



L 28 Høringsvar vedr. PAL og PBL

Som led i Finanslovsaftalen har skatteministeren fremsat forslag om afskaffelse af fradrag for formueforvaltningsomkostninger i pensionsafkastbeskatningsloven og nedsættelse af loftet for indbetalinger til ratepension.

Forsikring & Pension har haft tre dage til at kommentere det teknisk ganske komplicerede lovforslag. Det giver ikke mulighed for en grundig gennemgang af lovforslaget, og vores kommentarer afgives med dette forbehold. Af hensyn til lov kvaliteten er der behov for dialog om den konkrete udmøntning; vi forventer, at der bliver mulighed for det under lovbehandlingen.

Pension er langsigtet opsparing

Danmark har et godt pensionssystem. De private pensioner - ikke mindst pensioner, der er aftalt på arbejdsmarkedet - udgør et fint og stigende supplement til de skattebetalte pensioner. Dermed bidrager de til, at den enkelte borger selv tager ansvar for sin forsørgelse som pensionist, de aflaster de offentlige finanser, og de sikrer en høj privat opsparing, der kan finansiere investeringer i dansk erhvervsliv og dansk infrastruktur.

Det danske pensionssystem er opbygget gennem årtier i en god og positiv forståelse mellem skiftende regeringer og folketing og arbejdsmarkedets parter. Myndighederne har sikret fornuftige rammebetingelser, der tilskyndede til pensionsopsparing, og arbejdsmarkedets parter og de enkelte virksomheder har sikret en stor og bred udbredelse af pensionsordningerne til stort set hele den danske befolkning.

Forsikring & Pension vil advare mod at røkke ved forudsætningerne for dette pensionssystem. Pension kræver langsigtede beslutninger. For pensionssystemet er det afgørende, at befolkningen bevarer tilliden til, at det kan betale sig at binde penge i langsigtet pensionsopsparing.

23.11.2011

Forsikring & Pension
Philip Heymans Allé 1
2900 Hellerup
Tlf. 41 91 91 91
Fax 41 91 91 92
fp@forsikringogpension.dk
www.forsikringogpension.dk

Carsten Andersen
Vicedirektør
Dir. 41 91 90 02
ca@forsikringogpension.dk

Vores ref. CA
Sagsnr. GES-2009-00202
DokID 296554

Stadige forringelser af vilkårene for pensionsopsparing udfordrer denne tillid. Både reduktionen af loftet for ratepension og skærpelsen af pensionsafkastbeskatningen er eksempler på forringelser af vilkårene, der kan mindske befolkningens opbakning til et internationalt anerkendt, bæredygtigt og robust pensionsystem.

Forsikring & Pension

Vores ref. CA

Sagsnr. GES-2009-00202

DokID 296554

I det følgende afgives kommentarer først til forslaget om at ophæve fradraget for formueforvaltningsomkostninger (afsnit 1), dernæst til forslaget om at sænke loftet for ratepensioner (afsnit 2).

1. Fradrag for formueforvaltningsomkostninger

Det er vores opfattelse, at hvis det af hensyn til statsfinanserne er nødvendigt at skærpe pensionsbeskatningen, så er den valgte metode absolut ikke den rigtige måde at gøre det på.

Forslaget

- bryder med det skattepligtige grundprincip, at udgifter til erhvervelse af skattepligtig indkomst er fradragsberettigede
- forvrider pensionsselskabernes investeringspolitik og vil gøre det mindre attraktivt at stille pensionskapital til rådighed som risikovillig kapital, OPP-investeringer mv.
- pålægger pensionsselskaberne en uforholdsmæssig tung, administrativ byrde,
- vil tilskynde selskaberne til omgåelse gennem outsourcing af investeringsomkostninger og afregning af nettoafkast
- favoriserer pension i banker, hvor omkostninger fragår i rentemarginalen.

Hvis et flertal i folketinget finder det nødvendigt at forøge pensionsafkastbeskatningen **anbefaler Forsikring & Pension, at skærpelsen i stedet gennemføres ved en tillægsafgift beregnet på PAL-grundlaget**. Ved anvendelse af regeringens beregningsforudsætninger vil det samme provenu kunne opnås gennem en tillægsafgift på 0,3 pct.

Side 2

Regeringens begrundelser for forslaget er udokumenterede og ikke rigtige.

I bemærkningerne begrundes forslaget med

Forsikring & Pension

1. at fradraget for investeringsomkostninger er et subsidie
2. at det er de store pensionsordninger, der kommer til at bidrage mest ved en afskaffelse af fradraget
3. at forslaget vil ligestille pensionsopsparing med opsparing i frie midler
4. at forslaget vil fjerne presset for at omdanne administrationsomkostninger til formueforvaltningsomkostninger
5. at SKAT's ligning og kontrol bliver enklere

Vores ref. CA
Sagsnr. GES-2009-00202
DokID 296554

Forsikring & Pension kan ikke anerkende de anførte argumenter.

ad 1) at kalde fradragsret for omkostninger for et subsidie er meningsløst. Udgifter til formueforvaltning bliver afholdt for at opnå en PAL-skattepligtig indkomst. Dem har pensionsopsparerne efter helt gængse skatteregler fradragsret for. Uden fradragsret vil pensionsopsparerne blive beskattet af en indkomst, der er større end den, de faktisk har.

ad 2) lovforslagets formodede sociale profil er helt udokumenteret. Naturligvis er investeringsomkostningerne i kroner og øre større for store pensioner end for små, men det er PAL-skatten også. Der foreligger ingen dokumentation for, at omkostningerne er relativt højere for store pensioner. En undersøgelse af pensionselskabernes direkte investeringsomkostninger viser ingen systematik. Blandt selskaber med relativ lave direkte investeringsomkostninger er både arbejdsmarkedspensioner for lavtlønnede, arbejdsmarkedspensioner for højtlønnede og kommercielle forsikringsselskaber med blandede kundegrupper. Ligeledes er alle tre grupper også repræsenteret i gruppen af selskaber med relativ høje direkte investeringsomkostninger. Lovforslagets påståede sociale profil er totalt udokumenteret.

ad 3) det påstås, at PAL-skattepligtige med forslaget ligestilles med andre skattepligtige, der heller ikke har fradrag for formueforvaltningsudgifter. Denne sammenligning er vildledende. Pensionsbeskatningen adskiller sig på en række punkter fra anden opsparing, hvor beskatningen i øvrigt ikke er ensartet, men vidt forskellig afhængig af opsparingens placering og afkastets karakter. Investeringsomkostninger, der betales via lavere nettoafkast, beskattes ingen andre steder. Hvis man driver virksomhed med køb og salg af og investering i værdipapirer, så bliver man beskattet af formuebevægelser lige som ved pensionsopsparing og så har man også fradrag for udgifterne hertil. Når man beskattes af

Side 3

investeringsvirksomheden, bør man også have fradrag for udgifterne hertil.

Forsikring & Pension

Vores ref. CA
Sagsnr. GES-2009-00202
DokID 296554

ad 4) lovforslaget har som præmis, at pensionselskaberne i dag omdanner administrationsomkostninger til investeringsomkostninger for at opnå skattefordele. Denne påstand er helt udokumenteret. De tilgængelige data bekræfter ikke formodningen. Investeringsomkostningerne har over en længere årrække været konstante målt i forhold til de forvaltede aktiver. Det er helt normalt i alle typer af pensionselskaber, at investeringsfunktionen er meget lille, idet langt den største del af opgaverne varetages af eksterne porteføljemanagers. Tendensen har i flere år været, at investeringsfunktionerne outsources. Det mindsker selskabernes muligheder for at maskere administrationsomkostninger som investeringsomkostninger. Endelig er opdelingen mellem administrationsomkostninger og investeringsomkostninger reguleret af Finanstilsynets detaljerede regnskabsregler og er underlagt revision. Påstanden er udokumenteret.

ad 5) SKATs ligning og kontrol bliver efter forslagets bemærkninger enklere. Det må betegnes som ren ønsketænkning. Alt taler for det modsatte. En meget stor andel af investeringsomkostningerne ligger i dag uden for pensionselskaberne hos eksterne porteføljemanagers, i funds-of-funds-konstruktioner, i investeringsforeninger etc. Det er helt almindelig praksis, at omkostningerne ikke opgøres, men fradrages i afkastet. I dag har det ingen skattemæssig betydning. Fremover skal skatteligningen baseres på skønnede omkostninger i både to og tre led uden for pensionselskabet – ofte i udenlandske fonde. Selv med en meget ihærdig og omfattende lignings- og kontrolindsats, er det vores forventning, at omgæelsesmulighederne for dem, der ønsker det, vil være gode.

Forsikring & Pension har gennem flere år arbejdet for bedre forbrugeroplysninger om pension, herunder ikke mindst om omkostninger. Et af de vanskeligste områder at opgøre nogenlunde korrekt er investeringsomkostninger. Branchen har udarbejdet en model, der giver løsninger for mange af problemerne, i vidt omfang baseret på skematiske og skønnede forudsætninger. Denne løsning kan anvendes ved forbrugeroplysning, fordi det giver meget bedre – men ikke nøjagtig - information end tidligere. Men som grundlag for beskatning er modellen ikke velegnet, og myndighederne vil få store problemer med at udøve kontrol.

Konsekvenser for investeringspolitikken

Investeringsomkostningerne varierer, afhængig af den førte investeringspolitik. Investeringer i unoterede værdipapirer er dyrere i omkostninger end investeringer i børsnoterede papirer. Investeringer i erhvervslivet eller infrastruktur er dyrere end obligationsinvesteringer. De højere investeringsomkostninger hænger ofte sammen med højere risiko; men investeringerne kan alligevel vurderes at være fordelagtige, fordi det forventede afkast også er højere.

Lovforslaget vil forvride pensionselskabernes investeringer. Forslaget vil forøge omkostningerne, og derfor vil en række investeringer, der efter gældende regler netop vurderes at være fordelagtige, ikke længere blive gennemført.

Side 4

Et realistisk eksempel kunne fx være tilførsel af risikovillig kapital til vækstvirksomheder via en funds-of-funds-konstruktion. Med omkostninger på fx 3 pct. reducerer lovforslaget det forventede merafkast med omkring ½ pct. Det kan være afgørende for investeringens rentabilitet.

Lovforslaget medfører med andre ord, at investorer tilskyndes til at søge investeringer med mindst forvridende skatteeffekt, eksempelvis obligationer, på bekostning af fx private equity og infrastrukturinvesteringer.

Skattestigningen skjules for kunderne

Lovforslaget beskriver ikke, hvordan skattestigningen overvælttes på kundernes pension. Det indebærer, at skattestigningen ikke bliver synlig for kunderne, men kommer til at optræde som lavere rente.

Den anvendte skatteteknik i lovforslaget er ikke gennemarbejdet og pålægger pensionselskaberne og pensionskunderne unødigt stort besvær. I mange situationer synes det at være nødvendigt at ændre de indgåede aftaler for at opnå overvæltning af skattestigningen på pensionsopsparene.

Udgangspunktet for den individuelle PAL-beskatning er de individuelt tildelte midler i henhold til aftalen mellem kunden og pensionsinstituttet, jf. f.eks. PAL § 4 a, stk. 2. nr 1, der nævner "Rente i henhold til forsikringsaftalen".

Aftalemæssigt er udgangspunktet, at kunden får tildelt et beløb i form af rente i henhold til aftalen.

I opgørelsen af beskatningsgrundlaget efter PAL §§ 4 og 4 a indgår formueforvaltningsomkostninger ikke som særskilt begreb. Lovforslaget ændrer ikke på PAL §§ 4 og 4a. Lovforslaget regulerer ikke, hvorledes den forøgede skattebyrde overvælttes på kunderne.

For gennemsnitsrenteordninger må det antages, at overvæltningen effektueres gennem at nedsætte den årligt udmeldte kontorente.

For markedsrenteordninger må det antages, at overvæltningen må ske ved at ændre aftalerne med kunderne, således at ekstraskatten kan trækkes på kundens konto.

Løsningerne er væsentligt mere besværlige og mindre gennemsigtige for kunderne, end hvis skattestigningen direkte kunne trækkes som PAL-skat hos kunden.

Der foreligger ikke med lovforslaget nogle overvejelser om hvordan, hvor hurtigt og om disse problemer faktisk kan løses for alle produkttyper udbudt af branchen.

Med den anvendte model fjernes fradraget tilsyneladende ikke i udenlandske selskaber, der tegner danske pensionsordninger. Forsikring & Pension er ikke bekendt med, om en fjernelse af fradraget overhovedet lovteknisk kan gennemføres i udenlandske selskaber.

Anvendelsen af skøn

L28 er blandt andet motiveret i et ønske om at undgå en glidning mellem ikke-PAL- fradragsberettigede administrationsomkostninger og fradragsberettigede formueforvaltningsomkostninger.

Denne grænseflade er underkastet Finanstilsynets regulering og ekstern revisionsmæssig kontrol. Med instituttets årlige PAL-angivelse kræver SKAT således en erklæring, hvor den eksterne revisor har eftergået og stikprøvevis kontrolleret dispositionerne, og herunder eventuelle skøn anvendt i fordelingen af disse omkostninger.

Samtidig gælder, at SKAT til enhver tid kan tage på kontrol, og danne sin egen selvstændige vurdering af, om instituttet har fortolket reglerne korrekt.

Gennemføres L28 vil der opstå en ny problematik i form af spørgsmålet om opgørelsen af indirekte formueforvaltningsomkostninger i juridiske enheder, der efter gældende skatteregler er skattemæssigt transparente.

Disse omkostninger skal efter forslaget PAL-beskattes, og det forudsætter en direkte opgørelse.

Omkostningerne ligger fordelt i flere lag i eksterne investeringer, hvor et nettoafkast går ind til pensionsinstituttet. I mange tilfælde ligger en del af de indirekte omkostninger i udenlandske funds-of-funds-konstruktioner.

Med L28 skal indirekte formueforvaltningsomkostninger gemt i disse strukturer identificeres, gøres direkte op, eller alternativt skønnes over. De fremkomne beløb skal tillægges det kollektive PAL-grundlag.

En direkte opgørelse forudsætter en gennemgang af samtlige typer omkostninger i alle led i disse strukturer. Under denne gennemgang vil der opstå et utal af afgrænsningsproblemer, der i mængde og kompleksitet langt overgår den grænseflade mellem administrationsomkostninger og formueforvaltningsomkostninger, som forsvinder med forslaget.

I praksis vil disse problemer formentlig blive søgt løst ved i vidt omfang at anvende skøn. Konsekvensen kan blive en betydelig spredning i de anvendte principper, og dermed forskelle fra institut til institut, der langt overstiger de forskelle, der kan opstå med gældende regler.

Mens den gældende grænseflade kan verificeres, kan den nye grænseflade ikke i samme omfang som den gældende underkastes ekstern revisionsmæssig prøvelse eller ligningsmæssig kontrol – det vil enten være administrativt for dyrt henset til provenuvirkningen, eller slet og ret umuligt, hvorfor skøn skal anvendes.

Og i det omfang, at man måtte mene, at de nye regler giver et pres for at omkvalificere formueforvaltningsomkostninger til andre – fradragsberettigede – omkostninger i denne proces, er der altså betydelig ringere mulighed for at kontrollere, opdage og håndhæve de nye regler end de nuværende.

Forestillingen om at lovforslaget vil medføre større enkelhed, og mindre "pres" for at skønne i en bestemt retning, er med andre ord fiktion; forslaget vil øge anvendelsen af rent skønsmæssige opgørelser og mindske SKATs mulighed for kontrol.

Forsikring & Pension

Vores ref. CA

Sagsnr. GES-2009-00202

DokID 296554

Detailbemærkninger til den anvendte beskatningsteknik

Den korte høringsperiode har ikke gjort det muligt at vurdere, om forslaget i detaljer vil fungere som det er tilsigtet.

Umiddelbart har lovforslaget givet Forsikring & Pension anledning til følgende detailbemærkninger, som ikke nødvendigvis er indbyrdes konsistente:

- I relation til forslagens ændring af PAL § 8 synes der at mangle en korrektion for egenkapitalens formueforvaltningsomkostninger, der formentlig ikke skal tillægges § 8 – grundlaget.
- I relation til forslagens § 8 er det usikkert, om der med forslaget indtræder dobbeltbeskatning af investeringsomkostninger knyttet til markedsrenteprodukter. Forsikring & Pension antager som udgangspunkt, at fjernelsen af PAL § 9, stk. 2, ikke i sig selv indebærer individuel beskatning af formueforvaltningsomkostninger i markedsrenteprodukter,, men at ekstraskatten ligger på den kollektive PAL og nedvæltes via ændring i aftalerne o.l.
- Der er problemer med opgørelsestidspunktet for de formueforvaltningsomkostninger, der skal tillægges beskatningsgrundlaget. Omkostningerne kendes og opgøres i et vist omfang efter indkomstårets afslutning, idet de f.eks. forudsætter opgørelse af disse i de underliggende fonde og foreninger. Potentielle periodeforskydningsproblemer skal identificeres og løses.

Forslagets ikrafttrædelsestidspunkt

Forslaget tænkes at træde i kraft 1. januar 2012 med virkning for indkomståret 2012.

Det giver sig selv, at pensionsinstitutterne ikke kan nå at implementere systemer, ændre aftaler, anmelde nye grundlag og sikre en contributionsmæssig korrekt overvæltning af ekstraskatten på kunderne fra 1. januar.

Dette vil særligt få konsekvenser ved ophør af skattepligt, overførsel af ordninger mellem institutter og dødsfald i starten af det nye år. Desuden vil det have konsekvenser for de ordninger, hvor der aftalemæssigt køres med f.eks. månedlig rentetilskrivning.

Konsekvensen heraf bliver, at ekstraskatten i praksis ikke kan nedvæltes i disse situationer i en længere periode, indtil de juridiske og administrative forhold er på plads.

Denne ekstraskat bæres i første omgang af pensionsinstituttet og de tilbageværende kunder kollektivt, og det er ikke umiddelbart klart, hvem der skal lastes disse beløb.

I markedsrenteprodukterne giver dette – i strid med lovforslagets intentioner – risiko for at egenkapitalen i en periode kommer til at udrede beløbet.

Side 7

For gennemsnitsrenteordninger er det sandsynligt, at tilbageværende kunder i de respektive rentegrupper, jf. kontributionsbekendtgørelsen, kommer til at deles om de skattepligtsophørte, døde, og overførte kunders ekstraskat.

Forsikring & Pension

Forsikring & Pension skal bede Skatteministeriet om at vurdere, hvorledes reglerne skal administreres i overgangssituationen og i givet fald udforme lovforslaget, så pensionsinstitutterne ikke tvinges ud i en situation, hvor de ikke kan overholde skattereglerne i en længere periode.

Vores ref. CA

Sagsnr. GES-2009-00202

DokID 296554

Derudover skal Forsikring & Pension anmode om regeringens vurdering af, om den økonomiske omfordeling mellem kunderne, der opstår som følge af det foreslåede tidlige ikrafttrædelsestidspunkt, er forenelig med Finanstilsynets regulering af dette forhold, så pensionsinstitutterne ikke kommer i konflikt med disse regler.

2. Nedsat loft over fradragsberettigede indbetalinger til ratepensionsordninger

Med L 28, § 2, nr. 1, foreslår Skatteministeren at nedsætte loftet for fradragsberettigede indbetalinger til ratepensioner og ophørende alderspensioner fra 100.000 til 55.000 kr. om året. Loftet får nu en højde, hvor det ifølge Skatteministeriets opgørelser medfører, at 250.000 personer skal omlægge deres pensionsindbetalinger. Ganske mange borgeres mulighed for at tilrettelægge et fleksibelt udbetalingsforløb af deres pension begrænses dermed. Det finder Forsikring & Pension er en uheldig udvikling.

Selvom ministeriet forventer, at en del af de indbetalinger, der ikke kan rummes under loftet, fremover vil blive kanaliseret til livrenter, regnes der også i forslaget med, at en del af midlerne i stedet vil blive sparet op uden for pensionsmiljøet. Dette medfører en fremrykning af skatten på midlerne og mindre sikkerhed for en fornuftig pensionsdækning. Samfundsøkonomisk er fremrykket beskatning dog ikke en bæredygtig politik givet den aldersmæssige udvikling af samfundet. Behovet for skatteprovenu vil være større, når borgerne pensioneres, for det er på det tidspunkt, samfundet har de største udgifter forbundet med de pågældende. Samtidig er antallet af danskere i den erhvervsdygtige alder faldende. Flytter opsparing ud af pensionsmiljøet, er der desuden ikke den samme sikkerhed for at midlerne rent faktisk bliver brugt til alderdomsforsørgelse med deraf følgende aflastning af offentlige kasser.

Bemærkninger til de enkelte forslag

Særlige regler for sportsudøvere videreføres

Forsikring & Pension bifalder, at de særlige regler for sportsudøvere, jf. PBL § 15 B, videreføres.

Særlige regler for ophørspensioner videreføres delvist

Det fremgår specifikt af bemærkninger til § 2 i L28, at også loftet for indbetalinger til en ophørspension efter PBL § 15A videreføres uændret. Det kan vi naturligvis støtte. Samtidigt forringes selvstændiges mulighed for at anvende ophørs-

Side 8

pension imidlertid markant ved ændringerne til § 15 A, som er foreslået i L 30, § 4, nr. 1. Det mener vi, er uhensigtsmæssigt.

Forsikring & Pension

Det må forventes, at en del selvstændige, der i disse år nærmer sig pensionsalderen, gradvist har tilpasset deres virksomhed til de gældende regler – herunder navnlig grænsen i § 15 A, stk. 4, 1. pkt., hvorefter maksimalt på 75 pct. af virksomhedens aktiver eller indtægter vedrører pengeanbringelser eller udlejning af fast ejendom. Det betyder, at virksomhedsejere i denne gruppe nu afskæres fra at anvende ophørspension, der jo ellers netop tilgodeser, at selvstændigt erhvervsdrivende har behov for pensionsopsparingsmuligheder tilpasset deres særlige forhold.

Vores ref. CA
Sagsnr. GES-2009-00202
DokID 296554

Det kan netop i disse år være særligt udtalt. Forholdet mellem værdien af den aktive del af virksomheden og pengeanbringelsen kan nemlig forskubbes yderligere af, at den aktive del af virksomheden kun kan prissættes relativt lavt som følge af markedsforholdene.

Navnlig for denne gruppe af selvstændige, der har tilpasset deres virksomhed efter de eksisterende regler, er det væsentligt, at der indføres en overgangsregel, der gør det muligt fortsat i en årrække at bruge reglerne for ophørspension, som de gælder i dag.

Mulighed for at sætte livrenter og ratepensioner på pause

Forsikring & Pension skal opfordre til, at regeringen snarest fremsætter lovforslag, der genindfører muligheden for at stoppe et påbegyndt udbetalingsforløb for såvel livsvarige livrenter, ophørende livrenter og ratepensioner uden negativ skattemæssig virkning.

Genindførelsen vil fremme mulighederne for en fleksibel tilbagetrækning, herunder pensionisternes mulighed for at genindtræde på arbejdsmarkedet helt eller delvist, når lysten og mulighederne byder sig. Dette vil påvirke arbejdsudbuddet positivt.

Forhøjelse af 10 %-reglen PBL § 5, stk. 1

Forsikring & Pension skal yderligere opfordre til, at forbedre pensionsopsparernes muligheder for at sikre deres efterladte. Forslaget om at nedsætte loftet for fradragsberettigede indbetalinger til ratepensioner aktualiserer behovet for dette. Når pensionsindbetalinger forskydes i retning af livrenteordninger, bør grænsen for tilkøb af garantiydelser på 10 % af præmiesummen hæves.

En højere grænse giver mulighed for at tilknytte fornuftige garantier til sikring af bl.a. samlevende ugifte. Dette vil dermed også understøtte målet om, at sikre en højere grad af opsparing til livslang forsørgelse, med heraf følgende aflastning af statskassen.

Overgangsregler L 28 § 3 og § 4

Det er Forsikring & Pensions opfattelse, at forslaget rummer fornuftige overgangsregler for indbetalinger i henhold til kollektive overenskomster og for ordninger indgået før den 22. april 2009 med indbetalinger i en periode på under 10 år.

Side 9

I krafttræden

Lovforslaget vil pålægge selskaberne en betydelig administrativ og tidsmæssig udfordring i forhold til at informere kunder og medlemmer om de ændrede reglers konsekvenser og tilpasningsmuligheder af pensionsordningen.

Lovforslaget skal efter § 4 træde i kraft 1. januar 2012.

Dette ikrafttrædelsestidspunkt giver ikke selskaberne nogen mulighed for at løfte opgaven, når loven træder i kraft.

Med venlig hilsen

Carsten Andersen

Forsikring & Pension

Vores ref. CA
Sagsnr. GES-2009-00202
DokID 296554