

## Frumvarp til laga

um skattlagningu séreignarsparnaðar.

Flm.: Bjarni Benediktsson, Pétur H. Blöndal, Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Árni Johnsen, Ásbjörn Óttarsson, Birgir Ármannsson, Einar K. Guðfinnsson, Guðlaugur Þór Þórðarson, Illugi Gunnarsson, Jón Gunnarsson, Kristján Þór Júlíusson, Ólöf Nordal, Ragnheiður E. Árnadóttir, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson, Unnur Brá Konráðsdóttir.

### 1. gr.

Lög þessi varða sérstaka skattlagningu séreignarsparnaðar, sbr. lög nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

### 2. gr.

Iðgjöld sem greidd eru til vörsluaðila séreignarsparnaðar, hvort heldur er framlag launamanns eða mótfamlag launagreiðanda, sbr. 3. og 4. mgr. 8. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, skal þrátt fyrir ákvæði 4. og 5. tölul. A-liðs 1. mgr. 30. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, skattleggja við innborgun samkvæmt þeim lögum og samkvæmt lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga.

Um staðgreiðslu tekjuskatts og útsvars skv. 1. mgr. fer samkvæmt ákvæðum laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, og skal afdráttur fara fram samtímis afdrætti staðgreiðslu af launum, sbr. 15. gr. þeirra laga.

Vörsluaðili séreignarsparnaðar skal standa skil á staðgreiðslu skv. 1. mgr.

### 3. gr.

Greiðslur úr séreignarsjóði skulu ekki teljast til skattskyldra tekna enda hafi skattur verið greiddur af inneigninni við inngreiðslu skv. 2. gr. eða af séreign þann 31. desember 2009 samkvæmt ákvæði til bráðabirgða I.

Nú færir skattþegn rök fyrir því að hann njóti ekki fulls persónuafsláttar vegna lágra tekna og fái jafnframt greiðslu úr séreignarsjóði skv. 1. mgr. og skal þá heimilt að endurgreiða honum persónuafslátt sem á vantar og svarar til staðgreiðslu skatts samkvæmt lögum þessum ásamt með vöxtum.

### 4. gr.

Lög þessi taka gildi þegar í stað og koma til framkvæmda 1. janúar 2010.

## Ákvæði til bráðabirgða.

### I.

Af heildarsjóðsinneign séreignarsparnaðar hjá vörsluaðilum, sbr. 3. og 4. mgr. 8. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem fallin er til þann 31. desember 2009 skal greiða 24,1% tekjuskatt samkvæmt lögum nr. 90/2003, um

tekjuskatt, og 13,1% útsvar samkvæmt lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, án nokkurs frádráttar og er það endanleg álagning opinberra gjalda á sjóðsinneignina þrátt fyrir ákvæði 1. tölul. A-liðar 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Vörsluaðilar skulu gera sundurliðaða grein fyrir greiðslu skv. 1. mgr. til ríkisskattstjóra í því formi sem hann ákveður fyrir 15. febrúar 2010. Greiðslur skulu inntar af hendi til innheimtumanna ríkissjóðs.

## II.

Þrátt fyrir ákvæði laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, er vörsluaðilum heimilt að standa skil á greiðslu skv. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða I með framseljanlegum stöðluðum skuldabréfum til allt að 25 ára. Fjármálaráðherra setur nánari reglur um m.a. skilmála, lánstíma, ávöxtun og tryggingar skuldabréfanna.

### Greinargerð.

Vegna þeirra sérstöku aðstæðna, sem upp hafa komið og nauðsynjar þess að ná halla ríkissjóðs niður er með frumvarpi þessu lagt til að ríki og sveitarfélög virki þá eign, sem þau eiga í séreignarsjóðum og felst í frestuðum skattgreiðslum á innstæður, séreign einstaklinga. Eignin felst í því að iðgjöld atvinnurekenda og launþega hafa ekki komið til tekjuskatts eða útsvars en útgreiðslur verða skattaðar þegar þær falla til.

Í meginráttum má segja að verði frumvarpið að lögum er annars vegar gert ráð fyrir að allur séreignarsparnaður sem nú er í vörslum lífeyrissjóða verði skattlagður eins og staða hans er hinn 31. desember 2009. Hins vegar er gert ráð fyrir því að innborganir í séreignarsjóði verði skattlagðar frá og með 1. janúar 2010 við innborgunina. Þegar svo inneignin er greidd út í framtíðinni greiðist enginn skattur af henni.

Mikilvægt er að ná niður halla ríkissjóðs þar sem vaxtagreiðslur kunni ella að sliga ríkissjóð til lengri tíma. Það er skoðun flutningsmanna að ekki sé skynsamlegt að leggja enn þyngri byrðar á atvinnulíf eða einstaklinga í formi skattahækkana eftir þau áföll sem dunið hafa yfir. Ekki sé heldur gæfulegt að ná niður öllum hallanum eingöngu með því að skera niður þjónustu ríkisins þar sem of mikil skerðing vissra þátta kann að skaða samfélagið varanlega. Það er mat flestra að sú kreppa sem þjóðin stendur frammi fyrir muni verða djúp en ekki mjög löng. Hún muni vara í tvö til þrjú ár en eftir það rísi efnahagslífið aftur upp ef það er ekki keyrt um of niður með of þungbærum sköttum.

Í þessari stöðu telja flutningsmenn brýna nauðsyn bera til þess að leita allra leiða til að nýta eignir ríkisins til þess að brúa bilið á tekjuhlíð fjárlaga og kemur þá fyrrgreind eign augljóslega til álita sem og aukaúthlutun aflaheimilda. Hún mun að öllum líkindum hægja á uppbyggingu veiðistofna en gæti á sama hátt nýst í þeim tilgangi að brúa bilið þar til atvinnulífið kemst á réttan kjöl og styrkja tekjuhlíð fjárlaga með auknum umsvifum eftir tvö til þrjú ár.

Til skoðunar kom einnig sú mikla eign ríkis og sveitarfélaga sem bundin er í skattfrestuðum eignum sameignarsjóðanna en sú eign er miklu mun vandmeðfarnari vegna þess að innan þeirra er um flutning fjár og réttinda á milli bæði kynslóða og einstaklinga að ræða. Greiðslum úr samtryggingarsjóðunum er ætlað að standa undir grunnframfærslu manna auk almannatrygginga. Því er viðbúið að nokkur hluti útgreiðslna samtryggingarsjóðanna verði ekki tekjuskattaðar þar sem greiðslur þeirra lendi ekki í tekjuskatti; verði undir skattleysismörkum. Þess vegna þyrfti að verja það fólk með endurgreiðslu skattsins í miklu meira mæli en við skattlagningu séreignarsparnaðarins.

Hugmyndir um aðra skattlagningu lífeyrissjóðanna, t.d. fjármagnstekjuskatt, eru mjög varasamar vegna þess að almennu lífeyrissjóðirnir bera þær byrðar með lakari lífeyrisrétti,

en opinberu lífeyrissjóðirnir eru aftur á móti með föst réttindi og breytilegt iðgjald opinberra aðila eða jafnvel ríkisframlög eins og B-deild LSR.

Séreignarsparnaðurinn hefur verið hugsaður sem viðbót við þann lífeyri sem sameignarlífeyrissjóðir og Tryggingastofnun veita og lendir því í meginhluta tilvika í fullum skatti. Þá hafa sumir valið hann til þess að geta farið fyrr á eftirlaun en almenna lífeyriskerfið gefur kost á. Þó að fólk vilji hafa slíkt val er ekki þar með sagt að fólk flýti töku lífeyris og hætti fyrr að vinna þegar á reynir. Það hefur ekki verið kannað enda tiltölulega stutt síðan séreignarsparnaðarkerfið kom til. Í þeim tilfellum þegar launatekjur falla niður og tekjur af séreignarsparnaði eru einu tekjurnar, lenda þær tekjur undir frítekjumarki að hluta eða að öllu leyti. Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að í slíkum tilfellum verði skatturinn endurgreiddur með ónýttum persónuafslætti.

Ef skattprósantan er óbreytt frá því að iðgjaldið er greitt inn má segja að ekki skipti máli fyrir sjóðfélagann hvort greitt er strax eða við útgreiðslu að því gefnu að hvorutveggja lendi utan frítekjumarks. Verður það rökstutt frekar síðar.

Verði frumvarpið að lögum er annars vegar gert ráð fyrir að allur séreignarsparnaður sem nú er í vörslum lífeyrissjóða verði skattlagður eins og staða hans er 31. desember 2009. Hins vegar er gert ráð fyrir því að innborganir í séreignarsjóði verði skattlagðar frá og með 1. janúar 2010 við innborgunina. Þegar inneignin er greidd út í framtíðinni greiðist enginn skattur af henni.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Í greininni er settur fram tilgangur frumvarpsins sem er að skattleggja þegar um næstu áramót allar innstæður í séreignarsparnaði landsmanna, sbr. lög nr. 129/1997, um skyldu-tryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem samkvæmt gildandi lögum eiga að skattleggjast við útgreiðslu. Þannig verði í eitt skipti brúað erfitt efnahagslegt tímabil, ríki og sveitarfélögum hjálpað yfir hjallann og komist hjá því að skattleggja heimili og fyrirtæki þegar þau eru verst undir það búin. Enn fremur muni skattlagning inngreiðslna árlega gefa ríki og sveitarfélögum tekjur.

Áætlanir benda til að sparnaður í séreign gæti verið um 309 milljarðar kr. um næstu áramót og iðgjöld að frádregnum lífeyri gæti numið 28,3 milljörðum kr. Tekjuskattur til ríkisins sem næmi 24,1% gæfi 74,6 milljarða kr. í eitt skipti en 6,8 milljarða kr. í nýjar tekjur á árinu 2010 og svo árlega næstu ár. Útsvarstekjur sveitarfélaganna, 13,1%, gætu numið 40,5 milljörðum kr. í eitt skipti og tekjuaukinn 2010 (og áfram) gæti numið 3,7 milljörðum kr. Tekjur ríkis og sveitarfélaga kunna að skerðast í framtíðinni ef ný iðgjöld verða lægri en útgreiðslur séreignar en það væri verðið sem greitt væri fyrir það að halda atvinnulífina lífvænlegu í gegnum þessa kreppu. Þá mun þróttmeira atvinnulíf og sterkari heimili gera gott betur en að bæta það upp.

Þeir sjóðfélagar og lífeyrissjóðir, sem setja hluta af samtryggingariðgjaldi í séreign, eiga að greiða staðgreiðslu af þeirri séreign eins og annarri. Fjármunir í séreign eru eign viðkomandi sjóðfélaga og engin fær hana greidda nema hann eða erfingjar hans og hún er þá skattlögð samkvæmt gildandi lögum. Hér er einungis verið að flýta skattlagningu sem breytir ekki eðli séreignarinnar nema ef viðkomandi nýtir ekki persónuafsláttinn að fullu á því ári sem greitt er út en á því er tekið í 3. gr.

Með þessu móti mætti falla frá öllum hugmyndum um skattlagningu fyrirtækja og heimila á árinu 2010, þegar þau mega síst við því, og jafnvel lækka einhverja skatta eins og tryggingagjaldið. Það gjald er ekkert annað en skattlagning á atvinnu sem mikilvægt er að örva.

Ef staðið verður við fyrirhugaðan niðurskurð í rekstri ríkisins gæti staða ríkissjóðs (og sveitarfélaga) jafnvel orðið nokkru betri en að var stefnt.

#### Um 2. gr.

Greinin fjallar um að vörsluaðilar séreignarsparnaðar skuli standa skil á staðgreiðslu tekjuskatts og útsvars af öllum inngreiddum iðgjöldum, hvort sem þau eru greidd inn af launþega eða launagreiðanda. Um staðgreiðsluna fer eftir hefðbundnum reglum staðgreiðslu af tekjum manna og fær sveitarfélagið þar sem sjóðfélaginn er búsettur 13,1% af inngreiddum iðgjöldum og ríkissjóður 24,1%. Þessi greiðsla yrði staðgreidd enda fær vörsluaðilinn iðgjöldin staðgreidd.

#### Um 3. gr.

Hér er lögð áhersla á að ekki skuli skattleggja útgreiðslur séreignarsparnaðar. Samkvæmt gildandi lögum er hann skattskyldur við útgreiðslu, en verði frumvarpið að lögum hefur öll séreign þegar verið skattlögð er kemur að útgreiðslu skv. 2. gr. og ákvæði til bráðabirgða I.

Til skýringar má gera ráð fyrir að staðgreiðsluprósentan haldist óbreytt, 37,2%, alla tíð og að sjóðfélaginn nýti persónuafslátt sinn að fullu á útgreiðsluári með öðrum tekjum (launatekjum, lífeyri frá sameignarsjóði eða frá Tryggingastofnun) eins og jafnan verður tilfallið. Þá má segja að 37,2% séu tekin af séreigninni og eftir standi 62,8% sem ekki verði sköttuð frekar. Í núgildandi kerfi „á“ sjóðfélaginn séreign, t.d. 100.000 kr. Hann fær ávöxtun á þá upphæð og hún hækkar í t.d. 200.000 kr., þ.e. tvöfaldast, og er greidd út. Þá þarf sjóðfélaginn að greiða 37,2% eða 74.400 kr. í staðgreiðslu og hann fær 125.600 kr. útgreitt. Eftir þá breytingu, sem hér er lögð til, á sjóðfélaginn 62.800 kr. því hann greiðir 37.200 kr. í staðgreiðslu. Þessi upphæð, 62.800 kr., tvöfaldast á sama hátt og séreignin áður og sjóðfélaginn fær greiddar 125.600 kr. og greiðir engan skatt. Hann er því jafnsettur.

Rétt er að taka fram að ríkið nýtur í núverandi kerfi vaxta af „eign“ sinni eins og dæmið hér að framan sýnir. Sama gerist í nýju kerfi því að ríkið fær vexti af þeim skuldabréfum sem greitt er með.

Í 2. mgr. er tekið á þeim vanda ef sjóðfélagi nýtir ekki persónuafslátt sinn að fullu á því ári þegar hann fær skattfrjálsa útgreiðslu séreignarsparnaðar enda hefur hann áður greitt skatt af eign sinni samkvæmt frumvarpi þessu og sá skattur ætti að mæta ónýttum persónuafslætti. Ofan á skattgreiðslur bætast vextir eins og séreignina sjálfa. Ef ekki verða breytingar á staðgreiðsluhlutfalli, 37,2%, er auðvelt að reikna forgreidda skattinn sem  $U * 37,2\% / (1 - 37,2\%)$ .

Eðlilegast er að vörsluaðilar haldi ætíð utan um greiddan skatt eins og séreignina og láti hann taka sömu ávöxtun og séreignina. Það upplýsir sjóðfélagann um það sem er að gerast og sættir hann við skattlagninguna sem í sjálfu sér breytir engu fyrir sjóðfélagann nema ef staðgreiðsluprósentan lækkar. Þá tapar hann en græðir ella ef staðgreiðsluprósentan hækkar til framtíðar.

Vörsluaðilar séreignarsparnaðar eru mjög fáir og þar með greiðendur þessarar staðgreiðslu. Auðvelt ætti að vera að byggja upp lipra framkvæmd innheimtunnar á stuttum tíma.

#### Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

#### Um ákvæði til bráðabirgða I og II.

Ákvæðin taka til skattlagningar á allri séreign um næstu áramót. Gert er ráð fyrir að gengið hafi verið frá greiðslum og skilagreinum fyrir 15. febrúar nk. Hér mun reyna nokkuð

á samstarf skattfirvalda og vörsluaðila séreignarsparnaðar. Til þess að setja ekki eignasöfn séreignarsjóðanna í uppnám og neyða vörsluaðila til brunaútsölu með tilheyrandi verðfalli eigna er þeim gefinn kostur á og veitt heimild til að gefa út stöðluð skuldabréf til allt að 25 ára og greiða þannig staðgreiðsluna. Heimildin felur í sér frávik frá 38. gr. laga nr. 129/1997 sem reisir skorður við lántökum lífeyrissjóðanna.

Hugsunin er sú að skuldabréfin væru t.d. að upphæð 1 millj. kr. og með mismunandi láns-tíma, jafnvel í takt við útgreiðslur þess séreignarsparnaðar sem er í gangi í árslok. Hver vörsluaðili gæti valið að greiða með nokkrum skuldabréfum með mismunandi láns-tíma þannig að greiðsluflæði hans verði nálgæð sem best. Ávöxtun bréfanna gæti verið breytileg, t.d. meðalávöxtun alls séreignarsparnaðar eða stýrivextir Seðlabanka Íslands með álagi. Þeir gætu líka verið fastir og jafnvel verðtryggðir. Slík skuldabréf með svo tryggum skuldurum væru kærkomin viðbót á skuldabréfamarkaðinn. Fjármálaráðuneytið setur eftir samráð við vörsluaðila reglur um skilmála, láns-tíma, ávöxtun og tryggingar skuldabréfanna.