

# Försämrat pensionsförsäkringssystem föreslås av utredare

av **Gunnar Holmgren**, VD i Sveriges Försäkringsförbund



Gunnar Holmgren

Finansmarknadsutredningen lade i mars fram 25 förslag på åtgärder som syftar till att stärka den svenska finansiella sektorns konkurrenskraft. Inom försäkringssektorn måste vi konstatera att utredningens förslag på för oss viktiga punkter skulle få direkt motsatt effekt.

Bland annat föreslår utredningen att avdragsrätt för pensionssparande slopas och att avkastningsskatten på pensionsförsäkringar höjs till samma nivå som på kapitalförsäkringar.

Flytträtt och slopade uttagsbegränsningar är andra förslag.

Finansmarknadsutredningen har i nästan två och ett halvt år arbetat med sitt uppdrag att

- samla in och sammanställa uppgifter om den svenska finansiella tjänsteproduktionen samt uppskatta och beskriva sektorns direkta och indirekta betydelse för samhällsekonomin,
- identifiera utvecklingstendenser och kritiska faktorer av betydelse för den svenska finansiella sektorns framtid,
- analysera den svenska finanssektorns komparativa för- och nackdelar i syfte att bedöma branschens förutsättningar att klara av den internationella konkurrensen samt
- föreslå åtgärder för att förstärka konkurrenskraften för finansiell verksamhet i Sverige.

Förre riksbankschefen Bengt Dennis har varit särskild utredare, med Jonas Niemeyer och Hans Bäckström som utredningssekreterare.

*När nu utredningen presenterat sitt betänkande (Finanssektorns framtid, SOU 2000:11) nödgas vi på försäkringssidan konstatera att mycket starka invändningar måste resas mot utredningens synsätt och förslag på flera för oss viktiga punkter.*

## 25 förslag

De förslag som presenteras har sin tyngdpunkt på fyra huvudområden: effektivare och stabilare finansiell infrastruktur, ökad rörlighet och ökad konkurrens inom sparandesektorn, skatter som gör sparande i Sverige attraktivt samt bättre etik och moral. Inom dessa huvudområden läggs 25 olika förslag fram.

Utredningen föreslår riktlinjer för finansiell lagstiftning, som bl a innefattar att finansiella företag så långt möjligt bör jämföras med andra företag. Lagstiftningen ska främja transparens, största tänkbara öppenhet för

nyetableringar, fortsatt snabb utveckling av finansiell tjänsteproduktion och internationell konkurrensneutralitet.

Lägre barriärer för nya aktörer, konkurrens om bostadskreditgarantier, ökade möjligheter till värdepapperisering av bostadskrediter, stimulans av ökad användning av elektroniska betalningsmetoder, öppet avgiftsfinansierade betaltjänster, snabbare och billigare utlandsbetalningar, ökad prissättning efter risk, snabbare och säkrare clearing och avveckling och minskade risker i VPC-systemet är förslag som mer direkt berör andra delar av den finansiella sektorn än försäkring. Det gäller också förslagen som syftar till mindre systemrisk i valutahandeln och bättre räntemarknad.

### **Avskaffad förmögenhetsskatt**

Utredningen föreslår att förmögenhetsskatten reduceras och på sikt avskaffas, eftersom dagens förmögenhetsbeskattning kan leda till kapitalflykt.

En sänkt kapitalinkomstbeskattning skulle också förbättra den svenska finanssektorns konkurrenskraft och minska incitamentet att placera sparandet utomlands, konstaterar man. I första hand bör enligt utredningen en uppgörelse på EU-nivå eftersträvas. Med tanke på symmetrin i skattesystemet bör en sänkning av kapitalinkomstskatten kombineras med en motsvarande sänkning av realisationsvinstbeskattningen. Vidare bör möjligheten att ge riskkapitalbolag skatteregler av samma slag som investmentbolagen prövas.

*Inom försäkringsbranschen har vi ingenting emot – snarare tvärtom – dessa förslag till sänkning av förmögenhets- och kapitalinkomstskatterna. Men vi vänder oss kraftfullt emot att utredningen för att finansiera dessa skattesänkningar vill försämra pensionssparandets skattevillkor.*

*Någon analys av vilka fördelningspolitiska effekter detta skulle få presenteras inte. Vi*

*kan emellertid utgå ifrån att större delen av de som pensionssparar och gör avdrag för sina premier inte skulle beröras direkt av en förmögenhetsskattesänkning.*

*När det gäller pensionssparandet använder sig utredningen inte av samma resonemang som för förmögenhets- och kapitalinkomstbeskattningen. Då beaktas inga risker för kapitalflykt utomlands. Inte heller beaktas, i mina ögon, försäkringens särskilda natur och funktion.*

*Att pensionsförsäkring särregleras i flertalet EU-länder och i EU-lagstiftning konstateras visserligen i betänkandet, men man väljer ändå en helt annan väg.*

*Om utredningens förslag genomfördes skulle nyteckningen av pensionsförsäkring i svenska försäkringsbolag påverkas i hög grad negativt.*

### **Otillräcklig konkurrens?**

I sin beskrivning av försäkringsmarknaden betonar utredningen återkommande att de ser den som en marknad där den geografiska anknytningen i produktion och distribution har stor betydelse. De anser konkurrensen vara otillräcklig. Ett tecken på detta, heter det i betänkandet, är att inga nya försäkringsbolag utan koppling till etablerade aktörer på marknaden har lyckats ta någon större marknadsandel.

*Man kan notera att det ändå konstateras i betänkandet att det råder en hård priskonkurrens på sakförsäkringsmarknaden och att de svenska livförsäkringsbolagen har en internationellt sett hög kostnadseffektivitet.*

### **Inga särregler**

Enligt utredningens synsätt innebär vad man kallar subventionerna till det långsiktiga sparandet att konkurrensen hämmas och försäkringstagarna blir låsta till vissa försäkrings- och sparformer. Utredningen ställer sig där-

för principiellt avvisande till denna typ av särregler och sparstimulanser och anser att regeringen bör göra en total översyn av de regler som styr pensionssparandet.

Dessa regler bör, hävdar utredningen, byggas på tre principer:

- Neutrala skattebestämmelser
- Öppenhet för olika sparalternativ
- Inga statliga krav på inlösning av sparandet.

### **Avskaffad avdragsrätt**

Varken direkta eller indirekta skattesubventioner av specifika sparformer bör äga rum, enligt den första principen. Subventionerna leder inte i första hand till ökat sparande utan till ett skattestyrt val av sparform, tror utredningen.

Man finner det angeläget att de inslag av selektiv skattemässig sparstimulans som finns idag avvecklas och föreslår alltså ett avdragsrätten för pensionsförsäringssparande och IPS avskaffas. Också skillnaden i avkastningsskattesats mellan pensions- och kapitalförsäkringar föreslås avskaffad, liksom skillnaden i förmögenhetsskattehänseende.

*Därmed skulle man i praktiken ta bort det som särskiljer pensionsförsäkring.*

I en brasklapp tillägger man att en grundlig översyn av konsekvenserna, bl a för skattebaserna och för den internationella konkurrenssituationen, dock först är nödvändig.

Möjligen kan det vara intressant att närmare studera en avkastningsskatt på allt finansiellt sparande, av samma typ som nu existerar inom pensionsförsäkringsområdet, enligt utredningen.

Den andra principen – öppenhet för olika sparalternativ – syftar på att alla sparformer bör vara öppna för alla typer av finansiella tillgångar. Det finns ingen orsak, skriver utredningen, att gynna fondsparande framför till exempel investeringar i individuella värdepapper och förordar att man öppnar för detta inom fondförsäkring.

### **Fritt uttag och flytt**

Att inga krav på inlösning av sparandet ska finnas, enligt den tredje principen, innebär bl a att utredningen föreslår att den sk 55-årsregeln och kravet på en minst femårig utbetalningsperiod tas bort. Utredningens principiella syn är att denna typ av detaljreglering är konkurrenshämmande och att försäkringstagaren själv bäst kan bedöma sina behov.

*Därmed jämför utredningen alltså pensionsförsäkringar med exempelvis vanligt bank- eller fondsparande.*

*Att dagens regler syftar till att stimulera ett långsiktigt sparande och att säkerställa att sparandet sker för pensionsändamål är något som utredningen inte tar hänsyn till, utan man hänvisar till sin principiella syn.*

Utredningen anser också att de begränsningar i flytträtten som dagens regler ställer upp är skadliga för konkurrensen. Regeringen rekommenderas därför att överväga tvingande regler för att underlätta återköp och flytt av pensionsförsäkringar både mellan bolag och mellan olika former av långsiktigt sparande.

Utredningen inser dock att frågan är komplicerad och förordar en ny utredning med hänsyn till att tvingande regler om flytträtt skulle innebära inskränkningar i avtalsfriheten och kan påverka avkastningen. Frågan behöver också analyseras ur både ett internationellt och konkurrensmässigt perspektiv, medger man.

Här och där har man alltså i sina långtgående krav lagt in förslag om vidare utredning och hänsynstagande till internationell konkurrens.

### **En sparform bland andra**

*Genomgående i betänkandet ses pensionsförsäkring som en sparform bland alla andra som konkurrerar på sparmarknaden, likställd med såväl innehav av en enskild aktie som kortsiktigt banksparande.*

*Gör man det och förändrar villkoren för att*

*komma dithän, tar man enligt min syn bort en produkt som tydligt fyller en stor och speciell funktion för de enskilda människornas ekonomiska trygghet.*

*När närmare två miljoner människor pensionssparar, när fempartiuppgörelsen om den svenska pensionsreformen lagt fast att det ska finnas ett utrymme för privata pensionsförsäkringar, när avtals- eller tjänstepensionen till allt större del blir premiebestämd samtidigt som den blir mer betydelsefull för den enskildes ekonomi, då kan man inte av "principiella" skäl kraftigt försämra villkoren för pensionsförsäkringar. Särskilt inte om man verkar på en europeisk marknad där andra länder inte har samma principiella syn.*

*Vi anser inte heller att utredningen tillräckligt uppmärksammat skillnaden från ett samhällsekonomiskt perspektiv mellan pensionsförsäkringarnas långsiktighet och kortsiktigt sparande.*

### **Mäklaravgift från kunden**

Försäkringsmäklarnas allt större roll på marknaden välkomnas av utredningen som ett sätt att öka konkurrensen. Att försäkringsmäklarna normalt – i enlighet med praxis i många länder – får sin ersättning i form av provision från försäkringsbolagen anser utredningen är osunt. Provisionssystemet kan skapa bindningar till bolagen och göra att mäklarens oberoende ifrågasätts. Genomlysningen av prisbilden försämrar. Utredningen anser därför att försäkringsmäklarna ska finansiera sig via avgifter från kunderna – om så krävs bör de tvingas till det av ny lagstiftning. De ska alltså ta betalt av kunden för konsulttjänster. Hur man därefter skulle kunna upprätthålla kraven på försäkringsmäklares utbildning och kompetens, auktorisation och tillsyn är en fråga utredningen inte besvarar.

Finansmarknadsutredningen förordar en översyn av premiepensionssystemet. Det ra-

battssystem som PPM har valt ger inte de enskilda spararna korrekta incitament att välja de fonder som har den bästa kombinationen av risk, avgifter och avkastning.

Övriga förslag, som berör alla de finansiella marknaderna, innebär bl a att ekonomutbildningen bör öka i omfattning och kvalitet, att en samlad översyn av corporate governance-frågor bör göras, att etiska normer ses över, att möjligheten till effektivare åtgärder mot insiderbrott utreds och att tillsynen förstärks.

I betänkandet konstaterar man att den finansiella sektorn utgör ekonomins infrastruktur och utgör en förutsättning för annan producerande verksamhet. En väl fungerande finansiell sektor är en förutsättning för ekonomisk tillväxt. Sektorn svarar direkt för drygt fyra procent av BNP. Förädlingsvärdet var drygt 80 miljarder kronor 1998, vilket var mer än byggnadsindustrins och fem gånger större än jordbrukets. Finanssektorn sysselsätter närmare 80 000 personer.

### **Remissvar kommer**

*Vi inom försäkringssektorn måste beklaga att utredningen till stor del bortsett från försäkringars grundläggande funktion och idé och istället anlagt ett helt nytt synsätt på den finansiella sektorn.*

*Av principiell renlärighet föreslår man åtgärder som skulle – bara i Sverige – avskaffa en efterfrågad och väsentlig produkt. Att EU utfärdar särskilda försäkringsdirektiv och att försäkringsmarknaden i de europeiska länderna regleras särskilt visar att finansmarknadsutredningen är ganska ensam i sitt synsätt. Så långtgående förändringar som utredningen föreslår kan inte genomföras i bara ett medlemsland inom EU, när vi nu närmar oss en gemensam försäkringsmarknad och kanske även för svensk del en gemensam valuta.*

Betänkandet ska, enligt finansministern, sändas ut på remiss. Arbetet med Försäkringsförbundets remissvar har redan inletts.