

Skatteministeriet
Den

J.nr. 2005-321-0014

Til

Folketingets Skatteudvalg

L 18 - Forslag til lov om ændring af pensionsafkastbeskatningsloven, pensionsbeskatningsloven, selskabsskatteoven og skattekontrolloven (Forenklet skatteopgørelse ved investeringer gennem skattetransparente juridiske personer, placering af rate- og kapitalpensioner i kommanditselskaber m.m.)

Hermed sendes i 5 eksemplarer svar på spørgsmål nr. 1-5, 8 og 9 af 1. november 2005.

Kristian Jensen

/Birgitte Christensen

Spørgsmål 1: Ministeren bedes bekræfte, at lovforslaget ikke giver mulighed for, at placere pensionsmidler i kommanditselskaber, som ejer ejendomme i Danmark eller i udlandet, og heller ikke i skibe, som udlejes på bareboat chartering og lignende?

Svar: Reglerne for placering af rate- og kapitalpensionsordninger er fastsat i Finanstilsynets bekendtgørelse om puljepension og andre skattebegünstigede opsparingsformer m.v. Det vil fremgå af den kommende, nye puljebekendtgørelse, at kommanditselskaber m.v. kun må placere sine midler i aktiver, som rate- og kapitalpensioner direkte kan placeres i, jf. puljebekendtgørelsens § 11, stk. 1 og 2. Det betyder, at rate- og kapitalpensioner, der er placeret i et kommanditselskab m.v., kan placeres i følgende:

- Kontantforrentet indlånskonto
- Obligationer, dvs. statsobligationer, realkreditobligationer og obligationer udstedt af Danmarks Skibskreditfond, indeksobligationer, erhvervsobligationer garanteret af den danske stat eller andre medlemsstater inden for EU eller af stater, som Fællesskabet har indgået aftale med, obligationer udstedt eller garanteret af danske kommuner, Grønland, Færøerne eller regionale og lokale myndigheder i andre lande inden for EU eller lande, som Fællesskabet har indgået aftale med.
- Skatkammerbeviser
- Aktier i unoterede aktie- og anpartsselskaber, konvertible obligationer og erhvervsobligationer
- Andele i investeringsforeninger og specialforeninger
- Andele i UCITS og non-UCITS med markedsføringstilladelse i Danmark
- Sparekassers beviser for garantikapital og andelskassers beviser for andelskapital, såfremt beviserne er omsættelige
- Andele i erhvervsudviklingsforeninger
- Hedgeforeninger
- Andele i kommanditselskaber, der udelukkende placerer sine midler i aktivtyper som nævnt i ovenstående punkter

Kommanditselskabet m.v. kan ikke anbringe sine midler i eksempelvis fast ejendom, skibe eller driftsmidler. For så vidt angår kommanditselskabets placering af

midler i unoterede selskaber, stilles der ikke krav til de aktiviteter, som det unoterede selskab må udøve. Det betyder, at det unoterede selskab kan beskæftige sig med eksempelvis udlejning af fast ejendom i Danmark eller i udlandet, udlejning af skibe eller lignende.

I den nye ordning for placering af rate- og kapitalpensioner i unoterede selskaber, der er trådt i kraft den 1. oktober 2005, stilles der heller ikke krav til, hvilke aktiviteter selskabet må udøve. Det vil sige, at sådanne selskaber kan beskæftige sig med eksempelvis udlejning af fast ejendom i Danmark eller i udlandet, udlejning af skibe eller lignende.

Der er i lovforslaget taget højde for den situation, at kommanditselskabet m.v. i strid med kravene i Finanstilsynets puljebekendtgørelse alligevel påbegynder erhvervsmæssig produktion. Lovforslaget indeholder således en regel om, at hvis det kommanditselskab m.v., hvori pensionsopsparereren har anbragt sin pensionsopsparing, investerer i andre aktivtyper end dem, der er i nævnt i Finanstilsynets puljebekendtgørelse, skal pensionsopsparereren sørge for, at kommanditselskabet inden for 3 måneder afhænder de pågældende aktiver. Sker det ikke, skal der betales afgift af ordningen.

Spørgsmål 2: Hvordan vil ministeren undgå, at den skattebegunstigelse som lovforslaget medfører, udnyttes til at investere i venner og bekendtes virksomheder?

Svar: Pensionsopsparereren må ikke have kontrol over det kommanditselskab, som vedkommende investerer i. Afgrænsningen af, hvornår en pensionsopsparer har kontrol over et selskab, sker efter et ejerkriterium, der i Finanstilsynets puljebekendtgørelse er defineret som mindst 25 pct.s ejerskab. Dette indebærer, at ved opgørelsen af pensionsopsparerens ejerandel medregnes ejerandele, som ejes af nærtstående til pensionsopsparereren, og ejerandele, som ejes uden for pensionsordningen. Derimod medregnes ikke ejerandele, som ejes af venner og bekendte til pensionsopsparereren.

Det ville blive særdeles vanskeligt at afgrænse den personkreds af venner og bekendte, hvis ejerandele i givet fald også skulle medregnes, efter objektive kriterier. Det er i øvrigt vigtigt at holde fast i, at formålet med ordningen er at sikre små og mellemstore virksomheder tilførsel af ny og kompetent kapital. Ud fra dette formål

ser jeg ikke noget principielt betænkeligt i, at pensionsopsparere får mulighed for at tilføre ny og kompetent kapital til kommanditselskaber m.v., som pensionsopspareren på forhånd har et vist kendskab til i kraft af personligt kendskab til en eller flere deltagere i det pågældende kommanditselskab m.v.

Spørgsmål 3: Ministeren bedes foretage en detaljeret provenuberegning samt afledte effekter over forslaget, som følge af en forøgelse af indskuddene på rate- og kapitalpensioner med henholdsvis 500 mio., 1 mia., 2 mia. og 5 mia. kr. efter vedtagelsen af lovforslaget?

Svar: Jævnfør bemærkningerne til det oprindelige initiativ i lovforslaget, L134, Folketingsåret 2004-05, består provenutabet ved en eventuel forøgelse af indskud i kapital- og ratepensionsordninger på kort sigt af det umiddelbare tab af skatteindtægter ved det øgede indskud i ordningerne. Der er ikke tale om et varigt tab, idet staten kompenseres af stigningen i den latente skat, der udløses, når pensionerne siden hen udbetales. Den varige provenuvirkning af et forøget indskud i kapital- og ratepensionsordninger består i, at afkastet heraf bliver beskattet lempeligere end kapitalindkomst, når det i øvrigt lægges til grund, at skattesatsen er ens på indbetalings- og udbetalingstidspunktet.

For hver 0,5 mia. kr., 1 mia. kr., 2 mia. kr. og 5 mia. kr. pensionsopsparingen med tiden øges som følge af placeringsmuligheden, udgør det varige provenutab henholdsvis ca. 10 mio. kr., 20 mio. kr., 40 mio. kr. og 100 mio. kr. årligt. Der antages her et årligt afkast før skat på 7 pct. og PAL-satsen på 15 pct. i stedet for en skattesats på ca. 45 pct. for frie midler.

Sker en sådan forøgelse af pensionsopsparingen gradvis, vil det umiddelbare provenutab i de første år udgøre ca. henholdsvis 100 mio. kr., 200 mio. kr., 400 mio. kr. og 1 mia. kr. Provenutabet vil i de efterfølgende år falde i takt med, at de ekstra indskud på kapital- og ratepensionsordninger kommer til beskatning.

Spørgsmål 4: Hvorfor er høringssvaret fra ToldSkat ikke kommenteret i lovforslagets bemærkninger?

Svar: Udarbejdelse af et lovforslag sker ofte i et tæt samarbejde mellem Skatteministeriet og SKAT (tidligere Told- og Skattestyrelsen). Det nærmere samarbejde

om et lovudkast kan ske på møder, ved uformelle, telefoniske drøftelser eller ved skriftlig korrespondance. I forbindelse med, at et lovudkast sendes i ekstern høring, sendes det også til SKAT. SKATs høringssvar oversendes til Skatteudvalget ligesom tilfældet er med indkomne høringssvar fra interesseorganisationer m.v.

Det er almindelig praksis, at Skatteministeriet ikke refererer og kommenterer høringssvar fra SKAT i lovforslagets almindelige bemærkninger, idet SKAT i denne relation betragtes som en del af Skatteministeriets concern.

Det skal for god ordens skyld understreges, at selvom høringssvar fra SKAT ikke kommenteres i lovforslagets almindelige bemærkninger i høringsskemaet, indgår dette – sammen med andre indkomne høringssvar – som grundlag for overvejelser om eventuelle ændringer af det lovudkast, der har været i høring, inden det fremsættes.

Spørgsmål 5: Ministeren bedes kommentere høringssvaret fra ToldSkat, og herunder angive om høringssvaret har givet anledning til ændringer i det endelige lovforslag?

Svar: Nedenfor gennemgås Told- og Skattestyrelsens høringssvar af 23. august 2005 til de enkelte dele af lovforslaget.

Ad. Forenklet skatteopgørelse ved investeringer gennem skattetransparente juridiske personer (nettoopgørelse for pensionsinstitutter)

25 pct.s grænsen

Told- og Skattestyrelsen anfører, at 25 pct.s grænsen i lovforslaget ikke understøttes af obligatoriske indberetninger, hvilket vil sige, at kontrollen alene kan foretages ved kontrol af/hos de skattepligtige.

25 pct.s ejergrænsen er efter høringen ændret til en betingelse om, at pensionsinstituttet ikke på noget tidspunkt i indkomståret må være concernforbundet med den skattetransparente juridiske person på den måde, som dette er defineret i § 5 i lov om finansiel virksomhed, dvs. at pensionsinstituttet ikke må have bestemmende indflydelse.

Der sker ikke automatisk indberetning af ejerforhold til told- og skatteforvaltningen, men told- og skatteforvaltningen kan kontrollere, om reglerne er overholdt, herunder kræve dokumentation for, at pensionsinstituttet i den konkrete situation opfylder betingelserne for nettoopgørelse.

Kontoførende investeringsforeninger

Told- og Skattestyrelsen foreslår, at betingelsen om, at alle medlemmer af en kontoførende investeringsforening skal anvende nettoopgørelsesprincippet, slettes, da kravet synes overflødig.

Betingelsen om, at alle medlemmer af en kontoførende investeringsforening skal anvende nettoopgørelsesprincippet, er taget ud af lovforslaget.

Komplementarer

Told- og Skattestyrelsen anfører, at 25 pct.s ejergrænsen ikke tager højde for, at pensionsinstituttet kan være komplementar i kommanditselskabet. Hvis det er meningen, at pensionsinstituttet kun skal kunne foretage investeringerne som kommanditist, bør dette fremgå udtrykkeligt af lovforslaget. Told- og Skattestyrelsen anfører desuden, at det bør fremgå af bemærkningerne, hvilke konsekvenser det har, hvis komplementaren deltager med et bestemt beløb i kommanditselskabets kapital.

Som nævnt er 25 pct.s ejergrænsen ændret til en koncernbetingelse. Det er nu anført i bemærkningerne, at pensionsinstituttet typisk ikke kan anvende nettoopgørelsesprincippet, hvis det er komplementar, fordi det i så fald normalt vil have bestemmende indflydelse.

Styrelsens bemærkninger har i øvrigt givet anledning til at præcisere i bemærkningerne, at beregningen af pensionsinstituttets skattepligtige afkast af andelen af den juridiske person foretages på baggrund af den juridiske persons samlede kapital, dvs. inklusiv den kapital, komplementaren eventuelt har indskudt i den juridiske person.

Ad. Placering af rate- og kapitalpensioner i kommanditselskaber

Generelt – unoterede aktier m.v. indberetningspligt

Styrelsen gør indledningsvis rede for indberetningspligterne for unoterede aktier i skattekontrolloven. Styrelsen anfører, at disse indberetningspligter betyder, at de i lovforslaget omtalt 25 pct.s grænser ikke kan understøttes af de obligatoriske indberetninger, hvilket vil sige, at kontrollen alene kan foretages ved kontrol af/hos de skattepligtige, foreningen eller opsparereren m.fl. Det må derfor antages, at lovforslaget medfører en øget lignings- og kontrolindsats.

Hertil bemærkes, at der ikke med lov nr. 423 af 6. juni 2005, hvorefter der blev fastsat en række skatteregler som opfølgning på adgangen til at placere rate- og kapitalpensioner i unoterede selskaber, blev indført indberetningspligt af oplysninger om unoterede aktier m.v. i pensionsordninger. Det sker heller ikke med lovforslaget.

Ordningen er tilrettelagt på den måde, at pensionsopsparereren ved placering af sin pensionsopsparring i et unoteret selskab skal overholde 25 pct.s ejergrænsen. Pengeinstituttet kan og skal ikke kontrollere, at pensionsopsparereren overholder ejergrænsen. Det vil i stedet være et anliggende for told- og skatteforvaltningen at kontrollere, om ejergrænsen er overholdt. Det fremgår i øvrigt af lovforslagets bemærkninger, at den del af forslaget, der angår placering af rate- og kapitalpension i kommanditselskaber m.v., vil blive fulgt op med en øget lignings- og kontrolindsats, der skønnes at indebære et ikke-nævneværdigt merårsværkforbrug.

Hæftelse/ejerandele

Styrelsen anfører, at der ikke er taget højde for, at komplementaren i et kommanditselskab hæfter ubegrænset, medens kommanditisterne kun hæfter for deres indskud. Styrelsen gør endvidere opmærksom på, at en kommanditselskabskontrakt kan give beslutningskompetencen til komplementaren alene. Hvis det er meningen, at pensionsopsparereren kun skal foretage investeringen som kommanditist, bør dette fremgå udtrykkeligt af lovforslaget.

Dette høringssvar har sammen med høringssvaret fra Københavns Kommune ført til ændringer. Det vil således i Finanstilsynets puljebekendtgørelse bl.a. blive fastsat, at en pensionsopsparer, der deltager som komplementar i et kommanditselskab m.v., ikke kan placere en del af sin pensionsopsparring i kommanditselskabet m.v. Det vil endvidere blive fastsat, at der ved kravet om, at der skal investeres mindst 100.000 kr. i kommanditselskabet m.v., forstås den faktiske indbetaling, som pen-

sionsopsparerer foretager, og ikke det beløb, som pensionsopsparerer hæfter med over for kommanditselskabet m.v.

§ 3 Pensionsbeskatningsloven

Styrelsen anfører, at det for så vidt angår overskridelse af 25 pct.s ejergrænsen og selvanmeldelsespligten må antages, at meddelelsen skal sendes til det pengeinstitut, der administrerer pensionsordningen. Dette kan bekræftes.

§ 4 Skattekontrolloven

Styrelsen anfører, at der bør stilles krav om, at pensionsopsparerer oplyser om størrelsen af den fulde andel (både i og uden for en pensionsordning) samtidig med, at der afleveres den dokumentation om ejerskabet til andelen i pensionsordningen, som der kræves i den nye § 11 E i skattekontrolloven.

Hertil bemærkes, at lovforslaget ikke indeholder krav om, at pensionsopsparerer skal oplyse om den *samlede* ejerandel i kommanditselskabet m.v. (dvs. både den ejerandel, som vedkommende har uden for pensionsordningen, og den ejerandel, som vedkommende har i kraft af, at pensionsmidler er anbragt i kommanditselskabet m.v.). Et sådant krav er ikke fundet nødvendigt.

Når en pensionsopsparerer ønsker at placere en del af sin pensionsopsparring i et kommanditselskab m.v., skal 25 pct.s ejergrænsen være overholdt. Det betyder, at pensionsopsparererens samlede ejerandel ikke må udgøre 25 pct. eller mere af den samlede kapital i kommanditselskabet.

Der foreslås i en ny bestemmelse i skattekontrollovens § 11 E en regel om, at en pensionsopsparerer, der anbringer en rate- eller kapitalpension i et kommanditselskab m.v., skal afgive dokumentation for ejerskabet til andelen af kommanditselskabet m.v. i pengeinstituttet.

Formålet med denne dokumentation er dels hensynet til pengeinstitutterne, idet dokumentationen kan tjene som bevis på, at pensionsopsparerer ejer en del af kommanditselskabet m.v., dels hensynet til at sikre korrekt beskatning efter pensionsafkastbeskatningsloven.

Spørgsmål 8: Ministeren bedes redegøre for indholdet i den verserende sag ved EF-domstolen, som er omtalt i lovforslagets bemærkninger, samt anføre, hvornår der kan forventes dom i sagen.

Svar: Kommissionen sendte i 1991 en åbningsskrivelse vedrørende den danske pensionsbeskatning. Denne blev fulgt op med en supplerende åbningsskrivelse i april 2000, og af en begrundet udtalelse i februar 2003. Her tilkendegav Kommissionen, at de danske pensionsbeskatningsregler strider mod EU-traktatens regler om fri bevægelighed for tjenesteydelser m.v. I sit svar på den begrundede udtalelse henholdt den danske regering sig til, at de danske regler er i overensstemmelse med EU-retten. Dette er EU-Kommissionen ikke enig i og stævtede i marts 2004 Danmark ved EF-Domstolen.

Efter de danske regler findes der to forskellige principper for beskatning af pensioner:

Et system uden fradragsret for indbetalinger, hvor udbetalinger er skattefrie. Dette gælder generelt uanset, om der er tale om en dansk eller udenlandsk pensionsordning. Et system med fradragsret for indbetalinger, hvor udbetalinger er skattepligtige. Dette gælder alene ved indbetaling til pensionsinstitutter med hjemsted i Danmark.

At der kun er mulighed for at få fradragsret for pensionsindbetalinger, hvis der indbetales på en dansk pensionsopsparing, udgør ifølge Kommissionen en begrænsning af den frie bevægelighed for tjenesteydelser m.v., som er i strid med EF-traktaten. Det er korrekt, at den danske lovgivning kan indebære hindringer for EF-traktatens regler for fri bevægelighed. Der er efter regeringens opfattelse imidlertid tale om restriktioner, der er begrundet i lovlige hensyn til at sikre sammenhængen i den danske beskatningsordning og skattekontrollens effektivitet.

Således har EF-Domstolen fastslået, at hensynet til sammenhæng i skattesystemet kan begrunde, at der ikke ydes fradrag til pensionsordninger i et andet medlemsland, jf. Bachmann-dommen (C 204/90). EF-domstolen har bekræftet princippet om sammenhæng i konklusionen i en af de seneste domme på området (dom af 3. oktober 2002, sag C-136/00, Danner). Den danske lovgivning bygger netop på dette princip om sammenhæng mellem fradragsret for indbetalinger og skattepligt for

udbetalinger, henholdsvis manglende fradrag for indbetalinger og skattefrihed for udbetalinger.

Kommissionen støtter i stævningen navnlig sin opfattelse på den omstændighed, at Danmark har indgået dobbeltbeskatningsoverenskomster med nogle lande, hvorefter der er mulighed for, at der gives fradrag for pensionsopsparing i det ene land, mens udbetalingerne alene beskattes i det andet land, f.eks. i tilfælde af flytning til Frankrig eller Spanien. Et sådant synspunkt, hvorefter man ikke kan påberåbe sig princippet om sammenhæng på grund af nogle bilaterale aftaler, der f.eks. følger OECD's modeloverenskomst, har efter regeringens opfattelse ingen støtte i retspraksis.

Skriftvekslingen i sagen er afsluttet. Det er vanskeligt at sige, hvornår en dom i sagen kan forventes afsagt.

Spørgsmål 9: Hvad er tidshorizonten for foretagelsen af den undersøgelse om 6 pct.'s tillægget, som ifølge lovforslaget bemærkninger vil blive foretaget? Ministeren bedes oversende resultaterne af undersøgelsen, når undersøgelsen er afsluttet.

Svar: Skatteministeriet har undersøgt, om tillægsprocenten på 6 pct. til den skattepligtige indkomst ved efterbeskatning af ekstraordinært store pensionsindbetalinger er af en tidssvarende størrelse. Resultatet af undersøgelsen gennemgås nedenfor.

Ved opsparing på fradragberettigede pensionsordninger fratrækkes det indskudte beløb i den skattepligtige indkomst. Hvis indskuddene har været ekstraordinært store i årene op til fraflytningen, efterbeskattes de ekstraordinært store indskudte beløb med tillæg af tillægsprocenten i indskudsåret. Tillægsprocenten beregnes for hvert år fra indskudsåret til fraflytningsåret.

Ved opsparing på en fradragberettiget ordning opnår opsparereren et større indskud på opsparingsordningen end ved fri opsparing. Mellem indskudstidspunktet og fraflytningsåret får opsparereren altså forrentet et beløb svarende til det, der skulle være betalt i skat, hvis der havde været tale om fri opsparing. Yderligere beskattes afkastet af pensionsopsparing med den lavere PAL-sats.

Tillægsprocenten tilsigtes derfor fastsat på et sådant niveau, at fordelene ved forrentningen af merbeløbet og den lavere afkastbeskatning udlignes, så der derfor ikke samlet opnås skattemæssige fordele ved at indskyde ekstraordinært store indskud på pensionsordninger før fraflytning. Samtidigt sikres det, at den tidligere fradragne indkomst med sikkerhed bliver beskattet ved at efterbeskatte fradragene. Det ville ikke nødvendigvis være tilfældet ved at beskatte et indestående på opsparringen, idet værdien af denne kan være blevet mindre. Eksempelvis ved større aktiekursfald.

Nedenfor i tabellen er vist et eksempel, hvor efterbeskatningen af pensionsopsparing ved fraflytning sammenlignes med en situation med opsparring i frie midler. Personen forudsættes at være topskatteyder, og afkastbeskatningen af frie midler antages at være ca. 45 pct. mod PAL-satsen på 15 pct. Der indskydes på en pensionsopsparing mod alternativt at indskyde 100.000 kr. i fri opsparring i år 0. Beløbet i tabellen angiver gevinsten ved at indskyde et ekstraordinært stort indskud i år 0 på en fradragsberettiget pensionsordning i stedet for at spare 100.000 kr. op i frie midler.

Samlet gevinst i kr.				
Afkast før skat, pct. p.a.	Udskydelse i år			
	1	2	3	4
8	3.585	8.124	13.686	20.346
6	467	1.470	3.039	5.205
5	-1.092	-1.812	-2.143	-2.066
4	-2.652	-5.065	-7.231	-9.141
2	-5.770	-11.480	-17.130	-22.718

Efterbeskatningen med tillægget bevirker, at de skattemæssige virkninger af de ekstraordinært store indbetalinger bliver neutraliseret, når det årlige afkast før skat er mellem 5 og 6 pct. Et nominelt gennemsnitligt afkast af denne størrelse anses ikke at være utidssvarende, når kapitalplaceringer foretages for en længere årrække.