

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 13. desember 2012

Umsögn frá Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) um 468. mál á 141. löggjafarþingi, frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (tekjuöflunaraðgerðir, kjarasamningar, verðlagsbreytingar o.fl.)

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hefur með tölvupósti þann 7. desember sl. leitað eftir umsögn LL um framangreint frumvarp.

Með frumvarpinu eru lagðar til allnokkrar breytingar en þær sem einkum varða lífeyrissjóðina eru í VIII. kafla frumvarpsins. Annars vegar er um að ræða áframhaldandi heimildir til útgreiðslu á séreignarsparnaði og hins vegar ákvæði er varða afar umdeildan eignarskatt sem samþykktur var á Alþingi þann 17. desember 2011, sbr. 3. gr. laga nr. 156/2011.

Um eignarskattinn – 27. gr. frumvarpsins

Með 3. gr. laga nr. 156/2011 var lögfestur afar umdeildur eignarskattur á samtryggingarhluta lífeyrissjóða en skatturinn er lagður á hreina eign til greiðslu lífeyris, sbr. 39. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. LL hafa harðlega mótmælt þessari skattlagningu. Rétt þykir að taka fram að skatturinn er ekki hluti af viljayfirlýsingu um aðgerðir vegna skuldavanda heimilanna, frá. 3. desember 2010 enda tóku lífeyrissjóðirnir skýrt fram að ekki kæmi til greina af þeirra hálfu að hlutur þeirra í nýrri tegund vaxtaniðurgreiðslu yrði greiddur með skattlagningu á sjóðina.

Í yfirlýsingunni segir: „*Ríkisstjórnin mun í samstarfi við aðila þessarar yfirlýsingar leita leiða til að fjármálafyrirtæki og lífeyrissjóðir fjármagni nýja tegund tímabundinnar vaxtaniðurgreiðslu.*“

Eftir að gengið var frá yfirlýsingunni lögðust allir á eitt að reyna að finna leiðir fyrir lífeyrissjóði til að koma að fjármögnun innan þess lagaramma sem sjóðirnir starfa samkvæmt. Lífeyrissjóðir hafa ekki heimildir til að fjármagna verkefni nema þau þjóni á sama tíma þeim tilgangi sem lífeyrissjóðunum er ætlaður. Beinlínis er tekið fram í 2. mgr. 20. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 að „*lífeyrissjóði er ekki heimilt að inna af hendi framlög í öðrum tilgangi.*“

Skemmst er frá því að segja að mikið var reynt en ekki tókst að finna eignir í eigu ríkisins sem lífeyrissjóðirnir gátu fest kaup á né aðrar hefðbundnar fjármögnunarleiðir lífeyrissjóða til

að fjármagna hina sérstöku vaxtaniðurgreiðslu fyrir ríkissjóð. Var áfram reynt að finna leiðir og var þann 8. febrúar sl. gengið frá minnisblaði, ásamt viðauka þar sem sameiginlegur skilningur lífeyrissjóða og fjármálaráðuneytis var undirritaður um að unnt væri að ná sátt um málið með því að tryggja þátttöku lífeyrissjóða í gjaldeyrisútboðum Seðlabanka Íslands með gildum tilboðum að fjárhæð allt að 200 milljónir evra.

Í yfirlýsingu sem sjóðirnir undirrita varðandi þátttöku sína í útboðunum segir „að með þátttöku í útboðunum mun ríkisstjórnin leggja fyrir Alþingi, eigi síðar en á haustþingi 2012, frumvarp um að fella niður ákvæði laga sem fela í sér skattlagningu á hreina eign til greiðslu lífeyris vegna árána 2011 og 2012, samtals að fjárhæð 2.800 m.kr. Gangi þetta eftir verður heimild til gjaldtöku vegna 2012 felld úr gildi og þær greiðslur sem farið hafa fram vegna ársins 2011 endurgreiddar. Byggir yfirlýsing þessi á fyrrgreindum forsendum um afnám skattlagningar auk endurgreiðslu.“

Landssamtök lífeyrissjóða inntu Seðlabanka Íslands eftir upplýsingum um þátt lífeyrissjóðanna í útboðunum og barst svar með bréfi dags. 5. september 2012, sbr. hjálagt afrit. Þar kemur m.a. fram að gild tilboð lífeyrissjóða hafi verið liðlega 235 milljónir evra.

Árétta ber að hlutverk LL var aðeins að tryggja þátttöku í útboðunum en ekki ákveðinn ávinning ríkissjóðs. Munnlega kom þessi skilningur ítrekað fram á fundum um málið og samsinnu fulltrúar ráðuneytisins þessum skilningi. Fréttatilkynning ráðuneytisins um málið frá 10. febrúar 2012 ber að sama bruni. Ef sjóðirnir hefðu átt að tryggja ákveðinn hagnað fyrir ríkissjóð úr útboðunum má fullyrða að það hefði verið ógerningur að ná fram heildstæðri þátttöku meðal lífeyrissjóðanna. Það að ávinningur af útboðunum reyndist lakari en ríkið hafði áætlað er ekki á nokkurn hátt á ábyrgð lífeyrissjóðanna og ekki forsendurbrestur í málinu.

Óumdeilt er að lífeyrissjóðirnir hafa uppfyllt sinn þátt í ferlinu og því eru það mikil vonbrigði að sjá að stjórnvöld hafi í hyggju að standa aðeins við helminginn af sínum hluta samkomulagsins.

Almennt um skattinn

LL þykir afar miður að slík löggjöf hafi verið afgangur af Alþingi þar sem lagður er eignarskattur á samtryggingarhluta lífeyrissjóða. Nokkrir aðilar hafa lýst því yfir að verði skatturinn ekki dreginn til baka verði ekki hjá því komist að láta reyna á stjórnskipulegt gildi skattlagningarinnar fyrir dómstólum.

Í því sambandi kann að reyna á ýmis ákvæði Stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, jafnræðisreglu 65. gr., eignarréttarákvæði, 72. gr., afturvirkni í skattlagningu, 2. mgr. 77. gr. og ýmis sjónarmið er varða tvískattlagningu o.fl.

Ljóst má vera að skattlagningin kemur mismunandi niður á sjóðfélögum með margvíslegum hætti. Í lögum nr. 129/1997 eru skilgreind þau lágmarksréttindi sem sjóðir þurfa að tryggja í ellilífeyri til æviloka, makalífeyri, auk örorku- og barnalífeyri, sbr. nánar 4. gr. laganna. Í 2. mgr. 4. gr. er tekið fram að sjóðir geti skilgreint það iðgjald sem þarf til að standa undir lágmarkstryggingarverndinni. Jafnframt er gert ráð fyrir því að sjóðir geti boðið upp á þann möguleika að iðgjaldi sé varið að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í séreign og það sé notað til að standa undir lágmarkstryggingarverndinni. Telja verður afar mikilvægt að lífeyrissjóðir eigi þess kost að bjóða upp á ólíka valkosti.

Skattlagningin kemur hins vegar mismunandi niður á lífeyrissjóðum eftir því hvernig þeir hafa í samþykktum sínum kosið að ráðstafa iðgjaldi til að uppfylla lágmarkstryggingarverndina. Í þeim tilvikum sem sjóðir nota ekki allt lágmarksiðgjaldið, sem nú er 12%, til að standa undir lágmarkstryggingarverndinni skapast lægri eignastofn til skattlagningar en hjá þeim sjóðum sem ekki skilgreina sérstaklega lágmarkstryggingarverndina. Frumvarpið felur því í sér mismunandi skattlagningu milli sjóða og innbyggðan hvata til að skilgreina sérstaklega réttindi sem standa eiga undir lágmarkstryggingarverndinni og auka að sama skapi hlutfall iðgjalda sem renna þá eftir atvikum í lífeyrissparnað (séreign).

Lífeyrissjóðir sem byggja á gegnumstreymi og eru því ekki að fullu fjármagnaðir með sjóðsöfnun, þ.e. þeir sjóðir sem eru með bakábyrgð launagreiðenda, greiða hlutfallslega lægri eignarskatt. Auk þess sem skatturinn hefur ekki áhrif á réttindi sjóðfélaga með ábyrgð launagreiðanda en hjá öðrum sjóðum leiðir skattlagningin til lægri lífeyrisgreiðslna.

Í 39. gr. laga nr. 129/1997 eru skilgreind þau vikmörk sem heimiluð eru hverju sinni milli eignarliða annars vegar og lífeyrisskuldbindinga hins vegar. Það að leggja skatta á hreina eign til greiðslu lífeyris, kann að fela í sér hvata til að greiða út lífeyri til sjóðfélaga upp í hæstu mörk og þar með að hafa tryggingafræðilega stöðu sjóðanna neikvæða en þó innan lögmætra marka.

Á það kann að reyna hvort skattlagningin standist eignarréttarverndina, þ.e. 72. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Í þessu sambandi skal bent á að í eðli sínu eiga lífeyrissjóðirnir engar eignir því að á móti þeim standa lífeyrisskuldbindingar. Staða lífeyrissjóðanna er sú að skuldbindingarnar eru þó nokkuð hærri en eignirnar, hvort sem um er að ræða lífeyrissjóði með ábyrgð ríkis og sveitarfélaga eða lífeyrissjóði á almennum vinnumarkaði. Skatturinn kann því að vera metinn sem hrein eigna- og réttindaupptaka sem beinist að sjóðfélögum.

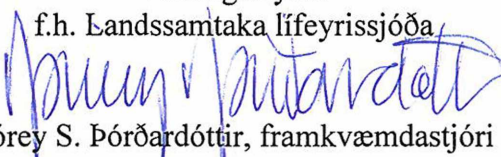
Hér ber einnig að líta til þess að réttindi í lífeyrissjóðum má rekja til iðgjalda sem skilað hefur verið inn til sjóðanna á löngum tíma og almennt hafa iðgjaldaskilin verði tengd skattalöggjöf hvers tíma með einum eða öðrum hætti. Í 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar er ákvæði sem ætlað er að koma í veg fyrir að skattar verði lagðir á með afturvirkum hætti. Álagningu skatta vegna tekna á því ári sem til þeirra var unnið er lokið og verður ekki tekin upp aftur. Því er vandséð að löggjafinn hafi heimildir til að skattleggja eignir sjóðanna með þeim hætti sem hér er gert þar sem ekki var gert ráð fyrir þeirri skattlagningu við inngreiðslu iðgjalda í upphafi.

Með vísan í allt framangreint er það einlæg von LL að hin umdeilda skattlagning verði alfarið dregin til baka enda ljóst að það skref að leggja eignarskatt á sjóðina sem kemur eins mismunandi niður á þeim eins og að framan er rakið getur engum verið til sóma.

Áframhaldandi útgreiðsla séreignarsparnaðar 25. og 26. gr. frumvarpsins

Landssamtök lífeyrissjóða hafa aldrei mælt með opnun séreignarsparnaðar til réttthafa sem eru yngri en 60 ára. Þessi tímabundna opnun var upphaflega sett með lögum nr. 13/2009 og síðan verið framlengt í nokkur skipti. LL vonast til að þessari opnun fari fljótt að ljúka enda ljóst að þeir fjármunir sem ætlaðir voru til greiðslu lífeyris verða ekki til staðar þegar á reynir. Almennt þarf að fara varlega í heimildir sem þessar enda eru þær til þess fallnar að draga úr gildi reglulegs sparnaðar sjóðfélaga.

Þótt LL geti almennt ekki stutt slíka opnun skal þó tekið fram að framkvæmdin hefur gengið vel fyrir sig og bersýnilega komið ríkissjóði til hjálpar á erfðum tímum.

Virðingarfyllst
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri

1. Afrit af bréfi Seðlabanka Íslands til Landssamtaka lífeyrissjóða, dags. 5. september 2012.



5. september 2012
Dags. erindis yðar: 5. júlí 2012
1209016

Landssamtök lífeyrissjóða
Sætúni 1
105 Reykjavík
b.t. Arnar Sigurmundsson

Efni: Hlutdeild lífeyrissjóða í gjaldeyrisútboðum með skuldabréf ríkissjóðs

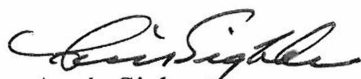
Vísað er til fyrirspurnar Arnars Sigurmundssonar, f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða, dags. 5. júlí 2012, þar sem óskað var eftir samantekt frá Seðlabanka Íslands um heildartölur gildra tilboða lífeyrissjóða í gjaldeyrisútboðum Seðlabanka Íslands með ríkisbréf. Fyrirspurnin var gerð með vísan til samkomulags Landssamtaka lífeyrissjóða og fjármálaráðherra, dags. 8. febrúar 2012.


Fram kemur í fyrirspurninni að Landssamtök lífeyrissjóða, f.h. lífeyrissjóða, og fjármálaráðherra hafi undirritað minnisblað í febrúar 2012 um þátttöku lífeyrissjóða í 3-4 gjaldeyrisútboðum Seðlabanka Íslands á árinu með gildum tilboðum að fjárhæð allt að 200.000.000 evra.

Þó Seðlabanki Íslands sé ekki aðili að áðurnefndu samkomulagi milli Landssamtaka lífeyrissjóða og fjármálaráðherra, hefur verið ákveðið að veita neðangreindar upplýsingar um þátttöku lífeyrissjóða í gjaldeyrisútboðum Seðlabanka Íslands með ríkisbréf til að staðfesta þátttöku þeirra í umræddum útboðum.

Tilboð (í milljónum evra)	2011	2012
Gild tilboð lífeyrissjóða	77,5	235,2
Samþykkt tilboð lífeyrissjóða	77,5	125,9
Gild tilboð í útboðum	79,5	260,1
Samþykkt tilboð í útboðum	79,5	139,4

Virðingarfyllt
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Arnór Sighvatsson
aðstoðarseðlabankastjóri


Freyr Hermannsson
forstöðumaður Fjárstýringar

SEÐLABANKI ÍSLANDS