

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um almannatryggingar, nr. 117/1993, með síðari breytingum.

Flm.: Pétur H. Blöndal, Ásta Möller, Drífa Hjartardóttir, Kjartan Ólafsson.

1. gr.

Í stað 2. másl. 2. mgr. 10. gr. laganna komi þrír nýir málsliðir, svohljóðandi: Greiðslur úr séreignarsparnaði og öðrum sparnaði sem ekki er lagaskylda að taka þátt í teljast þó ekki til tekna. Við ákvörðun tekjugrundvallar við útreikning á elli- og örorkulífeyri, örorkustyrk, tekjutryggingu og tekjutryggingarauka skv. 11.–13. gr. og 17. gr. laga þessara skulu tekjur skv. C-lið 7. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, (fjármagnstekjur) metnar að 50 hundraðshlutum. Sem fjármagnstekjur skal einungis telja þær fjármagnstekjur sem falla til eftir að lífeyrisþegi hefur hafið töku lífeyris frá Tryggingastofnun.

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2007.

Greinargerð.

Frumvarp svipaðs efnis var flutt á síðasta þingi en kom ekki til umræðu. Tilgangur þess frumvarps var að laga misræmi, sem leiðir af gildandi lögum, milli þess að allar greiðslur úr lífeyrissjóði, þ.m.t. greiðslur vegna séreignarsparnaðar, teljist til tekna við skerðingu tekjutryggingar og þess að séreignarsparnaður er valkvæður og honum svipar til venjulegs sparnaðar þó að hann feli í sér skattfrestun. Að mati flutningsmanna verður að halda algerlega aðskildum skattfrestun annars vegar og séreignargreiðslum úr lífeyrissjóði og bönkum hins vegar, sem ekki er skylt að stunda samkvæmt lögum. Í frumvarpinu í fyrra var farin meðaltalsregla sem gekk út á að annar vandi, sem eru fjármagnstekjur sem aflað var fyrir töku lífeyris, væri óleystur. Lögð var til og rökstudd breyting á 2. mgr. 10. gr. laga um almannatryggingar, nr. 117/1993, á þann veg að tekjur vegna séreignarsparnaðar sem byggist ekki á lagaskyldu skuli metnar að 30 hundraðshlutum sem tekjur við útreikning bóta.

Í þessu frumvarpi er hvor tveggja vandinn leystur, vandi sem stafar af háum eingreiðslum fjármagnstekna við einskíptis sölu á eignum, t.d. fasteignum, fyrirtækjum eða verðbréfum, sem myndast hafa á mjög löngum tíma, löngu fyrir töku lífeyris og svo vanda séreignarsparnaðar, sem skyldur er venjulegum sparnaði sem eðlilega telst ekki til tekna við útreikning bóta nema að því er varðar vexti eða fjármagnstekjur af þeim sparnaði. Skiptir þá ekki máli að sá sparnaður nýtur skattfrestunar og greiddur er tekjuskattur af honum við útgreiðslu.

Vegna þess að séreignarsparnaðurinn kemur til frádráttar bótum frá Tryggingastofnun hafa margir leyst upp séreignarsparnað sinn og fengið hann allan greiddan út árið áður en þeir hefja töku lífeyris. Það er reyndar skynsamlegt miðað við núgildandi reglur og er ráðlagt af þeim, sem vit hafa á málinuog þekkingu. En það er sannanlega ekki í samræmi við tilgang séreignarsparnaðarinnar og þess vegna er frumvarp þetta flutt svo að þessi sparnaður nýtist

fólki til að halda uppi lífskjörum sínum eins og að var stefnt. Það er auk þess mjög varhuga-vert, andfélagslegt og ósiðlegt að þeim skuli hegnt sem ekki kunna alla klæki í kerfinu, hafa ekki efni á góðri ráðgjöf eða kæra sig ekki um að fara þá leið. Auk þess hefur séreignarsparnaði verið haldið að fólki með þeim rökum að þannig bæti það stöðu sína í ellinni og sparnaðurinn er frjáls ákvörðun hvers og eins og eðlileg ráðdeild og sparsemi.

Þegar fólk sest í helgan stein selur það stundum eignir sem það hefur safnað um starfsævina til að bæta upp lífeyrisgreiðslur eða vegna þess að það hefur ekki þörf fyrir eignirnar, t.d. sumarbústað, þegar það flyst á elliheimili. Þess ber að geta að hagnaður af sölu íbúðarhúsnæðis er yfirleitt ekki skattskyldur. Við sölu annarra eigna fær fólk oft mjög háar eingreiðslur fjármagnstekna sem hlaðist hafa upp í mörg ár, jafnvel áratugi. Af þeim tekjum er að sjálfsögðu greiddar fjármagnstekjuskattur en það er ekki jafn sjálfsagt að allar þær tekjur komi til skoðunar við mat á bótum frá Tryggingastofnun. Ef einstaklingurinn hefði selt eignina rétt áður en hann fór á lífeyri mundi sá hluti fjármagnstekjanna, sem þá hefði komið til greiðslu og bæst við eignir viðkomandi, ekki hafa áhrif á lífeyri frá Tryggingastofnun ríkisins frekar en aðrar eignir. Þess vegna er sanngjarnt að einungis sá hluti fjármagnstekja sem fellur til eftir að taka lífeyris hófst komi til skoðunar sem tekjur. Flestar eignir fólks eru þannig að ekki er erfitt að finna sæmilega nálgun við mat á verðmæti eigna á þeim tíma þegar greiðsla lífeyris hófst. Reikna má með að fasteignir hafi hækkað í takt við fasteignamat, og verð spariskírteina og skráðra hlutabréfa liggur fyrir um hver áramót. Vandi getur verið að meta óskráð hlutabréf og fyrirtæki en þar má reikna með jafnri árlegri hækkun. Auðvelt er að finna stöðu séreignarsparnaðar við upphaf töku lífeyris hjá Tryggingastofnun og ætti ekki að vera erfitt að sundurgreina árlega ávöxtun á þann höfuðstól. Hér er sama staðan uppi og með sér- eignarsparnaðinn. Þeir sem njóta góðrar ráðgjafar eða hafa sérstaka þekkingu og vit á málum og eru vakandi yfir slíkum gildrum selja þessar eignir ári áður enn þeir hyggjast hefja töku lífeyris, kaupa þær jafnvel aftur og hafa fengið áfallnar fjármagnstekjur útgreiddar (og skattaðar) en þær koma þá ekki til frdadráttar bótum hjá Tryggingastofnun. Hér eiga sömu rökin við og bent var á hér að ofan um þá sem ekki kunna alla klæki í kerfinu, hafa ekki efni á góðri ráðgjöf eða kæra sig ekki um að fara krókaleiðir í kerfinu.

Eitthvað flóknara er að reikna ávöxtun sem fellur til meðan örorkulífeyrisþegi fær lífeyri hjá Tryggingastofnun vegna þess að um mörg aðskilin tímabil getur verið að ræða vegna endurhæfingar. Ekki er mikið um slík tilfelli en þau má leysa með nákvæmlega sama hætti.

Greiðslur almannatrygginga taka mið af tekjum bótaþega en ekki eignum. Þannig telst það ekki til tekna þó að fólk taki sparifé út úr banka eða selji hlutabréf. Vextir af slíku sparifé og arður og söluhagnaður af hlutabréfum telst þó vera fjármagnstekjur og helmingurinn er metinn sem tekjur. Nú ákveður einstaklingur sjálfviljugur að taka þátt í séreignarsparnaði og fresta skattlagningu á þann sparnað þar til hann fær hann greiddan út og er þá eðlilegt að hann greiði skatta af útgreiðslum en eftir það ætti hann að vera jafnsettur þeim sem ákváðu að greiða skatta af tekjum sínum strax og spara síðan hluta teknanna á hefðbundinn hátt með spariinnlánum, kaupum á hlutabréfum eða með öðrum hætti, nema hann greiðir ekki fjármagnstekjuskatt af séreignarsparnaðinum. Ekki er lagaskylda að spara á þennan hátt og því eiga þeir sem það ákveða að eigin frumkvæði að vera í sömu stöðu og þeir sem spara á hefðbundinn hátt að undanskildu því að skattlagning frestast. Breytir þá engu hvort einstaklingur tekur ákvörðunina sjálfur eða hvort séreignarsparnaðurinn er á grundvelli frjálsra kjarasamninga á meðan ekki er lagaskylda að stunda sparnaðinn.

Skyldutrygging lífeyrisréttinda.

Lítið er á greiðslur úr séreignarsparnaði sem tekjur gagnvart skatti nákvæmlega eins og hefðbundnar greiðslur (lífeyri) úr lífeyrissjóði, enda hefur iðgjald í lífeyrissjóði að jafnaði verið skattfrjálst og iðgjald í séreignarsparnað hefur alltaf verið skattfrjálst. Skattlagningu er því frestað. Þegar kemur að skerðingu lífeyris frá Tryggingastofnun horfir málið allt öðruvísi við. Árið 1974 skyldaði ríkisvaldið alla launamenn til að greiða til lífeyrissjóðs og árið 1980 alla þá sem hafa tekjur af vinnu sinni. Iðgjaldið, 4% + 6%, hafa sumir skilgreint sem skatt og segja ætlan ríkisvaldsins að skylda landmenn til að taka þátt í samtryggingu til að létta byrðum af almannatryggingum. Þetta kom svo greinilegar í ljós þegar sett voru lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Það er ekki skylda að taka þátt í séreignarsparnaði og þess vegna getur sá sparnaður ekki verið ætlaður til þess að létta byrðum af ríkinu. Það væri enda mjög óréttlátt að sá sem sjálfviljugur dregur úr neyslu sinni og sparar á þann hátt eigi að gjalda fyrir ráðdeildarsemína með lakari lífeyri frá Tryggingastofnun en hinn sem lagði ekki á sig slíkar kvaðir. Þegar kemur að skerðingu lífeyris frá Tryggingastofnun verður þess vegna að aðskilja algerlega lífeyrisgreiðslur frá lífeyrissjóðum sem byggjast á iðgjaldi sem lagaskylda er að greiða og fólk kemst ekki hjá að greiða og hins vegar greiðslur úr séreignarsparnaði sem er sjálfvalinn. Það breytir engu þó að í báðum tilfellum njóti greiðslunnar skattfrestunar og má benda á skattfrelsi hlutabréfa-kaupa fyrir nokkrum árum. Engum datt í huga að söluandvirði slíkra hlutabréfa kæmi til frádráttar bótum hjá Tryggingastofnun.

Í 3. mgr. 10. gr. almannatryggingarlaga kemur fram að greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum teljist ekki til tekna. Ákvæði þetta hefur verið túlkað á þann veg að séreignargreiðslur séu greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum og komi því ekki til skerðingar grunnlífeyris frá Tryggingastofnun. Þetta er bókstafleg túlkun því greiðslurnar eru reyndar úr skyldubundnum lífeyrissjóðum en iðgjaldið og þátttakan í þessum sparnaði er ekki skyldubundin. Samkvæmt 3.–5. mgr. 8. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða er öðrum en lífeyrissjóðum heimilt að taka við iðgjaldi í séreignarsparnað. Með lögjöfnun hefur verið farið eins með greiðslur úr séreignarsparnaði frá lífeyrissjóðum og frá öðrum fjármálastofnunum, t.d. bönkum. Hér er lagt til að þessar greiðslur komi ekki sem tekjur til frádráttar við mat á grunnlífeyri og tekjutryggingu. Hins vegar komi fjármagnstekjur vegna þessa sparnaðar til frádráttar, þær sem aflað er eftir að taka lífeyris hefst eða meðan á töku lífeyris stendur.

Það að lífeyrir frá lífeyrissjóðum skuli ekki koma til skerðingar grunnlífeyris á sér lengri sögu og er tilraun til að bæta stöðu þeirra sem hafa greitt um langan aldur til lífeyrissjóða í samræmi við lagaskyldu en sitja oft við svipað borð vegna skerðinga hjá Tryggingastofnun og aðrir sem komu sér hjá því að greiða í lífeyrissjóð þó að það hafi verið lagaskylda frá 1974 og 1980. Þau rök eiga ekki við um séreignarsparnað eftir þá breytingu sem hér er lögð til því hann kemur þá ekki til frádráttar lífeyri frá Tryggingastofnun.

Séreignarsparnaður.

Tímabil	Launþegi	Launa- greiðandi	Ríkið	Alls
1. janúar 1999 – 31. maí 2000	2,0%		0,2%	2,2%
1. júní 2000 – 31. desember 2001	4,0%	1,0%	0,4%	5,4%
1. janúar 2002 – 31. desember 2003	4,0%	2,0%	0,4%	6,4%
1. janúar 2004 – 31. desember 2004	Lágmark	1,0%		1,0%
Frá 1. janúar 2004	4,0%	2,0%		6,0%

Frá 1. janúar 1999 gátu launþegar dregið allt að 2% frá heildarlaunum sínum í lífeyrissparnað og ríkið lækkaði tryggingagjald vegna launþegans um 10% af framlaginu eða að hámarki 0,2% af launum. Heildarsparnaður gat því numið 2,2% (2% + 0,2%).

Með almennum kjarasamningum í maí 2000 var samið um að mótframlag launagreiðandans skyldi vera 1% af launum og frá sama tíma eða 1. júní 2000 var réttihöfum heimilt að hækka framlag sitt úr 2% í 4%. Með sama hætti hækkaði þá framlag ríkisins í 0,4%. Heildarsparnaður gat því numið 5,4% (4% + 0,4% + 1%).

Í ársbyrjun 2002 var svo framlag launagreiðandans hækkað með kjarasamningum úr 1% í 2%. Heildarsparnaður frá 1. janúar 2002 var því 6,4% (4% + 0,4% + 2%). Frá og með 1. janúar 2004 féll framlag ríkisins (lækkun tryggingagjalds) niður (allt að 0,4%). Frá 1. janúar 2004 hefur hámarkssparnaðurinn því numið 6% af launum (4% + 2%).

Allir launþegar, sem ekki höfðu lagt fram neinn viðbótarlífeyrissparnað fengu samt sem áður 1% framlag frá vinnuveitanda frá 1. júlí 2002 til 31. desember 2004, samkvæmt viðbótarákvæði og bókun í kjarasamningum á almennum vinnumarkaði.

Fjármagnstekjur og launatekjur.

Fjármagnstekjur eru tekjur af fjármagni, t.d. vextir og verðbætur af bankainnistæðum, vextir og verðbætur og söluhagnaður af skuldabréfum, arður og söluhagnaður af hlutafé og leigutekjur og söluhagnaður af fasteignum. Litið er á helming fjármagnstekna sem raunverulegar tekjur þegar bætur eru skertar vegna tekna. Rökin fyrir þessu eru þekkt en vegna þeirra er fjármagnstekjuskattur 10% en ekki rúm 20% sem er meðalhlotfall tekjuskatts einstaklinga. Þessi rök eru: Vextir eru að hluta til verðbætur sem ekki eru tekjur. Nú um stundir er verðbólga 7% og því gefa t.d. 8,4% nafnvextir í raun aðeins 1,4% ávöxtun sem raunverulegar tekjur eða helming. Lægri nafnvextir gefa því enn lægra hlutfall sem raunverulegar tekjur. Ef nafnvextir eru undir 7% er um tap að ræða. Arður og söluhagnaður af hlutabréfum er bundinn áhættu af sölutapi, hallarekstri og áhættu af gjaldþrotum og því aðeins að hluta til raunverulegar tekjur. Á móti húsaleigutekjum kemur viðhald, skattar og annar kostnaður af húsnæði, sem og áhætta hvað varðar verðmæti fasteigna. Sama er að segja um söluhagnað.

Til mikillar einföldunar eru fjármagnstekjur skattlagðar án frádráttarliða. Auðvitað mætti reikna raunvexti á sparifé og skuldabréf og draga vaxtagjöld frá. Það mætti draga sölutap á hlutabréfum og fasteignum frá arði og leigutekjum og draga kostnað við húsnæði (skatta og viðhald) frá leigutekjum. Ef tap yrði af fjármagni með slíkum aðferðum mætti draga það frá launatekjum. Ef þessi leið yrði farin mætti skattleggja fjármagnstekjur eins og launatekjur en sú skoðun var ríkjandi þegar skattur á fjármagnstekjur var tekinn upp og samræmdur að tekjur ríkissjóðs yrðu minni ef það yrði gert og jafnvel engar og allt umstang yrði miklu meira.

Fjármagnstekjur sem hafa safnast upp á mörgum árum og sem fást greiddar og færðar á einu ári, t.d. við sölu á spariskírteini eða hlutabréfi eftir að eigandinn er kominn á lífeyri, geta skert lífeyri á mjög ósanngjarnan hátt samkvæmt gildandi lögum þó að eingöngu sé um helming þeirra að ræða. Sama getur átt við um séreignarsparnað. Á því er tekið í frumvarpi þessu.

Fjármagnstekjuskattur á lífeyrisgreiðslur?

Sú umræða hefur skotið upp kollinum öðru hverju að þann hluta lífeyris úr lífeyrissjóði sem er uppsafnaðar fjármagnstekjur ætti að skattleggja sem fjármagnstekjur með 10% skatti en upphaflegt iðgjald, 4% + 6%, sem naut yfirleitt skattfrelsis ætti að skattleggja sem tekjur. Þessu má andmæla með eftirfarandi dæmi. Til einföldunar er gert ráð fyrir að skattprósentan sé 40% allan tímann. Tveir einstaklingar, A og B, hafa hvor um sig 1000 kr. í tekjur umfram skattleysismörk. A ákveður að greiða skatta af upphæðinni, 400 kr., og leggja restina, 600 kr., fyrir í banka. B ákveður hins vegar að greiða 1000 kr. sem iðgjald í lífeyrissjóð og greiðir ekki skatt af þeirri upphæð að sinni. Gefum okkur að bankinn og lífeyrissjóðurinn nái nákvæmlega sömu ávöxtun á féð. Þá á A alltaf 60% af þeirri upphæð sem B á. Eftir mörg ár ákveða báðir að nota sparnaðinn til framfærslu. Þá fær A 60% af þeirri upphæð sem B fær. B er nefnilega búinn að fá vexti og vaxtavexti á skattinn, 400 kr., sem hann greiddi ekki og hafði í ávöxtun allan tímann. Þess vegna er eðlilegt að hann greiði 40% skatt af allri greiðslunni til að vera jafnsettur A.

Þar sem lífeyrissjóðir greiða ekki fjármagnstekjuskatt né hafa þeir greitt eignarskatt, þá er B í reynd töluvert betur settur en A sem varð að greiða 10% fjármagnstekjuskatt af sparnaði sínum og hugsanlega eignarskatt. Ef fjármagnstekjur eru $\frac{2}{3}$ hlutar lífeyrisgreiðslna, eins og haldið hefur verið fram, þá þýðir skattfrelsi fjármagns lífeyrissjóðanna að lífeyririnn er að minnsta kosti 7% hærri hjá B eftir tekjuskatt en sambærilegur sparnaður hjá A. Varðandi skattfrelsi iðgjalda má nefna að 6% iðgjald atvinnurekenda hefur notið skattfrelsis alla tíð en 4% iðgjald launþega var ekki sérgreint skattfrjálst eftir að staðgreiðslan var tekin upp 1988. Átti hár persónuafsláttur í upphafi að ná meðal annars yfir iðgjöld í lífeyrissjóð. Skattfrelsi iðgjalda var svo aftur innleitt í þrepum á árunum 1995 og 1997. 4% iðgjaldið var því skattfrjálst fyrir 1988 og frá og með 1998. Ef menn gefa sér að greidd hafi verið 4% + 6% af sömu launum í 30 ár í lífeyrissjóð og þetta tímabil er inni í iðgjaldagreiðslutímanum eru um 11% sparnaðarins skattlögð og þannig er upphæðin í versta falli 4,5% of lág vegna tvísköttunar.

Tekjur sem skerða bætur Tryggingastofnun – ellilífeyrisaldur.

Þegar litið er á þær tekjur sem skerða bætur Tryggingastofnunar er athyglisvert að ekki er litið á fjárhagsaðstoð sveitarfélaga, húsaleigubætur og aðrar bætur frá Tryggingastofnun sem tekjur. Þessar opinberu bætur eru þó tekjur heimilisins nákvæmlega eins og tekjur sem fást t.d. með því að skúra. Áður var minnst á að lífeyrir frá lífeyrissjóðum skerðir ekki grunnlífeyri. Svo skerða einungis 60% tekna öryrkja tekjutryggingu en allar tekjur ellilífeyrisþega. Það væri þarft að taka upp umræðu um hvernig háttáð skuli skerðingum á bótum og hvort ekki megi slaka á skerðingum vegna atvinnutekna aldraðra eða hækka ellilífeyrismörkin umtalsvert, t.d. í 75 ára eða 80 ára, fyrir þá sem vilja vinna lengur gegn sambærilegri hækkun bóta. Eldra fólk er mun sprækara núna og lifir miklu lengur en þegar 67 ára mörkin voru ákveðin fyrir 50 árum og þjóðfélagið getur vel nýtt sér og á að nýta sér verðmæta reynslu þessa fólks. Svo er vinnan sem betur fer ekki lengur sú kvöð á fólki sem hún var oft áður fyrir og gefur fólki jafnvel mjög mikla lífsfyllingu.