

GRUNDLAGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 21/2004 rd

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

Till finansutskottet

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 och bestämde samtidigt att grundlagsutskottet ska lämna skriftligt utlåtande till finansutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- regeringsråd Kirsi Seppälä och konsultativ tjänsteman Jukka Vanhanen, finansministeriet
- lagstiftningsråd Sten Palmgren, justitieministeriet
- professor Mikael Hidén
- professor Juha Karhu
- juris doktor, docent Pekka Lämsineva
- professor Jaakko Ossa
- professor Ilkka Saraviita
- professor Kari S. Tikka
- professor Kaarlo Tuori.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att bestämmelserna om inkomstbeskattning av frivilliga pensionsförsäkringar ändras. En frivillig individuell pensionsförsäkring som den skattskyldige tecknar för sig själv eller sin make eller maka ska beskattas som kapitalinkomst. Försäkringspremierna är således avdragbara från kapitalinkomsterna och den skattskyldige betalar skatt på kapitalinkomst för pensionen. Pensionsåldern på 60 år, som är en förutsättning för att försäkringspremierna ska vara avdragsgilla, föreslås bli höjd till 62 år. I propositionen ingår förslag till lagar om ändring av inkomstskattelagen, lagen om arbetsgivares socialskyddsavgift, lagen om beskattning av in-

komst av näringsverksamhet och lagen om beskattningsförfarande.

Lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2005. På frivilliga individuella pensionsförsäkringar som har tecknats före det datum då propositionen överlämnades tillämpas dock skatteåret 2005 de bestämmelser som gällde innan lagen trädde i kraft. Pension som betalas med stöd av en sådan pensionsförsäkring av besparingar som influerats av premiebetalningar före lagens ikraftträdande eller under skatteåret 2005 beskattas som förvärvsinkomst. En förutsättning för att försäkringar som tecknas den dagen propositionen överlämnades eller därefter är att pensions-

åldern är 62 år. Åldersgränsen tillämpas redan vid beskattningen för 2004.

I avsnittet om behandlingsordningen bedöms förslaget med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen. I motiven anser regeringen att bestämmelserna inte begränsar de grundläggande

de fri- och rättigheterna på ett sätt som hindrar att lagförslagen med hänsyn till deras samhällsliga betydelse kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att utlåtan- de bör inhämtas av grundlagsutskottet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förslaget

Regeringen föreslår att frivillig individuell pensionsförsäkring inte längre ska beskattas som förvärvsinkomst utan som kapitalinkomst. Pensioner och andra försäkringsutbetalningar på grundval av pensionsförsäkring som tecknats av den skattskyldige eller dennes make eller maka är skattepliktig kapitalinkomst med stöd av 34 a § 1 mom. Enligt huvudregeln i 54 d § 1 mom. har den skattskyldige rätt att dra av premierna (högst 5 000 euro om året) på sin pensionsförsäkring från kapitalinkomsten. Med stöd av 2 mom. är ett villkor för avdragsrätten att pension i form av ålderspension enligt avtalsvillkoren börjar betalas ut tidigast då den försäkrade har fyllt 62 år. Om pension eller någon annan utbetalning ges ut i strid med denna regel räknas det utbetalda beloppet med stöd av 34 a § 4 mom. som kapitalinkomst förhöjd med 50 procent.

Lagen tillämpas också på pensionsförsäkringsavtal som tecknats innan lagen träder i kraft. Bestämmelserna gäller inte direkt innehållet i försäkringsavtalen och påverkar inte omedelbart parternas rättigheter och skyldigheter. Däremot har bestämmelserna indirekta effekter på parternas rättsliga ställning. På grund av åldersgränsen, som är ett kriterium för avdragsrätten, och med hänsyn till övergångsbestämmelserna måste villkoret för när utbetalningen av pensionen ska börja ändras i försäkringsavtalet för att försäkringspremier som betalas från och med 2006 ska vara avdragsgilla.

Vad bedömningen bygger på

Formellt sett omfattas inte frivilliga pensionsförsäkringsavtal av skattelagstiftningen. Men pensionssparande stöds genom skattelagstiftningen. Tanken med ändringarna är bland annat att bromsa upp ökningen i de offentliga utgifterna genom att stödja de skattskyldigas egna insatser för att komplettera sitt pensionsskydd. I det hänseendet kan bestämmelserna anses vara kopplade till 19 § 2 mom. i grundlagen, där var och en garanteras rätt att få sin grundläggande försörjning tryggad under ålderdomen.

Skattestödet till pensionssparande har först och främst grundat sig på bestämmelserna i inkomstskattelagen om avdragsrätt för pensionsförsäkringspremier. När det gäller försäkringar som tecknats mellan den 1 oktober 1992 och den 23 juni 1999 är det ett villkor för avdragsrätten att pensionen börjar betalas ut som ålderspension tidigast när den försäkrade har fyllt 58 år.¹ Den gällande bestämmelsen om en pensionsålder på 60 år har tillämpats på avtal som tecknats efter den 23 juni 1999. Ändringar i pensionsbestämmelserna har i dessa fall inga retroaktiva effekter som påverkar avtalen.

Den pensionsålder som är en förutsättning för avdragsrätt på försäkringspremier ska, enligt utskottet, i fråga om pensionsförsäkringsavtal anses vara en sådan väsentlig omständighet som påverkar avtalet och följaktligen medför att be-

¹ Beträffande försäkringar som tecknats före den 1 oktober 1992 krävs det ingen särskild pensionsålder för att pensionsförsäkringspremierna ska vara avdragsgilla. I de flesta fall är pensionsåldern 55 år i avtal från den tiden.

stämmelserna har relevans med avseende på egendomsskyddet i 15 § i grundlagen.

Avtalsförhållandens fortbestånd omfattas av egendomsskyddet i grundlagen, även om det inte är någon absolut regel att ingrepp inte får göras retroaktivt i avtalsförhållanden (GrUU 28/1994 rd, GrUU 37/1998 rd, s. 2/II, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II). Tanken bakom skyddet för förmögenhetsrättsliga rättshandlingars fortbestånd är att rättssubjekten har grundade förväntningar på skydd i ekonomiska frågor (GrUU 48/1998 rd, s. 2/II), GrUU 33/2002 rd, s. 3/I). Skyddet för sådana förväntningar har i utskottets praxis ansetts omfatta rätten att lita på att den lagstiftning som reglerar rättigheter och skyldigheter som är viktiga med avseende på att avtalsförhållandet består och att denna typ av frågor inte kan 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 (GrUU 45/2002 rd, s. 2—3). Också denna typ av bestämmelser som intervenerar i egendomsskyddet har grundlagsutskottet bedömt med avseende på de allmänna kriterierna för begränsningar i de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel om syftet med bestämmelserna är godtagbart och om bestämmelserna uppfyller kravet på proportionalitet (GrUU 1/2003 rd, s. 3—4, GrUU 63/2002 rd, s. 2—3, GrUU 45/2002 rd, s. 3).

Bedömning av förslaget

Om syftet med bestämmelserna är godtagbart. I överensstämmelse med de pensions- och arbetsmarknadspolitiska målen för pensionsreformen syftar bestämmelserna till att förlänga den förvärvsverksamma tiden och därmed balansera upp de konsekvenser som befolkningens förändrade åldersstruktur för med sig för finansieringen av pensionerna. Skattestödet ska tas bort för den typ av sparande som medger tidigare pensionsavgång än det allmänna pensionssystemet. Dessutom är tanken att alla pensionssparare ska beskattas rättvisare samtidigt som skattevinsten på försäkringssparande inte längre ska vara lika degressiv som i dagsläget. Dessutom är tanken

att pensionsförsäkringssparande ska bli mer jämförbart med andra former för sparande.

De åldersstrukturrelaterade balansåtgärderna för att trygga finansieringen av pensionssystemet är påkallade av ett tungt vägande samhällsligt skäl. Bestämmelserna är godtagbara med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna, anser grundlagsutskottet.

Proportionalitetsprincipen. Proportionalitetsaspekterna på övergångsbestämmelserna intar en framträdande roll i den konstitutionella bedömningen av förslaget.

På grundval av 2 mom. i ikraftträdandebestämmelsen tillämpas en övergångsperiod på ett år på frivilliga individuella pensionsförsäkringar. Premierna för en pensionsförsäkring som har tecknats senast den 5 maj 2004 får dras av från förvärvsinkomsterna under skatteåret 2005 enligt de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet. Åldersgränsen 62 år för avdragsrätten tillämpas från och med den 1 januari 2006.

Reformen påverkar inte de avtal där den försäkrade har uppnått det avtalsenliga sparmålet eller uppnår målet senast den 31 december 2005. På grundval av 4 mom. i ikraftträdandebestämmelsen är pensionen nämligen skattepliktig förvärvsinkomst till den del pensionen betalas ut innan lagen träder i kraft eller av premier som inlutit skatteåret 2005.

Med avseende på proportionalitetsprincipen är det mest problematiskt om den försäkrade inte får ihop pensionsmedel i enlighet med målet senast den 31 december 2005. I sådana fall ligger den avtalsenliga pensionen under målet. Pensionssparandet kan ytterligare byggas på, men en förutsättning för avdragsrätt i fråga om försäkringspremier som betalas från och med 2006 är att ålderspension betalas ut först när den försäkrade har fyllt 62 år på besparingar på grundval av dessa premier. Som det sägs i motiven till propositionen kan det hända att pensionsspararen på grund av bestämmelserna måste skjuta upp sin frivilliga pensionering. De största negativa konsekvenserna åsamkas således de pensionssparare som närmar sig den avtalsenliga pensionsåldern och har byggt upp sitt pensions-

sparande på små premier som betalats in under en lång tid. I sådana fall kan det ha oskäligt stora konsekvenser för pensionsspararen om pensionsutbetalningen inte följer avtalet utan skjuts upp. Pensionsreformen belastar denna pensions-sparargrupp ännu mer om de får extra kostnader på grund av ändrade avtal eller till exempel rätts-förluster av försäkringstekniska skäl.

Grundlagsutskottet gjorde under riksmötet 2002 en bedömning av ett förslag till ändrad pensionslagstiftning och lyfte då fram det fak-tum att ändringarna föreslogs bli genomförda stegvis på många punkter. Det var enligt grund-lagsutskottet 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 oförut-sedda ändringar i pensionssystemen strax före pensioneringen annars skulle kunna krossa (GrUU 60/2002 rd, s. 2/II; se också GrUU 4/1994 rd, s. 3).

Propositionen har visserligen godtagbara mål, men de försvaras av att de bestämmelser som gäller vid lagens ikraftträdande enligt 7 mom. i ikraftträdandebestämmelsen tillämpas på kollektiva tilläggs pensioner från och med skatteår-et 2005, om den skattskyldige den 5 maj 2004 omfattades av kollektiva tilläggs pensionssystem som arbetsgivaren ordnat. Det betyder att

personer som omfattas av den typen av tilläggs-pensioner som betalas av arbetsgivaren inte alls påverkas i sin rättsliga ställning av till exempel bestämmelserna om högre pensionsålder. Det faktum att bestämmelserna bara drabbar privat-personers frivilliga pensionsförsäkringsavtal är värt att uppmärksamma när bestämmelserna be-döms med avseende på proportionalitetsprinci-pen, understryker grundlagsutskottet.

Med hänvisning till en samlad bedömning ut-ifrån synpunkterna ovan anser utskottet det av konstitutionella skäl vara nödvändigt att consekvenserna av de föreslagna bestämmelserna dämpas för pensionssparare som närmar sig den avtalsenliga pensionsåldern och har betalat in pensionspremier under en lång tid. Den föreslag-na övergångsperioden på ett år bör därför för-längas avsevärt, exempelvis till fem år. Annars kan lagförslaget inte behandlas i vanlig lagstift-ningsordning.

Utlåtande

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men det första lagförslaget bara förutsatt att utskot-tets konstitutionella anmärkningar till ikraftträdandebestämmelsen beaktas på behörigt sätt.

Helsingfors den 9 juni 2004

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Arja Alho /sd
medl. Leena Harkimo /saml
Hannu Hoskonen /cent
Roger Jansson /sv
Irina Krohn /gröna
Miapetra Kumpula /sd
Annika Lapintie /vänst

Markus Mustajärvi /vänst
Klaus Pentti /cent
Markku Rossi /cent
Simo Rundgren /cent
Arto Satonen /saml
Seppo Särkiniemi /cent
ers. Veijo Puhjo /vänst.

Sekreterare var

utskottsråd Sami Manninen.