

Samráðsgátt

Fjármála- og efnahagsráðuneytið

Mál nr. 162/2023

18. október 2023

Efni: Sjónarmið um áformaða lagasetningu um fjölgun valkosta í ávöxtun frjáls viðbótarlífeyrissparnaðar

I. Bakgrunnur

Á undanförnun misserum hefur umræða farið vaxandi um möguleika til þess að fjölga valkostum við ávöxtun frjáls viðbótarlífeyrissparnaðar, með það fyrir augum að sparendur hafi sjálf meira frelsi um fjárfestingar. Þetta skýrist ekki síst af því að frjáls viðbótarsparnaður hefur vaxið hratt síðasta tæpa aldarfjórðunginn og er orðinn veigamikill hluti heildareigna fólks.

Íslenska lífeyrissjóðakerfið í heild hefur samtímis vaxið mjög að burðum og nema heildareignir þess nú ríflega tvöfaldri landsframleiðslu, þar af rúmlega 10% í séreign, eða um 750 milljarðar króna í séreign af um 7.000 milljörðum í heild.

Grunnurinn að uppbyggingu frjáls viðbótarlífeyrissparnaðar var í upphafi skattfrelsi iðgjalda skv. lögum nr. 141/1997, sem komu til framkvæmda 1999. Launamaður gæti auk 4% tilleggs til skyldutryggingar, skv. 4. tl. 30 gr. A laga um tekjuskatt og eignarskatt, dregið frá 2% af launum til að mynda séreignarsparnað. Síðan bættist við um hrið 10% álag á sparnaðinn frá vinnuveitanda, sem vinnuveitandi fékk til baka úr tryggingargjaldi, 0,2%. 2% framlag frá vinnuveitanda, á móti sparnaði starfsmanns kom svo inn í kjarasamninga árið 2000 og heimild launamanns til að draga framlag til séreignarsparnaðar frá tekjum fyrir skatt fór í 4%.

Má segja að þessar breytingar, sem höfðu að markmiði að auka sparnað og auka efnahagslegt sjálfstæði fólks þegar liði á starfsævina, hafi borið ríkulegan ávöxt. Sjónarmið um umgjörð frjáls séreignarsparnaðar hafa eðlilega verið talsvert önnur en að því er varðar skyldutryggingu með þeim félagslegu þáttum sem þar eru byggðir inn með samtryggingu. Hér er fyrst og fremst um valfrjálsan viðbótarsparnað að ræða, sem löggjafinn hefur talið æskilegt að styðja við, að sumu leyti á grundvelli skyldra sjónarmiða og áttu við um skattaafslátt í tengslum við hlutabréfakaup almennings.

Bankar og verðbréfasjóðir hafa haft meiri áhuga á klæðskerasaumaðri þjónustu við ávöxtun frjáls viðbótarsparnaðar heldur en stærri lífeyrissjóðir og mikill áhugi er á málinu hjá hluta eigenda sparnaðar. Allavega fyrst í stað er þó ekki við því að búast að mikil hreyfing verði á stórum fjárhæðum hjá vörsluaðilum á grundvelli mögulegra lagabreytinga. Áherslur

lífeyrissjóða hafa fremur verið á hlutfallslega lágan kostnað við ávöxtun séreignarsparnaðar og fjárfestavernd. Það er rökrétt með hliðsjón af stöðu og megin hlutverki stórra sjóða að stjórnendur þeirra hugsi fremur til hins breiða fjölda heldur en þess minnihluta sparenda sem er líklegur til að vilja stýra sínum sparnaði sjálfur, þótt kostnaður sé líklega hlutfallslega hærri og sparendur axli sjálf meiri áhættu.

II. Nýleg þróun og áformuð lagasetning

Þegar hugað er að lagabreytingum á þessu sviði og skoðað hvernig þróunin hefur verið á undanförnum árum rifjast það upp að reglur um fjárfestingar séreignarsparnaðar voru miklu rýmri fram að bankahruni, en þá buðu bankar og verðbréfasjóðir upp á sérgreinda reikninga. Fyrir það var í raun tekið með þeirri breytingu sem gerð var með lögum nr. 171/2008 sem færði fjárfestingarumgjörð þessara aðila í sama umhverfi og gildi um skyldusparnað í samtryggingarsjóðum. Það var rökstutt með því að þær reglur hefðu tekið til vörslu lífeyrissjóða á séreignarsparnaði og að strangari reglur hefðu því gilt um þeirra vörslur á séreignarsparnaði heldur en gildi um önnur fjármálafyrirtæki.

Ef markmiðið var að samræma lagaumgjörð um ávöxtun séreignarsparnaðar má spyrja sig af hverju reglur sem tóku til starfsemi lífeyrissjóða voru ekki fremur rýmkaðar, enda um frjálsan viðbótarsparnað að ræða, svo það sé ítrekað enn og aftur.

Í greinargerð með framangreindum lögum er talað um að .. „hið ótakmarkaða frelsi til fjárfestinga sem einstakir vörsluaðilar hafa notið hafi leitt til óvarlegra fjárfestinga með tilheyrandi skaða fyrir eigendur séreignarsparnaðarins“ ! Má draga þá ályktun af tilvitnuðum orðum að við þessar breytingar hafi lítið eða ekki verið horft til þeirra sjónarmiða að það væru eigendur sparnaðarins sjálf sem réðu ferð og ættu að gera það.

Þau áform um lagasetningu sem fjármálaráðuneytið hefur nú kynnt í samráðsgátt til að auka valfrelsi einstaklinga í lífeyrissparnaði koma til móts við þau sjónarmið sem vikið var að í upphafi. Þau virðast stefna að því að því að kröfur til allra vörsluaðila séreignarsparnaðar og lagaumhverfi fjárfestinga verði með svipuðum hætti og gildi um vörslur annarra en lífeyrissjóða á séreignarsparnaði fyrir lagabreytinguna 2008. Augljóst er að þegar eigendur sparnaðar eiga ákvörðun um fjárfestingar er fjárfestingarstefna fyrir fjárfestingarleiðir ekki lögð fram með sama hætti og nú er krafist eða kröfur um sjálfstætt ársuppgjör fyrir hverja fjárfestingarleið.

Umsagnir á samráðsgátt hingað til virðast flestar vera jákvæðar en þó sjá margir umsagnaraðilar ýmis tormerki sem huga þurfi að, t.d. tengt fjárfestavernd svo sem að þurft geti að flokka sparendur/fjárfesta eftir þekkingu á fjármálamarkaði. Einnig að setja þurfi reglur um í hvaða eignum megi fjárfesta með hliðsjón af seljanleika (hreyfanleika). Loks er nokkuð talað um að starfshópur sé að störfum sem vinni að gerð „grænbókar“ um lífeyriskerfið og rétt sé að bíða niðurstöðu þeirrar vinnu.

Í þessu sambandi má þó benda á að margvíslegar sértækar breytingar hafa verið gerðar á undanförnum árum, meðal annars til að þrengja að valfrelsi um ávöxtun frjáls viðbótarlífeyrissparnaðar.

III. Mögulegur áfangi, ef breytingar verða gerðar í skrefum

Ef áformuð breyting varðandi sjálfsákvörðunarrétt sparenda um ávöxtun séreignarsparnaðar nær fram að ganga væri eðlilegast og einfaldast að breytingin næði til alls séreignarsparnaðar. Það er einnig til þess sparnaðar sem þegar hefur myndast og þar með talið sparnaðar sem hefur myndast vegna heimilda til að auka framlög til séreignar með hluta af framlagi sem annars hefði runnið til samtryggingar.

Það væri æskilegt að þróa vörslu séreignarsparnaðar á þann veg að eigandi sparnaðarins hafi sem mest að segja um meðferð hans, t.d. ekki bara um það í hvaða hlutabréfum er fjárfest heldur líka um hvort vörsluaðila sé falið að fara með atkvæðisrétt á fundum hlutafélaga sem fjárfest er í, eigandinn geri það sjálfur eða ákveði að atkvæðisréttur skuli ekki nýttur. Slík þróun væri líkleg til að glæða áhuga sparenda á hlutabréfum og hafa jákvæð áhrif á hlutabréfamarkaðinn.

Ef hins vegar að viðbrögð við áformuðum breytingum á lögum um lífeyrissjóði verða þannig að breytingar náist ekki nema á lengri tíma og að aflokinni vinnu við heildarstefnumótun á þessu sviði. Þá væri mögulegt að ná að minnsta kosti ákveðnum áfanga að markmiðum breytinganna með breytingu á skattalögum.

Í því samhengi væri hægt að skoða breytingu á 2. málsl. 4. tl. 1. mgr. A 30. gr. þannig að þau 4% af launum sem í dag eru frádráttarbær séu þau greidd til lífeyrissjóða eða til aðila skv. 3. mgr. 8. gr. laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, enda sé iðgjaldinu varið til aukningar lífeyrisréttinda eða lífeyrissparnaðar skv. II. kafla sömu laga, væru einnig frádráttarbær frá skattskyldum tekjum ef fjármunirnir væru lagðir inn á **sérgreindan reikning** hjá þessum sömu eða nánar tilgreindum aðilum.

Ef þessi aðferð við lagabreytingu yrði fyrir valinu ætti væntanlega meiri hljómgrunn að takmarka áhrif breytingarinnar við sparnað frá og með gildistöku breytingar og að hún myndi einungis að ná til 4%+2% (frá launafólki og vinnuveitendum) en ekki til tilgreindrar séreignar (3% af 15,5%). Þeim spurningum þarf að svara ef þessi leið verður skoðuð nánar. Á móti kemur að þessi aðferð við lagabreytingu getur verið einfaldari í vinnslu heldur en breytingar á ákvæðum lífeyrissjóðalaga sem mismunandi skoðanir væru um hvernig féllu að yfirstandandi skoðun á þeim lögum í heild. Því er lagt til að þessi möguleiki verði skoðaður nánar sem varaleið eða áfangi að kynntum markmiðum.

Virðingarfyllst,



Ari Edwald

Lögmaður