

25. mars 2022
Tilv.: 2203158

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Lindargötu Arnarhvoli
101 Reykjavík

Efni: Umsögn við drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), mál nr. 66/2022.

Hinn 18. mars sl. voru birt drög að frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.) í samráðsgátt stjórnvalda.

Seðlabankinn áréttar að æskilegra væri að breytingar af því tagi sem frumvarpið felur í sér verði hluti af viðtækari stefnumörkun um lífeyrismál og endurskoðun laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða líkt og fram kom í umsögn Seðlabanka Íslands, dags. 30. apríl 2021, til efnahags- og viðskiptanefndar um 700. mál, lagt fram á 151. löggjafarþingi. Skoða þarf m.a. leiðir til að bæta neytendavernd á lífeyrismarkaði en í því skyni mætti líta til meginreglna sem gilda um viðskiptahætti og neytendavernd á öðrum mörkuðum.

Seðlabankinn telur tilefni til að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum og tillögum varðandi frumvarpið:

1. og 2. gr.

Í 1. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sem felur í sér að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs nemi 15,5% af iðgjaldsstofni í stað 12%. Þá leiðir af b. lið 2. gr. frumvarpsins að lagt er til að sjóðfélögum verði heimilað að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni til tilgreindrar séreignar.

Seðlabankinn vekur athygli á að ef hluti nógildandi lögbundins lágmarksiðgjalds (12%) dugur 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 lágmarkstryggingaverndar í séreign sem hvorki lýtur sömu ákvæðum um útgreiðslu lífeyris og séreign til lágmarkstryggingaverndar skv. 3. mgr. 4. gr. laganna né 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.

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. þau eru umfram raunverulega lágmarkstryggingavernd skv. lögunum eins og nánar verður vikið að síðar. Að mati Seðlabankans væri það til einföldunar og hagsbóta 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 2. 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 inngreiðslutíma. Af því leiðir að kjósi sjóðfélagi 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 inngreiðslutíma.

Í frumvarpinu er hvorki vísað til forsendna né markmiða um að hækkun lágmarkstryggingaverndar sé nauðsynleg þar sem núverandi lágmarkstryggingavernd hafi reynst ófullnægjandi til þess að tryggja nægjanleika lífeyri. Ljóst er að þörf á ævilöngum lífeyri úr lágmarkstryggingavernd og hlutfalli tímabundins lífeyris úr viðbótartryggingavernd getur verið breytileg milli einstaklinga. Eftir sem áður eru neðri mörkin hin raunverulega lágmarkstryggingavernd sem sjóðfélögum ber að lágmarki að tryggja sér með

lífeyrисиðgjöldum. Þá er ekki að finna umfjöllun í greinargerð um hvernig hækkun iðgjalds úr 12% í 15,5% samrýmist eignarréttarákvæði 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar og alþjóðlegum skuldbindingum í ljósi þess að raunveruleg lágmarkstryggingavernd laganna miðar við 12% iðgjald.

Að mati Seðlabankans er mikilvægt að upplýsingagjöf til sjóðfélaga sé fullnægjandi svo þeir átti sig á því að hægt sé að velja mismunandi útfærslur lágmarkstryggingaverndar og þeirra réttaráhrifa sem slíkt val hefur. Því telur Seðlabankinn nauðsynlegt, ef frumvarpið verður lagt fram, að bætt verði við ákvæði sem skyldar lífeyrissjóði til þess að gera sjóðfélögum grein fyrir samspili iðgjaldshluta til lágmarkstryggingaverndar í samtryggingu annars vegar og tilgreindri séreign hins vegar.

Þá telur Seðlabankinn að lokamásl. a. liðar 2. gr. frumvarpsins, sem kveður á um að við mat á lágmarksréttindaöflun skuli vera samræmi milli 40 ára inngreiðslutíma iðgjalds og skilgreindum eftirlaunaaldri lífeyrissjóðs, sé jákvæð breyting sem ætti að ná fram að ganga. Að mati Seðlabankans stuðlar ákvæðið að auknu gagnsæi í forsendum réttindaöflunar auk þess sem það fellur vel að meginmarkmiði laganna um að tryggja nægjanleika lífeyris.

3. gr.

Að mati Seðlabankans er a. liður 3. gr. frumvarpsins óþarfur, að því undanskildu að jákvætt er að skýrt sé kveðið á um það að séreign til lágmarkstryggingaverndar sé haldið aðgreindri frá öðrum réttindum. Meginhluti a. liðar 3. gr. er að mati Seðlabankans óþarfur þar sem sjóðfélögum er nú þegar heimilt að ráðstafa séreignarhluta iðgjalds til lágmarkstryggingaverndar til annars vörsluaðila en þess lífeyrissjóðs sem móttækur iðgjald vegna lífeyrisréttinda hans í sameign sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 129/1997. Þá er í 2. mgr. reglugerðar nr. 698/1998, um ráðstöfun iðgjalds til lífeyrissparnaðar og viðbótartryggingavernd, kveðið á um að velji sjóðfélagi að ráðstafa séreignarhluta iðgjalds vegna lágmarkstryggingaverndar til annars aðila en þess sem móttækur lágmarksíðgjaldið skulu, um útborgun séreignarinnar, gilda sömu reglur og gilda myndu fyrir séreignarhlutann í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir samtryggingarhluta lágmarksíðgjaldsins til. Þá gildir 1. mgr. 9. gr. laganna um uppsögn og 14. gr. a. um úttekt á tilgreindri séreign óháð tilvísuninni í ákvæðinu.

Með hliðsjón af framangreindu leggur Seðlabankinn til að a. liður 3. gr. frumvarpsins hljóði svo: „Við 1. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Séreign til lágmarkstryggingaverndar skal haldið

aðgreindri frá lágmarkstryggingavernd til sameignar og viðbótartryggingavernd.“

Varðandi b. lið 3. gr. frumvarpsins leggur Seðlabankinn til að ákvæðið orðist svo: „Þó er lífeyrissjóði heimilt að taka gjald sem nemur áætluðum kostnaði af flutningi uppsafnaðri séreign til lágmarkstryggingaverndar til annars vörsluaðila.“ Seðlabankinn fær ekki séð að önnur sjónarmið eigi við um greiðslu iðgjalds til tilgreindrar séreignar en kveðið er á um í 2. mgr. 5. gr. laganna.

4. gr.

Seðlabankinn bendir á að þegar sé verulegt misræmi að finna í hugtakanotkun laga nr. 129/1997. Seðlabankinn telur hugtakanotkun 4. gr. frumvarpsins illskiljanlega og flækja kerfið enn frekar. Þannig er t.d. að finna ný hugtök á borð við „samtryggingarhluta“, „hluta séreignar sem myndast hefur af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr.“ og „viðbótarlífeyrissparnaðar“ án þess að þessi hugtök eigi sér stoð í hefðbundinni málnotkun á þessum markaði. Þannig hefur lágmarksiðgjald skv. 1. mgr. 2. gr. í framkvæmd bæði tekið til iðgjalds til lágmarkstryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar. Til samtryggingar hefur yfirleitt verið vísað til lífeyrisréttinda í sameign og „viðbótarlífeyrissparnaður“ hefur í framkvæmd vísað til viðbótartryggingaverndar en hefur skv. skilgreiningu b. liðar 12. gr. frumvarpsins talsvert þrengri merkingu.

Með hliðsjón af framangreindu áréttar Seðlabankinn að æskilegra væri að breytingar af því tagi sem frumvarpið felur í sér verði hluti af viðtækari stefnumörkun um lífeyrismál og endurskoðun laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

5. gr.

Með ákvæðinu er framkvæmd verðtryggingar lífeyris breytt þannig að í stað þess að breytast mánaðarlega, breytast lífeyrisgreiðslur 1. janúar hvert ár til samræmis við breytingu á vísitölu neysliverðs næstliðins árs. Seðlabankinn telur að með breytingunni verði lífeyrisþegar af verðbótum sem annars bættust við innan hvers almanaksárs. Þá kann skýringarmyndin á bls. 9 í glærुकynningu sem fylgir drögum að frumvarpinu að vera villandi. Í fylgiskjali 1 með umsögn þessari er skýringarmynd eins og Seðlabankinn skilur ákvæðið.

Ef verðtryggja á lífeyri telur Seðlabankinn eðlilegt að framkvæmdin sé með sama hætti og gildir um verðtryggðar fjárfestingar, sem eru verðbættar minnst mánaðarlega.

14. og 16. gr.

Fram til þessa hefur ekki verið gerð krafa um að halda aðgreindri viðbótartryggingavernd eftir því hvort um er að ræða sparnað sem myndast hefur af iðgjaldi til „viðbótarlífeyrissparnaðar“ skv. frumvarpi þessu eða öðru iðgjaldi, hvort sem það er af lögbundnu lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi. Ómögulegt getur verið að rekja tilurð framangreinds sparnaðar eftir því hvernig iðgjaldagreiðslum hefur verið háttað til þessa. Einnig eru dæmi um að sparnaður hafi verið fluttur milli vörsluaðila án aðgreiningar um hvort um sé að ræða viðbótartryggingavernd af lágmarksiðgjaldi eða viðbótariðgjaldi, hvað þá viðbótariðgjaldi sem uppfyllir skilyrði þess að teljast til „viðbótarlífeyrissparnaðar“ skv. frumvarpi þessu. Gera þarf kröfu um aðgreiningu þessara þriggja afurða eftir gildistöku laganna. Með vísan til þessa leggur Seðlabankinn til að í frumvarpið verði settákvæði um að uppsöfnuð viðbótartryggingavernd við gildistöku laganna falli einnig undir undanþáguákvæði.

Seðlabankinn er fús til frekari viðræðna sé þess óskað í tengslum við framangreint.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS

Rúnar Guðmundsson
framkvæmdastjóri
lífeyrir og váttryggingar

Guðrún Finnborg Þórardóttir
forstöðumaður
skrifstofa bankastjóra

Fskj.

- 1. Skýringarmynd við 5. gr. frumvarpsdraga.*
- 2. Umsögn Seðlabanka Íslands til efnahags- og viðskiptanefndar um 700. mál, lagt fram á 151. Löggjafarþingi.*

