

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen

Oslo, 23. mai 2018

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

Pensjonskasseforeningen viser til Finansdepartementets brev av 7. februar 2018, vedlagt et forslag om endringer i skattereglene for forsikrings- og pensjonsforetak.

- *Prinsipalt er Pensjonskasseforeningen av den oppfatning at pensjonskasser ut fra særlig rolle, funksjon og formål ikke skal være gjenstand for beskatning under ordinær drift. Alle pensjonsytelser som utbetales fra en pensjonskasse er i dag gjenstand for beskatning hos mottager. Forslaget vil lede til reduserte pensjonsytelser samt til økte pensjonskostnader for arbeidsgiverforetak i privat og offentlig sektor.*
- *Ut fra en subsidær tilnærming vil Pensjonskasseforeningen likevel komme med innspill til foreslått regulering, men begrenset til forslagene som gjelder endring i skattereglene for pensjonskasser.*

Prinsipalt standpunkt: En pensjonskasse bør ikke være skattepliktig

Finansdepartementet foreslår å gjennomføre nye skatteregler for pensjonskasser. Disse får store økonomiske konsekvenser for pensjonskassene direkte, men også for rettighetshavere og arbeidsgivervirksomhetene. I tillegg vil pensjonskassenes administrative kostnader og byrder øke.

Det er flere grunnleggende og prinsipielle problemstillinger som ikke drøftes av Finansdepartementet i høringsnotatet. Forskjellige selskapsrettslige aspekter ved selveiende pensjonskasser og livselskaper, driftet som kommersielle selskaper, omhandles ikke. Departementet berører heller ikke spørsmålet om hvorvidt en pensjonskasse skal betale skatt.

Finansdepartementet viser i høringsnotatet særlig til den skattemessige behandlingen i Danmark ved vurderingen av spørsmålet om skatteplikt for livsforsikringsforetak og pensjonskasser i Norge. Denne sammenligningen er ikke relevant for norske pensjonskasser. Det understrekes i denne sammenheng at pensjonskassene i Danmark er kommersielt organisert, til forskjell fra i Norge. Danske pensjonskasser er således organisert mer i tråd med norske livselskap. Dette er sentrale forhold, som departementet bør vurdere nærmere.

Pensjonskassene i Nederland, UK eller Irland driver ikke kommersiell virksomhet, slik som norske pensjonskasser, og disse er heller ikke beskattet. Det vises til OECD rapport fra 2015, som er vedlagt.

Forskjeller mellom en pensjonskasse og et livsselskap

Det er grunnleggende forskjeller mellom norske livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Livsforsikringsselskapene er normalt organisert som allmennaksjeselskaper der et overordnet mål ved virksomheten er å skape verdier og utbytte for aksjonærene. Pensjonskassene er til forskjell selveiende innretninger, med formål avgrenset til å levere et avtalt pensjonsprodukt til en konkret krets rettighetshavere. Pensjonskassen representerer egenproduksjon, og det er ingen aksjonærer med utbytteforventninger. Dette preger pensjonskassenes drift og virksomhet. Etter en felleseuropeisk tilnærming betraktes pensjonskasser som sosiale institusjoner, ikke finansielle. Det fremkommer eksempelvis av pensjonskassedirektivet, 2016/2341/EU.

En pensjonskasses øverste organ er styret. Etter lovgivningen er rettighetshaverne representert i styret. En pensjonskasse har egen regnskapsføring og en pensjonskasses midler skal holdes adskilt fra arbeidsgivervirksomhet, og kan heller ikke hefte for dennes forpliktelser.

Til forskjell fra livsselskapene har ikke en pensjonskasse mulighet til å benytte skattemessige underskudd i driften til reduksjon i skattemessig overskudd i annen kommersiell virksomhet gjennom konsernbidrag. Som nevnt er pensjonskassene selveiende, og ikke del av finansielle konserner.

Forslaget reduserer soliditeten i pensjonskassene

Sentralt i pensjonskassenes virke er forvaltning av kapitalen bak pensjonskassenes forsikringsforpliktelser og egenkapital. Avkastningen i en pensjonskasse benyttes til å innfri rentegarantikrav, regulering av pensjonsytelser, bidrag til å redusere arbeidsgiverforetakets pensjonskostnader samt oppbygging av bufferkapital og soliditet.

Pensjonskassens innskutte og opptjente egenkapital, er en soliditetsbuffer. Egenkapitalen anvendes blant annet ved svake avkastningsresultater og negative risikoresultater. Denne er blant annet av relevans ved negativ utvikling i finansmarkedene, samt ved særlige produkt- og tariffendringer som gir behov for opprestering.

De ulike porteføljene søkes forvaltet på en måte som gir maksimal avkastning til gitt risikotoleranse. Avkastning på selskapsporteføljen bidrar til økt soliditet og evne til å optimalisere forvaltningen av kundemidlene hensyntatt pensjonskassens samlede risikobærende evne.

En eventuell skatt på avkastning i selskapsporteføljen er i realiteten å betrakte som skatt på soliditet. Skal soliditeten opprettholdes uendret, vil dette gi behov for ytterligere kapital fra offentlige og private arbeidsgiverforetak. Alternativt må pensjonskassene forvalte kapitalen med en lavere risiko som over tid vil gi lavere avkastning. Dette vil igjen gi mindre bidrag til pensjonsregulering, høyere premieinnbetaling og svakere økning selskapskapitalen; redusert soliditet.

Skatt på avkastningen på opptjent egenkapital i kommunale og andre offentlige pensjonskasser medfører reelt sett skatt for virksomheter som ikke er skattepliktige. Det oppstår følgelig en asymmetri i den skattemessige behandlingen av egenkapital i pensjonskassen, avhengig av om kapitalen er innskutt fra en offentlig virksomhet eller om den er opptjent i pensjonskassen. Til illustrasjon vil kommunenes pensjonskostnader øke som en direkte konsekvens, noe som igjen vil resultere i et lavere tjenestetilbud i kommunene eller et økt behov for statlige overføringer.

Som alternativ til innskudd av kapital, kan virksomhetene betale rentegarantipremie for pensjonskassenes risiko for avkastingsresultat. Rentegarantipremien tilordnes selskapsporteføljen, og inngår i skattepliktig inntekt for pensjonskassen. Etter de foreslåtte regelendringene vil kun rentegarantipremie etter betalt skatt bidra til å bygge buffer.

Den foreslåtte overgangsordningen vil dessuten resultere i en betydelig skattekostnad for mange pensjonskasser allerede i 2018, og reduserer umiddelbart soliditeten. Tilsvarende vil gjelde dersom de foreslåtte reglene innføres og pensjonskassene i kommende skattleggingsperioder kommer i skatteposisjon og må betale skatt av på grunnlag av teknisk og ikke-teknisk resultat, samt skatt etter de særlige regler som er foreslått for visse investeringer i kundeporteføljene.

Redusert soliditet gir mindre effektiv kapitalforvaltning, reduserte pensjonsutbetalinger og økte kostnader for arbeidsgiver

Finansdepartementet synes ikke å ha vurdert hvordan de foreslåtte endringene i skattereglene vil kunne påvirke aktivaallokeringen, og heller ikke soliditeten i pensjonskassene.

Dersom pensjonskassens soliditet svekkes så vil dette medføre at kundemidlene må forvaltes med lavere risiko. Alminnelig, empiribasert finasteori tilsier at det da over tid oppnås tilsvarende lav avkastning. Redusert soliditet og uhensiktsmessig kapitalforvaltning vil nødvendigvis gi svakere pensjonsutbetalinger og svekket kjøpekraft i privat sektor, alternativt et dyrere pensjonsløfte for arbeidsgiverforetakene. For offentlig sektor vil pensjonsleveransene bli mer kostbare.

Mange private pensjonskasser håndterer fripoliser på egen balanse. Med overgang til fripoliser reduseres pensjonskassens mulighet til å fakturere spare- og rentegarantipremier. Departementets forslag om økt beskatning av pensjonskassene representerer skatt på soliditet og bufferkapital. Som følge av redusert egenkapital og en vanskeligere situasjon knyttet til å opprettholde en fornuftig kapitalforvaltning, hensyntatt den enkelte pensjonskasses risikobærende evne, vil videreføring av pensjonskassenes dokumenterte evne til å gi gode reguleringer av garanterte pensjonsytelser, bli redusert. Dette vil også ramme fripolisene.

De reelle kostnadene og konsekvensene ved forslaget synes ikke vurdert av departementet, utover et anslag om økte provenyinntekter for staten. Pensjonskasseforeningen vil anføre at forslaget vil ramme store grupper, herunder rettighetshaverne, offentlig og privat virksomhet. Det er langt bedre å la kapitalen virke, som beskrevet av Mjøs-utvalget i NOU 2018:5, samt la pensjonskassene kunne videreføre god soliditet og pensjonsregulering.

For ordens skyld presiseres det åpenbare; alle pensjonsytelser som utbetales fra en pensjonskasse vil være gjenstand for beskatning hos mottager. Ved å la pensjonskassen være unntatt fra beskatning i dens ordinære virke, så vil økt pensjon bli konsekvensene. Dette vil igjen gi økte skatteinntekter ved utbetaling.

Pensjonskasseforeningens innspill til de foreslåtte regelendringene for pensjonskasser

Etter Finansdepartementets oppfatning synes ikke gjeldende regler å være hensiktsmessig utformet, med særlig henvisning til avsetningsfradraget. Departementet gir uttrykk for at skillet mellom kundemidler og foretakets midler bør ligge til grunn for skattlegging av livsforsikrings- og pensjonsforetak, og at dagens regler ikke gjenspeiler dette.

Beskatning av inntekter i kollektivporteføljen

Finansdepartementet foreslår å innføre en regel for livsforsikrings- og pensjonsforetakene om at inntekter og tap fra eiendeler i kollektivporteføljen og investeringsvalgporteføljen skal skattlegges og 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. Dette skal medføre at avkastning på egenkapitalen og fortjeneste på forsikringsvirksomheten, det tekniske resultatet, blir grunnlag for selskapsbeskatning.

I forslaget til nye regler legger departementet også opp til at det skal gjennomføres en ekstra inntektsføring av inntekter fra lavskatteland, inntektsføring etter den såkalte treprosentregelen ved utdelinger fra selskaper med deltakerfastsetting og inntektsføring i overensstemmelse med reglene for deltakerfastsetting, dersom eierandelen er under 5 %.

Finansdepartementet drøfter verken forslaget eller konsekvensene på prinsipielt grunnlag. Forslaget vil ha uheldige konsekvenser og det fremheves i det følgende:

- Den beregnede inntekt som blir skattepliktig på bakgrunn av de særskilte reglene, inntektsføres kun for skatteformål og medfører at kundeporteføljene isolert sett kan komme i skatteposisjon. Det er pensjonskassens regnskapsførte inntekter som gir grunnlag for tilordning av avkastning til kundekontaktene eller avsetning til kursreguleringsfond. Det er i dag ikke regulatorisk adgang til å ta hensyn til en slik skattebelastning som et avkastningsreducerende element. Dette innebærer at den skatt som må betales på den beregnede skattepliktige inntekt i kundeporteføljen må belastes selskapsmidlene.
- Den særskilte regelen som foreslås innført, medfører en trippelbeskatning av inntekter fra såkalte porteføljainvesteringer utenfor EØS, og departementet bør under enhver omstendighet klargjøre at anvendelsesområdet for regelen begrenses til investeringer i lavskatteland slik de er angitt i skatteloven § 2-38 tredje ledd.
- Skal pensjonskassene beregne korrekt skattepliktig inntekt i overensstemmelse med de spesialregler som foreslås, må det gjennomføres mange og særlig kompliserte selskapsrettslige og skattemessige vurderinger som krever detaljerte opplysninger om investeringene i Norge og i utlandet. Pensjonskasseforeningen savner en vurdering fra departementet om proporsjonaliteten mellom økt administrative belastning og den provenyeffekten som kan forventes.
- Grensen på 5 % er høy. Mange pensjonskasser, og da særlig de mindre, har eierandeler i eiendomsfond og Private Equity som er mindre enn 5 %. Forslaget innebærer for disse en høyere beskatning av eiendom sammenlignet med tilsvarende investeringer gjort av pensjonsinnretninger med høyere forvaltningskapital.

Beskatning av inntekter i kundeporteføljene gir mindre effektiv kapitalforvaltning

Nøytralitet er et grunnleggende hensyn i norsk skatterett siden reformen i 1992 og som ble videreført som ett av de bærende prinsippene for skattereformen i 2004-2006. Med dette menes at det er et uttalt mål at skattereglene ikke skal påvirke skattyternes beslutninger. Den relative lønnsomhetsvurderingen av ulike beslutningsalternativer for de økonomiske aktører disposisjoner skal være den samme før og etter skatt.

Dersom regelen innføres som foreslått, er det naturlig å forvente at pensjonskassene vil foreta tilpasninger. Det er nærliggende at de foreslåtte skattereglene vil påvirke kapitalforvaltningen og gjøre den mindre hensiktsmessig. Finansdepartementet bør være varsomme med å innføre regler som medfører økt konsentrasjonsrisiko og som påvirker adgangen til fritt å diversifisere porteføljen med tilstrekkelig spredning. Grunnleggende vil også mindre risikokapital tilflyte finansmarkedene.

Forslaget om at avkastning på investeringer som er omfattet av skatteloven § 2-38 tredje ledd skal regnes som skattepliktig inntekt to ganger, gir således betydelig negative konsekvenser for rettighetshavere og arbeidsgiverforetak, og strider mot det grunnleggende prinsippet om nøytralitet i beskatningen.

Fradragsrett for risikoutjevningsfondet

Adgangen til å kreve fradrag foreslås avgrenset til avsetninger til fond som tilsvarer midler i investeringsvalg- og kollektivporteføljen. Risikoutjevningsfondet forvaltes i kundemidlene, og avsetninger til risikoprodukter foreslås ikke lenger å være fradragsberettigede.

Risikoutjevningsfondet skal sikre at pensjonskassen har midler nok til å dekke underskudd på risikoresultatet. Det er grunnleggende urimelig at kapital som avsettes til sikringskapital skal beskattes på pensjonsforetakets hånd.

Pensjonskasser med felles forvaltning

For pensjonskasser med felles forvaltning vil overgangsordningen medføre at urealiserte inntekter knyttet til selskapsporteføljen komme til beskatning som en del av implementeringseffektene. Dette er ikke kommentert i høringsnotatet og det er heller ikke gitt forslag til regler som ivaretar dette kompenserende.

Beregnete økonomiske konsekvenser

Pensjonskasseforeningen har innhentet tall fra 56 pensjonskasser pr. 31. desember 2017 for å synliggjøre deler av kostnadene ved departementets forslag. Tallmaterialet representerer om lag 85 % av pensjonskassenes samlede forvaltningskapital.

Hovedtall:

Kursreguleringsfond	32 731 711 986
RUF	1 697 080 985
Fremførbart underskudd per 31.12.2017	40 674 962 673
Investeringer i finansielle omløpsmidler (inkludert investeringer i eiendomsfond)	263 758 476 776
Herav investeringer (aksjer mv.) omfattet av fritaksmetoden	52 614 348 906
Herav investeringer (aksjer mv.) som ikke er omfattet av fritaksmetoden og obligasjoner	169 149 912 327
Herav investeringer i selskaper med deltakerfastsetting hvor eierandelen er 5 % eller lavere	10 014 689 005
Netto urealiserte gevinster og tap knyttet til finansielle omløpsmidler (inkludert investeringer i eiendomsfond)	33 928 585 421
Herav netto urealiserte gevinster og tap knyttet til investeringer (aksjer mv.) omfattet av fritaksmetoden	13 398 275 547
Herav netto urealiserte gevinster investeringer (aksjer mv.) som ikke er omfattet av fritaksmetoden og obligasjoner	18 207 344 884
Herav netto urealiserte gevinster investeringer i selskaper med deltakerfastsetting hvor eierandelen er 5 % eller lav	902 218 849
Eiendom	
Investeringer i eiendom (eksklusive investeringer i eiendomsfond)	15 298 316 104
Herav investeringer i direkte eiet eiendom	7 345 246 167
Herav investeringer i eiendom via datterselskap	7 952 069 937
Netto urealiserte gevinster og tap knyttet til eiendom	1 135 933 856
Herav netto urealiserte gevinster og tap knyttet til direkte eiet eiendom	366 716 461
Herav netto urealiserte gevinster og tap knyttet til eiendom via datterselskap	760 692 339

Beregningene viser at de økonomiske effektene for pensjonskassene blir betydelige. Fremførbart underskudd blir redusert med omtrent 40 milliarder kroner. Betalbar skatt i 2018 er beregnet å øke med nær 100 millioner kroner og i de nærmeste årene med ytterligere om lag 400 millioner kroner, samlet sett hele 500 millioner kroner. I tillegg kommer skatt på forventet avkastning på selskapskapitalen. Med en forventet avkastning på 5% gir dette en betalbar skatt på om lag 400 millioner kroner årlig. Samlet sett gir dette en betalbar skatt på om lag 500 millioner kroner årlig i perioden 2018-2022 og 400 millioner kroner i årene etterpå.

Dette er kostnader som i det alt vesentlige vil bli belastet arbeidsgivere, arbeidstagere og pensjonister.

For Pensjonskasseforeningen,

Espen Kløw
Generalsekretær