

Frumvarp til laga

um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs (lágmarkstryggingavernd, tilgreind séreign o.fl.).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.

1. gr.

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

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

a. 1. mgr. orðast svo:

Lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir til ævilangs mánaðarlegs ellilífeyris frá þeim tíma sem taka hans hefst, þó ekki síðar en frá 70 ára aldri, sbr. 14. gr., skal nema 1,8% af iðgjaldsstofni sem greitt er af á ári miðað við 40 ára inngreiðslutíma. 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.

b. Við 2. mgr. bætast þrjú nýir málsliðir, svohljóðandi: Þó er lífeyrissjóði heimilt að kveða á um í samþykktum sínum að sjóðfélagi geti ráðstafað allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. til tilgreindrar séreignar, sem telst hluti lágmarkstryggingaverndar. Viðmið 1. og 3. másl. 1. mgr. 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.

c. Á eftir 3. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Lífeyrissjóður sem hefur ákveðið lágmark tryggingaverndar þannig að iðgjaldi sé varið að hluta til öflunar lífeyrisréttinda í séreign og að hluta í sameign skv. 3. mgr. er heimilt að veita sjóðfélaga sömu lágmarkstryggingavernd og skv. 3. másl. 2. mgr.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna.

- a. Við 1. mgr. bætast fjórir nýir málslíðir, svohljóðandi: Þá skal sjóðfélagi vera heimilt að ráðstafa tilgreindri séreign til annars vörsluaðila en þess lífeyrissjóðs sem móttækur iðgjald vegna lífeyrisréttinda hans í sameign. Skilyrði er að sömu reglur gildi um útborgun tilgreindrar séreignar og gilda mundu í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir sameignarhluta iðgjaldsins til. Tilgreindri séreign skal haldið aðgreindri frá annarri séreign sem myndast af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr. og þeim hluta séreignar sem myndast hefur á grundvelli viðbótarlífeyrissparnaðar. Um uppsögn sammings um tilgreinda séreign gildir ákvæði 1. mgr. 9. gr. og um úttekt á tilgreindri séreign gildir ákvæði 14. gr. a.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þó er lífeyrissjóði heimilt að taka gjald af sjóðfélagi sem hlýst af kostnaði við flutning á tilgreindri séreign til annars aðila.

4. gr.

Við 2. mgr. 6. gr. laganna bætist sundurliðað eftir ráðstöfun þess. Við útborgun lífeyris skulu lífeyrissjóðir og aðilar skv. 3. mgr. 8. gr. senda ríkisskattstjóra sundurliðaðar upplýsingar um skiptingu útborgunar í sameignarhluta, hluta séreignar sem myndast hefur af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr. og hluta séreignar sem myndast hefur á grundvelli viðbótarlífeyrissparnaðar. Upplýsingarnar skulu veittar á því formi sem Skatturinn ákveður.

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. Útgreiðsla skal dreifast á jafnar mánaðarlegar greiðslur frá því að lífeyrisþegi óskar eftir að fá tilgreinda séreign greidda út og þar til hann nær 67 ára aldri. Þegar sjóðfélagi nær 67 ára aldri er heimilt að greiða tilgreinda séreign út í einni greiðslu, nema sjóðfélagi óski annars.

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

Í samþykktum lífeyrissjóða og vörsluaðila er heimilt að kveða á um útborgun tilgreindrar séreignar í einu lagi, áður en 67 ára aldri er náð, ef um óverulega upphæð er að ræða.

6. gr.

Ákvæði til bráðabirgða V í lögum orðast svo:

Þrátt fyrir ákvæði 2. málsl. 1. mgr. 2. gr. er eftir sem áður heimilt að miða við hlutfallstöluna 12%, sé hún viðmið gildandi kjarasammings, í stað 15,5% þar til samkomulag hefur náðst á milli aðila og nýr kjarasamningur öðlast gildi.

II. KAFLI

Breyting á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016.

7. gr.

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

8. gr.

Við 2. mgr. 2. gr. laganna bætast þrjú nýir málslíðir, svohljóðandi: Réttthafa séreignarsparnaðar, sem ekki hefur verið eigandi að íbúðarhúsnæði síðastliðin fimm ár áður en sótt er um ráðstöfun séreignarsparnaðar, er einnig heimilt að nýta sér úrræði laga þessara að uppfylltum öðrum skilyrðum þeirra. Heimildin tekur til réttthafa sem ekki hefur áður fullnýtt skattfrjáls úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar og skal tekjuskattsstofn, að meðtöldum heildarfjármagnstekjum, ekki hafa numið hærri fjárhæð en skv. 3. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, fyrir næstliðið tekjuár. Heimildin gildir þó ekki um hjón eða einstaklinga sem uppfylla skilyrði til samsköttunar skv. 3. mgr. 62. gr. sömu laga ef annar aðilinn er skráður eigandi að íbúðarhúsnæði.

9. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Réttthafa, sem ekki nær hámarksfjárhæðum skv. 1. mgr. með ráðstöfun á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, er heimilt að nýta skattfrjálsa úttekt á tilgreindri séreign skv. 2. mgr. 4. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Heimild réttthafa takmarkast við ráðstöfun á allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. þeirra laga sem ráðstafað hefur verið til öflunar réttinda í tilgreindri séreign. Samanlögð ráðstöfun réttthafa á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar og tilgreindri séreign takmarkast við hámarksfjárhæð skv. 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.

10. gr.

Á eftir 2. mgr. 12. tölul. 28. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Sama á við um úttekt tilgreindrar séreignar af iðgjaldsstofni manns skv. I. kafla laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, ef skilyrði laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð eru uppfyllt.

Heimild manns takmarkast þó við allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, sbr. þó 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016. Ef útgreiðsla á séreignarsparnaði fer yfir hámarksfjárhæðir 4. gr. laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, telst það sem er umfram til skattskyldra tekna á greiðsluári.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007.

11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. 10. tölul. orðast svo: *Greiðslur úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum*: Greiðslur sem byggjast á iðgjaldi skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.
- b. Við bætast tveir nýir tölulíðir, svohljóðandi:
 13. *Viðbótarlífeyrissparnaður*: Sparnaður sem takmarkast við 4% framlag réttthafa af iðgjaldsstofni og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni.
 14. *Viðbótartryggingavernd*: Sú tryggingavernd sem er umfram þá lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður skilgreinir og greitt er fyrir með greiðslu iðgjalds samkvæmt

sérstökum samningi við þá aðila sem tilgreindir eru í 1.–3. tölul. 3. mgr. 8. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 16. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „séreignarlífeyrissparnaði“ í 1. másl. 3. mgr. kemur: viðbótarlífeyrissparnaði.
- b. Í stað orðanna „séreignarlífeyrissparnaði og viðbótartryggingavernd samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: og greiðslur úr viðbótarlífeyrissparnaði.

13. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða í lögnum bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Þrátt fyrir ákvæði 1. másl. 2. mgr. 16. gr., sbr. 1. másl. 4. mgr. þeirrar greinar, skal séreign, sem myndast hefur af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs skv. 1. mgr. 2. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða hjá einstaklingi sem hefur hafið töku lífeyris samkvæmt lögum þessum fyrir 1. janúar 2023, ekki koma til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé.

V. KAFLI

Breyting á lögum um málefni aldraðra, nr. 125/1999.

14. gr.

Í stað orðsins „séreignarlífeyrissparnaði“ í 2. mgr. 26. gr. laganna kemur: viðbótarlífeyrissparnaði samkvæmt lögum um almannatryggingar.

15. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. 26. gr., sbr. 2. 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 fyrir 1. janúar 2023 tekur þátt í greiðslu dvalarkostnaðar á stofnun fyrir aldraða, ekki teljast til tekna við útreikning á dvalarkostnaði skv. V. kafla.

16. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2023.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og byggist að stórum hluta á lífsskjaramningi aðila vinnumarkaðarins frá því í apríl 2019 og stuðningsyfirlýsingu ríkisstjórnarinnar við þann samning.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs verði a.m.k. 15,5% af iðgjaldsstofni í stað 12% og lágmarkstryggingavernd hækki úr 1,4% í 1,8% af iðgjaldsstofni á ári. Þá er lagt til að mælt verði fyrir í lögum um svokallaða tilgreinda séreign, sem geti numið allt að 3,5%, sem verði þó hluti lágmarkstryggingaverndar. Í sjóðum sem bjóða upp á tilgreinda séreign og í sjóðum þar sem veitt er viðbótartryggingavernd á grundvelli lágmarksiðgjalds getur lágmarkstryggingavernd þó áfram verið 1,4%. Vakin er athygli á því

að heimild til tilgreindrar séreignar getur ekki tekið til réttthafa sem starfa á eldri réttindagrundvelli vegna eðlis B-deildarsjóða. Með vísan til 54. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, er lífeyrissjóðum sem njóta bakabyrgðar ríkis og sveitarfélaga heimilt að starfa áfram á óbreyttum iðgjalda- og réttindagrundvelli.

Pá er í frumvarpinu lagt til að þegar svo á við verði sjóðfélögum 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 að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Loks er í frumvarpinu að finna breytingar á öðrum lögum, verði ákvæði um hækkun lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og tilgreinda séreign lögfest, auk breytinga á lögum um almannatryggingar vegna samspils almannatrygginga- og lífeyriskerfisins við útgreiðslu lífeyris.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

2.1. Forsaga.

Á undanförunum 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 miðist við 15,5% iðgjald.

2.2. Lágmarksréttindi.

Í gildandi lögum er lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóður veitir 56% af meðalævitekjum yfir 40 ára inngreiðslutímabil, sem jafngildir 1,4% ávinnslu á hverju ári. Hækkun lágmarksiðgjalds úr 12% í 15,5% leiðir til hærri réttindaávinnslu, eða sem nemur 72% af meðaltekjum yfir 40 ára inngreiðslutímabil, miðað við jafna ávinnslu. Framsetning réttindaávinnslu sem hlutfalls af meðalævitekjum yfir 40 ára tímabil tók mið af því að réttindaöflun hjá flestum lífeyrissjóðum var óháð aldri þegar iðgjald var greitt. Nú hafa allir lífeyrissjóðir sem taka við nýjum sjóðfélögum tekið upp aldursháða ávinnslu réttinda. Þegar réttindaávinnsla er háð aldri geta breytingar á launum sjóðfélaga yfir starfsævina gert erfitt að sannreyna hvort réttindaöflun muni ná ákveðnu hlutfalli af meðallaunum sjóðfélaga yfir starfsævina. Eðlilegra er því að setja ákveðið lágmark um meðaltal réttindaöflunar yfir 40 ára starfstíma sem, með þeirri breytingu sem frumvarpið felur í sér, leiðir til hækkunar úr 1,4% í 1,8%

ávinnslu á ári. Í frumvarpinu er þó að finna heimildir til þess að viðhalda 1,4% ávinnslu lágmarkstryggingaverndar á ári þegar sjóðfélagi greiðir einnig í tilgreinda séreign eða til viðbótartryggingaverndar á grundvelli lágmarksiðgjalds.

2.3. Lágmarksiðgjald.

Til að hugmyndir um hærri lágmarksréttindi nái fram að ganga þarf að gera breytingar á skipan lífeyrismála. Hvað varðar hinn almenna vinnumarkað kallar það á hækkun iðgjalda í almennu sjóðunum úr 12% í 15,5%. Í kjarasamningum Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins árið 2011 voru markmið um samræmingu og jöfnun réttinda á almennum og opinberum markaði í áföngum næstu ár þar á eftir. Í janúar 2016 var svo samið um hækkun lágmarkslífeyrissjóðsiðgjalds úr 12% í 15,5% til að ná markmiðinu frá 2011. Hækkunin fór fram í þrepum og 1. júlí 2018 hækkaði mótframlag launagreiðenda á almenna markaðnum í 11,5% en iðgjald launþega hélst áfram óbreytt, 4% af launum. Jafnframt var samið um að heimila sjóðfélögum að ráðstafa hækkuninni á lágmarksiðgjaldinu, í heild eða að hluta, til tilgreindrar séreignar.

2.4. Lífskjarasamningar.

Við gerð lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins 3. apríl 2019 lýstu stjórnvöld yfir stuðningi við gerð kjarasamninga með aðgerðum sem styðja við markmið um stöðugleika í efnahagsmálum og bæta kjör launafólks. Til þess að hægt yrði að innleiða samkomulag Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins um hækkun framlags atvinnurekenda í lífeyrissjóði á grundvelli kjarasamnings aðila var talið æskilegt að breyta tilteknum greinum laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Nánari útfærsla þeirra atriða var rædd sérstaklega á fundum aðila vinnumarkaðarins og stjórnvalda. Horft var til þess að hækkanði húsnæðisverð og þrengri lánaskilyrði við kaup á íbúðarhúsnæði hefðu þyngt róður margra við að eignast eigið húsnæði. Frá 1. júlí 2014 hafa verið í gildi úrræði til handa réttihöfum séreignarsparnaðar um annars vegar skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar til greiðslu inn á höfuðstól fasteignaveðlána og hins vegar um úttekt á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, sem myndast hefur yfir ákveðið tímabil, til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Hinn 1. júlí 2017 tóku gildi úrræði um skattfrjálsa úttekt séreignarsparnaðar til stuðnings kaupendum fyrstu íbúðar. Ljóst er að enn er þörf fyrir frekari stuðning stjórnvalda við kaupendur fyrstu íbúðar og hefur frumvarpið að geyma aukin úrræði fyrir ákveðinn hóp þeirra.

Til að fylgja eftir stuðningi ríkisstjórnarinnar við gerð lífskjarasamnings aðila vinnumarkaðarins frá árinu 2019 lagði fjármála- og efnahagsráðherra fram lagafrumvarp á Alþingi í apríl 2021 sem í meginatriðum er sama efnis og þetta (700. mál á 151 löggjafarþingi). Alls bárust efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis 35 umsagnir vegna frumvarpsins þar sem ólík sjónarmið hagsmunaaðila komu fram. Frumvarpið náði ekki fram að ganga og í nefndarálliti efnahags- og viðskiptanefndar segir meðal annars að það hafi sætt umtalsverðri gagnrýni við umfjöllun nefndarinnar, til að mynda um að ónógt samráð hefði verið haft við lífeyrissjóði og aðra hagsmunaaðila við undirbúning þess. Enn fremur sagði að varhugavert væri að viðamiklar breytingar á lífeyrissjóðakerfinu væru lagðar fram með svo stuttum fyrirvara. Nefndin lagði til að málinu yrði vísað til ríkisstjórnarinnar, frumvarpið yrði rýnt með tilliti til ábendinga í umsögnum og samráð haft við hagaðila um breytingar. Stefna skyldi að framlagningu að nýju á 152. löggjafarþingi.

Gerðar hafa verið eftirtaldar breytingar á frumvarpinu frá því að það var lagt fram á 151. löggjafarþingi:

1. Felld er brott tillaga um að hækka lágmarksaldur til skylduaðildar úr 16 í 18 ár að svo stöddu, meðal annars vegna mótmæla Alþýðusambands Íslands sem byggjast á því að um skyldualdur sé samið í kjarasamningum aðildarfélaga þess, og þess í stað gert ráð fyrir að tillagan verði tekin til umfjöllunar í fyrirhugaðri heildarendurskoðun laganna.
2. Felld er brott tillaga um að skylda lífeyrissjóði til að bjóða sjóðfélögum ráðstöfun á hluta iðgjaldsstofns til tilgreindrar séreignar. Í stað þess er lagt til að lífeyrissjóðum verði heimilt að kveða á um slíkra ráðstöfun í samþykktum sínum. Tilgreind séreign telst til lágmarkstryggingaverndar og lýtur þannig fjárfestingaheimildum lífeyrissjóða. Flutningur á séreigninni til annars vörsluaðila en þeim sem tekur við lágmarksiðgjaldi mun standa til boða en lagt er til að lífeyrissjóði verði heimilt að taka gjald af sjóðfélaga sem hlýst af kostnaði við flutning á séreigninni til annars aðila. Þá er lagt til að sömu reglur gildi um útborgun tilgreindrar séreignar og gilda mundu í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir sameignarhluta iðgjaldsins til. Við breytingartillöguna er horft til umsagnar Alþýðusambands Íslands sem og kjarasamnings sambandsins og Samtaka atvinnulífsins um lífeyrismál.
3. Í sjóðum þar sem sjóðfélagar geta ráðstafað hluta lágmarksiðgjalds til viðbótartryggingaverndar er lífeyrissjóðunum heimilt að veita lágmarkstryggingavernd sem nemur 1,4% af iðgjaldsstofni á ári, í stað 1,8% líkt og ákvæði frumvarpsins kveða á um. Þetta eru sömu skilyrði og eiga við um lágmarkstryggingavernd í sjóðum þar sem boðið er upp á tilgreinda séreign. Áætlað er að þetta atriði verði tekið til nánari skoðunar í fyrirhugaðri heildarendurskoðun laganna.
4. Felld er brott tillaga um breytt fyrirkomulag við útreikning á verðbótum lífeyrisgreiðslna. Þrátt fyrir að ekki sé unnt að taka undir allar athugasemdir um þetta atriði sem fram komu í umsögnum var talið rétt að svo stöddu að leggja ekki til breytingar á útreikningnum.
5. Felld er brott tillaga um rafræna birtingu yfirlita um iðgjaldagreiðslur og upplýsingar um lífeyrisréttindi. Tillaga þess efnis er í frumvarpi um erlendar fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða sem lagt er fram á 152. löggjafarþingi.
6. Í IV. kafla frumvarpsins eru lagðir til nýir töluliðir við orðskýringar laga um almannatryggingar. Er það meðal annars gert til að taka af allan vafa um hvaða iðgjöld til lífeyrisparnaðar skulu ekki koma til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé samkvæmt lögum um almannatryggingar. Jafnframt er í IV. og V. kafla frumvarpsins að finna breytta hugtakanotkun því til samræmis.
7. Felld er brott tillaga um hækkun á lágmarksiðgjaldi til B-deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Horft er til þess að deildin starfar á eldri réttindagrundvelli og mun heimild til ráðstöfunar á allt að 3,5% af lágmarksiðgjaldi til tilgreindrar séreignar því ekki taka til réttshafa í B-deildarsjóðum. Við niðurfellingu tillögunnar var meðal annars horft til athugasemda Reykjavíkurborgar og Brúar lífeyrissjóðs sem fram komu í umsögnum þeirra til þingsins.
8. Þá er í frumvarpinu að finna ýmsar lagfæringar sem ætlað er að auka á skýrleika tillagnanna.

Hinn 18. febrúar 2022 sendu Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins sameiginlega áskorun til forsætisráðherra, fjármála- og efnahagsráðherra og innviðaráðherra. Í henni er skorað á ríkisstjórnina að efna yfirlýsingu stjórnvalda sem gefin var 3. apríl 2019 um stuðning við lífskjarasamninginn. Þá segir að mikilvægt sé að setja í forgang breytingu á lögum nr. 129/1997, sbr. 20. lið yfirlýsingarinnar, og lögfesta 15,5% lágmarksiðgjald til lífeyrissjóða

og skiptingu iðgjalds í sameign annars vegar og tilgreinda séreign hins vegar. Loks var í áskoruninni vísað til annarra breytinga í yfirlýsingunni.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í fyrsta lagi er lagt til að lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, 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 iðgjaldsstofni sem greitt er af og hækki þar með úr 1,4% (56% af meðallaunum miðað við jafna réttindaávinnslu yfir 40 ára inngreiðslutímabil).

Í þriðja lagi er kveðið á um heimild lífeyrissjóða til að kveða á um það í samþykktum sínum að sjóðfélagi geti ráðstafað í heild eða að hluta hækkuninni á lágmarksiðgjaldi (allt að 3,5%) til tilgreindrar séreignar. Nýti sjóðfélagar sér þessa heimild lækkar meðaltal réttindaöflunar í sameignarhluta 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 á jafnar mánaðarlegar greiðslur frá því að lífeyrisþegi óskar eftir að fá tilgreinda séreign greidda út og þar til hann nær 67 ára aldri. Við andlát sjóðfélaga fellur hún til erfingja. Tilgreind séreign er ekki aðfararhæf.

Í fjórða lagi mun sjóðum sem bjóða sjóðfélögum að ráðstafa hluta lágmarksiðgjalds til viðbótartryggingaverndar verða heimilt, að svo stöddu, að veita lágmarkstryggingavernd sem nemur 1,4% af iðgjaldsstofni á ári, í stað 1,8%, líkt og lagt er til að verði heimilt fyrir sjóði sem gefa sjóðfélögum kost á að ráðstafa hluta iðgjalds til tilgreindrar séreignar.

Í fimmta lagi eru ákvæði sem ætlað er að jafna rétt lífeyrisþega til greiðslna frá almannatryggingum. Er þar um að ræða ákvæði um að lífeyrissjóðum og öðrum aðilum verði gert skylt að senda Skattinum sundurliðun á ráðstöfun á lífeyrisiðgjaldi hvers manns til sameignar, frjálsrar og/eða bundinnar séreignar, tilgreindrar séreignar eða viðbótarlífeyrissparnaðar. Sama tilgangi þjónar nýtt ákvæði þess efnis að lífeyrissjóðum og aðilum skv. 3. mgr. 8. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, verði 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 iðgjalds til viðbótarlífeyrissparnaðar.

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

Í sjöunda lagi eru 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 viðbótaríðgjaldi til séreignarsparnaðar, sé einstaklingur réttthafi slíkrar séreignar. Einnig er lagt til að einstaklingum sem ekki hafa verið skráðir eigendur að íbúðarhúsnæði í fimm ár frá því að umsókn um ráðstöfun berst Skattinum verði heimilað að nýta sér sömu séreignarsparnaðarúrræði og kaupendum fyrstu íbúðar.

Loks er að finna tillögur að breytingum á lögum um tekjuskatt vegna skattfrelsis á ráðstöfun tilgreindrar séreignar til kaupa á fyrstu íbúð auk tillagna um breytingar á því hvaða lífeyrisgreiðslur hafa áhrif til lækkunar á greiðslum almannatrygginga.

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.

Í framhaldi af samkomulagi milli Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins frá 15. júní 2016, um framkvæmd á hækkun framlags atvinnurekenda í lífeyrissjóði, átti sér stað vinna innan Landssamtaka lífeyrissjóða um 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 er vitnað til samnings aðilanna frá 21. janúar 2016 þar sem eftirfarandi kemur fram: „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 sameignar til að auðvelda launafólki starfslok og auka sveigjanleika. Með bundnum séreignarsparnaði er átt við að settar eru þröngri 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 í tengslum við aðgerðirnar voru birt til kynningar og umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is sumarið 2019 (mál nr. S-178/2019). Alls bárust 12 umsagnir.

Drög að frumvarpi í tengslum við aðgerðirnar voru birt til umsagnar í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is í nóvember 2019 (mál nr. S-291/2019). Alls bárust 19 umsagnir. Eins og fram kemur í 2. kafla náði frumvarpið ekki fram að ganga á Alþingi og var með nefndarátliti efnahags- og viðskiptanefndar frá 12. júní 2021 vísað til ríkisstjórnarinnar til nánari vinnslu og samráðs.

Í framhaldinu tók fjármála- og efnahagsráðuneytið málið til nánari skoðunar og vinnslu. Eins og fram kemur í 2. kafla lá afstaða Samtaka atvinnulífsins og Alþýðusambands Íslands til frumvarpsins fyrir í sameiginlegu erindi sem sent var ráðuneytinu í febrúar 2022 en við endurskoðun frumvarpsdraganna fyrir birtingu í samráðsgátt stjórnvalda var haft samráð við félags- og vinnumarkaðsráðuneytið, heilbrigðisráðuneytið og Tryggingastofnun ríkisins. Frumvarpsdrögin voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 18. mars 2022 (mál nr. S-66/2022). Opið var fyrir umsagnir í samráðsgáttinni til og með 27. febrúar 2022. Alls bárust 20 umsagnir.

Í sameiginlegri umsögn Alþýðusamband Íslands og Samtaka atvinnulífsins er frumvarpið sagt vera tímabær áfangi í framkvæmd og efnendum á yfirlýsingum stjórnvalda í tengslum við lífsskjóðarsamninginn. Í umsögninni er hvatt til þess að frumvarpið verði lagt fram á Alþingi og

verði að lögum. Í umsögn Landssamtaka lífeyrissjóða er ekki að finna efnislegar ábendingar um frumvarpið en bent á að fulltrúar lífeyrissjóða hafi talsvert ólíka sýn á farsæla uppbyggingu á réttindaávinnslu fyrir sína sjóðfélaga. Nánar er fjallað um helstu athugasemdir sem fram koma í öðrum umsögnum hér á eftir.

Seðlabanki Íslands telur ekki ljóst af frumvarpinu hvaða forsendur eða markmið liggja að baki hækkun lágmarkstryggingaverndar úr 12% í 15,5% í 1. gr. frumvarpsins. Í glærum sem fylgja umsögn Almenna lífeyrissjóðsins og í umsögn Frjálsa lífeyrissjóðsins er bent á að hækkun lágmarkstryggingaverndar úr 1,4% í 1,8% sé ekki rökstudd og lagt til að fallið verði frá hækkuninni. Þá er það mat eins umsagnaraðilans að hækkun lágmarkstryggingaverndar muni stuðla að auknu brottfalli af vinnumarkaði og aukinni örorku.

Þó nokkrir umsagnaraðilar töldu frumvarpið auka á flækjustig lífeyriskerfisins, meðal annars með því að koma á fót nýju sparnaðarfyrirkomulagi, tilgreindri séreign, sem fylgja á fjárfestingarreglum lágmarkstryggingaverndar, erfast og koma fyrst til útborgunar við 62 ára aldur. Meðal þess sem var lagt til í umsögnunum var að rétt væri að samræma reglur um tilgreinda séreign betur öðrum reglum um séreign og að sjóðfélagar geti ráðstafað 3,5% viðbótarframlagi launagreiðanda í frjálsa séreign í stað tilgreindrar séreignar. Þá komu fram sjónarmið um að tilgreind séreign takmarki sveigjanleika til lífeyristöku. Í umsögn Bandalags starfsmanna ríkis og bæja er lagst gegn því að tilgreind séreign verði lögfest þar sem hún er sögð myndu veikja sameignarþátt lífeyriskerfisins. Markmiðið með jöfnun lífeyrisréttinda á milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins hafi verið að samræma lífeyrisréttindi og auka sjálfbærni kerfisins en lögfesting á tilgreindri séreign gangi þvert á þau markmið. Þá telur Reykjavíkurborg tilgreinda séreign nýtast helst hálaunahópum sem fái ágætan lífeyri á grunni 12% iðgjalds og draga úr afli sameignarkerfisins á kostnað lægra launaðra sjóðfélaga sem veiti ekki af 15,5% iðgjaldi til að fá þokkalegan lífeyri.

Í umsögn Brúar lífeyrissjóðs er talið nauðsynlegt að sjóðnum verði gefið svigrúm til að meta áhrif lögfestingar tilgreindrar séreignar á A-deild sjóðsins og tryggingafræðilega stöðu hans þar sem útilokað sé að lægri iðgjaldaprósenta geti staðið undir jafnri ávinnslu eins og samþykktir sjóðsins eru í dag. Rýna þurfi heimildir sjóðsins til að heimila eða neita sjóðfélögum um jafna ávinnslu kjósi þeir að færa 3,5% af mótframlagi launagreiðanda í tilgreinda séreign. Brú lífeyrissjóður leggur til í umsögn sinni að sjóðnum verði veitt svigrúm til 1. janúar 2024 til að meta áhrifin. Þá kemur fram í umsögn Reykjavíkurborgar að lægri sameignarprósenta geti ekki staðið undir jafnri réttindaávinnslu.

Í umsögn Frjálsa lífeyrissjóðsins er lagt til að horfið verði frá því að greiðslur viðbótarlífeyrissparnaðar (séreignar sem byggist á 4%+2%) verði einu lífeyrisgreiðslurnar sem ekki skerði greiðslur almannatrygginga líkt og lagt er til í frumvarpinu. Þess í stað ættu eingöngu greiðslur sem rekja megi til lágmarksíðgjaldsins að skerða greiðslur almannatrygginga en allur sparnaður umfram hann komi ekki til skerðingar. Áþekk sjónarmið koma fram í glærum sem fylgja umsögn Almenna lífeyrissjóðsins. Í umsögn Frjálsa lífeyrissjóðsins kemur fram það mat hans að tillagan í frumvarpinu sé of flókin í framkvæmd og skapi tækifæri til misnotkunar á kerfinu.

Tveir lífeyrissjóðir gerðu athugasemd við lokamálslið a-liðar 2. gr. frumvarpsdraganna þar sem segir: „Við mat á lágmarksréttindaöflun skal taka mið af eftirlaunaaldri samkvæmt samþykktum lífeyrissjóðs, sbr. 14. gr. laganna, þó skal ekki miða við hærri eftirlaunaaldur en 70 ár.“ Sjóðirnir telja að tillagan sé til þess fallin að minnka svigrúm sjóðfélaga til töku lífeyris verulega sem og svigrúm þeirra til að velja sér ávöxtunarleiðir. Í umsögn Gildis lífeyrissjóðs segir til að mynda að almennt séu lífeyrissjóðir hættil að tala um eftirlaunaaldur heldur sé sjóðfélögum frjálst að hefja töku lífeyris hvenær sem er á ákveðnu aldursbili, algengt á bilinu

60–80 ára. Þá séu réttindi til lífeyris mismunandi eftir því hvenær á aldursbilinu taka lífeyris hefst. Seðlabanki Íslands taldi hins vegar breytingartillöguna sem birtist í frumvarpsdrögunum í samráðsgáttinni jákvæða.

Í a-lið 3. gr. frumvarpsins er lagt til að sjóðfélaga verði heimilt að ráðstafa tilgreindri séreign til annars vörsluaðila en þess lífeyrissjóðs sem móttækur iðgjald vegna lífeyrisréttinda hans í sameign. Skilyrði er að sömu reglur gildi um útborgun tilgreindrar séreignar og gilda mundu í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir sameignarhluta iðgjaldsins til. Þrír umsagnaraðilar gerðu athugasemd við kröfuna um að sömu útborgunarreglur myndu gilda og töldu hana óþarfa.

Fram kom í umsögnum að sjóðfélögum væri nú þegar heimilt að ráðstafa séreignarhluta iðgjalds til lágmarkstryggingaverndar til annars vörsluaðila en þess lífeyrissjóðs sem móttækur iðgjald vegna réttinda hans í sameign. Þá leggur Seðlabanki Íslands til breytt orðalag á b-lið 3. gr. frumvarpsins varðandi kostnað við flutning tilgreindrar séreignar til annars vörsluaðila en þess lífeyrissjóðs sem tekur við lágmarksiðgjaldinu.

Umsagnaraðilar sem viku að tillögu 5. gr. frumvarpsins, eins og það var lagt fram í samráðsgátt um breytingu á útreikningi verðtryggingar lífeyris úr mánaðarlegri uppfærslu í árlega uppfærslu, voru allir mótfallnir breytingunni utan Landssambands eldri borgara sem sagðist treysta því að breytingin myndi ekki skerða réttindi. Einn umsagnaraðili taldi heppi-legra, til að koma í veg fyrir endurútreikning hjá Tryggingastofnun, að stofnunin sjálf tæki upp breytt fyrirkomulag frekar en að verðtryggingarútreikningi lífeyris væri breytt. Seðlabankinn telur eðlilegt að framkvæmdin sé áfram með sama hætti og gildir um verðtryggðar fjárfestingar, sem eru verðbættar minnst mánaðarlega.

Þau félög sjómanna sem skiluðu inn umsögn lögðust öll gegn heimild sem felst í 7. gr. frumvarpsdraganna (nú 6. gr) um að áfram skuli miðað við 12% lágmarksiðgjald sé það hlutfall viðmið gildandi kjarasamnings þar til samkomulag hefur náðst milli aðila og nýr kjarasamningur öðlast gildi. Meðal þess sem félögin benda á er að í þessu felist órökstudd mismunun milli launamanna eftir starfsgreinum.

Í nokkrum umsögnum er lagt til að efni frumvarpsins verði hluti af vinnu um grænbók um lífeyriskerfið, sem kveðið er á um í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar, og hluti af boðaðri heildarendurskoðun á lífeyrissjóðalögnum.

Eftir ítarlega skoðun á þeim athugasemdum sem fram koma í umsögnum um frumvarpsdrögin í samráðsgáttinni var ákveðið að gera eftirfarandi breytingar á efni frumvarpsins:

- a. Að lífeyrissjóðum verði heimilt að kveða á um í samþykktum sínum að sjóðfélagi geti ráðstafað allt að 3,5% af iðgjaldsstofni til tilgreindrar séreignar. Í ljósi ólíkrar uppbyggingar og mismunandi stöðu lífeyrissjóða þykir réttast að ráðstöfun á hluta iðgjaldsstofns til tilgreindrar séreignar byggist á heimild í samþykktum lífeyrissjóðs til slíkrar ráðstöfunar fremur en á einhliða ákvörðun sjóðfélagsins. Í því sambandi má til að mynda nefna að heimild til tilgreindrar séreignar getur ekki tekið til sjóðfélaga sem starfa á eldri réttindagrundvelli vegna eðlis B-deildarsjóða.
- b. Að viðhalda, að svo stöddu, núverandi svigrúmi frjálsra sjóða til þess að láta hluta lágmarksiðgjalds renna til viðbótartryggingaverndar með því að heimila sama viðmið lágmarkstryggingaverndar í sjóðum sem viðhafa þetta fyrirkomulag viðbótartryggingaverndar og þeirra sjóða sem bjóða upp á tilgreinda séreign.
- c. Að fella brott tillögu sem fjallar um breytt fyrirkomulag við útreikning á verðbótum lífeyrisgreiðslna. Ráðuneytið getur ekki tekið undir allar þær athugasemdir um þetta atriði sem fram komu í umsögnum en telur engu að síður rétt að svo stöddu að leggja ekki til breytingar á útreikningnum í ljósi fram kominna athugasemda.

6. Mat á áhrifum.

Í frumvarpinu felast fjórar megin efnisbreytingar. Í fyrsta lagi er lögð til hækkun lágmarksiðgjalds úr 12% í 15,5% og hækkun lágmarkstryggingaverndar úr 1,4% í 1,8% af iðgjaldsstofni á ári. Í öðru lagi er lagt til að lífeyrissjóðir geti kveðið á um það í samþykktum sínum að sjóðfélagar geti ráðstafað hækkun lágmarksiðgjaldsins til þess er mun kallast tilgreind séreign í stað ráðstöfunar í sameignardeildir lífeyrissjóða. Í þriðja lagi eru tillögur að auknum heimildum til þess að nýta úrræði lífeyrissparnaðar til fyrstu kaupa á fasteign. Loks er í fjórða lagi lagt til að tilgreindur verði skýrlega sá hluti lífeyrissparnaðar sem kemur ekki til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé samkvæmt lögum um almannatryggingar.

6.1. Áhrif hækkunar lágmarksiðgjalds, hækkunar lágmarkstryggingaverndar og tilgreindrar séreignar.

Í flestum kjarasamningum hefur nú þegar verið samið um það lágmarksiðgjald í lífeyrissjóð sem frumvarpið felur í sér. Kostnaðurinn hefur verið borinn af launagreiðendum sem hafa hækkað mótframlag sitt í lífeyrissjóð úr 8% í 11,5%. Samkvæmt ársreikningum lífeyrissjóðanna greiða á bilinu 77–100% launagreiðenda, mismunandi eftir sjóðum, nú þegar 11,5% framlag.

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 herra tryggingagjalds vegna hækkunar á stofninum sem það er reiknað af, en stofn til tryggingagjalds eru laun og iðgjöld launagreiðenda í lífeyrissjóð. 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 lágmarksiðgjalds eykur sjóðstreymi til lífeyrissjóða og fjárfestingarþörf þeirra á hverju ári. Að mati ráðuneytisins er sú hækkun um 8 milljarðar kr. miðað við iðgjöld launagreiðenda samkvæmt ársreikningum ársins 2020 en heildargreiðslur launagreiðenda og launþega í lífeyrissjóði á almenna markaðnum námu 135,5 milljörðum kr. árið 2020. Eignasafn þeirra mun því vaxa hraðar og meira en það hefði ella gert, verði frumvarpið að lögum.

Hækkun lágmarksiðgjalds hefur áhrif á um 40 þúsund launþega á almennum markaði af þeim 158 þúsund sem voru virkir sjóðfélagar í lok árs 2020, eða um 25,3% launþega. Þeir sem eru að byrja starfsævina nú munu hafa um 29% hærri lífeyrisréttindi úr sameignarhluta við lok hennar vegna hækkunar mótframlagsins. Lágmarkslífeyrir fer úr 56% af meðalævitekjum miðað við 40 ára inngreiðslutíma í 72% sé allt viðbótarframlagið greitt í sameignarsjóð ef miðað er við jafna réttindaávinnslu. Breytingin hefur því veruleg áhrif á ráðstöfunartekjur við starfslok og eykur svigrúm til sveigjanlegra starfsloka. Áhrif hækkunar lágmarksiðgjalds á lágmarkslífeyri við starfslok fara minnkandi eftir því sem lengra er liðið á starfsævi sjóðfélaga. Til að mynda verða lífeyrisréttindi þeirra sem njóta herra lágmarksiðgjalds í tíu ár fyrir starfslok 6% hærri en ella hefði verið.

Fleiri leiðir til söfnunar lífeyrisréttinda með tilkomu tilgreindrar séreignar auka möguleika sjóðfélaga sem eingöngu hafa getað safnað í sameignarsjóð til hentugri lífeyrissparnaðar. Tilgreind séreign hefur það umfram greiðslu í sameignarsjóði að hún erfist, líkt og gildir um annan sparnað til séreignar. Verði sjóðfélaga heimilað að ráðstafa lífeyrissparnaði sínum að hluta í tilgreinda séreign munu lífeyristekjur hans við lok starfsævinnar í minna mæli koma úr sameignarsjóðum en annars hefði verið og samhliða því getur tryggingavernd viðkomandi skerst.

Í sumum sjóðum er, miðað við tilteknar forsendur tryggingafræðilegra útreikninga, það lágmarksiðgjald sem skilgreint er í lögnum umfram það sem þarf til að standa undir lágmarkstryggingavernd. Nokkrir þeirra hafa boðið sjóðfélögum sínum að greiða mismun heildariðgjalds og þess iðgjalds sem þarf til að standa undir lágmarkstryggingavernd sjóðsins í sérstakar sparnaðarleiðir, sem nefndar hafa verið frjáls og bundin séreign. Lögfesting hærrí lágmarkstryggingaverndar myndi leiða til þess að mismunur heildariðgjalds og þess iðgjalds sem þarf til að standa undir lágmarkstryggingavernd í slíkum sjóðum minnkar og þar með svigrúm til þess að ráðstafa hluta af iðgjaldinu í frjálsa og bundna séreign. Til þess að viðhalda núverandi svigrúmi er í frumvarpinu að finna heimild fyrir slíka sjóði til að miða við sömu lágmarkstryggingavernd og þeir sjóðir sem ráðstafa hluta iðgjalds í tilgreinda séreign, eða 1,4% á ári.

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

6.2. *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 í fimm ár, teljist til þeirra sem eru að kaupa fasteign í fyrsta sinn og njóti þar með réttinda samkvæmt lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Þá felast jafnframt í frumvarpinu 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. Þar af leiðandi má gera ráð fyrir að ráðstöfunarfé lífeyrissjóða dragist lítillaga saman sem vegur upp á móti hækkun mótfamlags atvinnurekenda, en með tilliti til umsvifa lífeyrissjóða á húsnæðislánamarkaði mun nýting úrræðisins að einhverju leyti skila sér aftur sem fjármagn til fjárfestingar hjá lífeyrissjóðunum.

Heimildirnar sem hér eru lagðar til gagnast fyrst og fremst millitekjuhópum en hafa að öllum líkindum lítill áhrif á heildarumfang úrræðisins um skattfrjálsa nýtingu lífeyrissparnaðar til fyrstu kaupa á íbúð eða íbúðamarkaðinn. Skattfrjáls úttekt lífeyrissparnaðar gæti aukist um 0,5–1 milljarð króna á ári sem jafngildir 20% af árlegri nýtingu úrræðisins til fyrstu kaupa. Það er þó aðeins um 2% af því eigin fé sem lagt er til fyrstu íbúðakaupa nú um mundir. Skattfrjáls ráðstöfun lífeyrissparnaðar inn á íbúðalán gæti einnig aukist um 0,5–1 milljarða króna árlega. Alls gæti skattfrjáls nýting lífeyrissparnaðar til íbúðakaupa því aukist um 1–2 milljarða króna á ári.

6.3. *Áhrif á eftirlitsaðila og upplýsingagjöf til þeirra.*

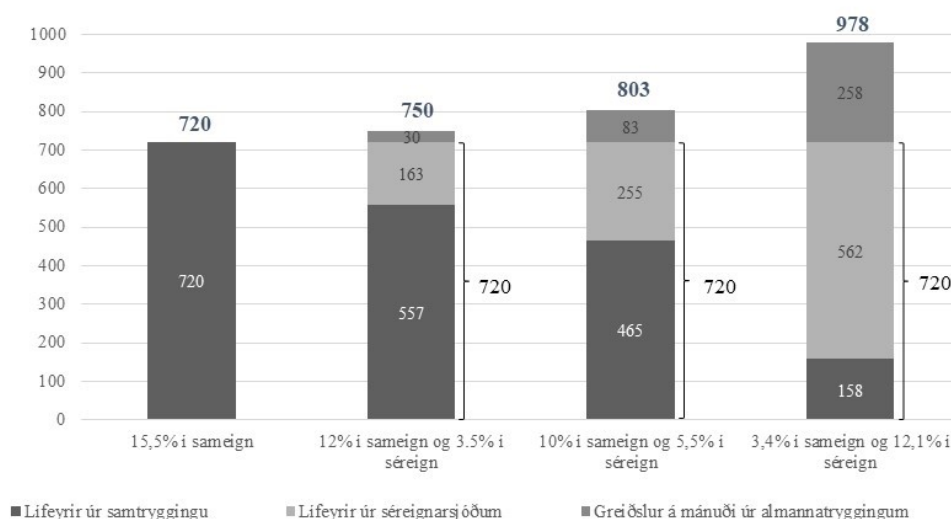
Skatturinn hefur eftirlit með því að lífeyrisiðgjald sé greitt vegna hvers manns sem skyldutrygging lífeyrisréttinda tekur til samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Embættið samþykkir jafnframt umsóknir um nýtingu séreignarsparnaðar til kaupa á fyrstu íbúð og 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 Skattinum 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 réttihafa. Verði frumvarpið að lögum verða gerðar auknar kröfur til upplýsingagjafar lífeyrissjóðanna til Skattsins, meðal annars um sundurliðun á ráðstöfun á lífeyrisiðgjaldi. Ekki hefur verið gert kostnaðarmat vegna þessa.

Fjármálaeftirlitið innan Seðlabankans fer með eftirlit með lífeyrissjóðum samkvæmt lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Ekki er fyrir séð að umsvif Fjármálaeftirlitsins muni aukast að ráði af samþykkt þessa frumvarps.

6.4. Áhrif af samræmingu réttinda úr almannatryggingum.

Í frumvarpinu er lagt til að einu greiðslur lífeyrissparnaðar sem ekki skerði greiðslur úr almannatryggingakerfinu verði greiðslur viðbótarlífeyrissparnaðar, þ.e. þess sparnaðar sjóðfélaga sem byggist á 4% framlagi launþega af iðgjaldsstofni og 2% mótframlagi launagreiðanda af sama stofni. Í nokkrum sjóðum hefur verið boðið upp á að skipta skyldubundnum sparnaði í sameignarsparnað, bundna séreign og frjálsa séreign. Greiðslur bundinnar séreignar og frjálsrar séreignar til sjóðfélaga á þessum grundvelli hafa ekki skert greiðslur almannatrygginga, en í þeim sjóðum þar sem allur skyldubundinn sparnaður myndar sameign skerða allar útgreiðslur hans greiðslur frá almannatryggingum. Með þessu móti hefur myndast ákvæðið ójafnræði milli sjóðfélaga í ólíkum sjóðum, sem lýst er á meðfylgjandi mynd, og ætlunin er að ráða bót á með þessu frumvarpi. Hin svokallaða tilgreinda séreign, verði ákvæðið um hana að lögum, mun jafnframt hafa áhrif til lækkunar á greiðslur almannatrygginga.

Lífeyrir á mánuði m.v. mismunandi útfærslu á 15,5% iðgjaldi
(m.v. einstakling sem hefur engar aðrar tekjur og 1 m.kr. í iðgjaldsstofni í 40 ár 2021, þús. kr.)



Réttindi þeirra sjóðfélaga sem þegar hafa hafið töku annars konar séreignar en viðbótarlífeyrissparnaðar munu þó áfram verða þau sömu, þ.e. þær greiðslur munu ekki skerða greiðslur frá almannatryggingum.

6.5. Áhrif á hið opinbera.

Áhrif breytinganna sem lagðar eru til í frumvarpinu á ríkissjóð eru margþætt. Lögfesting hækkunar lágmarksiðgjalds um 3,5% sem er borin að fullu af launagreiðanda mun, samkvæmt áætlunum, minnka rekstrarafgang fyrirtækja sem hefur í för með sér lægri tekjur ríkissjóðs af tekjuskatti lögaðila og eru áhrifin metin 0,7 milljarðar kr. á ári, á verðlagi ársins 2022. Hækkun mótframlagsins hækkar gjaldstofn tryggingagjalds og er gert ráð fyrir að hún skili um 0,5 milljörðum kr. á ári, á verðlagi ársins 2022, í ríkissjóð. Hækkun mótframlagsins og afleidd

hækkun tryggingagjalds leiða til minni hagnaðar atvinnurekenda en til framtíðar munu sjóðfélagar hafa aukin lífeyrisréttindi við lok starfsævi sinnar.

Á móti þessari lækkun vega hærrí tekjur af tekjuskatti einstaklinga, þ.e. þeirra lífeyrisþega sem munu njóta aukinna lífeyrisréttinda vegna herra iðgjalds. Áhrifin verða meiri eftir því sem frá líður og því mun sá tekjuauki sem ríkissjóður hefur af breytingunni að mestu koma fram í framtíðinni. Meðalskattþrósenta ellilífeyrisþega var 22,6% við nýjustu álagningu tekjuskatts einstaklinga fyrir tekjuárið 2020, þar af 8,2% til ríkis og 14,4% til sveitarfélaga. Miðað við þær forsendur hefðu verið greiddir 0,7 milljarðar kr. í tekjuskatt til ríkis og 1,2 milljarðar kr. til sveitarfélaga í núverandi kerfi af 8,0 milljarða kr. hærri greiðslum til lífeyrisþega. Þar sem tekjuskattskerfið er ólínulegt skiptir höfuðmáli hvernig hækkunin dreifist meðal lífeyrisþeganna. Upplýsingar um tekjudreifingu hópsins sem hefur verið með 8% mótframlag en fer nú í 11,5% liggja ekki fyrir og er því ekki hægt að áætla hver tekjuáhrifin af breytingunni verða á ríkissjóð á ársgrundvelli í framtíðinni.

Auknar heimildir til skattfrjálsrar ráðstöfunar tilgreindrar séreignar til kaupa á fyrstu íbúð yra lítilla tekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga af tekjuskatti í framtíðinni.

Hærra lágmarksiðgjald stuðlar að sjálfbærni lífeyriskerfisins til lengri tíma. Öflugur lífeyrissparnaður dregur úr líkum á að lífeyrisþegar þurfi að sækja greiðslur úr almannatryggingakerfinu sem aftur hefur jákvæð áhrif á fjárhag hins opinbera. Þetta skiptir töluverðu máli í ljósi vaxandi framfærsluhlutfalls aldraðra. Hins vegar skal bent á það að sparnaður til séreignar sem myndast á grundvelli iðgjalds skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997, og þar undir tilgreind séreign, er ekki sams konar trygging og sameignin. Við óvænt áföll geta sjóðfélagar átt tryggingarrétt úr sameignarsjóðum 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 eða rennur til viðbótartryggingaverndar en ekki í sameign mun breytingin ekki fela í sér eins mikinn stuðning við sjálfbærni kerfisins og annars hefði verið.

Verði frumvarpið að lögum munu lífeyrisgreiðslur almannatrygginga til einstaklinga skerðast að jöfnu vegna lífeyristekna sem lífeyrisþegi hefur úr lífeyrissjóðum, nema vegna viðbótarlífeyrissparnaðar. Í gildandi lögum skerðast lífeyrisgreiðslur almannatrygginga ekki ef lífeyrisþegi fær greiðslur til að mynda úr frjálsri eða bundinni séreign sem myndast af lágmarksiðgjaldi (þ.e. því iðgjaldi sem grundvallast á 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997). Ráðuneytið óskaði eftir mati Tryggingastofnunar ríkisins og Talnakönnunar á því hve miklar greiðslur renna frá almannatryggingum til einstaklinga sem á sama tíma fá greiddan lífeyri á grundvelli viðbótartryggingaverndar. Talið er að greiðslurnar nemi á bilinu 800–1.000 millj. kr. á ári og muni fara vaxandi án þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér. Þar sem frumvarpið mun ekki hafa áhrif á einstaklinga sem þegar hafa hafið töku lífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar mun ekki draga úr útgjöldum ríkissjóðs þegar við samþykkt frumvarpsins en til lengri tíma hefur það jákvæð áhrif á afkomu ríkissjóðs.

6.6. Þjóðhagsleg áhrif.

Hærra lágmarksiðgjald í lífeyrissjóð hefur í för með sér aukinn lífeyrissparnaður sem nemur allt að 8 milljörðum 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 lítilla aukna íbúðafjárfestingu sem ekki er talið hafa teljandi áhrif til hækkunar fasteignaverðs. Stuðningurinn nær ekki til almenna úrræðisins um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar inn á íbúðalán heldur eingöngu til fyrstu kaupenda á fasteignamarkaði. Árið 2021 var hlutfall fyrstu kaupenda rúmlega 32% og hafði það þá aldrei verið hærra.

Hækkun lágmarksiðgjalds hefur áhrif á launakostnað ýmissa fyrirtækja þótt almenn efnahagsleg áhrif séu lítil. Líklegt er að aðgerðin geti dregið úr atvinnuvegafjárfestingu og jafnvel haft áhrif á opinbera fjárfestingu til lengri tíma lítið. Á móti þeim áhrifum vegur aukin fjárfestingarþörf lífeyrissjóðanna vegna herra mótframlags atvinnurekenda.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að í 2. másl. 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 í júní 2009.

Í kjarasamningum Alþýðusambands Íslands og Samtaka atvinnulífsins 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 samið um hækkun lágmarksiðgjalds til almennra lífeyrissjóða úr 12% í 15,5%. Hækkunin fór fram í þrepum og 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 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 er lögð er til breyting á lágmarkstryggingavernd í 1. mgr. 4. gr. laganna þar sem kveðið verði á um að lágmarksréttindi miðað við 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 12% iðgjald og 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 72% af meðalævitekjum. Þá skal réttindaöflun til örorkulífeyris vera hin sama og til ellilífeyris auk þess sem lágmarkstryggingavernd felur í sér jöfnun á milli sjóðfélaga vegna maka- og barnalífeyris. Við útreikning á lágmarksréttindaöflun skal áfram miða við að greiðslur úr sameignartryggingu hefjist eigi síðar en við 70 ára aldur.

Í b-lið ákvæðisins er lagt til það nýmæli að lífeyrissjóður geti í samþykktum sínum heimilað sjóðfélaga að ráðstafa allt að 3,5% af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs til réttinda í sér eign, svokallaðri tilgreindri séreign, sem telst þó áfram vera hluti af lágmarkstryggingavernd. Ef lífeyrissjóður sjóðfélaga heimilar í samþykktum sínum að hluta af iðgjaldsstofni hans sé ráðstafað í tilgreinda séreign ber sjóðfélaga sjálfum að taka upplýsta ákvörðun um slíka tilhögun, þ.e. hversu stór hluti skyldutryggingar hans verði í sameign með ævilöngum lífeyri og hversu stór 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 í ákvæðinu 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, tilhögun greiðslna, útborgun og erfanleika séreignarinnar.

Í c-lið er lögð til ný málsgrein þess efnis að lífeyrissjóði verði heimilt að halda óbreyttu fyrirkomulagi á skiptingu iðgjalds í sameign og séreign skv. 3. mgr. 4. gr. laganna og tryggja sjóðfélaga vernd sem nemur að lágmarki 1,4% á ári af þeim iðgjaldsstofni sem greitt er af, líkt og við á um ráðstöfun til tilgreindrar séreignar.

Um 3. gr.

Í a-lið 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 lágmarkstryggingaverndar sjóðfélagans er lagt til að sömu reglur gildi um útborgun tilgreindrar séreignar og gilda mundu í þeim lífeyrissjóði sem sjóðfélaginn greiðir sameignarhluta iðgjalds til. Lágmarksiðgjald 2. másl. 1. mgr. 2. gr. laganna skal þó fyrst hafa borist lífeyrissjóði sjóðfélagans áður en ráðstöfun 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 iðgjaldi 1. mgr. 2. gr. laganna og iðgjaldi til viðbótarlífeyrissparnaðar. Með viðbótarlífeyrissparnaði er átt við iðgjald umfram lífeyrisiðgjald skv. 1. mgr. 2. gr. laganna. Skal það meðal annars gert þar sem lagt er til að aðrar útborgunarreglur gildi um tilgreinda séreign en annan sparnað til séreignar. Að lokum er lagt til að við uppsögn samnings um tilgreinda séreign gildi ákvæði 1. mgr. 9. gr. laganna og um útborgun hennar gildi ákvæði 5. gr. frumvarpsins, þ.e. nýrrar 14. gr. a.

Ljóst er að flutningur á 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 vörsluaðila. Þar sem tilgreind séreign telst hluti lágmarkstryggingaverndar skal gjaldtakan endurspeglja 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 Skattinum sundurliðun á ráðstöfun á lífeyrisiðgjaldi hvers sjóðfélaga. Lagt er til að móttökuaðilar iðgjalda skuli halda til haga sundurliðun á innkomnum iðgjöldum og hvernig þeim er ráðstafað. Hér kann að vera um að ræða iðgjöld sem berast aðilum og ráðstafað er til sameignar, frjálsrar og/eða bundinnar séreignar, tilgreindrar séreignar og að loks til viðbótarlífeyrissparnaðar. Til að Skattinum sé unnt að hafa eftirlit með greiðslu á lífeyrisiðgjaldi hvers sjóðfélaga er lagt til að gerð verði sú krafa að

sundurliðun á iðgjaldi sé skilað til Skattsins að tekjuári liðnu. 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 málslíður þess efnis að lífeyrissjóðum og aðilum skv. 3. mgr. 8. gr. laganna sé gert skylt að tilgreina við útborgun hvaða hluti séreignar myndast af lífeyrisiðgjaldi sem myndast á grundvelli 1. mgr. 2. gr. laganna, en þar kann að vera um að ræða ráðstöfun hluta þess iðgjalds til frjálsrar og/eða bundinnar séreignar sem og til tilgreindrar séreignar, og hvaða hluti séreignar myndast hefur á grundvelli iðgjalds til viðbótarlífeyrissparnaðar. Með viðbótarlífeyrissparnaði er átt við iðgjald umfram lífeyrisiðgjald 1. mgr. 2. gr. laganna. Iðgjaldið takmarkast við 4% framlag réttthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 2% móttframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni, sbr. tillögu að skilgreiningu á hugtakinu í IV. kafla frumvarpsins, um breytingu á lögum um almannatryggingar.

Skatturinn ákveður á hvaða formi umræddar upplýsingar berast honum frá lífeyrissjóðum og öðrum aðilum lífeyrissparnaðar.

Um 5. gr.

Markmiðið 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. verði kveðið á um að sjóðfélaga sé heimilt að hefja töku tilgreindrar séreignar þegar hann hefur náð a.m.k. 62 ára aldri. Útgreiðslur skuli dreifast á jafnar mánaðarlegar greiðslur frá því að óskað sé eftir útgreiðslu eða þar til sjóðfélagi nái 67 ára aldri. 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 tilheyrir sameignarhlutanum. Þá er í ákvæðinu lagt til að ef sjóðfélagi óskar eftir útgreiðslu séreignarinnar þegar hann hefur náð 67 ára aldri sé heimilt að greiða hana út í einni greiðslu, nema sjóðfélagi óski annars.

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

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 óverulega upphæð er að ræða.

Um 6. gr.

Með greininni er lögð til sú breyting á gildandi ákvæði til bráðabirgða V í lögnum að þrátt fyrir að í kjarasamningi sé enn kveðið á um 12% iðgjald til lífeyrissjóðs sé eftir sem áður 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 frumvarp þetta hafi ekki bein áhrif á þá kjarasamninga sem í gildi eru eða þær kjaraviðræður sem í gangi eru við gildistöku frumvarpsins, heldur sé samningsfrelsi aðila virt 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%. Byggist 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 7. gr.

Lagt er til að nýjum málslið verði bætt við ákvæðið þar sem kveðið verði 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. 4. gr. laga nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisséttinda og starfsemi lífeyrissjóða, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.

Um 8. gr.

Í greininni er lögð til útvíkkun á gildandi úrræði um skattfrjálsa nýtingu viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar.

Í gildandi lögum er aðeins þeim rétthöfum heimilt að nýta úrræði laganna sem ekki hafa áður verið eigendur að íbúðarhúsnæði. Í ákvæðinu er lagt til að lögin taki einnig til þeirra réttshafa sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði samfellt í fimm ár áður en sótt er um ráðstöfun séreignarsparnaðar. Meðal skilyrða er að réttshafi hafi ekki áður fullnýtt eldri skattfrjáls úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar. Það þýðir að hafi réttshafi áður nýtt skattfrjáls úrræði um ráðstöfun séreignarsparnaðar kemur það tímabil nýtingar til frádráttar tíu ára tímabili samkvæmt lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð.

Þá er lagt til að réttshafar sem hér undir falla megji ekki hafa hærri árlegan tekjuskattsstofn en sem kveðið er á um í 3. tölul. 1. mgr. 66. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, enda markmið laganna að styðja við ungt fólk og tekjulága einstaklinga. Einnig er lagt til að heimildin gildi ekki um hjón eða einstaklinga sem uppfylla skilyrði til samsköttunar samkvæmt lögum um tekjuskatt, í þeim tilvikum þegar annar aðilinn er skráður eigandi að íbúðarhúsnæði. Önnur skilyrði laganna gilda eftir því sem við á um heimildina.

Um 9. gr.

Lagt er til að nýrri málsgrein verði bætt við ákvæðið þar sem réttshafa, sem ekki nær hámarksfjárhæðum laganna, verði heimilað að nýta tilgreinda séreign til viðbótar ráðstöfun á séreignarsparnaði þar til hámarksfjárhæð laganna er náð, sé réttshafi eigandi slíkrar séreignar. Sem dæmi má taka réttshafa sem með 4% framlagi sínu og 2% framlagi launagreiðanda nær samanlagt 350 þús. kr. fyrir hverja 12 mánuði á almanaksári. Réttshafa verður þá heimilt að nýta tilgreinda séreign þar til 500 þús. kr. hámarksfjárhæðinni er náð en þó aldrei meira en sem nemur 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni til lífeyrissjóðs. Loks er 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 meðal annars nefna að um umsókn um nýtingu á tilgreindri séreign gildir ákvæði 5. gr. laganna.

Um 10. gr.

Lagt er til að á eftir 2. mgr. 12. tölul. 28. gr. laga um tekjuskatt bætist tvær nýjar málsgreinar þar sem kveður verði á um skattfrelsi útgreiðslu tilgreindrar séreignar við ákveðnar skilyrta aðstæður. Gert er ráð fyrir að ráðstöfun á tilgreindri séreign verði ekki talin til skattskyldra tekna ef uppfyllt eru skilyrði laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Lagt er til að heimildin verði takmörkuð við að réttshafa séreignarsparnaðar, sem ekki nær fjárhæðarmarki laga um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð fyrir hverja 12 mánuði á almanaksári með ráðstöfun á samanlagt 6% viðbótariðgjaldi, verði jafnframt heimiluð nýting tilgreindrar séreignar þar til fjárhæðarmarki þeirra laga sé náð. Ráðstöfun tilgreindrar séreignar í þessu sambandi geti því tekið til hluta þess iðgjalds sem fór til öflunar slíkra séttinda. Réttshafi þurfi því

ekki í öllum tilvikum að ráðstafa öllum hluta tilgreindrar séreignar heldur aðeins hluta hennar þar til fjárhæðarmarkinu verði náð.

Um einskiptisrétt er að ræða sem felur í sér að réttthafi 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 Skattsins á því formi sem hann ákveður, sbr. lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016. 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. Skattinum er heimilt að byggja á rafrænum upplýsingum frá umsækjanda.

Um 11. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til breytingar og viðbætur við skilgreiningar laga um almannatryggingar. Í fyrsta lagi er lögð til sú breyting að í stað lífeyrissjóðstekjum í 10. tölul. komi *greiðslum úr skyldubundnum atvinnutengdum lífeyrissjóðum*. Þá eru í ákvæðinu lagðar til tvær nýjar skilgreiningar. Annars vegar er um að ræða skilgreiningu á hugtakinu *viðbótarlífeyrissparnaði* til að taka af allan vafa um hvaða iðgjöld til séreignar einstaklings skulu ekki koma til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé samkvæmt lögnum. Hins vegar er um að ræða skilgreiningu á hugtakinu *viðbótartryggingavernd* til að gæta samræmi við aðrar skilgreiningar laganna.

Um 12. gr

Í ákvæðinu er lagt til að hugtakanotkun verði breytt og að kveðið verði skýrt á um 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 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, er heimilt að ákveða lágmark tryggingaverndar þannig að iðgjaldi sé að hluta varið til öflunar lífeyrisréttinda í sameign og að hluta þess sé varið til öflunar lífeyrisréttinda í séreign eða svokallaðrar viðbótartryggingaverndar. Til viðbótar því er í frumvarpi þessu lagt til að lífeyrissjóðum geti í samþykktum sínum heimilað sjóðfélögum að ráðstafa allt að 3,5% iðgjaldshluta af iðgjaldsstofni skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997 í tilgreinda séreign, sem er nýmæli.

Lífeyrissjóðir, einkum þeir sem byggjast 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 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 sem eingreiðslu þegar hann er orðinn 60 ára, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 129/1997.

Því er lagt til að lífeyrisréttindi sem myndast af iðgjaldi til viðbótarlífeyrissparnaðar verði alfarið aðgreind frá réttindum í séreign sem myndast af lífeyrisiðgjaldi sem myndast á grundvelli 1. mgr. 2. gr. nr. 129/1997. Með viðbótarlífeyrissparnaði er átt við iðgjald umfram lífeyrisiðgjald 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997. Viðbótarlífeyrissparnaður takmarkast við 4% framlag réttthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni.

Breytingin hefur 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 greiðslum almannatrygginga, en samkvæmt gildandi ákvæði gera þær það einvörðungu að hluta í nokkrum sjóðum. Áfram er gert ráð fyrir að lífeyrissparnaður, sem myndast hefur á grundvelli iðgjalds til viðbótarlífeyrissparnaðar, 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 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, er heimilt að ákveða lágmark tryggingaverndar þannig að iðgjaldi sé að hluta varið til öflunar lífeyrisréttinda í sameign og að hluta varið til öflunar lífeyrisréttinda í séreign. Lífeyrissjóðir, einkum þeir sem byggjast 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 viðbótarlífeyrissparnaði ekki til lækkunar við ákvörðun um ellilífeyri, tekjutryggingu og ráðstöfunarfé. 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 einhverjir sem greiða í lífeyrissjóði sem bjóða upp á skiptingu iðgjalds í annars vegar sameign og hins vegar séreign hafa fyrir gildistöku þessarar breytingar hafið töku lífeyris samkvæmt lögum um almannatryggingar. Því þykir rétt að leggja það til með ákvæði til bráðabirgða 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 skýrt á um hvaða lífeyrisréttindi teljast ekki til tekna þegar kemur að ákvörðun um kostnað við öldrunarþjónustu samkvæmt lögum um málefni aldraðra, meðal annars kostnaðarþátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum. Ákvæðið tekur ekki til annarra lífeyrisréttinda en þeirra sem þar eru upptalin. Að öðru leyti vísast til skýringar við 12. gr. frumvarpsins.

Um 15. gr.

Samkvæmt lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, er heimilt að ákveða lágmark tryggingaverndar þannig að iðgjaldi sé að hluta varið til öflunar lífeyrisréttinda í sameign og að hluta varið til öflunar lífeyrisréttinda í séreign. Lífeyrissjóðir, einkum þeir sem byggjast 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 14. gr. frumvarpsins er lagt til að lífeyrisréttindi í viðbótarlífeyrissparnaði skuli ekki teljast til tekna þegar kemur að ákvörðun um kostnað við öldrunarþjónustu samkvæmt lögum um málefni aldraðra, meðal annars kostnaðarþátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum. Það hefur í för með sér að öll önnur séreign einstaklings mun framvegis hafa áhrif til lækkunar við útreikninginn. Með viðbótarlífeyrissparnaði er átt við iðgjald umfram lífeyris-iðgjald skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 129/1997. Viðbótarlífeyrissparnaður takmarkast við 4% framlag réttthafa af iðgjaldsstofni, sbr. 4. og 5. tölul. A-liðar 30. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni.

Ljóst er að einhverjir sem greiddu í lífeyrissjóði sem bjóða upp á skiptingu iðgjalds í annars vegar sameign og hins vegar séreign hafa fyrir gildistöku þessarar breytingar hafið dvöl á dvalar- og hjúkrunarheimilum samkvæmt lögum um málefni aldraðra. Því þykir rétt að leggja það til að þeir einstaklingar sem svo hagar til um haldi óbreyttri kostnaðarþátttöku heimilismanns á dvalar- og hjúkrunarheimili.

Um 16. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.