

Philip Groes

Fra: Niels Kleis Frederiksen
Sendt: 7. september 2010 22:55
Til: Martin Ulrik Jensen; Otto Brøns-Petersen
Emne: VS: Pensionsloft.doc
Vedhæftede filer: Pensionsloft.doc

forsøg på at genberegne varig virkning af fuld fradragsbeskæring

mvh
kleis

8. september 2010
CISK/NKF

Virkning af loft over pensionsindbetalinger

Ifølge det materiale, der er udarbejdet til Skattekommissionen, vil en regel, der begrænser indbetalinger på alle pensionsordninger med løbende udbetalinger (dvs. rate-, liv- og indeksordninger) til 100.000 kr. per person medføre en beskæring af fradraget herfor på 9,6 mia. i gennemsnit i årene 2003-5.

Opregnet til 2010-niveau vha. nominelt BNP giver det en umiddelbar reduktion af nettoindbetalingerne med 11,3 mia.kr.

Pensionsindbetalingerne er dog steget noget mere, nemlig fra cirka 76 mia.kr. i snit i 2003-5 til 108,5 mia.kr. i 2010. Med udgangspunkt heri kan fradragsbeskæringen beregnes til $9,6 \cdot 108,5 / 76,0$ = cirka 13,7 mia.kr. i 2010-niveau.

I tabel 1 nedenfor er vist virkningerne på pensionsformue og skatteindtægter under følgende forudsætninger:

- Skatteregler efter skattereformen anvendes, dvs.
 - a) Skatteværdi af fradrag for indbetalinger = 52,3 pct.
 - b) Skat af udbetalinger = 50 pct. svarende til "progressionstab" på godt 2 pct.enheder
 - c) Gns. skat af personlig nettokapitalindkomst = 35 pct.
- Udbetalingerne fra pensionsordningerne svarer til 7 pct. af formuen årligt
- Den nominelle rente er 5,75 pct., inflationen er 1,8 og realvæksten 1,5 pct. årligt.
- De pensionsindbetalinger, der fradragsbeskæres, omlægges fuldt ud til fri opsparing, således at denne stiger svarende til faldet i pensionsformuen korrigeret for udskudt skat.

Det forudsættes således, at en lille del af de pensionsbidrag, der fradragsbeskæres, ville have genereret udbetalinger under topskattegrænsen. Der er formentlig tale om en lille overvurdering af det gennemsnitlige progressionstab.

Skatten på personlig nettokapitalindkomst afspejler, at nogle skatteydere har marginal skatteværdi af nettorenter på 25,5 pct., mens andre har 33,3 og atter andre har positiv nettokapitalindkomst og dermed en skattesats på op til 42 pct. 35 er dog nok lidt for højt sat.

Efter 27 år skifter ændringen i nettopensionsindbetalingerne fortegn, mens virkningen på skatteindtægterne er positiv i 38 år og herefter permanent negativ. På kort sigt styrkes skattegrundlaget svarende til i alt 5-7 mia. i provenu, mens der på (meget) langt sigt er tale om et fald på godt 1 mia.kr. årligt i 2010-niveau. Efter 30-40 år er de årlige bidrag til den samlede nutidsværdi meget lille.

På langt sigt reduceres pensionsformuen med 260 mia.kr. i 2010-niveau eller svarende til cirka 1/10.

Omregnet til en BNP-indeksret annuitet styrker fradragsbeskæringen de offentlige finanser svarende til varigt 1.435 mill.kr. eller rundt regnet 11 øre for hver kroners fald i pensionsindbetalingerne på kort sigt.

Tabel 1. Virkning på offentlige finanser ved reduktion af nettopensionsindbetalinger. Mill. 2010-kr.

År	Virkning på pensionsformue						Virkning på skatteindtægter					
	Fald i indbetalinger	Ændring i afkast adkast	Pensionsafkastskat	Fald i udbetalinger	Pensionsformue i alt	Ændring i nettoindbetalinger	Skat af nettoindbetalinger	Ændring i fri formue	Afkast af fri formue	Skat heraf	Ændring i skat i alt	NPV heraf
1	13.700	0	0	0	13.700	-13.700	7.165	6.850	394	138	7.303	6.906
2	13.700	762	114	928	26.679	-12.772	6.701	13.339	767	268	6.855	6.130
3	13.700	1.485	223	1.807	38.974	-11.893	6.261	19.487	1.121	392	6.431	5.438
4	13.700	2.169	325	2.640	50.623	-11.060	5.845	25.311	1.455	509	6.029	4.821
5	13.700	2.817	423	3.429	61.658	-10.271	5.450	30.829	1.773	620	5.648	4.271
6	13.700	3.431	515	4.177	72.112	-9.523	5.077	36.056	2.073	726	5.288	3.781
7	13.700	4.013	602	4.885	82.016	-8.815	4.722	41.008	2.358	825	4.946	3.344
8	13.700	4.564	685	5.556	91.398	-8.144	4.387	45.699	2.628	920	4.622	2.955
9	13.700	5.086	763	6.192	100.286	-7.508	4.069	50.143	2.883	1.009	4.315	2.609
10	13.700	5.581	837	6.794	108.707	-6.906	3.768	54.353	3.125	1.094	4.025	2.301
11	13.700	6.049	907	7.364	116.684	-6.336	3.483	58.342	3.355	1.174	3.750	2.027
12	13.700	6.493	974	7.905	124.242	-5.795	3.213	62.121	3.572	1.250	3.489	1.784
13	13.700	6.914	1.037	8.417	131.401	-5.283	2.957	65.701	3.778	1.322	3.242	1.567
14	13.700	7.312	1.097	8.902	138.184	-4.798	2.714	69.092	3.973	1.390	3.008	1.375
15	13.700	7.690	1.153	9.361	144.609	-4.339	2.484	72.305	4.158	1.455	2.786	1.204
16	13.700	8.047	1.207	9.797	150.696	-3.903	2.267	75.348	4.333	1.516	2.576	1.053
17	13.700	8.386	1.258	10.209	156.463	-3.491	2.061	78.232	4.498	1.574	2.377	919
18	13.700	8.707	1.306	10.600	161.926	-3.100	1.865	80.963	4.655	1.629	2.189	800
19	13.700	9.011	1.352	10.970	167.102	-2.730	1.680	83.551	4.804	1.681	2.010	695
20	13.700	9.299	1.395	11.321	172.005	-2.379	1.505	86.003	4.945	1.731	1.841	602
21	13.700	9.572	1.436	11.653	176.650	-2.047	1.339	88.325	5.079	1.778	1.681	519
22	13.700	9.830	1.475	11.967	181.051	-1.733	1.181	90.525	5.205	1.822	1.529	447
23	13.700	10.075	1.511	12.265	185.220	-1.435	1.032	92.610	5.325	1.864	1.385	383
24	13.700	10.307	1.546	12.548	189.169	-1.152	891	94.584	5.439	1.904	1.249	326
25	13.700	10.527	1.579	12.815	192.910	-885	757	96.455	5.546	1.941	1.119	277
26	13.700	10.735	1.610	13.069	196.455	-631	631	98.227	5.648	1.977	997	233
27	13.700	10.932	1.640	13.309	199.813	-391	511	99.906	5.745	2.011	881	195
28	13.700	11.119	1.668	13.537	202.994	-163	397	101.497	5.836	2.043	772	161
29	13.700	11.296	1.694	13.752	206.008	52	289	103.004	5.923	2.073	668	132
30	13.700	11.464	1.720	13.956	208.863	256	187	104.431	6.005	2.102	569	106
31	13.700	11.623	1.743	14.150	211.567	450	90	105.784	6.083	2.129	476	84
32	13.700	11.773	1.766	14.333	214.130	633	-1	107.065	6.156	2.155	387	65
33	13.700	11.916	1.787	14.506	216.557	806	-88	108.279	6.226	2.179	304	48
34	13.700	12.051	1.808	14.671	218.857	971	-170	109.428	6.292	2.202	224	34
35	13.700	12.179	1.827	14.827	221.035	1.127	-248	110.518	6.355	2.224	149	21
500	13.700	14.482	2.172	17.630	260.241	3.930	-1.650	130.120	7.482	2.619	-1.204	0

I tabel 2 er vist resultaternes følsomhed overfor skattesatserne ved ind- og udbetaling samt på personlig kapitalindkomst.

Tages der udgangspunkt i reglerne før skattereformen, styrker fradragsbeskæring skatteindtægterne med varigt 840 mill.kr., når der forudsættes symmetrisk topskat samt negativ nettokapitalindkomst og dermed en skatteværdi af det formueafkast, der flyttes ud af pensionssektoren, på 33,3 pct.

Ved et "progressionstab" (altså for staten) på 3 pct.enheder øges mer-provenuet med knap 500 mill.kr. varigt og yderligere 300 mill.kr., hvis den gennemsnitlige skattesats på kapitalindkomst sættes til 40 pct.

Tabel 2. Varig virkning ved forskellige forudsætninger med hensyn til skattesatser.

	Varig provenuvirkning	
	Mill.kr.	Øre per kroners reduktion i nettoindbetalinger i 2010
<i>Gamle regler</i>		
Marginalskat 59 pct. på ind- og udbetalinger og 33,3 pct. skat på personlig nettokapitalindkomst	840	6,1
Do. med "progressionstab" på 3 pct.enheder	1.317	9,6
Do. med 40 pct. skat på personlig nettokapitalindkomst	1.632	11,9
<i>Nye regler</i>		
Marginalskat 52,3 pct. på ind- og udbetalinger og 25,5 pct. skat på personlig nettokapitalindkomst	578	4,2
Do. med "progressionstab" på 2,3 pct.enheder	925	6,7
Do. med 35 pct. skat på personlig nettokapitalindkomst	1.434	10,5

Regnes der med udgangspunkt i reglerne efter skattereformen giver fradragsbeskæring anvendt på alle ordninger som nævnt knap 1½ mia.kr. varigt. Heraf skyldes dog de 500 mill.kr. progressionstab, når dette helt skønsmæssigt sættes til 2,3 pct.enheder.

Ved symmetrisk (top)skat på ind- og udbetalinger samt skatteværdi af de marginale renteindtægter på 25,5 pct. – dvs. det langsigtede niveau for skatteydere med nettorenteudgifter efter skattereformen – er provenuvirkningen lidt under 600 mill.kr. varigt.

Både før og efter reformen er provenuvirkningen 11-12 øre per kroners reduktion i indbetalingerne, når der tages summarisk hensyn til, at en del skatteydere har positiv nettokapitalindkomst, samt at en lille del af de fradragsbeskårne indbetalinger ville have medført udbetalinger under topskattegrænsen.

I det omfang reduktionen af indbetalinger til pensioner med løbende udbetalinger modsvares af øgede kapitalpensioner, mindskes provenuvirkningerne potentielt ganske meget. Men der vil fortsat være tale om en positiv effekt, fordi der nu omlægges fra ordninger med "progressionstab" til "progressionsforøgelse" i den forstand, at marginals-katten på indbetalinger til kapitalpensioner er mindre (37,3 efter reformen) end marginals-katten på udbetalingerne (40 pct. før og efter reformen).

Philip Groes

Fra: Johan Suenson

Sendt: 7. september 2010 20:47

Til: 'Simon Kjær Poulsen'

Emne: Pressemeddelelse om pensionsloft

Hej Simon

Denne pressemeddelelse blev udsendt i eftermiddag

<http://www.fm.dk/Nyheder/Pressemeddelelser/2010/09/20100907%20S%20blander%20pensionsformer%20sammen.aspx>

Jeg kunne stadig godt blive klogere på div beregninger. Lad os tales ved i morgen.

Mvh
Johan



FINANSMINISTERIET

Johan Suenson
Specialkonsulent, CISK
Telefon (+45) 33 92 33 33
Direkte telefon (+45) 33 95 45 72
Personlig e-post jsu@fm.dk

S blander pensionsformer sammen

07.09.2010

I forbindelse med førstebehandlingen af FFL2011 er der blevet rejst spørgsmål om Finansministeriets vurdering af S og SF's forslag om at indføre loft over pensionsopsparingen, og hvordan det hænger sammen med oplysninger i Økonomisk Redegørelse fra maj 2009.

Finansminister Claus Hjort Frederiksen siger:

- *"Der er rejst spørgsmål ved vores provenuskøn for S og SF's forslag om et loft på 100.000 kr. for pensionsindbetalinger, og hvordan det hænger sammen med oplysninger i Økonomisk Redegørelse fra maj 2009 på s. 185.*
- *Oplysningerne i Økonomisk Redegørelse angiver det provenu, som man får ind ved at indføre det loft over ratepensioner, som er vedtaget (jf. Forårspakke 2.0.)*
- *Når Finansministeriet har vurderet, at dette loft over ratepensioner giver større provenu end S og SF's forslag, som vedrører andre skattepligtige pensionsindbetalinger – især livrenter – så er der en enkel grund til det.*
- *Det skyldes simpelthen, at der er flest indbetalinger til ratepension, som er over 100.000 kr. Skattegrundlaget er derfor størst med det loft over ratepensioner, som regeringen indførte med forårspakken 2.0.*
- *I analyser i Skattekommissionen blev det således vurderet, at der samlet var indbetalinger til ratepensioner på 7 mia. kr., som oversteg loftet på de 100.000 kr.*
- *Analysen viste desuden, at der var yderligere 3 mia. kr. i indbetalinger på andre skattepligtige pensionsordninger, som oversteg 100.000 kr.*
- *Og S og SF's forslag går netop ud på at udvide loftet til disse andre ordninger.*
- *Dvs. at provenuet fra S og SF's forslag derfor må være mindre end det provenu, som opnås med loftet over ratepensioner."*

[Top](#)

Philip Groes

Fra: Niels Kleis Frederiksen

Sendt: 7. september 2010 20:05

Til: Martin Ulrik Jensen; Peter Schultz-Møller

Emne: SV: Vi møder i morgen kl. 8 og tjekker det. Burde ikke tage lang tid.

smukt

takker

Fra: Martin Ulrik Jensen (DEP) [mailto:MUJ@oem.dk]

Sendt: 7. september 2010 19:18

Til: Niels Kleis Frederiksen; Peter Schultz-Møller

Emne: Vi møder i morgen kl. 8 og tjekker det. Burde ikke tage lang tid.

Martin Ulrik Jensen
Kontorchef
Økonomi- og Erhvervsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Tlf. 33 92 41 18
Mail: muj@oem.dk

Philip Groes

Fra: Martin Ulrik Jensen

Sendt: 7. september 2010 19:18

Til: Niels Kleis Frederiksen; Peter Schultz-Møller

Emne: Vi møder i morgen kl. 8 og tjekker det. Burde ikke tage lang tid.

Martin Ulrik Jensen
Kontorchef
Økonomi- og Erhvervsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Tlf. 33 92 41 18
Mail: muj@oem.dk

Philip Groes

Fra: Niels Kleis Frederiksen
Sendt: 7. september 2010 17:32
Til: Otto Brøns-Petersen
Emne: VS: Skattekommission - loft over indbetalinger til ratepensioner og ophørende livrenter
Vedhæftede filer: Materialenummer 19.pdf; Materialenummer 52.doc; Materialenummer 99.doc

tallene står på side 8 + 9 i bilag 52

mvh
kleis

Fra: Peter Schultz-Møller
Sendt: 7. september 2010 13:54
Til: Niels Kleis Frederiksen
Emne: Skattekommission - loft over indbetalinger til ratepensioner og ophørende livrenter

Mat.nr 19. jf. bilag 2 (findes desværre kun i pdf-format, men tekst kan kopieres)

Mat.nr. 52: jf. afsnit 3.2

Mat.nr. 99 (vist ikke nye informationer om virkninger af loft)

Mvh.
Peter



FINANSMINISTERIET

Peter Schultz-Møller
Kontorchef
CAFO (Center for arbejdsmarkedsforhold, fordeling og overførselsindkomster)
Telefon (+45) 339 23333
Direkte telefon (+45) 339 24053
E-post fm@fm.dk
Personlig e-post PSM@fm.dk
Hjemmeside www.fm.dk

UDKAST

Materialenummer: 19

Dato: 9. april 2008

Pensionsbeskatning

1. Indledning

En meget stor del af pensionsopsparingen finder sted i såkaldt bundne ordninger, hvorfra det i princippet først er muligt at hæve midler ved pensionering eller ved en given alder¹. Det er muligt at spare op til pensionen på anden vis – ved køb af værdipapirer, i form af egenkapital i en virksomhed eller ved investering i fast ejendom. Dette notat, samt bilag, beskæftiger sig udelukkende med beskatningsforhold vedrørende bunden pensionsopsparing. Pensionsopsparingsens struktur og fordeling er beskrevet i bilag 1.

Nogle pensionsordninger er arbejdsgiveradministrerede, og obligatoriske for medlemmerne i kraft af et ansættelsesforhold. Andre er privattegnede ordninger, som enten supplerer eller erstatter arbejdsgiveradministrerede ordninger. Fælles for de bundne ordninger er, at der gives fradrag for indbetalinger i indkomstopgørelsen til personbeskatning. Der betales dog arbejdsmarkedsbidrag på indbetalingstidspunktet. Til gengæld beskattes udbetalingerne fra pensionsordninger. I opsparingsperioden beskattes det løbende afkast efter reglerne i pensionsafkastbeskatningsloven.

Uanset hvem der administrerer pensionsopsparingen, og om den er obligatorisk eller ej, er der tre hovedtyper af pensionsordninger: Kapitalpensioner, ratepensioner samt løbende ordninger, også kaldet livrenter.

Beskatningen og fradragsforholdene afhænger af, om en pensionsordning har løbende udbetalinger (ratepension og livrente) eller har form af en kapitalpension², jf. afsnit 3. Beskatningen af ATP/SP-pensionsordninger afviger ikke fra det regelsæt, der gælder for andre typer af pensionsopsparing.

Med nugældende regler beskattes det løbende afkast, uanset opsparingsform, med 15 pct., jf. afsnit 2.

Folkepensionen, der er en skattefinansieret pay-as-you-go ordning, sikrer den grundlæggende forsørgelse for alle ældre, der opfylder det forudgående bopælskrav. Formålet med de to andre søjler i ældreforsørgelsen – de private arbejdsmarkedspensionsordninger og privat frivillig pensionsopsparing – er at sikre en passende dækningsgrad, forstået som forholdet imellem den disponible indkomst før og efter tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. Det danske 3-søjlesystem for ældreforsørgelse indebærer, at de offentlige finanser fremover i stigende grad aflastes igennem fund'ede pensionsordninger finansieret ved

¹ Kapital- og ratepensioner, der hævnes 'i utide' (efter nærmere angivne regler) pålægges en afgift på 60 pct.

² Der er også en formel forskel på, hvordan arbejdsgiveradministrerede og privattegnede ordninger bliver behandlet i skattesystemet. Ved arbejdsgiveradministrerede ordninger er der såkaldt bortseelsesret, mens skatteydere ved privattegnede ordninger skal selvangive fradragene.

forudgående privat opsparing. Ud fra denne erkendelse er der et ønske om en fortsat skattemæssig begunstivelse af pensionsopsparingen.

Skattebegunstigelsen af pensionsopsparing er faldet markant gennem de seneste årtier og knytter sig i dag til, at afkastet i pensionssektoren er lavere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle formue (skatten på negativ kapitalindkomst er det almindelige benchmark). Herudover kan pensionsindskud fradrages på indbetalingstidspunktet, hvilket indebærer en begunstivelse, såfremt den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet er lavere end fradragsværdien på indbetalingstidspunktet. Da pensionsudbetalinger fra løbende ordninger bliver modregnet i de offentlige ydelser, eksempelvis socialpension og boligydelse, indebærer forskelle i beskatningsprocenterne på ind- og udbetalingstidspunkterne samlet set næppe nogen begunstivelse af betydning, jf. afsnit 4.

2. Afkastbeskatning

Indtil 1983 beskattedes det løbende afkast af pensionsopsparinger (i bundne ordninger) ikke. Realrenteafgiften indførtes fra og med 1984. Afgiftssatsen fastsattes årligt på baggrund af dels afkastprocenten af børsnoterede obligationsbeholdninger i visse af de store realrenteafgiftspligtige institutioner ét år før afgiftsårets begyndelse og dels gennemsnittet af de to foregående års prisstigningstakter³, jf. tabel 1. Store dele af afkastet i pensionsordningerne var dog undtaget for beskatning, inkl. afkast af opsparing foretaget før 1983 samt afkast af aktier, indeksobligationer og fast ejendom.

Tabel 1. Realrenteafgiftssats for afgiftsårene 1984-1999, udvalgte år

Afgiftsår	1984	1987	1990	1993	1996	1999
	----- pct. -----					
Afkastprocent	18,46	16,05	14,10	13,09	9,98	8,28
Prisstigningsprocent	7,17	3,21	4,18	2,86	1,67	1,89
Realrenteafgiftssats	40,5	56,9	44,0	50,1	47,1	33,8

Kilde: Skatteministeriet, 2002.

Provenuet af realrenteafgiften fluktuerede med variationen i hhv. renteniveaueu og inflationen, jf. tabel 2.

Tabel 2. Afgiftstilsvaret af realrenteafgiften 1984-1999, udvalgte år

1984	1987	1990	1993	1996	1997	1998	1999
----- mia. kr. -----							
5,2	16,6	16,9	23,5	22,2	20,2	15,2	21,1

Anm.: Inkl. 5 procents afgiften på aktieafkast.

Kilde: www.skm.dk samt Skatteministeriet, 2002.

Fra realrenteafgiftens indførelse og indtil 1999 foretoges en række ændringer i afgiftspligten. Blandt de væsentligste var, at afkast af fast ejendom blev afgiftspligtigt fra 1986, at afkast af investeringsbeviser blev omfattet fra 1995, samt at der fra 1998 indførtes en særlig afgift af aktier på 5 pct. af afkastet.

³ For en nærmere beskrivelse af beregningen af realrenteafgiftssatsen; se *Skatteministeriet, 2002*.

Som led i Pinsepakken afløstes realrenteafgiften med virkning fra 2000 af pensionsafkastbeskatningen. Ændringen skal ses på baggrund af den lave og stabile inflation igennem 1990'erne, som overflødiggjorde en rentefhængig afgiftssats.

I 2000 var den faste skattesats for obligationsafkast mv. 26 pct., mens satsen på 5 pct. for aktieafkast mv. videreførtes. Allerede med virkning fra 2001 omlagdes beskatningsprocenterne imidlertid til en ensartet sats på 15 pct. af alt afkast. Formålet hermed var dels at mindske beskatningens forvriddning af formuesammensætningen, dels at lette pensionskassernes rentegarantiproblem, jf. senere, gennem nedsættelsen af beskatningen af obligationsafkast mv. Samtidig indførtes fradrag for faktiske omkostninger til formueforvaltning⁴.

Også pensionsafkastbeskatningsloven er siden indførelsen løbende blevet revideret mhp. øget harmonisering og lettelse af administrative byrder. Senest er loven ændret for at tage højde for udfaldet af en EU-dom vedr. fradragsret for pensionsindbetalinger placeret udenfor Danmark, jf. afsnit 5.

Provenuet af pensionsafkastbeskatningen fluktuerer med den nominelle forrentning af pensionsformuen. Provenuet er således relativt volatilt, fordi beskatningen sker efter lagerprincippet og dermed afhænger af ikke realiserede afkast på pensionskassernes aktiver, jf. tabel 3. Det strukturelle provenu skønnes at udgøre ca. 1,2 pct. af BNP i dag (ved et såkaldt "normalafkast" på aktier og obligationer) og vil alt andet lige forøges i takt med den voksende pensionsformue, jf. forudsætningerne i 2015-planen.

Tabel 3. Provenu af pensionsafkastskatten, 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*
----- mia. kr. -----								
14,9	2,3	3,2	7,3	25,0	38,1	12,5	7,2	10,4

Anm.: * Skøn februar 2008.

Kilde: www.skm.dk.

Beskatningen af pensionsafkastet er med 15 pct. lavere end den nuværende beskatning af anden kapitalindkomst⁵, eksempelvis renteindtægter af fri opsparing og aktieindkomst, jf. notat om kapitalindkomstbeskatning.

I forbindelse med eventuelle overvejelser om en ændring af pensionsafkastskattesatsen, må spørgsmålet om pensionsinstitutternes pensionsgarantier tages i betragtning, jf. boks 1. Hovedparten af pensionsaftalerne, der blev indgået imellem 1982 og 1994, har en pensionsgaranti på typisk 4,5 pct. efter skat⁶. Det skønnes, at ultimo 2006 var ca. 55 pct. af liv- og pensionshensættelser i livsforsikringselskaber og tværgående pensionskasser omfattet af en pensionsgaranti baseret på en grundlagsrente over 4 pct., ifølge skøn foretaget af Finanstilsynet.

⁴ I realrenteafgiftsberegningen indtil og med 1999 gaves der et teknisk fradrag på 1 pct. af afgiftssatsen til dækning af formueadministrationsomkostninger.

⁵ Pensionsafkast lagerbeskattes, i modsætning til aktieindkomst der realisationsbeskattes.

⁶ I aftalerne fra før indførelsen af realrenteafgiften skelnedes, ifølge sagens natur, ikke imellem før-skat og efter-skat afkast.

Boks 1. Pensionsgarantier

Pensionsinstitutterne solgte i perioden 1982-1994 livrenter med løfte om en garanteret forrentning, enten i form af en garanteret årlig forrentning (rentegaranti) eller garanteret gennemsnitlig forrentning (ydelsesgaranti). Den garanterede rente fastsattes i mange tilfælde til 4,5 pct. efter skat. De store rentefald igennem 1980'erne og 1990'erne medførte, at de foretagne pensions- og præmieindbetalinger ikke i alle tilfælde har været tilstrækkelige til at sikre de givne efter-skat garantier.

Det grundlæggende problem med pensionsgarantierne er, at der er et misforhold imellem varigheden på pensionsforpligtelserne og på aktiverne. Pensionsinstitutterne har meget begrænsede muligheder for at løse problemet med pensionsgarantierne på de gamle ordninger.

Oven i problemet med rentegarantierne i lyset af det faldende renteniveau, kommer effekterne af de allerede indtrufne samt forventede forøgelse af middellevetiden som indebærer, at udbetalingsperioden i livrenteordningerne bliver længere end hvad selskaberne regnede med, da rentegarantierne blev udstedt.

Kilde: Økonomi- og erhvervsministeriet m.fl., maj 2003.

3. Fradrag for indbetalinger og beskatning af udbetalinger

I dansk skattelovgivning gives der fradrag for pensionsindskud på indbetalingstidspunktet, mens udbetalinger beskattes. Både fradragsværdien og den efterfølgende beskatningsform afhænger af pensionstypen, jf. boks 2.

Boks 2. Pensionsformer og fradrags-, henholdsvis beskatningsregler

Kapitalpensioner: Der er loft over det årlige indskud. Pensionen udbetales som et engangsbeløb, der er omfattet af en afgift på nu 40 pct.⁷ Indeståender på kapitalpensioner har betydning for beregning af efterløn, men *ikke* for den sociale pensions størrelse.

Ratepensioner: Pensionen udbetales i rater over en på forhånd fastlagt periode, typisk 10 år. Udbetalingerne er almindelig skattepligtig indkomst og kan dermed også få betydning for størrelsen af den sociale pension. Hvis ejeren dør i løbet af udbetalingsperioden tilfalder den resterende pension arvingerne.

Livrenter: Pensionen har form af en livsvarig ydelse. Udbetalinger er almindelig skattepligtig indkomst, og har dermed betydning for bl.a. den sociale pensions størrelse.

Uanset opsparingsform bliver der afregnet arbejdsmarkedsbidrag på indbetalingstidspunktet.

Ændringerne i regler om fradrag for og beskatning af forskellige pensionsopsparingsformer siden 1986 gennemgås skematisk i tabel 4.

⁷ Dog 25 pct. vedrørende udbetalinger, der hidrører fra indbetalinger foretaget inden 1. januar 1980.

Tabel 4. Skattemæssig behandling af pensionsind- og udbetalinger, 1986-2008

År	Fradrag på indbetalingstidspunktet	Beskatning på udbetalings- tidspunktet
Kapitalpensionsordninger		
Indtil og med 1986	Fradrag i skattepligtig indkomst, maks. i 1986 73 pct. Frem til 1986 voksede det maksimale årlige fradrag for indskud gradvist til 80.600 kr.	Fast afgift på 25 pct. vedr. indbetalinger foretaget før 1. januar 1980, hhv. 40 pct. vedr. indbetalinger foretaget efter 1. januar 1980.
1987-1998 <i>1. skattereform</i> <i>Ny Kurs</i>	Fradrag på alle progressionstrin, maks. i 1993 68 pct., i 1994 65 pct. og i 1998 59 pct. Ikke fradrag for arbejdsmarkedsbidrag. Årligt fradrag begrænses til 25.000 kr. i 1987 voksende til ca. 35.000 kr. i 1998.	
1999- <i>Pinsepakken</i>	Ikke længere fradrag i topskatten. Fradragsværdi reduceres til ca. 39-45 pct. i 2008.	
Løbende ordninger – ratepensioner og livrenter		
Indtil og med 1986	Fradrag i skattepligtig indkomst, maks. i 1986 73 pct. 'Ubegrænset indskud' – dog er årets personlige indkomst overgrænse.	Beskattes som personlig indkomst, det vil sige på alle progressionstrin. Ikke omfattet af arbejdsmarkedsbidrag.
1987- <i>1. skattereform</i> <i>Ny Kurs</i> <i>Pinsepakken</i>	Fradrag i personlig indkomst på alle progressionstrin, maks. i 1993 68 pct., i 1994 65 pct. og i 1998 59 pct. Fradragsværdi i 2008 39-58 pct. Ikke fradrag for arbejdsmarkedsbidrag. 'Ubegrænset indskud' – dog er årets personlige indkomst overgrænse.	Modregnes, på lige fod med anden indkomst, i pensions-tillæg, supplerende pensions-ydelse, personligt tillæg samt boligydelse. For førtidspensionister tillige modregning i folkepensionens grundbeløb.

Anm.: Hensættelser til engangsudbetalinger i arbejdsmarkedspensioner med løbende udbetalinger er omfattet af samme regelsæt som kapitalpensioner, og årligt loft over indbetalinger gælder summen af begge typer.

Den samlede skattebegunstigelse af pensionsopsparing er reduceret væsentlig siden 1985. Ændringerne i beskatningsreglerne har været størst for kapitalpensionsordninger.

For både kapitalpensionsordninger og ordninger med løbende udbetalinger er der sket en generel sænkelse af beskatningsprocenterne på alle progressionstrin i perioden. For indbetalinger, der finder sted fremover, påvirkes fradragsværdien og den efterfølgende beskatning parallelt, men for indbetalinger til løbende ordninger, der fandt sted inden, eller imellem skattereformerne, medfører de lavere skatteprocenter en begunstigelse.

Den skattemæssige begunstigelse af opsparing i kapitalpensionsordninger er faldet i periodens løb, dels fordi kapitalpensionsafgiften ændredes fra 25 til 40 pct. med virkning for indskud foretaget efter 1. januar 1980, dels fordi fradragsværdien som led i Pinsepakken begrænsedes til kommune-, bund-, og mellemskatteniveauet.

Med hensyn til de løbende ordninger er den relative fradragsværdi bevaret, i og med der fortsat gives fradrag på alle progressionstrin. Til gengæld har de stedfundne ændringer i reglerne for modregning i forskellige sociale ydelser dæmpet den skattemæssige begunstiggelse af pensionsopsparing, jf. afsnit 4.

I 2005 udgjorde de samlede fradrag (herunder bortseelsesret) for pensionsindskud omkring 97,7 mia. kr. For kapitalpensionsordningerne var fradraget godt 16 mia. kr. Udbredelsen af kapitalpensionsordninger er mindsket siden 1998, hvilket skal ses i lyset af de nævnte reduktioner i skattebegunstigelsen af kapitalpensioner.

I 2005 blev der indbetalt knap 75 mia. kr. på pensionsordninger med løbende ordninger, heraf sker 80 pct. til arbejdsgiveradministrerede ordninger. Hertil kommer indbetalinger til ATP på i alt 6,7 mia. kr., jf. tabel 5.

Tabel 5. Samlede fradrag for pensionsindbetalinger, 1998-2007

	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- <i>Mia. kr.</i> -----							
Kapitalpensionsordninger	20,2	15,3	15,2	15,3	15,6	16,3	16,8	17,3
- Privattegnede	11,3	7,7	7,0	7,0	7,1	7,5	7,7	7,6
- Arbejdsgiveradministrerede	9,0	7,6	8,2	8,3	8,5	8,8	9,1	9,6
Ordninger med løbende ordninger	29,6	41,9	52,4	58,2	66,5	75,9	84,8	90,8
- Privattegnede	5,9	8,5	10,2	10,7	12,8	16,0	16,7	16,6
- Arbejdsgiveradministrerede	23,8	33,3	42,2	47,5	53,6	59,9	68,1	74,2
ATP og SP	12,5	13,2	14,0	14,3	6,7	6,7	7,2	7,3
I alt	62,3	70,3	81,5	87,8	88,8	98,9	108,8	115,4

Anm.: Pensionsindskud er opgivet efter fradrag for arbejdsmarkedsbidrag. Ved arbejdsgiveradministrerede ordninger er der bortseelsesret, mens skatteydere ved privattegnede ordninger skal selvangive fradragene. Fradragsretten for privattegnede pensionsordninger med løbende eller ratevise udbetalinger er undergivet begrænsninger, idet fradragene skal fordeles over en 10 års periode, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år, eller hvis der foretages engangsindskud. Der kan dog altid foretages et fradrag på op til 44.500 kr. (2008-niveau).
Kilde: www.skm.dk.

Mens der er en beløbsgrænse for det årlige indskud på kapitalpensionsordninger, er den eneste begrænsning på indskud i løbende ordninger, at der maksimalt gives fradrag for et beløb svarende til årets personlige indkomst⁸.

Fra tid til anden er der blevet fremsat forslag⁹ om, af fordelingsmæssige årsager, ligeledes at indføre et loft på eksempelvis 100.000 kr. over det årlige beløb, der kan indbetales på løbende pensionsordninger. Forslagets konsekvenser er nærmere beskrevet i bilag 2.

4. I hvilket omfang er pensionsopsparing begunstiget via skattesystemet?

Der sker en skattemæssig begunstiggelse af pensionsopsparing, da afkastbeskatningen i pensionssektoren er lavere end beskatningen af husholdningernes øvrige finansielle formue.

⁸ Der gælder dog særligt gunstige regler i forbindelse med selvstændiges indskud i forbindelse med ophør af selvstændig virksomhed.

⁹ Blandt andet fra Socialdemokraterne, Radikale Venstre og DJØF.

Fradraget for pensionsindskud på indbetalingstidspunktet indebærer derimod kun en begunstiging, hvis den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet er lavere end skatteværdien af fradraget på indbetalingstidspunktet.

For enlige, særligt i lejebolig, men også i ejerbolig, samt for par i lejebolig gælder det, at den sammensatte beskatning svarer til topskatteniveauet (59 pct.) for stort set alle niveauer af supplerende indkomst¹⁰. For helt små supplerende indkomster er både den sammensatte marginal- og gennemsnitsskat dog noget lavere end topskattesatsen, ligesom der er et lille interval omkring supplerende indkomster på ca. 275.000 kr., hvor den sammensatte marginalskat svarer til mellemskattesatsen, men hvor gennemsnitsbeskatningen ikke desto mindre er høj, jf. figur 1a-d.

Kun for par i ejerbolig er den sammensatte marginalbeskatning noget lavere i hele intervallet frem til, at topskatten sætter ind. For par i lejebolig er det også tilfældet i dele af intervallet under topskattegrænsen, men ikke desto mindre er gennemsnitsbeskatningen ikke langt fra topskatteniveauet i hele intervallet.

Dermed sker der en omfattende aftrapning af pensionsydelse henover et meget langt indkomstinterval. Modregningen indebærer, at de skattefinansierede ældreudgifter målrettes lavindkomstgrupper, men skærper samtidig skattekillen. Modregningen er forøget med indførelsen af og de successive forhøjelser af den supplerende pensionsydelse ('ældrechecken'), som har gjort en større andel af folkepensionen indkomstafhængig, samtidig med, at modregningen finder sted allerede ved små supplerende indkomster. I forbindelse med Ny Kurs gennemførtes en omlægning af folkepensionen som, især for enlige pensionister, medførte, at en markant større andel af folkepensionen blev indkomstafhængig.

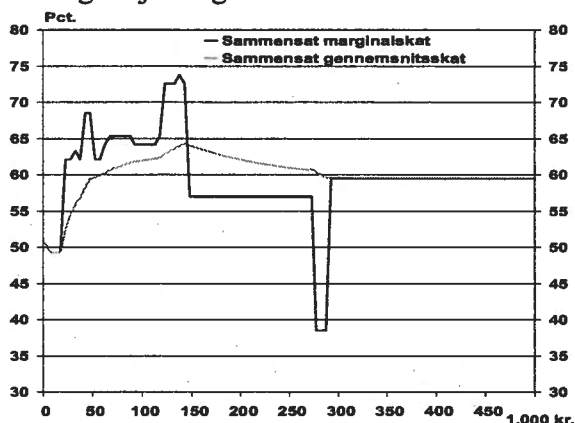
I 2015-fremskrivningen styrker den samlede ydelsesmodregning skønmæssigt de offentlige finanser svarende til en varig merindtægt fra og med i år på knap 5 mia. 2008-kr. (ekskl. afledte virkninger på afgifter mv.). Der er altså tale om en ikke ubetydelig modregning af ydelser.

Den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet skal sammenholdes med, at en stor andel af befolkningen har en skattemæssig værdi af fradraget for pensionsindbetalinger svarende til kommune- og bundskattesatsen Skønmæssigt gælder dette for stort set alle overførselsmodtagere, stort set alle delvist beskæftigede samt ca. 6 ud af 10 fuldt beskæftigede. For disse grupper er der ikke tale om en skattemæssig begunstiging som følge af forskelle i beskatningsprocenter på ind- og udbetalingstidspunktet, men tværtimod om en ikke ubetydelig skattesanktion, som i mange tilfælde ikke kompenseres af den lavere afkastbeskatning. Den skattemæssige behandling skal ses i sammenhæng med at der via det skattefinansierede pensionssystem er en relativt høj dækningsgrad for personer, der har lave indkomster i de erhvervsaktive år.

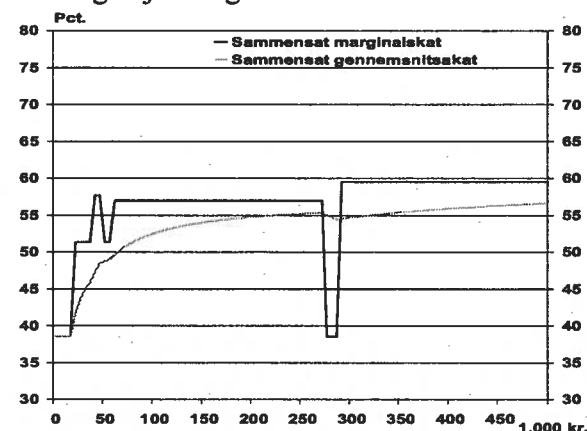
¹⁰ Det kan oplyses, at i 2000 fordelte pensionistfamilierne sig således: Ca. 26 pct. af familierne udgjordes af enlige i ejerbolig, ca. 47 pct. var enlige i lejebolig, ca. 16 pct. var par i ejerbolig samt ca. 11 pct. par i lejebolig, jf. Finansministeriet, 2002. Det bemærkes, at for det enkelte individ kan både boligform og civilstand skifte. Således var en stor del af de enlige pensionister ved pensioneringen del af et par.

Figur 1. Sammensat beskatning af pensionsudbetalinger, 2009

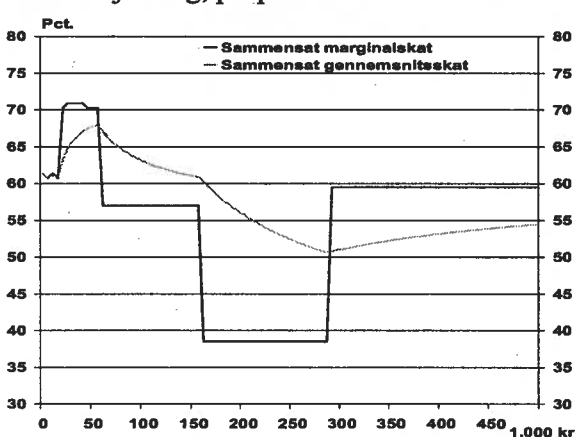
a. Enlig i lejebolig



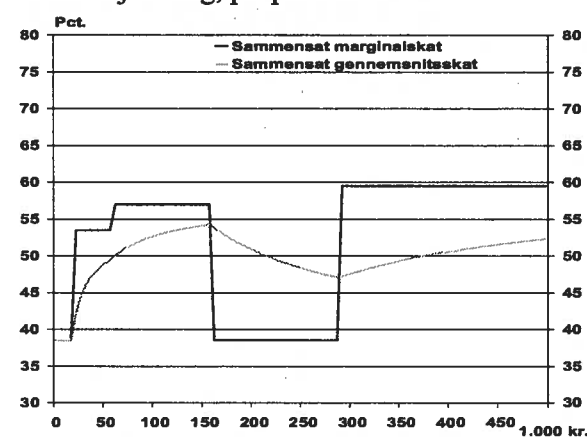
b. Enlig i ejerbolig



c. Par i lejebolig, pr. person



d. Par i ejerbolig, pr. person



Anm.: Forudsætninger: Indkomstbegrebet er supplerende pensionsindkomst. Der betales ikke arbejdsmarkedsbidrag af supplerende pensionsindkomst. For personer i par er den samlede supplerende indkomst delt ligeligt imellem parterne. Enlig i lejebolig 75 kvm. 37.250 kr. i årlig husleje. Par i lejebolig 85 kvm., 48.900 kr. i årlig husleje. Enlig i ejerbolig ejendomsværdi på 850.000 kr. Par i ejerbolig ejendomsværdi på 850.000 kr. Gennemsnitlig kommuneskat. 2009-skatteberegningssregler, hvilket vil sige, at progressionsgrænsen for mellem- og topskatten er sammenfaldende. Beregningen ser bort fra aftrapning af personlige tillæg (varmetillæg mv.), hvilket betyder, at den potentielle indkomstaftapning er undervurderet i bunden af indkomstfordelingen, hvor den sammensatte beskatning for lejere kan nå op over 80 pct. Kilde: Egne familietypemodelleregninger.

For de berørte grupper kan opsparing i enten ejerbolig eller kapitalpensionsordninger være et mere fordelagtigt alternativ.

Kun for personer, der har fradragsværdi af pensionsindbetalinger svarende til topskattesatsen, er der ikke med sikkerhed tale om en skattesanktion i forbindelse med forskellene i de sammensatte beskatningsprocenter. Den lave beskatning af det løbende afkast sikrer samlet set disse grupper en skattebegünstigelse.

Velfærdskommissionens forslag om et krav om, at en vis minimumsandel af den enkeltes opsparing i løbende ordninger skal placeres i livrenter, rejste et spørgsmål om, hvorvidt subsidieringen af pensionsopsparing har den mest optimale udformning.

I det omfang der sker en begunstiggelse af pensionsopsparing via skattesystemet, så må der omvendt kunne stilles krav om, at opsparingen aflaster offentlige finansierede pensionsydelser.

Opsparing i form af livrenter er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt end opsparing i kapital- og ratepensioner, jf. Velfærdskommissionen (2006). For øjeblikket er udbetalingsperioden i de fleste ratepensioner således noget kortere end den forventede restlevetid ved tilbagetrækningsalderen, og samtidig er middellevetiden voksende. Det medfører, at supplerende indkomster i form af ratepensioner i mindre grad aflaster de offentlige udgifter end livsvarige ydelser gør, fordi modregningen i pensions- og boligydelse begrænses til en kortere årrække, indtil ratepensionsudbetalingen ophører.

Ved uændret eller øget brug af ratepensioner frem for livrenter bærer det offentlige dermed en større andel af det fremtidige forøgede forsørgelsesbehov ved den forventede vækst i middellevetiden såvel som en stor del af usikkerhed forbundet med størrelsen af middellevetidsvæksten, jf. Velfærdskommissionen (2006).

Der kan muligvis være EU-retlige konsekvenser forbundet med en eventuel skattemæssig favorisering af livrenter frem for ratepensioner.

5. Skattemæssige problemstillinger i forhold til udlandet

En EU-dom indebærer, at Danmark fremover må acceptere fradragsret for pensionsindbetalinger, som danskere placerer i udlandet. Som konsekvens heraf er det nødvendigt at ændre i reglerne for beskatning af pensionsafkastet (PAL), hvilket sker pr. 1. januar 2010.

Fra d. 1. januar 2010 pålignes PAL-skatten den enkelte opsparers eget afkast, men det er pensionsinstituttet, der afregner pengene til SKAT. Det indebærer, at også afkast af danskeres pensionsopsparing, der placeres i udlandet, er PAL-skattepligtigt. I praksis beskattes pensionsselskabet fortsat af afkastet af det kollektive bonuspotentiale, og får derefter fradrag for den betalte skat, når bonus tilskrives de enkelte konti. Omlægningen indebærer endvidere ophævelse af skattefritagelsen af afkastet af ejendomme og indeksobligationer.

Ændringerne i PAL-skatten har, som sådan, ingen betydning for incitamentet til at flytte fra Danmark ved pensionering.

For at sikre det danske indkomstskatteprovenu imod erodering er det vigtigt, at fradragsretten på indbetalingstidspunktet modsvares af beskatningsret på udbetalingsstidspunktet, uanset bopælsland. Danmark overvejer på den baggrund en genforhandling af dobbeltbeskatningsaftalerne med Spanien og Frankrig for at sikre beskatningsretten til indkomster, der på opsparingsstidspunktet medførte skattefradrag. Spanien og Frankrig, hvor der er forholdsvis mange danske pensionister bosat, beskatter ikke udbetalinger fra pensionsordninger.

Problemet aktualiseres af den nuværende tendens i vandringsmønsteret, hvor en andel af de danskere, der bosætter sig udenfor Danmark ved pensioneringen, vender tilbage til Danmark efter en kortere årrække. Der lægges yderligere pres på de offentlige finanser, hvis disse pensionister vender hjem ved den alder, hvor ratepensionsudbetalingerne typisk ophører, og der dermed ikke

længere sker modregning i de offentlige ydelser, og hvor de aldersbetingede helbredsudgifter typisk er stigende.

Litteraturoversigt

Finansministeriet: *Fordeling og incitamenter 2002*, juni 2002.

Finansministeriet: *Finansredegørelse 2004, kap 4*, juni 2004.

Kwang-Yeol Yoo & Alain de Serres: *Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries*, OECD Economic Studies no. 39, 2004/2.

Skatteministeriet: *Beskatning af pensionsafkast*, i Skat, april 2002.

SoMet, ØEMet, ISMet, SkMet, FMet: *Ældres økonomiske vilkår*, september 2003.

Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd – vores valg*, Analyserapport I, januar 2006.

Økonomi- og Erhvervsministeriet m.fl.: *Større valgfrihed i pensionsopsparingen*, maj 2003.

UDKAST

Dato: 9. april 2008

Bilag 1. Pensionsindbetalinger, dækningsgrader mv.

I det følgende skitseres fordelingen af pensionsindbetalingerne, udviklingen i pensionsformuen og dækningsgraderne ved pensionering.

1. Pensionsindbetalinger

De 18-64-årige indbetalte i 2005 i gennemsnit 27.000 kr. til en eller anden form for pensionsopsparring. Den gennemsnitlige indbetaling er stigende med indkomstniveauet, fx indbetalte personer med en indkomst på 500.000-600.000 kr. omkring 80.000 kr., jf. tabel 1.

Tabel 1. Indskud på pensionsordninger fordelt på indkomstintervaller i 2005

Indkomst, kr.*)	Arbejdsgiveradministrerede ordninger		Privattegnede ordninger		Pensionsindskud i alt (inkl. ATP)	
	Andel, pct.	Gnst. indskud (1.000 kr.)	Andel, pct.	Gnst. indskud (1.000 kr.)	Andel, pct.	Gnst. indskud (1.000 kr.)
Tjenestemænd	-	-	-	-	2,6	-
0-100.000	8,4	1	7,5	1	7,2	2
100.000-200.000	21,6	2	16,1	2	20,1	5
200.000-300.000	77,3	15	32,3	3	23,2	21
300.000-400.000	86,8	26	37,1	5	20,0	34
400.000-500.000	88,9	39	40,7	10	8,0	51
500.000-600.000	88,0	61	42,3	17	5,7	80
> 750.000	81,1	169	49,2	65	2,0	236
I alt	58,0	20	27,9	6	88,8	27

Note: *) Opgjort før pensionsindskud tillagt arbejdsmarkedsbidrag. Pensionsfradragene er opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag. Det gennemsnitlige pensionsindskud er beregnet blandt alle i indkomstintervallet.

Anm.: Opgørelsen omfatter alle 18-64-årige.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Knap 89 pct. af de 18-64-årige indbetalte i 2005 til en eller anden form for pensionsopsparring. Blandt dem, der ikke sparede op til pension, vil eksempelvis efterlønsmodtagere og uddannelsessøgende være overrepræsenterede.

Knap 97 pct. af de beskæftigede har indbetalt til en pensionsordning (herunder ATP), og den gennemsnitlige indbetalingsprocent er cirka 10,6 pct., jf. tabel 2.

Tabel 2. Pensionsindskud for de beskæftigede, 2005

Indkomst, kr. *):	Andel, pct.	Gnst. indskud (1.000 kr.)	Gennemsnitlig indbetalingsprocent*
Tjenestemænd	3,5	-	-
0-100.000	3,4	6	29,2
100.000-200.000	12,9	7	4,9
200.000-300.000	29,3	21	9,0
300.000-400.000	26,7	34	10,6
400.000-500.000	10,8	51	12,5
500.000-600.000	7,7	80	14,7
> 750.000	2,7	239	19,5
I alt	96,9	36	10,6

Note: *) Opgjort før pensionsindskud tillagt arbejdsmarkedsbidrag. Det gennemsnitlige pensionsindskud og den gennemsnitlige indbetalingsprocent er beregnet blandt alle beskæftigede i indkomstintervallet.

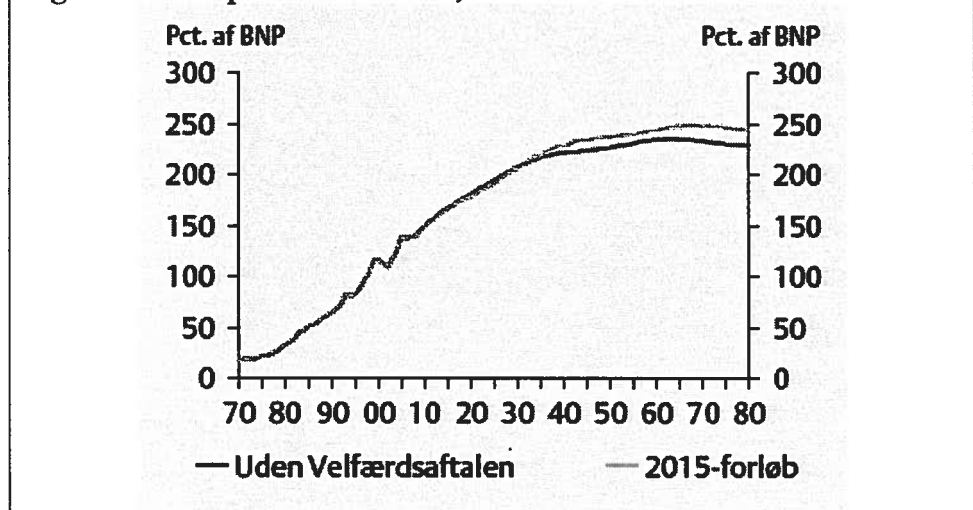
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

De ovenstående opgørelser viser et statisk billede af pensionsindbetalingerne efter indkomst og siger derfor ikke noget om dækningsgraderne ved pensionering. Pensionsindbetalingerne kan variere fra år til år for den enkelte og fx være midlertidigt lave i forbindelse med ledighed. I afsnit 3 præsenteres dækningsgraderne for forskellige persontyper.

2. Pensionsindskud og -formue

Den samlede pensionsformue vil i de kommende årtier vokse bl.a. som følge af modning af arbejdsmarkedspensionerne. Pensionsformuen vil – med de aktuelle indbetalingsmønstre (og under givne forudsætninger om bl.a. afkast mv.) – vokse fra knap 150 pct. af BNP i dag til ca. 250 pct. af BNP i 2070, jf. figur 1.

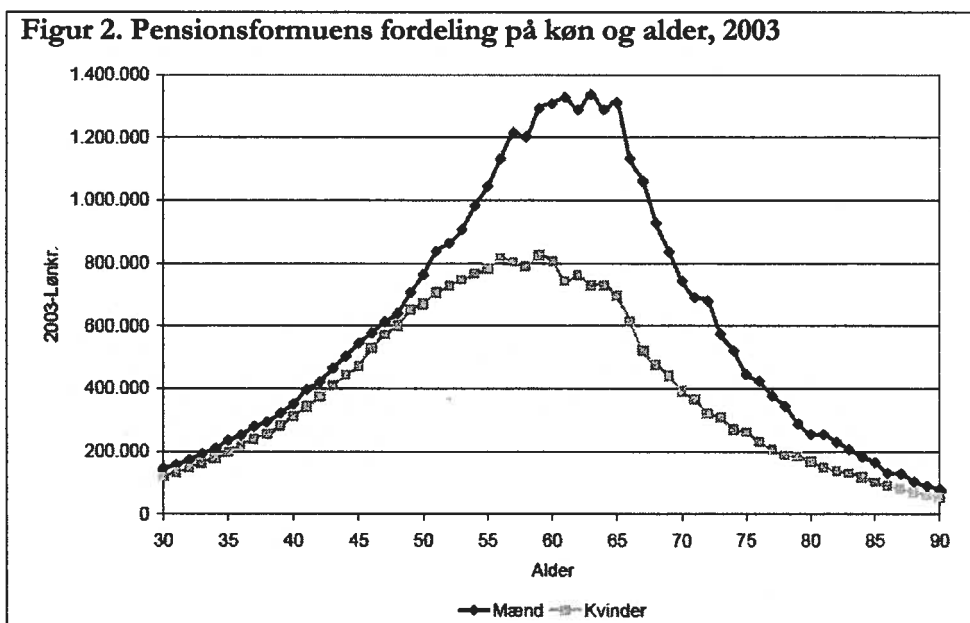
Figur 1. Samlet pensionsformuen, 1970-2080



Kilde: Mod nye mål – Danmark 2015, Finansministeriet december 2007.

Der eksisterer ikke et centralt register med individoplysninger om pensionsformuerne. Velfærdscommissionen fik til deres analyser indsamlet oplysninger om danskernes pensionsdepoter ultimo 2003. Indsamlingen skete i samarbejde med brancheorganisationerne.

Datamaterialet gør det muligt at fordele pensionsformuerne ultimo 2003 efter diverse karakteristika for indehaverne af depotene, hvilket bl.a. SFI har benyttet sig af i deres analyser, jf. figur 2.



Anm.: Gennemsnit for alle personer.

Kilde: SFI – Danskernes pensionsopsparinger – En deskriptiv analyse.

Udbredelsen af opsparingsbaserede pensionsordninger betyder en gradvis tendens til, at færre pensionister har relativt lave udbetalinger fra opsparingsbaserede ordninger. Velfærdskommissionen skønner, at 58 pct. af pensionisterne i 2009 har mindre end 25.000 kr. (målt i faste 2003 lønninger) i supplerende pensionsindkomst. I 2039 er det tilsvarende tal reduceret til omkring 20 pct. og på langt sigt er andelen af pensionister med en opsparingsbaseret pension, der er lavere end 25.000 kr., nede på godt 15 pct.

3. Dækningsgrader for pensionister

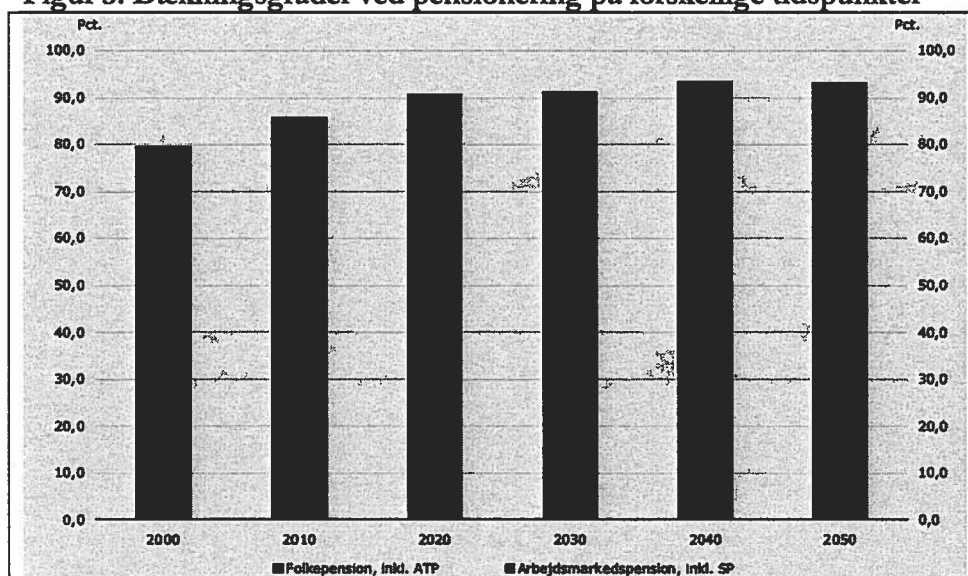
Efter 1993, hvor bidraget til arbejdsmarkedspensionerne på LO/DA-området udgjorde 0,9 pct. af lønnen, er pensionsbidraget i 2006 nået op på 10,8 pct. på LO/DA-området. Efterfølgende er pensionsbidraget forhøjet yderligere, og for hovedparten af de ansatte på LO/DA-området udgør indbetalingsprocenten 12 pct. i 2010.

Nedenfor illustreres dækningsgraden for en stiliseret (enlig) pensionisttype, der har indbetalt pensionsbidrag i 40 år og derefter bliver folkepensionist. Dækningsgraden afhænger af civilstatus, boligform mv., hvilket eksemplerne ikke illustrerer.¹¹

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne betyder, at den viste pensionisttypes økonomiske situation (målt ved indkomster) fra 2020 vil være stort set lige så god som umiddelbart før pensioneringen. Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne indebærer, at pensionisternes økonomi løbende forbedres over årene, selvom dækningsbidraget fra folkepensionen aftager, jf. figur 3.

¹¹ Det skal bemærkes, at udbygningen af pensionsformuen isoleret set reducerer den frie formue, hvilket ikke er indregnet.

Figur 3. Dækningsgrader ved pensionering på forskellige tidspunkter



Anm.: Figuren viser dækningsgraden for en person, som har været på arbejdsmarkedet i 40 år og går på pension i hhv. 2000, 2010, 2020, 2030, 2040 og 2050. Det antages, at pensionistens pensionsopsparing består af ATP og SP samt den arbejdsmarkedspension, som følger af de aftalte pensionsbidrag på LO/DA-området, mens vedkommende var erhvervsaktiv. En person, der blev pensioneret i 2000, vil således kun have indbetalt til pensionsordningerne i 7 år (og med en væsentlig lavere bidragsprocent end de 10,8 procent, der gælder fra juli 2006). Der er i beregningerne taget højde for, at restlevetiden for en 65-årig øges fra 2000 til 2050.
Kilde: *Pensionsopsparingen i Danmark*, Økonomi- og Erhvervsministeriet 2005.

Når dækningsgraden fra folkepensionen reduceres over tid, skyldes det, at pensionistens økonomiske forhold forbedres så meget, at pensionstillæg mv. reduceres.

Beregningerne er beskrevet boks 1.

Boks 1. Forudsætning ved beregning af dækningsgrad

Civilstand mv.

Beregningerne er foretaget for en enlig mand, der bor til leje (i en 70m2 bolig).

Indkomstforhold

Beregningerne er foretaget for en lønmodtager inden for LO/DA-området. Der er taget udgangspunkt i en bruttoløn på 300.000 kr. (2005-niveau). Pensionsbidraget beregnes på baggrund af bruttolønnen ekskl. arbejdsgiverens andel af indbetalingen til ATP og arbejdsmarkedspension. Der er ikke taget højde for en lønprofil med lav begyndelsesløn og høj slutløn.

For pensionisten består indkomsten af folkepensionen samt udbetalingerne fra ATP, SP og arbejdsmarkedspensionsordningen. Hertil kommer eventuel boligstøtte.

Restlevetid

Beregningerne af dækningsgraden er baseret på, at en 65-årig mand i 2050 har en restlevetid på 17,7 år (en stigning på 2½ år i forhold til Danmarks Statistiks opgørelse af restlevetiden i 2000 for en 65-årig mand).

Pensionsindbetalinger

I beregningerne er forudsat, at lønmodtageren indbetaler til en pensionsordning i 40 år (fra 25 til 64 år). I hvert år anvendes en bidragsprocent på 10,8, som er bidragsprocenten fra 1. juli 2006 ifølge aftalen på LO/DA-området. Det er forudsat, at 30,5 procent af de årlige pensionsindbetalinger går til invalidedækning mv.

Priser, løn og rente

Prisstigningerne forudsættes at udgøre 1,7 procent om året. Den årlige realønsstigning forudsættes ligeledes at udgøre 1,7 procent. Realrenten efter skat (15 procent), forudsættes i hele perioden at udgøre 2,7 procent p.a. svarende til Pensionsmarkedsrådets forudsætning.

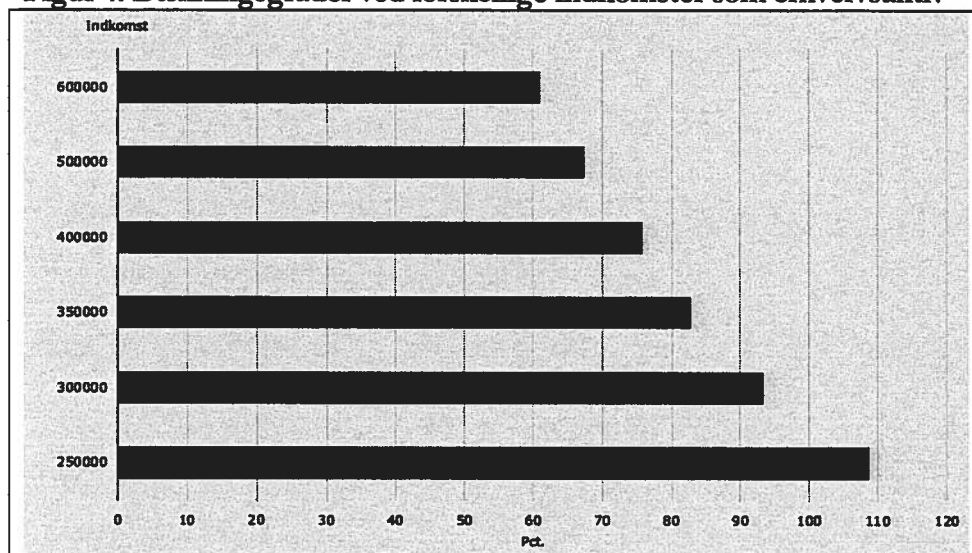
Transportomkostninger

Ved korrektionen for transportudgifter er benyttet den gennemsnitlige transportafstand i 2002 (som er det seneste år, Danmarks Statistik har offentliggjort oplysninger for) samt den kilometersats, som anvendes ved beregning af befordringsfradraget.

Hvis der tages højde for kontinuerligt løbende ledighedsperioder af kortere varighed, ændres billedet ovenfor ikke væsentligt. Dækningsgraden afhænger – i modsætning til den disponible indkomst som pensionist – således næsten ikke af, hvorvidt en person er fuldt beskæftiget eller ledig i en kortere del af året, jf. Pensionsmarkedetsrådet (2005). Det skyldes, at ledigheden nok reducerer arbejdsmarkedspensionen, og i mindre grad SP-pensionen, men samtidig øges folkepensionen pga. lavere aftrapning. Den vigtigste effekt kommer dog fra, at årsindkomsten som erhvervsaktiv reduceres, hvilket øger folkepensionens og ATP-pensionens relative betydning.

Beregningerne ovenfor tager udgangspunkt i en person, der som erhvervsaktiv havde en bruttoindkomst på 300.000 kr. i 2005. Dækningsgraden afhænger imidlertid af den indkomst, som personen havde før pensioneringen. For personer med relativt lave indkomster, der i 40 år har indbetalt 10,8 pct. af indkomsten til pension, kan pensioneringen være forbundet med en stigning i den disponible indkomst (dvs. en dækningsgrad over 100 pct.), jf. figur 4. De beregnede dækningsgrader (niveaue) er selvsagt afhængig af bl.a. renteantagelser.

Figur 4. Dækningsgrader ved forskellige indkomster som erhvervsaktiv



Anm.: I figuren sættes pensionistens indkomst i forhold til vedkommendes indkomst som 64-årig (året før pensioneringen). De anførte alternative indkomster er indkomsten i 2005, som fremskrives med den forudsatte lønudvikling. Der betales 10,8 procent af indkomsten i pensionsbidrag i 40 år. Beregningerne er korrigeret for skat, offentlige tilskud og bortfald af arbejdsrelaterede udgifter.

Kilde: *Pensionsopsparingen i Danmark*, Økonomi- og Erhvervsministeriet 2005.

De dækningsgrader, der er vist ovenfor, tager ikke højde for, at pensionsindkomsten kan falde over pensionsalderen i takt med, at udbetalingerne fra ratepensioner ophører efter en årrække (typisk 10 år), jf. Velfærdskommissionen (2006).

UDKAST

Dato: 9. april 2008

Bilag 2. Virkninger af loft over pensionsindbetalinger til ordninger med løbende udbetaling

1. Indledning

Der er i dag ingen øvre grænse for fradraget for pensionsindbetalinger i indkomstkatten, hvis indbetalingen sker til en pensionsordning med løbende udbetalinger (ratepension, livrente mv.). Der gives dog maksimalt fradrag for indbetalinger, der kan rummes inden for årets personlige indkomst. Indbetalingerne kan fradrages i alle typer af indkomstskat (dvs. også mellem- og topskat), men bliver beskattet som personlig indkomst, når de bliver udbetalt.

I en række forskellige sammenhænge er der blevet foreslået et loft over pensionsindbetalinger til ordningerne med løbende udbetaling. Forslaget har bl.a. indgået i udspil fra Socialdemokraterne, Radikale Venstre og AERådet.¹²

Et loft over pensionsindbetalingerne på løbende ordninger på 100.000 kr. vil skønmæssigt styrke de offentlige finanser varigt med knap én mia. kr. Merprovenuet opstår, fordi pensionsafkast er lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opsparing.¹³

Forslaget indebærer desuden en fremrykket skattebetaling, der til gengæld modsvares af lavere skattebetaling og modregning af offentlige ydelser ved pensionering.

Et loft over pensionsindbetalingerne kan begrænse mulighederne for skatteomgåelse og skattetænkning for højtlønnede. Skatteomgåelse kan bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskatning ved udbetaling (fracflytning til udlandet). Skattetænkning kan bestå i, at højtlønnede foretager skattebetingede pensionsindbetalinger, der åbenlyst overstiger behovet for at sikre en rimelige dækningsgrad efter pensionstidspunktet. Tilskyndelsen til uforholdsmæssigt høje skattebetingede pensionsindbetalinger skyldes hovedsageligt den forholdsvis lave afkastbeskatning for pensionsopsparing – sammenlignet med beskatningen af husholdningernes øvrige finansielle afkast. Hertil kommer eventuelt en spekulation i mulighederne for at udskyde indkomstbeskatningen og efterfølgende modtage skattepligtige udbetalinger på et lavere progressionstrin efter pensionering. Denne sidstnævnte mulighed for at nedbringe gennemsnitsskatten er dog typisk temmelig begrænset, jf. notat om *Pensionsbeskatning*.

Fordele ved et lovmæssigt fastsat loft over indbetalinger til pensionsordninger skal sammenholdes med, at et sådant loft medfører, at det for mange højtlønnede i praksis bliver vanskeligt at spare op i et omfang, der resulterer i en rime-

¹² Se bilag 5 til notatet *Indkomstkattesystemet 2009* udarbejdet til kommissionens møde d. 5. marts 2008.

¹³ Provenuskønnet er baseret på en provenumaksimerende forudsætning om, at et loft over indbetalinger resulterer i en fuldstændig porteføljeomlægning fra et relativt lavtbeskattet pensionsafkast til et højere beskattet finansielt (obligations- og aktie) afkast. Beregningsforudsætningerne tager ikke højde for en mulig omlægning mod andre lavere beskattede aktiver eller negative opsparingsvirkninger, som samstemmende vil trække i retning af et lavere merprovenu.

lig dækningsgrad. Et loft kan desuden have betydning for, hvornår i livet, der opspares og indskrænke mulighederne og fleksibilitet i forhold til de nugældende regler.

Et generelt fradragsloft på 100.000 kr. vil få betydning for 80-100.000 personer. For en stor del af disse personer vil der være tale om obligatoriske arbejdsmarkedspensioner, som er aftalt af arbejdsmarkedets parter. Forslaget kunne i højere grad målrettes skattetækning ved at forhøje loftet. Alternativt kunne loftet begrænses til at omfatte ratepensioner (dvs. fritage livrenter). Når den enkelte vælger en ratepension er der således mulighed for at undgå modregning af offentlige pensionsydelse mv. sidst i pensionistilværelsen, når udbetalingerne fra ratepensionen ophører.

Ved et loft over pensionsindbetalinger er der en række ikke-trivielle valg og tekniske udfordringer, som der i givet fald skal tages stilling til.

2. Omfanget af indbetalinger, der overstiger 100.000 kr.

I 2005 indbetalte omkring 92.000 personer over 100.000 kr. til en pensionsordning med løbende udbetalinger. En del af disse indbetalinger har formentlig midlertidig karakter. Omkring 80.000 personer har indbetalt over 100.000 kr. i en årrække, jf. tabel 1.

Tabel 1. Personer med indbetalinger over 100.000 kr.

Antal personer i 2005	92.000
- Gennemsnitlig indbetaling 2005 blandt disse, kr.	252.000
Antal personer med årlig indbetaling over 100.000 kr., 2003-2005	39.000
- Gennemsnitlig indbetaling 2003-2005 blandt disse, kr.	264.000
Antal personer med gnst. årlig indbetaling over 100.000 kr. over 3 år	79.000
- Gennemsnitlig indbetaling 2003-2005 blandt disse, kr.	222.000

Anm.: Grænsen er 100.000 kr. efter arbejdsmarkedsbidrag. Antal personer med gennemsnitlige indbetalinger over 100.000 kr. over 3 år beregnet på data for 2003, 2004 og 2005.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Antallet, der indbetaler mere end 100.000 kr. på løbende ordninger, er vokset de senere år. De samlede indbetalinger, der overstiger 100.000 kr., er steget fra ca. 7 mia. kr. i 2002 til 19 mia. kr. i 2005, jf. tabel 2.

Tabel 2. Omfanget af indbetalinger over 100.000 kr., 2002-2005

	Antal personer	Procent af samlede indbetalinger	Samlede indbetalinger, mia. kr. (2005-priser)
2002	54.000	12,9	7,1
2003	61.000	13,1	7,9
2004	76.000	10,6	15,8
2005	92.000	14,0	19,0

Anm.: Efter betaling af arbejdsmarkedsbidrag. Grænsen på 100.000 kr. er fastsat i 2005-niveau.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

3. Karakteristik af personer med pensionsindskud på over 100.000 kr.

Personer med høje pensionsbetalinger nærmer sig typisk tilbagetrækningsalderen. Det kan blandt andet afspejle, at nogle ældre uden væsentligt pensionsopsparing indbetaler forholdsvis store beløb for at sikre sig en passende dækningsgrad, jf. tabel 3.

Tabel 3. Karakteristik af personer med store indbetalinger, 2005

	> 100.000 kr.	< 100.000 kr.	Alle med indskud
Antal med indskud, 1.000 personer	92	2.015	2.107
	----- Andel, pct. -----		
< 30 år	0,4	14,7	14,1
30 - 39 år	10,1	27,4	26,6
40 - 49 år	27,3	26,9	26,9
50 - 59 år	42,1	22,5	23,4
> 60 år	20,2	8,5	9,0
Alle	100,0	100,0	100,0
Ufaglærte (inkl. uoplyst)	16,0	28,3	27,8
Faglærte	27,2	41,8	41,2
KVU	5,1	5,4	5,4
MVU	20,1	17,1	17,2
LVU	31,5	7,4	8,5
Alle	100,0	100,0	100,0
Lønmodtagere	80,1	89,4	89,0
Selvstændige	16,9	3,6	4,2
Udenfor arbejdsstyrken	3,0	7,0	6,9
Alle	100,0	100,0	100,0
Gns. indkomst, kr.	560.000	271.000	283.000
Gns. nettoformue, kr.	1.668.000	261.000	323.000
Gns. arbejdsgiveradm. livrente, kr.	32.000	15.000	15.000
Gns. arbejdsgiveradm. ratepension., kr.	136.000	7.000	13.000
Gns. privategnet m. løb. udbetaling, kr.	85.000	3.000	7.000

Anm.: Jf. tabel 1. Opgørelsen omfatter alle med indskud. Nettoformue er ekskl. pensionsformue. Indkomsten er personlig indkomst plus positiv kapitalindkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Fænomenet kan imidlertid også afspejle, at personer tæt på pensionsalderen indbetaler forholdsvis store lånefinansierede beløb på pensionsordninger for at opnå et skattnedslag. Det er et åbent spørgsmål, hvor store gevinsterne ved lånefinansieret pensionsopsparing er, bl.a. fordi der også er omkostninger forbundet med låntagning.

Karriere- og livsforløb er imidlertid ikke ens for forskellige personer. Nogle skifter karriere sent i livsforløbet. Andre har haft periode uden fuldtidsbeskæftigelse (barsel, været hjemmegående, ledighed, deltidsbeskæftigelse, sygdom mv.). Derfor kan nogle være bagud med hensyn til pensionsopsparing.

Endvidere kan selvstændige være likviditetsbegrænset i perioder (ekskl. ved opstart af virksomhed). Mindre fleksibilitet kan derfor i særlig grad reducere selvstændiges mulighed for at spare op til pensionstilværelsen i perioder, hvor deres indkomstforhold tillader det.

Et loft over pensionsindbetalingerne vil reducere fleksibiliteten og kan gøre det vanskeligt for den enkelte at sikre sig en passende dækning som pensionist. Særligt for personer, der har haft afbrudte karriereforløb eller eksempelvis oplevet ledighed.

Personer med høje indbetalinger er – foruden at være i 50'erne og 60'erne – karakteriseret ved at være personer med videregående uddannelse, og de har i gennemsnit en relativ høj indkomst og nettoformue.

AERådet har fremført, at topskatten kan lempes uden at ændre byrdefordelingen, hvis skattnedsættelsen finansieres med et loft over pensionsindbetalingerne.

4. Provenuvirkninger

Et loft over pensionsindbetalingerne vil påvirke de offentlige finanser via en fremrykket skattebetaling og en ændring af afkastbeskatningen, da afkastet på pensionsordninger bliver beskattet med en lavere sats end de fleste andre typer af kapitalafkast.

Fremrykning af skattebetaling

Et loft over størrelsen af fradragsberettigede pensionsindbetalinger vil på kort sigt have en effekt på skatteprovenuet, idet et antal personer får begrænset deres fradrag.

Af tabel 1 fremgår det hvor mange personer, der i 2005 har indbetalinger udover 100.000 kr., men dette tal ville i praksis blive reduceret, hvis der skal tages hensyn til engangsindbetalinger, udjævningsmuligheder mv.

Et mere realistisk skøn for antallet af personer, der i praksis vurderes at blive berørt af forslaget er de, der mere permanent har høje indbetalinger, jf. også tabel 1. Med henblik på at tage hensyn til stærkt svingende indbetalinger fra år til år er pensionsindbetalingerne her opgjort som de gennemsnitlige årlige indbetalinger i perioden 2003-2005.

Denne opgørelse peger på, at ca 79.000 personer med en gennemsnitlig årlig pensionsindbetaling på 222.000 kr. ville blive berørt af et loft over fradragsberettigede indbetalinger på 100.000 kr. En del af disse indbetalinger vil imidlertid være engangsindbetalinger eller lignende, der formentligt ikke skal være omfattet af loftet, jf. afsnit 5.

Indførelsen af et sådant loft må som udgangspunkt antages at medføre, at den del af de berørte personers pensionsindbetalinger, der ligger ud over loftet, mister deres skatteværdi. Det således bortfaldne fradrag udgør isoleret set et beløb på skønsmæssigt 9-10 mia. kr., svarende til gennemsnitligt ca. 122.000 kr. årligt for knap 80.000 personer.¹⁴

Denne effekt modsvares imidlertid af, at de fremtidige skattepligtige pensionsudbetalinger som udgangspunkt vil blive reduceret tilsvarende. Fremrykningen indebærer dermed som udgangspunkt alene en tidsmæssig fremrykning af beskatningen af pensionsindbetalinger, som skønsmæssigt ikke indebærer et varigt finansieringsbidrag.

Afkastbeskatning

Det løbende afkast i pensionsordninger er lavere beskattet end afkastet af fri opsparing, hvilket indebærer en skattemæssig begunstiggelse. Det betyder, at et loft over pensionsindbetalinger som udgangspunkt varigt styrker de offentlige finanser via en højere afkastbeskatning.

¹⁴ Fremrykningen kan være væsentlig mindre, såfremt regulære engangsindbetalinger bliver undtaget.

Et loft over pensionsindbetalinger på 100.000 kr. skønnes varigt at styrke de offentlige finanser med knap én mia. kr.

Det er implicit forudsat, at forslaget indebærer en art forbud mod indbetalinger over 100.000 kr. til pensionsordninger med løbende udbetalinger og ratepensioner, svarende til det loft, der gælder for indbetaling til kapitalpensionsordninger mv. Dette rejser dog en række problemstillinger omkring eksempelvis indbetalinger til obligatoriske pensionsordninger, der overstiger loftet, jf. afsnit 5.

Ovenstående beregning forudsætter fuld fortrængning i den forstand, at den samlede formue (efter-skat) er uændret som følge af et loft over pensionsindbetalingerne, hvilket svarer til forudsætningen i 2015-planen.

Hvis den samlede opsparing (efter-skat) falder som følge af et loft over pensionsindbetalingerne, så vil den varige provenueffekt være overvurderet. Provenuskønnet er yderligere beskrevet i boks 1.

Boks 1. Forudsætninger vedr. provenuskøn

Skønnet er baseret på følgende beregningsantagelser:

- Der tages udgangspunkt i den del af pensionsindbetalingerne, der overstiger 100.000 i gennemsnit over tre år (2003-2005). Med indbetalingsloftet antages det, at disse midler alternativt indkomstbeskattes (med 59 pct.) og investeres i "frie midler". Der antages således fuld fortrængning (efter indkomstskat). Det svarer til cirka 9 mia. kr. i 2005, eller 0,6 pct. af BNP - brutto¹⁵.
- Beregningerne er baseret på 2015-planens fremskrivning af pensionsområder (indbetalinger, udbetalinger og pensionsformue), dvs. at der tages højde for demografiske forskydninger.
- Svarende til forudsætningerne i 2015-planen anvendes et gennemsnitlig afkast af aktiver på 5,75 pct. om året, og til diskonteringen anvendes en merrealrente på 1,9 pct.
- Afkastbeskatningen i frie midler antages at være 40 pct. i gennemsnit. Det dækker bl.a. over, at en del af personkredsen i udgangspunktet har positiv nettokapitalindkomst.
- Indkomstskatten på ind- og udbetalingstidspunktet antages at være 59 pct.
- Der er ikke taget højde for demografiske forskydninger.
- Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i 2005-data, som er det seneste år med detaljerede indkomst- og pensionsoplysninger i lovmodellen.

I perioden 2003 til 2005 er der sket en forholdsvis kraftig stigning i pensionsindbetalinger, der overstiger 100.000 kr. Såfremt denne tendens fortsætter kan effekten på de offentlige finanser blive større. Denne stigning kan også ses i lyset af modningen af pensionsordningerne.

Omvendt er der en række forhold som formentlig trækker i retning af, at skønnet er overvurderet, jf. afsnit 5.

Sammenligning med tidligere skøn fra AERådet

AERådet har tidligere skønnet, at et loft over pensionsindbetalingerne på 100.000 kr. indebærer en permanent forbedring af de offentlige finanser med 2,5 mia. kr. som følge af højere

¹⁵ Grunden til, at der tages udgangspunkt i gennemsnittet over tre år, er at der derved til en vis grad tages højde for, at personer med høje indbetalinger i enkelte år må forventes at fordele indbetalingerne over flere år ved indførelsen af et indbetalingsloft på 100.000 kr. Den markante stigning i pensionsindbetalinger over 100.000 kr. fra 2003 til 2005 indebærer isoleret set, at de 9 mia. kr. er undervurderet såfremt stigningen er "strukturel".

afkastbeskatning (med en alternativ afkastbeskatning på 45 pct.). Baggrunden for den forholdsvis store afvigelse i forhold til ovennævnte skøn vurderes at være:

- AErådets beregning af højere afkastbeskatning er opgjort brutto – dvs. før indkomstbeskatning, mens de økonomiske ministeriers beregninger er opgjort netto, hvilket bidrager til, at provenuet er 59 pct. lavere end AErådets.
- De økonomiske ministerier vurderer, at afkastbeskatningen i frie midler udgør 40 pct. i gennemsnit, hvor AErådet forudsætter 45 pct.
- AErådets beregninger tager udgangspunkt i, hvor meget der i et enkelt år (2005) indbetales over 100.000 kr., mens skønnet i dette notat tager udgangspunkt i et tre års gennemsnit. Det bidrager isoleret set til, at provenuskønnet er halvt så stort som AErådets.
- Forskelle i afkast og diskonteringsforudsætninger.

5. Tekniske udfordringer ved et loft over pensionsindbetalinger

I forbindelse med et eventuelt loft over pensionsindbetalinger er der en række ikke-trivielle tekniske forhold, der skal håndteres. Afhængigt af den nærmere afgrænsning, så kan den varige provenueffekt i afsnit 4 være mindre.

En del lønmodtagere indbetaler mere end 100.000 kr. årligt på obligatoriske ordninger med løbende udbetalinger. Det kan derfor forekomme urealistisk at fastsætte loftet til 100.000 kr. I givet fald skal der tages stilling til, hvad der skal ske med den del af de obligatoriske indbetalinger, der overstiger loftet. Det er i beregningerne ovenfor teknisk antaget, at sådanne overskydende indbetalinger (der er sket med bortseelsesret) kommer til beskatning i året for indbetalingerne.

Ved overgang fra *tjenestemandspension og tilsagnsordninger i firmapensionskasser e.l.* til funderede arbejdsmarkedspensionsordninger, vil der antageligt blive "overført" et (større) beløb, som kan betragtes som en "udtrædelsesgodtgørelse" til den nye pensionskasse/forsikringsordning. Et sådant beløb vil formentlig blive registreret som en (ny) indbetaling, der ofte vil være væsentlig over 100.000 kr.'s grænsen. Men en sådan indbetaling, vil formentlig ikke skulle tælles med i de overskydende beløb.¹⁶

Endvidere skal der tages stilling til håndteringen af forskellige former for *engangsindbetalinger*, fx i forbindelse med fratrædelse, hvor arbejdsgiveren (med bortseelsesret) indbetaler et beløb til en pensionsordning. Reelt må det vel siges, at en sådan indbetaling dækker en længere periode, og ikke kun det ene år. Endvidere vil det formentlig reelt være muligt, at arbejdsgiveren kan "strække" indbetalingen over en længere periode, hvis beløbet udgør fx 2-3 gange loftet. På den måde vil indbetalingen (let) kunne fordeles over flere år, hvormed loftet ikke får nogen effekt.

Engangsindbetalinger (af denne type) vil formentlig også kunne forekomme for direktører o.l., der reelt har været omfattet af en pensionsordning (tilsagnsordning). Hvis der i disse situationer sker en engangsbetaling (til en livrente i en pensionskasse e.l.) svarer det til scenariet beskrevet for tjenestemænd mv. I

¹⁶ Endelig udestår en afklaring af, hvad der bliver registreret i de situationer, hvor en person flytter pensionsmidler fra en pensionskasse til en anden og/eller en pensionsordning (fx mellem ratepension og løbende ydelser). Det antages, at der kun vil blive registreret et netto-beløb. Hvis der reelt registreres et bruttobeløb, vil der klart ske en overvurdering af indbetalingerne.

denne situation udgør de "årliche indbetalinger" dog formentlig ofte mere end 100.000 kr., men det overskydende beløb vil være mindre end det, der fremgår af det foranstående.

Endelig har personer, der har afstået *selvstændig* virksomhed ifølge gældende lovgivning siden 2001 haft mulighed for at oprette særlige pensionsordninger med løbende udbetalinger eller ratepension (med fradragsret). Der er en grænse for, hvor stort beløb, der kan indbetales på denne måde (ca. 2,25 mio. kr. i 2005). Der kan evt. foretages fradrag over flere år. Personen skal være fyldt 55 år og have drevet virksomhed i en længere årrække.

Der udestår en endelig afklaring af, om der lægges loft over indbetalingerne for personer, der allerede er "gået ind i ordningen" uden, at der reelt er tale om ekspropriation. På længere sigt vil det være muligt at afskaffe den. Ordningen har dog givet betydning for selvstændiges opsparingsadfærd, også på den måde at den begrænser de selvstændiges pensionsopsparing før 55 år, da de i kraft af ordningen kan "vente" med at foretage indbetalinger til dette tidspunkt (med mindre de ønsker at foretage en betydelig pensionsopsparing).

Det skal også afklares, hvorledes loftet skal opgøres for tjenestemænd og diverse andre personer, der er omfattet af tilsagnsordninger o.l. (herunder eksempelvis folketingsmedlemmer). Der sker ikke en formel indbetaling af pensionsbidrag for sådanne personer, men de bør også være omfattet af loftet (i modsat fald ville det kunne forventes, at eksisterende pensionsordninger for nogle medarbejdere blev omdannet til tilsagnsordninger for at undgå at medarbejderne blev ramt af loftet). Der er ikke sket en sådan omregning i beregningerne ovenfor, og datagrundlaget er i øvrigt ikke tilstrækkeligt til at foretage en sådan beregning med større præcision.

6. Overvejelser ved et loft over pensionsindbetalinger

Ovenfor er det skønnet, at et loft over pensionsindbetalinger på 100.000 kr. styrker de offentlige finanser varigt med knap 1 mia. kr. En række adfærdseffekter, der ikke umiddelbart kan kvantificeres, taler for, at provenueffekterne vil være væsentlig mindre.

Der er ved opgørelsen ikke taget højde for, at de personer, der måtte blive ramt af loftet vil have mulighed for at "flytte" pensionsopsparingen til en kapitalpensionsordning, i det omfang, at de ikke udnytter muligheden for indbetalinger til disse fuldt ud. Et sådant skift vil betyde, at personen bevarer den lempelige beskatning af afkastet af pensionsopsparingen for det beløb, de kan indbetale på en kapitalpensionsordning.¹⁷

Engangsindbetalinger til pensionsordninger i forbindelse med fratrædelsesgodtgørelser og fra selvstændige kan formentlig fordeles ud på en længere årrække, idet disse netop typisk træder i stedet for indbetalinger til løbende ordninger over en længere årrække.

Det foreslåede loft er udformet som et individuelt loft. Hvis en person, der foretager store pensionsindbetalinger, har en ægtefælle, der ikke foretager nogen pensionsindbetaling, fx fordi vedkommende står uden for arbejdsmarke-

¹⁷ Skønsmæssigt har 1/3 af de berørte mulighed for at indbetale en (mindre) del af det overskydende beløb på kapitalpensionsordninger.

det, vil et sådant par kunne siges at blive skattemæssigt diskrimineret i forhold til et ægtepar med samme samlede indkomst, men med en mere ligelig fordeling af indkomster og pensionsindbetalinger. De førnævnte par vil dog i en vis udstrækning kunne tænkes at "flytte" pensionsopsparing til den ægtefælle, der indbetaler mindre end 100.000 kr.

Endelig kan forslaget resultere i lavere opsparing, hvilket ligeledes nedbringer det samlede varige merprovenu i forhold til den direkte varige provenuvirkning.

I skønnet er det forudsat, at indbetalinger til ATP (og SP) ikke er omfattet af loftet. Da indbetalingerne er relativt små, har det ikke den store betydning for provenuopgørelsen. Indbetalinger til ATP bør dog formentlig medregnes. Ellers kan der tænkes at opstå en situation, hvor lønmodtagerne forhandler sig til større indbetalinger til ATP mod lavere indbetalinger til andre arbejdsmarkeds-pensionsordninger.

De nuværende muligheder for skattebegünstiget pensionsopsparing skal ses i lyset af, at Danmark har et relativt progressivt skattesystem, der øger behovet at kunne udjævne lønindkomstgrundlaget over livsforløbet.

De relative høje formelle skattesatser på opsparing uden for pensionssektoren – negativ og positiv kapitalindkomst samt aktieindkomst – vanskeliggør i praksis et positivt merrealafkast ved en betydelig finansiel opsparing uden for pensionssektoren.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at et loft over pensionsindbetalinger skal ses i sammenhæng med andre elementer i en skattereform. En skattereform, der nedbringer skattesatser på fri opsparing vil medføre en lavere skattebegünstigelse af pensionsopsparing, hvorved den varige virkning af et supplerende loft over pensionsindbetalinger bliver noget lavere – end den beregnede isolerede varige virkning af et loft over pensionsindbetalinger. En lavere skattebegünstigelse af pensionsopsparing vil derudover trække i retning af at reducere omfanget af pensionsindbetalinger, hvorved merprovenuet ved et loft over pensionsindbetalinger nedbringes yderligere..

Ovenstående betragtninger og udsigten til at få revideret de u hensigtsmæssige dobbeltbeskatningsoverenskomster med Frankrig og Spanien bør tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af de samlede virkninger af at indføre et lovbetinget loft over indbetalinger til pensionsordninger.

Materialenummer 52

(Udkast)

4. juni 2008
Sekretariatet**Beskatning af pensionsopsparing**

Kommissionen har besluttet, at der skal arbejdes videre med pensionsområdet, herunder modeller, der indebærer en lavere skattebegunstigelse af ratepensioner.

5 Dette notat skitserer en række muligheder.

Omfanget af skattebegunstigelse af pensionsopsparingen er betinget af forskellen imellem PAL-skatten og kapitalafkastbeskatningen af den fri formue og modregningsreglerne for de ydelser, der knytter sig til pensionisttilværelsen (folkepension, boligydelse mv.).

10

For personer, der ikke betaler topskat, indebærer de nugældende regler i gennemsnit kun en beskedent skattemæssig begunstigelse. For personer, der betaler topskat det meste af livet, er der en skattemæssig begunstigelse som følge af den

15

forholdsvis lave pensionsafkastbeskatning.

Overvejelser om lavere skattebegunstigelse skal ses i sammenhæng med andre elementer i en samlet forslagspakke, der påvirker begunstigelsen af pensionsopsparing. Både lavere skatteværdi af rentefradrag og eventuelt lavere skattesatser på aktieindkomst og positiv kapitalindkomst (som bl.a. følger automatisk af lavere marginalskatter) vil reducere skattebegunstigelsen.

20

En nedsættelse af den progressive beskatning af lønindkomst (lavere fradrag på indbetalingstidspunktet) og en mulig fastholdelse af niveauet for den sammensatte skattesats på pensionsudbetalinger til pensionister med høje indkomster, vil medføre, at skattesanktionen vedrørende sammensatte skattesatser på ind- og udbetalingsstidspunkterne udstrækkes til også at omfatte personer med indkomster på topkatteniveauet. Det kan i forening med en reduktion af skattebegunstigelsen gennem afkastbeskatningen betyde, at skattefordelen ved pensionsopsparing samlet set kan bortfalde for topskatteydere. Konkret vil der være en skattesanktion ved en kort opsparingsperiode og en fortsat, men kraftigt reduceret skattebegunstigelse ved en meget lang opsparingsperiode, idet den gennemsnitlige skattebegunstigelse vil afhænge af den konkrete indretning af tiltag. Det taler isoleret set for, at den generelle beskatning af pensionsopsparing ikke øges.

30

35

Alternativt eller som supplement til de ovenstående tiltag, kan overvejes modeller, som begrænser muligheden for indbetalinger til ratepensioner, fx med henblik på skattetænkning mv.

40

En skærpelse kan bestå i et loft over indbetalingerne på ratepensioner eller en forlænget minimumsudbetalingsperiode.

Tabel 1 opsummerer provenueffekten af de forskellige muligheder, herunder muligheden for at øge pensionsafkastskatten generelt. Provenuoverslagene er foreløbige.

45

Såfremt kommissionen ønsker, at der skal arbejdes videre med fx et loft over ratepensionsindbetalinger eller andre modeller, er der en række ikke-trivielle valg og tekniske udfordringer, som der i givet fald skal tages stilling til, fx selvstændiges muligheder for at indbetale på pensionsordninger.

50

Tabel 1. Effekten af forskellige elementer mht. pensionsområdet

	Mio. kr.
Pensionsafkastskattesatsen forhøjes med 1 pct.point	900
Afgift for at hæve pensionsopsparing i utide hæves fra 60 til 65 pct.	maks. 100
Højere PAL-beskatning for rateordninger; pr. pct.enheds difference	300-400
Loft over indbetalinger på ratepensioner	
- 100.000 kr.	700
- 20 pct. årligt af indkomsten (dog altid 100.000 kr.)	550
Minimumsudbetalingsperioden for ratepensioner forøges til 15 år.	-
Lavere fradragsværdi af ratepensionsindskud	-
Skærpet indkomstskat af rateudbetalinger	-
Tvunget konvertering ved pensionsalderen	-
Skærpet beskatning af efterladte	maks. 100

Anm.: Kun ved *Pensionsafkastskattesatsen forhøjes med 1 pct.point* er der taget højde for adfærd. De andre provenuskøn er opgjort ekskl. adfærd, hvilket betyder, at provenuerne inklusiv adfærd kan være noget mindre. (-) angiver, at der ikke på det foreliggende grundlag kan skønnes over provenueffekten.

55

Givet at marginalskatterne bliver reduceret i den samlede reformpakke, vil historiske pensionsindbetalinger blive beskattet lempeligere end det fradrag, der blev givet på indbetalingstidspunktet. I kommende materiale til kommissionen vil løsningsmodeller til denne problemstilling blive analyseret.

60

1. Generel stramning i skattebegunstigelsen af pensionsopsparing

Kommissionen har tidligere fået forelagt beregninger, der viser, at der ikke sker en så omfattende skattemæssig subsidiering af pensionsopsparingen, som det almindeligvis har været opfattelsen (materialenummer 19). For personer, der ikke betaler topskat, indebærer de nugældende regler i gennemsnit kun en beskeden skattemæssig begunstigelse. For personer, der betaler topskat det meste af livet, er der en skattemæssig begunstigelse som følge af den forholdsvis lave pensionsafkastbeskatning.

70

De nye analyser af pensionsopsparing i *Dansk Økonomi foråret 2008* understøtter denne konklusion. DØR-analysen viser, at den skattemæssige begunstigelse af pensionsopsparing ikke er nær så omfattende, som det almindeligvis antages. Begunstigelsen afhænger af, om pensionsopsparereren var topskatteyder som erhvervsaktiv, er ejer eller lejer, samt af størrelsen af den opsparede depotformue. Der er heller ikke et entydigt billede af, hvorvidt den sammensatte afkastbeskat-

75

ning er højst af livsvarige ydelser eller rateordninger. En forøgelse af pensionsafkastskatten vil ikke være målrettet de grupper, som opnår de største gevinster fra den skattemæssige behandling af pensionsopsparing.

80

Hvis det af hensyn til finansieringen af den samlede skattepakke alligevel ønskes at reducere den generelle skattebegunstigelse af pensionsopsparing, kan det ske ved en stigning i pensionsafkastskattesatsen fra 15 til 16 pct. Det vil medføre en direkte provenueffekt på 1,6 mia. kr. varigt.

85

En højere beskatning af pensionsafkast medfører lavere pensionsudbetalinger over tid og dermed lavere indkomstskat og forbrugsafgifter samt mindre modregning i offentlige pensionsydelse. Tilbageløbet udgør omkring 1 mia. kr. Det betydelige tilbageløb skal ses i sammenhæng med, at en del af det direkte merprovenu ved en forhøjelse af pensionsafkastskatten er skat på den del af pensionsopsparingen, der tilfalder det offentlige i form af indkomstskatter, når pensionerne kommer til udbetaling.

90

Omlægning fra pensions- til fri formue bidrager med en yderligere aflastning af de offentlige finanser på ca. 240 mio. kr. efter tilbageløb.¹ I alt udgør merprovenuet 0,9 mia. kr. efter tilbageløb. Skønnet forudsætter, at den samlede private opsparing ikke reagerer på øget beskatning af pensionsafkast, eller svarende til at pensionsafkastskatten alene påvirker formuens sammensætning.²

95

Det Økonomiske Råd har i foråret 2008 forslået, at afgiften for at hæve pensionsopsparing i utide hæves. Efter de nugældende regler udgør satsen 60 pct. Hvis afgiften hæves til 65 pct., vil merprovenuet maksimalt udgøres 100 mio. kr. (ekskl. adfærd).³ Såfremt marginalskatterne sænkes, vil sanktionen ved at hæve pensionen i utide automatisk forøges, selv om satsen på 60 pct. bevares.

100

Hvis den samlede forslagspakke kommer til at omfatte lavere fradragsværdi af renteudgifter, vil behovet for selektive stramninger med hensyn til rateopsparing blive mindre. Eksempelvis vil en nedsættelse af rentefradraget fra 33 pct. til 25 pct. omtrent halvere den skattemæssige begunstigelse i form af en relativ lav beskatning af pensionsafkastet. Samtidig vil en eventuel reduktion af de progressive skatter medføre et automatisk fald i skatten på positiv kapitalindkomst, og dermed en reduktion af skattebegunstigelsen af pensionsopsparing for de højeste indkomster.

105

De sandsynlige elementer i et skatteforslag og den samlet set ikke voldsomt omfattende skattebegunstigelse af pensionsopsparing (herunder fordelingen af begunstigelsen), taler således imod en generel skærpelse af pensionsbeskatningen ud

110

115

¹ Primært fordi formuekvoten forudsættes konstant. Når pensionsopsparing falder som følge af lavere forrentning efter skat, modsvares dette af en stigning i opsparingen uden for pensionsordningerne.

² Skønnet er tidligere præsenteret i materialenummer 20.

³ Baseret på oplysningerne i svar til Folketingets Skatteudvalg, nummer 44 og 46 af 23. februar 2005 (alm. del).

fra provenuhensyn. Der kan derimod være grund til at se på fordelingsvirkningerne af det nuværende subsidium og muligheden for skattetækning mv.

2. Samfundsøkonomiske overvejelser i relation til pensionsopsparingsformer

120 Der fremføres fra tid til anden en række samfundsøkonomiske argumenter for at tilskynde til pensionsopsparing i livsvarige ordninger frem for rateordninger samt til forøgelse af den minimale udbetalingsperiode for rateordninger:

- 125 a) Såfremt den skattemæssige begunstigelse af livsvarige ordninger er mindre end begunstigelsen af rateordninger.
- b) Såfremt trækket på de offentlige pensionstillægssydelse vil være lavere ved længere udbetalingsperioder end 10 år.
- 130 c) Såfremt der sker omplacering af midler fra fri opsparing til rateopsparing med henblik på at udnytte forskelle imellem beskatning af det løbende afkast og skatteværdi af renteudgifter. Hertil kommer egentlig skatteomgåelse.
- d) Hensynet til at sikre en jævn indkomststrøm over hele tilbagebetalingsperioden.
- 135 e) Hensynet til at værne de offentlige finanser mod finansieringsrisikoen forbundet med uforventede fremtidige forøgelser i midlertidigheden.

Privatøkonomiske overvejelser trækker umiddelbart i modsat retning fsva. punkterne a), b), c) og e), mens der er sammenfald mellem privatøkonomisk og samfundsøkonomisk interesse fsva. argumentet i punkt d).

140 Det bemærkes vedrørende punkt a), at DØR-analysen ikke giver et entydigt billede af, at den skattemæssige begunstigelse af ratepensioner er større end begunstigelsen af livsvarige ordninger. Dermed er der ikke et entydigt argument for at stramme beskatningen af rateordninger for at sikre mere ensartet behandling af de to opsparingsformer

145 Vedrørende punkt a) og b) vil der eksempelvis være pensionsopparere, som ville blive ramt af ydelsesmodregning ved ratepensionsudbetalinger over 10 år, men ikke ved 20 år eller livsvarig ydelse, fordi den samlede opsparing ikke er stor nok til at resultere i årlige udbetalinger, der er så store, at der sker modregning i sidstnævnte tilfælde. Omvendt vil der være opparere, som har så stor pensionsformue, at den årlige udbetaling både ved 10, 20 og flere år giver anledning til ydelsesmodregning, og hvor det samfundsøkonomiske argument for at forlænge rateudbetalingsperioden derfor holder.

155 Det er i øvrigt værd at bemærke, at en livrente efter pensionsbeskatningsloven skal gå ud på at sikre pension i form af løbende ydelser, der bortfalder ved den pensionsberettigedes død. Der stilles bl.a. det yderligere krav, at udbetalingerne sker over mindst 10 år (som dog altså vil bortfalde ved den pensionsberettigedes død inden de 10 år er gået). Der stilles på den anden side ikke det krav, at udbetalingerne skal ske frem til den pensionsberettigedes død. Dermed vil ræsonnementet

160

om ydelsesmodregning også gælde pensionsopparere med livrenter, nemlig de ikke-livsvarige livrenter.

165 I forhold til punkt c) er der grund til at formode, at rateordninger hyppigt anvendes med henblik på nedbringelse af skattebetalingen. Der er ikke samme spekulative tilskyndelse til lånefinansieret opsparing i livsvarige ordninger, hvor den enkelte ikke har samme mulighed for at tilrettelægge udbetalingsprofilen og heller ikke kan være sikker på at få sin opsparing igen.

170 Skattetænkning kan bestå i, at højtlønnede foretager skattebetingede pensionsindbetalinger, der åbenlyst overstiger behovet for pensionsdækning efter pensions-tidspunktet. Skatteomgåelse kan bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskattning ved udbetaling (fraflytning til et land, hvor det pågældende land har beskattingsretten til pensionsudbetalingerne).

175 Regeringen er dog bemyndiget til at foretage ændring eller opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomsterne mellem Danmark og henholdsvis Frankrig og Spanien i den vedtagende lov om bemyndigelse til opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem Danmark og henholdsvis Frankrig og Spanien. Forhandlinger herom er i gang med de to lande og forventes at bringe denne trafik til ophør.

180 Tilskyndelsen til uforholdsmæssigt høje skattebetingede pensionsindbetalinger skyldes hovedsageligt den forholdsvis lave afkastbeskatning for pensionsopsparing – sammenlignet med beskattningen af husholdningernes øvrige finansielle afkast. Det er dog ikke entydigt, i hvilket omfang ratepensioner er skattemæssigt begunstiget for alle indkomst-, formue- og boligforhold, jf. ovenfor.

185 Hertil kommer eventuelt en spekulation i mulighederne for at udskyde indkomstbeskatningen og efterfølgende modtage skattepligtige udbetalinger på et lavere progressionstrin efter pensionering. Denne sidstnævnte mulighed for at nedbringe gennemsnitsskatten vil typisk være temmelig begrænset.

190 Punkt d) kunne synes at tale for en favorisering af livsvarige ordninger frem for rateordninger, samt forlængelse af den minimale udbetalingsperiode i rateordninger med henblik på at matche middellevetidstigningerne.

195 Argumentet er betinget af, at husholdningerne udviser kortsigtet adfærd eller ikke er tilstrækkeligt informeret. Den ”rationelle pensionsopparer” vil vælge den opsparingsform, der giver størst afkast efter sammensat beskattning, og derefter sikre en passende forbrugsprofil ved at genplacere eventuelle pensionsudbetalinger, der overstiger periodens forbrugsbehov. Afkastet af genplaceringen beskattes og giver anledning til modregning i ydelser. Personer med kort tidshorisont, begrænset information eller som fx har fejlagtige forventninger til forbrugsbehovet på lidt længere sigt vil vælge at bruge rateudbetalingerne efterhånden, som de kommer, for
200
205 så at mangle midler i årene efter ophør af rateudbetalinger.

210 I henhold til punkt e) er forskellen imellem effekterne af levetidsforlængelser ved henholdsvis rateordninger og livsvarige ordninger mindre afgørende end det tidligere var tilfældet. Det skyldes, at levetidsindekseringen, der er en del af velfærdsreformen, sikrer, at restlevetiden efter den formelle tilbagetrækningsalder (efterlønsalderen) fremover vil udgøre omkring 19½ år, uafhængigt af fremtidige levetidsforlængelser.

215 Boks 1. Skattemæssig behandling af forskellige pensionsopsparingsformer og motiver til valg imellem disse

Pensionsopsparing i både privat og arbejdsmarkedsregi kan antage tre former:

- Livrenteordninger
- Ratepensioner
- Kapitalpensioner

Fælles for de tre opsparingsformer er, at der gives fradrag i indkomstopgørelsen for indbetalinger, det løbende afkast i opsparingsperioden PAL-beskattes, og udbetalingerne er skatte- eller afgiftspligtige.

Den skattemæssige behandling af de tre opsparingsformer adskiller sig samtidig på nogle punkter: Der er et loft over indbetalingerne til kapitalpensionsordninger på ca. 44.500 kr. årligt (2008-niveau). Indbetalinger til kapitalpensioner kan ikke fradrages i topskatten. Fradragsretten for livrenter og ratepensioner er undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år, eller hvis der foretages engangsindskud. Uanset fradragsfordelingsreglen kan selvstændige årligt dog indskyde et beløb svarende til 30 pct. af overskud fra selvstændig erhvervsvirksomhed. Er der i stedet tale om en arbejdsgiveradministreret ordning (der alene indebærer, at arbejdsgiver foretager indbetalingerne, men ikke nødvendigvis bidrager hertil), gives der ikke fradrag for indbetalingen, men det indbetalte beløb skal til gengæld ikke medregnes til den skattepligtige indkomst. Fradragsfordelingsreglen finder ikke anvendelse på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Der kan således foretages engangsindskud med fuld bortseelsesret, ligesom de årlige indbetalinger kan variere fra år til år. Udbetalinger fra ratepensioner og livrenter er skattepligtig, personlig indkomst, og modregnes dermed også i eksempelvis pensionstillæg og boligydelse. Kapitalpensionsudbetalinger er ikke skattepligtig indkomst, men derimod omfattet af en engangsafgift på 40 pct.⁴ Dispositioner over kapitalpensioner såvel som over ratepensioner og livrenter i strid med pensionsformålet, dvs. først og fremmest førtidige ophævelser afgiftsbelægges med 60 pct.

En række motiver, ud over forskelle i den skattemæssige behandling, har betydning for valget af opsparingsform.

Motiver for opsparingsform

Kapitalpension	Ratepension	Livrenter
<ul style="list-style-type: none"> • Åbenlys skattebegunstigelse især for mellemkattebetalere • Økonomisk råderum til drastiske forbrugsbeslutninger som eksempelvis indfrielse af restgæld, jordomrejse, finansiering af tidlig tilbagetrækning, finansiering af børns boligforbrug mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattebegunstigelse gennem relativ lav afkastbeskatning (samlet begunstigelse afhænger dog af sanktionen i form af modregning af pension, boligydelse mv.) • Høj, årlig ydelse, som kun udbetales i en given periode - tidligere typisk 10 år. Udbetalingsperi- 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattebegunstigelse gennem relativ lav afkastbeskatning (samlet begunstigelse afhænger dog af sanktionen i form af modregning af pension, boligydelse mv.) • Sikkerhed for (tilnærmelsesvis) samme forbrugsmulighed i hvert af resterende leveår.

<ul style="list-style-type: none"> • Uforbrugt pensionsformue i arv til ægtefælle og børn. 	<p>oden er sammenfaldende med den subjektive ex-ante forventning mht. resterende 'gode' leveår.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uforbrugt pensionsformue i arv til ægtefælle og børn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Livrenter har karakter af forsikring, og formindsker dermed den enkeltes usikkerhed mht. restlevetid.
---	---	---

Den skattemæssige begunstiggelse i form af den lavere løbende afkastbeskatning (PAL-beskatning) er den samme for alle tre former, mens sanktionen/begunstiggelsen forbundet med forskellen i fradragsværdi på indbetalingstidspunktet og sammensat beskatning på udbetalingstidspunktet er forskellig.

For kapitalpensioner giver kun afkastet af en genplacering af den hævede kapitalopsparing anledning til aftrapning af tillægsydelse.

Hele udbetalingen fra livrente- eller ratepensionsordningen giver anledning til aftrapning, men i sidstnævnte tilfælde typisk i en noget kortere periode, fordi den forventede restlevetid ved tilbagetrækning overstiger den typiske udbetalingsperiode fra ratepensioner. Det kan ikke på forhånd afgøres, om den samlede, sammensatte beskatning, set over hele tilbagetrækningsperioden, entydigt er højest for ratepensioner eller for livrenter. Det vil afhænge af, om den årlige udbetaling fra en livrente og en ratepension begge ville være høje nok til at blive omfattet af modregning, eller det kun ville være tilfældet for udbetalingerne fra en ratepension.

3. Konkrete modeller for mindre begunstiggelse af ratepensioner

220 Nedenfor gennemgås forskellige elementer, der kan øge beskatningen af ratepensioner.

3.1 Differentieret PAL-skattesats

225 PAL-skattesatsen på 15 pct. omfatter al pensionsopsparing, der opfylder betingelserne i pensionsafkastbeskatningsloven. En højere PAL-skattesats på afkast af rate- og eventuelt kapitalpensionsopsparing vil gøre opsparing i livsvarige ydelser mere attraktiv.

230 En differentieret sats vil stille nye krav til pensionsselskabernes regnskabs- og informationspraksis og dermed medføre øgede administrative byrder. Erfaringen fra omlægningen af beskatningen fra institut- til individniveau viser dog, at det ikke er ulidsiggørligt at gennemføre sådanne praksisændringer, men bestemt heller ikke ukompliceret.

235 For alle pensionsordninger, som er omfattet af pensionsafkastbeskatningsloven gælder, at inden udbetaling påbegyndes kan én type ordning altid konverteres til en anden type med længere udbetalingsperiode. Det vil sige, at en kapitalpension kan konverteres til enten rate- eller livsvarig pension, og en ratepension til en livsvarig ordning. En differentieret PAL-skattesats vil i forhold til de praktiske muligheder harmonere dårligt med dette princip.

240 Det skønnes, at 35-45 pct. af provenuet fra PAL-skatter kommer fra ratepensioner. For hvert procentpoint, PAL-skattesatsen forhøjes for afkast af rateordninger, skønnes derfor et merprovenu af størrelsesordenen 300-400 mio. kr. årligt ekskl. effekten af ændringer i opsparingsmønsteret. En højere PAL-skattesats på afkast af rateordninger må formodes at føre til substitution over imod kapitalpensionsordninger og livsvarige ordninger, hvilket vil medføre en lavere provenueeffekt. Størrelsesordenen af denne effekt er usikker, men kan være betydelig.

3.2 Loft over pensionsindbetalinger til ratepensioner

Der er i dag ingen øvre grænse for fradraget for pensionsindbetalinger i indkomstskatten, hvis indbetalingen sker til en ratepension eller livrente). Fradragsretten for livrenter og ratepensioner er dog undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år, eller hvis der foretages engangsindskud, jf. boks 1. Fradragsfordelingsreglen finder ikke anvendelse på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Indbetalingerne kan fradrages i topskattegrundlaget, mens pensionsudbetalingerne til sin tid tilsvarende bliver beskattet som personlig indkomst, dvs. med op til 59 pct., når de bliver udbetalt.

260 Et loft over ratepensionsindbetalinger har den fordel, i modsætning til et loft over alle ordninger med løbende udbetalinger (både livrenter og ratepensioner), at den enkelte har mulighed for at sikre sig en rimelig dækningsgrad via opsparing i livrenter.

265 I 2005 indbetalte omkring 92.000 personer over 100.000 kr. til en pensionsordning med løbende udbetalinger. Omkring 80.000 personer indbetalte over 100.000 kr. på en ratepension, jf. tabel 2.

Tabel 2. Pensionsindbetalinger over 100.000 kr.

	Antal berørte	Beløb > 100.000 kr.	
		Mia. kr.	Gennemsnit, kr.
<i>Ordninger med løbende udbetalinger¹⁾:</i>			
- 2005	92.000	14,0	152.000
- Gennemsnit 2003-2005	79.000	9,6	122.000
<i>Ratepensioner:</i>			
- 2005	61.000	10,5	172.000
- Gennemsnit 2003-2005	50.000	7,0	141.000

Note: 1) Livrente, indeksordninger og ratepension.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

270

275 En del de høje indbetalinger har formentlig midlertidig karakter. Omkring 50.000 personer har indbetalt over 100.000 kr. på en ratepension over en årrække. Provenuskønnet tager udgangspunkt i de personer, der over tre år gennemsnitligt har indbetalt mindst 100.000 kr. (dvs. de 7 mia. kr. i pensionsindbetalinger, der overstiger 100.000 kr.).

Et generelt loft over pensionsindbetalingerne på både ratepensioner og livrenter på 100.000 kr. vil skønsomt styrke de offentlige finanser varigt med knap én mia. kr. (ekskl. adfærd). Merprovenuet opstår, fordi pensionsafkast er lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opsparing, jf. materialenummer 19.

Et loft over pensionsindbetalingerne på ratepensioner på 100.000 kr. vil skønsomt styrke de offentlige finanser varigt med 700 mio. kr. (ekskl. adfærd), jf. tabel 3. Hvis den samlede opsparing bliver reduceret som følge af loftet eller en del af den opsparing, der ligger over loftet, flytter over i livrenter, vil den varige provenuvirkning være mindre.

Tabel 3. Loft over pensionsindbetalinger til ratepensioner

	Berørte	Provenu (ekskl. adfærd), mio. kr.
Absolut loft på 100.000 kr.	50.000	700
Maksimalt 20 pct. årligt	36.500	550

Anm.: Forudsætningerne, der ligger til grund for provenuskønnet er nærmere beskrevet i materialenummer 19. Provenuet kommer fra, at pensionsafkast er lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opsparing. Hertil kommer en tidsmæssig fremrykning af beskatningen af pensionsindbetalinger, som skønsomt ikke indebærer et varigt finansieringsbidrag.

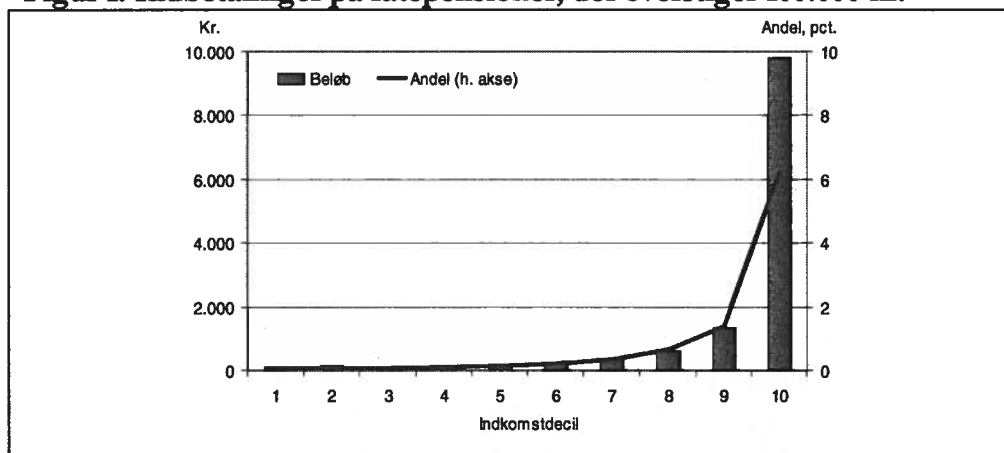
Kilde: Egne beregninger.

Ovenstående beregning forudsætter fuld fortrængning i den forstand, at den samlede formue (efter-skat) er uændret som følge af et loft over pensionsindbetalingerne, hvilket svarer til forudsætningen i 2015-planen.

Hvis en stor andel af de indbetalinger, som ligger over loftet, bliver indbetalt på livrenter, vil provenueeffekten være væsentligt lavere (fordi livrenter typisk beskattes lempeligere end fri opsparing). Den enkelte opsparer kan dog tænkes at fravælge livrenteordninger, da opsparingen i livrenteprodukter ved dødsfald ikke tilgår arvingerne, men i stedet går til andre i ordningen, der lever længere.

Hertil kommer, at hvis den samlede opsparing (efter-skat) falder som følge af et loft over indbetalingerne til ratepensioner, så vil den varige provenueeffekt være overvurderet, jf. materialenummer 19.

Langt hovedparten af indbetalingerne til ratepensioner, der er over 100.000 kr., bliver indbetalt af de højeste indkomstdeliciler. Godt 6 pct. af de 10 pct. økonomisk mest velstillede har indbetalt over 100.000 kr. på en ratepension, jf. figur 1.

Figur 1. Indbetalinger på ratepensioner, der overstiger 100.000 kr.

Anm.: Indbetalingerne er opgjort på 2003-2005 og fordelt på 2005 indkomstdecilerne. Indkomstdecilerne er dannet på baggrund af ækvivaleret familieindkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

320

Størstedelen af de beløb, som er indbetalt på ratepensioner og overstiger 100.000 kr. er indbetalt af de økonomisk mest velstillede. Personer i 10. indkomstdecil har i gennemsnit indbetalt næsten 10.000 kr. over 100.000 kr. grænsen, mens fx 9. indkomstdecil har indbetalt omkring 1.300 kr. mere end grænsen.

325

Et loft vil kunne støde sammen med allerede privatindgåede ratepensionsaftaler, hvorefter pensionsopsparereren over for instituttet har bundet sig til årligt i 10 år eller mere at indskyde et beløb, der måtte vise sig at overstige loftet. En sådan aftale er i sidste ende skattemæssigt betinget, jf. fradragsfordelingsreglen, hvorefter fradragsretten for privattegnede pensionsordninger med løbende udbetalinger og ratepensioner er undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år. Lovændringen vil dermed kunne udlægges som et skattemæssigt indgreb i en allerede indgået civilretlig aftale, som endda i et vist omfang er dikteret af skatteregler.

330

335

Et loft ses i øvrigt også at kunne støde sammen med allerede indgåede overenskomstbaserede ratepensionsaftaler, hvilket dog burde kunne løses ved førstkomende overenskomstfornyelse, kombineret med en passende frist for implementering i forbindelse med lovændringer vedrørende ratepensioner.

340

Et beløbsmæssigt loft, der alene omfatter ratepensioner, vil dog i mindre omfang komme i konflikt med aftalesystemet og allerede indgåede overenskomster, end et loft over alle ordninger med løbende udbetalinger (både livrente og ratepensioner). Et eventuelt loft bør dog indføres, så arbejdsmarkedets parter får mulighed for at aftale, at placeringen fremadrettet sker i livrenter. Ratepensioner udgør cirka 45 pct. af de samlede indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger med løbende udbetaling i 2005.

345

350 Loftet kan alternativt fastsættes i forhold til den enkeltes indkomst. Hvis det forudsættes, at den enkelte må indbetale op til 20 pct. af sin indkomst (arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget) på en ratepension årligt (dog altid 100.000 kr.), vil merprovenuet udgøre omkring 550 mio. kr.

355 Det er forudsat, at loftet er fastsat som 20 pct. af den gennemsnitlige indkomst de seneste tre år. Hvis loftet er baseret på indkomsten i det enkelte indkomstår, vil pensionsopspareren i mange tilfælde først kende sin indkomst efter årets udløb, hvor det vil være for sent at foretage indskud på pensionsordningen. Hvis loftet er beregnet ud fra indkomst i løbet af tre år, vil indkomstforhold i det seneste år kun
360 i beskedent omfang påvirke muligheden for pensionsindbetalinger.

Det er dog et problem, hvis det senere måtte vise sig, at pensionsopsparerens indkomst i måleårene var for højt ansat. Dermed vil der kunne være indbetalt for meget på pensionsordningen. Dette problem vil der skulle findes en teknisk løsning på, som givet ikke vil gøre reglerne enklere.
365

Et loft på 20 pct. vil formentlig effektivt begrænse muligheden for skatteomgåelse og -tænkning via pensionsindbetalinger, der åbenlyst overstiger behovet for at sikre en rimelig dækningsgrad efter pensionstidspunktet.
370

Såfremt kommissionen ønsker, at der skal arbejdes videre med fx et loft over ratepensionsindbetalinger, er der en række spørgsmål og tekniske udfordringer, som der i givet fald skal tages stilling til, især selvstændiges muligheder for at indbetale på pensionsordninger.

375 *3.3 Forlængelse af minimumsudbetalingsperioden fra 10 til 15 år*

Ifølge pensionsbeskatningslovens paragraf 11 og 15 er 10 år den minimale udbetalingsperiode for ratepensionsordninger⁵. Samtidig kan udbetaling tidligst påbegyndes ved det 60. år og skal være afsluttet ved det 85. år, hvilket implicit giver en maksimal udbetalingsperiode på 25 år.
380

Med henblik på at matche den siden rateordningernes indførelse højere middellevetid, og for at modgå den spekulative benyttelse af rateopsparing til nedbringelse af skattebetalingen, kan det overvejes at forøge den minimale udbetalingsperiode for rateordninger til eksempelvis 15 eller 20 år.
385

Hvorvidt en længere udbetalingsperiode indebærer en forøgelse eller formindskelse af den samlede skattebegunstigelse, kan ikke afgøres uden en række yderligere antagelser om indkomst-, formue- og boligforhold hos pensionsopsparerne, jf. *Dansk Økonomi foråret 2008*; kapitlet om pensionsopsparing.
390

Uanset ovenstående vil indførelsen af en sådan regel kunne udlægges som et skattemæssigt indgreb i en allerede indgået civilretlig aftale, som i forvejen i et vist omfang er dikteret af skatteregler. Pensionskunderne kan ved oprettelsen af ratepensionsaftalen således have haft en forventning om, at ratepensionen til sin tid vil kunne udbetales over blot 10 år.
395

En omstændighed ved en forlængelse af minimumsudbetalingsperioden vil være, at flere midler vil blive udbetalt til efterladte.

400 Modellen ses i øvrigt ikke at være umiddelbart anvendelig på ratepensionsordninger under udbetaling.

Forslaget vurderes i et vist omfang at reducere omfanget af skatteomgåelse og -planlægning. I givet fald vil forslaget indebære et merprovenu. Størrelsen af merprovenuet afhænger af, i hvilket omfang opsparingen placeres i frie midler, boligformue eller livrenter. Merprovenuet er formodentligt beskedent og maksimalt 100 mio. kr.

3.4 Lavere fradragsværdi af ratepensionsindskud

410 Med henblik på at dæmpe de indbetalinger til ratepensionsordninger, der udelukkende har til formål at nedbringe den samlede skattebetaling, kan det overvejes at sænke fradragsværdien af indskud på rateordninger, svarende til den nuværende lavere fradragsværdi af kapitalpensionsindskud.

415 Det er næppe tænkeligt, at der fortsat vil ske opsparing i rateordninger, hvis fradragsværdien reduceres mærkbart, uden en samtidig reduktion af den efterfølgende beskatning. I givet fald ville omlægningen ellers medføre, at den samlede skattebegünstigelse blev mindre afhængig af, om opspareren er, eller ikke er, topskatteyder, end det er tilfældet i dag.

420 Det er ikke umiddelbart muligt at skønne over provenueeffekten. I det omfang, at opsparingen flytter over i livrenteprodukter, vil der ikke opstå et merprovenu.

3.5 Skærpet indkomstskat af rateudbetalinger ved "gearing"

425 Alternativt kan en skærpet indkomstskat af ratepensionsudbetalinger opnås ved at lade ratepensionsindbetalinger indgå i skatteberegningen på vanlig vis, men med eksempelvis 105 pct. af ratepensionsudbetalingen. Udbetales en årlig rate på 100.000 kr., vil 105.000 kr. dermed skulle medregnes til den skattepligtige indkomst.

430 Modellen synes at sikre, at ratepensionsudbetalinger i de allerfleste tilfælde vil være højere beskattet end løbende udbetalinger fra livrenter. Resultater gearingen i en effektiv beskatning på mere end 60 pct., vil det være mere fordelagtigt for den pågældende at lade ratepensionen udbetale førtidigt til pensionsafgiften på 60 pct. I det omfang en skattereform måtte resultere i en nedsættelse af marginals-katten, vil dette problem minimeres (hvis progressionsgrænsen for topskat forhøjes) og evt. helt elimineres (hvis marginals-katteprocenten nedsættes). I det omfang, det ikke er 435 tilfældet, skal det overvejes, hvorledes dette håndteres.

Fordelen ved først at skærpe beskatningen af ratepensioner i forhold til livrenter på udbetalingstidspunktet er, at det giver større fleksibilitet bl.a. i forhold til at ændre pensionsopsparingsform undervejs i livsforløbet. Pensionsopparere, som gerne vil udnytte ratepensionens muligheder for at placere frit, kan benytte denne ordning i *opsparingsfasen*, uden at blive ramt af hårdere beskatning, såfremt de ændrer ordningen til en livrente, når de påbegynder *udbetalingsfasen*.

3.6 Beskatning af ratepensioner til efterladte

Sker en sumudbetaling af en opsparingsbaseret livrente eller en ratepension til efterladte, beregnes der alene pensionsafgift på 40 pct., hvortil kommer eventuel boafgift, i det omfang udbetalingen ikke sker til ægtefællen og samtidig overstiger boafgiftens bundfradrag. Som et eksempel vil det samlede afgiftstilsvare for den forsikredes børn herefter kunne udgøre 49 pct. (= 40 pct. + (0,15 * 60 pct.)). Det er lavt, set i forhold til den sammensatte beskatning hos den, der har tegnet rateordningen, som i mange tilfælde vil ligge på eller over topskatteniveauet.

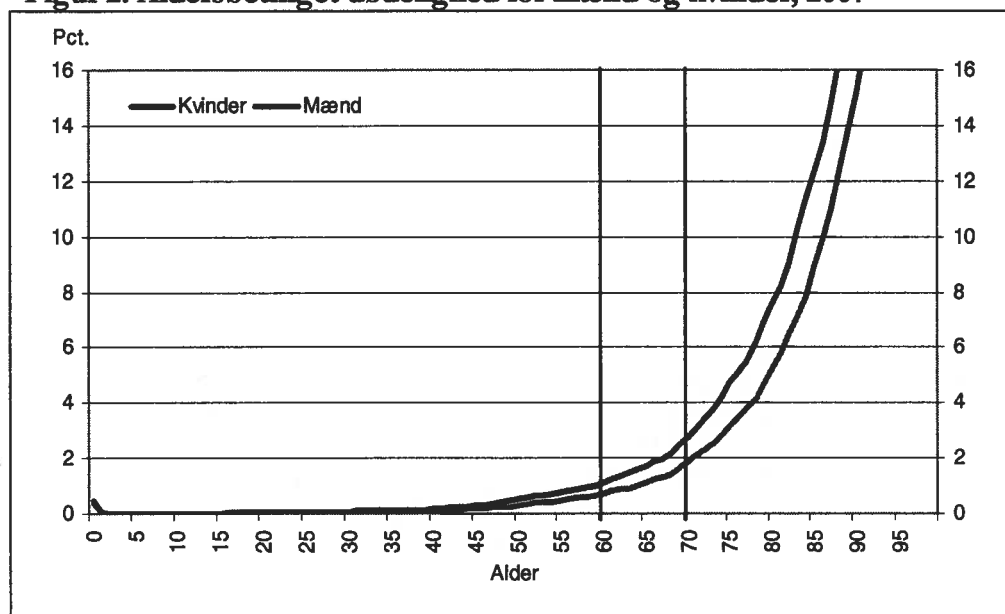
Det kan derfor overvejes, om afgiften kan forøges til 50 pct., hvilket vil resultere i en afgift for eksempelvis forsikredes børn på 57,5 pct. (1,15*50 pct.), idet den nuværende sats kan siges at begunstige efterladte og ikke pensionsoppareren selv – set i lyset af pensionsbeskatningslovens målsætning om at tilskynde til opsparing til alderdommen.

Der findes ikke oplysninger om de samlede sumudbetalinger til efterladte. Dermed lader det sig ikke gøre at skønne over provenuvirkningen en eventuel forøgelse af afgiften. Merprovenuet er formodentligt beskedent og maksimalt 100 mio. kr.

3.7 Model hvor ratepensioner konverteres til livrente ved pensionsalderen

Et forslag, som har været fremført, er pligt til konvertering af ratepensioner til livsvarige ydelser senest ved pensionsalderen. Forslaget vil ganske effektivt minimere antallet af personer, der som pensionister kommer til at stå tilbage med indkomst alene fra folkepensionen og ATP. Det vil endvidere begrænse mulighederne for skattetænkning via ratepensioner.

Tankegangen bag modellen er, at pensionsopparerne kan foretrække rateopsparingsordninger fremfor livsvarige forsikringsordninger for at sikre, at eventuelt uforbrugte midler ved dødsfald går i arv til efterladte. En tvungen konvertering ved 60 års alderen (eller tilbagetrækningsalderen) sikrer ikke nødvendigvis hensynet til arvemotivet, idet dødsrisikoen vokser markant i den årrække, hvor udbetalingerne fra en rateordning finder sted), jf. figur 2.

475 **Figur 2. Aldersbetinget dødelighed for mænd og kvinder, 2007**

Kilde: Danmarks Statistik.

480 En løsning kunne være "nye" fremkomst af pensionsforsikringsprodukter, der kombinerer forsikringsaspektet med en mulighed for et ratelignende element, der muliggør videregivelse i arv af en andel af opsparingen. Eksisterende livsvarige ordninger med indbygget ægtefælle- og børnepension tilgodeser i vid udstrækning allerede dette hensyn.

485 En anden omstændighed ved modellen er, at pensionsopsparene får mulighed for selv at administrere deres pensionsopsparing frem til pensioneringstidspunktet med henblik på maksimering af pensionsafkast og minimering af administrationsomkostninger – således at der på dette tidspunkt kan tegnes en større livrente, end hvad der, efter flytteomkostninger, havde kunnet opnås, hvis administrationen af livrenten fra begyndelsen var blevet varetaget af pensionskassen eller forsikrings-
490 selskabet.

Afhængigt af den pågældende pensionsopsparens helbredsmæssige tilstand ved konverteringen synes den tvungne konvertering at kunne stille opsparene forskel-
495 ligt.

Der er efter gældende ret altid mulighed for skatte- og afgiftsfrit at overføre både kapitalpensioner og ratepensioner til livrenter.

Materialenummer 99

(Udkast)

27. oktober 2008
Sekretariatet

Initiativer vedrørende pensionsbeskatning

Kommissionen har på mødet den 9. juni drøftet tiltag inden for pensionsområdet. Endvidere er der bl.a. på mødet d. 7. oktober truffet en række beslutninger med implikationer for pensionsopsparingen.

Dette notat giver en oversigt over de beslutninger, der er taget og de områder, hvor der udestår beslutninger. Endvidere belyses virkningerne på den effektive skattemæssige begunstiggelse af pensionsopsparing gennem eksempler, der illustrerer virkninger af tiltagene anført i punkt 1-3 nedenfor.

Tiltag på pensionsområdet

Følgende tiltag berører pensionsområdet og er enten besluttet eller ikke afvist af kommissionen:

- Permanent særskat på pensionsudbetalinger: Kommissionen har besluttet, at neutralisere indbyggede fordele ved lavere marginalskat for den eksisterende pensionsformue via en særskilt beskatning af pensionsudbetalinger, jf. eksempelvis model D i materialenummer 81. Af fordelingsmæssige hensyn tages der udgangspunkt i en permanent særbeskatning af pensionsudbetalinger til velstillede pensionister. Den præcise fastsættelse af satsen og bundfradrag skal besluttes i det videre forløb.
- Lavere skat på kapital- og aktieindkomst: Kommissionen har tidligere truffet beslutninger, der indebærer lavere skatteværdi af negativ kapitalindkomst samt lavere skat på positiv kapital- og aktieindkomst, jf. materialenummer 74. Disse beslutninger medfører implicit en lavere skattebegunstiggelse af pensionsopsparingen.
- Reduceret fradragsværdi af indbetalinger på kapitalpensionsordninger: Lavere marginalsatter (dog ikke lavere topskattesats) indebærer, at fradragsværdien for indbetalinger til kapitalpensionsordninger bliver reduceret. Ved uændret afgiftssats for kapitalpensionsudbetalinger reduceres eller elimineres den nuværende begunstiggelse, der bl.a. følger af, at fradragsværdien på indbetalingstidspunktet overstiger beskatningen på udbetalingstidspunktet.
- Skærpet sanktion ved førtidig ophævelse af pensionsordninger: Kommissionen har besluttet, at der – ud fra de hidtidige spekulationshensyn – skal indføres et positivt spænd mellem afgiftssatsen ved førtidig ophævelse af pensionsordninger og skatteloftet. Hertil kommer, at en særskat på pensionsudbetalinger over en fastsat bundgrænse, jf. punkt 1, i sig selv stiller krav

om, at spekulationshensyn imødegås ved, at der skabes et tilsvarende spænd mellem afgiftssatsen ved førtidig ophævelse og skatteløftet.

- 45 5. Skærpet beskatning af sumudbetalinger til efterladte: Kommissionen har drøftet muligheden for at øge beskatningen af udbetalinger til efterladte fra en opsparingsbaseret livrente eller en ratepension.
- 50 6. Længere minimale udbetalingsperiode for ratepensioner: Kommissionen har drøftet muligheden for at forlænge den minimale udbetalingsperiode for ratepensioner fra 10 år til fx 15 år.
- 55 7. Loft over indbetalinger til ratepensioner: Kommissionen har efterspurgt udkast til en model for loft over indbetalinger til ratepension, hvor loftet udformes som en pct. af et relevant indkomstbegreb kombineret med et absolut loft, der sættes forholdsvist højt.

Punkt 1 og 2 er behandlet i andet materiale. Nedenfor beskrives og analyseres punkt 3 til 7.

Reduceret fradragsværdi af indbetalinger på kapitalpensionsordninger

60 Lavere mellem- og bundskattesats reducerer fradragsværdien for indbetalinger til kapitalpensionsordninger og dermed den skattemæssige begunstiggelse, medmindre der sker en parallel reduktion af afgiften på kapitalpensionsudbetalinger, som i dag udgør 40 pct.

65 I reformeksemplet (materialenummer 74) bliver fradragsværdien for indbetalinger til kapitalpensionsordninger reduceret fra knap 45 pct. til omtrent 37 pct. (for melleskatteydere). Reformeksemplet lægger samtidigt til grund, at beskatningen på udbetalingstidspunktet forbliver uændret. Dermed bliver den hidtidige begunstiggelse, via lidt højere gennemsnitlig fradragsværdi på indbetalingstidspunktet end
70 beskatning på udbetalingstidspunktet, afløst af en sanktion.

Sanktionen indebærer, at indbetalinger tæt på pensionsalderen ikke er begunstiget via skattesystemet. Opsparing i kapitalpensionsordninger vil dog generelt fortsat
75 være skattemæssigt begunstiget via den forholdsvise lave beskatning af pensionsafkast. Endvidere er det muligt at konvertere kapitalpensionsordninger til en ordning med løbende udbetaling på tidspunktet for pensionering, hvilket for bundskatteydere skaber overensstemmelse mellem fradragsværdien på indbetalingstidspunktet og beskatningen på udbetalingstidspunktet (dog kan udbetalinger fra løbende ordninger blive modregnet i folkepensionen, boligstøtte mv.).

80 Et alternativ til at indføre sanktionen (via reduceret fradragsværdi) er, at skatteværdien på indbetalingstidspunktet fastsættes til 40-43 pct., fx ved et delvist fradrag i topskattegrundlaget. Hvis indskud på kapitalpensionsordninger eksempelvis kan fradrages med 40 pct. i topskattegrundlaget, indebærer det en fradragsværdi
85 på 42,7 pct. Forslaget skønnes med betydelig usikkerhed at indebære et provenu-

tab på cirka ½ mia. kr.¹ (forslaget får dog ikke betydning for personer, der ikke betaler topskat).

90 Som alternativ kan kommissionen foreslå, at afgiften på kapitalpensionsudbetalinger skal nedsættes til fx 35 pct., hvilket vil medføre et provenutab på cirka 1-1½ mia. kr. i 2009. En generel nedsættelse af afgiften på udbetalinger fra kapitalpensionsordninger vil medføre en begunstigelse af indbetalinger, der er foretaget med større fradragsværdi. En eventuel afgiftsnedsættelse bør derfor kun omfatte indbetalinger, der er fradraget i det nye skattesystem, hvilket isoleret set reducerer provenutabet. En nedsættelse af afgiftssatsen er kompliceret, men er mulig og praktiseres i dag med afgiftssatser på 0, 25 og 40 pct.²

100 En nedsættelse af afgiftssatsen vil isoleret set gøre kapitalpensionsordninger mere attraktive set i forhold til pensionsordninger med løbende udbetalinger. En uændret afgift understøtter således, at skattemæssig begunstigelse af pensionsopsparing primært skal gå til ordninger, der sikrer pension i form af løbende ydelser, fx livrenter, der beskattes som personlig indkomst.

105 En reduktion af fradragsværdien for indbetalinger til kapitalpensionsordninger (kombineret med fastholdt beskatning på udbetalingstidspunktet) er i tråd med kommissionens forslag om at indføre en permanent særskat på udbetalinger fra løbende ordninger, hvor i) forholdene for den eksisterende pensionsformue ikke ændres, ii) fradragsværdien bliver reduceret for fremtidige indbetalinger, og iii) beskatningen på udbetalingstidspunktet fastholdes uændret. Da en reduktion af fradragsværdien for kapitalpensionsordninger ikke lægger op til en højere beskatning af den eksisterende opsparing, er der ikke umiddelbart behov for en overgangsperiode.

Skærpet sanktion ved førtidig ophævelse af pensionsordninger

115 En reduktion af marginalsatserne vil minimere og eventuelt helt eliminere tilskyndelsen til førtidig ophævelse. I reformeksemplet bliver skatteløftet nedsat fra 59 pct. til 50 pct. Fastholdes afgiften på 60 pct. for at hæve pensionsopsparing i utide, indebærer reformeksemplet derfor automatisk en skærpet sanktion. Pensionister, der er i aftrapningsintervallet for folkepension og/eller boligstøtte, kan dog i reformeksemplet fortsat opleve en effektiv beskatning over 60 pct., og dermed have en tilskyndelse til at ophæve pensionsordninger førtidigt.

125 Ved en reduktion af afgiftssatsen for førtidig ophævelse vil flere hæve pensionsopsparingen førtidigt, fx med henblik på at placere opsparingen i fast ejendom, hvor den ikke bliver modregnet i de offentlige pensionsydelse, hvormed de offentlige finanser svækkes. Fastholdes afgiftssatsen på 60 pct., neutraliseres denne

¹ Topskattesatsen er 13½ pct. i reformeksemplet. 40 pct. af 13,5 pct. = 5,4 pct. tillagt en skatte-sats på 37,3 pct. for bundskatteydere.

² Der betales kun 25 pct. i afgift for den del af udbetalingerne, der stammer fra indbetalinger foretaget før 1980. Er der foretaget indbetalinger før 1972 kan den del af udbetalingen, der stammer fra indbetalinger før 1972, være helt afgiftsfri.

effekt. En skærpet sanktion ved førtidig ophævelse af pensionsordninger via fastholdt pensionsafgift på 60 pct. lægger ikke op til en højere beskatning af den eksisterende opsparing, hvorfor der ikke umiddelbart er behov for en overgangsperiode.

130 *Skærpet beskatning af pensionsudbetalinger til efterladte*

Sumudbetalinger til efterladte fra en opsparingsbaseret livrente eller en ratepension pålægges en pensionsafgift på 40 pct., hvortil kommer eventuel boafgift på 15 pct., i det omfang udbetalingen ikke sker til en ægtefælle og samtidig overstiger boafgiftens bundfradrag. Den samlede afgift for efterladte børn vil kunne udgøre
135 49 pct. ($40 \text{ pct.} + (0,15 * 60 \text{ pct.})$), hvilket er lavere end den sammensatte beskatning for den, der har tegnet ordningen, som i mange tilfælde ligger over 60 pct.

Det kan overvejes, om denne lempelige afgiftsberegning skal bibeholdes set i lyset af pensionsbeskatningslovens målsætning om at tilskynde til opsparing til alderdommen, da reglen begunstiger efterladte og ikke pensionsopspareren. Såfremt
140 afgiften øges til 50 pct., resulterer det i en afgift for eksempelvis forsikredes børn på 57,5 pct. ($50 \text{ pct.} + (0,15 * 50 \text{ pct.})$).³

Der findes ikke oplysninger om de samlede sumudbetalinger til efterladte, hvorfor
145 det er vanskeligt at skønne over provenuvirkningen ved ændringer i afgiftssatsen. En forøgelse af afgiften fra 40 pct. til 50 pct. indebærer dog formodentligt kun et beskedent merprovenu, som udgør maksimalt 100 mio. kr. årligt.

Der skønnes ikke at være nævneværdige problemer knyttet til en skærpelse af pensionsafgiften ved dødsfald. Der skal dog tages stilling til virkningstidspunktet for
150 skærpelsen. Den eksisterende pensionsopsparing er foretaget givet beskatningsprocenten til eventuelt efterladte, hvilket kunne tale for, at en afgiftsforhøjelse kun skal omfatte opsparing, der stammer fra fremadrettede pensionsindbetalinger. Omvendt sidestiller tiltaget blot i højere grad udbetalinger til en pensionsopsparere og eventuelt efterladte, der dog stadig har en lavere effektiv beskatning.
155

Længere udbetalingsperiode for ratepensioner

Den minimale udbetalingsperiode er 10 år for ratepensionsordninger. Udbetaling
160 kan tidligst påbegyndes ved det 60. år og skal være afsluttet ved det 85. år, hvilket implicit giver en maksimal udbetalingsperiode på 25 år.

Længere minimumsudbetalingsperiode vil matche den højere middellevetid siden rateordningernes indførelse samt reducere fleksibiliteten og dermed muligheden for at tilrettelægge pensionsudbetalingerne, så der sidst i pensionisttilværelsen opnås uforholdsmæssig lave pensionsudbetalinger og dermed lave skattebetalinger.
165 Det kan derfor overvejes at forøge den minimale udbetalingsperiode for rateordninger til eksempelvis 15 eller 20 år.

³ Når udbetalingen overstiger boafgiftens bundfradrag.

170 Såfremt en forlængelse af udbetalingsperioden medfører en højere privat nettoformue (korrigeret for udskudte skatter), kan de positive afledte virkning af øget privat opsparing medføre, at de offentlige finanser samlet set styrkes.

175 Forslaget vurderes i et vist omfang at reducere omfanget af skatteomgåelse og -planlægning, hvormed forslaget indebærer et merprovenu. Størrelsen af merprovenuet afhænger af, i hvilket omfang opsparingen placeres i frie midler, boligformue, livrenter eller kapitalpensionsordninger. Merprovenuet er formodentligt beskedent og udgør maksimalt 100 mio. kr., hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at en længere udbetalingsperiode også resulterer i en højere begunstigelse via den relativt lave afkastbeskatning (flere år med PAL-beskatning).

180 En længere udbetalingsperiode kan udlægges som et skattemæssigt indgreb i en allerede indgået civilretlig aftale, som i forvejen til dels er dikteret af skatteregler. Pensionskunderne kan ved oprettelsen af ratepensionsaftalen således have haft en forventning om, at ratepensionen til sin tid vil kunne udbetales over 10 år. Modellen ses i øvrigt ikke at være umiddelbart anvendelig på ratepensionsordninger under udbetaling, hvilket indfasningen bør tage højde for.⁴

185 En forlængelse af den korteste udbetalingsperiode bør i øvrigt ledsages af en tilsvarende forlængelse af korteste udbetalingsperiode for livrenter, der efter gældende regler er 10 år.

190 *Loft over indbetalinger til ratepensioner*

Rateordninger kan anvendes med henblik på nedbringelse af skattebetalingen, hvorfor det kan overvejes at lægge et loft over indbetalingerne. Der er ikke samme spekulative tilskyndelse til lånefinansieret opsparing i livsvarige ordninger, hvor den enkelte ikke har samme mulighed for at tilrettelægge udbetalingsprofilen og heller ikke kan være sikker på at få sin opsparing igen.

200 Kommissionen har efterspurgt modeller for loft over indbetaling til ratepension, hvor loftet udformes som en andel af et relevant indkomstbegreb kombineret med et absolut loft, der sættes forholdsvist højt. Et loft over ratepensionsindbetalinger forhindrer ikke, at den enkelte fortsat har mulighed for at sikre sig en rimelig dækningsgrad via opsparing i livrenter.

205 Nedenstående modeller bygger på en individuel loftberegning, der afhænger af indkomstniveauet, idet der dog altid kan indbetales op til 250.000 kr. på ratepensionsordninger årligt. Der præsenteres fire modelvarianter, hvor det individuelle loft beregnes som hhv. 10, 20, 30 og 50 pct. af indkomsten.

Et indkomstafhængigt loft komplicerer skattesystemet, jf. bilag 1. Hvis procentsatsen i loftsberegningen sættes relativt lav, vil der desuden kun være en beskedent

⁴ Personer, der endnu ikke har påbegyndt et udbetalingsforløb, men har opnået alderen hertil, vil endvidere kunne blive tilskyndet til inden tiltaget eventuelle vedtagelse at påbegynde udbetalinger over 10 år.

210 forskel på effekterne af et loft med indkomstafhængighed og et absolut loft på
250.000 kr. I så fald kan det være hensigtsmæssigt at vælge en model uden ind-
komstafhængighed. Derfor præsenteres ligeledes effekterne af et absolut loft på
250.000 kr., der er uafhængigt af indkomstniveauet.

215 Et loft over ratepensioner kan indebære et merprovenu, fordi pensionsafkast er
lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opspa-
ring, jf. materialenummer 19. Merprovenuet som følge af loftet er størst, hvis hele
opsparringen omlægges til almindelig fri opsparring. Pensionsindbetalinger, der i
220 stedet indbetales til livrenter eller kapitalpension, vil kun indebære et merprovenu,
såfremt loftet forhindrer spekulation i beskattningen på udbetalingstidspunktet via
ratepensionsordninger, fx ved skatteplanlægning i forbindelse med udvandring.

Et absolut loft på 250.000 kr. berører 21.100 personer og indebærer et merprove-
nu fra afkastbeskattningen på omkring $\frac{3}{4}$ mia. kr., såfremt alle indbetalinger over
225 loftet bliver overført til fri finansiell opsparring.⁵ Hvis fx 50 pct. af indbetalingerne
over loftet overflyttes til andre pensionsordninger (livrente eller kapitalpensions-
ordninger) eller bliver indbetalt i andre år (hvor indbetalingen til ratepensioner
ligger under loftet), vil merprovenuet skønsmæssigt udgøre 400 mio. kr., jf. tabel
1.

230 **Tabel 1. Provenuskøn via højere afkastbeskatning ved et loft over ratepensioner**

	Omlagt til andre typer af pensionsordninger eller indbetalt i andre år					Antal berørte
	0 pct.	25 pct.	50 pct.	75 pct.	100 pct.	
Varig effekt	----- mio. kr. -----					
250.000 kr.	750	550	400	200	0	21.100
<i>Kombineret med loft på:</i>						
- 10 pct. af indkomst	750	550	350	200	0	20.700
- 20 pct. af indkomst	700	500	350	150	0	19.800
- 30 pct. af indkomst	600	450	300	150	0	18.100
- 50 pct. af indkomst	450	350	250	100	0	13.700

Anm.: Foreløbigt skøn. De berørte kan flytte indskud over loftet til andre typer af pensionsord-
ninger eller indbetale til ratepensionsordninger i andre år, hvor indbetalingerne ligger under
loftet. I det omfang dette sker, vil loftet ikke indebære et merprovenu via højere afkastbeskat-
ning.

235 Kilde: Bilag 1.

⁵ Kommissionen er tidligere blevet præsenteret for provenuskønnet ved et loft på 100.000 kr.
over indbetalingerne til ratepensioner og livrenter (materialenummer 19). I forhold til det tidli-
gere skøn er beregningerne opdateret, så skønnet nu er baseret på 2006 tal. Endvidere er bereg-
ningen her baseret på pensionsindbetalingerne i et enkelt år (2006). Det tidligere provenuskøn
var baseret på indbetalingerne til alle ordninger med løbende udbetalinger i tre år (2003-2005).
Ved at betragte indbetalingerne over en årrække kan der korrigeres for muligheden for at flytte
indbetalinger over loftet til andre år, hvor loftet ikke overstiges. I tabel 2 er muligheden for at
overflytte indbetalinger til andre år sammentænkt med muligheden for at indbetale til andre
typer af pensionsordninger. Den andel, der ikke omlægges til andre pensionsordninger, bliver i
stedet sparet op i frie midler, aktier, obligationer mv.

Såfremt der alternativt må indbetales op til 30 pct. af indkomsten (dog altid 250.000 kr.), berører loftet godt 18.000 personer. Merprovenuet vil udgøre cirka 300 mio. kr., såfremt 50 pct. af opsparingen flytter over i almindelig fri opsparing.

240

Hvis kommissionen beslutter, at et loft over indskud på ratepensionsordninger skal indgå i forslagsdelen, er der en række ikke-trivielle tekniske problemstillinger, som skal håndteres. Udfordringerne er størst ved et loft, der omfatter et indkomstafhængigt element. Tiltaget bør under alle omstændigheder indføres, så loftet ikke kolliderer med allerede indgåede aftaler. Problemstillingerne er beskrevet i bilag 1, hvor modelvarianterne også analyseres yderligere.

245

Et loft over indbetalingerne til ratepensioner kan begrænse mulighederne for skatteplanlægning. Skatteplanlægning kan fx bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskatning ved udbetaling (fracflytning til udlandet). Endvidere kan et loftvære med til at afbalancere en skattereform fordelingsmæssigt.

250

Behovet for et loft over indbetalingerne til ratepensionsordninger skal imidlertid ses i sammenhæng med andre initiativer i en skattereform, der reducerer den skattemæssige begunstiggelse ved pensionsopsparing og den effektive skat på lønindkomst for højtlojnnede. Et loft vil sammen med andre mulige tiltag, fx aftrapningen af børnefamilieydelsen og indkomstafhængigt efterlønsbidrag, øge den effektive skat på lønindkomst og dermed medføre en udhulning af en lavere formel marginalskat på lønindkomst.

255

Virkning på den skattemæssige begunstiggelse af pensionsopsparing

Pensionsopsparing er efter gældende regler typisk skattebegunstiget. Det skyldes særligt, at beskatningen af pensionsafkastet med en pensionsafkastskat på 15 pct. er relativt lav sammenlignet med de effektive skattesatser på afkastet af husholdningernes øvrige finansielle afkast (kapital- og aktieindkomst).

260

265

De sammensatte marginalskatte (inkl. indkomstmodregning af offentlige ydelser) på ind- og udbetalingstidspunktet påvirker også skattebegunstiggelsen af pensionsopsparing. De indeholdte tiltag i reformskitsen (jf. materialenummer 100) – herunder særligt nedsættelsen af skattesatser på kapital- og aktieindkomst og den permanente særskat på pensionsudbetalinger – medfører, at skattebegunstiggelsen af pensionsopsparing nedbringes markant, og i væsentligt flere tilfælde vil være negativ fremover (skattesanktion).

270

Nedenfor illustreres for udvalgte typeeksempler virkninger på skattefordelen ved indbetalinger til pensionsordninger af de forslag, der er indeholdt i skitsen til en skattereform, jf. materialenummer 100. Eksemplerne viser skattefordelen opgjort på indbetalingstidspunktet (som andel af indbetalinger) ud fra en marginalbetragtning, hvor henholdsvis udbetalinger og indbetalinger og afkast fuldt ud er underlagt den i eksemplerne anførte skattemæssige behandling.

275

280 *Pensionsordninger med løbende udbetalinger*

I typeeksempel 1 med en person, der på indbetalingstidspunktet er topskatteyder, har negativ kapitalindkomst og på udbetalingstidspunktet er bundskatteyder (men hvor indkomsten overstiger bortfaldsgrænsen for pensionstillægget), vil indholdet af reformskitsen indebære en væsentlig nedbringelse af den nuværende betragtelige skattebegunstigelse af pensionsopsparing, *jf. tabel 2*, der viser, at skattebegunstigelsen ved en gennemsnitlig opsparingsperiode på 20 år nedbringes fra ca. 29 pct. af pensionsindbetalingen efter gældende regler til ca. 18 pct. i henhold til indholdet i reformskitsen.

290 Hvis en sådan topskatteydere pensionsudbetalinger er noget højere, således at personen er topskatteyder på udbetalingstidspunktet og de marginale udbetalinger i henhold til reformskitsen pålægges en permanent særskat, vil den nuværende skattebegunstigelse blive vendt til en skattesanktion, *jf. typeeksempel 2*.

295 For en topskatteyder med positiv kapitalindkomst og en relativ høj aktieindkomst vil skattefordelen ved pensionsopsparing være særligt høj. Det skyldes for det første, at afkastet af pensionsopsparing er relativt lavt beskattet i forhold til de effektive skattesatser på negativ kapitalindkomst og den laveste sats på aktieindkomst, og for det andet, at afkastbeskatningen af positiv kapitalindkomst er udsat for en skattesanktion i forhold til beskatningen af negativ kapitalindkomst. Indholdet af reformskitsen medfører, at skattefordelen ved pensionsopsparing i form af afkastbeskatningen nedbringes væsentligt, og såfremt pensionsudbetalingerne er tilstrækkeligt høje, vil skattefordelen på marginalen blive nedbragt yderligere, *jf. typeeksempel 3*.

305 For en person, der kun har et bundskattefradrag på indbetalingstidspunktet, medfører aftrapningen af offentlige ydelser på udbetalingstidspunktet generelt, at der ikke er skattefordele forbundet med pensionsopsparing. Indholdet i reformskitsen medfører, at skattesanktionen i et mindre omfang øges, *jf. typeeksempel 4*.

310

315

320

325

Tabel 2
Skattefordel ved pensionsindbetaling til ordninger med løbende udbetalinger før og efter reformskitse

Pct. af Indbetaling	Gennemsnitlig opsparingsperiode					
	10 år		20 år		30 år	
	2010	Skitse	2010	Skitse	2010	Skitse
1. Topkatteyder (ved indbetaling, bundskatteyder og fuldt ud aftrappet pensionstillæg ved udbetaling, negativ kapitalindkomst.)¹⁾						
Skattefordel (A+B)	25,1	15,7	29,0	17,9	32,5	19,8
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	20,9	13,4	20,9	13,4	20,9	13,4
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	4,2	2,3	8,0	4,4	11,6	6,4
2. Topkatteyder (ved ind- og udbetaling, negativ kapitalindkomst)²⁾						
Skattefordel (A+B)	2,7	-7,5	5,3	-6,2	7,6	-4,9
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	0,0	-9,0	0,0	-9,0	0,0	-9,0
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	2,7	1,5	5,3	2,8	7,6	4,1
3. Topkatteyder (ved ind- og udbetaling, positiv kapitalindkomst)³⁾						
Skattefordel (A+B)	7,2	-3,3	13,8	2,0	19,9	6,8
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	0,0	-9,0	0,0	-9,0	0,0	-9,0
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	7,2	5,7	13,8	11,0	19,9	15,8
4. Bundskatteyder (ved ind- og udbetaling, negativ kapitalindkomst, aftrapning af pensionstillæg ved udbetaling)⁴⁾						
Skattefordel (A+B)	-16,8	-18,8	-14,1	-17,3	-11,6	-15,9
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	-19,7	-20,4	-19,7	-20,4	-19,7	-20,4
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	2,9	1,6	5,6	3,1	8,1	4,5

Anm.: Status for skattefordelen er opgjort på tidspunktet for pensionsindbetalingen. Skattefordelen er efter gældende regler beregnet med udgangspunkt i 2010-regler, mens skattefordelen under reformskitsen er baseret på regler og skattesatser som lagt frem i Materiale nummer 100. I typeeksemplerne udgør pensionsafkastbeskatningen 15 pct., og det er forudsat, at 25 pct. af den samlede ikke-pensionsmæssige, finansielle kapitalindkomst er aktieindkomst. Aktieindkomst forudsættes at blive beskattet på marginalen ved laveste sats (med mindre andet oplyses). De effektive skattesatser på positiv/negativ kapitalindkomst og aktieindkomst antages at udgøre hhv. 90 pct. og 80 pct. af de formelle skattesatser som følge af skattefri kursgevinster og -tab på obligationer (hhv. kreditor- og debitorsiden) og realisationsbeskatning af optjente kapitalgevinster på aktier. For negativ kapitalindkomst er den sammenvæjede, effektive marginalsat på ikke-pensionsmæssig kapitalindkomst dermed hhv. 28 pct. og 22 pct. før og efter reformskitsen (med mindre andet oplyses).

- 1) Før og efter reformskitsen er den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger hhv. 59,7 pct. og 50,7 pct., mens den effektive marginalsat på udbetalinger er hhv. 38,8 pct. og 37,3 pct., idet folkepensionens pensionstillæg er fuldt ud aftrappet.
- 2) Som note 1. Dog er den effektive marginalsat på pensionsudbetalinger 59,7 pct. både før og efter reformskitsen.
- 3) Som note 2. Dog er den sammenvæjede, effektive marginalsat på ikke-pensionsmæssig, finansiell kapitalindkomst hhv. 49 pct. og 42 pct. før og efter reformskitsen som følge af positiv kapitalindkomst og aktieindkomst over første progressionstrin.
- 4) Før og efter reformskitsen er den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger hhv. 37,4 pct. og 35,7 pct., mens den effektive marginalsat på udbetalinger er hhv. 57,1 pct. og 56,1 pct. som følge af aftrapning af folkepensionens pensionstillæg (enlig pensionist).

Pensionsordninger med sumudbetalinger

330

Reformskitsen indeholder, at fradraget for indbetalinger til kapitalpensionsordninger mv. i gennemsnit nedsættes fra 37,4 til 35,8 pct. for en bundskatteyder (marginalskat på bundskatteniveauet inkl. skatteværdi af beskæftigelsesfradrag), mens skatteværdien af indbetalinger for en topskatteyder nedsættes fra 44,8 pct. til 37,3 pct. (såfremt lønindkomsten fratrukket pensionsindbetalinger sikrer et fuldt beskæftigelsesfradrag).

335

Den lavere skattebegunstigelse i form af den effektive beskatning på ind- og udbetalingstidspunktet og de indeholdte ændringer af afkastbeskatningen i reformskitsen indebærer, at skattebegunstigelsen af indbetalinger til kapitalpensionsordninger nedbringes markant, jf. tabel 3.

Tabel 3						
Skattefordel ved pensionsindbetaling til ordninger med sumudbetalinger før og efter reformskitse						
Typeeksempel	Gennemsnitlig opsparingsperiode					
	10 år		20 år		30 år	
	2010	Skitse	2010	Skitse	2010	Skitse
5. Topskatteyder (ved indbetaling, negativ kapitalindkomst) ¹⁾						
Skattefordel, pct. af pensionsindbetaling (A+B)	8,8	-0,5	12,6	1,5	16,1	3,4
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	4,8	-2,7	4,8	-2,7	4,8	-2,7
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	4,1	2,2	7,9	4,2	11,3	6,1
6. Topskatteyder (ved indbetaling, positiv kapitalindkomst) ²⁾						
Skattefordel, pct. af pensionsindbetaling (A+B)	15,5	5,8	25,3	13,6	34,4	20,8
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	4,8	-2,7	4,8	-2,7	4,8	-2,7
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	10,7	8,5	20,5	16,3	29,6	23,5
7. Bundskatteyder (ved ind- og udbetaling, positiv kapitalindkomst) ³⁾						
Skattefordel, pct. af pensionsindbetaling (A+B)	2,8	-0,5	6,6	1,5	10,1	3,4
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	-1,2	-2,7	-1,2	-2,7	-1,2	-2,7
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	4,1	2,2	7,9	4,2	11,3	6,1
Anm.: Status for skattefordelen er opgjort på tidspunktet for pensionsindbetalingen. Skattefordelen er efter gældende regler beregnet med udgangspunkt i 2010-regler, mens skattefordelen under reformskitsen er baseret på regler og skattesatser som lagt frem i materialenummer 100. I typeeksemplerne udgør pensionsafkastbeskatningen 15 pct., og det er forudsat, at 25 pct. af den samlede ikke-pensionsmæssige, finansielle kapitalindkomst er aktieindkomst. Aktieindkomst forudsættes at blive beskattet på marginalen ved laveste sats (med mindre andet oplyses). De effektive skattesatser på positiv/negativ kapitalindkomst og aktieindkomst antages at udgøre hhv. 90 pct. og 80 pct. af de formelle skattesatser som følge af skattefri kursgevinster og -tab på obligationer (hhv. kreditor- og debitorsiden) og realisationsbeskatning af op-tjente kapitalgevinster på aktier. For negativ kapitalindkomst er den sammenvejede, effektive marginalskat på ikke-pensionsmæssig kapitalindkomst dermed hhv. 28 pct. og 22 pct. før og efter reformskitsen (med mindre andet oplyses). Afgiften på pensionsudbetalinger udgør 40 pct. både før og efter reformskitsen.						
1) Før og efter reformskitsen er den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger hhv. 44,8 pct. og 37,3 pct.						
2) Som note 1. Dog er den sammenvejede, effektive marginalskat på ikke-pensionsmæssig, finansiell kapitalindkomst hhv. 49 pct. og 42 pct. før og efter reformskitsen som følge af positiv kapitalindkomst og aktieindkomst over første progressionstrin.						
3) Før og efter reformskitsen er den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger hhv. 38,8 pct. og 37,3 pct.						

Bilag 1
(Udkast)27. oktober 2008
Sekretariatet**Loft over indskud på ratepensioner**

Rateordninger kan anvendes med henblik på nedbringelse af skattebetalingen, hvorfor det kan overvejes at lægge et loft over indbetalingerne. Der er ikke samme spekulative tilskyndelse til lånefinansieret opsparing i livsvarige ordninger, hvor den enkelte ikke har samme mulighed for at tilrettelægge udbetalingsprofilen og heller ikke kan være sikker på at få sin opsparing igen.

Kommissionen har på den baggrund efterspurgt modeller for loft over indbetaling til ratepension, hvor loftet udformes som en andel af et relevant indkomstbegreb kombineret med et absolut loft, der sættes forholdsvist højt, hvormed mulighederne for skatteplanlægning begrænses. Skatteplanlægning kan fx bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskatning ved udbetaling på grund af fraflytning til udlandet. Endvidere kan et loft være med til fordelingsmæssigt at afbalancere en skattereform.

Behovet for et loft over indbetalingerne til ratepensionsordninger skal imidlertid ses i sammenhæng med andre initiativer i en skattereform, der især reducerer den skattemæssige begunstiging ved pensionsopsparing og den effektive skat på lønindkomst for højtlønnede. Et loft vil sammen med andre mulige tiltag, fx aftrapningen af børnefamilieydelsen og indkomstafhængigt efterlønsbidrag, øge den effektive skat på lønindkomst og dermed medføre en udhulning af en lavere formel marginalskat på lønindkomst.

Et loft indebærer tekniske udfordringer. Især et indkomstafhængigt loft komplicerer skattesystemet. Hvis procentsatsen i loftsberegningen sættes relativt lavt, vil der desuden kun være en beskedent forskel på effekterne af et loft med indkomstafhængighed og et absolut loft, hvorfor en model uden indkomstafhængighed kan være hensigtsmæssig.

Loft over indskud på ratepensioner indebærer et finansieringsbidrag på maksimalt ½ mia. kr. afhængigt af den nærmere udformning og forudsætninger omkring adfærdsvirkninger mv.

Problemstillinger i relation til et loft

Der er ingen øvre grænse for fradraget i indkomstkatten for pensionsindbetalinger til en ratepension eller livrente. Fradragsretten er dog undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år, eller hvis der foretages engangsindskud. Fradragsfordelingsreglen finder dog ikke anvendelse på arbejdsgiveradministrerede ordninger eller indbetalinger. Indbetalingerne kan fradrages i topskattegrundlaget, mens pensionsud-

380 betalingerne til sin tid tilsvarende bliver beskattet som personlig indkomst, dvs. med op til 59 pct., når de bliver udbetalt. Pensionsudbetalingen kan endvidere blive modregnet i social pension, boligydelse mv.

385 Introduktionen af et loft over indskud på ratepensioner indebærer, at der tages stilling til håndteringen af en række problemstillinger:

1. Arbejdsgiveradministrerede ratepensionsordninger
2. Privattegnede aftaler, hvor udbetalingsperioden er mindre end 10 år
3. Opgørelse af indkomstgrundlag til beregning af loft
- 390 4. For høje/lave indskud som følge af usikkerhed omkring loftet

Punkt 1 og 2 vedrører både et absolut og indkomstafhængigt loft, mens punkt 3 og 4 alene vedrører et loft med et indkomstafhængigt element. Konklusionen er, at det vil være teknisk muligt at indføre et loft over ratepensioner, men det kræver, at der indhentes ekstra oplysninger. Problemstillingerne er beskrevet nedenfor, hvor løsningsmodeller desuden diskuteres.

395

Håndtering af indgåede aftaler (punkt 1 og 2)

Et loft kan støde sammen med allerede indgåede overenskomstbaserede ratepensionsaftaler, hvilket isoleret set taler for, at loftet sættes relativt højt. Problemet med hensyn til overenskomstbaserede ratepensionsaftaler bør kunne løses ved førstkommande overenskomstfornyelse kombineret med en passende frist for implementering i forbindelse med en eventuel lovændring. Ratepensioner udgør knap 49 pct. af de samlede indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger med løbende og ratevise udbetalinger i 2006. Det er uvist, hvor stor en andel de overenskomstbaserede aftaler udgør.⁶

400

405

Derudover kan et loft uden justeringer af pensionsbeskatningsloven støde sammen med allerede indgåede privattegnede ratepensionsaftaler, hvor pensionsopsparereren over for instituttet har bundet sig til årligt i 10 år eller mere at indskyde et beløb, der overstiger loftet. Fradragsretten for privattegnede pensionsordninger er som sagt undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år.⁷

410

Som udgangspunkt kan pensionsopsparereren overføre ratepensionen til en livrente og fortsætte indbetalingsforløbet, som om ingenting var hændt. Fravælger opsparereren den mulighed, kan der opstå en række problemstillinger, som eventuelt skal håndteres via justeringer af lovgivningen.

415

⁶ Et loft over ratepensionsindbetalinger bør friholde selvstændiges særlige mulighed for at indbetale til pensionsordninger ved ophør af selvstændig erhvervsvirksomhed, så fleksibiliteten i denne situation ikke forringes, jf. pensionsbeskatningslovens § 15 A.

⁷ Der kan dog altid foretages et fradrag på op til 43.100 kr. (2007).

420 Pensionsopspareren kan enten miste fradrag for indbetalinger, der er i overens-
stemmelse med allerede indgåede aftaler, eller alternativt nedsætte indbetalingerne
til loftet, hvilket imidlertid kan resultere i en omberegning af tidligere års fradrag.⁸
Hvis allerede indgåede aftaler skal friholdes fra en stramning, kan problemet løses
skattemæssigt ved, at en nedsættelse af indbetalingerne i den givne situation ikke
skal resultere i en omberegning og efterbeskatning med procenttillæg.

425 Problemerne knyttet til allerede indgåede privattegnede ordninger opstår kun i det
omfang, fradragsfordelingsreglen opretholdes for ratepensionsindbetalinger. Der
kan argumenteres for, at et loft for indskud på ratepensioner varetager samme
formål som fradragsfordelingsreglen, nemlig at begrænse indkomstudjævning ved
430 hjælp af fradragsberettigede pensionsindbetalinger.

Om det er hensigtsmæssigt at afskaffe fradragsfordelingsreglen – hvilket isoleret
set vil forenkle fradragsreglerne for indskud – afhænger af, hvor lavt loftet sættes.
Da loftet i de viste modeller sættes relativt højt, synes det ikke at opfange ind-
435 komstudjævning lige så effektivt som fradragsfordelingsreglen. Eksempelvis vil et
indskud på 150.000 kr. efter gældende ret skulle fordeles ligeligt over 10 år, men
dog med mulighed for hvert år at fratække 45.000 kr. (det såkaldte opfyldnings-
fradrag). Et loft på 250.000 kr. vil give mulighed for, at alle 150.000 kr. fratækkes
i indskudsåret, hvorfor fradragsfordelingsreglen kun bør afskaffes, hvis det abso-
440 lutte loft sættes lavt. I de analyserede modeller bør fradragsfordelingsreglen såle-
des ikke afskaffes.

Indkomstgrundlaget (punkt 3)

Der skal tages stilling til hvilket indkomstgrundlag, der bør lægges til grund for
beregningen af et individuelt beregnet loft. Det gælder dels afgrænsningen af ele-
445 menterne i det relevante indkomstbegreb, og dels hvilken periode indkomstgrund-
laget skal beregnes på.

Afgrænsningen af relevante elementer i indkomstgrundlaget kan tage udgangs-
punkt i den eksisterende indkomstregulering af offentlige ydelser, hvor den på-
450 gældendes personlige indkomst er den vigtigste komponent. Eksempelvis regule-
res det indkomstafhængige pensionistnedslag i ejendomsværdiskatten i forhold til
den skattepligtiges personlige indkomst med tillæg af positiv kapitalindkomst og
positiv aktieindkomst bortset fra udbytteindkomst op til 5.000 kr. Indkomst-
grundlaget er afgrænset, så det i videst muligt omfang tegner et billede af den på-
455 gældendes indkomstmæssige forhold, hvilket også må være målet for et indkomst-
afhængigt loft over indskud på ratepensionsordninger.

Den personlige indkomst er opgjort efter fradragsberettigede indskud på ratepen-
sioner. Metoden i ejendomsværdiskatteloven vil dermed ikke kunne anvendes di-
460 rekte til beregning af loft for indskud på ratepensioner, da beregningen dermed vil

⁸ De for meget fratrukne beløb medregnes i den skattepligtige indkomst med et procenttillæg
på 6 pct. for hvert år fra udløbet af de indkomstår, hvor indbetalingerne er fradraget, og indtil
udløbet af det indkomstår, hvor indbetalingerne nedsættes.

tage udgangspunkt i, at hele ratepensionsindbetalingen er fradragsberettiget, hvilket den ikke nødvendigvis er givet et loft.

465 Teknisk set vil reglen kunne håndteres ved, at SKAT skal sættes i stand til at foretage en specifik kørsel af den pågældende persons ratepensionsfradrag. Det kan overvejes, om de administrative konsekvenser af en dobbeltkørsel af den personlige indkomst (hhv. med og uden indbetalinger til ratepension), står mål med en begrænset målgruppe for det individuelt beregnede loft, jf. nedenfor.

470 Problemstillingen retter sig også mod bortseelsesberettigede indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede ordninger. Da pensionsinstituttet tilbageholder arbejdsmarkedsbidrag i en arbejdsgiveradministreret ordning følger heraf yderligere det problem, at der skal tages stilling til, om det er arbejdsgiverens samlede pensionsbidrag eller pensionsbidraget fratrukket arbejdsmarkedsbidraget, der skal korrigeres med. Derudover skal der tages stilling til, om loftet for arbejdsgiverens indbetaling til ratepension skal være før eller efter arbejdsmarkedsbidrag til forskel fra en persons egne indbetalinger til en ratepension oprettet uden for ansættelsesforhold, hvoraf der allerede er betalt arbejdsmarkedsbidrag.

480 Den periodiske afgrænsning af indkomstgrundlaget kan tage udgangspunkt i indkomståret, hvilket dog indebærer usikkerhed for den enkelte med hensyn til hvilket beløb, der kan indskydes. Ved at basere indkomstgrundlaget på indkomsterne i et eller flere foregående år reduceres usikkerhed.

485 Såfremt alle pensionsopsparere altid skal kunne se, hvor meget der i et givet år kan indskydes på en ratepension, er det nødvendigt at gå tilbage til det indkomstår, hvor opgørelsen af den personlige indkomst ligger fast, dvs. efter fristen for genoptagelse af skatteansættelsen er udløbet. Det øger imidlertid risikoen for et uacceptabelt mismatch mellem indkomstgrundlag og ratepensionsindbetaling (mindst
490 4 år).

Når der ikke er fuldstændig sikkerhed omkring loftets størrelse, kan ratepensionsindbetalingen vise sig at være for høj, hvis det senere viser sig, at pensionsopsparerens indkomst i måleåret var for højt ansat. Omvendt kan det vise sig, at pensionsopsparerens indkomst i måleåret var for lavt ansat, og den pågældende kunne have ønsket at indskyde et højere beløb.

Håndtering af for høje og lave indbetalinger (punkt 4)

Der skal tages stilling til, hvordan situationer med hhv. for høje og for lave indbetalinger håndteres. Ved for høje indbetalinger kan det forslås, at der ikke er fradrag for den overskydende del. Tilgangen kan dog blive kritiseret for at gøre det svært at tilrettelægge sin pensionsopsparing.

Usikkerheden kan som et første alternativ håndteres ved, at fristen for indbetalinger på pensionsordningen udskydes, hvilket imidlertid indebærer en række uensigtsmæssigheder. Det vil være vanskeligt teknisk at håndtere en udskydelse i for-

510 hold til målingen af den pågældendes personlige indkomst i det nu udløbne indkomstår – da indbetalingen netop har indflydelse på den personlige indkomst (og dermed indkomstskatten). En udskydelse af fristen for indbetaling giver desuden alene en skattemæssig rettighed, men ingen civilretlig rettighed over for pensionsinstituttet.⁹

515 En udskydelse af fristen vil endvidere betyde, at en indbetaling, der sker mellem 1. januar og fristtidspunktet, kan have fradragsmæssig virkning for både det aktuelle og foregående indkomstår. Pensionsopsparerer skal derfor ved hver eneste indbetaling vælge, om indskuddet skal have fradragsmæssig virkning i det ene eller andet år, hvilket kan være vanskeligt at håndtere for både for pensionsinstitutterne og skattemyndighederne være og blive oplevet som unødigt besværligt, da de fleste ikke er i nærheden af at ramme loftet.¹⁰

520 Et andet alternativ er at tillade efterfølgende korrektioner af pensionsindbetalingerne. For så vidt angår for høje ratepensionsindbetalinger, kan der tilvejebringes en regel, hvorefter det overskydende, ikke fradragsberettigede beløb enten kan udbetales uden skatte- eller afgiftsmæssige konsekvenser eller indskydes på en livrente eller kapitalpension med fradragsmæssig virkning for det år, hvor der er foretaget indskud på ratepensionen. Indskud på kapitalpension vil forudsætte, at den 525 pågældende ikke allerede har indbetalt det maksimale beløb på kapitalpension i det givne indkomstår, ligesom der ikke vil opnås fradrag i topskatten ved indskuddet. Løsningen er administrativt set relativt tung.

530 Et tredje alternativ er at fremføre det overskydende fradrag til næste indkomstår (uden rentegodtgørelse). Rent teknisk vil en overskydende indbetaling medføre en nedsættelse af fradraget for de individuelle pensionsindbetalinger (fradraget for individuelle pensionsindskud nedsættes så loftet er overholdt, og det overskydende beløb fremføres til fradrag det efterfølgende indkomstår). Hvis korrektionen 535 ikke kan ske gennem fradraget for individuelle pensionsindbetalinger vil den overskydende andel af de arbejdsgiveradministrerede indbetalinger blive tillagt indkomstgrundlaget uanset den gældende bortseelsesret, hvilket allerede gælder i dag, vedrørende indskud på kapitalpensionsordninger, da disse ikke kan fradrages i topskattebetalingen.

540 Håndhævelsen af et loft over ratepensioner forudsætter i alle tilfælde, at pensionsinstitutterne (herunder pengeinstitutter) indberetter alle indbetalinger til skatte-

⁹ En fristudskydelse vil således kunne skabe problemer med hensyn til selskabernes risikodækning og i relation til de forpligtelser, som selskaberne må påtage sig i forhold til Finanstilsynet.

¹⁰ I dag gælder der en fristudskydelse for anvendelsen af den særlige ophørspension for tidligere selvstændigt erhvervsdrivende, hvilket undertiden giver anledning til praktiske problemer for både pensionsinstitutter og skattemyndighederne. Den relativt beskedne anvendelse af ophørspension (ca. 2000 ordninger oprettet i 2007) indebærer, at det er muligt at håndtere problemerne. En udskydelse af fristen for indbetalinger på ratepensioner generelt vil imidlertid i betydeligt omfang forstørre problemerne, henset til ratepensionernes udbredelse.

myndigheder, herunder indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede ordninger og arbejdsgiveradministrerede indbetalinger til individuelle ordninger.

545

Med hensyn til for lave ratepensionsindbetalinger kan der tilvejebringes en regel, hvorefter der efterfølgende kan "fyldes op" på ratepensionen. Løsningen kan blive en glidebane, idet der vil kunne argumenteres for, at der også i andre situationer skattemæssigt bør kunne "repareres" på årsindkomster, som fx i forbindelse med årsopgørelsen måtte komme som en overraskelse for skatteyderen. Endvidere er en mulighed for at "fylde op" på ratepensionen ensbetydende med, at fristen for indbetaling bliver udskudt, jf. ovenfor.

550

Hensynet over for personer, som på grund af undervurdering ikke får indskudt helt op til en højt loft kan være begrænset, hvilket kunne tale for, at problematikken omkring for lave indbetalinger ikke håndteres via en ny mulighed for at "fylde op".

555

Effekter af loft over Indskud på ratepensioner

Nedenstående modeller bygger på en individuel loftberegning, der afhænger af indkomstniveauet, idet der dog altid kan indbetales op til 250.000 kr. (efter arbejdsmarkedsbidrag). Der præsenteres fire modelvarianter, hvor det individuelle loft beregnes som hhv. 10, 20, 30 og 50 pct. af indkomsten. Til sammenligning præsenteres effekterne af et absolut loft på 250.000 kr., der er uafhængigt af indkomstniveauet, som kan være hensigtsmæssigt, da denne modelvariant i mindre omfang komplicerer skattesystemet.

560

565

Et absolut loft på 250.000 kr. berører 21.100 personer, der har indbetalt ca. 7,2 mia. kr. over loftet. Såfremt der alternativt må indbetales op til 30 pct. af indkomsten (dog altid 250.000 kr.), berører loftet godt 18.000 personer, som har indbetalt 5,8 mia. kr. over loftet, jf. tabel 1.

570

Tabel 1. Loft over pensionsindbetalinger til ratepensioner, 2006

	Antal personer	Indbetalt på ratepensioner, mia. kr.		Gennemsnitlig indbetaling, kr.	
		I alt	Over loftet	Ratepension	Løbende i alt*)
250.000 kr.	21.100	12,5	7,2	592.000	626.000
<i>Kombineret med loft på:</i>					
- 10 pct. af indkomst	20.700	12,4	7,0	597.000	631.000
- 20 pct. af indkomst	19.800	12,0	6,5	606.000	637.000
- 30 pct. af indkomst	18.100	11,3	5,8	624.000	655.000
- 50 pct. af indkomst	13.700	9,4	4,5	691.000	716.000

Anm.: I alle modeller kan der altid indskydes 250.000 kr. på ratepensionsordningerne. Indkomstgrundlaget, der ligger til grund for beregningen af loftet, er personlig indkomst tillagt arbejdsmarkeds- og SP-bidrag og indbetalinger til private pensionsordninger.

575

Note: *) Livrenter, ratepensionsordninger, indeksordninger.

Kilde: Egne beregninger på 33,3 pct. stikprøve for 2006 (lovmodellen).

580 Beregningerne er her teknisk foretaget med udgangspunkt i et indkomstbegreb,
der er opgjort efter pensionsindbetalinger til arbejdsgiveradministrerede ordnin-
ger. Det indebærer, at personer, der er omfattet af arbejdsgiveradministrerede
ordninger, isoleret set får et lavere loft. Det valgte indkomstbegreb er forholdsvist
585 veldefineret i indkomstkattesystemet. Endvidere er der taget udgangspunkt i ind-
komsten i 2006. Det kan diskuteres, hvorvidt indkomstgrundlaget det seneste år er
den relevante periodisering af indkomstgrundlaget, jf. ovenfor.

I alle fem modelvarianter har de berørte primært indbetalt til ratepensionsordnin-
ger, og kun i beskedent omfang til fx livrenter. Erfaringsmæssigt kan ændringer i
590 pensionsopsparingsreglerne have betydelige adfærdseffekter. Reduktionen af fra-
dragsværdien for indskud på kapitalpensioner fra og med 1999 har medført, at
indskuddene på private kapitalpensionskonti er faldet betydeligt. Et loft over rate-
pensioner kan fx medføre, at den overskydende pensionsopsparing enten søger
595 over i fri opsparing eller i andre typer af pensionsopsparing, der ikke er omfattet
af loftet (kapitalpensioner, livrenter mv.). Størrelsesorden af effekterne er vanske-
lige at kvantificere, bl.a. fordi den enkelte kan tænkes at fravælge livrenteordnin-
ger, da opsparingen i livrenteprodukter ved dødsfald ikke tilgår arvingerne, men i
stedet går til andre i ordningen, der lever længere.

600 Et loft over ratepensioner kan indebære et merprovenu, fordi pensionsafkast er
lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opspa-
ring, jf. materialenummer 19. Merprovenuet som følge af loftet er størst, hvis op-
sparing omlægges til almindelig fri opsparing. Pensionsindbetalinger, der i stedet
indbetales til livrenter eller kapitalpension, vil kun indebære et merprovenu, så-
605 fremt loftet forhindrer spekulation i beskatningen på udbetalingstidspunktet via
ratepensionsordninger, fx ved skatteplanlægning i forbindelse med udvandring.

Et absolut loft på 250.000 kr. indebærer et merprovenu fra afkastbeskatning på
omkring $\frac{3}{4}$ mia. kr., hvis indskud over loftet flytter over i almindelig fri opsparing.
610 Såfremt 50 pct. af indbetalingerne over loftet i stedet overflyttes til andre pensi-
onsordninger (livrente eller kapitalpensionsordninger) eller bliver indbetalt i andre
år (hvor indbetalingen ligger under loftet), vil merprovenuet skønsmæssigt udgøre
400 mio. kr., jf. tabel 2.

615 **Tabel 2. Provenuskøn via højere afkastbeskatning ved et loft over ratepensioner**

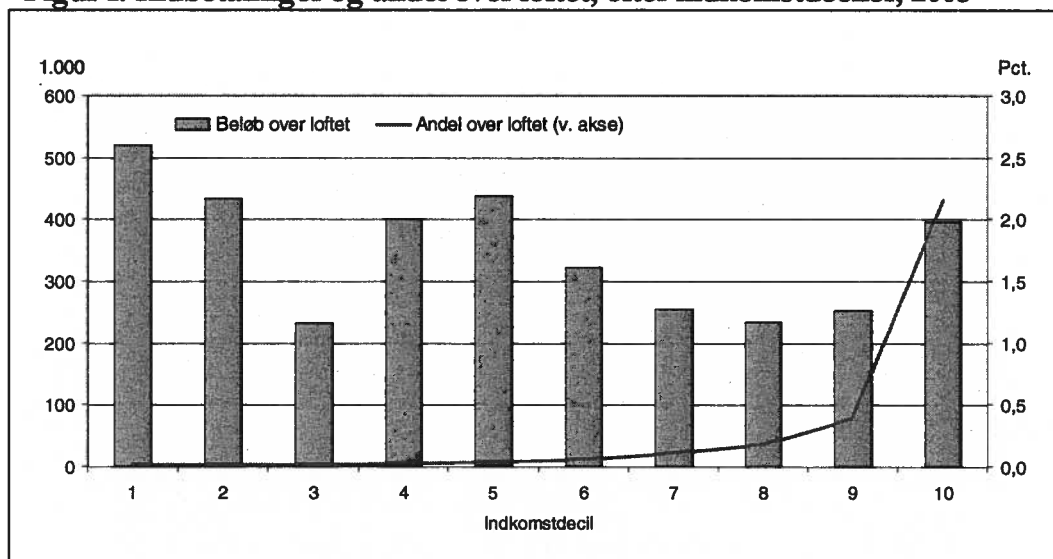
	Omlagt til andre typer af pensionsordninger eller indbetalt i andre år				
	0 pct.	25 pct.	50 pct.	75 pct.	100 pct.
Varig effekt	----- <i>mio. kr.</i> -----				
250.000 kr.	750	550	400	200	0
<i>Kombineret med loft på:</i>					
- 10 pct. af indkomst	750	550	350	200	0
- 20 pct. af indkomst	700	500	350	150	0
- 30 pct. af indkomst	600	450	300	150	0
- 50 pct. af indkomst	450	350	250	100	0

Anm.: Beregningerne er baseret på provenuskønnet i materialenummer 19, idet beregningen her baserer sig på pensionsindbetalingerne i et enkelt år (2006). Det tidligere provenuskøn er baseret på indbetalingerne til alle ordninger med løbende udbetalinger i tre år (2003-2005). Ved at betragte indbetalingerne over en årrække kan der korrigeres for muligheden for at flytte indbetalinger over loftet til andre år. I tabel 2 er muligheden for at overflytte indbetalinger til andre år sammentænkt med muligheden for at indbetale til andre typer af pensionsordninger. Den andel, der ikke omlægges til andre pensionsordninger, bliver i stedet sparet op i frie midler, aktier, obligationer mv.

620
625 Kilde: Eget foreløbigt skøn.

Langt hovedparten af indbetalingerne til ratepensioner, der overstiger et loft, bliver indbetalt af de højeste indkomstdeciler. I 10. indkomstdecil indbetaler knap 2,2 pct. over 250.000 kr. på en ratepension, mens det i 9. indkomstdecil er under 1/2 pct. Der er meget få i de lave indkomstdeciler, der indbetaler over 250.000 kr. på en ratepensionsordning, men nogen vil indbetale store beløb, jf. figur 1.

Figur 1. Indbetalinger og andel over loftet, efter indkomstdeciler, 2005



635 Anm.: Beløb over loftet er beregnet som gennemsnittet blandt dem, der indbetaler. Indkomstdecilerne er dannet på baggrund af ækvivaleret familieindkomst. Der er anvendt 2005 data, da der endnu ikke foreligger ækvivalerede familieindkomst for 2006-data.
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Johan Suenson

Fra: Jonas Jensen [jj@skat.dk]

Sendt: 7. september 2010 14:49

Til: Johan Suenson

Socialdemokratiet og SF har foreslået et loft over alle pensionsindbetalinger på 100.000 kr. (dvs. både ratepensioner og livrenter). Forslaget skal ifølge S-SF indbringe 6,7 mia. kr. i 2011. Der nævnes i *Fair Forandring*, at forslaget vil indbringe et merprovenu på 2,1 mia. kr. (som formodes at være S-SF's bud på den varige virkning)

Udover at provenuet er sat ganske højt, har et sådan generelt loft en række uheldige virkninger.

I Forårspakke 2.0 er indregnet et varigt provenu på 0,9 mia. kr. fra loftet på 100.000 kr. for fradragsberettigede indbetalinger til ratepensionsordninger. På kort sigt indebærer loftet dog en fremrykning af provenu fra pensionsopsparing på ca. 4,6 mia. kr. Det skyldes, at loftet over indbetalinger vil få personer med store pensionsindbetalinger til i stedet at anbringe pensionsopsparingen i fri opsparing (i den udtrækning det ikke er muligt at udjævne indbetalingerne tilstrækkeligt til at komme under loftet). Der er alene tale en fremtykning af et provenu, som ellers ville komme når pensionsopsparingen udbetales.

Loftet over alle pensionsindskud vil fortrænge hovedparten af opsparingen i livrenter over 100.000 kr. over i beskattet indkomst, hvilket vil medvirke til et umiddelbart merprovenu. Merprovenuet modsvares dog af manglende beskatning senere, og bidrager således ikke til øget holdbarhed. En stor del af denne umiddelbare merindkomst vil formodentlig blive placeret i fri, afkastbeskattet opsparing, hvilket vil bidrage til et varigt merprovenu som følge af generelt højere afkastskattesatser i fri opspring i forhold til PAL-satsen på 15 pct.

En udvidelse af ratepensionsloftet på 100.000 kr. til også at omfatte livrenter mv. vurderes umiddelbart at kunne bidrage med et varigt merprovenu i størrelsesordenen 0,8 mia. kr. årligt som følge af forskellen i beskatningen af fri opsparing og PAL-skatten.

Da den effektive kapitalbeskatning i forøges, vil det dog formentlig føre til en samlet mindre opsparing, øgede placeringer i eksempelvis boliger, skatteplanlægning og -unddragelse. Adfærden vil tilmed blive forstærket, når der foreslås øgede skatter på fri opsparing (jf. bundfradraget for kapitalindkomst på 40.000 kr. i topskatten fjernes og aktieomsætningsskatten).

En udvidelse af ratepensionsloftet på 100.000 kr. til også at omfatte livrenter mv. vurderes således kun at bidrage med et varigt merprovenu i størrelsesordenen op til 0,5 mia. kr. årligt inkl. ovennævnte adfærdseffekter.

Det fremrykkede provenu fra pensionsopsparing ved S-SFs forslag vurderes at udgøre omkring 4,2

[1]

mia. kr. i 2011 (i modsætning til de 6,7 mia. kr. som S-SF skønner). Dette fremrykkede provenu har en likviditetsvirkning, som mindsker statens låneoptag i 2011. Men denne del har ingen varige finansieringsvirkning og kan ikke anvendes til at finansiere udgifter. Forslaget styrker således kun holdbarheden med de nævnte 0,5 mia. kr.

Loftet over alle pensionsbetalinger vil øge den effektive kapitalbeskatning og dermed skabe yderligere forvridninger i indkomstbeskatningssystemet. Det vil føre til mindre samlet opsparing, øgede placeringer i boliger, skatteplanlægning og -unddragelse. Den relativt lave pensionsafkastbeskatning fungerer således som en "lynafleder" for andre skattearrangementer.

[1]

I beregningen af provenuvirkningen af loftet over indbetalinger til ratepensioner i Forårspakke 2.0 er forudsat, at

ratepensionsindbetalinger for 8-9 mia. kr. (før skat) flyttes til fri opsparing og 7-8 mia. kr. til livrenteordninger. Før Forårspakke 2.0 var langt størstedelen af indbetalinger over 100.000 kr. til rateordninger.

III

I beregningen af provenuvirkningen af loftet over indbetalinger til ratepensioner i Forårspakke 2.0 er forudsat, at ratepensionsindbetalinger for 8-9 mia. kr. (før skat) flyttes til fri opsparing og 7-8 mia. kr. til livrenteordninger. Før Forårspakke 2.0 var langt størstedelen af indbetalinger over 100.000 kr. til rateordninger.

Philip Groes

Fra: Jonas Jensen [jj@skat.dk]

Sendt: 7. september 2010 14:12

Til: Johan Suenson

Emne: S-SF FFL11

Hej Johan

I har lavet noget vedr. S-SFs udspil. Vi har også lavet noget.

Skal vi udveksle?

Med venlig hilsen

Jonas Jensen



SKATTEMINISTERIET

Koncernfunktioner

Samfundsøkonomisk analyse

Nicolai Eigtveds Gade 28, 1402 København K

E-mail: jj@skat.dk

Telefon: (+45) 33 92 45 35

Fra: Johan Suenson
Sendt: 7. september 2010 14:08
Til: 'Simon Kjær Poulsen'
Emne: VS: Hjort mangler svar på skatteberegninger

T.o.

Hjort mangler svar på skatteberegninger København, tirsdag /ritzau/
Finansministeren kan ikke forklare, hvordan han kommer frem til sine beregninger om S og SF's finanslovsforslag. Forklaringen kommer først på torsdag, siger han.

Finansminister Claus Hjort Frederiksen (V) kritiserer Socialdemokraterne og SF for at beregne for høj en gevinst for en øget skat på pensioner, men finansministeren kan ikke forklare, hvordan han kommer frem til konklusion.

Det kom frem under førstebehandlingen af regeringens forslag til finansloven for 2011.

Socialdemokraterne og SF vil lade pensioner med livslange ydelser være omfattet af et fradragsloft på 100.000 kroner. Det giver ifølge de to partier en ekstraindtægt til staten på 6,7 milliarder kroner.

Claus Hjort Frederiksen kritiserede under debatten S og SF for at regne med en alt for høj gevinst ved den ændrede skat på pensioner og siger, at det efter hans foreløbige vurdering højst giver det halve.

Men det forstår Socialdemokraternes finansordfører, Morten Bødskov, ikke. For regeringen skriver selv i en økonomisk redegørelse fra maj 2009, at en mindre ændring af pensionsbeskatning vil give 3,5 milliarder kroner i ekstra indtægt.

- Hvordan kan man i 2009 skrive, at man med et mindre beskatningsgrundlag kan få et større provenu. Det forstår jeg ikke, sagde Morten Bødskov.

Og Claus Hjort Frederiksen kunne ikke give svare.

- Det er meget svært at gennemskue alle tal i S og SF's plan på den korte tid, vi har haft. Men det kan Morten Bødskov få svar på på torsdag, når vi fremlægger en mere fyldestgørende beregning på forslaget, sagde Claus Hjort Frederiksen.

Både Morten Bødskov og SF's finansordfører, Ole Sohn, retter en hård kritik mod Claus Hjort Frederiksen for først at kritisere oppositionens plan for at mangle penge for siden ikke at kunne svare på, hvordan det hænger sammen med regeringens tidligere beregninger.

- Det er pinligt ud over alle grænser. Man kan da ikke stille sig her op som finansminister og ikke kunne svare på, hvad sammenhængen er mellem en offentlig publikation fra 2009 og det, man lige har sagt, sagde Morten Bødskov.

/ritzau/

Tidspunkt 07.09.2010 13:50

Philip Groes

Fra: Johan Suenson

Sendt: 7. september 2010 14:07

Til: 'Simon Kjær Poulsen'

Emne: pensionsloft

hej Simon
tak for papirerne
arg...vores minister har tænkt sig at sige følgende i FT:

Nu skal man lige huske, at vores tal for det fremrykkede provenu i 2013 fra S og SFs foreslåede pensionsloft - som kun er omkring halvt så stort som S og SF siger -- jo ikke er nyt. Det indgik allerede i vores vurdering af Fair Løsning i maj i det svar til Finansudvalget, der blev oversendt i maj. [står på s. 15 i vedlagte FIU-svar 159]

Så det er ikke noget, der behøver komme som en stor overraskelse for S og SF. **Men nu vil vi da kigge på den del en ekstra gang.**

så det giver sikkert lidt ekstra arbejde oven i alt det andet.

mvh
Johan



FINANSMINISTERIET

Johan Suenson
Specialkonsulent, CISK
Telefon (+45) 33 92 33 33
Direkte telefon (+45) 33 95 45 72
Personlig e-post jsu@fm.dk

Philip Groes

Fra: Simon Kjær Poulsen [skp@skat.dk]
Sendt: 7. september 2010 13:56
Til: Johan Suenson
Cc: Mads Borregaard
Vedhæftede filer: alm del 318 08-09 100000 loft RV forslag 2009.pdf; 1 provenu aldersgrænser og loft.xls

Hej Johan
Underarket hedder "loftet 100.000 igen FINAL"
VH Simon

Simon Kjær Poulsen
Samfundsøkonomisk Analyse
Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK - 1402 København K

Tlf.: +45 33 92 44 17
Officielle mails bedes sendt til områdets mailadresse: poease@skm.dk



SKATTEMINISTERIET

J.nr. 2009-318-0124

Dato: 28. april 2009

Til
Folketinget - Skatteudvalget

Hermed sendes svar på spørgsmål nr. 318 af 15. april 2009.
(Alm. del).

Kristian Jensen

/Thomas Larsen

Spørgsmål:

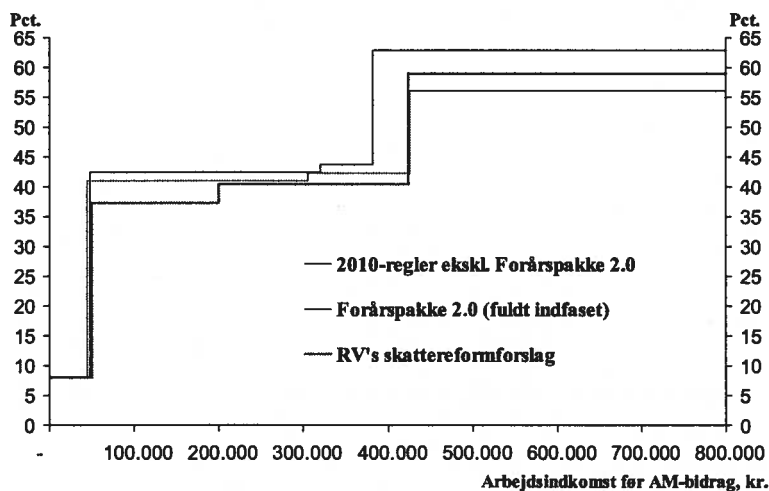
"Ministeren bedes vurdere Det radikale Venstres skatteudspil: Grøn Skattereform fra januar 2009, herunder de fordelingsmæssige konsekvenser."

Svar:

Det Radikale Venstres skatteudspil *Grøn skattereform* fra januar 2009 indeholder forslag til at sænke indkomstskatterne, herunder på arbejdsindkomst, med 42 mia. kr. Samlet medfører skattereformskitsen bruttoprovenubevægelser for næsten 90 mia. kr. Reformen er ifølge Det Radikale Venstre provenuneutral, bl.a. fordi der hentes finansiering på ca. 39 mia. kr. fra ophævelse af skattestoppet og en 20 pct.'s forhøjelse af de grønne afgifter.

Det Radikale Venstres reformforslag vil føre til lavere marginalsatser på arbejdsindkomst for alle indkomstgrupper sammenlignet med nuværende regler (2010-regler ekskl. *Forårspakke 2.0*), jf. figur 1. Sammenlignet med *Forårspakke 2.0* sænkes den øverste marginalsat kun fra ca. 63 pct. til ca. 59 pct. mod ca. 56 pct. i *Forårspakke 2.0*. For skatteydere med arbejdsindkomst under 425.000 kr. er indkomstskatteletelsen større i Det Radikale Venstres *Grøn skattereform* end i *Forårspakke 2.0*. De samlede fordelingsvirkninger af Det Radikale Venstres skatteforslag påvirkes dog også væsentligt af den foreslåede meget store stigning i afgifterne på forbrug, som belaster de mindste indkomster relativt mere end de højeste indkomster.

Figur 1. Indkomstskattesystemets marginalsatser på arbejdsindkomst i RV's *Grøn skattereform*, nuværende regler og med *Forårspakke 2.0*



De provenu- og fordelingsmæssige konsekvenser er her beregnet ved at sammenholde de opstillede ændringer med de i 2010 gældende beskatningsregler uden de af regeringen fremsatte forslag til udmøntning af *Forårspakke 2.0*. Alle provenuskøn mv. er i 2009-niveau.

Der er ikke i analysen indregnet dynamiske effekter, tilbageløb og afledte effekter på andre skatter og afgifter eller eventuelle påvirkninger af konjunkturforløbet. Der er heller ikke indregnet afledte effekter på boligpriserne som følge af de foreslåede skatteændringer.

Sammenlignet med *Forårspakke 2.0* skønnes arbejdsudbudseffekten ved Det Radikale Venstres *Grøn skattereform* dog at være betydeligt mindre. Det skyldes primært, at den højeste marginalsat reduceres mindre end med *Forårspakke 2.0*. De positive virkninger på opsparingsniveau og anbringelse mellem forskellige aktiver, skønnes ligeledes at være mindre i Det Radikale Venstres *Grøn skattereform* end i *Forårspakke 2.0*.

Provenumæssige konsekvenser

De umiddelbare provenumæssige konsekvenser af de ændringer i indkomstskattesystemet mv., der er foreslået i "Den grønne skattereform" fremgår af tabel 1.

Samlet skønner Skatteministeriet, at Det Radikale Venstres skatteforslag er underfinansieret med ca. på 2,9 mia. kr. Udvalgte dele af provenuoversigten er nærmere beskrevet i bilag 1.

Tabel 1. Umiddelbare provenumæssige konsekvenser af Det Radikale Venstres "Grøn skattereform" fra januar 2009, fuldt indfasat reform

	Det Radikale Venstres skøn Mia. kr. (2009)	Skatteministeriets skøn
Elementer som kan medregnes i fordelingsberegningerne:		
<i>Lavere skat på arbejde</i>		
1. Fradragsretten for arbejdsmarkedsbidrag ophæves	37,8	36,2
2. Bundskatten ophæves	+54,0	+50,6
3. Sundhedsbidrag sænkes med 1 pct.point.....	+8,3	+8,1
4. Nedregulering af overførselsindkomster med 6,5 pct. (ikke specificeret i oplægget) ¹⁾	3,7	7,4
5. 5 pct. proportional skat på udbetalinger fra pensionsordninger	1,4	2,1
6. Personfradrag øges med 7.500 kr.	+12,5	+10,1
7. Beskæftigelsesfradrag forhøjes til 10 pct., maks. 20.000 kr.	+7,2	+6,6
8. Mellemskatten afskaffes.....	+5,5	+8,0
9. Topskattesatsen hæves til 18 pct. og topskattegrænsen hæves til 425.000 kr.	+7,8	+5,9
10. Skråt skatteloft fastsættes til 50,3 pct.	0,5	0,1
<i>Et bedre miljø</i>		
11. Grønne afgifter ekskl. registreringsafgift på biler forhøjes med 20 pct.....	13,9	11,0 ²⁾
12. Forhøjelse af afgifterne på mineralvand mv., chokolade mv. og tobak.....	1,0	1,0 ²⁾
<i>Ophævelse af skattestop</i>		
13. Skattestoppet for ejendomsværdiskatten ophæves (2015-virkning).....	10,7	10,0 ²⁾
14. Skattestoppet for punktafgifterne ophæves (2015-virkning).....	14,6	9,0 ²⁾
<i>Afskaffelse af diverse særregler</i>		
15. Loft over fradrag for private pensionsindbetalinger på 100.000 kr.	3,0	1,5 ³⁾
16. Afskaffelse af fradrag for faglige kontingenter for lønmodtagere og arbejdsgivere og obligatorisk A-kasse	4,0	5,0
I alt provenuvirkning som indgår i fordelingsberegningerne.....	+4,7	+6,0
Elementer som kan ikke medregnes i fordelingsberegningerne:		
17. Ændring af afskrivningsregler på bygninger mv.	2,5	?
18. Diverse særordninger afskaffes ⁴⁾	1,1	1,5
19. Afskaffelse af Bondegårdsreglen	1,1	1,0
20. Afskaffelse af kompensation vedr. loft for landbrugets grundskyld	0,4	0,4
21. Afskaffelse af gulpladebiler til private.....	0,2	0,2
I alt provenuvirkning som ikke indgår i fordelingsberegningerne	5,3	3,1
Samlet umiddelbar provenuvirkning i alt	0,6	+2,9

Anm.: Provenuvirkningerne af de enkelte elementer afhænger af beregningsrækkefølgen. Nummereringen i tabellen afviger fra nummerering i de radikales udspil.

- Noter: ¹⁾ Provenuvirkningen er beregnet som ændring i overførselsindkomst minus ændring i skat.
²⁾ Det er i princippet muligt at hæve ejendomsskatterne, punktafgifter og grønne afgifter så den anførte umiddelbare provenuvirkning fremkommer. Visse afgifter har dog en selvfinansieringsgrad så høj, at afgiftsforhøjelser ikke medfører væsentlige provenugevinster.
³⁾ 1,5 mia. kr. er den skønnede varige provenuvirkning. Den umiddelbare provenuvirkning er omkring 8½ mia. kr., men er ikke dækkende for forslagetets virkninger, jf. bilag 1.
⁴⁾ Omfatter bl.a. afskaffelse af skattefrihed vedr. hjemme-pc'ere, bredbåndsforbindelser og arbejdsgiverbetalte sundhedsydelse, arbejdsmarkedsbidrag vedr. indkomst optjent i udlandet, stramminger vedr. generationsskifte og underskudsfræmførelse.

Hertil kommer, at ophævelsen af skattestoppet for ejendomsværdiskatten ikke i sig selv giver et merprovenu på 10 mia. kr., jf. bilag 1. Ligeledes er det ikke realistisk at øge afgiftsprovenuet med hhv. 11,0 mia. kr. og 9 mia. kr. ved at hæve de grønne afgifter med 20 pct. og ophæve skattestoppet for punktafgifterne, hvis der tages højde for adfærdsvirkninger, jf. bilag 1.

Det Radikale Venstres skattereform sænker marginalskatten på arbejde for alle indkomstgrupper, hvilket isoleret set øger arbejdsudbuddet. De øgede afgifter og skatter på boliger trækker dog i modsat retning, idet disse påvirker tilskyndelsen til at arbejde på principielt samme måde, som den direkte beskatning af arbejde gør. Når de beskæftigedes forbrug beskattes hårdere, falder værdien af deres realløn efter skat, hvilket også reducerer incitamentet til at arbejde.

Omlægningen af beskatning for omkring 40 mia. kr. fra skat på arbejde til skat på forbrug og boliger øger kun arbejdsudbuddet, i det omfang omlægningen flytter en del af skattebyrden fra beskæftigede over på pensionister, arbejdsløse og studerende mv. eller reducerer den samlede progression i beskatningen af de beskæftigede.

Omkring 40 pct. af afgifterne betales af erhvervslivet. De samlede skatte- og afgiftsforhøjelser for erhvervslivet i Det Radikale Venstres *Grøn skattereform* er ganske store i betragtning af, at den højeste marginalskat kun sænkes med 4 pct.-enheder til 59 pct. mod 7 pct.-enheder til 56 pct. i *Forårspakke 2.0*.

Fordelingsmæssige konsekvenser

De elementer af "*Den grønne radikale skattereform*" der kan indregnes i Lovmodelberegninger udgør tilsammen en skattelettelse på 6 mia. kr., jf. tabel 1¹. Virkningerne på fordelingen heraf er vist i tabel 2 opgjort på indkomstdeciler for Danmarks ca. 4,7 mio. skatteydere.

De elementer der kan medregnes i fordelingsberegningerne vil for en gennemsnitlig skatteyder betyde en forøgelse af rådighedsbeløbet med ca. 2.150 kr. Der er dog stor forskel på, hvor meget forskellige indkomstgrupper opnår i skattelettelse. For de 10 pct. af skatteyderne, der har lavest indkomst, skønnes de indregnede elementer at betyde et fald i rådighedsbeløbet på ca. 2.300 kr., mens de 10 pct. af familierne, som har højest indkomst, skønnes at opnå en fremgang på ca. 7.900 kr.

¹ I de +6,0 mia. kr. indgår et merprovenu på i alt 21 mia. kr. fra højere afgifter, hvoraf omkring 8 mia. kr. umiddelbart betales af erhvervene og ikke er indregnet i fordelingsvirkningerne. I beregningen af fordelingsvirkningerne indgår således en samlet lettelse på ca. 14 mia. kr.

Tabel 2. Virkninger af de i tabel 1 angivne elementer af Det Radikale Venstres skatteudspil "Den grønne radikale skattereform" fordelt på deciler for ækvivaleret samlet indkomst, alle skatteydere (2009-niveau)

Decil, familier	Samlet indkomst, ækv. ¹⁾	Disponibel indkomst, ækv. ¹⁾	Ændring i indkomst-			Samlet fremgang i rådigheds-	
			skat og fradrag mv. ²⁾	Ændring i ejendoms-værdiskat	Ændring i afgifter i alt ³⁾	Samlet fremgang i rådigheds-beløb	af pct. af disponible indkomst
1. decil	63.200	46.310	-80	620	1.780	-2.320	-5,0
2. decil	137.930	102.830	-2.900	550	2.220	130	0,1
3. decil	171.510	124.270	-3.900	930	2.380	590	0,5
4. decil	214.660	150.920	-5.410	1.300	2.660	1.450	1,0
5. decil	255.970	175.570	-6.930	1.760	2.940	2.230	1,3
6. decil	294.000	198.360	-8.080	1.960	3.570	2.550	1,3
7. decil	333.850	221.770	-9.020	2.350	4.440	2.230	1,0
8. decil	380.940	247.810	-10.670	2.740	5.160	2.770	1,1
9. decil	445.510	281.400	-13.110	3.410	5.450	4.250	1,5
10. decil	685.830	375.780	-19.530	5.750	5.850	7.930	2,1
Alle skatteydere, gnst.	298.340	192.500	-7.960	2.140	3.660	2.160	1,1

Anm.: Lovmodelberegninger på en stikprøve på ca. 3,3 pct. af befolkningen og på forbrugsundersøgelsen.

Noter: ¹⁾ Samlet indkomst omfatter personlig indkomst før arbejdsmarkedsbidrag tillagt positiv nettokapitalindkomst og aktieindkomst. Disponibel indkomst er opgjort som samlet indkomst fratrukket indkomstskatter, arbejdsmarkedsbidrag, aktieindkomstskat og ejendomsværdiskat. Samlet indkomst og disponible indkomst er familieækvivaleret.

²⁾ Loft over fradrag for private pensionsindbetalinger på 100.000 kr. er indregnet i ændringen i indkomstskat og fradrag mv. med den varige virkning på 1,5 mia. kr. og ikke den umiddelbare virkning på 8½ mia. kr., jf. tabel 1 og bilag 1.

³⁾ Virkningen på rådighedsbeløbet for ændringer i afgifter omfatter den del af stigningen i afgiftsprovenuet der hidrører fra husholdningerne. Husholdningernes afgiftsbetalinger udgør i gennemsnit ca. 60 pct. af det samlede afgiftsprovenu, mens de øvrige ca. 40 pct. primært betales af erhvervene. På sigt overvælttes den andel af afgifterne der betales direkte af erhvervene i lønningerne, og bæres dermed indirekte også af husholdningerne. Virkningen af de højere afgifter er opgjort inkl. moms.

Bilag 1. Afvigelser i provenuskøn mellem Det Radikale Venstre og Skatteministeriet

Skatteministeriets skøn for provenuvirkningerne af forslagene afviger på en række punkter fra de radikales skøn. I det følgende er udvalgte dele af provenuoversigten beskrevet nærmere.

Numrene henviser til punkterne i tabel 1.

4. Nedregulering af overførselsindkomster med 6,5 pct.

Det er ikke specificeret i oplæget, hvor meget overførslerne forslås nedreguleret. Det er valgt at indregne en nedregulering af overførslerne med 6,5 pct., som vil betyde at en kontanthjælpsmodtager fyldt 25 år med forsørgerpligt har uændret indkomst efter skat, når alene ophævelsen af bundskattesatsen og nedsættelsen af sundhedsbidraget medregnes.

11. Forøgelse af grønne afgifter på 20 pct. (ekskl. registreringsafgiften) og

14. Skattestoppet for punktafgifterne ophæves

En forøgelse af de grønne afgifter med 20 pct. kombineret med indførelse af indeksering af punktafgifterne vil udgøre en betydelig afgiftsforhøjelse, som vil påvirke afgiftsgrundlaget. Efter adfærdsvirkninger vil provenuet blive væsentligt lavere end 28,5 mia. kr. Til sammenligning udgør det samlede grundlag for punktafgifterne omfattet af skattestoppets nominalprincip 66,0 mia. kr. og de grønne afgifter ekskl. registreringsafgiften 55,2 mia. kr.

En afgiftsforhøjelse på sammenlagt ca. 50 pct. vil føre til et mindre forbrug af afgiftsbelagte vare, og derfor et mindre afgiftsgrundlag.

Desuden er store dele afgiftsprovenuet meget grænsehandelsfølsomt. Når afgifterne sættes op i Danmark, vil en del af afgiftsprovenuet således flytte til udlandet.

Disse forhold trækker i retning af, at virkningen på de offentlige finanser er betydeligt mindre end den direkte virkning på borgenes rådighedsbeløb.

Skattestoppet for punktafgifterne (ekskl. ejer- og vægtafgiften på biler) skønnes i 2009 at betyde en besparelse for borgerne på ca. 7,9 mia. kr. sammenlignet med en situation, hvor skattestoppet ikke var indført i 2002, og afgifterne var blevet reguleret svarende til stigningen i netto-*prisindekset*. Fra 2008 til 2015 bliver energiafgifterne indekseret med 1,8 pct. årligt som følge af *Lavere skat på arbejde* fra august 2007. I 2015 skønnes skattestoppet for punktafgifterne at betyde en besparelse for borgerne på ca. 9 mia. kr. (2009-niveau).²

Det varige finansieringsbidrag vil være mindre, hvis ophævelsen af skattestoppet indføres over en årrække.

Forhøjes en stor del af afgiftssatserne med omkring 50 pct. i forhold til i dag, vil afgiftsbelastningen ved forbrug af den enkelte vare i mange tilfælde klart overstige eksternalitetsomkostningerne. Det gælder særligt, hvis afgifterne gøres progressive.

Hensynet til en omkostningseffektiv opfyldelse af målene i energi- og klimapolitikken samt internalisering af eksterne omkostninger tilsiger, at afgifterne ikke differentieres via progression i afgiftsbetalingen. De eksterne omkostninger er således uafhængige af, om forbruget er over eller under en progressionsgrænse, og ens marginale afgifter sikrer netop, at ønskede reduktioner sker hvor omkostningerne er mindst.

² I 2015-fremskrivningen er nominalprincippet i skattestoppet indregnet til og med 2015. Efter 2015 anvendes neutrale beregningstekniske principper, hvor den reale skattebelastning er uændret. Det indebærer bl.a., at stykafterne efter 2015 forudsættes reguleret med prisudviklingen (på ca. 1,8 pct. pr. år) og grundlaget for beregning af ejendomsværdiskatten stiger i takt med ejendomspriserne.

Fordelmæssige hensyn varetages mest hensigtsmæssigt via indkomstskattesystemet eller gennem målrettede overførsler. Hertil gælder specifikt for forbruget af elektricitet, at det kun i et beskedent omfang stiger med indkomsten, og udgiften til elektricitet således udgør en større andel af indkomsten hos husholdninger med lav indkomst end husholdninger med høj indkomst.

Endelig er der en lang række administrative problemer forbundet med progressive afgifter. Husstandens forbrug kan ikke i alle tilfælde registreres ved måler, og det er i praksis vanskeligt at differentiere afgiften efter analt personer i husstanden.

12. Skattestoppet for ejendomsværdiskatten ophæves

Skattestoppet for ejendomsværdiskatten skønnes i 2009 at betyde en besparelse for boligejerne på omkring 8,9 mia. kr. i ejendomsværdiskat.³ Frem mod 2015 skønnes besparelsen for boligejerne som følge af skattestoppet for ejendomsværdiskatten at stige til ca. 10-10½ mia. kr. (2009-niveau).

Et finansieringsbidrag på ca. 10½ mia. kr. forudsætter dog, at skattestoppet for ejendomsværdiskatten ophæves straks og uden indfasning.

Det varige finansieringsbidrag vil være betydeligt mindre, hvis ejendomsværdiskatten år for år øges med lønstigningerne (satsilpasningsprocenten), og dermed først efter en længere årrække når et niveau på 1 pct. af den aktuelle vurdering, svarende til den formelle ejendomsværdiskattesats for boliger uden nedslag og vurdering under 3.040.000 kr.

En højere ejendomsværdibeskatning vil påvirke prisdannelsen på ejerboliger, og derigennem også grundlaget for grundskyld og ejendomsskatter. En del af det umiddelbare merprovenu ved at forhøje ejendomsværdiskatterne skønnes at blive modgået af faldende grundskyldsprovenu.

15. Loft over fradrag for private pensionsindbetalinger på 100.000 kr.

Provenuvirkningen er beregnet som et loft på 100.000 kr. årligt for fradragsberettigede pensionsindbetalinger på privattegnede og arbejdsgiveradministrerede ordninger med løbende udbetalinger. Den umiddelbare provenuvirkning udgør ca. 8½ mia. kr.

Hvis indbetalingerne overstiger 100.000 kr., beskattes den overliggende del fuldt ud med op til 51 pct. Dermed vil pensionsindbetalinger over 100.000 kr. blive beskattes som personlig indkomst både på indbetalings- og udbetalingstidspunktet. Dermed bliver den samlede beskatning af store pensionsindskud konfiskatorisk høj, og der vil i realiteten næppe være mange skatteydere, der vil indbetale over 100.000 kr. på en pensionsordning omfattet af loftet.

En begrænsning af fradraget for private pensionsindbetalinger skønnes derfor kun at ville få en begrænset varig provenueffekt på omkring 1½ mia. kr., som skyldes at opsparringen foretages i andre aktiver, som i dag er højere beskattet end pensionsopsparing.

Det vil ikke være hensigtsmæssigt at skelne mellem privattegnede ordninger og arbejdsgiveradministrerede, da ekstra indbetalinger blot kan aftales med arbejdsgiveren, hvis det ikke er muligt selv at foretage dem på privattegnede ordninger. Alternativt kan der skelnes mellem ratepensioner mv. og ordninger med livsvarige udbetalinger, sådan som det er aftalt i *Forårspakke 2.0*.

³ Skønnet er baseret på fremskrivningen i Økonomisk Redegørelse, december 2008. De seneste fald i boligpriserne er derfor ikke fuldt medregnet.

16. Ophævelse af fradrag for faglige kontingenter og indførelse af obligatorisk a-kasse

Ophævelse af fradraget for faglige kontingenter skønnes at indebære et umiddelbart merprovenu på 2,7 mia. kr. Indførelse af obligatorisk a-kasse betyder på den ene side, at a-kassernes indtægter stiger, men samtidig reduceres provenuet fra kommune- og kirkeskatten samt sundhedsbidraget som følge af fradraget for a-kassekontingent. Det skønnes at ca. 800.000 skatteydere vil skulle tvinges i a-kasse. Det er antaget, at a-kassekontingentet udgør 4.000 kr. pr. år. Samlet skønnes obligatorisk a-kasse at reducere borgernes rådighedsbeløb med 2,3 mia. kr.

17. Ændring af afskrivningsregler på bygninger mv.

Som led i selskabsskatteomlægningen i foråret 2007 blev afskrivningsreglerne for bygninger ændret således at afskrivningssatsen fra 2008 bliver nedsat fra 5 procent til 4 procent. I 2008 skønnes dette ved en selskabsskattesats på 25 pct. at indebære en provenugevinst på 1,5 mia. kr. mens den varige virkning skønnes at udgøre 700 mio. kr., jf. lovforslag nr. L 213 fremsat den 18. april 2007.

Hvis der skal opnås en yderligere umiddelbar provenugevinst på 2,5 mia. kr. i 2009, skønnes det at afskrivningssatsen skal nedsættes fra 4 procent til omkring 2,25 procent ved en selskabsskattesats på 25 procent. Den yderligere varige virkning heraf skønnes at udgøre omkring 1,7 mia. kr.

Skal der opnås et yderligere provenu på 2,5 mia. kr. i varig virkning, skønnes afskrivningssatsen at skulle nedsættes fra 4 pct. til omkring 1,9 pct. ved en selskabsskattesats på 25 procent. I 2008 vil dette indebære en provenugevinst på omkring 3 mia. kr.

Der vil således være tale om forholdsvis kraftige stramminger, som betyder at afskrivningsperioden for bygninger mv. øges til godt 40 eller 50 år, mens den ved en sats på 4 pct. udgør 25 år.

Tabel 1

Personer med "store" indbetalinger til ratepensionsordninger

	Antal med mulighed for Antal flyt til kapitalpension		Gns. overskydende beløb (kr.)	Overskydende indbetalinger (netto) i alt, mia. kr.
	Antal (Brutto)	Antal (netto) mv.		
Loft	22.400	3.600	421.700	7,9
250.000 kr.	82.100	26.400	249.100	13,9

Anm. Eksklusive selvstændiges indbetalinger til ordninger efter § 15A, hvor der er et særskilt, totalt indbetalingsloft. Inklusive andre former for engangsindbetalinger, hvoraf nogle vil kunne "fordeles" over flere år, hvorved overskydende indbetalinger re

	Gns. overskydende beløb	Overskydende indbetalinger (netto) vækst 06-09	1,14	lav udfasning til
Loft	18800	421700	7,9	
250.000 kr.	55700	249100	13,9	

Vækst udover bnp	1	afkastskat fri
	0,45	0,375 opsparing
	0,522	0,15 Pal
	0,06	

Indbetalinger over	Korr. for flytning til liv	Skat	Normalafkast	Merprovenu	Frie i mio	skat i mio.
2010	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	4,170
					1	2010
						4,554

2011	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	4,128	2	2011	4,554
2012	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	4,087	3	2012	4,554
2013	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	4,045	4	2013	4,554
2014	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	4,003	5	2014	4,554
2015	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	3,962	6	2015	4,554
2016	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	3,920	7	2016	4,554
2017	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	3,878	8	2017	4,554
2018	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	3,837	9	2018	4,554
2019	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	3,563	10	2019	4,554
2020	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	3,288	11	2020	4,554
2021	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	3,014	12	2021	4,554
2022	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	2,740	13	2022	4,554
2023	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	2,466	14	2023	4,554
2024	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	2,192	15	2024	4,554
2025	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	1,918	16	2025	4,554
2026	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	1,644	17	2026	4,554
2027	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	1,370	18	2027	4,554
2028	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	1,096	19	2028	4,554
2029	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	822	20	2029	4,554
2030	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	548	21	2030	4,554
2031	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	274	22		4,554
2032	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	0	23		4,554
2033	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061	0	24		4,554
2034	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061		25		
2035	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2036	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2037	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2038	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2039	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2040	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2041	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2042	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2043	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2044	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2045	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				
2046	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061				

2047	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2048	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2049	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2050	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2051	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2052	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2053	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2054	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2055	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2056	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2057	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2058	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2059	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2060	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2061	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2062	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2063	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2064	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2065	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2066	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2067	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2068	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2069	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2070	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2071	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2072	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2073	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2074	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2075	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2076	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2077	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2078	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2079	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2080	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2081	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2082	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061

2083	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2084	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2085	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2086	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2087	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2088	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2089	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2090	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2091	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2092	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2093	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2094	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2095	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2096	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2097	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2098	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2099	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2100	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2101	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2102	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2103	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2104	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2105	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2106	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2107	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2108	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2109	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2110	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2111	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2112	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2113	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2114	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2115	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2116	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2117	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2118	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061

2119	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2120	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061
2121	15,9	8,7	4,6	0,27	0,061

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
	4.600	4.500	4.500	4.400	4.400	4.300	4.300	4.200	4.200	3.900
	50	100	150	250	300	350	450	500	550	650
	4.650	4.600	4.650	4.650	4.700	4.650	4.750	4.700	4.750	4.550
	50	100	150	250	300	350	450	500	550	650
	4.600	4.500	4.500	4.400	4.400	4.300	4.300	4.200	4.200	3.900

Korrektur
for
forbrug
undervejs

Antal år

0,99

Formue
varig 893

Skattefor
emrykning
aftrappet
4.554

4.554

4.327

56

Merafkastskat i alt
50 4.650

4.600

92.410 1.248
92.410 1.248
92.410 1.248

Philip Groes

Fra: Martin Ulrik Jensen
Sendt: 7. september 2010 13:43
Til: Jakob Hald; Niels Kleis Frederiksen
Emne: Som aftalt notater fra skattekommission
Vedhæftede filer: Materialenummer 19.pdf; Materialenummer 52.pdf; Materialenummer 99.pdf; Materialenummer 118.pdf

Kære begge,

Det sidste jeg har fra kommissionen er materialenummer 118, hvor vi regnede på 250.000 kr. loftet (blev til 100.000 kr. i skatteaftalen).

Mvh. Martin

Martin Ulrik Jensen
Kontorchef
Økonomi- og Erhvervsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K
Tlf. 33 92 41 18
Mail: muj@oem.dk

UDKAST

Dato: 9. april 2008

Materialenummer: 19

Pensionsbeskatning

1. Indledning

En meget stor del af pensionsopsparingen finder sted i såkaldt bundne ordninger, hvorfra det i princippet først er muligt at hæve midler ved pensionering eller ved en given alder¹. Det er muligt at spare op til pensionen på anden vis – ved køb af værdipapirer, i form af egenkapital i en virksomhed eller ved investering i fast ejendom. Dette notat, samt bilag, beskæftiger sig udelukkende med beskatningsforhold vedrørende bunden pensionsopsparing. Pensionsopsparingsens struktur og fordeling er beskrevet i bilag 1.

Nogle pensionsordninger er arbejdsgiveradministrerede, og obligatoriske for medlemmerne i kraft af et ansættelsesforhold. Andre er privattegnede ordninger, som enten supplerer eller erstatter arbejdsgiveradministrerede ordninger. Fælles for de bundne ordninger er, at der gives fradrag for indbetalinger i indkomstopgørelsen til personbeskatning. Der betales dog arbejdsmarkedsbidrag på indbetalingstidspunktet. Til gengæld beskattes udbetalingerne fra pensionsordninger. I opsparingsperioden beskattes det løbende afkast efter reglerne i pensionsafkastbeskatningsloven.

Uanset hvem der administrerer pensionsopsparingen, og om den er obligatorisk eller ej, er der tre hovedtyper af pensionsordninger: Kapitalpensioner, ratepensioner samt løbende ordninger, også kaldet livrenter.

Beskatningen og fradragforholdene afhænger af, om en pensionsordning har løbende udbetalinger (ratepension og livrente) eller har form af en kapitalpension², jf. afsnit 3. Beskatningen af ATP/SP-pensionsordninger afviger ikke fra det regelsæt, der gælder for andre typer af pensionsopsparing.

Med nugældende regler beskattes det løbende afkast, uanset opsparingsform, med 15 pct., jf. afsnit 2.

Folkepensionen, der er en skattefinansieret pay-as-you-go ordning, sikrer den grundlæggende forsørgelse for alle ældre, der opfylder det forudgående bopælskrav. Formålet med de to andre søjler i ældreforsørgelsen – de private arbejdsmarkedspensionsordninger og privat frivillig pensionsopsparing – er at sikre en passende dækningsgrad, forstået som forholdet imellem den disponible indkomst før og efter tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet. Det danske 3-søjlesystem for ældreforsørgelse indebærer, at de offentlige finanser fremover i stigende grad aflastes igennem fund'ede pensionsordninger finansieret ved

¹ Kapital- og ratepensioner, der hævnes 'i utide' (efter nærmere angivne regler) pålægges en afgift på 60 pct.

² Der er også en formel forskel på, hvordan arbejdsgiveradministrerede og privattegnede ordninger bliver behandlet i skattesystemet. Ved arbejdsgiveradministrerede ordninger er der såkaldt bortseelsesret, mens skatteydere ved privattegnede ordninger skal selvangive fradragene.

forudgående privat opsparing. Ud fra denne erkendelse er der et ønske om en fortsat skattemæssig begunstiggelse af pensionsopsparingen.

Skattebegunstigelsen af pensionsopsparing er faldet markant gennem de seneste årtier og knytter sig i dag til, at afkastet i pensionssektoren er lavere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle formue (skatten på negativ kapitalindkomst er det almindelige benchmark). Herudover kan pensionsindskud fradrages på indbetalingstidspunktet, hvilket indebærer en begunstiggelse, såfremt den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet er lavere end fradragsværdien på indbetalingstidspunktet. Da pensionsudbetalinger fra løbende ordninger bliver modregnet i de offentlige ydelser, eksempelvis socialpension og boligydelse, indebærer forskelle i beskatningsprocenterne på ind- og udbetalingstidspunkterne samlet set næppe nogen begunstiggelse af betydning, jf. afsnit 4.

2. Afkastbeskatning

Indtil 1983 beskattedes det løbende afkast af pensionsopsparinger (i bundne ordninger) ikke. Realrenteafgiften indførtes fra og med 1984. Afgiftssatsen fastsattes årligt på baggrund af dels afkastprocenten af børsnoterede obligationsbeholdninger i visse af de store realrenteafgiftspligtige institutioner ét år før afgiftsårets begyndelse og dels gennemsnittet af de to foregående års prisstigningstakter³, jf. tabel 1. Store dele af afkastet i pensionsordningerne var dog undtaget for beskatning, inkl. afkast af opsparing foretaget før 1983 samt afkast af aktier, indeksobligationer og fast ejendom.

Tabel 1. Realrenteafgiftssats for afgiftsårene 1984-1999, udvalgte år

Afgiftsår	1984	1987	1990	1993	1996	1999
	----- pct. -----					
Afkastprocent	18,46	16,05	14,10	13,09	9,98	8,28
Prisstigningsprocent	7,17	3,21	4,18	2,86	1,67	1,89
Realrenteafgiftssats	40,5	56,9	44,0	50,1	47,1	33,8

Kilde: Skatteministeriet, 2002.

Provenuet af realrenteafgiften fluktuerede med variationen i hhv. renteniveauet og inflationen, jf. tabel 2.

Tabel 2. Afgiftstilsvaret af realrenteafgiften 1984-1999, udvalgte år

1984	1987	1990	1993	1996	1997	1998	1999
----- mia. kr. -----							
5,2	16,6	16,9	23,5	22,2	20,2	15,2	21,1

Anm.: Inkl. 5 procents afgiften på aktieafkast.

Kilde: www.skm.dk samt Skatteministeriet, 2002.

Fra realrenteafgiftens indførelse og indtil 1999 foretoges en række ændringer i afgiftspligten. Blandt de væsentligste var, at afkast af fast ejendom blev afgiftspligtigt fra 1986, at afkast af investeringsbeviser blev omfattet fra 1995, samt at der fra 1998 indførtes en særlig afgift af aktier på 5 pct. af afkastet.

³ For en nærmere beskrivelse af beregningen af realrenteafgiftssatsen; se Skatteministeriet, 2002.

Som led i Pinsepakken afløstes realrenteafgiften med virkning fra 2000 af pensionsafkastbeskatningen. Ændringen skal ses på baggrund af den lave og stabile inflation igennem 1990'erne, som overflødiggjorde en renteafhængig afgiftsats.

I 2000 var den faste skattesats for obligationsafkast mv. 26 pct., mens satsen på 5 pct. for aktieafkast mv. videreførtes. Allerede med virkning fra 2001 omlagdes beskatningsprocenterne imidlertid til en ensartet sats på 15 pct. af alt afkast. Formålet hermed var dels at mindske beskatningens forvridning af formuesammensætningen, dels at lette pensionskassernes rentegarantiproblem, jf. senere, gennem nedsættelsen af beskatningen af obligationsafkast mv. Samtidig indførtes fradrag for faktiske omkostninger til formueforvaltning⁴.

Også pensionsafkastbeskatningsloven er siden indførelsen løbende blevet revideret mhp. øget harmonisering og lettelse af administrative byrder. Senest er loven ændret for at tage højde for udfaldet af en EU-dom vedr. fradragsret for pensionsindbetalinger placeret udenfor Danmark, jf. afsnit 5.

Provenuet af pensionsafkastbeskatningen fluktuerer med den nominelle forrentning af pensionsformuen. Provenuet er således relativt volatilt, fordi beskatningen sker efter lagerprincippet og dermed afhænger af ikke realiserede afkast på pensionskassernes aktiver, jf. tabel 3. Det strukturelle provenu skønnes at udgøre ca. 1,2 pct. af BNP i dag (ved et såkaldt "normalafkast" på aktier og obligationer) og vil alt andet lige forøges i takt med den voksende pensionsformue, jf. forudsætningerne i 2015-planen.

Tabel 3. Provenu af pensionsafkastskatten, 2000-2008

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008*
-----mia. kr.-----								
14,9	2,3	3,2	7,3	25,0	38,1	12,5	7,2	10,4

Anm.: * Skøn februar 2008.

Kilde: www.skm.dk.

Beskatningen af pensionsafkastet er med 15 pct. lavere end den nuværende beskatning af anden kapitalindkomst⁵, eksempelvis renteindtægter af fri opsparring og aktieindkomst, jf. notat om kapitalindkomstbeskatning.

I forbindelse med eventuelle overvejelser om en ændring af pensionsafkastskattesatsen, må spørgsmålet om pensionsinstitutternes pensionsgarantier tages i betragtning, jf. boks 1. Hovedparten af pensionsaftalerne, der blev indgået imellem 1982 og 1994, har en pensionsgaranti på typisk 4,5 pct. efter skat⁶. Det skønnes, at ultimo 2006 var ca. 55 pct. af liv- og pensionshensættelser i livsforsikringselskaber og tværgående pensionskasser omfattet af en pensionsgaranti baseret på en grundlagsrente over 4 pct., ifølge skøn foretaget af Finanstilsynet.

⁴ I realrenteafgiftsberegningen indtil og med 1999 gaves der et teknisk fradrag på 1 pct. af afgiftssatsen til dækning af formueadministrationsomkostninger.

⁵ Pensionsafkast lagerbeskattes, i modsætning til aktieindkomst der realisationsbeskattes.

⁶ I aftalerne fra før indførelsen af realrenteafgiften skelnedes, ifølge sagens natur, ikke imellem før-skat og efter-skat afkast.

Boks 1. Pensionsgarantier

Pensionsinstitutterne solgte i perioden 1982-1994 livrenter med løfte om en garanteret forrentning, enten i form af en garanteret årlig forrentning (rentegaranti) eller garanteret gennemsnitlig forrentning (ydelsesgaranti). Den garanterede rente fastsattes i mange tilfælde til 4,5 pct. efter skat. De store rentefald igennem 1980'erne og 1990'erne medførte, at de foretagne pensions- og præmieindbetalinger ikke i alle tilfælde har været tilstrækkelige til at sikre de givne efter-skat garantier.

Det grundlæggende problem med pensionsgarantierne er, at der er et misforhold imellem varigheden på pensionsforpligtelserne og på aktiverne. Pensionsinstitutterne har meget begrænsede muligheder for at løse problemet med pensionsgarantierne på de gamle ordninger.

Oven i problemet med rentegarantierne i lyset af det faldende renteniveau, kommer effekterne af de allerede indtrufne samt forventede forøgelse af middellevetiden som indebærer, at udbetalingsperioden i livrenteordningerne bliver længere end hvad selskaberne regnede med, da rentegarantierne blev udstedt.

Kilde: Økonomi- og erhvervsministeriet m.fl., maj 2003.

3. Fradrag for indbetalinger og beskatning af udbetalinger

I dansk skattelovgivning gives der fradrag for pensionsindskud på indbetalingstidspunktet, mens udbetalinger beskattes. Både fradragsværdien og den efterfølgende beskatningsform afhænger af pensionstypen, jf. boks 2.

Boks 2. Pensionsformer og fradrags-, henholdsvis beskatningsregler

Kapitalpensioner: Der er loft over det årlige indskud. Pensionen udbetales som et engangsbeløb, der er omfattet af en afgift på nu 40 pct.⁷ Indeståender på kapitalpensioner har betydning for beregning af efterløn, men *ikke* for den sociale pensions størrelse.

Ratepensioner: Pensionen udbetales i rater over en på forhånd fastlagt periode, typisk 10 år. Udbetalingerne er almindelig skattepligtig indkomst og kan dermed også få betydning for størrelsen af den sociale pension. Hvis ejeren dør i løbet af udbetalingsperioden tilfalder den resterende pension arvingerne.

Livrenter: Pensionen har form af en livsvarig ydelse. Udbetalinger er almindelig skattepligtig indkomst, og har dermed betydning for bl.a. den sociale pensions størrelse.

Uanset opsparingsform bliver der afregnet arbejdsmarkedsbidrag på indbetalingstidspunktet.

Ændringerne i regler om fradrag for og beskatning af forskellige pensionsopsparingsformer siden 1986 gennemgås skematisk i tabel 4.

⁷ Dog 25 pct. vedrørende udbetalinger, der hidrører fra indbetalinger foretaget inden 1. januar 1980.

Tabel 4. Skattemæssig behandling af pensionsind- og udbetalinger, 1986-2008

År	Fradrag på indbetalingstidspunktet	Beskatning på udbetalings- tidspunktet
Kapitalpensionsordninger		
Indtil og med 1986	Fradrag i skattepligtig indkomst, maks. i 1986 73 pct. Frem til 1986 voksede det maksimale årlige fradrag for indskud gradvist til 80.600 kr.	Fast afgift på 25 pct. vedr. indbetalinger foretaget før 1. januar 1980, hhv. 40 pct. vedr. indbetalinger foretaget efter 1. januar 1980.
1987-1998 <i>1. skattereform</i> <i>Ny Kurs</i>	Fradrag på alle progressionstrin, maks. i 1993 68 pct., i 1994 65 pct. og i 1998 59 pct. Ikke fradrag for arbejdsmarkedsbidrag. Årligt fradrag begrænses til 25.000 kr. i 1987 voksende til ca. 35.000 kr. i 1998.	
1999- <i>Pinsepakken</i>	Ikke længere fradrag i topskatten. Fradragsværdi reduceres til ca. 39-45 pct. i 2008.	
Løbende ordninger – ratepensioner og livrenter		
Indtil og med 1986	Fradrag i skattepligtig indkomst, maks. i 1986 73 pct. 'Ubegrænset indskud' – dog er årets personlige indkomst overgrænse.	Beskattes som personlig indkomst, det vil sige på alle progressionstrin. Ikke omfattet af arbejdsmarkedsbidrag.
1987- <i>1. skattereform</i> <i>Ny Kurs</i> <i>Pinsepakken</i>	Fradrag i personlig indkomst på alle progressionstrin, maks. i 1993 68 pct., i 1994 65 pct. og i 1998 59 pct. Fradragsværdi i 2008 39-58 pct. Ikke fradrag for arbejdsmarkedsbidrag. 'Ubegrænset indskud' – dog er årets personlige indkomst overgrænse.	Modregnes, på lige fod med anden indkomst, i pensions-tillæg, supplerende pensions-ydelse, personligt tillæg samt boligydelse. For førtidspensionister tillige modregning i folkepensionens grundbeløb.

Anm.: Hensættelser til engangsudbetalinger i arbejdsmarkedspensioner med løbende udbetalinger er omfattet af samme regelsæt som kapitalpensioner, og årligt loft over indbetalinger gælder summen af begge typer.

Den samlede skattebegunstigelse af pensionsopsparing er reduceret væsentlig siden 1985. Ændringerne i beskatningsreglerne har været størst for kapitalpensionsordninger.

For både kapitalpensionsordninger og ordninger med løbende udbetalinger er der sket en generel sænkelse af beskatningsprocenterne på alle progressionstrin i perioden. For indbetalinger, der finder sted fremover, påvirkes fradragsværdien og den efterfølgende beskatning parallelt, men for indbetalinger til løbende ordninger, der fandt sted inden, eller imellem skattereformerne, medfører de lavere skatteprocenter en begunstigelse.

Den skattemæssige begunstigelse af opsparing i kapitalpensionsordninger er faldet i periodens løb, dels fordi kapitalpensionsafgiften ændredes fra 25 til 40 pct. med virkning for indskud foretaget efter 1. januar 1980, dels fordi fradragsværdien som led i Pinsepakken begrænsedes til kommune-, bund-, og mellemskatteniveauet.

Med hensyn til de løbende ordninger er den relative fradragsværdi bevaret, i og med der fortsat gives fradrag på alle progressionstrin. Til gengæld har de stedfundne ændringer i reglerne for modregning i forskellige sociale ydelser dæmpet den skattemæssige begunstigelse af pensionsopsparing, jf. afsnit 4.

I 2005 udgjorde de samlede fradrag (herunder bortseelsesret) for pensionsindskud omkring 97,7 mia. kr. For kapitalpensionsordningerne var fradraget godt 16 mia. kr. Udbredelsen af kapitalpensionsordninger er mindsket siden 1998, hvilket skal ses i lyset af de nævnte reduktioner i skattebegunstigelsen af kapitalpensioner.

I 2005 blev der indbetalt knap 75 mia. kr. på pensionsordninger med løbende ordninger, heraf sker 80 pct. til arbejdsgiveradministrerede ordninger. Hertil kommer indbetalinger til ATP på i alt 6,7 mia. kr., jf. tabel 5.

Tabel 5. Samlede fradrag for pensionsindbetalinger, 1998-2007

	1998	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	----- Mia. kr. -----							
Kapitalpensionsordninger	20,2	15,3	15,2	15,3	15,6	16,3	16,8	17,3
- Privattegnede	11,3	7,7	7,0	7,0	7,1	7,5	7,7	7,6
- Arbejdsgiveradministrerede	9,0	7,6	8,2	8,3	8,5	8,8	9,1	9,6
Ordninger med løbende ordninger	29,6	41,9	52,4	58,2	66,5	75,9	84,8	90,8
- Privattegnede	5,9	8,5	10,2	10,7	12,8	16,0	16,7	16,6
- Arbejdsgiveradministrerede	23,8	33,3	42,2	47,5	53,6	59,9	68,1	74,2
ATP og SP	12,5	13,2	14,0	14,3	6,7	6,7	7,2	7,3
I alt	62,3	70,3	81,5	87,8	88,8	98,9	108,8	115,4

Anm.: Pensionsindskud er opgivet efter fradrag for arbejdsmarkedsbidrag. Ved arbejdsgiveradministrerede ordninger er der bortseelsesret, mens skatteydere ved privattegnede ordninger skal selvangive fradragene. Fradragsretten for privattegnede pensionsordninger med løbende eller ratevise udbetalinger er undergivet begrænsninger, idet fradragene skal fordeles over en 10 års periode, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år, eller hvis der foretages engangsindskud. Der kan dog altid foretages et fradrag på op til 44.500 kr. (2008-niveau).
Kilde: www.skm.dk.

Mens der er en beløbsgrænse for det årlige indskud på kapitalpensionsordninger, er den eneste begrænsning på indskud i løbende ordninger, at der maksimalt gives fradrag for et beløb svarende til årets personlige indkomst⁸.

Fra tid til anden er der blevet fremsat forslag⁹ om, af fordelingsmæssige årsager, ligeledes at indføre et loft på eksempelvis 100.000 kr. over det årlige beløb, der kan indbetales på løbende pensionsordninger. Forslagets konsekvenser er nærmere beskrevet i bilag 2.

4. I hvilket omfang er pensionsopsparing begunstiget via skattesystemet?

Der sker en skattemæssig begunstigelse af pensionsopsparing, da afkastbeskatningen i pensionssektoren er lavere end beskatningen af husholdningernes øvrige finansielle formue.

⁸ Der gælder dog særligt gunstige regler i forbindelse med selvstændiges indskud i forbindelse med ophør af selvstændig virksomhed.

⁹ Blandt andet fra Socialdemokraterne, Radikale Venstre og DJØF.

Fradraget for pensionsindskud på indbetalingstidspunktet indebærer derimod kun en begunstiging, hvis den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet er lavere end skatteværdien af fradraget på indbetalingstidspunktet.

For enlige, særligt i lejebolig, men også i ejerbolig, samt for par i lejebolig gælder det, at den sammensatte beskatning svarer til topskatteniveauet (59 pct.) for stort set alle niveauer af supplerende indkomst¹⁰. For helt små supplerende indkomster er både den sammensatte marginal- og gennemsnitsskat dog noget lavere end topskattesatsen, ligesom der er et lille interval omkring supplerende indkomster på ca. 275.000 kr., hvor den sammensatte marginalskat svarer til mellemskattesatsen, men hvor gennemsnitsbeskatningen ikke desto mindre er høj, jf. figur 1a-d.

Kun for par i ejerbolig er den sammensatte marginalbeskatning noget lavere i hele intervallet frem til, at topskatten sætter ind. For par i lejebolig er det også tilfældet i dele af intervallet under topskattegrænsen, men ikke desto mindre er gennemsnitsbeskatningen ikke langt fra topskatteniveauet i hele intervallet.

Dermed sker der en omfattende aftrapning af pensionsydelse henover et meget langt indkomstinterval. Modregningen indebærer, at de skattefinansierede ældre ydelser målrettes lavindkomstgrupper, men skærper samtidig skattekilens. Modregningen er forøget med indførelsen af og de successive forhøjelser af den supplerende pensionsydelse ('ældrechecken'), som har gjort en større andel af folkepensionen indkomstafhængig, samtidig med, at modregningen finder sted allerede ved små supplerende indkomster. I forbindelse med Ny Kurs gennemførtes en omlægning af folkepensionen som, især for enlige pensionister, medførte, at en markant større andel af folkepensionen blev indkomstafhængig.

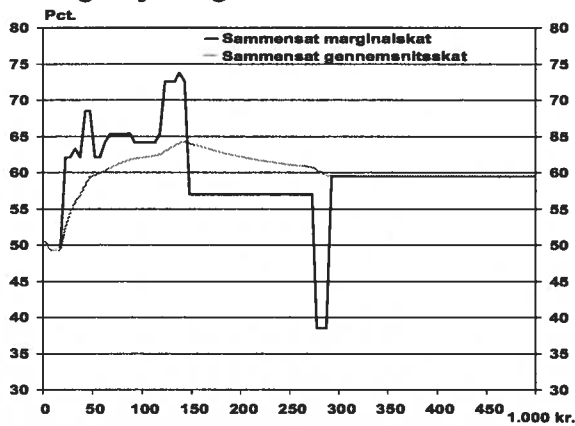
I 2015-fremskrivningen styrker den samlede ydelsesmodregning skønsmæssigt de offentlige finanser svarende til en varig merindtægt fra og med i år på knap 5 mia. 2008-kr. (ekskl. afledte virkninger på afgifter mv.). Der er altså tale om en ikke ubetydelig modregning af ydelser.

Den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet skal sammenholdes med, at en stor andel af befolkningen har en skattemæssig værdi af fradraget for pensionsindbetalinger svarende til kommune- og bundskattesatsen. Skønsmæssigt gælder dette for stort set alle overførselsmodtagere, stort set alle delvist beskæftigede samt ca. 6 ud af 10 fuldt beskæftigede. For disse grupper er der ikke tale om en skattemæssig begunstiging som følge af forskelle i beskatningsprocenter på ind- og udbetalingstidspunktet, men tværtimod om en ikke ubetydelig skattesanktion, som i mange tilfælde ikke kompenseres af den lavere afkastbeskatning. Den skattemæssige behandling skal ses i sammenhæng med at der via det skattefinansierede pensionssystem er en relativt høj dækningsgrad for personer, der har lave indkomster i de erhvervsaktive år.

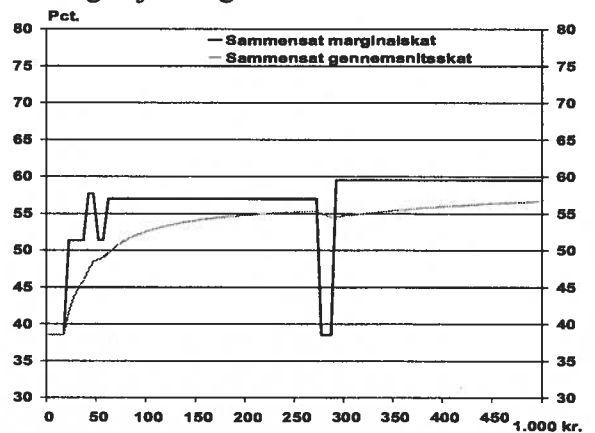
¹⁰ Det kan oplyses, at i 2000 fordelte pensionistfamilierne sig således: Ca. 26 pct. af familierne udgjordes af enlige i ejerbolig, ca. 47 pct. var enlige i lejebolig, ca. 16 pct. var par i ejerbolig samt ca. 11 pct. par i lejebolig, jf. Finansministeriet, 2002. Det bemærkes, at for det enkelte individ kan både boligform og civilstand skifte. Således var en stor del af de enlige pensionister ved pensioneringen del af et par.

Figur 1. Sammensat beskatning af pensionsudbetalinger, 2009

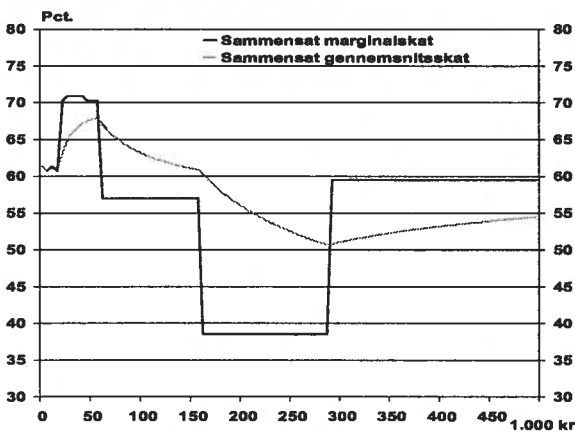
a. Enlig i lejebolig



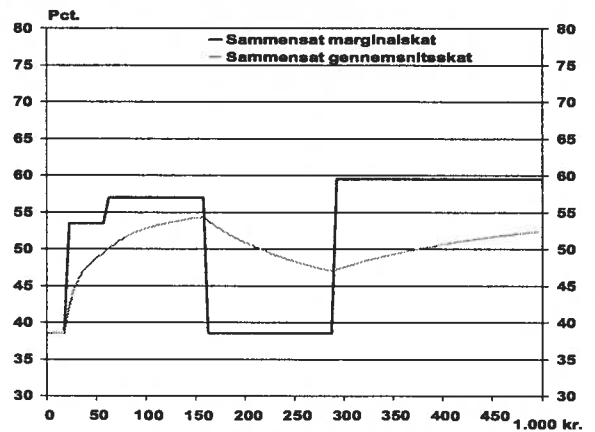
b. Enlig i ejerbolig



c. Par i lejebolig, pr. person



d. Par i ejerbolig, pr. person



Anm.: Forudsætninger: Indkomstbegrebet er supplerende pensionsindkomst. Der betales ikke arbejdsmarkedsbidrag af supplerende pensionsindkomst. For personer i par er den samlede supplerende indkomst delt ligeligt imellem parterne. Enlig i lejebolig 75 kvm. 37.250 kr. i årlig husleje. Par i lejebolig 85 kvm., 48.900 kr. i årlig husleje. Enlig i ejerbolig ejendomsværdi på 850.000 kr. Par i ejerbolig ejendomsværdi på 850.000 kr. Gennemsnitlig kommuneskat. 2009-skatteberegningsregler, hvilket vil sige, at progressionsgrænsen for mellem- og topskatten er sammenfaldende. Beregningen ser bort fra aftrapning af personlige tillæg (varmetillæg mv.), hvilket betyder, at den potentielle indkomstaftapning er undervurderet i bunden af indkomstfordelingen, hvor den sammensatte beskatning for lejere kan nå op over 80 pct. Kilde: Egne familietypermodelberegninger.

For de berørte grupper kan opsparing i enten ejerbolig eller kapitalpensionsordninger være et mere fordelagtigt alternativ.

Kun for personer, der har fradragsværdi af pensionsindbetalinger svarende til topskattesatsen, er der ikke med sikkerhed tale om en skattesanktion i forbindelse med forskellene i de sammensatte beskatningsprocenter. Den lave beskatning af det løbende afkast sikrer samlet set disse grupper en skattebegunstigelse.

Velfærdskommissionens forslag om et krav om, at en vis minimumsandel af den enkeltes opsparing i løbende ordninger skal placeres i livrenter, rejste et spørgsmål om, hvorvidt subsidieringen af pensionsopsparing har den mest optimale udformning.

I det omfang der sker en begunstiggelse af pensionsopsparing via skattesystemet, så må der omvendt kunne stilles krav om, at opsparingen aflaster offentlige finansierede pensionsydelser.

Opsparing i form af livrenter er samfundsøkonomisk mere fordelagtigt end opsparing i kapital- og ratepensioner, jf. Velfærdskommissionen (2006). For øjeblikket er udbetalingsperioden i de fleste ratepensioner således noget kortere end den forventede restlevetid ved tilbagetrækningsalderen, og samtidig er middellevetiden voksende. Det medfører, at supplerende indkomster i form af ratepensioner i mindre grad aflaster de offentlige udgifter end livsvarige ydelser gør, fordi modregningen i pensions- og boligydelse begrænses til en kortere årrække, indtil ratepensionsudbetalingen ophører.

Ved uændret eller øget brug af ratepensioner frem for livrenter bærer det offentlige dermed en større andel af det fremtidige forøgede forsørgelsesbehov ved den forventede vækst i middellevetiden såvel som en stor del af usikkerhed forbundet med størrelsen af middellevetidsvæksten, jf. Velfærdskommissionen (2006).

Der kan muligvis være EU-retlige konsekvenser forbundet med en eventuel skattemæssig favorisering af livrenter frem for ratepensioner.

5. Skattemæssige problemstillinger i forhold til udlandet

En EU-dom indebærer, at Danmark fremover må acceptere fradragsret for pensionsindbetalinger, som danskere placerer i udlandet. Som konsekvens heraf er det nødvendigt at ændre i reglerne for beskatning af pensionsafkastet (PAL), hvilket sker pr. 1. januar 2010.

Fra d. 1. januar 2010 pålignes PAL-skatten den enkelte opsparers eget afkast, men det er pensionsinstituttet, der afregner pengene til SKAT. Det indebærer, at også afkast af danskeres pensionsopsparing, der placeres i udlandet, er PAL-skattepligtigt. I praksis beskattes pensionsselskabet fortsat af afkastet af det kollektive bonuspotentiale, og får derefter fradrag for den betalte skat, når bonus tilskrives de enkelte konti. Omlægningen indebærer endvidere ophævelse af skattefritagelsen af afkastet af ejendomme og indeksobligationer.

Ændringerne i PAL-skatten har, som sådan, ingen betydning for incitamentet til at flytte fra Danmark ved pensionering.

For at sikre det danske indkomstskatteprovenu imod erodering er det vigtigt, at fradragsretten på indbetalingstidspunktet modsvares af beskatningsret på udbetalingsstidspunktet, uanset bopælsland. Danmark overvejer på den baggrund en genforhandling af dobbeltbeskatningsaftalerne med Spanien og Frankrig for at sikre beskatningsretten til indkomster, der på opsparingsstidspunktet medførte skattefradrag. Spanien og Frankrig, hvor der er forholdsvis mange danske pensionister bosat, beskatter ikke udbetalinger fra pensionsordninger.

Problemet aktualiseres af den nuværende tendens i vandringsmønsteret, hvor en andel af de danskere, der bosætter sig udenfor Danmark ved pensioneringen, vender tilbage til Danmark efter en kortere årrække. Der lægges yderligere pres på de offentlige finanser, hvis disse pensionister vender hjem ved den alder, hvor ratepensionsudbetalingerne typisk ophører, og der dermed ikke

længere sker modregning i de offentlige ydelser, og hvor de aldersbetingede helbredsudgifter typisk er stigende.

Litteraturoversigt

Finansministeriet: *Fordeling og incitament*er 2002, juni 2002.

Finansministeriet: *Finansredegørelse 2004, kap 4*, juni 2004.

Kwang-Yeol Yoo & Alain de Serres: *Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries*, OECD Economic Studies no. 39, 2004/2.

Skatteministeriet: *Beskatning af pensionsafkast*, i Skat, april 2002.

SoMet, ØEMet, ISMet, SkMet, FMet: *Ældres økonomiske vilkår*, september 2003.

Velfærdskommissionen: *Fremtidens velfærd – vores valg*, Analyserapport I, januar 2006.

Økonomi- og Erhvervsministeriet m.fl.: *Større valgfrihed i pensionsopsparingen*, maj 2003.

UDKAST

Dato: 9. april 2008

Bilag 1. Pensionsindbetalinger, dækningsgrader mv.

I det følgende skitseres fordelingen af pensionsindbetalingerne, udviklingen i pensionsformuen og dækningsgraderne ved pensionering.

1. Pensionsindbetalinger

De 18-64-årige indbetalte i 2005 i gennemsnit 27.000 kr. til en eller anden form for pensionsopsparing. Den gennemsnitlige indbetaling er stigende med indkomstniveauet, fx indbetalte personer med en indkomst på 500.000-600.000 kr. omkring 80.000 kr., jf. tabel 1.

Tabel 1. Indskud på pensionsordninger fordelt på indkomstintervaller i 2005

Indkomst, kr.*)	Arbejdsgiveradministrerede ordninger		Privattegnede ordninger		Pensionsindskud i alt (inkl. ATP)	
	Andel, pct.	Gnst. indskud (1.000 kr.)	Andel, pct.	Gnst. indskud (1.000 kr.)	Andel, pct.	Gnst. indskud (1.000 kr.)
Tjenestemænd	-	-	-	-	2,6	-
0-100.000	8,4	1	7,5	1	7,2	2
100.000-200.000	21,6	2	16,1	2	20,1	5
200.000-300.000	77,3	15	32,3	3	23,2	21
300.000-400.000	86,8	26	37,1	5	20,0	34
400.000-500.000	88,9	39	40,7	10	8,0	51
500.000-600.000	88,0	61	42,3	17	5,7	80
> 750.000	81,1	169	49,2	65	2,0	236
I alt	58,0	20	27,9	6	88,8	27

Note: *) Opgjort før pensionsindskud tillagt arbejdsmarkedsbidrag. Pensionsfradragene er opgjort efter arbejdsmarkedsbidrag. Det gennemsnitlige pensionsindskud er beregnet blandt alle i indkomstintervallet.

Anm.: Opgørelsen omfatter alle 18-64-årige.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Knap 89 pct. af de 18-64-årige indbetalte i 2005 til en eller anden form for pensionsopsparing. Blandt dem, der ikke sparede op til pension, vil eksempelvis efterlønsmodtagere og uddannelsessøgende være overrepræsenterede.

Knap 97 pct. af de beskæftigede har indbetalt til en pensionsordning (herunder ATP), og den gennemsnitlige indbetalingsprocent er cirka 10,6 pct., jf. tabel 2.

Tabel 2. Pensionsindskud for de beskæftigede, 2005

Indkomst, kr. *):	Andel, pct.	Gnst. indskud (1.000 kr.)	Gennemsnitlig indbetalingsprocent*
Tjenestemænd	3,5	-	-
0-100.000	3,4	6	29,2
100.000-200.000	12,9	7	4,9
200.000-300.000	29,3	21	9,0
300.000-400.000	26,7	34	10,6
400.000-500.000	10,8	51	12,5
500.000-600.000	7,7	80	14,7
> 750.000	2,7	239	19,5
I alt	96,9	36	10,6

Note: *) Opgjort før pensionsindskud tillagt arbejdsmarkedsbidrag. Det gennemsnitlige pensionsindskud og den gennemsnitlige indbetalingsprocent er beregnet blandt alle beskæftigede i indkomstintervallet.

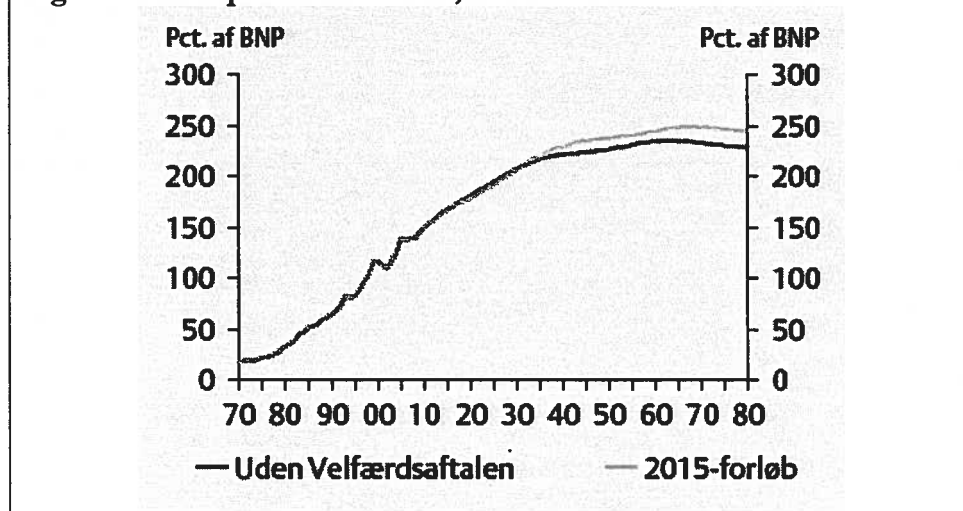
Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

De ovenstående opgørelser viser et statisk billede af pensionsindbetalingerne efter indkomst og siger derfor ikke noget om dækningsgraderne ved pensionering. Pensionsindbetalingerne kan variere fra år til år for den enkelte og fx være midlertidigt lave i forbindelse med ledighed. I afsnit 3 præsenteres dækningsgraderne for forskellige persontyper.

2. Pensionsindskud og -formue

Den samlede pensionsformue vil i de kommende årtier vokse bl.a. som følge af modning af arbejdsmarkedspensionerne. Pensionsformuen vil – med de aktuelle indbetalingsmønstre (og under givne forudsætninger om bl.a. afkast mv.) – vokse fra knap 150 pct. af BNP i dag til ca. 250 pct. af BNP i 2070, jf. figur 1.

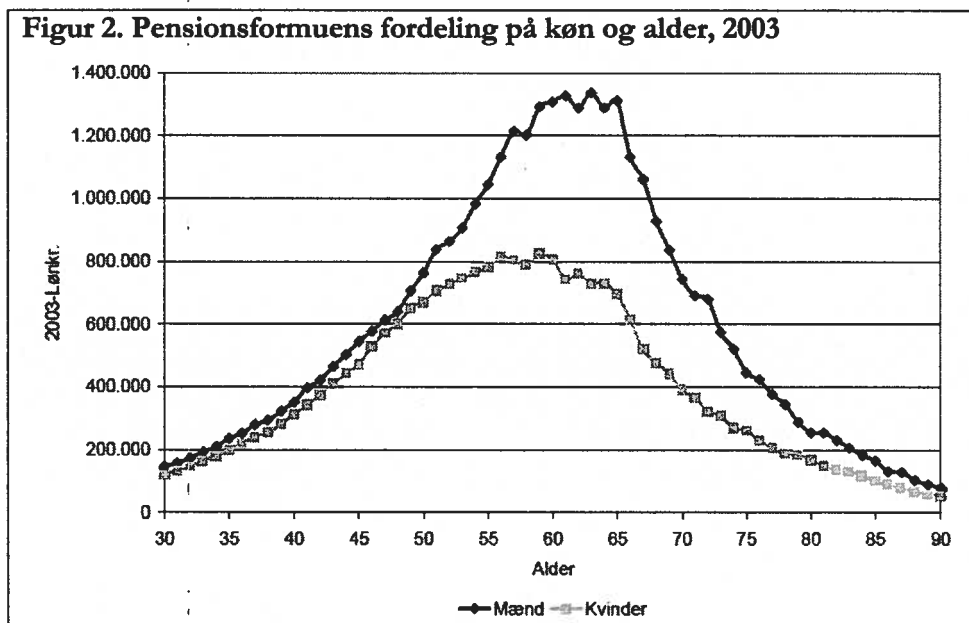
Figur 1. Samlet pensionsformuen, 1970-2080



Kilde: Mod nye mål – Danmark 2015, Finansministeriet december 2007.

Der eksisterer ikke et centralt register med individoplysninger om pensionsformuerne. Velfærdskommissionen fik til deres analyser indsamlet oplysninger om danskernes pensionsdepoter ultimo 2003. Indsamlingen skete i samarbejde med brancheorganisationerne.

Datamaterialet gør det muligt at fordele pensionsformuerne ultimo 2003 efter diverse karakteristika for indehaverne af depoterne, hvilket bl.a. SFI har benyttet sig af i deres analyser, jf. figur 2.



Anm.: Gennemsnit for alle personer.

Kilde: SFI – Danskernes pensionsopsparinger – En deskriptiv analyse.

Udbredelsen af opsparingsbaserede pensionsordninger betyder en gradvis tendens til, at færre pensionister har relativt lave udbetalinger fra opsparingsbaserede ordninger. Velfærdskommissionen skønner, at 58 pct. af pensionisterne i 2009 har mindre end 25.000 kr. (målt i faste 2003 lønninger) i supplerende pensionsindkomst. I 2039 er det tilsvarende tal reduceret til omkring 20 pct. og på langt sigt er andelen af pensionister med en opsparingsbaseret pension, der er lavere end 25.000 kr., nede på godt 15 pct.

3. Dækningsgrader for pensionister

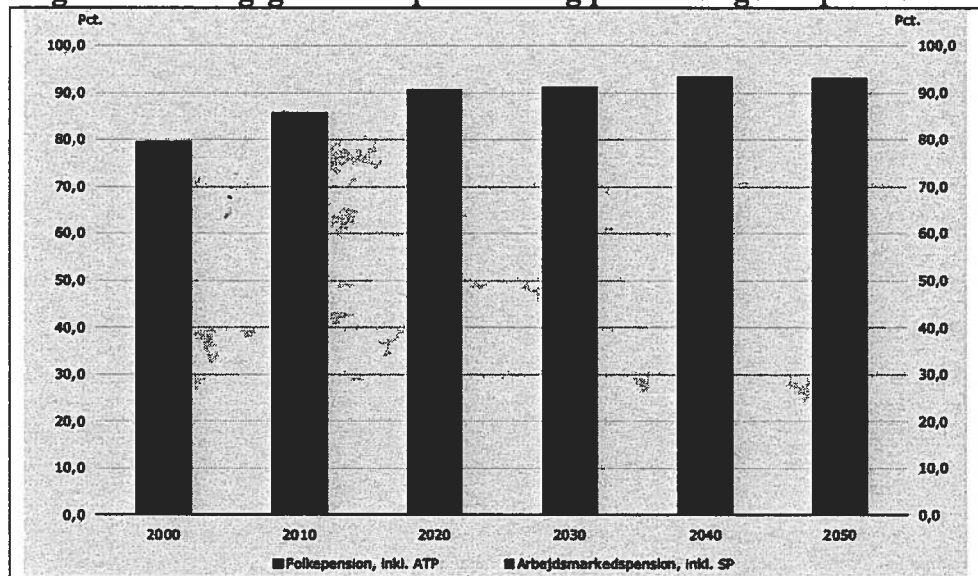
Efter 1993, hvor bidraget til arbejdsmarkedspensionerne på LO/DA-området udgjorde 0,9 pct. af lønnen, er pensionsbidraget i 2006 nået op på 10,8 pct. på LO/DA-området. Efterfølgende er pensionsbidraget forhøjet yderligere, og for hovedparten af de ansatte på LO/DA-området udgør indbetalingsprocenten 12 pct. i 2010.

Nedenfor illustreres dækningsgraden for en stiliseret (enlig) pensionisttype, der har indbetalt pensionsbidrag i 40 år og derefter bliver folkepensionist. Dækningsgraden afhænger af civilstatus, boligform mv., hvilket eksemplerne ikke illustrerer.¹¹

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne betyder, at den viste pensionisttypes økonomiske situation (målt ved indkomster) fra 2020 vil være stort set lige så god som umiddelbart før pensioneringen. Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne indebærer, at pensionisternes økonomi løbende forbedres over årene, selvom dækningsbidraget fra folkepensionen aftager, jf. figur 3.

¹¹ Det skal bemærkes, at udbygningen af pensionsformuen isoleret set reducerer den frie formue, hvilket ikke er indregnet.

Figur 3. Dækningsgrader ved pensionering på forskellige tidspunkter



Anm.: Figuren viser dækningsgraden for en person, som har været på arbejdsmarkedet i 40 år og går på pension i hhv. 2000, 2010, 2020, 2030, 2040 og 2050. Det antages, at pensionistens pensionsopsparing består af ATP og SP samt den arbejdsmarkedspension, som følger af de aftalte pensionsbidrag på LO/DA-området, mens vedkommende var erhvervsaktiv. En person, der blev pensioneret i 2000, vil således kun have indbetalt til pensionsordningerne i 7 år (og med en væsentlig lavere bidragsprocent end de 10,8 procent, der gælder fra juli 2006). Der er i beregningerne taget højde for, at restlevetiden for en 65-årig øges fra 2000 til 2050.

Kilde: *Pensionsopsparingen i Danmark*, Økonomi- og Erhvervsministeriet 2005.

Når dækningsgraden fra folkepensionen reduceres over tid, skyldes det, at pensionistens økonomiske forhold forbedres så meget, at pensionstillæg mv. reduceres.

Beregningerne er beskrevet boks 1.

Boks 1. Forudsætning ved beregning af dækningsgrad

Civilstand mv.

Beregningerne er foretaget for en enlig mand, der bor til leje (i en 70m² bolig).

Indkomstforhold

Beregningerne er foretaget for en lønmodtager inden for LO/DA-området. Der er taget udgangspunkt i en bruttoløn på 300.000 kr. (2005-niveau). Pensionsbidraget beregnes på baggrund af bruttolønnen ekskl. arbejdsgiverens andel af indbetalingen til ATP og arbejdsmarkedspension. Der er ikke taget højde for en lønprofil med lav begyndelsesløn og høj slutløn.

For pensionisten består indkomsten af folkepensionen samt udbetalingerne fra ATP, SP og arbejdsmarkedspensionsordningen. Hertil kommer eventuel boligstøtte.

Restlevetid

Beregningerne af dækningsgraden er baseret på, at en 65-årig mand i 2050 har en restlevetid på 17,7 år (en stigning på 2½ år i forhold til Danmarks Statistiks opgørelse af restlevetiden i 2000 for en 65-årig mand).

Pensionsindbetalinger

I beregningerne er forudsat, at lønmodtageren indbetaler til en pensionsordning i 40 år (fra 25 til 64 år). I hvert år anvendes en bidragsprocent på 10,8, som er bidragsprocenten fra 1. juli 2006 ifølge aftalen på LO/DA-området. Det er forudsat, at 30,5 procent af de årlige pensionsindbetalinger går til invalideælkning mv.

Priser, løn og rente

Prisstigningerne forudsættes at udgøre 1,7 procent om året. Den årlige realønsstigning forudsættes ligeledes at udgøre 1,7 procent. Realrenten efter skat (15 procent), forudsættes i hele perioden at udgøre 2,7 procent p.a. svarende til Pensionsmarkedsrådets forudsætning.

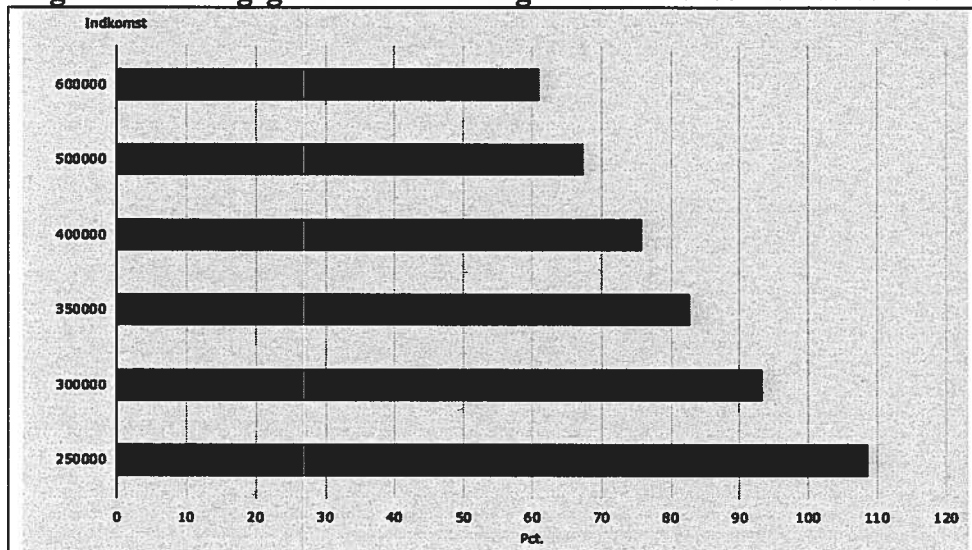
Transportomkostninger

Ved korrektionen for transportudgifter er benyttet den gennemsnitlige transportafstand i 2002 (som er det seneste år, Danmarks Statistik har offentliggjort oplysninger for) samt den kilometersats, som anvendes ved beregning af befordringsfradraget.

Hvis der tages højde for kontinuerligt løbende ledighedsperioder af kortere varighed, ændres billedet ovenfor ikke væsentligt. Dækningsgraden afhænger – i modsætning til den disponible indkomst som pensionist – således næsten ikke af, hvorvidt en person er fuldt beskæftiget eller ledig i en kortere del af året, jf. Pensionsmarkedetsrådet (2005). Det skyldes, at ledigheden nok reducerer arbejdsmarkedspensionen, og i mindre grad SP-pensionen, men samtidig øges folkepensionen pga. lavere aftrapning. Den vigtigste effekt kommer dog fra, at årsindkomsten som erhvervsaktiv reduceres, hvilket øger folkepensionens og ATP-pensionens relative betydning.

Beregningerne ovenfor tager udgangspunkt i en person, der som erhvervsaktiv havde en bruttoindkomst på 300.000 kr. i 2005. Dækningsgraden afhænger imidlertid af den indkomst, som personen havde før pensioneringen. For personer med relativt lave indkomster, der i 40 år har indbetalt 10,8 pct. af indkomsten til pension, kan pensioneringen være forbundet med en stigning i den disponible indkomst (dvs. en dækningsgrad over 100 pct.), jf. figur 4. De beregnede dækningsgrader (niveaue) er selvsagt afhængig af bl.a. renteantagelser.

Figur 4. Dækningsgrader ved forskellige indkomster som erhvervsaktiv



Anm.: I figuren sættes pensionistens indkomst i forhold til vedkommendes indkomst som 64-årig (året før pensioneringen). De anførte alternative indkomster er indkomsten i 2005, som fremskrives med den forudsatte lønudvikling. Der betales 10,8 procent af indkomsten i pensionsbidrag i 40 år. Beregningerne er korrigeret for skat, offentlige tilskud og bortfald af arbejdsrelaterede udgifter.

Kilde: *Pensionsopsparingen i Danmark*, Økonomi- og Erhvervsministeriet 2005.

De dækningsgrader, der er vist ovenfor, tager ikke højde for, at pensionsindkomsten kan falde over pensionsalderen i takt med, at udbetalingerne fra ratepensioner ophører efter en årrække (typisk 10 år), jf. Velfærdskommissionen (2006).

UDKAST

Dato: 9. april 2008

Bilag 2. Virkninger af loft over pensionsindbetalinger til ordninger med løbende udbetaling

1. Indledning

Der er i dag ingen øvre grænse for fradraget for pensionsindbetalinger i indkomstskatten, hvis indbetalingen sker til en pensionsordning med løbende udbetalinger (ratepension, livrente mv.). Der gives dog maksimalt fradrag for indbetalinger, der kan rummes inden for årets personlige indkomst. Indbetalingerne kan fradrages i alle typer af indkomstskat (dvs. også mellem- og topskat), men bliver beskattet som personlig indkomst, når de bliver udbetalt.

I en række forskellige sammenhænge er der blevet foreslået et loft over pensionsindbetalinger til ordningerne med løbende udbetaling. Forslaget har bl.a. indgået i udspil fra Socialdemokraterne, Radikale Venstre og AErådet.¹²

Et loft over pensionsindbetalingerne på løbende ordninger på 100.000 kr. vil skønmæssigt styrke de offentlige finanser varigt med knap én mia. kr. Merprovenuet opstår, fordi pensionsafkast er lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opsparing.¹³

Forslaget indebærer desuden en fremrykket skattebetaling, der til gengæld modsvares af lavere skattebetaling og modregning af offentlige ydelser ved pensionering.

Et loft over pensionsindbetalingerne kan begrænse mulighederne for skatteomgåelse og skattetænkning for højtlønnede. Skatteomgåelse kan bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskatning ved udbetaling (fracflytning til udlandet). Skattetænkning kan bestå i, at højtlønnede foretager skattebetingsede pensionsindbetalinger, der åbenlyst overstiger behovet for at sikre en rimelige dækningsgrad efter pensionstidspunktet. Tilskyndelsen til uforholdsmæssigt høje skattebetingsede pensionsindbetalinger skyldes hovedsageligt den forholdsvis lave afkastbeskatning for pensionsopsparing – sammenlignet med beskatningen af husholdningernes øvrige finansielle afkast. Hertil kommer eventuelt en spekulation i mulighederne for at udskyde indkomstbeskatningen og efterfølgende modtage skattepligtige udbetalinger på et lavere progressionstrin efter pensionering. Denne sidstnævnte mulighed for at nedbringe gennemsnitsskatten er dog typisk temmelig begrænset, jf. notat om *Pensionsbeskatning*.

Fordele ved et lovmæssigt fastsat loft over indbetalinger til pensionsordninger skal sammenholdes med, at et sådant loft medfører, at det for mange højtlønnede i praksis bliver vanskeligt at spare op i et omfang, der resulterer i en rime-

¹² Se bilag 5 til notatet *Indkomstskattesystemet 2009* udarbejdet til kommissionens møde d. 5. marts 2008.

¹³ Provenuskønnet er baseret på en provenumaksimerende forudsætning om, at et loft over indbetalinger resulterer i en fuldstændig porteføljeomlægning fra et relativt lavtbeskattet pensionsafkast til et højere beskattet finansielt (obligations- og aktie) afkast. Beregningsforudsætningerne tager ikke højde for en mulig omlægning mod andre lavere beskattede aktiver eller negative opsparingsvirkninger, som samstemmende vil trække i retning af et lavere merprovenu.

lig dækningsgrad. Et loft kan desuden have betydning for, hvornår i livet, der opspares og indskrænke mulighederne og fleksibilitet i forhold til de nugældende regler.

Et generelt fradragsloft på 100.000 kr. vil få betydning for 80-100.000 personer. For en stor del af disse personer vil der være tale om obligatoriske arbejdsmarkedspensioner, som er aftalt af arbejdsmarkedets parter. Forslaget kunne i højere grad målrettes skattetænkning ved at forhøje loftet. Alternativt kunne loftet begrænses til at omfatte ratepensioner (dvs. fritage livrenter). Når den enkelte vælger en ratepension er der således mulighed for at undgå modregning af offentlige pensionsydelse mv. sidst i pensionisttilværelsen, når udbetalingerne fra ratepensionen ophører.

Ved et loft over pensionsindbetalinger er der en række ikke-trivielle valg og tekniske udfordringer, som der i givet fald skal tages stilling til.

2. Omfanget af indbetalinger, der overstiger 100.000 kr.

I 2005 indbetalte omkring 92.000 personer over 100.000 kr. til en pensionsordning med løbende udbetalinger. En del af disse indbetalinger har formentlig midlertidig karakter. Omkring 80.000 personer har indbetalt over 100.000 kr. i en årrække, jf. tabel 1.

Tabel 1. Personer med indbetalinger over 100.000 kr.

Antal personer i 2005	92.000
- Gennemsnitlig indbetaling 2005 blandt disse, kr.	252.000
Antal personer med årlig indbetaling over 100.000 kr., 2003-2005	39.000
- Gennemsnitlig indbetaling 2003-2005 blandt disse, kr.	264.000
Antal personer med gnst. årlig indbetaling over 100.000 kr. over 3 år	79.000
- Gennemsnitlig indbetaling 2003-2005 blandt disse, kr.	222.000

Anm.: Grænsen er 100.000 kr. efter arbejdsmarkedsbidrag. Antal personer med gennemsnitlige indbetalinger over 100.000 kr. over 3 år beregnet på data for 2003, 2004 og 2005.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Antallet, der indbetaler mere end 100.000 kr. på løbende ordninger, er vokset de senere år. De samlede indbetalinger, der overstiger 100.000 kr., er steget fra ca. 7 mia. kr. i 2002 til 19 mia. kr. i 2005, jf. tabel 2.

Tabel 2. Omfanget af indbetalinger over 100.000 kr., 2002-2005

	Antal personer	Procent af samlede indbetalinger	Samlede indbetalinger, mia. kr. (2005-priser)
2002	54.000	12,9	7,1
2003	61.000	13,1	7,9
2004	76.000	10,6	15,8
2005	92.000	14,0	19,0

Anm.: Efter betaling af arbejdsmarkedsbidrag. Grænsen på 100.000 kr. er fastsat i 2005-niveau.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

3. Karakteristik af personer med pensionsindskud på over 100.000 kr.

Personer med høje pensionsbetalinger nærmer sig typisk tilbagetrækningsalderen. Det kan blandt andet afspejle, at nogle ældre uden væsentligt pensionsopsparing indbetaler forholdsvis store beløb for at sikre sig en passende dækningsgrad, jf. tabel 3.

Tabel 3. Karakteristik af personer med store indbetalinger, 2005

	> 100.000 kr.	< 100.000 kr.	Alle med indskud
Antal med indskud, 1.000 personer	92	2.015	2.107
	----- Andel, pct. -----		
< 30 år	0,4	14,7	14,1
30 - 39 år	10,1	27,4	26,6
40 - 49 år	27,3	26,9	26,9
50 - 59 år	42,1	22,5	23,4
> 60 år	20,2	8,5	9,0
Alle	100,0	100,0	100,0
Ufaglærte (inkl. uoplyst)	16,0	28,3	27,8
Faglærte	27,2	41,8	41,2
KVU	5,1	5,4	5,4
MVU	20,1	17,1	17,2
LVU	31,5	7,4	8,5
Alle	100,0	100,0	100,0
Lønmodtagere	80,1	89,4	89,0
Selvstændige	16,9	3,6	4,2
Udenfor arbejdsstyrken	3,0	7,0	6,9
Alle	100,0	100,0	100,0
Gns. indkomst, kr.	560.000	271.000	283.000
Gns. nettoformue, kr.	1.668.000	261.000	323.000
Gns. arbejdsgiveradm. livrente, kr.	32.000	15.000	15.000
Gns. arbejdsgiveradm. ratepension., kr.	136.000	7.000	13.000
Gns. privategnet m. løb. udbetaling, kr.	85.000	3.000	7.000

Anm.: Jf. tabel 1. Opgørelsen omfatter alle med indskud. Nettoformue er ekskl. pensionsformue. Indkomsten er personlig indkomst plus positiv kapitalindkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Fænomenet kan imidlertid også afspejle, at personer tæt på pensionsalderen indbetaler forholdsvis store lånefinansierede beløb på pensionsordninger for at opnå et skattnedslag. Det er et åbent spørgsmål, hvor store gevinsterne ved lånefinansieret pensionsopsparing er, bl.a. fordi der også er omkostninger forbundet med låntagning.

Karriere- og livsforløb er imidlertid ikke ens for forskellige personer. Nogle skifter karriere sent i livsforløbet. Andre har haft periode uden fuldtidsbeskæftigelse (barsel, været hjemmegående, ledighed, deltidsbeskæftigelse, sygdom mv.). Derfor kan nogle være bagud med hensyn til pensionsopsparing.

Endvidere kan selvstændige være likviditetsbegrænset i perioder (ekskl. ved opstart af virksomhed). Mindre fleksibilitet kan derfor i særlig grad reducere selvstændiges mulighed for at spare op til pensionstilværelsen i perioder, hvor deres indkomstforhold tillader det.

Et loft over pensionsindbetalingerne vil reducere fleksibiliteten og kan gøre det vanskeligt for den enkelte at sikre sig en passende dækning som pensionist. Særligt for personer, der har haft afbrudte karriereforløb eller eksempelvis oplevet ledighed.

Personer med høje indbetalinger er – foruden at være i 50'erne og 60'erne – karakteriseret ved at være personer med videregående uddannelse, og de har i gennemsnit en relativ høj indkomst og nettoformue.

AERådet har fremført, at topskatten kan lempes uden at ændre byrdefordelingen, hvis skatteenedsættelsen finansieres med et loft over pensionsindbetalingerne.

4. Provenuvirkninger

Et loft over pensionsindbetalingerne vil påvirke de offentlige finanser via en fremrykket skattebetaling og en ændring af afkastbeskatningen, da afkastet på pensionsordninger bliver beskattet med en lavere sats end de fleste andre typer af kapitalafkast.

Fremrykning af skattebetaling

Et loft over størrelsen af fradragsberettigede pensionsindbetalinger vil på kort sigt have en effekt på skatteprovenuet, idet et antal personer får begrænset deres fradrag.

Af tabel 1 fremgår det hvor mange personer, der i 2005 har indbetalinger udover 100.000 kr., men dette tal ville i praksis blive reduceret, hvis der skal tages hensyn til engangsindbetalinger, udjævningsmuligheder mv.

Et mere realistisk skøn for antallet af personer, der i praksis vurderes at blive berørt af forslaget er de, der mere permanent har høje indbetalinger, jf. også tabel 1. Med henblik på at tage hensyn til stærkt svingende indbetalinger fra år til år er pensionsindbetalingerne her opgjort som de gennemsnitlige årlige indbetalinger i perioden 2003-2005.

Denne opgørelse peger på, at ca 79.000 personer med en gennemsnitlig årlig pensionsindbetaling på 222.000 kr. ville blive berørt af et loft over fradragsberettigede indbetalinger på 100.000 kr. En del af disse indbetalinger vil imidlertid være engangsindbetalinger eller lignende, der formentligt ikke skal være omfattet af loftet, jf. afsnit 5.

Indførelsen af et sådant loft må som udgangspunkt antages at medføre, at den del af de berørte personers pensionsindbetalinger, der ligger ud over loftet, mister deres skatteværdi. Det således bortfaldne fradrag udgør isoleret set et beløb på skønsmæssigt 9-10 mia. kr., svarende til gennemsnitligt ca. 122.000 kr. årligt for knap 80.000 personer.¹⁴

Denne effekt modsvares imidlertid af, at de fremtidige skattepligtige pensionsudbetalinger som udgangspunkt vil blive reduceret tilsvarende. Fremrykningen indebærer dermed som udgangspunkt alene en tidsmæssig fremrykning af beskatningen af pensionsindbetalinger, som skønsmæssigt ikke indebærer et varigt finansieringsbidrag.

Afkastbeskatning

Det løbende afkast i pensionsordninger er lavere beskattet end afkastet af fri opsparing, hvilket indebærer en skattemæssig begunstiggelse. Det betyder, at et loft over pensionsindbetalinger som udgangspunkt varigt styrker de offentlige finanser via en højere afkastbeskatning.

¹⁴ Fremrykningen kan være væsentlig mindre, såfremt regulære engangsindbetalinger bliver undtaget.

Et loft over pensionsindbetalinger på 100.000 kr. skønnes varigt at styrke de offentlige finanser med knap én mia. kr.

Det er implicit forudsat, at forslaget indebærer en art forbud mod indbetalinger over 100.000 kr. til pensionsordninger med løbende udbetalinger og ratepensioner, svarende til det loft, der gælder for indbetaling til kapitalpensionsordninger mv. Dette rejser dog en række problemstillinger omkring eksempelvis indbetalinger til obligatoriske pensionsordninger, der overstiger loftet, jf. afsnit 5.

Ovenstående beregning forudsætter fuld fortrængning i den forstand, at den samlede formue (efter-skat) er uændret som følge af et loft over pensionsindbetalingerne, hvilket svarer til forudsætningen i 2015-planen.

Hvis den samlede opsparing (efter-skat) falder som følge af et loft over pensionsindbetalingerne, så vil den varige provenueffekt være overvurderet. Provenuskønnet er yderligere beskrevet i boks 1.

Boks 1. Forudsætninger vedr. provenuskøn

Skønnet er baseret på følgende beregningsantagelser:

- Der tages udgangspunkt i den del af pensionsindbetalingerne, der overstiger 100.000 i gennemsnit over tre år (2003-2005). Med indbetalingsloftet antages det, at disse midler alternativt indkomstbeskattes (med 59 pct.) og investeres i "frie midler". Der antages således fuld fortrængning (efter indkomstskat). Det svarer til cirka 9 mia. kr. i 2005, eller 0,6 pct. af BNP - brutto¹⁵.
- Beregningerne er baseret på 2015-planens fremskrivning af pensionsområder (indbetalinger, udbetalinger og pensionsformue), dvs. at der tages højde for demografiske forskydninger.
- Svarende til forudsætningerne i 2015-planen anvendes et gennemsnitlig afkast af aktiver på 5,75 pct. om året, og til diskonteringen anvendes en merrealrente på 1,9 pct.
- Afkastbeskatningen i frie midler antages at være 40 pct. i gennemsnit. Det dækker bl.a. over, at en del af personkredsen i udgangspunktet har positiv nettokapitalindkomst.
- Indkomstskatten på ind- og udbetalingstidspunktet antages at være 59 pct.
- Der er ikke taget højde for demografiske forskydninger.
- Beregningerne er foretaget med udgangspunkt i 2005-data, som er det seneste år med detaljerede indkomst- og pensionsoplysninger i lovmodellen.

I perioden 2003 til 2005 er der sket en forholdsvis kraftig stigning i pensionsindbetalinger, der overstiger 100.000 kr. Såfremt denne tendens fortsætter kan effekten på de offentlige finanser blive større. Denne stigning kan også ses i lyset af modningen af pensionsordningerne.

Omvendt er der en række forhold som formentlig trækker i retning af, at skønnet er overvurderet, jf. afsnit 5.

Sammenligning med tidligere skøn fra AERådet

AERådet har tidligere skønnet, at et loft over pensionsindbetalingerne på 100.000 kr. indebærer en permanent forbedring af de offentlige finanser med 2,5 mia. kr. som følge af højere

¹⁵ Grunden til, at der tages udgangspunkt i gennemsnittet over tre år, er at der derved til en vis grad tages højde for, at personer med høje indbetalinger i enkelte år må forventes at fordele indbetalingerne over flere år ved indførelsen af et indbetalingsloft på 100.000 kr. Den markante stigning i pensionsindbetalinger over 100.000 kr. fra 2003 til 2005 indebærer isoleret set, at de 9 mia. kr. er undervurderet såfremt stigningen er "strukturel".

afkastbeskatning (med en alternativ afkastbeskatning på 45 pct.). Baggrunden for den forholdsvis store afvigelse i forhold til ovennævnte skøn vurderes at være:

- AErådets beregning af højere afkastbeskatning er opgjort brutto – dvs. før indkomstbeskatning, mens de økonomiske ministeriers beregninger er opgjort netto, hvilket bidrager til, at provenuet er 59 pct. lavere end AErådets.
- De økonomiske ministerier vurderer, at afkastbeskatningen i frie midler udgør 40 pct. i gennemsnit, hvor AErådet forudsætter 45 pct.
- AErådets beregninger tager udgangspunkt i, hvor meget der i et enkelt år (2005) indbetales over 100.000 kr., mens skønnet i dette notat tager udgangspunkt i et tre års gennemsnit. Det bidrager isoleret set til, at provenuskønnet er halvt så stort som AErådets
- Forskelle i afkast og diskonteringsforudsætninger.

5. Tekniske udfordringer ved et loft over pensionsindbetalinger

I forbindelse med et eventuelt loft over pensionsindbetalinger er der en række ikke-trivielle tekniske forhold, der skal håndteres. Afhængigt af den nærmere afgrænsning, så kan den varige provenueffekt i afsnit 4 være mindre.

En del lønmodtagere indbetaler mere end 100.000 kr. årligt på obligatoriske ordninger med løbende udbetalinger. Det kan derfor forekomme urealistisk at fastsætte loftet til 100.000 kr. I givet fald skal der tages stilling til, hvad der skal ske med den del af de obligatoriske indbetalinger, der overstiger loftet. Det er i beregningerne ovenfor teknisk antaget, at sådanne overskydende indbetalinger (der er sket med bortseelsesret) kommer til beskatning i året for indbetalingerne.

Ved overgang fra *tjenestemandspension og tilsagnsordninger i firmapensionskasser e.l.* til funderede arbejdsmarkedspensionsordninger, vil der antageligt blive ”overført” et (større) beløb, som kan betragtes som en ”udtrædelsesgodtgørelse” til den nye pensionskasse/forsikringsordning. Et sådant beløb vil formentlig blive registreret som en (ny) indbetaling, der ofte vil være væsentlig over 100.000 kr.’s grænsen. Men en sådan indbetaling, vil formentlig ikke skulle tælles med i de overskydende beløb.¹⁶

Endvidere skal der tages stilling til håndteringen af forskellige former for *engangsindbetalinger*, fx i forbindelse med fratrædelse, hvor arbejdsgiveren (med bortseelsesret) indbetaler et beløb til en pensionsordning. Reelt må det vel siges, at en sådan indbetaling dækker en længere periode, og ikke kun det ene år. Endvidere vil det formentlig reelt være muligt, at arbejdsgiveren kan ”strække” indbetalingen over en længere periode, hvis beløbet udgør fx 2-3 gange loftet. På den måde vil indbetalingen (let) kunne fordeles over flere år, hvormed loftet ikke får nogen effekt.

Engangsindbetalinger (af denne type) vil formentlig også kunne forekomme for direktører o.l., der reelt har været omfattet af en pensionsordning (tilsagnsordning). Hvis der i disse situationer sker en engangsbetaling (til en livrente i en pensionskasse e.l.) svarer det til scenariet beskrevet for tjenestemænd mv. I

¹⁶ Endelig udestår en afklaring af, hvad der bliver registreret i de situationer, hvor en person flytter pensionsmidler fra en pensionskasse til en anden og/eller en pensionsordning (fx mellem ratepension og løbende ydelser). Det antages, at der kun vil blive registreret et netto-beløb. Hvis der reelt registreres et bruttobeløb, vil der klart ske en overvurdering af indbetalingerne.

denne situation udgør de "årliche indbetalinger" dog formentlig ofte mere end 100.000 kr., men det overskydende beløb vil være mindre end det, der fremgår af det foranstående.

Endelig har personer, der har afstået *selvstændig* virksomhed ifølge gældende lovgivning siden 2001 haft mulighed for at oprette særlige pensionsordninger med løbende udbetalinger eller ratepension (med fradragsret). Der er en grænse for, hvor stort beløb, der kan indbetales på denne måde (ca. 2,25 mio. kr. i 2005). Der kan evt. foretages fradrag over flere år. Personen skal være fyldt 55 år og have drevet virksomhed i en længere årrække.

Der udestår en endelig afklaring af, om der lægges loft over indbetalingerne for personer, der allerede er "gået ind i ordningen" uden, at der reelt er tale om ekspropriation. På længere sigt vil det være muligt at afskaffe den. Ordningen har dog givet betydning for selvstændiges opsparingsadfærd, også på den måde at den begrænser de selvstændiges pensionsopsparing før 55 år, da de i kraft af ordningen kan "vente" med at foretage indbetalinger til dette tidspunkt (med mindre de ønsker at foretage en betydelig pensionsopsparing).

Det skal også afklares, hvorledes loftet skal opgøres for tjenestemænd og diverse andre personer, der er omfattet af tilsagnsordninger o.l. (herunder eksempelvis folketingsmedlemmer). Der sker ikke en formel indbetaling af pensionsbidrag for sådanne personer, men de bør også være omfattet af loftet (i modsat fald ville det kunne forventes, at eksisterende pensionsordninger for nogle medarbejdere blev omdannet til tilsagnsordninger for at undgå at medarbejderne blev ramt af loftet). Der er ikke sket en sådan omregning i beregningerne ovenfor, og datagrundlaget er i øvrigt ikke tilstrækkeligt til at foretage en sådan beregning med større præcision.

6. Overvejelser ved et loft over pensionsindbetalinger

Ovenfor er det skønnet, at et loft over pensionsindbetalinger på 100.000 kr. styrker de offentlige finanser varigt med knap 1 mia. kr. En række adfærdseffekter, der ikke umiddelbart kan kvantificeres, taler for, at provenueeffekterne vil være væsentlig mindre.

Der er ved opgørelsen ikke taget højde for, at de personer, der måtte blive ramt af loftet vil have mulighed for at "flytte" pensionsopsparingen til en kapitalpensionsordning, i det omfang, at de ikke udnytter muligheden for indbetalinger til disse fuldt ud. Et sådant skift vil betyde, at personen bevarer den lempelige beskatning af afkastet af pensionsopsparingen for det beløb, de kan indbetale på en kapitalpensionsordning.¹⁷

Engangsindbetalinger til pensionsordninger i forbindelse med fratrædelsesgodtgørelser og fra selvstændige kan formentlig fordeles ud på en længere årrække, idet disse netop typisk træder i stedet for indbetalinger til løbende ordninger over en længere årrække.

Det foreslåede loft er udformet som et individuelt loft. Hvis en person, der foretager store pensionsindbetalinger, har en ægtefælle, der ikke foretager nogen pensionsindbetaling, fx fordi vedkommende står uden for arbejdsmarke-

¹⁷ Skønsmæssigt har 1/3 af de berørte mulighed for at indbetale en (mindre) del af det overskydende beløb på kapitalpensionsordninger.

det, vil et sådant par kunne siges at blive skattemæssigt diskrimineret i forhold til et ægtepar med samme samlede indkomst, men med en mere ligelig fordeling af indkomster og pensionsindbetalinger. De førnævnte par vil dog i en vis udstrækning kunne tænkes at "flytte" pensionsopsparing til den ægtefælle, der indbetaler mindre end 100.000 kr.

Endelig kan forslaget resultere i lavere opsparing, hvilket ligeledes nedbringer det samlede varige merprovenu i forhold til den direkte varige provenuvirkning.

I skønnet er det forudsat, at indbetalinger til ATP (og SP) ikke er omfattet af loftet. Da indbetalingerne er relativt små, har det ikke den store betydning for provenuopgørelsen. Indbetalinger til ATP bør dog formentlig medregnes. Ellers kan der tænkes at opstå en situation, hvor lønmodtagerne forhandler sig til større indbetalinger til ATP mod lavere indbetalinger til andre arbejdsmarkeds-pensionsordninger.

De nuværende muligheder for skattebegünstiget pensionsopsparing skal ses i lyset af, at Danmark har et relativt progressivt skattesystem, der øger behovet at kunne udjævne lønindkomstgrundlaget over livsforløbet.

De relative høje formelle skattesatser på opsparing uden for pensionssektoren – negativ og positiv kapitalindkomst samt aktieindkomst – vanskeliggør i praksis et positivt merrealafkast ved en betydelig finansiel opsparing uden for pensionssektoren.

Afslutningsvis skal det bemærkes, at et loft over pensionsindbetalinger skal ses i sammenhæng med andre elementer i en skattereform. En skattereform, der nedbringer skattesatser på fri opsparing vil medføre en lavere skattebegünstigelse af pensionsopsparing, hvorved den varige virkning af et supplerende loft over pensionsindbetalinger bliver noget lavere – end den beregnede isolerede varige virkning af et loft over pensionsindbetalinger. En lavere skattebegünstigelse af pensionsopsparing vil derudover trække i retning af at reducere omfanget af pensionsindbetalinger, hvorved merprovenuet ved et loft over pensionsindbetalinger nedbringes yderligere..

Ovenstående betragtninger og udsigten til at få revideret de u hensigtsmæssige dobbeltbeskatningsoverenskomster med Frankrig og Spanien bør tages i betragtning i forbindelse med vurderingen af de samlede virkninger af at indføre et lovbetiget loft over indbetalinger til pensionsordninger.

Materialenummer 52

(Udkast)

4. juni 2008
Sekretariatet**Beskatning af pensionsopsparing**

Kommissionen har besluttet, at der skal arbejdes videre med pensionsområdet, herunder modeller, der indebærer en lavere skattebegunstigelse af ratepensioner.

5 Dette notat skitserer en række muligheder.

Omfanget af skattebegunstigelse af pensionsopsparingen er betinget af forskellen imellem PAL-skatten og kapitalafkastbeskatningen af den fri formue og modregningsreglerne for de ydelser, der knytter sig til pensionisttilværelsen (folkepension, boligydelse mv.).

10

For personer, der ikke betaler topskat, indebærer de nugældende regler i gennemsnit kun en beskeden skattemæssig begunstigelse. For personer, der betaler topskat det meste af livet, er der en skattemæssig begunstigelse som følge af den forholdsvis lave pensionsafkastbeskatning.

15

Overvejelser om lavere skattebegunstigelse skal ses i sammenhæng med andre elementer i en samlet forslagspakke, der påvirker begunstigelsen af pensionsopsparing. Både lavere skatteværdi af rentefradrag og eventuelt lavere skattesatser på aktieindkomst og positiv kapitalindkomst (som bl.a. følger automatisk af lavere marginalsatser) vil reducere skattebegunstigelsen.

20

En nedsættelse af den progressive beskatning af lønindkomst (lavere fradrag på indbetalingstidspunktet) og en mulig fastholdelse af niveauet for den sammensatte skattesats på pensionsudbetalinger til pensionister med høje indkomster, vil medføre, at skattesanktionen vedrørende sammensatte skattesatser på ind- og udbetalingstidspunkterne udstrækkes til også at omfatte personer med indkomster på topkatteniveauet. Det kan i forening med en reduktion af skattebegunstigelsen gennem afkastbeskatningen betyde, at skattefordelen ved pensionsopsparing samlet set kan bortfalde for topkatteydere. Konkret vil der være en skattesanktion ved en kort opsparingsperiode og en fortsat, men kraftigt reduceret skattebegunstigelse ved en meget lang opsparingsperiode, idet den gennemsnitlige skattebegunstigelse vil afhænge af den konkrete indretning af tiltag. Det taler isoleret set for, at den generelle beskatning af pensionsopsparing ikke øges.

30

35

Alternativt eller som supplement til de ovenstående tiltag, kan overvejes modeller, som begrænser muligheden for indbetalinger til ratepensioner, fx med henblik på skattetænkning mv.

40

En skærpelse kan bestå i et loft over indbetalingerne på ratepensioner eller en forlænget minimumsudbetalingsperiode.

Tabel 1 opsummerer provenueffekten af de forskellige muligheder, herunder muligheden for at øge pensionsafkastskatten generelt. Provenuoverslagene er foreløbige.

45

Såfremt kommissionen ønsker, at der skal arbejdes videre med fx et loft over ratepensionsindbetalinger eller andre modeller, er der en række ikke-trivielle valg og tekniske udfordringer, som der i givet fald skal tages stilling til, fx selvstændiges muligheder for at indbetale på pensionsordninger.

50

Tabel 1. Effekten af forskellige elementer mht. pensionsområdet

	Mio. kr.
Pensionsafkastskattesatsen forhøjes med 1 pct.point	900
Afgift for at hæve pensionsopsparing i utide hæves fra 60 til 65 pct.	maks. 100
Højere PAL-beskatning for rateordninger; pr. pct.enheds difference	300-400
Loft over indbetalinger på ratepensioner	
- 100.000 kr.	700
- 20 pct. årligt af indkomsten (dog altid 100.000 kr.)	550
Minimumsudbetalingsperioden for ratepensioner forøges til 15 år.	-
Lavere fradragsværdi af ratepensionsindskud	-
Skærpet indkomstskat af rateudbetalinger	-
Tvunget konvertering ved pensionsalderen	-
Skærpet beskatning af efterladte	maks. 100

Anm.: Kun ved *Pensionsafkastskattesatsen forhøjes med 1 pct.point* er der taget højde for adfærd. De andre provenuskøn er opgjort ekskl. adfærd, hvilket betyder, at provenuerne inklusiv adfærd kan være noget mindre. (-) angiver, at der ikke på det foreliggende grundlag kan skønnes over provenueffekten.

55

Givet at marginalskatteerne bliver reduceret i den samlede reformpakke, vil historiske pensionsindbetalinger blive beskattet lempeligere end det fradrag, der blev givet på indbetalingstidspunktet. I kommende materiale til kommissionen vil løsningsmodeller til denne problemstilling blive analyseret.

60

1. Generel stramning i skattebegunstigelsen af pensionsopsparing

Kommissionen har tidligere fået forelagt beregninger, der viser, at der ikke sker en så omfattende skattemæssig subsidiering af pensionsopsparingen, som det almindeligvis har været opfattelsen (materialenummer 19). For personer, der ikke betaler topskat, indebærer de nugældende regler i gennemsnit kun en beskeden skattemæssig begunstigelse. For personer, der betaler topskat det meste af livet, er der en skattemæssig begunstigelse som følge af den forholdsvis lave pensionsafkastbeskatning.

70

De nye analyser af pensionsopsparing i *Dansk Økonomi foråret 2008* understøtter denne konklusion. DØR-analysen viser, at den skattemæssige begunstigelse af pensionsopsparing ikke er nær så omfattende, som det almindeligvis antages. Begunstigelsen afhænger af, om pensionsopsparereren var topskatteyder som erhvervsaktiv, er ejer eller lejer, samt af størrelsen af den opsparede depotformue. Der er heller ikke et entydigt billede af, hvorvidt den sammensatte afkastbeskat-

75

ning er højst af livsvarige ydelser eller rateordninger. En forøgelse af pensionsafkastskatten vil ikke være målrettet de grupper, som opnår de største gevinster fra den skattemæssige behandling af pensionsopsparing.

80

Hvis det af hensyn til finansieringen af den samlede skattepakke alligevel ønskes at reducere den generelle skattebegunstigelse af pensionsopsparing, kan det ske ved en stigning i pensionsafkastskattesatsen fra 15 til 16 pct. Det vil medføre en direkte provenueffekt på 1,6 mia. kr. varigt.

85

En højere beskatning af pensionsafkast medfører lavere pensionsudbetalinger over tid og dermed lavere indkomstskat og forbrugsafgifter samt mindre modregning i offentlige pensionsydelser. Tilbageløbet udgør omkring 1 mia. kr. Det betydelige tilbageløb skal ses i sammenhæng med, at en del af det direkte merprovenu ved en forhøjelse af pensionsafkastskatten er skat på den del af pensionsopsparingen, der tilfalder det offentlige i form af indkomstskatter, når pensionerne kommer til udbetaling.

90

Omlægning fra pensions- til fri formue bidrager med en yderligere aflastning af de offentlige finanser på ca. 240 mio. kr. efter tilbageløb.¹ I alt udgør merprovenuet 0,9 mia. kr. efter tilbageløb. Skønnet forudsætter, at den samlede private opsparing ikke reagerer på øget beskatning af pensionsafkast, eller svarende til at pensionsafkastskatten alene påvirker formuens sammensætning.²

95

Det Økonomiske Råd har i foråret 2008 forslået, at afgiften for at hæve pensionsopsparing i utide hæves. Efter de nugældende regler udgør satsen 60 pct. Hvis afgiften hæves til 65 pct., vil merprovenuet maksimalt udgøres 100 mio. kr. (ekskl. adfærd).³ Såfremt marginalskatteerne sænkes, vil sanktionen ved at hæve pensionen i utide automatisk forøges, selv om satsen på 60 pct. bevares.

100

Hvis den samlede forslagspakke kommer til at omfatte lavere fradragsværdi af renteudgifter, vil behovet for selektive stramninger med hensyn til rateopsparing blive mindre. Eksempelvis vil en nedsættelse af rentefradraget fra 33 pct. til 25 pct. omtrent halvere den skattemæssige begunstigelse i form af en relativ lav beskatning af pensionsafkastet. Samtidig vil en eventuel reduktion af de progressive skatter medføre et automatisk fald i skatten på positiv kapitalindkomst, og dermed en reduktion af skattebegunstigelsen af pensionsopsparing for de højeste indkomster.

105

De sandsynlige elementer i et skatteforslag og den samlet set ikke voldsomt omfattende skattebegunstigelse af pensionsopsparing (herunder fordelingen af begunstigelsen), taler således imod en generel skærpelse af pensionsbeskatningen ud

115

¹ Primært fordi formuekvoten forudsættes konstant. Når pensionsopsparing falder som følge af lavere forrentning efter skat, modsvares dette af en stigning i opsparingen uden for pensionsordningerne.

² Skønnet er tidligere præsenteret i materialenummer 20.

³ Baseret på oplysningerne i svar til Folketingets Skatteudvalg, nummer 44 og 46 af 23. februar 2005 (alm. del).

fra provenuhensyn. Der kan derimod være grund til at se på fordelingsvirkningerne af det nuværende subsidium og muligheden for skattetænkning mv.

2. Samfundsøkonomiske overvejelser i relation til pensionsopsparingsformer

120 Der fremføres fra tid til anden en række samfundsøkonomiske argumenter for at tilskynde til pensionsopsparing i livsvarige ordninger frem for rateordninger samt til forøgelse af den minimale udbetalingsperiode for rateordninger:

- 125 a) Såfremt den skattemæssige begunstiggelse af livsvarige ordninger er mindre end begunstiggelsen af rateordninger.
- b) Såfremt trækket på de offentlige pensionstillægssydelse vil være lavere ved længere udbetalingsperioder end 10 år.
- 130 c) Såfremt der sker omplacering af midler fra fri opsparing til rateopsparing med henblik på at udnytte forskelle imellem beskatning af det løbende afkast og skatteværdi af renteudgifter. Hertil kommer egentlig skatteomgåelse.
- d) Hensynet til at sikre en jævn indkomststrøm over hele tilbagetrækningsperioden.
- 135 e) Hensynet til at værne de offentlige finanser mod finansieringsrisikoen forbundet med uforventede fremtidige forøgelser i midlertidigheden.

Privatøkonomiske overvejelser trækker umiddelbart i modsat retning fsva. punkterne a), b), c) og e), mens der er sammenfald mellem privatøkonomisk og samfundsøkonomisk interesse fsva. argumentet i punkt d).

140 Det bemærkes vedrørende punkt a), at DØR-analysen ikke giver et entydigt billede af, at den skattemæssige begunstiggelse af ratepensioner er større end begunstiggelsen af livsvarige ordninger. Dermed er der ikke et entydigt argument for at stramme beskatningen af rateordninger for at sikre mere ensartet behandling af de to opsparingsformer

150 Vedrørende punkt a) og b) vil der eksempelvis være pensionsopsparere, som ville blive ramt af ydelsesmodregning ved ratepensionsudbetalinger over 10 år, men ikke ved 20 år eller livsvarig ydelse, fordi den samlede opsparing ikke er stor nok til at resultere i årlige udbetalinger, der er så store, at der sker modregning i sidstnævnte tilfælde. Omvendt vil der være opsparere, som har så stor pensionsformue, at den årlige udbetaling både ved 10, 20 og flere år giver anledning til ydelsesmodregning, og hvor det samfundsøkonomiske argument for at forlænge rateudbetalingsperioden derfor holder.

155 Det er i øvrigt værd at bemærke, at en livrente efter pensionsbeskatningsloven skal gå ud på at sikre pension i form af løbende ydelser, der bortfalder ved den pensionsberettigedes død. Der stilles bl.a. det yderligere krav, at udbetalingerne sker over mindst 10 år (som dog altså vil bortfalde ved den pensionsberettigedes død inden de 10 år er gået). Der stilles på den anden side ikke det krav, at udbetalingerne skal ske frem til den pensionsberettigedes død. Dermed vil ræsonnementet

om ydelsesmodregning også gælde pensionsopparere med livrenter, nemlig de ikke-livsvarige livrenter.

165 I forhold til punkt c) er der grund til at formode, at rateordninger hyppigt anvendes med henblik på nedbringelse af skattebetalingen. Der er ikke samme spekulative tilskyndelse til lånefinansieret opsparing i livsvarige ordninger, hvor den enkelte ikke har samme mulighed for at tilrettelægge udbetalingsprofilen og heller ikke kan være sikker på at få sin opsparing igen.

170 Skattetænkning kan bestå i, at højtlønnede foretager skattebetingede pensionsindbetalinger, der åbenlyst overstiger behovet for pensionsdækning efter pensions-tidspunktet. Skatteomgåelse kan bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskatning ved udbetaling (fracflytning til et land, hvor det pågældende land har beskatningsretten til pensionsudbetalingerne).

175 Regeringen er dog bemyndiget til at foretage ændring eller opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomsterne mellem Danmark og henholdsvis Frankrig og Spanien i den vedtagende lov om bemyndigelse til opsigelse af dobbeltbeskatningsoverenskomster mellem Danmark og henholdsvis Frankrig og Spanien. Forhandlinger herom er i gang med de to lande og forventes at bringe denne trafik til ophør.

180 Tilskyndelsen til uforholdsmæssigt høje skattebetingede pensionsindbetalinger skyldes hovedsageligt den forholdsvis lave afkastbeskatning for pensionsopsparing – sammenlignet med beskatningen af husholdningernes øvrige finansielle afkast. Det er dog ikke entydigt, i hvilket omfang ratepensioner er skattemæssigt begunstiget for alle indkomst-, formue- og boligforhold, jf. ovenfor.

185 Hertil kommer eventuelt en spekulation i mulighederne for at udskyde indkomstbeskatningen og efterfølgende modtage skattepligtige udbetalinger på et lavere progressionstrin efter pensionering. Denne sidstnævnte mulighed for at nedbringe gennemsnitsskatten vil typisk være temmelig begrænset.

190 Punkt d) kunne synes at tale for en favorisering af livsvarige ordninger frem for rateordninger, samt forlængelse af den minimale udbetalingsperiode i rateordninger med henblik på at matche middellevetidstigningerne.

195 Argumentet er betinget af, at husholdningerne udviser kortsigtet adfærd eller ikke er tilstrækkeligt informeret. Den ”rationelle pensionsopparer” vil vælge den opsparingsform, der giver størst afkast efter sammensat beskatning, og derefter sikre en passende forbrugsprofil ved at genplacere eventuelle pensionsudbetalinger, der overstiger periodens forbrugsbehov. Afkastet af genplaceringen beskattes og giver anledning til modregning i ydelser. Personer med kort tidshorisont, begrænset information eller som fx har fejlagtige forventninger til forbrugsbehovet på lidt længere sigt vil vælge at bruge rateudbetalingerne efterhånden, som de kommer, for
200
205 så at mangle midler i årene efter ophør af rateudbetalinger.

210 I henhold til punkt e) er forskellen imellem effekterne af levetidsforlængelser ved henholdsvis rateordninger og livsvarige ordninger mindre afgørende end det tidligere var tilfældet. Det skyldes, at levetidsindekseringen, der er en del af velfærdsreformen, sikrer, at restlevetiden efter den formelle tilbagetrækningsalder (efterlønsalderen) fremover vil udgøre omkring 19½ år, uafhængigt af fremtidige levetidsforøgelse.

215 **Boks 1. Skattemæssig behandling af forskellige pensionsopsparingsformer og motiver til valg imellem disse**

Pensionsopsparing i både privat og arbejdsmarkedsregi kan antage tre former:

- Livrenteordninger
- Ratepensioner
- Kapitalpensioner

Fælles for de tre opsparingsformer er, at der gives fradrag i indkomstopgørelsen for indbetalinger, det løbende afkast i opsparingsperioden PAL-beskattes, og udbetalingerne er skatte- eller afgiftspligtige.

Den skattemæssige behandling af de tre opsparingsformer adskiller sig samtidig på nogle punkter: Der er et loft over indbetalingerne til kapitalpensionsordninger på ca. 44.500 kr. årligt (2008-niveau). Indbetalinger til kapitalpensioner kan ikke fradrages i topskatten. Fradragsretten for livrenter og ratepensioner er undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år, eller hvis der foretages engangsindskud. Uanset fradragsfordelingsreglen kan selvstændige årligt dog indskyde et beløb svarende til 30 pct. af overskud fra selvstændig erhvervsvirksomhed. Er der i stedet tale om en arbejdsgiveradministreret ordning (der alene indebærer, at arbejdsgiver foretager indbetalingerne, men ikke nødvendigvis bidrager hertil), gives der ikke fradrag for indbetalingen, men det indbetalte beløb skal til gengæld ikke medregnes til den skattepligtige indkomst. Fradragsfordelingsreglen finder ikke anvendelse på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Der kan således foretages engangsindskud med fuld bortseelsesret, ligesom de årlige indbetalinger kan variere fra år til år. Udbetalinger fra ratepensioner og livrenter er skattepligtig, personlig indkomst, og modregnes dermed også i eksempelvis pensionstillæg og boligydelse. Kapitalpensionsudbetalinger er ikke skattepligtig indkomst, men derimod omfattet af en engangsafgift på 40 pct.⁴ Dispositioner over kapitalpensioner såvel som over ratepensioner og livrenter i strid med pensionsformålet, dvs. først og fremmest førtidige ophævelser afgiftsbelegges med 60 pct.

En række motiver, ud over forskelle i den skattemæssige behandling, har betydning for valget af opsparingsform.

Motiver for opsparingsform

Kapitalpension	Ratepension	Livrenter
<ul style="list-style-type: none"> • Åbenlys skattebegunstigelse især for mellemkattebetalere • Økonomisk råderum til drastiske forbrugsbeslutninger som eksempelvis indfrielse af restgæld, jordomrejse, finansiering af tidlig tilbagetrækning, finansiering af børns boligforbrug mv. 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattebegunstigelse gennem relativ lav afkastbeskatning (samlet begunstigelse afhænger dog af sanktionen i form af modregning af pension, boligydelse mv.) • Høj, årlig ydelse, som kun udbetales i en given periode - tidligere typisk 10 år. Udbetalingsperi- 	<ul style="list-style-type: none"> • Skattebegunstigelse gennem relativ lav afkastbeskatning (samlet begunstigelse afhænger dog af sanktionen i form af modregning af pension, boligydelse mv.) • Sikkerhed for (tilnærmelsesvis) samme forbrugsmulighed i hvert af resterende leveår.

<ul style="list-style-type: none"> • Uforbrugt pensionsformue i arv til ægtefælle og børn. 	<p>oden er sammenfaldende med den subjektive ex-ante forventning mht. resterende 'gode' leveår.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uforbrugt pensionsformue i arv til ægtefælle og børn. 	<ul style="list-style-type: none"> • Livrenter har karakter af forsikring, og formindsker dermed den enkeltes usikkerhed mht. restlevetid.
---	---	---

Den skattemæssige begunstigelse i form af den lavere løbende afkastbeskatning (PAL-beskatning) er den samme for alle tre former, mens sanktionen/begunstigelsen forbundet med forskellen i fradragsværdi på indbetalingstidspunktet og sammensat beskatning på udbetalingstidspunktet er forskellig.

For kapitalpensioner giver kun afkastet af en genplacering af den hævede kapitalopsparing anledning til aftrapning af tillægsydelse.

Hele udbetalingen fra livrente- eller ratepensionsordningen giver anledning til aftrapning, men i sidstnævnte tilfælde typisk i en noget kortere periode, fordi den forventede restlevetid ved tilbagetrækning overstiger den typiske udbetalingsperiode fra ratepensioner. Det kan ikke på forhånd afgøres, om den samlede, sammensatte beskatning, set over hele tilbagetrækningsperioden, entydigt er højest for ratepensioner eller for livrenter. Det vil afhænge af, om den årlige udbetaling fra en livrente og en ratepension begge ville være høje nok til at blive omfattet af modregning, eller det kun ville være tilfældet for udbetalingerne fra en ratepension.

3. Konkrete modeller for mindre begunstigelse af ratepensioner

220 Nedenfor gennemgås forskellige elementer, der kan øge beskatningen af ratepensioner.

3.1 Differentieret PAL-skattesats

225 PAL-skattesatsen på 15 pct. omfatter al pensionsopsparing, der opfylder betingelserne i pensionsafkastbeskatningsloven. En højere PAL-skattesats på afkast af rate- og eventuelt kapitalpensionsopsparing vil gøre opsparing i livsvarige ydelser mere attraktiv.

230 En differentieret sats vil stille nye krav til pensionsselskabernes regnskabs- og informationspraksis og dermed medføre øgede administrative byrder. Erfaringen fra omlægningen af beskatningen fra institut- til individniveau viser dog, at det ikke er uladsiggørligt at gennemføre sådanne praksisændringer, men bestemt heller ikke ukompliceret.

235 For alle pensionsordninger, som er omfattet af pensionsafkastbeskatningsloven gælder, at inden udbetaling påbegyndes kan én type ordning altid konverteres til en anden type med længere udbetalingsperiode. Det vil sige, at en kapitalpension kan konverteres til enten rate- eller livsvarig pension, og en ratepension til en livsvarig ordning. En differentieret PAL-skattesats vil i forhold til de praktiske muligheder harmonere dårligt med dette princip.

240 Det skønnes, at 35-45 pct. af provenuet fra PAL-skatter kommer fra ratepensioner. For hvert procentpoint, PAL-skattesatsen forhøjes for afkast af rateordninger, skønnes derfor et merprovenu af størrelsesordenen 300-400 mio. kr. årligt ekskl. effekten af ændringer i opsparingsmønsteret. En højere PAL-skattesats på afkast af rateordninger må formodes at føre til substitution over imod kapitalpensionsordninger og livsvarige ordninger, hvilket vil medføre en lavere provenueeffekt. Størrelsesordenen af denne effekt er usikker, men kan være betydelig.

3.2 Loft over pensionsindbetalinger til ratepensioner

250 Der er i dag ingen øvre grænse for fradraget for pensionsindbetalinger i indkomstskatten, hvis indbetalingen sker til en ratepension eller livrente). Fradragsretten for livrenter og ratepensioner er dog undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år, eller hvis der foretages engangsindskud, jf. boks 1. Fradragsfordelingsreglen finder ikke anvendelse på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. Indbetalingerne kan fradrages i topskattegrundlaget, mens pensionsudbetalingerne til sin tid tilsvarende bliver beskattet som personlig indkomst, dvs. med op til 59 pct., når de bliver udbetalt.

260 Et loft over ratepensionsindbetalinger har den fordel, i modsætning til et loft over alle ordninger med løbende udbetalinger (både livrenter og ratepensioner), at den enkelte har mulighed for at sikre sig en rimelig dækningsgrad via opsparing i livrenter.

265 I 2005 indbetalte omkring 92.000 personer over 100.000 kr. til en pensionsordning med løbende udbetalinger. Omkring 80.000 personer indbetalte over 100.000 kr. på en ratepension, jf. tabel 2.

Tabel 2. Pensionsindbetalinger over 100.000 kr.

	Antal berørte	Beløb > 100.000 kr.	
		Mia. kr.	Gennemsnit, kr.
<i>Ordninger med løbende udbetalinger¹⁾:</i>			
- 2005	92.000	14,0	152.000
- Gennemsnit 2003-2005	79.000	9,6	122.000
<i>Ratepensioner:</i>			
- 2005	61.000	10,5	172.000
- Gennemsnit 2003-2005	50.000	7,0	141.000

Note: 1) Livrente, indeksordninger og ratepension.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

270

275 En del de høje indbetalinger har formentlig midlertidig karakter. Omkring 50.000 personer har indbetalt over 100.000 kr. på en ratepension over en årrække. Provenuskønnet tager udgangspunkt i de personer, der over tre år gennemsnitligt har indbetalt mindst 100.000 kr. (dvs. de 7 mia. kr. i pensionsindbetalinger, der overstiger 100.000 kr.).

280 Et generelt loft over pensionsindbetalingerne på både ratepensioner og livrenter på 100.000 kr. vil skønsomt styrke de offentlige finanser varigt med knap én mia. kr. (ekskl. adfærd). Merprovenuet opstår, fordi pensionsafkast er lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opsparing, jf. materialenummer 19.

285 Et loft over pensionsindbetalingerne på ratepensioner på 100.000 kr. vil skønsomt styrke de offentlige finanser varigt med 700 mio. kr. (ekskl. adfærd), jf. tabel 3. Hvis den samlede opsparing bliver reduceret som følge af loftet eller en del af den opsparing, der ligger over loftet, flytter over i livrenter, vil den varige provenuvirkning være mindre.

Tabel 3. Loft over pensionsindbetalinger til ratepensioner

	Berørte	Provenu (ekskl. adfærd), mio. kr.
Absolut loft på 100.000 kr.	50.000	700
Maksimalt 20 pct. årligt	36.500	550

290 Anm.: Forudsætningerne, der ligger til grund for provenuskønnet er nærmere beskrevet i materialenummer 19. Provenuet kommer fra, at pensionsafkast er lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opsparing. Hertil kommer en tidsmæssig fremrykning af beskatningen af pensionsindbetalinger, som skønsomt ikke indebærer et varigt finansieringsbidrag.

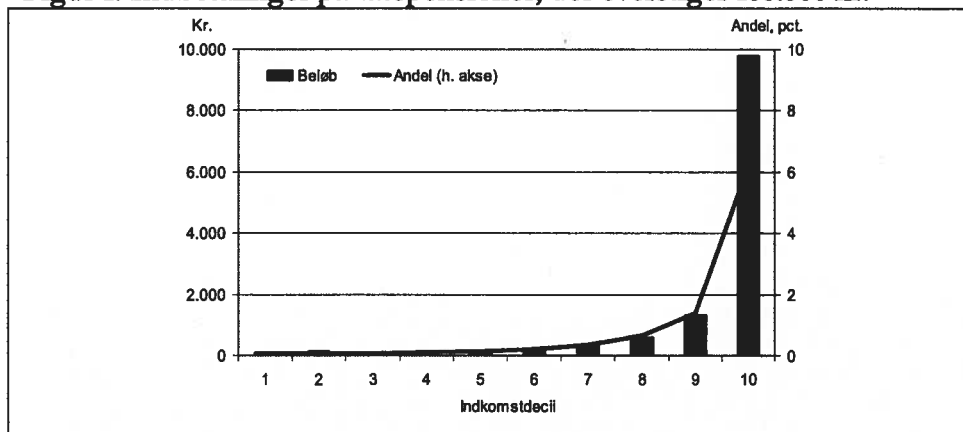
295 Kilde: Egne beregninger.

300 Ovenstående beregning forudsætter fuld fortrængning i den forstand, at den samlede formue (efter-skat) er uændret som følge af et loft over pensionsindbetalingerne, hvilket svarer til forudsætningen i 2015-planen.

305 Hvis en stor andel af de indbetalinger, som ligger over loftet, bliver indbetalt på livrenter, vil provenueffekten være væsentligt lavere (fordi livrenter typisk beskattes lempeligere end fri opsparing). Den enkelte opsparer kan dog tænkes at fravælge livrenteordninger, da opsparingen i livrenteprodukter ved dødsfald ikke tilgår arvingerne, men i stedet går til andre i ordningen, der lever længere.

310 Hertil kommer, at hvis den samlede opsparing (efter-skat) falder som følge af et loft over indbetalingerne til ratepensioner, så vil den varige provenueffekt være overvurderet, jf. materialenummer 19.

315 Langt hovedparten af indbetalingerne til ratepensioner, der er over 100.000 kr., bliver indbetalt af de højeste indkomstdeciler. Godt 6 pct. af de 10 pct. økonomisk mest velstillede har indbetalt over 100.000 kr. på en ratepension, jf. figur 1.

Figur 1. Indbetalinger på ratepensioner, der overstiger 100.000 kr.

Anm.: Indbetalingerne er opgjort på 2003-2005 og fordelt på 2005 indkomstdecilerne. Indkomstdecilerne er dannet på baggrund af ækvivaleret familieindkomst.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

320

Størstedelen af de beløb, som er indbetalt på ratepensioner og overstiger 100.000 kr. er indbetalt af de økonomisk mest velstillede. Personer i 10. indkomstdecil har i gennemsnit indbetalt næsten 10.000 kr. over 100.000 kr. grænsen, mens fx 9. indkomstdecil har indbetalt omkring 1.300 kr. mere end grænsen.

325

Et loft vil kunne støde sammen med allerede privatindgåede ratepensionsaftaler, hvorefter pensionsopsparereren over for instituttet har bundet sig til årligt i 10 år eller mere at indskyde et beløb, der måtte vise sig at overstige loftet. En sådan aftale er i sidste ende skattemæssigt betinget, jf. fradragsfordelingsreglen, hvorefter fradragsretten for privattegnede pensionsordninger med løbende udbetalinger og ratepensioner er undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år. Lovændringen vil dermed kunne udlægges som et skattemæssigt indgreb i en allerede indgået civilretlig aftale, som endda i et vist omfang er dikteret af skatteregler.

330

335

Et loft ses i øvrigt også at kunne støde sammen med allerede indgåede overenskomstbaserede ratepensionsaftaler, hvilket dog burde kunne løses ved førstkomende overenskomstfornyelse, kombineret med en passende frist for implementering i forbindelse med lovændringer vedrørende ratepensioner.

340

Et beløbsmæssigt loft, der alene omfatter ratepensioner, vil dog i mindre omfang komme i konflikt med aftalesystemet og allerede indgåede overenskomster, end et loft over alle ordninger med løbende udbetalinger (både livrente og ratepensioner). Et eventuelt loft bør dog indføres, så arbejdsmarkedets parter får mulighed for at aftale, at placeringen fremadrettet sker i livrenter. Ratepensioner udgør cirka 45 pct. af de samlede indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger med løbende udbetaling i 2005.

345

350 Loftet kan alternativt fastsættes i forhold til den enkeltes indkomst. Hvis det forudsættes, at den enkelte må indbetale op til 20 pct. af sin indkomst (arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget) på en ratepension årligt (dog altid 100.000 kr.), vil merprovenuet udgøre omkring 550 mio. kr.

355 Det er forudsat, at loftet er fastsat som 20 pct. af den gennemsnitlige indkomst de seneste tre år. Hvis loftet er baseret på indkomsten i det enkelte indkomstår, vil pensionsopsparereren i mange tilfælde først kende sin indkomst efter årets udløb, hvor det vil være for sent at foretage indskud på pensionsordningen. Hvis loftet er beregnet ud fra indkomst i løbet af tre år, vil indkomstforhold i det seneste år kun
360 i beskedent omfang påvirke muligheden for pensionsindbetalinger.

Det er dog et problem, hvis det senere måtte vise sig, at pensionsopsparerens indkomst i måleårene var for højt ansat. Dermed vil der kunne være indbetalt for meget på pensionsordningen. Dette problem vil der skulle findes en teknisk løsning på, som givet ikke vil gøre reglerne enklere.
365

Et loft på 20 pct. vil formentlig effektivt begrænse muligheden for skatteomgåelse og -tænkning via pensionsindbetalinger, der åbenlyst overstiger behovet for at sikre en rimelig dækningsgrad efter pensionstidspunktet.
370

Såfremt kommissionen ønsker, at der skal arbejdes videre med fx et loft over ratepensionsindbetalinger, er der en række spørgsmål og tekniske udfordringer, som der i givet fald skal tages stilling til, især selvstændiges muligheder for at indbetale på pensionsordninger.

375 *3.3 Forlængelse af minimumsudbetalingsperioden fra 10 til 15 år*

Ifølge pensionsbeskatningslovens paragraf 11 og 15 er 10 år den minimale udbetalingsperiode for ratepensionsordninger⁵. Samtidig kan udbetaling tidligst påbegyndes ved det 60. år og skal være afsluttet ved det 85. år, hvilket implicit giver en maksimal udbetalingsperiode på 25 år.

380 Med henblik på at matche den siden rateordningernes indførelse højere middellevedetid, og for at modgå den spekulative benyttelse af rateopsparing til nedbringelse af skattebetalingen, kan det overvejes at forøge den minimale udbetalingsperiode for rateordninger til eksempelvis 15 eller 20 år.

385 Hvorvidt en længere udbetalingsperiode indebærer en forøgelse eller formindskelse af den samlede skattebegunstigelse, kan ikke afgøres uden en række yderligere antagelser om indkomst-, formue- og boligforhold hos pensionsopsparerne, jf. *Dansk Økonomi foråret 2008*; kapitlet om pensionsopsparing.

390 Uanset ovenstående vil indførelsen af en sådan regel kunne udlægges som et skattemæssigt indgreb i en allerede indgået civilretlig aftale, som i forvejen i et vist omfang er dikteret af skatteregler. Pensionskunderne kan ved oprettelsen af ratepensionsaftalen således have haft en forventning om, at ratepensionen til sin tid
395 vil kunne udbetales over blot 10 år.

En omstændighed ved en forlængelse af minimumsudbetalingsperioden vil være, at flere midler vil blive udbetalt til efterladte.

400 Modellen ses i øvrigt ikke at være umiddelbart anvendelig på ratepensionsordninger under udbetaling.

Forslaget vurderes i et vist omfang at reducere omfanget af skatteomgåelse og -planlægning. I givet fald vil forslaget indebære et merprovenu. Størrelsen af merprovenuet afhænger af, i hvilket omfang opsparingen placeres i frie midler, boligformue eller livrenter. Merprovenuet er formodentligt beskedent og maksimalt 100 mio. kr.

3.4 Lavere fradragsværdi af ratepensionsindskud

410 Med henblik at dæmpe de indbetalinger til ratepensionsordninger, der udelukkende har til formål at nedbringe den samlede skattebetaling, kan det overvejes at sænke fradragsværdien af indskud på rateordninger, svarende til den nuværende lavere fradragsværdi af kapitalpensionsindskud.

415 Det er næppe tænkeligt, at der fortsat vil ske opsparing i rateordninger, hvis fradragsværdien reduceres mærkbart, uden en samtidig reduktion af den efterfølgende beskatning. I givet fald ville omlægningen ellers medføre, at den samlede skattebegunstigelse blev mindre afhængig af, om opspareren er, eller ikke er, topskatteyder, end det er tilfældet i dag.

420 Det er ikke umiddelbart muligt at skønne over provenueeffekten. I det omfang, at opsparingen flytter over i livrenteprodukter, vil der ikke opstå et merprovenu.

3.5 Skærpet indkomstskat af rateudbetalinger ved "gearing"

425 Alternativt kan en skærpet indkomstskat af ratepensionsudbetalinger opnås ved at lade ratepensionsindbetalinger indgå i skatteberegningen på vanlig vis, men med eksempelvis 105 pct. af ratepensionsudbetalingen. Udbetales en årlig rate på 100.000 kr., vil 105.000 kr. dermed skulle medregnes til den skattepligtige indkomst.

430 Modellen synes at sikre, at ratepensionsudbetalinger i de allerfleste tilfælde vil være højere beskattet end løbende udbetalinger fra livrenter. Resulterer gearingen i en effektiv beskatning på mere end 60 pct., vil det være mere fordelagtigt for den pågældende at lade ratepensionen udbetale førtidigt til pensionsafgiften på 60 pct. I det omfang en skattereform måtte resultere i en nedsættelse af marginals-katten, vil dette problem minimeres (hvis progressionsgrænsen for topskat forhøjes) og evt. helt elimineres (hvis marginals-katteprocenten nedsættes). I det omfang, det ikke er 435 tilfældet, skal det overvejes, hvorledes dette håndteres.

Fordelen ved først at skærpe beskatningen af ratepensioner i forhold til livrenter på udbetalingstidspunktet er, at det giver større fleksibilitet bl.a. i forhold til at ændre pensionsopsparingsform undervejs i livsforløbet. Pensionsopsparere, som gerne vil udnytte ratepensionens muligheder for at placere frit, kan benytte denne ordning i *opsparingsfasen*, uden at blive ramt af hårdere beskatning, såfremt de ændrer ordningen til en livrente, når de påbegynder *udbetalingsfasen*.

3.6 Beskatning af ratepensioner til efterladte

Sker en sumudbetaling af en opsparingsbaseret livrente eller en ratepension til efterladte, beregnes der alene pensionsafgift på 40 pct., hvortil kommer eventuel boafgift, i det omfang udbetalingen ikke sker til ægtefællen og samtidig overstiger boafgiftens bundfradrag. Som et eksempel vil det samlede afgiftstilsvare for den forsikrede børn herefter kunne udgøre 49 pct. (= 40 pct. + $(0,15 * 60 \text{ pct.})$). Det er lavt, set i forhold til den sammensatte beskatning hos den, der har tegnet rateordningen, som i mange tilfælde vil ligge på eller over topskatteniveauet.

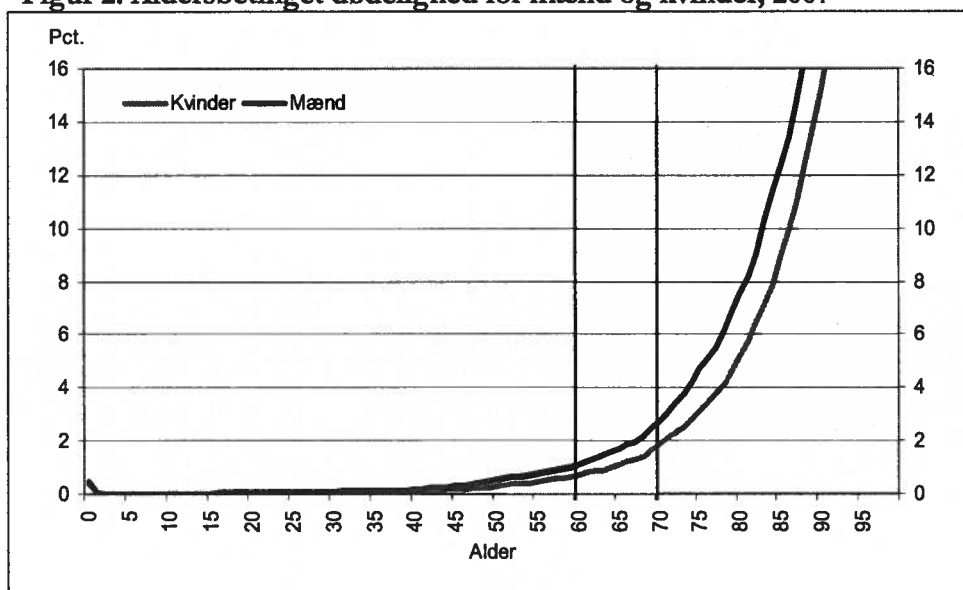
Det kan derfor overvejes, om afgiften kan forøges til 50 pct., hvilket vil resultere i en afgift for eksempelvis forsikrede børn på 57,5 pct. ($1,15 * 50 \text{ pct.}$), idet den nuværende sats kan siges at begunstige efterladte og ikke pensionsopspareren selv – set i lyset af pensionsbeskatningslovens målsætning om at tilskynde til opsparing til alderdommen.

Der findes ikke oplysninger om de samlede sumudbetalinger til efterladte. Dermed lader det sig ikke gøre at skønne over provenuvirkningen en eventuel forøgelse af afgiften. Merprovenuet er formodentligt beskedent og maksimalt 100 mio. kr.

3.7 Model hvor ratepensioner konverteres til livrente ved pensionsalderen

Et forslag, som har været fremført, er pligt til konvertering af ratepensioner til livsvarige ydelser senest ved pensionsalderen. Forslaget vil ganske effektivt minimere antallet af personer, der som pensionister kommer til at stå tilbage med indkomst alene fra folkepensionen og ATP. Det vil endvidere begrænse mulighederne for skattetækning via ratepensioner.

Tankegangen bag modellen er, at pensionsopsparerne kan foretrække rateopsparingsordninger fremfor livsvarige forsikringsordninger for at sikre, at eventuelt uforbrugte midler ved dødsfald går i arv til efterladte. En tvungen konvertering ved 60 års alderen (eller tilbagetrækningsalderen) sikrer ikke nødvendigvis hensynet til arvemotivet, idet dødsrisikoen vokser markant i den årrække, hvor udbetalingerne fra en rateordning finder sted), jf. figur 2.

475 **Figur 2. Aldersbetinget dødelighed for mænd og kvinder, 2007**

Kilde: Danmarks Statistik.

480 En løsning kunne være "nye" fremkomst af pensionsforsikringsprodukter, der kombinerer forsikringsaspektet med en mulighed for et ratelignende element, der muliggør videregivelse i arv af en andel af opsparingen. Eksisterende livsvarige ordninger med indbygget ægtefælle- og børnepension tilgodeser i vid udstrækning allerede dette hensyn.

485 En anden omstændighed ved modellen er, at pensionsopsparerne får mulighed for selv at administrere deres pensionsopsparing frem til pensioneringstidspunktet med henblik på maksimering af pensionsafkast og minimering af administrationsomkostninger – således at der på dette tidspunkt kan tegnes en større livrente, end hvad der, efter flytteomkostninger, havde kunnet opnås, hvis administrationen af livrenten fra begyndelsen var blevet varetaget af pensionskassen eller forsikrings-
490 selskabet.

495 Afhængigt af den pågældende pensionsopsparers helbredsmæssige tilstand ved konverteringen synes den tvungne konvertering at kunne stille opsparerne forskelligt.

Der er efter gældende ret altid mulighed for skatte- og afgiftsfrit at overføre både kapitalpensioner og ratepensioner til livrenter.

Materialenummer 99

(Udkast)

27. oktober 2008
Sekretariatet**Initiativer vedrørende pensionsbeskatning**

Kommissionen har på mødet den 9. juni drøftet tiltag inden for pensionsområdet. Endvidere er der bl.a. på mødet d. 7. oktober truffet en række beslutninger med
5 implikationer for pensionsopsparingen.

Dette notat giver en oversigt over de beslutninger, der er taget og de områder, hvor der udestår beslutninger. Endvidere belyses virkningerne på den effektive skattemæssige begunstigelse af pensionsopsparing gennem eksempler, der illustre-
10 rer virkninger af tiltagene anført i punkt 1-3 nedenfor.

Tiltag på pensionsområdet

Følgende tiltag berører pensionsområdet og er enten besluttet eller ikke afvist af kommissionen:

- 15 1. Permanent særskat på pensionsudbetalinger: Kommissionen har besluttet, at neutralisere indbyggede fordele ved lavere marginalskat for den eksisterende pensionsformue via en særskilt beskatning af pensionsudbetalinger, jf. eksempelvis model D i materialenummer 81. Af fordelingsmæssige hensyn tages der udgangspunkt i en permanent særbeskatning af pensionsudbetalinger til velstillede pensionister. Den præcise fastsættelse af satsen og bundfradrag skal besluttes i det videre forløb.
20
2. Lavere skat på kapital- og aktieindkomst: Kommissionen har tidligere truffet beslutninger, der indebærer lavere skatteværdi af negativ kapitalindkomst samt lavere skat på positiv kapital- og aktieindkomst, jf. materialenummer 25 74. Disse beslutninger medfører implicit en lavere skattebegunstigelse af pensionsopsparingen.
3. Reduceret fradragsværdi af indbetalinger på kapitalpensionsordninger: Lavere marginalskatte (dog ikke lavere topskattesats) indebærer, at fradragsværdien for indbetalinger til kapitalpensionsordninger bliver reduceret. Ved uændret afgiftssats for kapitalpensionsudbetalinger reduceres eller elimineres den nuværende begunstigelse, der bl.a. følger af, at fradragsværdien på indbetalingstidspunktet overstiger beskatningen på udbetalingstidspunktet.
30
4. Skærpet sanktion ved førtidig ophævelse af pensionsordninger: Kommissionen har besluttet, at der – ud fra de hidtidige spekulationshensyn – skal indføres et positivt spænd mellem afgiftssatsen ved førtidig ophævelse af pensionsordninger og skatteloftet. Hertil kommer, at en særskat på pensionsudbetalinger over en fastsat bundgrænse, jf. punkt 1, i sig selv stiller krav
40

om, at spekulationshensyn imødegås ved, at der skabes et tilsvarende spænd mellem afgiftssatsen ved førtidig ophævelse og skatteloftet.

- 45 5. Skærpet beskatning af sumudbetalinger til efterladte: Kommissionen har drøftet muligheden for at øge beskatningen af udbetalinger til efterladte fra en opsparingsbaseret livrente eller en ratepension.
- 50 6. Længere minimale udbetalingsperiode for ratepensioner: Kommissionen har drøftet muligheden for at forlænge den minimale udbetalingsperiode for ratepensioner fra 10 år til fx 15 år.
- 55 7. Loft over indbetalinger til ratepensioner: Kommissionen har efterspurgt udkast til en model for loft over indbetalinger til ratepension, hvor loftet udformes som en pct. af et relevant indkomstbegreb kombineret med et absolut loft, der sættes forholdsvist højt.

Punkt 1 og 2 er behandlet i andet materiale. Nedenfor beskrives og analyseres punkt 3 til 7.

Reduceret fradragsværdi af indbetalinger på kapitalpensionsordninger

60 Lavere mellem- og bundskattesats reducerer fradragsværdien for indbetalinger til kapitalpensionsordninger og dermed den skattemæssige begunstiggelse, medmindre der sker en parallel reduktion af afgiften på kapitalpensionsudbetalinger, som i dag udgør 40 pct.

65 I reformeksemplet (materialenummer 74) bliver fradragsværdien for indbetalinger til kapitalpensionsordninger reduceret fra knap 45 pct. til omtrent 37 pct. (for mellem-skatteydere). Reformeksemplet lægger samtidigt til grund, at beskatningen på udbetalingstidspunktet forbliver uændret. Dermed bliver den hidtidige begunstiggelse, via lidt højere gennemsnitlig fradragsværdi på indbetalingstidspunktet end
70 beskatning på udbetalingstidspunktet, afløst af en sanktion.

Sanktionen indebærer, at indbetalinger tæt på pensionsalderen ikke er begunstiget via skattesystemet. Opsparing i kapitalpensionsordninger vil dog generelt fortsat
75 være skattemæssigt begunstiget via den forholdsvise lave beskatning af pensionsafkast. Endvidere er det muligt at konvertere kapitalpensionsordninger til en ordning med løbende udbetaling på tidspunktet for pensionering, hvilket for bundskatteydere skaber overensstemmelse mellem fradragsværdien på indbetalingstidspunktet og beskatningen på udbetalingstidspunktet (dog kan udbetalinger fra løbende ordninger blive modregnet i folkepensionen, boligstøtte mv.).

80 Et alternativ til at indføre sanktionen (via reduceret fradragsværdi) er, at skatteværdien på indbetalingstidspunktet fastsættes til 40-43 pct., fx ved et delvist fradrag i topskattegrundlaget. Hvis indskud på kapitalpensionsordninger eksempelvis kan fradrages med 40 pct. i topskattegrundlaget, indebærer det en fradragsværdi
85 på 42,7 pct. Forslaget skønnes med betydelig usikkerhed at indebære et provenu-

tab på cirka ½ mia. kr.¹ (forslaget får dog ikke betydning for personer, der ikke betaler topskat).

90 Som alternativ kan kommissionen foreslå, at afgiften på kapitalpensionsudbetalinger skal nedsættes til fx 35 pct., hvilket vil medføre et provenutab på cirka 1-1½ mia. kr. i 2009. En generel nedsættelse af afgiften på udbetalinger fra kapitalpensionsordninger vil medføre en begunstiggelse af indbetalinger, der er foretaget med større fradragsværdi. En eventuel afgiftsnedsættelse bør derfor kun omfatte indbetalinger, der er fradraget i det nye skattesystem, hvilket isoleret set reducerer provenutabet. En nedsættelse af afgiftssatsen er kompliceret, men er mulig og praktiseres i dag med afgiftssatser på 0, 25 og 40 pct.²

En nedsættelse af afgiftssatsen vil isoleret set gøre kapitalpensionsordninger mere attraktive set i forhold til pensionsordninger med løbende udbetalinger. En uændret afgift understøtter således, at skattemæssig begunstiggelse af pensionsopsparing primært skal gå til ordninger, der sikrer pension i form af løbende ydelser, fx livrenter, der beskattes som personlig indkomst.

105 En reduktion af fradragsværdien for indbetalinger til kapitalpensionsordninger (kombineret med fastholdt beskatning på udbetalingstidspunktet) er i tråd med kommissionens forslag om at indføre en permanent særskat på udbetalinger fra løbende ordninger, hvor i) forholdene for den eksisterende pensionsformue ikke ændres, ii) fradragsværdien bliver reduceret for fremtidige indbetalinger, og iii) beskatningen på udbetalingstidspunktet fastholdes uændret. Da en reduktion af fradragsværdien for kapitalpensionsordninger ikke lægger op til en højere beskatning af den eksisterende opsparing, er der ikke umiddelbart behov for en overgangsperiode.

Skærpet sanktion ved førtidig ophævelse af pensionsordninger

115 En reduktion af marginalsatserne vil minimere og eventuelt helt eliminere tilskyndelsen til førtidig ophævelse. I reformeksemplet bliver skatteloftet nedsat fra 59 pct. til 50 pct. Fastholdes afgiften på 60 pct. for at hæve pensionsopsparing i utide, indebærer reformeksemplet derfor automatisk en skærpet sanktion. Pensionister, der er i aftrapningsintervallet for folkepension og/eller boligstøtte, kan dog i reformeksemplet fortsat opleve en effektiv beskatning over 60 pct., og dermed have en tilskyndelse til at ophæve pensionsordninger førtidigt.

125 Ved en reduktion af afgiftssatsen for førtidig ophævelse vil flere hæve pensionsopsparingen førtidigt, fx med henblik på at placere opsparingen i fast ejendom, hvor den ikke bliver modregnet i de offentlige pensionsydelser, hvormed de offentlige finanser svækkes. Fastholdes afgiftssatsen på 60 pct., neutraliseres denne

¹ Topskattesatsen er 13½ pct. i reformeksemplet. 40 pct. af 13,5 pct. = 5,4 pct. tillagt en skattesats på 37,3 pct. for bundskatteydere.

² Der betales kun 25 pct. i afgift for den del af udbetalingerne, der stammer fra indbetalinger foretaget før 1980. Er der foretaget indbetalinger før 1972 kan den del af udbetalingen, der stammer fra indbetalinger før 1972, være helt afgiftsfri.

effekt. En skærpet sanktion ved førtidig ophævelse af pensionsordninger via fastholdt pensionsafgift på 60 pct. lægger ikke op til en højere beskatning af den eksisterende opsparing, hvorfor der ikke umiddelbart er behov for en overgangsperiode.

130 *Skærpet beskatning af pensionsudbetalinger til efterladte*

Sumudbetalinger til efterladte fra en opsparingsbaseret livrente eller en ratepension pålægges en pensionsafgift på 40 pct., hvortil kommer eventuel boafgift på 15 pct., i det omfang udbetalingen ikke sker til en ægtefælle og samtidig overstiger boafgiftens bundfradrag. Den samlede afgift for efterladte børn vil kunne udgøre
135 49 pct. ($40 \text{ pct.} + (0,15 * 60 \text{ pct.})$), hvilket er lavere end den sammensatte beskatning for den, der har tegnet ordningen, som i mange tilfælde ligger over 60 pct.

Det kan overvejes, om denne lempelige afgiftsberegning skal bibeholdes set i lyset af pensionsbeskatningslovens målsætning om at tilskynde til opsparing til alderdommen, da reglen begunstiger efterladte og ikke pensionsopsparerer. Såfremt
140 afgiften øges til 50 pct., resulterer det i en afgift for eksempelvis forsikrede børn på 57,5 pct. ($50 \text{ pct.} + (0,15 * 50 \text{ pct.})$).³

Der findes ikke oplysninger om de samlede sumudbetalinger til efterladte, hvorfor
145 det er vanskeligt at skønne over provenuvirkningen ved ændringer i afgiftssatsen. En forøgelse af afgiften fra 40 pct. til 50 pct. indebærer dog formodentligt kun et beskedent merprovenu, som udgør maksimalt 100 mio. kr. årligt.

Der skønnes ikke at være nævneværdige problemer knyttet til en skærpelse af pensionsafgiften ved dødsfald. Der skal dog tages stilling til virkningstidspunktet for
150 skærpelsen. Den eksisterende pensionsopsparing er foretaget givet beskatningsprocenten til eventuelt efterladte, hvilket kunne tale for, at en afgiftsforhøjelse kun skal omfatte opsparing, der stammer fra fremadrettede pensionsindbetalinger. Omvendt sidestiller tiltaget blot i højere grad udbetalinger til en pensionsopspare
155 re og eventuelt efterladte, der dog stadig har en lavere effektiv beskatning.

Længere udbetalingsperiode for ratepensioner

Den minimale udbetalingsperiode er 10 år for ratepensionsordninger. Udbetaling kan tidligst påbegyndes ved det 60. år og skal være afsluttet ved det 85. år, hvilket
160 implicit giver en maksimal udbetalingsperiode på 25 år.

Længere minimumsudbetalingsperiode vil matche den højere middellevetid siden rateordningernes indførelse samt reducere fleksibiliteten og dermed muligheden for at tilrettelægge pensionsudbetalingerne, så der sidst i pensionisttilværelsen opnås uforholdsmæssig lave pensionsudbetalinger og dermed lave skattebetalinger.
165 Det kan derfor overvejes at forøge den minimale udbetalingsperiode for rateordninger til eksempelvis 15 eller 20 år.

³ Når udbetalingen overstiger boafgiftens bundfradrag.

170 Såfremt en forlængelse af udbetalingsperioden medfører en højere privat nettoformue (korrigeret for udskudte skatter), kan de positive afledte virkning af øget privat opsparing medføre, at de offentlige finanser samlet set styrkes.

175 Forslaget vurderes i et vist omfang at reducere omfanget af skatteomgåelse og -planlægning, hvormed forslaget indebærer et merprovenu. Størrelsen af merprovenuet afhænger af, i hvilket omfang opsparingen placeres i frie midler, boligformue, livrenter eller kapitalpensionsordninger. Merprovenuet er formodentligt beskedent og udgør maksimalt 100 mio. kr., hvilket bl.a. skal ses i lyset af, at en længere udbetalingsperiode også resulterer i en højere begunstigelse via den relativt lave afkastbeskatning (flere år med PAL-beskatning).

180 En længere udbetalingsperiode kan udlægges som et skattemæssigt indgreb i en allerede indgået civilretlig aftale, som i forvejen til dels er dikteret af skatteregler. Pensionskunderne kan ved oprettelsen af ratepensionsaftalen således have haft en forventning om, at ratepensionen til sin tid vil kunne udbetales over 10 år. Modellen ses i øvrigt ikke at være umiddelbart anvendelig på ratepensionsordninger under udbetaling, hvilket indfasningen bør tage højde for.⁴

En forlængelse af den korteste udbetalingsperiode bør i øvrigt ledsages af en tilsvarende forlængelse af korteste udbetalingsperiode for livrenter, der efter gældende regler er 10 år.

190 *Loft over indbetalinger til ratepensioner*

Rateordninger kan anvendes med henblik på nedbringelse af skattebetalingen, hvorfor det kan overvejes at lægge et loft over indbetalingerne. Der er ikke samme spekulative tilskyndelse til lånefinansieret opsparing i livsvarige ordninger, hvor den enkelte ikke har samme mulighed for at tilrettelægge udbetalingsprofilen og heller ikke kan være sikker på at få sin opsparing igen.

200 Kommissionen har efterspurgt modeller for loft over indbetaling til ratepension, hvor loftet udformes som en andel af et relevant indkomstbegreb kombineret med et absolut loft, der sættes forholdsvist højt. Et loft over ratepensionsindbetalinger forhindrer ikke, at den enkelte fortsat har mulighed for at sikre sig en rimelig dækningsgrad via opsparing i livrenter.

205 Nedenstående modeller bygger på en individuel loftberegning, der afhænger af indkomstniveauet, idet der dog altid kan indbetales op til 250.000 kr. på ratepensionsordninger årligt. Der præsenteres fire modelvarianter, hvor det individuelle loft beregnes som hhv. 10, 20, 30 og 50 pct. af indkomsten.

Et indkomstafhængigt loft komplicerer skattesystemet, jf. bilag 1. Hvis procentsatsen i loftsberegningen sættes relativt lav, vil der desuden kun være en beskeden

⁴ Personer, der endnu ikke har påbegyndt et udbetalingsforløb, men har opnået alderen hertil, vil endvidere kunne blive tilskyndet til inden tiltaget eventuelle vedtagelse at påbegynde udbetalinger over 10 år.

210 forskel på effekterne af et loft med indkomstafhængighed og et absolut loft på
250.000 kr. I så fald kan det være hensigtsmæssigt at vælge en model uden ind-
komstafhængighed. Derfor præsenteres ligeledes effekterne af et absolut loft på
250.000 kr., der er uafhængigt af indkomstniveauet.

215 Et loft over ratepensioner kan indebære et merprovenu, fordi pensionsafkast er
lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opspa-
ring, jf. materialenummer 19. Merprovenuet som følge af loftet er størst, hvis hele
opsparingen omlægges til almindelig fri opsparing. Pensionsindbetalinger, der i
220 stedet indbetales til livrenter eller kapitalpension, vil kun indebære et merprovenu,
såfremt loftet forhindrer spekulation i beskatningen på udbetalingstidspunktet via
ratepensionsordninger, fx ved skatteplanlægning i forbindelse med udvandring.

Et absolut loft på 250.000 kr. berører 21.100 personer og indebærer et merprove-
nu fra afkastbeskatningen på omkring $\frac{3}{4}$ mia. kr., såfremt alle indbetalinger over
225 loftet bliver overført til fri finansiell opsparing.⁵ Hvis fx 50 pct. af indbetalingerne
over loftet overflyttes til andre pensionsordninger (livrente eller kapitalpensions-
ordninger) eller bliver indbetalt i andre år (hvor indbetalingen til ratepensioner
ligger under loftet), vil merprovenuet skønmæssigt udgøre 400 mio. kr., jf. tabel
1.

230 **Tabel 1. Provenuskøn via højere afkastbeskatning ved et loft over ratepensioner**

	Omlagt til andre typer af pensionsordninger eller indbetalt i andre år					Antal berørte
	0 pct.	25 pct.	50 pct.	75 pct.	100 pct.	
Varig effekt	----- mio. kr. -----					
250.000 kr.	750	550	400	200	0	21.100
<i>Kombineret med loft på:</i>						
- 10 pct. af indkomst	750	550	350	200	0	20.700
- 20 pct. af indkomst	700	500	350	150	0	19.800
- 30 pct. af indkomst	600	450	300	150	0	18.100
- 50 pct. af indkomst	450	350	250	100	0	13.700

Anm.: Foreløbigt skøn. De berørte kan flytte indskud over loftet til andre typer af pensionsord-
ninger eller indbetale til ratepensionsordninger i andre år, hvor indbetalingerne ligger under
loftet. I det omfang dette sker, vil loftet ikke indebære et merprovenu via højere afkastbeskat-
ning.

235 Kilde: Bilag 1.

⁵ Kommissionen er tidligere blevet præsenteret for provenuskønnet ved et loft på 100.000 kr.
over indbetalingerne til ratepensioner og livrenter (materialenummer 19). I forhold til det tidli-
gere skøn er beregningerne opdateret, så skønnet nu er baseret på 2006 tal. Endvidere er bereg-
ningen her baseret på pensionsindbetalingerne i et enkelt år (2006). Det tidligere provenuskøn
var baseret på indbetalingerne til alle ordninger med løbende udbetalinger i tre år (2003-2005).
Ved at betragte indbetalingerne over en årrække kan der korrigeres for muligheden for at flytte
indbetalinger over loftet til andre år, hvor loftet ikke overstiges. I tabel 2 er muligheden for at
overflytte indbetalinger til andre år sammentænkt med muligheden for at indbetale til andre
typer af pensionsordninger. Den andel, der ikke omlægges til andre pensionsordninger, bliver i
stedet sparet op i frie midler, aktier, obligationer mv.

Såfremt der alternativt må indbetales op til 30 pct. af indkomsten (dog altid 250.000 kr.), berører loftet godt 18.000 personer. Merprovenuet vil udgøre cirka 300 mio. kr., såfremt 50 pct. af opsparingen flytter over i almindelig fri opsparing.

240

Hvis kommissionen beslutter, at et loft over indskud på ratepensionsordninger skal indgå i forslagsdelen, er der en række ikke-trivielle tekniske problemstillinger, som skal håndteres. Udfordringerne er størst ved et loft, der omfatter et indkomstafhængigt element. Tiltaget bør under alle omstændigheder indføres, så loftet ikke kolliderer med allerede indgåede aftaler. Problemstillingerne er beskrevet i bilag 1, hvor modelvarianterne også analyseres yderligere.

245

Et loft over indbetalingerne til ratepensioner kan begrænse mulighederne for skatteplanlægning. Skatteplanlægning kan fx bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskattning ved udbetaling (fracflytning til udlandet). Endvidere kan et loftvære med til at afbalancere en skattereform fordelingsmæssigt.

250

Behovet for et loft over indbetalingerne til ratepensionsordninger skal imidlertid ses i sammenhæng med andre initiativer i en skattereform, der reducerer den skattemæssige begunstiggelse ved pensionsopsparing og den effektive skat på lønindkomst for højtloønnede. Et loft vil sammen med andre mulige tiltag, fx aftrapningen af børnefamilieydelsen og indkomstafhængigt efterlønsbidrag, øge den effektive skat på lønindkomst og dermed medføre en udhulning af en lavere formel marginalskat på lønindkomst.

255

260 **Virkning på den skattemæssige begunstiggelse af pensionsopsparing**

Pensionsopsparing er efter gældende regler typisk skattebegunstiget. Det skyldes særligt, at beskattningen af pensionsafkastet med en pensionsafkastskat på 15 pct. er relativ lav sammenlignet med de effektive skattesatser på afkastet af husholdningernes øvrige finansielle afkast (kapital- og aktieindkomst).

265

De sammensatte marginalskatter (inkl. indkomstmodregning af offentlige ydelser) på ind- og udbetalingstidspunktet påvirker også skattebegunstigelsen af pensionsopsparing. De indeholdte tiltag i reformskitsen (jf. materialenummer 100) – herunder særligt nedsættelsen af skattesatser på kapital- og aktieindkomst og den permanente særskat på pensionsudbetalinger – medfører, at skattebegunstigelsen af pensionsopsparing nedbringes markant, og i væsentligt flere tilfælde vil være negativ fremover (skattesanktion).

270

Nedenfor illustreres for udvalgte typeeksempler virkninger på skattefordelen ved indbetalinger til pensionsordninger af de forslag, der er indeholdt i skitsen til en skattereform, jf. materialenummer 100. Eksemplerne viser skattefordelen opgjort på indbetalingstidspunktet (som andel af indbetalinger) ud fra en marginalbetragtning, hvor henholdsvis udbetalinger og indbetalinger og afkast fuldt ud er underlagt den i eksemplerne anførte skattemæssige behandling.

275

280 *Pensionsordninger med løbende udbetalinger*

I typeeksempel 1 med en person, der på indbetalingstidspunktet er topskatteyder, har negativ kapitalindkomst og på udbetalingstidspunktet er bundskatteyder (men hvor indkomsten overstiger bortfaldsgrænsen for pensionstillægget), vil indholdet af reformskitsen indebære en væsentlig nedbringelse af den nuværende betragtelige skattebegunstigelse af pensionsopsparing, jf. tabel 2, der viser, at skattebegunstigelsen ved en gennemsnitlig opsparingsperiode på 20 år nedbringes fra ca. 29 pct. af pensionsindbetalingen efter gældende regler til ca. 18 pct. i henhold til indholdet i reformskitsen.

290 Hvis en sådan topskatteydere pensionsudbetalinger er noget højere, således at personen er topskatteyder på udbetalingstidspunktet og de marginale udbetalinger i henhold til reformskitsen pålægges en permanent særskat, vil den nuværende skattebegunstigelse blive vendt til en skattesanktion, jf. typeeksempel 2.

295 For en topskatteyder med positiv kapitalindkomst og en relativ høj aktieindkomst vil skattefordelen ved pensionsopsparing være særligt høj. Det skyldes for det første, at afkastet af pensionsopsparing er relativt lavt beskattet i forhold til de effektive skattesatser på negativ kapitalindkomst og den laveste sats på aktieindkomst, og for det andet, at afkastbeskatningen af positiv kapitalindkomst er udsat for en skattesanktion i forhold til beskatningen af negativ kapitalindkomst. Indholdet af reformskitsen medfører, at skattefordelen ved pensionsopsparing i form af afkastbeskatningen nedbringes væsentligt, og såfremt pensionsudbetalingerne er tilstrækkeligt høje, vil skattefordelen på marginalen blive nedbragt yderligere, jf. typeeksempel 3.

305 For en person, der kun har et bundskattefradrag på indbetalingstidspunktet, medfører aftrapningen af offentlige ydelser på udbetalingstidspunktet generelt, at der ikke er skattefordele forbundet med pensionsopsparing. Indholdet i reformskitsen medfører, at skattesanktionen i et mindre omfang øges, jf. typeeksempel 4.

310

315

320

325

Tabel 2

Skattefordel ved pensionsindbetaling til ordninger med løbende udbetalinger før og efter reformskitse

Pct. af Indbetaling	Gennemsnitlig opsparingsperiode					
	10 år		20 år		30 år	
	2010	Skitse	2010	Skitse	2010	Skitse
<i>1. Topskatteyder (ved indbetaling, bundskatteyder og fuldt ud aftrappet pensionstillæg ved udbetaling, negativ kapitalindkomst.)¹⁾</i>						
Skattefordel (A+B)	25,1	15,7	29,0	17,9	32,5	19,8
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	20,9	13,4	20,9	13,4	20,9	13,4
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	4,2	2,3	8,0	4,4	11,6	6,4
<i>2. Topskatteyder (ved ind- og udbetaling, negativ kapitalindkomst)²⁾</i>						
Skattefordel (A+B)	2,7	-7,5	5,3	-6,2	7,6	-4,9
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	0,0	-9,0	0,0	-9,0	0,0	-9,0
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	2,7	1,5	5,3	2,8	7,6	4,1
<i>3. Topskatteyder (ved ind- og udbetaling, positiv kapitalindkomst)³⁾</i>						
Skattefordel (A+B)	7,2	-3,3	13,8	2,0	19,9	6,8
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	0,0	-9,0	0,0	-9,0	0,0	-9,0
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	7,2	5,7	13,8	11,0	19,9	15,8
<i>4. Bundskatteyder (ved ind- og udbetaling, negativ kapitalindkomst, aftrapning af pensionstillæg ved udbetaling)⁴⁾</i>						
Skattefordel (A+B)	-16,8	-18,8	-14,1	-17,3	-11,6	-15,9
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	-19,7	-20,4	-19,7	-20,4	-19,7	-20,4
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	2,9	1,6	5,6	3,1	8,1	4,5

Anm.: Status for skattefordelen er opgjort på tidspunktet for pensionsindbetalingen. Skattefordelen er efter gældende regler beregnet med udgangspunkt i 2010-regler, mens skattefordelen under reformskitset er baseret på regler og skattesatser som lagt frem i Materielnummer 100. I typeeksemplerne udgør pensionsafkastbeskatningen 15 pct., og det er forudsat, at 25 pct. af den samlede ikke-pensionsmæssige, finansielle kapitalindkomst er aktieindkomst. Aktieindkomst forudsættes at blive beskattet på marginalen ved laveste sats (med mindre andet oplyses). De effektive skattesatser på positiv/negativ kapitalindkomst og aktieindkomst antages at udgøre hhv. 90 pct. og 80 pct. af de formelle skattesatser som følge af skattefri kursgevinster og -tab på obligationer (hhv. kreditor- og debitorsiden) og realisationsbeskatning af optjente kapitalgevinster på aktier. For negativ kapitalindkomst er den sammenvejede, effektive marginalsat på ikke-pensionsmæssig kapitalindkomst dermed hhv. 28 pct. og 22 pct. før og efter reformskitset (med mindre andet oplyses).

- 1) Før og efter reformskitset er den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger hhv. 59,7 pct. og 50,7 pct., mens den effektive marginalsat på udbetalinger er hhv. 38,8 pct. og 37,3 pct., idet folkepensionens pensionstillæg er fuldt ud aftrappet.
- 2) Som note 1. Dog er den effektive marginalsat på pensionsudbetalinger 59,7 pct. både før og efter reformskitset.
- 3) Som note 2. Dog er den sammenvejede, effektive marginalsat på ikke-pensionsmæssig, finansiell kapitalindkomst hhv. 49 pct. og 42 pct. før og efter reformskitset som følge af positiv kapitalindkomst og aktieindkomst over første progressionstrin.
- 4) Før og efter reformskitset er den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger hhv. 37,4 pct. og 35,7 pct., mens den effektive marginalsat på udbetalinger er hhv. 57,1 pct. og 56,1 pct. som følge af aftrapning af folkepensionens pensionstillæg (enlig pensionist).

Pensionsordninger med sumudbetalinger

330 Reformskitsen indeholder, at fradraget for indbetalinger til kapitalpensionsordninger mv. i gennemsnit nedsættes fra 37,4 til 35,8 pct. for en bundskatteyder (marginalskat på bundskatteniveauet inkl. skatteværdi af beskæftigelsesfradrag), mens skatteværdien af indbetalinger for en topskatteyder nedsættes fra 44,8 pct. til 37,3 pct. (såfremt lønindkomsten fratrukket pensionsindbetalinger sikrer et fuldt beskæftigelsesfradrag).

335 Den lavere skattebegunstigelse i form af den effektive beskatning på ind- og udbetalingstidspunktet og de indeholdte ændringer af afkastbeskatningen i reformskitsen indebærer, at skattebegunstigelsen af indbetalinger til kapitalpensionsordninger nedbringes markant, jf. tabel 3.

Tabel 3						
Skattefordel ved pensionsindbetaling til ordninger med sumudbetalinger før og efter reformskitse						
Typeeksempel	Gennemsnitlig opsparingsperiode					
	10 år		20 år		30 år	
	2010	Skitse	2010	Skitse	2010	Skitse
5. Topskatteyder (ved indbetaling, negativ kapitalindkomst) ¹⁾						
Skattefordel, pct. af pensionsindbetaling (A+B)	8,8	-0,5	12,6	1,5	16,1	3,4
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	4,8	-2,7	4,8	-2,7	4,8	-2,7
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	4,1	2,2	7,9	4,2	11,3	6,1
6. Topskatteyder (ved indbetaling, positiv kapitalindkomst) ²⁾						
Skattefordel, pct. af pensionsindbetaling (A+B)	15,5	5,8	25,3	13,6	34,4	20,8
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	4,8	-2,7	4,8	-2,7	4,8	-2,7
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	10,7	8,5	20,5	16,3	29,6	23,5
7. Bundskatteyder (ved ind- og udbetaling, positiv kapitalindkomst) ³⁾						
Skattefordel, pct. af pensionsindbetaling (A+B)	2,8	-0,5	6,6	1,5	10,1	3,4
Heraf bidrag fra forskel i beskatning af:						
A. pensionsindbetalinger og -udbetalinger	-1,2	-2,7	-1,2	-2,7	-1,2	-2,7
B. pensionsafkast og øvrige finansielle afkast	4,1	2,2	7,9	4,2	11,3	6,1
Anm.: Status for skattefordelen er opgjort på tidspunktet for pensionsindbetalingen. Skattefordelen er efter gældende regler beregnet med udgangspunkt i 2010-regler, mens skattefordelen under reformskitsen er baseret på regler og skattesatser som lagt frem i materialenummer 100. I typeeksemplerne udgør pensionsafkastbeskatningen 15 pct., og det er forudsat, at 25 pct. af den samlede ikke-pensionsmæssige, finansielle kapitalindkomst er aktieindkomst. Aktieindkomst forudsættes at blive beskattet på marginalen ved laveste sats (med mindre andet oplyses). De effektive skattesatser på positiv/negativ kapitalindkomst og aktieindkomst antages at udgøre hhv. 90 pct. og 80 pct. af de formelle skattesatser som følge af skattefri kursgevinster og -tab på obligationer (hhv. kreditor- og debitorsiden) og realisationsbeskatning af op-tjente kapitalgevinster på aktier. For negativ kapitalindkomst er den sammenvæjede, effektive marginalskat på ikke-pensionsmæssig kapitalindkomst dermed hhv. 28 pct. og 22 pct. før og efter reformskitsen (med mindre andet oplyses). Afgiften på pensionsudbetalinger udgør 40 pct. både før og efter reformskitsen.						
1) Før og efter reformskitsen er den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger hhv. 44,8 pct. og 37,3 pct.						
2) Som note 1. Dog er den sammenvæjede, effektive marginalskat på ikke-pensionsmæssig, finansiell kapitalindkomst hhv. 49 pct. og 42 pct. før og efter reformskitsen som følge af positiv kapitalindkomst og aktieindkomst over første progressionsstrin.						
3) Før og efter reformskitsen er den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger hhv. 38,8 pct. og 37,3 pct.						

Bilag 1
(Udkast)27. oktober 2008
Sekretariatet**Loft over indskud på ratepensioner**

Rateordninger kan anvendes med henblik på nedbringelse af skattebetalingen, hvorfor det kan overvejes at lægge et loft over indbetalingerne. Der er ikke samme spekulative tilskyndelse til lånefinansieret opsparing i livsvarige ordninger, hvor den enkelte ikke har samme mulighed for at tilrettelægge udbetalingsprofilen og heller ikke kan være sikker på at få sin opsparing igen.

Kommissionen har på den baggrund efterspurgt modeller for loft over indbetaling til ratepension, hvor loftet udformes som en andel af et relevant indkomstbegreb kombineret med et absolut loft, der sættes forholdsvist højt, hvormed mulighederne for skatteplanlægning begrænses. Skatteplanlægning kan fx bestå i, at pensionsudbetalingerne ikke kommer til beskattning ved udbetaling på grund af fraflytning til udlandet. Endvidere kan et loft være med til fordelingsmæssigt at afbalancere en skattereform.

Behovet for et loft over indbetalingerne til ratepensionsordninger skal imidlertid ses i sammenhæng med andre initiativer i en skattereform, der især reducerer den skattemæssige begunstiggelse ved pensionsopsparing og den effektive skat på lønindkomst for højtlønnede. Et loft vil sammen med andre mulige tiltag, fx aftrapningen af børnefamilieydelsen og indkomstafhængigt efterlønsbidrag, øge den effektive skat på lønindkomst og dermed medføre en udhulning af en lavere formel marginalskat på lønindkomst.

Et loft indebærer tekniske udfordringer. Især et indkomstafhængigt loft komplicerer skattesystemet. Hvis procentsatsen i loftsberegningen sættes relativt lavt, vil der desuden kun være en beskedent forskel på effekterne af et loft med indkomstafhængighed og et absolut loft, hvorfor en model uden indkomstafhængighed kan være hensigtsmæssig.

Loft over indskud på ratepensioner indebærer et finansieringsbidrag på maksimalt ½ mia. kr. afhængigt af den nærmere udformning og forudsætninger omkring adfærdsvirkninger mv.

Problemstillinger i relation til et loft

Der er ingen øvre grænse for fradraget i indkomstskatten for pensionsindbetalinger til en ratepension eller livrente. Fradragsretten er dog undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år, eller hvis der foretages engangsindskud. Fradragsfordelingsreglen finder dog ikke anvendelse på arbejdsgiveradministrerede ordninger eller indbetalinger. Indbetalingerne kan fradrages i topskattegrundlaget, mens pensionsud-

380 betalingerne til sin tid tilsvarende bliver beskattet som personlig indkomst, dvs. med op til 59 pct., når de bliver udbetalt. Pensionsudbetalingen kan endvidere blive modregnet i social pension, boligydelse mv.

385 Introduktionen af et loft over indskud på ratepensioner indebærer, at der tages stilling til håndteringen af en række problemstillinger:

1. Arbejdsgiveradministrerede ratepensionsordninger
2. Privattegnede aftaler, hvor udbetalingsperioden er mindre end 10 år
3. Opgørelse af indkomstgrundlag til beregning af loft
- 390 4. For høje/lave indskud som følge af usikkerhed omkring loftet

Punkt 1 og 2 vedrører både et absolut og indkomstafhængigt loft, mens punkt 3 og 4 alene vedrører et loft med et indkomstafhængigt element. Konklusionen er, at det vil være teknisk muligt at indføre et loft over ratepensioner, men det kræver, at der indhentes ekstra oplysninger. Problemstillingerne er beskrevet nedenfor, hvor løsningsmodeller desuden diskuteres.

395

Håndtering af indgåede aftaler (punkt 1 og 2)

Et loft kan støde sammen med allerede indgåede overenskomstbaserede ratepensionsaftaler, hvilket isoleret set taler for, at loftet sættes relativt højt. Problemet med hensyn til overenskomstbaserede ratepensionsaftaler bør kunne løses ved førstkommende overenskomstfornyelse kombineret med en passende frist for implementering i forbindelse med en eventuel lovændring. Ratepensioner udgør knap 49 pct. af de samlede indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger med løbende og ratevise udbetalinger i 2006. Det er uvist, hvor stor en andel de overenskomstbaserede aftaler udgør.⁶

400

405

Derudover kan et loft uden justeringer af pensionsbeskatningsloven støde sammen med allerede indgåede privattegnede ratepensionsaftaler, hvor pensionsoppareren over for instituttet har bundet sig til årligt i 10 år eller mere at indskyde et beløb, der overstiger loftet. Fradragsretten for privattegnede pensionsordninger er som sagt undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis den aftalte indbetalingsperiode er mindre end 10 år.⁷

410

Som udgangspunkt kan pensionsoppareren overføre ratepensionen til en livrente og fortsætte indbetalingsforløbet, som om ingenting var hændt. Fravælger oppareren den mulighed, kan der opstå en række problemstillinger, som eventuelt skal håndteres via justeringer af lovgivningen.

415

⁶ Et loft over ratepensionsindbetalinger bør friholde selvstændiges særlige mulighed for at indbetale til pensionsordninger ved ophør af selvstændig erhvervsvirksomhed, så fleksibiliteten i denne situation ikke forringes, jf. pensionsbeskatningslovens § 15 A.

⁷ Der kan dog altid foretages et fradrag på op til 43.100 kr. (2007).

420 Pensionsopspareren kan enten miste fradrag for indbetalinger, der er i overens-
stemmelse med allerede indgåede aftaler, eller alternativt nedsætte indbetalingerne
til loftet, hvilket imidlertid kan resultere i en omberegning af tidligere års fradrag.⁸
Hvis allerede indgåede aftaler skal friholdes fra en stramning, kan problemet løses
skattemæssigt ved, at en nedsættelse af indbetalingerne i den givne situation ikke
skal resultere i en omberegning og efterbeskatning med procenttillæg.

425 Problemerne knyttet til allerede indgåede privattegnede ordninger opstår kun i det
omfang, fradragsfordelingsreglen opretholdes for ratepensionsindbetalinger. Der
kan argumenteres for, at et loft for indskud på ratepensioner varetager samme
formål som fradragsfordelingsreglen, nemlig at begrænse indkomstudjævning ved
430 hjælp af fradragsberettigede pensionsindbetalinger.

Om det er hensigtsmæssigt at afskaffe fradragsfordelingsreglen – hvilket isoleret
set vil forenkle fradragsreglerne for indskud – afhænger af, hvor lavt loftet sættes.
Da loftet i de viste modeller sættes relativt højt, synes det ikke at opfange ind-
435 komstudjævning lige så effektivt som fradragsfordelingsreglen. Eksempelvis vil et
indskud på 150.000 kr. efter gældende ret skulle fordeles ligeligt over 10 år, men
dog med mulighed for hvert år at fratrække 45.000 kr. (det såkaldte opfyldnings-
fradrag). Et loft på 250.000 kr. vil give mulighed for, at alle 150.000 kr. fratrækkes
i indskudsåret, hvorfor fradragsfordelingsreglen kun bør afskaffes, hvis det abso-
440 lutte loft sættes lavt. I de analyserede modeller bør fradragsfordelingsreglen såle-
des ikke afskaffes.

Indkomstgrundlaget (punkt 3)

Der skal tages stilling til hvilket indkomstgrundlag, der bør lægges til grund for
beregningen af et individuelt beregnet loft. Det gælder dels afgrænsningen af ele-
445 menterne i det relevante indkomstbegreb, og dels hvilken periode indkomstgrund-
laget skal beregnes på.

Afgrænsningen af relevante elementer i indkomstgrundlaget kan tage udgangs-
punkt i den eksisterende indkomstregulering af offentlige ydelser, hvor den på-
450 gældendes personlige indkomst er den vigtigste komponent. Eksempelvis regule-
res det indkomstafhængige pensionistnedslag i ejendomsværdiskatten i forhold til
den skattepligtiges personlige indkomst med tillæg af positiv kapitalindkomst og
positiv aktieindkomst bortset fra udbytteindkomst op til 5.000 kr. Indkomst-
grundlaget er afgrænset, så det i videst muligt omfang tegner et billede af den på-
455 gældendes indkomstmæssige forhold, hvilket også må være målet for et indkomst-
afhængigt loft over indskud på ratepensionsordninger.

Den personlige indkomst er opgjort efter fradragsberettigede indskud på ratepen-
sioner. Metoden i ejendomsværdiskatteloven vil dermed ikke kunne anvendes di-
460 rekte til beregning af loft for indskud på ratepensioner, da beregningen dermed vil

⁸ De for meget fratrukne beløb medregnes i den skattepligtige indkomst med et procenttillæg
på 6 pct. for hvert år fra udløbet af de indkomstår, hvor indbetalingerne er fradraget, og indtil
udløbet af det indkomstår, hvor indbetalingerne nedsættes.

tage udgangspunkt i, at hele ratepensionsindbetalingen er fradragsberettiget, hvilket den ikke nødvendigvis er givet et loft.

465 Teknisk set vil reglen kunne håndteres ved, at SKAT skal sættes i stand til at foretage en specifik kørsel af den pågældende persons ratepensionsfradrag. Det kan overvejes, om de administrative konsekvenser af en dobbeltkørsel af den personlige indkomst (hhv. med og uden indbetalinger til ratepension), står mål med en begrænset målgruppe for det individuelt beregnede loft, jf. nedenfor.

470 Problemstillingen retter sig også mod bortseelsesberettigede indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede ordninger. Da pensionsinstituttet tilbageholder arbejdsmarkedsbidrag i en arbejdsgiveradministreret ordning følger heraf yderligere det problem, at der skal tages stilling til, om det er arbejdsgiverens samlede pensionsbidrag eller pensionsbidraget fratrukket arbejdsmarkedsbidraget, der skal korrigeres med. Derudover skal der tages stilling til, om loftet for arbejdsgiverens indbetaling til ratepension skal være før eller efter arbejdsmarkedsbidrag til forskel fra en persons egne indbetalinger til en ratepension oprettet uden for ansættelsesforhold, hvoraf der allerede er betalt arbejdsmarkedsbidrag.

480 Den periodiske afgrænsning af indkomstgrundlaget kan tage udgangspunkt i indkomståret, hvilket dog indebærer usikkerhed for den enkelte med hensyn til hvilket beløb, der kan indskydes. Ved at basere indkomstgrundlaget på indkomsterne i et eller flere foregående år reduceres usikkerhed.

485 Såfremt alle pensionsopsparere altid skal kunne se, hvor meget der i et givet år kan indskydes på en ratepension, er det nødvendigt at gå tilbage til det indkomstår, hvor opgørelsen af den personlige indkomst ligger fast, dvs. efter fristen for genoptagelse af skatteansættelsen er udløbet. Det øger imidlertid risikoen for et uacceptabelt mismatch mellem indkomstgrundlag og ratepensionsindbetaling (mindst 4 år).

495 Når der ikke er fuldstændig sikkerhed omkring loftets størrelse, kan ratepensionsindbetalingen vise sig at være for høj, hvis det senere viser sig, at pensionsopsparerens indkomst i måleåret var for højt ansat. Omvendt kan det vise sig, at pensionsopsparerens indkomst i måleåret var for lavt ansat, og den pågældende kunne have ønsket at indskyde et højere beløb.

Håndtering af for høje og lave indbetalinger (punkt 4)

500 Der skal tages stilling til, hvordan situationer med hhv. for høje og for lave indbetalinger håndteres. Ved for høje indbetalinger kan det forslås, at der ikke er fradrag for den overskydende del. Tilgangen kan dog blive kritiseret for at gøre det svært at tilrettelægge sin pensionsopsparing.

505 Usikkerheden kan som et første alternativ håndteres ved, at fristen for indbetalinger på pensionsordningen udskydes, hvilket imidlertid indebærer en række uensigtsmæssigheder. Det vil være vanskeligt teknisk at håndtere en udskydelse i for-

hold til målingen af den pågældendes personlige indkomst i det nu udløbne indkomstår – da indbetalingen netop har indflydelse på den personlige indkomst (og dermed indkomstskatten). En udskydelse af fristen for indbetaling giver desuden alene en skattemæssig rettighed, men ingen civilretlig rettighed over for pensionsinstituttet.⁹

510

En udskydelse af fristen vil endvidere betyde, at en indbetaling, der sker mellem 1. januar og fristtidspunktet, kan have fradragsmæssig virkning for både det aktuelle og foregående indkomstår. Pensionsopsparereren skal derfor ved hver eneste indbetaling vælge, om indskuddet skal have fradragsmæssig virkning i det ene eller andet år, hvilket kan være vanskeligt at håndtere for både for pensionsinstitutterne og skattemyndighederne være og blive oplevet som unødigt besværligt, da de fleste ikke er i nærheden af at ramme loftet.¹⁰

515

Et andet alternativ er at tillade efterfølgende korrektioner af pensionsindbetalingerne. For så vidt angår for høje ratepensionsindbetalinger, kan der tilvejebringes en regel, hvorefter det overskydende, ikke fradragsberettigede beløb enten kan udbetales uden skatte- eller afgiftsmæssige konsekvenser eller indskydes på en livrente eller kapitalpension med fradragsmæssig virkning for det år, hvor der er foretaget indskud på ratepensionen. Indskud på kapitalpension vil forudsætte, at den pågældende ikke allerede har indbetalt det maksimale beløb på kapitalpension i det givne indkomstår, ligesom der ikke vil opnås fradrag i topskatten ved indskuddet. Løsningen er administrativt set relativt tung.

520

525

Et tredje alternativ er at fremføre det overskydende fradrag til næste indkomstår (uden rentegodtgørelse). Rent teknisk vil en overskydende indbetaling medføre en nedsættelse af fradraget for de individuelle pensionsindbetalinger (fradraget for individuelle pensionsindskud nedsættes så loftet er overholdt, og det overskydende beløb fremføres til fradrag det efterfølgende indkomstår). Hvis korrektionen ikke kan ske gennem fradraget for individuelle pensionsindbetalinger vil den overskydende andel af de arbejdsgiveradministrerede indbetalinger blive tillagt indkomstgrundlaget uanset den gældende bortseelsesret, hvilket allerede gælder i dag, vedrørende indskud på kapitalpensionsordninger, da disse ikke kan fradrages i topskattebetalingen.

530

535

540

Håndhævelsen af et loft over ratepensioner forudsætter i alle tilfælde, at pensionsinstitutterne (herunder pengeinstitutter) indberetter alle indbetalinger til skatte-

⁹ En fristudskydelse vil således kunne skabe problemer med hensyn til selskabernes risikodækning og i relation til de forpligtelser, som selskaberne må påtage sig i forhold til Finanstilsynet.

¹⁰ I dag gælder der en fristudskydelse for anvendelsen af den særlige ophørspension for tidligere selvstændigt erhvervsdrivende, hvilket undertiden giver anledning til praktiske problemer for både pensionsinstitutter og skattemyndighederne. Den relativt beskedne anvendelse af ophørspension (ca. 2000 ordninger oprettet i 2007) indebærer, at det er muligt at håndtere problemerne. En udskydelse af fristen for indbetalinger på ratepensioner generelt vil imidlertid vil betydeligt omfang forstørre problemerne, henset til ratepensionernes udbredelse.

myndigheder, herunder indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede ordninger og arbejdsgiveradministrerede indbetalinger til individuelle ordninger.

545

Med hensyn til for lave ratepensionsindbetalinger kan der tilvejebringes en regel, hvorefter der efterfølgende kan "fyldes op" på ratepensionen. Løsningen kan blive en glidebane, idet der vil kunne argumenteres for, at det også i andre situationer skattemæssigt bør kunne "repareres" på årsindkomster, som fx i forbindelse med årsopgørelsen måtte komme som en overraskelse for skatteyderen. Endvidere er en mulighed for at "fylde op" på ratepensionen ensbetydende med, at fristen for indbetaling bliver udskudt, jf. ovenfor.

550

Hensynet over for personer, som på grund af undervurdering ikke får indskudt helt op til en højt loft kan være begrænset, hvilket kunne tale for, at problematikken omkring for lave indbetalinger ikke håndteres via en ny mulighed for at "fylde op".

555

Effekter af loft over indskud på ratepensioner

Nedenstående modeller bygger på en individuel loftberegning, der afhænger af indkomstniveauet, idet der dog altid kan indbetales op til 250.000 kr. (efter arbejdsmarkedsbidrag). Der præsenteres fire modelvarianter, hvor det individuelle loft beregnes som hhv. 10, 20, 30 og 50 pct. af indkomsten. Til sammenligning præsenteres effekterne af et absolut loft på 250.000 kr., der er uafhængigt af indkomstniveauet, som kan være hensigtsmæssigt, da denne modelvariant i mindre omfang komplicerer skattesystemet.

560

565

Et absolut loft på 250.000 kr. berører 21.100 personer, der har indbetalt ca. 7,2 mia. kr. over loftet. Såfremt der alternativt må indbetales op til 30 pct. af indkomsten (dog altid 250.000 kr.), berører loftet godt 18.000 personer, som har indbetalt 5,8 mia. kr. over loftet, jf. tabel 1.

570

Tabel 1. Loft over pensionsindbetalinger til ratepensioner, 2006

	Antal personer	Indbetalt på ratepensioner, mia. kr.		Gennemsnitlig indbetaling, kr.	
		I alt	Over loftet	Ratepension	Løbende i alt ^{*)}
250.000 kr.	21.100	12,5	7,2	592.000	626.000
<i>Kombineret med loft på:</i>					
- 10 pct. af indkomst	20.700	12,4	7,0	597.000	631.000
- 20 pct. af indkomst	19.800	12,0	6,5	606.000	637.000
- 30 pct. af indkomst	18.100	11,3	5,8	624.000	655.000
- 50 pct. af indkomst	13.700	9,4	4,5	691.000	716.000

Anm.: I alle modeller kan der altid indskydes 250.000 kr. på ratepensionsordningerne. Indkomstgrundlaget, der ligger til grund for beregningen af loftet, er personlig indkomst tillagt arbejdsmarkeds- og SP-bidrag og indbetalinger til private pensionsordninger.

575

Note: *) Livrenter, ratepensionsordninger, indeksordninger.

Kilde: Egne beregninger på 33,3 pct. stikprøve for 2006 (lovmodellen).

580 Beregningerne er her teknisk foretaget med udgangspunkt i et indkomstbegreb, der er opgjort efter pensionsindbetalinger til arbejdsgiveradministrerede ordninger. Det indebærer, at personer, der er omfattet af arbejdsgiveradministrerede ordninger, isoleret set får et lavere loft. Det valgte indkomstbegreb er forholdsvist veldefineret i indkomstskattesystemet. Endvidere er der taget udgangspunkt i indkomsten i 2006. Det kan diskuteres, hvorvidt indkomstgrundlaget det seneste år er 585 den relevante periodisering af indkomstgrundlaget, jf. ovenfor.

I alle fem modelvarianter har de berørte primært indbetalt til ratepensionsordninger, og kun i beskedent omfang til fx livrenter. Erfaringsmæssigt kan ændringer i 590 pensionsopsparingsreglerne have betydelige adfærdseffekter. Reduktionen af fradragsværdien for indskud på kapitalpensioner fra og med 1999 har medført, at indskuddene på private kapitalpensionskonti er faldet betydeligt. Et loft over ratepensioner kan fx medføre, at den overskydende pensionsopsparing enten søger over i fri opsparing eller i andre typer af pensionsopsparing, der ikke er omfattet af loftet (kapitalpensioner, livrenter mv.). Størrelsesorden af effekterne er vanskelige at kvantificere, bl.a. fordi den enkelte kan tænkes at fravælge livrenteordninger, da opsparingen i livrenteprodukter ved dødsfald ikke tilgår arvingerne, men i stedet går til andre i ordningen, der lever længere. 595

600 Et loft over ratepensioner kan indebære et merprovenu, fordi pensionsafkast er lempeligere beskattet end afkastet af husholdningernes øvrige finansielle opsparing, jf. materialenummer 19. Merprovenuet som følge af loftet er størst, hvis opsparingen omlægges til almindelig fri opsparing. Pensionsindbetalinger, der i stedet indbetales til livrenter eller kapitalpension, vil kun indebære et merprovenu, såfremt loftet forhindrer spekulation i beskatningen på udbetalingstidspunktet via 605 ratepensionsordninger, fx ved skatteplanlægning i forbindelse med udvandring.

Et absolut loft på 250.000 kr. indebærer et merprovenu fra afkastbeskatning på omkring $\frac{3}{4}$ mia. kr., hvis indskud over loftet flytter over i almindelig fri opsparing. Såfremt 50 pct. af indbetalingerne over loftet i stedet overflyttes til andre pensionsordninger (livrente eller kapitalpensionsordninger) eller bliver indbetalt i andre år (hvor indbetalingen ligger under loftet), vil merprovenuet skønsmæssigt udgøre 610 400 mio. kr., jf. tabel 2.

615 **Tabel 2. Provenuskøn via højere afkastbeskatning ved et loft over ratepensioner**

	Omlagt til andre typer af pensionsordninger eller indbetalt i andre år				
	0 pct.	25 pct.	50 pct.	75 pct.	100 pct.
Varig effekt	<i>mio. kr.</i>				
250.000 kr.	750	550	400	200	0
<i>Kombineret med loft på:</i>					
- 10 pct. af indkomst	750	550	350	200	0
- 20 pct. af indkomst	700	500	350	150	0
- 30 pct. af indkomst	600	450	300	150	0
- 50 pct. af indkomst	450	350	250	100	0

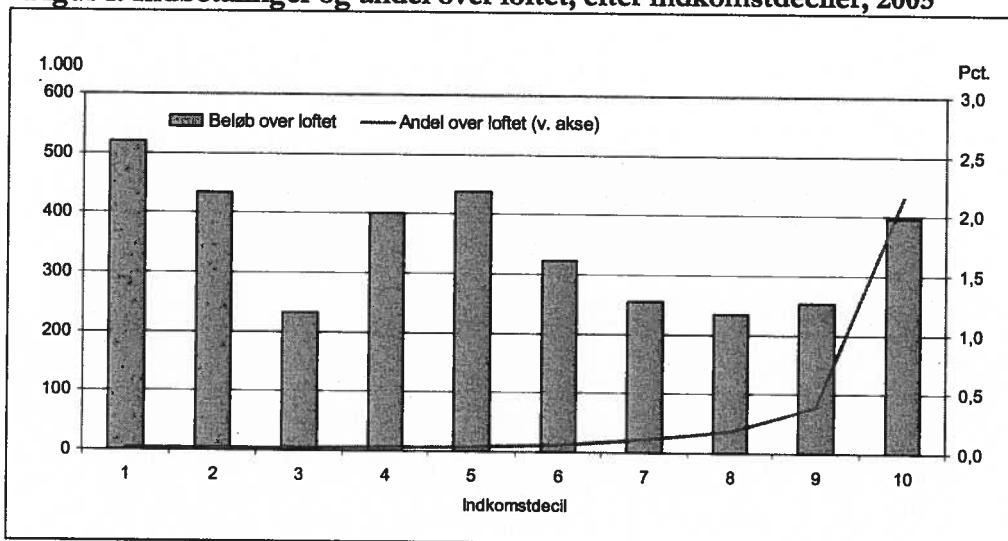
Anm.: Beregningerne er baseret på provenuskønnet i materialenummer 19, idet beregningen her baserer sig på pensionsindbetalingerne i et enkelt år (2006). Det tidligere provenuskøn er baseret på indbetalingerne til alle ordninger med løbende udbetalinger i tre år (2003-2005). Ved at betragte indbetalingerne over en årrække kan der korrigeres for muligheden for at flytte indbetalinger over loftet til andre år. I tabel 2 er muligheden for at overflytte indbetalinger til andre år sammentænkt med muligheden for at indbetale til andre typer af pensionsordninger. Den andel, der ikke omlægges til andre pensionsordninger, bliver i stedet sparet op i frie midler, aktier, obligationer mv.

625 Kilde: Eget foreløbigt skøn.

Langt hovedparten af indbetalingerne til ratepensioner, der overstiger et loft, bliver indbetalt af de højeste indkomstdeciler. I 10. indkomstdecil indbetaler knap 2,2 pct. over 250.000 kr. på en ratepension, mens det i 9. indkomstdecil er under ½ pct. Der er meget få i de lave indkomstdeciler, der indbetaler over 250.000 kr. på en ratepensionsordning, men nogen vil indbetale store beløb, jf. figur 1.

630

Figur 1. Indbetalinger og andel over loftet, efter indkomstdeciler, 2005



635

Anm.: Beløb over loftet er beregnet som gennemsnittet blandt dem, der indbetaler. Indkomstdecilerne er dannet på baggrund af ækvivaleret familieindkomst. Der er anvendt 2005 data, da der endnu ikke foreligger ækvivalerede familieindkomst for 2006-data.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellen.

Materialenummer 118
(Udkast)21. november 2008
Sekretariatet**Pensionsopsparing**

På pensionsområdet er der truffet beslutning om følgende initiativer med betydning for pensionsområdet til forslagsdelen:

5

1. Lavere skattebegunstigelse af pensionsopsparingen via lavere skatteværdi af negativ kapitalindkomst og lavere skat på positiv kapital- og aktieindkomst
2. Reduceret fradragsværdi af indbetalinger på kapitalpensionsordninger som følge af lavere marginalskat
- 10 3. Afgiftssatsen ved sumudbetalinger til efterladte hæves fra 40 til 50 pct.
4. Loft over indbetalinger til ratepensionsordninger, hvor loftet udformes som et fastkronebeløb
5. Særskat på høje pensionsudbetalinger med henblik på at neutralisere indbyggede fordele ved lavere marginalskat for den eksisterende pensionsopsparing
- 15 6. Krav til aldersgrænser for udbetaling af kapitalpensionsordninger og ratepensioner gøres mere fleksible

Med hensyn til punkt 4, 5 og 6 udestår stillingstagen til de konkrete modeller, jf. beslutningsnotaterne (bilag 1, 2 og 3).

20

Der er endvidere (jf. materialenummer 107) vedlagt beslutningsnotater vedrørende nedenstående, jf. bilag 4 og 5.

7. Friholdelsesbrøk (jf. beslutning anført i materialenummer 107)
- 25 8. Gamle § 50 ordninger (jf. beslutning anført i materialenummer 107)

Bilag 1 (Udkast)

21. november 2008
Sekretariatet

Beslutningsnotat: Loft over indbetalinger til ratepensioner

Kommissionen har på mødet d. 4. november 2008 besluttet, at et loft på et fast kronebeløb over indbetalinger til ratepensioner skal indgå i forslagsdelen.

I forhold til en konkret model udestår beslutninger om følgende områder:

- Størrelsen af loftet
- Overgangsordninger vedrørende indgåede aftaler
- Særlige forhold vedrørende selvstændige

Med henblik på beslutningstagen behandles de tre områder nedenfor.

Størrelsen af loftet

Kommissionen har besluttet, at loftet sættes forholdsvist højt. Nedenfor vises effekterne ved forskellige niveauer.

Et absolut loft på 250.000 kr. (efter AM-bidrag) berører cirka 21.100 personer og indebærer et merprovenu fra afkastbeskatningen på ca. $\frac{3}{4}$ mia. kr., såfremt alle indbetalinger over loftet bliver overført til fri finansiel opsparing. Hvis fx 50 pct. af indbetalingerne over loftet overflyttes til andre pensionsordninger (livrente eller kapitalpensionsordninger) eller bliver indbetalt i andre år (hvor indbetalingen til ratepensioner ligger under loftet), udgør merprovenuet ca. 400 mio. kr., jf. tabel 1.

Tabel 1. Provenuskøn via højere afkastbeskatning ved et loft over ratepensioner

	Omlagt til andre typer af pensionsordninger eller indbetalt i andre år					Antal berørte
	0 pct.	25 pct.	50 pct.	75 pct.	100 pct.	
	<i>Varig effekt, mio. kr.</i>					
250.000 kr.	750	550	400	200	0	21.100
300.000 kr.	650	500	350	150	0	15.800
400.000 kr.	550	400	250	150	0	10.100
500.000 kr.	450	350	200	100	0	7.100

Anm.: Foreløbigt provenuskøn. Loftet er angivet efter AM-bidrag. Ved at betragte indbetalingerne over en årrække kan der korrigeres for muligheden for at flytte indbetalinger over loftet til andre år. I tabel 2 er muligheden for at overflytte indbetalinger til andre år sammentænkt med muligheden for at indbetale til andre typer af pensionsordninger. Den andel, der ikke omlægges til andre pensionsordninger, bliver i stedet sparet op i frie midler, aktier, obligationer mv. Provenuberegningerne tager ikke højde for selvstændiges særregler og eventuelle overgangsordninger mv. i forbindelse.

Se endvidere materialenummer 99.

Kilde: Egne beregninger.

Overgangsordninger vedrørende indgåede aftaler

I det omfang allerede indgåede aftaler skal friholdes fra en stramning vil det reducere merprovenuet og den varige virkning.

65

Hvis pensionsopspareren i en arbejdsgiveradministrerede eller privattegnede ratepensionsaftaler over for instituttet har bundet sig til at indskyde et beløb, der overstiger loftet, kan forslaget føre til krav om undtagelse.¹ Det er uvist hvor mange, der er bundet af sådanne aftaler. Det er dog altid skattemæssigt muligt at konvertere disse indbetalinger til indbetalinger til en livrente og fortsætte indbetalingsforløbet, som hidtil, og kommissionen kan vælge at henvise hertil. Fradragsretten for privattegnede ordninger er undergivet den begrænsning, at fradraget skal fordeles over 10 år, hvis de aftalte indbetalingsperioder er mindre end 10 år. I det omfang indbetalingerne flytter over i livrenter, vil merprovenuet også begrænses.

75

Særlige forhold vedrørende selvstændige

Produkterne på pensionsområdet forpligter til faste indbetalinger over en årrække, hvilket kan være problematisk for selvstændigt erhvervsdrivende, der kan være likviditetsbegrænsede i perioder. Selvstændige kan uanset de gældende fradragsfordelingsregler for pensionsindskud årligt foretage fradrag svarende til 30 pct. af overskud fra selvstændig erhvervsvirksomhed.

80

Der skal træffes beslutning om selvstændiges mulighed for at foretage indskud på 30 pct. af overskud af egen virksomhed umiddelbart skal være omfattet af loftet over ratepensioner, eller om der skal indføres en overgangsordning givet. ”30 pct.” reglen blev indført i 2004, hvor selvstændige - der i sagens natur ikke har adgang til fleksibiliteten i forbindelse med arbejdsgiveradministrerede indbetalinger til private pensionsordninger - hidtil (udover opfyldningsfradraget) kun havde adgang til ratepensionsindbetalinger med fuldt fradrag i indbetalingsåret, hvis indbetalingerne var baseret på 10-årige aftaler med pensionsinstitutter.

85

90

Det kan besluttes, at et loft for selvstændige erhvervsdrivende først træder i kræft fx i 2015. I den forbindelse skal det i følge lovgivningen præciseres, at de maksimale indbetalinger af overskuddet af egen virksomhed nedsættes med beløb, der eventuelt er indbetalt af skatteyderens øvrige indkomster (relevant for selvstændige, der også oppebærer fx lønindkomst).

95

Da formålet med 30 pct. reglen udelukkende er at tilgodese selvstændigt erhvervsdrivende med svingende indkomster, er der ikke grund til at friholde selvstændige fra loftet permanent.

100

¹ Gældende lovgivning giver også personer, der har afstået selvstændig virksomhed, mulighed for at oprette særlige pensionsordninger med løbende udbetalinger eller ratepension (med fradragsret).¹ Der er en grænse for, hvor stort beløb, der kan indbetales på denne måde (ca. 2,25 mio. kr. i 2005). Der kan evt. foretages fradrag over flere år. Personen skal være fyldt 55 år og have drevet virksomhed i en længere årrække.

105 Ud fra formålet med ophørspensionsordningen for selvstændigt erhvervsdrivende skal loftet ikke gælde for denne ordning. For disse selvstændigt erhvervsdrivende gælder et absolut loft. Indbetalingen vil i mange tilfælde ske i kun et enkelt år, og skal foretages inden for 10 år, medens indbetalingsperioden for andre kan strække sig over op til 40-45 år.

Bilag 2
(Udkast)21. november 2008
Sekretariatet**Beslutningsnotat: Særskat på høje pensionsudbetalinger**

110 Kommissionen har på mødet d. 7. oktober besluttet, at målsætninger om at neutralisere et skattereformforslags indbyggede fordele for den eksisterende pensionsopsparing skal søges imødegået ved anvendelse af en særskilt beskatning af pensionsudbetalinger (såfremt skatteyderens samlede skattegrundlag overstiger en fastsat bundgrænse), hvilket svarer til model D i materialenummer 81.

115 Der udestår stillingstagen til:

1. Indkomstgrundlaget og niveauet for særskatten
2. I hvilket omfang særskatten skal være permanent

120 Fastlæggelsen af særskatten må ikke fjerne skattefordelen ved ny pensionsopsparing. Det vurderes med betydelig usikkerhed, at en permanent særskat på omtrent 3-5 pct. vil være neutral på længere sigt, således at skattefordelen af pensionsopsparing er nul.

125 Det kan på den baggrund overvejes at forslå en særskat på 9 pct., der nedtrappes over en 20-årig periode til fx 4 pct., hvilket vil bidrage til at afbalancere skattereformen fordelingsmæssigt.

130 Nedenfor vises effekten af forskellige niveauer for særskatten og aftrapningsperioder.

Indkomstgrundlaget og niveauet for særskatten

135 Kommissionen er tidligere blevet præsenteret for en model, der beskatter pensionsudbetalingerne særskilt, givet at den samlede skattepligtige indkomst (inkl. pensionsudbetalinger) overstiger topskattegrænsen i reformeksemplet.

140 Særskatten beskatter alene pensionsudbetalinger, der ligger over grænsen, men indebærer samtidigt en implicit beskatning af arbejdsindkomst, som indgår i den skattepligtige indkomst.

145 Pensionister, hvor indkomsten ligger væsentlig under topskattegrænsen, eller hvor alle pensionsudbetalingerne er omfattet af særskatten (pensionister med høj arbejdsmarkedsindkomst), vil ikke opleve større marginalsatter på arbejdsindkomst som følge af særskatten.

For pensionister, hvor indkomsten ligger umiddelbart under topskattegrænsen, eller hvor dele af pensionsudbetalingerne er omfattet af særskatten, vil den sam-

150 mensatte marginalskat på arbejdsindkomst blive forøget, hvilket kan reducere arbejdsudbuddet blandt pensionister.

155 Særskattens bidrag til ændringer i incitamentsstrukturen skal ses i sammenhæng med, at indkomstskattelettelserne i reformskitsen isoleret set indebærer lavere marginalskatte for topskatteydere. Således vil incitamentet til at arbejde for pensionister ikke blive svækket i forhold til nugældende regler. Særskatten neutraliserer blot indbyggede fordele for den eksisterende pensionsopsparring ved at annullere satsreduktioner for pensionister med høje pensionsudbetalinger (i en overgangsperiode).

160 Det er principielt muligt at friholde arbejdsindkomster og/eller socialpension fra særskattens beregningsgrundlag, hvilket imidlertid vil reducere provenuet og mindske særskattens bidrag til at afbalancere den samlede reformskitse. Denne model betyder imidlertid omvendt at negative arbejdsudbudseffekter bliver mindre. Der udestår en vurdering af provenuvirkningerne.

165 En særskat på 9 pct. svarer til den samlede satsnedsættelse for indkomster over den nye topskattegrænse i reformeksemplet. Hvis særskatten fastsættes til 9 pct. af pensionsudbetalinger, hvor den samlede indkomst overstiger topskattegrænsen, indebærer forslaget et samlet provenu på cirka 360 mio. kr., jf. tabel 1.

170

Tabel 1. Provenuskøn som følge af særskat

	Sæts for særskatten	
	6 pct.	9 pct.
Nye topskattegrænse	239	358

Kilde: Materialenummer 81.

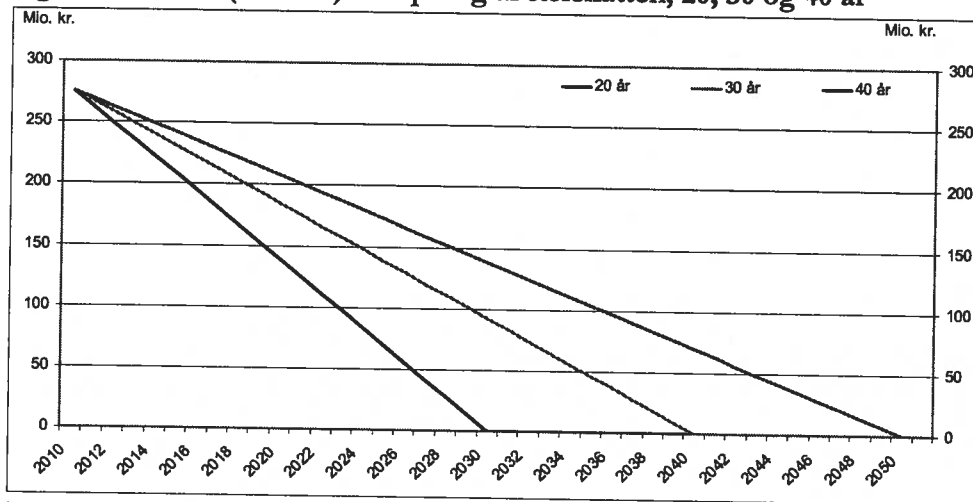
175 *Aftrapning af særskatten*

Intentioner om at friholde fremtidige pensionsindbetalinger kan enten udmøntes gennem en aftrapning af særskatten over en længere årrække eller alternativt ved en administrativt mere kompliceret friholdelsesordning, der håndterer pensionsindbetalinger foretages hhv. før og efter skattereformen.

180

185 En aftrapning af særskatten bør ske gradvist, så der ikke opstår uforholdsmæssig stor forskel på beskatning af pensionsudbetalinger, der er udbetalt indenfor en kort periode. Figur 1 viser provenueffekterne ved at aftrappe særskatten over hhv. 20, 30 og 40 år. Det er forudsat, at satsen nedsættes lineært årligt, mens bundfradraget følger topskattegrænsen over tid.

Figur 1. Gradvis (år-til-år) aftrapning af særskatten, 20, 30 og 40 år



Anm.: Særskatten bliver nedsat med hhv. 0,45 pct. point, 0,3 pct. point og 0,225 pct. point årligt. Der er taget udgangspunkt i pensionsudbetalingerne i 2005.

190

De indeholdte tiltag i reformskitsen – herunder særligt nedsættelsen af skattesatser på kapital- og aktieindkomst og den permanente særskat på pensionsudbetalinger – medfører, at skattebegunstigelsen af pensionsopsparing nedbringes markant, og i væsentligt flere tilfælde vil være negativ fremover (skattesanktion). Det vurderes, at en særskat på 3-5 pct. vil være neutral på længere sigt, således at skattefordelen af pensionsopsparing er nul, jf. de to typeeksempler i tabel 2.

195

Tabel 2

Beregnet neutral særskat på pensionsudbetalinger for en topskatteyder

Pct.	Alternativ: obligationskøb ¹⁾			Alternativ: aktiekøb ²⁾		
	Gennemsnitlig opsparingsperiode			Gennemsnitlig opsparingsperiode		
	10 år	20 år	30 år	10 år	20 år	30 år
Neutral særskat på pensionsudbetalinger						
- ved nominel rente på 3½ pct. ¹⁾	0,9	1,6	2,4	2,2	4,0	5,7
- ved nominel rente på 5½ pct.	1,3	2,4	3,3	3,2	5,7	7,8
- ved nominel rente på 7½ pct.	1,6	3,0	4,2	4,0	7,1	9,6

Anm.: Tabellen viser størrelsen af den særskat på pensionsudbetalinger, der indebærer, at skattefordelen ved pensionsopsparing i ordninger med løbende udbetalinger er nul. Beregningerne vedrører udelukkende skattnutralitet og indeholder ikke virkninger af risikopræmie på aktier, varighedsafhængigt obligationsafkast mv. Beregningsmetoden svarer til det indeholdte i Materialenummer 100. Beregningerne er foretaget for forskellige nominelle afkast og for varierende gennemsnitlig opsparingsperioder, som angiver den gennemsnitlige tidsmæssige afstand fra pensionsindbetalinger til -udbetalinger. I begge typeeksempler udgør pensionsafkastbeskatningen 15 pct. Den effektive marginale fradragssats for pensionsindbetalinger er 50,7 pct. For pensionsudbetalinger er den effektive marginale skattesats 50,7 pct. tillagt særskatten på pensionsudbetalinger.

1) Topskatteyder ved pensionsindbetaling og -udbetaling og med udelukkende negativ kapitalindkomst. Den effektive skattesats på afkast af ikke-pensionsmæssige finansielle fordringer udgør 20 pct. (afrundet), svarende til 80 pct. af den formelle skatteværdi af negativ kapitalindkomst på 25½ pct., hvor kursgevinster på ca. 20 pct. af afkastet ikke beskattes.

2) Topskatteyder ved pensionsindbetaling og -udbetaling og med udelukkende aktieindkomst. Den effektive skattesats på afkast af ikke-pensionsmæssige finansielle fordringer udgør 28 pct. (afrundet). Det svarer til, at halvdelen af aktieindkomsten kommer til beskatning på nederste progressionstrin ved en formel sats på 25 pct., mens den anden halvdel beskattes på øverste progressionstrin ved en formel sats på 40 pct. Den effektive skattesats på aktieindkomst antages at udgøre 85 pct. af de formelle skattesatser som følge af realisationsbeskatning af opjente kapitalgevinster på aktier.

Kilde: Egne beregninger.

200 I typeeksempel 1 med en person, der er topskatteyder på tidspunktet for pensionsindbetalinger og -udbetalinger og udelukkende har negativ kapitalindkomst, beregnes den neutrale særskat til 2,4 pct., når det nominelle afkast af finansielle fordringer er $5\frac{3}{4}$ pct. pr. år, og den gennemsnitlige tidsmæssige afstand fra pensionsindbetalinger til -udbetalinger er 20 år.

205 Betragtes i stedet en topskatteyder på ind- og udbetalingstidspunktet, som udelukkende har aktieindkomst (se typeeksempel 2), øges den beregnede neutrale særskat på pensionsudbetalinger til 5,7 pct. ved samme forrentningsgrad og gennemsnitlige opsparingsperiode. Det skyldes, at skattebegunstigelsen ved pensionsopsparing er større, når alternativet er investeringer i aktier frem for obligationer, idet afkastbeskatningen alt andet lige er større for aktier end obligationer (ved negativ nettokapitalindkomst).

210 Den neutrale særskat på pensionsudbetalinger er generelt stigende i opsparingsperiodens længde og forrentningen af formuen. Jo længere opsparingsperioden og/eller forrentningsgraden er, desto større vil den del af skattebegunstigelsen, der vedrører forskellen mellem beskatningen af pensionsafkast og afkast af alternative placeringer, være. Dermed øges størrelsen af den særskat på pensionsudbetalinger, der netop sikrer en samlet skattebegunstigelse på nul.

220 De to typeeksempler udspænder for en given forrentningsgrad og opsparingsperiode et interval for den neutrale, permanente særskat på pensionsudbetalinger.

Bilag 3
(Udkast)21. november 2008
Sekretariatet**Beslutningsnotat: Aldersgrænser for hævnings af kapital- og rate-**
pensioner

225

Kommissionen har besluttet, at aldersgrænserne for udbetaling af kapitalpensionsordninger og ratepensioner skal gøres mere fleksible. Der udestår en konkret stillingtagen til hvordan forslaget skal udmøntes. Der skal træffes beslutning om, hvor meget den eksisterende minimumsperiode på 15 år for ratepensioner og 10 år for kapitalpensionsordninger skal forslås forøget for at sikre større fleksibilitet i pensionsystemet.

230

Med velfærdsaftalen (2006) blev det aftalt, at aldersgrænsen (på det tidspunkt 60 år) for udbetaling af skattebegünstigede pensionsordninger hæves parallelt med efterlønsalderen for nytegnede pensionsordninger.

235

Samtidigt blev det besluttet, at aldersgrænserne for, hvornår de nævnte pensioner senest skal være udbetalt, hæves, så den samlede udbetalingsperiode for pensionsordninger ikke ændres som følge af forhøjelsen af de nedre grænser. Dette element var ikke direkte en del af Velfærdsaftalen. Det betyder, at aldersgrænsen for hævnings af kapitalpensioner hæves fra 70 til 72 år, mens aldersgrænsen for udbetalinger af ratepensioner hæves fra 85 til 87, og at aldersgrænserne efterfølgende kan blive hævet yderligere i takt med, at folketinget i medfør af velfærdsaftalen kan vedtage at hæve aldersgrænser for efterløn og folkepension i takt med stigninger i restlevetiden for 60-årige.

240

245

Forøgelse af aldersgrænser for hævnings/udbetaling af kapital- og ratepensioner – udover det indeholdte i velfærdsaftalen – påvirker de offentlige finanser. En længere opsparingsperiode i pensionsordninger vil på grund af den relative lave pensionsafkastskat medføre en umiddelbar belastning af de offentlige finanser. Såfremt forøgelsen af aldersgrænserne for hævnings af pensionsordninger medfører en forbrugsudskydelse vil den øgede private nettoopsparing medføre positive afledte bidrag til en styrkelse af de offentlige finanser.

250

Ratepension- og kapitalpensionsordninger kan konverteres til livrenter, hvormed den enkelte kan sikre sig en livsvarig dækning, hvorfor dette hensyn ikke taler for, at grænserne afskaffes eller sættes meget højere end de nugældende regler.

255

Alternativt kan hensyn til at tilgodese en attraktiv pensionsopsparingsform for lavtlønnede tale for, at aldersgrænser for hævnings af pensionsordninger begrænses til aldersgrænser for hævnings af kapitalpensioner. – fx ved at hæve aldersgrænsen for hævnings af kapitalpensioner med 5 år.

260

Bilag 4
(Udkast)21. november 2008
Sekretariatet**Indførelse af skattepligt for afkast fra pensionsopsparinger fra før 1983 mv.**

Afkastet fra visse former for pensionsopsparing er fritaget for pensionsafkastskat. Det drejer sig hovedsagligt om pensionsindbetalinger indbetalt før 1983. En afskaffelse af denne skattefritagelse vurderes at indebære administrative forenklinger for pensionsinstitutterne og SKAT.

Pensionsopsparinger fra før 1983 (pensioner omfattet af overgangsfradraget samt hensættelser vedrørende livrenter uden ret til bonus tegnet før den 1. maj 1982) udgjorde ca. 83 mia. kr. i 2007. Såfremt der i 2011 indføres skattepligt for afkast fra de nævnte pensionsopsparinger skønnes det at indebære et umiddelbart merprovenu fra pensionsafkastskatten på ca. 580 mio. kr. i 2011 (2009-niveau). Det varige merprovenu fra pensionsafkastskatten skønnes at være ca. 110 mio. kr., idet de friholdte pensionsopsparinger gradvist udbetales.² Stramningen vil dog samtidigt reducere pensionsudbetalingerne og dermed indkomstskatten af udbetalingerne. Det samlede varige merprovenu fra personskatterne er således kun ca. 55 mio. kr., da den gennemsnitlige beskatning af pensionsudbetalinger er omkring 50 pct.

En ophævelse af skattefritagelsen kan dog gøre det sværere for pensionsinstitutterne at leve op til deres forpligtigelser vedr. den minimale forrentning af pensionsopsparingen. Pensionsordninger fra før 1983 og navnlig livrenter uden ret til bonus har typisk relativt høje rentegarantier. Såfremt indførelsen af skattepligt medfører at pensionsinstitutterne ikke kan leve op til forrentningsgarantierne vurderes der at være risiko for sagsanlæg mod staten. En nærmere juridisk vurdering af spørgsmålet udestår.

² Baseret på tal fra 2001-2007 antages pensionsopsparingerne fra før 1983 at reduceres med godt 7 pct. om året.

Bilag 5
(Udkast)21. november 2008
Sekretariatet**Beslutningsnotat: Pensionsbeskatningslovens § 50**

Pensionsbeskatningslovens § 50 gælder kun for ordninger oprettet *før* d. 18. februar 1992.

295

Afkast fra pensionsordninger m.v. omfattet af pensionsbeskatningslovens § 50 er skattefrit, når ordningen er oprettet i et udenlandsk pensionsinstitut. I 1992 valgte man at friholde det fremtidige afkast for beskatning. Det var dengang således til-
sigtet, at skattefordelene for de allerede oprettede ordninger skulle opretholdes.

300

Er pensionsordningen m.v. oprettet i et dansk pensionsinstitut, er pensionsinsti-
tuttet skattepligtigt af afkastet af pensionsordningen efter den gamle pensionsaf-
kastbeskatningslov, der har virkning for pensionsordninger i danske pensionsinsti-
tutter til og med indkomståret 2009.

305

Ved omlægningen af pensionsafkastskattepligten fra institut- til individniveau i
den nye pensionsafkastbeskatningslov blev skattepligten af pensionsordninger
omfattet af pensionsbeskatningslovens § 50 ved en fejl ikke videreført på individ-
niveau. I lovforslag L 41 (fremsat d. 30. oktober 2008) rettes der op på fejlen. Dis-
se ordninger vil efter forslaget fra og med 2010 være omfattet af pensionsafkast-
skattepligten.

310

Det er *teknisk* muligt at indføre skattepligt af afkastet af udenlandske § 50 pensi-
onsordninger for fuldt skattepligtige. Der er dog to væsentlige udfordringer ved at
pålægge afkastet skattepligt.

315

For det *første* skal afkastet i givet fald gøres skattepligtigt efter pensionsafkastbe-
skatningsloven, således at der opnås ligestilling med ordninger i danske pensions-
institutter. Den enkelte pensionsopsparer er næppe selv i stand til at kunne opgøre
afkastskatten. Det er heller ikke muligt at pålægge de udenlandske pensionsinsti-
tutter at opgøre og indbetale pensionsafkastskatten. Det skyldes, at ordningerne er
oprettet for mange år siden, og det er dermed ikke muligt at basere sig på en afta-
lemodel som tilfældet er i det nye pensionsbeskatningssystem for de udenlandske
ordninger med fradragsret for indbetalingerne.

325

Hvis afkastet af de udenlandske pensionsordninger i øvrigt i stedet skulle beskæt-
tes som kapitalindkomst, skal afkastet af de danske pensionsordninger også med-
regnes til kapitalindkomst, hvor afkastet i dag som nævnt beskattes efter pensi-
onsafkastbeskatningsloven.

330

For det *andet* skal den opgjorte skat af afkastet indbetales. Der er imidlertid næppe tilstrækkelige oplysninger om udenlandske § 50 ordninger, som fuldt skattepligtige har. Det bliver derfor ret vanskeligt at håndhæve skattepligten.

335 Det må dermed antages, at provenuet ved indførelse af beskatning ville blive ret begrænset.

340 Der må på denne baggrund nærmere overvejes, om der er afgørende grunde, der taler for at gøre afkastet af udenlandske ordninger skattepligtigt, og i givet fald må det nærmere overvejes, hvordan en model for beskatning af afkastet kan udformes.

Philip Groes

Fra: Simon Kjær Poulsen [skp@skat.dk]
Sendt: 7. september 2010 13:39
Til: Johan Suenson
Emne: VS: loft over pensionsindskud på 100 000 kr (2).doc
Vedhæftede filer: loft over pensionsindskud på 100 000 kr (2).doc

Simon Kjær Poulsen
Samfundsøkonomisk Analyse
Skatteministeriet
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK - 1402 København K

Tlf.: +45 33 92 44 17

Officielle mails bedes sendt til områdets mailadresse: poease@skm.dk

Fra: Thomas Larsen
Sendt: 28. august 2009 13:14
Til: Johanne Liv Bangsbo Petersen; Simon Kjær Poulsen; Birgitte Christensen
Emne: VS: loft over pensionsindskud på 100 000 kr (2).doc

Et par forslag fra Jakob Hald, der ser fornuftige nok ud. Lad os bare tage dem med til næste runde.

Mvh
Thomas

Kontorchef Thomas Larsen
Økonomisk Analysesekretariat
Skatteministeriets Departement
Nicolai Eigtveds Gade 28
DK - 1402 København K

Tlf: +45 33 92 44 93

Officielle mails bedes sendt til områdets mailadresse:
poease@skm.dk

Fra: Jakob Hald [mailto:jah@fm.dk]
Sendt: 28. august 2009 08:35
Til: Niels Kleis Frederiksen; Otto Brøns-Petersen; Thomas Larsen
Emne: loft over pensionsindskud på 100 000 kr (2).doc

Hej Otto og Thomas,
På den igen.

Sidder og læser jeres fine notater, og sender lidt bemærkninger/forslag over når muligheden er det - til inspiration.
Papirene vil jo med
Her den første.

vh jak



S – SF forslag om 100.000 kr. loft for alle pensionsindskud med løbende udbetalinger

Fint. Kunne vi gøre mere ud af at forklare at

- 1) Skattespejulation i livsvarige ydelser er mindre/begrænset, pga. forsikringsselementet (ift. ratepensioner) – Derfor foresløg Skattekomm. netop ikke dette.
- 2) Tilskyndelsen til at placere i pensionsopsparing er reduceret med skattereformen

Formateret: Punktstilling

Forslag:

Socialdemokratiet og SF har foreslået et loft over alle pensionsindbetalinger på 100.000 kr. (dvs. både ratepensioner og livrenter). Det svarer til det, De Radikale i januar 2009 har spillet ud med. Der nævnes i "Fair Forandring", at forslaget vil indbringe et merprovenu på 2,1 mia. kr. Udover at provenuet er sat ganske højt, har et sådan generelt loft til en række uheldige virkninger, jf. næste side.

Bemærkninger:

Beregningsforudsætningerne bag S og SF's provenuskøn er endnu ukendte, ligesom det ikke er sikkert, om de har taget højde for det allerede vedtagne loft på ratepensioner mv. fra 2010, som vurderes at bidrage med et varigt merprovenu på 900 mio. kr. Det kunne dog godt tyde på dette, da forskellen mellem RV og S-SFs udspil netop er på 900 mio. kr.

Provenu:

Skatteministeriets har i forbindelse med RVs skatteudspil beregnet, at medtagelse af alle pensionsordninger efter 2009-regler (dvs. uden Forårspakke 2.0) i loftet med stor usikkerhed vil bidrage med et merprovenu på 1,5 mia. kr. i varig virkning uden inkludering af nævneværdige adfærdseffekter.

Tilpasses skønnet de vedtagne ændringer fra Forårspakke 2.0 og dermed også ratepensionsloftet, vurderes loftet at bevirke et merprovenu fra den højere afkastbeskatning på ca. 0,6 mia. kr.

Tabel 1. Provenuer ved 100.000 kr. loft over alle pensioner

Mia. kr.	S og SF	SKMs skøn	
		Umiddelbar virkning	Inkl. adfærd og tilbageløb
Varigt provenu	2,1	0,6	0,5

* I "Fair Forandring" nævnes et merprovenu på 2,1 mia., som formodes at være uden de 0,9 mia. kr. fra Regeringens loft på ratepensioner. Det fremgår endnu ikke af S-SFs udspil de forudsætninger, der har ligget til grund for beregningerne.

Det er dermed hele ca. 1,5 mia. kr. mio. kr. lavere end S-SFs bud, og endda uden at nævneværdige adfærdseffekter er indregnet.

Loftet over alle pensionsindskud vil fortrænge hovedparten af opsparingen i livrenter over 100.000 kr. over i beskattet indkomst, hvilket vil medvirke til et umiddelbart merprovenu. Merprovenuet modsvares dog af manglende beskatning senere, og bidrager således ikke til øget holdbarhed. En stor del af denne umiddelbare merindkomst vil formodentlig blive placeret i fri, afkastbeskattet opsparing, hvilket vil bidrage til et varigt merprovenu som følge af generelt højere afkastskattesatser i fri opsparing i forhold til PAL-satsen på 15 pct.

Da den effektive kapitalbeskatning i forøges, vil det dog formentlig føre til en samlet mindre opsparing, øgede placeringer i eksempelvis boliger, skatteplanlægning og -unddragelse. Adfærden vil tilmed blive forstærket, når der foreslås øgede skatter på fri opsparing (jf. bundfradraget for kapitalindkomst på 40.000 kr. i topskatten fjernes og aktieomsætningskatten).

Øget skatteplanlægning, unddragelse mv. vil dog via tilbageløb fra afgifter mv. mindske det ovenstående negative bidrag til udhulingen af skattebasen..

En udvidelse af ratepensionsloftet på 100.000 kr. til også at omfatte livrenter mv. vurderes således kun at bidrage med et varigt merprovenu i størrelsesordenen op til 0,5 mia. kr. årligt inkl. ovennævnte adfærdseffekter.

Argumenter for at loftet over indskud på alle løbende pensionsordninger ikke er en god ide

1. Når den enkelte sparer op til sin egen alderdom, letter det presset på de offentlige kasser, og det er en stor fordel også for det offentlige, at så mange som muligt sparer op på livsvarige livrenter, da de ordninger netop varer resten af livet. Ved at mindske tilskyndelsen til livsvarige livrenter er der flere pensionister, som fremadrettet vil blive berettiget til offentlige tilskud. Denne fremadrettede virkning på de offentlige finanser – hvoraf omfanget er ukendt men ikke ubetydeligt – er almindeligvis ikke medregnet i provenuskøn, hvorfor merprovenuet ved loftet overvurderes.
2. Der skal være en stor grad af fleksibilitet med hensyn til indbetalinger på skattebegünstigede pensionsordninger. Flexibiliteten betyder, at indbetalinger på pensionsordninger kan ske på forskellige tidspunkter i livet. En del skatteydere med høje og svingende indkomster vil ikke kunne spare tilstrækkeligt op, hvis der indføres et generelt loft for indskud. Det gælder specielt selvstændige, som ofte har svingende lønindkomst, og personer, som har haft afbrudt karriereforløbet – eksempelvis pga. ledighed, barsel, hjemmegående eller perioder med deltidsarbejde.

3. Loftet over alle pensionsbetalinger vil øge den effektive kapitalbeskatning og dermed skabe yderligere forvridninger i indkomstbeskatningssystemet. Det vil føre til mindre samlet opsparing, øgede placeringer i boliger, skatteplanlægning og -unddragelse. Den relativt lave pensionsafkastbeskatning fungerer således som en "lynafløder" for andre skattearrangementer.
4. Muligheden for skattespekulation er begrænset efter opsigelsen af dobbeltbeskatningsoverenskomsterne med Spanien og Frankrig, hvorfra der tidligere kunne hæves fra pensionskonti uden skat (det er dog stadig muligt at lade sig pensionere i lande med lavere skat end i Danmark, men aftaler med andre stater er allerede indgået og indgås løbende med fremadrettet virkning mht. pensionsudbetalinger).
5. Endeligt er der udfordringerne vedr. tjenestemændene og direktørerne med de uafdækkede ordninger. Der er ingen umiddelbar oplagt løsning på at få dem med i en ordning med loft.

Philip Groes

Fra: Lene Henningsen [Lene.Henningsen@skat.dk]
Sendt: 7. september 2010 09:07
Til: Niels Kleis Frederiksen
Cc: Per Bach Jørgensen; Otto Brøns-Petersen; Thomas Larsen; Anders Fuglsig Larsen
Emne: talepunkter vedr nyt udspil fra S og SF
Vedhæftede filer: talepunkter vedr nyt udspil fra S og SF.DOC

Hej Kleis

Sendes efter aftale med Otto.

En ting man kan indvende, som ikke fremgår af talepunkterne her, er, at S/SF's udspil er et brud med den tidligere grønne linje.

mvh

Lene



S og SF udspil til omlægning af bilafgifter

Talepunkter, S og SF forslag

Vedrørende Punkt. 1. til 3. i forslaget (omlægning af tillæg og fradrag, udskydelse af kørselsafgift samt forlængelse af elbilsfritagelse)

- Nu er det selvfølgelig et udkast til S og SFs udspil, som jeg har set, så jeg må selvfølgelig tage et forbehold for, hvis der skulle være noget i det endelige udspil, der er anderledes eller hvis der er yderligere detaljer med.
- Det er også regeringens politik at bilafgifter skal omlægges i en mere grøn retning, og flere initiativer er sat i værk på området.
- For eksempel har regeringen allerede besluttet at forlænge afgiftsfritagelsen for elbiler, og vi har øget CO₂-incitamentet for varebiler ved at overføre dem fra vægtafgift til ejerafgift i forårspakke 2.0.
- Regeringen startede ligeledes med at undersøge mulighederne for en omlægning til kørselsafgifter. Som vi udmeldte ved serviceeftersyn af Forårspakke 2.0, så er vores planer og ambitionsniveau for personbilerne uændret, og vi kører videre med disse planer, når en passende efterprøvet teknologi er klar.
- Det er rart at se, at oppositionen nu også støtter regeringens politik på området ved at foreslå en udskydelse af kørselsafgift for personbiler samt forlængelse af afgiftsfritagelsen for elbiler.
- Det er ærgerligt, at S-SF stadig ønsker at indføre en betalingsring i København. Etablerings- og driftsomkostningerne vil være meget høje og til dels spildte, når der senere skal indføres en klog, kilometerbaseret afgift baseret på GPS-teknologi.
- Hvis det kan gøres rigtigt, så er jeg enig i, at det kan være en god ide, hvis registreringsafgiften giver en øget tilskyndelse til at der købes mere miljø- og klimavenlige biler. Jeg vil blot minde om, at der allerede er en meget stor tilskyndelse i registreringsafgiften til at vælge en klimavenlig bil med lav CO₂-udledning.

- Jeg ser gerne, at man kigger lidt bredere på, om registreringsafgiften kan indrettes mere fordelagtigt ud fra en miljø- og klimamæssig vinkel.

Vedr. effekter af S og SF forslag:

- Skatteministeriets beregninger viser, at S og SFs model vil generelt set vil reducere registreringsafgiften, da nye biler i gennemsnit har en brændstoffektivitet, der ligger over de grænser, der er fastlagt i registreringsafgiften.
- Det øgede antal biler vil også betyde, at CO₂-udledningen fra transporten vil være uændret, selvom tilskyndelsen til at vælge en brændstoføkonomisk bil øges. Nettoresultatet kan meget vel blive en lille forøgelse af personbilkens CO₂-udledning. Og de flere biler vil betyde mere trængsel og støj mv.

Vedr. billigere kollektiv trafik

- Regeringen og alle Folketingets partier, undtagen Enhedslisten, indgik 29. januar 2009 aftalen om En Grøn Transportpolitik. Med aftalen er der sat fokus på den kollektive trafik i en grad, der ikke er set tidligere. Ud af de i alt ca. 97 mia. kr. i infrastruktur fonden blev 60 pct. således besluttet anvendt til investeringer i den kollektive trafik. Disse store investeringer sikrer grundlaget for en varig styrkelse af den kollektive trafik.
- SF foreslår også billigere kollektiv trafik finansieret ved kørselsafgifter på lastbiler og en betalingsring om København. Provenuet fra de planlagte kørselsafgifter for lastbiler er disponeret. Regeringen kan ikke tilslutte sig, at billigere kollektiv trafik finansieres gennem en forøgelse af beskatningen på bilområdet.
- Regeringen mener, at fordelene og mulige CO₂ besparelser ved en skrotningspræmie er begrænsede set i forhold til omkostningerne herved. Erfaringerne fra 1994 – 1995 viser, at skrotpræmieringsordninger blot fremskynder skrotninger, der alligevel ville være sket inden for et meget kort tidsrum, og de biler, der bliver købt til erstatning for de skrottede, alligevel ville være blevet købt. Derfor får man meget lidt miljø for pengene.