

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

Reykjavík, 25. maí 2011

Umsögn frá Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) um mál nr. 824 á 139. löggjafarþingi, frumvarp til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum (í samræmi við yfirlýsingu ríkisstjórnarinnar í tengslum við undirritun kjarasamninga o.fl.).

Efnahags- og skattanefnd Alþingis hefur með tölvupósti þann 20. maí sl. leitað eftir umsögn LL um framangreint frumvarp.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem fela í sér að skyldutryggingakerfi lífeyrisréttinda yrði skattlagt á þrjá vegu. Með framlagi til starfsendurhæfingarsjóðs er farið í iðgjaldagreiðslustofninn, með skattlagningu á hreinum eignum sem ætlaðar eru til greiðslu lífeyris er lagður á eignarskattur en auk þessa eru lífeyrisgreiðslur sjóðanna skattlagðar við útgreiðslu með sama hætti og almennar launatekjur.

LL lýsa verulegum vonbrigðum með ofangreinda tilhögun en eftir því sem best verður komist finnst hvergi í vestrænum heimi viðlíka skattlagning á lífeyrissjóði. Hætt er við að skattlagning sem þessi verði til þess að draga úr almennri sátt við núverandi sjóðsöfnunarkerfi.

Athugasemdir við 9. gr. og 15. gr. frumvarpsins

Með 9. gr. frumvarpsins er lagt til að sérstakur skattur verði lagður á lífeyrissjóði sem reiknist af hreinni eign til greiðslu lífeyris, sbr. 39. gr. laga nr. 129/1997. LL mótmæla þessari skattlagningu harðlega og leggja áherslu á að skattlagning þessi er ekki hluti af viljayfirlýsingu um aðgerðir vegna skuldavanda heimilanna, dags. 3. desember sl. Lífeyrissjóðirnir tóku skýrt fram þegar í upphafi að ekki kæmi til greina af þeirra hálfu að hlutur þeirra yrði greiddur í formi skattgreiðslna.

Í athugasemdum með frumvarpi þessu kemur fram að nú liggi fyrir samkomulag þess efnis að heildargreiðslur aðila „í formi tímabundinnar skattlagningar verði 3,5 milljarðar króna á þessu ári sem skiptist jafnt milli þeirra, þ.e. 1.750 millj. kr. á viðskiptabanka og 1.750 millj. kr. á lífeyrissjóði.“

Hér er farið með alvarlegar rangfærslur þar sem lífeyrissjóðirnir hafa aldrei og munu aldrei semja um álagningu eignarskatta á lífeyrissjóðina. Í fyrrgreindri yfirlýsingu frá 3. desember sl. segir að ríkisstjórnin muni í samstarfi við aðila yfirlýsingarinnar „leita leiða til að fjármálafyrirtæki og lífeyrissjóðir fjármagni nýja tegund tímabundinnar vaxtaniðurgreiðslu.“

Samkvæmt yfirlýsingunni lá því fyrir að lífeyrissjóðirnir voru tilbúnir að koma að fjármögnun umræddrar vaxtaniðurgreiðslu en allt frá upphafi var ljóst að skattlagning var ekki leið sem lífeyrissjóðirnir myndu sætta sig við. Til tals kom lánveiting til ríkissjóðs og/eða sú leið að lífeyrissjóðirnir keyptu eignir af ríkinu og kaupverðið yrði nýtt til niðurgreiðslunnar.

Fljótt kom fram að ríkissjóður var ekki tilbúinn að selja lífeyrissjóðunum eignir og var þá rætt um hugsanleg kaup lífeyrissjóðanna á ríkisskuldabréfum sem greitt yrði fyrir með erlendum eignum. Slíkum fjárfestingum væri ætlað að auðvelda ríkinu innlausn aflandskróna og vera liður í aðgerðum til að afnema gjaldeyrishöft. Viðskipti með aflandskrónur hafa hins vegar dregist, en nú hefur það þó gerst að Seðlabankinn hefur auglýst að hann hafi áhuga á að kaupa 15 milljarða króna og viðskipti eigi að hefjast þann 24. maí 2011.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir jafnri skiptingu milli lífeyrissjóða annars vegar og fjármálfyrirtækja hins vegar en þeirri kostnaðarskiptingu er harðlega mótmælt af lífeyrissjóðunum enda eru engin rök eða forsendur sem réttlætt geta slíka skiptingu.

Ef grunnur uppgjörsins byggðist eingöngu á heildarútlánaskiptingu til einstaklinga vegna fasteignalána miðað við 31. desember sl. væri hlutur lífeyrissjóða um 170 milljarðar en hlutur fjármálfyrirtækja 500 milljarðar. Slík skipting sem telja mætti eðlilega gerði hlut lífeyrissjóðanna 25% á móti 75% hlut fjármálfyrirtækja. Ef við skiptinguna yrði litið á niðurstöðu efnahags þann 31. desember 2010 reiknaðist hlutur lífeyrissjóða af 1800 milljörðum en hlutur fjármálfyrirtækja af 2400 milljörðum. Sá grunnur gæfi skiptinguna 43% á móti 57%. Yrði þessum aðferðum hins vegar blandað saman, með helmings vægi hvor um sig, og miðað við sömu dagsetningu, þ.e. 31. desember 2010, yrði skiptingin 34% á lífeyrissjóði á móti 66% hlut á fjármálfyrirtækin.

Í þessu sambandi ber að líta til þess að lífeyrissjóðirnir tóku ekki þátt í því að þenja upp fasteignamarkaðinn með veitingu lána til íbúðakaupa með allt að 90% veðsetningarhlutfalli eins og fjármálfyrirtækin gerðu sem og Íbúðalánasjóður. Slíkar lánveitingar fóru af stað á vegum fjármálfyrirtækja og Íbúðalánasjóðs, þrátt fyrir að öllum hafi þá þegar mátt vera ljóst að þær gætu aldrei orðið farsælar.

Með frumvarpinu er hins vegar lagt til að lífeyrissjóðirnir taki á sig meiri byrðar en áhætta þeirra við lán til einstaklinga til fasteignakaupa getur réttlætt. Því leggja LL áherslu á að skiptingin verði byggð á réttlætanlegum forsendum og sanngirni en byrðarnar ekki lagðar á lífeyrissjóðina langt umfram það sem unnt er að rökstyðja.

Auk framangreinds vilja LL koma eftirfarandi ábendingum á framfæri sem varða jafnræði skattlagningar meðal lífeyrissjóða en til þess ber að líta að lífeyrissjóðir hafa innan marka laga nr. 129/1997 sjálfðæmi um samþykktir sínar.

LL telja mikilvægt, verði af eignaskattlagningu á lífeyrissjóði eins og frumvarp þetta gerir ráð fyrir, að slík skattlagning sé óháð því hvernig sjóðir skilgreina sína lágmarkstryggingarvernd. 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 til að tryggja lífeyrisréttindi.

Sú skattlagning sem hér er lögð til kemur á mismunandi hátt 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, verði frumvarpið óbreytt að lögum, en sjóðir sem byggja á fullri sjóðsöfnun.

LL vilja koma ofangreindum athugasemdum er varða jafnræði milli ólíkra réttindakerfa á framfæri en leggja þó áherslu á að atriði þetta verður að teljast óverulegt að því gefnu að tryggt sé að umrædd skattlagning verði tímabundin og ekki komi til framlengingar á henni.

Í 39. gr. laga nr. 129/1997 eru skilgreind þau vikmörk sem heimiluð eru hverju sinni milli eignarliða annars vegar og lífeyrisskuldbindinga hins vegar. Vikmörk þessi hafa verið hækkuð tímabundið með bráðabirgðaákvæði sbr. 13. gr. laga nr. 171/2008 og 41. gr. laga nr. 165/2010. Það að leggja skatta á hreina eign til greiðslu lífeyris, eins og 9. gr. frumvarpsins gerir ráð fyrir, 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.

Auk ofangreinds vilja LL, að því er varðar álagningu eignarskatts, beina því til nefndarinnar að sérstök úttekt verði gerð á því hvort slík skattaálagning á lífeyrissjóði standist grundvallarlög landsins en eignarrétturinn er friðhelgur, sbr. 72. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 með síðari breytingum. 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 sem hér er ætlunin að leggja á lífeyrissjóðina virðist því vera hrein eigna- og réttindaupptaka sem beinist að sjóðfélögum.

Auk þess sem eignarrétturinn er varinn skv. ákvæði í stjórnarskrá ber jafnframt að líta til þess að samkvæmt 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar er tilgreint að skattur verði ekki lagður á „nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.“ Full ástæða virðist vera til þess að kanna sérstaklega hvort umrætt ákvæði í frumvarpinu fari í berhögg við fyrrgreinda grundvallarreglu um bann við afturvirkni skattlagningar.

Athugasemdir við 16. gr. frumvarpsins

Með 16. gr. frumvarpsins er sérstakt gjald lagt á iðgjaldastofn til lífeyrissjóða en því er ætlað að renna til VIRK Starfsendurhæfingarsjóðs.

Nokkuð skiptar skoðanir eru meðal aðildarsjóða LL um þá fjármögnun sem lögð er til með frumvarpinu á starfsendurhæfingarsjóðnum en samið var um stofnun hans af aðilum vinnumarkaðarins sem umboð hafa til að semja um starfskjör fyrir hluta launþega. Því heyrast nokkrar óánægjuraddir meðal þeirra sem ekki hafa samið um stofnun sjóðsins og telja fjármögnunina utan við hlutverk lífeyrissjóðanna, sbr. ákvæði 20. gr. laga nr. 129/1997.

Verði ákvæði þetta að lögum er gjald lagt á iðgjaldastofninn. LL vilja koma þeirri skoðun á framfæri að varhugavert er að stefna í þá átt að skattleggja iðgjaldagreiðslur inn í kerfið samhliða því sem fullur tekjuskattur reiknast af lífeyrisgreiðslum út úr kerfinu. Með slíkri skattlagningu verða lífeyrissjóðirnir fyrir tvískattlagningu sem er algerlega óásættanleg.

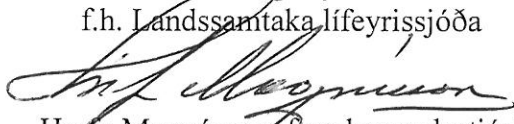
Í tengslum við ákvæði þetta hafa innan lífeyrissjóðanna heyrst gagnrýnisraddir á þá veru að óeðlilegt þyki að leysa þann aukna kostnað sem lífeyrissjóðirnir hafa haft af aukinni örorkubyrði með því að sækja fé til sjóðanna sjálfra, til fjármögnunar á fyrirbyggjandi aðgerðum, sem ætlað er að draga úr örorkutíðni. Þær skoðanir eru nokkuð háværar að aðgerðir til að draga úr örorkutíðni eigi fyrst og fremst heima hjá ríkinu þótt brýnt sé að aðilar vinnumarkaðarins komi að slíkri starfsemi. Starfsendurhæfing, sem hefur það að markmiði að koma fólki aftur inn á vinnumarkað, eigi að standa öllum opin en ekki eingöngu að grundvallast á ákvæðum í kjarasamningum.

Í dag eru lífeyrissjóðirnir illa í stakk búnir til að taka á sig auknar fjárhagsbyrðar en af þessum sökum hafa nokkrir sjóðir þegar þurft að grípa til skerðingar á réttindum. LL telja brýnt, áður en gjaldskylda verður lögð á lífeyrissjóðina, að fram fari úttekt á núverandi fjárförf VIRK Starfsendurhæfingar.

Nokkrir lífeyrissjóðir hafa haft áhyggjur af því að gjald þetta kæmi til með að leiða til þess að sjóðirnir þyrftu að skerða réttindi enn frekar. Frumvarpið svarar ekki þeirri spurningu hvort iðgjaldið lækki í 11,87% og réttindi verði því lækkuð. Jafnframt ef réttindi verði lækkuð þá hvort gjaldið eigi einungis að hafa áhrif á greiðslur örorkulífeyris eða réttindi almennt. Því þykir mikilvægt að fram fari athugun á því að verkefni starfsendurhæfingarsjóðsins dragi úr útgjöldum lífeyrissjóðanna með lægri örorkutíðni. Ef það liggur fyrir að markmiðið gangi eftir ætti jafnframt að vera tryggt að gjaldið hafi ekki áhrif á tryggingafræðilega stöðu sjóðanna.

Í 3. mgr. 16. gr. er gert ráð fyrir því að skipuð verði samráðsnefnd aðila vinnumarkaðarins auk stjórnvalda. Er aðeins gert ráð fyrir samráði við Landssamtök lífeyrissjóða við útfærsluna. LL hefðu talið eðlilegt, í ljósi áratuga reynslu starfsmanna lífeyrissjóðanna á meðhöndlun örorkumála, að samtökin ættu beina aðild að samráðsnefndinni.

Að lokum skal tekið fram að óumdeilt er mikilvægi starfsendurhæfingar enda afar brýnt að slík starfsemi sé efld til að vinna markvisst að því að auka lífsgæði fólks og koma sem flestum inn á vinnumarkað. Hins vegar eru skiptar skoðanir um það meðal lífeyrissjóðanna hverjir skuli hafa það hlutverk með höndum.

Virðingarfyllst
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Hrafn Magnússon, framkvæmdastjóri