

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
nefndasvið@althingi.is

Reykjavík, 28. apríl 2021

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

Með tölvupósti frá nefndasviði Alþingis, þann 15. apríl sl., barst Landssamtökum lífeyrissjóða (LL) ofangreint mál til umsagnar. Áður hafði frumvarp í drögum verið birt í samráðsgátt stjórnvalda og barst fjöldi umsagna um þau drög, þ. á m. umsögn frá LL, dags. 9. desember 2019.

LL eru samtök lífeyrissjóða og er við samsetningu stjórnarmanna samtakanna leitast við að tryggja að þar sitji fulltrúar „ólíkra sjóða“. Helsta hlutverk LL er að gæta í hvívetna hagsmuna sjóðfélaga þeirra lífeyrissjóða sem aðild eiga að samtökunum og vera málsvari sjóðanna í þeim málum er varða heildarhagsmuni þeirra og koma á framfæri þeim sjónarmiðum, s.s. við stjórnvöld þegar svo ber við.

Íslenskir lífeyrissjóðir eiga að meginstefnu rót sína að rekja til kjarasamninga aðila vinnumarkaðarins og eigum við því aðilum vinnumarkaðarins það að þakka að við eigum mjög öflugt lífeyrissjóðakerfi. Þannig hefur það verið liður í kjarasamningum að taka á lífeyrisréttindum þeirra aðila sem heyra undir viðkomandi kjarasamning. Nú er það aftur svo að lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 taka ekki aðeins til þeirra sem ávinna sér réttindi á hinum almenna vinnumarkaði heldur jafnframt starfsmanna ríkis og sveitarfélaga að stórum hluta auk þeirra sem starfa á vinnumarkaði án þess að um þá gildi hið hefðbundna kjarasamningsumhverfi. Af þeim sökum kann að reynast örðugt að semja einungis við hluta vinnumarkaðarins og á grundvelli slíkra samninga að setja fram lagabreytingar sem varða mun fleiri aðila vinnumarkaðarins en þeirra sem koma að gerð viðkomandi kjarasamnings. Með vísan til þessa er ljóst að eigi ríkir einhugur meðal stjórnarmanna LL sem hafa mismunandi bakland en bera þá skyldu eigi að síður sem stjórnarmenn í LL að gæta í hvívetna hagsmuna sjóðfélaga þeirra lífeyrissjóða sem aðild eiga að samtökunum.

Með ofangreint í huga þá fagnaði stjórn LL því þegar stjórnvöld kynntu þann 29. september sl. átta nýjar stöðugleikaaðgerðir þar sem í 7. lið þeirra var tilgreint að til stæði að fara í umbætur á lífeyriskerfinu og á vinnumarkaði en þar segir m.a. að ríkisstjórnin muni hafa forystu um stefnumörkun í lífeyrismálum í nánú samstarfi við heildarsamtök á vinnumarkaði og Landssamtök lífeyrissjóða. Tiltekið var að stefnt væri að því að afrakstur þess samráðs yrði

grænbók um lífeyrismál sem kynnt yrði nú vorið 2021. LL hafa ítrekað komið því á framfæri við stjórnvöld að þau vilji koma að þeirri vinnu og hafa óskað eftir upplýsingum um það hvernig stjórnvöld hafa í hyggju að nálgast þetta mikilvæga verkefni.

Fyrir liggur að umræddu frumvarpi er ætlað að vera liður í yfirlýstum stuðningi stjórnvalda við lífskjarasamningana, sbr. kynntar aðgerðir stjórnvalda vorið 2019. Liður í þeim samningum var að samræma lífeyrisréttindi á hinum almenna vinnumarkaði við lífeyrisréttindi starfsmanna ríkis og sveitarfélaga. Frumvarpið er án efa stór þáttur í þeim samningum en eins og fyrr greinir þá fellur umrætt frumvarp illa að réttindakerfi ákveðinna sjóða sem telja að með því sé verið að flækja kerfið að ósekju og raska uppbyggingu lífeyrissparnaðar hjá sjóðfélögum viðkomandi sjóða. Forsvarsmenn þess hluta kerfisins hafa komið þeim sjónarmiðum á framfæri með umsögnum á sínum tíma við frumvarpsdrög sem birt voru í Samráðsgáttinni auk þess sem fundir hafa verið haldnir s.s. með fjármála- og efnahagsráðherra.

Eins og hér hefur stuttlega verið rakið þá er ljóst að ekki er einhugur meðal stjórnarmanna LL um fyrirbyggjandi frumvarp en full samstaða ríkir í stjórn LL um mikilvægi þess að vandað sé til verka þegar kemur að mótun á framtíðarstefnu um lífeyrissjóðakerfið. Af þeim sökum hafa LL fyrir all nokkru þegar hafið vinnu sem miðar að því að vera vel í stakk búin þegar til þess kemur að stjórnvöld hefji vinnu við að leggja drög að tilvísaðri grænbók en þar skiptir auðvitað sköpum að ólík sjónarmið komist að.

Nokkrir stjórnarmenn innan LL telja að mun farsælla væri að bíða með þær breytingar sem lagðar eru til í umræddu frumvarpi, vinna fyrst að umræddri grænbók sem mögulega gæti þróast yfir í hvítbók og með hinu hefðbundna umræðuferli allra hagaðila og á grundvelli slíkrar vinnu væri þá unnt að leggja fram vel ígrundað frumvarp þar sem tekið væri tillit til ólíkra hagsmuna sjóðfélaga.

Í ljósi aðdraganda þessa frumvarps og skiptra skoðana stjórnarmanna geta LL hvorki stutt frumvarpið né lýst sig eindregið andsnúin þeim breytingum sem þar um ræðir. Hér að neðan verður þó komið á framfæri nokkrum athugasemdum og ábendingum um atriði sem kunna að þurfa nánari skoðunar við m.a. í þeirri viðleitni að koma í veg fyrir hugsanlega mistúlkun.

1. Hækkun tryggingaskyldu úr 16 til 18 ára aldurs, 1. gr. frvps.

Í greinargerð með 1. gr. frumvarpsins er aðeins minnst á réttindaávinnslu til ellilífeyris. Hér er vert að hafa í huga að rétturinn til örorkulífeyris felur aðeins í sér óverulega tryggingu þar til sjóðfélagi hefur öðlast rétt til framreiknings, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 1/1997. Til að öðlast rétt til framreiknings þarf sjóðfélagi að hafa „greitt til lífeyrissjóðs í a.m.k. þrjú ár á undanfarandi fjórum árum, þar af a.m.k. sex mánuði á síðasta tólf mánaða tímabili.“ Verði þessi breyting að lögum felur hún það í sér að þeir sem fara á vinnumarkað 16 ára gamlir eru allt að því án örorkutryggingar fyrstu 5 ár sín á vinnumarkaði.

2. Hækkun skylduiðgjalds og lágmarkstryggingarverndar, 2., 3. og 9. gr. frvps.

Almennt virðist ríkja samstaða um hækkun skylduiðgjalds í lífeyrissjóði en það er liður í því að jafna réttarstöðu sjóðfélaga óháð því kjarasamningsumhverfi sem þeir búa við. Hins vegar eru afar skiptar skoðanir á skiptingu þessa iðgjalds milli samtryggingar og

einhverskonar séreignar. Af því leiðir að ekki ríkir einhugur um almenna hækkun lágmarkstryggingarverndar.

Með 9. gr. frumvarpsins er lagt til að lögfest verði bráðabirgðaákvæði þar sem heimilt verði að greiða lægra iðgjald en lögbundið lágmarksiðgjald með vísan í gildandi kjarasamninga. Slíkt ákvæði opnar því á þann möguleika að þeir starfsmenn sem heyra undir viðkomandi kjarasamning ávinni sér lægri lífeyrisréttindi en lögbundnu lágmarksiðgjaldi er ætlað að standa undir. Við að lögfesta almenna hækkun skylduiðgjalds verður að ætla að hún sé metin nauðsynleg a.m.k. æskileg fyrir alla á vinnumarkaði. Í því samhengi verður, þrátt fyrir gildandi kjarasamninga, að gera kröfu um að slíku bráðabirgðaákvæði séu sett einhver tímamörk.

3. Tilgreind séreign, 4. og 5. gr. frvps.

Eins og tiltekið var í umsögn LL um það frumvarp sem birt var í drögum í samráðsgátt stjórnvalda ríkir ekki einhugur innan stjórnar LL um að lögfesta tilgreinda séreign. Í þessu sambandi hefur m.a. verið bent á mikilvægi þess að halda lífeyrissjóðakerfinu einföldu og að tilgreind séreign sé til þess fallin að auka flækjustig. Þetta getur gert sjóðfélögum erfiðara fyrir að skipuleggja starfslok og orðið til þess að draga úr mikilvægri tiltrú almennings á lífeyrissjóðakerfinu. Aðrir innan stjórnar LL hafa hins vegar lýst yfir fullum stuðningi við tilgreinda séreign þar sem hún komi til með að auka sveigjanleika við lífeyristöku og sé ætluð til framfærslu en í því ljósi sé æskilegt að hún sé ekki laus til útborgunar við 60 ára aldur eins og gildir um frjálsa séreign.

4. Útgreiðsla tilgreindrar séreignar, 7. gr. frvps. – ákveðin óvissa um lagatúlkun

Í 7. gr. frumvarpsins er kveðið á um hvernig útborgun tilgreindrar séreignar skuli hagað. Þar segir orðrétt:

„Heimilt er að hefja útgreiðslu tilgreindrar séreignar þegar sjóðfélagi hefur náð a.m.k. 62 ára aldri og skulu greiðslur dreifast jafnt að lágmarki yfir fimm ára tímabil.“

Hér vaknar vafi um hvort ætlunin sé að gera það að lögbundinni kröfu að greiðslur skuli ætíð, óháð upphafi lífeyristöku, dreifast að lágmarki á fimm ára tímabil. Er ekki ætlunin að heildarinnstæðan sé laus til útborgunar við 67 ára aldur eða er ávallt, óháð aldri sjóðfélaga við upphaf lífeyristöku, ætlunin að hafa lögbundið skilyrði um að greiðslur dreifist á 5 ára tímabil?

5. Verðtrygging lífeyris, 6. gr. frvps.

Með 6. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á verðtryggingu lífeyris og að lífeyrisgreiðslur breytist 1. janúar ár hvert miðað við vísitölu neysluverðs næstliðins árs. Stjórn LL furðar sig á þessari breytingartillögu og telur þau rök sem tilgreind eru í greinargerð og varða greiðslur almannatrygginga afar léttvæg og því þarfnist þessi breytingartillaga nánari athugunar við.

6. Yfirlit og upplýsingar rafrænt til sjóðfélaga, 8. gr. frvps.

Hér er um að ræða kærkomna lagaheimild fyrir lífeyrissjóði til útsendingar greiðsluyfirlita og upplýsinga til sjóðfélaga með rafrænum hætti enda mun slík breyting án efa fela í sér umtalsvert hagræði og kostnaðarsparnað sem kemur sjóðfélögum

öllum til góða. Hér kann þó að vanta nánari útlistun á því hvað orðalagið „rafrænt til sjóðfélaga“ felur í sér en ætla má að fullnægjandi sé að birta slíkar upplýsingar á sjóðfélagavef viðkomandi lífeyrissjóðs. Til að taka af vafa í þessum efnum væri t.d. æskilegt að **skýrt kæmi fram í lagatextanum að lífeyrissjóði sé heimilt að fullnægja skyldu sinni með því að gera gögn aðgengileg með rafrænum hætti á lokuðu vefsvæði þar sem rafrænnar auðkenningar sjóðfélaga er krafist.** Ummæli í greinargerð um ákvæðið geta aftur bent til þess að eingöngu sé um að ræða einhverskonar miðlæga birtingu af hendi stjórnvalda, s.s. Island.is og með það í huga væri æskilegt að taka af allan vafa í þessum efnum. Tekið skal fram að mikil óþreyja ríkir meðal lífeyrissjóða að slíkt ákvæði sem hér um ræðir verði sem fyrst að lögum.

7. Stuðningur til kaupa á fyrstu íbúð, 10. - 12. gr. frvps.

Stjórn LL styður þær breytingar sem ætlaðar eru til að liðka fyrir fyrstu kaupum á fasteign og er sú tillaga jákvæð að heimila sjóðfélögum að nýta sér skattfrjálsar greiðslur til kaupa á fyrstu íbúð af skylduiðgjaldi allt að 3,5%, þ.e. að því gefnu að viðbótariðgjald nái ekki að fullnýta skattafríðindin. Stjórn LL styður því þessa breytingu en eins og fyrr greinir telur hluti stjórnarmanna LL að eigi þurfi að gera það að skilyrði að iðgjaldið fari í tilgreinda séreign, allt eins væri unnt að gera það að skilyrði að greiðslan fari í séreignarsparnað sem rót sína eigi að rekja til 3,5% skylduiðgjalds og væri laus til útborgunar við 60 ára aldur.

8. Tekjutengingar almannatrygginga, 14. gr. frvps.

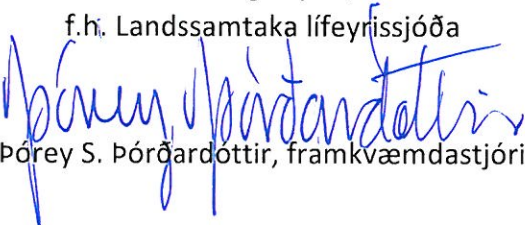
Almennt verður að telja að frumvarpið feli í sér jákvæð skref til jöfnunar á tekjutengingum almannatrygginga og er fullur skilningur innan stjórnar LL á því að breytinga sé þörf. Þeir sjóðir sem hafa fram til þessa látið stóran hluta af skylduiðgjaldi renna í svokallaða frjálsa séreign hafa ekki aðgreint hvaða hluti þess er tilkominn af annars vegar skylduiðgjaldi og hins vegar iðgjaldi umfram það. Því verður örðugt og í ákveðnum tilvikum óframkvæmanlegt að rekja uppruna iðgjaldsins, t.d. í þeim tilvikum þegar inneignin hefur verið flutt á milli vörsluaðila. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram skilgreining á viðbótarlífeyrissparnaði og tekið fram að hann takmarkist „... við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni.“ Tekið skal fram að þessa skilgreiningu virðist ekki vera að finna í lögum og vakna hér m.a. spurningar um viðbótarlífeyrissparnað sem ávinnst með hærra framlagi launagreiðanda, sbr. 5. tölul. 28. gr. laga um tekjuskatt nr. 90/2003 en þar er tiltekið að framlag launagreiðanda til öflunar lífeyrisréttinda teljist ekki til skattskyldra tekna en þó skuli telja til tekna framlag sem fari fram úr 12% af iðgjaldsstofni auk 2.000.000 kr. á ári. Viðbótariðgjald hefur ekki verið aðgreint í iðgjaldaskilum við 2-4% frá sjóðfélaga og 2% mótframlag launagreiðanda og iðgjöld umfram það. **Í þessu sambandi verður að ætla að sterk rök hnígi í þá átt að allur lífeyrir sem ávinnst af iðgjaldi sem er umfram skylduiðgjald, þ.e. af iðgjaldi umfram 15,5%, komi ekki til skerðingar á greiðslum almannatrygginga.** Slík regla væri mun einfaldari í framkvæmd og aðeins þyrfti að aðgreina 3,5% skylduiðgjald sérstaklega í skilagreinum. Verði ekki fallist á slíka breytingu verður að gera enn auknar kröfur á launagreiðendur um aðgreiningu iðgjalda

í iðgjaldaskilum en ljóst er í öllum tilfellum að launagreiðendur þurfa að aðgreina 3,5% iðgjaldið í iðgjaldaskilum svo vörsluaðilar geti ráðstafað því í rétta tegund séreignar. Tekið skal fram að flækjustig þessara breytinga er umtalsvert og þá einkum fyrir þá sjóði sem hafa boðið upp á mismunandi leiðir á skiptingu iðgjalda milli samtryggingar og séreignar. Hér verður því að ætla þeim og launagreiðendum tíma og rúm til að aðlaga iðgjaldaskil að því fyrirkomulagi sem lagt er til.

9. Gildistökuákvæði, 20. gr. frvps.

Gert er ráð fyrir því að verði frumvarpið að lögum þá taki þau gildi 1. október 2021. Sjóðirnir þurfa tíma til að aðlaga sig að þessum breytingum og er því farið fram á að gildistöku laganna verði seinkað og miðist í fyrsta lagi við næstu áramót.

Frumvarp þetta felur í sér veigamiklar breytingar á lífeyrissjóðalöggjöfinni og því er mikilvægt að það fái gagnlega umfjöllun og verði ekki afgreitt fyrr en að vel ígrunduðu máli. Málið varðar velflesta landsmenn og vilja LL óska nefndarmönnum velfarnaðar við afgreiðslu þess.

Virðingarfyllt,
f.h. Landssamtaka lífeyrissjóða

Þórey S. Þórðardóttir, framkvæmdastjóri