Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8 - 10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28. apríl 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign (lágmarkstryggingavernd o.fl.), 700. mál.

BSRB hefur fengið til umsagnar frumvarp til breytinga á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og tilgreindrar séreignar. Helstu breytingar varða hækkun lágmarksiðgjalds úr 12 í 15,5 prósent, heimild til að ráðstafa 3,5 prósentum af skyldutryggingunni í tilgreinda séreign í valfrjálsan lífeyrissjóð óháðan skylduaðild, heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar tilgreindar séreignar vegna kaupa á fyrstu íbúð, ákvæði um að tilgreind séreign skerði ekki greiðslur almannatrygginga og erfist við fráfall rétthafa, heimild til að taka út tilgreinda séreign frá 62 ára aldri, ákvæði um að tilgreind séreign teljist ekki til tekna við ákvörðun um kostnaðarþátttöku heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum, skýrari ákvæði um hvaða lífeyrisgreiðslur skerði eða skerði ekki almannatryggingar, árlega hækkun lífeyris til samræmis við breytingu vísitölu neysluverðs í stað mánaðarlegrar og hækkun réttindaávinnslualdurs úr 16 í 18 ár.

Eins og ofangreind upptalning sýnir felur frumvarpið í sér umfangsmiklar breytingar á lífeyriskerfinu og fyrirkomulagi lífeyrissparnaðar. BSRB telur að samþykkt þess muni valda varanlegum skaða á samtryggingarhlutverki lífeyriskerfisins og leggst alfarið gegn flestum ákvæðum frumvarpsins. Eftirfarandi eru helstu athugasemdir BSRB en fyrst verður fjallað um þær breytingar sem BSRB styður.

Hækkun lágmarksiðgjalds úr 12 í 15,5 prósent
BSRB styður hækkun lágmarksiðgjalds úr 12 í 15,5 prósent í 2. grein frumvarpsins enda er það hluti af jöfnun lífeyrisréttinda milli markaða. BSRB hafnar hins vegar alfarið bráðabirgðaákvæði í 9. grein sem heimilar, ótímabundið, undanþágu frá 15,5 prósent iðgjaldi.

Skilgreining á lífeyrishugtökum í lögum um almannatryggingar
BSRB styður að skilgreiningu á lífeyrishugtökum sé breytt í lögum um almannatryggingar til að tryggja að sá hluti lífeyris sem í dag telst til séreignar í ákveðnum lífeyrissjóðunum en er þó hluti af skyldubundnu lágmarksiðgjaldi (15,5%) komi til skerðingar á lífeyri með sama hætti og lífeyrir úr sameignarsjóði.

Tilgreind séreign veikir samtryggingarþátt lífeyriskerfisins

Fyrstu skref í átt að samræmingu ávinnslu lífeyrisréttinda milli almenna og opinbera vinnumarkaðarins voru tekin í júlí 2016 þegar Alþýðusamband Íslands og Samtök atvinnulífsins sömdu um hækkun mótframlags atvinnurekenda í lífeyrissjóði í áföngum í 3,5%. Þannig fór mótframlag atvinnurekenda starfsfólks á almennum vinnumarkaði úr 8% í 11,5% á þremur árum en þessi nefndu 3,5% samsvara því sem nú er vilji til að heimila sem tilgreinda séreign samkvæmt frumvarpinu. Opinberir atvinnurekendur hafa hins vegar greitt 11,5% mótframlag til lífeyrisiðgjalda til LSR frá árinu 1997 og til Brúar, lífeyrissjóðs sveitarfélaga, frá árinu 2000 (12% árin 2009-2017). Hjá sjóðfélögum í A-deildum opinberu sjóðanna rennur iðgjaldið í heild sinni í samtryggingu.

Þegar heildarsamtök launafólks á opinbera vinnumarkaðnum undirrituðu samkomulag um jöfnun lífeyrisréttinda milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins var það gert á grundvelli þess að verið væri að samræma lífeyrisréttindi, en með þessu frumvarpi er verið að ganga í þveröfuga átt með eðlisbreytingu á heildarkerfinu og gera hluta af samtryggingunni að séreign sem jafnframt lýtur öðrum reglum í fjölþættu tilliti.

Tilgreind séreign leiðir til ójafnræðis og einstaklingsbundinnar áhættu

Þær sérreglur sem eiga að gilda um tilgreinda séreign skapa ójafnræði meðal lífeyrisþega. Í greinagerð frumvarpsins kemur fram að tilgreind séreign leiði til rýrnunar samtryggingarþáttar lífeyriskerfisins. Þrátt fyrir það er engin tilraun gerð til að meta áhrif frumvarpsins á kerfið. Val einstaklinga á milli tilgreindrar séreignar og samtryggingar felur í sér aukna áhættu og getur leitt til lakari tryggingaréttar úr samtryggingasjóðum ef einstaklingur verður fyrir áfalli ungur að árum sem leiðir til örorku en hefur valið að nýta möguleika til greiðslu í tilgreinda séreign að fullu. Veiking samtryggingarinnar mun einnig bitna sérstaklega á tekjulægra fólki og konum sem lifa að meðaltali rúmum þremur árum lengur en karlar og treysta því á lífeyriskerfið til framfærslu mun lengur en karlar. Konur eru tæplega 70% félaga í aðildarfélögum BSRB. Engin greining liggur fyrir á mismunandi áhrifum tilgreindar séreignar fyrir kynin, lífslíkur, ævitekjur o.þ.h. Þá krefst valið á milli sparnaðarleiða þess að fólk sé vel upplýst um þá áhættu sem slíku vali fylgir fyrir lífeyrisréttindi síðar meir. BSRB telur þessa annmarka á frumvarpinu mjög alvarlega og benda til þess að stjórnvöld taki ekki alvarlega þá ábyrgð sem felst í því að breyta lögum um lífeyrissjóði.

Það ójafnræði sem felst í muninum á samtryggingu og tilgreindri séreign felur í raun í sér mikinn hvata til að velja séreign og því má gera ráð fyrir enn frekari veikingu samtryggingarinnar. Í greinagerð frumvarpsins er bent á að þeim mun fleiri sem velja tilgreinda séreign þeim mun meira dragi úr sjálfbærni lífeyriskerfisins. Markmiðið með hækkun iðgjalda úr 12 í 15,5 prósent var hins vegar að auka sjálfbærni kerfisins. Það markmið, rétt eins og markmiðið um samræmingu réttinda, virðist gleymt.

Tilgreind séreign mismunar fólki sem fær greiðslur úr almannatryggingum
BSRB hafnar því alfarið að tilgreind séreign hafi önnur áhrif á rétt til almannatrygginga en samtryggingin. Með frumvarpinu er lagt til að tilgreind séreign, ólíkt sameigninni, teljist ekki til tekna vegna útreiknings á greiðslum úr almannatryggingum. Mjög erfitt er að skilja á hvaða forsendum þessi breyting er lögð til. Hér er verið að verðlauna þá sem ekki taka fullan þátt í samtryggingunni með því að veita þeim sérstaka ívilnun þegar kemur að tekjutilfærslum úr ríkissjóði. Þar að auki er ekki gerð tilraun til að meta kostnaðaráhrifin af þessari mismunun fyrir ríkissjóð.

Tilgreind séreign og kostnaðarþátttaka heimilismanna á dvalar- og hjúkrunarheimilum
BSRB styður ekki að heimilismönnum á dvalar- og hjúkrunarheimilum, sem valið hafa að setja lífeyrissparnað sinn alfarið í samtryggingu, verði mismunað eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Þannig er lagt til í frumvarpinu að lífeyrisgreiðslur úr tilgreindri séreign teljist ekki til tekna þegar tekin er ákvörðun um kostnað við öldrunarþjónustu samkvæmt lögum um málefni aldraða. Hins vegar teljast lífeyrisgreiðslur úr samtryggingarsjóði til tekna. Engin rök eru færð fyrir því á hvaða grundvelli slík mismunun kunni að eiga rétt á sér, enda eru engin rök fyrir því.

Tilgreind séreign veitir skattafslátt við kaup á fyrstu íbúð
Á síðustu árum hefur húsnæðisstuðningur stjórnvalda í æ ríkari máli falið í sér að auðvelda fólki að nota eigin lífeyrissparnað til kaupa á húsnæði en á sama tíma hefur vaxtabótakerfið verið skorið rækilega niður. Árið 2013 voru vaxtabætur tæplega 9 milljarðar króna (á verðlagi þess árs) en aðeins um 2,8 milljaðrar króna árið 2019. Vaxtabætur hafa því rýrnað gríðarlega að bæði nafn- og raunvirði. Því má segja að hlutverki viðbótarlífeyrissparnaðar hafi að einhverju leyti verið breytt í húsnæðissparnað. Nú á að ganga enn lengra og veita heimild til samskonar skattfrjálsrar niðurgreiðslu á höfuðstól fasteignaveðlána og til kaupa á fyrstu íbúð. BSRB hefur ítrekað gagnrýnt heimild til notkunar séreignasparnaðar í þessum tilgangi. Með því að veita slíka heimild varðandi tilgreinda séreign er verið að rýra skyldubundin lífeyrisréttindi til frambúðar. Einnig skal bent á að lífeyrissparnaður er ekki aðfararhæfur en þau sem nota lífeyrissparnað sinn til húsnæðiskaupa geta misst hann alfarið komi til gjaldþrots. Þá veikir slík úttekt lífeyriskerfið enn frekar.

Í greinagerð segir að ráðstöfun lífeyrissparnaðar til húsnæðiskaupa auðveldi heimilum með meðaltekjur og lágar tekjur að fara á íbúðamarkað og styrkja eiginfjárstöðu sína. Ekki er lögð fram nein greining á þessari staðhæfingu. BSRB hefur margoft bent á að slík ráðstöfun gagnist fremur þeim tekjuhærri sem fremur eiga séreignarsparnað en þeim tekjulægri. Hvað varðar tilgreindu séreignina þá eru lífeyrisréttindi minni, þeim mun lægri sem tekjurnar eru, og þau munu rýrarst enn frekar ef lífeyrir er nýttur til kaupa á húsnæði.

Fasteignaverð hefur hækkað mikið undanfarið og almennt er talið að það megi m.a. rekja til framboðsskorts. Ekki er ráðlegt að búa til frekari hvata til húsnæðiskaupa á meðan framboð er af skornum skammti enda mun það leiða til enn frekari hækkunar á fasteignamarkaði.

BSRB hafnar þeirri stefnu að húsnæðisstuðningur ríkisins við tekjulægri hópa samfélagsins felist í því að fólk gangi á framtíða lífeyri. Beita þarf öðrum úrræðum, sem fjármögnuð eru af stjórnvöldum til að tryggja húsnæðisöryggi fólks með lágar tekjur eða mikla framfærslubyrði.

Innheimta tilgreindrar séreignar torvelduð
BSRB bendir á að með frumvarpinu er ekki kveðið á um skylduskil tilgreindrar séreignar til skyldutryggingarsjóðs. Þetta kemur í veg fyrir að hægt sé að tryggja full skil launagreiðenda á skyldutryggingariðgjaldinu og innheimtuöryggi iðgjaldsins og þar með réttindi sjóðfélaga.

Árlega hækkun lífeyris í stað mánaðarlegrar
Í 6. gr. frumvarpsins er lagt til að lífeyrir skuli taka hækkunum til samræmis við breytingu á vístölu neysluverðs næstliðins árs í stað mánaðarlegra hækkana. Í greingerð um ákvæðið er sagt að breytingin miði m.a. því að því að draga úr kröfum um endurgreiðslur frá Tryggingastofnun ríkisins vegna vanáætlunar á greiðslum frá lífeyrisjóðum í byrjun hvers árs. BSRB hafnar þessari breytingu og bendir á að finna þurfi aðrar og skilvirkari aðferðir til að leysa ofangreint vandamál. Sú aðferð sem frumvarpið kveður á um mun, að jafnaði, draga úr árlegum greiðslum fólks úr lífeyrissjóðum þó árleg hækkun lífeyris verði sú sama. Eins og taflan sýnir hefðu lífeyrisgreiðslur einstaklings sem fékk 320.000 kr. greiddar úr lífeyrissjóði í desember 2019 orðið tæplega 45.000 krónum lægri árið 2020 ef árlegri verðtryggingaraðferð hefði verið beitt í stað mánaðarlegrar.

Mánaðarleg eða árleg verðtrygging?

	VNV = 100 í des. 2019	Lífeyrir	Mánaðarleg hækkun	**Uppsöfnuð mánaðarleg hækkun**	**Árleg hækkun**
2019M12	100,00	320.000			
2020M01	100,13	320.407	407	407	
2020M02	100,23	320.745	339	745	
2020M03	99,49	318.374	-2.372	-1.626	
2020M04	100,40	321.288	2.914	1.288	
2020M05	100,64	322.033	745	2.033	
2020M06	101,12	323.592	1.559	3.592	
2020M07	101,67	325.354	1.762	5.354	
2020M08	102,12	326.777	1.423	6.777	
2020M09	102,27	327.251	474	7.251	
2020M10	102,73	328.742	1.491	8.742	
2020M11	103,13	330.030	1.288	10.030	
2020M12	103,58	331.453	1.423	11.453	11.453
Hækkun yfir árið	**3,58%**			**56.044**	**11.453**

Hækkun réttindaávinnslualdurs úr 16 í 18 ár
BSRB styður ekki að réttindaávinnslualdur verði hækkaður úr 16 árum í 18. Verði þetta samþykkt mun það leiða til lakari lífeyriskjara þeirra sem nú eru að hefja þátttöku á vinnumarkaði og mismununar á grundvelli aldurs.

Að lokum
BSRB leggst alfarið gegn því að tilgreind séreign verði lögfest. Fyrir því liggja margþætt rök en þau sem vega þyngst eru að breytingin felur í sér veikingu á samtryggingarþætti lífeyriskerfisins, veldur ósamræmi í kerfinu og dregur úr sjálfbærni þess, veldur ójafnræði milli lífeyrisþega gagnvart almannatryggingum og greiðsluþátttöku á hjúkrunar- og dvalarheimilum, getur haft verulega neikvæð áhrif á lífeyrisréttindi tekjulægra fólks og kvenna og þeirra sem verða öryrkjar snemma á starfsævinni.

Markmiðið með jöfnun lífeyrisréttinda á milli opinbera og almenna vinnumarkaðarins var að samræma lífeyrisréttindi og auka sjálfbærni kerfisins. Lögfesting tilgreindrar séreignar gengur þvert á þau markmið.

Loks eru gerðar verulegar athugasemdir við það að kjarasamningur sem tekur til hluta af starfsfólki á vinnumarkaði ráði för þegar kemur að breytingum á lífeyriskerfi allra landsmanna. Í greinargerð með frumvarpinu segir að það byggist í megindráttum á tillögum starfshóps sem skipaður var 1. mars 2017 og hafði til umfjöllunar tengsl samtryggingar og séreignar. Það er einfaldlega rangt. Frumvarpið hefur tekið stakkaskiptum frá þeim tíma og má glögglega sjá á umsögn þessari þau fjölmörgu atriði sem hafa tekið breytingum eða bæst við frá því að nefndur starfshópur var síðast að störfum. Frá þeim tíma hefur lítið sem ekkert samráð verið haft við samtök launafólks á opinberum vinnumarkaði um málið. Verði frumvarpið að lögum er verið að vega að mikilvægum þáttum lífeyriskerfisins án tillits til hagsmuna alls launafólks og skortur á greiningu á áhrifum breytinganna á lífsviðurværi fólks sem slasast, veikist eða þegar komið er að ævikvöldinu er ámælisverður.

Fyrir hönd BSRB

Sigríður Ingibjörg Ingadóttir
hagfræðingur