

Endringer i skattereglene for forsikrings- og pensjonsforetak

Høringsnotat

7. februar 2018

Innhold

1	Innledning og sammendrag	4
1.1	Innledning	4
1.2	Skadeforsikringsforetak	5
1.3	Livsforsikrings- og pensjonsforetak	8
1.4	Ikrafttredelse	9
1.5	Bakgrunn. Finansdepartementets høring fra mai 2015.....	9
2	Om tidfesting – regnskapslovgivningen og markedsverdiprinsippet.....	14
3	Forslag til endringer for skadeforsikringsforetak	16
3.1	Generelt om skadeforsikring	16
3.2	Ny hovedregel om fradrag for avsetninger i skadeforsikringsforetak	17
3.2.1	Kontrollmessige problemer mv. knyttet til gjeldende regler	19
3.2.2	Om tidfesting av kostnader i skadeforsikring	23
3.2.3	Departementets forslag	25
3.2.4	Forholdet til fremtidige endringer i regnskapsreglene.....	31
3.3	Naturskadefondet og garantiordningen	31
3.4	Sjøforsikring	33
3.4.1	Generelt.....	33
3.4.2	Premieinntekter i reelt gjensidige sjøforsikringsforetak	37
3.4.3	Særlig om sjøtrygdslag	41
3.5	Særlig om utenlandske skadeforsikringsselskaper.....	43
3.6	Tidfesting av fradrag for premie til skadeforsikring.....	47
3.7	Ikrafttredelse av endringene. Om forholdet til Grunnloven mv.....	48
3.8	Overgangsregler	52
3.8.1	Avsetninger til forsikringsforpliktelser per 31. desember 2017	52
3.8.2	Naturskadefondet og garantiordningen.....	56
3.8.3	Reelt gjensidige sjøforsikringsforetak.....	57
4	Forslag til endringer for livsforsikrings- og pensjonsforetak	58
4.1	Innledning	58
4.2	Skattlegging av livsforsikrings- og pensjonsforetak i Danmark og Sverige	62
4.3	Skatteloven § 2-38 sjuende ledd – aksjer mv. i lavskatteland	63
4.4	Skatteloven § 14-4 tredje ledd	66
4.5	Nærmere om departementets forslag for livsforsikrings- og pensjonsforetak.....	67
4.6	Asymmetriske effekter knyttet til urealiserte aksjegevinster mv.	72
4.7	Effekter knyttet til investering i fast eiendom	79
4.7.1	Gevinst på eiendom i underliggende eiendomsselskap	79
4.7.2	Driftsresultat i underliggende eiendomsselskap	82

4.8	Forholdet til fremtidige endringer i regnskapsreglene	85
4.9	Risikoutjevningssfondet	86
4.10	Avsetninger knyttet til risikoprodukter	87
4.11	Overgangsregler	87
4.11.1	Generelt.....	87
4.11.2	Risikoutjevningssfondet	89
4.12	Avsetninger knyttet til risikoprodukter	89
5	Økonomiske og administrative virkninger	89
6	Ikrafttredelse	92
7	Utkast til lovendringer	93
8	Utkast til forskriftsendringer	97

1 INNLEDNING OG SAMMENDRAG

1.1 Innledning

I dette høringsnotatet foreslås det endringer i skattleggingen av forsikrings- og pensjonsforetak. De viktigste endringene innebærer nye regler om fradrag for avsetninger til dekning av forsikringsforpliktelser. Det foreslås også endringer som gjelder og skattlegging av filialer av utenlandske skadeforsikringsforetak. For reelt gjensidige sjøforsikringsforetak foreslås særlige regler som er tilpasset særtrekkene ved slike foretak.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/138/EF (Solvens II) ble vedtatt i 2009 og samlet alle EUs forsikringsdirektiver i ett direktiv. Solvens II-regelverket innebar nye krav til forsikringsselskapenes kapital og avsetninger mv. Regelverket ble gjennomført i norsk rett 1. januar 2016. Innføringen av nye forsikringsrettslige soliditetsregler, herunder nye regler om forsikringstekniske avsetninger, reiste spørsmål om behov for endring av skattelovens bestemmelser om fradrag for avsetninger til dekning av forsikringsforpliktelser.

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

I et høringsnotat av 21. mai 2015 foreslo departementet en regel om at inntektsfradraget for avsetninger i forsikrings- og pensjonsforetak skulle baseres på forsikringstekniske avsetninger etter Solvens II-reglene. Endringen skulle ha virkning fra og med skattleggingsperioden (inntektsåret) 2016. Etter å ha vurdert høringsinnspillene kom imidlertid departementet til at det var behov for mer tid til å utrede endringsforslaget. For å hindre at Solvens II-regelverket skulle påvirke skattemessige avsetninger, ble det etter forslag i Prop. 1 LS (2015-2016) vedtatt en endring i skatteloven § 8-5 første ledd slik at det fremgår at avsetningsfradraget inntil videre skal beregnes på samme måte

som etter dagjeldende (og någjeldende) regler. Departementet varslet samtidig at en vil arbeide videre med å utrede et forslag til nye regler som kan tre i kraft tidligst med virkning fra og med skatteleggingsperioden 2017.

Som nevnt kan forsikrings- og pensjonsforetak etter gjeldende regler kreve fradrag for avsetninger til å dekke eller sikre forpliktelser overfor de forsikrede etter skatteloven § 8-5 første ledd første punktum. Etter departementets oppfatning er gjeldende regler ikke hensiktsmessig utformet. Det er to hovedproblemer knyttet til reglene:

For det første gis det for skadeforsikringsforetak fradrag for avsetninger til kostnader som det i noen tilfeller er lav sannsynlighet for at vil påløpe. Dette innebærer et brudd med skattelovens generelle tidfestingsprinsipper, og har i praksis ført til store og stadig nye skattekreditter i skadeforsikringsforetak. Selv om skattekredittene oppløses raskt (normalt i påfølgende skatteleggingsperiode) innebærer dette en særlig gunstig skattlegging.

For det andre oppstår utilsiktede effekter i forbindelse med avsetningsfradrag i livsforsikrings- og pensjonsforetak. Dette har ført til store fremførbare underskudd og lite innbetalt skatt fra foretakene. Fordelene som dermed oppstår er ikke i tråd med et prinsipp om at det skal skilles mellom kundemidler og foretakets midler. Dette prinsippet bør ligge til grunn for skattlegging av livsforsikrings- og pensjonsforetak.

Nedenfor under punkt 1.2 til 1.4 gis det en oversikt over hovedpunktene i endringene som foreslås i dette høringsnotatet.

1.2 Skadeforsikringsforetak

Skattelovens hovedregel om tidfesting av kostnader innebærer fradragsføring i det året da det oppstår en ubetinget forpliktelse til å dekke eller innfri kostnaden, jf. skatteloven § 14-2 annet ledd. Fradrag for avsetninger for mulige, fremtidige utbetalinger kan derfor innebære en skattekreditt som gir en mer gunstig beskatning av

skadeforsikringsforetak enn av andre foretak. Tidfestingen av fradraget må likevel ses i sammenheng med tidfestingen av premieinntekter. Premier som er inntektsført gir opphav til forsikringsforpliktelser. Avsetninger bør derfor reflektere sannsynlige fremtidige kostnader knyttet til disse forsikringsforpliktelsene.

Departementet foreslår at fradraget for avsetninger i skadeforsikringsforetak fra og med skatteleggingsperioden 2018 begrenses til avsetninger som knytter seg til sannsynlige fremtidige kostnader. Det vil dermed ikke lenger gis for fradrag for kostnader som det ikke er sannsynlig at vil påløpe. Endringen gjennomføres ved at fradraget for avsetninger begrenses til bestemte regnskapsmessige balansestørrelser:

1. Avsetning for ikke opptjent bruttopremie
2. Avsetning for ikke avløpt risiko
3. Brutto erstatningsavsetning

Dette er en tilnærming til et prinsipp om det gis fradrag for forsikringsforpliktelser som svarer til forventede fremtidige kostnader, mens det ikke gis fradrag for nye avsetninger til dekning av fremtidige kostnader som ikke er sannsynlige. De tidligere avsetningene til dekning av slike kostnader vil inntektsføres når utbetalinger skjer eller når selskapets dekningsforpliktelser faller bort, noe som normalt skjer når avtaleperioden utløper. I de fleste tilfeller utløper avtaleperioden innen ett år etter at dekningsperioden er påbegynt. De nye fradragsreglene vil altså, i alle fall i hovedregelen, ikke virke tilbake i tid. For å unngå mulig tilbakevirkning i tilfeller der det tidligere er oppnådd fradrag for avsetning til en forsikringsforpliktelse som ikke er falt bort per 31. desember 2018, foreslås det en regel om valgfri, alternativ ikrafttredelse, slik at det kan gjøres avsetninger for forsikringsforpliktelser som er oppstått før 1. januar 2018, og som ikke er falt bort ved utløpet av skatteleggingsperioden 2018.

For å unngå at store beløp blir inntektsført i året for ikrafttredelse av de nye reglene (2018), samtidig som nye fradrag for avsetninger til nye forsikringsforpliktelser er

lavere enn de tidligere fradragene, foreslås det en valgfri overgangsregel for skadeforsikringsforetak. Overgangsregelen innebærer at avsetninger som ble gjort for skatteleggingsperioden 2017 (og som for det vesentlige normalt skal inntektsføres ved skattefastsettingen for 2018) ikke inntektsføres umiddelbart for skatteleggingsperioden 2018, men overføres til en egen konto for avsetninger med utsatt inntektsføring. Kontoen for avsetninger med utsatt inntektsføring beregnes som differansen mellom avsetningene for skatteleggingsperioden 2017 og avsetningene for skatteleggingsperioden 2018. Dersom differansen er negativ, fradragsføres beløpet i sin helhet. Kontoen skal utgjøre en egen skatteposisjon som inntektsføres lineært med 10 prosent hvert inntektstår fra og med skatteleggingsperioden 2018. Dette innebærer at kontoen inntektsføres over en periode på 10 år. Den valgfrie overgangsregelen kan ikke kombineres med den alternative ikrafttredelsesregelen, jf. forrige avsnitt.

Etter de nye reglene for skadeforsikringsforetak som foreslås i dette høringsnotatet vil det ikke lenger gis fradrag for avsetninger til naturskadefondet og garantiordningen. Avsetninger til naturskadefondet og garantiordningen er å anse som egenkapital og knytter seg ikke til konkrete forsikringsforpliktelser. Ettersom disse avsetningene ikke er knyttet til konkrete forsikringsforpliktelser, foreslås en særlig overgangsregel slik at samlede avsetninger til naturskadefondet og garantiordningen ved utløpet av skatteleggingsperioden 2017 kan settes av på en egen konto. Kontoen kommer til beskatning ved avvikling av skadeforsikringsvirksomheten.

Departementet foreslår en særregel om at sjøforsikringsselskaper som oppfyller et krav om reell gjensidighet skal være fritatt for beskatning av premieinntekter. Reelt gjensidige sjøforsikringsforetak kjennetegnes blant annet ved at eventuelle overskudd eller underskudd på forsikringsdriften utlignes mot premieinnbetalinger fra medlemmene. Skattefritaket skal ikke gjelde for andre inntekter i foretakene, det vil si finansinntekter. Departementet foreslår også en særlig overgangsregel for reelt gjensidige sjøforsikringsforetak slik at tidligere avsetning av premieinntekter, anslått til 75 prosent av samlet sikkerhetsavsetning, overføres skattefritt til egenkapitalen. De

resterende 25 prosent tas til inntekt i tråd med den generelle overgangsregelen for skadeforsikringsforetak. For å unngå mulig tvil om forholdet til EØS-avtalen vil særreglene for reelt gjensidige sjøforsikringsforetak bli notifisert til ESA.

Det foreslås å oppheve de særlige bestemmelsene i skatteloven om at utenlandske skadeforsikringsselskaper med filial i Norge kan kreve skattlegging etter en sjablongregel. Sjablongregelen går i korte trekk ut på at tre prosent av selskapets bruttopremieinntekter skal anses som alminnelig inntekt som gir grunnlag for beskatning. Utenlandske forsikringsselskaper bør etter departementets oppfatning skattlegges på samme måte som foretak som er hjemmehørende i Norge. Det foreligger i dag ingen administrative hensyn som skulle begrunne en sjablongregel for utenlandske skadeforsikringsselskaper.

1.3 Livsforsikrings- og pensjonsforetak

I livsforsikrings- og pensjonsforetak er det et grunnleggende skille mellom kundemidler og foretakets midler. Reglene i skatteloven om fradrag for avsetninger var opprinnelig ingen regel om kostnadsfradrag, men heller en bestemmelse om tilordning av inntekt. Kundemidler skulle ikke tilordnes foretakene.

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. I praksis har foretakene tidligere krevet og oppnådd fradrag for avsetninger ut over det som følger av skillet mellom kundemidler og foretakets midler. Konkret gjelder dette urealiserte aksjegevinster i kursreguleringsfond mv. og urealiserte gevinster på eiendom eid gjennom underliggende eiendomsselskaper.

For å gjenetablere et korrekt skille mellom kundemidler og foretakets midler foreslår departementet å innføre skattemessig tidfesting av inntekter og utgifter knyttet til eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen (kundemidlene) i

samsvar med regnskapet. Departementet antar at dette vil fjerne utilsiktede skattemessige fordeler som følge av avsetningsfradrag.

Denne endringen kan for enkelte foretak medføre en betydelig skattemessig inntekt i overgangsåret. For å avdempe effekten av inntektsføringen foreslår departementet at netto skattepliktig inntekt som er knyttet til eiendeler som forvaltes i kollektivporteføljen eller investeringsvalgporteføljen og som overstiger den skattepliktiges fremførbare underskudd fra tidligere skatteleggingsperioder kan føres på den skattepliktiges gevinst- og tapskonto. Dette innebærer at urealisert nettogevinst ved utløpet av 2017 skal inntektsføres med 20 prosent av gjenstående beløp per år.

1.4 Ikrafttredelse

Departementet foreslår at endringene i skatteloven trer i kraft med virkning fra og med skatteleggingsperioden 2018. Når det gjelder de nye reglene om avsetningsfradrag i skadeforsikringsforetak vises det til omtalen av en alternativt, valgfri ikrafttredelsesregel under punkt 1.2 ovenfor.

1.5 Bakgrunn. Finansdepartementets høring fra mai 2015

Forsikrings- og pensjonsforetak kan 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. Bestemmelsen knytter fradragsretten til «nødvendige» avsetninger. I praksis samsvarte skattemessige avsetninger i stor grad med forsikringstekniske avsetninger frem til og med skatteleggingsperioden 2015.

Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/138/EF (Solvens II) samler alle EUs forsikringsdirektiver i ett direktiv. Solvens II-regelverket innebærer nye krav til forsikringsselskapenes kapital og avsetninger mv. Regelverket ble gjennomført i norsk rett 1. januar 2016. Formålet med reglene er at europeiske forsikringsselskaper skal være underlagt krav til kapital og avsetninger som bedre reflekterer risikoen i selskapene enn det som fulgte av tidligere regler. Ved overgang til Solvens II-regimet

ble de tidligere kravene om forsikringstekniske avsetninger opphevet og erstattet av nye krav om forsikringstekniske avsetninger i finansforetaksloven § 14-7.¹ De nye reglene innebar endringer i selskapenes forsikringstekniske avsetninger, når det gjelder klassifisering, sammensetning og samlet størrelse. For mange skadeforsikringsforetak medførte endringene en betydelig reduksjon i de påkrevde forsikringstekniske avsetningene.² Dette skyldes særlig at avsetningene under Solvens II skal tilsvare forventede kostnader/utbetalinger og tilknyttede kostnader. Reserver for å håndtere variasjoner i utbetalingene og uventede utbetalinger, som tidligere ble fanget opp av sikkerhetsavsetninger, skal under Solvens II sikres gjennom solvenskapitalkrav (krav til ansvarlig kapital). For livsforsikrings- og pensjonsforetakene medførte de nye reglene mer beskjedne endringer i nivået på samlede forsikringstekniske avsetninger, og samlet sett har avsetningene for disse foretakene økt noe. Avsetningene under Solvens II vil være vesentlig mer volatile enn tidligere avsetninger, blant annet som følge av utslag av endringer i rentenivået. Dette gjelder spesielt for avsetningene for livsforsikringsforpliktelser.

I et høringsnotat av 21. mai 2015 foreslo departementet en regel om at inntektsfradraget for avsetninger i forsikrings- og pensjonsforetak ved skattefastsettingen skulle baseres på forsikringstekniske avsetninger etter Solvens II-reglene. Dette skulle implementeres med virkning fra og med 2016. Bakgrunnen for forslaget var at fradrag basert på Solvens II-reglene gir et riktigere skattemessig kostnadsfradrag enn datidige forsikringsavsetninger. Løsningen ville også være mer robust overfor skattemessig motiverte tilpasninger. I tillegg ville regelverket bli enklere ved at den særlige

¹ Pensjonskasser ble ikke omfattet av Solvens II-regelverket fra 1. januar 2016. I et høringsnotat av 16. september 2016 foreslo Finanstilsynet at pensjonskassene underlegges en forenklet versjon av Solvens II-kravene: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-nye-kapitalkrav-for-pensjonskasser/id2512815/>

² Jf. Finanstilsynets beregninger i notat av 19. juni 2014. Den offentlige versjonen av tilsynets notat er tilgjengelig på regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/02a824f451d04eca8aaf3a9259ccce40/vedlegg-fra-finanstilsynet-problemstillinger-knyttet-til-gjennomforingen-av-solvens-ii.pdf>.

skattemessige avgrensningen av avsetninger som er nødvendige for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene ville bortfalle.

Det skattemessige fradraget for avsetninger til naturskadefond, garantiordningen for skadeforsikring, og risikoutjevningsskjemaene for livsforsikringsselskaper skulle etter høringsforslaget av 21. mai 2015 videreføres.

Beskatningen av forsikrings- og pensjonsforetakene foregår i praksis slik at det er endringen i samlede avsetninger i løpet av skatteleggingsperioden som fradragsføres eller skattlegges. Det vil si at dersom avsetningene som gjelder forsikringsforpliktelser som foreligger ved utgangen av skatteleggingsperioden er høyere enn avsetningene som gjaldt forsikringsforpliktelser som forelå ved utgangen av forrige skatteleggingsperiode, får forsikrings- eller pensjonsforetaket et fradrag tilsvarende økningen. Det er altså økningen i totalfradraget som i praksis føres til fradrag i skattefastsettingsskjemaene. Motsatt vil en reduksjon av totalfradraget (sammenlignet med fjoråret) føre til inntekt i skattefastsettingsskjemaene.

En reduksjon i netto fradragsberettigede avsetninger som følge av endrede forsikringstekniske regler ville innebåret en økt skattepliktig inntekt for den skatteleggingsperioden hvor endringen etter høringsforslaget av 21. mai 2015 skulle gjennomføres, det vil si for 2016. De fleste skadeforsikringsselskapene hadde i 2015 (og har fremdeles) skattemessige avsetninger som overstiger avsetningskrav under Solvens II. For livsforsikringsforetakene ville konsekvensene av å basere fradraget på de nye avsetningsreglene vært av mindre betydning ved overgangen. De årlige avsetningsfradragene etter høringsforslaget av 21. mai 2015 ville blitt noe lavere fremover, avhengig av tilvekst i forsikringsavtaler mv.

I høringsrunden vedrørende departementets høringsnotat av 21. mai 2015 hevdet flere instanser at det er prinsipielt riktig å beholde en løsning som gir fradrag for alle midler som kan anses å sikre mulige fremtidige forpliktelser. Dette ble knyttet til et særlig

behov for å sikre kundenes interesser. Høringsinstansene med tilknytning til næringen hadde sterke innvendinger mot netto inntektsføring av overskytende avsetninger. Det ble anført at selskapene rammes urimelig hardt, og at soliditeten og konkurransekraften svekkes. Det ble også antydnet mulig strid med Grunnlovens forbud mot tilbakevirkende lovgivning.

Skattedirektoratet bemerket blant annet at dagens regelverk har ført til store fremførbare underskudd for livsforsikringsforetakene, og at en ny regel bør utformes slik at avsetningsfradrag ikke kan generere stadig nye underskudd.

Pensjonskasseforeningen påpekte i høringen at kapitalkravene for pensjonsforetak inntil videre ville være basert på Solvens I-bestemmelsene, og at det i utgangspunktet er lite rimelig og lite hensiktsmessig at fradraget for pensjonsforetak skal baseres på soliditetsregler som ikke gjelder for denne gruppen.

Advokatforeningen uttalte i høringsrunden blant annet at bakgrunnen for regelen i dagens skattelov fremstår som velbegrunnet ut i fra de særlige hensyn som gjør seg gjeldende på forsikringsområdet. Det burde etter foreningens syn fortsatt gis fradrag for avsetninger til forsikringstilfeller ut over det forventede. Etter foreningens oppfatning måtte forsikringskundernes trygghet få prioritet. Kundene burde derfor ikke eksponeres for risiko knyttet til at skattemyndighetene ville ta en for stor del av de midler som over tid trygger forsikringsordningene.

Når det gjelder livsforsikring, viste *Finans Norge* blant annet til at fradrag basert på avsetninger beregnet ved neddiskontering av fremtidige forpliktelser vil gi store utslag og liten forutsigbarhet for livsforsikringsforetakene.

Instanser knyttet til sjøforsikringsforetakene viste blant annet til konkurransemessige konsekvenser av forslaget, og pekte på muligheten for alternative løsninger som tar hensyn til konkurranseforhold og risikoprofil for slike foretak.

Departementet kom etter å ha vurdert høringsinnspillene til at det var behov for mer tid til å utrede endringsforslaget. Departementet fremmet derfor ikke forslaget til endringer som ble beskrevet i høringsnotatet i forbindelse med nasjonalbudsjettet for 2016. I stedet foreslo departementet en endring i skatteloven § 8-5 første ledd slik at det fremgår at fradraget inntil videre skal beregnes på samme måte som etter dagjeldende regler, jf. Prop. 1 LS (2015-2016) punkt 7.5. Denne lovendringen ble senere vedtatt, jf. lov av 18. desember 2015 nr. 115.

I Prop. 1 LS (2015-2016) varslet departementet at en ville arbeide videre med å utrede et forslag til nye avsetningsregler som kan tre i kraft tidligst med virkning fra og med skattleggingsperioden 2017.

I tråd med skatteforliket i Stortinget er det innført en finansskatt fra og med skattleggingsperioden 2017, jf. Prop. 1 LS (2016-2017) kapittel 6. Formålet er å beskatte noe av merverdien i finansiell tjenesteyting, som i dag er unntatt fra merverdiavgift. Finansskatten består av to elementer: En ekstraskatt på 5 prosent av lønnsgrunnlaget i finanssektoren, samt at satsen på alminnelig inntekt for sektoren er videreført på 2016-nivå (25 prosent). I Innst. 3 S (2016-2017) kapittel 6 pekte finanskomiteen i forbindelse med innføring av finansskatten på at det må vurderes hvordan en kan rette opp eksisterende svakheter i regelverket som gjør at skattegrunnlaget i finansnæringen er mindre enn det hadde vært i et nøytralt skattesystem. Forslagene i dette høringsnotatet vil innebære en oppfølging av komiteens merknad når det gjelder skattlegging av forsikrings- og pensjonsforetak. Dagens regler gir grunnlag for asymmetrier og ubegrunnede fradrag. Innføring av en finansskatt på overskudd forutsetter at slike svakheter rettes opp. I motsatt fall vil skjevhetene forsterkes med innføringen av finansskatt.

2 OM TIDFESTING – REGNSKAPSLOVGIVNINGEN OG MARKEDSVERDIPRINSIPPET

Regnskapsmessig tidfestes gevinster og tap på finansielle instrumenter i en viss utstrekning etter markedsverdiprinsippet. Det er flere ganger vurdert å innføre markedsverdiprinsippet som en generell tidfestingsregel for skattlegging av finansielle instrumenter i banker mv.

Kapitalbeskatningsutvalget mente at selv om skattesystemet for øvrig er basert på realisasjonsprinsippet, er det grunn til å vurdere om et markedsverdiprinsipp som tidfestingsregel for gevinster og tap på finansielle instrumenter i banker mv. kan være egnet.³

Finans Norge ga i sin høringsuttalelse til utvalgets utredning uttrykk for at skattemessig tidfesting i banker mv. bør skje i henhold til regnskapslovgivningens regler. I denne forbindelsen uttalte Finans Norge:

«For finansinstitusjoner som ikke benytter IFRS, og dermed i mindre grad bruker markedsverdiprinsippet for regnskapsformål, bør det på samme måte være et sammenfall mellom prinsipper for verdifastsettelse for skatte- og regnskapsformål, slik at verdifastsettelse for skatt og regnskap blir symmetrisk uavhengig av regnskapsstandard. Departementet bør samtidig se på om en tilsvarende endring bør gjennomføres for skadeforsikringsselskaper.

Livsforsikringsselskaper fører finansielle anleggsmidler til amortisert kost både regnskapsmessig og skattemessig. En endring som foreslått av utvalget må derfor ikke omfatte livsforsikringsselskaper.»

³ Jf. NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi punkt 9.6 på side 238.

I Meld. St. 4 (2015–2016), som fulgte opp utvalgets innstilling, uttalte departementet blant annet under punkt 11.2.1:

«En type næringsvirksomhet bør ikke ha særlige tidfestingsregler, med mindre det foreligger særskilte hensyn som tilsier dette. Departementet finner ikke at det er tilstrekkelig godtgjort at det bør innføres et særskilt tidfestingsprinsipp for finansielle instrumenter i banker mv. Dessuten er markedsverdiprinsippet heller ikke gjennomført fullt ut i regnskapslovgivningen for banker mv. Departementet mener derfor at realisasjonsprinsippet bør videreføres som tidfestingsregel for gevinst og tap på finansielle instrumenter i banker mv.»

I dette høringsnotatet foreslås nye regler for skattlegging av forsikrings- og pensjonsforetak som på noen punkter innebærer at skattemessig tidfesting skal bygge på regnskapsregler, herunder også markedsverdiprinsippet der dette ligger til grunn for regnskapsmessig verdivurdering. Bakgrunnen for forslaget er ikke et synspunkt om at tidfestingsreglene i skatteloven generelt bør samsvare regnskapslovgivningen eller et markedsverdiprinsipp.

For skadeforsikringsforetak foreslås det at avsetningsfradraget skal svare til visse regnskapsmessige størrelser.⁴ Dette innebærer en tilnærming til et prinsipp om det gis fradrag for avsetninger forsikringsforpliktelser som svarer til forventede fremtidige kostnader. Formålet med endringen er altså at fradraget skal begrenses til kostnader som sannsynligvis vil måtte dekkes.

For livsforsikrings- og pensjonsforetak foreslås det å innføre skattemessig tidfesting av inntekter og kostnader knyttet til eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen (kundemidlene) i samsvar med regnskapet.⁵ Formålet med

⁴ Avsetning for ikke opptjent bruttopremie, avsetning for ikke avløpt risiko og brutto erstatningsavsetning, jf. punkt 3 nedenfor.

⁵ Jf. punkt 4 nedenfor.

endringen er å motvirke skatteeffekten av avsetningsfradrag som ikke svarer til skattlagt inntekt. En annen måte å motvirke denne effekten kunne være å fjerne fradrag retten for slike avsetninger. Praktisk er imidlertid en løsning med skattemessig tidfesting av inntekter og utgifter knyttet til kundemidlene i samsvar med regnskapet enklere å gjennomføre og mer robust med hensyn til mulige endringer i regnskapsreglene for avsetninger. Formålet er ikke å innføre samsvar mellom skatteregler og regnskapsregler generelt. Inntekter og kostnader som ikke er knyttet til eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen (kundemidlene), men knyttet til foretakets midler, skal etter forslaget ikke tidfestes i samsvar med regnskapet.

3 FORSLAG TIL ENDRINGER FOR SKADEFORSIKRINGSFORETAK

3.1 Generelt om skadeforsikring

Skadeforsikring skiller seg fra livs- og pensjonsforsikring ved at det tradisjonelt ikke er knyttet sparekapital til skadeforsikringsproduktene. I skadeforsikring blir de forsikringstekniske avsetningene ikke fordelt og tilordnet henholdsvis foretaket og de enkelte forsikringskontraktene. På skadeforsikringsområdet foreligger det derfor ikke noe skille mellom forsikringskundernes andel og foretakets andel av forvaltningskapitalen, og det er ikke grunnlag for en fordeling av årets finansavkastning eller overskudd mellom foretak og forsikringstakeren slik som i livs- og pensjonsforsikring. All finansavkastning er foretakets.⁶

Det samlede premievolum i skadeforsikringsmarkedet er etter hvert blitt betydelig og utgjorde i 2016 om lag 66,3 milliarder kroner, basert på tall fra Statistisk Sentralbyrå.⁷

På produksiden skiller skadeforsikring seg fra livsforsikring ved at forsikringskontraktene er ettårige og ved at selskapets forpliktelse normalt vil bestå i

⁶ Jf. NOU 2008:20 Skadeforsikringsselskapenes virksomhet – Utredning nr. 20 fra Banklovkomisjonen punkt 3.2.3.

⁷ <https://www.ssb.no/bank-og-finansmarked/statistikker/forsikring/aar/2017-07-13>

utbetaling av et engangsbetrag. Det er to hovedtyper av produkter innenfor skadeforsikring: Tingsforsikringer og personforsikringer. (Skillet mellom tings- og personforsikringer følger ikke det konsesjonsmessige skillet mellom skade- og livsforsikringer.)

I skadeforsikring er det også et skille mellom såkalte langhalede og korthalede produkter. For enkelte produkter (de langhalede produktene) kan det gå lang tid mellom tidspunktet for innbetaling av premien og tidspunktet for utbetaling av erstatning (durasjon). Person- og trafikksforsikring (personskader) har særlig lang durasjon. Lang durasjon kan forsterke betydningen av skattemessig fradrag for avsetninger, ettersom fordelene ved en skattekreditt knyttet til fradraget øker med skattekredittens varighet. Likevel vil størstedelen av skattekreditten oppløses i løpet av skattleggingsperioden, også innenfor bransjer med lang durasjon, fordi dekningsperioden og dermed forsikringsforpliktelsen opphører uten at skade er inntruffet.⁸

For å møte den fremtidige risikoen gjøres det avsetninger for regulatoriske og regnskapsmessige formål. Avsetningen er et mål på selskapenes fremtidige forsikringsforpliktelser (potensiell gjeld til kundene). Formålet med beregningen av kravet til et skadeforsikringsforetaks forsikringstekniske avsetninger er å få en forsvarlig tallfesting av nåverdien av de forpliktelser selskapet har til sine kunder knyttet til inngåtte, bindende kontrakter og å sikre at det er eiendeler i foretaket til å dekke de fremtidige forpliktelsene. I tråd med dette skal avsetningene motsvares av forsikringsforetakets eiendeler, jf. finansforetakslovens § 14-7 annet ledd.

3.2 Ny hovedregel om fradrag for avsetninger i skadeforsikringsforetak

Frdrag for avsetninger etter skatteloven § 8-5 første ledd gjøres for ikke opptjent premie (og ikke avløpt risiko), for fremtidige, uavklarte erstatninger og for sikkerhet med hensyn til mulig, men ikke sannsynlig ansvar. Utgangspunktet er de tidligere

⁸ Se nærmere om dette under punkt 3.7 nedenfor.

bestemmelsene i forsikringsvirksomhetsloven §§ 12-10 flg. som har dannet grunnlag for regnskapsmessige avsetninger og for det vesentlige også for skattefradraget.⁹

De skadeforsikringsforpliktelsene som det gis fradrag for gjelder forsikringstilfeller som kan oppstå i løpet av dekningsperioden for eksisterende avtaler, det vil si normalt innen utløpet av skattleggingsperioden, eller som er oppstått i tidligere skattleggingsperiode men ikke gjort opp. Forpliktelsene løses opp på en av to måter: Ved at det avklares at det ikke oppstår et forsikringstilfelle i løpet av dekningsperioden, eller ved at et forsikringstilfelle oppstår og gjøres opp. I begge tilfeller må fradraget tilbakeføres. Dette i motsetning til situasjonen i livsforsikring, der kundens midler ikke skal tilordnes foretaket.

Dersom det i skadeforsikring inngås avtale om dekning for en ny periode (typisk ved at det inngås avtale om at gjeldende dekning forlenges) oppstår nye forpliktelser for foretaket knyttet til mulige forsikringstilfeller i denne perioden.¹⁰ Teknisk beregnes det årlige fradraget på skattefastsettingsskjemaene som en nettostørrelse, slik at det er endringen i samlede avsetninger i løpet av skattleggingsperioden som skattlegges eller fradragsføres. På grunn av inntrufne skader kan det likevel gjenstå noe av sikkerhetsavsetningen (og erstatningsavsetningen) i noen år. I «langhalede» bransjer, som motorvognforsikring, kan deler av tilbakeføringen komme flere år etter premieinnbetalingen.¹¹ Den største delen av inntektsføringen vil likevel gjennomføres i det påfølgende året i alle bransjer.

I det tidligere regelverket om forsikringsteknisk sikkerhetsavsetning ble det fastsatt et minstekrav, men ingen øvre grense for avsetningen. I tilfeller der et foretaks

⁹ Se nærmere om premieavsetning, erstatningsavsetning og sikkerhetsavsetning nedenfor under punkt 3.2.3.

¹⁰ Som i andre bransjer skjer det ofte en automatisk fornyelse av forsikringsavtaler, det vil si at avtalen fornyes dersom den ikke blir sagt opp. Det beregnes likevel ikke forsikringsforpliktelser basert på antakelser om at avtaler vil fornyes.

¹¹ Se om durasjon i skadeforsikring under punkt 3.1.

forsikringsportefølje ble redusert, ble som regel også minstekravet til sikkerhetsavsetning lavere, men dette medførte ikke noe krav om å redusere den faktiske sikkerhetsavsetningen. I skatteloven er det imidlertid stilt et krav om at avsetningen må være «nødvendig» for å dekke eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede. Det er derfor ingen tvil om at skattemessige fradrag for avsetninger i skadeforsikring er midlertidige. Det er en kobling mellom faktiske, eksisterende forsikringsforpliktelser og avsetningenes størrelse.

3.2.1 Kontrollmessige problemer mv. knyttet til gjeldende regler

Fra og med 2016 plikter skadeforsikringsforetak å følge Solvens II-reglene for forsikringstekniske avsetninger, jf. punkt 1.5 ovenfor. I et høringsnotat av 21. mai 2015 foreslo departementet en regel om at inntektsfradraget ved skattefastsettingen for avsetninger i forsikrings- og pensjonsforetak skulle baseres på forsikringstekniske avsetninger etter Solvens II-reglene. Som nevnt under punkt 1.5 ble høringsforslaget ikke fulgt opp i forbindelse med nasjonalbudsjettet for 2016. I stedet ble det i 2015 vedtatt en endring i skatteloven § 8-5 slik at det fremgår at fradraget inntil videre skal beregnes på samme måte som før, jf. Prop. 1 LS (2015-2016) punkt 7.5. Presiseringen i skatteloven § 8-5 første ledd annet punktum innebærer at det ikke skal tas hensyn til endringer i avsetningskrav etter finansforetaksloven i 2016 og fremover som følge av Solvens II.

På sikt er det ikke hensiktsmessig å basere inntektsfradraget for avsetninger i skadeforsikringsforetak på et forsikringsregelverk som ikke lenger er gjeldende. Beregningen av disse avsetningene er utelukkende begrunnet i skattereglene, noe som kan øke risikoen for skattemessige tilpasninger.

Før 2016 var premieavsetningen, erstatningsavsetningen og sikkerhetsavsetningen etter de tidligere bestemmelsene i forsikringsvirksomhetsloven §§ 12-10 flg. de sentrale forsikringstekniske størrelsene som et mål på forsikringsforpliktelsen. Disse størrelsene har dannet grunnlag for regnskapsmessige avsetninger og for det

vesentlige også for skattefradrag etter skatteloven § 8-5. Selv om disse avsetningene ikke lenger er relevante for forsikringstekniske eller regnskapsmessige formål, danner avsetningene grunnlag for skattemessig fradrag etter skatteloven § 8-5 første ledd, ettersom avsetningsfradrag inntil videre skal beregnes på samme måte som før 2016. Avsetningene kan i korte trekk beskrives slik:

Premieavsetningen skal dekke uopptjent premie. Med uopptjent premie menes den forholdsmessige delen av innbetalt forsikringspremie som tilsvarende den gjenværende perioden av forsikringskontrakten. Premieavsetningen er nedad begrenset til uopptjent premie, men skal settes til et høyere beløp, dersom summen av beregnede erstatningskostnader og saksbehandlingskostnader knyttet til fremtidige skader overstiger uopptjent premie. Erstatningsavsetningen skal dekke skadetilfeller som har inntruffet, men som ikke er ferdig oppgjort. Minstekravet til sikkerhetsavsetninger bestemmes i prinsippet indirekte ved et krav om at summen av minstekravene til premieavsetning, erstatningsavsetning og sikkerhetsavsetning skal dekke de samlede forsikringsforpliktelser med 99 prosent sannsynlighet. Grovt sett er sikkerhetsavsetningene en sikkerhet for utbetalinger mv. som overstiger de forventede utbetalingene, det vil si en sikring av utgifter som kan påløpe dersom det skulle inntreffe flere og/eller dyrere forsikringstilfeller enn forventet.¹²

Opprinnelig omfattet fradragsretten etter bestemmelsen som nå gjenfinnes i skatteloven § 8-5 første ledd ikke avsetninger til sikkerhetsfond. I 1958 ble bestemmelsene i skattelovene av 1911 endret ved at ordene «eller sikre» ble lagt til i første punktum, og annet punktum ble opphevet.¹³ Det fremgår av forarbeidene til lovendringen at tilføydelsen av ordet «sikre» refererer til avsetningene til

¹² Til sammenligning stiller Solvens II-regelverket krav om at erstatningsavsetningen for skadeforsikringsforpliktelser skal være uten sikkerhetsmarginer og diskonteres (det vil si utgjøre et «beste estimat»). Videre skal det gjeldende kravet til sikkerhetsavsetninger i skadeforsikring erstattes av en risikomargin. Dette vil innebære at de forsikringstekniske avsetningene for et flertall av skadeforsikringsselskapene vil bli betydelig lavere enn de tidligere avsetningene.

¹³ Lov av 4. juli 1958 nr.2.

sikkerhetsfondet.¹⁴ Selv om sikkerhetsfondets oppgave er å tjene som en ekstra sikkerhet under fremtidige ekstraordinære påkjenninger, ble det lagt avgjørende vekt på at forsikringslovgivningen hadde funnet det påkrevd å påby en slik sikkerhetsreserve ved siden av forsikringsfondet for å sikre oppfyllelsen av forsikringstakernes rettmessige krav til enhver tid.

Bestemmelsen i skatteloven av 1911 § 51 tredje ledd ble videreført i skatteloven av 1999 § 8-5 første ledd første punktum. I prinsippet gir bestemmelsen i skatteloven § 8-5 uttrykk for et eget vilkår; den gjelder avsetninger som er «nødvendige» for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene. I praksis har forsikrings- og pensjonsforetakene i stor grad fått fradrag for sine avsetninger i tråd med påstand ved skattefastsettingen.

Den tidligere sikkerhetsavsetningen for skadeforsikringsforetak, jf. den tidligere forsikringsvirksomhetsloven § 12-13, er avviklet som følge av innføringen av nye regler for forsikringstekniske avsetninger i forbindelse med implementeringen av Solvens II-direktivet og gjenfinnes heller ikke i regnskapslovgivningen. Sikkerhetsavsetningen er dermed nå en rent skattemessig størrelse. Avsetningen skulle sammen med premieavsetningen og erstatningsavsetningen dekke selskapets beregnede forsikringstekniske ansvar til enhver tid. Avsetningen inngikk i solvenskapitalen etter det tidligere regelverket i forsikringsvirksomhetsloven og er reelt sett en mellomting mellom en gjeldspost og en egenkapitalpost.

Finanstilsynet beregnet frem til og med 2015 parametere til bruk ved beregning av minstekravet til forsikringsteknisk avsetning. Etter innføringen av Solvens II utarbeider Finanstilsynet ikke lenger nye beregningsparametere for sikkerhetsavsetninger. Dette kan gi behov for enkelte tilpasninger. Skatteetaten aksepterer at selskaper som benytter minstekrav for sikkerhetsavsetningen som grunnlag for beregning av skattefradrag

¹⁴ Jf. Ot. prp. nr. 28 (1958) punkt 6.

etter skatteloven § 8-5, for skattleggingsperioder etter 2015 legger uendret til grunn de samme parameterne som ble benyttet for beregningen av minstekravet for sikkerhetsavsetningen for skattleggingsperioden 2015.¹⁵ De skattemessige avsetningene baseres derfor i utgangspunktet på parameterne utarbeidet for 2015. Parameterne endres normalt lite fra år til år, men gjeldende skatteregler vil gradvis bli mer utdatert, fordi de gamle parameterne som må brukes ved beregning av avsetninger, kan bli stadig mer misvisende.

Videre er det ikke mulig for alle foretak å anvende parameterne som ble benyttet for skattleggingsperioden 2015. Dersom det for enkelte selskap ikke er mulig å anvende parameterne for 2015 ved beregningen av sikkerhetsavsetningen for senere skattleggingsperioder, vil sikkerhetsavsetningene for senere skattleggingsperioder måtte legges på samme nivå som for inntektsåret 2015.

For skadeforsikring ga forsikringsavsetningsreglene som gjaldt til og med 2015, og som fortsatt danner utgangspunkt for beregning av skattemessige avsetninger, anvisning på minimumsgrenser. Det vil si at det er tillatt med avsetninger som er større enn de tidligere minstekravene etter forsikringslovgivningen. Mange skadeforsikringsselskaper har operert med til dels betydelige sikkerhetsavsetninger utover minstekravet.¹⁶ Det er krevende for skattekontoret å kontrollere hvorvidt en konkret avsetning er «nødvendig» for å dekke eller sikre kundeforpliktelsene etter gjeldende regler. De tekniske utregningene som ligger bak avsetningene er relativt komplekse og beror på flere skjønsmessige faktorer og foretaksspesifikke forutsetninger. Dette innebærer at det i stor grad er foretakene selv som har satt premissene for hva som er «nødvendige» avsetninger. Dette er et argument for at de skattemessige avsetningene bør knyttes til et mål som er mer etterprøvbart.

¹⁵ Se Skattedirektoratets uttalelse av 29. april 2016:

<http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Uttalelser/Prinsipputtalelser/skattemessig-fradrag-for-avsetninger-i-skadeforsikringsselskap-8211-minstekrav-til-sikkerhetsavsetninger/>

¹⁶ Jf. punkt 2.1.4 i høringsnotat av 22. mars 2015 utarbeidet av Finanstilsynet om endringer i regnskapsregler som følge av Solvens II.

3.2.2 Om tidfesting av kostnader i skadeforsikring

Et utgangspunkt er at fradragsreglene for skadeforsikringsforetak bør følge de generelle prinsippene for pådragelse og tidfesting som følger av skatteloven, dersom det ikke er særlige grunner til å fravike disse prinsippene. Under Solvens II skal det oppfylles avsetnings- og kapitalkrav som skal sikre forsikringstakernes rett til dekning. Som for andre næringsdrivende, må det prinsipielt riktige utgangspunktet være at behovet for kapital i forsikringsforetak dekkes med beskattede midler.

Kapitalbeskatningsutvalget påpekte i sin utredning at finansiell sektor ikke bør beskattes lempeligere enn andre sektorer gjennom særregler i selskapsskatten. I utredningen under punkt 9.6 på side 237 (annen spalte) heter det:

*«Finansiell sektor bør heller ikke beskattes lempeligere enn andre sektorer gjennom særregler i selskapsskatten. Utvalget mener særregelen om avsetninger til forsikringsfond i skatteloven § 8-5 bør vurderes nærmere. Fradraget etter skatteloven § 8-5 er sammenfallende med de aktuelle avsetningene etter forsikringslovgivningen og regnskapsreglene, som kan gi uheldige skatteeffekter.»*¹⁷

I Meld. St. 4 (2015–2016), som fulgte opp utvalgets innstilling, uttalte departementet under punkt 11.2.2:

«Departementet ser at det er en del svakheter i skattereglene for forsikringsselskap og at det kan være behov for en helhetlig gjennomgang. Et nytt regelverk for kapitalkrav og verdivurdering av de forsikringstekniske avsetningene i forsikringsvirksomhet (Solvens II) trer i kraft 1. januar 2016. Departementet har hatt på høring et forslag til endringer i den skattemessige behandlingen av forsikringsmessige avsetninger med utgangspunkt i Solvens II. Basert på høringsinnspillene mener departementet at det er behov for en nærmere

¹⁷ Jf. NOU 2014:13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.

vurdering av enkelte elementer av forslaget. Departementet foreslår derfor å utsette innføring av nye regler som tidligst kan tre i kraft fra og med inntektsåret 2017.»

Bestemmelsen i skatteloven § 8-5 første ledd, som altså er videreført på tross av nye regler for forsikringstekniske avsetninger, skiller seg fra skattelovens hovedregler med hensyn til skattemessig pådragelse og tidfesting av kostnader.

For livs- og pensjonsforsikring foreligger det et skille (både forsikringsmessig og regnskapsmessig) mellom kundens og selskapets midler. I livs- og pensjonsforsikring fremstår derfor skatteloven § 8-5 første ledd første punktum som en ren tilordningsregel og som en presisering av alminnelige skatterettslige tilordningsprinsipper, hvor selskapet ikke skal skattlegges for inntekter som ikke tilflyter selskapet. I skadeforsikring foreligger det imidlertid ikke et skille mellom kundens og selskapets midler. Regelen i skatteloven § 8-5 første ledd første punktum innebærer derfor at det gis fradrag for fremtidige, mulige erstatningsutbetalinger til kundene.

Fradraget for avsetninger i skadeforsikringsforetak må ses i sammenheng med inntektsføringen av premieinntekter. Premieinnbetalinger inntektsføres skattemessig ved forfall, selv om forsikringsperioden faller i et senere år enn året der forfall inntreffer.¹⁸

Et ytterpunkt kan være en løsning som går ut på at fradrag ikke gis før det foreligger en ubetinget forpliktelse til å utbetale erstatning. Denne regelen forutsetter at premieinntekter tidfestes til den skattleggingsperioden som dekningen gjelder for. Uten særregler ville dette vært løsningen, jf. realisasjonsprinsippet for tidfesting i skatteloven § 14-2 annet ledd. Generelt hindrer realisasjonsprinsippet for tidfesting

¹⁸ Etter den nye forskriften om årsregnskap i skadeforsikringsforetak skal forfalt premie (betalt og forfalt premie) bare inntektsføres for så vidt premien er opptjent på balansedagen. Dersom denne regnskapsmessige løsningen er lagt til grunn av forsikringsforetaket også skattemessig, får det betydning for avsetningsfradraget, jf. punkt 3.2.3 nedenfor.

asymmetrier som kan oppstå dersom regnskapet legges til grunn for den skattemessige tidfestingen.

Etter departementets oppfatning er det likevel grunn til å innrømme fradrag for visse avsetninger til forsikringsforpliktelser i skadeforsikringsforetak. Fradrag for avsetninger innebærer at det skattemessige resultatet i større grad reflekterer den reelle økonomiske situasjonen for foretaket, forutsatt at avsetningene står i forhold til sannsynlige fremtidige kostnader.

Full avskjæring av fradrag for avsetninger vil også innebære et skarpt brudd med tidligere praksis og med regler i andre land, som Danmark og Sverige.^{19 20}

3.2.3 Departementets forslag

Departementet foreslår en endring i skatteloven § 8-5 første ledd slik at avsetningsfradraget for skadeforsikringsforetak begrenses til avsetninger for sannsynlige fremtidige kostnader knyttet til forsikringsforpliktelser. Fradragsregelen er basert på følgende regnskapsmessige balansestørrelser:

1. Avsetning for ikke opptjent bruttopremie
2. Avsetning for ikke avløpt risiko
3. Brutto erstatningsavsetning

¹⁹ Danske skadeforsikringsselskaper gis fradrag for avsetninger til forsikringsforpliktelser. Avsetningsfradraget begrenset med hensyn til avsetninger som foretas på bakgrunn av skattefrie aksjeinntekter mv. Danmark fjernet muligheten til fradrag for avsetninger til sikkerhetsfond i 1989 (med et snevert unntak for små gjensidige selskap). Tidligere avsetninger til sikkerhetsfond skal i visse tilfeller inntektsføres, herunder ved opphør av forsikringsvirksomheten.

²⁰ Svenske skadeforsikringsforetak gis fradrag for «forsikringstekniske avsetninger for egen regning» og «avsetninger til sikkerhetsreserven». Den førstnevnte avsetningen skal svare til beløp som kreves for at selskapet skal kunne oppfylle alle forpliktelser som rimeligvis kan forventes å oppstå som følge av inngåtte forsikringsavtaler. «Sikkerhetsreserven» er en reserve for å dekke tap som følge av tilfeldige eller og andre forhold som er vanskelige å forutsi, likevel begrenset til det som er nødvendig for en «tilfredsstillende konsolidering».

Avsetningene under punkt 1 og 2 utgjør til sammen «premieavsetningen», mens avsetningen under punkt 3 er «erstatningsavsetningen» etter årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsforetak. Størrelsene er nærmere omtalt under punkt 3.2.3.1 og 3.2.3.2 nedenfor.

Løsningen er en tilnærming til et prinsipp om det gis fradrag for forsikringsforpliktelser som svarer til forventede (sannsynlige) fremtidige kostnader, basert på kunnskaper om skadefrekvens og skadeomfang i den aktuelle bransjen.

Etter forskriften om årsregnskap i skadeforsikringsforetak skal forfalt premie (betalt og forfalt premie) bare inntektsføres for så vidt premien er opptjent på balansedagen. Dersom denne regnskapsmessige løsningen er lagt til grunn av forsikringsforetaket også skattemessig, kan det etter gjeldende regler ikke samtidig kreves skattemessig fradrag for avsetning for balansestørrelsen ikke opptjent bruttopremie.

Ettersom det i dette høringsnotatet foreslås å gi fradrag for avsetning for ikke opptjent bruttopremie, foreslås det også en presisering i skatteloven § 14-28 tredje ledd om at premieinntekter i skadeforsikringsforetak skal tidfestes ved forfall.

Endringen i skatteloven § 8-5 første ledd innebærer at det fremover i tid ikke vil gis fradrag for nye, høye avsetninger etter hvert som tidligere avsetninger inntektsføres. De gamle avsetningene vil inntektsføres senest når utbetalingene skjer eller når selskapets dekningsforpliktelser faller bort, noe som normalt skjer når avtaleperioden utløper, i de fleste tilfeller ett år etter avtaleinngåelsen.²¹

Departementet presiserer at fradragsretten gjelder avsetninger for egen regning. Gjenforsikringsandelen av bruttoavsetningen er ikke fradragsberettiget. Slik er det også etter gjeldende regler.

²¹ Se punkt 3.7 nedenfor om ikrafttredelse av endringene.

Det vises til forslag til endringer i skatteloven § 8-5 første ledd og forslag til ny § 14-28 tredje ledd.

3.2.3.1 Nærmere om premieavsetningen

Finansdepartementet fastsatte 18. desember 2015 en ny forskrift om årsregnskap i skadeforsikringsforetak.²² Bestemmelsene om beregning av premieavsetning er gitt ved årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsselskaper § 3-5 første og annet ledd. Avsetningen består av to komponenter: Avsetning for ikke opptjent bruttopremie og avsetning for ikke avløpt risiko. Avsetning for ikke avløpt risiko foretas i praksis bare unntaksvis. Premieavsetningen vil derfor som hovedregel være lik avsetningen for ikke opptjent premie. Bestemmelsene i årsregnskapsforskriften § 3-5 første og annet ledd skal anvendes på samme måte i alle skadeforsikringsbransjer.

Etter § 3-5 første ledd i årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsforetak skal avsetning for ikke opptjent bruttopremie beregnes slik:

"Avsetning for ikke opptjent bruttopremie skal tilsvare den delen av forfalte bruttopremier som på balansedagen gjelder de ikke avløpte deler av forsikringenes dekningsperioder. Forfalt bruttopremie skal omfatte all bruttopremie frem til første hovedforfall uansett hvilken praksis som er lagt til grunn for bruk av terminpremier. Det skal ikke gjøres fradrag for kostnader av noe slag før den forfalte bruttopremien tidfestes."

Avsetning for ikke avløpt risiko beregnes etter § 3-5 annet ledd i årsregnskapsforskriften slik:

²² Forskrift 18. desember 2015 nr. 1775 om årsregnskap for skadeforsikringsforetak, fastsatt med hjemmel i lov 17. juli 1998 nr. 56 om årsregnskap m.v. (regnskapsloven) § 8-1 tredje ledd og § 10-1 første ledd. Se også høringsnotat utarbeidet av Finanstilsynet av 22. mars 2015 om endringer i regnskapsregler som følge av Solvens II, sendt på høring av Finansdepartementet 5. mai 2015.

"Avsetning for ikke avløpt risiko skal tilsvare forventede brutto erstatningskostnader og forventede direkte og indirekte skadebehandlingskostnader for skadetilfeller som på balansedagen ikke er inntruffet, men som forventes å inntreffe i perioden frem til første hovedforfall, i den grad disse kostnader ikke kan anses å være dekket av avsetningen for ikke opptjent bruttopremie."

Utgangspunktet for beregningen av premieavsetningen er bestemmelsen i § 3-5 første ledd, som innebærer at premieavsetningen settes lik ikke opptjent premie. I praksis er dette basert på en ren tidfesting av den forfalte premien.

I de tilfeller der ikke opptjent premie ikke er tilstrekkelig til å dekke forventede erstatningskostnader samt direkte og indirekte skadebehandlingskostnader, skal selskapet foreta en tilleggsavsetning (avsetning for ikke avløpt risiko) i samsvar med bestemmelsen i § 3-5 annet ledd. Erfaringene med avsetningsregelverket som var gjeldende frem til 1. januar 2016, tilsier at det kun er unntaksvis at et skadeforsikringsselskap må foreta avsetning for ikke avløpt risiko.²³ Bestemmelsen skal anvendes for hver skadeforsikringsbransje (og ikke kun for selskapets samlede forsikringsforpliktelser). Ifølge årsregnskapsforskriften § 5-9 tredje ledd skal det opplyses hvilke bransjer en eventuell tilleggsavsetning gjelder samt redegjøres for beregningsmetoden som er anvendt ved fastsettelsen av denne tilleggsavsetningen.

En (reell) avsetning for ikke avløpt risiko etter gjeldende bestemmelser vil i praksis bli reflektert i høye(re) skadeprosenter i etterfølgende regnskapsår.

Skadeforsikringsforetakene vil derfor i praksis ikke kunne benytte avsetningen for ikke avløpt risiko til å etablere skattemotiverte buffere i premieavsetningen, idet en slik

²³ Kilde: Finanstilsynet.

praksis vil bli avdekket gjennom analyser av bransjespesifikke skadeprosenter og kostnadsprosenter (eventuelt analyser av «combined ratio»).²⁴

3.2.3.2 Nærmere om erstatningsavsetningen

Ved innføring av Solvens II-regelverket med virkning fra 1. januar 2016 ble de tidligere forskriftene om minstekrav til forsikringstekniske avsetninger i skadeforsikring opphevet. Regnskapsmessige bestemmelser om erstatningsavsetningen er blitt innarbeidet i årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsselskaper, jf. forskriftens § 3-5 tredje til femte ledd samt § 5-9 fjerde ledd.²⁵

Av årsregnskapsforskriftens § 3-5 tredje ledd fremgår det at:

"Brutto erstatningsavsetning skal tilsvare de forventede fremtidige brutto erstatningskostnader for alle skadetilfeller som på balansedagen er inntruffet, men ikke oppgjort. Avsetningen skal omfatte forventede direkte og indirekte skadebehandlingskostnader i forbindelse med slike skadetilfeller. Det skal tas hensyn til forventede kostnadsøkninger."

Av forskriftens § 3-5 fjerde og femte ledd fremgår kriteriene som må oppfylles for å kunne diskontere erstatningsavsetningen. Spesielt kan ikke erstatningsavsetningen settes til et lavere beløp enn det som fremkommer når denne avsetningen verdivurderes i henhold til prisnivået på balansedagen. Dette innebærer at diskonteringsrenten ikke kan fastsettes høyere enn forventet fremtidig inflasjon.

En sammenlikning av de ovennevnte bestemmelser i årsregnskapsforskriften og bestemmelsene i finansforetaksloven § 14-7 flg. tilsier at for alle praktiske formål vil verdivurderingen av erstatningsavsetningen før diskontering gi (tilnærmet) samme

²⁴ «Combined ratio» er summen av skadeerstatningskostnader og andre forsikringsrelaterte driftskostnader for egen regning, målt i prosent av premieinntekter for egen regning. Størrelsen gir uttrykk for hvor lønnsom selve forsikringsvirksomheten er.

²⁵ Forskrift 18. desember 2015 nr. 1775 om årsregnskap for skadeforsikringsforetak.

resultat ved anvendelse av de to regelverkene. Det legges da til grunn at beste estimat (før diskontering) skal forstås på samme måte som forventningsverdien (før diskontering). Forskjellen mellom verdivurderingsprinsippene i de to regelverkene er med andre ord begrenset til effekten av ulike forutsetninger om diskonteringen av forpliktelsene. Det er følgelig begrenset hvor store forskjeller som kan oppstå mellom erstatningsavsetningene som legges til grunn for årsregnskapet og erstatningsavsetningene som legges til grunn for Solvens II-balansen.

Det følger av årsregnskapsforskriften § 5-10 første ledd annet punktum at skadeforsikringsselskaper i note til regnskapet skal gi opplysninger om avviklingsresultatet relatert til tidligere regnskapsperioder. Opplysningen skal gis for hver skadeforsikringsbransje. Begrepet avviklingsresultat er definert i forskriften.

Under det tidligere regelverksregimet har skadeforsikringsselskapene kunnet etablere skattemotiverte buffere i erstatningsavsetningen. I slike tilfeller har imidlertid selskapene måttet "nøytralisere" positive avviklingsresultater knyttet til eldre skadeårganger ved å øke erstatningsavsetningen relatert til de nyeste ("yngste") skadeårgangene. På noe sikt vil likevel en slik praksis bli avdekket gjennom analyser av hvordan anslagene på erstatningskostnader og skadeprosenter mv. har utviklet seg over tid for den enkelte skadeårgang innenfor en gitt skadeforsikringsbransje.

Solvens II-rapporteringen til tilsynsmyndighetene vil inneholde tilstrekkelig detaljerte data til å kunne avdekke forsøk på å foreta skattemotiverte tilleggsavsetninger ("buffere") som vist til foran.²⁶ For ordens skyld presiseres at en opprettelse av skattemotiverte tilleggsavsetninger vil være i strid med årsregnskapsforskriftens bestemmelser om forsikringstekniske avsetninger i skadeforsikring.

²⁶ Jf. skjemaene S.05.01 og S.19.01 i den tekniske standarden fastsatt av EU kommisjonen 2. desember 2015 ("Commission Implementing Regulation (EU) 2015/2450").

3.2.4 Forholdet til fremtidige endringer i regnskapsreglene

Norske forsikringsforetak utarbeider konsernregnskaper og selskapsregnskaper 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.

Regnskapsføring av forsikringsforpliktelser er regulert i IFRS 4 *Forsikringskontrakter*. Foreløpig er det ikke gitt spesifikke regler om måling av forsikringskontrakter i IFRS 4. Det er ventet at slike regler vil komme, med ikrafttredelse tidligst fra regnskapsåret 2019. Endringer i IFRS 4 vil kunne påvirke årlige avsetningsfradrag etter reglene som foreslås i dette høringsnotatet. Departementet legger til grunn at de endringene, som vil innebære mer fullstendige regler for innregning og måling i IFRS 4, ikke vil gjøre store utslag med hensyn til de størrelsene som etter høringsforslaget skal legges til grunn for skattemessige fradrag for avsetninger, og at det derfor trolig ikke vil være behov for tilpasninger i skattereglene som følge av de ventede endringene i IFRS 4.

3.3 Naturskadefondet og garantiordningen

Ting i Norge som er forsikret mot brannskade, skal også være forsikret mot naturskader.²⁷ Skadeforsikringsforetakene er med i Norsk Naturskadepool, som utligner erstatningskostnader mellom foretakene og sikrer gjenforsikring for den samlede virksomheten i poolen. De enkelte medlemmene i poolen avsetter i egen balanse sin andel av poolens samlede midler. Midlene knyttet til naturskadeavsetningen holdes og forvaltes av forsikringsforetaket, og inntekten fra forvaltningen av midlene tilfaller forsikringsforetaket.

²⁷ Jf. lov 16. juni 1989 nr. 70 om naturskadeforsikring og forskrift 21. desember 1979 nr. 3420 om instruks for Norsk Naturskadepool

Foretak som driver skadeforsikring i Norge er også medlemmer av Garantiordningen i skadeforsikring.²⁸ Dette er en lovfestet ordning som skal sikre utbetaling i forbindelse med krav knyttet til privatforsikringer og små og mellomstore næringslivsforsikringer. Foretakene avsetter en andel av brutto premier. Kapitalen beholdes i foretaket.

Departementets forslag i dette høringsnotatet avgrenser fradrag for avsetninger i skadeforsikringsselskaper til de regnskapsmessige størrelsene uopptjent bruttopremie, ikke avløpt risiko og brutto erstatningsavsetningen, jf. avsnitt 3.2.3 ovenfor. Dette innebærer at fradrag for avsetninger til naturskadefondet og garantiordningen ikke lenger skal innrømmes.

Fra 1. januar 2016 ble det innført ny årsregnskapsforskrift for skadeforsikringsvirksomhet.²⁹ Med innføringen av den nye forskriften ble det avklart at avsetning til naturskadefondet og garantiordningen skal klassifiseres som egenkapital, jf. forskriftens §§ 3-2 og 3-3.

I motsetning til avsetning for ikke opptjent bruttopremie, avsetning for ikke avløpt risiko og brutto erstatningsavsetning er avsetninger til naturskadefondet og garantiordningen ikke knyttet til konkrete forsikringsforpliktelser. Etter departementets vurdering bør det ikke innrømmes fradrag for avsetninger til naturskadefondet og garantiordningen, som er å anse som egenkapital.

Sammen med sikkerhetsavsetningene utgjør naturskadefondet de vesentligste avsetningene som ikke lenger vil være fradragsberettiget ved overgang til nye regler som foreslått i dette høringsnotatet. Foretakenes samlede avsetninger til naturskadefondet per 31. desember 2016 utgjør om lag 8,3 milliarder kroner.

²⁸ Jf. lov 6. desember 1996 nr. 75 (banksikringsloven) kapittel 2A og forskrift 22. desember 2006 nr. 1617 om garantiordning for skadeforsikring.

²⁹ Forskrift 18. desember 2015 nr. 1775 om årsregnskap for skadeforsikringsselskaper.

Avsetningene til garantiordningen utgjør om lag 1,5 milliarder kroner per 31. desember 2016.

Avsetningene til naturskadefondet og garantiordningen er av en annen karakter enn avsetninger for forsikringsforpliktelser i skadeforsikringsforetak. Avsetningene er ikke knyttet til konkrete forsikringsforpliktelser, og vil ikke inntektsføres i takt med at forsikringsforpliktelsene opphører, jf. punkt 3.2.3 ovenfor. Endringen som foreslås i dette høringsnotatet kan derfor innebære en forsert tidfesting av tidligere avsetninger til naturskadefondet og garantiordningen. Det kan tilsi en overgangsordning for disse avsetningene. Departementets foreslår at samlede avsetninger til naturskadefondet og garantiordningen ved utløpet av skattleggingsperioden 2017 kan settes av på en egen konto som kommer til beskatning ved avvikling av skadeforsikringsvirksomheten. Overgangsordningen er omtalt under punkt 3.8.2 nedenfor.

Det vises til forslag til endringer i skatteloven § 8-5 første ledd.

3.4 Sjøforsikring

3.4.1 Generelt

Sjøforsikring kan deles inn i fire hovedsegmenter:

1. Kystkaskoforsikring, herunder forsikring av fiskebåter og fraktefartøy
2. Selskaper som i all hovedsak tegner internasjonal sjøkaskoforsikring, herunder tidstap- og totaltapsforsikringer
3. P&I-forsikringer ("protection and indemnity insurance") eller ansvarforsikringer knyttet til ulike former for sjøtransport
4. Krigsrisiko (Spesialselskapet Den Norske Krigsforsikring for Skib, Gjensidig Forening (DNK))

I markedet for kystkaskoforsikringer er det i all hovedsak bare nasjonale forsikringsforetak som opererer. Av de store aktørene er det bare Gjensidige

Forsikring ASA som tegner forretning i denne bransjen. De øvrige aktørene består av mindre gjensidige sjøforsikringsselskap og sjøtrygdslag.

P&I-forsikring er en ansvarsforsikring for rederier som gir dekning for ansvar og tap som ikke omfattes av de ordinære forsikringer for skip og frakt. Disse omfatter skade på person eller tap av liv (f.eks. ved kollisjon, forlis eller arbeidsuhell) og skade på eller tap av gjenstand (f.eks. skade og manko på last, skader på last ved kollisjoner mv.). I tillegg omfatter forsikringen vanligvis også dekning av bl.a. felleshavaribidrag, fjerning av vrak og ferdselshindringer og oljesølansvar.

På verdensbasis har det i lang tid vært kun 13 gjensidige forsikringsselskaper (eller klubber ("clubs")) som har dekket denne type forsikringer. To av de største selskapene er norske – Assuranceforeningen Gard og Assuranceforeningen Skuld. Størsteparten av disse selskapenes operasjonelle virksomhet foregår fra Norge, men begge selskap har også registrert en betydelig del av virksomheten i Bermuda.

Et særtrekk ved P&I-selskapene er at disse selskapene praktiserer etterutlikning av premier i de tilfeller der den forhåndsbetalte premien ikke er tilstrekkelig til å dekke de samlede erstatningskostnader for de respektive forsikringsår. Slike tilleggspremier ("supplementary calls") kan innkreves i en periode på inntil to år etter utløpet av det aktuelle forsikringsåret.

De store norske (og nordiske) skadeforsikringsselskapene har i løpet av de siste tiårene gradvis trukket seg ut av det internasjonale markedet for sjøkaskoforsikring. De gjenværende norske selskapene i dette markedet er imidlertid relativt store aktører:

- Norwegian Hull Club (NHC) som er et resultat av fusjoner mellom tre tidligere selskaper som opererte i markedet for internasjonal sjøkaskoforsikring.
- Gard Marine & Energy Insurance AS som er et relativt nyetablert selskap i Norge. Gard har imidlertid tegnet (og tegner fortsatt) denne type forretning dels

fra et Bermuda-registrert selskap i "Gard-konsernet", dels gjennom etablerte filialer blant annet i Norge.

- Assuranceforeningen Skuld har ikke etablert et eget norsk selskap for internasjonal sjøkaskoforsikring, men tegner slik forretning gjennom et eget syndikat i Lloyd's-systemet (Skuld 1897).

Krigsforsikringen, det vil si Den Norske Krigsforsikring for Skib (DNK) er et spesialselskap som tilbyr norske (og i noen grad utenlandske) skip og borerigger dekning mot ulike former for krigsrisiko i hele verden. Selskapet er blant de største i verden på sitt område. DNK ble etablert i sin nåværende form i 1935 og har fra etableringen hatt beredskapsoppgaver for norsk skipsfart. De siste årene har DNK hatt om lag 450 medlemmer og forsikret om lag 3000 skip og borerigger. I sin uttalelse til departementets høringsnotat av 21. mai 2015 (jf. punkt 1.10) uttalte DNK blant annet dette om sin skattesituasjon:

«DNK har etter gjeldende regler dispensasjon fra kravet om egenkapital. Det betyr at alle eiendeler medgår til å dekke gjeldsposter i balansen, herunder sikkerhetsavsetningen. Det er ingen fri egenkapital i balansen. Dispensasjonen fra kravet om egenkapital betyr at resultatregnskapet til selskapet normalt ikke vil resultere i skattbart overskudd. I den grad premie og finansinntekter i et enkelt år overstiger utgifter til drift og krus utbetalinger vil overskuddet bli utgiftsført som en overføring til sikkerhetsavsetningen.»

Sjøforsikringsforetakene bør i utgangspunktet ha de samme skattereglene som andre deler av skadeforsikringssektoren. Generelt bør mest mulig av næringsvirksomhet beskattes ordinært, slik at skattesystemet kan bidra til at landets ressurser benyttes på en mest mulig effektiv måte. Å unnta virksomhet fra ordinær beskatning vil medføre tapte skatteinntekter og bidra til å uthule selskapsskattegrunnlaget. Slike unntak krever derfor en særlig begrunnelse.

Under punkt 3.2 ovenfor omtales en fradragsregel for skadeforsikringsselskaper basert på fradrag for forventede fremtidige kostnader. Som en tilnærming til en slik fradragsregel har departementet utarbeidet et forslag som tar utgangspunkt i regnskapsmessige premie- og erstatningsavsetninger. Denne regelen vil også omfatte sjøforsikringsforetak.

I forbindelse med forslaget i Finansdepartementets høringsnotat av 21. mai 2015 (jf. punkt 1.5 ovenfor) ble det av instanser med tilknytning til sjøforsikringsbransjen pekt på forhold ved bransjen som etter instansenes syn tilsier særlige skatteregler. *Cefor* (The Nordic Association of Marine Insurers) uttalte blant annet om forslaget:

«Cefor kan ikke støtte det foreliggende lovforslaget til endring i skattelovens § 8-5, da dette vil føre til en betydelig skatteskjerpelse og dermed redusert internasjonal konkurranseevne for våre norske medlemmer. For å sikre likeartede konkurranseforhold har norske sjøforsikringstilbydere behov for bufferkapital ut over de forsikringstekniske avsetninger slik de er definert i finansforetaksloven uten at denne kommer til ordinær beskatning. Behovet for slik bufferkapital, med samme funksjon som dagens sikkerhetsavsetning, er legitimt grunnet stor variabilitet i risikobildet der tilfeldig variasjon i størrelse og frekvensen av store skader spiller en betydelig rolle. Alternative løsninger som tar hensyn til næringens særegne, internasjonale konkurranseforhold og det enkelte selskaps/forenings risikoprofil behøver ikke nødvendigvis bli kompliserte sett i forhold til myndighetenes behov for kontrollmuligheter.»

I høringsrunden ble det også pekt på at endrede fradragsregler for gjensidige sjøforsikringsselskaper vil innebære at oppbygging av ny kapital gjennom tilskuddspremie fra medlemmene må skje med beskattede midler. Det blir da dyrere å hente inn kapital, noe som etter noen høringsinstansers oppfatning vil svekke de gjensidige sjøforsikringsselskapene i konkurransen med britiske sjøforsikringsselskaper. I Storbritannia er det ikke skatteplikt for premieinntekter i

gjensidige forsikringsselskaper. Finansinntekter beskattes likevel ordinært i britiske gjensidige forsikringsselskaper.

Etter departementets oppfatning er det ikke grunnlag for å etablere særlige regler for beskatning av sjøforsikringsforetak generelt. Som for annen virksomhet bør regelen være at nødvendig kapital må bygges opp med skattlagte midler. Det innebærer at premietilskudd må være av en slik størrelse at de dekker både behovet for kapital i selskapet og skattekostnaden. Gjeldende regler om avsetningsfradrag i skadeforsikringsforetak er utdaterte og ikke robuste med hensyn til skattemessig motiverte tilpasninger. Dette gjelder for sjøforsikringsselskaper som for andre skadeforsikringsforetak.

I utgangspunktet er det ikke grunn til å innføre eller opprettholde særlige skattelettelser for grupper av næringsdrivende på bakgrunn av lempeligere skatteregler i andre land. Som for skadeforsikring generelt er konkurranse fra virksomhet basert i andre land ikke et argument for å fravike de ordinære norske skattereglene.

3.4.2 Premieinntekter i reelt gjensidige sjøforsikringsforetak

Gjensidige sjøforsikringsforetak står i en særstilling. I reelt gjensidige sjøforsikringsforetak vil premieinntektene ikke fastsettes for å gi et overskudd på forsikringsvirksomheten. Eventuelle utbetalinger til medlemmene vil ha karakter av en utligning av for høye premier. Innbetalte premier skal dekke kostnader til drift og utbetalinger ved skader. Denne organisasjonsformen er blitt til etter medlemmenes ønske og med deres innflytelse.

Selv om driften ikke er ment å gi overskudd over tid, kan det i utgangspunktet påløpe skatt i enkelte år fordi utligning av resultat med medlemmene i forbindelse med sjeldne, men store skadeoppgjør innenfor sjøforsikring kan ta tid, og fordi det kan foreligge et behov for kapitaloppbygging. Dermed vil ordinær skatteplikt for overskudd knyttet til premieinntekter kunne hindre en realisering av samvirkeformålet for denne

bransjen.³⁰ Det kan tale for en særregel for reelt gjensidige sjøforsikringsforetak, slik at premieinntekter er skattefrie.

Gjensidige sjøforsikringsforetak er etter gjeldende regler i utgangspunktet skattepliktige for premieinntekter, men disse inntektene kommer i praksis ikke til beskatning fordi selskapene fradragsfører avsetninger. Dette gjelder også i stor utstrekning for finansinntekter. Det som er sagt ovenfor om skatteplikt som en hindring for realisering av samvirkeformålet i gjensidige sjøforsikringsforetak gjelder ikke for finansinntekter i foretakene.

Særregler for enkelte typer foretak kan reise spørsmål med hensyn til EØS-avtalens bestemmelser om statsstøtte. Etter EØS-avtalens artikkel 61 nr. 1 er offentlig støtte til næringsvirksomhet i utgangspunktet forbudt. Forbudet gjelder tiltak som innebærer en økonomisk fordel og som begunstiger enkelte foretak eller produksjonen av enkelte varer/tjenester (selektivitet).³¹

I EU-domstolens praksis og i uttalelser fra EU-kommisjonen er det åpnet for særlige skatteregler for samvirkeforetak som er "rene samvirkeforetak". Begrunnelsen er at slike særregler under visse forutsetninger kan anses som en naturlig og logisk del av skattesystemet, slik at selektivitetsvilkåret i statsstøtedefinisjonen ikke er oppfylt. Sagt på en annen måte må særreglene kunne begrunnes i generelle, bærende prinsipper for skattesystemet.

³⁰ Den Norske Krigsforsikring for Skib Gjensidig Forening (DNK) er i en spesiell situasjon, fordi den omfatter særlige risiki som skal avlastes. Dette gjelder en annen type dekning enn de som er mer konkurranseutsatt. DNK uttalte i høringsrunden i 2015 at en ville utvikle "storkrigsdekningen" som et forsikringstilbud dersom det daværende forslaget ble vedtatt, jf. DNKs høringsuttalelse til departementets høringsnotat av 21. mai 2015.

³¹ I tillegg til de nevnte vilkårene, stilles det krav om at støtten må være gitt av offentlige midler, at støtten må ytes til foretak som driver økonomisk virksomhet samt at støtten må vri eller true med å vri konkurransen og være egnet til å påvirke samhandelen mellom medlemmene.

EFTAs overvåkningsorgan (ESA) fattet 23. juli 2009 vedtak om at den tidligere ordningen med fradrag for avsetninger til felleseid andelskapital i visse samvirkeforetak innebar statsstøtte, og at ordningen ikke kan anses forenlig med statsstøtteregelverket i medhold av unntaksbestemmelser i EØS-avtalen.³² ESA syntes i sitt vedtak å åpne for særlige skatteordninger rettet inn mot "rene" samvirkeforetak. I dette ligger blant annet at foretakene har aktiv deltagelse fra medlemmene med hensyn driften av foretaket, og foretar individuell vurdering av medlemskapssøknader.

I september 2011 kom en avklarende dom fra EU-domstolen (saken om "Paint Graphos"). Dommen bekrefter ESAs synspunkter fra 2009, det vil si at en gjeninnføring av samvirkefradraget for avsetninger til felleseid andelskapital må antas å være i strid med EØS-avtalen. Dommen gir anvisning på at det kan være adgang til å gi særlige skatteregler for samvirkeforetak som er "rene samvirkeforetak". I dette ligger blant annet at foretakene har aktiv deltagelse fra medlemmene mht. driften av foretaket, og foretar individuell vurdering av medlemskapssøknader. Særlige skatteregler for "rene samvirkeforetak" må imidlertid kunne begrunnes i generelle, bærende prinsipper for skattesystemet. For eksempel kan særlige regler for beskatning av utbytte etter forholdene begrunnes med at samvirkeforetakenes egenart gjør særlige skatteregler nødvendig for å ivareta de generelle prinsippene for utbyttebeskatning. En fradragsordning som bare har til formål å gi skattelette til samvirkeforetak vil derimot ikke være i samsvar med EU-/EØS-retten.

EU-kommisjonen vedtok 19. mai 2016 en melding om når offentlige midler utgjør statsstøtte i henhold til EU-/EØS-reglene om statsstøtte. Meldingen inneholder blant annet en vurdering av selektivitet knyttet til særlige skatteregler for samvirker.

³² Fram til og med skattleggingsperioden 2004 kunne visse samvirkeforetak innenfor det etablerte samvirket i jordbruks-, fiskeri-, og forbrukersektorene kreve fradrag ved skattefastsettingen for avsetninger til felleseid andelskapital. Fradraget var begrenset oppad til 15 prosent av årets nettoinntekt. Fradrag kunne bare gjøres i inntekt av omsetning med medlemmene. Ordningen ble avviklet i 2005, se kapittel 16 i Ot.prp. nr. 1 (2004-2005).

Selv om ESAs, Kommisjonens og EU-domstolens praksis knytter seg til småskala-samvirker der medlemmene har et mer individuelt forhold til samvirkene, det vil si en interesse ut over det rent kommersielle, kan den gi en viss veiledning ved vurderingen av om en særregel for gjensidige sjøforsikringsselskaper er selektiv.

Selektivitetskriteriet gjelder også utenfor området for typiske småskala-samvirker, og en notifikasjon av særregler for gjensidige sjøforsikringsforetak må knyttes an til særlige forhold som gjelder selektivitetsvurderingen for denne sektoren.

Reelt gjensidige sjøforsikringsforetak kjennetegnes ved at selskapene ikke er opprettet med et formål om å gi medlemmene utdelinger av overskudd over tid, og at de praktiserer etterutlikning av premier i de tilfeller der den forhåndsbetalte premien ikke er tilstrekkelig til å dekke de samlede erstatningskostnadene for de respektive forsikringsår. Dersom selskapet tilbyr forsikringer til fast premie er driften ikke reelt gjensidig.

Departementet foreslår at gjensidige sjøforsikringsselskaper som oppfyller kravet om reell gjensidighet skal være fritatt for beskatning av premieinntekter. Skattefritaket skal ikke gjelde for andre inntekter i foretakene, det vil si finansinntekter. For å unngå mulig tvil om forholdet til EØS-avtalen vil særregelen bli notifisert til ESA. Formålet med notifikasjonen er å få en bekreftelse fra ESA av at tiltaket ikke innebærer offentlig støtte i EØS-avtalens forstand.

Det vil være skattekontoret som avgjør om vilkåret om reell gjensidighet er oppfylt. Skattekontoret må ved behov innhente opplysninger fra aktuelle foretak, blant annet om innkalling av tilleggspremier og om det er praktisert utlikning av overskudd og underskudd. Departementet antar at reell gjensidighet kan foreligge særlig blant selskaper som i dag betegner seg som gjensidige foreninger og som driver sjøforsikringsvirksomhet i et internasjonal marked. Det er vanskelig på forhånd å si med sikkerhet hvilke foretak som vil oppfylle vilkåret om å være reelt gjensidig. For enkelte selskaper kan det være mulig å endre vedtekter og praksis slik at en kommer

inn under nye regler, dersom forretningsmodellen en har valgt ikke utelukker en slik omlegging.

Overgangsregler for reelt gjensidige sjøforsikringsselskaper omtales nedenfor under punkt 3.8.3.

Det vises til forslag til ny skatteloven § 2-41.

3.4.3 Særlig om sjøtrygdslag

De norske sjøtrygdslagene er selskaper som i hovedsak tegner kystkaskoforsikringer (herunder forsikringer av fiskebåter og fraktfartøyer som opererer langs norskekysten). Sjøtrygdslagene er små sjøforsikringsselskaper som driver innen et avgrenset geografisk virkeområde. I løpet av de siste årene har det vært flere fusjoner – enten mellom sjøtrygdslag eller ved at sjøtrygdslag som har blitt innfusjonert i sjøforsikringsselskap. I løpet av få år er dermed antall sjøtrygdslag redusert til 6. Sjøtrygdslagene er ikke underlagt finansforetaksloven, men lov om sjøtrygdslag av 3. juli 1953 (sjøtrygdslagsloven). Årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsselskaper er ikke gjort gjeldende for sjøtrygdslagene.

I forbindelse med den nye finansforetaksloven ble sjøtrygdslagenes stilling vurdert. I Prop. 125 L (2013–2014) Lov om finansforetak og finanskonsern (finansforetaksloven) uttalte departementet under punkt 6.9.5 at sjøtrygdslag på sikt bør underlegges de alminnelige reglene for forsikringsselskaper som følger av forsikringsvirksomhetsloven og av ny finansforetakslov.

I § 15 i Finansdepartementets forskrift av 9. november 1956 nr. 5 om stiftelse og organisasjon av gjensidige sjøtrygdslag er det forutsatt at regnskapet skal inneholde opplysninger om «dei tekniske atthaldssummane - premireserven og skadereserven». Departementet antar at sjøtrygdslag har krevet fradrag for slike avsetninger (premieavsetninger og erstatningsavsetninger) etter skatteloven § 8-5.

Det følger av forskrift av 9. november 1953 nr. 8632 om normalvedtekter for gjensidige sjøtrygdslag § 9 at sjøtrygdslag plikter å overføre overskudd til reservefond inntil dette fondet har nådd en dekning på 10 prosent av forsikringsforpliktelsene. I praksis er det lagt til grunn at sjøtrygdslagene kan kreve fradrag etter skatteloven § 8-5 for avsetninger til reservefond innenfor rammen av skatteloven § 8-5 første ledd.³³

Finanstilsynet innhenter regnskapsdata og andre opplysninger for gjensidige sjøtrygdslag underlagt lov om sjøtrygdslag av 3. juli 1953.³⁴ Hensikten med rapporteringen er å tilfredsstille Finanstilsynets behov som tilsynsorgan, og samtidig oppfylle visse krav til offentlig statistikkrapportering. Regnskapsrapporteringen følger så langt det passer oppstillingsplanen gitt ved forskrift om årsregnskap for skadeforsikringsforetak. Det innebærer at sjøtrygdslagene skal rapportere tall for ikke opptjent bruttopremie, ikke avløpt risiko og brutto erstatningsavsetning.

De nye fradragsreglene for skadeforsikringsforetak etter skatteloven § 8-5 som foreslås i dette høringsnotatet skal gjelde også for gjenværende sjøtrygdslag. Sjøtrygdslag som oppfyller kravene til reell gjensidighet vil følge særreglene for slike foretak, jf. omtalen under punkt 3.4.2 ovenfor.

Sjøtrygdslag som følger forslaget til ny hovedregel om avsetningsfradrag for skadeforsikringsforetak i skatteloven § 8-5 første ledd, og som krever fradrag for

³³ Jf. Skattedirektoratets uttalelse av 19. februar 2016:

<http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Uttalelser/Prinsipputtalelser/beskatning-av-sjoetrygdslag1/>

I uttalelsen heter det blant annet: «På denne bakgrunn legges det til grunn at avsetning av overskuddet "inntil fondet har nådd ein storleik på 10 % av heile trygdesummen for eiga rekning" i normaltilfellet er avsetning som gir skattemessig fradragsrett. Skattedirektoratet finner at krav om fradrag for ytterligere avsetninger utover minimumskravet må begrunnes særskilt, jf. kravet til "nødvendig avsetning" etter skatteloven § 8-5.»

³⁴ Jf. Finanstilsynets brev av 27. april 2017 til sjøtrygdslagene:

<https://www.finanstilsynet.no/contentassets/e8dedd6f9cb24d308d26b3d6f35f2793/brev-til-sjoetrygdslag-2016.pdf>

avsetninger, må utarbeide regnskapsmessige størrelser for premieavsetning og erstatningsavsetning basert på bestemmelsene i årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsselskaper, jf. forskriftens § 3-5. Dette gjør sjøtrygdslagene allerede i dag, jf. den nevnte rapporteringen av regnskapsdata til Finanstilsynet.

Tidligere avsetninger til reservefond vil behandles på samme måte som sikkerhetsfond i øvrige skadeforsikringsforetak. Overgangsordningen er omtalt under punkt 3.8.1 nedenfor. Sjøtrygdslag som oppfyller kravene til reell gjensidighet vil følge de særlige overgangsreglene for slike foretak, jf. punkt 3.8.3 nedenfor.

Det vises til forslag til endringer i skatteloven § 8-5 første ledd.

3.5 Særlig om utenlandske skadeforsikringsselskaper

Forsikringsforetak som er hjemmehørende i utlandet kan drive virksomhet i Norge på flere måter. De kan erverve eller etablere et datterselskap eller en filial i Norge. Et tredje alternativ for forsikringsforetak hjemmehørende i en EØS-stat er å drive grensekryssende virksomhet, uten etablering av filial eller datterselskap.

I mange tilfeller vil et forsikringsselskap hjemmehørende i EØS velge å etablere seg i Norge gjennom en filial, jf. finansforetakslovens § 5-2. Dette er den praktiske hovedregelen. Forsikringsforetaket vil da ha anledning til å utøve virksomhet i Norge gjennom konsesjonen til hovedforetaket. For forsikringsforetak hjemmehørende i en EØS-stat som etablerer seg med filial, vil skatteplikten følge av skatteloven § 2-3 første ledd som gir norsk beskatningskompetanse for virksomhet "drives eller bestyres" fra Norge.

Dersom det utenlandske selskapet er hjemmehørende i et land Norge har skatteavtale med forutsetter norsk beskatning at det foreligger et fast driftssted i Norge etter den relevante skatteavtalens bestemmelse om dette. Skatteavtalens bestemmelse om virksomhetsinntekter vil være avgjørende for den nærmere tilordningen av fortjeneste

til det faste driftsstedet i Norge. Når inntekt er tilordnet det faste driftsstedet i samsvar med skatteavtalen fastsettes skattepliktig inntekt etter skattelovens alminnelige regler.

Skatteloven § 8-5 fjerde ledd gir anvisning på en særlig regel for fastsetting av inntekt i filialer av utenlandske forsikringsselskaper er. Bestemmelsen lyder:

«For utenlandske forsikringsselskap skal nettoinntekt av skadeforsikring settes lik summen av

a. Tre prosent av brutto premie for direkte forsikringer og gjenforsikringer tegnet siste år, og

b. Det beløpet som netto formue i fast eiendom og annen stedbunden formue overstiger ti ganger den beregnede inntekten av forsikringspremier.»

I korte trekk innebærer regelen at tre prosent av selskapets brutto premieinntekter skal anses som alminnelig inntekt. Skadeforsikringsselskaper som er etablert ved filial har i praksis liten eiendomsmasse i Norge, slik at bestemmelsens bokstav b har liten praktisk betydning.

Bestemmelsen i skatteloven § 8-5 fjerde ledd er en videreføring av Riksskattestyrets regler av 25. januar 1917 om fastsettelse av nettoinntekt av skadeforsikring for utenlandske forsikringsselskaper, jf. fullmaktsbestemmelsen i § 51 femte ledd i den tidligere skatteloven av 1911. Bestemmelsene ble videreført ved at de i sin helhet ble tatt inn i lovteksten i skatteloven av 1999, jf. de særlige merknadene til § 8-5 i Ot.prp.nr. 86 (1997-1998). Utfyllende bestemmelser er gitt i departementets forskrift til skatteloven, jf. FSFIN § 8-5-1.

Skattepliktige som omfattes av ikke-diskrimineringsbestemmelsene i EØS-avtalen eller en skatteavtale kan få skatten fastsatt etter de generelle reglene for beskatning av forsikringsforetak i tilfeller der en anvendelse av sjablongregelen i § 8-5 fjerde ledd vil lede til en mer tyngende beskatning. Skadeforsikringsselskaper som nevnt kan altså

velge å kreve skattemessig fradrag basert på avsetningsreglene i skatteloven § 8-5 første ledd fremfor å la skatten fastsettes etter særbestemmelsen i fjerde ledd.³⁵

Det kan være gunstig for et skadeforsikringsforetak med filial i Norge å la seg beskatte etter sjablongregelen i tilfeller der kostnadene i selskapet er lave. Dersom en ser bort fra finansinntekter vil det lønne seg å la seg beskatte etter sjablongreglene hvis forholdet mellom premieinntekter og kostnader til skadeoppgjør («combined ratio») er 0,97 eller lavere. Forsikring kan på mange måter betegnes som en «moden» bransje, og effektivisering og kostnadsreduksjon har i de senere år vært i fokus for bransjen.

Kostnadsnivåene innenfor skadeforsikring har de senere år blitt vesentlig lavere. Flere foretak har i dag en combined ratio på mellom 0,80 og 0,85. Dette kan innebære at flere filialer av utenlandske skadeforsikringsforetak med filial i Norge etter hvert vil søke å gå over til beskatning etter sjablongregelen i skatteloven § 8-5 fjerde ledd.

Dette kan illustreres med et enkelt talleksempel. I eksemplet vil betalbar skatt for et norsk foretak være 6,7 ganger høyere enn for en filial av et utenlandsk skadeforsikringsforetak med samme kostnadsnivå:

Eksempel 1

Brutto premieinntekter	100
Kostnader	80
Overskudd	20

Selskapsskattesats: 23 prosent

Betalbar skatt for et norsk selskap: $20 * 0,23 = 4,6$

Betalbar skatt etter skatteloven § 8-5 fjerde ledd: $100 * 0,03 * 0,23 = 0,69$.

³⁵ Jf. departementets uttalelse i brev av 13. januar 2003, inntatt i Utvalget 2003 side 142 og departementets uttalelse av 9. mai 1997.

Som det fremgår ovenfor, kan bestemmelsen i skatteloven § 8-5 fjerde ledd medføre en svært gunstig beskatning utenlandske skadeforsikringsforetak med filial i Norge. Etter departementets oppfatning innebærer dette en ugrunnet særbehandling av utenlandske selskaper. At en avgrenset gruppe virksomheter kan velge å la seg beskatte på to vidt forskjellige skattefastsettingsmåter kan åpne for uønsket skatteplanlegging. Dette forsterkes ved at skatteloven § 8-5 fjerde ledd, jf. FSFIN § 8-5-1, ikke stiller nærmere vilkår for skifte av skatteleggingsmåte.

Departementet kan ikke se at det er særlige hensyn som tilsier at utenlandske skadeforsikringsforetak bør skattlegges på en annen måte enn foretak hjemmehørende i Norge. Det foreligger ikke administrative forhold som i dag tilsier sjablongbeskatning av filialer av utenlandske skadeforsikringsforetak. Departementet foreslår derfor at gjeldende særregler for inntektsbeskatning av utenlandske skadeforsikringsforetak avvikles. De tilhørende forskriftsbestemmelsene i Finansdepartementets skattelovforskrift § 8-5-1 må også oppheves. (I dette høringsnotat foreslås å flytte forskriftsbestemmelsene i nåværende skattelovforskriftens §§ 2-38-1 og 2-38-2 til skattelovforskriftens §§ 8-5-1 og 8-5-2, jf. punkt 4.3 nedenfor.)

Forslaget vil ikke ha betydelige økonomiske konsekvenser. Etter det departementet er kjent med, var det i 2015 bare to selskap som fikk skatten fastsatt etter sjablongregelen i skatteloven § 8-5 fjerde ledd. For disse selskapene kan skattebelastningen bli høyere enn den har vært.

Ved overgangen fra sjablongbeskatning etter skatteloven § 8-5 fjerde ledd må det etableres skatteposisjoner som gir grunnlag for ordinær forsikringsforetaksbeskatning. Departementet foreslår at skattemessige verdier for eiendeler og gjeld til bruk ved inntektsskattefastsettingen settes til markedsverdien per 31. desember 2017. For inntektsåret 2018 skal en positiv eller negativ differanse mellom totale avsetninger for 2018 beregnet etter de nye avsetningsreglene for skadeforsikringsselskaper, jf. punkt

3.2 ovenfor, og tenkte, totale avsetninger for 2017, beregnet etter de samme avsetningsreglene, føres til fradrag eller tas til inntekt.

Det vises til forslag til endring i skatteloven § 8-5 fjerde ledd med overgangsregler og forslag til opphevelse av Finansdepartementets skattelovforskrift § 8-5-1.

3.6 Tidfesting av fradrag for premie til skadeforsikring

Som omtalt ovenfor under punkt 3.2 må fradrag for avsetninger i skadeforsikringsforetak ses i sammenheng med inntektsføringen av premieinntekter. Inntektsføring av premie og fradrag for avsetninger i skadeforsikringsforetak har også en sammenheng med forsikringskundernes fradrag for premieinnbetalinger. Dersom premien fradras ved forfall, innebærer det en asymmetri i et system der forsikringsforetaket gis fradrag for avsetninger til ikke opptjent premie (premie som gjelder en forsikringsperiode som løper i et senere år enn skattleggingsperioden).

Tidfestingen av fradraget for premie har betydning i tilfeller der premien betales av en skattyter med fradragsrett for premien, det vil si når forsikringen er knyttet til skattepliktig økonomisk aktivitet. Departementet legger til grunn at fradraget for premiebetalingen skattemessig skal tidfestes til den perioden forsikringsdekningen gjelder for, jf. skatteloven § 14-2 annet ledd. Det er altså ikke riktig å tidfeste fradraget direkte ved forfall.

Departementet foreslår å presisere i skatteloven § 14-28 at fradrag for premie til skadeforsikring skal tidfestes til den skattleggingsperioden forsikringsdekningen gjelder for. Dersom en premiebetaling gjelder flere skattleggingsperioder, må den fordeles på skattleggingsperiodene.

Det foreslås at presiseringen trer i kraft med virkning fra og med skattleggingsperioden 2018.

Det vises til forslag til ny skatteloven § 14-28 annet ledd.

3.7 Ikrafttredelse av endringene. Om forholdet til Grunnloven mv.

Departementet foreslår at endringene for skadeforsikringsforetak skal tre i kraft med virkning fra og med skattleggingsperioden 2018. Den delen av forslaget som gjelder reelt gjensidige sjøforsikringsforetak forutsetter at ESA bekrefter at endringen ikke er i strid med EØS-avtalens bestemmelser om offentlig støtte.

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.

Ettersom endringen som foreslås i dette høringsnotatet for avsetningsfradraget i skadeforsikring skal gjelde fra og med skattleggingsperioden 2018, er det beregningen av avsetninger knyttet til forsikringsforpliktelser per 31. desember 2018 som endres, sett i forhold til den beregningen som skulle vært gjort per 31. desember 2018 etter någjeldende regler.

Utgangspunktet er altså at de nye reglene skal gjelde fra og med skattleggingsperioden 2018. Som en alternativ ikrafttredelsesregel kan den skattepliktige likevel etter forslaget velge en ordning der endringen ikke skal få virkning for avsetninger som knytter seg til bestående forsikringsforpliktelser som også forelå per 31. desember 2017. Dette er forpliktelser som er knyttet til dekning for hele eller deler av 2018 og forpliktelser knyttet til uoppgjorte (oppdagede og uoppdagede) skader frem til og med 31. desember 2017. Det innebærer at det ikke kan reises spørsmål om endringene virker tilbake i tid, jf. nedenfor.

Valg av alternativ ikrafttredelsesregel innebærer ingen forskjell for avsetninger som gjelder forsikringsforpliktelser som avvikles i løpet av 2018. For avsetninger som gjelder forsikringsforpliktelser som ikke avvikles i løpet av 2018, fordi en skade ikke er gjort opp, får det derimot betydning å velge 2017-skatteregler.³⁶ Ettersom forpliktelsene knyttet til dekning som foreligger per 31. desember 2017 kan endre seg noe i påfølgende år, for eksempel som følge av endrede forutsetninger med hensyn til risiko, inflasjon mv. betyr det at avsetningene som følger 2017-skattereglene kan endre seg også for senere skatteleggingsperioder enn 2018.³⁷

I høringsrunden vedrørende departementets høringsnotat av 21. mai 2015 hadde høringsinstansene med tilknytning til næringen innvendinger mot forslaget som da var fremlagt.³⁸ For skadeforsikringsforetakene ble det anført at selskapene rammes urimelig hardt, og at soliditeten og konkurransekraften svekkes. Det ble også reist spørsmål om nye regler som ville gitt et lavere avsetningsfradrag med virkning fra og med skatteleggingsperioden 2016, sett i forhold til avsetningsfradraget for 2015, kombinert med en videreføring av gjeldende regler om inntektsføring av fjorårets fradrag, ville innebære et menneskerettighetsbrudd.³⁹ Videre ble det pekt på mulig strid med Grunnlovens forbud mot tilbakevirkende lovgivning.

Fradraget for avsetninger etter skatteloven § 8-5 første ledd gjelder ved skattefastsettingen for det enkelte skatteleggingsperiode og er knyttet til de aktuelle forsikringsforpliktelsene som foreligger ved utløpet av skatteleggingsperioden. Det gis

³⁶ For skadeforsikringsselskaper som er skattepliktige til Norge er dekningsperioden etter det departementet kjenner til i praksis aldri lenger enn et år. Dersom det ikke inntreffer en skade i løpet av 2018, vil det ikke lenger foreligge en forsikringsforpliktelse knyttet til den aktuelle dekningen ved utløpet av året.

³⁷ Det foreslås også en valgfri overgangsregel for skadeforsikringsforetak der inntektsføring av fradrag for skatteleggingsperioden 2017, som etter gjeldende regler normalt skal gjennomføres ved skattefastsettingen for 2018, ikke gjennomføres umiddelbart for skatteleggingsperioden 2018, men overføres til en egen konto for avsetninger med utsatt inntektsføring. Se punkt 3.8.1 nedenfor. For avsetninger til naturskadefond og garantiordningen foreslås en særlig overgangsregel, jf. punkt 3.8.2.

³⁸ Se punkt 1.5.

³⁹ Jf. eiendomsvernet i EMK P1-1.

fradrag for årets avsetning mens avsetningen for foregående år tilbakeføres. Denne tilbakeføringen skjer automatisk og er tvingende etter gjeldende regler. Teknisk beregnes fradraget på skattefastsettingsskjemaene som en nettostørrelse, slik at det er endringen i samlede avsetninger i løpet av skattleggingsperioden som skattlegges eller fradragsføres. Det vil si at dersom samlede avsetninger har økt, får forsikringsselskapet et fradrag tilsvarende økningen. Dersom samlede avsetninger er redusert, inntektsføres reduksjonen. Inntektsføringen av en eventuell negativ differanse mellom årets avsetning, og fjorårets avsetning, er et utslag av avsetningsfradragets midlertidige karakter.

En avsetning i et skadeforsikringsselskap som omfattes av skatteloven § 8-5 første ledd vil aldri gjelde annet enn forpliktelser knyttet til 1) forsikringstilfeller som er dekket av en inngått avtale om forsikring for en viss periode i fremtiden⁴⁰ eller 2) allerede oppståtte (oppdagede eller uoppdagede), men ikke oppgjorte forsikringstilfeller for tidligere perioder. Det vil si at avsetningen som gjøres per 31. desember i en skattleggingsperiode, gjelder forpliktelser knyttet til mulige skader som oppstår i kommende år og forpliktelser knyttet til skader oppstått i en tidligere skattleggingsperiode som ikke er oppgjort. Skatteloven § 8-5 gir ikke grunnlag for fradrag for avsetninger beregnet ut fra forsikringsforpliktelsene ved utløpet av året før skattleggingsperioden eller en skattleggingsperiode som ligger lenger tilbake i tid, når disse forpliktelsene er oppgjort eller bortfalt som følge av at ingen skade er oppstått.

Avsetningsfradraget vil alltid gjelde forpliktelser i konkrete, bindende avtaler om forsikring. En endring i reglene om fradrag for avsetninger i skadeforsikringsselskaper som gjelder forpliktelser knyttet til mulige fremtidige avtaler, herunder mulig fornyelse av dekning for en ytterligere periode, har ikke tilbakevirkende kraft i grunnlovens forstand. Endringen vil da gjelde for kostnader knyttet til forpliktelser som ikke

⁴⁰ For skadeforsikringsselskaper som er skattepliktige til Norge er denne perioden etter det departementet kjenner til i praksis aldri lenger enn et år.

oppstått, men som kan oppstå i fremtiden dersom skadeforsikringsvirksomheten videreføres og avtaler forlenges og/eller avtaler med ny dekning inngås. På samme måte som andre næringsdrivende, kan et forsikringsforetak ikke ha grunnlovsmessig vern mot at regler om fradrag for kostnader knyttet til fremtidig, videreført virksomhet endres. At en virksomhet der det er lagt ned innsats og investert kapital rent faktisk påvirkes av endrede skattemessige rammevilkår, og dermed kommer annerledes ut enn dersom rammevilkårene hadde vært videreført uendret, er ikke nok til at endringen innebærer tilbakevirkende kraft etter grunnloven § 97. Dette gjelder selv om virksomheten har en nokså fast kundemasse og eieren planlegger å drive videre i overskuelig fremtid.

Det eneste elementet i avsetningene som kanskje kan reise spørsmål om det foreligger grunnlovsmessig relevant tilbakevirkning ved endring av reglene om fradrag for avsetninger er dermed avsetninger til forsikringsforpliktelser som selskapet har påtatt seg før endringen trer i kraft. Det gjelder for det første avsetninger for forpliktelser som er knyttet til bindende avtaler inngått før ikrafttreddelsen om dekning for en periode etter ikrafttreddelsestidspunktet. Normalt vil flertallet av slike forpliktelser være bortfalt ved utløpet av skattelegingsperioden, fordi ingen skade er oppstått før dekningsperioden er løpt ut.⁴¹ Noen forsikringsforpliktelser kan likevel vedvare i flere år, fordi det tar tid å gjøre opp skadetilfeller med endelig virkning. Dette er situasjonen særlig i de såkalte langhalede bransjene, som motorvognforsikring.⁴² Dersom en avsetning gjelder oppståtte skadetilfeller der det ikke er gjennomført et oppgjør, kan det argumenteres for at en reversering av avsetningen før det konkrete tilfellet er oppgjort innebærer en forsert inntektsføring og dermed en form for tilbakevirkning. Slik

⁴¹ En kan tenke seg at en avtale er bindende for mer enn ett år. Heller ikke i et slikt tilfelle vil det etter departementets oppfatning oppstå tilbakevirkning i grunnlovens forstand. Generelt må virksomheter finne seg i at lønnsomheten av langsiktige avtaler endres som følge av nye skatteregler. For eksempel kan en virksomhet i form av utleie av fast eiendom der leiekontrakten er bindende for flere år kan bli mindre lønnsom dersom det i løpet av avtaleperioden pålegges en eiendomsskatt eller gjøres innstramminger i fradragsregler.

⁴² Jf. avsnitt 3.1 ovenfor.

departementet ser det, er en slik endring ikke så inngripende at den innebære tilbakevirkning i strid med grunnloven eller et brudd på menneskerettighetene.

I alle tilfelle vil forslaget til alternativ ikrafttredelsesregel som omtales ovenfor innebære at det ikke kan reises spørsmål om tilbakevirkning. Ikrafttredelsesregelen innebærer at avsetninger for skadetilfeller der det ikke er gjennomført et oppgjør per 31. desember 2017 skal inntektsføres i takt med at forpliktelsene faktisk gjøres opp.

Det foreslås også en valgfri overgangsregel for skadeforsikringsforetak der inntektsføring av fradrag for skattleggingsperioden 2017, som etter gjeldende regler normalt skal gjennomføres ved skattefastsettingen for 2018, ikke gjennomføres umiddelbart for skattleggingsperioden 2018, men (som en nettostørrelse) overføres til en egen konto for tilbakeførte avsetninger med utsatt inntektsføring. Se punkt 3.8.1 nedenfor. Den valgfrie overgangsregelen kan ikke kombineres med den valgfrie ikrafttredelsesregelen. For avsetninger til naturskadefond og garantiordningen foreslås en særlig overgangsregel, jf. punkt 3.8.2 nedenfor.

3.8 Overgangsregler

3.8.1 Avsetninger til forsikringsforpliktelser per 31. desember 2017

Etter departementets oppfatning kan det være grunner til å etablere særlige overgangsregler ved innfasingen av nytt regelverk for skadeforsikringsforetak. Selv om foretakene vil være i stand til å betale beregnet skatt for skattleggingsperioden 2018 og likevel oppfylle de samlede kapital- og avsetningskrav etter Solvens II, kan det ikke utelukkes at endret tidfesting av fradrag for nye forsikringsforpliktelser kan ha konkurransemessige konsekvenser. Beregninger av fremtidige avsetninger er også usikre og kan endre seg for eksempel som følge av endrede renteforutsetninger. Etter departementets vurdering taler dette for at en gir selskapene mulighet til å tilpasse seg det nye regelverket gjennom en valgfri overgangsordning.

I Finansdepartementets høringsnotat av 21. mai 2015 (jf. punkt 1.5 ovenfor) ble det foreslått å la fradragsreglene for avsetninger i skade- og livsforsikringsforetak følge de nye reglene om forsikringstekniske avsetninger som gjelder fra og med 2016.

Konsekvensene for skadeforsikringsselskapene ved overgangen til nye avsetningsregler ble omtalt slik:

"Forslaget vil innebære en reduksjon i avsetningene for mange skadeforsikringsselskaper. Størrelsen på reduksjonen vil variere mellom selskapene. En reduksjon i avsetningene vil for det enkelte selskaps vedkommende medføre en økt skattepliktig inntekt for det skattleggingsperioden hvor endringen gjennomføres (det vil si 2016). Foreløpige beregninger viser at reverseringen av denne skattecreditten samlet kan utløse en økt skatt på om lag 7,5 milliarder kroner for skadeforsikringsforetakene. Beregninger fra Finanstilsynet viser samtidig at de aller fleste skadeforsikringsforetakene vil kunne dekke reverseringen i fradraget gjennom allerede avsatte midler og fortsatt mer enn oppfylle nye krav til solvenskapital under Solvens II."

Også forslaget i inneværende høringsnotat vil innebære en reduksjon i fremtidige avsetningsfradrag for mange skadeforsikringsselskaper. Størrelsen på reduksjonen vil variere mellom selskapene. Endringen vil innebære at det ikke er grunnlag for fradrag for sikkerhetsavsetninger knyttet til forsikringsforpliktelser som oppstår etter 1. januar 2018. Endringen vil også kunne innebære en reduksjon av fremtidige erstatningsavsetninger. For premieavsetninger vil endringene være mindre vesentlige.

En reduksjon i fremtidige fradrag for avsetninger vil for det enkelte selskaps vedkommende medføre at netto skattepliktig inntekt for den skattleggingsperioden hvor endringen gjennomføres (det vil si 2018) øker sammenlignet med en situasjon der nye fradrag kunne vært ført etter tidligere regler.

Den økte skatten er en engangseffekt som oppstår når selskapene skal tilpasse seg det nye fradragsnivået. Ettersom forslaget ikke endrer gjeldende regler med hensyn til den

automatiske inntektsføringen av tidligere avsatt premie som alltid vil skje når forsikringsforpliktelser faller bort fordi dekningsperioden er utløpt eller skade er oppgjort, vil denne inntektsføringen overstige de nye lavere fradragene for forsikringsforpliktelser som oppstår etter ikrafttreddelsen av forslaget. Størstedelen av denne effekten vil komme i skattleggingsperioden 2018. For senere skattleggingsperioder vil det være større grad av samsvar mellom inntektsføringen av tidligere avsatte premieinntekter og fradrag for nye avsetninger. Dette høringsnotatets forslag til nye avsetningsregler kan likevel medføre noe lavere årlige avsetningsfradrag fremover, avhengig av tilvekst i forsikringsavtaler mv.

For skadeforsikringsforetak som for skattleggingsperioden 2017 og tidligere skattleggingsperioder har krevet og oppnådd fradrag for avsetninger som vesentlig overstiger minstekravene til forsikringstekniske sikkerhetsavsetninger, og som derfor i liten grad har betalt skatt for tidligere år, vil fradraget for 2018 kunne reduseres betydelig sammenlignet med fradrag for tidligere skattleggingsperioder.

Som nevnt kan det være grunner til at foretakene bør gis mulighet til å tilpasse seg det nye regelverket gjennom en overgangsordning. I forbindelse med departementets høringsnotat av 21. mai 2015 (jf. punkt 1.5 ovenfor) hadde høringsinstansene med tilknytning til næringen har sterke innvendinger mot engangseffekten som etter det daværende forslaget innebar om lag 7,5 milliarder i skatt for 2016. Det ble anført at selskapene rammes urimelig hardt, og at soliditeten og konkurransekraften svekkes.

Selv om selskapene både med høringsforslaget av 21. mai 2015 og med forslaget i det inneværende høringsnotatet vil være i stand til å betale skatten og oppfylle kapital- og avsetningskrav etter Solvens II, vil skatteeffekten kunne innebære konsekvenser for soliditet og kredittrating. Beregningene av fremtidige avsetninger er usikre og kan endre seg for eksempel som følge av endrede renteforutsetninger. Etter departementets vurdering taler dette for at en gir selskapene mulighet til å tilpasse seg det nye regelverket gjennom en overgangsordning.

Det knytter seg utfordringer til å finne hensiktsmessige regler for overgangen til nye fradragsregler. Av mellomløsninger kan det tenkes ulike varianter av avkortings- og/eller tidsforskyvingsløsninger av skatteinnbetalingen. I Danmark og Storbritannia har man ved innstramminger i avsetningsreglene valgt nedbetalingsløsninger over ti og seks år for skatten. (Omstendighetene rundt disse omleggingene skiller seg imidlertid fra den aktuelle norske situasjonen på flere punkter.)

For skadeforsikringsforetak foreslår departementet at tilbakeføringen av fradrag for skattleggingsperioden 2017, som normalt skal gjennomføres ved skattefastsettingen for 2018, ikke inntektsføres umiddelbart for skattleggingsperioden 2017 men (for den delen som overstiger nytt fradragsbeløp for skattleggingsperioden 2018) overføres til en egen konto for avsetninger med utsatt inntektsføring. Kontoen for avsetninger med utsatt inntektsføring beregnes som differansen mellom avsetningene for skattleggingsperioden 2017 og avsetningene for skattleggingsperioden 2018. Dersom differansen er negativ, fradragsføres beløpet i sin helhet. Kontoen for avsetninger med utsatt inntektsføring skal utgjøre en egen skatteposisjon som inntektsføres lineært med 10 prosent hvert inntektsår fra og med skattleggingsperioden 2018. Dette innebærer at kontoen inntektsføres over en periode på 10 år.

Høringsforslaget innebærer at avsetninger til reservefond i sjøtrygdslag ikke lenger vil være fradragsberettiget etter skatteloven § 8-5, jf. punkt 3.4.3 ovenfor. Reservefondet utgjør inntil 10 prosent av samlet forsikringssum.⁴³ Reservefondet er knyttet til forsikringsforpliktelsene i de enkelte forsikringsavtalene. Det er ikke gitt regler om tilbakeføring av reservefondet dersom forsikringssummen reduseres slik at reservefondet utgjør mer enn 10 prosent av samlet forsikringssum. Det ligger likevel en begrensning i skattelovens krav om at avsetningen må være «nødvendig» for å dekke

⁴³ Jf. § 9 i Finansdepartementets forskrift av 9. november 1956 om normalvedtekter for gjensidige sjøtrygdslag ifølge lov av 3. juli 1953

eller sikre kontraktsmessig overtatte forpliktelser overfor de forsikrede, jf. omtalen av sikkerhetsavsetningen under punkt 3.2 ovenfor. Forslaget i dette høringsnotatet innebærer at reservefondet skal behandles på samme måte som sikkerhetsavsetningen i øvrige skadeforsikringsforetak ved overgang til nye regler.

Det vises til forslag til overgangsregel del IV første ledd.

3.8.2 Naturskedefondet og garantiordningen

Forslaget i dette høringsnotatet til nye regler for fradrag for avsetninger i skadeforsikringsforetak innebærer at fradrag for avsetninger til naturskedefondet og garantiordningen ikke lenger skal innrømmes. Avsetningene til naturskedefondet og garantiordningen er av en annen karakter enn avsetninger for forsikringsforpliktelser i skadeforsikringsforetak. Avsetningene er ikke knyttet til konkrete forsikringsforpliktelser, og vil ikke inntektsføres i takt med at forsikringsforpliktelsene opphører, jf. punkt 3.2 og 3.3 ovenfor. Det kan tilsi en overgangsordning for disse avsetningene.

Departementet foreslår at samlede avsetninger til naturskedefondet og garantiordningen ved utløpet av skattleggingsperioden 2017 kan settes av på en egen konto for avsetninger til naturskedefond og garantiordningen per 1. januar 2018. Kontoen kommer til beskatning ved avvikling av virksomheten som gir grunnlag for avsetninger til naturskedefondet og garantiordningen, det vil si ved avvikling av skadeforsikringsvirksomheten. Kontoen utgjør en egen skatteposisjon som kan videreføres med kontinuitet ved omorganiseringer som ellers gjennomføres med skattemessig kontinuitet.

Det vises til forslag til overgangsregel del IV annet ledd.

3.8.3 Reelt gjensidige sjøforsikringsforetak

Under punkt 3.4.2 ovenfor omtales departementets forslag til nye regler for beskatning av reelt gjensidige sjøforsikringsforetak. Det foreslås at slike foretak ikke lenger skal få fradrag for avsetninger. Samtidig foreslås det at premieinntekter blir skattefrie.

En endring av fradraget for forsikringsavsetninger vil i utgangspunktet innebære at tidligere avsetninger i alle sjøforsikringsforetak for det vesentlige må inntektsføres og tas til beskatning. Det ville innebære om lag 3 milliarder kroner i skatt fra foretakene som betegner seg som gjensidige foreninger og som driver sjøforsikringsvirksomhet i et internasjonal marked. Departementet ser det ikke som hensiktsmessig at tidligere premieinntekter i reelt gjensidige sjøforsikringsforetak blir skattepliktige. Det bør derfor innføres en særregel om at avsetningen av premieinntekter kan overføres skattefritt til egenkapitalen.

Departementet antar at avsetninger som knytter seg til opparbeidede finansinntekter likevel må inntektsføres, for å unngå at overgangsregelen bryter med EØS-statsstøttereglene. Det er trolig ikke mulig å skille nøyaktig i de enkelte foretakene mellom avsetninger som skyldes premieinntekter og avsetninger som skyldes finansinntekter. Det er derfor nødvendig å gjøre dette skillet sjablongmessig. Andelen som skyldes premieinntekter kan anslås til 75 prosent av sikkerhetsavsetningene.⁴⁴

Departementet foreslår en særregel for reelt gjensidige sjøforsikringsforetak om at tidligere avsetning av premieinntekter, anslått til 75 prosent av samlede sikkerhetsavsetninger, overføres skattefritt til egenkapitalen. De resterende 25 prosent tas til inntekt i tråd med den generelle overgangsregelen for skadeforsikringsforetak, det vil si over en periode på 10 år. Også den særlige overgangsregelen vil bli notifisert til ESA for å unngå mulig tvil om forholdet til EØS-avtalen, jf. punkt 3.4.2 ovenfor.

⁴⁴ Dette anslaget er basert på tall fra skattefastsettingen innhentet fra Sentralskattekontoret for storbedrifter. Avsetningene i gjensidige sjøforsikringsforetak består for det vesentlige av sikkerhetsavsetninger.

Dersom alle foretakene som dag betegner seg som gjensidige foreninger og som driver sjøforsikringsvirksomhet i et internasjonal marked oppfyller vilkårene vil særregelen innebære en skatt på 750 mill. kroner.

Det vises til forslag til overgangsregel del III.

4 FORSLAG TIL ENDRINGER FOR LIVSFORSIKRINGS- OG PENSJONSFORETAK

4.1 Innledning

I departementets høringsnotat av 21. mai 2015, jf. punkt 1.5 ovenfor, ble det foreslått at livsforsikrings- og pensjonsforetak skal følge de samme reglene som skadeforsikringsforetak, det vil si at inntektsfradraget for avsetninger ved skattefastsettingen skulle baseres på forsikringstekniske avsetninger etter Solvens II-reglene. Endringen skulle ha virkning fra og med skattleggingsperioden 2016.

For livsforsikring ble det i høringsrunden reist spørsmål om den foreslåtte skatteregelen var egnet for livsforsikring i samme grad som for skadeforsikring.

Skattedirektoratet omtalte flere forhold som tilsier andre regler for avsetningsfradrag i slike foretak. Direktoratet pekte blant annet på at det i livsforsikring er et skille mellom kundemidler og selskapets midler, noe som kan tale for å bygge på dette skillet også skattemessig. Det er også noen spesielle skattemessige forhold blant annet knyttet til fremføring av underskudd og fritaksmetoden for aksjeinntekter som kan tilsi andre regler for livsforsikring. *Pensjonskasseforeningen* påpekte i høringsrunden at pensjonsforetak ikke er omfattet av Solvens II-regelverket fra 1. januar 2016, og at det i utgangspunktet er lite rimelig og lite hensiktsmessig at fradraget for pensjonsforetak skal baseres på soliditetsregler som ikke gjelder for denne gruppen.

Premieinntekter i forsikrings- og pensjonsforetak er i utgangspunktet skattepliktig inntekt for foretakene, mens utbetaling av ytelser er fradragsberettiget. Foretakene kan imidlertid også kreve fradrag for avsetninger til fond som er nødvendig for å dekke eller

sikre forsikringsforpliktelser, jf. skatteloven § 8-5 første ledd første punktum.

Bestemmelsen i skatteloven § 8-5 første ledd første punktum kan føres tilbake til vedtakelsen av skattelovene av 1911, henholdsvis byskatteloven § 41 tredje ledd og landsskatteloven § 51 tredje ledd. Den ble inntatt i skatteloven av 1999 som en ren videreføring av den tidligere bestemmelsen i skatteloven av 1911 § 51 tredje ledd annet punktum. Skatteloven 1911 § 51 tredje ledd annet punktum lød slik:

"Som inntekt beskattes ikke hva der av overskuddet overføres til premiereserve eller annet fond, som utkreves for at dekke eller sikre kontraktsmessige overtatte forpliktelser like overfor de forsikrede".

Forhistorien til bestemmelsen strekker seg tilbake til skattelovens opprinnelse. I innstillingen fra skattelovkomiteen av 1899 på side 302 står følgende kommentar til komiteens forslag om en tilsvarende bestemmelse:

"Forsikringsselskabers præmiereserve saavel som andet fond, der er bestemt at skulle modsvare værdien af de løpende forsikringer, bliver helt at sætte ud af betragtning ved indtægtsberegningen, saaledes at forøgelse ikke medtages som indtægt og formindskelser ikke kommer til afdrag."

Formålet med bestemmelsen var at de aktuelle avsetningsbeløpene skulle holdes utenfor foretakenes inntekt. Avsetningene skulle tilordnes forsikringstakerne og skulle dermed ikke beskattes som inntekt for foretaket.

I kommentarene til utkast til skattelov for landet i Ot. prp. nr. 5 for 1909 på side 111 uttales det under drøftelsen med hensyn til skatteplikt for avsetning til bonusfond:

"(...), og at bonusfondet repræsenterer en gjæld til forsikringstagerne paa samme maate som præmiereserven, hvorfor avsætningen til dette fond ikke kan anses som en del av selskapets indvundet indtægt."

Den bærende tanken med bestemmelsen er altså at de aktuelle inntektene ikke skal anses som innvunnet av selskapet for skatteformål. Fradragsregelen i skatteloven § 8-5 første ledd første punktum var derfor opprinnelig ingen regel om kostnadsfradrag, men snarere en bestemmelse om tilordning av inntekt.

Teknisk er dette gjennomført ved å gi forsikringsforetaket et fradrag i skattepliktig inntekt som nøytraliserer skatteforpliktelsen som ville oppstått dersom inntekten i sin helhet hadde blitt tilordnet selskapet. Det følger videre av dette at det i prinsippet ikke er grunnlag for fradrag utover en nøytralisering av selskapets ellers skattepliktige inntekt. Med andre ord skulle avsetningsfradrag etter skatteloven § 8-5 første ledd første punktum i prinsippet ikke gi grunnlag for fradrag som ikke knytter seg til en skattepliktig inntekt. Skatteloven § 8-5 første ledd første punktum skulle i prinsippet heller ikke gi grunnlag for etablering av skattemessig underskudd, dersom en tar utgangspunkt i hensynene som ligger til grunn for innføringen av bestemmelsen.

Beskatningen av forsikrings- og pensjonsforetakenes avsetninger foregår i praksis slik at det er endringen i samlede avsetninger i løpet av skattleggingsperioden som skattlegges. Det vil si at dersom samlede avsetninger har økt, får foretaket et fradrag tilsvarende økningen. Dersom samlede avsetninger er redusert i løpet av skattleggingsperioden, inntektsføres reduksjonen. Inflasjon og økninger i volumet av foretakenes porteføljer gir normalt en økning av avsetningene over tid.

Livsforsikrings- og pensjonsforetak forvalter eiendeler for kundene i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen (kundemidlene). Avkastningen på eiendelene skal som hovedregel tilfalle kundene.⁴⁵ Kundemidlene føres opp som eiendeler og avkastningen på kundemidlene som inntekt i foretakets regnskap. I

⁴⁵ For kontrakter inngått etter 1.1.2008, gjelder dette fullt ut. For eldre kontrakter kan selskapet ha betinget seg en overskuddsandel dersom det klarer å innfri en eventuell rentegaranti tilknyttet den aktuelle kontrakten.

regnskapet er det likevel tatt hensyn til at kundemidlene og avkastningen på disse skal tilfalle kunden ved at kundeforpliktelsene (avsetninger) og økning av disse (økning av avsetninger) føres som henholdsvis gjeld og kostnad. Regnskapet reflekterer dermed det reelle økonomiske forholdet.

Etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 tilordnes avkastning fra eiendeler i både kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen til den enkelte kontrakt etter nærmere regler.⁴⁶ De årlige overføringene til/fra avsetningene fremkommer som kostnads-/inntekstposter i regnskapet. Avkastning medfører en kostnad, i form av en overføring av den aktuelle avkastningen til en avsetning. Det regnskapsmessige resultatet (som inngår i teknisk regnskap) basert på disse to postene går da i null.

I praksis har foretakene krevet og oppnådd fradrag for avsetninger ved skattefastsettingen med den effekt at skillet mellom kundemidler og selskapets midler ikke er opprettholdt. Dette har gitt opphav til store, utilsiktede skattefordeler. Effektene knytter seg til avsetninger for urealiserte aksjegevinster mv. til kursreguleringsfond mv. og til fradrag for avsetninger ved urealiserte gevinster på eiendom eid gjennom underliggende eiendomsselskaper.

Bakgrunnen er at overføringene til kundefond fradragsføres fullt ut ved skattefastsettingen i samsvar med det beløpet som er overført og kostnadsført regnskapsmessig. Inntektene som ligger til grunn for fradraget behandles imidlertid i tråd med de alminnelige skattereglene, og er delvis ikke tidfestet skattemessig. Dette gjelder særlig inntekt i form av urealisert verdistigning på datterselskaper og finansielle omløpsmidler. Det oppstår følgelig en asymmetri mellom den skattemessige inntekts- og kostnadssiden. De totale midlertidige forskjellene mellom regnskap og skatt som oppstår på denne bakgrunn er betydelige. Effektene medfører at det i praksis er lite trolig at foretakene i bransjen har skattepliktig overskudd i år med positiv (urealisert)

⁴⁶ Se forrige note.

avkastning på eiendelene som inngår i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen. Motsatt vil det i år med stor negativ (urealisert) avkastning på de samme eiendelene, oppstå store skattemessige overskudd. Effektene er beskrevet nedenfor under punkt 4.5 til 4.7.

Departementet foreslår å innføre en regel for livsforsikrings- og pensjonsforetakene om at inntekter og tap fra eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen skal tidfestes i samsvar med regnskapslovgivningen. Det foreslås også å presisere i skatteloven at fradrag for avsetninger bare skal innrømmes når avsetningene knytter seg til kundemidler. For livsforsikrings- og pensjonsforetak klargjøres dermed skillet mellom kundemidler og foretakets midler.

4.2 Skattlegging av livsforsikrings- og pensjonsforetak i Danmark og Sverige

I Danmark er pensjonskasser og arbeidsmarkedsrelaterte livsforsikringsselskaper formelt fritatt for skatt på inntekt, men betaler skatt av inntekt som ikke beskattes som «pensjonsavkastning» hos pensjonssparerne. Livsforsikringsselskaper beskattes i Danmark i utgangspunktet som ordinære aksjeselskaper mv. Dette gjelder inntektsføring av premier og avkastning av plasseringer i verdipapirer, samt kostnader i form av avsetninger til utbetalinger og driftskostnader. Fradragsretten for avsetninger til dekning av forsikringsforpliktelser følger regnskapsregler. Det er gitt regler om begrensning av det skattemessige avsetningsfradraget. Reglene er teknisk kompliserte, men innebærer i prinsippet at det ikke gis fradrag for avsetninger som foretas på bakgrunn av skattefrie aksjeinntekter eller skattefri gevinst på fast eiendom. Uten en slik begrensning ville forsikringsforetakene få fradrag for avsetninger som har sitt grunnlag i ikke skattepliktige inntekter. En tilsvarende problemstilling ligger bak bestemmelsen i den norske skatteloven § 2-38 sjuende ledd, om at fritaksmetoden ikke gjelder for avkastning på aksjer mv. i livsforsikringsselskap og pensjonsforetak som inngår i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen, og bak forslaget i dette høringsnotatet om skattemessig tidfesting av inntekter og utgifter knyttet til eiendeler i

kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen i samsvar med regnskapet, jf. punkt 4.5 nedenfor.

Svenske livsforsikringsforetak betaler ikke skatt av inntekter i kundeporteføljen, eller av premieinnbetalinger fra kundene. Kostnader knyttet til slike inntekter er ikke fradragsberettigede. I stedet gjennomføres en prosentskattefastsetting, der avkastningen av beholdningen av kundemidler, sjablongmessig beregnet med en normrente, beskattes med en skattesats på 15 eller 30 prosent. Satsen beror på om de aktuelle forsikringene er «kapitalförsäkringar» eller «pensionsförsäkringar».

4.3 Skatteloven § 2-38 sjuende ledd – aksjer mv. i lavskatteland

Fritaksmetoden innebærer at selskaper som hovedregel er fritatt for skatt på utbytte og gevinst på aksjer mv., samtidig som det ikke gis fradragsrett for tap på slike eierandeler. Skatteloven § 2-38 første ledd angir hvilke selskaper mv. som kan motta skattefrie inntekter etter fritaksmetoden, eventuelt som ikke kan kreve fradrag for tap. Dette gjelder blant annet aksjeselskap, allmennaksjeselskap og gjensidig forsikringsselskap. Finansdepartementet har i flere uttalelser lagt til grunn at skattereglene for gjensidige forsikringsselskaper får tilsvarende anvendelse for pensjonskasser (selveiende institusjoner). Det innebærer blant annet at også pensjonskasser kan motta skattefrie inntekter etter fritaksmetoden.

Fritaksmetoden er avgrenset mot inntekt på investeringer i lavskatteland utenfor EØS, samt mot inntekt på porteføljeinvesteringer utenfor EØS, blant annet for å motvirke tilpasningsmuligheter ved at virksomhet flyttes til selskaper hjemmehørende i land med lav beskatning.

Ved lov 7. desember 2012 nr. 76 ble et tatt inn en bestemmelse i skatteloven § 2-38 sjuende ledd om at fritaksmetoden ikke skal omfatte avkastning på aksjer mv. i livsforsikrings- og pensjonsforetak som inngår i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen. Bakgrunnen for endringen var at aksjeinntekt og aksjetap

mv. vil inngå i fradraget for avsetninger til forsikringsfond mv. etter skatteloven § 8-5. Endringen rettet opp en utilsiktet og urimelig skatteeffekt, og hadde som formål å bidra til at livsforsikrings- og pensjonsforetakene i større grad betaler skatt på sine overskudd slik som andre aksjeselskaper, jf. omtalen i Prop. 1 LS (2012–2013) punkt 5. Unntaket fra fritaksmetoden i form av beskatning av aksjegevinst mv. på forsikrings- eller pensjonsforetakets hånd vil nøytralisere effekten av dette ellers ubegrunnede fradraget.

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.

Departementet foreslår å avvikle det generelle unntaket fra fritaksmetoden i skatteloven § 2-38 sjuende ledd for avkastning på aksjer mv. i livsforsikrings- og pensjonsforetak som inngår i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen. Isteden innføres en bestemmelse i skatteloven § 8-5 om at inntekter og kostnader i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen skal beskattes i samsvar med regnskapet. Dette vil ivareta formålet med den gjeldende bestemmelsen i skatteloven § 2-38 sjuende ledd, og samtidig motvirke utilsiktede effekter knyttet til *urealiserte* gevinster og tap. Se nærmere om dette under punkt 4.5 og 4.6 nedenfor.

I tilfeller der vilkårene for unntak fra fritaksmetoden er oppfylt etter skatteloven § 2-38 tredje ledd bør gevinsten beskattes to ganger for å oppnå både formålet med tredje ledd og formålet med det nåværende sjuende ledd. Det foreslås derfor å ta inn en presisering i skatteloven § 2-38 sjuende ledd slik at realisert gevinst på aksjer mv. kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen som omfattes av skatteloven § 2-38 tredje ledd skal medregnes i livsforsikrings- eller pensjonsforetakets alminnelige

inntekt to ganger, det vil si både etter skattelovens kapittel 5 og etter den særlige, nye bestemmelsen i skatteloven § 8-5 fjerde ledd. Tilsvarende innrømmes fradrag etter begge bestemmelser. Tidfestingen av inntekter og kostnader som omfattes av det nye skatteloven § 2-38 sjuende ledd skal foretas etter skattelovens generelle tidfestingsregler, det vil si ikke etter den særlige tidfestingsbestemmelsen som foreslås i skatteloven § 14-28 første ledd (jf. punkt 4.5 nedenfor).

Unntaket fra fritaksmetoden i det 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 Finansdepartementets skattelovforskrift §§ 2-38-1 og 2-38-2. Forskriftsbestemmelsene gir foretakene rett til et sjablonmessig fradrag for og har sin bakgrunn i at avkastning 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 skattelovforskriftens §§ 2-38-1 og 2-38-2 til skattelovforskriftens §§ 8-5-1 og 8-5-2, slik at de utgjør et unntak fra den foreslåtte nye bestemmelsen i skatteloven § 8-5 fjerde ledd. Den nåværende bestemmelsen i skattelovforskriftens § 8-5-1 gjelder beskatning av utenlandske skadeforsikringsforetak, og foreslås avvirket, jf. punkt 3.5 ovenfor. Bestemmelsen i skatteloven § 2-38 åttende ledd foreslås endret, slik at det ikke lenger skal være hjemmel til å gi forskrift til utfylling og gjennomføring av skatteloven § 2-38 sjuende ledd.

Bestemmelsen i den nåværende skattelovforskriftens § 2-38-2 inneholder henvisninger til bestemmelser i forsikringsvirksomhetsloven («forsvl.») §§ 9-7 niende ledd og 9-12 tredje ledd. Endringer i forsikringslovgivningen, jf. Prop. 125 L (2013-2014) kapittel 23, har medført at det er nødvendig å endre henvisningene.

Bestemmelsene i forsvl. § 9-7 niende ledd og § 9-12 tredje ledd er videreført i nye bestemmelser i hhv. forsvl. § 3-11 niende ledd og § 3-16 tredje ledd. Departementet foreslår å endre henvisningene i samsvar med dette.

Det vises til forslag til endringer i skatteloven § 2-38 sjuende og åttende ledd, skatteloven § 8-5 fjerde ledd og nytt § 8-5 femte ledd samt forslag til opphevelse av i Finansdepartementets skattelovforskrift § 2-38 og endringer i Finansdepartementets skattelovforskrift § 8-5.

4.4 Skatteloven § 14-4 tredje ledd

Av skatteloven § 6-10 fjerde ledd følger at verdiendringer på fast eiendom i livsforsikringsselskaper mv. vil ha betydning ved fastsettelse av grunnlaget for skattemessige avskrivninger på eiendommene. Tidligere fulgte det av den samme bestemmelsen at regnskapsmessige opp- og nedskrivninger på fast eiendom får virkning for skattemessig gevinst og tap. Den sistnevnte regelen følger nå av skatteloven § 14-4 tredje ledd som slår fast at regnskapslovgivningens regler om vurdering til virkelig verdi skal legges til grunn ved tidfestingen av gevinst og tap for faste eiendommer tilhørende livsforsikringsselskaper, private tjenestepensjonskasser og kommunale og fylkeskommunale pensjonskasser. Bestemmelsen i skatteloven § 14-4 tredje ledd ble vedtatt ved lov 9. desember 2005 nr. 16, jf. Ot.prp.nr.26 (2005-2006) punkt 6.9.3.

Skatteloven § 14-4 tredje ledd hindrer asymmetrisk skattebehandling av urealiserte verdiendringer på fast eiendom eid direkte av livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. I forbindelse med en tilpasning av bestemmelsen i skatteloven § 6-10 fjerde ledd til daværende forhold, jf. lov 20. desember 2002 nr. 99, uttalte departementet i Ot.prp. nr. 1 (2002-2003) kapittel 7:

"Så lenge urealiserte verdiendringer på eiendommene inngår i grunnlaget for avsetninger som gir rett til skattemessig fradrag etter skatteloven § 8-5 første ledd, må det også, for å unngå skattemessig asymmetri, foretas en tilsvarende inntekts- eller utgiftsføring av verdiendringene".

Bestemmelsene i skatteloven § 6-10 fjerde ledd og § 14-4 tredje ledd gjelder bare for direkte eid fast eiendom i livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Ved indirekte eie via andre selskaper vil det oppstå utilsiktede effekter i forbindelse med avsetningsfradrag i livsforsikrings- og pensjonsforetak.

I dette høringsnotatet foreslår departementet å innføre en regel slik at skattlegging av inntekter og kostnader knyttet til eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen i livsforsikrings- og pensjonsforetak i samsvar med regnskapet, jf. punkt 4.5 til 4.7 nedenfor. Bestemmelsen i skatteloven § 14-4 tredje ledd om at regnskapslovgivningens regler om vurdering til virkelig verdi skal legges til grunn ved tidfestingen av gevinst og tap for faste eiendommer i slike selskaper og pensjonskasser blir dermed overflødig, og departementet foreslår å oppheve denne.

Det vises til forslag om å oppheve skatteloven § 14-4 tredje ledd.

4.5 Nærmere om departementets forslag for livsforsikrings- og pensjonsforetak
Hovedregelen i forsikringsvirksomhetslovens regler for livsforsikring er at det skilles fullt ut mellom kundemidler og selskapsmidler. Det følger av forsikringsvirksomhetslovens § 3-11 at foretakets forvaltningskapital «skal deles inn i kollektivporteføljen, investeringsvalgporteføljen og selskapsporteføljen». Loven krever at foretaket oppretter et system for registrering av hvilke eiendeler som til enhver tid inngår i de ulike porteføljene, jf. § 3-11 åttende ledd. Reglene for forvaltning i kollektiv- og investeringsvalgporteføljer, samt avsetninger mv. er gjort gjeldende også for pensjonsforetak.⁴⁷

⁴⁷ Se forsikringsvirksomhetsloven § 2-6 som gir uttrykk for at «bestemmelsene om livsforsikring i kapittel 3 med tilhørende forskrifter gjelder tilsvarende for pensjonskasser med tillatelse til å overta kollektive pensjonsordninger som regnes som livsforsikring.» For pensjonskasser med tillatelse til å overta kollektive pensjonsordninger uten forsikringselement gjelder bestemmelsene i §§ 3-3, 3-11 til 3-13, 3-19 til 3-21, og 3-24 tilsvarende så langt de passer, jf. § 2-6 andre ledd. Skal midler i en pensjonskasse forvaltes som egen investeringsportefølje, skal avtalen fastsette hvordan porteføljen skal være sammensatt, regler om adgang til å endre porteføljen og andre vilkår som er påkrevd, jf. tredje ledd.

Avkastning ved forvaltning av midler plassert i kollektivporteføljen skal årlig fordeles forholdsmessig mellom de kontrakter som omfattes, jf. forsikringsvirksomhetsloven § 3-13 første ledd første og annet punktum. Avkastning ved forvaltning av midler plassert i særskilt investeringsvalgportefølje skal årlig tilordnes den kontrakt porteføljen er knyttet til, jf. lovens § 3-13 tredje ledd første punktum. Avkastning av midler som omfattes av selskapsporteføljen skal årlig tilordnes foretaket, jf. lovens § 3-13 fjerde ledd.

Etter dagens regler skal selskapets fortjeneste betales inn som premie fra kundene, jf. reglene om pristariffer i forsikringsvirksomhetsloven §§ 3-3 flg. Dette i motsetning til tidligere regler, hvor selskapet hadde adgang til å betinge seg en andel av årets overskudd. Det regulatoriske rammeverket for selskapenes fortjeneste er altså endret, men de gamle reglene gjelder fortsatt for kontrakter inngått før 1. januar 2008.

Resultatet av teknisk regnskap utgjør i praksis driftsresultatet for forsikringsvirksomheten, mens resultatet av ikke-teknisk regnskap omfatter selskapets egne forhold.⁴⁸ I prinsippet bør livsforsikrings- og pensjonsforetak beskattes for den inntektsstrømmen som tilflyter foretakene på bakgrunn av forvaltningen av kundenes midler.

Av forskrift om årsregnskap for livsforsikringsselskaper § 3-3 følger det at de forsikringsmessige avsetninger (til kunden) skal regnes som forsikringsforpliktelser. Det vil si at dette skal fremgå som gjeld i selskapenes regnskap. I oppstillingsplanen i forskriftens kapittel 4 skilles det mellom det tekniske og ikke tekniske regnskapet. Teknisk regnskap inneholder inntekter og kostnader fra forsikringsdriften, mens ikke-teknisk regnskap inneholder andre inntekter og kostnader. Inntekter og kostnader fra

⁴⁸ Teknisk regnskap inneholder inntekter og kostnader fra forsikringsdriften, mens ikke-teknisk regnskap inneholder andre inntekter og kostnader. Inntekter og kostnader fra investeringer i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen føres under teknisk regnskap, mens inntekter og kostnader fra investeringer i selskapsporteføljen føres under ikke-teknisk regnskap.

investeringer i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen føres under teknisk regnskap, mens inntekter og kostnader fra investeringer i selskapsporteføljen føres under ikke-teknisk regnskap.

Det tekniske regnskapet viser dermed resultatet av selve forsikringsvirksomheten etter at avkastning til kundene er skilt ut, og innebærer en tilordning av kunde- og selskapsmidler basert på regnskapsmessige periodiseringsprinsipper. Det tekniske resultatet tas inn i foretakets kapital og kan utdeles eierne som utbytte.

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.

Skattemessig tidfesting i tråd med regnskapet innebærer en tilnærming til dette prinsippet. Etter departementets oppfatning en slik regel i praksis det beste alternativet for å nå målet om en riktigere beskatning av livsforsikrings- og pensjonsforetakene. Kostnadsposter som inngår i teknisk regnskap i form av tilordning av avkastning til kundene, skal som før tidfestes i tråd med fradragsregelen i skatteloven § 8-5.

Endringen medfører at de inntekter selskapet har på bakgrunn av forsikringsvirksomheten tilordnes selskapet og tidfestes i tråd med regnskapslovgivningen for livsforsikrings- og pensjonsforetakene. Det vil dermed i utgangspunktet ikke være grunnlag for ytterligere korreksjoner på bakgrunn av tidfestingsforskjeller knyttet til inntekter fra eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen.

Inntekter og kostnader forbundet med selskapets egne forhold, vil fortsatt bli skattlagt etter de ordinære skattereglene. Inntekter og kostnader som inngår i ikke-teknisk

regnskap vil følgelig måtte korrigeres for tidfestingsforskjeller mellom regnskap og skatt på vanlig måte.

Et alternativ til den foreslåtte løsningen kunne være å begrense fradragsretten for avsetninger etter skatteloven § 8-5 i tilfeller der det oppstår asymmetriske effekter som følge av ulik behandling av inntekter etter henholdsvis regnskapslovgivningen og skattereglene. Departementet vurderte en lignende regel ved innføringen av skatteloven § 2-38 sjuende ledd (jf. punkt 4.3 ovenfor), og uttalte følgende i punkt 4.1 i departementets høringsnotat av 31. desember 2011:

"En mulighet er å begrense fradragsretten etter skatteloven § 8-5 for asymmetriske effekter som oppstår som følge av ulik behandling av aksjer mv. etter hhv. forsikrings- og regnskapslovgivningen og skattereglene. Et tiltak kan være å endre skatteloven § 8-5 slik at avsetninger knyttet til inntekt på skattefrie aksjer mv. ikke skal gis skattemessig effekt. Dette avviker fra den lovtekniske løsningen som tidligere er valgt for fast eiendom i livsforsikringsselskap, jf. omtale nedenfor. Videre vil løsningen gi en tidfestingseffekt ettersom reduserte skattemessige avsetninger motsvares av redusert inntektsføring når selskapets forpliktelser opphører. Tiltaket hindrer imidlertid ikke at selskapet fortsatt kan dele ut skattefrie aksjeinntekter til kundene og samtidig få fradrag ved utbetalingen.

Etter departementets oppfatning bør endringer i skatteloven § 8-5 prinsipielt sett ta sikte på å rette opp alle asymmetriske effekter i dagens system, herunder knyttet til urealiserte aksjegevinster. En regulering av enkelte eiendeler kan gi opphav til nye skjevheter i skattesystemet, som kan gi uheldige investeringsincentiver.»

Som uttalt i det nevnte høringsnotatet, bør en endring i skatteloven § 8-5 ta sikte på å rette opp alle asymmetriske effekter i dagens system. En begrensning av fradragsretten etter skatteloven § 8-5 for å oppnå dette målet vil bli vanskelig å følge opp i praksis. Foretakene måtte i tilfelle avstemme alle forskjeller mellom regnskap og skatt som oppstår på bakgrunn av eiendeler i kundeporteføljene. Deretter måtte foretakene holde

disse opp mot avkastning av kundemidler som fradragsføres etter skatteloven § 8-5, for å forsikre seg om at de ikke krever for store fradrag. Foretakene måtte også påse at regnskapsmessig inntektsføring av avsetninger ikke får skattemessig effekt når disse avsetningene ikke tidligere er fradragsført.

I tillegg til å bli vanskelig å praktisere for foretakene, ville løsningen innebære kontrollutfordringer for skattemyndighetene.

Etter overgangen til nye skatteregler vil skattemessige verdier i livsforsikrings- og pensjonsforetakene for eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen samsvare med regnskapsmessige verdier i balansen. For eiendeler som dels ligger i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen og dels i selskapets midler vil skattemessig verdi opp- eller nedskrives til regnskapsmessig verdi for en forholdsmessig del lik andelen som hører til kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen.

Når det gjelder eiendeler som er eid gjennom et datterselskap, vil skattemessige verdier på datterselskapets hånd fortsatt fastsettes i samsvar med skattelovens hovedregler.

Salg av aksjer i et datterselskap vil ikke i seg selv innebære en endring i livs- eller pensjonsforsikringsforetakets skattemessige verdier. Realisasjonen innebærer en ompostering i balansen.

Ved salg av aksjer i et datterselskap vil eventuelle latente gevinster og tap på eiendeler i datterselskapet videreføres i dette selskapet. Det skal altså ikke gjøres en opp- eller nedskrivning av skattemessig verdi for slike eiendeler ved salg av aksjer i datterselskapet. Det samme gjelder ved omorganiseringer som gjennomføres med skattemessig kontinuitet, herunder ved fusjon av datterselskap med morselskapet i livsforsikrings- eller pensjonsforetaket.

For andeler i selskap med deltakerfastsetting vil resultatandelen tas opp i regnskapet til livsforsikrings- og pensjonsforetak.⁴⁹

Det vises til forslag til endringer i skatteloven § 8-5 første ledd, nytt § 8-5 fjerde ledd og ny skatteloven § 14-28 første ledd.

4.6 Asymmetriske effekter knyttet til urealiserte aksjegevinster mv.

Gjeldende regler om fradrag for avsetninger i livsforsikrings- og pensjonsforetak medfører asymmetriske effekter med hensyn til skattemessig tidfesting av avkastning knyttet til aksjeinntekter mv. Gevinster knyttet til aksjer mv. beskattes ikke etter et markedsverdiprinsipp, men ved realisasjon, jf. skatteloven § 5-1 annet ledd og § 14-2 første ledd. Forsikringsforetak har likevel krevet avsetningsfradrag på grunnlag av urealiserte gevinster og fått skatten fastsatt etter påstand (frem til og med ligningsåret 2016 ble dette ofte kalt «påstandsligning»). Foretakene har dermed oppnådd en fordelaktig asymmetri i skattemessig tidfesting så lenge gevinstene er urealiserte.

Effektene knytter seg for en stor del til fradrag for avsetninger til foretakenes kursreguleringsfond. I regnskapet skal finansielle instrumenter innregnes og måles til virkelig verdi med visse unntak, jf. Forskrift om årsregnskap for livsforsikringsselskaper § 3-4. Urealiserte gevinster på finansielle omløpsmidler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljene anses som tidligere nevnt ikke som inntekt skattemessig. De genererer likevel avsetninger til kursreguleringsfondet, som etter foretakenes påstand har kommet til fradrag etter skatteloven § 8-5 første ledd. Dette medfører store skattemessige skjevheter. I år med positiv avkastning i finansmarkedene medfører dette at de urealiserte gevinstene genererer store skattemessige underskudd. Motsatt vil negativ avkastning i finansmarkedene medføre en dobbel inntektsføring.

⁴⁹ Se nærmere om andeler i selskaper med deltakerfastsetting under punkt 4.7.2 nedenfor.

Som nevnt gir urealiserte gevinster på aksjer mv. grunnlag for avsetning til kursreguleringsfond og dermed fradrag etter skatteloven § 8-5 første ledd, i den grad foretaket har ført fradraget i skattemeldingen og skatten er fastsatt i samsvar med dette. Ved realisasjon vil gevinst på aksjer mv. skattlegges på selskapets hånd, jf. skatteloven § 2-38 sjuende ledd som unntar avkastning på aksjer mv. i livsforsikrings- og pensjonsforetak som inngår i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen fra fritaksmetoden.⁵⁰ Ved utbetaling av gevinsten (etter skatt) til forsikringskundene vil selskapet få fradrag ved skattefastsettingen for utbetalingsåret, og den tidligere fradragsførte avsetningen tilbakeføres til inntekt for den samme skattleggingsperioden. Forsikringskundene skattlegges for utbetalingen i utbetalingsåret.⁵¹ Fradraget for avsetning til kursreguleringsfond kreves for året for opptjening av urealisert gevinst, mens inntektsføringen av gevinsten først skjer i året for realisasjon. Dette innebærer en asymmetri og en tidfestingsfordel for livsforsikrings- og pensjonsforetakene. Ved realisert tap på aksjer mv. oppstår en motsatt effekt, og dermed en tidfestingsulempe. Eksempel 2 nedenfor illustrerer effekten på en enkel måte.

⁵⁰ Se punkt 4.3 ovenfor.

⁵¹ Med unntak for kapitalforsikring med garantert avkastning, jf. skatteloven § 5-20 annet ledd og § 14-21.

Eksempel 2

		Skatteeffekt
Urealisert aksjegevinst i kundeportefølje	100	0
Avsetning til fond	100	-23

Så lenge det foreligger en urealisert aksjegevinst, vil foretaket ha en skattekreditt knyttet til avsetningen til kursreguleringsfondet. Ved realisasjon av aksjene reverseres skattekreditten:

		Skatteeffekt
Realisert aksjegevinst i kundeportefølje	100	23

Ved utbetaling av gevinsten til kundene vil foretaket få fradrag for utbetalingen. Samtidig tilbakeføres avsetningen til fond, det vil si at det tidligere avsatte beløp tas til inntekt:

		Skatteeffekt
Utbetaling til kunder	100	-23
Tilbakeføring av avsetning fra fond	100	23

På grunn av effektene knyttet til urealiserte gevinster på finansielle omløpsmidler i investeringsvalgporteføljen, henvendte Finansnæringens Hovedorganisasjon⁵² seg i 2003 til Finansdepartementet vedrørende en omlegging av praksis.

Finansdepartementet avga en uttalelse den 28. juni 2003 vedørende fondsforsikringsselskap med investeringsvalg. I uttalelsen legges det til grunn at slike urealiserte gevinster ikke skal gi opphav til «doble fradrag» i år med urealiserte gevinster, eller «dobbel inntektsføring» i år med urealiserte tap.

Etter det departementet er kjent med, ble uttalelsen fulgt for urealiserte gevinster som inngikk i kursreguleringsfondet frem til og med 2007. Frem til og med 2007 ble kursreguleringsfondet ikke regnet som en forsikringsmessig avsetning. Fra og med 2008 ble fondet klassifisert som en forsikringsmessig avsetning i den dagjeldende

⁵² Det nåværende Finans Norge.

forsikringsvirksomhetsloven, på tross av at midlene ikke er endelig tilordnet kundene. Fra og med skattleggingsperioden 2009 la bransjen om sin praksis med hensyn til påstand ved skattefastsettingen, slik at avsetninger til kursreguleringsfond ble gitt full skattemessig effekt. Kursreguleringsfondene var da i praksis sterkt redusert som følge av krisen i finanssektoren i 2007-2009.

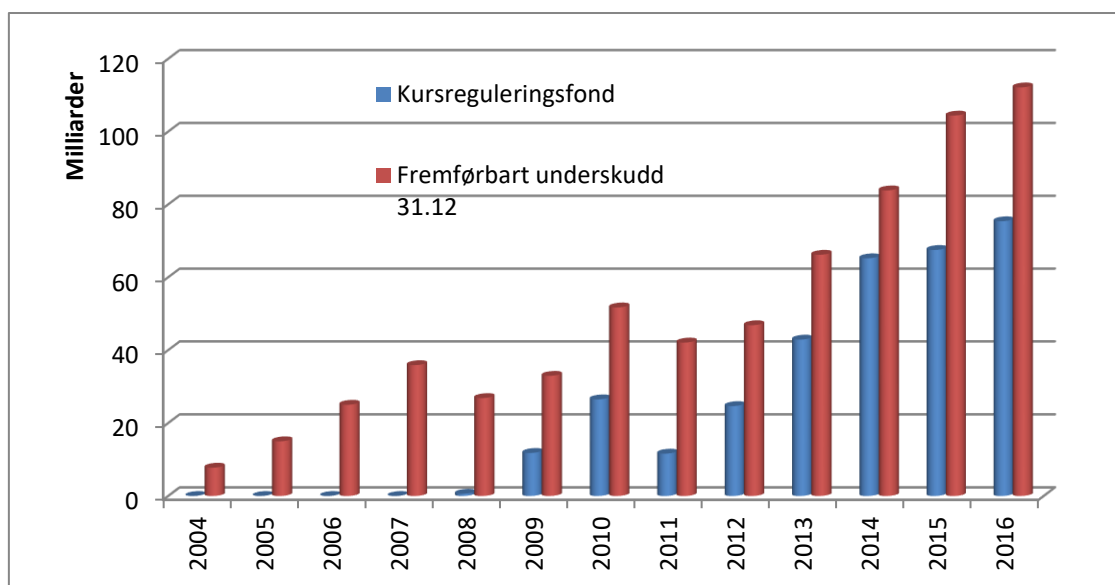
Utviklingen i totale fremførbare underskudd og totale kursreguleringsfond for de aktuelle foretakene i årene fra og med 2009 til og med 2014 fremkommer slik:

År	Kursreguleringsfond	Fremførbart underskudd 31.12
2004	0	7 760 969 125
2005	0	14 993 422 928
2006	0	25 005 564 137
2007	0	35 867 119 741
2008	613 751 792	26 843 302 484
2009	11 797 728 551	32 937 730 000
2010	26 482 422 275	51 707 835 203
2011	11 607 987 710	42 067 424 389
2012	24 645 527 457	46 823 987 820
2013	42 869 607 052	66 170 802 567
2014	65 206 651 968	83 849 293 398
2015	67 494 026 471	104 398 965 468
2016	75 377 299 247	112 132 461 108

Kilde: Sentralskattekontoret for Storbedrifter.

Som det fremgår av tabellen har samlede (innrapporterte) kursreguleringsfond i bransjen steget fra om lag 600 millioner til om lag 75 milliarder. Dette har bidratt til at samlede fremførbare underskudd ved utløpet av skattleggingsperioden 2016 er på omlag 112 milliarder kroner.

Søylediagrammet nedenfor illustrerer tallene:



Som det fremgår av diagrammet er trenden siden skattleggingsperioden 2009 at endring i kursreguleringsfondet gjenspeiles nærmest direkte i fremførbart underskudd. Ettersom økningen i fremførbare underskudd korresponderer tilnærmet fullt ut med endringen i kursreguleringsfondet, må den manglende beskatningen av livsforsikrings- og pensjonsforetakene (morselskapene) de aktuelle årene forklares også med andre effekter som oppstår på bakgrunn av skatteloven § 8-5 (herunder de som er omtalt nedenfor under punkt 4.7).

På samme måte som for urealiserte gevinster på finansielle omløpsmidler, kan det oppstå tidfestingsforskjeller mellom regnskap og skatt for andre eiendeler på bakgrunn av fradraget etter skatteloven § 8-5. Dette er midlertidige tidfestingsforskjeller knyttet til eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen som resultatføres i regnskapet etter markedsverdi prinsipper, men som ikke inngår i kursreguleringsfondet. De urealiserte gevinstene inngår likevel i avsetninger til kundene som fradragsføres etter skatteloven § 8-5 i foretakenes skattemelding. Som for effektene knyttet til omløpsmidler og kursreguleringsfondet bør disse tilsvarende

effektene nøytraliseres slik at det ikke oppstår utilsiktede asymmetriske skatteeffekter og dermed ubegrunnede tidfestingsfordeler for livsforsikrings- og pensjonsforetakene.

De asymmetriske effektene knyttet til tidfesting og kursreguleringsfond mv. kan fjernes ved at gevinster og tap på aksjer og andre eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen i livsforsikrings- og pensjonsforetak tidfestes i samsvar med regnskapet. Løsningen innebærer at gevinst på aksjer mv. kommer til beskatning i samme skattleggingsperiode som de gir opphav til fradragsberettigede avsetninger til kursreguleringsfond og andre avsetninger. Motsatt vil tap på aksjer mv. komme til fradrag i samme skattleggingsperiode som inntektsføring fra kursreguleringsfond mv. Ved realisasjon vil gevinst og tap ikke tas til inntekt eller føres til fradrag i den grad gevinsten eller tapet er inntekts- eller fradragsført i en tidligere skattleggingsperiode. Avsetning til fond vil tilbakeføres til inntekt ved utbetaling til kunder. Samtidig føres utbetalingen til fradrag hos foretaket og tas i hovedregelen til inntekt hos kundene. Dette innebærer en symmetrisk inntekts- og fradragsføring av aksjegevinster og tap mv. i livsforsikrings- og pensjonsforetak. Eksempel 3 nedenfor illustrerer effekten av løsningen på en enkel måte.

Eksempel 3

		Skatteeffekt
Urealisert aksjegevinst i kundeportefølje	100	23
Avsetning til fond	100	-23

Den urealiserte aksjegevinsten gir ikke opphav til en skattekreditt. Ved realisasjon av aksjene beskattes/fradras bare eventuell verdiendring i realisasjonsåret. (I eksemplet her forutsettes det at verdien av aksjene ikke endres i realisasjonsåret.)

		Skatteeffekt
Realisert aksjegevinst i kundeportefølje	100	0

Ved utbetaling av gevinsten til kundene vil foretaket få fradrag for utbetalingen. Samtidig tilbakeføres avsetningen til fond, det vil si at det tidligere avsatte beløpet tas til inntekt:

		Skatteeffekt
Utbetaling til kunder	100	-23
Tilbakeføring av avsetning til fond	100	23

Departementet foreslår at skattlegging av inntekter og kostnader i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljene i livsforsikrings- og pensjonsforetak skal foretas i samsvar med regnskapet. Dette vil innebære at gevinst på aksjer mv. kommer til beskatning i samme skattleggingsperiode som de gir opphav til fradragsberettigede avsetninger til kursreguleringsfond og andre avsetninger.

Det foreslås også en bestemmelse om at avsetning til kursreguleringsfond mv. skal være fradragsberettiget for livsforsikrings- og pensjonsforetak.

Ved overgangen til nytt regelverk kan det foreligge urealiserte aksjegevinster mv. som ikke er tatt til inntekt skattemessig. Nedenfor under punkt 4.11 omtales departementets forslag til overgangsregler som innebærer at urealiserte aksjegevinster i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen ikke må inntektsføres umiddelbart

etter innføringen av de nye reglene, men kan føres til selskapets gevinst- og tapskonto. Det vises til omtalen under punkt 4.11.1.

For skattleggingsperioden 2019 og senere skattleggingsperioder vil realiserte og urealiserte gevinster og tap, beregnet med utgangspunkt i skattemessig verdi (og regnskapsmessig verdi) per 31. desember i året før skattleggingsperioden, tidfestes i samsvar med regnskapet og gi grunnlag for beregning av nye fradrag for avsetninger til kundemidler.

4.7 Effekter knyttet til investering i fast eiendom

Innføringen av bestemmelsen i skatteloven § 2-38 sjuende ledd fjernet utilsiktede skatteeffekter knyttet til realiserte aksjeinntekter og aksjetap som inngår i grunnlaget for fradrag for avsetninger til forsikringsfond mv. etter skatteloven § 8-5, jf. punkt 4.3 ovenfor. Likevel oppstår det fortsatt ubegrunnede skatteeffekter knyttet til urealiserte aksjegevinster mv. (jf. punkt 4.6 ovenfor), og i tilfeller der heleide datterselskaper inngår i kollektivporteføljen eller investeringsvalgporteføljen i livsforsikrings- og pensjonsforetak.

4.7.1 Gevinst på eiendom i underliggende eiendomsselskap

Bestemmelsen i skatteloven § 2-38 sjuende ledd omfatter bare finansielle instrumenter som eies direkte av det aktuelle foretaket via kollektivporteføljen eller investeringsvalgporteføljen. Investeringer i aksjer mv. gjort via heleide datterselskaper er følgelig ikke omfattet av bestemmelsen. Investeringer i eiendom er ofte organisert slik at eiendommene er eid i selskaper dedikert for dette formålet, såkalte single-purpose-selskaper. Det vil si at det er etablert et selskap for hver eiendom. I gevinsttilfeller kan det etter omstendighetene vurderes som hensiktsmessig å selge aksjene i selskapet som eier eiendommen, fremfor å selge selve eiendommen.

I henhold til egenkapitalmetoden tas inntekter og kostnader fra underliggende selskaper tas inn i livsforsikrings- og pensjonsforetakenes regnskap i sin helhet, jf. Forskrift om årsregnskap for livsforsikringsselskaper § 3-7. Egenkapitalmetoden går i

korte trekk ut på at eierselskapet balansefører sin andel av egenkapitalen i det andre selskapet (datterselskapet/tilknyttet selskap) i sitt regnskap. Videre resultatfører eierselskapet sin andel av resultatet i det andre selskapet. Denne inntekten vil danne grunnlag for avsetninger som fradragsføres etter skatteloven § 8-5. Eksempel 4 nedenfor illustrerer effekten.

Eksempel 4

		Skatteeffekt
Gevinst på eiendom fra underliggende selskap (EK-metoden)	100	0
Avsetning til fond	100	-23

Dersom datterselskapet oppnår skattefritak etter fritaksmetoden ved salg av et single purpose-eiendomsselskap (i stedet for et salg av selve eiendommen) oppstår ingen skattepliktig inntekt i datterselskapet tilsvarende den verdiøkningen for eiendommen som har gitt grunnlag for avsetningen.

Ved utbetaling til kundene vil foretaket få fradrag for utbetalingen. Samtidig tilbakeføres avsetningen til fond, det vil si at det tidligere avsatte beløp tas til inntekt:

		Skatteeffekt
Utbetaling til kunder	100	-23
Tilbakeføring av avsetning til fond	100	23

Ved deltakelse i selskaper med deltakerfastsetting kan regnskapsreglene innebære at inntekter og kostnader fra selskapsdeltakelsen tas inn i morselskapets regnskap. Dette gjelder også regnskapsmessige oppskrivinger av eiendom som følge av verdiendringer.

Gevinst på eiendommen er i behold som en skatteposisjon i single purpose-selskapet og vil ikke komme til beskatning så lenge det oppnås skattefritak etter fritaksmetoden ved salg av single-purpose-selskapet (i stedet for et salg av selve eiendommen). Skattefritak kan oppnås dersom foretaket har etablert et mellomliggende holdingselskap som eier single-purpose-selskapet. Skjermingen av kundemidler for beskatning i livsforsikrings- og pensjonsforetak kan dermed i praksis innebære en negativ effektiv skattesats ved

gevinst i slike underliggende selskaper. Sagt på en annen måte etableres en skatteposisjon i form av et underskudd som kan samordnes med skattepliktig inntekt i øvrige deler av konsernet. Skattereglene for livsforsikrings- og pensjonsforetak, med fradrag for avsetning til fond og skjerming av kundemidler, kan dermed innebære at foretakene oppnår noe mer enn den effekt som generelt inntreffer i selskapssektoren ved å selge aksjer i et selskap som eier en eiendom, fremfor å selge selve eiendommen.

Konsekvensen av den omtalte skatteeffekten for eiendom eiet via konsernstrukturer er at det etableres betydelige skattemessige underskudd i år med store skattefrie inntekter fra datterselskaper i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljene basert på salg av eiendommer. For datterselskaper som regnskapsmessig innmåles etter egenkapitalmetoden, tidfestes avsetningen i opptjeningsåret, mens inntekten altså i praksis aldri kommer til beskatning. Basert på opplysninger fra Sentralskattekontoret for storbedrifter antar departementet at det samlet dreier seg om latente skattefrie gevinster som har dannet grunnlag for avsetningsfradrag for om lag 30 milliarder kroner ved utløpet av skattleggingsperioden 2016.

Skatteeffekten er konkurransevridende både innad i eiendomsbransjen, men også internt mellom livsforsikrings- og pensjonsforetakene ved at det i praksis bare er de største foretakene som har kapital tilgjengelig til å drifte virksomhet i datterselskaper på en slik måte og samtidig møte forsikringslovgivningens forutsetninger om risikospredning. Den samme effekten oppstår ikke hvis eiendommen er direkte eiet, jf. skatteloven § 14-4 tredje ledd og omtalen av denne bestemmelsen ovenfor under punkt 4.4. Det vises for øvrig til Ot.prp. nr. 1 (2002-2003) punkt 7, for en nærmere redegjørelse for de problemene manglende opp- og nedskrivning av fast eiendom i livsforsikringsselskaper har skapt for skattleggingen av selskapene.

I tråd med de bærende hensynene som har ført til vedtakelsen av bestemmelsen i skatteloven § 14-4 tredje ledd bør effektene som er omtalt ovenfor nøytraliseres. Departementet foreslår i dette høringsnotatet at skattemessig tidfesting av inntekter og

kostnader i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljene i livsforsikrings- og pensjonsforetak i hovedregelen skal foretas i samsvar med regnskapet. Dette innebærer at gevinst og tap på eiendom i underliggende selskaper som medtas i morselskapets regnskaper etter egenkapitalmetoden mv., og som gir grunnlag for avsetningsfradrag etter skatteloven § 8-5, skal skattlegges i morselskapet i samsvar med regnskapet. Effekten av avsetningsfradrag for ikke skattlagte inntekter som er beskrevet ovenfor vil dermed ikke lenger oppstå.

4.7.2 Driftsresultat i underliggende eiendomsselskap

Som nevnt under punkt 4.7.1 ovenfor tas inntekter fra datterselskap inn i livsforsikrings- og pensjonsforetakenes regnskap i sin helhet i henhold til egenkapitalmetoden, jf. Forskrift om årsregnskap for livsforsikringsselskaper § 3-7.

I praksis medfører inntektsføring etter egenkapitalmetoden at også driftsresultatet i datterselskapene (i tillegg til verdiendringen på eiendelene i datterselskapene som beskrevet ovenfor) vil inngå i avkastningen som speiles i foretakenes regnskaper. Ettersom den samme avkastningen danner grunnlag for avsetninger som fradragsføres etter skatteloven § 8-5 første ledd, er konsekvensen at driftsresultatet i datterselskapene aldri vil komme til beskatning så langt datterselskapet er eiet via kollektivporteføljen eller investeringsvalgporteføljen. Den regnskapsmessige inntektsføringen av resultatandel basert på egenkapitalmetoden tilbakeføres i sin helhet i skatteregnskapet, og driftsresultatet fra datterselskapet overføres til livselskapet via konsernbidragsreglene med skattemessig effekt. Eksempel 5 nedenfor illustrerer effekten på en enkel måte.

Eksempel 5

		Skatteeffekt
Driftsinntekt fra underliggende eiendomsselskap (EK-metoden)	100	0
Avsetning til fond	100	-23
Konsernbidrag fra underliggende selskap	100	23

Ved utbetaling til kundene vil foretaket få fradrag for utbetalingen. Samtidig tilbakeføres avsetningen til fond, det vil si at det tidligere avsatte beløp tas til inntekt:

		Skatteeffekt
Utbetaling til kunder	100	-23
Tilbakeføring av avsetning til fond	100	23

I det underliggende selskapet vil netto driftsinntekt utgjøre skattepliktig inntekt, men denne inntekten utlignes med avgitt konsernbidrag:

		Skatteeffekt
Driftsinntekt i underliggende eiendomsselskap	100	23
Konsernbidrag til morselskap	100	-23

Driftsinntekter fra drift av eiendom i underliggende eiendomsselskap er med dette i praksis fritatt for beskatning.

Som eksemplet viser, innebærer gjeldende regler i hovedsak at kundemidler skjerms fra beskatning i livsforsikrings- og pensjonsforetakene. Det oppstår i utgangspunktet ingen asymmetrier i tidfestingen som innebærer fordeler for foretakene. Ettersom det kan oppstå noen forskjeller mellom skattemessig og regnskapsmessig resultat, blant annet på grunn av ulike prinsipper for avskrivninger, vil det likevel kunne oppstå noen tidfestingsmessige asymmetrier etter gjeldende regler knyttet til driftsresultatet i datterselskapene.

Med de nye reglene for beskatning av inntekter i kundeporteføljen i livsforsikrings- og pensjonsforetak vil driftsresultatet i datterselskapene tas til inntekt også skattemessig i morselskapet. For å hindre effektiv beskatning av driftsresultatet, konsernselskapene

sett under ett, må konsernbidrag fra underliggende selskap kunne mottas skattefritt i morselskapet. Eksempel 6 illustrerer dette.

Eksempel 6

		Skatteeffekt
Driftsinntekt fra underliggende eiendomsselskap (EK-metoden)	100	23
Avsetning til fond	100	-23
Konsernbidrag fra underliggende selskap	100	0

Ved utbetaling til kundene vil foretaket få fradrag for utbetalingen. Samtidig tilbakeføres avsetningen til fond, det vil si at det tidligere avsatte beløp tas til inntekt:

		Skatteeffekt
Utbetaling til kunder	100	-23
Tilbakeføring av avsetning til fond	100	23

I det underliggende selskapet vil netto driftsinntekt utgjøre skattepliktig inntekt, men denne inntekten utlignes med avgitt konsernbidrag:

		Skatteeffekt
Driftsinntekt i underliggende eiendomsselskap (skattemessig)	100	23
Konsernbidrag til morselskap	100	-23

Driftsinntekter fra drift av eiendom i underliggende eiendomsselskap er med dette i praksis fritatt for beskatning.

Konsernbidraget må likevel beskattes helt eller delvis dersom det mottas fra et selskap som helt eller delvis er knyttet til selskapets midler og ikke (eller bare delvis) til kundemidlene.

Departementet foreslår å unnta livsforsikrings- og pensjonsforetak fra bestemmelsene om deltakerfastsetting i skatteloven §§ 10-40 flg. Sett i sammenheng med forslaget om å innføre skattemessig tidfesting av inntekter og utgifter knyttet til eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen (kundemidlene) i samsvar med regnskapet innebærer dette i utgangspunktet at også inntekter fra mindre eierandeler i selskaper med deltakerfastsetting blir skattefrie for forsikrings- og pensjonsforetak.

Etter departementets oppfatning bør det likevel stilles krav til en minste eierandel for at unntaket fra deltakerfastsetting skal komme til anvendelse. Minstekravet betyr at investeringer i selskaper med deltakerfastsetting som har karakter av å være porteføljeinvesteringer skal behandles på samme måte som porteføljeinvesteringer i aksjer mv.

For å legge til rette for at også mindre foretak, herunder mindre pensjonskasser, kan investere i fast eiendom mv. gjennom selskaper med deltakerfastsetting, bør minstekravet likevel ikke settes for høyt. Departementet foreslår at minstekravet settes til en eierandel på 5 prosent. Kravet til eierandel må være oppfylt gjennom hele inntektsåret. For inntektsåret 2018 foreslås en overgangsregel, slik at eierandelen må være oppfylt per 31. desember 2018.

Ved investeringer i selskaper med deltakerfastsetting som har inntekter fra lavskatteland, vil unntaket fra fritaksmetoden etter forslaget til nytt skatteloven § 2-38 sjuende ledd, jf. punkt 4.3 ovenfor, innebære at slike inntekter skal komme til beskatning i livsforsikrings- og pensjonsforetak, uavhengig av eierandel.

Det vises til forslag til endringer i skatteloven § 8-5 første ledd, ny § 8-5 fjerde ledd, ny § 14-28 første ledd og overgangsregel del IV sjette ledd.

4.8 Forholdet til fremtidige endringer i regnskapsreglene

I mai 2017 ble det publisert nye regnskapsstandarder for forsikringskontrakter – IFRS 17. Standardene gjelder fra 2021. Effekten av IFRS 17 beror på hvordan den blir implementert i Norge. I IFRS 17 videreføres ikke et skille mellom teknisk og ikke-teknisk regnskap. I Norge har vi hatt en lang tradisjon for et skattemessig skille mellom kunde- og selskapsmidler som grunnlag for skattleggingen av livsforsikrings- og pensjonsforetak. Virksomhetslovgivningen skiller også strengt mellom kundemidler og selskapsmidler. Skillet er gjenspeilet i regnskapet, både ved porteføljeinndelingen i

balansen og ved at avkastningen fra kundemidlene og den aktuarberegnete endringen i forsikringsforpliktelsene fremkommer av resultatregnskapet (sammen med brutto premieinntekter og erstatningskostnader). Det er ikke avklart om dette skillet vil bli lagt til grunn etter en implementering av IFRS 17, som en del av selskapsregnskapet eller som et eget notekrav. Forslagene i dette høringsnotatet for livsforsikrings- og pensjonsforetak bygger på et skille mellom kundemidler og selskapets midler. Departementet legger til grunn at prinsippet om å holde kundemidlene utenfor beskatningen av livsforsikrings- og pensjonsforetak kan videreføres også etter en implementering av IFRS 17. Om det er behov for tekniske justeringer av skattereglene vil bero på hvordan standarden implementeres.

4.9 Risikoutjevningsfondet

Inntil 50 prosent av risikoresultatet, som ellers vil tilfalle kundene, kan avsettes til risikoutjevningsfondet i livsforsikring, jf. forsikringsvirksomhetslovens § 3-14 tredje ledd. Risikoresultatet er differansen mellom risikodelen av årets forfalte premie og de faktiske risikokostnadene. Det oppstår som følge av at dødelighet og uførhet avviker fra det som er forutsatt i premietariffen. Fordeling av risikoresultat mellom kunde og selskap er regulert i forsikringsvirksomhetslovens § 3-14. Risikoutjevningsfondet er å anse som egenkapital etter regnskapsreglene, jf. årsregnskapsforskriftens § 3-2.

Fondet innebærer en sikkerhetsmargin som skal dekke fremtidige utfall som er mer negative enn forventet. Det er ikke en del av kundemidlene.

Et gjennomgående prinsipp i reglene om skattlegging av livs- og pensjonsforsikring er at kundemidlene skal skjermes fra skattlegging. Fradragsretten for avsetninger skal gi fradrag som ivaretar dette prinsippet, men ikke gå lenger enn nødvendig for å oppnå skjerming av kundemidlene. I tråd med dette foreslår departementet at det ikke lenger skal gis fradrag for avsetninger til risikoutjevningsfondet i livsforsikring. Dette vil følge av den foreslåtte endringer i skatteloven § 8-5 første ledd.

Foretakenes samlede avsetninger til risikoutjevningsfondet per 31. desember 2016 utgjorde om lag 7,3 milliarder kroner.

Departementet foreslår en overgangsregel ved endringen, jf. punkt 4.11.2 nedenfor.

4.10 Avsetninger knyttet til risikoprodukter

Enkelte typer av ettårige risikoprodukter kan tilbys av både livs- og skadeforsikringsforetak innenfor foretakenes konsesjoner. Disse skadeforsikringsproduktene kan dermed ha gitt opphav til premie-, erstatnings- og sikkerhetsavsetninger i livselskapene. Samlet sikkerhetsavsetning i livforetakene per 31. desember 2016 var på om lag 500 millioner kroner.

Departementet mener det er hensiktsmessig at slike avsetninger behandles på samme måte som tilsvarende avsetninger i skadeforsikringsforetak. Ved overgangen til de nye fradragsreglene skal de samme overgangs- og ikrafttredelsene gjelde som for skadeforsikringsforetakenes sikkerhetsavsetninger, jf. punkt 3 ovenfor.

4.11 Overgangsregler

4.11.1 Generelt

For livsforsikrings- og pensjonsforetak vil forslaget i dette høringsnotatet innebære at urealiserte gevinster og tap på eiendeler som har gitt grunnlag for asymmetriske og utilsiktede skattetidfestingseffekter gjennom fradrag for avsetninger skal tas til inntekt. Det er ikke urimelig livsforsikrings- og pensjonsforetak som gjennom flere år har bygd opp store fremførbare underskudd og/eller har overført underskudd til konsernforbundne selskaper på grunn av utilsiktede skattemessige effekter knyttet til blant annet fondsavsetninger, fritaksmetoden for aksjegevinster mv. og egenkapitalmetoden for regnskapsføring nå må samordne disse underskuddene med den ubeskattede inntekten som har gitt grunnlag for asymmetrisk fradragsføring.

Departementet legger til grunn at endringen ikke reiser spørsmål knyttet til forbudet mot å gi lover med tilbakevirkende kraft etter grunnloven § 97. Forslaget innebærer

endret tidfesting, og tar sikte på å fjerne en utilsiktet asymmetri, der foretakene i praksis har krevet og oppnådd et systemmessig ubegrunnet fradrag for avsetninger.

Etter det departementet er kjent med, vil de fleste av foretakene i stor grad kunne samordne denne inntekten med fremførte underskudd som skyldes de samme asymmetriske effektene. Denne samordningen må foretas for skattleggingsperioden 2018.⁵³ Selskaper som i tidligere inntekstår har samordnet underskudd med overskudd fra konsernforbundne selskaper etter ordningen med konsernbidrag, jf. skatteloven § 10-2, vil derimot kunne komme i skatteposisjon i 2018. Etter departementets oppfatning kan det være grunn til å dempe effekten av avviklingen av den utilsiktede asymmetrien i tidfesting av avkastning knyttet til aksjer mv. En gjenetablering av systemriktig tidfesting vil for enkelte foretak medføre en betydelig skatt for overgangsåret. Denne skatten vil få effekt med hensyn til forsikringstekniske krav til solvenskapital mv. For å avdempe effekten av inntektsføringen foreslår departementet at netto skattepliktig inntekt knyttet til gevinst og tap på urealiserte eiendeler i 2018 som overstiger selskapets fremførbare underskudd fra tidligere skattleggingsperiode kan føres på selskapets gevinst- og tapskonto, jf. skatteloven § 14-45. Dette innebærer at gjenværende urealisert nettogevinst ved utløpet av 2018 skal inntektsføres med 20 prosent per år (degressiv inntektsføring). Denne løsningen vil gi en gradvis oppløsning av den utilsiktede asymmetrien som har oppstått som følge av fradrag for avsetninger som ikke har et motstykke i form av aktualisert skatteplikt.

De fremførbare underskuddene for livsforsikrings- og pensjonsforetakene utgjorde per 31. desember 2016 omlag 112 milliarder kroner. Enkelte av selskapene som inngår i finanskonsern som totalt sett genererer skattemessige overskudd, har allerede rukket å bruke opp hele sitt fremførbare underskudd. De har dermed opparbeidet seg til dels betydelige gjeldsposter i form av utsatt skatt.

⁵³ Underskuddet fremføres mot alminnelig inntekt det første året så langt denne er positiv, jf. Skattedirektoratets Skatte-ABC 2017, under stikkordet «underskudd» punkt 4.7.

Det vises til forslag til overgangsregel del IV tredje ledd.

4.11.2 Risikoutjevningsfondet

Departementet foreslår at samlede avsetninger til risikoutjevningsfondet ved utløpet av skattleggingsperioden 2017 kan settes av på en egen konto. Kontoen kommer til beskatning ved avvikling av virksomheten som gir grunnlag for risikoutjevningsfondet, det vil si ved avvikling av liv- eller pensjonsvirksomheten.

Det vises til forslag til overgangsregel del IV fjerde ledd.

4.12 Avsetninger knyttet til risikoprodukter

Etter departementets forslag skal avsetninger knyttet til risikoprodukter i livsforsikrings- og pensjonsforetak behandles på samme måte som tilsvarende avsetninger i skadeforsikringsforetak, jf. punkt 4.10 ovenfor. Ved overgangen til de nye fradragreglene skal de samme overgangs- og ikrafttredelsesreglene gjelde som for skadeforsikringsforetakenes avsetninger, jf. punkt 3 ovenfor.

Det vises til forslag til overgangsregel del IV femte ledd.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE VIRKNINGER

Gjeldende regler for forsikrings- og pensjonsforetakene har ført til at foretakene i praksis betaler lite eller ingen skatt på sine driftsoverskudd.

Det er ingen gode grunner til at forsikrings- og pensjonsforetakene skal ha særlig gunstige skatteregler. Innstrammingene som foreslås i dette høringsnotatet vil bidra til at ressurser brukes på en effektiv måte. De nye reglene vil også virke stabiliserende på næringen, ved at selskapene betaler mer skatt når det er god inntjening og mindre skatt når lønnsomheten er lav. På den måten kan skattesystemet bidra til å dempe utslagene av konjunktursvingninger, noe som kan innebære mindre risiko og større forutsigbarhet.

Forslagene vil føre til en netto inntektsføring av om lag 140 milliarder kroner for forsikringsbransjen samlet. Det foreslås overgangsordninger som gir bransjen mulighet til å inntektsføre disse forskjellene over tid. På usikkert grunnlag anslås at forslagene vil gi en årlig provenyøkning på om lag 4 milliarder kroner samlet.

For skadeforsikringsselskapene vil forslaget innebære en netto inntektsføring av avsetninger på om lag 36 milliarder kroner. Det foreslås at dette kan inntektsføres over en tiårsperiode. I tillegg vil avsetninger til naturskadefond, garantiordningen og reservefons i sjøtrygdslag ikke lenger kunne føres til fradrag. Den årlige provenyvirkningen av endringen vil være 1 milliard kroner årlig. For reelt gjensidige sjøforsikringsforetak foreslås det særlige regler om at tidligere avsetning av premieinntekter, anslått til 75 prosent av samlede sikkerhetsavsetninger, overføres skattefritt til egenkapitalen. De resterende 25 prosent tas til inntekt i tråd med den generelle overgangsregelen for skadeforsikringsforetak.

For livsforsikrings- og pensjonsforetakene vil forslaget om å innføre tidfesting av inntekter og tap fra eiendeler i kundeporteføljene i henhold til regnskapslovgivningen medføre at midlertidige forskjeller mellom regnskap og skatt på eiendeler i porteføljene opphører. Dette vil medføre en netto inntektsføring på minst 100 milliarder kroner (tilsvarende midlertidige forskjeller basert på urealiserte gevinster på finansielle omløpsmidler). Foretakene hadde per 31. desember 2016 fremførbare underskudd på til sammen om lag 112 milliarder kroner.

Det er betydelige forskjeller mellom virksomhetene når det gjelder størrelsen på det fremførbare underskuddet. Noen få foretak vil umiddelbart komme i skatteposisjon som følge av inntektsføringen. For de av foretakene som har benyttet underskudd til å utjevne inntekter fra andre selskaper i konsernet, vil skatteeffekten kunne bli betydelig. Dette er samtidig de konsernene som har hatt størst fordel av de utilsiktede

virkningene. Det skyldes at skattekreditten ikke bare har vært knyttet til forsikringsvirksomheten, men også konsernets aktivitet i andre bransjer.

Over tid vil forslaget medføre at skattegrunnlagene nærmer seg det regnskapsmessige resultatet i selskapene. Samlet resultat før skatt for de berørte foretakene var i området 8-11 milliarder kroner årlig i perioden 2012-2016. Skattemessig inntekt oppgitt i selvangivelsen (RF-1028 post 260) var for samme periode negativ med i størrelsesorden 6-22 milliarder årlig i samme periode. Når selskapene etter hvert kommer i skatteposisjon vil provenyeffekten kunne utgjøre om lag 3 milliarder kroner årlig. Med nye regler fra 2018 antas det at en del selskaper vil komme i skatteposisjon fra 2019, men generelt vil tidspunktet for skatteinntektene avhenge av hvor stort fremførbart underskudd det enkelte foretaket har til rådighet.

Departementet mener at det er riktig at forsikrings- og pensjonsforetakene blir underlagt selskapsbeskatning som er mer på linje med andre virksomheter. Det innebærer at også foretakene må betale skatt av overskuddet, noe de i liten grad har gjort de senere år. Det legges til grunn at endringene ikke vil gi vesentlig dyrere forsikringspremier eller lavere aktivitet i bransjen. Det skyldes blant annet at bransjen i mange år har nytt godt av særlig gunstige ordninger, noe som vil lette overgangen til en mer normal beskatning.

Endringene vil gjøre regelverket klarere og enklere. Den særlige skattemessige avgrensningen av avsetning til fond som er «nødvendig» for å dekke eller sikre forsikringsforpliktelser vil avvikles. Forslaget innebærer også en klargjøring av beskatningen på andre punkter, blant annet når det gjelder adgangen til fradrag for fondsavsetninger, fradrags- og inntektsføring av premie og beskatningen av sjøforsikringsforetak.

Administrativt vil endringen medføre behov for endringer i næringsoppgavene for forsikrings- og pensjonsforetak. For foretakene vil nye skatteregler, kombinert med

endrede RF-skjemaer for rapportering for skatteformål medføre behov for systemmessige tilpasninger det første året. På sikt blir rapporteringen fra selskapene enklere og mer effektiv, ettersom det ikke er nødvendig å omarbeide det tekniske resultatet for skatteformål i særlig grad.

For Skatteetaten kan nye skatteregler, kombinert med nye næringsoppgaver for medføre en enklere og mer målrettet kontroll av innrapporterte beløp. Tallene blir sporbare tilbake til årsregnskapet. Dette kan også frigjøre ressurser til andre arbeidsoppgaver.

6 IKRAFTTREDELSE

Departementet foreslår at endringene i skatteloven trer i kraft straks med virkning fra og med skattleggingsperioden 2018. Når det gjelder de nye reglene om avsetningsfradrag i skadeforsikringsforetak foreslås i tillegg en alternativ, valgfri ikrafttredelsesregel, jf. punkt 3.7 ovenfor.

7 UTKAST TIL LOVENDRINGER

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) gjøres følgende endringer:

I

§ 2-38 sjuende ledd skal lyde:

(7) Skatteplikt og fradragrett for inntekter og tap på eierandeler og finansielle instrumenter som nevnt i tredje ledd, og som forvaltes i investeringsvalg- og kollektivportefølje i selskaper mv. som driver forsikringsvirksomhet etter lov 10. juni 2005 nr. 44 om forsikringsselskaper, pensjonsforetak og deres virksomhet mv., kommer i tillegg til skatteplikt og fradragrett etter § 8-5 fjerde ledd.

§ 2-38 åttende ledd skal lyde:

(8) Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av reglene i tredje og fjerde ledd.

Ny § 2-41 skal lyde:

§ 2-41. *Fritak for skatteplikt for premieinntekter i reelt gjensidige sjøforsikringsforetak*

Reelt gjensidige sjøforsikringsforetak er fritatt for skatt på premieinntekter. Som reelt gjensidig sjøforsikringsforetak anses sjøforsikringsforetak som praktiserer etterutlikning av premier og som ikke tilbyr forsikringer til fast premie. Det gis ikke fradrag for kostnader knyttet til forsikringsvirksomheten.

§ 8-5 første ledd skal lyde:

- (1) Forsikringsaksjeselskap, forsikringsallmennaksjeselskap og gjensidig forsikringsselskap gis fradrag for
- a. avsetning for ikke opptjent bruttopremie etter årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsforetak § 3-5 første ledd,
 - b. avsetning for ikke avløpt risiko etter årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsforetak § 3-5 første ledd,
 - c. erstatningsavsetning etter årsregnskapsforskriften for skadeforsikringsforetak § 3-5 tredje ledd og
 - d. avsetning til forsikringsfond eller annet fond som tilsvarer midler i investeringsvalg- og kollektivportefølje i livsforsikringsforetak og pensjonsforetak.

§ 8-5 fjerde ledd skal lyde:

(4) Regnskapslovgivningens regler legges til grunn ved skattlegging av inntekter og fradrag for kostnader, herunder gevinst og tap, knyttet til investeringsvalg- og kollektivportefølje i livsforsikringsforetak og pensjonsforetak. Mottatt konsernbidrag i livsforsikringsforetak og pensjonsforetak, jf. §§ 10-2 til 10-4, er ikke skattepliktig inntekt, for så vidt eierandelen i det avgivende selskapet forvaltes i investeringsvalg- eller kollektivporteføljen. Bestemmelsene i §§ 10-40 til 10-49 kommer ikke til anvendelse for andel av deltakers overskudd eller underskudd på deltakelsen i selskap med deltakerfastsetting som forvaltes i investeringsvalg- eller kollektivportefølje når eierandelen er minst 5 prosent gjennom hele inntektsåret. Forrige punktum gjelder ikke for inntekter og tap som nevnt i § 2-38 sjuende ledd.

§ 8-5 femte ledd skal lyde:

(5) Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av reglene i fjerde ledd.

§ 14-4 tredje ledd oppheves.

Ny § 14-28 skal lyde:

- (1) Regnskapslovgivningens regler legges til grunn ved tidfestingen av inntekter og kostnader, herunder gevinst og tap, knyttet til investeringsvalg- og kollektivportefølje i livsforsikringsforetak og pensjonsforetak, jf. § 8-5 fjerde ledd.
- (2) Fradrag for premie til skadeforsikring skal tidfestes til det inntektsåret forsikringsdekningen gjelder for.
- (3) Premieinntekt i skadeforsikringsforetak inntektsføres ved forfall.

II

Endringene under I trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2018. Skadeforsikringsforetak kan likevel kreve at endringene i § 8-5 bare får virkning for avsetninger knyttet til forsikringsforpliktelser som ikke forelå per 31. desember 2017.

III

Ved ikrafttredelse av endringene under del I § 2-41 gjelder følgende overgangsregel:

75 prosent av samlede sikkerhetsavsetninger per 31. desember 2017 er fritatt for inntektsskatt. De resterende 25 prosent tas til inntekt i samsvar med del IV første ledd.

IV

Ved ikrafttredelse av endringene under del I § 8-5 gjelder følgende overgangsregler:

(1) Skadeforsikringsforetak kan føre 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. Avsatt beløp til naturskadefondet og garantiordningen medtas ikke ved beregning av differansen etter forrige punktum. Konto for avsetninger med utsatt inntektsføring skal inntektsføres med minst 10 prosent per år, fra og med inntektsåret 2018. Bestemmelsene i dette leddet gjelder ikke for skattepliktig som velger ikrafttredelse i samsvar med del II annet punktum.

(2) Skadeforsikringsforetak kan føre avsatt beløp til naturskadefondet og garantiordningen per 31. desember 2017 på en egen konto. Kontoen kommer til beskatning senest ved avvikling av skadeforsikringsvirksomheten.

(3) For inntektsåret 2018 fastsettes skattemessige verdier og forpliktelser per 31. desember 2018 i tråd med regnskapsreglene, for så vidt gjelder eiendeler som forvaltes i investeringsvalg- eller kollektivportefølje i livsforsikringsforetak og pensjonsforetak. Endringen av skattemessige verdier mv. er skattepliktig eller fradragsberettiget for inntektsåret 2018. Netto skattepliktig inntekt for inntektsåret 2018 knyttet til eiendeler som forvaltes i investeringsvalg- eller kollektivportefølje i livsforsikringsforetak og pensjonsforetak etter fremføring av underskudd etter § 14-6, jf. § 6-3, kan føres på gevinst- og tapskontoen, jf. skatteloven § 14-45.

(4) Samlede avsetninger til risikoutjevningsfond per 31. desember 2017, jf. forsikringsvirksomhetslovens § 3-14 tredje ledd, kan settes av på en egen konto. Kontoen kommer til beskatning senest ved avvikling av livsforsikrings- eller pensjonsvirksomheten.

(5) For avsetninger knyttet til risikoprodukter i livsforsikringsforetak per 31. desember 2017 gjelder første ledd tilsvarende.

(6) For inntektsåret 2018 må eierandel som nevnt i § 8-5 fjerde ledd tredje punktum være minst 5 prosent per 31. desember 2018.

(7) for skattepliktig som har fått skatten fastsatt etter skatteloven § 8-5 fjerde ledd for inntektsåret 2017, skal skattemessige verdier for eiendeler og gjeld til bruk ved skattefastsettingen for inntektsåret 2018 settes til markedsverdien per 31. desember 2017. For inntektsåret 2018 skal en positiv eller negativ differanse mellom totale avsetninger, beregnet etter skatteloven § 8-5 første ledd slik bestemmelsen lyder fra og med inntektsåret 2018, og tenkte, totale avsetninger for 2017, beregnet etter samme bestemmelse, føres til fradrag eller tas til inntekt.

8 UTKAST TIL FORSKRIFTSENDRINGER

Forskrift om endring i forskrift 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14

Fastsatt av Finansdepartementet x.x.2018 med hjemmel i lov 19. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) § 2-38 sjuende ledd og § 8-5 femte ledd.

§ 2-38 oppheves.

§ 8-5 skal lyde:

§ 8-5. Forsikringsvirksomhet

§ 8-5-1. Hovedregel

Livsforsikringsselskap og pensjonsforetak gis fradrag i inntekt som nevnt i skatteloven § 8-5 fjerde ledd etter bestemmelsene i § 8-5-2.

§ 8-5-2. Fradragsgrunnlag og fradragsberegning

- (1) I grunnlaget for beregning av fradrag etter § 8-5-1 inngår følgende inntekter som tilflyter livsforsikringsselskap og pensjonsforetak:
 - a. Andel av overskudd etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-16 tredje ledd,
 - b. Andel av overskudd etter forskrift 30. juni 2006 nr. 869 til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.) § 7-1,
 - c. Andel av overskudd etter forskrift 30. juni 2006 nr. 869 til forsikringsvirksomhetsloven (livsforsikring mv.) § 4-1,
 - d. Nettoinntekt ved samlet kapitalforvaltning etter forsikringsvirksomhetsloven § 3-11 niende ledd.
- (2) Fradraget utgjør grunnlaget etter første ledd multiplisert med en faktor. Faktoren settes til den del av inntekten etter skatteloven § 8-5 fjerde ledd som er benevnt som skattefri etter skatteloven § 2-38 andre til fjerde ledd.
- (3) Fradraget skal korrigeres for inntekt etter skatteloven § 2-38 sjette ledd.