150. löggjafarþing 2019–2020.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum vegna breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða

nr. 129/1997, með síðari breytingum (lágmarkstryggingavernd, tilgreind séreign o.fl.).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða

**nr. 129/1997, með síðari breytingum.**

1. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „12%“ í 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. laganna kemur: 15,5%.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

1. 1. mgr. orðast svo: Lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir, miðað við 40 ára inngreiðslutíma, skal fela í sér að meðaltal hlutfalls réttindaöflunar til mánaðarlegs ævilangs ellilífeyris af iðgjaldsstofni sem greitt er af nemi 1,8% á ári, sbr. þó 2. mgr. 4. gr. Lágmarksréttindaöflun til örorkulífeyris skal uppfylla sömu viðmið og lágmarksréttindaöflun til ellilífeyris fyrir þann tíma sem iðgjald er greitt og þann tíma sem sjóðfélagi öðlast full réttindi til framreiknings, sbr. 15. gr. Enn fremur skal lágmarkstryggingavernd fela í sér að jafnað sé milli sjóðfélaga kostnaði vegna makalífeyris skv. 16. gr. og kostnaði vegna barnalífeyris skv. 17. gr. Við útreikning réttindaöflunar skal miða við eftirlaunaaldur skv. 14. gr.
2. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður svohljóðandi: Þó skal sjóðfélaga vera heimilt að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. til tilgreindrar séreignar, sem telst hluti lágmarkstryggingaverndar. Viðmið 1. og 3. málsl. 1. mgr. 4. gr. um meðaltal réttindaöflunar til ævilangs ellilífeyris og örorkulífeyris lækkar þá í hlutfalli við hlutfall iðgjalds til tilgreindrar séreignar af iðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr., en verður þó aldrei lægra en sem nemur 1,4% á ári af þeim iðgjaldsstofni sem greitt er af. Í samþykktir lífeyrissjóðs skulu sett frekari ákvæði um tilgreinda séreign, svo sem um ráðstöfun iðgjalds og tilhögun greiðslna.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

1. Við 1. mgr. bætast nýir málsliðir, svohljóðandi: Þá skal sjóðfélaga vera heimilt að ráðstafa tilgreindri séreign til annars vörsluaðila en þess lífeyrissjóðs sem móttekur iðgjald vegna lífeyrisréttinda hans í sameign. Skilyrði er að sömu reglur gildi um útborgun tilgreindrar séreignar og gilda myndu í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir sameignarhluta iðgjaldsins til. Tilgreindri séreign skal haldið aðskilinni frá annarri séreign sem myndast af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr. og séreignarsparnaði sem myndast á grundvelli viðbótariðgjalds. Um uppsögn samnings um tilgreinda séreign gildir ákvæði 1. mgr. 9. gr. og um úttekt á tilgreindri séreign gilda ákvæði 14. gr. a.
2. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þó er lífeyrissjóði heimilt að taka gjald af sjóðfélaga sem hlýst af kostnaði við flutning á tilgreindri séreign til annars aðila.

4. gr.

2. mgr. 6. gr. laganna verður svohljóðandi: Lífeyrissjóðum og aðilum skv. 3. mgr. 8. gr. er skylt að tekjuári liðnu að gera ríkisskattstjóra grein fyrir iðgjaldi til öflunar lífeyrisréttinda sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern rétthafa á því ári, sundurliðað eftir ráðstöfun þess. Við útborgun lífeyris skulu lífeyrissjóðir og aðilar skv. 3. mgr. 8. gr. senda ríkisskattstjóra sundurliðaða greinargerð, sbr. 20. gr. laga nr. 45/1987, um staðgreiðslu opinberra gjalda, þar sem fram kemur hvernig greiðslan skiptist eftir því hvort um er að ræða hluta séreignar sem myndast hefur af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr. eða þann hluta séreignar sem myndast hefur á grundvelli viðbótariðgjalds.

5. gr.

Á eftir 14. gr. laganna kemur ný grein, 14. gr. a, svohljóðandi:

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.

Missi sjóðfélagi starfsorku gilda ákvæði 3. mgr. 11. gr. um útgreiðslu tilgreindrar séreignar og við andlát gilda ákvæði 4. mgr. 11. gr.

Í samþykktum lífeyrissjóða og vörsluaðila er heimilt að kveða á um útborgun tilgreindrar séreignar í einu lagi ef um óverulegar upphæðir er að ræða.

6. gr.

4. mgr. 18. gr. laganna orðast svo: Lífeyrissjóðum er heimilt að senda yfirlit og upplýsingar skv. 2. og 3. mgr. með rafrænum hætti til sjóðfélaga.

7. gr.

Ákvæði til bráðabirgða V í lögunum orðast svo:

Nú er í gildandi kjarasamningi kveðið á um að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs skulu vera 12% og skal þá heimilt að miða áfram við hlutfallstöluna 12% í stað 15,5% í 2. máls. 1. mgr. 2. gr. laga þessara þar til samkomulag hefur náðst á milli aðila og nýr kjarasamningur þannig breyttur öðlast gildi.

II. KAFLI

**Breyting á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, með síðari breytingum.**

8. gr.

Við 1. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Þá gilda lögin um skattfrjálsa úttekt tilgreindrar séreignar, sbr. 2. mgr. 4. gr. þeirra laga, að tilteknum skilyrðum uppfylltum.

9. gr.

Við 2. mgr. 2. gr. laganna bætast tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Þó er rétthafa séreignarsparnaðar sem ekki hefur verið eigandi að íbúðarhúsnæði samfellt í fimm ár áður en sótt er um ráðstöfun séreignarsparnaðar, heimilt að nýta sér úrræði laganna að uppfylltum öðrum skilyrðum þeirra. Heimildin tekur til rétthafa sem ekki hefur áður fullnýtt skattfrjáls úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar og skal tekjuskattsstofn, að meðtöldum heildar fjármagnstekjum, ekki hafa numið hærri fjárhæð en skv. 3. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga um tekjuskatt, fyrir næstliðið tekjuár.

10. gr.

Við 4. gr. laganna bætist við ný málsgrein, svohljóðandi: Rétthafi sem ekki nær hámarksfjárhæðum 1. mgr. með nýtingu samanlagt 6% viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, er til viðbótar nýtingar á þeirri heimild, heimilt að nýta skattfrjálsa úttekt á tilgreindri séreign, skv. 2. mgr. 4. gr. laga, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Heimild rétthafa takmarkast við ráðstöfun á allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. þeirra laga og sem farið hefur til öflunar réttinda í tilgreindri séreign. Samanlögð ráðstöfun rétthafa á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar og tilgreindri séreign takmarkast við hámarksfjárhæð 1. mgr. Um frekari skilyrði og ráðstöfun á tilgreindri séreign gilda önnur ákvæði laga þessara eftir því sem við á.

III. KAFLI

**Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003, með síðari breytingum.**

11. gr.

Við 28. gr. laganna bætist við nýr töluliður, svohljóðandi: Úttekt tilgreindrar séreignar af iðgjaldsstofni manns skv. I. kafla laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, ef skilyrði laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð eru uppfyllt.

Heimild manns takmarkast við allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, sbr. þó 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Ef útgreiðsla á séreignarsparnaði fer fram úr hámarksfjárhæðum 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð telst það sem er umfram til skattskyldra tekna á greiðsluári.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins.

IV. KAFLI

**Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007, með síðari breytingum.**

12. gr.

Í stað orðanna „séreignarlífeyrissparnaði og viðbótartryggingavernd samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða“ í 1. máls. 4. mgr. 16. gr. kemur: tilgreindri séreign og séreignarsparnaði á grundvelli viðbótariðgjalds samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

13. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 1. málsl. 2. mgr. 16. gr., sbr. 1. málsl. 4. mgr., skal séreign, sem myndast hefur af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, hjá einstaklingi sem þegar hefur hafið töku lífeyris samkvæmt lögum þessum, ekki koma til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé.

V. KAFLI

**Breyting á lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999, með síðari breytingum.**

14. gr.

Í stað orðsins „séreignarlífeyrissparnaði“ í 2. mgr. 26. gr. laganna kemur: tilgreindri séreign og séreignarsparnaði á grundvelli viðbótariðgjalds samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða.

VI. KAFLI

**Breyting á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, með síðari breytingum.**

15. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

1. Í stað hlutfallstölunnar „8%“ í 3. mgr. kemur: 11,5%
2. Í stað hlutfallstölunnar „12%“ í 4. málsl. 4. mgr. kemur: 15,5%

16. gr.

Í stað hlutfallstölunnar „8%“ í 3. mgr. 25. gr. laganna kemur: 11,5%

VII. KAFLI

**Gildistaka.**

17. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og byggist í megindráttum á tillögum starfshóps sem skipaður var 1. mars 2017 og hafði til umfjöllunar tengsl samtryggingar og séreignar.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs verði a.m.k. 15,5% af iðgjaldsstofni í stað 12%. Þá er lagt til að mælt verði fyrir um í lögum um svokallaða tilgreinda séreign þannig að heimilt verði að skipta hinu lögbundna lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs þannig að allt að 3,5% geti farið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign. Vakin er athygli á því að heimild til tilgreindrar séreignar getur ekki tekið til rétthafa sem starfa á eldri réttindagrundvelli vegna eðli B-deildar sjóða. Með vísan til 54. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum, er lífeyrissjóðum sem njóta bakábyrgarð ríkis og sveitarfélaga heimilt að starfa áfram á óbreyttum iðgjalda- og réttindagrundvelli.

Þá er í frumvarpinu lagt til að sjóðfélögum verði heimiluð skattfrjáls ráðstöfun tilgreindrar séreignar til kaupa á fyrsta íbúðarhúsnæði, til viðbótar við gildandi úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar. Einnig er lagt til að sjóðfélögum sem ekki hafa verið eigendur að íbúðarhúsnæði í fimm ár, frá því að umsókn um ráðstöfun kemur fram, verði heimilað að nýta sömu séreignarsparnaðarúrræði og kaupendum fyrstu íbúðar.

Þá þykir tímabært að í lögum verði kveðið á um heimild lífeyrissjóða til rafrænnar birtingar greiðsluyfirlita iðgjalda sjóðfélaga og upplýsinga um væntanleg lífeyrisréttindi en gildandi lagaákvæði bindur rafræna birtingu við samþykki sjóðfélaga. Þeir sjóðfélagar sem óska annars konar birtingar geta eftir sem áður fengið upplýsingarnar sendar á pappírsformi.

Að lokum er í frumvarpinu að finna afleiddar breytingar á öðrum lögum verði ákvæði um hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og tilgreinda séreign lögfest, m.a. samspil almannatrygginga- og lífeyriskerfisins við útgreiðslu lífeyris.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Á undanförnum árum hafa aðilar vinnumarkaðarins unnið markvisst að því að bæta vinnubrögð við gerð kjarasamninga og stuðla að samræmingu réttinda á almennum og opin­berum vinnumarkaði. Lífeyrisréttindi eru einn mikilvægasti þátturinn í slíkri samræmingu og í stöðugleikasáttmálanum, sem var undirritaður af ríki, sveitarfélögum og aðilum vinnu­markaðarins 25. júní 2009, var kveðið á um að þessir aðilar myndu í sameiningu taka lífeyrismál og málefni lífeyrissjóða til umfjöllunar. Í kjölfarið var skipaður vinnuhópur með fulltrúum þessara aðila og var meginmarkmið hans að komast að sameiginlegri niðurstöðu um framtíðarskipan lífeyrismála. Í drögum að skýrslu vinnuhópsins, sem birt voru á vef fjármála- og efnahagsráðuneytisins í júní 2015, var lögð áhersla á samræmt réttindakerfi á íslenskum vinnumarkaði sem tryggði að launafólk gæti flutt sig á milli vinnumarkaða og/eða atvinnugreina án þess að það hefði teljandi áhrif á lífeyrisréttindi þess og yki þar með sveigjanleika á íslenskum vinnumarkaði. Þar segir jafnframt að lífeyriskerfið þurfi að vera sjálfbært en til að svo megi verða þurfi hver kynslóð að standa undir eigin lífeyrisréttindum. Hópurinn lagði því til að aldurstengd ávinnsla réttinda yrði meginreglan í lífeyriskerfinu og að lífeyrisaldur yrði samræmdur. Í tillögum hópsins er auk þess lagt til að lágmarkslífeyrisréttindi, miðað við 15,5% iðgjald, verði 1,8% á ári að meðaltali.

Til að þessar hugmyndir nái fram að ganga þarf að gera breytingar á skipan lífeyrismála. Hvað varðar hinn almenna vinnumarkað kallar það á að hækka þarf iðgjöld í almennu sjóðunum úr 12% í 15,5%. Í kjarasamningum ASÍ og SA árið 2011 settu aðilar sér það markmið að samræma og jafna réttindi á almennum og opinberum markaði og skyldi sú samræming nást í áföngum næstu ár þar á eftir. Í janúar 2016 var svo samið um hækkun lágmarkslífeyrissjóðsiðgjalds úr 12% í 15,5% og þannig náð því markmiði framangreindra aðila frá 2011. Hækkunin fór fram í þrepum og hinn 1. júlí 2018 hækkaði mótframlag launagreiðenda á almenna markaðnum í 11,5% en iðgjald launaþega hélst áfram óbreytt, 4% af launum. Jafnframt var samið um að heimila sjóðfélögum að ráðstafa í heild eða að hluta hækkuninni á lágmarksiðgjaldinu til tilgreindrar séreignar.

Við gerð lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins frá 3. apríl 2019 lýstu stjórnvöld yfir stuðningi við gerð kjarasamninga með aðgerðum sem eiga að styðja við markmið um stöðugleika í efnahagsmálum og bæta kjör launafólks. Ljóst var að til þess að hægt yrði að innleiða samkomulag ASÍ og SA um framkvæmd á hækkun framlags atvinnurekenda í lífeyrissjóði á grundvelli kjarasamnings aðila væri æskilegt að breyta tilteknum greinum laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Nánari útfærsla þeirra atriða var rædd sérstaklega á reglulegum samráðsfundum aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda. Einnig var horft til þess að hækkandi húsnæðisverð og aukin krafa um hátt eigið fjárframlag við kaup á íbúðarhúsnæði hefur þyngt róður margra einstaklinga og fjölskyldna við að eignast eigið húsnæði. Breytingar á umgjörð húsnæðis- og íbúðalánamarkaðar sem fela í sér að lægsta mögulega greiðslubyrði íbúðalána eykst er mest íþyngjandi fyrir lágtekjufólk sem nýtur helst góðs af því að slík lán séu í boði. Þá eru slíkar breytingar einnig íþyngjandi fyrir ungt fólk sem nýtur helst góðs af því hvernig slík lán dreifa greiðslubyrði yfir æviferilinn.

Frá 1. júlí 2014 hefur verið í gildi úrræði til handa rétthöfum séreignarsparnaðar um annars vegar skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar til greiðslu inn á höfuðstól fasteignarveðlána og hins vegar úrræði um úttekt á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, sem myndast hefur yfir ákveðið tímabil, til að nýta til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Hinn 1. júlí 2017 tóku síðan gildi úrræði um skattfrjálsa úttekt séreignarsparnaðar til stuðnings kaupendum fyrstu íbúðar. Ljóst er að enn er þörf fyrir frekari stuðnings stjórnvalda við kaupendur fyrstu íbúðar og hefur frumvarpið að geyma aukin úrræði fyrir einstaklinga.

**3. Meginefni frumvarpsins.**

Í fyrsta lagi er lagt til að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs verði hækkað úr 12% í 15,5% af iðgjaldsstofni í samræmi við breytingar sem orðið hafa á kjarasamningum.

Í öðru lagi er kveðið á um að meðaltal réttindaöflunar til mánaðarlegs ellilífeyris nemi 1,8% á ári af þeim mánaðarlaunum sem greitt er af og hækki þar með úr 1,4% (56% af meðallaunum yfir 40 ára inngreiðslutíma).

Í þriðja lagi er kveðið á um heimild til lífeyrissjóða að leyfa sjóðsfélögum að ráðstafa í heild eða að hluta hækkuninni á lágmarksiðgjaldinu til tilgreindrar séreignar, sem telst þó vera hluti lágmarkstryggingaverndar samkvæmt lögunum. Nýti sjóðsfélagar sér þessa heimild lækkar meðaltal réttindaöflunar úr 1,8% á ári í allt að 1,4% á ári. Heimilt er að hefja úttekt tilgreindrar séreignar þegar sjóðfélagi hefur náð a.m.k. 62 ára aldri og skulu greiðslur dreifast jafnt að lágmarki yfir fimm ára tímabil. Við andlát sjóðfélaga fellur hún til erfingja. Tilgreind séreign er ekki aðfararhæf.

Í fjórða lagi er ákvæði um að lífeyrissjóðum og öðrum aðilum sem heimilað verður að taka við tilgreindri séreign verði gert skylt að senda ríkisskattstjóra sundurliðun á ráðstöfun á lífeyrisiðgjaldi hver manns. Er það talið nauðsynlegt þar sem lögin heimila að lífeyrisiðgjaldi sé ráðstafað þannig að hluta þess sé varið til öflunar lífeyrisréttinda í sameign og að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í séreign. Jafnframt er að finna nýtt ákvæði þess efnis að lífeyrissjóðum og aðilum skv. 3. mgr. 8. gr. laganna verði gert skylt að tilgreina við útborgun hvaða hluti séreignar myndast af lífeyrisiðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997 og hvaða hluti séreignar myndast hefur á grundvelli viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar.

Í fimmta lagi er lífeyrissjóðum heimilað að taka kostnað við flutning iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni til annars aðila og sem fara á til öflunar réttinda í tilgreindri séreign.

Í sjötta lagi er lagt til að lífeyrissjóðum verði heimiluð rafræn birting greiðsluyfirlita lífeyrisiðgjalda og upplýsinga um væntanleg lífeyrisréttindi. Sjóðfélagi mun eftir sem áður geta valið um annan birtingarmáta.

Í sjöunda lagi er lagt til að á meðan í kjarasamningi sé enn kveðið á um 12% iðgjald til lífeyrissjóðs sé heimilt að miða lágmarksiðgjaldið við 12%, þar til aðilar hafi náð saman um breytta hlutfallstölu í viðkomandi kjarasamningi. Eftir það beri að miða lágmarksiðgjald við 15,5%.

Þá er í frumvarpinu lagðar til breytingar á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016. Þær breytingar snúa einna helst að skattfrjálsri heimild einstaklinga til að nýta tilgreinda séreign til kaupa á fyrsta íbúðarhúsnæði til viðbótar við ráðstöfun á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar. Einnig er lagt til að einstaklingar sem ekki hafa verið skráður eigendur að íbúðarhúsnæði í fimm ár frá því að umsókn um ráðstöfun berst ríkisskattstjóra verði heimilað að nýta sér sömu séreignarsparnaðarúrræði og kaupendur fyrstu íbúðar.

Að lokum eru að finna tillögur um breytingar á öðrum lagabálkum sem m.a. tengjast tillögum um lögfestingu á hækkun lágmarksiðgjalds úr 12% í 15,5% og úrræðinu um tilgreinda séreign.

**4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Með frumvarpinu er stuðlað að samræmingu lífeyrisréttinda milli einstakra hópa starfsmanna á vinnumarkaði, einkum milli almenna vinnumarkaðarins og opinberra starfsmanna. Skyldutryggingin felur í sér uppsöfnun verðmæta í nafni sjóðfélaga sem ætlað er að tryggja honum greiðslu lífeyris vegna elli til æviloka, vegna örorku eða andláts. Frumvarpið er í samræmi við það fyrirkomulag sem er á lífeyrissjóðamálum samkvæmt lögum nr. 129/1997 og samrýmist ákvæðum stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignarréttar og alþjóðlegum skuldbindingum. Lífeyrisréttindi sem hafa myndast á grunni iðgjalda til lífeyrissjóða eru talin til eignar í skilningi 1. mgr. 72. gr. stjórnarskrárinnar.

**5. Samráð.**

Líkt og rakið er í 1. kafla hér að framan byggir frumvarpið á tillögum nefndar þar sem sæti áttu fulltrúar fjármála- og efnahagsráðuneytisins, aðilar vinnumarkaðarins og fulltrúi lífeyrissjóða sem standa utan kjarasamningsumhverfis.

Í framhaldi af samkomulagi milli ASÍ og SA frá 15. júní 2016, um framkvæmd á hækkun framlags atvinnurekenda í lífeyrissjóði, átti sér stað vinna innan Landssamtaka lífeyrissjóða um það hvernig mætti tryggja innleiðingu samkomulagsins. Í framangreindu samkomulagi segir: „Undanfarið hafa fulltrúar ASÍ og SA átt í viðræðum um lífeyrismál, m.a. um með hvaða hætti eigi að framkvæma 3,5% hækkun á mótframlagi atvinnurekenda í lífeyrissjóði sem kemur til framkvæmda í þremur áföngum 1. júlí 2016, 1. júlí 2017 og 1. júlí 2018 gagnvart þeim lífeyrissjóðum, sem starfa á grundvelli kjarasamnings þessara aðila um lífeyrismál frá 1969 og 1995.“ Í samkomulaginu var vitnað til samnings aðilanna frá 21. janúar 2016 þar sem kom fram að: „Við endurskoðun kjarasamnings ASÍ og SA um lífeyrismál, sem ljúka skal fyrir lok maí 2016, verði einstaklingum heimilt að ráðstafa, að hluta eða fullu, 3,5% auknu framlagi launagreiðanda í bundinn séreignarsparnað í stað samtryggingar til að auðvelda launafólki starfslok og auka sveigjanleika. Með bundnum séreignarsparnaði er átt við að settar eru þrengri skorður en gilda gagnvart öðrum viðbótarlífeyrissparnaði. Nauðsynlegt er að undirbúa þessa heimild vandlega. Annars vegar með tilliti til tryggingafræðilegrar stöðu lífeyriskerfisins og hins vegar með tilliti til áhrifa þessa vals á réttindi til áfalla- og fjölskyldutrygginga og ævilangs lífeyris þannig að sjóðfélagar geti tekið upplýsta ákvörðun um samsetningu réttinda sinna.“

Í apríl 2019 lýstu stjórnvöld yfir stuðningi við gerð kjarasamninga með aðgerðum sem eiga að styðja við markmið um stöðugleika í efnahagsmálum og bæta kjör launafólks. Áform um lagasetningu því tengt voru birt til kynningar og umsagnar í samráðsgátt Stjórnráðsins sumarið 2019. Alls bárust 12 umsagnir.

Í nokkrum umsagnanna er vísað til þess að verið sé að hækka lágmarksiðgjald til lífeyrissjóð um 29% í þeim tilgangi að jafna lífeyrisréttindi. Óskað er eftir umfjöllun í frumvarpið um hækkun á áætluð eftirlaun einstaklinga og áhrif á hagkerfið í heild. Auk þess að fram fari hagrænt mat á stækkun lífeyriskerfisins og þróun fjárfestingarþarfa ásamt líklegum áhrifum á hagkerfið.

Viðskiptaráðs Íslands telur jákvætt að jafna lífeyrisréttindi á milli launþega en að varhugavert sé hversu launatengd gjöld hafa hækkað mikið frá árinu 2000, eða um 60%. Þá séu iðgjöld í lífeyrissjóð, að meðtalinni viðbótartryggingarvernd, orðin 19,5% af iðgjaldsstofni. Ráðið vill að leita verði leiða til að landsmenn hafi aukið val og frelsi yfir sparnaði sínum.

Í umsögn Samtaka atvinnulífsins er bent á að rökin fyrir hækkuninni séu að allir launþegar taki sambærilegan þátt í uppbyggingu samtryggingaréttinda lífeyriskerfisins og standi í sömu sporum gagnvart tekjutengdum réttindum til ellilífeyris Tryggingastofnunar ríkisins. Þá er í umsögnum Samtaka atvinnulífsins og Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi vakin athygli á sjómenn hafi ekki enn samið um hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóða og bent á að sjómenn séu með sérstakt launakerfi, svokallað hlutskiptakerfi. Taka verði tillit til þessa við tillögu að lagasetningu en kjarasamningar sjóðmanna renni út á síðasta ársfjórðungi ársins 2019.

Almennt eru umsagnaraðilar hlynntir áformum stjórnvalda um að heimila ráðstöfun tilgreindrar séreignar til kaup á fyrsta íbúðarhúsnæði. Þó er á það bent í umsögn Viðskiptaráðs Íslands að kaupendur fyrsta íbúðarhúsnæðis hafi aldrei verið fleiri og því álitamál hvort verið sé að leysa vanda sem ekki er enn til staðar. Fram kemur að stuðningur stjórnvalda hækki fyrst og fremst húsnæðisverð til skamms tíma og auki sveiflur til lengri tíma.

Þá var við samningu frumvarpsins haft samráð við félagsmálaráðuneytið, ríkisskattstjóra, Tryggingastofnun ríkisins, Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, Fjármálaeftirlitið og Bjarna Guðmundsson, tryggingastærðfræðing.

**6. Mat á áhrifum.**

Í frumvarpinu felast fjórar megin breytingar. Í fyrsta lagi er lögbundin hækkun mótframlags launagreiðenda á almennum vinnumarkaði til lífeyrissjóðs úr 8% í 11,5%. Í öðru lagi er lagt til að sjóðfélagar geti ráðstafað hækkun mótframlagsins til þess er mun kallast tilgreind séreign, í stað þess að ráðstafa hækkuninni í samtryggingardeildir lífeyrissjóða. Í þriðja lagi er í frumvarpinu að finna tillögur að auknum heimildum til þess að nýta úrræði lífeyrissparnaðar til fyrstu kaupa á fasteign. Í fjórða lagi er lagt til að tilgreina með skýrum hætti þann hluta lífeyrissparnaðar sem kemur ekki til skerðingar á lífeyrisgreiðslum almannatrygginga. Að lokum er lagt til í frumvarpinu að rafræn sending á yfirlitum frá lífeyrissjóðum verði meginregla og er talið að kostnaður vegna pappírssendinga nemi um 200 m.kr. á ári.

*Áhrif hækkunar mótframlags og tilgreindrar séreignar.*

Fjölmargir launagreiðendur á almennum vinnumarkaði greiða nú þegar 11,5% mótframlag í lífeyrissjóð. Samkvæmt ársreikningum lífeyrissjóðanna greiða á bilinu 77% til 100% launagreiðenda, mismunandi eftir sjóðum, nú þegar 11,5% framlag. Því hefur lögfesting lágmarksmótframlags í 11,5% minni áhrif en ella.

Með hækkun mótframlags launagreiðenda úr 8% í 11,5% hækkar launakostnaður á framleidda einingu um 3,2% og er þá búið að taka tillit til hærra tryggingagjalds vegna hækkunar á stofninum sem þau eru reiknuð af. Hækkunin hefur áhrif á rekstrarforsendur fyrirtækja og gæti leitt til þess að hagræða þurfi. Breytingin hefur líklega hvað mest áhrif í mannaflafrekum greinum með hlutfallslega lága framleiðni og á þá sem eru sjálfstætt starfandi.

Hækkun mótframlags launagreiðenda eykur sjóðstreymi til lífeyrissjóða og fjárfestingarþörf þeirra á hverju ári. Að mati ráðuneytisins er sú hækkun um 6,6 ma.kr. á verðlagi ársins 2019 en heildargreiðslur launagreiðenda og launþega í lífeyrissjóði á almenna markaðnum námu 128 mö.kr. árið 2018. Eignasafn þeirra mun því vaxa hraðar en það hefði ella gert verði frumvarpið að lögum.

Hækkun mótframlagsins hefur áhrif á um 39 þúsund launþega á almennum markaði af þeim 159 þúsund sem voru virkir sjóðfélagar í lok árs 2018, eða um 24% launþega. Þeir sem eru að byrja starfsævina nú munu hafa um 29% hærri lífeyrisréttindi við lok hennar vegna hækkunar mótframlagsins. Lágmarkslífeyrir fer úr 56% af meðalævitekjum miðað við 40 ára inngreiðslutíma í 72%, sé allt viðbótarframlagið greitt í samtryggingarsjóð. Breytingin hefur því veruleg áhrif á ráðstöfunartekjur og eykur svigrúm til sveigjanlegra starfsloka. Áhrif hækkunar mótframlags á lágmarkslífeyri við starfslok fara minnkandi eftir því sem lengra er liðið á starfsævi sjóðfélaga. Til að mynda verða lífeyrisréttindi þeirra sem njóta hærra mótframlags í 10 ár fyrir starfslok 6% hærri en ella hefði verið.

Fleiri leiðir til söfnunar lífeyrisréttinda með tilkomu tilgreindrar séreignar auka möguleika sjóðfélaga á því að ráðstafa sparnaði sínum með sem hentugustum hætti. Tilgreind séreign hefur það umfram það sem greitt er í samtryggingarsjóði að hún erfist, líkt og gildir um annan séreignarsparnað. Hafi sjóðfélagi valið að ráðstafa lífeyrissparnaði sínum að hluta í tilgreinda séreign þá munu lífeyristekjur hans við lok starfsævinnar í minna mæli koma úr samtryggingarsjóðum en annars hefði verið og samhliða því getur tryggingavernd viðkomandi skerst.

Margir lífeyrissjóðir hafa nú þegar boðið sjóðfélögum sínum að ráðstafa hluta af hækkuðu mótframlagi í tilgreinda séreign. Upplýsingar um fjölda þeirra sem nú þegar safna í tilgreinda séreign eru ekki tiltækar.

*Áhrif aukinna heimilda til að ráðstafa lífeyrissparnaði til kaupa á fyrstu fasteign.*

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að nýr hópur einstaklinga, þ.e. þeir sem ekki hafa átt fasteign síðastliðin fimm ár, teljist til þeirra sem eru að kaupa fasteign í fyrsta sinn og njóta þar með réttinda samkvæmt lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Ráðstöfun séreignarsparnaðar til íbúðakaupa auðveldar heimilum með meðal - og lágar tekjur að fara á íbúðamarkað og styrkir eiginfjárstöðu þeirra.

Í frumvarpinu felast auknar heimildir sjóðfélaga til þess að ráðstafa lífeyrissparnaði til kaupa á fyrstu fasteign. Heimilt verður að nýta tilgreinda séreign í þessum tilgangi, ef nýting séreignarsparnaðar nær ekki hámarksheimildinni. Með þessu má gera ráð fyrir að ráðstöfunarfé lífeyrissjóða dragist eitthvað saman sem vegur upp á móti hækkun mótframlags atvinnurekenda en með tilliti til umsvifa lífeyrissjóða á húsnæðislánamarkaði mun nýting úrræðisins að einverju leyti skila sér aftur sem fjármagn til fjárfestingar hjá lífeyrissjóðunum.

*Áhrif á eftirlitsaðila og upplýsingagjöf til þeirra*

Ríkisskattstjóri hefur eftirlit með því að lífeyrisiðgjald sé greitt vegna hvers manns sem skyldutrygging lífeyrisréttinda tekur til samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Embættið samþykkir jafnframt umsóknir um nýtingu séreignarsparnaðar til kaupa á fyrstu íbúð og heldur skrá yfir greiðslurnar samkvæmt lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Sérstök vefgátt er starfrækt í þessum tilgangi. Gera má ráð fyrir að frumvarpið fjölgi verkefnum hjá ríkisskattstjóra með tilliti til þess að það kveður á um nýjar heimildir til að ráðstafa séreignarsparnaði til kaupa á fyrstu fasteign og tekur til stærri hóps rétthafa. Ekki liggur fyrir endanlegt kostnaðarmat vegna þessa. Verði frumvarpið að lögum verða gerðar auknar kröfur til upplýsingagjafar lífeyrissjóðanna til ríkisskattstjóra, m.a. sundurliðun á ráðstöfun á lífeyrisiðgjaldi.

Fjármálaeftirlitið fer með eftirlit með lífeyrissjóðum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Ekki er fyrirséð að umsvif Fjármálaeftirlitsins muni aukast að ráði vegna þessa frumvarps.

*Áhrif á hið opinbera.*

Áhrif á ríkissjóð vegna breytinganna sem lagðar eru til í frumvarpinu eru margþætt. Lögfesting lágmarksmótframlags launagreiðanda í 11,5% mun samkvæmt áætlunum hækka tekjur af tryggingagjaldi um 440 m.kr. á ári, á verðlagi ársins 2020. Á móti þeirri hækkun vega skattáhrif vegna aukins launakostnaðar fyrirtækja sem gert er ráð fyrir að lækki tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti lögaðila um sem nemur 70 milljónum kr. á ári, á verðlagi ársins 2020.

Hækkun mótframlagsins og afleidd hækkun tryggingagjalds leiða til minni hagnaðar atvinnurekenda um leið og lögin taka gildi en til framtíðar munu sjóðfélagar hafa aukin lífeyrisréttindi við lok starfsævi sinnar. Minni hagnaður fyrirtækja leiðir til lægri tekna ríkissjóðs af tekjuskatti lögaðila og eru áhrifin metin 670 m.kr. á ári, á verðlagi ársins 2020. Á móti þessari lækkun vega hærri tekjur af tekjuskatti einstaklinga, þ.e. þeirra lífeyrisþega sem njóta munu aukinna lífeyrisréttinda á grundvelli hærra mótframlags. Meðalskattprósenta ellilífeyrisþega var tæp 23% við nýjustu álagningu tekjuskatts einstaklinga fyrir tekjuárið 2018. Það er, 8,5% til ríkis og 14,44% til sveitarfélaga. Miðað við þær forsendur hefðu verið greiddar 0,6 ma.kr. í tekjuskatt til ríkis og 1,0 ma.kr. til sveitarfélaga í núverandi kerfi af 6,6 ma.kr. hærri greiðslna til lífeyrisþega. Vegna ólínuleika tekjuskattskerfisins skiptir þó höfuðmáli hvernig hækkunin dreifist meðal lífeyrisþeganna. Sé tekin jaðarprósenta ellilífeyrisþega með miðgildistekjur við álagningu 2019 og henni beitt á fjárhæðina hefði það í för með sér 1,5 ma.kr. í tekjuskatt til ríkis (og áfram um 1,0 ma.kr. til sveitarfélaga). Vegna þess að stjórnvöld hafa engar upplýsingar um tekjudreifingu hópsins sem hefur verið með 8% mótframlag en fer nú í 11,5% er ekki hægt að áætla hver tekjuáhrif á ríkissjóð verða á ársgrundvelli í framtíðinni, umfram það að segja að þau hefðu verið á bilinu 0,6 - 1,5 ma.kr. ef viðbótarfjárhæðirnar væru skattlagðar á árinu 2019.

Auknar heimildir til skattfrjálsrar ráðstöfunar tilgreindrar séreignar til kaupa á fyrstu íbúð rýrir lítillega tekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga af tekjuskatti í framtíðinni. Áætlað er að fjárhæð tilgreindrar séreignar sem nýtt verður skattfrjálst í húsnæðisúrræði árið 2020 geti talið um 180 milljónir króna á verðlagi þess árs.

Hærra mótframlag stuðlar að sjálfbærni lífeyriskerfisins til lengri tíma sem dregur úr líkum þess að nýta þurfi fjármuni úr almannatryggingarkerfinu og hefur þar með jákvæð áhrif á fjárhag hins opinbera. Þetta skiptir töluverðu máli nú þegar öldrunarbyrði fer vaxandi. Hins vegar skal bent á það að séreignarsparnaður, og þar undir tilgreind séreign, er ekki sams konar trygging og samtryggingin. Við óvænt áföll geta sjóðfélagar átt tryggingarrétt úr samtryggingasjóðum sem framreiknast miðað við að greiðslur hefðu haldist óbreyttar út starfsævina ólíkt því sem gerist með séreign. Þessi trygging er mikilvæg fyrir ungt fólk og sérstaklega ef það er með aðra á framfæri. Ef hækkun mótframlags fer eingöngu í tilgreinda séreign en ekki í samtryggingu mun breytingin ekki fela í sér eins mikinn stuðning við sjálfbærni kerfisins og annars hefði verið. Rýrnun samtryggingarþáttarins felur að öðru óbreyttu í sér meiri líkur á að reyna muni á almannatryggingakerfið.

Verði frumvarpið að lögum munu lífeyrisgreiðslur almannatrygginga til einstaklinga skerðast að jöfnu vegna lífeyristekna sem lífeyrisþegi hefur úr lífeyrissjóðum, nema vegna tilgreindrar séreignar og viðbótariðgjalds. Í núgildandi lögum skerðast lífeyrisgreiðslur almannatrygginga ekki ef lífeyrisþegi fær greiðslur t.a.m. úr frjálsri eða bundinni séreign sem myndast af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóða. Þessi breyting mun því draga úr útgjöldum almannatryggingakerfisins til þeirra sem hafa þess háttar lífeyristekjur og styðja þannig við kerfið. Frumvarpið mun ekki hafa áhrif á einstaklinga sem þegar hafa hafið töku lífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar hvað þetta varðar.

*Þjóðhagsleg áhrif.*

Tillögur um hækkun mótframlags atvinnurekenda hafa í för með sér aukinn þjóðhagslegan sparnað sem nemur 6,6 mö.kr. á ársgrundvelli. Sá sparnaður kemur fram í aukinni fjárfestingarþörf lífeyrissjóða sem eru nú þegar umsvifamiklir fjárfestar hér á landi á verðbréfamarkaði og við fjármögnun fasteignalána. Þegar lífeyrissjóðir stýra meginþorra sparnaðar þjóðarinnar er hætta á að sparnaður verði einsleitur og áföll hafi samhverfar afleiðingar fyrir mjög stóran hóp fólks.

Rýmkun heimilda til ráðstöfunar séreignarsparnaðar til íbúðakaupa mun að öllum líkindum fela í sér aukna íbúðafjárfestingu en ekki er útséð með hversu mikil sú aukning verður. Að öðru óbreyttu hækkar fasteignaverð með fleiri úrræðum til þess að styðja við fasteignakaup. Árið 2018 voru 25% íbúðakaupenda fyrstu kaupendur eða þrjú þúsund talsins.

Hækkunin hefur áhrif á launakostnað ýmissa fyrirtækja þó almenn efnahagsleg áhrif séu lítil. Líklegt er að aðgerðin geti dregið úr atvinnuvegafjárfestingu og getur jafnvel haft áhrif á opinbera fjárfestingu til lengri tíma litið. Á móti þeim áhrifum vegur aukin fjárfestingarþörf lífeyrissjóðanna vegna hærra mótframlags atvinnurekenda.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að í 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. laganna verði lágmarksiðgjaldi breytt úr 12% í 15,5%.

Er það í samræmi við þá stefnumörkun sem sett var fram af starfshópi aðila vinnumarkaðarins sem skipaður var á grundvelli stöðugleikasáttmála ríkis, sveitarfélaga og aðila vinnumarkaðarins 25. júní 2009.

Í kjarasamningum ASÍ og SA árið 2011 settu aðilar sér síðan það markmið að samræma og jafna réttindi á almennum og opinberum markaði og skyldi sú samræming nást í áföngum næstu ár þar á eftir. Í janúar 2016 var að lokum samið um hækkun lágmarksiðgjalds til almennra lífeyrissjóða úr 12% í 15,5%. Hækkunin fór fram í þrepum og hinn 1. júlí 2018 hækkaði mótframlag launagreiðenda á almenna markaðnum í 11,5% en iðgjald launþega hélst áfram óbreytt, 4% af launum. Tillaga um hækkun á lögbundnu lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóða, sem lögð er til í frumvarpi þessu, er til samræmis við þær breytingar.

Stjórnvöld lýstu yfir stuðningi við gerð lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins frá 3. apríl 2019 og er lögfesting á 15,5% lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs einn liður í yfirlýstum stuðningi stjórnvalda við samninginn.

Um 2. gr.

Í a-lið ákvæðisins er lögð er til breyting á lágmarkstryggingavernd í 1. mgr. 4. gr. laganna þar sem kveðið verði á um að lágmarksréttindi miðað við 15,5% iðgjald og 40 ára inngreiðslutíma verði 1,8% á ári að meðaltali í stað þess að nefna hlutfall meðalævitekna miðað við 40 ára inngreiðslutíma. Í gildandi ákvæði er kveðið á um 56% hlutfall meðalævitekna miðað við 40 ára inngreiðslutímabil sem samsvarar 1,4% á ári að meðaltali, en ef miðað er við 15,5% iðgjald yrði ávinnslan miðað við sömu forsendur 1,8% á ári eða að meðaltali að 72% af meðalævitekjum. Þá skal réttindaöflun til örorkulífeyris vera hin sama og til ellilífeyris auk þess sem lágmarkstryggingarvernd felur í sér jöfnun á milli sjóðfélaga vegna maka- og barnalífeyris.

Í b-lið ákvæðisins er lagt til það nýmæli að öllum sjóðfélögum verði heimilað að ráðstafa allt að 3,5% af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs til réttinda í séreign, svokölluð tilgreind séreign, sem telst hluti lágmarkstryggingarverndar. Sjóðfélagi skal sjálfur taka upplýsta ákvörðun um sína tilhögun, þ.e. hversu mikill hluti skyldutryggingar hans verði í samtryggingu með ævilöngum lífeyri og hversu mikill hluti verði í tilgreindri séreign, þó aldrei hærra hlutfall en sem nemur 3,5% af iðgjaldsstofni. Standi vilji sjóðfélaga til að nýta sér úrræðið um tilgreinda séreign skal hann óska eftir slíkri ráðstöfun við þann lífeyrissjóð sem tekur við iðgjaldi hans til öflunar lífeyrisréttinda í sameign. Þá er nauðsynlegt að í ákvæðinu sé skýrt kveðið á um að árlegt meðalávinnsluhlutfall lækki hlutfallslega með slíkri ákvörðun sjóðfélaga, en geti ekki farið undir 1,4% að meðaltali á ári, ekki síst þar sem það hefur bein áhrif á réttindi sjóðfélaga til ævilangs lífeyris og örorku- og makalífeyris. Að lokum er lagt til að lífeyrissjóðir setji frekari ákvæði um tilgreinda séreign í samþykktir sínar, svo sem um ráðstöfun iðgjalds og tilhögun greiðslna.

Um 3. gr.

Í a-lið ákvæðisins er lagt til að sjóðfélagi geti sjálfur ákveðið til hvaða aðila hann ráðstafar tilgreindri séreign. Sjóðfélaga er því heimilt að semja við annan aðila um varðveislu og ávöxtun tilgreindrar séreignar en þann lífeyrissjóð sem tekur við lífeyrisréttindum hans í sameign. Þar sem tilgreind séreign telst vera hluti lágmarkstryggingarverndar sjóðfélaga er lagt til að sömu reglur gildi um útborgun tilgreindrar séreignar og gilda myndu í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir samtryggingarhluta iðgjalds til. Iðgjald skv. 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. laganna skal þó fyrst hafa borist lífeyrissjóði sjóðfélaga áður en ráðstöfun hans á allt að 3,5% iðgjaldsstofni til annars aðila getur átt sér stað. Því er nauðsynlegt að vörsluaðili aðgreini í bókhaldi sínu frá hvaða lífeyrissjóði tilgreind séreign sérhvers sjóðfélaga berst. Þá er í ákvæðinu lagt til að kveðið verði á um að tilgreindri séreign skuli haldið aðskilinni frá annarri séreign sem myndast af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs og séreignarsparnaði sem myndast á grundvelli viðbótariðgjalds. Er það nauðsynlegt þar sem lagt er til í frumvarpinu að tilgreind séreign, ásamt viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, skuli ekki koma til skerðingar á greiðslum almannatrygginga við útborgun lífeyris. Að lokum er kveðið á um að við uppsögn samnings um tilgreinda séreign gilda ákvæði 1. mgr. 9. gr. laganna og um útborgun hennar gilda ákvæði 14. gr. a. laganna.

Ljóst er að flutningur allt að 3,5% iðgjaldsstofns til ráðstöfunar tilgreindrar séreignar til annars aðila en þess lífeyrissjóðs sem tekur við lífeyrisiðgjaldi sjóðfélaga mun leiða til aukins kostnaðar hjá lífeyrissjóðum. Því er í b-lið ákvæðisins lagt til að lífeyrissjóðum verði heimilað að taka gjald af sjóðfélaga sem hlýst af kostnaði við flutning tilgreindrar séreignar til annars aðila. Þar sem tilgreind séreign telst hluti lágmarkstryggingarverndar skal gjaldtakan endurspegla þann kostnað sem hlýst af flutningi.

Um 4. gr.

Lagt er til að 2. mgr. 6. gr. verð breytt þannig að lífeyrissjóðum og öðrum aðilum skv. 3. mgr. 8. gr. laganna verði gert skylt að senda ríkisskattstjóra sundurliðun á ráðstöfun á lífeyrisiðgjaldi hvers manns. Er það talið nauðsynlegt þar sem lögin heimila lífeyrissjóði að ákveða lágmark tryggingarverndar þannig að iðgjaldi sé varið að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í sameign og að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í séreign. Til viðbótar því er í frumvarpi þessu lagt til að sjóðfélögum verði að auki heimilað að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laganna til tilgreindrar séreignar standi vilji þeirra til þess. Til að ríkisskattstjóra sé unnt að hafa eftirlit með greiðslu á lífeyrisiðgjaldi hvers manns er lagt til að gerð verði sú krafa að sundurliðun á iðgjaldi sé skilað árlega til ríkisskattstjóra. Tekur þetta einnig til þess þegar umsamið iðgjald til lífeyrissjóðs er hærra en sem nemur 15,5% af iðgjaldsstofni.

Jafnframt er í ákvæðinu lagður til nýr málsliður þess efnis að lífeyrissjóðir og aðilar skv. 3. mgr. 8. gr. laganna er gert skylt að tilgreina við útborgun hvaða hluti séreignar myndast af lífeyrisiðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr. laganna og hvaða hluti séreignar myndast hefur á grundvelli viðbótariðgjalds. 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.

Um 5. gr.

Markmiði með tilgreindri séreign er meðal annars að auðvelda launafólki starfslok og auka sveigjanleika við lífeyristöku. Því er lögð til ný grein, 14. gr. a, þar sem í 1. mgr. er kveðið á um að sjóðfélaga verði heimilt að hefja töku tilgreindar séreignar þegar hann hefur náð a.m.k. 62 ára aldri og skulu greiðslur dreifast jafnt að lágmarki yfir fimm ára tímabil. Með ákvæðinu er sjóðfélögum því gefinn kostur á að flýta töku allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laganna fimm árum fyrir almennan lífeyristökualdur án þess að skerða þann hluta réttinda sinna sem tilheyra sameignarhlutanum.

Í 2. mgr. er lagt til að kveðið verði á um að missi rétthafi starfsorku eða falli frá gildi ákvæði 3. mgr. og 4. mgr. 11. gr. laganna um útgreiðslu. Eðlilegt þykir hvað þetta varðar að um tilgreinda séreign gildi sömu reglur og um annan séreignarsparnað.

Í 3. mgr. er lagt til að lífeyrissjóðum verði veitt heimild til að setja í samþykktir sínar ákvæði um útgreiðslu tilgreindrar séreignar í einu lagi ef um óverulegar upphæðir er að ræða.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að lífeyrissjóðum verði heimilað að senda sjóðfélögum yfirlit og upplýsingar sem kveðið er á um í 2. mgr. og 3. gr. 18. gr. laganna með rafrænum hætti. Þeir sjóðfélagar sem óska annars konar birtingar myndu eftir sem áður geta fengið upplýsingarnar sendar á pappírsformi.

Núgildandi ákvæði 4. gr. 18. gr. laganna bindur rafræna birtingu greiðsluyfirlita og lífeyrisiðgjalda og upplýsinga um væntanleg lífeyrisréttindi við samþykki sjóðfélaga. Þær upplýsingar sem um getur í núgildandi lagaákvæði hafa hingað til verið sendar sjóðfélögum með bréfpósti á hálfs árs fresti eða einu sinni á ári við mikinn kostnað lífeyrissjóða, þrátt fyrir að sjóðfélagar hafi getað óskað eftir rafrænni birtingu upplýsinganna. Segja má að í þessum efnum hafi skort á miðlægan rafrænan vettvang til að koma upplýsingum af þessu tagi til sjóðfélaga en sú staða er að breytast með tilkomu pósthólfs island.is, sem ætlað er að vera miðlægur vettvangur fyrir tilkynningar m.a. frá opinberum aðilum. Með vísan til mikilvægi upplýsinganna fyrir einstaklinga hafa lífeyrissjóðir óskað eftir því að öðlast aðgang að pósthólfi island.is með það að leiðarljósi að upplýsingarnar verði birtar sjóðfélögum í pósthólfi islands.is eða á uppgefið netfang sjóðfélaga. Breyting í þessa veru er í samræmi við aukna áherslu stjórnvalda á rafræn samskipti og auknar kröfur almennings um aukið framboð af stafrænni þjónustu.

Um 7. gr.

Með greininni er lögð til sú breyting á núgildandi bráðabirgðaákvæði við lögin að á meðan í kjarasamningi sé enn kveðið á um 12% iðgjald til lífeyrissjóðs sé heimilt að miða lágmarksiðgjaldið við 12%, þar til aðilar hafi náð saman um breytta hlutfallstölu í viðkomandi kjarasamningi. Eftir það beri að miða lágmarksiðgjald við 15,5%. Er þetta lagt til með það fyrir augum að verði frumvarpið að lögum hafi það ekki bein áhrif á þá kjarasamninga sem í gildi eru eða þær kjaraviðræður sem í gangi eru við gildistöku frumvarpsins, heldur sé virt samningsfrelsi aðila og þeim gefið svigrúm til að aðlaga sína kjarasamninga að breyttu lágmarki. Þetta er sambærileg leið og var farin árið 2004 þegar lágmarksiðgjaldið var hækkað úr 6% í 8%. Byggir hún nú sem þá á því að launakerfi starfsstétta hvíla á mismunandi forsendum, svo sem á við um hlutaskiptakerfi sjómanna. Því þykir rétt að veita aðilum svigrúm til að útfæra hækkun lágmarksiðgjalds með samningum sín í milli þannig að það raski ekki forsendum launakerfa einstakra starfsstétta.

Um 8. gr.

Lagt er til að nýjum málslið verði bætt við ákvæðið þar sem kveður verður á um að lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð taki samhliða ráðstöfun á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar einnig til skattfrjálsrar ráðstöfunar á svokallaðri tilgreindri séreign, sbr. 2. mgr. 2. gr. frumvarps þessa, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er lögð til útvíkkun á gildandi úrræði um skattfrjálsa nýtingu viðbótariðgjalds. Í kjölfar efnahagshrunsins hefur töluverður fjöldi einstaklinga misst húsnæði sitt og á í erfiðleikum með að komast inn á húsnæðismarkaðinn að nýju. Ljóst er að þörf er á stuðningi við þann hóp og þykir sanngjarnt að þessir einstaklingar fái að nýta sér sömu úrræði og kaupendur fyrstu íbúðar.

Í núgildandi lögum er aðeins þeim rétthöfum einum heimilt að nýta úrræði laganna sem ekki hafa áður verið eigendur að íbúðarhúsnæði. Í frumvarpinu er hins vegar lagt til að lögin taki einnig til þeirra rétthafa sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði samfellt í fimm ár. Meðal skilyrða er að rétthafi hafi ekki áður fullnýtt eldri skattfrjáls úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar. Hafi rétthafi áður nýtt skattfrjáls úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar kemur það tímabil til frádráttar samfelldu tíu ára tímabili laganna. Þá er lagt til að rétthafar sem hér undir falla megi ekki hafa hærri árlegan tekjuskattsstofn en sem kveðið er á um í 3. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, með síðari breytingum, enda markmið laganna að styðja við ungt fólk og tekjulága einstaklinga. Önnur skilyrði laganna gilda eftir því sem við á um heimildina.

Um 10. gr.

Lagt er til að nýrri málsgrein verði bætt við ákvæðið þar sem rétthafa, sem ekki nær hámarksfjárhæðum laganna, verður heimilað að nýta tilgreinda séreign til viðbótar ráðstöfun á 6% viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar þar til hámarksfjárhæð laganna er náð. Sem dæmi má taka rétthafa sem með 4% framlagi sínu og 2% framlagi launagreiðanda nær samanlagt 300 þús. kr. fyrir hverja tólf mánuði á almanaksári. Rétthafa verður þá heimilt að nýta tilgreinda séreign sína þar til 500 þús. kr. hámarksfjárhæðinni er náð en þó aldrei meira en sem nemur 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs. Skilyrði er að rétthafi nýti fyrst að fullu ráðstöfun á 6% viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar áður en til nýtingar á tilgreindri séreign kemur. Þá er í lokin lagt til að um skilyrði og ráðstöfun á tilgreindri séreign skuli gilda önnur ákvæði laga um fyrstu kaup, eftir því sem við getur átt. Í því sambandi má m.a. nefna að um umsókn um nýtingu á tilgreindri séreign gildir ákvæði 5. gr. laganna.

Um 11. gr.

Lagt er til að við 28. gr. laga, um tekjuskatt, verði bætt nýjum tölulið. Í ákvæðinu er kveðið á um skattfrelsi útgreiðslu tilgreindrar séreignar við ákveðnar skilyrta aðstæður. Gert er ráð fyrir því að ráðstöfun á tilgreindri séreign verði ekki talin til skattskyldra tekna ef uppfyllt eru skilyrði laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Í frumvarpinu er lagt til að heimildin verði takmörkuð við að rétthafa séreignarsparnaðar, sem ekki nær fjárhæðarmarki laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð fyrir hverja tólf mánuði á almanaksári með ráðstöfun á samanlagt 6% viðbótariðgjaldi, verði jafnframt heimiluð nýting tilgreindrar séreignar þar til fjárhæðarmarki þeirra laga er náð. Ráðstöfun tilgreindrar séreignar í þessu sambandi getur því tekið til hluta þess iðgjalds sem fór til öflunar slíkra réttinda. Rétthafi þarf því ekki í öllum tilvikum að ráðstafa öllum hluta tilgreindrar séreignar heldur aðeins hluta hennar þar til fjárhæðarmarkinu er náð.

Um einskiptisrétt er að ræða sem felur í sér að rétthafi sem fellur undir skilyrði laganna getur einu sinni sótt um skattfrjálsa úttekt á tilgreindri séreign sinni uns samfelldu tíu ára tímabili er náð.

Sækja þarf um framangreinda ráðstöfun rafrænt til ríkisskattstjóra á því formi sem hann ákveður. Leggja skal fram með umsókn gögn sem sýna fram á að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt. Þar gæti t.d. verið um að ræða þinglýstan kaupsamning, afsal eða skráningu húsnæðis hjá Þjóðskrá. Ríkisskattstjóra er heimilt að byggja á rafrænum upplýsingum frá umsækjanda.

Um 12. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að hugtakanotkun verði breytt og að kveðið verði á um með skýrum hætti hvaða lífeyrisréttindi koma ekki til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé samkvæmt lögum um almannatryggingar. Ákvæðið tekur ekki til annarra lífeyrisréttinda.

Samkvæmt lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, er heimilt að ákveða lágmark tryggingarverndar þannig að iðgjaldi sé að hluta varið til öflunar lífeyrisréttinda í sameign og að hluta þess sé varið til öflunar lífeyrisréttinda í séreign. Til viðbótar því er í frumvarpi þessu lagt til að sjóðfélögum verði heimilað að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997, í tilgreinda séreign, sem er nýmæli. Viðbótartryggingavernd getur þannig grundvallast bæði á hluta lífeyrisiðgjalds skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997 og viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, sem er valfrjálst.

Lífeyrissjóðir, einkum þeir sem byggja á valfrjálsri aðild, hafa í boði kosti sem fela í sér að einungis hluti lífeyrisiðgjalds, sem myndast á grundvelli 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997, fer til tryggingar lífeyrisréttinda í sameign og hluti iðgjaldsins rennur til lífeyrisréttinda í séreign sjóðfélaga. Að óbreyttum lögum hefur það í för með sér að sá hluti iðgjaldsins sem ráðstafað er til annars konar séreignar en tilgreindrar séreignar, hefur ekki áhrif til lækkunar við útreikning tekjutengdra bóta almannatrygginga, sem felur í sér ójafnræði á milli sjóðfélaga. Þannig getur sá sem ver hluta lífeyrisiðgjalds til lífeyrisréttinda í séreign fengið innstæðuna greidda út í eingreiðslu þegar hann er orðinn 60 ára, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 129/1997.

Í frumvarpinu er því lagt til að lífeyrisréttindi sem myndast af viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar verði alfarið aðgreind frá réttindum í séreign sem myndast af lífeyrisiðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr. nr. 129/1997. Með viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar er átt við iðgjald umfram lífeyrisiðgjald skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997. 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. Jafnframt er í frumvarpinu lagt til að tilgreindir séreign skuli haldið aðskilinni frá annarri séreign einstaklings.

Breytingin hefur því í för með sér að réttindi einstaklings í séreign sem myndast af lífeyrisiðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997, hafa áhrif til lækkunar á greiðslur almannatrygginga, að undanskildum 3,5% iðgjaldshluta til tilgreindrar séreignar, en samkvæmt núgildandi ákvæði gera þær það einvörðungu að hluta í nokkrum sjóðum. Áfram er gert ráð fyrir að lífeyrissparnaður, sem myndast hefur á grundvelli viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar, hafi ekki áhrif til lækkunar á lífeyri almannatrygginga. Slíkt er í samræmi við yfirlýst markmið laga nr. 129/1997, þar sem beinlínis var tilgreint í athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 129/1997, að söfnun í lífeyrissjóði hefði það að markmiði frá sjónarhóli heildarinnar að draga úr skattheimtu og kostnaði við almannatryggingakerfið.

Um 13. gr.

Samkvæmt lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, er heimilt að ákveða lágmark tryggingarverndar þannig að iðgjaldi sé að hluta varið til öflunar lífeyrisréttinda í sameign og að hluta þess sé varið til öflunar lífeyrisréttinda í séreign. Lífeyrissjóðir, einkum þeir sem byggja á valfrjálsri aðild, hafa í boði kosti sem fela í sér að einungis hluti lífeyrisiðgjalds, sem myndast á grundvelli 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997, fer til tryggingar lífeyrisréttinda í sameign og hluti iðgjaldsins rennur til lífeyrisréttinda í séreign sjóðfélaga. Séreign sem myndast hefur á þeim grundvelli hefur ekki haft áhrif til lækkunar við útreikning tekjutengdra bóta almannatrygginga, sem felur í sér ójafnræði á milli sjóðfélaga mismunandi lífeyrissjóða.

Í 12. gr. frumvarpsins er lagt til að framvegis komi einungis lífeyrisréttindi í tilgreindri séreign og séreignarsparnaði, sem myndast á grundvelli viðbótariðgjalds, ekki til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé. Tilgreind séreign getur að hámarki numið 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997 og með viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar er átt við iðgjald umfram lífeyrisiðgjald og takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni, samkvæmt lögum um tekjuskatt, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Það hefur í för með sér að öll önnur séreign einstaklings mun framvegis hafa áhrif til lækkunar við útreikning tekjutengdra bóta almannatrygginga.

Ljóst er að einhver hluti einstaklinga, sem greiða í lífeyrissjóði sem bjóða upp á skiptingu iðgjalds í annars vegar sameign og hins vegar séreign, hafa þegar hafið töku lífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar. Því þykir rétt að leggja það til að þeir einstaklingar sem svo hagar til um haldi óbreyttum lífeyrisréttindum samkvæmt lögum um almannatryggingar.

Um 14. gr.

Lagt er til að hugtakanotkun í ákvæðinu verði breytt og að kveðið verði á um með skýrum hætti hvaða lífeyrisréttindi teljast ekki til tekna þegar kemur að ákvörðun um kostnað við öldrunarþjónustu samkvæmt lögum um málefni aldraðra, m.a. kostnaðarþátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum. Ákvæðið tekur ekki til annarra lífeyrisréttinda en sem þar eru upptalin. Að öðru leyti vísast til umfjöllunar um 13. gr. frumvarps þessa.

Um 15. gr. og 16. gr.

Í 15. gr. og 16. gr. frumvarpsins er lögð til hækkun á mótframlagi launagreiðanda á móti iðgjaldi sjóðfélaga í samræmi við 1. gr. frumvarpsins. Miða ákvæðin að því að 1. janúar 2020 verði mótframlag launagreiðanda hækkað úr 8% í 11,5%.

Um 17. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.