



Til

Folketinget - Skatteudvalget

L 28 - Forslag til lov om ændring af pensionsafkastbeskatningsloven, pensionsbeskatningsloven samt lov om ændring af pensionsbeskatningsloven og lov om ændring af forskellige skattelove (Afskaffelse af fradrag for formueforvaltningsomkostninger og nedsættelse af loftet for indbetalinger til ratepension og ophørende alderspension m.v.).

Hermed sendes min kommentar til Forsikring & Pensions henvendelse af 14. december 2011 (L 28 – bilag 17).

Thor Möger Pedersen

/ Carsten Vesterø

Forsikring & Pension henviser til, at nedsættelsen af loftet for fradragsberettigede indbetalinger til ratepensioner med yderligere 5.000 kr. begrundes med, at de seneste skøn for pensionsafkastskatten i indkomstårene 2012 og 2013 er væsentligt under niveauet i et normalafkastår.

Forsikring & Pension kan ikke acceptere denne begrundelse for at stramme rateloftet, og opfordrer derfor til, at stramningen droppes.

Derudover har F&P en række bemærkninger om den meradministration, der opstår som følge af stramningen, hvis den alligevel gennemføres. Nedenfor gengives F&P's bemærkninger.

”Nedsættelse af loftet bør droppes

Skatteministeriet erkender, at en forhøjelse af PAL-satsen med 0,3 pct. vil give det nødvendige provenu i et normalafkastår, men da man ikke p.t. forventer et normalafkast for indkomstårene 2012 og 2013, har man ud fra et "forsigtighedsprincip" foreslået supplerende finansiering ved at nedsætte rateloftet i de to år.

PAL-skatten svinger meget fra år til år og er meget vanskelig at budgettere. Beskatningsgrundlaget opgøres forenklet udtrykt som forskellen mellem obligationers, derivaters og aktiers værdi i starten og i slutningen af kalenderåret tillagt rentebetalinger og aktieudbytter. Det enkelte års skattegrundlag er derfor meget følsomt over for ændringer i renteniveauet og aktiekursudviklingen.

Den aktuelle usikkerhed ved at budgettere PAL for indkomstårene 2012 og 2013 her i december 2011 kan kvantificeres ved at sammenholde de vedtagne finansloves budgetterede PAL-skat med finansårenes faktiske indtægter siden 2001:

PAL- budgetafvigelser 2001 – 2010 (forskell = faktisk – budgetteret)

Fi- nansår	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
For- skel	-13,9	-6,4	5,2	10,5	25,5	12,0	-6,6	-4,0	12,7	-0,7	-5,6

Anm. Mia. kr.; Budgetteret = Vedtaget FL inkl. TB. Kilde: Finansministeriets finanslovdatabase samt Skatteministeriets indtægtslister for 2011

For finansåret 2001 undervurderedes indtægterne med 13,9 mia. kr., mens de overvurderedes for 2005 med 25,5 mia. kr.

Ses der væk fra 2010, som var "betalingsfrit år" som følge af udskydelse af betalingstidspunktet for PAL, var det numerisk mindste fejlskøn 4 mia. kr. (2008).

De store fejlskøn til begge sider skal sammenholdes med at "normal-PAL" i den viste periode har ligget mellem 15 og 20 mia. kr. (sidstnævnte for 2011).

Den anvendte budgetteringsmetode, hvor man for obligationer og derivater lægger sig op af den forventede renteutvikling, medfører også, at skønnet over PAL kan ændre sig med meget store beløb på kort tid.

For eksempel forudsattes i Økonomisk Redegørelse fra august i år, at PAL afkastet i 2012 er ca. 17 mia. kr., og altså tæt på normalen på 20 mia. kr.

En satsforhøjelse på 0,3 pct. ville her give næsten de "krævede" 400 mill. kr.

PAL-indtægten for indkomståret 2012 budgetteredes kun til 5 mia. kr., fordi der fra ovenstående skattebeløb på 17 mia. kr. skulle fratrækkes fremført negativ PAL på 12 mia. fra tidligere år.

Dette er dog uden betydning for virkningen af at forhøje satsen med 0,3 pct. på afkastet fra og med 2012.

Men nu til december har man ændret forudsætningerne, så der tilsyneladende er brug for ekstra 250 mill. kr. i 2012 (og i 2013) i form af rateloftnedsættelsen.

Realiteten er, at *ingen* på nuværende tidspunkt kan give et troværdigt og sandsynligt skøn for renteudviklingen og udviklingen i aktiekurserne i 2012 og 2013 og dermed PAL-skatten for 2012 og 2013.

Den ekstreme usikkerhed betyder, at de mest realistiske budgetteringsforudsætninger må være det, der forventes i et "normalår".

Regeringen budgetterer formentlig aktuelt med en rentestigning i 2012 og 2013, som forventes at give store tab på obligationer og derivater og trække PAL ned under normal-PAL. Men hvis den forventede rentestigning først indtræffer i begyndelsen af 2014, vil PAL i stedet ligge tæt på normalen i 2012 og 2013. Hvis aktierne i 2012 og 2013 også giver mere afkast end det forudsatte normalafkast, kan PAL for de to år blive højere end normal-PAL.

De for budgetteringsprocessen nødvendige skøn for PAL i 2012 og 2013, som indgår på Finansloven og i Økonomisk Redegørelse, kan altså ikke bruges som begrundelse for at indføre en midlertidig ekstrabeskatning – de er alt for usikre.

Regeringens "forsigtighedsprincip" er reelt blot en sikker ekstrabeskatning af pensionsopsparerne i to år og en sikker ekstraintægt til staten.

Regeringen bør i stedet anvende et ægte "neutralitetsprincip", og droppe den ekstra nedsættelse af ratepensionsloftet. Regeringen vil så få en ekstra skatteindtægt, hvis PAL i 2012 og 2013 bliver større end normal-PAL, mens pensionsopsparerne ikke bliver ekstrabeskattet, hvis det modsatte bliver tilfældet.

Yderligere nedsættelse af loftet medfører administrative problemer

Hvis et flertal i Folketinget vælger at nedsætte loftet for fradragsberettigede indbetalinger til ratepensioner til 50.000 kr., har vi følgende bemærkninger.

Opfyldningsfradrag

Som konsekvens af det lavere loft opfordrer Forsikring & Pension Folketinget til at hæve grænsen for opfyldningsfradraget i PBL § 18, stk. 5, til 50.000 kr.

Lovforslagets intention er at tilskynde til at spare op i livslange pensioner. Men særligt for individuelt tegnede pensioner er der ekstra stor risiko for, at lovforslaget i stedet fører til mindre pensionsopsparing. Det skyldes de særlige regler om opfyldningsfradrag.

For at opnå fuldt fradrag for en individuelt tegnet livrente, skal kunden binde sig til at indbetale det samme beløb årligt i mindst 10 år. Ellers skal fradraget for årets indbetaling fordeles over ti år, idet der dog som minimum er fradrag for 46.000 kr. årligt, det såkaldte opfyldningsfradrag.

Da loftet på 100.000 kr. blev indført, indrettede mange deres pensionsindbetalinger efter dette loft. Derfor vil ganske mange i dag få et "overløb" til livrente på forskellen mellem 100.000 kr. og det nye rateloft. Med det foreslåede loft på 55.000 kr. ville "overløbet" på 45.000 kr. netop kunne rummes inden for opfyldningsfradraget. Men hvis loftet bliver 50.000 kr. bliver overløbet til livrente på 50.000 kr., og det overstiger dermed grænsen for opfyldningsfradraget på 46.000 kr. Det betyder, at fradraget skal fordeles over flere år.

Reglerne for fradragsfordeling er meget vanskeligt tilgængelige. Man må forvente, at bøvlet med at forstå principperne og frygten for ikke at selvangive korrekt, kan få som konsekvens, at indbetalingerne på pensioner med livsvarige ydelser vil blive nedsat eller eventuelt helt fravalgt. Dette vil være i strid med intentionerne i lovforslagets bemærkninger og ikke mindst i strid med det behov samfundet har for øget privat opsparing i pensionsøjemed.

Implementeringsarbejdet i pensionskasser og -selskaber nulstilles

F&P gør opmærksom på, at det tager tid at tilrettelægge rådgivning af pensionskunder i forbindelse med ændrede skatteregler. De givne vilkår for pensionskunderne og for branchen er meget utilfredsstillende.

Det oprindelige lovforslag fremsattes med meget korte gennemførelsesfrister. Her mod slutningen af forslagens proces gennem Folketinget er forslaget nu ændret. Selskaber og pensionskasser må starte forfra på informationsmateriale (meget er allerede trykt) og genåbne arbejdet med systemtilpasninger af IT-systemer. Med den foreslåede ændring er branchen reelt slået tilbage til start i forberedelserne. Det giver meget dårlige vilkår for en kvalificeret kunderådgivning.

Alle ved naturligtvis, at lovforslag til det sidste kan ændre form og indhold for at opnå flertal i Folketinget. Men med de gennemførelsesfrister, der forelå, var selskaberne tvunget til at kaste sig over tilpasningsarbejdet, så snart en model så ud til at have den fornødne opbakning i Folketinget.

Skatteministeriet opfordrede sågar i sit høringsskema til L28 (Bilag 7, side 38) pensionsbranchen til at allerede på daværende tidspunkt at begynde at informere kunder om de forestående ændringer.

Hvis ændringsforslaget fastholdes, har det været spildte ressourcer. F&P vil derfor - også af denne grund - opfordre regeringen til at genoverveje den foreslåede sænkning.”

Hertil bemærkes, at det fremsatte lovforslag netop er ændret efter, at der er rejst kritik fra pensionsbranchen, herunder ikke mindst fra Forsikring & Pension (F&P).

Det har i forbindelse med den eksterne høring og under behandlingen af lovforslaget således vist sig, at det fremsatte lovforslag ikke kan gennemføres i sin nuværende form med det forudsatte ikrafttrædelsestidspunkt.

Da de indeholdelsespligtige penge- og pensionsinstitutter beregner, opkræver og indbetaler skatten, er det nødvendigt, at forslaget implementeres korrekt, således at penge- og pensionsinstitutterne kan anvende de nye regler allerede fra 1. januar 2012. I høringssvarene er det blevet påpeget, at implementeringen af forslaget i penge- og pensionsinstitutterne vanskeligt kan gennemføres i 2012.

Det er derfor i ændringsforslaget i stedet foreslået, at afskaffelsen af fradraget for formueforvaltningsomkostninger gennemføres på en mere indirekte måde, der er lettere og hurtigere for penge- og pensionsinstitutterne at implementere. Afskaffelsen af fradraget for formueforvaltningsomkostninger foreslås gennemført ved en beskatning af en standardiseret sats for formueforvaltningsomkostninger, der udmøntes ved en generel forhøjelse af pensionsafkastskattesatsen på 0,3 pct. enhed fra 15 pct. til 15,3 pct.

For så vidt angår det af F&P anførte om, at en forhøjelse af PAL-satsen på 0,3 pct. vil give næsten de ”krævede” 400 mio. kr. bemærkes, at de foreslåede ændringer i forbindelse med ændringsforslaget inden for den almindelige usikkerhed om provenuvirkningen af beskatning på pensionsområdet sikrer det i aftalen om finansloven for 2012 forudsatte finansieringsbidrag.

En forhøjelse af pensionsafkastskattesatsen med 0,3 pct. enhed vil ikke på kort sigt svare til det forudsatte provenu vedrørende en ophævelse af fradraget for formueforvaltningsomkostninger i Finansloven 2012.

Jeg må derfor henholde mig til, at den foreslåede kombination af den yderligere nedsættelse af loftet og tillægget til PAL-skattesatsen også medfører det forudsatte provenu i de første år.

I et normalafkastår (hvor afkastet på obligationer forudsættes at være 5 pct. og 7 pct. for aktier) vil en forhøjelse pensionsafkastskattesatsen på 0,3 pct.-enhed tilnærmelsesvis svare til det for-

udsatte provenu i Finansloven 2012. Imidlertid viser de seneste skøn i forbindelse med Økonomisk Redegørelse december 2011, at pensionsafkastskatten i indkomstårene 2012 og 2013 er væsentligt under niveauet i et normalafkastår. Dette skøn er med den usikkerhed, der altid er forbundet med at skønne over pensionsafkastskatten, regeringens bedste udgangspunkt på nuværende tidspunkt. Derfor har regeringen ud fra et forsigtighedsprincip valgt, at man på kort sigt sætter loftet over indbetalinger til ratepension og ophørende alderspensioner ned med yderligere 5.000 kr. til 50.000 kr., således at det forudsatte provenu i finansloven for 2012 også balancerer på kort sigt.

Jeg har på dette grundlag ikke mulighed for at imødekomme F&Ps ønske om at opgive nedsættelsen af loftet for ratepension og ophørende alderspension med 5.000 kr. til 50.000 kr.

For så vidt angår F&Ps bemærkninger vedrørende opfyldningsfradraget bemærkes, at fradragsfordelingsreglerne i pensionsbeskatningslovens § 18 A ikke længere gælder for ratepension og ophørende alderspension. Pensionsopsparereren kan derfor uden skattemæssige konsekvenser nedsætte en indbetaling på 100.000 kr. i 2011 til 50.000 kr. i 2012.

F&P peger på, at mange i dag får et "overløb" til livsvarig alderspension på forskellen mellem 100.000 kr. og det nye rateloft, og med et rateloft på 50.000 kr. overstiger det overskydende beløb dermed grænsen for opfyldningsfradraget for livsvarig alderspension m.v. på 46.000 kr.

Det bemærkes hertil, at nedsættelsen af loftet i det fremsatte lovforslag til 55.000 kr. ikke var fastsat ud fra, at det overskydende beløb på 45.000 kr. så kunne indbetales på en livsvarig alderspension med fuldt fradrag i kraft af opfyldningsfradraget. Også nedsættelsen af loftet med yderligere 5.000 kr. er fastsat uden hensyntagen til opfyldningsfradraget for private livsvarige alderspensioner m.v.

Det bemærkes endvidere, at aftaler om såkaldt "overløb" både er knyttet til private og arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Er der tale om arbejdsgiverordninger, er der intet problem i at indbetale det overskydende beløb på en livsvarig alderspension m.v., idet fradragsfordelingsreglerne i pensionsbeskatningslovens § 18 A ikke gælder for arbejdsgiverordninger. Der vil således være bortseelsesret for det fulde "overløb".

For så vidt angår private ordninger bemærkes, at den situation, som F&P sigter til, er en person, der i eksempelvis 2011 har indgået en 10-årig aftale om at indbetale 100.000 kr. om året på en ratepension. Da ratepensioner var omfattet af fradragsfordelingsreglerne, var det netop en betingelse for at opnå fuldt fradrag for den årlige indbetaling, at man indgik en sådan 10-årig aftale med et pensionsinstitut. Med indførelsen af ratepensionsloftet blev denne betingelse imidlertid ophævet, så pensionsbeskatningslovens regler dikterer altså ikke længere sådanne aftaler som betingelse for fuldt fradrag i indbetalingsåret. Der har derfor skattemæssigt ikke været nogen grund til at indgå en 10-årig aftale, når den årlige indbetaling i øvrigt frit kan nedsættes uden skattemæssige konsekvenser.

I 2012 kan indbetalingen på ratepensionen nedsættes til 50.000 kr. uden skattemæssige konsekvenser, og der kan herudover eksempelvis som et kapitalindskud indbetales 46.000 kr. på en livsvarig alderspension m.v. i kraft af opfyldningsfradraget. Det er korrekt, som F&P anfører, at de sidste 4.000 kr. kan der i givet fald først opnås fradrag for i 2013.

Dels er det problem, som F&P peger på, efter min opfattelse således trods alt relativt begrænset, dels vil det relativt let kunne løses ved at indgå en aftale med pensionsinstituttet om at indbetale 50.000 kr. på en livsvarig alderspension m.v. i 10 år.

F&P's forslag om at forhøje opfyldningsfradraget til 50.000 kr. vil have negative provenumæssige konsekvenser, der i givet fald skulle finansieres på anden måde inden for pensionsbeskatningsområdet. Jeg finder det ikke muligt på indeværende tidspunkt at begynde at overveje nye finansieringsforslag.

For så vidt angår F&P's bemærkninger om, at implementeringsarbejdet i pensionsinstitutterne skal nulstilles på grund af ændringsforslaget, skal jeg beklage de gener, som ændringsforslaget giver anledning til i pensionsinstitutterne. Disse administrative gener i form af nye systemtilpasninger for pensionsinstitutterne er imidlertid ikke tilstrækkelige til at opgive den yderligere nedsættelse af loftet med 5.000 kr., idet det ønskede merprovenu herved ville mistes. Jeg finder det som nævnt ovenfor ikke hensigtsmæssigt på indeværende tidspunkt at begynde at overveje nye finansieringsforslag.

Det er min vurdering, at det vil være relativt få personer, der allerede i begyndelsen af januar måned 2012 vil indbetale 55.000 kr. på en ratepension eller ophørende alderspension, og som på grund af mangelfulde systemtilpasninger i pensionsinstitutterne ikke hindres heri. I det omfang dette måtte ske, vil pensionsopsparereren imidlertid have mulighed for at få beløbet på 5.000 kr. tilbagebetalt efter pensionsbeskatningslovens § 21 A uden skat eller afgift af det udbetalte beløb.

Jeg kan derfor ikke imødekomme F&P's ønske om at opgive den yderligere nedsættelse af loftet.