



Finansdepartementet
Postboks 8008 - Dep.
0030 OSLO

Dato: 07.05.2018
Vår ref.: 18-351/HH
Deres ref.: 18/526

Høringsuttalelse - forslag til endringer i skattereglene for forsikrings- og pensjonsforetak

Finans Norge viser til Finansdepartementets brev av 07.02.18 vedrørende forslag om endringer i skattereglene for forsikrings- og pensjonsforetak.

Livsforsikrings- og pensjonsforetak

- Vi mener at forslaget til ny § 8-5 fjerde ledd i skatteloven må være eneste hjemmel for å skattlegge inntekter knyttet til kollektiv- og investeringsvalgporteføljen (kundemidlene) i livsforsikrings- og pensjonsforetak.
- Bruk av andre beskatningshjemler i skatteloven i tillegg – slik som foreslått - vil føre til skattemessig overskudd på kundemidlene som må dekkes av selskapsmidlene. Det er en betydelig svakhet ved forslaget at denne problemstillingen ikke er drøftet og analysert i høringsnotatet.
- Forutsatt at skatteloven § 8-5 fjerde ledd blir eneste hjemmel for skattlegging av kundemidlene, har vi prinsipielt sett ingen innvendinger til forslaget om å innføre en særskilt hjemmel for skattlegging av kundemidlene som bygger på regnskapslovgivningen.
- Vi mener at avsetninger til risikoutjevningfondet fortsatt skal være fradragsberettiget.
- Vi er enig i at det bør fastsettes en overgangsregel som innebærer at netto skattepliktig inntekt for inntektsåret 2018 knyttet til eiendeler som forvaltes i kollektiv- eller investeringsporteføljen etter fremføring av underskudd fra tidligere skattleggingsperioder, kan føres på selskapets gevinst- og tapskonto.
- Vi vil påpeke at det må knyttes et sjablongfradrag til ovennevnte overgangsregel, jf. forslaget til ny § 8-5-2 i forskriften til skatteloven. Hvis det ikke beregnes et slikt sjablongfradrag, vil det være urealiserte verdier som tilfaller selskapet som kommer til beskatning ved overgangen til nytt regelverk.

Skadeforsikringsforetak

- Vi er enig i departementets prinsipielle tilnærming til skattlegging av skadeforsikringsforetak, som er samtidig tidfesting av inntekter og kostnader.

- Vi mener at elementene som skal inngå i avsetningsfradraget for skadeforsikringsforetak bør forankres direkte i lov slik at en eventuell endring av innholdet i fradragsretten undergis den rettsikkerhetsmessige behandling en lovendring innebærer.
- Vi mener at skadeforsikringsforetak fortsatt bør gis skattemessig fradrag for avsetninger til naturskadekapital og garantiordningen siden avsetninger til disse fondene er lovpålagt.
- Dersom gjeldende skatteregler for avsetninger til naturskadekapital og garantiordningen ikke videreføres, mener vi at forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool bør endres slik at det er overskuddet i naturskadeordningen etter skatt som skal tilføres naturskadekapitalen.
- Vi er enig i at det bør fastsettes en overgangsregel som åpner for at skadeforsikringsforetak kan føre en positiv differanse mellom avsatt beløp etter skatteloven § 8-5 første ledd for inntektsåret 2017 og avsatt beløp etter skatteloven § 8-5 første ledd for inntektsåret 2018 på konto for avsetninger med utsatt inntektsføring.
- Dersom det ikke lenger vil gis fradrag for avsetninger til naturskadekapital og garantiordningen, er vi enig i at det bør fastsettes en overgangsregel som innebærer at avsatt beløp til de to fondene per 31.12.17 kan føres på en egen konto som kommer til beskatning senest ved avvikling av skadeforsikringsvirksomheten.

Forsikrings- og pensjonsforetak

- Vi mener at nye skatteregler ikke bør tre i kraft før behovet for tilpasninger til IFRS 17 Forsikringskontrakter er avklart.

Bakgrunn

Departementet foreslår i høringsnotatet endringer i skattleggingen av forsikrings- og pensjonsforetak. De viktigste endringene innebærer nye regler om fradrag for avsetninger til dekning av forsikringsforpliktelser.

Forsikrings- og pensjonsforetak kan etter gjeldende regler kreve fradrag for «avsetning til forsikringsfond eller annet fond som er nødvendig for å dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede», jf. skatteloven § 8-5 første ledd første punktum.

Etter departementets oppfatning er gjeldende regler for skattlegging av forsikrings- og pensjonsforetak ikke hensiktsmessig utformet. Det er slik departementet ser det to hovedproblemer knyttet til reglene.

For det første gis det for skadeforsikringsforetak fradrag for avsetninger til kostnader som påløper på et senere tidspunkt enn i den aktuelle skattleggingsperioden og som det i noen tilfeller er lav sannsynlighet for at vil påløpe.

For det andre oppstår det utilsiktede effekter i forbindelse med avsetningsfradrag i livsforsikrings- og pensjonsforetak. Departementet peker på at fordelene som oppstår ikke er i tråd med et prinsipp om at det skal skilles mellom kundemidler og foretakets midler. Dette prinsippet bør etter departementets oppfatning ligge til grunn for skattlegging av livsforsikrings- og pensjonsforetak.

Finans Norge er enig i dette prinsippet, men har bemerkninger til selve utformingen av reglene på dette området. De mest omfattende bemerkningene knytter seg til livsforsikrings- og pensjonsforetak, og dette behandles derfor først i høringsuttalelsen.

Hensynet til forutsigbarhet tilsier at endringer av denne type i sin natur kan ha tilbakevirkende kraft. Dette innebærer at av hensyn til livsforsikringsforetakenes langsiktige karakter, så må listen for tiltak som kan ha tilbakevirkende kraft legges høyt.

Livsforsikrings- og pensjonsforetak

Innledende kommentarer

Departementet foreslår å innføre en ny § 8-5 fjerde ledd i skatteloven som innebærer at inntekter og tap fra eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen i livsforsikrings- og pensjonsforetak skal inntekts-/kostnadsføres og verdsettes i samsvar med regnskapsreglene. Tidfestingen skal også skje i samsvar med regnskapsreglene, jf. forslag til ny skattelov § 14-28.

Det er naturlig å lese høringsnotatet slik at med innføringen av regnskapsreglene som innvinnings-/oppførelseskriterier, verdsettelses- og tidfestingsregler, skal kundemidlene verken gå med skattemessig overskudd eller underskudd. Avkastningen på kundemidlene vil med denne gjennomføringen samsvare fullt ut med de forsikringsmessige avsetningene både med hensyn til verdi og tidspunkt.

Dette fremgår også av høringsnotatet på side 8:

"For livsforsikrings- og pensjonsforetak innebærer forslaget i dette høringsnotatet en klargjøring av skillet mellom kundemidler og foretakets midler, slik at kundemidlene skjermes fra skattlegging i foretaket." (vår understrekning)

Selskapsmidlene skal videre bare skattlegges for inntekter fra egenkapitalen, samt for fortjenesten fra forsikringsvirksomheten.

Dette fremgår av høringsnotatet side 69 hvor det uttales:

"Skattemessig bør det gis fradrag for kundenes midler. Med en riktig gjennomføring av dette prinsippet, står en igjen med avkastning på egenkapitalen og fortjeneste på forsikringsvirksomheten (det tekniske resultatet) som grunnlag for selskapsbeskatning." (vår understrekning)

Finans Norge har ingen innvendinger til et forslag der (i) kundemidlene skjermes fra skattlegging i foretaket og (ii) selskapsmidlene skattlegges for avkastning på egenkapitalen og fortjeneste på forsikringsvirksomheten i henhold til skattelovgivningen for øvrig.

Forslaget slik vi leser det, forholder seg imidlertid ikke til de prinsippene som trekkes opp. Slik forslaget foreligger, mener Finans Norge at kundemidlene vil gå med skattemessig overskudd. At kundemidlene går med skattemessig overskudd innebærer at inntekten på kundemidlene slik den fastsettes etter skattereglene, vil overstige de forsikringsmessige avsetningene. Siden det er regnskapsreglene som skal legges til grunn for å fastsette avkastningen på kundemidlene, vil et skattemessig overskudd skyldes forskjeller mellom regnskap- og skattereglene. Det kundene har rett til er det regnskapsmessige resultatet. Et skattemessig overskudd på kundemidlene er således ikke et reelt overskudd som kundene vil ha rett på.

Grunnen til at kundemidlene vil gå med skattemessig overskudd, er at det ikke foreslås konsekvent at kun ny § 8-5 fjerde ledd skal være hjemmel for skattepliktig inntekt på kundemidlene. Det foreslås også inntektsføring av inntekter som ikke følger av regnskapsreglene, men av andre skatteregler. Samme inntekt (inntektsføres og) beskattes dermed to ganger. Dette gjelder (for det første) inntekter som omfattes av skatteloven § 2-38 tredje ledd. Videre antar vi det vil gjelde ved investeringer i selskaper med deltakerfastsetting der eierandelen er under 5 prosent, og også ved omorganiseringer.

Det er ikke bare disse reglene som skaper usikkerhet og uklarhet. Både den lovtekniske utformingen, og kommentarer i høringsnotatet, gir klare indikasjoner på at andre regler også er tenkt anvendt i tillegg til eller til erstatning for skatteloven § 8-5 fjerde ledd.

Departementet uttaler på side 64 at inntekter som omfattes av skatteloven § 2-38 tredje ledd skal beskattes to ganger. Dette skal hjemles i ny § 2-38 sjuende ledd i tillegg til at de samme inntektene vil være skattepliktige etter skatteloven § 8-5 fjerde ledd.^[1] Når beskatningshjemmel legges i ny § 2-38 sjuende ledd er det nærliggende å anta at hele skatteloven § 2-38 skal gjelde for kundemidlene, hvilket også støttes av kommentarene for øvrig på side 64. Dette innebærer i så fall at § 2-38 sjettede ledd om treprosentregelen vil komme til anvendelse. Det er videre nærliggende å anta at skatteloven § 6-2 tredje ledd, om tap på konsernfordringer for selskap omfattet av fritaksmetoden, også gjelder i tillegg til ny § 8-5 fjerde ledd. Det samme må antas for skatteloven § 6-24. Men slik vi leser forslaget, vil også andre bestemmelser komme inn og gi skattemessig overskudd på kundemidlene. Vi viser til gjennomgangen nedenfor med hensyn til hvilke regler vi mener gir skattemessig overskudd.

^[1] Men skatteplikten etter § 8-5 (4) vil skje etter regnskapsreglene og ikke etter § 2-38. Det betyr at både verdsettelse og tidfesting kan være forskjellig.

Tatt i betraktning departementets prinsipielle tilnærming til forslag til beskatningen av henholdsvis kunde- og selskapsmidlene – slik dette blant annet er beskrevet på side 8 og 69 - hadde Finans Norge forventet at såpass betydelige og omfattende avvik fra dette utgangspunktet, hadde vært drøftet og analysert. Et så viktig spørsmål som hvem som skal betale skatten på et slikt overskudd, drøftes da heller ikke.

Hvem skal betale skatten på skattemessig overskudd på kundemidlene?

Det er Finans Norges klare oppfatning at det ikke er hjemmel i forsikringsvirksomhetsloven til å avregne denne skatten i kundeavkastningen.

Det er derfor selskapsmidlene som må betale skatten på overskuddet på kundemidlene. Det kan tilføyes at selskapsmidlene heller ikke kan ta fra kundemidlene for å dekke skatten på forsikringsvirksomhetens overskudd.

At selskapsmidlene ikke har tilgang til kundemidlene fremgår også av Finansdepartementets høringsnotat av 31.12.11 om å begrense fritaksmetoden for aksjer mv. som eies av livsforsikringsselskaper og pensjonsforetak, punkt 4.2 side 11 der det står:

"Departementet viser også til at eierne av forsikringsselskap ikke har tilgang til avkastningen på kundemidlene".

Grunner til at selskapsmidlene ikke skal dekke skatten på overskudd på kundemidlene

Det er mange grunner til at selskapsmidlene *ikke* skal betale skatten av overskuddet på kundemidlene. Når vi nedenfor omtaler skatt, siktes det til skatt som følge av overskudd på kundemidlene.

Dette skattemessige overskuddet er helt løsrevet fra selskapsmidlenes skattepliktige inntekt. Beløpene kan også variere betydelig siden det er uklart og usikkert både når overskuddet oppstår og dets størrelse. For eksempel har man ikke kontroll på når og hvor mye kundemidlene mottar i utbytte, og dermed hvor stor treprosentinntekten blir. Skatten på overskuddet som selskapsmidlene dermed skal betale av egen inntekt, vil være tilfeldig, i strid med forutsigbarhetsprinsippet og ikke basert på evneprinsippet. Livsforsikringsforetak og andre finansforetak har allerede 2 prosentpoeng høyere skattesats og 5 prosentpoeng høyere arbeidsgiveravgift enn øvrige skattytere. Det fremstår som klart urimelig at selskapsmidlene skal betale ytterligere skatt på inntekter som ikke tilfaller dem.

I høringsnotatet understrekes flere steder at formålet er å klargjøre skillet mellom kundemidlene og foretakets midler. Det er sikker rett at man ikke kan pålegge skattytere å betale andres skatt.

Det er uheldig om departementet selv er med på å skape tvil om det prinsippet departementet fremhever at det vil innføre. En problemstilling blir dermed hvilke skatteregler som skal anvendes i tillegg til eller til erstatning for skatteloven § 8-5 fjerde ledd. Et klart skille mellom kundemidler og selskapsmidler skaper forutsigbarhet for selskapene, kunder og investorer. Både forsikringsforetakene og deres kunder må kunne forvente klare rammebetingelser. En slik usikkerhet vil være konkurransevridende.

Selskapsmidlene utgjør en svært liten del av totalkapitalen i forsikringsforetakene. Selv et relativt sett lite overskudd kan derfor gjøre store innhugg i selskapskapitalen. Konsekvensene av at selskapskapitalen må betale skatt av overskuddet, er ikke bare en risiko for selskapets aksjonærer, men er også en risiko for kundemidlene. Det kan være fordi selskapet ikke lenger oppfyller kravene til Solvens II, det vil påvirke kapitalforvaltningen, pris mv. Å innføre en slik skatt står i klar motstrid med andre signaler fra Finansdepartementet om å styrke forsikringsforetakenes soliditet.

Om man likevel innfører regler som fører til at selskapsmidlene skal betale skatten av det skattemessige overskuddet på kundemidlene, må og skal foretaket ta hensyn til denne risikoen siden egenkapitalen er en del av solvenskapitalen. Overskuddet på kundemidlene er en risiko som er vanskelig å styre, og konsekvensen er at det må unngås investeringer av kundemidlene som utsetter selskapets egenkapital for stor risiko. For eksempel vil aksjer eller utbytteaksjer unngås som investeringsobjekt, eventuelt at det investeres i aksjer der overskuddskapital blir utdelt gjennom realisasjoner. Eller det vil investeres mer i verdipapirfond som vil ha gunstigere skatteregler enn livsforsikringsforetakene – noe som i seg selv er konkurransevridende.

De som vil bli skadelidende ved dette er kundene/pensjonistene da avkastningen vil bli lavere.

Finans Norge mener det er lite heldig at skattereglene skal ha slike effekter. Slik styring bør skje gjennom solvensregler og ikke skatteregler.

Enkelte regler i skattelovgivningen for øvrig som vil føre til skattemessig overskudd på kundemidlene

Som det fremgår over, har høringsnotatet skapt en betydelig usikkerhet med hensyn til hva som egentlig foreslås. Finans Norge mener at de deler av forslaget som innebærer skattemessig overskudd på kundemidlene ikke kan gjennomføres. Det må fremgå tydelig av regelverket at kundemidlene skal skjermes for beskatning.

Som følge av at forslaget innebærer at kundemidlene ikke er skjermet for beskatning, vil vi kortfattet kommentere noen av de regler vi mener vil komme i tillegg til § 8-5 fjerde ledd.

Det kan for øvrig tilføyes at noen av de forhold vi har identifisert og som forårsaker overskuddet, trolig kan reduseres gjennom organisatoriske eller finansielle tilpasninger. Alle slike skattemessige tilpasninger for å redusere skatterisiko, er i seg selv uheldige og reduserer forutberegneligheten, øker kompleksiteten i selskapene og dermed risikoen for feil. Derfor bør uheldige sider ved departementets forslag fjernes gjennom mer prinsipielle tilpasninger av regelverket i stedet for gjennom risikoøkende organisatoriske og finansielle tilpasninger.

Vi har identifisert følgende skatteregler som kan skape overskudd. Det kan også være andre slike regler. Vi går ikke grundig gjennom de enkelte regler, men vil kortfattet påpeke hvorfor vi mener at disse reglene ikke skal gjelde for kundemidlene.

Treprosentregelen, jf. skatteloven § 2-38 sjette ledd

Treprosentregelen er en sjablongmessig tilbakeføring av kostnader knyttet til skattefrie inntekter. Det er den skattyter som har slike inntekter og kostnader som skal få disse tilbakeført.

Treprosentinntekten er ikke en reell inntekt og vil derfor føre til overskudd på kundemidlene.

Som ledd i forsikringsvirksomheten forvalter selskapet kundenes midler. Det tas betalt for forvaltningen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-3 annet ledd bokstav b og c, og selskapet beskattes for denne inntekten.

Det blir feil at forvalter skal få tilordnet inntekter som knytter seg til kundemidlenes aksjer. Som forvalter har selskapsmidlene verken aksjeutbyttet inntektene beregnes av eller kostnadene de er ment å tilbakeføre. Det er heller ikke slik reglene fungerer for andre kapitalforvaltere.

Eierandel mindre enn 5 prosent i selskap med deltakerfastsetting

Når det gjelder investering i selskaper med deltakerfastsetting, behandler departementet dette på side 84 og 85 under overskriften "Driftsresultat i underliggende eiendomsselskap", men vi oppfatter ikke at det er begrenset til eiendomsinvesteringer.

Uten at dette er forklart, har man satt en nedre grense på 5 prosent eierandel for at skatteloven § 8-5 fjerde ledd og ikke skatteloven §§ 10-40 flg. skal anvendes. Vi antar for øvrig at ikke begge regelsettene skal anvendes parallelt slik som for skatteloven § 2-38 tredje ledd.

Dersom eierandeler under 5 prosent skal beskattes i henhold til reglene i skatteloven §§ 10-40 flg., vil det oppstå avvik mellom skattepliktig inntekt på kundemidlene og forsikringsmessige avsetninger. Dette er i strid med det uttalte formålet med forslaget.

Det er vanskelig å forstå hvorfor man har satt en nedre grense på eierandel. Verdien av investeringen kan være stor selv om eierandelen er under 5 prosent. Den kan videre være riktig og fornuftig og i tråd med de hensyn som ligger bak Solvens II-regelverket, fordi selskapet man har investert i har spredd investeringen på mange eiendeler.

Departementet fremhever at man skal legge til rette for at mindre livselskaper og pensjonskasser kan investere i fast eiendom. Det finnes flere ubelånte eiendomsstrukturer som er tilrettelagt for små livsforsikringsforetak og pensjonskasser der eiendomssammensetningen er sammensatt for å ivareta risikospredning. Det er uheldig om mindre foretak ikke lenger skal kunne investere i slike selskap som følge av uoversiktlige og utilsiktede konsekvenser. En mulig konsekvens av å ikke kunne investere under 5 prosent, er en konsentrasjon av investeringer for mindre livsforsikringsforetak eller pensjonskasser for å komme over grensen. Den eierbegrensning som oppstilles blir da et hinder for en diversifisert investeringsstrategi med fornuftige og riktige investeringer, og vil også kunne bidra til å svekke solvensgraden.

Siden eierandelen på 5 prosent ikke er begrunnet, er det også vanskelig å forstå hvilke grunner som forklarer grensen.

Omorganiseringer

Departementet omtaler/behandler omorganiseringer på side 71. Blant annet fremgår det her at man ikke skal foreta oppskrivninger ved interne fusjoner. Dette vil etter vår oppfatning føre til dobbeltbeskatning. Ved at regnskapsreglene legges til grunn for inntektsføring, vil verdistigninger i datterselskaper tas inn i teknisk regnskap som inntekt. Dersom de samme eiendeler fusjoneres inn i livsforsikringsforetaket uten en justering av skattemessig kostpris til verdien satt i teknisk regnskap, vil den verdien som tidligere er inntektsført bli skattlagt på nytt. Vi antar at dette ikke er meningen.

Fradrag for tap på konsernfordringer

Det er asymmetri mellom tap på konsernfordringer og tap på aksjer, jf. skatteloven 6-2 tredje ledd. Vi viser i denne sammenheng til vårt hørings svar av 30.03.12 nest siste avsnitt, jf. nedenfor:

«Vi vil også påpeke at gjennom nye regler om opphevelse av fritaksmetoden oppstår asymmetri mellom reglene om avskjæring av fradrag for tap på fordringer på konsernselskaper og fritaksmodellen. Særlig for fast eiendom er mange investeringer gjort gjennom datterselskaper. Nylig ble kapitalforvaltningsforskriften endret for å klargjøre at slike investeringer kan gjøres gjennom datterselskaper som er lånefinansiert. Mens tap på slike lån tidligere kunne være fradragsberettiget mens aksjetap ikke ville være det, er det nå snudd om. Vi oppfattet at symmetri var en del av lovgivers målsetning, og hadde gjerne sett symmetrisk behandling siden lånefinansiering gir en større likviditetsmessig fleksibilitet.»

Finans Norge vil igjen påpeke at dette må være en utilsiktet asymmetri som bør rettes opp. Det kan vises til side 70 i høringsnotatet der departementet uttaler at "en endring i skatteloven § 8-5 ta(r) sikte på å rette opp alle asymmetriske effekter i dagens system."

Investeringer som omfattes av skatteloven § 2-38 tredje ledd

I punkt 4.3 og 4.7 behandles investeringer i verdipapirer som omfattes av skatteloven § 2-38 tredje ledd. Det foreslås å innføre en dobbeltbeskatning. Argumentasjonen for dette, slik Finans Norge forstår det som fremgår på side 64, utgår fra en oppfatning om at slike investeringer skjer i lavskatteland:

"Begrunnelsen for skatteloven § 2-38 sjuende ledd er altså ikke knyttet til lav beskatning i det underliggende selskapet. Fritaksmetoden for aksjegevinster mv. etter skatteloven § 2-38 første ledd bygger på en forutsetning om at inntekten i selskapet hvis aksjer er realisert normalbeskattes. I motsatt fall gjelder et unntak fra fritaksmetoden etter skatteloven § 2-38 tredje ledd. Beskatningen av aksjegevinst hos selskapsaksjonæren oppveier for manglende normalbeskatning i det underliggende selskapet." (vår understrekning)

Dette er etter vår oppfatning en unyansert fremstilling. Skatteloven § 2-38 tredje ledd dekker flere investeringer enn investeringer i lavskatteland; som hovedregel alle investeringer i fritaksobjekter utenfor EØS, jf. skatteloven § 2-38 tredje ledd bokstav b og c. Mange av de landene som omfattes av tredje ledd, har et skattenivå som ikke dekkes av skattelovens definisjon av 'lavskatteland'. Amerikanske aksjeselskaper vil etter de nye skattereglene i USA, skattlegges omtrent som norske aksjer. I tillegg brukes selskaper i lavskatteland ofte som aggregerende holdingselskap for investorer globalt med det formål å unngå kjedebeskatning. Virksomheten til de(t) underliggende selskap(er) foregår som regel i land som ikke er lavskatteland, både innenfor og utenfor EØS.

Hvorfor selskapsmidlene skal betale skatt av kundemidlenes investeringer i land som ikke er lavskatteland, er ikke begrunnet og gir heller ingen mening. Det er videre ikke i tråd med det som er begrunnelsen for endringene som er foreslått i høringsnotatet.

En slik regel(effekt) fremstår dessuten som klart konkurransevridende. Verdipapirfonds investeringer i lavskatteland underlegges ikke dobbeltbeskatning. Det gjøres heller ikke noen ekstra inntektsføring ved utdelinger fra verdipapirfond eller realisasjon av verdipapirfondsandeler, selv ikke der andelshaver er omfattet av fritaksmetoden. Dette er direkte uttalt i Skatte-ABC kapittelet om Verdipapirfond punkt 3.1.4.

Finans Norge har tydelig oppfattet Stortingets signaler dithen at man ønsker å stimulere til langsiktig sparing. Både innføring av aksjesparekonto og endring av skattereglene for IPS-ordningen underbygger det.

Det fremstår da som inkonsekvent at den reelle langsiktige sparingen som pensjonssparing er – siden det både gjelder regler for når det som er oppspart kan begynne å bli utbetalt og minimumsperiode for utbetalinger – skal skattlegges høyere enn andre spareformer. Rent logisk burde det vært motsatt.

Det kan argumenteres med at livsforsikringsforetakene og pensjonsforetakene kan investere i verdipapirfond for å unngå dette. Den klare ulempen er at man dermed fratras muligheten til en mer målrettet diskresjonær forvaltning. Man tvinges til å plassere midlene i investeringer som dekker flere og andre selskaper enn man kanskje ønsket siden verdipapirfond har krav til risikospredning. Dessuten er man fratatt kontrollen ved at det er fondets kapitalforvalter som står for forvaltningen. Konsekvensen vil uansett være konkurransevridende fra diskresjonær forvaltning og til fordel for forvaltere av verdipapirfond. Alternativt vil livsforsikring- og pensjonsforetak velge vekk deler av investeringsuniverset, som medfører en svakere diversifisering av kundenes porteføljer.

En slik regel vil derfor ha uheldige og urimelige utslag.

NOKUS

Forholdet til NOKUS-reglene er ikke behandlet i høringsnotatet. Siden det kan synes som om departementet har ulike innfallsvinkler til hvordan andre skatteregler skal forholde seg til hovedbestemmelsen i skatteloven § 8-5 fjerde ledd, har vi ikke et grunnlag til å omtale dette forholdet nærmere ut over å påpeke at det ikke er omtalt.

Sjablongregelen

Unntaket fra fritaksmetoden i den nåværende skatteloven § 2-38 sjuende ledd gjelder ikke fullt ut for aksjeinntekter knyttet til produkter der foretaket har rett til deler av avkastningsresultatet. Overskuddsdeling på slike produkter er det tatt hensyn til i skattelovforskriften §§ 2-38-1 og 2-38-2. Forskriftsbestemmelsene gir foretakene rett til et sjablongmessig fradrag og har sin bakgrunn i at avkastningen i porteføljene i noen tilfeller ikke medfører økte avsetninger.

Departementet foreslår å etablere en forskriftshjemmel i skatteloven § 8-5 nytt femte ledd, og å flytte forskriftsbestemmelsene i skattelovforskriften §§ 2-38-1 og 2-38-2 til skattelovforskriften §§ 8-5-1 og 8-5-2. Disse bestemmelsene vil utgjøre et unntak fra den foreslåtte nye bestemmelsen i skatteloven § 8-5 fjerde ledd som angir at regnskapslovgivningens regler skal legges til grunn ved skattlegging av inntekter og fradrag for kostnader knyttet til investeringsvalg- og kollektivporteføljen i livsforsikringsforetak og pensjonsforetak.

Vi er enig i at sjablongregelverket som følger av skattelovforskriften §§ 2-38-1 og 2-38-2 bør flyttes til nye paragrafer i forskriften §§ 8-5-1 og 8-5-2. Forslaget i høringsnotatet innebærer en endring i tidfestingen av skattbar inntekt. I stedet for at sjablongregelen får innvirkning på skattbar inntekt på realisasjonstidspunktet, vil den i henhold til forslaget få innvirkning på det tidspunktet

finansinntektene kommer i regnskapet. Dette vil innebære at urealiserte aksjerelaterte inntekter (som etter forslaget vil inngå i skattegrunnlaget) inngår i beregningen av faktoren i sjablongfradraget.

Risikoutjevningfond

I punkt 4.9 foreslås at risikoutjevningfond (RUF) ikke lenger skal være fradragsberettiget. Begrunnelsen synes å være at fondet ikke er en del av kundemidlene. Med det siktes antakelig til at RUF ikke er en del av forsikringskapitalen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-8.

Vi er ikke enig i at RUF ikke er en del av kundemidlene.

Det må skilles mellom kundemidler som er fordelt ned på den enkelte kontrakt og kundemidler som ikke er det. Forsikringskapitalen er fordelt ned på den enkelte kontrakt. Det er ikke RUF, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-22 annet ledd.

Hva RUF kan anvendes til fremgår av § 3-22 første ledd. Fondet kan bare benyttes til å dekke det årlige kravet til økning i premiereserven for de enkelte kontrakter når behovet for økningen skyldes risiko knyttet til person. RUF kan derfor – i likhet med andre kundemidler – ikke tilfalle selskapsmidlene. Dette er midler som kun kan tilfalle kundene. Avkastning på RUF skal tilordnes RUF, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 annet ledd.

Begrepet forsikringskapital kom inn som nytt samlebegrep etter forslag fra Finanstilsynet i forbindelse med endringer i forsikringsvirksomhetsloven. Som følge av endringene ble det reist spørsmål om RUF skulle forvaltes i selskapskapitalen og dermed at avkastningen skulle tilfalle selskapskapitalen. Finanstilsynet har i brev av 25.01.17 til alle livsforsikringsforetak og pensjonskasser (Ref. 17/637) uttalt at det ikke var meningen å gjøre noen endringer i tidligere praksis. Av den grunn skal derfor RUF inngå i kollektivporteføljen, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 annet ledd.

Finans Norge viser til det som uttalt over om at selskapsmidlene ikke skal betale skatt av inntekt som tilfaller kundemidlene. Det gjelder i samme grad RUF. Vi mener derfor at avsetninger til RUF fortsatt skal være fradragsberettiget.

Frdrag for avsetninger knyttet til risikoprodukter

Når det gjelder risikoprodukter som kan tilbys av både livs- og skadeforsikringsforetak innenfor foretakenes konsesjoner, fremgår det av høringsnotatet punkt 4.10 at departementet mener det er hensiktsmessig at sikkerhetsavsetninger i livforetakene behandles på samme måte som tilsvarende avsetninger i skadeforsikringsforetak, og at de samme overgangs- og ikrafttredelsesreglene skal gjelde.

Vi er enig i dette, og legger til grunn at § 8-5 første ledd bokstav d også skal omfatte avsetninger for risikoprodukter som nevnt. Det er etter vårt syn ikke klart om ordlyden er tilstrekkelig til å omfatte også slike avsetninger og vi ber departementet bekrefte dette.

Oppsummering og konklusjon

- Reglene må være slik at kundemidlene ikke skal gå med skattemessig overskudd eller underskudd.
- Kun skatteloven § 8-5 fjerde ledd kan derfor være hjemmel for inntektsbeskatning av kundemidlene.
- For å sikre at det ikke blir skattemessig overskudd på kundemidler må forslaget vedrørende konsernbidrag, jf. side 84 i høringsnotatet, innføres.
- For øvrig vises til gjennomgangen over om uheldige sider ved forslaget.
- Selskapsmidlene skal bare skattlegges for avkastning på egenkapitalen og fortjeneste på forsikringsvirksomheten.
- Finans Norge deltar gjerne i en arbeidsgruppe for å oppnå disse målsetningene.

Overgangsregler

For livsforsikrings- og pensjonsforetak innebærer forslaget at urealiserte gevinster og tap på eiendeler som har gitt grunnlag for asymmetriske skattetidfestingseffekter gjennom fradrag for avsetninger skal tas til inntekt. Departementet foreslår en overgangsregel som innebærer at netto skattepliktig inntekt for inntektsåret 2018 knyttet til eiendeler som forvaltes i kollektiv- og investeringsvalgporteføljen etter fremføring av underskudd fra tidligere skatleggingsperioder, kan føres på selskapets gevinst- og tapskonto. Dette innebærer at gjenværende urealisert nettogevinst ved utløpet av 2018 skal inntektsføres med 20 prosent årlig.

Finans Norge er enig i at det bør fastsettes en slik overgangsregel. Vi vil imidlertid påpeke at det må knyttes et sjablongfradrag til overgangsregelen, jf. forslaget til ny § 8-5-2 i forskriften til skatteloven. Hvis det ikke beregnes et slikt sjablongfradrag, vil det være urealiserte verdier som tilfaller selskapet (og ikke kundene) som kommer til beskatning ved overgangen til nytt regelverk. Det vil ikke være i overensstemmelse med et prinsipp om at det skal skilles mellom kundemidler og foretakets midler.

Skadeforsikringsforetak

Ny hovedregel om fradrag for avsetninger

Departementet foreslår en endring i skatteloven § 8-5 første ledd slik at avsetningsfradraget for skadeforsikringsforetak er basert på bestemte regnskapsmessige balansestørrelser, dvs. avsetning for ikke opptjent bruttopremie (bokstav a), avsetning for ikke avløpt risiko (bokstav b), og brutto erstatningsavsetning (bokstav c).

Avsetningene under bokstav a og b utgjør til sammen «premieavsetningen», mens avsetningen under bokstav c er «erstatningsavsetningen» etter § 3-5 i årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsforetak. Det vil ikke lenger innrømmes fradrag for sikkerhetsavsetningen. Departementet bemerker at forslaget er en tilnærming til et prinsipp der det gis fradrag for forsikringsforpliktelser som svarer til forventede (sannsynlige) fremtidige kostnader.

Det er presisert i høringsnotatet at fradragsretten gjelder avsetninger for egen regning og at gjenforsikringsandelen av bruttoavsetningen ikke er fradragsberettiget. Vi legger derfor til grunn at

det er netto premie- og erstatningsavsetningen som er fradragsberettiget i henhold til forslaget, slik det også er etter gjeldende regelverk.

Finans Norge er enig i departementets prinsipielle tilnærming til skattlegging av skadeforsikringsforetak, som er samtidig tidfesting av inntekter og kostnader.

Forslaget til ny § 8-5 første ledd bokstav a-c er etter vår oppfatning prinsipielt sett riktig bygget opp. Imidlertid vurderer vi det som uheldig at bestemmelsen henviser til balansestørrelser som er definert i en forskrift til regnskapsloven. Vi mener at elementene som skal inngå i avsetningsfradraget bør forankres direkte i lov slik at en eventuell endring av innholdet i fradragsretten undergis den rettssikkerhetsmessige behandling en lovendring innebærer. Det er viktig at det klart fremgår hvilke elementer det gis fradrag for, slik at det ikke åpnes for individuelle tolkninger.

Vi vil for øvrig bemerke at departementet gir en for enkel fremstilling av prosessen i de viktige beregningene som foretas ved årsslutt for å fastsette skadeforsikringsforetakenes forsikringsgjeld.

Departementet uttaler følgende på side 49:

«Fradraget for avsetninger etter den gjeldende bestemmelse i skatteloven § 8-5 første ledd gjelder ved skattefastsettingen for den enkelte skattleggingsperiode og er knyttet til de aktuelle forsikringsforpliktelsene som foreligger ved utløpet av skattleggingsperioden. Det gis fradrag for årets avsetning mens avsetningen for foregående år tilbakeføres.»

Videre er følgende uttalt på side 50:

«Teknisk beregnes fradraget på skattefastsettingstidspunktet som en nettostørrelse, slik at det er endringen i samlede avsetninger i løpet av skattleggingsperioden som skattlegges eller fradragsføres.»

Selskapene tar hvert år inn ny kjent informasjon i beregningene av alle forsikringsforpliktelser. Det dreier seg om informasjon om endring i rettstilstanden, uventet inflasjon i byggekostnader, store enkeltskader og flere andre forhold. Beregningene skjer etter internasjonalt anerkjente metoder, men selv på saksnivå vil endringene være nettoendringer. Det samme gjelder i regnskapsføringen, i kapitalmarkedskommunikasjonen og den omfattende informasjonsplikt bransjen har til samfunn og kunder, ref. pilar 3 i Solvens II.

Tilsvarende gjelder de avsetningskrav som er pålagt selskapene av sikkerhetsgrunner som sikkerhetsavsetningen og garantiavsetningen. Dette er derivater av underliggende driftsstørrelser, men med en høyere sannsynlighetsgrad enn forventningsrett for å sikre at selskapene avsetter tilstrekkelig med midler til å dekke selskapets kundeforpliktelser.

Avsetninger til naturskadekapital og garantiordningen

Etter departementets oppfatning bør det ikke lenger innrømmes fradrag for avsetninger til naturskadekapital og garantiordningen, som klassifiseres som egenkapital, jf. årsregnskapsforskriften §§ 3-2 og 3-3.

Departementet viser til at disse avsetningene er av en annen karakter enn avsetninger til forsikringsforpliktelser i skadeforsikringsforetak, i det de ikke er knyttet til konkrete forsikringsforpliktelser og ikke vil inntektsføres i takt med at forsikringsforpliktelsene opphører. Dette er riktig når det gjelder avsetning til naturskadekapital. Garantiavsetningen blir imidlertid inntektsført i takt med at forsikringsforpliktelsene opphører.

Avsetningsreglene for garantiordningen fremgår av finansforetaksforskriften § 20-4 annet og tredje ledd og lyder:

«(2) Hvert medlem skal på egen passivapost i balanseregnskapet avsette 1 prosent årlig av beregningsgrunnlaget inntil medlemmets maksimale ansvar er dekket.

(3) For senere år skal det avsettes manglende beløp, eller avsetningen eventuelt reduseres, slik at den samlede avsetning til enhver tid tilsvarer medlemmets maksimale ansvar.»

Finans Norge mener at det fortsatt bør gis skattemessig fradrag for avsetninger til naturskadekapital og garantiordningen siden avsetninger til disse fondene er lovpålagt. Garantiavsetningen dekker en potensiell forpliktelse med svært lav sannsynlighet for å bli reell kostnad, spesielt etter innføringen av Solvens II. Det vil være prinsipielt uheldig om en slik lovpålagt avsetning som ikke vedkommer selskapet, skal oppfylles med beskattede midler. Tilsvarende bør også avsetninger til naturskadekapital som er pålagt av myndighetene være skattemessig fradragsberettiget.

Dersom gjeldende skatteregler for avsetninger til naturskadekapital og garantiordningen ikke videreføres, mener vi at forskrift om instruks for Norsk Naturskadepool bør endres slik at det er overskuddet i naturskadeordningen etter skatt som skal tilføres naturskadekapitalen. Med overskudd i naturskadeordningen mener vi det beløp som etter dagens regler skal tilføres naturskadekapitalen. Det er kun dette beløpet som skal beskattes dersom departementets forslag gjennomføres.

Det ble 24.11.17 oppnevnt et Naturskadeforsikringsutvalg som fikk i mandat å evaluere deler av naturskadeforsikringsordningen. Myndighetene bør etter vår oppfatning avvente eventuelle endringer i den skattemessige behandlingen av avsetninger til naturskadekapital til lovutvalgets rapport foreligger.

Etter Finans Norges oppfatning bør det legges til en bokstav e i forslaget til ny § 8-5 første ledd med følgende tekst:

«e. lov- og forskriftsfastsatte krav til avsetninger.»

Bestemmelsen innebærer at det for garantiavsetningen gis rett til fradrag og at avsetning til naturskadekapital skjer med fradrag hvis ordningen går med overskudd. Samtidig vil bestemmelsen ta høyde for at det også bør gis fradrag for eventuelle fremtidige nye pålegg om avsetninger utover avsetninger til garantiordningen og avsetninger til naturskadekapital.

Overgangsregler

Departementet foreslår en valgfri overgangsregel som innebærer at skadeforsikringsforetak kan føre en positiv differanse mellom avsatt beløp etter skatteloven § 8-5 første ledd for inntektsåret 2017 og avsatt beløp etter skatteloven § 8-5 første ledd for inntektsåret 2018 på konto for avsetninger med utsatt inntektsføring. Konto for avsetninger med utsatt inntektsføring skal inntektsføres med minst 10 prosent per år, fra og med inntektsåret 2018. Dette er en viktig overgangsregel som Finans Norge støtter.

Departementet foreslår videre en overgangsregel som innebærer at avsatt beløp til naturskadekapital og garantiordningen per 31.12.17 kan føres på en egen konto som kommer til beskatning senest ved avvikling av skadeforsikringsvirksomheten. Dersom det ikke lenger vil gis fradrag for avsetninger til naturskadekapital og garantiordningen, er vi enig i at det bør fastsettes en slik overgangsregel.

Forsikrings- og pensjonsforetak

Forholdet til fremtidige endringer i regnskapsreglene

Departementet omtaler i punkt 3.2.4 (skadeforsikringsforetak) og punkt 4.8 (livsforsikrings- og pensjonsforetak) kort forholdet til fremtidige endringer i regnskapsreglene.

Norske forsikringsforetak utarbeider konsernregnskap og selskapsregnskap etter internasjonale regnskapsregler (IFRS) og/eller nasjonale regnskapsregler, jf. regnskapsloven § 3-1 tredje ledd og årsregnskapsforskriftene § 1-3 annet ledd. Foretak med verdipapirer notert på regulert marked i EØS-området har plikt til å utarbeide konsernregnskap etter IFRS.

IFRS 17 Forsikringskontrakter trer i kraft fra 2021. Det vil bli foretatt en egen vurdering av om norske forsikringsforetak skal benytte IFRS 17 i selskapsregnskapet. Selskapsregnskapet er grunnlaget for skatteregnskapet.

Finans Norge vil peke på at dersom norske forsikringsselskaper skal følge IFRS 17 i selskapsregnskapet, må det foreliggende forslaget til endringer i skattereglene harmoniseres med den nye regnskapsstandarden. Vi mener at nye skatteregler ikke bør tre i kraft før behovet for tilpasninger til IFRS 17 er avklart.

Det vil være særlig viktig å få avklart om IFRS 17 skal gjelde for livsforsikringsforetak og ikke bare for konsern, da IFRS 17 vil innebære at det oppstår forskjeller mellom finansregnskapet og kunderegnskapet. Vi viser til at Finanstilsynet tidligere har uttalt at spørsmålet om avgrensning av IFRS 17 skal utredes i inneværende år.

Med vennlig hilsen

Finans Norge



Stefi Kierulf Prytz
direktør



Herborg Horvei
fagsjef