

Fjármála- og
efnahagsráðuneytið

468. mál

Minnisblað

14.12.12

Viðtakandi: Forsætisráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra
Sendandi: Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Dagsetning: 15.11.2012
Málsnúmer: FJR12080058
Bréfalykill: 3.5

Efni: Þátttaka lífeyrissjóðanna í fjármögnun sérstakra vaxtabóta 2010 og 2011.

1. Í desember 2010 var samþykkt viljayfirlýsing þar sem lífeyrissjóðirnir skuldbundu sig til að taka þátt í að fjármagna útgjöld vegna hækkunar á vaxtabótum árin 2010 og 2011.
2. Þau fyrirheit gengu hins vegar ekki fram með þeim hætti sem vænst var að hálfu stjórnvalda, og lífeyrissjóðirnir töldu öll tormeðki á að þeir gætu fjármagnað sinn hluta sérstakra vaxtabóta á þann hátt sem stjórnvöld væntu. Þeir héldu því m.a. fram að þeim væri óheimilt að lögum að ráðstafa fjármunum sjóðanna með þeim hætti.
3. Í upphafi var þess vænst að bankar og lífeyrissjóðir myndu fjármagna að jöfnu 6 ma. kr. sérstakar tímabundnar vaxtaniðurgreiðslur á ári í tvö ár. Eftir nokkra umræðu var fallist á að draga úr þeim greiðslum þannig að bankarnir myndu greiða tvisvar 2,1 ma.kr., en lífeyrissjóðirnir tvisvar 1,4-1,5 ma.kr. Bankarnir hafa staðið skil á þeim greiðslum.
4. Í desember 2011 voru samþykkt lög sem fólu í sér gjaldskyldu lífeyrissjóðanna til að fjármagna hinar sérstöku tímabundnu vaxtaniðurgreiðslu sem þegar hafa verið greiddar út vegna árána 2011 og 2012. Lagaleg skylda lífeyrissjóðanna til þess að greiða umræddar fjárhæðir, þ.e. samtals 2,8-3 milljarða króna, er því til staðar, án alls vafa.
5. Lagaákvæðið er svohljóðandi: „Við álagningu opinberra gjalda 2012 og 2013 skulu aðilar sem falla undir 6. tölu 4. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og lífeyrissjóðir sem starfa samkvæmt sérlögum, greiða sérstakt gjald í ríkissjóð sem nemur 0,0814% af hreinni eign til greiðslu lífeyris, sbr. 39. gr. (laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða) eins og hún er í lok næstliðins árs. Gjald dagi er 1. Nóvember 2012 og 1. Nóvember 2013 og eindagi 15. Dögum síðar. Greiða skal fyrirfram upp í álagt gjald hinn 31. desember 2011 og 1. nóvember 2012 og miðast sú greiðsla við hreina eign til greiðslu lífeyris eins og hún var í árslok 2010 og 2011 og það skatthlutfall sem kveðið er á um í ákvæði þessu. Um álagningu og innheimtu fer samkvæmt ákvæðum X.-XIII. kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, eftir því sem við á.“
6. Þetta sérstaka gjald mætti mikilli andstöðu meðal lífeyrissjóðanna. Stjórnvöld féllust á að athuga hvort finna mætti aðrar leiðir sem tryggja myndu ríkissjóði sambærilegar tekjur með öðrum hætti fyrir tilstuðlan lífeyrissjóðanna. Frá sjónarhóli fjármálaráðuneytisins var klárt að viðkomandi tekjur yrðu að vera til komnar vegna

raunverulegra viðskipta og þar með greiðslna lífeyrissjóðanna, enda lá fyrir fyrrnefnd viljayfirlýsing þeirra, annars vegar, og fyrrnefnd lagaskylda þeirra hins vegar.

7. Í upphafi árs 2012 lá fyrir að gjaldeyrisútboð Seðlabanka Íslands, sem hófust á sl. ári, yrði áfram haldið. Eins lá fyrir samningur milli fjármálaráðuneytis og Seðlabanka Íslands um skiptingu ágóða sem yrði til við gjaldeyrisútboð Seðlabankans og útgáfu ríkisskuldabréfa í tengslum við gjaldeyrisútboðin.
8. Viðræður milli fjármálaráðuneytisins og lífeyrissjóðanna í upphafi árs leiddu til þess að undirritað var sameiginlegt minnisblað beggja aðila þann 8. febrúar sl. Í því kom fram að lífeyrissjóðirnir myndu, sbr. sameiginlega bókun þeirra, styðja við aðgerðir stjórnvalda sem miða að því að aflétta gjaldeyrishöftum sem fyrst, og myndu taka þátt í gjaldeyrisútboðum Seðlabankans með tilboðum um að kaupa með erlendum gjaldeyri aflandskrónur sem ráðstafað yrði til kaupa á ríkisskuldabréfum í íslenskum krónum. Þá kom einnig fram að hagnaði ríkissjóðs af komandi gjaldeyrisútboðum yrði ráðstafað til að mæta hluta lífeyrissjóðanna í fjármögnun hinna sérstöku tímabundnu vaxtaniðurgreiðslu fyrir árin 2011 og 2012. Ef þetta gengi eftir myndi ríkisstjórnin leggja fyrir Alþingi, eigi síðar en á haustþingi 2012, frumvarp um að fella niður fyrrnefnt ákvæði í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, er varðar þessa sérstöku gjaldskyldu lífeyrissjóðanna.
9. Skýrt kom fram af hálfu ráðuneytisins að óvissa ríkti um framgang og niðurstöður áformaðra útboða, eðli máls samkvæmt, og því væri óvíst hve miklum tekjum útboðin kynnu að skila ríkissjóði. Af þeim ástæðum yrðu lífeyrissjóðirnir að eiga milliliðalaust samráð við Seðlabankann um framkvæmd útboðanna og forsendur. Það varð enda úr og funduðu sjóðirnir og bankinn um framgang málsins.
10. Fram hefur komið mismunandi skilningur á orðalagi í viðauka við samkomulag ráðuneytisins og sjóðanna um hvort nægjanlegt væri að tryggja þátttöku umfram tiltekin fjárhæðarmörk í útboðunum óháð því hvort þau leiddu til raunverulegra viðskipta lífeyrissjóðanna eða fjárhagslegs ávinnings ríkissjóðs. Í viðauka við hið sameiginlega minnisblað, segir að lífeyrissjóðirnir gæfu

„...yfirlýsingu um þátttöku í útboðunum á þeim forsendum að með þátttöku sinni með gildum tilboðum að fjárhæð allt að 200 milljónir evra þá verði skattlagningin afnumin og þegar greiddur skattur endurgreiddur.“ Hins vegar, að ef áætlunin gengi „...ekki eftir af hálfu lífeyrissjóðanna vegna ónógrar þátttöku eða forsendubrests... munu aðilar taka upp samningaviðræður að nýju varðandi hlut lífeyrissjóðanna í sérstakri vaxtaniðurgreiðslu. Gangi sameiginleg markmið með þátttöku lífeyrissjóðanna í gjaldeyrisútboðunum ekki eftir að fullu mun þátttaka lífeyrissjóðanna engu að síður metin til lækkunar á hlut lífeyrissjóðanna til þeirrar fjármögnunar.“

11. Í viðræðum hafði komið fram að óvíst yrði að hagnaður af útboðunum yrði nægur til þess að jafna að fullu lögbundnar tekjur ríkissjóðs vegna sérstakrar skattlagningar á lífeyrissjóðina. Orðalagið „*sameiginleg markmið*“ vísar m.a. til þess að ríkissjóður fengi a.m.k. jafn mikinn ágóða af viðskiptunum og tekjurnar sem lagaskyldan tryggði ríkissjóði. Eins var klárt að hálfu ríkissjóðs að sá ágóði yrði tilkominn vegna

raunverulegra viðskipta lífeyrissjóðanna, enda segir í viðaukanum við minnisblaðið að „...gangi sameiginleg markmið...ekki eftir að fullu mun þátttaka lífeyrissjóðanna engu að síður metin til lækkunar á hlut lífeyrissjóðanna til þeirrar fjármögnunar.“ Þessum skilningi ráðuneytisins var ítrekað og skýrt komið á framfæri á fundum aðila.

12. Ráðuneytið hefur þegar boðið lífeyrissjóðunum þau málalok að síðari greiðsla lífeyrissjóðanna verði felld brott. Það er gert þrátt fyrir að tekjur ríkissjóðs af þátttöku lífeyrissjóðanna í útboðunum á árinu 2012, eða frá því að samkomulagið var gert, nemi eingöngu 431 m.kr.

Yfirlit yfir gjaldeyrisútböð með ríkisbréf

Tilboð (í milljónum evra)	2011	2012	Samtals
Gild tilboð í útboðum	75,2	271,9	347,1
þar af gild tilboð lífeyrissjóða	75,2	233,8	309,0
Samþykkt tilboð í útboðum	65,1	117,3	182,4
þar af samþykkt tilboð lífeyrissjóða	65,1	100,9	166,0
Hluttur lífeyrissjóða í samþykktum tilboðum	100%	86%	91%

Hagnaður (í milljónum króna)	2011	2012	Samtals
Heildarhagnaður af útboðum	670	626	1.296
þar af hagnaður ríkissjóðs	536	501	1.037
þar af hagnaður ríkissjóðs, vegna þátttöku lífeyrissjóða	536	431	944

13. Samkvæmt álagningu opinberra gjalda á lögaðila 1. nóvember sl. nemur umrætt gjald á hreina eign lífeyrissjóða 1.550 m.kr. m.v. hreina eign þeirra í árslok 2011. Sjóðirnir höfðu þegar greitt 1.400 m.kr. fyrirfram upp í þá álagningu og greiða að óbreyttu afganginn fyrir lok þessa árs. Að óbreyttum lögum ættu þeir einnig að greiða seinni hluta fjármögnunarinnar fyrir lok þessa árs, en sem fyrr segir hefur þeim þegar verið boðið upp á að fallið verði frá seinni greiðslunni.
14. Þetta felur í raun í sér að heildargreiðslur sjóðanna vegna fjármögnunar sérstakrar vaxtaniðurgreiðslu verði samtals 1.980 m.kr., þ.e. um 1.550 m.kr. í formi sérstakrar gjaldtöku og framangreindar 431 m.kr. sem er hagnaður ríkissjóðs af gjaldeyrisútböðunum. Í stað þeirra 2,8-3 m.kr. sem samkomulag hafði orðið um
15. Rétt er að benda á að þátttaka lífeyrissjóðanna skilaði þeim umtalsverðum hagnaði, sem ætla má að geti legið nærri þriðjungi af fjárhæð samþykktra tilboða eða allt að 8 milljörðum króna. Það breytir þó ekki því að ekki var sérstakur áhugi á flutningi erlendra eigna til landsins af hálfu lífeyrissjóðanna.
16. Því hefur verið haldið fram að framangreindar álögur á lífeyrissjóðina feli í sér brot á jafnræði milli opinberu sjóðanna, sem njóti baktryggingar ríkissjóðs, og almennra sjóða sem þurfi að skerða réttindi vegna kostnaðar. Ef svo væri, verður ekki betur séð að að staðfesting lífeyrissjóðanna á þátttöku í fjármögnun sérstakra vaxtaniðurgreiðslna hafi falið í sér slíkt brot og að frumvarp það sem varð að lögum á Alþingi í lok árs 2010 og kvað á um greiðsluskyldu lífeyrissjóðanna hafi með sama hætti verið brot á jafnræðisreglu. Þessu er fjármálaráðuneytið ósammála.

