

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2004 rd

Regeringens proposition med förslag till revidering av stadgandena gällande inkomstbeskattningen av frivilliga pensionsförsäkringar

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 11 maj 2004 en proposition med förslag till revidering av stadgandena gällande inkomstbeskattningen av frivilliga pensionsförsäkringar (RP 80/2004 rd) till finansutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande (GrUU 21/2004 rd), som bifogats betänkandet.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts av finansutskottets skatte-delegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- regeringsråd Kirsi Seppälä, konsultativ tjänsteman Jukka Vanhanen och finansråd Urpo Hautala, finansministeriet
- konsultativ tjänsteman Carin Lindqvist-Virtanen, social- och hälsovårdsministeriet
- direktionsmedlem Pentti Hakkarainen, Finlands Bank
- ekonomisk expert Ismo Risku, Pensions-skyddscentralen
- ekonomisk expert Seppo Kari, Statens ekonomiska forskningscentral VATT
- överinspektör Anneli Nuoritalo, Skattestyrelsen

- professor Heikki Niskakangas, Helsingfors Handelshögskola
- professor Kari S. Tikka, Helsingfors universitet
- ledande jurist Harri Isokoski, Konsumenternas försäkringsbyrå
- forskningschef Pekka Immeli, Akava r.f.
- verkställande direktör Jouko Bergius, Pensionsstiftelseföreningen rf
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- ordförande Ilse Alander, Bokföringsbyråernas Förbund rf
- avdelningschef Hannele Ranta-Lassila, Centralhandelskammaren
- jurist Eija Korpi, Lantbruksföretagarnas pensionsanstalt
- direktör Markku Koponen, Servicearbetsgivarna
- ekonomisk expert Helena Pentti, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- verkställande direktör Esko Kivisaari och personförsäkringsdirektör Timo Silvola, Finska Försäkringsbolagens Centralförbund r.f.
- styrelsens vice ordförande Esko Tuominen, Suomen veroasiantuntijat ry även som representant för CGR-föreningen rf
- chefsjurist Anna Lundén, Företagarna i Finland rf
- skattepolitiskt ombud Virpi Pasanen, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund TT
- jurist Marja-Liisa Pelander, Arbetspensionsförsäkrarna TELA rf

- övermatematiker Hannu Vaajama, Försäkringsinspektionen
- verkställande direktör Teemu Lehtinen, Skattebetalarnas Centralförbund.

Skriftligt utlåtande har lämnats av

- finansministeriet
- Tjänstemannacentralorganisationen FTFC rf.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att bestämmelserna om inkomstskatt på frivilliga pensionsförsäkringar ändras. Ändringar föreslås i inkomstskattelagen, lagen om arbetsgivares socialskyddsavgift, lagen om beskattningsförfarande samt lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet.

De viktigaste omstruktureringarna gäller en övergång till beskattning av frivilliga pensionsförsäkringar som kapitalinkomst samt en reform av avdragssystemet.

Frivillig individuell pensionsförsäkring, som den skattskyldige tecknat för sig själv eller för sin make eller maka, ska beskattas som kapitalinkomst. Försäkringspremierna ska vara avdragbara från kapitalinkomsterna. Sekundärt ska avdraget göras från förvärsinkomsterna i form av underskottsgottgörelse. Den på basen av försäkringen betalda pensionen beskattas som kapitalinkomst.

Regeringen vill avskaffa kravet på att avdragsrätten ska begränsas vid en viss nivå på det totala pensionsskyddet. Det högsta avdragbara beloppet föreslås vara 5 000 euro om året. Om arbetsgivaren har tecknat en frivillig individuell pensionsförsäkring för den skattskyldige, ska denne kunna avdra högst 2 500 euro i premier för en försäkring som den skattskyldige själv tecknat. Huvudregeln är att vardera maken själv gör avdrag för sina försäkringspremier. Avdragsförmånen kan dock övergå till den andra maken i form av underskottsgottgörelse.

Pensionsåldern på 60 år, som är en förutsättning för att försäkringspremierna ska vara avdragsgilla, föreslås bli höjd till 62 år.

Frivilliga kollektiva tilläggspensionsförmåner som en arbetsgivare ordnar för sina arbetstagare ska fortfarande beskattas som förvärsinkomster. Avdragsrätten för arbetstagarens premieandel ska inte längre vara beroende av för-

månernas nivå. Arbetstagaren ska kunna göra avdrag för sina premier till ett belopp av 5 000 euro om året, dock högst 5 % av lönen. En pensionsålder på 60 år föreslås vara en förutsättning för avdragsrätten.

Premier för av arbetsgivaren tecknade frivilliga individuella pensionsförsäkringar ska räknas som beskattningsbar inkomst för arbetstagaren oberoende av det totala pensionsskyddets nivå endast den del som premierna överstiger 8 500 euro om året.

Bestämmelserna om försäkringar som tecknats i utländska försäkringsanstalter ändras så att man på försäkringar som tecknats i en försäkringsinrättning med hemort eller fast driftställe inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet tillämpar samma regler som på försäkringar tecknade i hemlandet.

Lagen om arbetsgivares socialförsäkringsavgift föreslås bli ändrad så att arbetsgivaren inte är skyldig att betala arbetsgivares socialförsäkringsavgift på basen av premier för en för arbetsgivaren tecknad frivillig individuell pensionsförsäkring endast den del som premiernas totalbelopp inte överstiger 8 500 euro om året.

Lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet föreslås bli ändrad så att begränsningarna av avdragsrätten avskaffas i fråga om premierna för frivillig individuell pensionsförsäkring som ett aktiebolag eller personbolag tecknat för en person i chefsställning inom bolaget. Av bolaget betalda premier ska i ägarföretagarens beskattning behandlas på samma sätt som i fråga om andra arbetstagare.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005. Lagarna ska tillämpas på försäkringspremier och pensioner som betalats efter deras ikraftträdande.

Flera övergångsbestämmelser föreslås i fråga om inkomstskattelagen. På pensionsförsäkringar som den skattskyldige själv eller hans eller hennes make eller maka har tecknat innan regeringspropositionen har överlämnats ska redan under skatteåret 2005 de bestämmelser som gällde före lagens ikraftträdande tillämpas. Pension som betalas med stöd av en sådan pensionsförsäkring av besparingar som influtit av premiebetalningar före lagens ikraftträdande eller under skatteåret 2005 ska utgöra förvärvsinkomst. En

åldersgräns på 62 år tillämpas redan i beskattningen för år 2004 i fråga om avdragsrätt för premier för försäkringar som tecknats den dag propositionen överlämnas till riksdagen eller därefter. På kollektiva tilläggs pensionsarrangemang ska de bestämmelser som gällde före lagens ikraftträdande tillämpas, om den skattskyldige innan propositionen överlämnats till riksdagen omfattades av kollektiva tilläggs pensionsarrangemang som arbetsgivaren ordnat. Lagen ansluter sig till budgetpropositionen för 2005.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Utskottet tillstyrker lagförslaget med följande anmärkningar och ändringsförslag.

I propositionen ingår fyra viktiga förändringar: (1) en övergång från beskattning av förvärvsinkomster till beskattning av kapitalinkomster, (2) slopad koppling mellan det totala pensionskyddets nivå och avdrag, (3) höjning av pensionsåldern som ger avdragsrätt till 62 år och (4) lika behandling av försäkringsbolag etablerade i EES-stater och inhemska försäkringsbolag.

Förändringarna har i huvudsak samband med beskattningen av frivilliga pensionsförsäkringar. Förändringarna i de kollektiva förmåner som fortsatt omfattas av förvärvsinkomstbeskattning och i de frivilliga individuella pensionsförsäkringar som arbetsgivaren tecknar för sina anställda är i praktiken mindre.

Utskottet har ingenting att anmärka på till den del det gäller förmåner som fortsatt omfattas av förvärvsinkomstbeskattning. Dessutom anser det att de föreslagna ändringarna i beskattningen av utländska försäkringar är nödvändiga och befogade.

I det följande koncentrerar sig utskottet utslutande på beskattningen av frivilliga individuella pensionsförsäkringar. Det ser på grunderna för skattestöd rent generellt och vissa aspekter på en omstrukturering av avdragssystemet. Det stöder sig på grundlagsutskottets utlåtande och föreslår ändringar i övergångsbestämmelserna

om pensionsåldern som är ett villkor för avdragsrätt.

Grunderna för skattestöd

Regeringen föreslår genomgripande principiella ändringar i beskattningen av frivilliga individuella pensionsförsäkringar. Dessa frivilliga försäkringar ska i framtiden allt tydligare betraktas som en form av långtidssparande och därmed till sin karaktär omfattas av kapitalinkomstbeskattning. Det ska skäras i det proportionella skattestödet för denna typ av försäkringar. Det sänker det totala skattestödet men sprider det jämnare ut över alla försäkringstagare.

Utskottet anser att utgångspunkten för förslaget är motiverad och värd att stödjas. Med tanke på tillväxten i samhällsekonomin eller den finansiella balansen är det förnuftigt att begränsa stödet för långtidssparande och säkra den skattepolitiska rörelsefriheten på annat håll, t.ex. genom att lindra beskattningen av arbete. Dessutom är skattestöd som grundar sig på ickeprogressiv beskattning genomskinligt och lika för alla oberoende av inkomstnivå. Därtill gör den skatteincitamentet mindre degressivt och minskar därmed t.ex. risken för skatteinkomstbortfall vid utflyttning ur landet. En proportionell skattesats gör också de fiskala verkningarna lättare att förutse.

Trots att frivilliga och framför allt fondanslutna pensionsförsäkringar snarare är placeringar än försäkringar tecknas privata pensionsförsäk-

ringar i praktiken ofta uttryckligen för att komplettera pensionsskyddet. Detta motiv har kommit fram allt klarare i och med att kortvariga och andra s.k. atypiska anställningar blivit vanligare. Frivilligt pensionsförsäkringssparande har understötts redan länge i Finland och praxis är allmänt accepterat också internationellt. Därför är det så vitt utskottet kan se befogat och skäligt att fortsätta med det. Ytterligare motiv för fortsatt stöd är de föreslagna förändringarna i pensionsåldern som backar upp de allmänna pensionspolitiska mål som är aktuella just nu.

Skattestödet föreslås inte bli utvidgat till andra sparprodukter. Det betyder att frivilliga pensionsförsäkringar har kvar sin speciella ställning i relation till exempel till fond- och aktiesparande eller depositioner. Vid utfrågningen av sakkunniga i utskottet utsattes denna ur sparsynvinkel icke-neutrala behandling för kritik på bred front. Den anses bl.a. snedvrida investeringsverksamheten och urholka konkurrensen på den finansiella marknaden. Det anses också vara en brist att enskilda investerare har svårt att jämföra vad som är förmånligare, försäkringar eller andra former av sparande. Ett modellalternativ som framkastats är att pensionsförsäkringspremien inte ska ha skatteavdragsrätt men att bara avkastningen av pensionen i gengäld ska omfattas av kapitalinkomstbeskattning.

Det bör som sagt bedömas i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv om skattestöd för långtidssparande är lämpligt eller inte. Det finns åtminstone inte i detta sammanhang adekvata motiv för att utvidga stödet. Avgränsningen bör ses som ett sätt att få kontroll över systemet; alla tillhandahållare av tjänster i EU ska behandlas på lika villkor och då vore det svårt att kontrollera förutsättningarna för avdragsrätt och säkra beskattningen av pensionsinkomster t.ex. när besparingarna ligger i utländska fonder eller banker.

Men utskottet omfattar kritiken till den del den gäller behovet av konkurrens rent allmänt. Också försäkringssparandet bör öppnas för intern konkurrens. Vid utfrågningen av sakkunniga har det bl.a. framhållits att fondanslutet försäkringssparande ställer sig klart dyrare än t.ex.

fondsparande eller sparande på bank. Kostnaderna spelar en accentuerad roll på grund av den långa spartiden. Rätten att byta tillhandahållare av tjänster är också en väsentlig fråga med tanke på konsumentskyddet. Därför är det enligt utskottets mening viktigt att lagstiftningen ses över så att försäkringstagaren ska kunna flytta över sin försäkring från ett bolag till ett annat utan alltför stora avtalsrättsliga eller fiskala påföljder. För att lämpliga lagstiftningsåtgärder skyndsamt ska kunna sättas in på denna punkt föreslår utskottet ett uttalande.

Avdragbara maximibelopp

Avdragsrätten för premier på frivilliga individuella pensionsförsäkringar kommer att förändras på många punkter: avdraget görs härafter på kapitalinkomsterna eller alternativt som underskottsgottgörelse från skatterna på förvärvsinkomster, begränsningen i det totala pensionskyddets nivå slopas, det högsta avdragbara beloppet minskar från 8 500 till 5 000 euro per år och pensionsåldern för avdragsrätt stiger från 60 till 62 år. Men maximibeloppet för avdragsrätt inskränks till 2 500 euro per år i det fall att den skattskyldige vid sidan av en privatförsäkring också har en av arbetsgivaren tecknad frivillig individuell pensionsförsäkring som arbetsgivaren också betalat försäkringsavgifter för under skatteåret.

Förändringen i det maximala avdraget beror framför allt på att pensionsinkomsten i sinom tid beskattas som kapitalinkomst. Om maximibeloppet inte sänks betyder det ett ökat skattestöd. En annan faktor som inverkar på avdragsbeloppen är att begränsningen i det totala pensionskyddets nivå kommer att slopas på grund av de förändringar som godkänts i det allmänna pensionssystemet. Därför har avdraget i görligaste mån dimensionerats så att tilläggs pensionsförmåner utöver det grundläggande pensionsskyddet inte i betydande grad ska få skattestöd. Förändringen i maximibeloppen gäller i praktiken bara en minoritet av försäkringsspararna, för pensionsförsäkringspremien är enligt utredning till utskottet i snitt 1 000—1 400 euro per år i detta nu.

Utskottet anser att de föreslagna ändringarna i avdragsrätten är motiverade och tjänar det allmänna syftet med reformen. Avdragssystemet förenklas dessutom avsevärt när det högsta avdraget på försäkringspremierna inte längre är beroende av nivån på det totala pensionsskydd som den skattskyldige tjänat in på olika försäkringar. Detta minskar på försäkringsbolagens arbete i betydande grad.

Ändringarna ska alltså bara gälla försäkringspremier för frivilliga individuella pensionsförsäkringar. De obligatoriska pensionsförsäkringspremierna ska fortsatt vara fullt ut avdragbara från förvärvsinkomsterna.

Pensionsålder enligt försäkringsavtal

Den livligaste debatten har förts kring förslaget att den pensionsåldersgräns som krävs för att försäkringsavgifterna ska få dras av höjs från 60 till 62 år. Den nya åldersgränsen är densamma som infördes för förtida ålderspension vid översynen av pensionerna inom den privata sektorn.

Propositionen avviker från tidigare lagstiftningspraxis vad gäller frivilliga pensionsförsäkringar såtillvida att den nya pensionsåldern från och med den 1 januari 2006 också skulle gälla gamla försäkringsavtal, dvs. sådana där försäkringspremierna har börjat betalas senast den 5 maj 2004. Utskottet menar trots allt att det de facto inte handlar om retroaktiv lagstiftning, eftersom de sparade pengarna kan fås ut på tidigare villkor när lagen träder i kraft, och ännu under 2005 enligt propositionen. Åldersgränsen skulle följaktligen gälla bara avdragsrätten för framtida premier men kräver i många fall att avtalen ses över. Därigenom skulle den indirekt få retroaktiva konsekvenser för försäkringsavtalen, men inte för skattebestämmelserna.

Som argument för denna nya typ av reglering har anförts de allmänna pensions- och arbetskraftspolitiska riktlinjerna som avser att få människor att gå senare i pension och i stället stanna längre kvar i arbetslivet. Detta är nödvändigt bl.a. för att det ska ske en tillväxt i samhällsekonomin och arbetspensionssystemet ska kunna finansieras. En annan beaktansvärd synpunkt är att praktiskt taget hälften av de frivilliga pen-

sionsförsäkringsavtalen, ca 225 000 avtal, har tecknats under de fyra senaste åren. Övergångsbestämmelserna från tidigare lagstiftning skulle i värsta fall ha flyttat fram de pensionspolitiska effekterna av reformen tiotals år och därmed urholkat hela reformen.

Regeringen bedömer i propositionen att lagen i konstitutionellt hänseende är möjlig. Trots det har regeringen ansett det vara önskvärt att grundlagsutskottets utlåtande begärs, vilket också skett.

Konstitutionell bedömning

Grundlagsutskottet har gjort en samlad bedömning och anser det av konstitutionella skäl vara nödvändigt att konsekvenserna av de föreslagna bestämmelserna dämpas för pensionssparare som närmar sig den avtalsenliga pensionsåldern. Den föreslagna övergångsperioden på ett år bör förlängas avsevärt, exempelvis till fem år. Annars kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Grundlagsutskottet *utgår i sin bedömning* för det första från att frivilliga pensionsförsäkringsavtal formellt sett inte omfattas av skattelagstiftningen men att skattestödet till pensionssparande trots allt är kopplat till 19 § 2 mom. i grundlagen, där var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad under ålderdomen. Den pensionsålder som är en förutsättning för avdragsrätt på försäkringspremier är därtill en sådan väsentlig omständighet som påverkar avtalet och har följaktligen relevans med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen.

Det grundlagsfästa egendomsskyddet omfattar också avtalsförhållandets fortbestånd. Här ingår bl.a. rätten att lita på att den lagstiftning som reglerar rättigheter och skyldigheter som är viktiga med tanke på avtalsförhållandet består. Denna typ av frågor kan enligt grundlagsutskottet inte regleras på ett sätt som i oskäligt hög grad försämrar parternas rättsliga ställning. Skyddet för grundade förväntningar och tillit har ansetts vara av större relevans när lagen ända från början har inrättats för ett särskilt ändamål.

Grundlagsutskottet har i analysen av *om syftet med bestämmelserna är godtagbart* kommit till att de åldersstrukturrelaterade balansåtgärderna för att trygga finansieringen av pensions-systemet är påkallade av ett tungt vägande samhälleligt skäl. Bestämmelserna är därmed godtagbara med hänsyn till de grundläggande fri- och rättigheterna.

Med tanke på *proportionalitetsaspekten* är det enligt grundlagsutskottet mest problematiskt om den försäkrade inte får ihop pensionsmedel i enlighet med målet senast den 31 december 2005. De största negativa konsekvenserna drabbar då de pensionssparare som närmar sig den avtalsenliga pensionsåldern och har byggt upp sitt pensionssparande på små premier som betalats in under en lång tid. Dessutom bör det beaktas att den jämfört med tidigare avvikande regleringen endast gäller individuella pensionsförsäkringar.

Grundlagsutskottet gjorde under riksmötet 2002 en bedömning av ett förslag till ändrad pensionslagstiftning och lyfte då fram det faktum att ändringarna föreslogs bli genomförda stegvis på många punkter. Det var ett sätt att dämpa effekterna av ändringarna särskilt för dem som inom en snar framtid uppnår pensionsåldern. Detta kunde ses som en indikator på ett konstitutionellt betydelsefullt skydd för de förväntningar som dessa ålderskategorier berättigat hyser och som oförutsedda ändringar i pensionssystemen strax före pensioneringen annars skulle kunna krossa (GrUU 60/2002 rd).

Finansutskottet anser med hänvisning till grundlagsutskottets utlåtande att den övergångsperiod regeringen föreslagit bör förlängas för åldersgränserna i gamla försäkringar. Utskottet föreslår här en övergångsperiod på fem år, dvs. till den 31 december 2009. En noggrannare motivering till detta ingår i detaljmotiveringen.

Utskottet vill för tydlighetens skull påpeka att grundlagsutskottet gjort en bedömning av hela propositionen men inte haft något att anmärka mot bestämmelserna om omläggningar i skattestrukturen.

Genomförandet av det nya systemet

Försäkringsbolagen har framhållit att det nya systemet medför stora extra kostnader för dem. Någon närmare specifikation av hur stort belopp det rör sig om eller vad kostnaderna bygger på har inte lagts fram under utskottsbehandlingen. Men den övergångsperiod på ett år som ges för att ta i bruk skattemodellen samt arbetsgivarens andel av alla försäkringar, ca 100 000 avtal, drar i alla händelser i någon mån ner kalkylen i propositionen. Dessutom underlättar det avsevärt för försäkringsbolagen när det inte längre behöver göras en utredning av det totala pensionskyddet för att få göra avdraget. Den femåriga övergångsperiod som utskottet föreslår för åldersgränsen sänker även den försäkringsbolagens kostnader när avtalsförhandlingarna med kunderna kan spridas ut över flera år.

Utskottet har också diskuterat möjligheten att helt övergå till kapitalbeskattning redan från början av nästa år. Med tanke på att systemet ska vara klart vore detta motiverat. Dessutom skulle det främja det allmänna syftet med omläggningen, likabehandling av de skattskyldiga och en allmän neutralitet. Därtill skulle det generera positiva fiskala effekter. Försäkringsbranschen har emellertid konstaterat att den absolut måste få en teknisk övergångsperiod på minst ett år för att kunna genomföra ändringarna.

Det är viktigt, menar utskottet, att verkställigheten av skattelagstiftningen inte åsamkar de skattskyldiga eller andra aktörer oskäligen kostnader eller andra oskäligen olägenheter. Dessutom kräver det allmänna intresset att det nya systemet införs friktionsfritt. Av denna anledning föreslår utskottet att den tekniska övergångstid på ett år som regeringen föreslagit för införande av skattemodellen godkänns. Med hänvisning till erhållen utredning anser utskottet att det inte finns några sådana särskilda faktorer i anknytning till införandet av det nya systemet som man behöver ta hänsyn till när bestämmelserna träder i kraft.

Konsekvensanalys ur ett jämställdhetsperspektiv

Utskottet anser det vara en brist att könskonsekvenserna inte analyserats i propositionen. En sådan analys vore över lag motiverad i viktigare lagförslag och i synnerhet i lagstiftningsprojekt som indirekt anknyter till den ekonomiska försörjningen. Det är högst sannolikt att de frivilliga pensionsförsäkringarna och avdragsrätten i samband med dem inte spelar samma roll för män och kvinnor som försörjning under pensionärstiden. Propositionen kan följaktligen få olika konsekvenser för de två könen.

Finansministeriet påpekar i sitt yttrande att propositionen ger makar större möjligheter att finansiera premierna för en frivillig individuell pensionsförsäkring för den av makarna som saknar inkomster. Detta kan förbättra situationen för hemmavarande kvinnor men i gengäld öka incitamentet för att låta bli att söka arbete. Också i fråga om de försäkringar som tecknats under de allra senaste åren kan man observera två slags effekter. Majoriteten av de nya försäkringstagarna är kvinnor i lägre inkomstgrupper. Deras situation förbättras relativt sett när progressionseffekten inte längre finns. Men å andra sidan slår den höjda åldersgränsen hårdast mot de som inlett sparande de senaste åren. Dessa exempel ger antydningar om vilka konsekvenser bestämmelserna får men utgör inte en sådan systematisk bedömning som borde ha gjorts i samband med propositionen.

Detaljmotivering

Utskottet föreslår att följande ändringar görs i lagförslag 1 och 4.

Övergångsbestämmelserna i inkomstskattelagens ikraftträdandebestämmelse

Med hänvisning till de motiveringar som framgår av grundlagsutskottets utlåtande föreslås övergångsbestämmelserna i anslutning till inkomstskattelagens ikraftträdande justerade så att på alla gamla avtal tillämpas en övergångsperiod om fem år när det gäller åldersgränsen. Detta innebär att på alla frivilliga individuella pensionsförsäkringar som har tecknats senast den 5

maj 2004 kan den ursprungligen avtalade pensionsåldern iakttas till utgången av 2009 utan att detta påverkar försäkringspremiernas avdragbarhet. En förutsättning för att försäkringspremierna skall vara avdragbara efter denna tidpunkt är, också i fråga om gamla avtal, att utbetalning av pension inleds avtalsenligt tidigast efter att den försäkrade fyllt 62 år.

Utskottet anser att den övergångstid om fem år, som grundlagsutskottet angav som ett förslag, är en korrekt dimensionerad förlängning. Den fokuserar klart på den grupp försäkrade som redan nu är nära den avtalsenliga pensionsåldern. Förlängningen säkerställer sålunda dessa personers grundade förväntningar i fråga om en viktig del av egendomsskyddet, nämligen pensionsåldern.

De övergångsarrangemang som utskottet nu föreslår gäller alla försäkringar som tecknats före lagens ikraftträdande. Övergångsperioden i fråga om pensionsåldern gagnar därför också andra försäkringstagare än de som närmar sig pensionsåldern. På detta sätt preciseras bestämmelserna vilket ger avtalsparterna extra tid för underhandlingar om eventuella justeringar av avtalen.

På grund av den nya övergångsbestämmelsen föreslås ett nytt 3 mom. Samtidigt föreslås det att 8 mom. i propositionen stryks. Dessutom föreslås justeringar i hänvisningsbestämmelserna i 6 mom.

17 § i lagen om beskattningsförfarande

Det föreslås att 17 § i lagen om beskattningsförfarande, sådant lagrummet lyder i lag 1165/2002, kompletteras med ett nytt 4 mom. I momentet skall enligt förslaget ingå bestämmelser om arbetsgivarnas och vissa andra försäkringstagares skyldighet att lämna uppgifter till skatteförvaltningen.

Riksdagen godkände den 1 juni 2004 i andra behandling regeringens proposition med förslag till ändring av vissa skattelagar (RP 57/2004 rd) utifrån finansutskottets betänkande FiUB 4/2004 rd. I samband med det ändrades 17 § i lagen om beskattningsförfarande så att paragrafen numera har sex moment.

Nu föreslagna 4 mom. lämpar sig i fråga om innehållet som 17 § 6 mom. Utskottet föreslår därför att nuvarande 6 mom. blir 7 mom.

Förslag till beslut

Med stöd av det som anförs ovan föreslår finansutskottet

att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar,

att lagförslag 1 godkänns enligt regeringens proposition utom ikraftträdandebestämmelsen med ändringar,

att lagförslag 4 godkänns enligt regeringens proposition men ingressen med ändringar (Utskottets ändringsförslag) och

att ett uttalande godkänns (Utskottets förslag till uttalande).

Utskottets ändringsförslag

1.

Lag

om ändring av inkomstskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut:

upphävs i inkomstskattelagen av den 30 december 1992 (1535/1992) 107 § 1 mom. och 143 § 5 mom., av dem 143 § 5 mom. sådant det lyder i lag 896/2001, ändras 34 §, 58 § 4 mom., 68, 96, 132, och 133 §, av dem 34 § sådan den lyder delvis i lag 1170/1998, 58 § 4 mom. i lag 1502/1993, 68 § delvis i lag 1549/1995 och 96 § i lagarna 1218/1999 och 896/2001 samt 133 § i lag 996/1996, och fogas till lagen nya 34 a och 54 d §, till 60 § ett nytt 3 mom., till lagen nya 96 a och 131 a § samt till 134 § ett nytt 2 mom. som följer:

34, 34 a, 54 d, 58, 60, 68, 96, 96 a, 131 a, 132,
133 och 134 §
(Som i RP)

Ikraftträdandebestämmelsen

(1 och 2 mom. som i RP)

På försäkringar som tecknas den 6 maj 2004 eller därefter tillämpas från och med skatteåret 2004 den åldersgräns om 62 år som är en förutsättning för försäkringspremiernas avdragbarhet. På försäkringar som tecknats senast den 5 maj 2004 tillämpas skatteåren 2005—2009 de åldersgränsbestämmelser som gällde vid denna

lags ikraftträdande. En försäkring anses ha tecknats då betalningen av premier enligt försäkringsavtalet har påbörjats. (Nytt)

(4 mom. som 3 mom. i RP)

(5 mom. som 4 mom. i RP)

(6 mom. som 5 mom. i RP)

Om den skattskyldige har tecknat individuell frivillig pensionsförsäkring senast den 5 maj 2004, om försäkringspremier har betalats efter år 2005 och om 5 mom. inte kan tillämpas av den orsaken att de i 6 mom. avsedda uppgifterna inte har erhållits på ett tillförlitligt sätt, uppdelas den på grundval av försäkringen betalda pensionen i

förvärvs- och kapitalinkomst enligt bedömning, (8 mom. i RP utest.)
på grundval av erhållen utredning. (9 och 10 mom. som i RP)
(8 mom. som 7 mom. i RP)

4.

Lag

om ändring av 16 och 17 § i lagen om beskattningsförfarande

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om beskattningsförfarande av den 18 december 1995 (1558/1995) 16 § 3 mom., så-
dant det lyder i lag 1122/1996, och
fogas till 17 §, sådan den lyder i lag 1165/2002 och /2004, ett nytt 6 mom., varvid det nuvaran-
de 6 mom. blir 7 mom., som följer:

16 §
(Som i RP)

(6 mom. som 4 mom. i RP)

17 §
(1—5 mom. som i FiUB 4/2004 rd)

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i RP)

Utskottets ändringsförslag

Riksdagen förutsätter att regeringen
vidtar åtgärder för att utveckla försäk-
ringslagstiftningen och skattelagstift-
ningen så att försäkringstagaren har en

allmän rätt att säga upp en pensionsför-
säkring som han eller hon har tecknat,
eller överföra den från ett försäkrings-
bolag till ett annat utan att drabbas av
oskäligen påföljder i försäkrings- eller
skatterättsligt hänseende.

FiUB 9/2004 rd — RP 80/2004 rd

Helsingfors den 17 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd (delvis)
medl. Eva Biaudet /sv
Kyösti Karjula /cent (delvis)
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent
Iivo Polvi /vänst
Virpa Puisto /sd (delvis)
Markku Rossi /cent

Kimmo Sasi /saml
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänst
ers. Arto Bryggare /sd (delvis)
Klaus Hellberg /sd (delvis)
Eero Lämsä /cent (delvis)
Olli Nepponen /saml
Aulis Ranta-Muotio /cent (delvis)
Maija Rask /sd
Pia Viitanen /sd.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION 1

Motivering

Enligt propositionen sker det i fråga om frivilliga individuella pensionsförsäkringar en övergång från förvärvsinkomstbeskattning till kapitalinkomstbeskattning samtidigt som åldersgränsen för den minimipension som berättigar till skatteavdrag höjs från 60 till 62 år. Detta gäller omedelbart nya pensionsförsäkringar och, efter den i utskottets betänkande föreslagna övergångstiden, också gamla försäkringar. Övergången till kapitalinkomstbeskattning motiveras med att den nuvarande beskattningen av pensionsförsäkringar är behäftad med många nackdelar som främst beror på den progressiva beskattningen av förvärvsinkomster.

Regeringen förefaller ha glömt bort det faktum att den genomsnittliga tecknaren av en frivillig individuell pensionsförsäkring är en vanlig löntagare i medelinkomstklassen. Den typiska pensionstecknaren är en person mellan 30 och 40 år. En ny försäkringstecknare betalar i snitt 75 euro i månadspremie och förtjänar i månaden ca 2 250 euro (medianår 2001). Det är ett obestridligt faktum att deras beskattning på det hela taget kommer att skärpas när förvärvsinkomstbeskattningen byts ut mot kapitalinkomstbeskattning. Regeringen räknar med att denna skatteskärpning kommer att ge skattetagarna en extrainkomst på nästan 130 miljoner euro per år när omläggningen är ett faktum.

Regeringen motiverar skatteskärpningen med att kapitalinkomstbeskattningen blir förmånligare för pensionssparare när försäkringspensionen börjar löpa. Detta är ett helt vilseledande påstående. I praktiken betalas försäkringspremier i snitt i 23 år, i extrema fall 40 år. Regeringen kan inte sitta inne med information om eller garantier för hur pensionerna kommer att beskattas när pensionspengarna tas ut. Den dag pensionerna betalas ut avgörs beskattningen inte bara av det gällande beskattningssystemet utan också av pensionstagarens övriga inkomster som få pensionssparare själva har hum om.

Samlingspartiet ser ingen idé att ändra beskattningen av individuella pensionsförsäkringar. De individuella pensionsförsäkringarna används för att komplettera det lagstadgade pensionsskyddet och följaktligen bör de i skattehänseende likställas med lagfästa pensioner. Det finns bevisligen ett behov av individuella pensionsförsäkringar när antalet individuella pensionsförsäkringar som tecknats under de fyra senaste åren fördubblats. Visserligen har regeringens planer lett till att försäljningssiffrorna för nya försäkringar rasat.

En rad studier pekar på att finländarna förväntar sig ha avsevärt mer pengar att röra sig med under pensionsåren än vad det lagstadgade pensionsskyddet genererar. Likaså är det helt klart att kvinnorna normalt har fler avbrott i arbetskarriären än männen och har därmed ett sämre lagfäst skydd. I sådana fall är det helt förståeligt att man vill komplettera den lagstadgade pensionen med en frivillig tilläggspension. Under de senaste åren har försäkringstecknarna varit allt yngre och det starkaste uppsvinget noteras för personer under 30 år.

Det behövs inte fler argument för att förstå att de frivilliga pensionsförsäkringarna är ett viktigt sätt för medborgarna att förbättra den ekonomiska försörjningen för sig själva och för familjen under pensionsåren. Det handlar om ansvarsfulla medelinkomsttagare som vill och är beredda att planera för sin egen framtid. Det är en attityd som samhället gärna kunde stödja. Nu går regeringen in för att skärpa beskattningen för dessa medborgare och därmed försämra möjligheterna och incitamenten att spara till en frivillig tilläggspension.

När det gäller de politiska besluten i propositionen har samlingspartiet tidigare förklarat att det är berett att gå med på att den lägsta pensionsåldern höjs från 60 till 62 år men inte något annat. Om välfärdssamhället skall ha en framtid måste tiden i arbetslivet förlängas för att det tryck som förändringarna i åldersstrukturen sät-

ter på finansieringen av pensionssystemet skall kunna jämnas ut. Den nya åldersgränsen ligger också i linje med den åldersgräns för förtida ålderspension som godkändes i samband med översynen av pensionerna inom den privata sektorn.

Som det påpekas i finansutskottets betänkande gäller den högre pensionsåldern på 62 år och övergången till kapitalinkomstbeskattning efter övergångstiderna också redan existerande avtal. Grundlagsutskottet anser att lagändringarna är förenliga med grundlagen om de kompletteras med vissa övergångstider. Det oaktat kan man fråga sig om en lagstiftning som ingriper i gamla avtal är en god lagstiftning. En tecknad försäkring får en helt annan karaktär särskilt om åldersgränsen höjs mitt under pågående försäkringssparande. När regeringens planer läckte ut i offentligheten sjönk försäkringsavtalens popularitet drastiskt och det om något tyder på att många av de existerande avtalen aldrig hade blivit tecknade om spararna hade vetat att avtalsvillkoren ändras radikalt. Det bör också observeras att det sannolikt är spararna som tvingas stå för kostnaderna för ändringarna av försäkringsavtalen.

Regeringen håller på att skapa ett ytterst komplicerat och splittrat system med olika övergångsperioder och spjälka upp de existerande avtalen i element som hänförs än till kapitalinkomstbeskattningen, än till förvärvsinkomstbeskattningen. Om till och med experterna har svårt att gestalta helheten, hur svårt är det då för vanliga pensionssparare. Det hade varit mycket lättare, tydligare och för försäkringstecknarna förmånligare om ändringen av den lägsta pensionsåldern hade gjorts i det nuvarande systemet enligt modell från tidigare ändringar.

Enligt vår mening vore det rimligt att höjningen av den lägsta pensionsåldern skulle gälla endast nya avtal och inte sträcka sig till försäkringar som tecknats före lagens ikraftträdande och för vilka försäkringspremier redan börjat beta-

las. Så gick det till 1999 när den lägsta pensionsåldern höjdes från 58 till 60 år. Samlingspartiet föreslår att bestämmelserna om beskattning av frivilliga pensionsförsäkringar ändras endast på denna punkt. I linje härmed bör bland finansutskottets ändringsförslag strykas de ändringar som gäller övergång till kapitalinkomstbeskattning och den lägsta pensionsåldern utsträckas till redan gällande avtal.

I propositionen ingår en del andra ändringar som är nödvändiga oavsett omläggningen i beskattningen. Bland dem kan nämnas att pensionstaket på 60 procent ska tillämpas på frivilliga pensionsförsäkringar och ändringar till följd av EG-domstolens beslut i oktober 2002 i fallet Danner. Frivilliga individuella och kollektiva tilläggspensionsförmåner som arbetsgivare ordnar som komplement till det obligatoriska arbetspensionsskyddet ska som nu omfattas av förvärvsinkomstbeskattning. Också i fråga om dessa bestämmelser bör i författningarna strykas hänvisningarna till regeln om ett 60 procents tak. När det gäller kollektiva tilläggspensionsförmåner är tillägget i inkomstskattelagen av en ny 96 a § på sin plats. Paragrafen innehåller en definition på kollektivt tilläggspensionsskydd och anger hur stora premier som är avdragsgilla. I den nya 96 a § som finansutskottet föreslagit att den ska lyda bör dock strykas meningen där det sägs att ett arrangemang som är avsett att gälla endast en i arbetsgivarens tjänst varande person åt gången inte utgör kollektivt tilläggspensionsskydd. Denna begränsning leder till en tydlig försämring av företagarnas sociala trygghet.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan sagda föreslår vi

att lagförslaget godkänns i enlighet med utskottets betänkande, men lagförslag 1 och 4 med ändringar (Reservationens ändringsförslag).

Reservationens ändringsförslag

1.

Lag**om ändring av inkomstskattelagen**

I enlighet med riksdagens beslut:
upphävs i inkomstskattelagen av den 30 december 1992 (1535/1992) 107 § 1 mom. och 143 § 5 mom., av dem 143 § 5 mom. sådant det lyder i lag 896/2001,
ändras 34 §, (*utesl.*) 68, 96 (*utesl.*) §,
 av dem 34 § sådan den lyder delvis i lag 1170/1998, (*utesl.*) 68 § delvis i lag 1549/1995 och 96 § i lagarna 1218/1999 och 896/2001 (*utesl.*) och
fogas (*utesl.*) till 60 § ett nytt 3 mom., till lagen nya 96 a (*utesl.*) § (*utesl.*) som följer:

34 §

Skatteplikt för ersättningar på grundval av livförsäkring

Försäkringsutbetalningar på grundval av livförsäkring (*utesl.*) är skattepliktig kapitalinkomst och utbetalningar på grundval av annan personförsäkring är skattepliktig förvärvsinkomst, enligt vad som bestäms nedan.

(2—5 mom. som i FiUB)

34 a §
 (*Utesl.*)

54 d §
 (*Utesl.*)

58 §

Ränteutgifter

— — — — —
 (4 mom. 1 punkten som i FiUB)
 (4 mom. 2 punkten *utesl.*)

60 §

Underskott och förlust som hänför sig till kapitalinkomstslaget

— — — — —
 (3 mom. *utesl.*)

68 §

Av arbetsgivaren betalade försäkringspremier

Av arbetsgivaren betalda försäkringspremier för en arbetstagares sparlivförsäkring är skattepliktig förvärvsinkomst för den försäkrade.

Som skattepliktig förvärvsinkomst betraktas också av arbetsgivaren betalade premier för frivillig individuell pensionsförsäkring som arbetsgivaren tecknat för sin arbetstagare och som uppfyller villkoren i 96 § 2 mom., till den del som premiernas sammanlagda belopp under skatteåret överstiger 8 500 euro. Den pension som motsvarar den del av försäkringspremien som betraktas som skattepliktig inkomst för den anställda är inte skattepliktig inkomst för den anställda.

(3—5 mom. som i FiUB)

96 §

Avdrag för pensionsförsäkringspremier

(1 mom. som i FiUB)

Dessutom har den skattskyldige rätt att avdra premier för sin frivilliga individuella pensionsförsäkring till ett belopp av 8 500 euro om året. Förutsättning för avdragsrätten är dock att enligt avtalsvillkoren pension i form av ålderspension börjar betalas tidigast då den försäkrade fyllt 62 år och att försäkringen inte kan återköpas vid lägre ålder på andra grunder i samband med den försäkrades situation än på grund av dennes egen eller makens arbetslöshet under minst ett års tid, på grund av bestående invaliditet eller på grund av makes eller makas frånfälle eller på grund av äktenskapsskillnad. Premier för pensionsförsäkring som skall betalas i ett för allt är inte avdragsgilla.

I det maximibelopp om 8 500 euro som nämns i 2 mom. kan ingå skattskyldig makes i 2 mom. avsedda försäkringspremier till högst 2 500 euro.

Som frivillig pensionsförsäkring anses ålders- och familjepensionsförsäkring samt därtill ansluten invalid- och arbetslöshetspensionsförsäkring, om pensionen enligt försäkringen skall betalas periodiskt varje halvår eller med kortare mellanrum under den försäkrades eller förmånstagarens återstående livstid eller under minst två år. Vid tillämpningen av denna paragraf beaktas också folkpension.

Avdraget för pensionsförsäkringspremie görs från den makes förvärvsinkomst som har yrkat avdraget. Yrkandet skall framställas innan beskattningen för det år som avdraget gäller har slutförts. Om avdraget inte kan göras så som makarna yrkat, görs det i första hand från den makes inkomster för vilken beloppet av nettoförvärvsinkomsten vid statsbeskattningen är större.

Premier för frivillig pensionsförsäkring som tecknats i en annan försäkringsanstalt än en sådan som har sin hemort eller fast driftställe inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet är inte avdragsgilla. Premier för försäkring som

betalats av en person som från utlandet flyttat till Finland, med undantag av en person som under de närmaste fem åren före flyttningen har varit allmänt skattskyldig i Finland, är avdragsgilla i denna persons beskattning för flyttningsåret och för de följande tre åren, om premierna grundar sig på pension som har tecknats minst ett år före ifrågavarande person flyttade till Finland.

Vad som ovan i denna paragraf bestäms om obligatorisk pensionsförsäkring tillämpas på motsvarande sätt på sådan pensionsförsäkring enligt lagen om pension för företagare (468/1969) och lagen om pension för lantbruksföretagare (467/1969) vars tecknande inte är obligatoriskt på grund av att arbetsinkomsten är liten eller på grund av odlingsarealens storlek. Samma gäller motsvarande utländska pensionsförsäkringar.

96 a §

Premier för kollektivt tilläggspensionsskydd

(1 mom. som i FiUB)

Med kollektivt tilläggspensionsskydd avses frivilligt tilläggspensionsskydd som arbetsgivaren ordnar för en av arbetstagare bestående personkrets som bestäms gruppvis enligt arbetsområde eller enligt andra motsvarande grunder så att pensionsskyddet inte i verkligheten gäller namngivna eller eljest individuellt bestämda personer. (Utesl.)

(3 mom. som i FiUB)

131 a §
(Utesl.)

132 §

Avdrag av underskottsgottgörelser från den skattskyldiges statsskatt

(1 mom. som i FiUB)

(2 mom. utesl.)

133 §	
<i>Avdrag av underskottsgottgörelser från den skattskyldiges olika skatter</i>	
(1 mom. som i FiUB)	
(2 mom. utest.)	
134 §	
<i>Överföring av underskottsgottgörelserna på make</i>	
— — — — —	
(2 mom. utest.)	
<i>Ikraftträdandebestämmelsen</i>	
(1 mom. som i FiUB)	
(2 mom. utest.)	
	<i>På försäkringar som tecknas den 6 maj 2004 eller därefter tillämpas från och med skatteåret 2004 den åldersgräns om 62 år som är en förutsättning för försäkringspremiernas avdragbarhet. På pensionsförsäkring som tecknats senast den 5 maj 2004 tillämpas åldersgränser i enlighet med de bestämmelser som gällde vid denna lags ikraftträdande. Försäkringen anses ha tecknats då betalningen av premier enligt försäkringsavtalet har påbörjats. (Nytt 2 mom.)</i> <i>(3—7 mom. utest.)</i> <i>Åldersgränsen i lagens 68 § 2 mom. som är förutsättningen för tillämpningen av 96 § 2 mom. tillämpas på försäkringar som tecknas den 6 maj 2004 eller därefter. På försäkringar som tecknas senast den 5 maj 2004 tillämpas åldersgränsen enligt de bestämmelser som var i kraft vid denna lags ikraftträdande. (Nytt 3 mom.)</i> <i>(8 och 9 mom. utest.)</i> <i>(4 mom. som 10 mom. i FiUB)</i>

4.

Lag**om ändring av 16 och 17 § i lagen om beskattningsförfarande**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen om beskattningsförfarande av den 18 december 1995 (1558/1995) 16 § 3 mom., sådant det lyder i lag 1122/1996, och
fogas till 17 §, sådan den lyder i lag 1165/2002 och /2004, ett nytt 6 mom., varvid den nuvarande 6 mom. blir 7 mom., som följer:

16 §	
(Som i FiUB)	
17 §	
<i>Utomstående skyldighet att lämna andra uppgifter</i>	
(1—5 mom. som i FiUB)	
En arbetsgivare och andra i 96 § avsedda försäkringstagare skall till skatteförvaltningen lämna uppgifter om de skattskyldiga för vilkas del de under skatteåret har betalat premier för frivillig individuell pensionsförsäkring. En arbetsgivare skall dessutom till skatteförvaltningen lämna uppgifter om de premier för kollektivt tilläggspensionsskydd som denne har betalat för varje arbetstagare.	

Ikraftträdandebestämmelsen
(Som i FiUB)

Helsingfors den 17 juni 2004

Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Kimmo Sasi /saml

Irja Tulonen /saml
Olli Nepponen /saml

RESERVATION 2***Motivering***

I regeringens proposition föreslås det att åldersgränsen för individuella pensionsförsäkringar höjs från nuvarande 60 år till 62 år. I motiveringen till propositionen anför det att höjningen av åldersgränsen följer av allmänna pensionspolitiska mål och de ändringar som under de senaste åren har gjorts i den allmänna pensionspolitiken. Dessa mål är en del av strävan att höja sysselsättningstalet. I sitt utlåtande har grundlagsutskottet påpekat att de personer som omfattas av ett av arbetsgivaren finansierat kollektivt tilläggspensionsarrangemang inte påverkas av bestämmelserna som gäller höjningen av pensionsåldern. Det är emellertid inte logiskt om de allmänna pensions- och sysselsättningspolitiska målen inte också gäller fall där pensionstagarna får av arbetsgivaren arrangerad tilläggspension.

I samband med behandlingen åberopar finansministeriet spänningarna mellan de privata och kollektiva tilläggspensionsarrangemangen utan att ens försöka ge en heltäckande förklaring till de avvikande åldersgränserna.

Förslag

Med stöd av det som anförts ovan föreslår vi

att följande uttalande godkänns.

Reservationens förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen i fortsättningen i skenet av de allmänna pensionspolitiska målen reder ut åldersgränserna för sådana försäkringar som tecknats av arbetsgivarna.

Helsingfors den 17 juni 2004

Iivo Polvi /vänst
Anni Sinnemäki /gröna
Kari Uotila /vänst

FiUB 9/2004 rd — RP 80/2004 rd