

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissvar Fi2015/03570/S1

Tjänstepension – tryggandelagen och skattereglerna (Tjänstepensionsbeskattningsutredningen), SOU 2015:68

Saco har beretts möjlighet att ge synpunkter på
Tjänstepensionsbeskattningsutredningens betänkande, SOU 2015:68.

Utredningens huvuduppdrag har handlat om att undersöka graden av konkurrensneutralitet i skatte- och civilrättsliga regler för olika former av tjänstepensionssparande samt föreslå hur dessa regler kan göras mer neutrala. Uppdraget har även handlat om att inventera regler och praxis gällande tjänstepension i syfte att identifiera oklarheter, ofullständigheter, onödigt betungande regler samt föreslå regeländringar.

Saco bejakar ambitionen i utredningsdirektivet, - ändamålsenliga och konkurrensneutrala regelverk är eftersträvansvärt. I stora delar ställer sig Saco också bakom inriktningen i utredningens förslag. Saco vänder sig dock mot utredningens förslag till finansiering, som lite förenklat går ut på att överföra medel från arbetstagare för att möjliggöra kostnadssänkningar för arbetsgivare. Saco konstaterar vidare att utredningen återkommande brister när det gäller analys av konsekvenser för bl.a. försäkrade (läs arbetstagare), försäkringstagare (läs arbetsgivare) och försäkringsgivare (läs försäkringsbolag). Detta försvårar möjligheterna att ta ställning.

I det följande Sacos synpunkter på utredningens olika förslag:

Ossian Wennström
Förhandlare/Utredare
0709 450023
ossian.wennstrom@saco.se

Saco
Box 2206
103 15 Stockholm
Besök: Lilla Nygatan 14
Tel växel: 08-613 48 00
Fax: 08-24 77 01
E-post: kansli@saco.se
www.saco.se

Plusgiro: 5 61 56-3
Bankgiro: 575-8933

Ändrade regler för utbetalning av pension

Möjlighet att göra uppehåll i en pågående pensionsutbetalning

Saco delar utredningens uppfattning att det vore önskvärt att försäkrade kan göra uppehåll i en pågående pensionsutbetalning för att exempelvis återgå till arbete. En regeländring i denna riktning skulle tydligt stödja

arbetslinjen. Det skulle bidra till att förbättra de ekonomiska incitamenten till att arbeta eftersom beskattningen av tjänstepensionen, givet dagens regelverk, ofta blir högre om den försäkrade samtidigt som pensionsutbetalningen erhåller en löneinkomst. Det skulle även bidra till ökad uthållighet i pensionssystemet bl.a. eftersom det skulle kunna bidra till att kapital, avsatt i pensionssyfte, i större utsträckning verkligen går till att försörjning i samband med pension.

Saco konstaterar samtidigt att utredningen inte satt sig in i vilken mån gällande kollektivavtalsbestämmelser om uttag harmonierar med den föreslagna ändringen och eventuella svårigheter som ett genomförande kan vara behäftat med, - om det, i exempelvis förmånsbestämda pensionsplaner, kan uppstå kostnader som drabbar hela försäkringskollektivet. Utredningen har heller inte analyserat vilka kostnader en rätt att ändra tidigare beslut om uttag kan innebära för försäkringsgivare och hur detta i sin tur kan komma att påverka försäkrades pensioner. Även om inriktningen i förslaget är önskvärd anser Saco att det är svårt att förorda ett genomförande utan en grundlig utredning av förslagets konsekvenser samt förslag på hur dessa konsekvenser rimligen ska tas om hand.

Möjlighet att förlänga utbetalningstiden från temporär och/eller efterlevandepension

Saco ser positivt på en tänkt möjlighet för försäkrade att förlänga utbetalningstiden för temporär- och/eller efterlevandepension för vilken utbetalning redan påbörjats, men anser precis som när det gäller förslaget om uppehåll i en pågående pensionsutbetalning, att det finns ytterligare behov av konsekvensutredning. Med utgångspunkt i detta anser Saco att förslaget, så som det framställs i betänkandet, inte är moget för implementering.

Ändringar i avdragsrätten

Att koppla gränserna för avdragsrätten till inkomstbasbeloppet

Saco anser att förslaget om att knyta avdragsmöjligheterna till inkomstbasbeloppet är en principiellt riktig väg att gå och att ett genomförande skulle ha systemvårdande effekter. Det förefaller naturligt att avdragsgränserna är proportionella i förhållande till inkomstutvecklingen i samhället. Nuvarande koppling till prisbasbeloppet innebär att avdragsutrymmet successivt urholkas och ett urholkat avdragsmöjligheterna påverkar bl.a. möjligheterna för att överenskomma om framtida tjänstepensionsvillkor. Den nuvarande kopplingen till

prisbasbeloppet rimmar också illa med synsättet, att tjänstepension ska vara att betrakta som uppskjuten lön, vilket var en viktig utgångspunkt när den nuvarande lagstiftningen kom till. Att regelverkets värde med tiden skulle komma att urholkas var för övrigt säkert svårt att förutse vid den tidpunkten. Lagstiftningen infördes i en tid då det inte alls ansågs självklart att inkomstutvecklingen skulle springa ifrån prisutvecklingen på det sätt som den i praktiken har gjort. Förslaget att koppla avdragsmöjligheterna till inkomstbasbeloppet istället för prisbasbeloppet kan därmed ses som en justering i syfte att återställa lagstiftningen så att den bättre överensstämmer med hur den en gång var tänkt att fungera.

Saco ställer sig bakom förslaget men har invändningar avseende dess finansiering. Sacos ställningstagande till utredningens förslag till finansiering återfinns i ett särskilt avsnitt nedan.

Avgångspension med avdragsrätt även om avgångspensionen understiger 3 år

Saco anser att förslaget att möjliggöra avdrag för så kallad avgångspension, även om avgångspensionen understiger 3 år, skulle kunna innebära fler och bra möjligheter att i enskilda ärenden överenskomma om olika slags avgångslösningar, men Saco anser samtidigt att detta förutsätter att det går att komma fram till en rimlig lösning för förslagets finansiering.

Avdragsrättens kompletteringsregel även för löpande avsättningar

Saco anser även att det är rimligt att överväga förslaget om att avdragsrättens så kallade kompletteringsregel ska kunna användas för löpande avsättningar. Det är inte obekant att arbetsgivarens kostnader för förmånsbestämd pension många gånger kan överstiga det lagstiftade avdragsutrymmet, vilket kan leda till oönskade in- och utelåsnings effekter. Ett ställningstagande för förslaget förutsätter dock att det går att komma fram till en rimlig lösning för förslagets finansiering.

Avdragsfri möjlighet att fylla på i pensionsstiftelse när kapitalet minskat

Saco avstår från att ta ställning till detta förslag, men konstaterar att en implementering förutsätter att det går att komma fram till en rimlig lösning för förslagets finansiering.

Finansiering av utredningens förslag

Saco konstaterar att utredningen föreslår ett antal regeländringar som, om de genomförs, kommer att öka arbetsgivares möjligheter att göra avdrag för kostnader kopplade till olika slags tjänstepensionsavsättningar. Förutom att förslagen leder till lägre arbetsgivarkostnader får förslagen även minskade skatteintäkter till följd. För att finansiera förslagen har utredningen därför föreslagit en höjning av nuvarande avkastningsskatt. Avkastningsskatten dras från den avkastning som de försäkrades pensionskapital genererar. Skatten höjs från dagens 15,0 till 15,1 procent.

Saco anser sammanfattningsvis att det inte är rimligt att som föreslås finansiera förslag, som i huvudsak leder till minskade kostnader för arbetsgivare, genom att enbart försämlra för arbetstagare. Det förefaller kort sagt ologiskt att arbetstagare, genom höjd skatt på pensionskapitalets avkastning, ska betala för arbetsgivares lägre kostnader. Viktigt att notera i det här sammanhanget är också att alla arbetsgivare inte kommer att ha samma möjligheter att utnyttja föreslagna avdragsmöjligheter och därmed kommer påverkas olika, exempelvis skiljer myndigheter ut sig. Arbetstagare som arbetar inom staten skulle genom den höjda avkastningsskatten därmed komma att vara med om att finansiera avdragsmöjligheter inom andra sektorer än den egna. I begränsad utsträckning innebär förslagens utformning således på flera sätt en störning i den balans varpå den svenska modellen vilar. Detta även om enskilda förslag, såsom förslaget om att koppla avdragsrätten till inkomstbasbeloppet, kommer att få långsiktiga systemvårdande effekter som i sig naturligtvis kan vara viktiga för såväl arbetstagare som arbetsgivare.

Mot bakgrund av detta och att utredningen även konstaterar att förslaget kommer att leda till lägre utbetalda pensioner anser Saco att det är otillfredsställande att utredningen valt att avstå från att göra någon konsekvensanalys beträffande förslagens innebörd för den enskilde. Med utgångspunkt i en analys av effekterna av höjd avkastningsskatt på de framtida pensionerna hade det givetvis varit lättare att ta ställning till förslagen.

Saco anser vidare att utredningen, i valet av finansieringsmetod, inte tillräckligt har analyserat det långsiktiga finansieringsbehovet. De långsiktiga effekterna är viktiga eftersom tjänstepension i praktiken innebär uppskjuten lön, vilket ur ett beskattningsperspektiv även innebär uppskjuten beskattning (även om skatteintäkten, beroende på progressivitet i skattesystemet, i fallet då lönen skjuts upp och alltså utbetalas som pension sannolikt kommer att vara lägre jämfört med om pengarna hade utbetalats som lön.). Utredningen nöjer sig dock med att

konstatera att höjningen av avkastningsskatten ” ... tycks mer än täcka de skatteintäktsminskningar förslagen beräknas ge upphov till.”. I synnerhet som förslaget går ut på att överföra medel från arbetstagare för att underlätta för arbetsgivare förefaller det Saco märkligt att låta sig nöja med att finansieringen motsvarar mer än vad som i praktiken kommer att behövas. Ur ett arbetstagarperspektiv är det viktigt att undvika varje onödig minskning av den framtida tjänstepensionen.

Utan erforderliga konsekvensanalyser är det som redan konstaterat svårt att ta ställning till och väga de olika förslagen mot varandra. Samtidigt kan Saco konstatera att de olika förslagen till justeringar i avdragsrätten var för sig är olika mycket angelägna. Det förslag som, ur Sacos perspektiv, utan tvekan är mest angeläget är det som handlar om att koppla nivåerna till inkomstbasbeloppet istället för prisbasbeloppet. Med ett rimligare förslag till finansiering är den reformen särskilt angelägen att få till stånd.

Regler vid flytt av tjänstepensionskapital

Reglerna om flytträtt föreslås ändras så att det nuvarande kravet om att försäkringar bara kan flyttas till en nytecknad försäkring tas bort. Förslaget innebär att det blir möjligt att flytta in försäkringskapital från en försäkring till en annan. Dessutom föreslås ett borttagande av kravet att den mottagande försäkringen ska vara tecknad av samma försäkringstagare som den avgivande försäkringen. Den senare ändringen innebär att det blir möjligt att lägga samman försäkringar intjänade hos olika arbetsgivare.

Saco tillstyrker förslaget om att möjliggöra flytt från en försäkring till en annan.

Saco tillstyrker även förslaget att ta bort kravet på att den mottagande försäkringen ska vara tecknad av samma arbetsgivare givet att förslaget inte ska förstås som att kapital som följd av ändringen automatiskt skulle kunna flyttas till försäkringar tecknade av arbetsgivare utanför det kollektivavtalsområde som kapitalet kommer från. Eftersom tjänstepension är uppskjuten lön är det mycket angeläget att säkerställa att viktiga kollektivavtalsbestämmelser inte tappas bort i samband med flytt. Just det skulle kunna hända ifall kapital, utan grund i kollektivavtalad överenskommelse, tillåts flyttas in i en försäkring tecknad av en annan arbetsgivare inom en annan sektor, och möjligtvis även helt utan kollektivavtal. Det skulle också vara liktydigt med ett väsentligt undergrävande av den svenska modellen. Sammanfattningsvis förordar Saco inte lagstiftad rätt att flytta försäkringskapital utanför kollektivavtalets gränser, men utesluter inte sådana möjligheter i framtiden, - men givetvis

under förutsättning att parterna själva överenskommit om att sådana sektorsövergripande flyttar ska vara möjliga.

Remissvar från Saco förbundet Sveriges läkarförbund bilägges.

Sveriges centralorganisation

Robert Boije

Ossian Wennström