

Umsögn Almenna lífeyrissjóðsins um drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997.

Frumvarp um yfirgripsmiklar breytingar á lögum um lífeyrissjóði var kynnt þann 20. nóvember sl. á samráðsgátt stjórnvalda og gefnir níu dagar til að senda inn umsögn. Stefnt er að því að lagabreytingar taki gildi 1. janúar 2020. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem hafa áhrif á persónuleg fjármál flestra landsmanna. Æskilegra hefði verið að gefa sér meiri tíma, greina sparnaðarpörf einstaklinga og leggja fram tillögur sem taka mið af henni. Ef breyta á kerfinu er eftirsóknarvert að breytingar miði að því að einfalda kerfið og réttindaöflun frekar en að flækja það eins og nú er lagt til.

Núverandi lífeyriskerfi byggir á lögum sem voru samþykkt á Alþingi árið 1997. Í aðdraganda laganna voru skoðanir nokkuð skiptar um framtíðarfyrirkomulag lífeyrismála en á endanum náðist víðtæk sátt meðal hagsmunaaðila. Því miður var ekki haft samráð við alla hagsmunaaðila við gerð fyrirbyggjandi frumvarps sem ber þess merki að vera ekki nægjanlega vel undirbúið. Það væri farsælt skref að gefa málinu meiri tíma og vinna að heilstæðri lausn í samráði við alla hagsmunaaðila.

Fyrir neðan er umsögn um frumvarpið og einstakar greinar þess. Aftast í skjalinu eru tillögur.

1.

Lagt er til að lágmarksiðgjald hækki í úr 12% af launum í 15,5%.

- Ekkert hefur komið fram um þörfina fyrir einstaklinga á að lögfesta þessa hækkun. Með útreikningum má sýna fram á að í mörgum tilvikum getur fyrirhuguð hækkun iðgjalda leitt til þess að eftirlaun í framtíðinni verði rífleg. Þannig má reikna að eftirlaun miðað við 15,5% iðgjald geti orðið samtals 91% af lokalaunum eftir 42 ára sparnaðartíma og 126% með 4% viðbótarlífeyrissparnaði. Jafnvel þó að einstaklingur myndi ráðstafa viðbótarlífeyrissparnaði í 10 ár í húsnæðis-sparnað gætu eftirlaunin orðið 113% af lokalaunum.
- Með breytingum er verið að skylda þúsundir sjálfstætt starfandi einstaklinga til að greiða 15,5% iðgjald í staðinn fyrir 12%. Eins og frumvarpið er sett fram mun viðbótin að öllum líkindum fara í séreignarsparnað sem hefur ekki áhrif á almannatryggingar. Erfitt er að sjá rök fyrir þessari hækkun sem er íþyngjandi fyrir einstaklinga með rekstur.

2.

Lagt er til að hækka lágmarksréttindaávinnslu fyrir elli- og örorkulífeyri úr 1,4% á ári í 1,8%. Engin rök eru gefin fyrir þessari hækkun. Á öðrum stað kemur síðan fram að ef sjóðfélagi velur að greiða 3,5% af launum í tilgreinda séreign er hins vegar veittur „afsláttur“ á tryggingaverndinni og lækkar hún í 1,4%. Í þessu felst grundvallarbreyting á lágmarkstryggingarverndinni sem var grundvöllur að sátt um lífeyrissjóðakerfið þegar núverandi lög voru sett árið 1997. Með lágmarkstryggingavernd áttu lífeyrissjóðir að tryggja tiltekinn lágmarkslífeyri til æviloka og við örorku. „Afslátturinn“ styður þá skoðun að óparfi sé að hækka lágmarkstryggingaverndina og reyndar að lögfesta hækkun á lágmarksiðgjaldi úr 12% af launum í 15,5%.

3.

Með frumvarpi er lagt til að lögfesta nýja tegund séreignar, svokallaða tilgreinda séreign, með þrengri útborgunar- og fjárfestingarheimildir en hefðbundinn séreignarsparnaður. Upphaflega hugmyndin með tilgreindri séreign var að búa til tegund séreignar sem myndi skerða greiðslur almannatrygginga en nú virðist hafa verið fallið frá því. Erfitt er að sjá rökin fyrir tilgreindri séreign eins og lagt er til í frumvarpinu. Ný tegund séreignar eykur flækjustigið í lífeyriskerfinu og finnst nú mörgum nóg um.

4.

Í frumvarpi er lagt til að útborgunartími tilgreindrar séreignar verði að minnsta kosti fimm ár eftir að sjóðfélagi hefur náð 62 ára aldri. Þessi tillaga er í andstöðu við breytingu á lífeyrissjóðalögum sem var gerð árið 2009 þegar ákveðið var að falla frá því að séreign væri laus til útborgunar á sjö árum eftir að sjóðfélagi nær 60 ára aldri. Breytingin árið 2009 var gerð meðal annars vegna þess að margir

áttu tiltölulega lága inneign sem nýttist illa við að dreifa úttekt á mörg ár. Einnig var litið til reynslu séreignarsjóða en langflestir sjóðfélagar sem eiga inneign sem skiptir máli dreifa úttekt yfir lengra tímabil, oftast 10 til 15 ár. Fyrirsjáanlegt er að margir verða í þeirri stöðu að eiga lága fjárhæð í tilgreindri séreign þegar þeir ná 62 ára aldri sem gerir það að verkum að sparnaðurinn nýttist illa ef inneign er dreift á 5 ár. Reglur um eingreiðslu undir tiltekinni inneign breyta engu um þetta.

5.

Samkvæmt frumvarpi er lagt til að tilgreind séreign verði hluti af lágmarkstryggingavernd. Um lágmarkstryggingavernd gilda strangari fjárfestingarheimildir en um viðbótarlífeyrissparnað og eru rökinn þau að sú fyrrnefnda byggir á skyldusparnaði en viðbótarlífeyrissparnaður er valfrjáls sparnaður. Þar sem fjárfestingarheimildir viðbótartryggingarverndar byggja einnig á magntakmörkum og einstaklingar geta valið sér ávöxtunarleið er óþarfi að láta strangari fjárfestingarheimildir gilda um tilgreinda séreign en um annan séreignarsparnað. Það væri líka til mikillar einföldunar að fella þessa takmörkun niður, bæði fyrir lífeyrissjóði og fyrir sjóðfélagana sjálfa.

6.

Markmið um jöfnun á áhrifum lágmarksiðgjalds á greiðslur frá almannatryggingum næst ekki með frumvarpinu. Ójafnræði verður á milli þeirra sem greiða 15,5% í samtryggingu og þeirra sem velja tilgreinda séreign og greiða 12%. Þá munu lífeyrissjóðir áfram geta boðið séreign sem er laus frá 60 ára aldri sem hluta af lágmarksiðgjaldi. Þeir sem velja þennan kost geta þá tekið út séreign áður en þeir hefja töku lífeyris úr almannatryggingum.

7.

Með frumvarpi er lagt til að séreign sem myndast af lágmarksiðgjaldi önnur en tilgreind séreign muni í framtíðinni skerða greiðslur almannatrygginga auk þess að teljast til tekna vegna innheimtu dvalar-tekna aldraðra. Tilgangurinn með þessari breytingu er að jafna áhrif lágmarksiðgjalds gagnvart almannatryggingum. Tillagan er málefnaleg en hér er gagnrýnt að lagt er til að breytingar gildi afturvirkir í stað þess að gilda eingöngu um séreign sem safnast upp eftir gildistöku laganna.

- Lífeyrissjóðir og vörsluaðilar lífeyrissparnaðar fóru að lögum og aðgreindu ekki séreign sem myndast af lágmarki og viðbótarlífeyrissparnað í réttindakerfum. Af þeim sökum er ekki hægt að gera greinarmun á uppsöfnuðum sparnaði og tilgreina hvaða eign hefur myndast af lágmarkseða viðbótariðgjaldi.
- Með því að breyta fyrirkomulagi afturvirkir er forsendum breytt hjá þúsundum einstaklinga sem hafa til margra ára lagt fyrir í samræmi við gildandi lög og reglur. Breytingin hefur því áhrif á réttmætar væntingar þessara einstaklinga sem vekur upp spurningar um hvort slík breyting standist lög.

8.

Með frumvarpi er áréttað að sjóðfélagar geta ráðstafað séreignariðgjaldi til annars vörsluaðila en þess sjóðs sem tekur við lágmarksiðgjaldi til samtryggingar. Skilyrði er að sömu reglur gildi um útborgun tilgreindrar séreignar og gilda myndu í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir sameignarhluta iðgjaldsins til. Þetta ákvæði er óþarft. Í núverandi lögum kemur skýrt fram að sjóðfélagar geta ráðstafað iðgjaldi til séreignar til annars vörsluaðila. Þar sem vörsluaðilar þurfa að halda tilgreindri séreign aðskilinni í réttindakerfum og útborgunartími hennar er skilgreindur í lögum er óþarfi að hafa skilyrði um að útborgun þurfi að fylgja reglum lífeyrissjóðs sem tekur við iðgjöldum í sameign.

9.

Í frumvarpi er lagt til að lífeyrissjóður geti tekið gjald af sjóðfélaga sem hlýst af flutningi hans til annars vörsluaðila. Þetta ákvæði er óþarfi því líklegast er að flestir launþegar feli launagreiðanda að skipta iðgjaldagreiðslum á milli lífeyrissjóðs og vörsluaðila. Engin rök eru fyrir því að skylda launþega að greiða iðgjald til skyldulífeyrissjóðs vegna innheimtumála því ríkisskattstjóri fylgist með því að einstaklingar greiði lögbundið iðgjald til lífeyrissparnaðar. Einnig er rétt að benda á að tillagan er í andstöðu við ákvæði í reglugerð nr. 391/1998 þar sem í 4. mgr. 7. gr. er tekið fram að launagreiðanda eða lífeyrissjóði ber að færa greiðslu samkvæmt ákvörðun sjóðfélaga til annars aðila án sérstaks kostnaðarauka fyrir sjóðfélagann. Það væri sérstakt að fara breyta þessari reglu 21 ári síðar og íþyngja sjóðfélögum með auknum kostnaði.

10.

Í greinargerð með frumvarpinu stendur eftirfarandi: „ Með viðbótariðgjaldi er átt við iðgjald umfram lífeyrisiðgjald skv. 1. mgr. 2. gr. laganna. Viðbótariðgjald takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni.“

Það er ný túlkun að viðbótariðgjald takmarkist eingöngu við kjarasamningsbundin iðgjöld til viðbótarlífeyrissparnaðar (4% frá launþega og 2% frá launagreiðanda). Launagreiðendur mega samkvæmt skattalögum greiða 12% af launum plús tvær milljónir króna á ári fyrir hvern launþega í lífeyrissjóð og/eða í viðbótarlífeyrissparnað. Iðgjald launagreiðenda getur þó verið hærra hafi verið samið um iðgjaldið í kjarasamningum eða það er bundið í lögum. Þessi heimild er mikilvæg en það getur verið áhugaverður kostur fyrir einstaklinga sem eru í þeirri stöðu að vilja eða þurfa að bæta við eftirlaunin að semja við launagreiðendur um að hækka mótframlag til lífeyrissparnaðar. Þetta hafa margir gert gegnum árin, bæði einstakar starfsstéttir eða hópar launþega hjá einstökum fyrirtækjum. Það væri mikil afturför og þjóðhagslega óhagkvæmt að loka fyrir þennan möguleika.

11.

Samkvæmt frumvarpi skulu breytingar á lögum taka gildi 1. janúar 2020. Verði frumvarpið samþykkt er tími til aðlögunar alltof stuttur en lífeyrissjóðir þurfa tíma til að breyta samþykktum, tölvukerfum auk þess að kynna breytingar fyrir sjóðfélögum. Lagt er til að lagabreytingar taki gildi í fyrsta lagi 1. júlí 2020.

Tillögur

Æskilegt og í raun nauðsynlegt er að gefa málinu meiri tíma og undirbúa breytingar þannig að víðtæk sátt ríki um þær og að breytingar nái markmiðum sínum um að bæta og einfalda lífeyriskerfið.

Ef ákveðið verður að halda áfram með frumvarpið er lagt til að gerðar verði eftirfarandi breytingar á frumvarpi.

1. Gefinn verði lengri aðlögunartími að breyttum lögum og lög taki ekki gildi fyrir en 1. júlí 2020.
2. Séreign sem myndast af lágmarksiðgjaldi skerði greiðslur almannatrygginga frá og með gildistöku laganna enda verði haldið utan um hana sérstaklega í kerfum lífeyrissjóða og annarra vörsluaðila lífeyrissparnaðar.
3. Útborgunarreglur tilgreindrar séreignar verði endurskoðaðar og inneign verði laus til úrborgunar frá tilteknum aldri.
4. Fjárfestingarheimildir viðbótartryggingaverndar gildi um alla séreign sbr. gr. 39b í lögum um lífeyrissjóði.
5. Fella niður skilyrði um að sömu reglur gildi um útborgun tilgreindrar séreignar og gilda myndu í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir sameignarhluta iðgjaldsins.
6. Fella niður tillögu um að lífeyrissjóði sé heimilt að taka gjald af sjóðfélaga sem hlýst af kostnaði við flutning á tilgreindri séreign til annars vörsluaðila.
7. Greinargerð verði uppfærð og áréttað að viðbótariðgjald er allt iðgjald umfram lágmarksiðgjald og takmarkast ekki bara við 4% framlag rétthafa og 2% mótframlag launagreiðanda.

Reykjavík 29. nóvember 2019,
fyrir hönd stjórnar Almenna lífeyrissjóðsins,



Gunnar Baldvinsson,
framkvæmdastjóri.