

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 STOCKHOLM

Yttrande

Stockholm 2018-04-09

Promemoria om Ytterligare ändringar vad gäller automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton

Sammanfattning

Svensk Försäkring avstyrker de förslag som lämnas i promemorian.

Förslagen i promemorian om att t.ex. slopa undantaget för pensionssparkonton och pensionsförsäkringar motiveras med hänvisning till icke publika diskussioner i ett slutet forum, inom ramen för ännu inte avslutade globala utvärderingar. Detta betar remissinstanserna möjligheter att ge substantiella synpunkter på förslagen och framstår därför som oförenligt med grundläggande rättssäkerhetskrav i svensk lagstiftningsprocess.

Ifråga om förslaget att slopa undantaget för pensionssparkonton och pensionsförsäkringar ifrågasätter Svensk Försäkring motiven för förslaget.

Sannolikheten för att pensionsförsäkringar används i skatteundandragande syfte måste alltjämt bedömas som obefintligt. Den retroaktiva reglering som förslaget innebär medför en betydande administrativ börda för försäkringsföretagen och kan inte anses stå i proportion till eventuella vinster med förslaget. Miljontals försäkringar måste gå igenom om förslaget blir verklighet.

Konsekvensanalysen som redovisas i promemorian får betraktas som högst bristfällig och det kan med fog ifrågasättas hur väl underbyggda diskussionerna och analyserna i Global Forum varit. Om den svenska lagstiftaren överväger att slopa det nuvarande nationella undantaget anser Svensk Försäkring att det är fullt rimligt att invänta de fullständiga utvärderingar som enligt uppgift kommer att slutföras och offentliggöras från 2020 och inte, såsom nu, gå före och föreslå förändringar baserade på preliminära icke offentliga diskussioner.

Svensk Försäkring ifrågasätter också införandet av en dokumentationsavgift på 12 500 kronor. Det riskerar att leda till orimliga ekonomiska konsekvenser för de finansiella instituten och deras kunder givet de volymer av konton som finns hos de finansiella företagen.

Bakgrund

Enligt promemorian följer de förslag som lämnas av mer systematiska utvärderingar av varje lands specifika sätt att genomföra rådets direktiv 2014/107/EU som infördes i svensk lagstiftning genom propositionen En global standard för automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton (prop. 2015/16:29). Utvärderingarna pågår i det globala forumet för transparens och informationsutbyte om skatter, det s.k. Global Forum.

Utvärderingarna syftar enligt promemorian till att på ett tidigt stadium åskådliggöra mer övergripande brister eller risker i respektive stats eller jurisdiktionernas lagstiftning. Detta för att ge staterna möjlighet att åtgärda eventuella problem innan staternas och jurisdiktionernas genomförande av den globala standarden ska utvärderas mer ingående genom s.k. Peer Review under kommande år.

Sveriges genomförandelagstiftning utvärderades under 2017. Vid utvärderingen framkom enligt vad som anförs i promemorian att några områden har identifierats där justeringar i den svenska lagstiftningen är motiverade.

Synpunkter på de i promemorian lämnade förslagen

Förslagen är oförenliga med grundläggande rättssäkerhetskrav

Svensk Försäkring har under remisstiden inhämtat tilläggsinformation i lagstiftningsärendet från Finansdepartementet. Av denna tilläggsinformation framgår att den utvärdering som skett av Sveriges lagstiftning inte är offentlig i nuläget och att det är fråga om en inledande begränsad utvärdering. Fullständiga utvärderingar kommer att ske från 2020 och framåt. Då kommer redan gjorda utvärderingar att fastställas och offentliggöras samtidigt som ytterligare områden utvärderas. Troligen kommer problemen i nationella lagstiftningar att beskrivas övergripande i den årliga rapporten för 2018 som troligen offentliggörs i november eller december.

Det nu sagda innebär att det i dagsläget saknas offentliga – och därmed för alla intressenter tillgängliga – uppgifter som underbygger promemorians förslag och allmänmotivering i den aktuella delen. Det har således saknats möjlighet för Svensk Försäkring och andra remissinstanser att förhålla sig till den globala utvärdering som har gjorts och de synpunkter som de facto har lämnats med anledning av de svenska undantagen för pensionskonton och pensionsförsäkringar.

Svensk Försäkring konstaterar att det måste anses helt oacceptabelt att ny lagstiftning, med betydande administration för de finansiella instituten som följd, i praktiken bygger på icke publika diskussioner i ett slutet forum, därtill inom ramen för ännu inte avslutade globala utvärderingar. Det ska också konstateras att de internationella diskussionerna syftar till att åskådliggöra mer *övergripande* brister eller risker i respektive stats eller jurisdiktionernas lagstiftning. Det reser inledningsvis frågan om, framför allt, undantaget för pensionsförsäkringar och pensionssparkonton överhuvudtaget kan benämnas "en mer övergripande brist eller risk". Undantaget är en detaljfråga i en omfattande reglering som enligt Svensk Försäkring implementerats på ett tämligen fullständigt sätt i svensk lagstiftning. Likaså kan ifrågasättas hur väl underbyggda de synpunkter är som har förts fram

med hänsyn till att diskussionerna handlar om att "åskådliggöra mer övergripande brister". En berättigad fråga är också i vilken utsträckning som Sverige är bundet att följa de slutsatser och ståndpunkter som lyfts fram i Global Forum givet att det rör sig om inledande diskussioner. Dessa perspektiv belyses överhuvudtaget inte i promemorian.

Grundläggande krav på lagstiftning är att den är tydlig, effektiv och förutsägbar. De kraven kan inte uppfyllas i ett lagstiftningsärende där remissinstanserna i praktiken betas möjligheten att analysera de argument som läggs till grund för ett förslag.

Sammantaget saknas i den remitterade promemorian ett robust och tydligt underlag för att bedöma det skäligen och rimligen i de förslag som presenteras i den aktuella delen. Detta är inte förenligt med de rättssäkerhetskrav som måste upprätthållas i varje lagstiftningsärende. Svensk Försäkring anser under rådande omständigheter att de förslag som presenterats i promemorian inte ska läggas till grund för lagstiftning.

Svensk Försäkring begränsar i övrigt sitt svar till de delar som specifikt rör försäkring.

Undantagen för finansiella institut och konton begränsas (4.7)

I promemorian föreslås att dagens undantag från rapporteringskyldighet för pensionsförsäkring och pensionssparkonton slopas.

Inledningsvis bör klargöras, med anledning av vad som anförs i promemorian s. 60, att undantaget - såsom detta utformats i svensk lagstiftning - omfattar både tjänstepensionsförsäkringar och privata pensionsförsäkringar. Undantaget tillkom mot bakgrund av att risken för att använda försäkringarna ("kontona") i skatteundandragande syfte, bedömdes som obefintlig, vilket står i överensstämmelse med förutsättningarna för undantag enligt CRS-avtalet.

Förutsättningarna för att det ska vara tillåtet att nationellt undanta en viss typ av finansiellt institut är att det medför låg risk för skatteundandragande. I promemorian framhålls att pensionskonton och pensionsförsäkringar framstår som klara exempel på vad som får undantas nationellt. Svensk Försäkring instämmer i denna bedömning. Det reella skälet till att undantaget för sådana konton nu, trots detta, föreslås slopas är, såsom promemorian får förstås, att fokus vid utvärderingarna i Global Forum låg på vad undantagen får för konsekvenser med avseende på personer som inte är skattskyldiga i Sverige.

Det måste framhållas att svenska livförsäkringsföretag normalt, enligt sina egna interna riktlinjer, överhuvudtaget inte tecknar privata livförsäkringar för personer som är bosatta utomlands. Skälen till det är flera: Försäkringsföretagen har inte möjlighet att göra någon riskprovning på en person som är bosatt utomlands då de inte har tillgång till sjukjournaler och annan hälsoinformation som behövs. Försäkringsföretagen vill inte hamna i tvist i utländsk domstol med en utländsk konsument m.m.

Trots det framförs i den allmänna motiveringen att personer hemmahörande utanför Sverige kan teckna dessa försäkringar. Det kan mot denna bakgrund ifrågasättas om de slutsatser som promemorian redovisar från Global Forum bygger

på tillräckligt kompletta underlag. Eftersom ingen dokumentation kring mötena finns tillgänglig går dock detta inte att bemöta vidare från remissinstanserna.

Svensk Försäkring vill även invända mot de svepande formuleringar som används avseende pensionsfonder. På s. 61 står det att "Andra pensionsförsäkringar än privata pensionsförsäkringar torde normalt vara undantagna enligt andra bestämmelser, i första hand till följd av att breda pensionsfonder är undantagna från rapporteringsskyldighet enligt 3 kap. 1 § IDKAL." Svensk Försäkring ifrågasätter detta påstående. Enligt vad Svensk Försäkring erfar är det tveksamt i vilken utsträckning undantaget kan användas av svenska livförsäkringsföretag, vilket också noteras i Skatteverkets remissvar på promemorian.

Förslaget och motiveringen i dessa delar upplevs överhuvudtaget som oklara och inte färdiganalyserade och det får ifrågasättas om den ursprungliga avsikten från lagstiftarens sida verkligen är att tjänstepensionsförsäkringar ska omfattas. I annat fall bör såsom också föreslås av Skatteverket, en kompletterande bestämmelse införas i lagen. Det anförda medför återigen att det får ifrågasättas hur väl underbyggda analyserna och diskussionerna i Global Forum varit.

Slutligen vill Svensk Försäkring ifrågasätta den förändring i definitionen av bred pensionsfond (3 kap. 5 § IDKAL) där överföringar från pensionsförsäkringar tas bort. Inte heller i det avseendet görs någon analys av vad det innebär eller vilka effekter det får, vilket rimligtvis bör göras.

Dokumentationsavgift införs (4.8)

I promemorian föreslås att en dokumentationsavgift på 12 500 kronor per kontrolluppgift ska tas ut av ett rapporteringsskyldigt finansiellt institut som inte har samlat in och bevarat underlag för kontrolluppgifter om rapporteringspliktiga finansiella konton eller underlag för bedömningen av om ett konto är rapporteringspliktigt eller inte.

Svensk Försäkring avstyrker förslaget. Skälet är att det riskerar att leda till orimliga ekonomiska konsekvenser för de finansiella instituten och deras kunder till följd av feltolkningar av vilka konton som det ska lämna kontrolluppgift för eller till följd av rena missbedömningar av om de är ett undantaget finansiellt institut eller inte.

Förslaget till lag om ändring i lagen (2015:911) om identifiering av rapporteringspliktiga konton vid automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton (5.4)

Ändringarna som innebär att pensionssparkonton och pensionsförsäkringar inte längre är undantagna från rapporteringsplikt ska tillämpas första gången i fråga om uppgifter som avser kalenderåret 2018. Det avser befintliga konton som har öppnats före den 1 januari 2016. Granskningen av sådana konton ska ha genomförts senast den 30 april 2019.

För nya konton som har öppnats efter den 31 december 2015 gäller att sådana intyganden som ska inhämtas avseende nya konton som innehas av fysiska personer, istället för att inhämtas när kontot öppnas, ska inhämtas senast den 30 april 2019. Ändringen träffar därmed såväl nya som befintliga konton.

Även i detta avseende hänvisas det i den allmänna motiveringen till diskussioner som har förts inom ramen för Global Forum. Vidare anförs det att pensionssparkonton och privata pensionsförsäkringar i regel tillhandahålls av finansiella institut som redan är rapporteringskyldiga och att förslaget handlar om att granska och eventuellt lämna kontrolluppgifter om ytterligare konton enligt samma regelverk som gäller för övriga konton.

Konsekvensanalys (6)

Av konsekvensanalysen framgår att förslaget kan leda till en något ökad administrativ börda för de rapporteringskyldiga finansiella institut som tillhandahåller pensionssparkonton och pensionsförsäkringar. Någon uppskattning av den administrativa bördan görs dock inte med motiveringen att det saknas uppgifter om hur många sådana konton det finns. Det framgår dock av konsekvensanalysen att det finns ett stort antal sådana konton.

Finansdepartementet föreslår således en retroaktiv reglering där de finansiella instituten förväntas gå igenom samtliga befintliga försäkringar för att finna sådana konton där personen är bosatt utomlands. Detta trots att risken för skatteundandragande bedöms vara liten och pensionskonton och pensionsförsäkringar framstår som klara exempel på vad som får undantas nationellt. Svensk Försäkring ifrågasätter den föreslagna retroaktiva tillämpningen.

Det merarbete som förslaget medför för de finansiella instituten kan dessutom inte anses stå i proportion till vad som kan förväntas komma ut av åtgärden. Försäkringsföretagen har exempelvis inte separata uppgifter om vilka kontohavare som är bosatta utomlands utan måste granska samtliga konton. Lagstiftningen är med andra ord inte proportionell i vad den ålägger de finansiella instituten och vad den syftar till att uppnå. Dessutom riskerar försäkringsföretagen att åläggas att betala en dokumentationsavgift på 12 500 kronor för det fall att de brister i att samla in och bevara underlag för kontrolluppgifter om rapporteringspliktiga finansiella konton eller underlag för bedömningen av om ett konto är rapporteringspliktigt eller inte.

Även dessa omständigheter föranleder Svensk Försäkring att framhålla rätts-säkerhetskrav, här avseende att effektiv lagstiftning förutsätter en substantiell konsekvensbeskrivning av lagförslagen. Mot den bakgrunden avstyrker Svensk Försäkring förslaget om att begränsa undantaget för pensionskonton och pensionsförsäkringar.

Övrigt

Det bör noteras att det infördes en utökad skyldighet att lämna uppgift om utländskt skatteregistreringsnummer (TIN) på kontrolluppgift fr.o.m. inkomståret 2017. TIN ska nu lämnas för begränsat skattskyldiga samt för personer som är obegränsat skattskyldiga i Sverige och har hemvist i annan stat eller jurisdiktion än Sverige (5 kap. 11 b § SFF). Det betyder att uppgift om TIN lämnas både på KU 18 och KU 19 för pensionsutbetalningar för att underlätta informationsutbyte. TIN ska även lämnas på kontrolluppgift om flytt. Frågan är därför om det finns någon risk

för skatteundandragande som kräver att man tar bort undantaget för pensionsförsäkringar.

Svensk Försäkring



Eva Erlandsson



Johan Lundström