

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum (fjárfestingarheimildir).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Við 36. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Nú greiðir launagreiðandi inn á skuldbindingu sína við lífeyrissjóð, sem nýtur bakábyrgðar ríkis eða sveitarfélags, með því að gefa út skuldabréf sem ekki eru skráð á skipulegum markaði og skal sjóðnum þá heimilt að eiga slík skuldabréf óháð takmörkunum þessarar greinar.

2. gr.

Í stað ártalsins „2013“ í 2. másl. ákvæðis til bráðabirgða VII í lögnum kemur: 2014.

3. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þrátt fyrir 1. másl. 3. mgr. 36. gr. er lífeyrissjóði heimilt að fjárfesta fyrir allt að 25% af hreinni eign sjóðsins í verðbréfum sem falla undir 1., 2., 5., 6., 8. og 9. tölul. 1. mgr. 36. gr. og ekki eru skráð á skipulegum markaði, enda séu verðbréfin gefin út af aðilum innan OECD eða ríkja Evrópska efnahagssvæðisins. Nýjar fjárfestingar í slíkum verðbréfum, umfram mörk skv. 1. másl. 3. mgr. 36. gr., eru ekki heimilar eftir 31. desember 2014.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu eru lagðar til nokkrar breytingar á lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, með síðari breytingum.

Í fyrsta lagi er lagt til að mælt verði fyrir um að greiði launagreiðandi inn á skuldbindingu sína við lífeyrissjóð, sem nýtur bakábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga, með skuldabréfum sem ekki eru skráð á skipulegum markaði, verði sjóðnum heimilt að eiga slík skuldabréf óháð takmörkunum 36. gr.

Í öðru lagi er lagt til að lífeyrissjóðum verði heimilt að fjárfesta fyrir allt að 25% af hreinni eign sjóðsins í verðbréfum sem falla undir 1., 2., 5., 6., 8. og 9. tölul. 1. mgr. 36. gr.

og ekki eru skráð á skipulegum markaði, enda séu verðbréfin gefin út af aðilum innan OECD eða ríkja Evrópska efnahagssvæðisins. Gert er ráð fyrir að heimildin verði tímabundin.

Í þriðja lagi er lagt til að heimild lífeyrissjóða til þess að eiga allt að 20% hlutafé í samlagshlutafélögum verði framlengd um eitt ár eða til 31. desember 2014.

Í upphafi árs fól fjármála- og efnahagsráðherra nefnd að endurskoða ákvæði laga nr. 129/1997 um fjárfestingarheimildir, einkum 36. gr. og 36. gr. a. Nefndina skipa Gylfi Magnússon, formaður, Lilja Sturludóttir, fjármála- og efnahagsráðuneyti, Valgerður Rún Benediktsdóttir, tilnefnd af atvinnuvega- og nýsköpunarráðherra, Lúðvík Eliasson, tilnefndur af Seðlabanka Íslands, Sara Sigurðardóttir, tilnefnd af Fjármálaeftirlitinu, og Ólafur Sigurðsson, tilnefndur af Landssamtökum lífeyrissjóða. Nefndinni var falið að skila greinargerð um mat á fjárfestingarkostum lífeyrissjóðanna, þar sem tekið er viðhlítandi tillit til ávöxtunar og áhættu, ásamt heildstæðum tillögum til breytinga á lagaákvæðum um fjárfestingarheimildir sjóðanna fyrir 1. júní 2013. Ráðherra fól nefndinni enn fremur að taka afstöðu til þess fyrir 15. febrúar 2013 hvort rétt væri að leggja til sérstakar breytingar á fjárfestingarheimildum lífeyrissjóða á vörþingi vegna þess hvernig fjárfestingarumhverfi þeirra er háttað um þessar mundir.

Tvær síðarnefndu tillögurnar í frumvarpinu eru byggðar á niðurstöðu nefndarinnar, en það var mat hennar að framboð af skráðum fjárfestingarkostum muni ekki fullnægja fjárfestingarþörf lífeyrissjóðanna, sem nemur um 100–130 milljörðum kr. á ári, og því eru breytingarnar lagðar til. Að öðru leyti er vísað til athugasemda við einstakar greinar frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að mælt verði fyrir um að greiði launagreiðendur inn á skuldbindingu sína við lífeyrissjóð, sem nýtur bakábyrgðar ríkis eða sveitarfélaga, með útgáfu skuldabréfa sem ekki eru skráð á skipulegum markaði, verði sjóðnum heimilt að eiga slík skuldabréf óháð takmörkunum 36. gr. Þau skuldabréf sem hér er vísað til teljast til hreinnar eignar í skilningi 7. mgr. 36. gr.

Aðilar, sem tryggðu starfsmenn í sjóðum með bakábyrgð ríkis eða sveitarfélags, ábyrgjast í einhverjum mæli hver fyrir sinn hóp greiðslur úr þeim. Stjórnnum sjóðanna hafa verið veittar heimildir ýmist í lögum eða samþykktum til þess að taka við skuldabréfum til greiðslu á skuldbindingum sem verða leiddar af þessari ábyrgð launagreiðenda. Það þykir rétt að veita þessum lífeyrissjóðum heimildir til þess að eiga slík skuldabréf óháð ákvæðum 36. gr. með vísan til þess að það er mikilvægt að launagreiðendur eigi þess kost að greiða skuld sína við lífeyrissjóð með skuldabréfi og að jafnræðis launagreiðenda sé gætt í því tilliti. Með sama hætti er það mikilvægt fyrir lífeyrissjóðinn að fá skuldbindinguna greidda með skilgreindu greiðsluflæði. Það ákvæði sem hér er lagt til hefur ekki áhrif á stöðu bakábyrgðaraðila.

Um 2. gr.

Í greininni er lagt til að heimild til að lífeyrissjóður eigi allt að 20% af hlutafé í samlagshlutafélagi verði framlengd um eitt ár, til ársloka 2014.

Lífeyrissjóðir hafa í talsverðum mæli fjárfest í samlagshlutafélögum undanfarin ár enda hentar það félagsform sjóðunum að mörgu leyti vel. Samlagshlutafélögin sjálf hafa síðan fjárfest í ýmsum eignum og þannig verið umgjörð um fjárfestingar lífeyrissjóðanna. Samlagshlutafélagiformið hentar að ýmsu leyti síður fyrir félög með mjög marga eigendur en hlutafélagiformið. Færa má rök fyrir því að hið almenna 15% þak á eign í einstöku félagi

sem veitt er undanþága frá með þessu ákvæði ætti e.t.v. ekki að eiga við um fjárfestingar lífeyrissjóða í samlagshlutafélögum. Auðveldara er fyrir lífeyrissjóði að standa að samlagshlutafélagi ef hlutdeild hvers og eins má vera allt að 20% en ef hún má eingöngu vera 15% vegna þess að færri sjóðir þurfa að koma að hverju félagi. Hér er þó ekki lagt til að almennu reglunni verði breytt en að undanþáguákvæðið verði hins vegar framlengt í ljósi þess að unnið er að endurskoðun lagaákvæða um fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða.

Um 3. gr.

Í greininni er lagt til að heimild til að lífeyrissjóður fjárfesti fyrir allt að 20% af hreinni eign sjóðsins í óskráðum verðbréfum verði hækkuð í 25%. Viðbótarheimildin verði til bráðabirgða og verði nýjar fjárfestingar, umfram 20% mörkin, ekki heimilar eftir árslok 2014.

Heimild lífeyrissjóða til kaupa á óskráðum verðbréfum var hækkuð úr 10% í 20% í kjölfar hruns fjármálamarkaðarins haustið 2008. Við hrunið varð lífeyrissjóðakerfið fyrir miklu tjóni og sérstaklega urðu fjárfestingar þeirra í ýmsum skráðum verðbréfum, bæði hlutabréfum og skuldabréfum, illa úti. Því hækkaði hlutfall óskráðra bréfa í eignasafni sjóðanna töluvert.

Síðan þessi breyting var gerð hefur framboð skráðra hlutabréfa á Íslandi aukist nokkuð en það er þó enn mjög lítið. Meira framboð hefur verið af skráðum skuldabréfum en jafnframt mikil eftirspurn, m.a. vegna gjaldeyrishafta. Ekki er útlit fyrir mikla útgáfu nýrra skráðra skuldabréfa næstu missirin, m.a. vegna minni lánsfjárþarfar ríkissjóðs. Því er fyrir sjáanlegt að erfitt verði fyrir lífeyrissjóði að festa mikið af því fé sem streymir inn í sjóðina í skráðum verðbréfum á næstunni. Aðrir fjárfestingarkostir, sem ekki teljast til óskráðra verðbréfa, eru einkum sjóðfélagalán og innstæður. Ekki er útlit fyrir mikla aukningu sjóðfélagalána og innstæður lífeyrissjóða eru þegar orðnar mjög háar og æskilegra að þær minnki frekar en aukist. Vegna gjaldeyrishafta geta lífeyrissjóðir ekki aukið fjárfestingar sínar í skráðum erlendum eignum.

Því er talið rétt að auka enn svigrúm sjóðanna til kaupa á óskráðum verðbréfum. Lagt er til að viðbótarheimildin verði einungis til bráðabirgða eins og að framan greinir í ljósi þess að unnið er að endurskoðun lagaákvæða um fjárfestingarheimildir lífeyrissjóða og að óvissa ríkir um ýmsa þætti, m.a. framboð á skráðum verðbréfum þegar til lengri tíma er lítið.

Um 4. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
fjárlagaskrifstofa:*

**Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 129/1997,
um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða,
með síðari breytingum (fjárfestingarheimildir).**

Markmið frumvarpsins eru af þrennum toga. Í fyrsta lagi bætist ný málsgrein við 36. gr. laganna í þeim tilgangi að auðvelda launagreiðendum að standa við skuldbindingar sínar gagnvart lífeyrissjóðum. Ákvæðið gerir launagreiðendum kleift að greiða inn á skuldbindingu sína við lífeyrissjóð með því að gefa út skuldabréf sem ekki eru skráð á skipulegum markaði og skal lífeyrissjóðnum þá heimilt að eiga slík skuldabréf óháð takmörkunum greinarrinnar. Í öðru lagi er bráðabirgðaákvæði sem heimilar lífeyrissjóðum að fjárfesta í samlagsfélögum umfram mörk skv. 4. másl. 5. mgr. 36. gr. framlengt frá árslokum 2013 til ársloka 2014. Í þriðja lagi eru takmörk lífeyrissjóða til að fjárfesta í verðbréfum sem ekki eru skráð á skipulegum markaði hækkuð til bráðabirgða úr 20% í 25%. Heimild til nýrra fjárfestinga í slíkum verðbréfum rennur út í árslok 2014.

Breytingar sem koma fram í þessu frumvarpi geta liðkað fyrir samningum lífeyrissjóða við launagreiðendur sem vilja standa við skuldbindingar gagnvart lífeyrissjóðum og því haft þær afleiðingar að slíkar skuldbindingar innheimtist betur en ella. Einnig er mikilvægt fyrir lífeyrissjóði, til að dreifa áhættu og ná ásættanlegri ávöxtun, að hafa aukið svigrúm til fjárfestinga í verðbréfum sem ekki eru skráð á skipulegum markaði í ljósi þess að gjaldeyrishöft eru við lýði og takmarkaðir fjárfestingarmöguleikar blasa við fyrir lífeyrissjóðina. Ekki verður séð að frumvarpið, verði það óbreytt að lögum, hafi í för með sér bein áhrif á fjárhag ríkissjóðs.