

**Några pensionsfrågor
– Likartad behandling av likartade
företeelser**

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
1 Sammanfattning	2
2 Författningsförslag	3
2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.....	3
2.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	4
3 Nuvarande ordning.....	6
3.1 Nedsättning av avkastningsskatt.....	6
3.2 Återköp av pensionsförsäkring och förtida utbetalning från pensionssparkonto.....	7
4 Överväganden och förslag	10
4.1 Nedsättning av avkastningsskatt.....	10
4.2 Återköp av pensionsförsäkring och förtida utbetalning från pensionssparkonto.....	10
5 Konsekvensanalys.....	14
5.1 Offentligfinansiella effekter.....	14
5.2 Konsekvenser för enskilda, försäkringsbolag och pensionssparinstitut.....	15
5.3 Konsekvenser för Skatteverket	15
6 Författningskommentarer.....	17
6.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel.....	17
6.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	17

1 Sammanfattning

Promemorian innehåller förslag inom området för pensionsbeskattning. Frågeställningarna avser dels avkastningsskatt på pensionsmedel, dels förtida utbetalning av pensionssparmedel. En viktig drivkraft för arbetet har varit att åstadkomma en likartad beskattning och hantering av likartade företeelser. Förslagen syftar genomgående till att förenkla tillämpningen av bestämmelserna. Förslagen bör därmed minska den administrativa bördan för enskilda och bidra till en effektivare hantering hos Skatteverket.

Förslaget om ändring av 10 a § lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel innebär en ny möjlighet att sätta ned avkastningsskatten. Den som är obegränsat skattskyldig och som har ingått ett avtal om tjänstepension med ett utländskt tjänstepensionsinstitut ska fortsättningsvis ha rätt att sätta ned avkastningsskatten med ett belopp som motsvarar den utländska skatt eller kupongskatt som är hänförlig till tjänstepensionsavtalet.

Promemorian innehåller även förslag om ändringar i 58 kap. 18 och 32 §§ inkomstskattelagen (1999:1229). I dessa paragrafer anges vad som krävs för att återköp av pensionsförsäkringar och förtida avslut av pensionssparkonton ska godtas skatterättsligt. I promemorian föreslås följande.

- Pensionssparkonto ska få avslutas före den tidpunkt då pensionen får börja betalas ut.
- Gränsbeloppet 30 procent av ett prisbasbelopp för återköp av pensionsförsäkring och förtida avslut av pensionssparkonto utan Skatteverkets medgivande ska höjas till ett prisbasbelopp.
- Den särskilda bestämmelsen om återköp och förtida avslut av ett pensionssparande när försäkringen eller kontot inte är förenat med ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande och inbetalning inte har gjorts under de senaste tio åren ska slopas.
- Skatteverket ska få medge återköp av en del av försäkringens värde, alternativt att en del av behållningen på pensionssparkonto betalas ut i förtid.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2014.

2 Författningsförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel

Härigenom föreskrivs att 10 a § lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §¹

Skattskyldig som avses i 2 § första stycket 6 och 7 har rätt till nedsättning av skatten på försäkring med belopp som motsvarar den utländska skatt eller den skatt enligt kupongskattelagen (1970:624) som är hänförlig till försäkringen och som försäkringsgivaren eller den skattskyldige har betalat. Nedsättning för utländsk skatt medges bara om rätt till avräkning enligt lagen (1986:468) om avräkning av utländsk skatt saknas. Med utländsk skatt avses dels sådan skatt som anges i 1 kap. 3 § nämnda lag, dels punktskatt och förmögenhetsskatt. Avräkningsbar skatt som kvarstår outnyttjad får räknas av senare år mot skatt enligt denna lag vilken avser samma försäkring.

Skattskyldig som avses i 2 § första stycket 6–10 har rätt till nedsättning av skatten på försäkring och avtal om tjänstepension med belopp som motsvarar den utländska skatt eller den skatt enligt kupongskattelagen (1970:624) som är hänförlig till försäkringen eller tjänstepensionsavtalet och som försäkringsgivaren, tjänstepensionsinstitutet eller den skattskyldige har betalat. Nedsättning för utländsk skatt medges bara om rätt till avräkning enligt lagen (1986:468) om avräkning av utländsk skatt saknas. Med utländsk skatt avses dels sådan skatt som anges i 1 kap. 3 § nämnda lag, dels punktskatt och förmögenhetsskatt. Avräkningsbar skatt som kvarstår outnyttjad får räknas av senare år mot skatt enligt denna lag vilken avser samma försäkring eller tjänstepensionsavtal.

Den skattskyldige ska lämna de uppgifter som behövs för prövningen av begäran om nedsättning av skatt. Om det framgår att det finns förutsättningar för nedsättning, trots att den skattskyldige inte kan lämna samtliga de uppgifter som är nödvändiga för tillämpningen av nedsättningsreglerna, får nedsättning ske med skäligt belopp.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

¹ Senaste lydelse 2011:1278

2.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Häri genom föreskrivs att 58 kap. 18 och 32 §§ inkomstskattelagen (1999:1229) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

58 kap. 18 §¹

En pensionsförsäkring får återköpas trots bestämmelserna i detta kapitel, om det tekniska återköpsvärdet uppgår till högst 30 procent av prisbasbeloppet. Återköp får också ske om

1. det tekniska återköpsvärdet uppgår till högst ett prisbasbelopp,

2. försäkringen inte är förenad med ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande, och

3. premier för försäkringen inte har betalats under de senaste tio åren.

I andra fall får återköp medges av Skatteverket, om försäkringstagaren är på obestånd och genom ett återköp kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem eller om det i övrigt finns synnerliga skäl. Detta gäller dock endast om återköp får ske enligt försäkringsavtalet och försäkringstekniska riktlinjer.

Bestämmelserna i detta kapitel hindrar inte återbetalning enligt 13 kap. 4 § äktenskapsbalken eller 15 kap. 8 § försäkringsavtalslagen (2005:104) av försäkringstagarens tillgodohavande. De hindrar inte heller en överföring av hela pensionsförsäkringens värde direkt till en annan pensionsförsäkring än som avses i 5 § om försäkringstagaren tecknar den i samband med överföringen hos samma eller annan försäkringsgivare med samma person som försäkrad. Överföringen ska i så fall inte anses som pension enligt 10 kap. 5 § första stycket 4 och inte heller som en betalning av premier för pensionsförsäkring.

En pensionsförsäkring får återköpas trots bestämmelserna i detta kapitel, om det tekniska återköpsvärdet uppgår till högst ett prisbasbelopp. Ett sådant återköp ska avse hela pensionsförsäkringens värde.

I andra fall får Skatteverket medge återköp, om försäkringstagaren är på obestånd och genom ett återköp av hela eller en del av försäkringens värde kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem eller om det i övrigt finns synnerliga skäl. Detta gäller dock endast om återköp får ske enligt försäkringsavtalet och försäkringstekniska riktlinjer.

¹ Senaste lydelse 2010:1277

32 §²

Ett pensionssparkonto får avslutas genom en utbetalning i förtid *vid den tidpunkt pensionen får börja betalas ut*, om behållningen *då* uppgår till högst 30 procent av prisbasbeloppet. *Utbetalning i förtid får också ske om*

1. *behållningen på kontot uppgår till högst ett prisbasbelopp,*

2. *kontot inte är förenat med ett oåterkalleligt*

förmånstagarförordnande, och

3. *inbetalning på kontot inte har gjorts under de senaste tio åren.*

I andra fall får Skatteverket medge att kontot avslutas genom en utbetalning i förtid, om pensions-spararen är på obestånd och genom en utbetalning kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem eller om det i övrigt finns synnerliga skäl.

Bestämmelserna i detta kapitel hindrar inte återbetalning enligt 13 kap. 4 § äktenskapsbalken av pensionsspararens tillgodohavande.

Ett pensionssparkonto får avslutas genom en utbetalning i förtid, om behållningen uppgår till högst *ett prisbasbelopp*.

I andra fall får Skatteverket medge att *hela eller en del av kontobehållningen betalas ut* i förtid, om pensions-spararen är på obestånd och genom en utbetalning kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem eller om det i övrigt finns synnerliga skäl

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

² Senaste lydelse 2006:554.

3 Nuvarande ordning

Skatteverket lämnar i promemorian förslag till ändringar i två olika frågor inom området för pensionsbeskattning. Frågeställningarna avser dels avkastningsskatt på pensionsmedel, dels förtida utbetalning av pensionssparmedel. Eftersom frågeställningarna inte har något annat samband än att de avser pension presenteras bakgrunden till varje fråga för sig.

3.1 Nedsättning av avkastningsskatt

Avkastningsskatt tas ut på sparande i bl.a. pensionsförsäkringar och kapitalförsäkringar. Därmed beskattas den årliga avkastningen i sparandet. Syftet är att avkastningsskatten ska ersätta kapitalskatten på ränta, utdelning och kapitalvinst (prop. 1992/93:187, s. 166).

I de flesta fall betalas avkastningsskatten av den som har meddelat försäkringen eller tjänstepensionsavtalet. Utländska försäkringsgivare och tjänstepensionsinstitut som saknar fast driftställe i Sverige är emellertid inte skattskyldiga här. Skyldigheten att betala avkastningsskatt på utländska försäkringar och tjänstepensionsavtal ligger därför på innehavaren av försäkringen. Den som är obegränsat skattskyldig i Sverige och har tecknat en försäkring hos ett utländskt livförsäkringsföretag eller ingått tjänstepensionsavtal med ett utländskt tjänstepensionsinstitut är alltså skyldig att själv betala avkastningsskatten.

För att inkomstbeskattningen ska vara enhetlig för svenska och utländska försäkringar medges avräkning från avkastningsskatten med belopp som motsvarar den utländska skatt som är hänförlig till försäkringen och som försäkringsgivaren eller den skattskyldige har betalat. Denna möjlighet till avräkning gäller dock inte för den som har ett tjänstepensionsavtal hos ett utländskt tjänstepensionsinstitut.

Skattskyldigheten för obegränsat skattskyldiga som har utländska försäkringar och tjänstepensionsavtal följer av 2 § första stycket 6–10 lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, förkortad AvPL. Punkten 6 reglerar skattskyldigheten för utländsk pensionsförsäkring, eller en försäkring som anses som pensionsförsäkring enligt 58 kap. 5 § inkomstskattelagen (1999:1229) medan punkten 7 reglerar skattskyldigheten för utländsk kapitalförsäkring.

Skattskyldigheten för innehavare av utländska tjänstepensionsavtal, som kan likställas med kapitalförsäkring, infördes i samband med att utländska tjänstepensionsinstitut fick rätt att bedriva gränsöverskridande tjänstepensionsverksamhet i Sverige. Bestämmelsen finns i punkten 9.³ Därefter har etableringskravet för pensionsförsäkringar och tjänstepensionsavtal utvidgats till att gälla hela EES-området. Detta har påverkat bestämmelserna om avkastningsskatt på så sätt att även innehavare av utländska tjänstepensionsavtal som kan likställas med pensionsförsäkring, numera är skyldiga att betala avkastningsskatt enligt punkten 8. Av likformighetsskäl infördes också en skattskyldighet för kapitalet i ett tjänstepensionsavtal med ett utländskt tjänstepensionsinstitut, som kan likställas med en pensionsstiftelse enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. En

³ SFS 2005:1172, i kraft den 1 januari 2006.

obegränsat skattskyldig som ingått ett sådant avtal är därför numera skyldig att betala avkastningsskatt enligt punkten 10.⁴

Möjligheten att sätta ned avkastningsskatten finns sedan den 1 januari 1997.⁵ Enligt 10 a § AvPL har en person som är skyldig att betala avkastningsskatt för en utländsk försäkring enligt 2 § första stycket 6 eller 7, rätt till nedsättning av avkastningsskatten med ett belopp som motsvarar den utländska skatt eller kupongskatt som försäkringsgivaren eller den skattskyldige själv har betalat. Bestämmelsen infördes i syfte att undanröja internationell dubbelbeskattning. Rätten att sätta ned avkastningsskatten har emellertid inte utvidgats till att omfatta även de personer som har att betala avkastningsskatt enligt 2 § första stycket 8, 9 eller 10.

3.2 Återköp av pensionsförsäkring och förtida utbetalning från pensionssparkonto

Pensionssparande är ett långsiktigt sparande i syfte att trygga spararens framtida pension. Att medlen sparas för att användas vid en framtida pensionering har av sociala skäl ansetts motivera en förmånlig beskattning. Formerna för det skattemässigt gynnade pensionssparandet bestäms genom s.k. kvalitativa regler som bland annat anger hur och när medlen får betalas ut från pensionsförsäkringen eller pensionssparkontot. De kvalitativa reglerna, som finns i 58 kapitlet inkomstskattelagen (1999:1229), förkortad IL, anger också vad som krävs för att en pensionsförsäkring eller rätten till behållningen på ett pensionssparkonto ska få överlåtas. Pensionssparanden får inte belånas eller pantsättas. Återköp av pensionsförsäkringar och förtida avslut av pensionssparkonto godtas under vissa förutsättningar.

Begränsningarna i rätten att förfoga över pensionssparmedlen genom återköp eller förtida avslut av pensionssparkonton motiveras främst av de sociala skäl som finns för att säkerställa att medel som fyller ett verkligt pensioneringsändamål faktiskt kommer till användning för att trygga pensionen. Några fiskala invändningar har inte riktats mot återköp eller förtida avslut av pensionssparande eftersom medlen beskattas oavsett när de betalas ut. Skatten på förtida utbetalningar kan antas bli den samma eller, beroende på individuella skatteutjämnings effekter, t.o.m. något högre än om beloppen betalas ut i rätt tid. Det finns emellertid ett fiskalt intresse av att pensionssyftet uppfylls för att motivera att sparandet gynnas skattemässigt, dels genom dess inkomstutjämnande effekter över tid, dels genom en fördelaktig löpande beskattning av kapitalet. Det kan också finnas skäl att begränsa den enskildes rätt till förtida utbetalningar till skydd för det kollektiva försäkrings- och sparandekapitalet.⁶

Ett återköp innebär att försäkringsbolaget frigörs från sina förpliktelser mot försäkringstagaren genom en utbetalning av det aktuella återköpsvärdet på den i förtid annullerade livförsäkringen.⁷ I praktiken förekommer även delåterköp, dvs. att försäkringsföretaget betalar ut belopp som motsvarar en del av försäkringens värde före den avtalade försäkringstidens slut.

⁴ SFS 2008:136, i kraft den 1 maj 2008.

⁵ SFS 1996:1236, i kraft den 1 januari 1997.

⁶ Se t.ex. prop. 1975/76:31 s.127, prop. 1992/93:187 s.142 och prop. 1993/94:85 s 52.

⁷ Prop. 1993/94:85 s.50

Särskilda skatteregler om återköp av pensionsförsäkringar infördes år 1976.⁸ I samband med att det individuella pensionssparandet infördes som en ny form för pensionssparande etablerades motsvarande möjlighet till förtida avslut av pensionssparkonton.⁹

Bestämmelserna fanns ursprungligen i 31 § anvisningspunkterna 1 och 3 kommunalskattelagen (1928:370). Numera regleras möjligheten att i förtid återköpa en pensionsförsäkring eller avsluta ett pensionssparkonto i 58 kap. 18 och 32 §§ IL.

Tidsgräns för förtida avslut av pensionssparkonto

Ett pensionssparkonto får avslutas i förtid vid den tidpunkt pensionen får börja betalas ut, om behållningen då uppgår till högst 30 procent av prisbasbeloppet. För att en pensionsförsäkring ska få återköpas i motsvarande situation krävs inte att tiden för pensionsutbetalning har inträtt. När rätten till förtida avslut av pensionssparkonto infördes motiverades tidsbegränsningen enligt följande.

En ändring har gjorts i femte stycket för att möjliggöra en engångsutbetalning av mindre belopp på pensionssparkonto vid tiden för första pensionsutbetalning. Någon ovillkorlig rätt för pensionssparinstituten att under spartiden avsluta konto genom utbetalning av belopp understigande 30 % av basbeloppet införs inte. Denna skillnad i förhållande till sparande i P-försäkring motiveras av att ett mer oregelbundet sparande kan förväntas ske inom det nya individuella pensionssparandet. På försäkringsområdet finns dessutom en stabil praxis för återköp av mindre försäkringar som måste bedömas vara väl avvägd med hänsyn till de olika intressen som bör tillgodoses i sådana fall. (Prop. 1993/94:85, s. 60)

Vid bestämmelsernas tillkomst fanns det således en klar uppfattning om vad som motiverade skillnaden mellan de olika sparformerna. Denna skillnad har därefter bestått. I dag finns det därmed en ovillkorlig rätt till återköp av mindre pensionsförsäkringar medan möjligheten till förtida avslut av pensionssparkonto är begränsad till tidpunkten för den första pensionsutbetalningen.

Gränsbelopp för återköp av pensionsförsäkringar och förtida avslut av pensionssparkonton

Den ovillkorliga återköpsrätten för försäkringsgivare rättfärdigades enligt lagstiftaren av att försäkringar med ett så begränsat värde inte fyllde något egentligt pensioneringssyfte samtidigt som det var betungande och kostsamt för försäkringsbolagen att administrera så små belopp.¹⁰ Samma argument framfördes i fråga om förtida avslut av mindre sparbelopp inom det individuella pensionssparandet.¹¹ Från början fastställdes gränsbeloppet till 10 000 kr. Den nuvarande beloppsgränsen, 30 procent av prisbasbeloppet, gäller för såväl individuellt pensionssparande som sparande i pensionsförsäkring för att öka konkurrensneutraliteten mellan dessa sparformer. Prisbasbeloppet år 2012 är 44 000 kr.¹²

Det finns härutöver en villkorad möjlighet till återköp eller utbetalning i förtid. Om behållningen uppgår till högst ett prisbasbelopp tillåts återköp eller utbetalning i förtid, under förutsättning att sparandet inte är förenat med ett

⁸ SFS 1975:1347, prop. 1975/76:31, SOU 1975:21

⁹ SFS 1993:1542, prop. 1993/94:85, bet. 1993/94:SkU16

¹⁰ Prop. 1975/76:131 s.127 och 1993/94:85 s. 50

¹¹ Prop. 1992/93:187 s. 142

¹² 2 kap. 7 § Socialförsäkringsbalken (2010:110) och förordningen (2011:1015) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2012.

oåterkalleligt förmånstagarförordnande och inbetalning inte har gjorts under de senaste tio åren. Det högre gränsbeloppet bestämdes till ett prisbasbelopp för att knyta an till den beloppsgräns som ofta användes i dispenspraxis på försäkringsområdet.¹³

I andra fall får Skatteverket medge återköp och förtida avslut av pensionssparanden om pensionsspararen är på obestånd och genom en utbetalning kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem eller om det i övrigt finns synnerliga skäl. Bestämmelserna i 58 kapitlet inkomstskattelagen hindrar inte återbetalning enligt 13 kap. 4 § äktenskapsbalken eller 15 kap. 8 § försäkringsavtalslagen (2005:104).

¹³ Prop. 1992/93:187 s. 142

4 Överväganden och förslag

4.1 Nedsättning av avkastningsskatt

Förslag: Möjligheten att sätta ned avkastningsskatt ska utvidgas till att gälla även utländsk skatt och kupongskatt som hänför sig till avtal om tjänstepension som ingåtts med ett utländskt tjänstepensionsinstitut.

Skäl: Tjänstepensionsavtal med ett utländskt tjänstepensionsinstitut kan föranleda utländsk skatt och kupongskatt på samma sätt som placeringar i utländska kapital- eller pensionsförsäkringar. Den person som tecknat ett tjänstepensionsavtal med ett utländskt tjänstepensionsinstitut, riskerar därmed att avkastningen på pensionskapitalet beskattas dubbelt.

Möjligheten att sätta ned avkastningsskatten med belopp motsvarande betald utländsk skatt bör vara densamma, oavsett vilken av ovan nämnda sparandeformer som används. Varför rätten till nedsättning för utländsk skatt inte infördes i samband med att innehavarna av tjänstepensionsavtal med ett utländskt tjänstepensionsinstitut blev skyldiga att betala avkastningsskatt framgår inte.

Genom förslaget får vi en enhetlig beskattning av de olika sparandeformerna och risken för internationell dubbelbeskattning av utländska tjänstepensionsavtal undanröjs.

Bestämmelsen i 10 a § AvPL bör därför ändras så att rätten att sätta ned avkastningsskatten utvidgas till att även omfatta sådana personer som anges i 2 § första stycket 8, 9 och 10 AvPL.

4.2 Återköp av pensionsförsäkring och förtida utbetalning från pensionssparkonto

Förslag: Beloppsgränsen för återköp av pensionsförsäkring och förtida avslut av pensionssparkonto utan Skatteverkets medgivande ska höjas till ett prisbasbelopp. Bestämmelsen som anger när ett pensionssparkonto tidigast får avslutas ska slopas.

De särskilda bestämmelserna om återköp av pensionsförsäkring och förtida avslut av pensionssparkonto, om försäkringen eller kontot inte är förenade med ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande och inbetalning inte har gjorts under de senaste tio åren, ska slopas.

Dispensbestämmelserna ska ändras så att det klart framgår att Skatteverket ska få medge återköp av en del av försäkringens värde, alternativt att en del av behållningen på pensionssparkonto betalas ut i förtid.

Skälen för förslaget

Slopad tidsgräns för förtida avslut av pensionssparkonto

Pensionssparkonto är en form för pensionssparande som saknar försäkringsanknytning. I övrigt liknar denna sparform en pensionsförsäkring. Skatteverkets uppfattning är att de skäl som enligt förarbetena motiverade de strängare reglerna i fråga om tidpunkten för ett förtida avslut av ett pensionssparkonto, övervägs av fördelarna med att så långt som möjligt ha lika regler för de två sparformerna.

Under åren 2010 och 2011 avsåg ca. 60 procent av Skatteverkets samtliga dispensprövningar ärenden om förtida utbetalning från pensionssparkonton. Detta skulle kunna tyda på att det individuella pensionssparandet är något mer oregelbundet än sparande i försäkringsform. Den redovisade fördelningen kan dock antas vara delvis missvisande just på grund av nuvarande skillnader i regelverket. Skälet är att den person som vill avsluta ett pensionssparkonto med en behållning under gränobeloppet innan ålderspensionen annars får betalas ut, dvs. vanligtvis före 55 års ålder, måste söka dispens hos Skatteverket. En person som i motsvarande situation vill initiera ett återköp av en pensionsförsäkring kan däremot göra det utan att söka dispens. Lika regler för de båda sparandeformerna skulle därmed sannolikt leda till en något jämnare ärendefördelning.

Även om innehavare av pensionssparkonto ansöker om förtida utbetalning i något fler fall kan det enligt Skatteverkets mening ifrågasättas om skillnaden är av sådan betydelse att den motiverar strängare regler för förtida avslut av sparandet. Utan tydliga indikationer på att detta sparande skulle vara mer oregelbundet jämfört med pensionsförsäkringar, bör reglerna harmoniseras. Neutraliteten mellan olika former för pensionssparande är viktig och främjas av att bestämmelserna utformas så lika som möjligt. Det rör sig vidare om förtida avslut av konton med en begränsad behållning.

Mot denna bakgrund saknas det skäl att upprätthålla kravet på att spararen ska ha uppnått den ålder när pensionen får börja betalas ut för att avsluta ett individuellt pensionssparande genom en engångsutbetalning. Skatteverket föreslår därför att kravet om att kontot får avslutas tidigast vid tiden för första pensionsutbetalningen ska slopas. Förslaget bidrar till att skillnaderna mellan de olika sparformerna minskar och lagstiftningen blir därmed mer konkurrensneutral.

Höjd beloppsgräns för återköp av pensionsförsäkringar och förtida avslut av pensionssparkonton

Skatteverket anser vidare att det finns skäl att se över det nuvarande gränobeloppet på 30 procent av ett prisbasbelopp, som gäller vid återköp och förtida avslut av pensionssparanden utan särskilda villkor. Rätten till återköp och förtida avslut av pensionssparkonto infördes som en möjlighet för försäkringsgivare och pensionsinstitut att avveckla en kostsam administration av små sparanden utan egentlig betydelse för den enskildes totala pension. Det skatterättsliga regelverket har därefter utformats utifrån ett starkt socialt ansvar för den enskilde spararen.

Under senare delen av 1990-talet reformerades det allmänna ålderspensionssystemet.¹⁴ Det nya pensionssystemet rymmer ett större inslag av valfrihet och ansvar för den enskilde. Generellt kan antas att reformen lett till en större medvetenhet om pensionssparandets betydelse. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om staten med oförändrad styrka kan åberopa sociala skäl för att begränsa rätten till återköp och förtida avslut av pensionssparanden. Man kan måhända också fråga sig om den som frivilligt gjort en avsättning inför sin pension är i större behov av skydd än den som låter bli att göra en sådan avsättning.

¹⁴ SFS 1998:674, prop. 1997/98:151

Enligt Skatteverkets uppfattning är det mer ändamålsenligt att sociala avvägningar görs av den enskilde pensionsspararen. De skatterättsliga gränsbeloppen kan då bättre anpassas till sitt syfte att rättfärdiga de skatteförmåner som är förenade med pensionssparandet.

För återköp och förtida avslut av pensionssparanden med en behållning som överstiger gränsbeloppen krävs dispens från Skatteverket. Dispensförfarandet tillämpas också om det brister i någon av de övriga förutsättningarna som måste vara uppfyllda för en förtida utbetalning utan särskilt beslut från Skatteverket. Hanteringen av Skatteverkets dispensärenden är för närvarande centraliserad till ett skattekontor. Under år 2011 kom drygt 1 900 ansökningar in till myndigheten. Av dessa var ca 150 så bristfälliga att handläggarna inte hade tillräckligt underlag för att kunna ta ställning till ansökan. Dessa avvisades eller skrevs av efter påminnelser om att komplettera ansökningarna. Knappt 1 000 av ansökningarna avsåg pensionssparanden med ett värde under ett prisbasbelopp. Det sammanlagda värdet av dessa pensionssparanden uppgick till drygt 17 mnkr. Något fler än 850 ärenden avsåg förtida avslut av pensionssparanden där den sökande inte fyllt 55 år. Dessa två kategorier sammanföll i många fall.

Majoriteten av de dispensprövningar som i dag görs skulle alltså falla bort om den lägre gränsen för återköp och förtida avslut höjs till ett prisbasbelopp. Därmed uppstår naturligtvis administrativa lättnader för Skatteverket. Det skulle också innebära en förenkling för den enskilde pensionssparare som inte behöver vända sig till Skatteverket för att få ut sitt pensionssparande i förtid.

Att återköp tillåts enligt inkomstskattelagen är i sig inte tillräcklig för att ett återköp ska komma till stånd. Det krävs också att återköp eller förtida avslut har accepterats av det aktuella försäkringsbolaget eller pensionssparinstitutet. Ansvarsfördelningen mellan Skatteverket och övriga aktörer kan vara svårbegriplig. En höjning av gränsbeloppet skulle medföra att förfarandet med dubbel prövning blir tillämpligt i färre fall. Förfarandet skulle därmed bli mer överskådligt och lättare att förstå.

Mot denna bakgrund föreslår Skatteverket att gränsbeloppet för återköp av pensionsförsäkring och förtida avslut av pensionssparkonto utan särskilda villkor höjs från 30 procent av prisbasbeloppet till ett prisbasbelopp. För att få tillgång till pensionsmedel utan dispens ska det, liksom tidigare, krävas att hela försäkringen återköps, alternativt att sparkontot avslutas. (Se mer om det nedan.)

Pensionsförsäkringar och pensionssparkonton utan förmånstagarförordnande och viss tid utan nysparande

Det föreslagna gränsbeloppet, ett prisbasbelopp, är det samma som för närvarande gäller för förtida utbetalning av ett pensionssparande, som inte är förenat med ett oåterkalleligt förmånstagarförordnande och som uppfyller villkoret om viss period utan nysparande. Om inte också detta gränsbelopp höjs förlorar de särskilda villkoren betydelse för frågan om förtida utbetalning.

Skatteverket föreslår inte någon höjning av detta gränsbelopp. Om en förtida utbetalning ska kunna godtas skatterättsligt utan dispens bör i stället alltid bestämmas helt och hållet utifrån pensionssparandets värde. Det kommer då att finnas endast en möjlighet till återköp av pensionsförsäkringar och förtida avslut av pensionssparkonto utan krav på medgivande från Skatteverket. Detta bidrar till att den skatterättsliga reglering som begränsar

rätten att förfoga över pensionssparandet kan förenklas ytterligare. Rent lagtekniskt innebär det att de särskilda bestämmelser som, under vissa villkor tillåter återköp och förtida avslut om det tekniska återköpsvärdet respektive kontobehållningen uppgår till högst ett prisbasbelopp, blir överflödiga och ska slopas.

Delutbetalningar efter dispens

Försäkringsbolagen godtar att en del av försäkringens värde återköps. Skatteverket har vid sin dispensprövning avseende pensionsförsäkringar bedömt att återköp kan medges för en del av försäkringens värde. Skatteverket anser att denna tolkning är förenlig med bestämmelsens ordalydelse och syfte.

Om förtida avslut av pensionssparkonto kan innebära annat än att just hela kontot avslutas är däremot mera oklart med nuvarande lagtext. Skatteverket godtar i dag att en del av behållningen på pensionssparkonto betalas ut i förtid. Detta synsätt stämmer bäst överens med dispensregelns syfte och tillämpas enligt principen major includit minor. En annan bedömning skulle dessutom kunna leda till märkliga konsekvenser för en sparare, vars behållning på kontot är större än det belopp som denne behöver för att få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem. Antag att en person har godtagbara skäl att få ut 200 000 kr av de totalt 500 000 kr som finns på kontot. Om en del av behållningen inte kan betalas ut är frågan om hela behållningen får betalas ut när merparten kommer att användas för andra ändamål än de som kan godtas för skatterättslig dispens.

Skatteverket föreslår mot denna bakgrund att innehållet i 58 kap. 32 § andra stycket IL ska förtydligas så att det klart framgår att Skatteverket får medge att hela - eller en del - av behållningen på ett pensionssparkonto betalas ut i förtid, om pensionsspararen är på obestånd och genom en utbetalning kan få en varaktig lösning på sina ekonomiska problem eller om det i övrigt finns synnerliga skäl. För ökad tydlighet föreslås att även 58 kap. 18 § andra stycket ändras så att det uttryckligen framgår att återköp av en del av försäkringen kan medges.

För att få tillgång till pensionsmedel av begränsat värde utan dispens ska det dock alltså krävas att hela försäkringen återköps, alternativt att sparkontot avslutas. Den sparare som vill återköpa en del av sin försäkring eller få en del av behållningen på sitt pensionssparkonto utbetald ska därför, oavsett beloppets storlek, alltid ansöka om dispens hos Skatteverket. Den föreslagna ordningen kan i och för sig leda till att Skatteverket även fortsättningsvis får pröva ansökningar avseenden mindre värden. Ett skatterättsligt regelverk med fritt utrymme för upprepade förtida utbetalningar av pensionsmedel skulle å andra sidan leda till ett pensionssparande som liknar ett vanligt banksparande. Ett sådant system är enligt Skatteverkets mening inte förenligt med den gynnsamma beskattning som gäller för pensionssparande och som rättfärdigas genom grundläggande krav på bundenhet och långsiktighet.

5 Konsekvensanalys

5.1 Offentligfinansiella effekter

Avkastningsskatt

Förslaget avseende avkastningsskatten på pensionsmedel innebär att det införs en möjlighet för den som har ett tjänstepensionsavtal hos ett utländskt pensionsinstitut att sätta ned avkastningsskatten med belopp motsvarande den utländska skatt och kupongskatt som tagits ut på tjänstepensionsavtalet. Ändringen bör i princip kunna leda till minskade skatteintäkter i ett nationellt perspektiv.

Utländska försäkringsgivare och tjänstepensionsinstitut är enligt 22 kap. 12 § skatteförfarandelagen (2011:1244) skyldiga att lämna kontrolluppgift om försäkringar och tjänstepensionsavtal som avses i 2 § första stycket 6–10 lagen (1999:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, AvPL. Fördelningen mellan försäkringar och tjänstepensionsavtal framgår emellertid inte av lämnade kontrolluppgifter.

Vid 2011 års beskattning sattes avkastningsskatten ned med ca. 24 mnkr för utländsk skatt och kupongskatt på försäkringar enligt 2 § första stycket 6 och 7 AvPL. Av den totala nedsättningen avsåg 18 mnkr kapitalförsäkringar och resterande 6 mnkr avsåg pensionsförsäkringar.

Skatteverkets uppfattning är att förekomsten av utländska tjänstepensionsavtal enligt 2 § första stycket 8–10 AvPL torde vara ytterst marginell. Något annat än ett försumbart skattebortfall på grund av den nu föreslagna ändringen kan därför inte förväntas.

Återköp m.m.

Utfallande belopp från pensionsförsäkringar och pensionssparkonton är skattepliktig inkomst hos mottagaren och inkomsten beskattas på samma sätt oavsett när pensionsmedlen betalas ut. Att pensionsmedel betalas ut i förtid innebär att beskattningen tidigareläggs, vilket ger positiva ekonomiska effekter för staten.

Skatteverket har sammanställt uppgifter om de dispensärenden som kom in under 2011. I sammanställningen beaktas alla ärenden där Skatteverket har nekat en begäran om förtida uttag av värden som inte översteg årets prisbasbelopp. Det bör särskilt anmärkas att det sammanlagda kapitalvärdet i dessa ärenden, 15 mnkr, inte omfattar den avkastning eller den ännu inte allokerade återbäring som ligger i försäkringarna. Den genomsnittliga åldern på de personer som ansökte om förtida utbetalning år 2011 var 45 år.

Om Skatteverkets förslag om höjda gränsvärden för förtida uttag av pensionskapital tillämpas på de dispensärenden som kom in år 2011 skulle, vid en försiktig uppskattning, ett sammanlagt pensionskapital om 15 mnkr per år betalas ut i genomsnitt tio år tidigare än med nuvarande reglering. Utifrån de bedömningar som i dag görs av den framtida ränteutvecklingen kan den statsfinansiella vinsten beräknas till 2,2 mnkr per år. Detta skulle medföra en marginell statsfinansiell inkomstförstärkning.

5.2 Konsekvenser för enskilda, försäkringsbolag och pensionssparinstitut

Avkastningsskatt

Att utländska tjänstepensionsavtal likställs med svenska medför att nationella och utländska pensionsinstitut behandlas lika. Med jämställda villkor för beskattningen ökar förutsättningarna både för den som tillhandahåller och den som vill nyttja dessa gränsöverskridande tjänster.

Återköp m.m.

Förslagen om återköp av pensionsförsäkringar och förtida avslut av pensionssparkonton bidrar till ett ökat utrymme för dispensfria återköp och förtida avslut av pensionssparkonton. Detta kan leda till att fler sparare, som annars hade varit hänvisade till dispensförfarandet, ansöker om förtida utbetalning av sina pensionsmedel. Försäkringsbolag och pensionssparinstitut kan därmed få hantera fler ärenden. Om vi emellertid antar att flertalet av pensionsspararna faktiskt är intresserade av att trygga sin ålderdom bör det ökade antalet bli begränsat. Ett visst merarbete på grund av fler ansökningar hos försäkringsbolag och försäkringsinstitut bör kunna accepteras eftersom försäkringsgivarna slipper arbetet med att utfärda intyg som visar att ett återköp inte strider mot försäkringsavtalet eller mot försäkringstekniska riktlinjer. Ett enklare förfarande med färre dispensärenden och utan dubbla prövningar blir lättare att förutse och tillämpa. Detta bör framför allt vara till nytta för den enskilde spararen.

Övriga regeländringar som föreslås är främst mindre justeringar med syfte att förtydliga vissa frågor. Grunden i regelverket är dock oförändrad. Eftersom det är fråga om förtydliganden och i viss mån förenklingar bör den administrativa bördan minska något.

5.3 Konsekvenser för Skatteverket

Avkastningsskatt

Det finns redan i dag en möjlighet att sätta ned avkastningsskatten för utländsk skatt och kupongskatt. Ärenden om nedsättning av utländsk skatt hänförlig till utländska tjänstepensionsavtal får hanteras på samma sätt som andra nedsättningsärenden. Förslaget kan därför genomföras utan särskilda kostnader för tekniskt utvecklingsarbete. Kostnaden för att handlägga de nya ärendena bedöms som mycket marginell.

Återköp m.m.

Förslagen om återköp av pensionsförsäkringar och förtida avslut av pensionssparkonton bör leda till att den administrativa bördan hos Skatteverket lättar betydligt. Färre dispensärenden medför självfallet en besparing för Skatteverket. Här aktuella dispensärenden sysselsätter i dag fem handläggare på heltid. Med ett halverat ärendeantal kan besparingen beräknas till 2,5 årsarbetskrafter, vilket ger en årlig besparing om ca. 1,7 mnkr. Hanteringen av dispensärendena är manuell. Förändringsförslagen ger därför inte upphov till några kostnader för teknisk utveckling.

Båda förslagen

Kostnaderna för den information och utbildning som förändringarna av regelverket ger upphov till bör kunna hanteras inom ramen för den budget som avser de årliga återkommande nyhetsutbildningarna av verkets personal.

6 Författningskommentarer

6.1 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel

10 a §

I paragrafen regleras grunderna och förfarandet för nedsättning av avkastningsskatten. Möjligheten att sätta ned avkastningsskatten infördes 1997. Paragrafen har därefter varit föremål för redaktionella ändringar och fick sin nuvarande lydelse 2011.

I paragrafens *första stycke* anges bl.a. i vilka fall avkastningsskatten kan sättas ned för utländsk skatt och skatt enligt kupongskattelagen (1970:624). Förslaget innebär att rätten att sätta ned avkastningsskatten kommer att omfatta fler utländska sparformer för pensionsmedel än i dag. Därmed ges personer, som enligt 2 § första stycket 8–10 är obegränsat skattskyldiga till avkastningsskatt för avtal om tjänstepension med ett utländskt tjänstepensionsinstitut i en verksamhet som inte bedrivs från fast driftställe i Sverige, samma möjlighet till nedsättning av avkastningsskatt som nu ges avseende utländska kapital- eller pensionsförsäkringar.

6.2 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

58 kap.

18 §

Paragrafen reglerar olika möjligheter att återköpa en pensionsförsäkring på ett skatterättsligt godtagbart sätt. Särskilda skatteregler om återköp av pensionsförsäkring infördes år 1976. Bestämmelsen fanns tidigare i 31 § anvisningspunkten 1, stycke 15 och 16, kommunalskattelagen (1928:370) och fördes över till inkomstskattelagen utan ändring.

Av *första stycket* framgår att en pensionsförsäkring med ett tekniskt återköpsvärde som uppgår till högst ett prisbasbelopp får återköpas. I sådant fall krävs att hela försäkringen återköps. Den ändrade ordalydelsen i övrigt är redaktionell och saknar materiell betydelse.

I *andra stycket* regleras möjligheten till återköp i andra fall. Grunderna för Skatteverkets dispens berörs inte av förslaget. Bestämmelsen kompletteras emellertid så att det klart framgår att Skatteverket får medge återköp av såväl hela som en del av pensionsförsäkringen.

32 §

Paragrafen reglerar olika möjligheter att avsluta ett pensionssparkonto på ett skatterättsligt godtagbart sätt. Bestämmelsen trädde i kraft år 1994 i samband med att det individuella pensionssparandet infördes som en ny form för pensionssparande. Bestämmelsen fanns tidigare i 31 § anvisningspunkten 3, femte stycket kommunalskattelagen (1928:370) och fördes över till inkomstskattelagen utan ändring.

Av *första stycket* framgår att ett pensionssparkonto ska få avslutas genom en utbetalning i förtid om behållningen uppgår till högst ett prisbasbelopp. Pensionssparkontot ska få avslutas även före den tidpunkt då pensionen annars

får börja betalas ut. Förutsättningarna för att avsluta ett pensionssparkonto i förtid blir därmed de samma som för återköp av pensionsförsäkring.

I *andra stycket* regleras möjligheten att i andra fall göra en förtida utbetalning från ett pensionssparkonto. Grunderna för Skatteverkets dispens berörs inte av förslaget. Bestämmelsen förtydligas emellertid på så sätt att Skatteverket ges möjlighet att medge en förtida utbetalning av en del av behållningen på kontot. Det ska alltså inte krävas att kontot avslutas i sin helhet i de fall utbetalningen föregås av ett särskilt beslut från Skatteverket.