

6. júní 2022  
Tilv.: 2205189

Nefndasvið Alþingis  
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar  
nefnasvid@althingi.is

*Efni:* Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs (lágmarkstryggingavernd, tilgreind séreign o.fl.), 690. mál.

Með tölvupósti, dags. 31. maí sl., óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs (lágmarkstryggingavernd, tilgreind séreign o.fl.).

Seðlabankinn hefur áður veitt umsagnir um samskonar frumvörp. Nú síðast umsögn, dags. 25. mars sl. (sjá fskj. 1), við drög að fyrirbyggjandi frumvarpi sem birt var í Samráðsgátt stjórnvalda hinn 18. mars sl., sbr. mál nr. 66/2022. Seðlabankinn telur mikilvægt að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum við efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.

Það er mat Seðlabankans að æskilegra væri að breytingar af því tagi sem frumvarpið felur í sér yrðu hluti af viðtækari stefnumörkun um lífeyrismál og endurskoðun laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða líkt og fram kom í umsögn Seðlabankans, dags. 30. apríl 2021, til efnahags- og viðskiptanefndar um 700. mál, lagt fram á 151. löggjafarþingi (sjá fskj. 2). Skoða þurfi 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.

Þá telur Seðlabankinn 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%.

Í a. lið 2. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á skilyrðum lágmarkstryggingaverndar þannig að hún jafngildi 1,8% af iðgjaldsstofni sem greitt er af á ári miðað við 40 ára innngreiðslutíma. Frá frumvarpsdrögum sem kynnt voru í Samráðsgátt sl. mars hefur frumvarpið tekið þeim breytingum að fallið hefur á brott að átt sé við 1,8% að meðaltali, sem er grundvallaratriði í aldurstengdri réttindaávinnslu. Seðlabankinn telur rétt að hnykkja á þessu svo að ákvæðið sé ekki túlkað sem skilyrði um jafna ávinnslu lífeyrisréttinda. Seðlabankinn leggur því til að orðunum „að meðaltali“ verði bætt við ákvæðið á eftir orðunum „skal nema“ í 1. másl. a. liðar 2. gr. frumvarpsins.

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.

Samkvæmt c. lið 2. gr. frumvarpsins er öllum lífeyrissjóðum sem láta hluta af lágmarksiðgjaldinu renna til öflunar lífeyrisréttinda í séreign heimilt að veita sjóðfélögum sömu lágmarkstryggingavernd og kveðið verður á um í 3. másl. 2. mgr., þ.e. 1,4% (að jafnaði). Í greinargerð með frumvarpinu segir að í sjóðum sem bjóða upp á tilgreinda séreign og þar sem veitt er viðbótartryggingavernd á grundvelli lágmarksiðgjalds geti lágmarkstryggingavernd þó áfram verið 1,4%.

Seðlabankinn bendir á, að eins og ákvæðið er orðað, þá nær það eingöngu til lífeyrissjóða sem ákveða lágmark tryggingaverndar sem blöndu lífeyrisréttinda í séreign og lífeyrisréttinda í sameign, sbr. 3. mgr. 4. gr. laganna. Það er ekki í samræmi við inngang greinargerðarinnar, þar sem fram kemur að í sjóðum sem bjóða upp á tilgreinda séreign og í sjóðum þar sem veitt er viðbótartryggingavernd á grundvelli lágmarksiðgjalds geti lágmarkstryggingavernd þó áfram verið 1,4%.

Ef markmiðið sem lýst er í inngangi greinargerðarinnar á að ná fram að ganga leggur Seðlabankinn til að 3. mgr. 4. gr. orðist svo: „Lífeyrissjóði sem ráðstafa hluta af lágmarksiðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr. til öflunar viðbótartryggingaverndar, sbr. 2. mgr. 4. gr. er heimilt

að veita sjóðfélaga sömu lágmarkstryggingavernd og skv. 3. málsl. 2. mgr.“

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. Með þeirri útfærslu, sem lögð er til hér, takmarkar tilgreind séreign sveigjanleika til lífeyristöku, fyrir þá sem hana velja eða taka laun samkvæmt kjarasamningi sem kveður á um hana, og getur aukið flækjustig lífeyriskerfisins.

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. Væri það að mati Seðlabankans 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 lífeyris. 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 lífeyrisiðgjöldum. 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 áfram við 56% lífeyrishlutfall, þ.e. lífeyrir sem hlutfall af launum sem greitt er iðgjald af.

Þá er að mati Seðlabankans mikilvægt að upplýsingagjöf til sjóðfélaga sé fullnægjandi svo þeir átti sig á því að hægt sé að velja mismunandi útfærslur lágmarkstryggingaverndar og geri sér grein fyrir þeim réttaráhrifum sem slíkt val hefur. Því telur Seðlabankinn nauðsynlegt að bætt verði við ákvæði sem skyldar lífeyrissjóði til þess að gera sjóðfélögum grein fyrir samspili iðgjaldshluta til lágmarkstryggingaverndar í samtryggingu annars vegar og í tilgreindri séreign hins vegar.

Frá drögum sem kynnt voru í Samráðsgátt sl. mars hefur lokamálsliður a. liðar 2. gr. frumvarpsins, sem kvað á um að við mat á lágmarksréttindaöflun skyldi vera samræmi milli 40 ára inngreiðslutíma iðgjalds og skilgreindum eftirlaunaaldri lífeyrissjóðs, fallið brott. Seðlabankinn áleit ákvæðið jákvæða breytingu sem ætti að ná fram að ganga og þykir miður að ákvæðið sé ekki að finna í núverandi mynd frumvarpsins. Að mati Seðlabankans ættu ákvæði laganna að stuðla að auknu gagnsæi í forsendum réttindaöflunar svo að meginmarkmið laganna um að tryggja nægjanleika lífeyris verði náð.

Lækkun viðmiðunaraldurs 40 ára inngreiðslutíma iðgjalda, sem heimiluð var með reglugerð nr. 1589/2021 um breytingu á reglugerð nr. 391/1998, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, er til þess fallin að draga úr kröfum til lágmarkstryggingaverndar, ef ekki er samræmi við ákvæði samþykktar viðkomandi lífeyrissjóðs um töku óskerts ellilífeyris. Ef samþykktir gera ráð fyrir að langur tími líði frá lokum 40 ára inngreiðslutíma iðgjalda að töku óskerts ellilífeyris, lækkar tryggingavernd í reynd ef töku lífeyris er flýtt og þá er líklegt að lágmarkstryggingavernd samkvæmt lögnum verði ekki náð.

### 3. gr.

Að mati Seðlabankans er jákvætt að skýrt sé kveðið á um það að séreign til lágmarkstryggingaverndar sé haldið aðgreindri frá öðrum réttindum. Seðlabankinn telur hins vegar meginhluta a. liðar 3. gr. óþarfan 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 lágmarksiðgjaldið skuli, um útborgun séreignarinnar, gilda sömu reglur og gilda myndu fyrir séreignarhlutann í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir samtryggingarhluta lágmarksiðgjaldsins 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 uppsafnaðrar séreignar 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 misræmi að finna í hugtakanotkun laga nr. 129/1997. Þannig er t.d. að finna ný hugtök á borð við „sameignarhluta“, „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.

Seðlabankinn telur rétt að tala um „útborgun úr sameign“, sbr. hugtakanotkun í III. kafla laganna, í stað „útborgunar í sameignarhluta“. Þá getur lágmarksiðgjald skv. 1. mgr. 2. gr. bæði verið ráðstafað til lágmarkstryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar.

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

13. og 15. 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. frumvarpinu 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. frumvarpinu. Að mati Seðlabankans er mikilvægt að gera kröfu um aðgreiningu þessara þriggja afurða til framtíðar. Með vísan til þessa leggur Seðlabankinn til að í frumvarpið verði sett ákvæði um að uppsöfnuð viðbótartryggingavernd við gildistöku laganna falli einnig undir undanþáguákvæði.

Virðingarfyllst,  
SEDLABANKI ÍSLANDS

Björk Sigurgísladóttir  
framkvæmdastjóri  
lagalegt eftirlit og vettvangsathuganir

Sara Sigurðardóttir  
forstöðumaður  
lífeyrir og váttryggingar

*Fskj.*

1. *Umsögn Seðlabanka Íslands, dags. 25. mars 2022, til fjármála- og efnahagsráðuneytisins, vegna máls nr. 66/2022 í Samráðsgátt sjórnvalda.*
2. *Umsögn Seðlabanka Íslands, dags. 30. apríl 2021, til efnahags- og viðskiptanefndar, vegna 700. máls, lagt fram á 151. Löggejcfarþingi.*

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 víðtækari 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 athugasendum 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 þengri 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 neysluverðs 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 Þórðardóttir  
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. Löggejcfarþingi.*



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 upphafsviðmiðunarlífi réttindaávinnslu til ellilífeyris verði 18 ára í stað 16 ára. Hækkun á upphafsviðmiðunarlífi 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 inngreiðslutíma. 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 inngreiðslutíma.

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 breyttri 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 efnum, 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 lágmarksíðgjaldi 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.

Virðingarfyllt,  
SEÐLABANKI ÍSLANDS



Ásgeir Jónsson  
seðlabankastjóri



Rúnar Guðmundsdóttir  
framkvæmdastjóri  
lífeyrir og váttryggingar