

Alþingi
Erindi nr. P 138/627
komudagur 10.12.2009

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. efnahags- og skattanefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík 9. desember 2009

0912003SA GB
Málalykill: 150

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um tekjuöflun ríkisins, 256. mál

Vísað er til tölvupósts frá efnahags- og skattanefnd, dags. 5. desember sl., þar sem óskað er umsagnar Sambands íslenskra sveitarfélaga um ofangreint þingmál. Með frumvarpinu eru lagðar til umfangsmiklar breytingar á lögum um tekjuskatt, lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda, lögum um staðgreiðslu skatts á fjármagnstekjur og lögum um tryggingargjald. Þar sem umsagnarfrestur er aðeins þrjú virkir dagar og sambandið þarf einnig að vinna umsagnir vegna fjölmargra annarra þingmála hefur ekki gefist tími til þess að gaumgæfa alla þætti frumvarpsins. Þá torveldar það einnig gerð umsagnarinnar að ekki liggur fyrir kostnaðarumsögn um áhrif frumvarpsins á sveitarfélögin.

Umsögn sambandsins mun því einskorðast við þau atriði sem einkum snúa að sveitarfélögunum. Er þá í fyrsta lagi átt við hækkun tryggingagjalds, sem mun án mótvægisáðgerða auka útgjöld sveitarfélaga um 1,2 milljarða króna árið 2010 ef ekki kæmi til endurgreiðsla þess kostnaðarauka til sveitarfélaganna eins og lofað hefur verið af hálfu forsætisráðherra og fjármálaráðherra.

Í öðru lagi er átt við breytingar á skattlagningu einstaklinga, meðal annars í tengslum við arðgreiðslur af einkahlutafélögum. Að áliti sambandsins eru þau skref sem ætlunin er að stíga með 3. gr. frumvarpsins mjög jákvæð fyrir sveitarfélögin, en þar er lagt til að 50% af heimilum úthlutuðum arði verði skattlagt sem launatekjur ef arðsúthlutun er umfram 20% af bókfærðu eigin fé félagsins.

Loks þykir rétt að fjalla stuttlega um það hvort aðrar leiðir kunni að vera færar til þess að auka tekjur ríkisins en að stórhækka álögur á almenning og fyrirtæki. Meðal annars bíður fyrstu umræðu á Alþingi frumvarp til laga um skattlagningu séreignarsparnaðar, 230. mál. Sérfræðingar sambandsins hafa samið greinargerð, sbr. fylgiskjal með umsögn þessari, þar sem fjallað er um kosti og galla þess að skattleggja lífeyrissparnað við innborgun í lífeyrissjóð í stað þess að skattleggja hann við útborgun úr lífeyrissjóðum.

1. Ágallar á kostnaðarmati

Sambandið gerir alvarlega athugasemd við að ítrekað eru lögð fram á Alþingi stjórnarfrumvörp sem hafa veruleg áhrif á fjármál sveitarfélaga án þess að áhrif þeirra á fjárhag sveitarfélaga hafi verið metin. Brýtur það í bága við ákvæði samkomulags Sambands íslenskra sveitarfélaga, félagsmálaráðherra og fjármálaráðherra, dags. 30. desember 2005, um kostnaðarmat lagafrumvarpa og stjórnvaldsfyrirmæla gagnvart sveitarfélögum. Fulltrúar



sambandsins hafa margítrekað á samráðsfundum með mörgum ráðherrum ríkisstjórnarinnar nauðsyn þess að meta ávallt fjárhagsleg áhrif frumvarpa á starfsemi hins opinbera. Að einskorða kostnaðarmat frumvarpa við áhrifin á ríkissjóð er alls óviðunandi og gefur það takmarkaðar upplýsingar um fjármál hins opinbera og þar með er grundvöllur hagstjórnar veikari en annars væri. Auk þess er fjármögnun einstakra þátta velferðarkerfisins stefnt í óvissu og þá sérstaklega þeirra sem sveitarfélögin bera ábyrgð á.

Auk framangreinds samkomulags er þörfin fyrir kostnaðarmat gagnvart sveitarfélögum staðfest í svokölluðum *Vegvísi um gerð hagstjórnarsamnings milli ríkis og sveitarfélaga* sem undirritaður var af fjármálaráðherra og ráðherra sveitarstjórnarmála ásamt forystumönnum sambandsins þann 1. október 2009 þar sem fram kemur nauðsyn þess að leita leiða til að tryggja að öll lagafrumvörp sem haft geta áhrif á útgjöld ríkissjóðs og/eða sveitarsjóði verði kostnaðarmetin áður en kynning fer fram í ríkisstjórn og frumvarp lagt fram á Alþingi.

Sambandið krefst þess að fulltrúar ríkisvaldsins láti af þessum óvandvirku vinnubrögðum og standi við ákvæði framangreinds samkomulags. Hvað varðar mat á kostnaðaráhrifum gagnvart ríkissjóði er einnig gerð alvarleg athugasemd við þá framsetningu í fylgiskjali við frumvarpið að miða áhrifin við ákvæði frumvarps til fjárlaga. Slík framsetning leiðir þannig ekki í ljós hver verði tekjuauki ríkisins af þeim skattahækkunum sem lagðar eru til í frumvarpinu miðað við gildandi skattalöggjöf.

2. Hækkun tryggingagjalds

Samkvæmt VI. kafla frumvarpsins er ráðgert að tryggingagjald hækki úr 2,21% í 3, 81%, til að mæta auknum úthöldum Atvinnuleysistryggingasjóðs. Hækkun tryggingagjaldsins um 1,66% þann 1. júlí 2009 leiddi til um 0,7 ma.kr. kostnaðarauka til desember 2009 og samtals um 2,0 ma.kr. kostnaðarauka til ársloka 2010. Viðbótarhækkun tryggingagjaldsins 1. janúar 2010 til ársloka það ár myndi leiða til 1,2 ma.kr. viðbótarkostnaðarauka árið 2010 ef ekki kæmi til endurgreiðsla þess kostnaðarauka til sveitarfélaganna eins og lofað hefur verið af hálfu forsætisráðherra og fjármálaráðherra. Mikilvægt er að framkvæmd endurgreiðslunnar verði bein og einföld líkt og gert er vegna endurgreiðslu á virðisaukaskatti, en fari alls ekki í gegnum Jöfnunarsjóð sveitarfélaga. Fyrir svokölluð B-fyrirtæki sveitarfélaga þýða þessar hækkunir samtals um 0,4 ma.kr. frá 1. júní 2009 til 31. desember 2010.

3. Breytingar á lögum um tekjuskatt

Að áliti sambandsins eru þau skref sem ætlunin er að stíga með 3. gr. frumvarpsins mjög jákvæð fyrir sveitarfélögin, en þar er lagt til að 50% af heimilum úthlutuðum arði verði skattlagt sem launatekjur ef arðsúthlutun er umfram 20% af bókfærðu eigin fé félagsins.

Samband íslenskra sveitarfélaga hefur ítrekað bent á það á undanförunum árum að gríðarleg aukning fjármagnstekna samhliða fjölgun einkahlutafélaga samrýmist illa því jafnræði sem þarf að vera í skattalögum. Þessi þróun hefur



Það í för með sér að skattgreiðslur ákveðinna þjóðfélagshópa hafa í vaxandi mæli færst til ríkisins á meðan sveitarfélögin verða fyrir tekjutapi. Þannig fer vaxandi sá fjöldi fólks sem hefur miklar tekjur en greiðir lítið sem ekkert til sveitarfélaganna fyrir þá samfélagsþjónustu sem þau veita íbúunum. Til að skattkerfi þjóni tilgangi sínum og um það sé sátt í samfélaginu þarf það að byggja á jafnræðisreglu. Það á bæði við um skattlagningu einstaklinganna og einnig um það jafnvægi sem þarf að ríkja milli ríkis og sveitarfélaga.

Einkahlutafélög starfa samkvæmt lögum nr. 138/1994. Stærstur hluti einkahlutafélaga er stofnaður í kringum rekstur einyrkja. Þeir stofna félög utan um tekjurnar sem þeir vinna sér inn. Sem dæmi um slíka einyrkja má nefna iðnaðarmenn, lækna, tannlækna, lögfræðinga, útgerðarmenn, vinnuvéla-eigendur og bændur. Á undanförunum árum hefur fjöldi einkahlutafélaga vaxið gríðarlega. Árið 2006 fór fjöldi þeirra í fyrsta sinn yfir 25.000. Einstaklingar sem reka einkahlutafélag taka tekjur sínar af atvinnustarfseminni inn í einkahlutafélagið. Því verður einkahlutafélagið að greiða einstaklingnum laun. Í gildi eru ákveðnar reglur um lágmarkslaunaviðmiðanir eftir starfsstéttum. Þar til viðbótar eru útgjöld svo sem launatengd gjöld, tryggingagjald og greiðslur í lífeyrissjóð. Til viðbótar þessu er möguleiki á að færa ýmsan kostnað á rekstur einkahlutafélagsins til að lágmarka hagnað og arðgreiðslur en að auki eru ýmis dæmi um að farið sé á svig við reglur um reiknað endurgjald, svo sem með því að gefa ekki upp fullt starfshlutfall.

Af skattskyldum hagnaði greiðir einkahlutafélagið 18% tekjuskatt til ríkisins. Það sem eftir stendur getur eigandi einkahlutafélags tekið út sem arð. Af honum er greiddur fjármagnstekjuskattur. Hækkun á skatthlutfalli í fjármagnstekjuskatti hefur haft þau áhrif að einkahlutafélagsformið er ekki jafn hagstætt og það var þegar skatturinn var aðeins 10% af höfuðstól. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu munu væntanlega virka í sömu átt og virðast þær vera til þess fallnar að stuðla að réttlátari skattframkvæmd. Sambandið gerir þó þann fyrirvara við breytinguna að ekki er að sjá af frumvarpinu að áhrif hennar hafi verið metin gagnvart ríki og sveitarfélögum.

4. Aðrar tekjuöflunarleiðir en hækkun tekjuskatts

Í frumvarpi til laga um skattlagningu séreignarsparnaðar, 230. mál, sem þingmenn Sjálfstæðisflokksins hafa lagt fram á Alþingi, er lagt til að skattleggja iðgjöld í séreignarlífeyrissjóð við innborgun til vörsluáðila. Áætla má að tekjur vegna skattlagningar á iðgjöld séreignarsparnaðar gætu numið um 10,5 milljörðum króna árið 2010, þ.a. rynnu 6,8 ma.kr. í ríkissjóð og 3,7 ma.kr. í sveitarsjóði.

Ef heildarsjóðsinneign séreignarsparnaðar yrði jafnframt skattlögð myndu miklir fjármunir færast í hendur ríkissjóðs og sveitarsjóða á einu bretti. Þetta gæti m.a. þýtt að draga mætti úr tillögum stjórnvalda um hækkun skatta sem nú liggja fyrir. Þeir fjármunir sem renna eiga í sveitarsjóði myndu auðveldlega nægja til að greiða rekstrarhalla sveitarfélaga árin 2009 og 2010.

Ekki er að sjá að uppi sé nein sérstök réttaróvissa ef breytttri skattheimtu er einungis ætlað að taka til séreignarhluta kerfisins. Leysa þarf þá hins vegar úr



Því hvernig sú útfærsla sem verður fyrir valinu gengur upp gagnvart eignarréttarákvæði stjórnarskrár og banni við afturvirkni skattalaga.

Það ber þó að undirstrika að verði frumvarpið að lögum glata sveitarfélögin skatttekjum af ávöxtun sérsparnaðar í framtíðinni. Þrátt fyrir þann annmarka virðist þó vera full ástæða til að gaumgæfa hvort með þessu móti megi á fremur sársaukalítinn hátt milda þann vanda sem ríki og sveitarfélög standa frammi fyrir í kjölfar bankahrunsins.

Af hálfu sveitarfélaganna er gerð sú krafa til alþingismanna að þeir vinni saman að lausn þeirra erfiðu verkefna sem þeir glíma nú við. Jafnframt er lögð áhersla á það að í því felst engin lausn á tekju- og útgjaldavanda ríkisins að velta útgjöldum yfir á sveitarfélögin, eins og því miður virðist vera tilhneigingin í nokkrum þeirra mála sem nú liggja fyrir þinginu.

Virðingarfyllt
SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Fylgiskjal með umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um 256. mál

Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri Dags.: 24. nóvember 2009
Sendandi: Benedikt Valsson og Málsnr.: 0911053SA
Tryggvi Þórhallsson
Málalykill: 160
Efni: Skattlagning iðgjalda til lífeyrissjóða og séreignarsparnaðar

I. Hluti - Umfjöllun frá efnahagslegum sjónarhóli¹

Almennt

Í eftirfarandi minnispunktum er tekið saman yfirlit á helstu kostum og göllum sem fylgir því að breyta núverandi skattlagningu innan lífeyrissjóðakerfisins eins og fram kemur í tillögu til þingsályktunar samkvæmt þingskjali 103, 88. mál sem lagt var fram á 137. löggjafarþingi.² Þessi þingsályktunartillaga hefur verið endurflutt í breyttri mynd á yfirstandandi þingi. Upphaflega hljóðaði tillagan þannig:

„Skoðað verði í samvinu við aðila vinnumarkaðarins að gera kerfisbreytingu á skattlagningu lífeyrissjóðsgreiðslna til að afla ríkissjóði frekari tekna. Þannig verði inngreiðslur í lífeyrissjóð skattlagðar í stað útgreiðslu eins og nú er gert. Þessi aðgerð gæti aflað ríkissjóði allt að 40 milljarða kr. viðbótartekjum án þess að skerða ráðstöfunartekjur launþega og eftirlaunþega.“

Þingsályktunartillagan sem nú liggur fyrir Alþingi er svohljóðandi:

„Kerfisbreyting verði gerð á skattlagningu lífeyrissgreiðslna. Hægt verði að fara fleiri en eina leið í þessu sambandi en það yrði gert í samráði við aðila vinnumarkaðarins. Afkomubati ríkissjóðs ræðst af því hvaða leið er farin en gert er ráð fyrir að afkoman ríkissjóðs batni um að lágmarki 35 milljarða kr. við þessa aðgerð.“

Efnislega eru báðar tillögurnar mjög svipaðar. Helsta breytingin er að síðari tillagan býður upp á fleiri valkosti hvað snertir skattlagningu í lífeyrissjóðskerfinu en sú fyrri. Hins vegar ber meira á milli greinagerðanna sem fylgja tillögunum.

¹ Í 2. hluta minnisblaðsins er fjallað um málið frá lagalegum sjónarhóli.

² Þingsályktunartillagan ber yfirskriftina „um nauðsynlegar aðgerðir vegna alvarlegs ástands efnahagsmála“ og hefur að geyma fjölmargar tillögur aðrar en þá sem snýr að skattlagningu í lífeyriskerfinu.

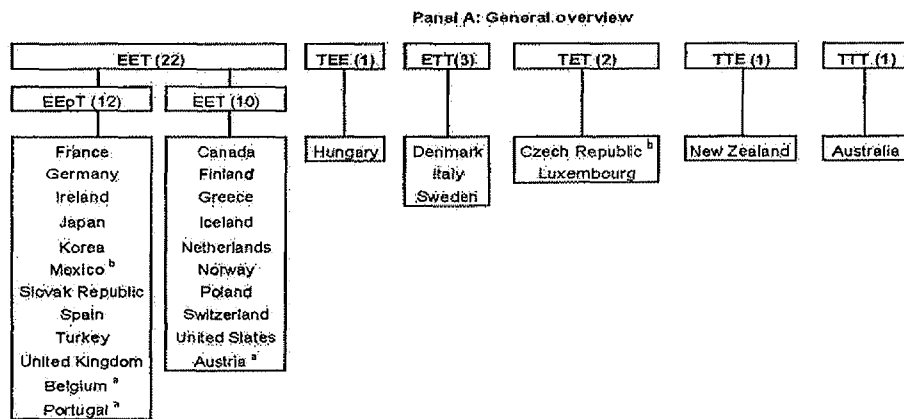


Þessu til viðbótar verður gerð grein fyrir kostum og göllum þess að skattleggja séreignarsparnað með hliðsjón af frumvarpi til laga sem lagt var fram á Alþingi þann 18. nóvember síðastliðinn.

Það skal tekið skýrt fram að í eftirfarandi greiningu er ekki tekin afstaða hvort beri að styðja eða hafna þeim tillögum sem hér er fjallað um.

Áður en vikið er að upptalningu og greiningu kosta og galla skattlagningar á iðgjöldum lífeyrissjóða og séreignarsparnaði er upplýsandi að átta sig á fyrirkomulagi skattlagningar lífeyrissjóðskerfa í löndum sem eiga aðild að OECD. Þetta fyrirkomulag kemur fram á eftirfarandi töflu og sýnir á hvað stigi tekjuflæði lífeyrissparnaðar er skattlagður. Stigin eru þrjú, þ.e. iðgjaldgreiðsla, ávöxtun lífeyrissparnaðar og útborgun lífeyris.

Table 1: Country groupings according to the tax treatment of private pensions



Abbreviations: E (exempt), pT (partially taxed; only in the EET system), T (taxed)
Note:

- a) The employee's contributions are partially exempt or receive tax credits in Austria, Belgium and Portugal
b) Mexico and the Czech Republic provide a state subsidy to contributions

Panel B: Pension taxation for countries whose tax treatment differs across the source of contribution

(Employer's contribution)			
Contributions	Accrued income	Withdrawal	Countries
Exemption	Exemption	Exemption	Hungary
Exemption/Subsidy	Exemption	Partial tax	Czech Republic
Tax	Exemption	Exemption	Luxembourg
(Employee's contribution)			
Exemption	Exemption	Tax	Luxembourg
Tax or Partial tax ^a	Exemption	Exemption	Hungary
Partial tax	Exemption	Partial tax	Czech Republic ^b

a) Mandatory contributions are fully subject to tax while voluntary contributions receive tax credits

b) A state subsidy to contributions is made in the Czech Republic

Source: OECD Tax database (various years), Country responses to the secretariat's questionnaires, ISSA-INPRS (2003), European Tax Handbook (2003)

Í töflunni hér að framan er Ísland einkennt með EET sem þýðir að tvö fyrstu stigin eru undanþegin skatti en það þriðja er skattlagt. Lönd með þetta fyrirkomulag eru langflest eða 22 að tölu. Aðeins eitt land skattleggur iðgjöld og undanþiggur hin tvö stigin, þ.e. TEE.



Kostir

Minnkar halla ríkis- og sveitarsjóða. Með hliðsjón af rekstrar- og efnahagsstöðu opinbera geirans (ríki og sveitarfélög) er full þörf á því að auka tekjur og draga úr útgjöldum. Áætlaður tekjuhali hins opinbera er um 265 ma.kr.³ eða um 18% af landsframleiðslu árið 2009.⁴ Í spá um halla fyrir næsta ár er gert ráð fyrir um 180 ma.kr. eða 11,5% af landsframleiðslu. Tekjur vegna skattlagningar iðgjalda gæti numið á bilinu 30-40 ma.kr. á ári. Slík fjárhæð gæti t.d. greitt um 20% af vaxtagjöldum hins opinbera. Hins vegar gæti áætlað aukið útsvar vegna skattlagningar iðgjalda orðið svipuð fjárhæð og heildarvaxtagjöld sveitarfélaganna.

Ráðstöfunartekjur óbreyttar. Mikill kostur við breytingu á skattlagningu í lífeyrissjóðakerfinu sem hér um ræðir mun ekki leiða til breytinga á ráðstöfunartekjum heimilanna þegar horft er til skemmri tíma.

Skattar skila sér hratt og innheimta einföld. Kostur við skattlagningu iðgjalda til lífeyrissjóða er að hún fellur undir staðgreiðslu og innheimtist því með sama hætti og staðgreiðsla launatekna. Fljótt á litið ætti þessi breyting ekki að leiða til flóknara skattkerfis í framkvæmd til skemmri tíma litið. Til upplýsinga má geta þess að um þessar mundir fer fram umræða í Danmörku um hvort breyta eigi skattlagningu í lífeyriskerfi þeirra. Helsta hugmyndin er að einfalda skattlagningu, þ.e. að fara úr ETT kerfi í TEE kerfi. Ýmsir fræðimenn þar í landi hafa tekið undir þessa hugmynd.

Dregur úr þörf á hækkun annarra skatta. Með skattlagningu iðgjalda er dregið úr þörf til að hækka aðra skatta hins opinbera. Í tekjuöflun ríkissjóðs fyrir fjárlagaárið 2010 er reiknað með umtalverðri hækkun beinna og óbeinna skatta. Flestir þessir skattar hafa afvegaleiðandi áhrif á efnahagslífið. M.ö.o. geta slíkir skattar leitt til vaxandi atvinnuleysis og verri nýtingar á framleiðslufjármunum en ella. Með því að draga úr þessum hækkunum er jafnframt dregið úr skaðsemi þeirra á þjóðarþúið.

Gallar

Lægri skatttekjur ríkis- og sveitarsjóða í framtíðinni. Það er augljóst að með þeirri kerfisbreytingu sem hér er fjallað um mun skattlagning í lífeyrissjóðskerfinu hliðrast til í tíma og að öðru óbreyttu leiða af sér lægri skatttekjur til hins opinbera til lengri tíma litið. Þessi niðurstaða stendur hvort heldur miðað er við hlaupandi verðlagi eða núvirt verðlagi. Ástæðan fyrir lægri skatttekjum er að hið opinbera fær ekki lengur tekjur af ávöxtun lífeyrissparnaðar eins og gildandi kerfi fær. Gagnvart sveitarsjóðum er tekjutapið jafnvel meira með hliðsjón af þeirri staðreynd að í núverandi kerfi er litið á skattlagninguna sem tekjuskatt þó svo að hluti hans sé skattur á fjármagn (ávöxtun lífeyrissparnaðar).

³ Samkvæmt þjóðhagsreikningauppgjöri.

⁴ Í þessari áætlun er ekki reiknað með töpuðum kröfum vegna veðlána Seðlabankans með gjöldum ríkissjóðs, né heldur hugsanlegum áföllnum vöxtum vegna Icesave.



Mismunar kynslóðum. Skattlagning á iðgjöldum til lífeyrissjóða þýðir flutning á skattgreiðslum milli kynslóða. Eftir nokkurra áratugi þarf fólk á vinnualdri að axla kostnað af sífelldum stækkingum hópi ellilífeyrisþega með hærri skattbyrði sem nemur þeim skattgreiðslum sem verða teknar út við breytingu á skattlagningu í nútíð. Þessum aukna kostnaði verður sennilega mætt með hærri skattlagningu í einhverju formi á kynslóðir framtdarinnar. Auk þess felur breytingin í sér minni þjóðhagslegan sparnað í framtíðinni sem leiðir síðan til minni möguleika á neyslu.

Tvöfalt lífeyriskerfi. Það gefur auga leið að breyting á skattlagningu í lífeyriskerfinu hefur í för með tvöfalt kerfi hvað snertir lífeyrissparnað. Breytingin birtist m.a. í því að loka þyrfti núverandi kerfi og gera það upp m.v. áfallna stöðu sjóðanna sem flækir kerfið og eykur kostnað. Í þessari stöðu kæmu tveir möguleikar til greina hvað varðar greiðslur eða ráðstöfun á eldra kerflnu. Annar væri sá að greiða lífeyri úr eldra kerfinu eins og gildandi reglur kveða á um með tilheyrandi skattlagningu. Hinn möguleikinn væri sá að yfirfæra réttindi félaga m.v. áfallna stöðu sjóðanna inn í nýja kerfið. Þessi leið gæti hins vegar skapað vandamál vegna skattameðferðar. Þessu til viðbótar má fullyrða að kerfisbreytingin birtist í því að sá hluti af lífeyrissparnaðinum sem nemur sköttum af iðgjöldum breyttist úr sjóðasöfnun í s.k. gegnumstreymiskerfi. Áhættan er einnig sú að þegar stjórnvöld hafa framkvæmt fyrstu róttæku breytinguna á skattlagningu lífeyriskerfisins, þá er erfitt að segja hvað tekur við í framhaldinu. Hættan er sú að tiltrú almennings á lífeyriskerfinu skaðast.

Flóknara skattkerfi. Tvöfalt kerfi skattlagningar lífeyris er óhjákvæmilegt ef breyting yrði gerð sem hér um ræðir. Mörgum spurningum er ósvarað hvernig yrði tekið á ónýttum persónuafslætti í framtíðinni. Í nýju kerfi þar sem greiðslur lífeyris úr lífeyrissjóðum væru ekki lengur skattskyldar má búast við að persónuafslátturinn kæmi ekki lengur að gagni ef viðkomandi lífeyrisþegi væri ekki með neinar tekjuskattskyldar tekjur. M.v. óbreyttar reglur um persónuafslátt má búast við meiri hækkun skatta hjá þeim sem fá lágan lífeyrir en hjá þeim sem fá háan lífeyrir. Þetta má hugsanlega leiðrétta með greiðslu á ónýttum persónuafslætti. Málið verður enn flóknara þegar lífeyrisþegar fá lífeyrisgreiðslur úr báðum kerfunum. Auk þess má ætla að greiðslur úr B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins gætu orðið býsna flóknar í skattalega tilliti með hliðsjón t.d. af svonefndri eftirmannsreglu.

Skattlagning séreignarsparnaður

Eins og hér að framan greinir var lagt fram á Alþingi þann 18. nóvember síðastliðinn frumvarp til laga um skattlagningu séreignarsparnaðar sem fellur undir lög nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að heildarsjóðsinneign séreignarsparnaðar hjá vörsluaðilum m.v. næstu árslok verði skattlögð sem nemur 24,1% í tekjuskatt og 13,1% í útsvar. Áætluð heildareign séreignarsparnaðar er um 309 ma.kr. í árslok 2009. Þetta þýðir að tekjuskattur ríkissjóðs gæti numið 74,6 ma.kr. og útsvarstekjur sveitarsjóða gætu numið 40,5 ma.kr. í eitt skipti. Samtals gæti því þessi eingreiðsla numið rúmlega 115 ma.kr. sem er nálægt 8% af áætlaðri



landsframleiðslu ársins 2009. Í þessu samhengi er lagt til að vörsluaðilum verði veitt heimild til að gefa út stöðluð skuldabréf til allt að 25 ára og greiða með þeim bréfum hluta af framangreindri fjárhæð. Hluti af greiðslunni gæti farið fram með því að vörsluaðilarnir greiddu með íbúðabréfum í þeirra eigu.

Í frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir skattlagningu iðgjalda launamanna og móttframlags launagreiðenda sem greidd eru til vörsluaðila séreignarsparnaðar. Þetta ákvæði á að taka gildi 1. janúar 2010. Í tengslum við þetta ákvæði er lagt til að ónýttur persónuafsláttur verði endurgreiddur að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Tekjur vegna skattlagningar á iðgjöld séreignarsparnaðar gætu numið um 10,5 ma.kr. árið 2010, þ.a. rynnu 6,8 ma.kr. í ríkissjóð og 3,7 ma.kr. í sveitarsjóði.

Það ber að undirstrika að verði frumvarpið að lögum glata sveitarfélögin skatttekjum af ávöxtun sérsparnaðar í framtíðinni.

Með skattlagningu heildarsjóðsinneignar séreignarsparnaðar færast í hendur ríkissjóðs og sveitarsjóða miklir fjármunir á einu bretti. Þetta gæti m.a. þýtt að draga mætti úr tillögum stjórnvalda um hækkun skatta sem nú liggja fyrir. Þeir fjármunir sem renna eiga í sveitarsjóði duga vel til að greiða rekstrarhalla sveitarfélaga árin 2009 og 2010. Hins vegar ríkir óvissa hvernig framangreindum skuldabréfum verður varið af eigendum þeirra, þ.e. ríkissjóði og sveitarsjóðum.

Með þessu frumvarpi er ekki hróflað við s.k. skyldulífeyrissparnaði sem þýðir minni röskun á lífeyriskerfinu og skattalegri umgjörð þess eins og fjallað var um hér að framan. Einnig er spurning hvort skattlagning séreignarsparnaðar eins og lagafrumvarpið gerir ráð fyrir leiði til minni peningalegs sparnaðar einstaklinga í framtíðinni en ella.

II. Hluti - Umfjöllun frá lögfræðilegum sjónarhóli

Fyrsta og stærsta atriðið sem taka þarf afstöðu til við breytingar á skattlagningu í lífeyriskerfinu snýr að því hvort breytingu er ætlað að taka til (1) samtryggingarhluta lífeyrissjóðanna (lífeyrisréttinda í sameign) og / eða (2) lífeyrissparnaðar (lífeyrisréttinda í séreign). Ólíkar reglur gilda um þessa tvo meginþætti í kerfinu og misjafnt hversu miklar lögfræðilegar flækjur eru því samfara að innleiða grundvallarbreytingar af þessu tagi. Í þessu sambandi er gengið út frá því að öll breyting á grunni skattlagningar verði innleidd með setningu almennra laga.

Breyting á samtryggingarhluta

Verði ákveðið að taka upp skattlagningu á iðgjöldum til samtryggingarhluta kerfisins munu lögfræðilegu álitaefnin einkum lúta að réttaróvissu um það hvort slík kerfisbreyting standist gagnvart meginreglum stjórnarskrár um jafnræði, meðalhóf og vernd eignaréttarins. Ennfremur þarf að taka afstöðu til þess hvort breyting á skattheimtu kalli óhjákvæmilega á róttæka uppstokkun á skipulagi innan kerfisins.



Meiriháttar breytingar á samtryggingarhluta lífeyrissjóða eru jafnan umdeildar og hafa í gegnum tíðina leitt til málaferla sem snerta einstaka sjóði. Í þeim málum hefur m.a. verið fjallað um áhrif jafnræðisreglu og það hvort hlutaðeigandi breyting teljist almenn þar sem hún taki á sambærilegan hátt til allra hlutaðeigandi sjóðfélaga. Dómafordæmi í þessu efni snerta m.a. Lífeyrissjóð verkfræðinga, Lífeyrissjóð bankamanna og Lífeyrissjóð sjómanna, en eitt af málum vegna síðastnefnda sjóðsins kom til kasta Mannréttindadómstóls Evrópu (Kjartan Ásmundsson g. Íslandi, dómur 12. október 2004).

Af tilvitnuðum málum má draga þá ályktun að dómstólar gera ríkar kröfur til undirbúnings ef gera á breytingar sem eiga við réttindi sjóðfélaga, og sérstaklega ef um er að ræða skerðingu á áunnum og virkum réttindum. Þetta leiðir m.a. til þess að skoða verður allnákvæmlega hvernig einstökum hópum innan kerfisins reiðir af við breytinguna. Komi í ljós verulegur munur milli hópa kann breytingin að verða talin ólögmet, jafnvel þótt einungis sé um að ræða samanburð milli lítils hluta sjóðfélaga.

Á þessu stigi liggja ekki fyrir tillögur um það hvernig breytt skattlagning verði útfærð. Það virðist hins vegar leiða af eðli máls að skattlagningu iðgjalda til samtryggingarhluta verði ekki komið í kring öðruvísi en með annarri af tveimur leiðum: (1) að deildaskipta öllum sjóðum þannig að áunnin réttindi við gildistöku breytingar verði í (lokaðri) deild sem greitt verði úr til rétthafa í samræmi við ávöxtun og aðrar útgreiðsluforsendur og að til verði ný (opin) deild fyrir alla ávinnslu réttinda eftir breytingu eða (2) að gera upp allar skuldbindingar sjóðanna miðað við gildistökudag breytingar og þannig að uppgjörið skapi stofn réttinda (skattlagðan eftir atvikum) í nýjum sjóði.

Sjá má í hendi sér að báðar þessar leiðir séu afar vandrataðar út frá jafnræðis- og meðalhófsþjónarmiðum og að teknu tilliti til fjárhagsstöðu margra af sjóðunum. Ganga má út frá því sem vísu að úrfærslan muni í raun alltaf þýða að hópur lífeyrisþega verði fyrir skerðingu á áunnum og virkum réttindum. Á hinn bóginn er einnig stór hópur lífeyrisþega í sjóðum sem starfa samkvæmt sérlögum sem ekki mun verða fyrir skerðingu á sömu forsendum og hinir. Halda má því fram með gildum rökum að hér sé um mismunun að ræða sem ekki standist gagnvart meginreglunum. Sú leið að ná „jafnræði“ með því að setja meðaltalsskerðingu á lífeyrisþega í sjóðum sem starfa samkvæmt sérlögum virðist einnig vera ófær, enda ekki annað að sjá að í því tilviki sé um að ræða brot á eignaréttarákvæði stjórnarskrár. Í öllu falli er vandséð að breyting á skattheimtu verði komið í kring án þess að endurskoða frá grunni þá skipan að hafa mismunandi fyrirkomulag lífeyrisréttinda innan opinbera geirans og einkageirans.

Þá er sá vandi einnig fyrir hendi varðandi deildaskiptingarleiðina að hún veldur óhjákvæmilega því að „högg“ kemur á ávinnslu réttinda hjá þeim sem ekki eru með virk réttindi. Þessi áhrif koma misjafnlega niður en meginatriðið hér er að meta verður áhrifin á einstaka hópa samkvæmt meðalhófsreglu og sýna fram á að réttlæta megi mismuninn með því markmiði sem að er stefnt. Einnig reynir hér á spurningar um mismunandi möguleika til þess að bregðast við áhrifum af breyttri ávinnslu t.d. með því að fara á lífeyri að hluta.



Eftir því sem meiri munur er á einstökum hópum verður gerð ríkari krafa til rökstuðnings og réttlætningar fyrir breytingunni. Enda þótt allmikill þungi sé í þeirri þjóðfélagslegu nauðsyn að afla opinberum aðilum meiri tekna er engu að síður takmarkað hversu langt slík röksemdafærsla nær. Sjálfstæð óvissa mun því verða til staðar um það, hvort mismunandi afleiðingar af kerfisbreytingunni verði réttlættar eða ekki.

Þá hefur einnig verið bent á að EES-reglur kunni að skipta máli í þessu sambandi, sbr. ábendingar frá Samtökum atvinnulífsins um málið. Þar er áhersla lögð á að það bjóði upp á hvort tveggja í senn - tvísköttun og möguleika á skattleysi - ef breytt verður um fyrirkomulag skattlagningar á réttindum í samtryggingarsjóðum. Augljóst er að ólögmæt mismunun getur falist í þessu, í hvora áttina sem er. Þá er það ekki síður umhugsunarefni að EFTA-dómstóllinn hefur komist að þeirri niðurstöðu að réttindi í íslensku lífeyrissjóðunum falli undir reglugerð EB 1408/71 og teljist þar með hluti af almannatryggingakerfinu. Meðal meginreglnanna sem þetta kallar á er svokölluð samlagningarregla sem þýðir að leggja ber saman tímabil réttindaávinnslu við flutning milli landa.

Að óbreyttum EES-reglum virðist þetta geta þýtt að erlendir aðilar geti sótt réttindi í sameignarhluta lífeyrissjóða hérlendis án þess að hafa staðið undir ávinnslnni með sambærilegum hætti og sjóðfélagi á íslenskum vinnumarkaði. Halda má því fram með allgildum rökum að það fyrirkomulag kunni að fela í sér mismunun og ólögmæta skerðingu á eign sem myndast hefur í sjóðnum.

Breyting á séreignarhluta

Sé gengið út frá sömu forsendu og hér að framan, þ.e. að skattlagningu framlaga í lífeyrissjóði verði komið á með almennum lögum, má sjá nokkuð skýrt hvaða útfærslur eru mögulegar að því er varðar séreignarhluta kerfisins.

Almennt verður ekki talið að þessar útfærslur reyni á meginreglur stjórnarskrár um jafnræði, meðalhóf og vernd eignaréttarins, með neinum hliðstæðum hætti og er raunin varðandi samtryggingarhlutann. Sjá má þó fyrir að sú spurning komi upp hvort skattlagning uppsafnaðs sparnaðar við kerfisbreytingu (með deildaskiptingu eða myndun stofns í nýjum sjóði) stangist á við eignaréttarákvæði stjórnarskrár og bann við afturvirkni skattalaga (2. mgr. 77. gr. stjkskr.) Úr þeirri spurningu yrði hins vegar leyst án þess að jafnframt þyrfti að skoða mögulega mismunun eða hvort nægjanleg réttlætning sé fyrir breytingu. Á móti kemur að það getur skipt máli hvort einungis er um að ræða fjármagnstekjuskatt eða blöndu af fjármagnstekjuskatti og öðrum tekjuskatti.

Samandregið

Enda þótt ekki liggi fyrir neinar mótaðar útfærslur um breytingar á skattlagningu í lífeyriskerfinu, má slá því föstu að miklar lögfræðilegar flækjur fylgi því að koma slíkri breytingu í kring hvað varðar samtryggingarhluta sjóðanna. Óhjákvæmilega verður réttarávissa um það hvort slík kerfisbreyting standist gagnvart meginreglum stjórnarskrár um jafnræði, meðalhóf og vernd eignaréttarins. Þeirri óvissu verður að líkindum ekki eytt nema með



niðurstöðu íslenskra dómstóla, sem eftir atvikum mun sæta endurskoðun af hálfu Mannréttindadómstóls Evrópu.

Þá er einnig sennilegt að breyttri skattlagningu á lífeyrisréttindum í sameign verði ekki komið á, nema jafnframt eigi sér stað róttæk uppstokkun á skipulagi innan samtryggingarhluta kerfisins.

Ekki er að sjá að uppi sé nein sambærileg réttaróvissa ef breyttri skattheimtu er einungis ætlað að taka til séreignarhluta kerfisins. Leysa þarf þá hins vegar úr því hvernig sú útfærsla sem verður fyrir valinu gengur upp gagnvart eignarréttarákvæði stjórnarskrár og banni við afturvirkni skattalaga. Sú úrlausn á að geta verið áreiðanleg og þannig að ekki sé fyrir hendi óviðunandi réttaróvissa, enda þótt dómstólum verði falið að fjalla um mál sem af þessu spretta.

Tilvísanir:

http://www.domsmalaraduneyti.is/media/Utgafa/domur_kjartan_asmunds.pdf

http://www.eftacourt.int/images/uploads/4_07_Judgment_I.pdf

BV/TP