

Beslutningsforslag nr. B 60. Fremsat den 4. februar 1992 af Ole Donner (FP), Kim Behnke (FP), Aage Brusgaard (FP), Kirsten Jacobsen (FP), Annette Just (FP) og Pia Kjærsgaard (FP)

Forslag til folketingsbeslutning om afskaffelse af realrenteafgiften

Folketinget pålægger regeringen i indeværende folketingsår at fremsætte lovforslag, der sikrer, at realrenteafgiften nedtrappes i 1993 og 1994 og helt afskaffes med virkning senest fra den 1. januar 1995.

Bemærkninger til forslaget

Baggrund

Alle Folketingets partier – med undtagelse af Fremskridtspartiet, der stemte imod – vedtog i juni 1983 loven om realrenteafgift (lov om en realrenteafgift af visse pensionskapitaler m.v., jf. lovbekendtgørelse nr. 541 af 10. juli 1991).

Realrenteafgiften er blot et enkelt, og måske det mest alvorlige, af de senere års talrige anslag mod pensionsopsparingerne. Det er under de borgerlige regeringer blevet vanskeligere end nogen sinde tidligere for danskerne at sikre deres alderdom igennem pensionsopsparing.

Lovgivningen på pensionsbeskatningsområdet byggede i årene før statsminister Schlüters regeringsperiode på et ønske om at tilskynde fremtidens pensionister mest muligt til selv at foretage pensionsopsparing i de aktive år.

Således kunne de beløb, man indbetalte til en pensionsordning, fradrages i den skattepligtige indkomst uanset beløbets størrelse. Denne fradragsret er gennem årene blevet begrænset på forskellig måde. De opsparede midler investeres af forsikringsselskaber, pensionskasser, pengeinstitutter m.fl. i bl.a. værdipapirer. Tidligere var de herved opnåede kursavancer skattefrie. I december 1985 vedtog et folketingsflertal regler, der skal modvirke, at der opstår kursgevinster.

De beløb, der opspares i pensionsordningerne, afkaster ifølge sagens natur renteindtægter, der tidligere var skattefrie. I en årrække førte dette til en stabil og fornuftig tilvækst i den kapital, der var opsparret i pensionsordningerne, idet renteindtægterne var relativt høje i forhold til inflationen.

Dette benyttedes som argumentation for, at et flertal i 1983 vedtog loven om realrenteafgift, som trådte i kraft fra 1984. Realrenteafgiften omfatter bl.a. livsforsikringsselskaber, pensionskasser og pensionsfonde samt ATP-fonden, Lønmodtagernes Dyrtidsfond og Den Sociale Pensionsfond. Desuden omfatter realrenteafgiften pensionsopsparrings-, selvpensionerings- og indekskonti i pengeinstitutter.

Ved en lovændring har der fra 1987 været lagt et loft over afgiften. Men afgiften indbringer fortsat et meget betydeligt provenu. Alene i 1991 skønnedes af-

giften at tilføre staten en indtægt på 16 mia. kr., svarende til knap 7 pct. af statens samlede indtægter i form af skatter og afgifter. I 1992 forventes provenuet at udgøre omkring 18 mia. kr. Ifølge beregninger fra Baltica Børs, offentliggjort i januar 1992, skønnes provenuet i de kommende år at udvise yderligere stigning til omkring 18,5 mia. kr. årligt i årene 1993-95.

Virningen for pensionssparere og forsikringsselskaber

Realrenteafgiften virker som en væsentlig udhuling af pensionsopsparingens værdi, der gør det betydelig mindre attraktivt for den enkelte borger at betrygge sin alderdom gennem opsparing i pensionsøjemed. Dette er i sig selv en overordentlig betænkelig skadevirkning, der yderligere forstærkes af den befolkningsmæssige udvikling, hvor gruppen af ældre borgere i de kommende år må forventes at ville udgøre en forholdsmæssigt stadig større del af befolkningen.

For forsikringsselskaberne, pensionskasser og de pengeinstitutter, der tilbyder pensionsopsparringsordninger, betyder realrenteafgiften vanskelige og uholdbare konkurrencebetingelser i forhold til udenlandske udbydere af pensionsordninger. Danske selskaber afskæres fra muligheden for at tilkæmpe sig markedsandele på det internationale forsikringsmarked og vil samtidig direkte eller indirekte komme til at mærke de ulige konkurrencebetingelser, i det omfang danske pensionsopparere nu eller i fremtiden måtte få mulighed for at vælge mellem at binde midler i enten en dansk eller en udenlandsk pensionsopsparing. Dette er et overordentlig uheldigt handicap for danske selskaber, set i lyset af de forretningsmæssige muligheder, der ellers er til stede for at fastholde nuværende og erobre nye markedsandele på det omfattende europæiske pensionsforsikringsmarked.

Den danske skattelovgivnings begrænsning i skattefradragsretten til alene at omfatte forsikringer, der er omfattet af dansk skattelovgivning og herunder af reglerne om realrenteafgift, vil derfor under alle omstændigheder vise sig skadelig, men naturligvis særlig i det omfang nuværende eller fremtidig EF-lovgivning eller afgørelser ved EF-Domstolen underkender

de hidtidige danske regelsæt. Ligeledes kan der, uanset de nedenfor omtalte domme ved EF-Domstolen, udvikle sig nye produkter på pensionsopsparingsområdet, der sikrer, at danske pensionssparere kan foretage opsparing hos realrentefri udbydere i udlandet. Selv om de nu foreliggende afgørelser fra EF-Domstolen ikke umiddelbart åbner mulighed for, at danske pensionssparere på kort sigt kan nytegne pensionsordninger i udenlandske selskaber eller overflytte eksisterende pensionsopsparing fra danske til udenlandske institutioner, er der ingen tvivl om, at der både her i landet og i udlandet vil blive arbejdet ihærdigt på at udnytte de forskelle i pensionsbeskatningen, som realrenteafgiften er udtryk for. Danske myndigheder kan næppe hindre en sådan udvikling, der vil blive yderligere accentueret, hvis regering og et folketingsflertal i en kortere eller længere periode fastholder en uafklaret lovgivning, der reelt diskriminerer de danske udbydere af pensionsordninger.

Sammenfattende må det fastslås, at opretholdelse af realrenteafgiften rummer klare skadevirkninger både for pensionsopsparere og for forsikringsverdenen, og det må være naturligt, at et flertal nu tager skridt til at fjerne afgiften inden for et kort og på forhånd klart defineret tidsrum. Det er decideret uansvarligt, hvis man, som skatteministerens og finansministerens, helt uargumenterende og krampagtigt holder fast ved realrenteafgiften, alene på grund af kortsigtede provenumæssige motiver, der reelt kun er udtryk for de to ministres ønske om at forbruge i dag af pengemidler, der ellers skulle opspares til morgendagen.

Forholdet til EF-lovgivning

Det har længe været kendt, at EF-Kommissionen anser realrenteafgiften som diskriminerende og stridende mod Romtraktaten.

Det er bl.a. EF-Kommissionens opfattelse, at uanset at beskatningsretten tilkommer en forsikringstagers opholdsland, må det ikke medføre skatteberegningsskemaer m.v., der er komplicerede og administrativt besværlige for udenlandske selskaber. Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at beskatningsreglerne ikke må modvirke Romtraktatens bestemmelser om frie kapitalbevægelser og fjernelse af valutarestriktioner.

Det er på denne baggrund, at der for nylig af EF-Domstolen er afsagt domme i to traktatbrudssager, der var anlagt af EF-Kommissionen mod Belgien. Dommene fastslår da også, at de belgiske regler er i strid med Romtraktaten. Når dommene alligevel overraskende tillader Belgien at opretholde reglerne,

må det anses som udtryk for Domstolens pragmatiske vurdering af, at det nuværende stadium i den fiskale harmonisering i EF ikke er modent til indgreb, der kan ødelægge medlemslandens finansielle balance.

De omtalte domme har været imødeset med særlig interesse her i landet, fordi realrenteafgiftsloven næppe kunne opretholdes, hvis dommene var gået Belgien imod.

En foreløbig, meget summarisk gennemgang af dommene tyder på, at de kun repræsenterer en midlertidig retstilstand, der vil vanskeliggøre udviklingen af EF's indre marked for finansielle tjenesteydelser. Af denne grund må enhver ansvarlig planlægning af den fremtidige lovgivning bygge på, at EF-Kommissionen ikke på længere sigt vil acceptere det resultat, dommene fører til.

Uanset udfaldet af de to domme vil det således være naivt at tro, at Danmark på længere sigt uanfægtet kan opretholde skattebestemmelser, der klart kolliderer med væsentlige principper i Romtraktaten. Realrenteafgiften må fjernes før eller senere, enten som konsekvens af EF-retten, eller fordi nye forsikringsprodukter, der ikke rammes af realrenteafgiften, vil dukke op og tiltrække danske pensionsopsparinger.

Den statsfinansielle virkning

Den væsentligste statsfinansielle virkning af realrenteafgiften har været, at provenuet, der inden for de nærmeste par år vil have indbragt mere end 100 mia. kr., har givet regering og folketingsflertal grundlag for at foretage en ikke uvæsentlig udvidelse af det offentlige forbrug. Uden afgiften og med uændrede resultater på statsregnskabet havde det været nødvendigt for staten hvert år at foretage besparelser på finansloven på gennemsnitligt omkring 2 pct.

Det er således en fejlagtig antagelse, at realrenteafgiften har en forbrugsbegrænsende virkning. Forholdet er det stik modsatte. Uden realrenteafgiften ville større pensionsformuer blive anbragt på markeds-mæssige betingelser i langsigtede investeringer, men med realrenteafgiften bruger man, og det vil sige staten, af fremtidens pensionsformuer for at kunne afholde dagsaktuelle udgifter, f.eks. til bevarelse af en stor offentlig sektor, til overførselsindkomster, til opretholdelse af ulandsbistand m.v. Dette er efter forslagsstillernes opfattelse både privatøkonomisk og statsfinansielt ganske uholdbart.

Det er også en fejlagtig antagelse, at realrenteafgiften skulle have positiv indflydelse på betalingsbalancen. Her er forholdet tværtimod, at fjernelse af realrenteafgiften vil forbedre betalingsbalancen, bl.a. ved

af fastholde og styrke den indenlandske pensionsopsparing igennem ligeværdige konkurrenceforhold for danske forsikringselskaber, pensionskasser og pengeinstitutter i forhold til udenlandske institutioner. Tillige vil en styrkelse af konkurrencesituationen give den danske forsikringsverden de fornævnte muligheder for at erobre markedsandele på det internationale marked for pensionsforsikringer, hvilket også må anses at have positiv virkning på selskabernes indtjening og resultat såvel som positive beskæftigelsesmæssige virkninger.

Forslagsstillernes synspunkter

Det er Fremskridtspartiets vurdering, at Folketinget ikke bør tøve med at pålægge regeringen at forberede en lovgivning, der sikrer fjernelse af realrenteafgiften.

Selv om skatteministeren måske føler opstemthed over, at EF-dommene har »sikret« realrenteafgiftsprovenuet en vis tid frem, bør både regering og opposition realistisk erkende, at tiden arbejder imod opretholdelse af denne danske særstraf på pensionsopsparing.

Realrenteafgiften har, siden den blev indført, udelukkende tjent det politiske formål at virke som en permanent forøgelse af skattetrykket. Dette har været bekvemt for det flertal, der ved enhver lejlighed ytrer sig verbalt, men kun verbalt, om behovet for skattemæssige nedbættelser.

I modsætning til dette flertal finder Fremskridtspartiet, at realrenteafgiften skal afskaffes af tre grunde:

For det første for at begrænse skatte- og afgiftstrykket og samtidig styrke betalingsbalancen. For det andet for at styrke kapitaldannelsen gennem tilvækst i den frivillige pensionsopsparing. For det tredje for at sikre, at danske pensionsforsikringselskaber, pensionskasser og pengeinstitutter kan konkurrere med udenlandske pensionsinstitutioner på lige vilkår.

Disse tre væsentlige mål kan ikke opnås på anden måde end ved fuldstændig afskaffelse af realrenteafgiften.

Partiernes synspunkter

Ved forskellige lejligheder har de politiske partier yttet sig om realrenteafgiften og herunder også om det loft, der fra 1987 blev lagt over afgiften. Synspunkterne er mest udførligt sammenfattet i Garodkin, »Håndbog i Dansk Politik«, Munksgaard, 1991 (ISBN 87-16-10772-1).

Det fremgår heraf, at alle partier, bortset fra Fremskridtspartiet, hidtil har erklæret sig som tilhængere

af realrenteafgiften. Garodkin citerer således Venstre for at finde det »naturligt og rigtigt at hente penge til statskassen fra pensionskasserne, idet det samtidig er nødvendigt, at kapitaltilvæksten i pensionskasserne nedsættes, hvis der skal være produktionsmæssig dækning for disse formuer og deres fremtidige forbrugsmuligheder«. Det Konservative Folkeparti citeres for at være tilhænger af afgiften, »fordi den økonomiske situation gjorde indgrebet nødvendigt«. Socialistisk Folkeparti refereres for at mene, at det skal »være muligt at spare op til sin alderdom, men det skal ikke være andre skatteydere, der ikke har pensionsordninger, som via skattetilskud er med til at betale denne opsparing«.

Kun Fremskridtspartiet har til stadighed afvist realrenteafgiftsloven, der af partiet ganske enkelt bedømmes som en lov om permanent forhøjelse af skattetrykket.

Om enkeltheder og om de øvrige partiers synspunkter henvises til Garodkin, men forslagsstillerne kan ikke tilbageholde en bemærkning om, at de synspunkter, det politiske flertal hidtil har forfægtet, bygger dels på kortsigtede ønsker om at øge statens indtægter, dels på ideologiske krav om at begrænse incitamentet til individuel opsparing til alderdommen.

Forslagets udformning

Forslagsstillerne erkender, at det næppe er realistisk at samle et politisk flertal for øjeblikkelig afskaffelse af realrenteafgiften. Regeringen og det folketingsflertal, der med vedtagelsen af finansloven for 1992 har fastlagt det abnormt høje udgiftsniveau, er selvsagt afhængige af de løbende indtægter også fra realrentebeskatningen.

Opgaven må derfor være at finde veje til en gradvis afvikling af afgiften, og forslagsstillerne peger her på en nedtrapning af realrenteafgiften over 1993 og 1994, således at afgiften helt afvikles med virkning pr. 1. januar 1995.

Forslagsstillerne mener, at en nedtrapning af afgiftsniveauet med omkring en tredjedel i 1993 og yderligere en tredjedel i løbet af 1994 giver tilstrækkelig tid for regering og Folketing til at finde kompenserende besparelser på statens udgifter. Samtidig vil en forholdsvis hurtig afvikling betyde, at den danske forsikringsbranche kan fastholde sin placering blandt danske pensionssparere og forberede markedsføringsmæssige tiltag over for udenlandske forsikringstagere.

Forslagsstillerne vil under udvalgsarbejdet aktivt arbejde for at inddrage andre politiske partier, der samlet repræsenterer et flertal, i bestræbelserne for at

finde en løsning, der er bæredygtig i statsfinansielt perspektiv og tillige realistisk for forsikringstagerne og forsikringsselskaberne. Det må i denne forbindelse anses for afgørende, at lovgivningen udformes således, at konkurrenceforvridende elementer undgås.

Forslagsstillerne opfordrer til, at forsikringsselskaber og pengeinstitutter under behandlingen af forslaget retter henvendelse til Folketingets Skatteudvalg

og ved deputationbesøg såvel som skriftlig dokumentation over for udvalget anskueliggør, hvor vigtigt det er, at der opnås politisk flertal for at tage fat på løsningen af realrente problemet.

Nærværende forslag til folketingsbeslutning er indeholdt i Fremskridtspartiets lovkatalog 1991-92, udgivet af Fremskridtspartiets folketingsgruppe oktober 1991, forslag nr. 100 (ISBN 87-89766-00-8).