



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Også sendt pr. e-post: postmottak@fin.dep.no

Deres ref.: 15/1709 SL HWH/KR
Vår ref.:201890

Dato: 6. juli 2015

HØRING - SKATTEMESSIG FRADRAG FOR AVSETNINGER I FORSIKRINGSSLESKAPER - KONSEKVENSER AV SOLVENS II

1. Innledning

Vi viser til departementets høringsbrev av 21.5.2015 vedrørende ovennevnte høring.

Det er en prioritert oppgave for Advokatforeningen å drive rettspolitisk arbeid gjennom høringsuttalelser. Advokatforeningen har derfor en rekke lovutvalg inndelt etter fagområder. I våre lovutvalg sitter advokater med særskilte kunnskaper innenfor det aktuelle fagfelt og hvert lovutvalg består av advokater med ulik erfaringsbakgrunn og kompetanse innenfor fagområdet. Arbeidet i lovutvalgene er frivillig og ulønnet.

Advokatforeningen ser det som sin oppgave å være en uavhengig høringsinstans med fokus på rettssikkerhet og på kvaliteten av den foreslåtte lovgivningen.

I saker som angår advokaters rammevilkår vil imidlertid regelendringen også bli vurdert opp mot advokatbransjens interesser. Det vil i disse tilfellene bli opplyst at vi uttaler oss som en berørt bransjeorganisasjon og ikke som et uavhengig ekspertorgan. Årsaken til at vi sonderer mellom disse rollene er at vi ønsker å opprettholde og videreutvikle den troverdighet Advokatforeningen har som et uavhengig og upolitisk ekspertorgan i lovgivningsprosessen.

I den foreliggende sak uttaler Advokatforeningen seg som ekspertorgan. Saken er forelagt lovutvalget for skatterett. Lovutvalget består av Bettina Banoun (leder), Finn Eide, Einar Harboe, Hanne Kristin Skaarberg Holen, Thor Leegaard, Mons Alfred Paulsen.

Advokatforeningen avgir følgende høringsuttalelse:

2. Sakens bakgrunn

Solvens II-regelverket skal gjennomføres i norsk rett fra 1. januar 2016, og innebærer endrede krav til forsikringsselskapenes kapital og avsetninger. Departementets høringsbrev av 21. mai 2015 gjelder spørsmål knyttet til skattemessig behandling av forsikringstekniske avsetninger innenfor det nye regimet.

Dagens skattelov § 8-5 innebærer at det gis fradrag for avsetninger som er nødvendige for å «dekke eller sikre» forsikringsmessige forpliktelser overfor kundene. Grovt sett går departementets forslag ut på at det bare er avsetninger som følger av Solvens II-regelverket som skal gi skattemessig fradrag. Dette innebærer at man ikke får fradrag for det som tidligere var avsetninger (sikkerhetsavsetninger), men som i det nye regelverket formuleres som kapitalkrav.

Hovedtrekket i departementets forslag er at fradragsretten skal innskrenkes til det som er nødvendig for å dekke de forsikringsmessige forpliktelsene, men ikke det som er nødvendig for i sikre disse forpliktelsene på en forsikringsmessig måte overfor kundene. Forslaget innebærer imidlertid at det fortsatt skal gis fradrag for avsetninger til Garantiordningen for skadeforsikring, naturskadefondet og avsetning til risikoutjevningfond. Høringsbrevet etterlyser spesielt kommentarer om eventuelle konkurranse- og beredskapsmessige konsekvenser av forslaget, blant annet om forslaget kan medføre at skattevilkårene for norske forsikringsselskaper blir mindre gunstige enn skattevilkårene generelt for forsikringsselskaper i andre land.

3. Kommentarer til høringsnotatets punkt 3 – vurderinger og forslag knyttet til ny regel for skattemessig fradrag for forsikringstekniske avsetninger

Forslaget i høringsbrevet er at de skattemessige fradragene skal følge de nye kravene til forsikringstekniske avsetninger etter innføring av Solvens II-regelverket.

Forslaget innebærer i hovedsak at mens forsikringsvirksomhetene tidligere har fått fradrag for avsetninger for de samlede forsikringstekniske forpliktelser de har overfor kundene, blir det nå innført begrensninger i fradragsretten. Det som etter det nye regelverket skal klassifiseres som et kapitalkrav, skal ikke lenger gi fradragsrett.

Advokatforeningen kan ikke se at høringsnotatets forslag til endring er tilstrekkelig utredet eller begrunnet. Advokatforeningen er imidlertid langt på vei enig i at det er gode grunner til å gjennomgå og eventuelt endre bestemmelsen i skatteloven § 8-5 slik at den blir tilpasset endrede regnskapsmessig og regulatorisk rammeverk.

Som et utgangspunkt vil det være i tråd med evneprinsippet at den skattemessige fradragsretten kobles opp mot reelle og kvalifisert sannsynlige forpliktelser. Det er også praktisk og hensiktsmessig at skattemessig og regnskapsmessig behandling i stor grad følges ad, og at behovet for særlige beregninger for skatteformål begrenses.

Når det gjelder den spesielle situasjonen for forsikringsselskaper, er det på den annen side fremdeles gode grunner til å opprettholde forsikringsselskapers adgang til å skattemessig skille mellom midler som er ment å sikre fremtidige forsikringshendelser (kundemidler) og selskapets egne midler. Også etter innføringen av Solvens II-regelverket bør det derfor være en ordning tilsvarende dagens fradragsrett for avsetninger, og som skal tjene samme formål. Dette bør være uavhengig av om avsetningene

regnskapsmessig og forsikringsmessig klassifiseres som gjeld eller egenkapital/kapitalkrav. Solvens II-regelverket tar sikte på å sikre at forsikringsselskapene har tilstrekkelig kapital til å dekke forpliktelser, og i dette ligger en overlapping med dagens sikkerhetsavsetning. I høringsnotatet fremgår ingen vurdering av om det prinsipielt er ønskelig å snevre inn fradragsretten for potensielt forsikringsansvar.

Skatterettslig har man i forsikringsforhold hatt et grunnleggende skille mellom selskapsmidler og kundemidler siden 1911. Ved dagens skattelov § 8-5 har man hatt en anledning til å fradragsføre den delen av premieinntekter som blir satt av til å dekke og sikre fremtidige forpliktelser. Dette omfatter også sikkerhetsavsetninger som etter dagens regler utgjør en sikkerhetsbuffer som skal legges til rette for at forsikringsselskaper skal kunne oppfylle sine forpliktelser med 99 % sannsynlighet. På denne måten opprettholder man et skatterettslig skille mellom kundemidler og selskapsmidler også for avsetninger til forsikringstilfeller ut over det forventede – altså de helt sjeldne og katastrofale forsikringstilfellene. Dette skillet innebærer et unntak fra skatterettens hovedvilkår for fradrag ettersom det er tale om en *mulig* kostnad. Bakgrunnen for regelen i dagens skattelov fremstår imidlertid som velbegrunnet ut i fra de særlige hensyn som gjør seg gjeldende på forsikringsområdet. Det vises også til Advokatforeningens høringsuttalelse av 7. april 2015 knyttet til Scheel-utvalgets NOU 2014: 13 "Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi" side 19 (pkt 12.2)¹.

Advokatforeningen tar som utgangspunkt at forsikringsselskapene skal skape trygghet for det uforutsette, og med det legges til rette for å trygge kundenes verdier. Mottatte premier medgår i hovedsak til å dekke og sikre forsikringsmessige forpliktelser for kundene, sett under ett.

Med dette utgangspunktet er det viktig at også de fiskale rammevilkår må legges til rette for at kundene skal ha stor grad av trygghet for sine forsikringsordninger, og i de tilfellene det er aktuelt, til forsikringsutbetalingene. Dette uavhengig av muligheten for at forsikringshendelsen inntreffer. Kundenes trygghet må få prioritet. De bør derfor ikke eksponeres for risiko knyttet til at skattemyndighetene tar en for stor del av de midler som over tid trykker forsikringsordningene. Eksempelvis kan enkelte forsikringsdekninger ha behov for å skape reserver for å stå imot større katastrofer.

Solvens II-regelverket angir rammer for skadeavsetninger og krav til kapitalen. Gitt at forsikringsselskapene skal skape trygghet for kundene for det usikre og katastrofale, må avsetningene og kapitalkravene sees i sammenheng, og som uttrykk for det samme skillet mellom forsikringsselskapet og kundenes midler.

Advokatforeningen vil på denne bakgrunn understreke betydningen av å legge til rette for at forsikringsselskaper også i fremtiden skal ha fornuftige rammer for sine forsikringsmessige avsetninger – også i skattemessig forstand.

I høringsbrevet fremholdes det at sikkerhet som skal dekkes av ansvarlig kapital, ikke kan anses som en "avsetning", og følgelig ikke vil være omfattet av ordlyden i § 8-5. Advokatforeningen kan ikke se at verken ordlyden eller den øvrige rettskildesituasjonen er entydig i forhold til dette synspunktet. Tidligere uttalelser viser at det ikke er klart hvorvidt dagens "avsetning" regnes som gjeld eller egenkapital. Det vises til at Banklovkommisjonen har uttalt at sikkerhetsavsetningene "... reelt [er] en mellomting mellom en gjeldspost og en kapitalpost selv om den formelt føres som en passivapost i selskapets balanse", jf NOU 2008: 20 s. 46 høyre spalte. Hva dette i forsikringsmessig forstand benevnes er, klart nok, ikke avgjørende for forsikringsselskapenes fradragsrett etter skatteloven. Et eksempel er at Naturskadefondet

¹ https://www.regjeringen.no/contentassets/95fce9b4e5ac4e4dba0c4be03c6a8c6f/111_dna.pdf

regnskapsmessig regnes som egenkapital, uten at dette har betydning for fradragsretten verken etter dagens § 8-5, eller etter forslaget.

Advokatforeningen har vanskelig for å se at dagens regel gir motiver for skattetilpasninger. Den skattemessige behandlingen etter gjeldende rett bygger på alminnelige forsikringstekniske prinsipper som er velkjente og internasjonale og utviklet over lang tid. Innføringen av Solvens II-regelverket tar da også sikte på å regulere dette på en mer ensartet – og bedre - måte. Det er imidlertid ikke tvilsomt at regelverket og metodene er kompliserte og krevende, men det er på en måte slik at dette er selve forsikringsvirksomhetens kjerne: Å forsøke å måle på en adekvat måte risikoen for det utenkelig. Derfor ønsker man også å lage ensartede regler for på en bedre måte å måle denne risikoen likt for de ulike forsikringsselskaper i forskjellige jurisdiksjoner. Praktiseringen av det gjeldende regelverket, og Solvens II-regelverket, er underlagt en streng og inngående regulatorisk kontroll.

Det er videre, også i lys av det ovennevnte, vanskelig å se at forslaget til endring støttes av noen sterke kontrollhensyn. Dagens avsetninger ("nødvendig") og kravene til avsetninger etter Solvens II-regelverket har begge sin bakgrunn i svært krevende og kompliserte forsikringstekniske beregninger, men også en streng regulatorisk kontroll. Advokatforeningen antar derfor at for eksempel skattekontorets mulighet til å gå inn og kontrollere avsetningenes størrelse ikke endres vesentlig med innføringen av Solvens II-regelverket eller med forslaget som er omtalt i høringsbrevet.

Advokatforeningen mener forslaget i høringsnotatet legger opp til en ikke ubetydelig innstramming i forhold til dagens regelverk. Dette bryter med det grunnleggende skille mellom kundemidler og selskapsmidler som har eksistert siden 1911 og vil ved en innføring i 2016 ha en engangseffekt som bidrar til å svekke forsikringsselskapenes soliditet – noe som også står i motsetning til formålet med innføringen av Solvens II, jf også nedenfor. Forholdet til Grunnlovens paragraf 97 bør derfor, i denne forbindelse, vurderes nøye.

Advokatforeningen mener videre det er grunn til å utrede nærmere de forsikringstekniske behov i lys av de skattemessige konsekvensene for de ulike forsikringstyper og forsikringsvirksomheter. Det er grunn til å tro at dette vil få frem at det er betydelige forskjeller alt etter om det er tale om typisk masseforsikring for privatpersoner (hus, bil, båt etc) eller de mer spesielle medlemsbaserte gjensidige forsikringsselskaper med forholdsvis få kunder og et mer uforutsigbart og komplisert risikobilde. For de sistnevnte selskaper er det prinsipielt ikke noe skille mellom gjeld og egenkapital. All tilbakeholdt kapital i selskapet skal i utgangspunktet dekke selskapets forsikringsansvar.

På denne bakgrunn mener Advokatforeningen forslaget bør utredes nærmere.

I forslaget er det videre lagt opp til konkrete regler om fradrag for avsetninger til garantiordningen for skadeforsikring, avsetning til naturskadefond, og avsetning til risikoutjevningfond.

For øvrig vil det etter Advokatforeningens syn ikke være en optimal lovgivningsteknikk at enkeltordninger angis konkret, og at det således avgrenses mot eventuelle andre og lignende fradrag for avsetninger. Advokatforeningen foreslår i stedet at det angis kriterier for skattemessig fradrag, slik at de typer ordninger og avsetninger som oppfyller kriteriene, innrømmes fradrag. Eksempelvis kunne en lovtekst legge til rette for at det fortsatt innrømmes fradrag for forsikringstekniske avsetninger som er nødvendige for å dekke og sikre forsikringsforpliktelser uavhengig av regnskapsmessig og forsikringsteknisk klassifisering. Videre kan henvisningene til de konkrete lovkrav få status som eksempler fremfor en

tilsynelatende uttømmende angivelse av hvilke typer avsetninger som skal gi skattemessig fradrag.

4. Særlig om særregler innen livsforsikring

Innen livsforsikring har det de senere år skjedd en betydelig innstramming i reglene om skattemessig fradrag, blant annet ved at livsforsikringsselskapers fradragsrett for tildelinger til kunder er begrenset ut fra symmetrihensyn og sammenhengen med at enkelte inntekter omfattes av fritaksmetoden.

Det er på sin plass å understreke at premieinnbetalinger innen livsforsikring i utgangspunktet skal godskrives kundenes konti direkte. Midlene som betales for å bygge opp pensjonsrettigheter kan og skal benyttes til dette formålet og ikke tilfalle statskassen. Tilsvarende legger de regulatoriske rammer til rette for at avkastning på midler innen livsforsikring skal godskrives den enkelte kunde etter hvert som de opptjenes, og at kundene skal ha gode muligheter til å flytte sine pensjonsmidler til andre selskaper. Av denne grunn kan og skal også kundene ha muligheter til å flytte med seg urealiserte gevinster.

Advokatforeningen har notert at det kan oppstå enkelte konkrete særspørsmål knyttet til håndteringen av urealiserte gevinster, blant annet knyttet til eiendomsinvesteringer gjort via eiendomsselskaper som omfattes av fritaksmetoden. Reglene knyttet til tidfesting av både inntektssiden og fradragssiden for investeringer i eiendomsselskaper og tilhørende tildeling av avkastning er relativt vanskelig tilgjengelige, og fremgår ikke av lovtekst.

Etter Advokatforeningens syn ville det være hensiktsmessig om også disse spørsmål klargjøres i lovtekst i forbindelse med en eventuell lovendring.

5. De Konkurransemessige konsekvenser

Advokatforeningen har ingen særlige kommentarer om konkurransemessige konsekvenser, og forutsetter at næringen selv kan gi gode innspill om temaet.

Advokatforeningen vil imidlertid få bemerke at når nettopp formålet med Solvens II direktivet er å bidra til en internasjonal standardisering av de forsikringstekniske vurderingene ut i fra hensynet til likebehandling, er det et relevant hensyn å legge vekt på at de fiskale rammevilkårene for forsikringsvirksomhet ikke bør være vesentlig forskjellig i forskjellige jurisdiksjoner.

6. Høringsnotatets punkt 4: særlig om beregning av avsetninger i filial av utenlandsk forsikringsselskap

Advokatforeningen synes forslaget innebærer en noe uheldig lovgivningsteknikk. Forslaget legger opp til at forsikringsmessige avsetninger i Norge beregnes som en andel av de samlede forsikringsmessige avsetninger for hovedforetaket, fordelt etter en fordelingsnøkkel. Høringsnotatet angir at en relevant fordelingsnøkkel kan være filialenes andel av samlede brutto premieinntekter. Høringsnotatet angir ingen alternative fordelingsnøkler, og det kan derfor synes som om dette eksempelet i praksis skal utgjøre hovedregelen.

En kobling opp mot hovedforetakets samlede brutto premieinntekter innebærer at de skattemessige fradrag i Norge kobles opp mot en rekke temaer som er dels irrelevante og dels svært vanskelig etterprøvbare, herunder om virksomheten i hovedforetaket er representativ for virksomheten i Norge, og om skadeprosenten i hovedforetaket er representativt for virksomheten i Norge. Er de ikke det, vil regelen innebære et markant avvik fra armlengdeprinsippet.

Forslaget kan av den grunn være i strid med gjeldende skatteavtaler.

Advokatforeningen er av det syn at skattemessige fradrag for forsikringstekniske avsetninger i filialer fortsatt bør beregnes som om filialen var en uavhengig økonomisk enhet, i tråd med armlengdeprinsippet.

7. Høringsnotatets punkt 5: økonomiske og administrative konsekvenser – ikrafttredelse

Som det også fremgår av høringsbrevet, kan det forventes at forsikringstekniske avsetninger i det nye regimet vil bli betydelig lavere enn de gjeldende avsetningene. Tidligere regime la til rette for inntektsfradrag både for avsetninger som var nødvendige for å dekke forsikringsforpliktelser og avsetninger som var nødvendige for å sikre rett oppfyllelse av disse. Det nye regimet vil langt på vei bare innebære fradrag for første kategorien avsetninger, selv om det kreves høy grad av sikkerhet for at avsetningene skal være tilstrekkelige til å dekke forpliktelsene.

Dette kan innebære en betydelig skatteskjerpelse ved at inntektsfradrag innrømmet i tidligere år nå forventes reversert, og kan medføre betydelig økning i skattepliktig inntekt i 2016 selv uten at den underliggende økonomiske utviklingen tilsier at skatteevnen økes dette konkrete året. Dette vil også kunne ramme de enkelte forsikringsselskapene ulikt og føre til at enkelte aktører får betydelige engangskostnader som er egnet til å svekke soliditeten. Høye sikkerhetsavsetninger hos enkelte selskap forklares slik av Banklovkommisjonen i NOU 2008: 20 (side 48):

”Enkelte selskaper har imidlertid relativt sett større sikkerhetsavsetninger enn de øvrige, blant annet som følge av variasjoner når det gjelder omfanget av, og særtrekk ved, forsikringsvirksomheten i slike selskaper.”

Av hensyn til evneprinsippet, som er et grunnleggende prinsipp i skatteretten, bør ikke en slik engangseffekt komme som en betydelig belastning på de enkelte inntektsår.

Advokatforeningen anbefaler av den grunn at det eventuelt også vurderes overgangsregler som motvirker en slik uheldig engangseffekt.

8. Avslutning

Advokatforeningen mener at forslaget i høringsnotatet bør utredes nærmere før det fremmes et lovforslag. Advokatforeningen vil særlig vise til at forsikringsvirksomheten har noen særtrekk i forhold til annen virksomhet som har begrunnet den regel man har hatt i mer enn 100 år. Disse særtrekk er ikke tilstrekkelig vurdert eller utredet, slik Advokatforeningen ser det, i hvert fall ikke i forhold til begrunnelsen om å endre regelen.

Advokatforeningen er ikke uenig i at det kan være riktig å se på den skattemessige fradragsregelen for denne type virksomhet i forbindelse med innføringen av Solvens II-regelverket, men det bør i så fall skje gjennom en grundigere offentlig utredning og prosess for å sikre at man får en materielt sett god skatteregel. Det bør også vurderes overgangsregler slik at eventuelle endringer ikke får store engangseffekter som er egnet til å svekke soliditeten til forsikringssselskapene og deres evne til å dekke deres forpliktelser overfor kundene.

Vennlig hilsen

Erik Keiserud
leder

Merete Smith
generalsekretær