



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Alþingi
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar
v/ Austurvöll
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Erindi nr. P 140/747
komudagur 9.12.2011

9. desember 2011
Tilvísun: 2011010007

Umsögn vegna 368. máls á 140. löggjafarþingi 2011-2012

Fjármálaeftirlitið vísar til samskipta við nefndasvið Alþingis 8. desember sl. vegna 368. máls, er varðar breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 29. gr. laganna og bráðabirgðaákvæðis VI í lögnum. Einnig er lagt til að þremur nýjum bráðabirgðaákvæðum verði bætt við lög.

I 1. gr. - Áhættustýring

Lífeyrissjóðir eru þátttakendur á fjármálamarkaði og fjárfesta þar fyrir fjármuni almennings. Af báðum þessum ástæðum, en sérstaklega þeirri síðarnefndu, verður að gera til þeirra kröfur rétt eins og annarra eftirlitsskyldra aðila. Eðlilegt er að kröfur séu m.a. gerðar hvað snertir heildar áhættustýringu í starfsemi lífeyrissjóða. Á fjármálafyrirtækjum og váttryggingafélögum hvíla ríkar skyldur til að greina, vakta og mæla áhættu í starfsemi sinni. Vegna upptaka tilskipana frá Evrópusambandinu í íslensk lög, hefur eftirlitskerfum með áhættu verið komið á í fjármálafyrirtækjum og váttryggingafélögum. Að mati Fjármálaeftirlitsins er nauðsynlegt að sambærilegar kröfur verði gerðar til lífeyrissjóða, svo þeir meti áhættu af fjárfestingum sínum og öðrum þáttum með fullnægjandi hætti.

Orðalag 1. gr. og athugasemdir við greinina

Að mati Fjármálaeftirlitsins þarf að skerpa á því orðalagi sem notast er við um áhættustýringu lífeyrissjóða skv. frumvarpinu. Fjármálaeftirlitið vill benda til samanburðar á ákvæði 17. gr. laga um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002. 1. mgr. 17. gr. hljóðar svo: *Fjármálafyrirtæki skal á hverjum tíma hafa yfir að ráða tryggu eftirlitskerfi með áhættu í tengslum við alla starfsemi sína. Hjá fjármálafyrirtæki skulu vera til staðar fullnægjandi og skjalfestir innri ferlar til að meta nauðsynlega stærð, samsetningu og innri dreifingu eiginfjárgrunns með hliðsjón af*



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

þeim áhættum sem starfsemin felur í sér hverju sinni. Innri ferlarnir skulu endurmetnir reglulega til að tryggja að þeir séu fullnægjandi með hliðsjón af eðli, umfangi og margbreytileika starfseminnar.

Það orðalag sem notast er við í frumvarpinu sem hér er til umsagnar, og með hliðsjón af athugasemdum við 1. gr. frumvarpsins, gefur til kynna að um sé að ræða léttvægt atriði í starfsemi lífeyrissjóða. Svo ætti ekki að vera.

Í athugasemdum við 1. gr. segir:

Lagt er til að stjórn lífeyrissjóðs verði falið það hlutverk að móta eftirlitskerfi sem gerir sjóðnum kleift að greina og meta með sem skilvirkustum hætti þá áhættu sem fylgin er í starfsemi sjóðsins, með hvaða hætti sé fylgst með áhættu og hvernig henni er stýrt eftir því sem við verður komið. Í þessu sambandi verður að hafa í huga að eðli máls samkvæmt er ekki ávallt unnt að stýra öllum áhættuþáttum í rekstri lífeyrissjóðs. Það getur hins vegar haft sjálfstæða þýðingu að vera meðvitaður um þá áhættuþætti og fylgjast með þeim. Þá er ekki sjálfgefið að það sé metið hagkvæmt og/eða skynsamlegt að stýra öllum áhættuþáttum þótt það sé unnt en slíkt mat þarf að eiga sér stað. Því er lagt til að meðal lögbundinna verkefna stjórnna lífeyrissjóða verði að móta eftirlitskerfi sem gerir sjóðunum kleift að vakta, meta og stýra áhættu sjóðanna. Slíkt eftirlitskerfi getur til að mynda náð til þátta eins og uppbyggingu skipurits, starfslýsinga, verkferla, áætlunar fyrir innra eftirlit, stefnu um notkun afleiðna, eftirlits- og rekstrarþátta sem lúta að rekstraráhættu sem og notkunar fjármálagerninga til að stýra fjárhagslegri áhættu.

Að mati Fjármálaeftirlitsins þarf að umorða athugasemdir við 1. gr. Setningin: *Þá er ekki sjálfgefið að það sé metið hagkvæmt og/eða skynsamlegt að stýra öllum áhættuþáttum þótt það sé unnt en slíkt mat þarf að eiga sér stað* er t.a.m. til þess fallin að draga verulega úr mikilvægi þess að lífeyrissjóðirnir komi sér upp eftirlitskerfi til að stýra áhættu. Að mati Fjármálaeftirlitsins kemur þar fram undarleg afstaða til orðalags greinarinnar, og án allrar tengingar við orðalag greinarinnar. Í henni ætti fyrst og fremst að birtast hlutlæg skýring á orðalagi ákvæðisins.

Að mati Fjármálaeftirlitsins skyldi orða athugasemdir við 1. gr. með svofelldum hætti: *Lagt er til að stjórn lífeyrissjóðs verði falið það hlutverk að móta eftirlitskerfi sem gerir sjóðnum kleift að greina og meta með sem skilvirkustum hætti þá áhættu sem fylgin er í starfsemi sjóðsins, með hvaða hætti sé fylgst með áhættu og hvernig henni er stýrt. Taka skal tillit til*



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

stærðar hvers sjóðs, mannafla og einkenum við mat á hæfilegu umfangi áhættustýringar. Því er lagt til að meðal lögbundinna verkefna stjórna lífeyrissjóða verði að móta eftirlitskerfi um heildar áhættustýringu sem gerir sjóðunum kleift að greina, vakta, meta og stýra áhættu sjóðanna. Slíkt eftirlitskerfi getur til að mynda náð til þátta eins og uppbyggingu skipurits, starfslýsinga, verkferla, áætlunar fyrir innra eftirlit, stefnu um notkun afleiðna, eftirlits- og rekstrarþátta sem lúta að rekstraráhættu sem og notkunar fjármálagerninga til að stýra fjárhagslegri áhættu.

Að öðrum kosti er hætt við að ákvæði laganna næði ekki tilgangi sínum og yrði markleysa.

Heimild til reglusetningar

Í lögum um fjármálafyrirtæki, 3. mgr. 17. gr., segir: *Fjármálaeftirlitið getur sett reglur um framkvæmd áhættustýringar, stöðu þeirra sem framkvæma áhættustýringu í skipuriti fjármálafyrirtækja og um eftirlitskerfi vegna áhættuþátta í starfsemi fjármálafyrirtækja og fjármálasamsteypa.*

Á grundvelli ákvæðisins setur Fjármálaeftirlitið reglur um framkvæmd áhættustýringar hjá fjármálafyrirtækjum og um eftirlitskerfi fyrirtækjanna með áhættu í starfsemi þeirra. Heimild eftirlitsins til að setja reglur um framkvæmd áhættustýringar hjá lífeyrissjóða myndi fela í sér að samræmdar kröfur verði gerðar til lífeyrissjóða og fjármálafyrirtækja. Með tilliti til stöðu lífeyrissjóða á fjármáلامarkaði eftir efnahagshrunið 2008, er eðlilegt að þeir lúti sams konar eftirliti og aðrir eftirlitsskyldir aðilar. Með heimild til reglusetningar yrði Fjármálaeftirlitinu gert kleyft að starfrækja lögbundið hlutverk sitt um opinbert eftirlit með lífeyrissjóðum með forsvaranlegum hætti. Er hér í raun ekki um aukna heimild til eftirlitsins að ræða, þar sem hún nýtur slíkrar heimildar hvað alla aðila á fjármáلامarkaði snertir, að lífeyrissjóðum undanskildum.

II. 2. gr. ákvæði til bráðabirgða VI í lögnum.

Hvað snertir aðra grein frumvarpsins vill Fjármálaeftirlitið benda nefndarmönnum á umsögn Fjármálaeftirlitsins til fjárlaganefndar Alþingis þann 29. nóvember sl., vegna frumvarps til breytingar á lögum um Lífeyrissjóð starfsmanna ríkisins, nr. 1/1997, 239. mál.

Fjármálaeftirlitið tekur þó fram að hin tímabundna heimild til að hafa 15% mun á milli eignarliða og skuldbindinga veitti lífeyrissjóðunum nauðsynlegt fjárhagslegt svigrúm í kjölfar



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

bankahrunsins 2008. Heimildin hefur nú verið virk í þrjú ár og á meðan hún er virk getur nauðsynlegum aðgerðum lífeyrissjóða til að rétta af tryggingafræðilega stöðu sína verið slegið á frest. Útlit er fyrir að á árinu 2011 nái lífeyrissjóðirnir ekki markmiði sínu um 3,5% raunávöxtun og óljósar horfur á fjármálamörkuðum heimsins vekja ekki raunhæfar vonir til að sjóðirnir nái að lagfæra tryggingafræðilega stöðu sína eingöngu með góðri raunávöxtun.

Fjármálaeftirlitið efast enn fremur um nauðsyn framlengingar þessa bráðabirgðaákvæðis. Í lok árs 2010 voru fjórir sjóðir með neikvæða tryggingafræðilega stöðu yfir 10 prósentum. Einn þessara sjóða hefur nú þegar skert réttindi sjóðfélaga og mun því ekki þurfa á undanþágu þessari að halda. Eftir standa því einungis þrjár sjóðir sem ekki hafa nú þegar tekið á vandanum, þar af eru tveir þessara sjóða með föst réttindi á þann máta að launagreiðendur skulu greiða hærra iðgjald standi sjóðurinn ekki undir réttindum sínum. Fjármálaeftirlitið vill enn fremur benda á að enginn framangreindra þriggja sjóða hafði á árinu 2010 neikvæða tryggingafræðilega stöðu yfir 12 prósentum og því vandséð að nauðsyn sé á þriggja ára aðlögunartímabili.

Fjármálaeftirlitið vill að lokum benda sérstaklega á að með frekari frestun á þeim vanda sem blasir við þeim sjóðum sem eru með neikvæða tryggingafræðilega stöðu yfir 10% kann að vera gengið á hlut greiðandi sjóðfélaga til hagsbóta fyrir þá sem nú þegar þiggja lífeyri

III. a. liður 3. gr. – VIRK Starfsendurhæfingarsjóður

Í a. lið 33. gr. frumvarpsins er bráðabirgðaákvæði sem kveður á um gjaldskyldu lífeyrissjóða til VIRK Starfsendurhæfingarsjóðs sem svarar til 0,13% af samanlögðum iðgjaldsstofni.

Í 20. gr. laga nr. 129/1997 er almenn skilgreining á starfsemi lífeyrissjóða, sem kveður á um að starfsemi þeirra skuli lúta að móttöku, varðveislu og ávöxtun iðgjalda og greiðslu lífeyris. Er í lagagreininni sérstaklega tekið fram að lífeyrissjóður skuli ekki hafa með höndum aðra starfsemi en þá sem að framan greinir og starfsemi sem fellur undir skilgreiningu á lífeyrissjóði í 2. mgr. 1. gr. laganna, en þar segir að með lífeyrissjóði sé átt við félag eða stofnun sem veitir viðtöku iðgjaldi til greiðslu lífeyris vegna elli til æviloka, örorku eða andláts samkvæmt nánari ákvæðum í I., II. og III. kafla laganna. Í 2. mgr. 20. gr. laganna er sérstaklega tekið fram að lífeyrissjóði sé ekki heimilt að inna af hendi framlög í öðrum tilgangi.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Augljóst má vera að framangreint bráðabirgðaákvæði í a. lið 3. gr. frumvarpsins felur í sér breytingu á þeirri meginreglu núgildandi laga nr. 129/1997 að lífeyrissjóði sé ekki heimilt að inna af hendi framlög í öðrum tilgangi en til greiðslu lífeyris vegna elli til æviloka, örorku eða andláts. Fjármálaeftirlitið vekur athygli á að hér er um grundvallarbreytingu að ræða, þar sem framlagi í lífeyrissjóði til skyldutryggingar lífeyrisréttinda er varið til annarra verkefna en að tryggja sjóðfélögum lífeyrisréttindi. Fjármálaeftirlitið telur að það skapi varasamt fordæmi að ráðstafa skyldubundnum lífeyrisiðgjöldum með þeim hætti.

Í 2. mgr. a. liðar 3. gr. frumvarpsins kemur fram að launagreiðendum sé skylt að standa lífeyrissjóðum skil á iðgjaldi launagreiðenda til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs með sama hætti og lífeyrisiðgjaldi. Þá kemur einnig fram að lífeyrissjóðir ráðstafi iðgjaldinu til VIRK starfsendurhæfingarsjóðs og skuli sú ráðstöfun fara eftir þeim ákvæðum sem almennt gilda í þeim innheimtusamningum sem gerðir hafa verið á milli aðila. Fjármálaeftirlitið áttar sig ekki á hvaða tilgangi tilvísun til innheimtusamninga aðila þjónar. Hvernig fer með innheimtu ef enginn innheimtusamningur er fyrir hendi og ekki næst samkomulag á milli aðila um efni og fjárhæðir innheimtusamninga?

Þá bendir Fjármálaeftirlitið einnig á að ekki virðist hafa verið lagt mat á hvaða áhrif þessi gjaldtaka hefur á tryggingafræðilega stöðu lífeyrissjóðanna til lengri tíma.

III. c. liður 3. gr. - Eignarskattur

Í c. lið 3. gr. frumvarpsins er nýju bráðabirgðaákvæði bætt við lögin um að aðilar sem falla undir 6. tölul 4. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003 og lífeyrissjóðir sem starfa samkvæmt sérlögum, greiði sérstakan skatt sem nemur 0,0814% af hreinni eign til greiðslu lífeyris, eins og hún er í lok næstliðins árs, við álagningu opinberra gjalda 2012 og 2013. Greiðslan er svo útfærð þannig að sjóðirnir skulu greiða fyrir fram upp í álagt gjald 31. desember 2011 og 1. nóvember 2012 miðað við hreina eign til greiðslu lífeyris eins og hún var í árslok 2010 og 2011. Skatthlutfallið byggist á hreinni eign til greiðslu lífeyris í lok árs 2010 og þeirri fjárhæð sem ætlað er að ná inn með skattinum.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Undanfarin ár hefur munur á milli innborgaðra iðgjalda og útgreidds lífeyris verið um 40 milljarðar. Ef miðað er við hrein eign lífeyrissjóðanna sé um 1700 milljarðar fyrir árið 2011. Hrein eign samtryggingasjóða 30. September 2011 var um 1.860 ma. kr. en þá á eftir að taka tillit til skuldar upp á 40-50 ma. kr. vegna uppgjörðs afleiðusamninga. og að sjóðirnir nái um 5% nafnávöxtun hækkar hrein eign til greiðslu lífeyris því samtals um 125 milljarða árlega. Við álagningu opinberra gjalda árið 2012 verður hreina eignin til greiðslu lífeyris því 125 milljörðum hærri en reiknað er með í frumvarpi þessu og árið 2013 verður hún um 250 milljörðum hærri en reiknað er með í frumvarpi þessu. Miðað við framangreindar forsendur er því um 1500 milljónir að ræða fyrir álagningu gjalda fyrir árið 2012 og 1600 milljónir fyrir árið 2013. Til hliðsjónar má benda á að rekstrarkostnaður lífeyrissjóða var 3,7 milljarðar fyrir árið 2010 og er því um ca. 40% aukningu að ræða varðandi kostnað lífeyrissjóða.

Þá vill Fjármálaeftirlitið einnig vekja athygli á að um undantekningu að ræða frá þeirri meginreglu sem birtist í 6. tölul. 4. gr. laga nr. 90/2003 að lífeyrissjóðir séu undanþegnir tekjuskattskyldu. Fjármálaeftirlitið vill vekja athygli á að hér er um grundvallarbreytingu að ræða. Lífeyrissjóðakerfið byggir á sjóðamyndun af iðgjöldum til öflunar lífeyrisréttinda sem öllum launamönnum og þeim sem stunda atvinnurekstur eða sjálfstæða starfsemi er skylt að greiða til lífeyrissjóðanna. Sjóðamyndun þessi hefur verið byggð upp á þann máta að frestað hefur verið skattlagningu þeirra iðgjalda, sem greidd eru til lífeyrissjóðanna og frestað hefur verið að skattleggja þá ávöxtun sem lífeyrissjóðir hafa náð á þau iðgjöld. Hefur skattlagning lífeyris þannig verið frestað þar til lífeyrir er greiddur úr sjóðunum.

Skattlagning þessi er tilkomin vegna viljayfirlýsingar ríkisstjórnarinnar frá 3. desember 2010, nánar tiltekið 5. gr. þeirrar viljayfirlýsingar um nýja tegund vaxtaniðurgreiðslu þar sem leitað er leiða til að fjármálafyrirtæki og lífeyrissjóðir fjármagni nýja tegund tímabundinnar vaxtaniðurgreiðslu í gegnum vaxtabótakerfið. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að lífeyrissjóðirnir greiði með þessum sérstaka skatti 1.400 millj. kr.



FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

THE FINANCIAL SUPERVISORY AUTHORITY, ICELAND

Fjármálaeftirlitið telur það skapa varasamt fordæmi að hefja skattlagningu á lífeyrissjóðina til að fjármagna einstaka verkefni, jafnvel þótt um sé að ræða verkefni sem eru allra góðra gjalda verð. Fjármálaeftirlitið gagnrýnir einnig að ekki liggi fyrir útreikningar á hvaða áhrif skattlagning þessi hafi á tryggingafræðilega stöðu lífeyrissjóðanna.

Virðingarfyllt,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ

Haldóra E. Ólafsd.
Halldóra E. Ólafsdóttir

Gunnar Þór Asgeirsson
Gunnar Þór Asgeirsson