



SKATTEMINISTERIET

J.nr. 2009-311-0033

Dato: 21. maj 2010

Til

Folketinget - Skatteudvalget

L 213 - Forslag til Lov om ændring af personskatteloven, ligningsloven og forskellige andre love (Midlertidig udligningsskat på store pensionsudbetalinger, afskaffelse af særligt ægtefællefradrag m.v.)

Hermed sendes svar kommentar til en henvendelse af 6. maj 2010 fra Jette Vorstrup, Steen Leth Jeppesen, Ernst Ingurt og Henrik Spliid, www.strafskatten.dk (L 213 – bilag 18).

Troels Lund Poulsen

/ Carsten Vesterø

Jette Vorstrup, Steen Leth Jeppesen, Ernst Ingurt og Henrik Spliid, www.strafskatten.dk har en række generelle, konkrete og afsluttende bemærkninger til lovforslaget.

Under de *generelle* bemærkninger peger Jette Vorstrup m. fl. på, at skattereformen på sigt er fuldt finansieret, ja endda ifølge regeringen overfinansieret med 4½ mia. kr., at der aldrig tidligere har været krævet (eller tilstræbt) symmetri mellem, med hvilken fradragsprocent pensionsindbetalinger er sket, og de trækprocenter, der er betalt på det tidspunkt, hvor pensionen kommer til udbetaling, at tilliden til pensionsopsparing er brudt og, at ingen andre lande har en tilsvarende PAL-beskatning som Danmark

De *konkrete* bemærkninger vedrører følgende emner:

- omvendt udligning
- elevatoreffekten
- den utilsigtede skattefordel
- det særlige bundfradrag på 121.000 kr.
- ægtefællepension
- pensionister har ikke beskæftigelsesfradrag
- pensioner fra udlandet
- økonomiske og administrative konsekvenser

I de *afsluttende* bemærkninger anføres det, at forslaget skal begraves, men hvis ikke denne bøn efterkommes, henstilles det, at følgende ændringer i det mindste tilføjes lovforslaget:

- At det særlige bundfradrag forhøjes fra 121.000 kr. til det fulde bundfradrag, og på samme måde, som tilfældet var for mellemskatten, som man nu har genindført for pensionister.
- At dette fradrag også kommer ægtefællepensionister til gode.
- At der gennemføres en bestemmelse, der reducerer særskatten ved evt. fremtidige forhøjelser af topskatten. Det samme skal naturligvis være gældende for en forlængelse af særskatten.
- At man foretager nogle korrekte og ærlige beregninger og begrundelser i bemærkningerne til lovforslaget.
- At der udarbejdes realistiske eksempler på indkomst- og opsparingsforløb, der under hensyntagen til forsikringselementet og afkastbeskatningen, viser, hvorledes skatten rammer forskellige pensionistgrupper, som de er i dag.

Hertil bemærkes:

Ad generelle bemærkninger

Baggrunden for udligningsskatten er, at indskud på pensionsordninger med løbende og ratetive udbetalinger fuldt ud kan fradrages i den personlige indkomst. For personer, der betaler topskat, er værdien af fradraget 59 pct. (ekskl. arbejdsmarkedsbidrag og kirkeskat) før *Forårspakke 2.0*. Før 1998 var værdien af fradraget endnu højere. Personer med høje indkomster har således kunnet indskyde beløb på pensionsordninger med meget høj fradragsværdi.

Som modstykke til fradraget for indbetalinger skal de udbetalinger, der sker fra ordningerne, medregnes til den personlige indkomst.

Med skattereformen sættes marginals-katten markant ned fra 2010 og dermed også skatten på udbetalinger fra den pensionsformue, der allerede er opbygget. Det indebærer, som det

fremgår af regeringens aftale af 1. marts 2009 med Dansk Folkeparti om udligningsskatten, en utilsigtet gevinst for den eksisterende pensionsopsparing, der er fradraget med højere marginalskatte.

Der er ingen centraliserede oplysninger om skatteværdien af historiske indbetalinger for den enkelte pensionsopsparer. Der er derfor heller ingen oplysninger om, hvorvidt pensionsindbetalingerne i sin tid blev fradraget til den højeste marginalskatteprocent, der fandt anvendelse på indbetalingstidspunktet.

Det er derfor ikke muligt at basere udligningsskatten på en model, hvor der for den enkelte pensionsopsparer anvendes oplysninger om dels størrelsen af de pensionsindbetalinger, der er foretaget, dels til hvilken marginalskatteprocent indbetalingen er sket. I stedet er grundlaget for udligningsskatten fastsat som store pensionsudbetalinger ud fra den antagelse, at der til grund for store pensionsudbetalinger normalt også vil ligge store pensionsindbetalinger, som er fratrukket til den højeste marginalskatteprocent.

På samme måde som pensionsudbetalinger indkomstbeskattes, uanset hvor stor en del af udbetalingen, der består af afkast, udligningsbeskattes store pensionsudbetalinger, uanset hvor stor en del, der består af afkast. I ingen af situationerne er der tale om dobbeltbeskatning, men om en samlet beskatning, der typisk er lempeligere end beskatningen af frie midler.

Når der er fradrag for indbetalingerne til en pensionsordning, betyder dette, at det beløb, der indbetales på ordningen, i betydeligt omfang er "betalt" af det offentlige i form af skattebesparelse. Forrentningen sker imidlertid af det fulde beløb på opsparingen. Både af den del, man selv har måttet have op af lommen - og af den del af indbetalingen, som er "betalt" af det offentlige.

Det er korrekt, at afkastet på pensionsordningen løbende bliver beskattet. Men skatteprocenten er lav set i forhold til den skat, man skal betale af f.eks. renter på en "almindelig" bankkonto.

Indkomstbeskatningen af pensionsudbetalingerne, herunder den foreslåede udligningsskat, er således blot en form for tilbagebetaling af statens andel af skattebesparelsen af pensionsopsparingen, samt af det afkast disse penge har genereret i tiden fra indbetalingstidspunktet til udbetalingstidspunktet.

Indførelsen af udligningsskatten fra 2011 er ikke lovgivning med tilbagevirkende kraft. Udligningsskatten har fremadrettet virkning, idet den har virkning for udbetalinger, der sker fra og med 2011. I et tilfælde, hvor der fremadrettet indføres en skærpet beskatning af pensionsudbetalinger, foreligger der ikke i juridisk forstand lovgivning med tilbagevirkende kraft, uanset, at skatteyderne ikke havde forventet eller haft nogen anledning til at forvente en skærpet beskatning.

For så vidt angår sammensætningen af skattelettelserne i *Forårspakke 2.0* og finansieringen heraf henvises i det hele til bemærkningerne til lovforslag L 195 - *Forårspakke 2.0* – Vækst, klima, lavere skat, der blev fremsat den 22. april 2009.

Det var i den oprindelige aftale for *Forårspakke 2.0* aftalt, at der skulle findes et varigt finansieringsbidrag på 80 mio. kr. De endelige forhandlinger om udligningsskatten kom på plads i april 2010. I den model, som regeringen og Dansk Folkeparti blev enige om, udgør det varige finansieringsbidrag fra udligningsskatten 35 mio. kr. årligt. Herudover blev der også indgået aftale om to yderligere initiativer, nemlig "afskæring af TastSelv" og "afskaffelse af ægtefællefradraget til visse begrænset skattepligtige". Disse to initiativer giver et varigt finansieringsbidrag på 90 mio. kr., og dermed bidrager aftalen samlet med et varigt provenu på 125 mio. kr. Det er 45 mio. kr. mere i varigt provenu i forhold til, hvad provenuet for udligningsskatten oprindeligt var skønnet til.

Ad konkrete bemærkninger

1. Omvendt udligning

Det er korrekt, som der peges på, at ny opsparing foretaget efter skattereformen ikke friholdes for udligningsskat.

Imidlertid udfases udligningsskatten så hurtigt, at det kun er de pensionister, der både når at foretage pensionsindbetalinger og påbegynde pensionsudbetalinger inden for de næste 9 år (2011-2019), der i en kort overgangsperiode kan risikere, at skulle betale udligningsskat af pensionsudbetalinger, der delvist består af ny opsparing.

Samlet set er det vurderingen, at der kun i et begrænset omfang kan opstå nogle isolerede negative opsparingsincitamentsproblemer for et mindre antal personer helt tæt på pensionsalderen, der i de nærmeste år foretager yderligere pensionsopsparing, hvis udbetalinger fuldt ud rammes af udligningsskatten.

2. Elevatoreffekten

Ved elevatoreffekten forstås, at udligningsskatten automatisk sættes ned eller forlænges, hvis topskatten sættes op. En regel herom skulle angiveligt kunne hindre en eventuel kommende S-SF regering i at gøre udligningsskatten permanent eller at forhøje satsen.

Regeringen har sammen med Dansk Folkeparti med virkning fra 2010 ved *Forårspakke 2.0* gennemført en markant nedsættelse af marginalsatten på arbejde. Endvidere indføres en midlertidig udligningsskat på store pensionsudbetalinger. Regeringen har ingen planer om at ændre på udligningsskatten i forhold til lovforslaget.

Den regel, som ønskes indsat i lovforslaget, vil dog på ingen måde kunne binde en eventuel kommende S-SF regering til ikke at ændre på udligningsskatten.

3. Den utilsigtede skattefordel

Ved en given størrelse af pensionsopsparing har længden af den periode, som pensionsordningen udbetales over, betydning for beskatningen i kraft af det progressive skattesystem. I et progressivt skattesystem får højere løbende indkomster en højere skattebetaling. Der er derfor ikke noget overraskende i, at udligningsskatten - ligesom topskatten - rammer udbetalinger til personer, der har været arbejdsomme, foretaget store fradrag, og derved fået store opsparinger.

Det vil sige, at også før *Forårspakke 2.0* ville en person, som fik en høj årlig pension, betale en højere skat, end en person, der får en lavere årlig pension på grund af progressionsbeskatningen. Med *Forårspakke 2.0* er marginalsatten sat markant ned på arbejde, og der indføres med lovforslaget en udligningsskat på store pensionsudbetalinger. Det betyder, at store pensionsudbetalinger - ligesom før *Forårspakke 2.0* - får en højere beskatning end mindre pensionsudbetalinger.

I det omfang en person bliver længere tid på arbejdsmarkedet end tidligere, vil der på den ene side være behov for mindre opsparing end tidligere til alderdomsforsørgelse, og på den anden side vil den længere tid på arbejdsmarkedet indebære mulighed for at foretage en større opsparing. Ved at blive på arbejdsmarkedet opnås en lempelse på 6,9 pct. af hele indkomsten over den 2009-topskattegrænse, der udbetales (eksempelvis 83 pct. af brutto-

indkomsten), medens udligningsskatten kun udgør 6 pct. af de resterende 17 pct. af indkomsten (her sat lig med pensionsudbetalingen) over 2009-topkattegrænsen.

4. *Det særlige bundfradrag på 121.000 kr.*

Efter forslaget kan der overføres uudnyttet bundfradrag mellem ægtefæller dog højst 121.000 kr. med fradrag af personlig indkomst (efter regulering efter personskattelovens § 13).

Hvis loftet for overførsel af uudnyttet bundfradrag mellem ægtefæller på 121.000 kr. ikke skulle nedsættes med ægtefællens personlige indkomst, ville hensigten med udligningsskatten om at neutralisere utilsigtede skattelettelser ikke blive opfyldt for en stor del af pensionisterne med ægtefæller med lave indkomster.

Beløbet på 121.000 kr. er fastsat ud fra, at der skal tages hensyn til ægtepar, hvor overførsel af uudnyttet bundfradrag i mellemskatten har haft stor betydning for familiens økonomi. I det omfang den anden ægtefælle har personlig indkomst, reduceres overførselsbeløbet på 121.000 kr. Det har således *ikke* været hensigten at holde de berørte ægtepar fuldstændig skadefri, idet disse også har gavn af bundskattelettelsen og forhøjelsen af topkattegrænsen, men blot at *mindske* deres samlede skattelettelse.

Desuden ville man med en mere lempelig ægtefælleoverførselsadgang – og opretholde et varigt provenu af samme størrelse som i aftalen – i stedet være nødt til enten at forhøje satsen, sætte bundfradraget for betaling af udligningsskat ned eller alternativt at lave en lænere udfasning af udligningsskatten, hvilket vil have en negativ effekt på den fremadrettede opsparingsadfærd.

5. *Ægtefællepension*

Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i personskattelovens § 7 a, at det er sjældent, at ægtefælle- og børnepension isoleret set vil overstige bundfradraget. Det er rigtigt at hvis egenpension og ægtefællepension overstiger bundfradraget, vil der skulle betales udligningsskat.

Tilsvarende vil en efterlevende i visse tilfælde skulle betale topkat af en ægtefællepension, hvis egenpension og ægtefællepension samlet overstiger grænsen for topkat uafhængigt af, om afdøde selv betalte topkat af udbetalingen. Principperne for udligningsskatten svarer således til principperne for de øvrige indkomstskatter.

6. *Pensionister har ikke beskæftigelsesfradrag*

Formålet med beskæftigelsesfradraget er at give ledige og personer uden for arbejdsstyrken et incitament til at komme i beskæftigelse – samt at fastholde dem, der er i beskæftigelse. Formålet med udligningsskatten er der redegjort for ovenfor under ad generelle bemærkninger. Den gradvise forhøjelse af beskæftigelsesfradraget frem til 2019 er at fastholde skatteværdien af fradraget i takt med, at sundhedsbidraget gradvist afskaffes.

7. *Pensioner fra udlandet*

Løbende udbetalinger fra danske pensionsordninger er indkomstskattepligtige i det omfang, der har været fradragetsret for indbetalingerne enten her i landet eller i udlandet. Dette princip vil også gælde udligningsskatten, således at udligningsskatten for ordninger oprettet i udenlandske pen-

sionsinstitutter vil blive pålagt udbetalinger, der kan henføres til indbetalinger, som der ikke har været fradragsret for her i landet, men som der har været fradragsret for i udlandet. Dette sikrer en relativt enkel løsning.

Pensioner fra FN er omhandlet i den foreslåede bestemmelse i personskatteovens § 7 a, stk. 1, nr. 7. Danmark har ikke beskatningsretten til pensioner, der udbetales til tidligere EU-ansatte.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Den foreslåede udligningsskat af store pensionsudbetalinger skønnes på baggrund af lovmodelberegninger for indkomståret 2011, at ville omfatte ca. 31.000 personer, der samlet vil skulle betale en udligningsskat på ca. 260 mio. kr. af deres pensionsudbetalinger, inkl. folkepensionens grundbeløb, på over 362.800 kr. (2010-niveau) årligt.

For så vidt angår Skattekommissionens beregninger skal man være opmærksom på, at deres bundfradrag var eksklusiv folkepension, mens det nuværende bundfradrag på 362.800 kr. er inkl. folkepension. Når der korrigeres for dette og omregner Skattekommissionens forslag til 2010 niveau vil bundfradragene i princippet være ens, så længe personer modtager fuld folkepension. Mht. provenuet fra Skattekommissionens forslag henvises til svaret på spørgsmål 2.

Det er korrekt, at nogle af de viste familietyper i lovforslagets økonomiske bemærkninger ikke vil modtage en grøn check. Men i de tre ægtefælleeksempler vil ægtefælle 2, som alle har indkomster under 362.800 kr., modtage en grøn check på 1.300 kr.

I svaret på spørgsmål 18 er indregnet effekterne af den grønne check og afgiftsstigningerne. Som det fremgår af svaret, vil familietyperne opleve en samlet fremgang i rådighedsbeløbet på mellem ca. 5.500 kr. og ca. 12.500 kr.

For så vidt angår de administrative konsekvenser for erhvervslivet kan der henvises til høringssvaret fra Center for Kvalitet i Erhvervsregulering i høringsskemaet, se hertil L 213 - bilag 12. Skatteministeriet har på denne baggrund ikke mulighed for at kommentere vurderingerne af omfanget af de administrative udgifter for pensionselskaberne.

De i høringssvaret anførte kommentarer til lovforslaget giver ikke Skatteministeriet anledning til at revurdere skønnet over de administrative udgifter for det offentlige eller de økonomiske konsekvenser for det offentlige, der således fastholdes.