

Finansdepartementet

Vår referens/dnr:

193/2015

103 33 Stockholm

Er referens/dnr:

Fi2015/03570/S1

2016-01-29

Remissvar

Betänkandet Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna (SOU 2015:68)

Svenskt Näringsliv vill först och främst framhålla vikten av att utredningens betänkande snabbt resulterar i ny lagstiftning eftersom det finns ett klart moderniseringsbehov. Nuvarande regler för tryggande av tjänstepensioner och de skatteregler som nu gäller är i många delar inte anpassade till den värld som företag, arbetsgivare och anställda är verksamma i. Tjänstepensionerna utgör en allt viktigare del av den totala pension som individen får och med modernare regler skulle dessa kunna göras bättre och effektivare.

Tjänstepensionsbeskattningsutredningen har haft ett utmanande uppdrag att kartlägga konkurrensneutraliteten mellan skattereglerna och de civilrättsliga reglerna för olika former av tjänstepensionssparande samt föreslå hur dessa regler kan göras mer konkurrensneutrala. I uppdraget har också legat att modernisera lagsstiftningen vilket inte heller är en lätt uppgift eftersom delar av den är av gammalt datum.

Svenskt Näringsliv kan konstatera att utredningen i huvudsak lyckats väl med sitt uppdrag och att de flesta framlagda förslagen är väl avvägda. Det finns förvisso fortfarande oklarheter som behöver förtydligas och en del av förslagen borde ha fått en annan utformning, men inriktningen på den föreslagna moderniseringen är huvudsak rätt.

I detta yttrande redovisar Svenskt Näringsliv efter sammanfattningen några övergripande principiella synpunkter för att sedan ta upp synpunkter på ett antal detaljförslag. De senare följer i stort den ordning som frågeställningarna förekommer i betänkandet.

Sammanfattning

Som en utgångspunkt vill Svenskt Näringsliv framhålla att det är viktigt att företagens avdragsutrymme ligger på en rimlig nivå och inte urholkas. Avdragsutrymmet bör därför återställas till den omfattning som gällde 1998 och fortsatt följa inkomstutvecklingen.

Svenskt Näringsliv har härutöver sammanfattningsvis följande huvudsynpunkter.

- Det är bra att reglerna för byte av tryggandeform öppnar för större flexibilitet. Svenskt Näringsliv tillstyrker utredningens förslag i denna del.
- Svenskt Näringsliv tillstyrker att tryggandelagen ska kunna användas för avgiftsbestämda pensioner på det sätt som utredningen föreslår.
- Svenskt Näringsliv välkomnar förslaget att det ska gå att göra nya överföringar till pensionsstiftelser så att förmögenheten täcker pensionsreserven.
- De föreslagna utbetalningsreglerna är bra anpassningar till de förutsättningar som gäller på arbetsmarknaden samtidigt som de tillgodoser krav på flexibilitet för individen. Svenskt Näringsliv tillstyrker utredningens förslag i denna del.
- Svenskt Näringsliv välkomnar de föreslagna förbättringarna av reglerna om flytträtt.

Övergripande kommentarer

Avdragsutrymmet

Principiellt skall företag nettovinstbeskattas, vilket innebär att inkomster skall tas upp och kostnader dras av. En sådan kostnad är kostnaden för pensionsåtaganden. Den sålunda uppkomna nettovinsten skall sedan bli föremål för beskattning med gällande skattesats. Begränsningar i avdragsrätten bör endast förekomma i undantagsfall. Historiskt har vissa begränsningar i avdragsrätten godtagits när det gäller avsättning för pensionsändamål. Som utvecklas i det följande har dock avdragsutrymmet under en lång följd av år kommit att minska på ett sätt som inte är godtagbart.

Tjänstepensionerna är en viktig del av det som brukat kallas den sociala tryggheten. De utgör samtidigt en tung post i företagens kostnader och varje ingående av avtal om tjänstepension – individuellt på företaget eller genom centrala kollektivavtal – måste avvägas mycket noga för att inte åtagandena ska bli för betungande, vilket skulle kunna leda till försämrade konkurrensmöjligheter för företaget eller för svenska företag. Beskattningen av tjänstepensioner har därför stor betydelse i den avvägning som måste göras. På samma sätt har företagens/arbetsgivarens möjlighet att finansiera sina pensionsåtaganden mot de anställda på effektivt sätt stor betydelse, varför tryggandelagens utformning är viktig.

Nuvarande avdragsregler för kostnaderna för tjänstepension fick sin utformning år 1998 och innebär att utrymmet kopplades till prisutvecklingen istället för till inkomstutvecklingen samtidigt som den sk kompletteringsregeln utformades så att den inte skulle kunna användas för löpande avsättningar, t ex inom ITP-planen. Redan vid införandet av reglerna invände Svenskt Näringsliv och näringslivets företrädare mot förändringarna eftersom dessa minskade det reella avdragsutrymmet.

Skillnaden mellan prisbasbeloppets och inkomstbasbeloppets utveckling från 2001 till 2015 anges i utredningen till 30 procent. Detta har medfört motsvarande minskning av det maximala avdragsutrymmet, vilket alltså ökat beskattningen av företagen och därmed företagens kostnader för tjänstepensioner. Till detta ska läggas att kompletteringsregeln för beräkning av avdragsutrymmet inte kan användas för löpande avsättningar. Sammantaget har detta gjort att vissa företag som tillämpar en av de vanligaste pensionsplanerna, ITP-planen (med samma förmånsnivåer nu som 1998), inte får avdragsrätt för sina kostnader för denna kollektivavtalade pensionsplan. Detta problem har dessutom blivit ännu större genom att de sänkta

räntenivåerna har drivit upp försäkringspremierna för ITP så att ännu fler anställdas pensionskostnader inte kan dras av. Idag är det ca 3.000 personer vars ITP-kostnader ligger över gränsen för avdragsrätt.

Utredningens förslag i denna del går i rätt riktning men Svenskt Näringsliv menar att förändringarna måste gå längre. Den redan genomförda dolda höjningen av skatteuttaget bör korrigeras för att ge tillbaka företagen det avdragsutrymme som fanns när nuvarande lagstiftning infördes 1998.

Neutralitet

En viktig uppgift för utredningen har varit att kartlägga graden av konkurrensneutralitet i skattereglerna och de civilrättsliga reglerna för olika former av pensionssparande och tryggnad och föreslå hur reglerna kan göras mer neutrala.

Svenskt Näringsliv anser som utgångspunkt att reglerna bör vara så konkurrensneutrala som möjligt och att inte skillnader i skatteregler skall vara avgörande för valet av tryggnadsform. Samtidigt ligger det i sakens natur att reglerna inte kan vara identiska eftersom det rör sig om olika civilrättsliga företeelser. Det viktiga är att företagen kan använda sig av de olika tryggnadsformerna i första hand utifrån vilken eller vilka som passar för det enskilda företaget. De överväganden och förslag som utredningen presenterat när det gäller konkurrensneutralitet uppfyller enligt Svenskt Näringsliv de krav på neutralitet som rimligen kan ställas. Vissa detaljkommentarer redovisas nedan.

Detaljkommentarer

Tryggandelagen - pensionsstiftelser och tryggnad i egen regi (PRI)

Avgiftsbestämda pensioner i tryggandelagen

Svenskt Näringsliv välkomnar en lagstiftning som också medger att avgiftsbestämda pensionslösningar kan finansieras i egen regi och tillstyrker att tryggandelagen utformas på det sätt som föreslås av utredningen.

Beräkning av pensionsreserven

Arbetsmarknadens parter har av lagstiftaren getts stora befogenheter att själva reglera områden som är direkt kopplade till arbetsmarknadens funktion. Tjänstepensioner är ett sådant område där ansvaret att utforma och anpassa villkoren i anställningsavtal lagts på parterna. Utredningen föreslår att rätten att ange hur grunderna för att beräkna arbetsgivarens pensionsreserv ska skrivas in i lagen. Det fungerar så idag och har så gjort i mer än 50 år. Erfarenheten visar att parterna klarar detta bra och så har t ex PRI-systemet inom ITP-planen konsekvent sett till att de anställda som har sina pensioner tryggade i arbetsgivarens balansräkning – eller pensionsstiftelse – fått samma utfall som de som haft sin ITP i försäkringsbolaget Alecta. Svenskt Näringsliv tillstyrker således att tryggandelagen får föreslagen utformning i denna del.

Tryggnad av pension för arbetstagare med bestämmande inflytande

Utredningen har haft i uppgift att titta på neutraliteten i både de skatterättsliga och civilrättsliga lagstiftningarna för tjänstepension. Möjligheten för arbetsgivarna att trygga sina egna pensionsutfästelser i balansräkning är starkt beskuren, vilket utredningen konstaterar är ett brott mot neutraliteten mellan olika tryggnadsformer. Förslaget är att öppna denna möjlighet för dessa grupper. Svenskt Näringsliv ser detta som något mycket positivt och som ett steg

mot ökad neutralitet. Detta öppnar också upp för att dessa grupper ska erhålla avdragsrätt för sina kostnader för tryggandet.

Byte av tryggandeform

Utredningen föreslår att det tydliggörs i tryggandelagens § 15 att det ska vara möjligt för en arbetsgivare som tryggt pensionsåtagandet i en pensionsstiftelse att byta tryggandeform till att i stället trygga åtagandet i balansräkningen. Förslaget är bra genom att det skapar en större flexibilitet inom området för tryggande av pensionsutfästelser, vilket ökar effektiviteten i finansieringen av pensionen. Eftersom förslaget innehåller att det ska vara möjligt för åtaganden enligt allmän pensionsplan äventyras inte pensionsborgenärernas rätt till sin pension. Kreditförsäkringen garanterar detta.

I praktiken kommer ett beslut om byte av tryggandeform från pensionsstiftelse till balansräkning att vara kringskuret av många avgörande faktorer som inte arbetsgivaren själv kan råda över. Det är dels kreditförsäkringsgivarens noggranna granskning för att medge att den extra säkerheten som pensionsstiftelsen utgör kan tas bort. Det är självklart att denne inte medger det ytterligare ansvar som transaktionen innebär om inte det fortsatt finns fullgoda säkerheter hos arbetsgivaren. Vidare har pensionsborgenärerna insyn i stiftelsens verksamhet genom den arbetstagarrepresentation som lagen föreskriver, vilket innebär att dessa har möjlighet att reagera i tid. Ytterst finns det i den allmänna pensionsplanen ett inflytande och en insyn från de centrala arbetsmarknadsparterna som har att ta tillvara sitt ansvar för sin pensionsplan.

Svenskt Näringsliv tillstyrker således utredningens förslag i denna del.

Övertagande av pensionsutfästelser

Det saknas idag bestämmelser i tryggandelagen som reglerar ett övertagande av pensionsutfästelser i andra fall än i samband med att näringsverksamheten överförs, med undantag för en specialbestämmelse i 26 § tryggandelagen om en överflyttning av ansvaret för pensionsutfästelse mellan två arbetsgivare som har andelar i en gemensam pensionsstiftelse. Som konstateras i betänkandet har HFD (RÅ 1997 ref. 30 II) däremot slagit fast att de bestämmelser i tryggandelagen som gäller vid en övergång av en näringsverksamhet anses i tillämpliga delar också gälla då ansvaret för en pensionsutfästelse överflyttas utan samband med att näringsverksamheten övergår. I dessa fall är dock inte tillsynsmyndigheten behörig att lämna tillstånd till överflyttningen utan pensionsborgenärerna måste samtycka till överlåtelser. Detta kan som utredaren konstaterar medföra stora praktiska svårigheter. Utredningen föreslår emellertid inga ändringar i denna del. Som framgår nedan under rubriken Övertagande av ansvaret för pensionsåtaganden vore det av stort värde för företagen att denna möjlighet till övertagande/överförande av pensionsutfästelser inte försvåras, utan förklas. Det skäl som i betänkandet anges mot en ändring i tryggandelagen i denna del är att pensionsborgenärernas trygghet är inte övertygande. Svenskt Näringsliv anser av angivna skäl att lagstiftningen ska ge tillsynsmyndigheten möjlighet att även vid övertaganden av här aktuellt slag lämna tillstånd till överflyttning.

Villkorade utfästelser

Svenskt Näringsliv avstyrker att tryggandelagens tillämpningsområde ändras vad avser villkorade utfästelser. Nuvarande begränsning gäller för utfästelser där pensionen är villkorad av att den anställde kvarstår i anställning hos arbetsgivaren vid pensioneringen.

Utredningen föreslår att begränsningen ska utvidgas till att gälla alla former av villkorade utfästelser och motivet synes vara att lagens utformning gör det osäkert hur den ska tolkas. Svenskt Näringsliv vill första framhålla att tolkningen av lagrummet inte har varit ett stort problem och att det kan finnas situationer när det kan vara en fördel för arbetsgivaren och den anställde att utforma pensionslöftet utifrån olika villkor. Utredningen nämner på sid 159 flera sådana exempel och föreningen kan konstatera att det exempelvis i samband med anställning av utländska experter kan föreligga skäl att sätta upp olika former av villkor. Vidare är det så att ITP-planen innehåller villkor om samordning av ålderspension före 65 år. Bland annat minskas ålderspensionen när personen också uppbär sjukpenning.

Den föreslagna inskränkningen skulle således öka bristen på neutralitet mellan trygghandformerna vilket står i strid med direktivet. Det är svårt att förstå varför det skulle vara orimligt att en kostnad för ett pensionslofte som är villkorat inte skulle vara avdragsgillt vid trygghandtidpunkten, jfr sid 160 i betänkandet. Svenskt Näringsliv vill ånyo framhålla vår principiella inställning som framgår ovan. Förslaget att öppna trygghandelagen för avgiftsbestämda pensionsutfästelser visar för övrigt på ett sätt att hantera "annorlunda" villkor i pensionslöftet. Svenskt Näringsliv vill varna för att införa begränsningar i lagstiftningen där det inte finns ett tydligt – och acceptabelt – skäl för åtgärden. Motiven för denna lagförändring är inte tillräckligt väl underbyggda varför föreningen avstyrker den.

Inkomstskattelagen

Avdragsutrymmet

Nuvarande avdragsregler för kostnaderna för tjänstepension fick sin utformning år 1998. De kopplades då till prisutvecklingen istället för till inkomstutvecklingen varför det reella avdragsutrymmet kraftigt minskats sedan dess. Skillnaden mellan prisbasbeloppets och inkomstbasbeloppets utveckling från 2001 till 2015 anges i utredningen till 30 procent. Detta har gett motsvarande minskning av det maximala avdragsutrymmet vilket ökat beskattningen och därmed kostnaderna för tjänstepensioner. Utredningens förslag att koppla reglerna för avdragsrätten till inkomstbasbeloppet är därför riktigt men Svenskt Näringsliv menar att de tal som anger hur många basbelopp som ska utgöra respektive gräns för avdragsutrymmet inte ska ändras. De genom åren uppkomna kostnadsökningarna på grund av den dolda höjningen som skett av skatteuttaget borde i princip kompenseras och åtminstone bör företagen nu återfå det avdragsutrymme som gällde när nuvarande lagstiftning infördes 1998.

Till detta ska läggas att den s.k. kompletteringsregeln för beräkning av avdragsutrymmet inte kan användas för löpande avsättningar. Detta i kombination med ovan nämnda "automatiska" minskning av avdragsutrymmet på grund av kopplingen till prisbasbeloppet har gjort att företag som tillämpar en av de vanligaste pensionsplanerna ITP-planen (med samma förhållanden nu som 1998) inte får avdragsrätt för sina kostnader för denna kollektivavtalade pensionsplan. Detta problem har dessutom blivit ännu större genom att de kraftigt sänkta räntenivåerna har drivit upp försäkringspremier för ITP så att ännu fler anställdas pensionskostnader inte är avdragsgilla. Idag är det ca 3.000 personer vars ITP-kostnader ligger över gränsen för avdragsrätt.

Utredningens förslag att kompletteringsregeln ska kunna användas för löpande pensionsavsättningar är därför välkommet och får sägas utgöra ett minimum när det gäller företagens avdragsrätt. Tillsammans med den av Svenskt Näringsliv föreslagna ändringen av prisbasbeloppet till inkomstbasbeloppet skapas möjligheter för företagen att få avdragsrätt för det som redan 1998 var standard i tjänstepensionsplanerna. Med den föreslagna ändringen av

huvudregeln - att 35 % av lönen upp till 10 inkomstbasbelopp blir avdragsgillt - kan de allra flesta avdragen lätt beräknas och lätt kontrolleras av Skatteverket. Kompletteringsregeln blir på så sätt en undantagsregel som klarar av att ge avdragsrätt inom de nivåer som tidigare varit avdragsgilla.

Svenskt Näringsliv tillstyrker att prisbasbeloppet ersätts med inkomstbasbeloppet i reglerna som anger avdragsutrymmet, men motsätter sig ändringen av de tal som anger antalet basbelopp i reglerna. Vidare tillstyrks att kompletteringsregeln ändras så att den blir tillämplig för löpande avsättningar.

Fylla på i pensionsstiftelser

Svenskt Näringsliv tillstyrker att reglerna i inkomstskattelagen 28:13 ändras så att det ska vara möjligt att med avdragsrätt "fylla på" i pensionsstiftelser så att förmögenheten täcker pensionsreserven. Detta kan vara aktuellt t ex när kapitalet minskat på grund av dålig avkastning eller när pensionsutbetalningarna är stora ur de pensionsutfästelser som tryggas i stiftelsen. I förslaget ligger också att pensionsreserven ska beräknas kollektivt vilket är positivt och förenklar för företagen.

Byte av tryggandeform

Svenskt Näringsliv instämmer i utredningens konstaterande att det är olyckligt att de nuvarande reglerna vid byte av tryggandeform från pensionsstiftelse till pensionsförsäkring ger en begränsad avdragsrätt för kostnaderna. Skillnaden är i många fall väldigt stor varför förslaget att göra hela premien avdragsgill vid byte av tryggandeform från stiftelse till pensionsförsäkring är mycket bra. Svenskt Näringsliv tillstyrker förslaget.

Övertagande av ansvaret för pensionsåtaganden

En ersättning som den skattskyldige får för att ta över ansvaret för pensionsutfästelser ska tas upp (28 kap. 26 § IL). Detta gäller oavsett om övertagandet skett i samband med att näringsverksamheten överförs eller utan ett sådant samband. Utredningen föreslår ingen ändring i denna del. Denna undantagslösa asymmetri kan i många fall föranleda en beskattning som saknar grund. Det är Svenskt Näringslivs uppfattning att grundregeln ska vara att ersättningen ska undantas från beskattning om den som betalat ut ersättningen inte fått avdrag, på så sätt upprätthålls principen om reciprocitet. Svenskt Näringsliv kan inte se någon situation där ett undantag från en sådan huvudregel är motiverat. Skulle sådan situation ha identifieras så hade lagstiftaren fått göra ett specifikt undantag för just denna situation.

I betänkandet föreslås en utvidgning av avdragsrätten, i den delen att ersättning som lämnas vid övertagande av en pensionsutfästelse som är tryggad med avdragsrätt, ska dras av även om näringsverksamhet inte övergår, förutsatt att utfästelsen övertas av ett bolag till vilken överlåtaren får lämna koncernbidrag med avdragsrätt. Som anges i betänkandet finns det goda argument för en utvidgning av detta slag. Förslaget i betänkandet beaktar dock inte att omstruktureringar där ett bolag säljs externt sällan sker på bokslutsdagen. Det innebär att det kommer uppstå många situationer där det under överlåtelseåret, innan överlåtelsen sker, upparbetas pensionsåtaganden som inte går att överföra med avdragsrätt. Genom en justering av kravet på koncernbidragsrätt så att det avser beskattningsåret eller året innan kan förslaget uppnå de eftersträlvade syftena.

Beskattning av disponibla pensionsbelopp

Utredningen föreslår att möjligheten till succesiv återföring av disponibla pensionsbelopp ska tas bort och att dessa istället ska tas upp det beskattningsår som de uppkommer (IL 28:23).

Till skillnad mot utredningen menar Svenskt Näringsliv att regeln om succesiv återföring kan spela stor roll för mindre företag. Likviditetsproblem för sådana företag kan lätt få väsentlig betydelse för företagets fortlevnad och de argument som anføres i utredningen, bland annat förenklingsskäl och att beskattningen av vinst i näringsverksamhet är lägre idag än tidigare, kan inte anses tillräckliga för att förändra regeln. Svenskt Näringsliv avstyrker därför de föreslagna förändringarna.

Beskattning av filialer i utlandet

Svenskt Näringsliv tillstyrker utredningens förslag till avdrag för lokalt anställda i filialer i utlandet

Det är viktigt, och torde vara nödvändigt med hänsyn till EU-regler, att avdragsrätt för trygande av pensionsutfästelse för anställda i utländska filialer säkerställs i lag, även om frågan inte hittills synes ha medfört några problem i praktiken. De kvalifikationsregler för avdragsrätt som utredningen föreslår är rimliga och torde inte vara möjliga att utforma mera precist med hänsyn till att de skall gå att tillämpa i förhållande till flera olika länder.

Utbetalningsreglerna

Utredningen föreslår att uttagsreglerna för pension (IL 58:11) görs betydligt flexiblare än idag. Bland annat föreslås att det ska vara möjligt att förlänga utbetalningstiden efter det att pensionen börjat utbetalas och att det ska vara möjligt att göra uppehåll i utbetalningen under de fem första åren. Båda dessa förändringar gör att individen lättare kan anpassa sina inkomster på det sätt som passar bäst när pensionen väl börjat utbetalas. Det kan t ex vara så att det blir aktuellt att börja jobba igen efter pensioneringen eller så är det så att det kan vara bättre att portionera ut pensionen under längre tid.

Svenskt Näringsliv ser dessa förändringar som viktiga anpassningar till det krav som ställs på en allt flexiblare arbetsmarknad samtidigt som de tillgodoser krav på flexibilitet för individen och tillstyrker därför förslagen.

Flytträtt

Svenskt Näringsliv välkomnar att reglerna för flytt av pensionsförsäkringar/-kapital förtydligas (IL 58:18) och förenklas. Förslagen innebär bland annat att det tydliggörs att det ska gå att ha sådana flytträttsregler som vi har idag i Avtalspension SAF-LO och ITP, samt liknande pensionsplaner. Samtidigt kommer de att möjliggöra en effektivare förvaltning av pensionskapitalet genom att det ska bli möjligt att flytta kapital från en eller flera tjänstepensionsförsäkringar till en gammal försäkring. Detta kommer också att möjliggöra för individen att samla sitt pensionskapital i en försäkring inför pensioneringen. Det är positivt att utredningen är tydlig med att det saknas fiskala eller andra skäl att i skatterätten behålla kravet på att det måste tecknas en ny försäkring i samband med flytt av pensioner.

Svenskt Näringsliv har länge efterfrågat de föreslagna förändringarna och förutsätter att de blir gällande snarast möjligt.

Finansiering och konsekvenser

Utredningen föreslår att finansieringen av de kostnadsökningar som uppstår ska ske med ökad avkastningsskatt. Svenskt Näringsliv har ovan redovisat skäl för varför reglerna bör utformas annorlunda vad gäller avdragsutrymmet. De minskade skatteintäkter som detta medför, inklusive de som följer av vad som utredningen föreslår i dessa delar, ska rimligen inte

finansieras eftersom förslagen innebär ett återställande till tidigare lagreglerad omfattning av det avdragsgilla utrymmet.

Ikraftträdandet

Svenskt Näringsliv vill framhålla vikten av att aktuella lagregler anpassas till de förutsättningar som idag gäller på den arbetsmarknad som tjänstepensionerna återfinns på. Utredningens förslag med iakttagande av de kommentarer och förslag till förändringar som föreningen ovan redovisat bör därför snarast möjligt bli föremål för lagstiftning.

SVENSKT NÄRINGSLIV



Peter Jeppsson



Krister Andersson