

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997 (fjárfestingarkostir viðbótarlífeyrissparnaðar).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 39. gr. b laganna:

- a. Á eftir orðinu „skulu“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: að undanskilinni fjárfestingarleidd skv. 5. mgr.
- b. Við bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Aðila sem ávaxtar fé sem ætlað er til viðbótartryggingaverndar er heimilt að verða við beiðni réttthafa um að iðgjöldum hans verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í sjóði eða sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem réttthafi velur. Heimildin tekur til fjárfestingar í verðbréfasjóðum samkvæmt lögum um verðbréfasjóði, nr. 116/2021, tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2009/65/EB um samræmingu á lögum og stjórnsýslufyrirmælum um að því er varðar verðbréfasjóði (UCITS), sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta skv. X. kafla laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, og sjóðum sem fengið hafa heimild Fjármálaeftirlitsins skv. 65. gr. sömu laga, peningamarkaðssjóðum samkvæmt lögum um peningamarkaðssjóði, nr. 6/2023, og peningamarkssjóðum samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131 um peningamarkaðssjóði. Hlutir og hlutdeildarskírteini sjóða skv. 2. másl. skulu vera innleysanleg á hverjum tíma að beiðni vörsluaðila. Þá skal aðili sem ávaxtar fé fara með beiðni réttthafa um val á sjóði eða sjóðum í samræmi við 34. og 44.–46. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021. Að auki er aðila sem ávaxtar fé sem ætlað er til viðbótartryggingaverndar heimilt að verða við beiðni réttthafa um að iðgjöld verði í heild eða að hluta bundin í innlánnum.

Heimild skv. 5. mgr. tekur til þess hluta iðgjalds sem er umfram lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs, sbr. 2. gr., og viðbótarlífeyrissparnaðar samkvæmt skilgreiningu 13. tölul. 2. gr. laga um almannatryggingar, nr. 100/2007. Þá tekur heimild 5. mgr. einnig til þegar uppsafnaðs sparnaðar réttthafa sem myndast hefur af slíku iðgjaldi. Bregðast skal við beiðni réttthafa um flutning þegar uppsafnaðs sparnaðar eins fljótt og auðið er. Aðila sem ávaxtar fé sem ætlað er til viðbótartryggingaverndar er þó heimilt að fresta flutningi enda sé það augljóslega í þágu réttthafa.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið var samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Í því er lagt til að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði heimilað að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöldum hans til séreignar verði varið til fjárfestingar í tilteknum sjóði eða sjóðum um sameiginlega fjárfestingu. Heimildin tekur einnig til ráðstöfunar iðgjalda í heild eða að hluta til innlána óski rétthafi eftir því. Verði frumvarpið að lögum hefur það í för með sér að rétthafi séreignarsparnaðar mun sjálfur geta valið á milli fjárfestingarkosta til að ávaxta sparnaðinn, en þó innan þeirra marka sem tillaga frumvarpsins felur í sér.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Í sáttmála um ríkisstjórnarsamstarf Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs er lögð áhersla á umbætur í lífeyrismálum. Í stjórnarsáttmálanum kemur fram að ríkisstjórnin hyggist renna styrkari stoðum undir lífeyriskerfið og stuðla að aukinni hagkvæmni og fjölbreyttari ávöxtunarleiðum. Nokkrum aðgerðum sáttmálans í málaflokknum hefur þegar verið hrint í framkvæmd, svo sem lögfestingu ákvæða um hækkun lágmarksiðgjalds í 15,5% og tilgreindri séreign. Þá er vinna hafin við gerð grænbókar um lífeyriskerfið og hafið er samráð um gerð frumvarps til að auðvelda lífeyrissjóðum að koma að uppbyggingu á íbúðarhúsnæði til útleigu. Meðal annarra markmiða sáttmálans er að auka valfrelsi í viðbótarlífeyrissparnaði með því að fjölga fjárfestingarkostum. Lífeyrissjóðir hafa vaxið mun hraðar en hagkerfið um árabil og voru eignir þeirra samtals 170% af VLF við árslok 2023. Með auknu valfrelsi skapast forsendur fyrir meiri dreifstýringu sem er til þess fallin að auka skilvirkni og samkeppni á fjármálamarkaði.

Til að ná fram því markmiði sem að er stefnt er í frumvarpinu lagt til að kveðið verði á um að vörsluaðila séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að skilgreindu iðgjaldi til séreignar verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í tilteknum tegundum sjóða um sameiginlega fjárfestingu sem rétthafi velur sjálfur. Þá verður vörsluaðila jafnframt heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöld verði í heild eða hluta bundin í innlánunum. Um heimildarákvæði er að ræða. Því er ekki lagt til að vörsluaðila verði gert skylt að verða við slíkri beiðni rétthafa bjóði hann ekki upp á slíka fjárfestingarleið en geri hann það velur rétthafi fjárfestingarkosti innan marka ákvæðisins.

Vörsluaðilar séreignarsparnaðar bjóða einstaklingum nú þegar upp á fjölbreyttar fjárfestingarleiðir þegar kemur að ávöxtun iðgjalda til séreignar. Framboð ávöxtunarleiða fyrir iðgjöld til séreignar er því töluvert auk þess sem einstaklingar velja sjálfir vörsluaðila iðgjaldanna. Einstaklingur hefur því val um til hvaða vörsluaðila iðgjöld hans renna sem og ávöxtunarleið sem vörsluaðili býður upp á. Að öðru leyti hefur rétthafi ekki frekari aðkomu að því að taka ákvörðun um fjárfestingu iðgjaldanna.

Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða kveða á um þær reglur sem vörsluaðilum viðbótartryggingarverndar ber að fara eftir í fjárfestingum. Ákvæði laganna leiða til þess að tilteknar fjárfestingar vörsluaðila, til að mynda í fjármálagerningum útgefnum af sama útgefanda, þurfa að vera innan við ákveðið hlutfall heildareigna. Lögin setja vörsluaðilum viðbótartryggingarverndar því ákveðnar skorður þegar kemur að fjárfestingu iðgjalda til séreignar þótt heimildir þeirra til fjárfestingar séu mun rýmri en gilda um lífeyrissjóði vegna ávöxtunar iðgjalda til lágmarkstryggingaverndar.

Lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða setur vörsluaðilum engar takmarkanir á fjárfestingu í þeim sjóði eða sjóðum um sameiginlega fjárfestingu sem mælt er fyrir um í ákvæðum frumvarpsins þótt 3. mgr. 39. gr. b laganna, um samanlagða eign hverrar

fjárfestingarleiðar í fjármálagerningum, kunni að leiða til einhverra takmarkana. Ekki er því þörf á að leggja til að aukið verði við heimildir vörsluaðila til slíkra fjárfestinga. Hins vegar er talið rétt að rétthafi iðgjaldanna geti haft virkari aðkomu að því hvernig fjárfestingu iðgjalda er háttáð, en líkt og áður greinir getur rétthafi samkvæmt gildandi lögum valið á milli vörsluaðila sem og þeirra ávöxtunarleiða sem vörsluaðilar bjóða upp á. Því er lagt til að kveðið verði á um í lögnum að vörsluaðila verði heimilað, innan þeirra marka sem frumvarpið tekur til, að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöldum hans verði í heild eða að hluta varið til fjárfestinga í þeim sjóðum sem tillaga ákvæðisins hljóðar á um. Tillaga frumvarpsins tekur til fjárfestinga í verðbréfasjóðum (UCITS-sjóðum), sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta skv. X. kafla laga um rekstraraðila sérhæfðra sjóða, nr. 45/2020, sjóðum sem fengið hafa heimild Fjármálaeftirlitsins skv. 65. gr. sömu laga, og peningamarkaðssjóðum samkvæmt lögum nr. 6/2023 og reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131. Þá er mælt fyrir um í ákvæðum frumvarpsins að vörsluaðila verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöld hans verði í heild eða að hluta bundin í innlánnum. Jafnframt er lagt til að vörsluaðili skuli fara með beiðni rétthafa um val á sjóði eða sjóðum í samræmi við 34. og 44.–46. gr. laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, að því er varðar fjárfestavernd. Einnig er lagt til að kveðið verði á um að hlutir eða hlutdeildarskírteini í slíkum sjóðum skuli að beiðni vörsluaðila vera innleysanleg á hverjum tíma til að hann geti að brugðist skjótt við beiðni rétthafa um breytingar á fjárfestingum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til viðbætur við VII. kafla A laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða sem tekur til fjárfestingarheimilda og fjárfestingarstefnu séreignarsparnaðar. Í a-lið 1. gr. frumvarpsins er lögð til viðbót við 1. másl. 1. mgr. 39. gr. b laganna sem rekja má til megentillögu frumvarpsins sem er að finna í b-lið 1. gr. frumvarpsins. Í b-lið er lagt til að við 39. gr. b. laganna verði bætt tveimur nýjum málsgreinum. Annars vegar er þar um að ræða tillögu um að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöldum hans til séreignarsparnaðar verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í tilteknum verðbréfasjóðum (UCITS-sjóðum), sérhæfðum sjóðum og/eða peningamarkaðssjóðum sem rétthafi velur sjálfur eða ef hann velur að binda iðgjöld í heild eða að hluta í innlánnum. Lagt er til að um heimildarákvæði sé að ræða. Því er ekki lagt til að vörsluaðila verði skylt að verða við slíkri beiðni rétthafa bjóði hann ekki upp á slíka fjárfestingarleið. Verði frumvarpið að lögum taka ákvæði þess til framtíðariðgjalda rétthafa og þegar uppsafnaðs sparnaðar hans, sé það vilji rétthafa. Hins vegar er um að ræða tillögur um til hvaða iðgjalds heimild vörsluaðila nær.

Lög nr. 129/1997 kveða ekki á um hámark á fjárfestingu vörsluaðila í framangreindum sjóðum sem hlutfall af heildareignum og er vörsluaðilum því ekki gert skylt samkvæmt lögnum að vera undir hámarki í þessum flokkum eigna á hverjum tíma, sbr. þó 3. mgr. 39. gr. b laganna, sem ekki er talin þörf á að leggja til breytingu á. Ástæða þess að lagt er til að heimildin nái til þessara tegunda sjóða er að almennt er talið að fjárfesting í þeim sé fremur áhættulítill fyrir rétthafa, m.a. vegna þess að í lögum er kveðið á um innlausnarskyldu slíkra sjóða og áhættudreifingu í fjárfestingu, en sjóðina er heimilt að markaðssetja til almennra fjárfesta. Sama gildir um heimild vörsluaðila um að verða við beiðni rétthafa um að binda iðgjöld í heild eða að hluta í innlánnum. Bjóði vörsluaðili upp á fjárfestingarkosti sem mælt er fyrir um í frumvarpinu getur rétthafi því valið að binda séreignarsparnað sinn að hluta í framangreindum sjóðum og að hluta í innlánnum eða t.d. að öllu leyti í innlánnum, til að mynda við breytingu rétthafa á fjárfestingarkostum.

Þrátt fyrir að fjárfestingar í þeim sjóðum sem heimilaðar eru samkvæmt frumvarpinu að rétthafi fjárfesti í séu almennt taldar fremur áhættulitlar þykir rétt að kveðið verði á um að vörsluaðili skuli fara með beiðni rétthafa um val á sjóði eða sjóðum í samræmi við tiltekin ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, sem m.a. mæla fyrir um fjárfestavernd. Jafnframt er í frumvarpinu lagt til að vörsluaðilum verði ekki gert skylt að móta og kunngera fjárfestingarstefnu fyrir þá fjárfestingarleið sem frumvarpið fjallar um. Um sértæka fjárfestingarleið er að ræða og vandkvæðum bundið fyrir vörsluaðilann að móta fjárfestingarstefnu fjárfestingarleiðar sem rétthafinn velur sjálfur fyrir lífeyrissparnað sinn. Vörsluaðilar skulu þó áfram útbúa skjal með lykilupplýsingum til samræmis við 3. mgr. 9. gr. laganna.

Verði frumvarpið að lögum mun því valfrelsi rétthafa séreignarsparnaðar aukast varðandi það hvernig fjárfestingu iðgjalda hans til séreignar er háttáð. Lagt er til að heimild rétthafa verði takmörkuð við þá fjárfestingarkosti sem taldir eru upp í ákvæðinu þar sem, líkt og áður greinir, almennt er talið að um fremur áhættulitla fjárfestingu fyrir rétthafa sé að ræða. Þá er lagt til að það sé undir hverjum og einum rétthafa komið hversu stóru hlutfalli af iðgjaldi til séreignar varið er til slíkrar fjárfestingar en vilji rétthafa kann að standa til að verja iðgjaldi til mismunandi fjárfestingarleiða hjá vörsluaðila. Þá felur tillagan jafnframt í sér að rétthafi velur sjálfur þann sjóð eða þá sjóði sem iðgjöldum hans til séreignar skal varið til fjárfestingar í. Getur rétthafi því sjálfur ákveðið hvort að iðgjöldum verði varið til að fjárfesta í einum sjóði þeirrar tegundar sem rúmast innan tillögu frumvarpsins, eða mörgum og hvort iðgjöld verði að öllu eða einhverju leyti bundin í innlánnum.

Þá er í frumvarpinu lagt til að gert verði að skilyrði að hlutir eða hlutdeildarskírteini í þeim sjóðum sem ákvæði þess taka til séu innleysanleg á hverjum tíma velji rétthafi, til að mynda að gera breytingar á fjárfestingum sínum innan þessarar fjárfestingarleiðar, skipta um fjárfestingarleið eða að færa sig á milli vörsluaðila. Með heimild til innlausnar á hverjum tíma er átt við að vörsluaðili geti innleyst eign rétthafa hvenær sem er og án takmarkana.

Einnig er í frumvarpinu lagt til að kveðið verði sérstaklega á um til hvaða iðgjalds til séreignar heimildin tekur. Lagt er til að heimildin taki til iðgjalds sem er umfram lögbindið 15,5% lágmarksíðgjald til lífeyrissjóðs og hins svokallaða viðbótarlífeyrissparnaðar sem takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni og 2% móttframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Heimildin tekur því ekki til iðgjalds sem myndast af 15,5% lágmarksíðgjaldi til lífeyrissjóðs og sem varið er til séreignar.

Loks er lagt til að heimildin taki einnig til þegar uppsafnaðs sparnaðar rétthafa, að heild eða hluta. Lagt er til að kveðið verði á um að vörsluaðila beri að bregðast við beiðni rétthafa um flutning á þegar uppsöfnuðum séreignarsparnaði eins fljótt og kostur er. Þó er lagt til að vörsluaðila verði heimilt að fresta því að verða við beiðni rétthafa um flutning enda sé það í þágu rétthafans, til að mynda vegna aðstæðna á fjármálamörkuðum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Fyrirhuguð lagasetning varðar ekki alþjóðlegar skuldbindingar Íslands sérstaklega. Hún fjallar um að veita rétthöfum aukið valfrelsi þegar kemur að ákvörðun um fjárfestingarkosti iðgjalda til séreignarsparnaðar. Tillögurnar hafa ekki bein áhrif á stjórnarskrárvarin réttindi sjóðfélaga og af þeim sökum var ekki talið tilefni til að kanna sérstaklega samræmi við stjórnarskrá.

5. Samráð.

Efni frumvarpsins snertir einkum rétthafa séreignarsparnaðar og vörsluaðila slíks sparnaðar. Áform um lagabreytingarnar voru send öðrum ráðuneytum til umsagnar í júní 2023 en engar

efnislegar athugasemdir bárust. Áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 1. september 2023 (mál nr. 162/2023). Opið var fyrir umsagnir í samráðsgáttinni til 26. september 2023. Alls bárust 12 umsagnir um áformin, frá Samtökum fjármála-fyrirtækja, Landsbréfum, Landssamtökum lífeyrissjóða, Nasdaq Iceland, Almenna lífeyrissjóðnum, Arion banka, Alþýðusambandi Íslands, Frjálsa lífeyrissjóðnum og NORDIK lögfræðipjónustu auk þriggja umsagna frá einstaklingum. Það var sammerkt með mörgum umsagnanna að æskilegt væri að sérstök umræða og rýni á boðuðum breytingum færi fram innan starfshóps grænbókar um lífeyriskerfið. Í kjölfar þeirrar vinnu væri hægt að meta hvort auka ætti valfrelsi einstaklinga í viðbótarlífeyrissparnaði. Einnig var bent á að við gerð frumvarps þyrfti að horfa til sjónarmiða um áhættudreifingu fjárfestinga sem best væri tryggð með dreifðum fjárfestingarleiðum eða verðbréfasjóðum. Jafnframt kom fram að seljanleiki og binding fjárfestingar skipti máli í þessu sambandi, velji einstaklingur að færa inneign sína til annars vörsluaðila. Einnig kom fram að huga þyrfti að fjárfestavernd við val á fjárfestingarkostum. Þá kom fram að mikilvægt væri að boðuð breyting myndi ná til uppsafnaðs viðbótarlífeyrissparnaðar einstaklinga því annars væri hætt á að heimildin næði aðeins til tekjuhærra einstaklinga af því að kostnaðarsamt geti verið að eiga viðskipti með lágar fjárhæðir.

Athugasemdir umsagnaraðila voru teknar til skoðunar við gerð frumvarpsins. Niðurstaðan er að leggja til að vörsluaðila séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjaldi til séreignar verði í heild eða að hluta varið til að fjárfesta í tilteknum tegundum sjóða um sameiginlega fjárfestingu sem rétthafi velur sjálfur. Telja má rétt að taka varfærið skref í þeim efnum þar sem um lífeyrissparnað einstaklinga er að ræða. Því er lagt til að heimildin taki til fjárfestingar í innlendum og erlendum verðbréfasjóðum, sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta, sjóðum sem fengið hafa heimild Fjármálaeftirlitsins skv. 65. gr. sömu laga, peningamarkaðssjóðum og peningamarkssjóðum samkvæmt reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2017/1131. Um slíka sjóði gilda m.a. reglur um innlausnarskyldu og reglur um fjárfestavernd. Þó þykir rétt að kveðið verði sérstaklega á um innlausnarskyldu á hlutum og hlutdeildarskírteinum í slíkum sjóðum þar sem lög heimila að innlausn geti farið fram allt að þremur mánuðum liðnum frá beiðni. Jafnframt er lagt til að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði ekki gert skylt að móta og kunngera fjárfestingarstefnu fyrir þess háttar fjárfestingarleið. Um sértæka fjárfestingarleið er að ræða og vandkvæðum bundið fyrir vörsluaðilann að móta fjárfestingarstefnu fjárfestingarleiðar sem rétthafinn velur sjálfur fyrir lífeyrissparnað sinn.

Þá er í frumvarpinu lagt til að heimildin taki til iðgjalds sem er umfram lögbundið 15,5% lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og hins svokallaða viðbótarlífeyrissparnaðar sem er sparnaður sem takmarkast við 4% framlag rétthafa af iðgjaldsstofni og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Heimildin tekur því ekki til iðgjalds sem myndast af 15,5% lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs og sem varið er til séreignar.

Loks er lagt til að heimildin taki einnig til þegar uppsafnaðs sparnaðar sé það vilji rétthafans. Lagt er til að kveðið verði á um að vörsluaðila beri að bregðast við beiðni rétthafa um flutning á þegar uppsöfnuðum séreignarsparnaði eins fljótt og kostur er. Þó er lagt til að vörsluaðila verði heimilt að fresta að verða við beiðni rétthafa um flutning enda sé það í þágu rétthafans, til að mynda vegna aðstæðna á fjármálamörkuðum.

Drög að frumvarpi voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda 12. mars 2024 (mál nr. S-83/2024). Opið var fyrir umsagnir í samráðsgáttinni til og með 18. mars. Alls bárust 10 umsagnir um frumvarpsdrögin.

Í umsögn Akta sjóða hf. er tekið undir tilgang frumvarpsins. Félagið telur þó mikilvægt að jafnræðis rekstrarfélaga verðbréfsjóða og rekstraraðila sérhæfðra sjóða verði gætt hvað varðar aðgengi rétthafa að þeim fjárfestingarkostum sem frumvarpið heimilar að fjárfest verði í. Fram

kemur að mikilvægt sé að tryggja að minni félögum á fjármálamarkaði, sem bjóða upp á fjárfestingarkosti sem frumvarpið mælir fyrir um, sé ekki mismunað.

Nasdaq Iceland fagnar því að verið sé að stíga skref í þá átt að auka frelsi einstaklinga til að ráðstafa eigin viðbótarlífeyrissparnaði. Kauphöllin bendir á að í umsögn sinni í tengslum við áform stjórnvalda um lagasetningu hafi verið lagt til að einstaklingum yrði heimilað að ráðstafa sparnaði sínum í skráð verðbréf auk sjóða og að stofnaðir yrðu sérstakir vörslureikningar til að halda utan um slíkar fjárfestingar. Kauphöllin telur að samhliða þeim fjárfestingarkostum sem frumvarpið mælir fyrir um verði einstaklingum einnig gert kleift að fjárfesta í einstaka skráðum verðbréfum. Fram kemur að til að koma til móts við áhættudreifingu væri hægt að setja kröfu um ákveðna eignadreifingu við eigin fjárfestingar eða setja þak á það hlutfall viðbótarlífeyrissparnaðar sem mætti fjárfesta í einstaka verðbréfum. Bent er á að margir einstaklingar hafi áhuga á og getu til að fjárfesta eigin viðbótarlífeyrissparnaði. Með því að fjárfesta í sjóðum eru einstaklingar að útvísta fjárfestingarákvörðunum til fagaðila sem felur í sér kostnað. Því getur í mörgum tilfellum borgað sig fyrir einstaklinga að ráðstafa eigin sparnaði beint. Landssamtök lífeyrissjóða áréttar sjónarmið samtakanna um að umræða um aukið valfrelsi í viðbótarlífeyrissparnaði eigi heima á vettvangi starfshóps grænbókar um lífeyriskerfið. Samtökin telja að frumvarpið og markmiðið með þeim breytingum sem þar er kveðið á um þarfnist nánari faglegri rýni og leggja áherslu á að æskilegt sé að sem fyrst fari fram almenn yfirferð á fjárfestingarheimildum lífeyrissjóða. Í kjölfar slíkrar vinnu væri eðlilegt að leggja fram drög að frumvarpi, þar sem m.a. yrði tekið á því hvort og þá hvernig rétt sé að auka valfrelsi einstaklinga við ráðstöfun á viðbótarlífeyrissparnaði umfram það sem nú er.

Stefnir hf. fagnar frumvarpsdrögunum í umsögn sinni og styður þær breytingar sem þar eru lagðar fram. Fram kemur að breytingarnar séu jákvæðar, bæði fyrir réttthafa sem og fjármálamarkaði í heild. Þá greinir að aukið valfrelsi um fjárfestingu sé af hinu góða þar sem slíkt skapar forsendur fyrir meiri dreifstýringu sem stuðlar að aukinni skilvirkni, samkeppni og verðmæta-sköpun á fjármálamarkaði.

Í umsögn Alþýðusambands Íslands er ítrekuð andstaða sambandsins við málið og þær hugmyndir sem birtast í drögum að frumvarpinu. Í umsögninni er vísað til þess sem fram kom í umsögn sambandsins þegar áform um lagasetningu voru kynnt í samráðsgátt, þ.e. að breytingar á hluta laga um lífeyriskerfið á meðan heildstæð rýni fari fram með breiðum hópi hagsmunaaðila séu óheppilegar og dragi úr vægi yfirstandandi vinnu að grænbók um lífeyriskerfið. Sambandið taldi að sú leið sem boðuð væri kynni að leiða til óþarfa áhættutöku hjá eigendum sparnaðarins og að minna yrði úr sparnaði þeirra vegna umsýslu- eða kostnaðar vegna þóknunar. Þá taldi sambandið ekki vera uppi kröfu í samfélaginu um frelsi í fjárfestingarstefnum og aðkomu að eignastýringu með viðbótarlífeyrissparnað. Þá benti sambandið á að stærri breytingar á lífeyrissjóðakerfinu komi að frumkvæði aðila á vinnumarkaði og í sátt við þá. Mótframlag atvinnurekanda í viðbótarlífeyrissparnaði væri kjarasamningsbundin réttindi sem aðilar vinnumarkaðar hafi komið sér saman um. Sambandið lagðist gegn boðaðri lagasetningu og lagði til að starfshópur um grænbók fengi að ljúka sinni vinnu áður en breytingar á kerfinu yrðu að lögum.

Í umsögn Almenna lífeyrissjóðsins kemur fram að gerðar hafi verið jákvæðar breytingar frá því áform um lagasetningu voru kynnt. Bent er á að frumvarpið feli í sér að mismunandi reglur gildi á milli vörsluaðili viðbótarlífeyrissparnaðar eftir því hvort þeir munu bjóða réttthafa upp á þær fjárfestingar sem frumvarpið mælir fyrir um eða hinar venjubundnu fjárfestingarleiðir sem nú eru í boði. Slíkt skapi ójafnræði á milli vörsluaðila. Þá telur sjóðurinn að undanþágur af þessu tagi beri að gaumgæfa vel og að slíkar hugmyndir yrðu útfærðar nánar af starfshópi græn-

bókar um lífeyriskerfið. Sjóðurinn áréttar áður framkomna umsögn hans og ítrekar að mikilvægt sé að rétthafar geri sér grein fyrir áhættudreifingu lífeyrissparnaðar og að sérhæfð samsetning eigna út frá áhættu og væntri ávöxtun með tilliti til aldurs sé mikilvægur þáttur við ákvarðanatöku hvers rétthafa. Þannig þurfi ákvarðanataka rétthafa að byggjast á vandaðri upplýsingagjöf. Að lokum er vakin athygli á að í frumvarpinu komi ekki fram hvernig vörsluaðilar sem munu bjóða upp á þá fjárfestingarkosti sem mælt er fyrir um í frumvarpinu eigi að framfylgja skilyrði 3. mgr. 9. gr. laganna um að útbúa skjal með lykilupplýsingum eða hvernig upplýsingaskylda um sjálfbærniáhættu eigi að vera felld inn í fjárfestingarákvarðanir, þó gera megi ráð fyrir að vörsluaðilar veiti slíka upplýsingagjöf.

Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu telja frumvarpið vera mikilvægt skref til umbóta á lífeyrismálum. Samtökin telja að í frumvarpinu skorti umfjöllun um hvaða reglur skuli gilda um fjárfestavernd þegar rétthafi velur að beina séreignarsparnaði sínum í þá fjárfestingarkosti sem mælt er fyrir um í frumvarpinu. Í því sambandi vísa samtökin til laga um markaði fyrir fjármálagerninga, nr. 115/2021, þar sem verðbréfafyrirtækjum er m.a. skylt að flokka sérhvern viðskiptavin sem fær fjárfestingarþjónustu á grundvelli þekkingar og reynslu og veita honum upplýsingar um eðli og áhættu fjárfestingarkosts. Samtökin telja eðlilegast að sambærilegar reglur gildi þegar rétthafi ákveður að fjárfesta sparnað sinn til samræmis við ákvæði frumvarpsins. Jafnframt telja samtökin mikilvægt að í frumvarpinu verði fjallað um samspil við lög um fjármálagerninga og að vafi verði tekinn af um hvort í breytingunni felist að vörsluaðilar séreignarsparnaðar sem munu nýta sér heimildina séu með því að bjóða rétthöfum ávöxtunarleidir sem feli í sér fjárfestingarþjónustu og/eða viðbótarþjónustu um varðveislu fjármálagerninga samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga.

Samtök atvinnulífsins telja í umsögn sinni að frumvarpið sé mögulega ekki tímabært fyrr en starfshópur grænbókar um lífeyrismál hefur lokið vinnu sinni. Þá telja samtökin að í frumvarpið skorti umfjöllun um hvaða reglur gilda skuli um fjárfestavernd og að í því virðist ekki vera gert ráð fyrir sömu reglum um fjárfestavernd og almennt á við um fjárfestingu í verðbréfasjóðum, þ.e. varðandi flokkun viðskiptavina og hæfnismat þeirra. Samtökin telja eðlilegt að sömu reglur gildi um fjárfestavernd þegar rétthafi ákveður að beina séreignarsparnaði sínum í fjárfestingu í sjóðum í samræmi við ákvæði frumvarpsins.

Arion banki fagnar frumvarpinu í heild og því markmiði að auka valfrelsi einstaklinga í ráðstöfun viðbótarlífeyrissparnaðar og stuðla að aukinni hagkvæmni og fjölbreyttari ávöxtunarmöguleikum. Bent er á að í frumvarpinu sé ekki tekið tillit til fjárfestingarheimilda í innlánnum. Slíkur fjárfestingarkostur sé óhjákvæmilegur fylgifiskur sjóðaviðskipta og eðlilegur valkostur ef sjóðfélagi velur tímabundið sjálfur að vera ekki með fjárfestingar á verðbréfamörkuðum heldur innlánnum, sökum t.d. tímabundinna aðstæðna. Því væri æskilegt að í frumvarpinu væri heimild til að fjárfesta í innlánnum. Þá telur bankinn að þau sértæku úrræði sem gilda um nýtingu viðbótarlífeyrissparnaðar eigi ekki að ná til fjárfestingarkosta frumvarpsins til að markmið þess náist. Bankinn leggur til að í frumvarpið verði sett ákvæði sem takmarki heimildir sjóðfélaga til að nýta sértæk úrræði ef hann velur fjárfestingarkosti samkvæmt frumvarpinu. Að lokum er bent á að almennt séu gerðar kröfur til vörsluaðila viðbótarlífeyrissparnaðar um útsendingu yfirlita og útgáfu lykilupplýsingaskjala. Aftur á móti taki frumvarpið ekki sérstaklega á því hvort sömu kröfur eigi að gilda um fjárfestingarkosti þess og hinn hefðbundna viðbótarlífeyrissparnað.

Þá barst umsögnin við frumvarpið frá einstaklingi. Þar sem segir að frumvarpið sé skref í rétta átt en að í stað þess að einskorða heimildina við fjárfestingar í sjóðum ætti að heimila rétthafa að ráðstafa sparnaðnum í skráð verðbréf, m.a. út frá háum umsýsluþóknunum sjóða sem jafnvel séu með inngöngu- og útgöngukostnað.

Ábendingar umsagnaraðila voru teknar til skoðunar. Nokkrir þeirra töldu enn að æskilegt væri að sérstök umræða og rýni á þeim breytingum sem frumvarpið mælir fyrir um fari fram innan starfshóps grænbókar um lífeyrskerfið.

Að því er varðar umsögn Akta sjóða er áréttað að frumvarpið felur í sér valfrelsi til handa einstaklingum sem velja sjálfir þá fjárfestingarkosti sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.

Kauphöllin telur í umsögn sinni að samhliða þeim fjárfestingarkostum sem mælt er fyrir um í frumvarpinu eigi að gera einstaklingum kleift að fjárfesta í einstökum skráðum verðbréfum. Ekki er talið að svo stöddu rétt að leggja til að frumvarpið taki til annarra fjárfestingarkosta en þar er mælt fyrir um. Taka eigi varfærið skref þar sem um lífeyrissparnað einstaklinga er að ræða.

Í umsögn Almenna lífeyrissjóðsins kemur fram m.a. fram að ákvarðanataga rétthafa við val á fjárfestingarkostum þurfi að byggjast á vandaðri upplýsingagjöf. Þá telja Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu og Samtök atvinnulífsins að inn í frumvarpið skorti umfjöllun um hvaða reglur gilda skuli um fjárfestavernd. Auk þess telja Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu mikilvægt að vafi verði tekin af um hvort í breytingunni felist að vörsluaðilar sem muni nýta sér heimildina séu með því að bjóða rétthöfum ávöxtunarleiðir sem fela í sér fjármálaþjónustu og/eða viðbótarþjónustu um varðveislu fjármálagerna. Fallist er á sjónarmið um fjárfestavernd sem fram koma í umsögunum og lögð til viðbót við b-lið 1. gr. frumvarpsins þess efnis að vörsluaðila séreignarsparnaðar beri að fara með beiðni rétthafa um val á sjóði eða sjóðum í samræmi við tiltekin ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerna, nr. 115/2021, að því er varðar fjárfestavernd.

Þá komu fram ábendingar um skil vörsluaðila á lykilupplýsingaskjali skv. 3. mgr. 9. gr. laganna vegna fjárfestingarkosta frumvarpsins. Til svars við þeirri ábendingu er að vörsluaðilar skulu útbúa skjal með lykilupplýsingum til samræmis við ákvæði laganna. Áréttingu þess efnis hefur verið bætt við inn í greinargerð frumvarpsins.

Þá var tekin til skoðunar ábending Arion banka um að frumvarpið taki ekki tillit til innlána, sem sé eðlilegur valkostur ef sjóðfélagi velur tímabundið að vera ekki með fjárfestingar á verðbréfamörkuðum. Fallist er á þau sjónarmið sem fram koma í umsögninni og lögð til breyting á b-lið 1. gr. um að vörsluaðila séreignarsparnaðar sé heimilt að verða við beiðni rétthafa um að iðgjöld verði í heild eða að hluta bundin í innlánnum.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Áhrif á hagkerfið.

Tillagan um að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði heimilt að verða við beiðni rétthafa um að verja iðgjöldum hans til séreignar í heild eða hluta til fjárfestinga í ákveðnum tegundum sjóða er fyrst og fremst ætlað að auka valfrelsi rétthafa um hvar og hvernig sparnaður hans er ávaxtaður. Óljóst er hve mikil breyting verður á tilhögun séreignarsparnaðar enda er það alfarið háð því hversu mikið heimildin verður nýtt.

Verði heimildin nýtt í verulegum mæli kann það að leiða til aukinnar samkeppni á milli vörsluaðila og að nýir aðilar óski eftir því að koma inn á markaðinn, sem mun hafa jákvæð áhrif enda eykur samkeppni almennt verðmætasköpun og skapar neytendum ábata. Aukin samkeppni getur verið til þess fallin að auka hreyfanleika á milli vörsluaðila og eftirspurn hjá vörsluaðilum lífeyrissparnaðar.

Þá kunna ákvæði frumvarpsins að leiða til þess að breytingar verði á samsetningu þeirra fjárfestingarkosta sem séreignasparnaður leitar í, t.d. milli hlutabréfa og skuldabréfa. Ekki eru forsendur fyrir því að áætla hvernig en gera má ráð fyrir fremur litlum breytingum þar sem nú er um ólíkar fjárfestingarstefnur að velja og þá fjárfesta þeir sjóðir, sem ákvæði frumvarpsins

kveður á um, í sams konar fjármálagerningum og séreignarsparnaður er þegar ávaxtaður í. Með heimildinni er þó, eins og segir í 2. kafla greinargerðar, dreifstýring fjármagns aukin sem er til þess fallið að auka samkeppni og skilvirkni á fjármáلامarkaði. Með því gæti t.d. verðmyndun orðið skilvirkari sökum meiri seljanleika og telja má að með aukinni samkeppni aukist líkur á að fjármagni sé ráðstafað í fjárfestingar á skilvirkan hátt.

6.2. Áhrif á vörsluaðila.

Til að ákvæði frumvarpsins nái tilætluðu markmiði sínu þurfa vörsluaðilar að bjóða rétthöfum upp á ávöxtunarleidd sem inniheldur þá fjárfestingarkosti sem fjallað er um í frumvarpinu. Gera má ráð fyrir að einhver hluti vörsluaðila velji að bjóða rétthöfum ekki upp á slíka fjárfestingarleið en hún kann að auka á flækjustig hjá vörsluaðilum. Það kann að leiða til þess að réttihafar sem kjósa að hafa meira valfrelsi um iðgjöld sín færi sig í auknum mæli á milli vörsluaðila eða velji að dreifa iðgjöldum sínum á milli ólíkra vörsluaðila. Að auki felur tillagan í sér að réttihafa er heimilt, líkt og nú gildir, að færa uppsafnaða fjármuni í séreign til hins aukna fjárfestingarkosts sem kann að takmörkuðu leyti að hafa áhrif á vörsluaðila. Aftur á móti kunna nýir aðilar að óska eftir því að koma inn á markaðinn sem er til þess fallið að auka samkeppni á milli vörsluaðila. Þá má ætla að ákvæði frumvarpsins sé til þess fallið að vera kostnaðarsamari í umsýslu fyrir vörsluaðila en aðrar fjárfestingarleiðir sem í boði eru.

6.3. Áhrif á réttihafa.

Tillögunni er ætlað að auka valfrelsi einstaklinga um það hvernig iðgjöldum þeirra til séreignar er varið. Tillögunni er ætlað að opna á möguleika réttihafa á að geta sjálfir valið upp að vissu marki hvernig fjárfestingu iðgjalda til séreignar er háttáð. Verði frumvarpið samþykkt verður hverjum réttihafa séreignarsparnaðar heimilt að velja sér þann sjóð eða þá sjóði um sameiginlega fjárfestingu sem tillagan tekur til. Um sjóðina skal gilda innlausnarskylda auk þess sem um fjárfestingu í þeim gildir rík fjárfestavernd, hvort tveggja réttihöfum til hagsbóta. Þannig standa vonir til að réttihafar verði upplýstari um réttindi sín og hvernig iðgjöldum þeirra til séreignar er varið. Ljóst er að réttihafar sem hyggjast velja þennan ávöxtunarkost þurfa að hafa einhverja þekkingu á þessari tegund fjármálagerninga þannig að ákvarðanir þeirra um fjárfestingu stuðli að þeirri réttindaávinnslu sem þeir telja besta fyrir sig hverju sinni.

6.4. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Erlendar rannsóknir hafa sýnt að karlar hafa almennt meiri áhuga á því að fjárfesta en konur, að konur séu almennt áhættufælnari en karlar og þær fjárfesti fremur en þeir í öruggari fjáreignum, sem þar af leiðandi hafa lægri vænta ávöxtun. Rannsóknir benda því til þess að karlar gætu nýtt valfrelsi til ráðstöfunar viðbótarlífeyrissparnaðar í meira mæli en konur auk þess sem þeir eiga almennt hærri sparnað í séreign. Frumvarpið kann því að hafa áhrif á efnahagslegan jöfnuð milli kynja þar sem karlar eiga að meðaltali meiri séreignarsparnað en konur.

6.5. Áhrif á stjórnsýslu.

Breytingarnar sem frumvarpið felur í sér eru ekki þess háttar að þær feli í sér mikil áhrif á eftirlit með lífeyrissjóðum.

6.6. Áhrif á ríkissjóð.

Engin bein áhrif á ríkissjóð eru fyrir séð til skemmri tíma.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í a-lið ákvæðisins er lagt til að vörsluaðilum séreignarsparnaðar verði ekki skylt að móta og kunngera fjárfestingarstefnu fyrir þá fjárfestingarleið sem kveðið er á um í b-lið 1. gr. Tillagan felur í sér sértæka fjárfestingarleið að frumkvæði réttihafa og því viss vandkvæði á því fyrir vörsluaðila að móta fjárfestingarstefnu slíkrar leiðar.

Í b-lið ákvæðisins er í fyrsta lagi kveðið á um að réttihafi séreignarsparnaðar hafi meira valfrelsi eða geti haft meiri áhrif á það hjá vörsluaðila hvernig fjárfestingu iðgjalda hans til séreignar er hagað. Ákvæðið felur í sér að vörsluaðila séreignarsparnaðar verði heimilað að bjóða réttihafa upp á frekari aðkomu að fjárfestingu iðgjalda hans. Tilgreindir eru þeir fjárfestingarkostir sem heimildin tekur til og er um tæmandi talningu að ræða. Ákvæði 1. mgr. leggur ekki skyldu á vörsluaðila að verða við beiðni réttihafa um slíka fjárfestingu bjóði hann ekki upp á fjárfestingarleið ákvæðisins. Þá segir í ákvæðinu að það sé undir hverjum og einum réttihafa komið hversu stóru hlutfalli af iðgjaldi til séreignar hann ver til fjárfestingar í fjárfestingarkostum ákvæðisins en vilji réttihafa kann að standa til að verja iðgjaldi til mismunandi fjárfestingarleiða hjá vörsluaðila. Þá felur ákvæðið í sér að réttihafi getur valið fjölda þeirra sjóða sem hann hyggst fjárfesta í. Því er réttihafa heimilt að óska eftir að fjárfest verði í einum sjóði eða fleirum. Jafnframt er mælt fyrir um í ákvæðinu að vörsluaðila sé heimilt að verða við beiðni réttihafa um að iðgjöld verði í heild eða hluta bundin í innlánnum. Loks er í 1. mgr. annars vegar gert að skilyrði að vörsluaðili skuli fara með beiðni réttihafa um fjárfestingu í sjóði eða sjóðum í samræmi við tiltekin ákvæði laga um markaði fyrir fjármálagerninga að því er varðar fjárfestavernd. Hins vegar er gert að skilyrði að hlutir eða hlutdeildarskírteini í sjóðum sem réttihafi velur séu innleysanleg á hverju tíma að beiðni vörsluaðila þar sem réttihafi kann að vilja gera breytingar á fjárfestingum sínum, skipta um fjárfestingarleið eða færa sparnað sinn til annars vörsluaðila. Með heimild til innlausnar á hverjum tíma er átt við að vörsluaðili geti innleyst eign réttihafa hvenær sem er og án takmarkana.

Í öðru lagi er kveðið á um til hvaða iðgjalds eða iðgjaldahluta heimild skv. 1. mgr. tekur. Lagt er til að heimildin taki til iðgjalds sem er umfram lögbundið 15,5% lágmarksiðgjald til lífeyrissjóðs og hins svokallaða viðbótarlífeyrissparnaðar, sem er sparnaður sem takmarkast við 4% framlag réttihafa af iðgjaldsstofni og 2% mótframlag launagreiðanda af iðgjaldsstofni. Heimildin tekur því ekki til iðgjalds til séreignar sem myndast af 15,5% lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs og sem varið er til séreignar. Þá tekur heimild skv. 1. mgr. til þegar uppsafnaðs sparnaðar réttihafa að heild eða að hluta, sé það vilji réttihafa. Ákvæðið felur í sér að vörsluaðila beri að bregðast við beiðni réttihafa um flutning á þegar uppsöfnuðum séreignarsparnaði eins fljótt og kostur er. Þó er vörsluaðila heimilt að fresta að verða við beiðni um flutning enda sé það í þágu réttihafans. Þykir það rétt þar sem að aðstæður á mörkuðum á þeim tíma sem beiðni um flutning kemur fram kunna að vera þess eðlis að þær séu réttihafa ekki í hag.

Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.