

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum (áhættustýring, vikmörk milli eignarliða og framtíðarskuldbindinga, starfsendurhæfingarsjóður, hæfi stjórnamanna og sérstök vaxtaniðurgreiðsla).

Frá minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Minni hlutinn gagnrýnir málatilbúnað ríkisstjórnarinnar í þessu máli. Í frumvarpinu er gerð tillaga um nýja skatta á lífeyrissjóði sem tiltekið hlutfall af hreinni eign. Fram til þess að hafa sjóðirnir verið undanþegnir tekjuskatti, sbr. 6. tölul. 4. gr., og tekjuskatti á fjármagnstekjur, sbr. 5. mgr. 71. gr. Samstaða hefur verið um að þetta form sparnaðar njóti sérstöðu. Í frumvarpinu er ekki gerð ein einasta tilraun til þessa að skýra þessa sérstöðu sjóðanna sem ætla má að skýrist af samfélagslegu hlutverki þeirra og sparar ríkinu útgjöld vegna almanna-trygginga til framtíðar.

Eins og útskýrt er í umsögn Fjármálaeftirlitsins sem send var efnahags- og skattanefnd í hið fyrra sinn sem mál þetta var lagt fram þá býr sú hugsun að baki lífeyrissjóðakerfinu að skattlagningu lífeyrisiðgjalda er frestað þar til lífeyrir er greiddur út. Frumvarpið felur að þessu leyti í sér grundvallarbreytingu sem gengur þvert gegn yfirlýsingum ríkisstjórnarinnar og kallar fram misvægi milli réttinda sjóðfélaga í almennu sjóðunum og þeirra sem eru í opinberu sjóðunum en réttindi hinna síðarnefndu eru tryggð með ríkisábyrgð.

Fyrirhugaðri skattheimtu er ætlað að standa undir fjármögnun sérstakra vaxtabóta-greiðslna árin 2011 og 2012 og er kostnaður lífeyrissjóðanna vegna þessa metinn 1,4 milljarðar kr. á þessu ári og 1,4 milljarðar kr. á því næsta. Gert er ráð fyrir að fyrri greiðslan fari fram í lok þessa árs, sem er eftir nokkra daga, en hin síðari 1. nóvember 2012. Vegna grunnreglu um bann við afturvirkni skattalaga leitast stjórnvöld við að tryggja samþýðanleika frumvarpsins við stjórnarskrá með því að skilgreina umræddar greiðslur sem fyrirfram-greiðslur er komi til álagningar 1. nóvember 2012 og 1. nóvember 2013. Skattlagningin er eftir sem áður fyrirvaralaus.

Stjórnvöld hafa áður beitt svipaðri aðferðafræði og er skemmst að minnast samkomulags sem þau gerðu við stórnotendur á raforku til að mæta erfiðri stöðu ríkissjóðs. Það fól í sér að umræddir aðilar greiddu væntanlega álagningu tekjuskatts fyrir fram, u.þ.b. 1,2 milljarða kr. á árunum 2010, 2011, 2012. Sömu sögu má segja um þær tillögur til breytinga sem nú liggja fyrir frá meiri hluti efnahags- og viðskiptanefndar um upptöku sérstaks 6% fjársýslu-skatts á hagnað fjármálafyrirtækja yfir milljarð (þskj. 513, 193. mál).

Í tilviki lífeyrissjóðanna er þessi aðferð, eins umdeild og hún er, miklu vafasamari þar sem ekki aðeins er verið að flýta skattgreiðslum heldur er verið að skattleggja eignir sem einungis eru hugsaðar til að standa undir framtíðarskuldbindingum sjóðfélaga sem annars ættu ekki annan kost en að reiða sig á framlög ríkis og sveitarfélaga. Þessi ráðstöfun er enn óskiljanlegri í því ljósi að á sama tíma og tilfærsla verðmæta á sér stað frá sjóðunum til ríkis verða

verðmætin færð opinberu sjóðunum aftur í formi ríkisábyrgðar. Sumir verða því aðeins jafnari en aðrir.

### **Um samráð við fjármögnun sérstakra vaxtabóta.**

Í athugasemdum við frumvarpið segir m.a.: „Í því samkomulagi sem ríkisstjórnin gerði við hagsmunaaðila viðskiptabanka og lífeyrissjóði í tengslum við þessar aðgerðir segir að aðilar muni í samstarfi leita leiða til að þeir síðarnefndu, þ.e. fjármálafyrirtæki (viðskiptabankar) og lífeyrissjóðir, fjármagni þessi útgjöld. Vorið 2011 lágu fyrir tillögur þess efnis að heildargreiðslur þessara aðila í formi tímabundinnar skattlagningar yrðu 3,5 milljarðar kr. á þessu ári sem skiptist jafnt á milli þeirra, þ.e. 1.750 millj. kr. á viðskiptabanka og 1.750 millj. kr. á lífeyrissjóði. Við meðferð málsins hjá efnahags- og skattanefnd á vorþingi 2011 kom fram rík andstaða hjá lífeyrissjóðunum, bæði varðandi skiptinguna og formið, um leið og óskað var nánara samráðs við stjórnvöld um hvernig greiðslum lífeyrissjóðanna skyldi háttað. Niðurstaðan varð því sú að 2.100 millj. kr. skyldu fjármagnaðar af viðskiptabönkunum og var það samþykkt í formi viðbótarbankaskatts, sbr. lög nr. 155/2010, og er sú skattlagning þegar komin fram. Tillagan um fjármögnun lífeyrissjóða, sem samkvæmt samkomulagi skyldu fjármagna 1.400 millj. kr., var hins vegar felld brott vorið 2011 af hálfu efnahags- og skattanefndar, en tillagan var sú að ákvæði um tímabundinn skatt á lífeyrissjóði yrði að finna í bráðabirgðaákvæði í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt. Í áliti nefndarinnar með breytingunni var stjórnvöldum og Landssamtökum lífeyrissjóða hins vegar falið að eiga nánara samstarf á sumarmánuðum um útfærslu og greiðslur lífeyrissjóðanna á umræddri fjárhæð. Fyrir nokkru lá hins vegar fyrir að ekki yrði unnt að fara þá leið að fjármagna hlut lífeyrissjóðanna með öðrum hætti og því er hér lagt til að sú leið verði farin sem byggt er á í þessu frumvarpi til að fjármagna áður nefndar 1.400 millj. kr. af vaxtaniðurgreiðslunni árið 2011 og samsvarandi fjárhæð á árinu 2012.“

Landssamtök lífeyrissjóða mótmæla þessari staðhæfingu harðlega þar sem lífeyrissjóðirnir „hafa aldrei og munu aldrei semja um álagningu eignarskatta á lífeyrissjóðina.“ Í viljayfirlýsingunni var notað orðalagið „að leita leiða“ en sú leit hefur ekki skilað neinu. Skattlagning mun koma misjafnlega niður á sjóðfélögum eftir því hvort þeir eru á almennum markaði eða hjá ríkinu. Lífeyrissjóðir fara með fé almennings og sætta sig ekki við hótun ríkisvalds um skattlagningu.

Samtök atvinnulífsins segja að áformin um skattlagningu séu unnin í „fullkominni ósátt við lífeyrissjóðina og aðila almenna vinnumarkaðarins“ ... „Slík skattlagning á lífeyrissjóðina er í ósamræmi við þá almennu stefnumörkun sem mótað hefur verið til að samræma lífeyrisréttindi milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins.“

### **Yfirlýsing forustumanna ríkisstjórnarinnar um jöfnun á lífeyrisréttindum upp á við.**

Við umfjöllun nefndarinnar var lesin upp yfirlýsing forsætisráðherra og fjármálaráðherra, sbr. fylgiskjal I. Í henni er m.a. vísað til yfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá 5. maí sl. í tengslum við kjarasamninga þar sem stefnt er að því að jafna áunnin lífeyrisréttindi almenna og opinbera vinnumarkaðarins.

Forsætisráðherra og fjármálaráðherra ganga í hinu nýja bréfi skrefinu lengra í yfirlýsinga- gleði sinni og lýsa yfir eindregnum vilja til að hraða vinnu við jöfnun áunninna lífeyrisréttinda almenna og opinbera vinnumarkaðarins.

Hver á að borga það? Er það hugmynd forustumanna ríkisstjórnarinnar að ríkissjóður muni taka að sér þann mismun? Er þetta trúverðugt í ljósi þess að það vantar 51 milljarð kr. í A-deild LSR og 392 milljarða kr. í B-deild LSR? Í stað þess að horfast í augu við það

verkefni gengur þetta frumvarp út á að auka vandann enn meira með því að framlengja ákvæðið um vikmörkin.

Að mati minni hlutans er þarna um að ræða eina óabyrgustu yfirlýsingu sem nokkrir stjórnálamenn hafa komið frá sér. Ástæðurnar hafa ótal oft verið raktar, m.a. eru þær teknar saman í stuttu og hnitmiðuðu máli í grein sem birtist í fylgiskjali II.

### **Vandanum slegið á frest.**

Staðfest hefur verið við umfjöllun nefndarinnar að opinberu sjóðirnir hafa slegið vanda sínum á frest í skjóli ríkisábyrgðar og bráðabirgðaheimildar laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrisréttinda sem heimilar vikmörk milli eignaliða og framtíðar-skuldbindinga umfram 10% og allt að 15%.

Það að framlengja undanþáguna með vikmörkin er að mati minni hlutans ekkert annað en frestun á vandanum. Um er að ræða vanda sem einungis þrír sjóðir búa við, LSR, LSS og Lífeyrissjóður bænda. Á sama tíma hafa félagar í almennu sjóðunum sætt skerðingu réttinda í þeirri viðleitni sjóðanna að koma vikmörkunum undir 10%. Þessu hafa fulltrúar SA og ASÍ mótmælt og bent á hið augljósa, sem er að fyrirhuguð skattheimta á sjóðina sé ígildi skatts á lífeyrisþega í almennu sjóðunum.

Trúverðugleika forsætisráðherra og fjármálaráðherra og yfirlýsinga þeirra verður að skoða í framangreindu ljósi. Þar að auki hefur við umfjöllun nefndarinnar verið upplýst að það samkomulag sem stjórnvöld hafa viljað styðja málefnaleika þessarar skattheimtu á sér enga stoð í raunveruleikanum þar sem lífeyrissjóðirnir hafa allan tímann gengið út frá því að þáttur þeirra í fjármögnun sérstöku vaxtabótanna yrði á formi gagnkvæms samkomulags. Leið skattlagningar felur í sér ótækt fordæmi eins og öllum er ljóst.

Yfirlýsingin er enn ein staðfestingin á því að forustumenn ríkisstjórnarinnar horfast ekki í augu við raunveruleikann heldur ákveða að fresta vandanum og þetta frumvarp er liður í því.

Minni hlutinn leggst gegn samþykkt frumvarpsins.

Alþingi, 15. desember 2011.

Guðlaugur Þór Þórðarson,  
frsm.

Tryggvi Þór Herbertsson.

Fylgiskjal I.

**Bréf frá forsætisráðherra og fjármálaráðherra  
til forseta ASÍ og framkvæmdastjóra SA.  
(13. desember 2011.)**

Forseti ASÍ  
Gylfi Arnbjörnsson  
og  
Framkvæmdastjóri SA  
Vilhjálmur Egilsson

Reykjavík 13. desember 2011  
Tilv.: FJR11120027/150

Efni: Þátttaka lífeyrissjóða í fjármögnun sérstakra vaxtaniðurgreiðslna

Vegna umræðna sem orðið hafa um þátttöku lífeyrissjóða í fjármögnun sérstakra vaxtaniðurgreiðslna upp á 6 milljarða króna hvort ár, 2011 og 2012, skal tekið fram að fyrirhuguð og tímabundin skattlagning lífeyrissjóða er eingöngu áformuð til að tryggja þann hlut sem orðið hefur niðurstaðan að lífeyrissjóðir greiði (1400 milljónir króna hvort ár). Engin áform eru um varanlega skattlagningu lífeyrissjóða af þessu tagi. Er þetta gert á grundvelli þess samkomulags sem tókst í desembermánuði 2010 um viðtækar aðgerðir vegna skuldavanda heimilanna þar sem niðurstaðan varð að leita sameiginlega leiða til þess að bankar og lífeyrissjóðir fjármögnuðu hinar sérstöku vaxtaniðurgreiðslur. Þrátt fyrir anda hins upphaflega samkomulags varð niðurstaðan sú að ríkið tæki sjálft á sig að greiða 2,5 m. kr. hvort ár, og að bankar myndu greiða 2,1 m. kr. í formi sérstaks álags á bankaskatt. Þar sem aðrar leiðir til að koma fjármagni lífeyrissjóðanna til skila hafa ekki borðið árangur er þessi kostur einn eftir.

Færa má fyrir því veigamikil rök að lífeyrissjóðirnir, eins og aðrir, njóti verulega góðs af samlegðaráhrifum aðgerðanna í heild, eignasafn þeirra batni og greiðslugeta lántakendanna verði meiri. Engu að síður er ljóst að þátttaka lífeyrissjóða í aðgerðum af þessu tagi er viðkvæmt mál og hafa undirrituð á því fullan skilning. Með bréfi þessu viljum við því lýsa vilja okkar til að þáttur almennu lífeyrissjóðanna í hinum tímabundnu og sérstöku vaxtaniðurgreiðslum árunna 2011 og 2012, verði metinn sem hluti af þeirri jöfnun áunninna lífeyrisréttinda almenna og opinbera vinnumarkaðarins sem fjallað er um í ákvæði VI í yfirlýsingu ríkisstjórnar tengdri kjarasamningum, dagsettri 5. maí 2011. Stefnt verði að formlegum frágangi málsins, hvað vaxtaniðurgreiðsluþáttinn varðar, strax á fyrrihluta næsta árs þannig að áhrifin á stöðu lífeyrissjóðanna verði ljós. Jafnframt lýsum við eindregnum vilja til að hraða þeirri vinnu almennt sem um er fjallað í nefndu ákvæði yfirlýsingarinnar

Að lokum viljum við láta þess getið að í samráði við efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hefur niðurstaðan orðið sú að lífeyrissjóðir verði undanþegnir greiðslu svonefnds fjársýsluskatts, nú við lögfestingu hans.

Er það einlæg von okkar að lífeyrissjóðirnir og aðilar almenna vinnumarkaðarins sættist á þessa niðurstöðu og ekki komi til frekari ágreinings um framkvæmd samkomulagsins um skuldaúrvinnslu í þágu heimilanna frá í desember 2010, þar með talið um hina sérstöku vaxtaniðurgreiðslu.

Virðingarfyllt,

Jóhanna Sigurðardóttir

Steingrímur J. Sigfússon

## Fylgiskjal II.

*Guðmundur Gunnarsson:*

### **Mismunun í lífeyrismálum.**

(Birtist 13. desember 2011 á vefslóðinni:

<http://gudmundur.eyjan.is/2011/12/mismunum-i-lifeyrismalum.html>.)

Iðgjöld launamanna og launagreiðenda til almennu lífeyrissjóða eru samtals 12% af heildarlaunum á almennum vinnumarkaði, 15,5% hjá ríkinu og 16,0% hjá sveitarfélögum. Fram hefur komið að Fjármálaeftirlitið krefst þess að annað hvort verði réttindi í opinberu sjóðunum skert eða iðgjaldið hækkað í 19%. Opinberu sjóðirnir standa ekki undir sínum skuldbindingum og skuldir hins opinbera inn í sjóðina vex.

Samkvæmt lögum er miðað við að sjóðir á almennum vinnumarkaði tryggi að lágmarki 56% meðalævitekna á mánuði í mánaðarlegan lífeyri en samsvarandi hlutfall er 76% hjá hinu opinbera. Lífeyrisaldur á almennum vinnumarkaði er nú 67 ár en 65 ár hjá opinberum starfsmönnum. Á almennum vinnumarkaði standa iðgjöld og ávöxtun þeirra undir lífeyrisréttindum en ríki og sveitarfélög ábyrgjast tiltekin réttindi í sjóðum opinberra starfsmanna og ber að hækka iðgjald ef þau réttindi nást ekki með iðgjöldum og ávöxtun þeirra. Tryggingafræðileg staða A-deildar LSR var neikvæð um 13,2% í árslok 2009 eða um ríflega 51 milljarð króna og staða A-deildar LSS var neikvæð um 10,2% eða 10,3 milljarða króna. Þar til viðbótar starfa B-deildir hjá Lífeyrissjóði starfsmanna ríkisins og sambærilegar deildir hjá sveitarfélögum, vegna starfsmanna í starfi fyrir árið 1997.

Þar hefur safnast upp verulegur halli og voru lífeyrisloforð umfram eignir í B-deild LSR (og LH) í árslok 2009 um 392 milljarðar króna og í sjóðum sveitarfélaganna um 43 milljarðar. Halli B-deildarinnar hefur vaxið hratt á liðnum árum einkum vegna hinnar s.k. eftirmannsreglur og viðmiðunar við dagvinnulaun opinberra starfsmanna í stað vísitölu neysluverðs. Þetta þýðir að þegar laun hækka hjá opinberum starfsmönnum aukast lífeyrisréttindi allra sjóðfélaga B-deildar og þar með skuldbindingar sjóðsins.

Verði ekkert að gert mun þessi skuldbinding halda áfram að vaxta og að lokum lendir reikningurinn á skattgreiðendum í framtíðinni. Almennu lífeyrissjóðirnir verða hins vegar að mæta neikvæðum mismun á eignum og skuldbindingum með skerðingu lífeyrisréttinda sjóðfélaga. Mismunurinn sem í þessu felst endurspeglar vel í kjölfar fjármálahrunsins þegar lífeyrissjóðir almenns launafólks þurftu lögum samkvæmt að skerða réttindi lífeyrisþega sinna umtalsvert til að rétta stöðu sjóðanna á sama tíma og réttindi opinberra starfsmanna, sem tryggð eru með skattfé, standa óhöggud.

Meginmarkmiðið í kjaraviðræðum undanfarin á er að allur vinnumarkaðurinn búi við samræmt lífeyriskerfi sem jafnframt er sjálfbært og getur uppfyllt þær þarfir fyrir lífeyristryggingar sem samstaða er um að skilgreina. Stöðva verður áframhaldandi skuldaaukningu lífeyrissjóða opinberra starfsmanna þannig að reikningurinn á skattborgara framtíðarinnar hætti að vaxa. Tryggð verð raunveruleg jöfnunar lífeyrisréttinda á öllum vinnumarkaðnum.