



30. apríl 2021
Tilv.: 2104035

Nefndasvið Alþingis
nefndasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.

Með tölvupósti, dags. 15. apríl sl., óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæða um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál, lagt fram á 151. löggjafarþingi.

Í umsögn Seðlabanka Íslands til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um tillögu til þingsályktunar um aukið lýðræði og gagnsæi í lífeyrissjóðum, 184. mál, dags. 10. mars sl., sagði m.a.: „Seðlabanki Íslands hefur komið þeirri skoðun sinni á framfæri við stjórnvöld að æskilegt sé orðið að gera breytingar á lögum nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þetta á ekki síst við um þá kafla laganna sem fjalla um hlutverk stjórna, sjálfstæði þeirra, hlutverk og hæfi stjórnarmanna, en auk þess er tímabært að endurskoða ýmsa aðra kafla laganna.“ Þessi sjónarmið eru ítrekuð hér. Þá hefur Seðlabankinn m.a. óskað eftir því við fjármála- og efnahagsráðherra að mótuð verði heildarlöggjöf um séreignarsparnað landsmanna og að sá hluti verði felldur undan lögum nr. 129/1997.

Seðlabankinn telur æskilegra að breytingar af því tagi sem frumvarpið felur í sér verði hluti af víðtækari stefnumörkun um lífeyrismál og endurskoðun laganna um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Þá sýnist nauðsynlegt að meta betur margvísleg áhrif þeirra breytinga sem í frumvarpinu felast. Að þessu sögðu telur Seðlabankinn tilefni til að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við frumvarpið sem hér er til umsagnar:

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á lögum nr. 129/1997 að upphafsviðmiðunaraldur réttindaávinnslu til ellilífeyris verði 18 ára í stað 16 ára. Hækkun á upphafsviðmiðunaraldri þeirra sem greiða iðgjald til lífeyrissjóðs lækkar heildarávinnslu lífeyrisréttinda sjóðfélaga á starfsævinni og þar með lífeyrisgreiðslur þegar

að töku lífeyris kemur. Þótt vægi tveggja fyrstu árunna af heildarávinnslu lífeyrisréttinda yfir starfsævina sé alla jafna lítið þá getur það, að mati Seðlabankans, skipt máli hjá þeim einstaklingum sem hefja snemma fulla þátttöku á vinnumarkaði. Þá væru uppsöfnuð lífeyrisréttindi meiri við töku eftirlauna eða komi til áfalla á starfsævinni. Þá miðast skólaskylda við 16 ára aldur, sbr. 1. gr. laga nr. 66/1995, um grunnskóla. Seðlabankinn telur því ekki rök með því að hækka upphafsviðmiðunaraldurinn.

Í 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 129/1997 sem felur í sér að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs nemi 15,5% af iðgjaldsstofni í stað 12%. Þá leiðir af b. lið 3. gr. frumvarpsins að lagt er til að öllum sjóðfélögum verði heimilað að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni til tilgreindrar séreignar.

Ef hluti lögbundins lágmarksiðgjalds dugar til að standa undir lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir geta sjóðfélagar aflað sér viðbótartryggingaverndar fyrir eftirstöðvar iðgjaldsins í samræmi við samþykktir sjóðsins. Auk þess hafa sjóðfélagar val um að greiða viðbótariðgjald til viðbótartryggingaverndar.

Tilgreind séreign er nýtt form til öflunar viðbótartryggingaverndar lífeyrisréttinda í séreign sem lýtur ekki sömu ákvæðum um útgreiðslu lífeyris og viðbótartryggingavernd skv. II. kafla laganna. Fjölgun sparnaðarforma eykur að mati Seðlabankans flækjustig í lífeyriskerfinu og takmarkar sveigjanleika til lífeyristöku auk þess sem fyrirkomulagið krefst sérstaks utanumhalds. Þá tryggir óbreytt frumvarp ekki að tilgreind séreign nýtist til útgreiðslu yfir sama tímabil og önnur viðbótartryggingavernd.

Að mati Seðlabankans verður ekki séð að tilefni sé til þess að tilgreind séreign lúti öðrum skilyrðum um útgreiðslur en önnur form viðbótartryggingaverndar, hvort sem er af lögbundnu lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Í þessu sambandi er bent á að réttindi sem aflað er með tilgreindri séreign og annarri viðbótartryggingavernd geta talist skyld, þ.e. þar sem þau eru umfram svokallaða lágmarkstryggingavernd samkvæmt lögunum. Að mati Seðlabankans væri það til einföldunar fyrir sjóðfélaga að ráðstöfunum og útgreiðslu lífeyris tilgreindrar séreignar væri hagað með sama hætti og gildir um aðra viðbótartryggingavernd.

Samhliða hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs er í a-lið 3. gr. frumvarpsins lögð til breyting á lögum nr. 129/1997 sem felur í sér hækkun svokallaðrar lágmarkstryggingaverndar ævilangs lífeyris úr 56% í 72% af mánaðarlaunum sjóðfélaga sem greitt er af, þ.e. 1,8% á ári að meðaltali miðað við 40 ára innngreiðslutíma. Af því leiðir að kjósi sjóðfélagi í lífeyrissjóði að nýta heimild til þess að ráðstafa 3,5% iðgjaldshluta í tilgreinda séreign þá lækkar lágmarkstryggingaverndin hlutfallslega í allt að 56%, þ.e. 1,4% á ári að meðaltali miðað við 40 ára innngreiðslutíma.

Í frumvarpinu er hvorki vísað til forsendna né markmiða um lágmarkstryggingavernd til þess að tryggja nægjanleika lífeyris. Ljóst er að þörf á ævilöngum lífeyri úr lágmarkstryggingavernd og hlutfalli tímabundins lífeyris úr viðbótartryggingavernd getur verið breytileg á milli einstaklinga. Eftir sem áður eru neðri mörkin óbreytt mörk lágmarkstryggingaverndar sem lífeyrissjóðum ber að tryggja samkvæmt lögum.

Að mati Seðlabankans er mikilvægt að upplýsingagjöf til sjóðfélaga sé fullnægjandi svo þeir átti sig á því að hægt sé að velja breytileg mörk lágmarkstryggingaverndar og tilgreindrar séreignar. Því telur Seðlabankinn nauðsynlegt að bæta í frumvarpið ákvæði sem skyldar lífeyrissjóði til þess að gera sjóðfélögum grein fyrir samspili iðgjaldshluta til lágmarkstryggingaverndar annars vegar og til tilgreindrar séreignar hins vegar.

Lagt er til í 7. gr. frumvarpsins að ný grein, 14. gr. a., sem fjallar um útgreiðslu tilgreindrar séreignar bætist við í III. kafla laganna. Rétt er að vekja athygli á því að samkvæmt breytttri 4. gr. telst tilgreind séreign ekki til lágmarkstryggingaverndar sem lífeyrissjóður veitir. Því væri eðlilegra að ákvæði um útgreiðslu inneignar í tilgreindri séreign kæmi fram í II. kafla, t.d. sem ný grein 12. gr. a. í stað nýrrar greinar 14. gr. a. samkvæmt frumvarpinu. Þá teldi Seðlabankinn til bóta ef tekinn yrði af allur vafi um það í frumvarpinu að tilgreind séreign teljist til viðbótartryggingaverndar en ekki til lágmarkstryggingaverndar.

Í 8. gr. frumvarpsins er lögð til sú breyting á 4. mgr. 18. gr. laga nr. 129/1997 að lífeyrissjóðum sé heimilt að senda yfirlit og upplýsingar skv. 2. og 3. mgr. rafrænt til sjóðfélaga. Í athugasemdum við greinina kemur fram að þeir sjóðfélagar sem óska annars konar birtingar myndu eftir sem áður geta fengið upplýsingarnar sendar á pappírformi. Með vísan til sjónarmiða um neytendavernd, og til að taka af allan vafa um rétt neytandans í þessum efnun, leggur Seðlabankinn til að fyrrgreind tilvísun í athugasemd við greinina um rétt sjóðfélaga til birtingar upplýsinganna á pappírformi verði tekin upp sem 2. málslíður 8. gr. frumvarpsins.

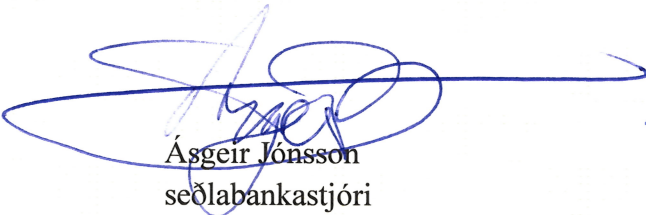
Í 14. og 15. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á því hvernig lífeyrisgreiðslur frá lífeyrissjóðum skerða lífeyrisgreiðslur frá almannatryggingum. Í 16. og 17. gr. frumvarpsins eru einnig samsvarandi tillögur um áhrif lífeyrisgreiðslna á greiðslur dvalarkostnaðar á stofnun fyrir aldraða. Í dag kemur séreignasparnaður, óháð formi, ekki til skerðingar á lífeyri frá almannatryggingum. Verði frumvarpið að lögum mun viðbótartryggingavernd af lögbundnu lágmarksiðgjaldi skerða lífeyri frá almannatryggingum en hvorki viðbótartryggingavernd af viðbótariðgjaldi né tilgreind séreign skerða lífeyri frá almannatryggingum.

Í ljósi þess að tilgreind séreign skerðir ekki lífeyri frá almannatryggingum telur Seðlabankinn það mynda hvata til þess að velja tilgreinda séreign og ráðstafa lægra hlutfalli til samtryggingar. Slíkt fyrirkomulag leiðir, að mati Seðlabankans, til mismununar gagnvart þeim sem velja að ráðstafa öllu lágmarksiðgjaldinu til samtryggingar. Seðlabankinn leggur því til breytingu þannig að tilgreind séreign skerði elli lífeyri frá almannatryggingum og teljist til tekna við ákvörðun greiðslu dvalarkostnaðar.

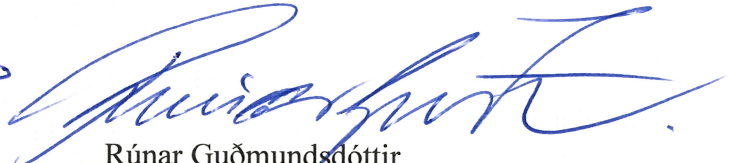
Fram til þessa hefur ekki verið gerð krafa um að halda aðgreindri svokallaðri viðbótartryggingavernd eftir því hvort um er að ræða sparnað sem myndast hefur af lögbundnu lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Ómögulegt getur verið að rekja tilurð uppsafnaðs sparnaðar eftir því hvort um sé að ræða viðbótartryggingavernd af lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Einnig eru dæmi um að sparnaður hafi verið fluttur milli vörsluaðila án aðgreiningar um hvort um sé að ræða viðbótartryggingavernd af lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Gera þarf kröfu um aðgreiningu þessara afurða eftir gildistöku laganna. Með vísan til þessa leggur Seðlabankinn jafnframt til að í frumvarpið komi ákvæði um hvernig fara skuli með þegar uppsafnaða viðbótartryggingavernd af lágmarksiðgjaldi, sem ekki er hægt að aðgreina frá viðbótartryggingavernd af viðbótariðgjaldi, við gildistöku laganna.

Rétt er að vekja athygli á því að hugtakið „viðbótarlífeyrissparnaður“, sem fram kemur í 14. gr. og 16. gr. frumvarpsins, er ekki skilgreint í lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Í greinargerð með frumvarpinu sem hér er til umsagnar er þó skýrt að með hugtakinu er átt við sparnað á grundvelli viðbótariðgjalds. Að mati Seðlabankans kann að gæta ruglings varðandi þá skilgreiningu þar sem viðbótartryggingavernd sem myndast hefur af lágmarksiðgjaldi sem lýtur sömu lagaákvæðum og viðbótartryggingavernd sem myndast hefur af viðbótariðgjaldi. Ef gera á greinarmun á þessum sparnaðarformum þegar kemur að skerðingum á ellilífeyri frá almannatryggingum og við greiðslu dvalarkostnaðar þyrfti að skilgreina hugtakið „viðbótarlífeyrissparnaður“ með fullnægjandi hætti í lögum og samræma aðra hugtakanotkun laga og reglugerða.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Ásgeir Jónsson
seðlabankastjóri



Rúnar Guðmundsdóttir
framkvæmdastjóri
lífeyrir og váttryggingar