



Til

Folketinget - Skatteudvalget

L 67 - Forslag til lov om ændring af skattekontrolloven, kildeskatteloven og forskellige andre love (Udvidelse af årsopgørelsesordningen, indberetning af udbytter m.v.)

Hermed sendes min kommentar til henvendelsen fra PFA af 28. november 2012 (L 67 - bilag 4).

Holger K. Nielsen

/ Carsten Vesterø

PFA Pension (PFA) har anmodet Lett Advokatfirma om bemærkninger til Skatteministeriets kommentarer til PFAs høringssvar, som de er gengivet i høringsskemaet af 22. november 2012.

1: Baggrund

Lett redegør for det første for baggrunden for lovforslaget.

Det har jeg ingen bemærkninger til.

2: PFAs forslag

Lett redegør for det andet for PFAs forslag. Lett anfører, at PFA accepterer afgiften af de ufordelte midler, og at PFA foreslår, at loven udformes sådan, at pensionselskaberne kan vælge mellem at afgiftsberigtige de særlige bonushensættelser ved kundens overførsel af kapitalpension til aldersforsikring eller at afgiftsberigtige de særlige bonushensættelser, der forefindes ved kundens overførsel af kapitalpension til aldersforsikring på udbetalingstidspunktet.

Ifølge Lett imødekommes dermed hensynet til, at der skal ske beskatning, at der ikke sker beskatning af de midler, som den enkelte kunde ikke har modtaget, samt at selskaberne ikke skal afgive deres basiskapital, men at skattelovgivningen indrettes efter den forskellighed, som anden lovgivning har tilsikret pensionselskaberne.

Hertil bemærkes, at PFAs forslag hidtil ikke har været udlagt som en valgfri mulighed, men som måden, hvorpå de særlige bonushensættelser generelt skulle afgiftsbelægges.

For så vidt angår spørgsmålet om beskatningen af de midler, som den enkelte kunde ikke har modtaget, bemærkes, at det følger af Finanstilsynets regler, i hvilket omfang de enkelte pensionskunder har rettigheder til de ufordelte midler. Forslaget er bygget op på baggrund af disse regler. Forslaget gør på dette punkt ingen forskel på, om et pensionsinstitut har ufordelte midler i form af kollektive særlige bonushensættelser eller kollektivt bonuspotential. Det forekommer derfor ikke oplagt, at der skulle være behov for særregler netop for så vidt angår kollektive særlige bonushensættelser, mens dette ikke er tilfældet for kollektivt bonuspotential.

For så vidt angår spørgsmålet om basiskapitalen, vil jeg komme ind på det senere i min kommentar til PFAs henvendelse.

3: Kan PFAs forslag gennemføres?

Lett anfører for det tredje, at PFAs forslag kan (A) juridisk gennemføres, (B) teknisk gennemføres og (C) ikke skaber forvirring hos kunderne.

(A) Juridisk gennemførligt

Lett anfører, at Skatteministeriet tilsyneladende er enig i, at PFAs forslag lovteknisk kan gennemføres, når ministeriet i høringsskemaet giver udtryk for, at PFAs formulering af forslaget ikke er tilstrækkeligt præcis. Lett anfører, at det derfor ikke er et reelt argument mod PFAs forslag.

Hertil bemærkes, at ministeriet i høringsskemaet blot anfører, at den nærmere tekniske udformning af forslaget ikke forekommer ganske klar. Det er ikke tænkt som et selvstændigt argument mod PFAs forslag, men at PFAs forslag har været og stadig er relativt løst beskrevet. Skatteministeriet finder generelt, at en evt. justering vil være en teknisk meget vanskelig øvelse. Den seneste udlægning af PFAs forslag i Letts kommentar illustrerer dette.

(B) Teknisk gennemførligt

Lett anfører, at PFAs forslag teknisk kan gennemføres hos forsikringsselskaberne. PFA kender ikke detaljeret de andre pensionssekskabers IT-systemer, men forventer, at disse er indrettet, så PFAs model let kan etableres hos andre. PFAs forslag tvinger dog ikke de andre selskaber til at anvende PFAs model. De kan i givet fald blot vælge at anvende modellen i lovforslaget. Det enkelte selskab får således mulighed for at afveje, hvor værdifuld basiskapitalen er i forhold til eventuelle udgifter til etablering af IT-systemer.

Lett redegør i øvrigt for PFAs valg af forretningsmodel, såfremt PFAs model gennemføres.

Hertil bemærkes, at det formentlig er rigtigt, at de fleste forslag teknisk vil kunne gennemføres hos forsikringsselskaberne – uden dog dermed at sige, at det altid er let. Jeg vil dog gerne igen fremhæve, at lovforslagets model for beregning af afgift af de ufordelte midler er resultatet af en dialog med branchen. Gennem drøftelser med Skatteministeriet er brancheforeningen Forsikring & Pension (F&P) ”nået frem til den model, der udgør det mindst mulige indgreb i forhold til produkterne og aftalerne med vores kunder”, jf. F&Ps høringssvar til lovforslaget. Jeg har noteret mig, at F&P ikke er udelt begejstret for løsningen, men på de givne præmisser er lovforslagets model altså trods alt acceptabel.

I forhold hertil vil PFAs model være en særordning, der passer til PFAs valgte forretningsmodel, men som ikke uden videre vil passe ind i andre pensionssekskabers forretningsmodel. Disse selskaber vil skulle anvende lovforslagets model.

I øvrigt er jeg enig i, at det enkelte selskab vil skulle foretage en afvejning af, hvorvidt en afgiftspligtig overførsel, herunder konvertering, til aldersforsikring og valg af forretningsmodel i relation til aldersforsikringen vil stå mål med udgifter til etablering af IT-systemer. Muligheden for at konvertere til aldersforsikring er et tilbud, som kunder og pensionssekskaber frit kan vælge at tage imod, og de kan også frit vælge ikke at tage imod tilbuddet.

(C) Forvirring hos kunderne

Lett anfører, at Skatteministeriets udtalelse om, at en imødekommelse af PFAs forslag vil gøre et i forvejen kompliceret regelsæt endnu mere kompliceret for pensionsinstitutterne og endnu vanskeligere at forstå for pensionskunderne, er en politisk udtalelse, som ikke er korrekt. Pensionssekskaberne ønsker selv reglen og er som professionelle aktører i stand til at forstå loven.

Kunderne har ikke løbende indsigt i deres andel af de særlige bonushensættelser som et pensionsaktiv, og lovforslaget er derfor alene et anliggende for pensionssekskaberne. Det er således også selskaberne, der er skattesubjekt for den foreslåede beskatning. Lett anfører

videre, at lovforslaget i sig selv skaber en komplicerethed, som både for selskaber og kunder er unødvendig.

Hertil bemærkes, at jeg er enig i vurderingen af, at PFAs forslag vil gøre regelsættet endnu mere kompliceret for pensionsinstitutterne. PFAs forslag udgør en særregel for PFA. Særregler gør i sagens natur ethvert regelsæt mere kompliceret. Og jeg vil gerne gentage, at lovforslagets model for beregning af afgift af de ufordelte midler er resultatet af en dialog med den samlede branche, der berøres af lovforslaget.

Jeg betvivler ikke, at pensionsselskaberne som professionelle aktører vil være i stand til at forstå loven. I høringsskemaet udtrykkes der derimod bekymring for, at PFAs forslag vil gøre reglerne endnu vanskeligere at forstå for kunderne. At det er PFAs holdning, at lovforslaget alene er et anliggende for pensionsselskaberne forstår jeg ikke helt, idet afgiften jo i sidste instans påvirker størrelsen af kundernes pensionsudbetalinger.

At kunderne ikke måtte have løbende indsigt i deres andel af de særlige bonushensættelser er i mine øjne heller ikke et entydigt argument for en model som PFAs model, som i modsætning til lovforslagets matematisk "her-og-nu" løsning vil resultere i en løbende afgiftsbetaling af aldersforsikrings andel af særlige bonushensættelser i mindst 30 år ud i fremtiden. Jeg går ud fra, at den pågældende pensionsudbyder i givet fald ville finde det både rimeligt og nødvendigt at forklare en løbende afgiftsbetaling af aldersforsikrings andel af særlige bonushensættelser for kunderne.

Med hensyn til Letts udsagn om, at lovforslaget i sig selv skaber en grad af komplikation, som for både selskaber og kunder er unødvendig, formoder jeg, at der ikke tænkes på selve målsætningen med forslaget, som er at lukke et skattehul, hvilket både F&P og PFA anerkender, men på den grad af komplikation, som måtte være knyttet til lovforslagets model for beskatning af særlige bonushensættelser. Hertil vil jeg bemærke, at lovforslagets model er acceptabel for F&P, jf. også ovenfor under punkt B, om end brancheorganisationen så ikke er udelt begejstret for løsningen.

4: Fremrykket beskatning

Lett anfører for det fjerde, at Skatteministeriets bemærkning om, at PFAs forslag er imod formålet med at fremrykke afgiften fra udbetalingstidspunktet til konverteringstidspunktet, er et politisk spørgsmål. Lett bemærker, at lovforslag L 67 alene har til formål at afværge et ikke tilsigtet resultat som følge af den fremrykkede beskatning, og at det således ikke er formålet med L 67 at etablere et yderligere provenu. PFAs forslag er ifølge Lett ikke mod formålet med at fremrykke afgiften og dermed i overensstemmelse med den politiske begrundelse. Omvendt mener Lett, at hvis pensionsselskaberne ikke får mulighed for at vælge PFAs model, vil der være risiko for, at de ikke vælger at anbefale eller acceptere en fremrykket udbetaling med provenutab for staten til følge.

Hertil bemærkes, at det af de almindelige bemærkninger til lovforslaget fremgår, at det har vist sig, at de nye regler, der er indført med skattereformen om konvertering af fradragsberettiget kapitalpension til ikke-fradragsberettiget kapitalpension, ikke i alle henseender sik-

rer, at der betales den afgift, som blev forudsat ved indførelsen af konverteringsmuligheden. Afgiftsgrundlaget foreslås således udvidet.

Lovforslaget bringer reglerne i overensstemmelse med formålet med muligheden for at konvertere kapitalpension til aldersforsikring m.v., nemlig at fremrykke beskatningen af eksisterende kapitalpensioner. Fremrykningen af beskatningen af de eksisterende kapitalpensioner skal bidrage til at neutralisere forværringen af den offentlige saldo på kort sigt som følge af indfasningen af skattereformen.

PFA's forslag vil delvist udskyde beskatningen af eksisterende kapitalpensioner, der konverteres til aldersforsikring m.v., til udbetalingstidspunktet, altså svarende til det almindelige beskatningstidspunkt for kapitalpensioner. Jeg mener derfor ikke, at PFA's forslag kan være i overensstemmelse med begrundelsen for at fremrykke beskatningen af kapitalpensioner.

Letts bekymring for, at pensionselskaberne vælger ikke at anbefale eller acceptere en fremrykket udbetaling med provenutab for staten til følge, hvis de ikke får mulighed for at vælge PFA's model, deler jeg ikke.

5: Behov for basiskapital

Lett anfører for det femte, at Skatteministeriets udtalelse om, at lovforslaget ikke indebærer en kritisk ændring af pensionselskabernes kapitalforhold, da betalingen af afgiften reducerer kapitalkravet, er en politisk udtalelse, som ikke er korrekt. Det er de ansvarlige ledelser i hvert selskab, der har ansvaret for og afgør, hvad der er den korrekte og forsvarlige basiskapital.

Lovforslaget medfører efter Letts opfattelse konkurrenceforvridning mellem pensionselskaberne, idet kommercielle selskaber, som ikke har kollektive bonushensættelser etableret ved udlodninger fra egenkapitalen, ikke rammes på deres basiskapital ved lovforslaget.

Selskaberne ændrer ikke løbende deres basiskapital efter deres kapitalbehov. I gode tider opbygges ekstra reserver. Det er ifølge Lett almindeligt anerkendt, at udviklingen på finansmarkederne er af en sådan karakter, at selskaberne skal værne om deres basiskapital i disse år. PFA har oplyst, at hvis alle kapitalpensionsdepoter hos PFA gør brug af konverteringsmuligheden, indebærer lovforslaget en reduktion af basiskapitalen på ca. 1,6 mia. kr. eller ca. 8 pct., hvoraf ca. 1,2 mia. kr. vedrører Kollektiv KundeKapital.

Hertil bemærkes, at ved en afgiftsberigtigelse af en konverteret kapitalpension nedbringes hensættelsen med den betalte afgift, hvorefter hensættelsen bliver 40 pct. (37,3 pct. i 2013) mindre. Det medfører alt andet lige også, at solvenskravet i pensionsinstituttet falder tilsvarende. Soliditeten i PFA bliver således ikke væsentligt eller kritisk forringet med lovforslaget.

Det bemærkes endvidere, at det allerede efter gældende regler forekommer, at både PFA's og andre pensionselskabers basiskapital beskattes og nedbringes. Efter gældende regler vil opbygningen af basiskapital i form af egenkapital blive beskattet efter selskabsskatteloven i livsforsikringselskaber, og dermed reduceres basiskapitalen med den betalte selskabsskat. PFA har derimod valgt at henlægge store beløb til særlige bonushensættelser og

har dermed mulighed for at opbygge basiskapitalen ved hjælp af hensættelser, der er fradragsberettigede efter selskabsskatteloven. Til gengæld indgår opbygningen af både de individuelle og kollektive særlige bonushensættelser i beskatningen efter pensionsafkastbeskatningsloven, og dermed reduceres basiskapitalen i PFA og andre pensionselskaber også på denne måde med den betalte pensionsafkastskat. Den effekt, som PFA beskriver, om reduktion af basiskapitalen er derfor hverken ny eller enestående, idet denne effekt allerede gælder for andre skatter og afgifter.

6: Udbetaling

Lett anfører for det sjette, at Skatteministeriets udsagn om, at en konvertering af en kapitalpension kan sammenlignes med en forsikrings overgang til en anden forsikring, hvorfor lovforslaget harmonerer med reglerne om udbetaling ved overgang i § 35, stk. 1, nr. 6, i bekendtgørelse nr. 912 af 12. september 2012, ikke er korrekt.

Ifølge Lett er konverteringen ikke en overgang i bekendtgørelsens forstand, og der sker ikke tilskrivning af Individuel KundeKapital ved konverteringen. Hvis Skatteministeriets sammenligning er begrundelsen for lovforslaget, indebærer det, at lovforslagets beskatning af den Kollektive KundeKapital ikke kan opretholdes, da pensionsdepoterne ved en forsikrings overgang (eller udbetaling) netop ikke modtager nogen del af den Kollektive KundeKapital.

Hertil bemærkes, at Skatteministeriets udsagn er en kommentar til de særlige bonushensættelser, der er opbygget af midler fra forsikringens andel af det realiserede resultat (individuelle særlige bonushensættelser), hvilket også fremgår af kommentaren. Det følger af bekendtgørelsens § 35, stk. 1, nr. 4 og 6, at selskabet skal udbetale de individuelle særlige bonushensættelser på det tidspunkt, hvor der sker udbetaling eller overførsel til en anden forsikring. Det har ifølge PFAs høringssvar været PFAs opfattelse, at heller ikke individuelle særlige bonushensættelser knyttet til en kapitalpension bør afgiftsberigtiges ved en overførsel til en aldersforsikring. Efter Skatteministeriets vurdering kan en overførsel af en kapitalpension til en aldersforsikring sammenlignes med det i bekendtgørelsen anførte om overførsel til en anden forsikring, selv om bekendtgørelsen næppe er udarbejdet med henblik herpå. Endvidere er det selve formålet med muligheden for at overføre kapitalpensioner til aldersforsikringer m.v., at der skal ske en fremrykning af afgiften fra det tidspunkt, hvor udbetalingen ville ske i overensstemmelse med normale udbetalingsvilkår, til det tidspunkt, hvor overførslen sker. Derfor skal de individuelle særlige bonushensættelser, der skal udbetales til kapitalpensionen ved en normal udbetaling, og som dermed ville blive afgiftsberigtiget ved en normal udbetaling, også indgå i afgiftsgrundlaget ved en overførsel, herunder konvertering.

7: Model særligt for PFA

Lett anfører for det syvende, at Skatteministeriets opfattelse af, at PFAs forslag indebærer en model specielt for PFA, og at Skatteministeriets afvisning af, at særlige bonushensættelser, der hidrører fra udlodning af egenkapitalen, skal holdes ude af afgiftsgrundlaget, er forkert.

PFAs forslag gælder ifølge Lett for alle selskaber, som gør brug af særlige bonushensættelser til opbygning af basiskapital.

Ministeriets forslag vil ifølge Lett erodere PFAs basiskapital i modsætning til andre selskaber, da disse ikke har samme type kollektive særlige bonushensættelser som PFA, opbygget ved udlodninger fra egenkapitalen på vilkår nærmere fastsat af Finanstilsynet. Hvis lovforslaget gennemføres, skal loven skabe en undtagelse for PFA for denne del af de kollektive særlige bonushensættelser (Kollektiv KundeKapital).

PFAs primære konkurrenter er ikke kundeejede, men kommercielle selskaber. Disse har valgt at afdække deres basiskapital med egenkapital, hvorfor de ikke bliver berørt af lovforslaget, hvorimod PFA, der historisk valgte at udlodde en del af sin egenkapital til Kollektiv KundeKapital bliver ramt til skade for konkurrencen. Lett anfører, at af de 19 selskaber, som Lett anfører, at ministeriet nævner, er der alene 3-4 pensionselskaber, der har en sammensætning af basiskapitalen som PFA, men at disse ikke har tegnet kapitalpension for kunder og ej heller har høje rentegarantier, som har behov for mere basiskapital.

Ifølge Lett er der derfor al grund til helt særligt at holde denne særlige form for bonushensættelser ude af beskatningen, da der her ikke er det samme sammenligningsgrundlag, som Skatteministeriet tillægger afgørende betydning. Beskatningen bør ifølge Lett som minimum udskydes, indtil kunderne får en andel af den Kollektive KundeKapital ved overførsel til den Individuelle KundeKapital.

Hertil bemærkes, at Skatteministeriet ikke vurderer, at PFA så at sige bliver udsat for en særbeskatning. Der er efter Skatteministeriets oplysninger korrekt, at der er 20 pensionsinstitutter, der i større eller mindre omfang anvender særlige bonushensættelser. Heraf er PFA dog klart det største.

PFA beskattes efter forslaget på samme måde som andre pensionsinstitutter. Særlige bonushensættelser er ifølge både Finanstilsynets regler og PFAs egne interne regler tiltænkt pensionsopsparerne og ville ved en normal udbetaling være afgiftspligtige. Alle pensionsinstitutter uden undtagelse beskattes efter forslaget af de ufordelte midler, som er knyttet til den konverterede kapitalpension, og som ved en normal udbetaling ville være afgiftspligtig.

Det forhold, at PFA måske i højere grad end andre pensionsinstitutter anvender særlige bonushensættelser, medfører ikke, at PFA udsættes for særbeskatning. Forslaget beskatter pensionsinstitutterne ens, uanset om de opsparer "bonusreserver" i den ene eller anden type ufordelte midler.

I øvrigt vil jeg bemærke, at PFA på den ene side anfører, at PFAs model er en model, der relativt let vil kunne bruges af alle selskaber, men på den anden side synes at give udtryk for, at disse andre selskaber ikke har grund til at anvende PFAs model, fordi deres ufordelte midler har en anden sammensætning.

Det bemærkes afslutningsvis, at ufordelte midler siden 2010 også beskattes løbende efter pensionsafkastbeskatningsloven. Ved denne beskatning ligestilles PFAs kollektive særlige bonushensættelser (Kollektiv KundeKapital) med alle andre former for ufordelte midler,

uanset betegnelse eller selskabsspecifikke karakter. Det er således ikke i pensionsafkastbeskatningsloven særregler for PFA eller andre pensionselskaber.

Gennemføres PFAs forslag, ville der alt andet lige kunne opstå konkurrenceforvriddning til PFAs fordel, idet PFA i så fald ville bibeholde sine ufordelte midler uændret i forhold til de øvrige pensionsinstitutter ved samme konverteringsomfang i alle selskaber.

Jeg mener derfor også, at man af konkurrencemæssige årsager bør være meget varsom med at indføre en ordning, som populært sagt udskyder beskatningen af de ufordelte midler i visse situationer – og i givet fald primært for enkelte selskaber - mens beskatningen i overensstemmelse med målsætningen med indførelsen af konverteringsmuligheden i alle andre situationer fastholdes på konverteringstidspunktet.

8: Dobbeltbeskatning

Lett anfører for det ottende, at Skatteministeriet i høringsskemaet giver udtryk for enighed i, at lovforslagets model ikke kan give en matematisk præcis beregning. Ifølge Lett giver PFAs forslag mulighed for at vælge det præcise beskatningsgrundlag – hvis pensionsinstituttet har eller vil etablere de fornødne IT-systemer. Herved kan et ikke præcist beskatningsgrundlag med hertil hørende betydelig risiko for dobbeltbeskatning elimineres.

Hertil bemærkes, at det ikke er vurderingen, at der foreligger dobbeltbeskatning. Efter lovforslaget betaler PFA og de øvrige pensionsinstitutter afgift af en forholdsmæssig andel af de fordelte midler, herunder af kundekapital. Den forholdsmæssige andel beregnes som kapitalpensionens størrelse i forhold til størrelsen af samtlige pensionsordninger i pensionsinstituttet. Der henføres således hverken flere eller færre ufordelte midler til kapitalpensionen end til alle øvrige pensionsordninger, og det er efter min vurdering en fair og rimelig fordeling.

Det er korrekt, som det fremgår af høringsskemaet, at den foreslåede model for afgift på ufordelte midler på konverteringstidspunktet ikke kan give en matematisk præcis afgiftsberegning i forhold til de andele af de ufordelte midler, som pensionskunderne ender med faktisk at få. Men som det også fremgår, ville en præcis afgiftsberegning kræve, at det var muligt at se ind i fremtiden og forudse den faktiske fremtidige overførsel af de ufordelte midler til de konverterede kapitalpensioner m.v. frem til udbetalingstidspunktet.

En ”præcis” afgiftsberegning ville dermed forudsætte, at man helt opgav konverteringsmuligheden, som er en fremrykning af fremtidig afgift, som man af gode grunde på nuværende tidspunkt har svært ved at sige noget præcist om. Og det er i den forbindelse værd at bemærke, at lovforslaget lige så vel kan føre til, at afgiften på konverteringstidspunktet er for ”lille”, som at den er for ”stor”. Det har derfor været væsentligt at udarbejde en model, der i det mindste er matematisk retfærdig på konverteringstidspunktet.

Det bemærkes herudover, at PFA, som jeg forstår selskabet selv giver udtryk for, har de tilsynsmæssige frihedsgrader til at bestemme, i hvilket omfang der fremover skal tildeles Kollektiv KundeKapital til overførte kapitalpensioner, det vil sige til aldersforsikringer. PFA har således muligheden for at overføre præcis den andel, som efter forslaget afgiftsberigti-

ges, til de individuelle særlige bonushensættelser knyttet til de overførte kapitalpensioner (aldersforsikringer), der til sin tid udbetales skatte- og afgiftsfrit.