

Fjármálaráðuneytið, rit 1998-5
Október 1998

Leiðir til að efla sparnað

Skýrsla nefndar um þjóðhagslegan sparnað

Leiðir til að efla sparnað: Skýrsla nefndar um þjóðhagslegan sparnað
ISBN 9979-820-45-4
© 1998 Fjármálaráðuneytið
Steindórsprent Gutenberg

Efnisyfirlit

Skýrsla nefndar um þjóðhagslegan sparnað	5
Mikilvægi aukins þjóðhagslegs sparnaðar	11
1. Próun fjárfestingar	13
2. Mikilvægt að auka þjóðhagslegan sparnað	14
3. Er viðskiptahalli áhyggjuefni?	14
4. Mikilvægt að treysta afkomu hins opinbera.....	15
Lífeyrissparnaður á Íslandi	17
Inngangur	19
Helstu niðurstöður	19
1. Lífeyriskerfið á Íslandi.....	21
2. Framtíð að óbreyttu.....	24
3. Erlend eftirlaunakerfi	28
4. Íslenskir lífeyrissjóðir	31
5. Tekjur aldraðra	36
6. Æskilegur lífeyrissparnaður	39
Viðauki: Lífeyrissjóðir, sem taka við iðgjöldum 1. júlí 1998.....	43
Skattar, sparnaður og sparnaðarhvatar	49
Inngangur	49
1. Sparnaður og skattar, almennt.....	49
2. Sparnaðarhvatar	54
3. Sparnaðarhvatar hér á landi.....	57
4. Aðgerðir til að auka sparnað	66
Viðauki 1: Upplýsingar úr framtölum	71
Heimildir	76

Skýrsla nefndar um þjóðhagslegan sparnað

Á fundi ráðherranefndar um ríkisfjármál 2. júlí sl. var samþykkt að setja á fót nefnd til að gera tillögur um hvernig efla megi þjóðhagslegan sparnað og yfirfara framkomnar hugmyndir um leiðir til að efla sparnað almennings, m.a. með skattaívilnunum. Í nefndina voru skipaðir Steingrímur A. Arason, aðstoðarmaður fjármálaráðherra, formaður, Benedikt Árnason, deildarstjóri viðskiptaráðuneyti, Eiríkur Guðnason, seðlabankastjóri og Friðrik Már Baldursson, forstjóri Þjóðhagsstofnunar. Með nefndinni störfuðu Bolli Þór Bollason og Indriði H. Þorláksson, skrifstofustjórar í fjármálaráðuneytinu.

Nefndin hélt samtals 7 fundi, þar á meðal einn fund með fulltrúum frá Sambandi ísl. viðskiptabanka, Samtökum iðnaðarins, ASÍ, VSÍ og fleiri hagsmunaaðilum þar sem farið var yfir þær hugmyndir sem helst hafa verið til umræðu í þjóðfélaginu að undanfögnu. Almenn má segja að mikill áhugi sé á aðgerðum til að auka sparnað almennings. Jafnframt er það viðhorf áberandi að þjóðhagslegur sparnaður á Íslandi sé of lítill. Talið er að fjárfesting hér á landi á næsta ári verði svipuð, í hlutfalli af landsframleiðslu, og almennt gengur og gerist hjá öðrum þjóðum. Viðskiptajöfnuður er á hinn bóginn talinn verða neikvæður, en í því felst að þjóðhagslegur sparnaður er of lítill. Áherslur hvað þetta varðar m.t.t. stjórnvaldsaðgerða eru aftur á móti misjafnar. Þær raddir heyrast að stjórnvöld verði þegar í stað að grípa til aðgerða s.s. að hækka skatta og auka skyldusparnað almennings. Óhætt er að fullyrða að fleiri hallast þó að þeirri skoðun að hér sé um langtímamarkmið að ræða, sem stjórnvöld eigi að vinna að með ráðdeild og aðhaldi í opinberum rekstri og almennum aðgerðum sem efla frjálsan sparnað.

Eftirfarandi tillögur nefndarinnar taka mið af þeim hugmyndum um leiðir til sparnaðar, sem helst hafa verið til umræðu í þjóðfélaginu að undanfögnu. Jafnframt taka þær mið af stöðu og horfum í efnahagsmálum. Í stuttu máli eru þær grundvallaðar á því viðhorfi að meginverkefni hagstjórnar hér á landi á næstu árum verði að leita leiða til að auka þjóðhagslegan sparnað og draga úr viðskiptahalla gagnvart útlöndum.

1. Tekið er undir þau viðhorf að öruggasta og fljótvirkasta leiðin til að auka þjóðhagslegan sparnað sé að treysta afkomu hins opinbera með aðhaldi í opinberum rekstri. Við ríkjandi aðstæður í efnahagslífinu er margt sem mælir með að afkoma ríkissjóðs verði treyst umfram það sem áformað er. Jafnframt er mikilvægt að sveitarfélögin skili afgangi en þau hafa á undanfögnu árum tekið við auknum verkefnum af ríkinu og standa nú fyrir um fjórðungi opinbers rekstrar í landinu. Allar aðgerðir sem veikja afkomuna, hvort sem þær þýða minni tekjur

eða aukin útgjöld, telur nefndin ógna efnahagsstöðugleikanum og tefla í tvísýnu þeirri hagsæld sem að er stefnt.

2. Aukinn lífeyrissparnaður er til þess fallinn að efla þjóðhagslegan sparnað. Hann þarf einnig að aukast frá því sem nú er til að menn eigi almennt rétt á lífeyri sem er í æskilegu hlutfalli við þau laun sem þeir hafa haft yfir starfsævina. Með breytingum á lögum um tekju- og eignarskatt verður launþegum, og þeim sem vinna við sjálfstæða starfsemi frá og með 1. janúar 1999, heimilt að draga frá skattskyldum tekjum sínum allt að 2% af launatekjum verji þeir fjárhæðinni til lífeyrissparnaðar, sbr. ný lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Til að efla þennan sparnað og stuðla að almennri þátttöku í honum leggur nefndin eftirfarandi til:

- Tryggt verði að starfsmenn geti almennt falið launagreiðanda að draga lífeyrissparnað frá útborguðum launum og standa skil á honum til þess aðila sem starfsmaðurinn hefur tilgreint.
- Samhliða lækkun atvinnutryggingagjalds um 0,15% af gjaldstofni, vegna minnkandi atvinnuleysis, verði almenna tryggingagjaldið hækkað um sama hlutfall. Jafnframt verði launagreiðendum heimilað að draga allt að 0,2% af gjaldstofni frá almenna gjaldinu og verja því sem mótframlagi við lífeyrissparnað starfsmanna.

Fyrra atriðið lýtur að því að efla sparnaðinn og tryggja að hann eigi sér stað með reglubundnum hætti, auk þess sem þannig má taka tillit til sparnaðarins við staðgreiðsluskil skatta og komast hjá bið eftir endurgreiðslu þar til álagningu er lokið. Æskilegt væri að tryggja þennan rétt með samningum, en breyting á lögum kann þó að vera nauðsynleg.

Seinna atriðið er til þess fallið að auka áhuga og fjárhagslegan ávinning einstaklinga af sparnaðinum. Mótframlagið er þannig hugsað að á móti hverjum 100 kr. sem starfsmaður leggur til hliðar af sínum launum komi 10 kr. sem mótframlag vinnuveitanda. Lækkun atvinnutryggingagjaldsins um 0,15% af gjaldstofni samsvarar um 450 m.kr. á ári. Tillaga um allt að 0,2% frádrátt frá almenna tryggingagjaldinu miðast þannig við þá forsendu að 75% heildarinnar nýti sér réttinn til fulls. Miðað við sömu forsendu gæti árlegur lífeyrissparnaður aukist

um 5 milljarða króna. Mótframlag vinnuveitenda ætti að tryggja víðtæka þátttöku í lífeyrissparnaðinum og eðlilegt að draga það frá tryggingagjaldinu þar sem sparnaðurinn mun ótvírætt létta á almannatryggingakerfinu í framtíðinni.

3. Árið 1996 var ákveðið að fella niður í áföngum sérstakan afslátt frá skattskyldum tekjum vegna hlutabréfakaupa einstaklinga. Að óbreyttu mun hann því heyra sögunni til eftir árið 2000.

Hlutabréfaafslátturinn var frá upphafi hugsaður sem tímabundin ívilnun til að efla íslenska hlutabréfamarkaðinn og áhuga almennings á hlutabréfaeign. Ívilnun af þessum toga er almennt ekki til þess fallin að auka þjóðhagslegan sparnað og getur til langs tíma raskað æskilegum samkeppnisstyrðum. Þrátt fyrir þetta telur nefndin að hlutabréfaafsláttur, sem tímabundin aðgerð, geti orðið til að efla tengsl almennings og atvinnulífs og þannig, samhliða einkavæðingaráformum ríkisstjórnarinnar, stuðlað að auknum sparnaði. Nefndin tekur því undir þau sjónarmið að afslátturinn verði framlengdur eins og hann var á síðasta ári til ársloka 2002, en leggur jafnframt til að þær reglur sem um afsláttinn gilda verði einfaldaðar og gerðar markvissari.

4. Á það er bent að ýmislegt í núgildandi skattkerfi hvetji til skuldsetningar og vinni gegn sparnaði. Í því sambandi má nefna vaxtabótakerfið og þá staðreynd að undir vissum kringumstæðum hvetur það til skuldsetningar. Á undanförunum árum hafa á hinn bóginn verið gerðar margvíslegar breytingar á kerfinu, nú síðast í tengslum við nýja Íbúðalánasjóðinn. Nefndin telur því mikilvægt að fara fram af varfærni í gerð tillagna um enn frekari breytingar. Hún vill þó vekja sérstaka athygli á þeirri hugmynd að innleiða húsnæðisbætur sem valkost við vaxtabætur til handa þeim sem byggja eða kaupa íbúðarhúsnæði. Þessar húsnæðisbætur gætu verið tengdar sparnaði, en umfram allt óháðar lántöku eða vaxtabyrði þannig að þær ýttu ekki undir skuldasöfnun. Nefndin hvetur til þess að kostir og gallar þessarar hugmyndar verði skoðaðir vel, svo og þau framkvæmdaatriði sem henni tengjast.

Eins og áður segir taka framangreindar tillögur mið af þeim margvíslegu hugmyndum sem fram hafa komið að undanförunu um leiðir til að örva sparnað einstaklinga og heimila. Með hliðsjón af stöðu og horfum í efnahagsmálum er jafnframt talið mikilvægt að veikja ekki stöðu ríkissjóðs. Í bréfi sem Samtök iðnaðarins sendu frá sér fyrir tæpu ári, láta samtökin í ljós þá skoðun að þjóðhagslegur sparnaður á Íslandi sé of lítill. Jafnframt benda þau á að þótt stjórnvöld hafi takmarkaða möguleika til að stjórna sparnaði geti þau haft áhrif á hann með margvíslegum hætti, ekki síst með hvötum tengdum skattheimtu. Í því sambandi nefna þau skattaafslátt vegna hlutabréfakaupa, lífeyrissparnaðar og öflunar og viðhalds húsnæðis.

Í greinargerð sem Vinnuveitendasamband Íslands sendi frá sér í júní sl. er í raun tekið í sama streng og lagt til að stjórnvöld örvi sparnað almennings með því að: a) flýta sölu ríkiseigna og veita almenningi góð greiðslukjör, b) beita skattalegum hvata til hlutafjárkaupa, c) endurvekja lög um húsnæðissparnaðarreikninga, d) gefa tíma-bundið kost á enn frekari frádráttarbærni lífeyrissparnaðar.

Segja má að þessum hugmyndum hafi síðan verið fylgt eftir af ýmsum aðilum m.a. af Sambandi íslenskra viðskiptabanka sem hefur ítrekað tillögur sínar um endurbætta húsnæðissparnaðarreikninga eða um svo kallaðan fyrirhyggjusparnað.

Það er sammerkt framangreindum hugmyndum að þær lúta fyrst og fremst að ýmis konar skattaívilnunum og tengjast flestar reglum um skattaafslætti sem eru nú til staðar eða hafa verið til staðar í skattkerfinu á undanförunum árum. Í fyrsta lagi eru það hugmyndir sem tengjast hlutabréfakaupum, í öðru lagi sparnaði sem fyrst og fremst tengist kaupum eða viðhaldi á íbúðarhúsnæði og í þriðja lagi lífeyrissparnaði.

Skattaafsláttur vegna húsnæðissparnaðarreikninga var innleiddur árið 1985, en afnuminn í áföngum á árunum 1994 – 1997.

Ákvæði um frádrátt frá skattskyldum tekjum vegna fjárfestingar einstaklinga í hlutabréfum voru fyrst innleidd árið 1984, en höfðu fyrst veruleg áhrif eftir 1989. Reglurnar hafa síðan tekið ýmsum breytingum og um leið verið dregið úr afslættinum. Árið 1996 var svo ákveðið að fella hann niður í áföngum og að óbreyttu mun hann hverfa árið 2000.

Á sama tíma og þessir afslættir hafa verið felldir niður, hefur launamönnum verið heimilaður 4% skattafrádráttur vegna iðgjalda til lífeyrissjóða og frá og með næstu áramótum 2% frádráttur til viðbótar vegna lífeyrissparnaðar.

Í umfjöllun um framangreindar skattaívilnanir þarf að hafa hugfast að þær voru innleiddar með önnur markmið í huga en að auka þjóðhagslegan sparnað. Húsnæðissparnaðarreikningum var fyrst og fremst ætlað að vera farvegur fyrir opinberan stuðning við ungt fólk sem var að kaupa eða byggja sína fyrstu íbúð, sbr. vaxtabóta-kerfið í dag. Hlutabréfaafslátturinn var frá upphafi hugsaður sem tímabundin ívilnun til að efla íslenska hlutabréfamarkaðinn og áhuga almennings á hlutabréfaeign. Frá-

dráttur vegna lífeyrisiðgjalda og lífeyrissparnaðar er í raun frestun á skattlagningu þar sem útborgaður lífeyrir er skattlagður eins og launatekjur og ekki síst ætlað að efla lífeyriskerfið og tryggja almenna þátttöku í skyldutryggingu lífeyrisréttinda.

Til að skattaívilnun auki þjóðhagslegan sparnað benda athuganir til þess að mæta þurfi tekjuskattslækkuninni sem í henni felst og tryggja að afkoma ríkissjóðs versni ekki. Ástæðan er sú að miklar líkur eru á að sértækar skattaívilnanir hafi fyrst og fremst þau áhrif að einstaklingar færa sparnað sinn úr einu formi í annað. Í vissum tilvikum geta þær jafnvel haft þveröfug áhrif og leitt til þess eins að skattaafslátturinn er nýttur til aukinnar neyslu.

Skattaívilnun, eins og sú sem tengist hugmyndinni um fyrirhyggjusparnað, getur t.d. aldrei ein og sér þjónað því markmiði að auka þjóðhagslegan sparnað. Hún mismunar fyrst og fremst sparnaðarformum og skeykir stöðu þeirra sem keppa um sparnað almennings. Jafnframt er ekki gerð krafa til þess að um nýjan sparnað sé að ræða og þar með mögulegt að ívilnunin sé einungis veitt út á gamlan sparnað í “nýjum búningi.”

Skattaívilnanir, sem ætlaðar eru að örva sparnað, verða að vera auðskiljanlegar og eins almennar og kostur er. Helst þurfa þær jafnframt að tengjast öðrum aðgerðum og markmiðum sem almenn samstaða er um. Hlutabréfaafsláttur getur þannig, svo dæmi sé tekið, orðið til að efla tengsl almennings og atvinnulífs og virkað sem hvatning til þátttöku í einkavæðingu ríkisfyrirtækja. Mikilvægt er þó að ívilnanir af þessum toga séu tímabundnar eða komi til endurskoðunar að ákveðnum tíma liðnum.

Í tengslum við ný lög um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða sem tóku gildi 1. júlí sl., var gerð breyting á tekjuskattslögunum sem tekur gildi 1. janúar nk. Frá þeim tíma munu einstaklingar geta dregið lífeyrissparnað frá skattskyldum tekjum, sem samsvarar allt að 2% af launum. Þessi réttur kemur til viðbótar 4% frádráttarréttinum vegna iðgjalda til lífeyrissjóða, sem tekinn var upp í áföngum í kjölfar kjarasamninga árið 1995. Til að einstaklingar geti nýtt sér þennan viðbótarrétt þarf lífeyrissparnaðurinn að uppfylla tiltekin skilyrði og vera greiddur reglulega til viðurkenndra aðila, sem auk lífeyrissjóða geta verið líftryggingafélög, bankar, sparisjóðir og verðbréfafyrirtæki.

Lágmarkstryggingavernd sem lífeyrissjóðir veita samkvæmt hinum nýju lögum miðast við að útborgaður ellilífeyrir samsvari 56% af meðallaunum á starfsævinni. Þetta viðmið þykir lágt og telja margir eðlilegra að miða við 70 til 80% af loka-launum. Til viðbótar sýna útreikningar að markmið laganna náist almennt ekki fyrir en eftir 20 til 30 ár, miðað við óbreytt iðgjöld, þar sem við erum enn að byggja upp lífeyrissjóðakerfið. Líkur eru til þess að á næstu áratugum eigi ævilíkur eftir að

hækka. Margt bendir því til þess að iðgjöld til lífeyrissjóða ásamt lífeyrissparnaði þyrftu að vera 15 til 20% af launum, en ekki 10 - 12%, eins og lög gera nú ráð fyrir.

Mikilvægt er að almenningur fái upplýsingar um þýðingu aukins sparnaðar og um þá sparnaðarkosti sem í boði eru. Aukin samkeppni á fjármálamarkaði um sparnað almennings, ekki síst um lífeyrissparnað landsmanna, er án efa besta leiðin til að koma þessum upplýsingum á framfæri. Það viðfangsefni að örva sparnað er margslungið og í raun langtímaverkefni. Með því að ýta undir frjálsan sparnað, fremur en að þvinga fram sparnað í formi skattahækkana eða með auknum skyldusparnaði, er samkeppni um sparifé almennings jafnframt aukin. Þannig fæst nauðsynlegt mót-vægi við þann markað sem býður afborgunarkjör og lánveitingar og hvetur til eyðslu og skuldsetningar.

Í tengslum við tillögugerð nefndarinnar hafa meðfylgjandi yfirlit verið tekin saman:

- I. Nauðsyn aukins þjóðhagslegs sparnaðar.
- II. Lífeyrissparnaður á Íslandi. Staða nú og æskilegar breytingar.
- III. Skattar, sparnaður og sparnaðarhvatarn.

F.h. nefndarinnar

Steingrímur Ari Arason

Fylgiskjal 1

Mikilvægi aukins þjóðhagslegs sparnaðar

Fjármálaráðuneytið

Október 1998

1. Þróun fjárfestingar

Að undanfögnu hefur fjárfesting farið vaxandi hér á landi eftir mikinn samdrátt á fyrri hluta þessa áratugar. Samhliða þessu hefur viðskiptahalli aukist á nýjan leik. Þessi þróun gefur til kynna að þjóðhagslegur sparnaður hér á landi dugi ekki til að fjármagna innlenda fjárfestingu.¹ Á áttunda áratugnum var fjárfesting tiltölulega mikil hér á landi, eða um og yfir 25% af landsframleiðslu að jafnaði á ári. Þetta var talsvert hærra en í helstu nágrannaríkjunum. Skýringin á þessari miklu fjárfestingu var ekki síst mikil fjárfesting og uppbygging í orkumálum, meðal annars vegna framkvæmda við stóriðju o.fl. Verulega dró úr fjárfestingu á síðasta áratug og undir lokin var fjárfestingarhlutfallið komið niður fyrir 20%. Þessi þróun hélt áfram á fyrri hluta þessa áratugar og á árinu 1995 fór fjárfestingarhlutfallið niður undir 15% af landsframleiðslu. Frá þeim tíma hefur hlutfallið hins vegar hækkað, ekki síst vegna þess að framkvæmdir hófust á ný við stóriðju, en einnig hefur almenn fjárfesting í atvinnulífinu tekið við sér samhliða batnandi árferði og uppsveiflu í þjóðarbúskapnum.

Á árinu 1998 er talið að hlutfall fjárfestingar af landsframleiðslu verði tæplega 22½%. Skýringin á hækkuðu fjárfestingarhlutfallsins er að langmestu leyti mikil fjárfesting í stóriðjuframkvæmdum, en einnig hefur önnur fjárfesting aukist. Á sama tíma er talið að viðskiptahalli nemi um 6½% af landsframleiðslu. Í þessu felst að þjóðhagslegur sparnaður nemur um 16% af landsframleiðslu og dugar engan veginn til að fjármagna fjárfestinguna. Á næstu árum eru horfur á að fjárfestingarhlutfallið lækki á nýjan leik og verði nálægt 20% af landsframleiðslu, eða svipað og að meðaltali í öðrum OECD-rikkjum.

Lauslega áætlað er talið að fjárfesting þurfi að nema um 20% af landsframleiðslu til að standa undir 3% hagvexti. Til að koma í veg fyrir erlenda skuldasöfnun þarf þjóðhagslegur sparnaður því að nema svipaðri fjárhæð. Samkvæmt fyrirbyggjandi spám er hins vegar gert ráð fyrir að áfram verði umtalsverður halli á viðskiptajöfnuði, eða sem nemur um 2½% að jafnaði. Í þessu felst að þjóðhagslegur sparnaður muni að vísu

¹ Þjóðhagslegur sparnaður er skilgreindur sem samtala fjárfestingar og viðskiptajöfnuðar. Ef viðskiptajöfnuður er í jafnvægi er sparnaður jafnhár fjárfestingu.

aukast lítillega, eða úr 16% í 17% af landsframleiðslu, en hann mun eftir sem áður ekki duga til að fjármagna fjárfestinguna. Sé horft framhjá fjárfestingu í stóriðju blasir því við að auka þurfi þjóðhagslegan sparnað um sem nemur 2-3% af landsframleiðslu, eða um 12-18 milljarða króna.

2. Mikilvægt að auka þjóðhagslegan sparnað

Flest bendir því til að meginverkefni hagstjórnar hér á landi á næstu árum verði að leita leiða til að auka þjóðhagslegan sparnað og draga úr viðskiptahalla gagnvart útlöndum. Þegar þjóðhagsleg skilyrði eru hagstæð, líkt og nú er, er æskilegt að afgangur sé á viðskiptajöfnuði og að erlendar skuldir fari lækkandi sem hlutfall af landsframleiðslu, að minnsta kosti ef litið er til viðskiptajafnaðar án fjárfestingar í stóriðju. Í þessu samhengi nægir að nefna að vaxtagjöld þjóðarbúsins vegna erlendra skulda nema nú um 14-15 milljörðum króna á ári sem samsvarar $4\frac{1}{2}$ % af ráðstöfunartekjum heimilanna. Einnig er rétt að hafa í huga að þótt grunnur íslensks efnahagslífs sé mun traustari nú en áður var, meðal annars vegna opunar hagkerfisins út á við og aukinnar markaðsvæðingar á mörgum sviðum, geta veður skipast skjótt í lofti. Þar nægir að nefna að aflabrögð geta brugðist og viðskiptakjör versnað, en hvort tveggja er nú með hagstæðasta móti samanborið við það sem verið hefur undanfarin ár.

3. Er viðskiptahalli áhyggjuefni?

Ekki þarf að hafa verulegar áhyggjur af tímabundnum viðskiptahalla sem rekja má til sérstakra aðstæðna líkt og stóriðjuframkvæmdanna hér á landi að undanförnu. Sama máli gegnir um viðskiptahalla sem stafar af óvenjumiklum fjárfestingum, til dæmis eftir langvarandi lægð, enda er að öllu jöfnu við því að búast að fjárfestingin skili arði þegar fram í sækir sem aftur dregur úr viðskiptahalla. Viðvarandi viðskiptahalli, sem rekja má til neyslu- og fjárfestingarútgjalda umfram verðmætasköpun í þjóðarbúskapnum, er hins vegar vísbending um of lítinn þjóðhagslegan sparnað sem leiðir til erlendrar skuldasöfnunar og minni neyslu eða fjárfestingar í framtíðinni.

Fróðlegt er að líta á hvernig staðan er í öðrum löndum. Oft er bent á að í Bandaríkjunum hefur verið viðvarandi viðskiptahalli um langt árabil án þess að það hafi haft teljandi áhrif á stöðu þeirra sem efnahagslegt stórveldi. Jafnframt hefur til skamms tíma verið bent á að hið gagnstæða eigi við um Japan, en þar hefur verið afgangur á

viðskiptum við útlönd um árabíl sem margir telja undirrót ýmissa vandamála þar í landi. Margir hafa því spurt hvort ástæða sé til að hafa áhyggjur af því hvort halli sé á viðskiptajöfnuði. Í þessu felst að erlendar skuldir Bandaríkjanna hafa verið að aukast á sama tíma og erlendar skuldir Japana hafa verið að minnka. Það sem skiptir hins vegar meginmáli í þessu samhengi er hvernig erlendum lántökum Bandaríkjanna er ráðstafað. Ef þeim er ráðstafað á arðbæran hátt skapar viðvarandi viðskiptahalli ekki vandamál því að fjárfestingin ætti að skila nægilegum arði til að mæta auknum greiðslum vaxta og afborgana.

Á hinn bóginn þarf að hafa í huga að vaxandi alþjóðavæðing og aukið streymi fjármagns milli landa eykur hættuna á skyndilegum fjármagnsflóttu frá löndum þar sem efnahagslífið er talið standa höllum fæti. Nýleg dæmi um þetta er að finna í fjármálakreppunni í Mexíkó fyrir nokkrum árum og ekki síður í nokkrum löndum Asíu, Rússlandi og reyndar víðar upp á síðkastið þar sem erlendir fjárfestar hafa flutt fjármagn í stórum stíl frá þessum löndum vegna vantrúar á stöðu efnahagsmála.

Af þessu má draga þann lærdóm að farsælast sé að búa við jafnvægi og stöðugleika í efnahagsmálum, ekki síst hvað snertir viðskiptajöfnuð. Þetta á ekki síst við hér á landi þar sem íslenskt hagkerfi er afar lítið á alþjóðlegan mælikvarða og tiltölulega litlar sveiflur í alþjóðlegum efnahagsskilyrðum geta haft umtalsverð áhrif. Enn fremur eru erlendar skuldir hlutfallslega hærri hér á landi en víða annars staðar sem gerir stöðuna enn viðkvæmari fyrir utanaðkomandi sveiflum.

4. Mikilvægt að treysta afkomu hins opinbera

Enginn vafi er á að öruggasta og fljótvirkasta leiðin til þess að auka þjóðhagslegan sparnað er að treysta afkomu hins opinbera, jafnt ríkis sem sveitarfélaga, með aðhaldi að opinberum rekstri. Alþjóðlegar athuganir sýna ótvírætt að aukinn sparnaður hins opinbera, þ.e. afgangur á rekstri hins opinbera, leiðir til aukins þjóðhagslegs sparnaðar. Tvennt rennir stoðum undir þessa kenningu. Annars vegar bendir margt til að sparnaðarvitund almennings sé ekki jafn sterk hér á landi og annars staðar. Hins vegar er erfitt að auka sparnað einkageirans með stjórnvaldsaðgerðum nægilega mikið til að treysta þjóðhagslegan sparnað, að minnsta kosti til skamms tíma lítið.

Enn fremur er rétt að benda á að við ríkjandi aðstæður hér á landi er erfitt að beita peningamálunum í því skyni að auka sparnað. Nægir þar að nefna að vextir hér á landi eru þegar mun hærrí en í flestum nágrannaríkjunum og líklegt að frekari vaxtahækkun muni annað hvort leiða til aukinnar lántöku erlendis til að fjármagna fjárfestingu eða draga úr hagvexti þegar fram í sækir. Hins vegar er ótvírætt að efnahagslegar umbætur af ýmsu tagi geta leitt til aukins sparnaðar. Enginn vafi er á að sala ríkisfyrirtækja getur stuðlað að auknum sparnaði, hvort sem litið er til skemmri eða lengri tíma. Sama máli gegnir um umbætur í lífeyrismálum sem gætu stuðlað að auknum lífeyrissparnaði. Loks má nefna aðgerðir þar sem tiltekin sparnaðarform leiða til tímabundinna skattaívilnana. Hér þarf þó að gæta þess að aukinn sparnaður einkageirans vegna skattalegs hagræðis minnkar sparnað ríkisins nema á móti komi aðgerðir til þess að fjármagna slíkar ívilnanir.

Fylgiskjal 2

Lífeyrissparnaður á Íslandi
Staða nú og æskilegar breytingar

Talnakönnun hf
September 1998

Inngangur

Lífeyriskerfið hér á landi hefur á undanförunum árum verið að byggjast upp. Það hefur smám saman greitt stærri hlut af tekjum eldri borgara. Þrátt fyrir það virðist enn langt í land með að hér á landi sé kerfi sem uppfyllir þær kröfur sem ætla má að menn geri nú á tímum til tekna á ellilífeyrisárum. Í skýrslunni hér á eftir verða raktar ástæður til þess að enn vantar svo mikið á að æskileg markmið náist og með hvaða hætti má auka sparnað í þjóðfélaginu til þess að hraða för að settu marki.

Markmiðið með þessari skýrslu er að fara yfir áhrif þess að lífeyrissparnaður aukist hér á landi og mun hún draga fram kosti þess að hann vaxi umfram það sem nú er. Farið er yfir þróunina, rakið ástandið hjá ýmsum stéttum og sagt frá mismun milli einstaklinga eftir því í hvaða lífeyrissjóð þeir greiða. Fjölgun lífeyrisþega næstu áratugi er rakin og farið yfir áhrif þess að menn lifa og halda heilsu lengur og eru kröfuhardari á lífsgæði en áður.

Skýrsla þessi er unnin af Benedikt Jóhannessyni og Vigfúsi Ásgeirssyni.

Helstu niðurstöður

Í þessari skýrslu er farið yfir stöðu og horfur í lífeyrismálum landsmanna. Helsta niðurstaða er sú að miðað við óbreyttan lífeyrissparnað verði tekjur flestra Íslendinga á elliárum minni en þeir telja æskilegt. Skipta má skýrslunni niður í eftirtalda þætti:

Forsaga:

1. Almennur lífeyrissparnaður á sér ekki langa sögu hér á landi og er hlutur lífeyrissjóða enn tiltölulega lítil í lífeyrisgreiðslum landsmanna.
2. Að hluta til er það vegna þess að það varð ekki almenn skylda að vera í lífeyrissjóði fyrir en árin 1974 til 1980.
3. Lífeyrissparnaður margra þeirra sem höfðu greitt í lífeyrissjóði fyrir þann tíma brann að stórum hluta upp í verðbólguháli.

Ástandið nú:

1. Nýsett lífeyrissjóðalög setja það markmið að lífeyrir frá lífeyrissjóðum nemi 56% af meðaltekjum sjóðfélaga yfir starfsævina en þessi 56% eru skýrgreind sem lágmarkslífeyrir miðað við 40 ára starfsævi.
2. Reyndin er sú að lífeyrisaldur hér á landi er hærri en víðast annars staðar á Vesturlöndum og kann að lækka þegar menn fara að nýta sér heimildir að hætta fyrir.

3. Almenn iðgjöld til lífeyrissjóða eru nú 10% af launum en þó um og yfir 15% hjá bankastarfsmönnum og félagsmönnum stéttarféлага opinberra starfsmanna.

Framtíðin:

1. Það verður ekki fyrr en eftir 20 til 30 ár miðað við óbreytt iðgjöld að 56% markmiðið næst almennt á vinnumarkaði.
2. Flestir geta gert lítið meira en að framfleyta sér af slíkum lífeyristekjum og því lítill afgangur til eyðslu umfram brýnustu nauðsynjar.
3. Til þess að ná því markmiði að ellilífeyrir verði 70 til 80% af lokalaunum verður að hækka iðgjöld til lífeyrissjóða.
4. Ellilífeyrisþegar verða hlutfallslega stærri hluti af þjóðinni þannig að sýnt er að lífeyriskerfið með uppsöfnun verður að taka meiri þátt í tekjum aldraðra en nú er ef skattheimta á ekki að fara úr böndum í framtíðinni.
5. Það er sýnt að um 15% iðgjald gæti í mörgum tilvikum náð þessu markmiði en í einhverjum tilvikum þyrfti meira en 20% iðgjald.
6. Þörfin fyrir ellilífeyrisgreiðslur úr almannatryggingakerfinu minnkar og mætti færa fjármuni þaðan til að sinna þörfum aldraðra annars staðar svo sem til þess að mæta sívaxandi kostnaði við heilbrigðiskerfið.

Lögin um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða grunnur til að ná megi því æskilega markmiði að lífeyrissparnaður hjá lífeyrissjóðum, verðbréfa-fyrirtækjum, bönkum og tryggingafélögum nægi til að tryggja viðunandi ráðstöfunartekjur við starfslok. Með boðuðum breytingum á skattalögum verður 2% viðbótarframlag launþega í lífeyrissparnað skattfrjálst þannig að þar myndast hvati til viðbótarsparnaðar. Ástæða er til þess fyrir flesta launþega að nýta sér þetta tækifæri, en jafnframt hefði þessi nýi sparnaður jákvæð áhrif á rekstur ríkisins í framtíðinni.

1. Lífeyriskerfið á Íslandi

Lífeyristryggingar á Íslandi á undanförunum 30 árum hafa byggst á eftirfarandi meginstöðum:

- a) Almannatryggingakerfi með grunnlífeyri sem þó er skertur hjá þeim sem hafa atvinnutekjur.
- b) Tekjutryggingu og öðum bóttum frá almannatryggingakerfinu fyrir þá sem minnstar tekjur hafa annars staðar að.
- c) Lífeyrissjóðakerfi en það hefur um alllangt skeið verið skylda fyrir alla landsmenn að vera í lífeyrissjóði.

Þetta kerfi hefur um langa hríð gefið þeim sem komnir eru á efri ár minni bætur en flestir telja æskilegt. Á því eru margar skýringar. Vægi grunnlífeyris, sem upprunalega átti að greiðast öllum óháð efnahag, hefur smám saman verið að minnka. Ástæðan er sú að tekin var upp tekjutrygging árið 1971. Upprunalega var hér um að ræða tiltölulega lága uppbót, sem ætluð var þeim lífeyrisþegum, sem litlar eða engar tekjur höfðu. Smám saman hafa fjárhæðir í tekjutryggingu hækkað í hlutfalli við almenna lífeyrinn þar til að nú er svo komið að tekjutrygging og aðrar uppbætur eru um 70% þeirra bóta sem Tryggingastofnun greiðir ellilífeyrisþegum. Í stað þess að vægi hennar minnkaði þegar bætur úr lífeyrissjóðum ykjust þá sýnir reynslan að hún hefur nokkurn veginn staðið í stað í um áratug.

Aðild að lífeyrissjóðum varð nokkuð almenn upp úr 1970 en skylduaðild var ekki endanlega komið á fyrr en árið 1980 og ekki hafa verið sérstök viðurlög við því að greiða ekki í lífeyrissjóð fyrr en á allra síðustu árum. Stefnan í lífeyrismálum hefur frá þessum tíma verið sú að meginhluti af tekjum aldraðra skyldi koma úr lífeyrissjóðum. Það hefur hins vegar dregist á langinn að svo yrði. Á því eru margar skýringar, meðal annars sú að flestir lífeyrissjóðirnir veiktust mjög á verðbólgu-tímum. Þó eru meginástæður tvær; lífeyriskerfið er svo ungt að því hefur ekki enn tekist að uppfylla sitt hlutverk og í öðru lagi mun það aldrei geta eitt og sér að óbreyttu staðið undir þeim væntingum sem menn gera nú til lífeyris. Þetta mun koma skýrar fram seinna í þessari skýrslu. Þótt í skýrslunni sé fyrst og fremst fjallað um lífeyrissparnað vegna aldraðra þá bætir aukinn lífeyrissparnaður einnig stöðu annarra lífeyrisþega bæði vegna fjölskyldu- og örorkulífeyris.

Tafla 1.1 Skipting ellilífeyris frá almannatryggingum og lífeyrissjóðum. Verðlag 1998. Útgjöld í milljónum króna.

	1981	1990	1996
Almannatryggingar	8.161	10.124	11.274

Lífeyrissjóðir	2.951	4.633	7.047
Alls	11.112	14.757	18.321
Hlutfall lífeyrissj.	26,5%	31,3%	38,5%

Heimild: Skýrsla forsætisráðherra um stöðu eldri borgara hérlendis og erlendis, bls. 16.

Hlutfall ellilífeyrisgreiðslna lífeyriskerfisins hefur aukist á undanförunum tveimur áratugum eins og sjá má í töflu 1.1. Þar kemur fram að hlutfall lífeyrissjóðstekna af heildarlífeyrisgreiðslum hefur aukist úr 26,5% í 38,5% á árunum frá 1981 til 1996. Lífeyrisgreiðslur í heild hafa vaxið um 65% en á þessum árum hefur lífeyrisþegum fjölgað um tæplega 40% þannig að raunvirði lífeyris á mann hefur aukist um 20%. Óhætt er að fullyrða að það sé fyrst á síðustu árum að lífeyrissjóðir almennt hafi náð fullum styrk hér á landi. Erfiðleikar í fjármálastjórn á verðbólguárum og lífeyrisreglur sem voru úr takt við iðgjaldagreiðslur inn í sjóðina skýra það að hluta hvers vegna margir sjóðir áttu lengi vel ekki fyrir skuldbindingum sínum. Árið 1977 var það ákveðið í kjarasamningum að lífeyrissjóðir skyldu greiða verðtryggðan lífeyri, en eins og annað fé landsmanna hafði fé lífeyrissjóðanna brunnið á verðbólguþáli áttunda áratugarins. Það var þó ekki fyrr en tveimur árum seinna, eða árið 1979, að lífeyrissjóðirnir hófu í nokkru mæli að verðtryggja það fé sem þeir höfðu til varðveislu og allmörg ár liðu þar til að þeir nýttu sér þann kost að fullu. Snemma á níunda áratugnum var ástandið þannig að sjóðirnir höfðu rýrnað um nálægt helming á 10 árum en samtímis voru lagðar á þá auknar kvaðir. Næsta áratug náðu sjóðirnir að halda í horfinu. Á tíunda áratugnum hefur raunávöxtun flestra sjóðanna hins vegar verið svo góð að þeir hafa bætt stöðu sína langt umfram það sem áætlað var. Allir eru þó sammála um að ekki sé hægt að búast við svo góðri ávöxtun um alla framtíð og því verði menn að búa sig undir það að til lengri tíma verði raunávöxtun til jafnaðar milli 3 og 4%. Tekið er mið af þessu í nýsettri löggjöf um skylduþryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða. Í henni er miðað við ákveðin lágmarksréttindi sem reiknast sem ævilangur lífeyrir jafn 56% af meðallaunum miðað við 40 ára inngreiðslutíma iðgjalds. Hér verður að gera greinarmun á lágmarksréttindum og æskilegum markmiðum. Miðað við reynslu nágrannaþjóða, t.d. Dana, er markið yfirleitt sett milli 70 og 80%. Fyrrgreind lög, svo og fyrirhugaðar breytingar á skattalögum, þannig að 2% viðbótarframlag launþega í lífeyrissparnað verður skattfrjálst, eru mjög mikilvæg forsenda þess að raunhæft verði að ná svipuðu markmiði hér á landi á næstu áratugum. Í kaflanum hér á eftir er gerð nánari grein fyrir þessum lögum.

Lög um skylduþryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða

Lög nr. 129/1997, um skylduþryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, voru samþykkt 23. desember 1997. Lögin skylda alla launamenn og þá sem stunda sjálfstæða starfsemi að tryggja sér lífeyrisréttindi með aðild að lífeyrissjóði frá og með 16 ára aldri til 70 ára aldurs. Þau setja skilyrði um stofnun og rekstur lífeyrisjóða og hvernig eftirliti með starfsemi þeirra skuli háttað.

Iðgjald til öflunar lífeyrisréttinda má ekki vera lægra en 10% af heildarfjárhæð greiddra launa og endurgjalds fyrir hvers konar vinnu, starf og þjónustu. Sérlæg, kjarasamningar eða ráðningarsamningar kveða nánar á um iðgjald, skiptingu þess á milli launamanns og launagreiðanda og aðild að lífeyrissjóði. Iðgjaldshluti launagreiðanda er ekki hluti af skattstofni launamanns samkvæmt núgildandi skattalögum en launamaður getur nú dregið 4% iðgjald frá skattstofni og 6% frá og með 1. janúar 1999. Algengast er að hluti launamanns í lífeyrissjóðsiðgjaldi sé 4% af iðgjaldsstofni og iðgjald launagreiðanda 6% eða meira.

Lögin skýrgreina lágmarkslífeyrisréttindi sem ævilangan ellilífeyri frá ellilífeyrisaldri (sem er tilgreindur í samþykktum hvers lífeyrissjóðs, ekki lægri en 65 ára aldur og ekki hærri en 70 ára aldur) jöfn 56% af meðaliðgjaldsstofni miðað við 40 ára inn-greiðslutíma iðgjalds. Þetta þýðir að ef iðgjaldsstofn (heildarlaun) hefur verið 100.000 krónur á mánuði í 40 ár þá verður lífeyrissjóðurinn að greiða ellilífeyrisþeganum að minnsta kosti 56.000 krónur á mánuði frá ellilífeyrisaldri, eins og hann er tilgreindur í samþykktum sjóðsins, og til æviloka sjóðfélagans. Að auki verður að tryggja sjóðfélaganum örorkulífeyri, ef hann verður algjörlega óvinnufær, og eftirlifandi maka og börnum yngri en 18 ára ákveðnar fjölskyldubætur. Sérhver lífeyrissjóður verður að tilgreina hvaða lágmarksiðgjald þarf til að standa undir þeirri lágmarkstryggingavernd, sem sjóðurinn veitir, og má hún ekki vera lakari en lögin tilgreina. Þetta iðgjald er reiknað þannig út frá sjóðfélagi sem er látinn greiða iðgjald af föstum iðgjaldsstofni frá 25 til 65 ára aldurs og lágmarksiðgjaldið er það hlutfall af iðgjaldsstofninum sem veitir lágmarksréttindi sjóðsins. Ef iðgjald til lífeyrissjóðsins er hærra en lágmarksiðgjald sjóðsins getur sjóðfélaginn ráðstafað því sem er umfram lágmarkið til séreignarsparnaðar eða viðbótartryggingaverndar hjá sjóðnum eða öðrum aðila sem hefur leyfi til slíkrar starfsemi, svo sem banka, líftryggingafélagi, verðbréfafyrirtæki eða öðrum lífeyrissjóði.

Viðbótartryggingavernd getur verið ellilífeyrir til æviloka frá 60 til 75 ára aldri, aukinn lífeyrir vegna starfsorkumissis eða aukinn fjölskyldulífeyrir. Séreignarsparnaður er ávaxtaður í nafni hvers og eins og má greiða hann út frá 60 ára aldri á ekki skemmri tíma en þeim árafjölda sem vantar á 67 ára aldur. Eins má greiða séreignarsparnaðinn út á sjö árum við starfsorkumissi og eftir ákveðnum reglum við andlát.

Lögin fjalla enn fremur nokkuð ítarlega um rekstur og afkomu lífeyrissjóða, hvernig samþykktir þeirra skulu vera, reikningshald, endurskoðun og eftirlit. Þar kemur fram að minnst skuli að jafnaði 800 sjóðfélagar greiða iðgjald til lífeyrissjóðs, árlega skuli reikna tryggingafræðilega stöðu lífeyrissjóða og til hvaða ráðstafana skuli grípa ef ekki er jafnvægi á milli eigna og lífeyrisskuldbindinga.

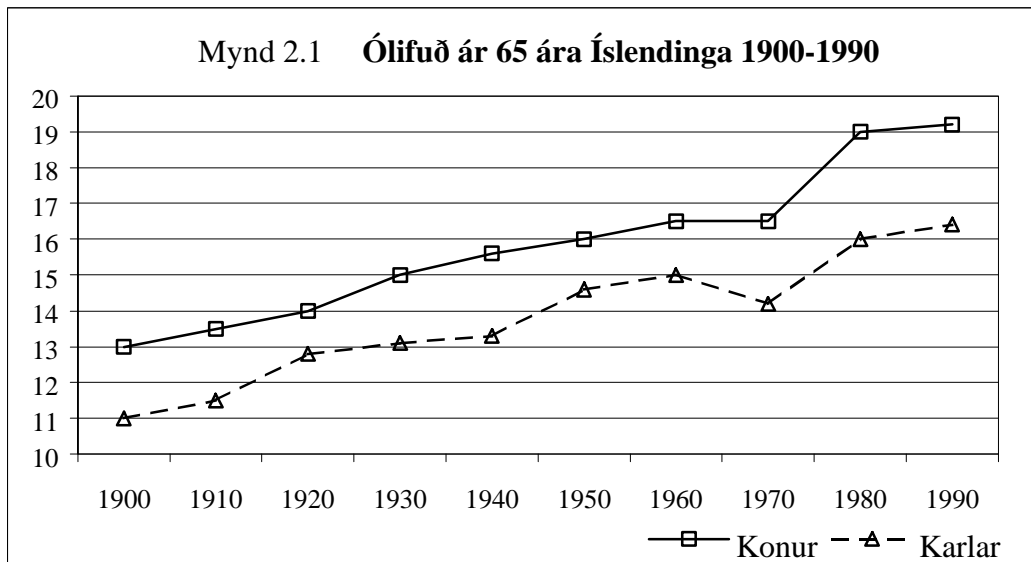
2. Framtíð að óbreyttu

Algengast er að greidd séu 10% af launum í lífeyrissjóð, 4% af launþegum en 6% af atvinnurekendum. Mikið hefur verið skrifað um bága stöðu lífeyrissjóða eins og vikið hefur verið að í 1. kafla. Í flestum tilvikum á það þó ekki við lengur að þeir standi ekki undir lofordum sínum. Vandinn er heldur ekki hár rekstrarkostnaður sjóðanna, þótt vissulega megi þar sums staðar gera betur eins og í öðrum rekstri. Skýringin er einfaldlega sú að vilji sjóðirnir standa undir ellilífeyri sem nemur 70 til 80% af lokalaunum og sómasamlegum fjölskyldu- og örorkulífeyri eru 10% af launum alls ekki nógu háar iðgjaldagreiðslur. Til þess að þessum markmiðum sé náð þyrftu greiðslur að vera mun hærri eða á bilinu 15 til 20 prósent af launum (sjá 5. kafla). Nýlega hefur verið gengið frá samningum við stéttarfélag opinberra starfsmanna um að vegna þeirra séu greidd 15,5% iðgjöld í lífeyrissjóð og aðrar stéttir hafa einnig samninga um hærri greiðslur í lífeyrissjóð en 10% (s.s. bankamenn, sjá 4. kafla).

Mjög hefur hægt á fjölgun þjóðarinnar frá áratugunum eftir síðustu heimsstyrjöld en í kjölfar hennar fjölgaði fæðingum tímabundið hér á landi og munu mjög stórir árgangar af þeim sökum komast á eftirlaun eftir 10 til 30 ár. Það eru einmitt þessir árgangar sem valda því að vandinn er enn brýnni en ella. Aldraðir þurfa meiri umönnun og lækningu en aðrir. Því er mikilvægt að álagið á lífeyriskerfi almanna-trygginga minnki á sama tíma og fyrirsjáanlegt er að útgjöld til heilbrigðismála munu vaxa.

Á mynd 2.1 sést hvernig ólífufðum árum 65 ára Íslendinga hefur sífellt fjölgað á þessari öld. Árið 1900 gátu 65 ára gamlir karlar vænst þess að lifa 11 ár í viðbót og jafngamlar konur í 13 ár. Nú eru ólífufðu árin um 16 hjá körlum á þessum aldri en 19 hjá konum. Einmitt þetta skýrir að hluta hvers vegna álagið á lífeyriskerfin hefur

aukist. Tíminn sem þau eiga að greiða ellilífeyri er sífellt að lengjast. Ef horft er frá sjötugu í stað 65 ára aldurs sést að „ellin“ er nær tvöfalt lengri nú en hún var í upphafi aldarinnar. Síðustu athuganir benda til þess að hægt hafi á þessari þróun en þó bætist enn við ævilengdina og ekki gott að segja fyrir um hvenær jafnvægi verði náð. Sífellt er verið að finna áhrifaríkari meðferð við sjúkdómum og síst virðist lát á þeirri þróun. Að öllu öðru óbreyttu kostar hvert viðbótaræviár 5 - 10% til viðbótar í lífeyrisgreiðslum.

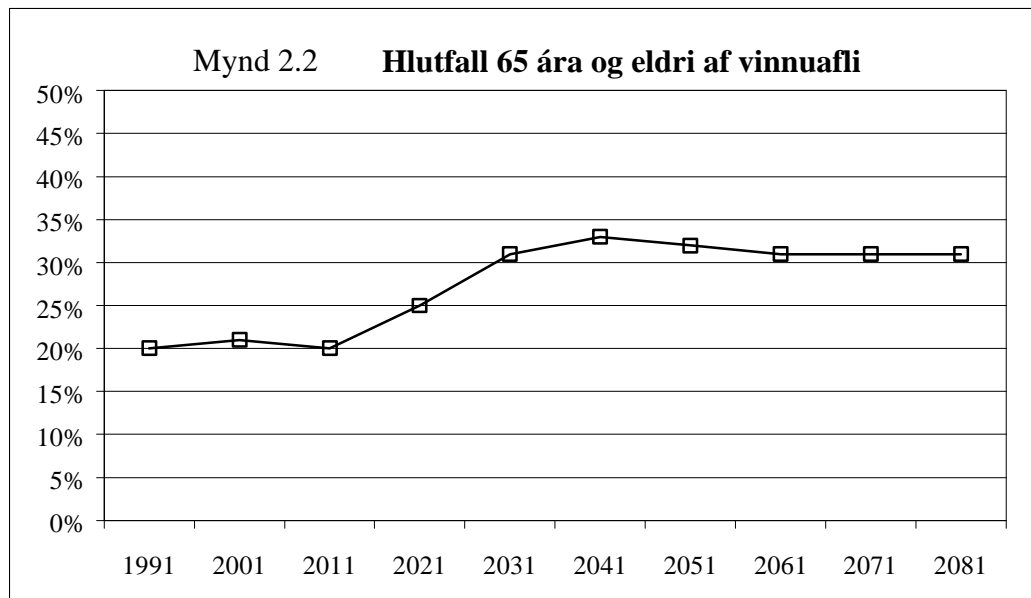


Heimild: Hagskinnna, Tafla 2.47, Hagstofa Íslands 1997

En á sama tíma og þetta gerist þá er tilhneiging til þess að fólk hætti fyrir að vinna með hverju ári sem líður. Menn hafa jafnvel talið það lausn á atvinnuleysisvandannum að láta fólk fara fyrir á eftirlaun. Reynslan erlendis frá sýnir að þetta er engin lausn heldur flytur þetta vandann bara til frá hinum yngri til aldraðra, sem búa yfir dýrmætri starfsreynslu og eiga margir eftir mikla starfsorku.

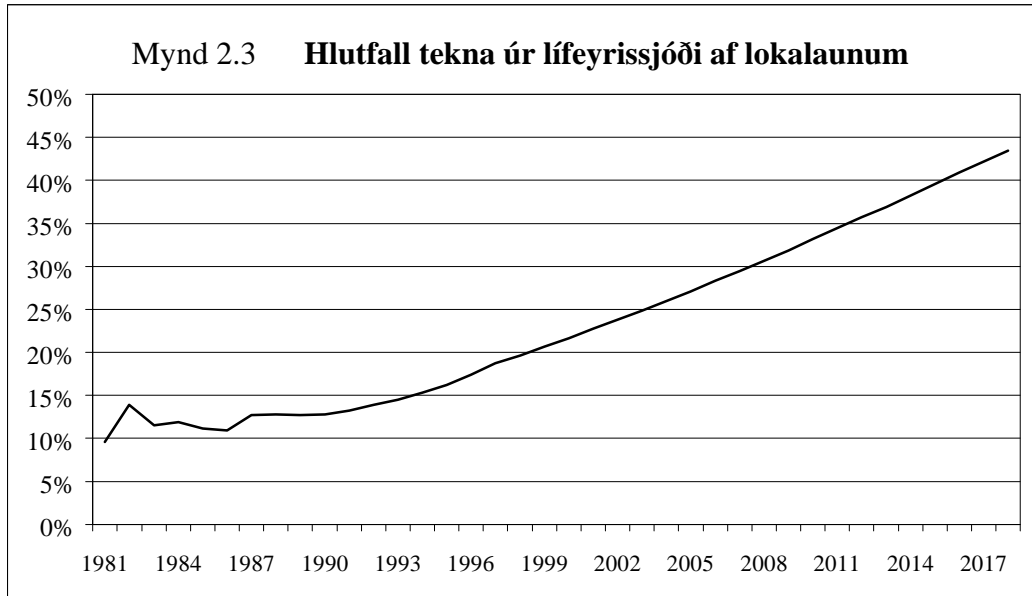
Sem fyrr segir þá fylgir því fleira að eldast en lífeyrir og ellilaun. Ellinni fylgja sjúkdómar og lyfja- og læknskostnaður er því meiri vegna aldraðra en hinna sem yngri eru. Flestir þurfa meiri umönnun en áður, þótt þeir séu ekki sjúkir. Margir fara á

elliheimili og fá þjónustu þar. Þetta hefur breyst hér á landi sem annars staðar frá því að stórfjölskyldan bjó saman eins og tíðkaðist lengi vel. Á Vesturlöndum er talið að heildakostnaður við þjónustu, umönnun og framfærslu aldraðra sé rúmlega fjórum sinnum meiri en við fólk á vinnualdri.



Heimild: Mannfjöldataölur Hagstofunnar og útreikningar Talnakönnunar

Á mynd 2.2 sést hvernig hlutfall aldraðra af fólki á vinnualdri vex á næstu áratugum. Á allra næstu árum lækkar hlutfallið reyndar vegna þess að stærstu árgangarnir fara ekki á lífeyrisaldur fyrr en upp úr árinu 2010 sem fyrr segir. En á árunum upp úr 2030 verður þetta hlutfall orðið meira en 30% af vinnandi fólki en er nú um 20%. Með öðrum orðum eykst byrðin um rúman helming í fyrirsjáanlegri framtíð. Af þessum sökum er það enn brýnna en ella að íhuga hvaða áhrif það hefur ef lífeyrisaldurinn teygir sig einnig niður á við. Athuganir á framtölum einstaklinga hafa sýnt að algengast er að menn hætti launaðri vinnu sjötugir. Í þeim lífeyrissjóðum sem bestan lífeyri hafa greitt er algengasti ellilífeyrisaldur nokkru lægri eða 68 ára. Þetta bendir til þess að það sé vilji margra að hætta að vinna yngri en sjötugir ef efna-hagurinn leyfir það. Það kann þó einnig að endurspeglar viðhorf atvinnurekenda sem hiki síður við að segja upp eldri starfsmönnum eftir því sem lífeyrisréttindin eru betri.



Heimild: Hagstofa Íslands og útreikningar Talnakönnunar

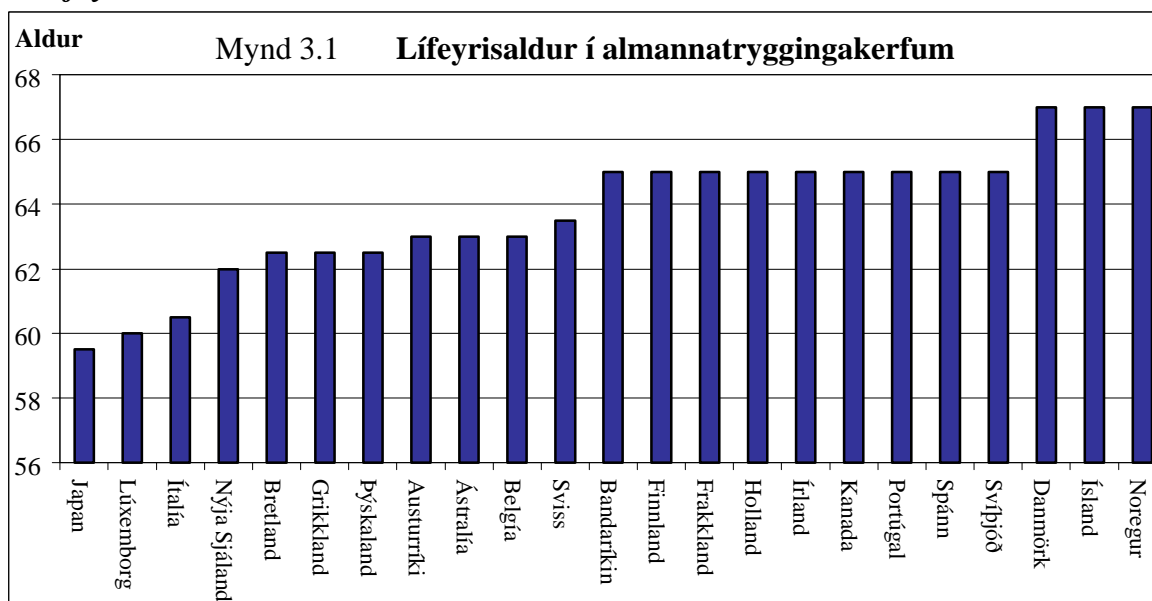
Á mynd 2.3 sést spá um hlutfall greiðslna úr lífeyrissjóði til ellilífeyrisþega sem hlutfall af lokalaunum miðað við óbreytt ástand í lífeyrissparnaði. Miðað er við laun karlamanna á aldrinum 61-65 ára. Á myndinni sést að hlutfallið nú er um 20% en verður í lok tímabilsins aðeins tæp 45%. Þetta skýrist af því að núverandi breytingar á lífeyriskerfinu munu ekki verða að fullu virkar fyrr en langt fram á næstu öld, en þá er gert ráð fyrir að ellilífeyrishlutfallið nái um 60% af lokalaunum. Af myndinni sést hve hægt lífeyririnn jókst fram yfir 1990 en á síðustu árum hefur hann batnað um nálægt eitt prósentustig á ári. Vissulega myndi óbreytt almannatryggingakerfi bæta hag manna nokkuð en jafnframt verður að hafa í huga að líklega minnka atvinnutekjur aldraðra á komandi árum en þær hafa verið þeim nokkur búbot. Ekki má heldur gleyma því að námstími nær allra starfstétta hefur lengst mikið á liðnum árum og algengt að menn þurfi að taka sér hlé frá störfum til endurmenntunar. Langlíklegast er að landsmenn verði fjarri markmiðinu um 70 til 80% tekjur af lokalaunum í fyrirsjáanlegri framtíð nema þeir auki lífeyrissparnað.

3. Erlend eftirlaunakerfi

Flest ríki búa við svonefnd þriggja stoða lífeyriskerfi, þ.e. þau byggja á lífeyrissparnaði einstaklinga (oft með þátttöku atvinnurekenda) hjá lífeyrissjóðum eða líftryggingarfélagum, á gegnumstreymiskerfi almannatrygginga og séreignarsparnaði einstaklinga. Sum lönd, einkum í norðanverðri Evrópu hafa þróað lífeyriskerfi, sem byggir í vaxandi mæli á sparnaði einstaklinga, en annars staðar, t.d. í sunnanverðri álfunni, er fyrst og fremst miðað við bætur almannatrygginga. Þetta er þeim mun athyglisverðara sem bótaaldurinn er lægri en hérlandis. Á Ítalíu var ellilífeyrisaldur til skamms tíma 53 ár hjá konum og 58 ár hjá körlum en hefur farið hækkandi á undanförunum árum vegna þess að fyrra kerfi var algjörlega sprungið. Iðgjöld nema alls um 28% af launum og munu lögum samkvæmt hækka í áföngum í 32% en þyrftu að vera um 40% ef jafnvægi á að nást. Ástæðan er sú hve margir eru á ellilífeyrisaldri miðað við þá sem þurfa að borga brúsann.

Í Kanada og Bandaríkjunum eru svipuð viðhorf til eftirlaunakerfa. Bæði löndin nota fyrrnefnt þriggja stoða kerfi. Skattfríðindi fylgja öllum tegundum lífeyrissparnaðar samkvæmt ákveðnum reglum.

Ellilífeyrisaldur

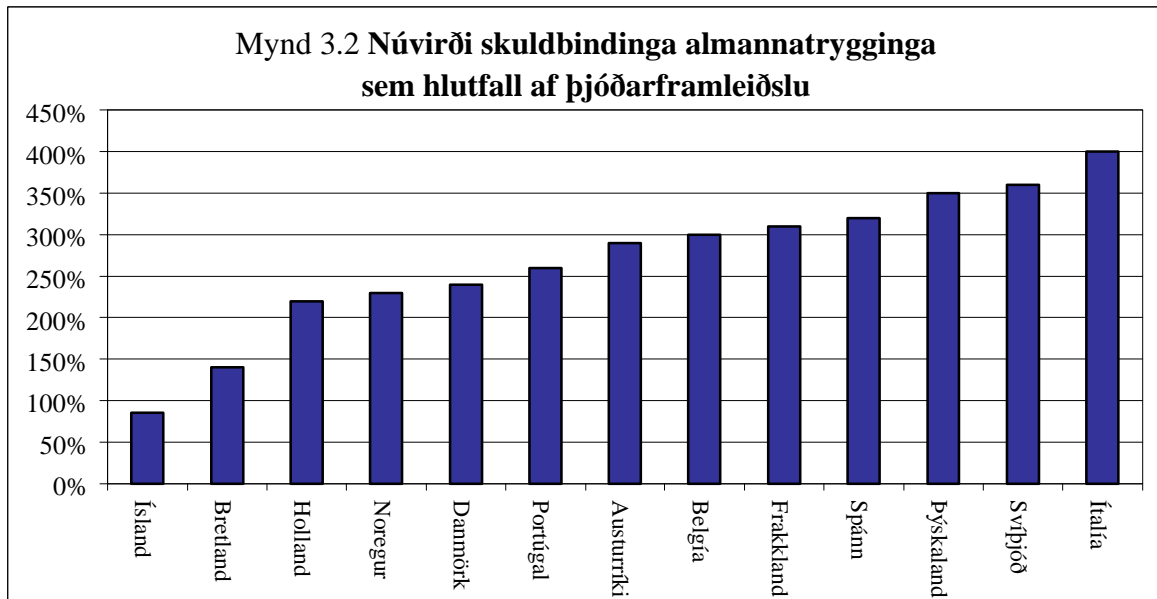


Heimild: Skýrsla forsætisráðherra um stöðu eldri borgara hérlandis og erlendis, Viðauki A

Eins og áður er vikið að þá er ellilífeyrisaldur hár hér á landi miðað við það sem víðast hvar gerist. Á mynd 3.1 sést að af þeim löndum sem við berum okkur oft saman við eru Íslendingar í hópi þeirra sem miða við hæstan aldur við töku ellilífeyris úr almannatryggingakerfinu. Þetta veldur því ásamt hagstæðri aldurssamsetningu að álag á íslenskt tryggingakerfi er mun minna en annars staðar vegna líf-

eyris. Hafa ber þá í huga að meðalævilíkur Íslendinga eru háar og með þeim hæstu í heimi. Allvíða virðist þróunin vera í þá átt að ellilífeyrisaldur hækki, en þó hvergi upp fyrir 67 ár.

Breytingar á þessum mörkum hafa mjög mikið að segja varðandi núvirði þess ellilífeyris sem ríkið má búast við að greiða að óbreyttum reglum. Í ljós kemur að skuldbinding Íslendinga er með því lágsta sem gerist sem hlutfall af landsframleiðslu eða um 84%. Á mynd 3.2 sést þetta hlutfall.



Heimild: The Economist, 8. nóvember 1997 og útreikningar Talnakönnunar hf.

Gegnumstreymi eða söfnun?

Hugmyndin á bak við það að ríkið greiði ellilífeyri er sú að ein kynslóð borgi fyrir aðra. Vinnandi menn greiða af sköttum fyrir foreldra sína, en njóta svo í staðinn svipaðra greiðslna frá börnum sínum þegar þeir eldast. Þetta kerfi virðist við fyrstu sýn sanngjörn framlenging á þeirri venju að stórfjölskyldan bjó saman og börn sæju um foreldra sína til dauðadags. Það er háð ákvörðun stjórnvalda á hverjum tíma hve háar bætur úr tryggingakerfinu eru og þau gætu því (eins og dæmin sanna) lækkað bæturnar fyrirvaralítið. Því eru almannatryggingakerfi yfirleitt ekki tekin út með sama hætti og lífeyrissjóðir því ekki er litið á úthlutunarreglur sem skuldbindandi

loforð, stjórnvöld gætu ef þeim sýndist svo hætt að greiða lífeyri yfirhöfðuð. Hins vegar eru í sumum löndum, t.d. Bandaríkjunum og Kanada ákvæði um það að reglulega skuli gerð úttekt á almannatryggingakerfinu og áætluðu fjárstreymi næstu áratugi.

Nær öll ríkiskerfi eru rekin á gegnumstreymisgrunni. Fyrir því eru margar ástæður. Í fyrsta lagi kostar það mun minna á upphafsárum kerfisins vegna þess að ríkið hefur ekki lagt til hliðar fyrir neinni skuldbindingu þrátt fyrir að allir geri sér grein fyrir því að mjög erfitt sé að hætta í slíku kerfi eftir að það er komið af stað. Vanalega eru þeir sem greiða líka mun fleiri en þeir sem njóta. Í öðru lagi myndi ríkisrekið uppsöfnunarkerfi í raun verða þannig að ríkið yrði að gefa út skuldabréf, sem yrðu ekki greidd öðruvísi en með því að skattleggja þegnana. Því er ekki svo mikill munur á slíku kerfi og gegnumstreymiskerfi, nema auðvitað að skuldbindingin sæist alltaf. Hinn kosturinn, að ríkið fjárfesti á markaðnum væri líka hæginn því núvirði skuldbindingarinnar yrði í flestum tilvikum meira en verðmæti allra almenningshlutafélaga þannig að ríkið myndi á endanum eiga öll fyrirtæki. Því er það svo að hvergi hefur verið farin sú leið að fjármagna almannatryggingalífeyri að fullu með sjóðsmyndun. Þó hafa sums staðar verið stigin skref í átt að slíkri fjármögnun og þá byggt m.a. á erlendum verðbréfum.

Hreint gegnumstreymiskerfi fjármagnað með skattheimtu leiðir til þess að lífeyris-kostnaður leggst misþungt á kynslóðir vegna þess að þær eru misstórar. Geysifjölmennum eftirstríðsárgöngum hefur reynst það tiltölulega létt að greiða ellilífeyri vegna þeirrar fjölgunar sem varð á fæðingum í kjölfar seinni heimstyrjaldarinnar. Eftir 1965 lækkaði fæðingartíðnin hins vegar aftur þannig að ljóst er að þegar árgangarnir sem fæddust upp úr stríði fara á eftirlaun verða mun færri vinnandi á hvern einstakling.

Í Bandaríkjunum hefur ellilífeyrisaldur úr almannatryggingakerfinu lengi verið 65 ár með möguleika á því að hefja töku frá 62 ára aldri með skertum lífeyri. Ellilífeyrisaldur hefur hins vegar verið hækkaður með lögum í áföngum þannig að árið 2009 verður hann orðinn 66 ár og árið 2027 verður hann 67 ár. Með þessu hyggjast Bandaríkjamenn styrkja stöðu ríkissjóðs til þess að greiða ellilífeyri í framtíðinni, en þessi aðgerð tekur jafnframt mið af sífellt lengri meðalævi.

Vandi Norður-Evrópubúa hefur verið minni en í suðurhluta álfunnar og í löndunum vestan Atlantshafsins. Ástæðan er einkum að uppsöfnunarkerfi hafa mun lengur verið notuð í þeim löndum.

Mismunandi sparnaður

Lífeyrissparnaður er mjög mismunandi eftir löndum. Í Singapúr eru skattar (eða skylduiðgjöld) vegna lífeyrissparnaðar 40% af launum. Líklegast er þetta met í líf-

eyrissparnaði jafnvel þótt þörfin kunni að vera svipuð annars staðar eins og fyrir er að vikið. Skoðanir eru mjög skiptar um það hversu mikið eigi að safna til elliára en æ fleiri ríkisstjórnir virðast vera að komast á þá skoðun að nauðsynlegt sé að auka þátt sparnaðar í ellilífeyri til þess að koma í veg fyrir óþarft álag á skattkerfið. Sérfræðingar mæla almennt með því að hlutfall eigin sparnaðar sé nægilega hátt þannig að hlutverk almannatryggingakerfisins sé fyrst og fremst að koma þeim til hjálpar sem ekki hafi haft tók á að byggja upp eigin sparnað, þó þannig að menn séu ekki verðlaunaðir fyrir að svíkjast um að leggja sjálfir til hliðar. Ástæðan fyrir almennri samstöðu um skyldusparnað er mikilvægi þess að menn hefji hann ungir en reynslan hefur sýnt að í hugum ungs fólks er ellin fjarri og ekki talin ástæða til þess að hafa áhyggjur af.

Sparnaður fólks á ellilífeyrisaldri er mjög misjafn eftir löndum. Eðlilegast væri að á þeim árum legðu menn að jafnaði ekki fyrir heldur gengju á sjóði. Í Bandaríkjunum er þetta einmitt raunin þótt víða annars staðar spari menn jafnvel þótt þeir hafi ekki atvinnutekjur. Sumir telja að Bandaríkjamenn séu aðeins komnir lengra í því að njóta elliáranna, hegðun annarra muni breytast með sama hætti þegar fram í sækir. Þó er það greinilegt að einmitt þetta mismunandi viðhorf til sparnaðar veldur því að heppilegra er að miðað sé við ákveðið lágmark í skyldusparnaði lífeyristrygginga (líkt og gert er hérlendis) en eftir það sé sparnaðurinn sveigjanlegur. Hægt er að ganga of langt í þessum efnum eins og öðrum.

4. Íslenskir lífeyrissjóðir

Réttindi í íslenskum lífeyrissjóðum fara annað hvort eftir því iðgjaldi sem greitt er eða eftir viðmiðunarlaunum sjóðfélagsins.

Réttindi sem hlutfall af launum

B – deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins veitir réttindi í hlutfalli við föst laun sem við starfslok fylgja stöðu þeirri fyrir fullt starf er sjóðfélagi gegndi síðast. Meginreglan er sú að sjóðfélagar vinna sér inn 2% lífeyrisrétt á ári fyrir fullt starf. Hafi þeir náð 64% réttindum fyrir 65 ára aldur bætast þó ekki nema 1% á ári við lífeyrisréttinn þar til 65 ára aldri er náð. Sjóðfélagar geta látið af störfum og hafið töku ellilífeyris á aldrinum 65 til 70 ára nema þeir hafi notfært sér svokallaða 95 ára reglu. Þá geta

Þeir látið af störfum á aldrinum 60 til 64 ára, ef samanlagður lífaldur og iðgjaldagreiðslutími er að minnsta kosti 95 ár. Í því tilviki eru réttindin þó aldrei hærrí en 64% við 95 ára markið en að öðru leyti gildir 2% reglan.

Áunnin lífeyrisréttindi í B – deildinni greiðast sem ellilífeyrir frá ellilífeyrisaldri og til æviloka eða sem örorkulífeyrir (skertur ef örorkan er minni en 75%) við starfsorkumissi, einnig til æviloka, eða sem fjölskyldulífeyrir til eftirlifandi maka og barna yngri en 18 ára. Makalífeyririnn er helmingur lífeyrisréttindanna að viðbættum 20% af viðmiðunarlaunum vegna virkra sjóðfélaga og greiðist ævilangt til eftirlifandi maka, svo fremi hann gangi ekki aftur í hjónaband. Barnalífeyririnn miðast við barnalífeyri almannatrygginga og greiðist til 18 ára aldurs barns.

Eftir að taka lífeyris hefst skulu breytingar á lífeyrisgreiðslum ákveðnar til samræmis við meðalbreytingar sem verða á föstum launum opinberra starfsmanna fyrir dagvinnu samkvæmt mánaðarlegum útreikningi Hagstofu Íslands.

Lífeyrissjóðurinn fær 10% af dagvinnulaunum sjóðfélaga sem iðgjald (0 – 4% frá sjóðfélaga og 6 – 10% frá launagreiðanda) og á það ásamt ávöxtun iðgjaldanna að duga fyrir lífeyrisgreiðslunum nema hvað launagreiðendur eiga að greiða sérstaklega allar hækkanir sem verða á lífeyrisgreiðslum eftir að taka lífeyris hefst. Ef lífeyrissjóðurinn eða einhver launagreiðandi getur ekki staðið við sinn hlut þá ber ríkissjóður ábyrgð á greiðslunum.

Sérstakir lífeyrissjóðir ýmissa sveitarfélaga og banka eru með svipaðar reglur eins og B – deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins. Lífeyrissjóður bankamanna (II. kafli samþykka sjóðsins), sem tók við af Eftirlaunasjóði starfsmanna Landsbanka Íslands og Seðlabanka Íslands um áramótin 1996/1997, tryggir þó ekki réttindi sjóðfélaga með ábyrgð launagreiðenda, heldur skal breyta áunnum réttindum sjóðfélaga, ef misræmi er á eignum og skuldbindingum sjóðsins. Þar vinna sjóðfélagar sér inn 2,125% réttindi á ári, upp að 85% hámarki. Iðgjald til sjóðsins er 18,4% af föstum mánaðarlaunum að hámarki í 40 ár (4% frá sjóðfélaga og 14,4% frá launagreiðanda) en eftir það einungis 14,4% framlag launagreiðanda.

Þessir sjóðir eiga það sameiginlegt að þeir taka ekki við nýjum sjóðfélögum. B – deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og Lífeyrissjóður bankamanna (II. kafli samþykka) frá 1. janúar 1997 og enginn sjóður eftir 1. júlí 1998.

Í þessum sjóðum eru réttindin mun meiri en svo að 10% iðgjald nægi til þess að greiða fyrir lífeyrinn. Þau hafa verið metin sem jafnvirði 13 til 19% iðgjalds, mismikil eftir sjóðum.

Réttindi sem hlutfall af iðgjaldi

Það er algengast að heildarlaun eða iðgjaldsgreiðslur til lífeyrissjóðs ákvarði lífeyrisréttindin. Flestir lífeyrissjóðir tiltaka hversu hátt hlutfall af launum iðgjaldið eigi að vera og hvernig það skiptist á milli launamanns og launagreiðanda. Lífeyrisréttindin í sameignarsjóðum eru síðan ákveðið hlutfall af greiddu iðgjaldi eða af iðgjaldsstofni (heildarlaunum) og eru þau verðtryggð miðað við vísitölu neysluverðs. Lífeyrisréttindin tryggja síðan sjóðfélögum í öllum tilvikum ævilangan ellilífeyri frá ellilífeyrisaldri, örorkulífeyri við starfsorkumissi og fjölskyldulífeyri til eftirlifandi maka og barna undir tilteknum aldri.

Lífeyrisréttindin eru tryggð sem 1,9% af iðgjaldsstofni (heildarlaunum) hjá A – deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins og A – deild nýs Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga miðað við 65 ára lífeyrisaldur. Það þýðir að sjóðfélagar fá 1,9% af samtals launum (þegar búið er að uppfæra launin með vísitölu neysluverðs) í árlegan ellilífeyri frá 65 ára aldri, tilsvareandi örorkulífeyri við starfsorkumissi og eftirlifandi maki og börn ákveðinn fjölskyldulífeyri. Iðgjaldið fyrstu þrjú starfsár sjóðanna er 15,5% af heildarlaunum, 4% frá launamanni og 11,5% frá launagreiðanda. Ef misræmi verður á eignum og skuldbindingum skal breyta iðgjaldshluta launagreiðanda þannig að jafnvægi náist. Iðgjaldshluti launagreiðanda getur þó aldrei orðið lægri en 6%.

Hjá öðrum lífeyrissjóðum fara réttindin eftir iðgjaldinu. Þar er algengast að 10% iðgjald af heildarlaunum sé greitt til lífeyrissjóðs og að hlutur launamanns sé 4% og launagreiðanda 6%. Á þessu eru þó undantekningar og taka margir sjóðir við iðgjaldi umfram 10% í séreignardeild. Eins eru sjóðir sem taka við herra iðgjaldi en 10% í sameignardeild og er til dæmis iðgjald í Eftirlaunasjóð FÍA 20%, 4% frá launamanni og 16% frá launagreiðanda. Almennur lífeyrissjóður VÍB setur ekki önnur mörk á iðgjöld til sjóðsins en að þau séu ekki lægri en gildandi lög tilgreina og V – deild nýs Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga tekur við iðgjaldi, sem er ekki lægra en lög, kjarasamningar eða ráðningarsamningar gera ráð fyrir. Iðgjald vegna BSRB og BHM félaga til V- deildar Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga verður 15,5%, 4% frá launamanni og 11,5% frá launagreiðanda. Það iðgjald breytist ekki sjálfkrafa eins og iðgjaldið til A – deildar sjóðsins getur gert og verður því ekki breytt nema með kjarasamningi. Sum stéttarfélög hafa samið um hefðbundið 10% iðgjald í sameignarsjóð og síðan viðbótariðgjald í séreignarsjóð. Þannig rennur 10% iðgjald til Lífeyrissjóðs bankamanna (III. kafli samþykka sjóðsins) en eftir þriggja ára iðgjaldatíma til sjóðsins skal launagreiðandi greiða til séreignarsjóðs 7% viðbótariðgjald. Flugfreyjur greiða 10% í Lífeyrissjóð verzlunarmanna en að auki greiðir launagreiðandi viðbótariðgjald samkvæmt tilteknum reglum (gæti verið 5% af launum) í séreignarsjóð.

Lífeyrisréttindi í séreignarsjóðum eru einfaldlega iðgjöldin að viðbættri ávöxtun þeirra og eru þau greidd út samkvæmt ákveðnum reglum, til dæmis á 7 – 10 árum eftir að sjóðfélagi hefur náð 60 ára aldri.

Lífeyrisréttindi í sameignarsjóðum eru mjög svipuð í flestum sjóðanna. Réttindin eru ákveðið hlutfall af iðgjaldi og er algengast að þau séu um 14 – 16% af uppsöfnuðum iðgjöldum miðað við 67 ára lífeyrisaldur eða 12 – 14% miðað við 65 ára lífeyrisaldur. Til þessa hafa sjóðfélagar flestra lífeyrissjóða unnið sér inn lífeyrisréttindi óháð aldri. Það þýðir að tvítugur sjóðfélagi vinnur sér inn sömu lífeyrisréttindi og sextugur sjóðfélagi fyrir sama iðgjald. Hjá Lífeyrissjóði verzlunarmanna fást lífeyrisréttindi fyrir 100.000 króna iðgjald sem jafngilda ellilífeyri sem nemur 1.375 krónum á mánuði frá 67 ára aldri og til æviloka og skiptir aldur iðgjaldagreiðandans ekki máli. Í V – deild Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga fær tvítugur sjóðfélagi lífeyrisréttindi fyrir 100.000 króna iðgjald sem jafngilda 2.797 krónum á mánuði ævilangt frá 67 ára aldri en sextugur sjóðfélagi fær 783 krónur á mánuði fyrir sama iðgjald. Grunnreglugerð SAL-sjóðanna gerir ráð fyrir að innvinnsla lífeyrisréttinda sé óháð aldri og að lágmarkslífeyrisréttindi jafngildi 1.167 krónum á mánuði í ellilífeyri frá 67 ára aldri fyrir hvert 100.000 króna iðgjald.

Það eru fyrst og fremst þrjár ástæður fyrir því að lífeyrisréttindi eru mismunandi í almennu sameignarsjóðunum. Þær eru aldurskipting virkra og óvirkra sjóðfélaga, hlutfall réttinda karla og kvenna og mismunandi reglur um fjölskyldulífeyri. Reglur um elli- og örorkulífeyri eru mjög svipaðar en fyrrgreind þrjú atriði hafa áhrif á það hversu mikið sjóðirnir geta greitt í elli- eða örorkulífeyri sem hlutfall af greiddu iðgjaldi sjóðfélaga.

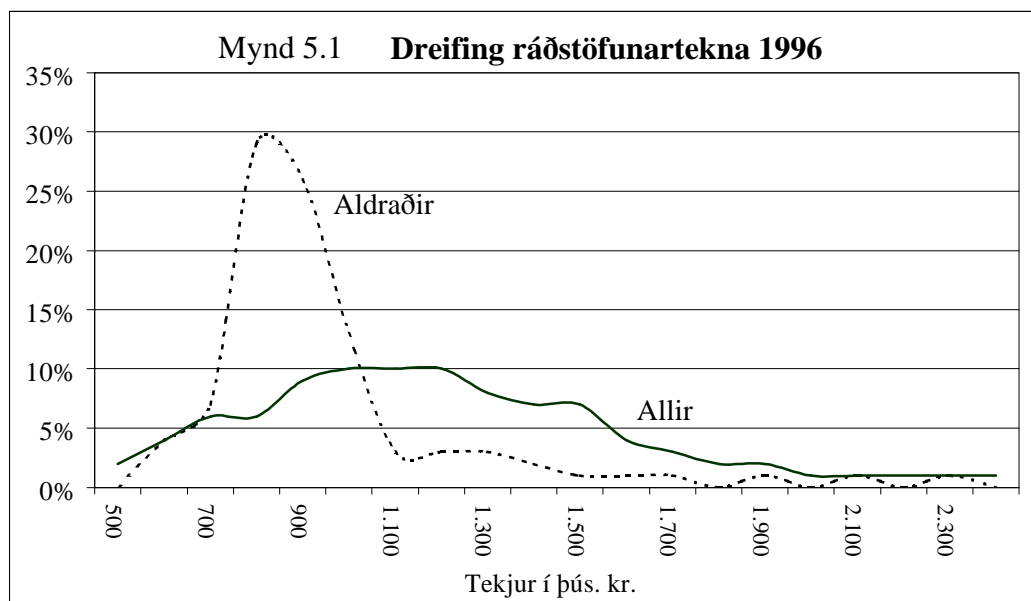
Aldurskipting virkra (greiðandi) sjóðfélaga og óvirkra (þeirra sem eiga geymd lífeyrisréttindi og greiða ekki lengur til sjóðsins) hefur veruleg áhrif á lífeyrisréttindi í lífeyrissjóðum þar sem innvinnsla réttinda er óháð aldri. Í slíkum sjóðum fá yngri sjóðfélagar minni réttindi en iðgjöld þeirra gefa tilefni til og hinir eldri meiri réttindi en iðgjöldin ná að standa undir. Þetta jafnar sig út fyrir þá sem eru alla starfsævina í sama lífeyrissjóði og hafa svipuð laun allan tímann. Þeir sem eru tekjulægri síðari hluta starfsævinnar tapa og öfugt hjá þeim sem eru tekjulægri fyrri hluta starfsævinnar. Þannig geta sumir sjóðfélaga verið að greiða hlutfallslega of mikið miðað við aðra ef tekjumynstrið er óhagstætt miðað við innvinnslu lífeyrisréttinda. Tekjumynstur þeirra sem hafa langa skólagöngu og byrja seint að vinna er trúlega þannig að heildartekjur hækka meira með árunum heldur en hjá þeim sem hafa stutta skólagöngu og byrja ungir að vinna. Ef iðgjaldatekjur lífeyrissjóðs eru þannig að stærstur hluti þeirra kemur frá yngri sjóðfélögum þá er afkoma slíks sjóðs óhjákvæmilega betri heldur en hjá sjóði þar sem stærstur hluti iðgjaldanna kemur frá eldri sjóðfélögum miðað við að innvinnsla réttindanna sé óháð aldri. Þannig er áberandi að lífeyrissjóðir sem fá mikið af iðgjöldum frá ungu fólki, sem flytur sig síðar á starfsævinni í aðra lífeyrissjóði, geta boðið betri réttindi en aðrir sjóðir.

Hlutfall réttinda karla og kvenna í lífeyrissjóðum hefur einnig nokkur áhrif á afkomu þeirra. Stærsti hluti útgjalda lífeyrissjóða er ellilífeyrir og þar sem konur lifa að meðaltali lengur en karlar þá geta kvennasjóðir ekki boðið jafngóð réttindi og karlasjóðir. Á móti meiri kostnaði við ellilífeyri kvenna en karla kemur að fjölskyldulífeyrir vegur þyngra í karlasjóðum en kvennasjóðum.

Fjölskyldulífeyrir er nokkuð mismunandi hjá lífeyrissjóðum. Minnstu réttindi makalífeyris eru að eftirlifandi maki fái greiddan lífeyri sem jafngildi helmingi lífeyrisréttindanna (með framreikningi til ellilífeyrisaldurs hjá virkum sjóðfélögum) í tvö ár frá andláti sjóðfélaga eða meðan yngsta barn sjóðfélagans, sem er á framfæri eftirlifandi maka, er yngra en 18 ára. Eins fá börn virkra sjóðfélaga 5 til 10 þúsund krónur á mánuði fram til 18 ára aldurs. Hjá SAL-sjóðunum er lágmarkstíminn 3 ár, sem helmingur lífeyrisréttindanna er greiddur og til viðbótar fjórðungur réttindanna í tvö ár nema yngsta barn sé yngra en 18 ára. Sumir lífeyrissjóðir eru með hærri viðmiðunaraldur hjá yngsta barni (allt upp í 24 ár) og einhverjir greiða ævilangan makalífeyri. Það eru mjög fáir sjóðir sem greiða ævilangan makalífeyri án skilyrða. Algeng skilyrði fyrir ævilöngum makalífeyri eru að eftirlifandi maki verði að hafa náð tilteknum aldri (35 til 55 ára þekkist) við fráfall sjóðfélagans eða að makinn þurfi að vera fæddur fyrir einhverja tiltekna dagsetningu (t.d. 1925 til 1945). Síðasta tilvikið þýðir að greiðsla ævilangs makalífeyris leggst af þegar enginn maki sjóðfélaga er fæddur fyrir tilgreinda dagsetningu.

5. Tekjur aldraðra

Lífeyriskerfi hér á landi hefur tryggt að allir aldraðir hafi tekjur til framfærslu. Það hefur hins vegar alls ekki tryggt að sem minnst röskun verði á högum aldraðra við starfslok. Ástæðan er sú hve ríkjandi almannatryggingakerfið er, en það stuðlar að því að tryggja lágmarkslífeyri. Þetta verður til þess að þeir sem haft hafa atvinnutekjur umfram þetta lágmark falla mjög mikið í tekjum þegar þeir láta af störfum. Margir aldraðir verða því af fjárhagsaðstæðum að breyta lífsvenjum sínum mikið, t.d. með því að flytja í minna húsnæði. Skera þarf niður ferðalög og ýmiss konar aðrar tómstundir sem kostar talsverða peninga einmitt þegar tími gefst til slíkrar iðju.

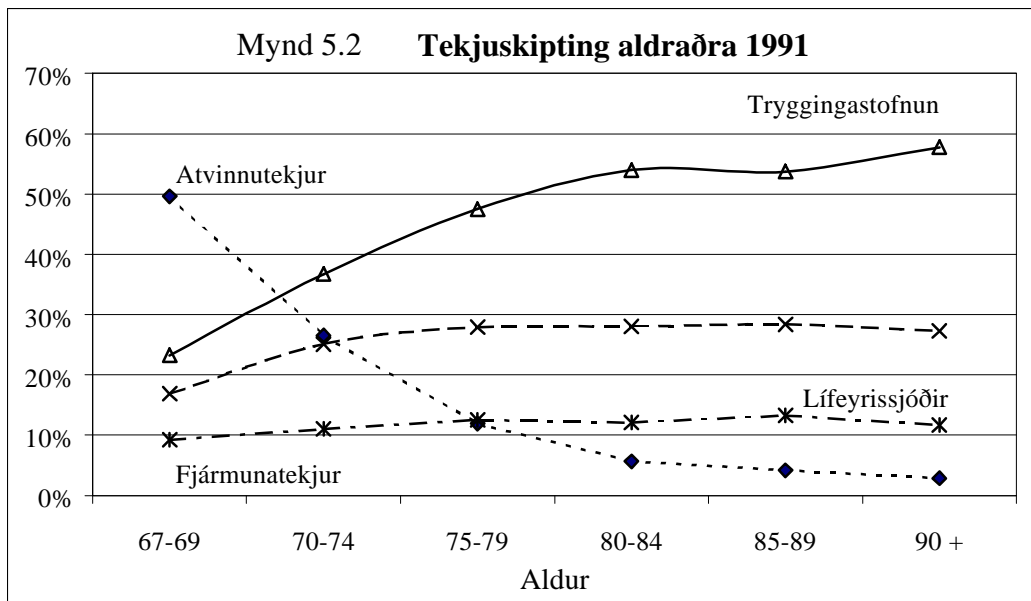


Heimild: Skýrsla forsætisráðherra um stöðu eldri borgara og tafla 12.22 í Landshögum 1997

Ekki er einfalt að segja til um hver meðallaun einstaklinga eru því ýmsar aðstæður geta valdið því að ákveðnir aðilar séu með lágar eða háar tekjur. Svo dæmi sé tekið þá er skólafólk og ungt fólk í foreldrahúsum með tiltölulega lágar tekjur og þeir hópar draga því niður meðaltal, án þess að hægt sé að tala um fátækt eða óeðlilegt efnaleysi. Með sama hætti eru alþekkt dæmi um einstaklinga sem stunda atvinnurekstur í eigin nafni og eru því með mun hærri tekjur en hægt er að tengja við venjuleg laun. Engu að síður eru tekjur aldraðra svo jafnar að árið 1996 voru ráðstöfunartekjur 80% þeirra á bilinu 700 til 1.100 þúsund krónur. Tekjuhæstu 10% eru með mun meiri tekjur en það skýrist fyrst og fremst af því að þessi hópur hefur mun meiri atvinnutekjur en hinir. Ef til samanburðar er litið á ráðstöfunartekjur allra hjóna árið 1996 sést að um 80% þeirra falla á bilið 1.400 til 3.500 þúsund krónur (hér þarf að deila með tveimur ef finna tekjur á hvort hjónanna). Hér er augljóst að tekju-dreifingin er mun meiri en hjá þeim eldri og því skortir mikið upp á það enn að líf-

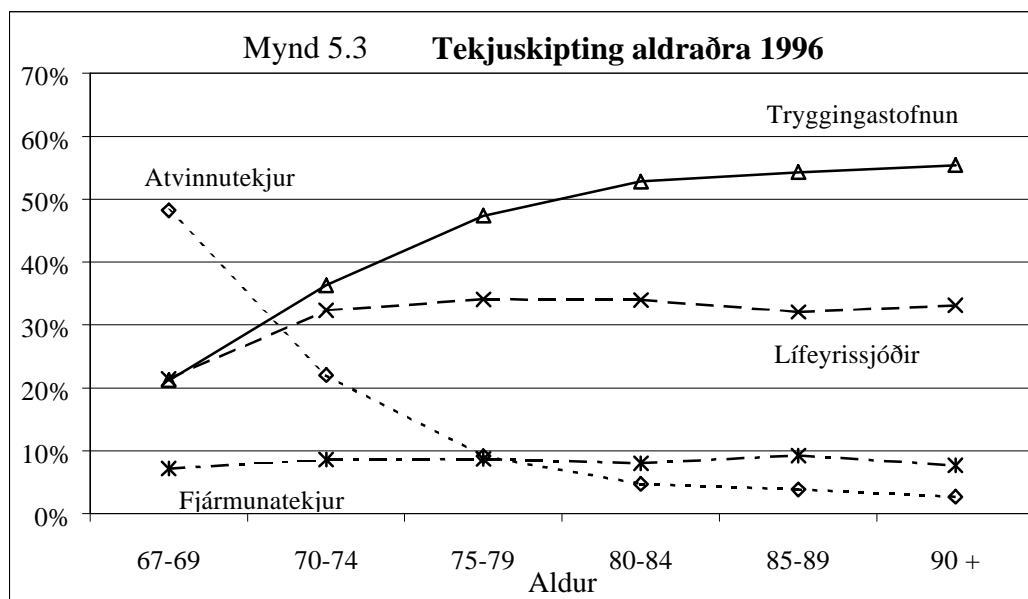
eyrissparnaður tryggi mönnum almennt ákveðinn hlut af meðallaunum. Mynd 5.1 sýnir samanburð á tekjudreifingu aldraðra og allra en þar er helmingur tekna hjóna notaður sem mælikvarði á tekjur allra.

Skipting tekna aldraðra sýnir glögg tve stór hlutur almannatrygginga er. Á meðfylgjandi myndum 5.2 og 5.3 má sjá hvernig hlutfall tekna aldraðra skiptist eftir aldri árin 1991 og 1996. Það vekur athygli að greiðslur frá Tryggingastofnun eru um og yfir 50% tekna þeirra sem eru 75 ára og eldri árið 1996 meðan greiðslur úr lífeyrissjóðum eru um þriðjungur teknanna.



Heimild: Skýrsla forsætisráðherra um stöðu eldri borgara

Hlutfallið frá lífeyrissjóðum hefur vaxið úr um 28% á þessum fimm árum en hins vegar stendur hlutfall greiðslna frá TR af heildartekjum nokkurn veginn í stað. Þetta skýrist af því að atvinnu- og fjármagnstekjur aldraða hafa minnkað. Atvinnuþátttaka aldraðra hefur greinilega minnkað en ekki er komið í ljós enn hvort það er afleiðing af breyttu lífsmynstri eða erfiðu árferði og minnkandi vinnu, en líklegast má telja að enn dragi úr atvinnuþátttöku fólks hérlendis eftir að það nær eftirlaunaaldri.



Heimild: Skýrsla forsætisráðherra um stöðu eldri borgara

Enn sem komið er hafa auknar tekjur úr lífeyrissjóðum því ekki haft áhrif til lækkunar á greiðslur Tryggingastofnunar en á komandi árum er langlíklegast að það gerist ef reglur stofnunarinnar verða svipaðar. Hækkun greiðslna úr lífeyrissjóðum er nauðsynleg til að koma í veg fyrir að hlutfallsleg greiðslubyrði almanna-trygginganna aukist vegna þess að öldruðum mun fjölga mjög á komandi áratugum.

Atvinnuþátttaka kvenna hefur verið mun minni en karla og m.a. þess vegna eru meðallaun kvenna (þegar litið er á alla framteljendur) lægri en karla. Vitað er að konur fæddar um og eftir stríðsárin eru virkari á vinnumarkaði en eldri konur og bil milli menntunar kvenna og karla hefur einnig verið að hverfa þannig að gera má ráð fyrir því að í framtíðinni verði mun minni munur milli tekna kvenna og karla en nú er. Því er eðlilegt þegar horft er til þeirrar tekjuviðmiðunar við starfslok sem litið verður til í framtíðinni að miða við laun karla á þessum aldri. Meðaltekjur karla á aldrinum 61-65 ára voru um 1.950 þúsund krónur árið 1996 meðan meðaltekjur allra þeirra sem eru 76 ára og eldri voru 930 þúsund krónur eða um 48% (sjá Landshagi 1997 bls. 188, töflu 12.19). Markmið nýsettra laga um lífeyrissjóði er lífeyrir til elli-lífeyrisþega úr lífeyrissjóðum sem er að minnsta kosti 56% meðallauna (sjá kafla 1). Ljóst er að það markmið mun ekki nást fyrr en eftir áratugi ef ekki koma til breytingar.

6. Æskilegur lífeyrissparnaður

Hjá flestum ráða launatekjur mestu um kostnað við framfærslu og þann lífsstíl sem hver og einn temur sér. Þannig er eftirsóknarvert, séð frá sjónarhóli einstaklingsins, að ráðstöfunartekjurnar minnki ekki þegar taka lífeyris hefst. Frá þjóðhagslegu sjónarmiði er æskilegt að ráðstöfunartekjur lífeyrisþega séu að minnsta kosti svo háar að þær dugi þeim til framfærslu, þannig að ekki þurfi að styrkja þá sérstaklega með framlagi af skattfé.

Ráðstöfunartekjur ellilífeyrisþega eru ellilífeyrir almannatrygginga, ellilífeyrir frá lífeyrissjóði vegna skylduáðildar og tekjur af frjálsum sparnaði. Löggjafinn hefur ákveðið að lágmarkslífeyrir frá lífeyrissjóði skuli vera að minnsta kosti 56% af meðaltekjum launamanns miðað við 40 ára starfsævi þannig að launamenn þurfa á einn eða annan hátt að tryggja sér allt að því annað eins í viðbót til að ráðstöfunartekjur þeirra minnki ekki þegar taka lífeyris hefst.

Eftirfarandi tafla sýnir hvað nauðsynlegt iðgjald sem hlutfall af launum þarf að vera í dæmigerðum lífeyrissjóði til að sjóðurinn geti greitt 56%, 75% eða 100% af meðallaunum í ellilífeyri eftir 35 til 50 ára starfsævi. Eins er gert ráð fyrir jafnháum örorkulífeyri við starfsorkumissi og hálfum fjölskyldubótum í 4 ár eða til 18 ára aldurs yngsta barns við fráfall sjóðfélaga.

Tafla 6.1 **Hlutfall ellilífeyris af meðalævitekjum**

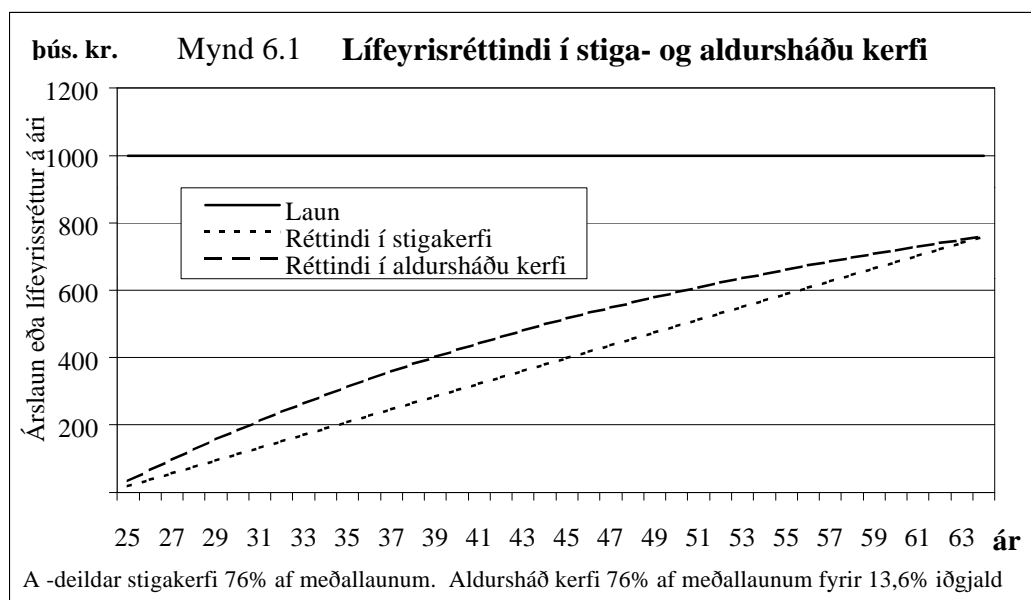
Starfsævi	100%	75%	56%
30-60 ára	31%	23%	17%
30-65 ára	22%	16%	12%
30-70 ára	16%	12%	9%
25-60 ára	24%	18%	13%
25-65 ára	17%	13%	10%
25-70 ára	13%	10%	7%
20-60 ára	19%	14%	11%
20-65 ára	14%	10%	8%
20-70 ára	11%	8%	6%

Taflan sýnir að 10% iðgjald dugar til að tryggja 56% lífeyri frá 65 ára aldri miðað við 40 ára starfsævi. Lífeyrir sem tryggir 75% af meðaltekjum krefst 13% iðgjalds og 17% iðgjald þarf til að lífeyririnn verði jafnhár meðaltekjunum. Ef ellilífeyrisaldurinn er hærri þarf lægra iðgjald og öfugt fyrir lægri ellilífeyrisaldur.

Þannig virðist 10% skylduiðgjald til lífeyrissjóðs geta tryggt markmiðið um 56% lágmarkslífeyri, en til að tryggja sér lífeyri sem er jafnhár meðallaunum þurfi jafnvel

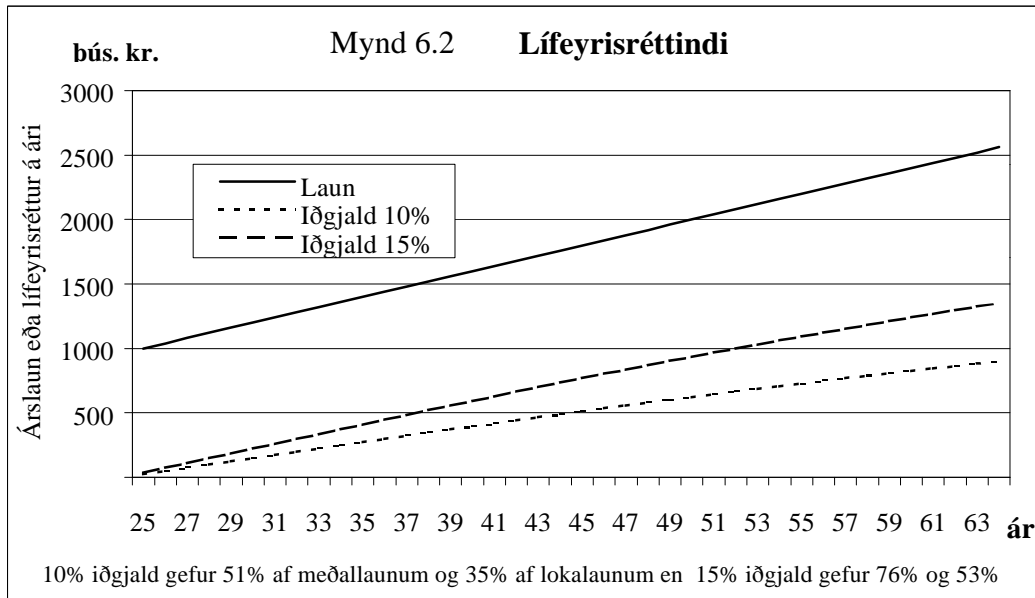
að leggja fyrir meira en 20% af launum. Ekki má gleyma því þegar tafla sem þessi er skoðuð að fyrir þá sem nú eru eldri en viðmiðunarmörkin þarf í flestum tilvikum herra iðgjald til þess að ná þeim markmiðum sem taflan segir til um.

Meðallaun á starfsævinni eru oft allt önnur en lokalaun og eru hér sýndar þrjár myndir sem sýna þrjá mismunandi launaferla og hvernig lífeyrisréttindin safnast upp á aldrinum 25 til 65 ára. Fyrsta myndin sýnir réttindin annars vegar samkvæmt reglum þar sem ávinnsla lífeyrisréttinda er óháð aldri og hins vegar þar sem ávinnslan fer eftir aldri. Ávinnsla óháð aldri, eða samkvæmt stigakerfi, er mismunandi á milli sjóða en hér er miðað við 1,9% á ári miðað við 65 ára ellilífeyrisaldur en það tíðkast í nýjum svokölluðum A – deildum opinberra sjóða. Aldursháða innvinnslan miðar við 13,6% iðgjald en það gefur sömu réttindi og stigakerfið í þessu dæmi.



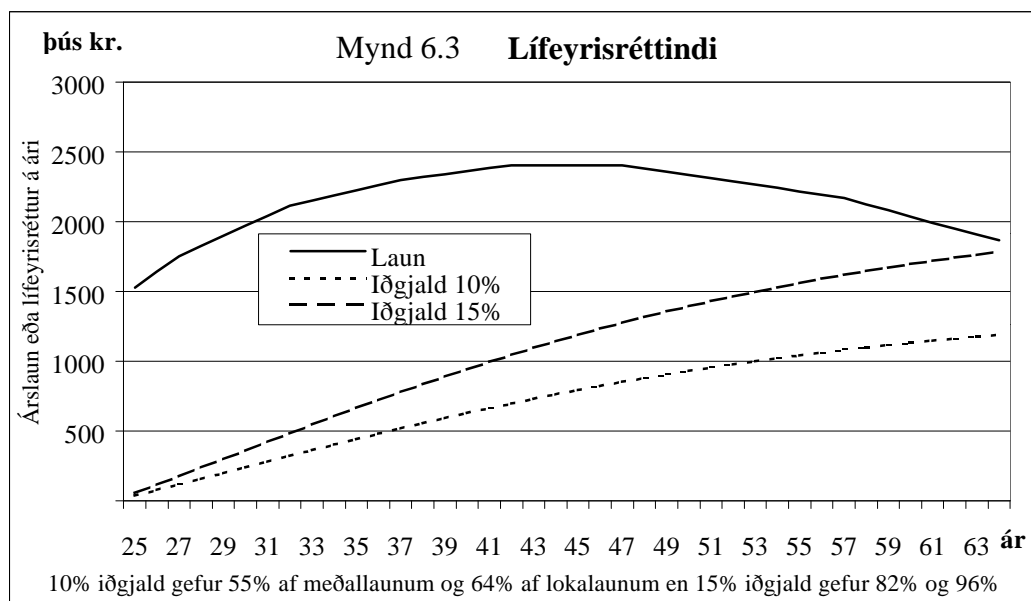
Mynd 6.1 sýnir hvernig lífeyrisréttindi vinnast inn hjá einstaklingi, sem er með jafnháar tekjur alla ævina. Hér eru réttindin annars vegar sýnd eins og í stigakerfi og hins vegar í aldursháðu kerfi. Í stigakerfinu eru tryggð réttindi sem nema 1,9% af meðallaunum þannig að áunnin lífeyrisréttur vex línulega eða um 1,9% á ári þar sem launin breytast ekki og verður því orðinn 76% (40 sinnum 1,9%) af meðallaunum eftir 40 ár. Ef loforðið hefði verið 1,4% (eins og lágmarksréttindi miðað við 67 ára ellilífeyrisaldur eru hjá SAL-sjóðunum) þá yrði rétturinn 56% eftir 40 ára starf. Í aldursháða kerfinu er innvinnsla réttinda háð aldri þannig að þeir sem eru yngri fá meiri réttindi en þeir eldri fyrir sama iðgjald. Þar vex lífeyrisrétturinn mest fyrst eða 3,3% á 26. árinu miðað við 13,6% iðgjald en síðan dregur jafnt og þétt úr vextinum og er hann orðinn 1,9% á 43. aldursári og 1,0% á 65. árinu. Þetta gefur sama lífeyrisrétt og stigakerfið af meðallaunum eftir 40 ára starf.

Í þessu tilviki eru lífeyrísréttindin sama hlutfall af meðallaunum og lokalaunum (launin eru alltaf þau sömu) en tvö næstu dæmi sýna tilvik þar sem hlutfallið af meðallaunum er hærra en af lokalaunum eins og sýnt er í mynd 6.2 en í mynd 6.3 snýst þetta við.



Mynd 6.2 sýnir dæmi þar sem launin eru látin hækka árlega um 4% af byrjunarlaunum og þar endar sjóðfélaginn sem greiðir 15% iðgjald með 76% lífeyrísrétt af meðallaunum en ekki nema 53% af lokalaunum eftir 40 ára starf. Venjulegt 10% iðgjald gefur ekki nema 51% af meðallaunum og 35% af lokalaunum.

Launaferillinn í mynd 6.3 sýnir meðaltekjur karla eftir aldri samkvæmt framtöldum tekjum fyrir árið 1996 (Tafla 12.19 í Landshagir 1997). Venjulegt 10% iðgjald gefur 55% af meðallaunum og 64% af lokalaunum en 15% iðgjald gæfi 82% af meðallaunum og 96% af lokalaunum.



Lengri starfsævi og hærri lífeyrisaldur hækka að sjálfsgöðu lífeyrisgreiðslur og eins minnka þær ef starfsævin er styttri eða taka lífeyris hefst fyrr. Framangreind þrjú dæmi sýna að það kann að vera varasamt að meta æskilegan lífeyri sem hlutfall af meðallaunum. Eins og áður var vikið að þá er það æskilegt að framfærslutekjur einstaklingsins breytist ekki skyndilega við ellilífeyrisaldurinn þannig að út frá því sjónarmiði er rétt að miða við lokalaun. Hins vegar kann það að vera rétt að lífeyrir sem dugar sámilega til framfærslu, þannig að ekki þurfi að koma til greiðslu tekju-tryggingar eða einhvers annars framfærslustyrks, sé rétt mældur sem hlutfall af meðaltekjum.

Það er meginniðurstaða að núverandi lágmarksiðgjald eða 10% af heildarlaunum eigi að duga til að tryggja lágmarkslífeyri en það þurfi meira til að tryggja æskilegan lífeyri. Það fer eftir tekjumynstri, lengd starfsævinnar og ellilífeyrisaldri hversu hátt iðgjaldið þarf að vera til að tryggja lífeyri sem er hátt hlutfall af lokalaunum. Dæmin í myndum 6.1 og 6.3 benda til þess að 15% iðgjald dugi miðað við 40 ára starfsævi og 65 ára ellilífeyrisaldur en m.v. dæmið í mynd 6.2 þyrfti að minnsta kosti 20% iðgjald til að tryggja æskilegan lífeyri.

Útreikningar hér að framan eru gerðir af Talnakönnun og byggjast á almennum tryggingafræðilegum forsendum svo sem um dánarlíkur, örorkulíkur, ávöxtun og fleira. Eins er gert ráð fyrir jafnri skiptingu karla og kvenna.

Viðauki: Lífeyrissjóðir, sem taka við iðgjöldum 1. júlí 1998.

Fyrst eru taldir þeir sjóðir, þar sem lífeyrisréttindin eru hlutfall af þeim föstu launum, sem sjóðfélagar hafa þegar þeir láta af störfum. Þessir sjóðir taka ekki við nýjum sjóðfélögum eftir 1. júlí 1998. Launagreiðendur og/eða ríki eða sveitarfélag ber ábyrgð á lífeyrisgreiðslum þessara sjóða nema hjá Lífeyrissjóði bankamanna. Í flestum tilvikum þurfa sjóðfélagar að hafa greitt í einhvern lágmarkstíma (eitt til sex ár) til sjóðanna til að öðlast full réttindi svo sem verðtryggingu lífeyrisréttinda. Iðgjöldin eru yfirleitt 10% nema hjá Lífeyrissjóði bankamanna eru þau 18,4%.

B - deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins
 Lífeyrissjóður alþingismanna
 Lífeyrissjóður ráðherra
 Lífeyrissjóður hjúkrunarfræðinga
 Lífeyrissjóður starfsmanna Reykjavíkurborgar
 Lífeyrissjóður starfsmanna Kópavogskaupstaðar
 B - deild Eftirlaunasjóðs Hafnarfjarðarkaupstaðar
 Lífeyrissjóður starfsmanna Akureyrarbæjar
 Lífeyrissjóður starfsmanna Akraneskaupstaðar
 Eftirlaunasjóður Reykjanesbæjar
 Lífeyrissjóður starfsmanna Húsavíkurbæjar
 Lífeyrissjóður Neskaupstaðar
 Lífeyrissjóður starfsmanna Vestmannaeyjabæjar
 Lífeyrissjóður bankamanna II. Kafli
 Eftirlaunasjóður starfsmanna Búnaðarbankans

Næst koma sjóðir þar sem réttindin taka mið af iðgjaldsstofni (heildarlaunum) og er árlegur ellilífeyrir frá 65 ára aldri 1,9% af iðgjaldsstofni (heildarlaunum) þegar búíð er að uppfæra hann miðað við vísitölu neysluverðs. Iðgjald er 15,5% af heildarlaunum fyrstu þrjú starfsár sjóðanna en síðan getur 11,5% iðgjaldshluti launagreiðenda breyst (hækkað eða lækkað) ef í ljós kemur við tryggingafræðilega úttekt að misræmi er á milli eigna sjóðanna og skuldbindinga. Lífeyrissjóður starfsmanna sveitarfélaga hefur ekki formlega hafið starfsemi, en hann mun taka við iðgjöldum afturvirktilt 1. júlí. Hafnarfjarðarsjóðurinn uppfyllir ekki skilyrði laga um minnst 800 virka sjóðfélaga, þannig að ekki er víst hvort hann mun starfa áfram.

A - deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins
 A - deild Eftirlaunasjóðs Hafnarfjarðarkaupstaðar
 A - deild Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga

Eftirfarandi lífeyrissjóðir veita lífeyrisréttindi í samtryggingu (verðtryggð miðað við vísitölu neysluverðs) sem hlutfall af greiddu iðgjaldi, og er innvinnsla réttindanna

óháð aldri sjóðfélaga. Í öllum tilvikum er iðgjald til sjóðanna tilgreint, oftast 4% frá launamanni og 6% frá launagreiðanda, og er hvorki gert ráð fyrir hærra né lægra iðgjaldi en samþykktir sjóðanna tilgreina. Margir þessara sjóða taka þó við viðbótar-iðgjaldi í séreignardeildir. Einhverjir sjóðanna munu að óbreyttu ekki uppfylla skilyrði laga um áframhaldandi rekstur. Samvinnulífeyrissjóðurinn-stigadeild tekur ekki við nýjum sjóðfélögum.

Lífeyrissjóður verzlunarmanna
Lífeyrissjóðurinn Framsýn
Lífeyrissjóður sjómanna
Sameinaði lífeyrissjóðurinn
Söfnunarsjóður lífeyrisréttinda
Lífeyrissjóður Norðurlands
Samvinnulífeyrissjóðurinn - stigadeild
Lífeyrissjóður Austurlands
Lífeyrissjóður bænda
Lífeyrissjóður Vestfirðinga
Lífeyrissjóðurinn Lífiðn
Lífeyrissjóður Suðurnesja
Lífeyrissjóður lækna
Lífeyrissjóður Vestmannaeyinga
Lífeyrissjóður Vesturlands
Eftirlaunasjóður FÍA
Lífeyrissjóður verkalýðsfélaga á Suðurlandi
Lífeyrissjóður K.E.A.
Lífeyrissjóður verkalýðsfélaga á Norðurlandi vestra
Lífeyrissjóðurinn Hlíf
Lífeyrissjóður Flugvirkjafélags Íslands
Lífeyrissjóður Bolungarvíkur
Lífeyrissjóður Rangæinga
Eftirlaunasjóður slökkviliðsmanna á Keflavíkurflugvell
Lífeyrissjóður blaðamanna
Lífeyrissjóður Mjólkursamsölnunnar
Lífeyrissjóður verkalýðsfélaga í Grindavík
Eftirlaunasjóður starfsmanna Olíuverslunar Íslands
Lífeyrissjóður bankamanna III. Kafli

Eftirfarandi lífeyrissjóðir veita lífeyrisréttindi í samræmi við greitt iðgjald og aldur sjóðfélaga. Lágmarksiðgjald er 10% af heildarlaunum. Að minnsta kosti þrír þessara sjóða, ALVÍB, arkitektar og tæknifræðingar og sveitarfélög, setja ekki efri mörk á iðgjald, hvort sem er í sameign eða séreign.

Lífeyrissjóður Verkfræðingafélags Íslands
Lífeyrissjóður ALVÍB
Lífeyrissjóður arkitekta og tæknifræðinga
Samvinnulífeyrissjóðurinn – aldursháð deild
V - deild Lífeyrissjóðs starfsmanna sveitarfélaga

Að lokum eru tilgreindir hreinir séreignarsjóðir, en ljóst er að þeir þurfa að breyta samþykktum sínum og bjóða lífeyrisréttindi í sameign, ef þeir ætla að starfa eftir 1. júlí 1999. Það má búast við því að þeir sjóðir sem verðbréfafyrirtækin reka munu bjóða upp á slíkt.

Frjálsi lífeyrissjóðurinn
Íslenski lífeyrissjóðurinn
Lífeyrissjóður Félags íslenskra starfsmanna á Keflavíkurflugvelli
Lífeyrissjóður Tannlæknafélags Íslands
Lífeyrissjóðurinn Eining
Lífeyrissjóður Iðnaðarmannafélags Suðurnesja
Tryggingasjóður lækna
Séreignalífeyrissjóðurinn

Fylgiskjal 3

Skattar, sparnaður og sparnaðarhvatar

Fjármálaráðuneytið

Október 1998

Inngangur

Hér á eftir er reynt að draga saman ýmsar upplýsingar og fræðilegar niðurstöður um sparnað heimilanna og þjóðhagslegan sparnað með tilliti til þess hvort, og þá hvernig, unnt er að hafa áhrif á hann með opinberum aðgerðum, einkum þeim sem snerta skatta. Hlutverk og þýðing sparnaðar í hagkerfinu og hvað ræður honum, hefur verið eitt af viðfangsefnum hagfræðinnar allt frá upphafi hennar sem fræðigreinar. Þrátt fyrir það er langt frá því að með fræðilegum hætti eða rannsóknum hafi tekist að setja fram kenningar á þessu sviði, sem geta verið undirstaða markvissra aðgerða opinberra aðila til að hafa áhrif á sparnað í þjóðfélaginu.

Ekki er ætlun að gera hér með skipulegum hætti ítarlega grein fyrir fræðilegum bollaleggingum og rannsóknum á sparnaði en reynt verður að draga saman í stuttu máli helstu niðurstöður kenninga og rannsókna á þessu sviði að því er þær kunna að skipta máli við mat á hugmyndum og tillögum um opinberar aðgerðir, einkum skattalegs eðlis, til að efla sparnað hér á landi.² Enn fremur verður gerð grein fyrir helstu aðferðum sem reynt hefur verið að beita til aukins sparnaðar erlendis og hér á landi og gerð grein fyrir líklegum áhrifum sparnaðarhvata í skattkerfinu. Að lokum er reynt að leggja mat á þær hugmyndir um aðgerðir til að efla sparnað, sem verið hafa til umfjöllunar að undanförunu. Efninu er skipt niður í nokkra kafla: 1 Sparnaður og skattar, almennt. 2 Sparnaðarhvatar. 3 Sparnaðarhvatar hér á landi. 4 Aðgerðir til að auka sparnað. Sem viðauki eru upplýsingar úr framtölum, sem vitnað er til í umfjölluninni.

1. Sparnaður og skattar, almennt³

Sparnaðarhneigð heimilanna

Sparnaður einstaklinga og heimila felst í því að ákveðið er að nota ekki allar tekjur ákveðins tímabils til neyslu. Engar einhlítar fræðilegar skýringar eru á ástæðum þess að fólk ákveður að spara. Talið er að heimfæra megi ákvarðanir um sparnað til eftirfarandi sjónarmiða. Þau útiloka ekki hvert annað og ákvarðanir um sparnað eru yfirleitt teknar með tilliti til fleiri en eins þeirra.

1. *Ævineysla*. Heimili byggja upp eignir til að fjármagna neyslu eftir að starfsævinni lýkur og tekjuöflun minnkar. Enn almennari skilgreining ævineyslu-

² Í þessu efni er byggt á ýmsum ritum sem dregið hafa saman niðurstöður fræðilegra rannsókna á þessu sviði. Heimilda er getið í skrá í lok skýrslunnar.

³ Í þessum kafla er byggt á riti OECD, Taxation and household saving.

sjónarmiðs er að sparað sé þegar tekjur eru taldar vera yfir ævimeðaltali og gengið á sparnað þegar tekjur eru lægri.

2. *Öryggi.* Heimilin spara til að treysta öryggi og sjálfstæði. Með eigin húsnæði og aðrar eignir eru þau ekki eins háð ákvörðunum annarra.
3. *Óvissa.* Sparnaður er til þess að eiga borð fyrir báru vegna óvissu um framtíðina. Heimilin vilja hafa eignir til að mæta hugsanlegum áföllum svo sem atvinnuleysi eða veikindum.
4. *Arfgjöf.* Heimili spara til þess að arfleiða afkomendur sína.
5. *Kaup á dýrri neysluvöru.* Kaup á sumri neysluvöru, t.d. bílum, koma í stórum skömmtum með löngu millibili og kalla oft á að safnað hafi verið í sjóð til að fjármagna þau.

Hvað hefur áhrif á sparnað?

Reynt hefur verið að finna með rannsóknum hvaða þættir hafa áhrif á sparnaðarstigið. Í samræmi við að *ævineyslusjónarmið* hafi áhrif á sparnað er talið að sparnaðarstigið verði fyrir áhrifum af þáttum eins og *eignum, breytingum á tekjum einstaklinga, íbúaeinkennum* og *vilja til að arfleiða afkomendur*. Vegna einstakra þátta má benda á eftirfarandi:

6. *Eignir.* Almennt er talið að með auknum eignum heimilanna dragi úr sparnaðarhneigð. Einkum er talið að þegar auðseljanlegar eignir sem hlutfall af ráðstöfunartekjum vaxa, dragi úr sparnaði. Algengt er að stór hluti auðseljanlegra eigna heimilanna sé í ríkisskuldabréfum. Rökrétt væri með hliðsjón af ævineyslunni að heimilin spöruðu til að mæta þeim sköttum sem leggja þarf á síðar til að standa undir skuldum ríkisins. Rannsóknir benda hins vegar ekki til þess að svo sé. Í þeim flestum kemur fram að sparnaður heimilanna sé ekki háður halla á ríkissjóði. Halli á ríkissjóði leiðir til minni þjóðhagslegs sparnaðar.
7. *Arfleiðsla.* Áhrif þessa sjónarmiðs á sparnaðarstig eru mjög umdeild. Í sumum samfélögum virðast áhrifin meiri en í öðrum, einkum þar sem þau má tengja ævineyslunni með því að börn sjái um framfærslu foreldranna gegn því að taka eignir þeirra í arf. Almennt er þó talið að áhrifin á sparnaðarstigið séu óviss og enn erfiðara að vita hvort hægt er að hafa áhrif á það.
8. *Íbúaeinkenni.* Gera má ráð fyrir að fjölmörg atriði, sem einkenna íbúa í tilteknu samfélagi, geti skýrt mismunandi sparnað heimilanna. Má þar nefna atriði eins og *lífslíkur, eftirlaunaaldur, aldursdreifingu, fjölskyldustærð* og *atvinnuþátttöku*.

Þannig er talið að hækkandi meðalaldur leiði til lækkandi sparnaðarhlutfalls og hefur minnkandi sparnaður í iðnríkjunum m.a. verið skýrður með þessu og öðrum einkennum íbúa í löndunum.

9. *Arðbærni sparnaðar.* Há ávöxtun lækkar kostnað við framtíðarneyslu og ætti því að auka sparnað. Á hinn bóginn er einnig að því að gæta að sé markmið með sparnaðinum að tryggja ákveðnar ráðstöfunartekjur í framtíðinni er það unnt með minni sparnaði en ella ef ávöxtun er góð. Það getur því dregið úr sparnaði. Áhrif ávöxtunar á sparnað hafa verið rannsökuð ítarlega en án einhlítrar niðurstöðu.
10. *Tekjudreifing.* Vafi er talinn leika á því hvort ráðstafanir til þess að breyta tekjudreifingu í þjóðfélaginu hafi áhrif á sparnað. Annars vegar og andstætt því sem hefði mátt ætla hafa rannsóknir verið ómarktækar eða sýnt aukinn sparnað við tekjujöfnun. Hins vegar virðist hneigð til neyslu á kostnað eigna kynslóðabundin og minni hjá þeim eldri en þeim yngri. Þótt áhrif tekjudreifingar á sparnaðarstig séu óljós má telja víst að hún hafi áhrif á samsetningu sparnaðar. Fjölmargar athuganir hafa sýnt að eignir lág- og meðaltekjuhópa eru fyrst og fremst í íbúðarhúsnæði og auðseljanlegum verðbréfum á meðan hópar með hærri tekjur hafa stóran hluta eigna sinna í hlutabréfum og fasteignum öðrum en íbúðarhúsnæði.
11. *Almannatryggingar.* Með fræðilegum rökum, sbr. *ævineyslusjónarmiðið*, mætti ætla að opinber almannalífeyrir dragi úr sparnaðarhneigð heimilanna þar sem fyrirheit um opinberan lífeyri hefur eignagildi. Á móti vegur hins vegar nokkuð að almannalífeyrir leiðir að öðru jöfnu til lægri eftirlaunaaldurs og eykur sparnað á meðan atvinnuþátttaka varir. Heildaráhrifin ráðast af stærðarhlutföllum þessara þátta.
12. Séu almannatryggingarnar fjármagnaðar með sköttum á hverjum tíma ættu þær þannig að leiða til minni þjóðhagslegs sparnaðar. Séu þær á hinn bóginn að fullu byggðar á sjóðsmyndun snúast áhrif á þjóðhagslegan sparnað við. Þannig kerfi hefði neikvæð áhrif á sparnað heimilanna en jákvæð áhrif á þjóðhagslegan sparnað.
13. Talnalegar kannanir um áhrif almannatrygginga á sparnað eru mjög misvísandi. Niðurstöður sumra þeirra hafa staðfest tilgátu um neikvætt samband milli almannatrygginga og sparnaðar. Aðrar hafa sýnt gagnstæða niðurstöðu eða engin tengsl. Erfitt er því að fullyrða um áhrifin eða stærðargráðu þeirra.
14. *Lífeyristryggingar.* Lífeyristryggingar hafa áhrif á þörf heimilanna fyrir annan sparnað eins og almannatryggingar. Fræðileg rök eru þó fyrir því að lífeyris-sparnaður auki heildarsparnað heimilanna því hann komi einungis í stað hluta af

öðrum sparnaði. Talnalegar rannsóknir styðja þessa tilgátu og sýna yfirleitt að með tilkomu lífeyrissparnaðar lækki annar sparnaður einungis um sem nemur 10 – 20 % af lífeyrissparnaðinum. Þessar rannsóknir sýna því að lífeyrissparnaður hefur jákvæð áhrif á sparnað heimilanna og á þjóðhagslegan sparnað að því gefnu að ekki sé of miklu kostað til að koma honum á. Auk hagfræðilegra raka eru hin jákvæðu áhrif rakin til mótframlags launagreiðenda og upplýsingastarfsemi, sem tengist lífeyriskerfum.

Áhrif skatta á sparnað

15. Eins og fram kemur hér að framan er mjög óljóst hvaða þættir hafa áhrif á sparnað heimilanna. Af því leiðir einnig að erfitt er að fullyrða um áhrif opinberra aðgerða og möguleika hins opinbera til að hafa áhrif á sparnað. Áhrif skatta á sparnað má greina annars vegar í áhrif *skattheimtu almenn*, vegna breytinga á ráðstöfunartekjum heimilanna og afkomu ríkissjóðs, og hins vegar í hugsanleg áhrif *skattívilnana eða skattleysis* fyrir tilteknar tekjur eða eignir.
16. Áhrif almennrar skattalækkunar á sparnað heimilanna ræðst bæði af staðgönguáhrifum til aukningar á sparnaði, af tekjuáhrifum til lækkunar á honum og fjölda annarra þátta, sem drepið hefur verið á. Athuganir benda til þess að við skattalækkun renni minni hluti aukinna ráðstöfunartekna í sparnað og að meiri hluti þeirra fari í aukna neyslu.
17. Hvað varðar áhrif skattheimtu á *þjóðhagslegan sparnað* eru niðurstöðurnar nokkuð einhlítar. Þær rannsóknir, sem gerðar hafa verið, benda til þess að lækkun á opinberum sparnaði vegna verri afkomu ríkissjóðs verði aðeins að hluta til vegin upp af auknum sparnaði heimilanna vegna skattalækkunar. Rannsóknir benda til þess að þetta hlutfall kunni að vera á bilinu 10% – 50% og þá líklega nær neðri mörkum þess. Af þessu má draga þá ályktun að einfaldasta og virkasta leið stjórnvalda til að auka þjóðhagslegan sparnað sé að bæta afkomu hins opinbera.⁴
18. Að gefinni skattbyrði kann samsetning skatta að hafa áhrif á sparnað heimilanna. Þannig má ætla að hátt hlutfall tekju- og eignarskatta af heildarsköttum dragi úr sparnaði heimilanna en hátt hlutfall neysluskatta auki sparnað. Sú niðurstaða þarf þó ekki að vera einhlít þar sem lágir neysluskattar ættu að öðru jöfnu að hafa í för með sér lægra verðlag og minni sparnaðarþörf til að tryggja ævineyslu.

⁴ P. Masson o.fl. IMF, 1995, bls. 22:” ...the simplest and most direct way in wich governments can boost national and worldwide saving is reduced their fiscal deficits.”

19. Framangreindar ályktanir eru miðaðar við almenna skattheimtu án tillits til afkomu ríkissjóðs. Einnig hefur verið athugað hvort vænta má annarrar niðurstöðu þegar skattleysi eða skattívilnun er einungis látin ná til tiltekinna tekna. Þegar slíkar sparnaðarleiðir eru notaðar virðist það fyrst og fremst vera á kostnað annars sparnaðar, þ.e. hann dregst saman að sama marki. Sú niðurstaða er í góðu samræmi við það að ekki hefur verið unnt að sýna fram á veruleg tengsl á milli heildarsparnaðar heimilanna og ávöxtunarstigs. Í þeim tilvikum sem unnt hefur verið að sýna fram á aukinn sparnað samfara skattalegum ívilnunum er talið að skýringanna sé að leita í öðrum samverkandi þáttum. Þetta hefur helst komið fram í tengslum við lífeyrissparnað, sem notið hefur skattalegs hagræðis. Hinn aukni sparnaður er í þessum tilvikum fremur rakinn til mótframlags launagreiðenda og áróðurs en bættrar ávöxtunar vegna skattaívilnana.
20. Jafnvel þótt skattalegir hvatar kunni í einhverjum tilvikum að leiða til aukins heildarsparnaðar heimilanna er ljóst að áhrifin á þjóðhagslegan sparnað eru neikvæð. Engar niðurstöður vísindalegra rannsókna benda til þess að hægt sé að auka þjóðhagslegan sparnað með því að lækka skatta í þeim tilgangi að auka ávöxtun á sparnaði.

Önnur áhrif skattalegra sparnaðarhvata

21. Þótt ekki hafi verið unnt að sýna fram á áhrif skattalegra sparnaðarhvata á sparnað heimilanna er ljóst að þeir hafa áhrif á ákvarðanir heimilanna um það hvernig og í hvaða formi sparnaður er. Viðbótarsparnaður kann að leita í þau form sparnaðar sem njóta skattaívilnana og þeir sem eiga sparnað fyrir kunna að færa hann í annað form í þeim tilgangi einum að nýta sér skattahagræðið. Breyting á samsetningu sparnaðar getur þannig komið fram vegna sparnaðarhvata án þess að hann hafi aukist nokkuð. Áhrif á samsetningu sparnaðar geta verið jákvæð eða neikvæð. Frá hagfræðilegu sjónarmiði hefur verið talið æskilegt að skattar séu sem hlutlausastir þannig að efnahagslegar ákvarðanir ráðist af raunverulegri hagkvæmni. Skattalegir hvatar, sem breyta því, geta því leitt til fjárfestingaákvarðana, sem ekki eru hagkvæmar og þannig dregið úr ábata af hugsanlegum auknum sparnaði.
22. Lækkun skatta með skattalegum sparnaðarhvötum má líkja við útgjöld hins opinbera. Augljóst er að erfitt getur reynst að gæta jafnræðissjónarmiða í því efni. Má t.d. benda á að í flestum skattkerfum er viss hluti skattborgara skattlausir vegna lágra tekna eða af öðrum ástæðum. Þessir aðilar geta ekki notið ívilnana jafnvel þótt þeir hafi sparað til jafns við þá sem þeirra njóta.
23. Tekjuskattar og eignarskattar eru í flestum löndum lagðir á m.t.t. greiðslugetu eins og hún birtist í tekjum og eignum borgaranna. Skattalegar ívilnanir geta leitt til verulegra frávíka frá þessu. Möguleikar einstaklinga til að nýta sér ívilnanirnar eru mismunandi. Þung framfærsla dregur úr þeim, háar tekjur og miklar eignir auka þá.

24. Breytt samsetning sparnaðar kann að hafa áhrif á fjárfestingarákvarðanir einstaklinga og fyrirtækja með óæskilegum áhrifum á hagkvæmni eins og áður er minnst á. Í þessu sambandi þarf einnig að hafa í huga að skilgreining á sparnaði og fjárfestingu er ófullkomin. Almennt er fjárfesting einkum talin felast í peningalegum eignum eða varanlegum rekstrarfjármunum til framleiðslunota. Mannauður er ekki færður til bókar sem eign og aukning hans með bættri menntun, bættu heilsufari o.s.frv. er ekki talinn til fjárfestinga. Kostnaður heimilanna við aukna menntun, sem skapar framtíðartekjur, er flokkaður sem neysla og kemur yfirleitt ekki til álita sem andlag skattalegra sparnaðarhvata.

2. Sparnaðarhvatar

Sparnaðarhvatar, almennt

25. Sparnaðarhvatar eru af mismunandi toga og geta tekið á sig ýmsar myndir. Auk þeirra, sem beinlínis eru gerðir í þeim tilgangi að hafa áhrif á sparnaðarhneigð, eru til staðar ýmis form, sem fella má undir það hugtak, þótt þau geti einnig haft annan tilgang. Sparnaðarhvatar geta hvort sem er verið skattalegir, þ.e. að skattkerfið er notað til að hafa áhrif á ráðstöfun tekna og eigna eða að sparnaður er örvaður með beinum hætti t.d. mótframlögum. *Skattalegir sparnaðarhvatar* eru einnig innbyrðis ólíkir og er ætlað að virka með mismunandi hætti.

26. Skattalegur hvati getur í fyrsta lagi falist í því að *framlag til sparnaðar*, þ.e. tiltekin ráðstöfun á tekjum er dregin frá skattskyldum tekjum. Komi þessar tekjur ekki til skattlagningar síðar þegar þær eru teknar til neyslu eða annarrar ráðstöfunar er um að ræða skattaívilnun, þ.e. ígildi beins styrks hins opinbera sem nemur skattalækkuninni. Aukinn sparnaður heimilanna er því tímabundinn en áhrif á þjóðhagslegan sparnað varanleg og neikvæð.

27. Skattalegur hvati getur í öðru lagi verið fölginn í *skattfrestun*, þ.e. tekjur, sem lagðar eru til hliðar til síðari neyslu, eru ekki skattlagðir fyrr en þeim er ráðstafað til neyslu. Slíkur sparnaðarhvati felur ekki í sér ívilnun í þeim skilningi að hið

opinbera afsali sér tekjum varanlega heldur er skattlagningin löguð að ævineyslu. Áhrif á þjóðhagslegan sparnað til lengri tíma litið verða því óveruleg auk þess sem frestun á skattlagningu, a.m.k. að vissu marki, auðveldar dreifingu skattbyrði eftir greiðslugetu.

28. Skattalegur hvati getur í þriðja lagi verið fólgin í því að vissar tekjur og eignir eru *skattfrjálsar* eða skattlagðar með vægari hætti en aðrar tekjur og eignir. Sparnaðarhvatinn er í þessum tilvikum á engan hátt bundinn því að tekjum sé ekki ráðstafað til neyslu en ætlað að hafa áhrif á sparnað með aukinni ávöxtun þessara eigna eftir skatt. Hér er um að ræða ívilnun sem felur í sér varanlegt tekjutap hins opinbera og hefur neikvæð áhrif á þjóðhagslegan sparnað.

Skattalegir sparnaðarhvatar

Með hliðsjón af framangreindum skilgreiningum á sparnaðarhvötum og skattaívilnunum verða nefnd nokkur form þeirra sem helst hafa verið notuð í nágrenna löndum okkar og hér á landi. Fyrst eru raktir nokkrir skattalegir sparnaðarhvatar og síðan er getið nokkurra beinna sparnaðarhvata.

29. *Grunngerð skattkerfisins* getur falið í sér skattalegan hvata ef það er þannig úr garði gert að tiltekna tekjur eða eignir eru undanþegnar skattlagningu eða eru skattlagðar vægar en aðrar. Dæmi um þetta eru skattkerfi, sem flokka tekjur eftir því hvort þær eru eignatekjur eða aðrar tekjur, og þær skattlagðar með mismunandi hætti. Vísir að slíku kerfi er hér á landi þar sem nokkur hluti fjármagnstekna er skattlagður með öðrum hætti en launatekjur o.fl. Af sama toga eru skattaákvæði sem *undanþiggja vissar eignir eignarskatti*. Dæmi um þetta hér á landi er að bankainnstæður, ríkisskuldabréf og hlutabréf að vissu marki eru undanþegin eignarskatti.
30. Nokkuð algengt er einnig að skattaleg ívilnun felist í því að *tekjur af tilteknum eignum* séu undanþegnar tekjuskatti. Svo var hér á landi á meðan vaxtatekjur voru skattfrjálsar en leigutekjur og ýmsar aðrar eignatekjur voru skattlagðar. Dæmi um þetta eru einnig kerfi í Frakklandi og Englandi þar sem vextir af ákveðnum bundnum sparireikningum að tilteknu hámarki eru undanþegnir tekjuskatti. Í Þýskalandi og Hollandi er að finna einfaldari kerfi sem undanþiggja skattlagningu á allar vaxtatekjur einstaklinga að tilteknu hámarki.
31. Önnur tegund *skattfrjálsra reikninga* er að innleggið veitir rétt til lækkunar á tekjuskatti. Yfirleitt eru þessir reikningar bundnir skilyrðum um notkun svo sem öflun húsnæðis eða stofnun atvinnurekstrar. Frádráttur frá skattskyldum tekjum er misstórt hlutfall innleggsins eftir löndum og takmarkaður við hámarksfjárhæð hvert ár eða samtals eða hámarkshlutfall af heildartekjum eða launatekjum.
32. Nokkuð algengt er að *fjárfesting í hlutabréfum* hefur notið skattaívilnana í þeim tilgangi að örva sölu á nýjum hlutabréfum til einstaklinga og dreifa þannig

eignaraðild. Skattaívilnunin er yfirleitt háð skilyrðum svo sem að um sé að ræða innlend hlutafélög, ný hlutabréf, lágmarkseignarhaldstíma o.fl. Algengt er að lágmarkseignarhaldstími sé 4 – 10 ár. Frádráttur virðist oftast tengdur skilyrðum um eignarhaldstíma og er frá 15% af fjárfestingunni ef eignarhaldstíminn er skammur en hækkar sé hann lengri.

33. *Lífeyrissparnaður* nýtur sérstakrar skattalegrar meðferðar í flestum löndum. Meginsjónarmið virðist í flestum tilvikum að tryggja það að þær tekjur sem lagðar eru til hliðar til ráðstöfunar á efri árum verði einungis skattlagðar einu sinni þ.e. annað hvort á tekjuöflunarári eða á ráðstöfunarári. Í samræmi við það eru í notkun tvö kerfi. Annars vegar eru iðgjöld launþega og launagreiðenda til lífeyrissjóða skattlögð, þ.e. eru ekki frádráttarbær, ávöxtun fjár í lífeyrissjóðum er skattlögð og lífeyrir úr sjóðunum er skattfrjáls. Hins vegar eru innborganir í lífeyrissjóði, þ.e. iðgjöld sjóðfélaga og mótframlög launagreiðenda, frádráttarbær, ávöxtun hjá lífeyrissjóðum er ekki skattlögð og lífeyrir er skattlagður eins og aðrar tekjur við útborgun. Í hvorugu þessara forma er um raunverulega ívilnun að ræða. Í fyrra tilvikinu felst engin skattaleg ráðstöfun og í hinu síðara er einungis um að ræða frestun á skattgreiðslu. Síðari aðferðin er algengari en sú fyrri en í mörgum löndum er að finna blöndu af þessu tvennu. Frávik felast einkum í því að fjárhæð skattfrjálsra innborgana er takmörkuð, skattur lagður á ávöxtun sjóðanna og að lífeyrir úr sjóðum nýtur ívilnana.
34. Algengt er að heimili séu hvött til fjárfestingar í *eigin íbúðarhúsnæði*. Sé það gert með tilstuðlan skattalegra hvata er algengast að um sé að ræða heimild til að draga vexti af þeim lánum sem varið er til öflunar á íbúðarhúsnæði eða hluta þeirra frá skattskyldum tekjum. Áhrif á sparnað heimilanna og þjóðhagslegan sparnað eru umdeilanleg þar sem hvatinn byggist á því að heimilin hafi skuldsett sig til þess að afla húsnæðisins. Skattaleg atriði, sem snerta íbúðarhúsnæði, eru á hinn bóginn ekki takmörkuð við frádrátt vaxta. Algengt er að tekjur af eigin húsnæði t.d. í formi reiknaðrar leigu eru ekki skattlagðar og söluhagnaður af íbúðarhúsnæði er oft ekki skattlagður eftir tiltekinn eignarhaldstíma.
35. Nokkuð er um það að *undanþágu frá eignarskatti* eða lækkuðu hlutfalli hans er beitt sem hvata. Þar sem eignarskattar eru við lýði er algengt að skuldabréf ríkisins og annarra opinberra aðila eru undanþegin eignarskatti. Það sama á einnig við um innlánsreikninga í bönkum. Hvort tveggja er til staðar hér á landi.

Enn fremur finnast þau tilvik að ákveðnar eignir, t.d. íbúðareign í Noregi og hlutabréf hér á landi, njóta ívilnunar gagnvart eignarskatti með því að einungis hluti verðmætis þess telst til eignarskattstofnsins.

Beinir sparnaðarhvatar

36. Með *beinum sparnaðarhvötum* er átt við það að af opinberri hálfu og með almannafé sé reynt að stuðla að sparnaði heimilanna. Yfirleitt eru beinir hvatar bundnir ákveðnum tilgangi þó einnig þekkest að þeir snúi að almennum sparnaði. Í sumum tilvikum eru beinir sparnaðarhvatar hafðir sem viðbót við skattalega hvata og notkun þeirra takmörkuð við þá sem ekki borga skatt. Notkun beinna sparnaðarhvata er miklu minni en skattalegra hvata og fer minnkandi.
37. Í ýmsum löndum svo sem Danmörku, Frakklandi og Austurríki hafa verið og eru *til sérstakir sparireikningar í lánastofnunum*, sem ætlaðir eru í tiltekna ráðstafanir svo sem húsnæðis kaup eða menntun barna. Eru þeir bundnir til ákveðins tíma. Af hálfu hins opinbera er greitt sérstakt vaxtaálag á innstæðuna. Í öðrum tilvikum svo sem í Finnlandi er ekki greitt álag á vexti af sparnaði sem bundinn er í því augnamiði að kaupa fyrir hann húsnæði en veitt er lán, sem tengist hinni spöruðu upphæð, með niðurgreiddum vöxtum. Í enn öðrum tilvikum, t.d. í Þýskalandi og Bandaríkjunum, eru til sparnaðarkerfi þar sem hið opinbera greiðir mótframlag inn á tiltekna sparireikninga, sem háðir eru ýmsum skilyrðum um fjárhæðir, innborganir, tekjur o.fl.
38. Sem beina hvata, hvort sem þeir hafa jákvæð eða neikvæð áhrif á sparnað, verður að lokum að nefna *beina aðstoð við öflun íbúðarhúsnæðis*. Sú aðstoð getur verið með ýmsum hætti. Algengustu form hennar eru annars vegar niðurgreiðsla vaxta með því að húsbyggendur eiga aðgang að lánum, sem eru með vöxtum undir markaðsvöxtum og hins vegar að af hálfu hins opinbera eru greiddir styrkir til húsbyggenda eða þeim bættur byggingarkostnaður með einhverjum hætti. Dæmi um þetta eru félagslega íbúðabyggingakerfið hér á landi, húsnæðisbætur á sínum tíma og vaxtabætur nú.

3. Sparnaðarhvatar hér á landi

Sparnaðarhvatar og áhrif þeirra

39. Ýmsa af þeim sparnaðarhvötum sem að framan eru nefndir er eða hefur verið að finna hér á landi. Sumum þeirra hefur verið komið á beinlínis í þeim tilgangi að hafa áhrif á sparnað annað hvort almennt eða með sérstökum hætti en að baki öðrum liggja önnur markmið. Erfitt er að fullyrða fyrir víst um áhrif þessara aðgerða á sparnað heimila og þjóðhagslegan sparnað vegna skorts á rannsóknum og að ekki hefur verið unnið úr talnalegum upplýsingum í því augnamiði. Nokkrar upplýsingar eru þó fyrir hendi í gögnum um framtöl og álagningu skatta, sem

gefa kost á að draga af þeim ályktanir um líkleg áhrif tiltekinna ívilnana og aðgerða á sparnað.

40. *Áhrif á tekjur ríkissjóðs.* Í flestum tilvikum má með nokkru öryggi segja til um áhrif ívilnana eða annarra sparnaðarhvata á tekjur ríkissjóðs. Þau áhrif eru neikvæð með tilliti til þjóðhagslegs sparnaðar og eru til viðmiðunar um það hvort líklegt sé að áhrif á sparnað heimilanna séu það mikil að þau vegi upp áhrif á ríkistekjur.
41. *Áhrif á sparnað heimilanna.* Erfiðara er að meta hvort líkleg áhrif á sparnað heimilanna séu það mikil að þau vegi upp tekjutap ríkissjóðs. Bæði er að talnalegar upplýsingar um sparnað, dreifingu hans og breytingar á honum eru af skornum skammti og að ábyggilegar talnalegar rannsóknir um tengsl hans við aðrar hagstærðir vantar eins og áður hefur komið fram. Þrátt fyrir þetta má nokkuð ráða af skattalegum talnaupplýsingum um þetta. Fyrir liggja nokkuð glöggar upplýsingar um þann sparnað heimilanna sem rekja má til sparnaðarhvata. Áhrifin á þjóðhagslegan sparnað eru fyrst og fremst undir því komin að hve miklu leyti sé um nýjan sparnað að ræða og að hve miklu leyti sparnað, sem hefur verið fluttur úr öðru sparnaðarformi. Um þetta má einnig álykta nokkuð af fyrirliggjandi talnaupplýsingum.
42. *Önnur áhrif.* Flestar skattalegar ráðstafanir, sem beitt er í tilteknum tilgangi, hafa jafnframt áhrif á aðrar ákvarðanir. Þannig má gera ráð fyrir að skattalegir sparnaðarhvatar hafi ekki aðeins áhrif á sparnað heimilanna og tekjur ríkissjóðs heldur einnig á aðra mikilvæga þætti. Yfirleitt hefur verið litið svo á að skattlagning eigi að vera eins hlutlaus og hægt er, þ.e. að hafa sem minnst áhrif á ákvarðanir í efnahagslífinu því annars er hætta á að þær leiði til óhagkvæmni. Við mat á sparnaðarhvötum verður að hafa þessi áhrif í huga og meta þau.

Fjármagnstekjuskattur

43. Samkvæmt lögum, sem komu til framkvæmda við álagningu á þessu ári vegna tekna á árinu 1997 eru *vissar fjármagnstekjur einstaklinga* skattlagðar með sérstöku skatthlutfalli. Er þar um að ræða vexti, arð af hlutabréfum, tekjur af fasteignum og söluhagnað. Áður voru þessar tekjur skattlagðar eins og aðrar tekjur nema vaxtatekjur, sem voru skattfrjálsar. Samkvæmt framtali fyrir árið 1997 voru tekjur þessar um 13,5 milljarðar króna.⁵ Þar af voru vaxtatekjur um 4,5

⁵ Ríkisskattstjóri, álagningaryfirlit 1998, sjá upplýsingar í viðbæti I.

milljarðar, arður um 4,2 milljarðar, söluhagnaður um 3,9 milljarðar og leigutekjur um 1,5 milljarðar. Álagður fjármagnstekjuskattur var um 1,4 milljarðar króna.

44. *Áhrif á tekjur ríkissjóðs* af því að hafa fjármagnstekjur í sérstöku skattþrepi eru nokkur. Má reikna með að hefðu þessar tekjur borið fullan skatt hefðu tekjur ríkis og sveitarfélaga af þeim verið nærri 4 milljarðar króna. Hafa verður í huga að stofn til ákvörðunar á fjármagnstekjuskatti er ekki verðleiðréttur eftir árslok 1996 og má gera ráð fyrir að þannig reiknuð lækki fjárhæðin um 0,8 milljarða kr. Tölur þessar má ekki túlka sem mat á áhrifum af upptöku fjármagnstekjuskattsins þar sem í því efni verður að gæta ýmissa annarra atriða, þar sem hluti þeirra tekna sem fjármagnstekjuskattur er nú lagður á, þ.e.a.s. vextir, voru áður skattfrjálsar og að breytingin hefur leitt til betri framtalsskila og þar með meiri skattlagningar.
45. Enn er of snemmt að meta *áhrif á sparnað heimilanna* af því að hafa fjármagnstekjur í sérstöku skattþrepi. Í því efni má í fyrsta lagi benda á mikla tekjuteygni neysluútgjalda, sem bendir til þess að auknar ráðstöfunartekjur vegna lægri skatta fari fyrst og fremst í neyslu en ekki sparnað. Í öðru lagi að um 60% fjármagnstekna eru hjá þeim fimmtungi skattborgara, sem hæstar tekjur hafa,⁶ og má reikna með að þeir hefðu hvort sem er sparað hluta tekna sinna í þessu formi eða öðru.
46. Af framangreindu má ráða að áhrif af lægri skatti á fjármagnstekjur en aðrar tekjur muni ólíklega leiða til aukins *þjóðhagslegs sparnaðar* nema á þeirri forsendu að þegar til langs tíma er litið hafi upptaka sérstaks fjármagnstekjuskatts hvorki bætt né rýrt afkomu hins opinbera.

Skattfrjáls iðgjöld til lífeyrissjóða og skattfrelsi ávöxtunar hjá sjóðunum

47. Samkvæmt lögum um tekju- og eignarskatt er launþegum heimilt að draga iðgjald til lífeyrissjóða frá skattskyldum tekjum og sama gildir um framlag atvinnurekenda. Þá eru sjóðirnir skattfrjálsir þannig að ávöxtun þeirra myndar ekki skattstofn. Skattfrjáls innstreymi í sjóðina, iðgjöld, framlög og ávöxtun, er milli 40 og 50 milljarðar á ári. Áætla má að frádráttarbærni iðgjalda leiði til um 2,3 milljarða lækkunar á skatttekjum, frádráttur framlaga án skattlagningar hjá atvinnurekendum lækki skatttekjur um 3,4 milljarða og skattfrelsi ávöxtunar sé ígildi um 3 milljarða í skatttekjum. Samtals er því um að ræða rúmlega 8 milljarða lækkun á tekjum ríkis og sveitarfélaga miðað við skattlagningu þegar tekjurnar verða til.
48. Þar sem lífeyrir er skattskyldur er frádráttarbærni iðgjalda og framlaga og skattfrjáls ávöxtun ekki endanleg ívilnun heldur skattfrestun, sem skilar sér við

⁶ Fjármálaráðuneytið, úrvinnsla úr upplýsingum um álagningu skatta 1996, sjá upplýsingar í viðbæti I.

greiðslu lífeyris. Ústreymi úr sjóðunum í formi lífeyris var um 12,3 milljarðar króna á árinu 1997 og er líklegt að það hafi skilað sér í 1,5 til 2,5 milljarða skatttekjum ríkis og sveitarfélaga. Jöfnuður á milli skattalækkunar sbr. framangreint og skatta af lífeyri gæti þannig verið 5,5 til 6,5 milljarðar króna.

49. *Áhrif á tekjur hins opinbera* eru sem stendur neikvæð sem nemur framangreindum mismun og munu haldast neikvæð á meðan innstreymi er hærra en ústreymið og jafnvel lengur þar sem gera má ráð fyrir að lækkunaráhrif persónuafsláttar séu meiri á skatta af lífeyri en á skatta vegna iðgjalda og framlaga. Má því gera ráð fyrir að til langs tíma litið verði ríkissjóður að jafnaði fyrir nokkru tekjutapi vegna frestunarinnar þannig að hún hafi neikvæð áhrif á tekjur ríkissjóðs og framlag hans til þjóðhagslegs sparnaðar. Í því sambandi er þess þó að gæta að lífeyrir úr lífeyrissjóðum mun draga úr þörf fyrir félagslega framfærslu þeirra sem lífeyrisins njóta. Lægri útgjöld hins opinbera af þeim sökum draga úr eða vega upp hin neikvæðu tekjuáhrif frestunarinnar.

Fjárfesting í atvinnurekstri

50. Allt frá 1984 hefur einstaklingum verið unnt að kaupa hlutabréf eða leggja fé til slíkra kaupa í sérstök fjárfestingarfélag eða starfsmannasjóði og fá kaupverðið eða framlagið dregið frá skattskyldum tekjum. Yfirlýst markmið þessa kerfis var að stuðla að virkum hlutabréfamarkaði og auka þátttöku almennings í atvinnurekstri. Ekki er ólíklegt að þessum markmiðum hafi verið náð að einhverju leyti. Viðskipti með hlutabréf hafa aukist og með stofnun Verðbréfabings hefur verslun með þau fengið það form sem er á slíkum viðskiptum í nálægum löndum. Nokkur fjöldi manna hefur notfært sér kaup hlutabréfa með þessum hætti.⁷
51. Þrátt fyrir að lögin geri ráð fyrir því að auk beinna kaupa á hlutabréfum geti frádrátturinn einnig náð til framlaga í sérstök fjárfestingarfélag og starfsmannasjóði, sem aftur fjárfestu í hlutabréfum, hefur reyndin verið sú að þessar leiðir hafa ekki eða lítt verið notaðar. Starfsmannasjóðir, skv. lögnum, til kaupa á hlutabréfum eru óþekktir og þeir fjárfestingarsjóðir, sem veita þjónustu í þessum efnun, starfa sem hlutafélög m.a. til að komast hjá þeim skilyrðum sem fjárfestingarfélagum eru sett skv. lögnum.
52. Frá 1991 hafa frádráttarbær kaup einstaklinga á hlutabréfum verið frá tæplega 800 m.kr. 1992 og upp í mest tæplega 2,7 milljarða 1996.⁸ Á árinu 1997 voru þessi kaup tæpir 2 milljarðar króna og höfðu þannig dregist saman um meira en fjórðung frá árinu á undan samfara því að dregið var úr skattaafslætti vegna kaupanna.

⁷ Skv. framtali fyrir 1997 voru einhver hlutabréf í eigu um helmings hjóna og fimmtungs einhleypra. Af hlutabréfum hjóna var um helmingur í eigu 20% þeirra.

⁸ Fjármálaráðuneytið, úrvinnsla úr upplýsingum um álagningu skatta, sjá upplýsingar í viðbæti I.

53. *Áhrif á tekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga.* Áhrif til lækkunar á skatttekjum hafa einnig verið breytileg eða frá um 300 m.kr. 1993 upp í rúmlega 1,1 milljarð króna 1997. Á yfirstandandi ári var kostnaður ríkis og sveitarfélaga vegna afsláttarins rúmlega 800 m.kr.
54. *Áhrif á sparnað heimilanna* eru óljós. Þrátt fyrir verulega notkun þessarar leiðar til sparnaðar er almenn hlutabréfaeign takmörkuð. Einungis lítill hluti framteljenda eiga hlutabréf og eignadreifing þeirra er lítil. Eftir athugun á dreifingu arðs af hlutabréfum á árinu 1995 að dæma er eignarhald á þeim að mestu leyti í höndum tiltölulega tekjuhárra framteljenda.⁹ Hið sama á við um nýtingu á skattaafslætti til hlutabréfakaupa. Gera má ráð fyrir að þessir hópar hefðu einnig sparað án skattaafsláttarins þó hann kunni að hafa leitt til þess að hlutabréf hafi fremur orðið fyrir valinu en ella hefði verið. Þannig hefði afslátturinn leitt til tilfærslu á milli sparnaðarforma fremur en til þess að nýr sparnaður hafi orðið til. Þetta ásamt veikum almennum tengslum milli ávöxtunar og sparnaðar bendir til þess að áhrif þessa fyrirkomulags á sparnað heimilanna hafi verið lítil.
55. Með tilliti til verulegs kostnaðar opinberra aðila af þessu fyrirkomulagi í formi lægri skatttekna og þess að litlar líkur eru á því að það hafi áhrif til aukningar á sparnaði heimilanna má fastlega gera ráð fyrir að áhrif þess á *þjóðhagslegan sparnað* séu neikvæð.
56. *Áhrif skattaafsláttarins á ávöxtun* hinna keyptu hlutabréfa eru mjög mikil. Upphaflega var heimilt að draga allt kaupverðið frá skattskyldum tekjum. Miðað við lágmarkseignarhaldstíma á bréfunum, sem er þrjú ár, var afslátturinn ígildi um 15% árlegrar aukaávöxtunar en um 5% væri eignarhaldstíminn 10 ár. Með þeirri breytingu sem þegar er orðin á afslættinum, þ.e. að hann takmarkast við 60% af kaupverði bréfanna, er aukaávöxtunin 3 – 9%.

⁹ Fjármálaráðuneytið, úrvinnsla úr upplýsingum um álagningu skatta 1996, sjá upplýsingar í viðbæti I.

57. Þegar afslátturinn var tekinn upp var greiddur fullur tekjuskattur af arði af hlutabréfum umfram tiltekið mark og af söluhagnaði af þeim. Með hliðsjón af dreifingu á eignarhaldi á hlutabréfum má ætla að það hafi átt við um mikinn hluta arðsins og allan söluhagnað. Þá breytingu sem orðið hefur á afslættinum verður að meta með tilliti til lækkaðs skatts á arð eftir *upptöku fjármagnstekjuskattsins* en þá lækkun má leggja að jöfnu við ívilnun. Þegar hvort tveggja er metið kemur í ljós að sé ávöxtun hlutafjár fyrir skatt 8% á ári er heildarávöxtun eftir skatt, þ.e. sú ávöxtun og aukaávöxtunin að frádregnum skatti á arðinn, hin sama nú eins og hún var í upphafi, hvort tveggja miðað við 10 ára eignarhaldstíma.
58. Há *aukaávöxtun vegna skattaafsláttar* getur leitt til þeirrar niðurstöðu að áhrif á sparnað heimilanna verði neikvæð. Sé hún meiri en mismunurinn á vöxtum af þeim lánnum, sem í boði eru, annars vegar og ávöxtunarkröfu við kaup á hlutabréfum að teknu tilliti til áhættu hins vegar, borgar sig að taka lán til að fjármagna kaup á hlutabréfum. Nýleg dæmi eru um að sérstök lán séu boðin í þeim tilgangi að kaupa hlutabréf. Sjálfgefið er að með því fyrirkomulagi eru áhrif til aukins sparnaðar takmörkuð og eftir getur staðið neikvæður sparnaður heimila og hins opinbera. Opin leið er til að notfæra sér þetta með því að fjárfesta í ríkis tryggðum skuldabréfum í gegnum hlutafélag og fá þannig aðgang að skattaafslætti. Ávöxtun bréfanna í þeim tilvikum er næsta örugg og aukaávöxtun vegna afsláttarins til muna hærri en vextir af lánnum til fjármögnunar á kaupum á hlutabréfunum.
59. Skattaívilnun við kaup á hlutabréfum hefur áhrif á það verð sem kaupandinn er reiðubúinn að greiða fyrir bréfin. Fyrir hann ræðst verðmætið ekki nema að hluta til af fyrirtækinu, verðmæti þess og afkomu. Hið skattalega hagræði veldur þannig verðbrenslun á markaði með hlutabréf og leiðir til óhagkvæmni.
60. Vegna aukinnar eftirspurnar eftir hlutabréfum fyrir tilstuðlan skattaafsláttar og þess að með hliðsjón af honum eru kaupendur reiðubúnir að greiða herra verð, má gera ráð fyrir að verð á hlutabréfum verði herra en það væri ef það réðist af framboði og eftirspurn og arðsemi fyrirtækja. Þannig fellur hluti af skattaafslættinum seljandanum í skaut og þó afslátturinn kunni að hvetja til viðskipta með hlutabréf þarf hann ekki að stuðla að hlutabréfaeign.
61. Þó þeir sem njóta skattaafsláttar séu reiðubúnir að greiða herra verð fyrir hlutabréf vegna þeirrar aukaávöxtunar, sem afslátturinn er, á það ekki við um aðra, þar meðal lögaðila og stofnanafjárfesta, sem ekki njóta skattaafsláttar. Herra verð kann að leiða til þess að þeir dragi úr eftirspurn sinni þannig að í reynd verði ekki um þá aukningu á viðskiptum með hlutabréf að ræða sem í fyrstu mætti ætla. Verðlag á hlutabréfum á Íslandi er yfirleitt hátt miðað við hagnað og aðrar viðmiðanir sem notaðar eru til að meta verð á hlutabréfum.

62. Aðeins sum hlutabréf njóta þess að kaup á þeim leiða til skattaafsláttar. Eru það einkum bréf stærri og rótgrónari fyrirtækja. Með skattaafslættinum er eftirspurn eftir hlutabréfum beint að þeim en samkeppnisstaða minni og óþekktari fyrirtækja er skert.

Húsnæðissparnaðarreikningar

63. Samkvæmt lögum frá 1985 áttu menn þess kost að leggja fé inn á sérstaka *húsnæðissparnaðarreikninga* og var fjórðungur innleggsins frádráttarbær frá álögdum skatti. Frá og með árinu 1993 fór frádráttarheimildin lækkandi þar til hún féll alveg niður árið 1997. Heimild þessi var lítt notuð framan af en notkun hennar fór vaxandi upp úr 1990 þegar bankastofnanir fóru að auglýsa þetta sem almennt sparnaðarform. Á árunum 1990 til 1996 voru innlegg á þessa reikninga rúmlega 5 milljarðar samtals. Tekjutap ríkis og sveitarfélaga vegna þessara reikninga á þessu tímabili var um 900 milljónir króna.¹⁰

64. Yfirlýstur tilgangur þessa fyrirkomulags var eins og nafnið ber með sér að hvetja menn til að spara til *fjárfestingar í íbúðarhúsnæði*. Flest bendir til þess að þeim tilgangi hafi illa verið þjónað með lögunum. Samsetning þess hóps sem notaði þetta sparnaðarform, m.t.t. tekna, eigna og aldurs, bendir til þess að eigendur reikninganna hafi verið í góðum álnum og á þeim aldri sem íbúðarkaupum var löngu lokið. Um ¾ hlutar afsláttarins var hjá hjónum og um helmingur af afslætti þeirra féll til þess fimmtungs, sem hæstar hafði tekjur. Einungis 22% afsláttarins fór til framteljenda undir 35 ára aldri.¹¹

65. Framangreindar tölur benda sterklega til þess að þessir reikningar hafi ekki verið notaðir til að undirbúa fjárfestingu í eigin húsnæði heldur fyrir *almennan sparnað* til að tryggja háa ávöxtun. Þessar tölur benda einnig til þess með sömu rökum og tilgreind eru varðandi hlutabréfakaupin að um tilflutning hafi að stórum hluta verið að ræða og sparnað sem hvort sem er hefði farið fram. Má því gera ráð fyrir að áhrif á sparnað heimilanna hafi verið óveruleg. Tekjutap ríkis og sveitarfélaga var hins vegar allnokkuð. Þegar litið er til tiltölulega skamms binditíma þar til fénu er ráðstafað til neyslu má ætla að eftir nokkurn tíma í svona kerfi sé þjóðhagslegur sparnaður neikvæður.

66. Aukning á notkun þessa sparnaðarforms, þegar farið var að kynna það af hálfu bankanna sem almenna sparnaðarleið, er ekki undarleg í ljósi þeirrar góðu ávöxtunar sem reikningunum fylgdi þegar tekið er tillit til skattaafsláttarins. *Aukaávöxtunin*, sem bættist við þá vexti sem bankinn greiddi, var frá tæplega 5% miðað við 10 ára binditíma og upp í 13% ef bindingin var í 3 ár, sem var lág-

¹⁰ Fjármálaráðuneytið, úrvinnsla úr upplýsingum um álagningu skatta, sjá upplýsingar í viðbæti I.

¹¹ Fjármálaráðuneytið, úrvinnsla úr upplýsingum um álagningu skatta 1996, sjá upplýsingar í viðbæti I.

markið skv. lögunum. Með hliðsjón af þessu verður gildi þessa fyrirkomulags sem hvata til aukins sparnaðar afar vafasamt. Aukaávöxtunin vegna skattaafsláttarins var svo mikil að það borgaði sig að taka lán með almennum vöxtum til að standa undir innlegginu eða að fresta því að greiða niður aðrar skuldir, sem hefur sömu áhrif.

67. Skattaívilnun, sem kemur fram sem aukaávöxtun á bankareikningum eða með öðrum hliðstæðum hætti, eru ákveðin takmörk sett ef hún á að leiða til aukins sparnaðar. Í bankakerfinu er ákveðinn vaxtamunur á útlánunum og innlánunum. Sé ávöxtunargildi ívilnunarinnar hærra en nemur þessum vaxtamun er ljóst að unnt er að notfæra sér hluta hennar með því að fjármagna sparnaðinn í hinu ívilnaða formi með lántöku, t.d. með því að taka lán til bílakaupa, eða með því að greiða ekki niður skuldir á sama tíma og sparað er með ívilnunum. Sé það gert getur bæði sparnaður heimilanna og hins opinbera orðið neikvæður og þar af leiðandi þjóðhagslegur sparnaður einnig.
68. Ljóst er að sú aukaávöxtun sem húsnæðissparnaðarreikningarnir buðu upp á og var á bilinu 5 – 13% eftir binditíma var hærri en sá vaxtamunur sem almenningur stóð frammi fyrir, a.m.k. á síðari hluta þess tímabils, sem reikningar þessir voru til staðar. Framboð á lánsfé til einstaklinga frá bönkum, lífeyrissjóðum og tryggingafélögum er mjög mikið og litlum erfiðleikum er háð að fjármagna sérstakan sparnað með lántökum. Möguleikar á að notfæra sér mismun aukaávöxtunar og vaxtamunar eru því verulegir.
69. Oft er erfitt að segja hver nýtur ívilnandi skattareglna í lokin. Ákvæði laganna um kjör á húsnæðissparnaðarreikningum í bönkum voru mjög almenns eðlis. Gera má ráð fyrir að mikill áhugi á bankareikningum, sem njóta skattaívilnunar, leiði til þess að bankar geta ákveðið vexti á þeim reikningum lægri en ella til að fá inn sama lánsfé. Er því ekki ólíklegt að hluti skattaafsláttarins komi viðkomandi innlánsstofnun til góða.
70. *Skilyrði fyrir stofnun húsnæðissparnaðarreikninga* voru sett af löggjafanum til þess að reyna að tryggja að ekki yrði um misnotkun að ræða. Ætlast var til þess að bankarnir sæju um það að eftir þessum skilyrðum yrði farið. Þau þjónuðu hins vegar ekki hagsmunum bankanna og viðskiptavina þeirra. Slæm reynsla var af því hvernig bankarnir sinntu framkvæmd og eftirliti.¹² Þekkingu á skilyrðum reikninganna og miðlun slíkra upplýsinga til viðskiptavinanna var ábótavant. Mikið var um rangar innborganir eða greiðslufall. Millifærslur inn á reikningana féllu niður ef innstæða var ekki á útborgunarreikningi eða af öðrum ástæðum. Tekið var á móti fé inn á reikninga, sem átti að vera búið að loka og höfðu ekki bindiskyldu. Tekið var á móti einni stórri greiðslu í stað reglulegra greiðslna. Heimilaðar voru úttektir í blóra við lagaákvæðin. Mikil vinna var í skattkerfinu

¹² Byggt á greinargerð frá skattstofu um framkvæmd húsnæðissparnaðarreikninga.

vegna þessara reikninga ekki síst vegna mistaka, sem urðu í bönkunum og skorts á upplýsingum frá þeim.

Eignarskattsfrelsi

71. Ákveðnar eignir njóta *skattfrelsis við álagningu eignarskatts*. Þannig eru innlán í bankastofnunum og ríkisverðbréf undanþegin skattskyldu svo og hlutabréf að ákveðnu marki. Við álagningu eignarskatts á árinu 1998 voru þessar skattfrjálsu eignir samtals um 98 milljarðar króna sem var um 11% af heildareign skv. framtölum en um 20% af eignarskattsstofni, þ.e. þegar frá eignum hafa verið dregnar skuldir.¹³ Þar sem hluti hinna skattfrjálsu eigna er hjá þeim sem hafa skuldir umfram eignir eða eru undir skattleysismörkum svarar tekjutap ríkisins ekki að fullu til fjárhæðar þessara eigna en gera má ráð fyrir að það sé varla minna en 500 m.kr.

72. Ekki er auðvelt að meta hvort eignarskattsfrelsið hefur haft áhrif til að auka sparnað heimilanna. Hvað innlán varðar, a.m.k. þann hluta þeirra sem eru á verðtryggðum reikningum, og ríkisskuldabréf má gera ráð fyrir að eignarskattsfrelsið endurspeglar að einhverju leyti í lægri vöxtum. Enn fremur má ætla að þessi sparnaðarform, einkum ríkisskuldabréfin séu fremur valin m.t.t. öryggis en ávöxtunar. Hvort tveggja bendir sterklega til þess að í eignarskattsfrelsinu felist ekki virkur sparnaðarhvati en það geti hins vegar haft áhrif á val á milli fjárfestingarkosta.

Félagslega íbúðabyggingakerfið og vaxtabætur

73. Við umfjöllun um áhrif opinberra aðgerða á þjóðhagslegan sparnað verður ekki komist hjá því að minnast á *aðstoð við húsbyggjendur og íbúðarkaupendur* með byggingarsjóðakerfinu og vaxtabótakerfinu. Þannig er hin opinbera aðstoð byggð á lánsútvegum, eftir atvikum á niðurgreiddum vöxtum, og á skuldsetningu, sem er forsenda fyrir greiðslu vaxtabóta.

¹³ Ríkisskattstjóri, álagningaryfirlit 1998, sjá upplýsingar í viðbæti I.

4. Aðgerðir til að auka sparnað

Hugmyndir um sparnaðarhvata

Að undanfögnu, m.a. tengt umræðu um þenslu í efnahagslífinu, hafa komið fram hugmyndir um ráðstafanir af opinberri hálfu til að hvetja til sparnaðar. Flestar þessar hugmyndir ganga út á notkun skattalegra hvata og eru ekki nýjar heldur framlenging á þeim sem fyrir eru eða endurupptaka þeirra í óbreyttri eða breytttri mynd.

74. Við mat á þessum hugmyndum, sem fyrst og fremst byggja á skattaívilnunum, er nauðsynlegt að hafa í huga að með aðgerðum af þessum toga er *ekki unnt að ná fram auknum þjóðhagslegum sparnaði*. Til þeirrar niðurstöðu benda bæði fræðileg rök og niðurstöður rannsókna. Einnig þarf að hafa í huga að þessar aðgerðir hafa í för með sér *markaðsbrenlandi áhrif* og vekja margvíslegar spurningar um jafnrétti og jafnræði. Með hliðsjón af framangreindu ættu *stjórnvöld að forðast slíkar aðgerðir*. Þjóðhagslegum sparnaði er betur borgið án þeirra.

75. Þær hugmyndir sem fela í sér skattfrestun, og/eða verka á atferli einstaklinga með öðrum hætti en að ívilna þeim úr ríkissjóði, eru annars eðlis og geta haft jákvæð áhrif á sparnað heimilanna og þjóðhagslegan sparnað.

Skattafsláttur vegna hlutabréfakaupa¹⁴

76. Meðal þeirra tillagna sem fram hafa komið er að halda áfram með það fyrirkomulag að veita skattafslátt vegna hlutabréfakaupa, annað hvort með því að hverfa aftur að því fyrirkomulagi að veita fullan afslátt eða að hætta við þá niðurfærslu á afslættinum sem nú er í lögum.

77. Engin rök standa til þess að slíkar aðgerðir geti leitt til aukins sparnaðar heimilanna svo nokkru nemi og næsta víst að þær myndu draga úr þjóðhagslegum sparnaði auk vafasamra áhrifa að öðru leyti. Sé til þessara aðgerða gripið verður það að byggjast á öðrum sjónarmiðum en þeim að verið sé að auka sparnað. Slík sjónarmið gætu t.d. verið að flýta fyrir einkavæðingu og stuðla að dreifðri eignaradild þeirra stóru ríkisfyrirtækja sem verið er að einkavæða. Sé þessum aðgerðum beitt í því skyni er nauðsynlegt að sníða af þeim ýmsa galla sem á núverandi fyrirkomulagi eru og setja því tímamörk.

78. Þær breytingar, sem æskilegar eru, þurfa að takmarka að unnt sé að nýta afsláttinn með lánsfjármögnuðum kaupum og til kaupa á hlutabréfum í félögum þar sem vaxtatekjur eða aðrar tryggjar fjármagnstekjur standa undir ávöxtuninni.

¹⁴ VSÍ, Samtök iðnaðarins o.fl. hafa hvatt til þess að frádrætti vegna kaupa á hlutabréfum verði haldið áfram.

Þetta má gera annars vegar með því að afslátturinn sé ekki hærri en svo að hann takmarki hagnað af lánsfjármögnun og hins vegar með ákveðnari skilyrðum til þeirra hlutabréfa, sem afslátturinn tekur til.

Húsnæðissparnaðarreikningar og fyrirhyggjusparnaður¹⁵

79. Hugmyndir hafa verið settar fram um að *endurvekja húsnæðissparnaðarreikninga*. Ítarlega var fjallað um þá hér að framan og er litlu við það að bæta. Ljóst er að þeir skila engu í auknum þjóðhagslegum sparnaði, þjóna illa þeim markmiðum sem þeim var ætlað og voru erfiðir í framkvæmd.

80. *Fyrirhyggjusparnaðarreikningar*. Önnur hugmynd hefur verið kynnt sem fyrirhyggjusparnaður. Er hún í raun útvíkkun á húsnæðissparnaðarreikningum. Fyrirhyggjusparnaður er að því einu leyti frábrugðinn hinu fyrra fyrirkomulagi að reikningsfjárhæðin á að vera til ráðstöfunar við ýmsar aðrar aðstæður en húsnæðis kaup. Þannig á að vera hægt að verja sparnaðinum í viðhald húsnæðis (var einnig áður hægt að takmörkuðu leyti), til lífeyris vegna aldurs eða örorku, í slysatilvikum, til stofnunar á atvinnurekstri og námskostnaðar fjölskyldu, ættingja eða gjafþega.

81. Hinir fjölbreyttu möguleikar til úttektar þýða í reynd að innlegginn er í flestum tilvikum unnt að ná út eftir 3-5 ár og því lítill munur á þessum reikningum og venjulegum bundnum reikningum annar en sá, að úr ríkissjóði yrði borgað vaxtaálag sem næmi 4-5%. Fyrirhyggjusjónarmiðið, eins og það er skýrt í sambandi við þessa reikninga, tekur til margra þeirra þátta sem almennt eru taldir valda því að fólk sparar og farið væri að nálgast það að ríkið styrkti allan sparnað með því að greiða vaxtaálag.

82. Jafnvel þótt skattaafslátturinn skv. hugmyndunum sé einungis 10% leiðir það til þess, vegna hins skamma binditíma, að aukaávöxtun vegna afsláttarins er mjög há og veldur væntanlega jákvæðum vaxtamun á þessum reikningum og þeim lánnum sem almennt eru í boði. Með því er opin leið til að fjármagna sparnaðinn með lántöku. Innlegg eins væri hægt að lána þeim næsta til frekara innleggs o.s.frv. Til að komast hjá þessum áhrifum yrðu bankarnir að lækka þá vexti sem þeir greiða sjálfir á reikninga þessa. Með því væri hagur af þessu fyrirkomulagi að hluta til færður frá sparendum til bankanna.

¹⁵ Fram hafa komið þingmannafrumvörp um að húsnæðissparnaðarreikningar verði teknir upp að nýju og Samband viðskiptabanka hefur lagt fram tillögu að lagafrumvarpi um fyrirhyggjusparnað.

83. Öll þau markmið, sem reikningunum er ætlað að þjóna, eru viðurkennd til opinbers stuðnings með ýmsum hætti. Sú viðbót sem veitt yrði í gegnum fyrirhyggjusparnaðarreikninga myndi gera hið opinbera styrkjakerfi mjög ógagnsætt og hugmyndirnar ganga á ýmsan hátt þvert á þær reglur, sem um þessa aðstoð gilda eða er í ósamræmi við þær. Þannig má nefna að á meðan lífeyrir almannatrygginga er tekjutengdur myndi ríkið með þessu kerfi fjármagna viðbótarlífeyri hjá þeim sem eru í aðstöðu til að notfæra sér það.
84. Hin fjölþættu markmið og möguleikar til úttektar ásamt óljósum skilyrðum og skilmálum myndu með hliðsjón af reynslu húsnæðissparnaðarreikninganna á stuttum tíma gera þetta kerfi óframkvæmanlegt.

Námskostnaðarsparnaður

85. Námskostnaðarsparnaður er ein þeirra leiða sem bent hefur verið á að fara mætti í því skyni að auka sparnað. Er hér um að ræða meið af framangreindum fyrirhyggjusparnaði. Þetta fyrirkomulag er háð sömu annmörkum og nefndir hafa verið hér að framan ef nota á skattalega hvata til að efla hann.

Almennir sparnaðarreikningar

86. Til umræðu hefur einnig komið það form á sparnaðarreikningum að innlegg á þá væri að fullu frádráttarbært við innborgun en teldist til skattskyldra tekna við úttekt af þeim, nema þeim væri varið til aukins lífeyrissparnaðar. Með þessu væri að mestu um skattfrestun að ræða en ekki endanlega ívilnun. Úttekt mætti ráðstafa til innlána eða til kaupa á verðbréfum og hlutdeildarskírteinum. Ekki kæmi til skattlagningar á meðan féð er bundið í þessum eignum.
87. Með þessu er leitast við að sameina í eitt sparnaðarreikninga í bönkum, hlutabréfaafslátt og viðbótarlífeyrissparnað. Sameiningunni fylgja einnig flestir þeir gallar, sem á þessum hugmyndum eru og raktir hafa verið. Þrátt fyrir að um yrði að ræða skattfrestun en ekki endanlega skattalækkun, gæti skattalegt hagræði orðið umtalsvert, t.d. með því einu að færa gamlan sparnað í nýjan búning. Engin leið væri að koma í veg fyrir slíka tilfærslu, nema þá með ströngum úttektarskilyrðum og löngum binditíma, sbr. reglur um lífeyrissparnað. Með takmörkuðum binditíma yrði aukinn sparnaður í þessu formi líklega lítill nema skattatapi hins opinbera yrði mætt þannig að afkoma þess versnaði ekki.
88. Fyrirkomulag þetta hefði í för með sér að þeim sem það nýttu gæfist kostur á að fresta skilum á fjármagnstekjuskatti af vöxtum, arði og söluhagnaði langt umfram það sem aðrir eiga kost á. Þá má benda á að þessi frádráttur og ráðstöfun á honum til lífeyristrygginga síðar er í ósamræmi við þá almennu takmörkun sem nú er á frádráttarbærni einstaklinga vegna iðgjalda til lífeyrissjóða.
89. Í heild má segja að þetta fyrirkomulag gangi lengst í því að verða almenn uppbot á vexti og ávöxtun á fjármálamarkaði. Ómögulegt er að segja hver áhrif þess

yrðu á markaðinn en líklegt er að hluti skattahagræðisins kæmi fram sem niðurgreiðsla til fjármálastofnana, sem vegna alþjóðlegra skuldbindinga geta einnig verið erlendar.

Aukinn lífeyrissparnaður

90. Með nýlegum lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda er lagður víðtækari og tryggari grundvöllur en áður var að lífeyrissparnaði. Samtímis voru heimildir skattalaga til þess að draga iðgjöld frá skattskyldum tekjum rýmkaðar og verður frá næstu áramótum heimilt að draga allt að 6% af launatekjum frá skattskyldum tekjum ef sú fjárhæð er greidd til lífeyrissjóðstryggingar eða viðurkennds lífeyrissparnaðar í öðru formi.
91. Lífeyrissparnaður er þegar stór hluti af sparnaði heimilanna og virkasta framlag til þjóðhagslegs sparnaðar. Byggist það einkum á því að um er að ræða skyldu til að vera í lífeyrissjóði en reynslan hér á landi og annars staðar hefur sýnt að skipuleg lífeyrissparnaðarkerfi hafa stuðlað að og aukið sparnað heimilanna og þjóðhagslegan sparnað. Er það einkum þakkað því að í mótframlagi launagreiðanda felst hvati sem menn ella verða af en einnig því að oft sé um að ræða félagslega aðgerð, t.d. samninga við vinnuveitendur, sem gefi sparnaðinum aukið vægi. Eins er talið að áróður og kynning hafi mikið að segja.
92. Í flestum tilvikum er framlag launþega til lífeyrissjóðs 4% af launum. Frá næstu áramótum hækkar frádráttarbært iðgjald í 6%, án skilyrða um mótframlag af hálfu launagreiðanda. Óvíst er hve almenn þátttaka verður í viðbótarlífeyrissparnaði, þar sem að óbreyttu vantar þann hvata sem felst í mótframlagi launagreiðenda og þeirri þjónustu sem felst í því að þeir annast skil á iðgjöldum.
93. Aukinn lífeyrissparnaður er virkasta aðferðin til að efla sparnað heimilanna og auka þjóðhagslegan sparnað. Stafar það annars vegar af því að þrátt fyrir frádráttarbærni iðgjalda er ekki um eftirgjöf á sköttum að ræða heldur frestun þar til lífeyrir er greiddur og hins vegar vegna þess að lífeyrir úr lífeyrissjóðum dregur úr útgjöldum ríkissjóðs. Af þeim ástæðum er æskilegt að stuðla að því að þátttaka í frjálsum lífeyrissparnaði verði sem almennust. Í þeim tilgangi hefur verið bent á nokkur atriði sem haft geti áhrif.
94. Í fyrsta lagi er nauðsynlegt að tryggja eftir megni að launagreiðendur veiti sömu þjónustu við skil á iðgjöldum til frjálsra lífeyristrygginga og þeir veita nú vegna skyldutrygginga. Er æskilegt að af því verði á grundvelli samkomulags en einnig er talið að þá skyldu megi leggja á þá á grundvelli laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda. Í öðru lagi er nauðsynlegt að kynna þá möguleika sem viðbótartrygging felur í sér og gera mönnum ljósa þörf þeirra á því að tryggja sér lífeyri umfram það sem felst í skyldutryggingunni. Í þriðja lagi hefur verið bent á fjárhagslegan hvata sem gæti falist í lágu mótframlagi launagreiðenda.

Viðauki 1: Upplýsingar úr framtölum***Fjármagnstekjuskattur***

1. Samkvæmt lögum, sem komu til framkvæmda við álagningu á þessu ári vegna tekna á árinu 1997, eru *vissar fjármagnstekjur einstaklinga* skattlagðar í öðrum þrepi en aðrar tekjur. Er þar um að ræða vexti, arð, tekjur af fasteignum og söluhagnað. Áður voru þessar tekjur skattlagðar eins og aðrar tekjur nema vaxta-tekjur sem voru skattfrjálsar. Samkvæmt framtali fyrir árið 1997 voru tekjur þessar um 13,5 milljarðar króna. Þar af voru vaxtatekjur um 4,5 milljarðar, arður um 4,2 milljarðar, söluhagnaður um 3,9 milljarðar og leigutekjur um 1,5 milljarðar. Framtaldar tekjur af þessum toga höfðu vaxið mikið frá því sem þær hafa verið á síðustu árum eins hér kemur fram: (fjárhæðir í m.kr.)

	1995	1996	1997
Arður	828	1389	4208
Söluhagnaður	337	214	3383
Leigutekjur	500	547	1501
Vaxtatekjur	3221	4448	4459
Samtals	4886	6609	13548

2. Áhrif þess að hafa fjármagnstekjur í lægra skattþrepi en aðrar *á tekjur* koma ljóslega fram í þessum tölum og breytingum frá sambærilegum tölum fyrri ára. Af upplýsingum úr framtölum fyrri ára, sem fram koma síðar, liggur fyrir að þessar tekjur eru að mestu hjá einstaklingum með tekjur ofan skattleysismarka. Er því þannig farið um yfir 95% af arði, söluhagnaði og vaxtatekjum hjóna og yfir 80% af sömu tekjum einhleypra. Má því reikna með að a.m.k. 12 milljarðar af þessum tekjum hefðu getað borið fullan skatt og tekjur ríkis og sveitarfélaga af þeim verið nærri 4 milljarðar króna í stað um 1,4 milljarða sem fjármagnstekjuskatturinn gaf. Mismunurinn er um 2,6 milljarðar króna. Þess er þó að gæta að stofn til ákvörðunar á fjármagnstekjuskatti er ekki verðleiðréttur eftir árslok 1996. Má því segja að framangreindar tekjur séu ofátlaðar og skattur af þeim ofmetinn sem því nemur. Verðlagsleiðréttingin gæti varla numið meira en fimmtungi brúttóteknanna þannig að þrátt fyrir hana hefði skatturinn orðið rúmir 3 milljarðar. Má því telja nokkuð víst að þessi ívilnun svari til 1,5 – 2 milljarða króna.
3. Framangreindar tölur verður að meta í ljósi þess að breytingar þessar eru að ganga í garð og má ekki túlka sem mat á áhrifum þess að hafa gert þá breytingu, sem fólst í upptöku fjármagnstekjuskattsins og skammtímaáhrifum þeirra breytinga á tekjur ríkissjóðs. Framtaldar tekjur, sem skatturinn tekur til, hafa hækkað mjög mikið eða úr tæplega 5 milljörðum króna skv. framtali fyrir 1995 og 6,6 milljörðum 1996 í um 13,5 milljarða fyrir 1997. Auk raunverulegra breytinga á þessum tekjum er þarna einnig um að ræða bætt framtalsskil og tilfærslur milli tekjutegunda. Arðgreiðslur hækka mjög mikið eða úr rúmlega 800

m.kr. 1995 og um 1,4 milljörðum 1996 í 4,2 milljarða króna 1997. Bætt afkoma fyrirtækja kann að skýra nokkurn hluta þessara breytinga en að mestu leyti er um að ræða tilfærslur frá öðrum hærra skattlögðum tekjutegundum svo sem reiknuðu endurgjaldi, launum og rekstrarhagnaði. Leigutekjur þrefölduðust og fóru úr 0,5 milljörðum tvö fyrri árin í um 1,5 milljarð 1997. Er þar að mestu um bætt framtalsskil að ræða. Söluhagnaður tífaldaðist og fór úr 2-300 m.kr. fyrri árin í um 3,4 milljarða króna. Þessa miklu breytingu má líklega rekja til þess að sala hlutabréfa hefur þótt álitleg eftir að skattur á söluhagnað lækkaði. Vaxtatekjur hækkuðu úr um 3,2 milljörðum króna 1995 í tæplega 4,5 milljarða króna síðari tvö árin og er fyrst og fremst betri framtalsskilum að þakka.

Iðgjöld til lífeyrissjóða

4. Samkvæmt framtali 1998 fyrir árið 1997 voru frádráttarbær iðgjöld einstaklinga til lífeyrissjóða tæplega 7,4 milljarðar króna, þar af um 5 milljarðar króna hjá hjónum og um 2,3 milljarðar hjá einhleypum. Miðað við tekjudreifingu skv. framtölum á árinu 1996 má reikna með að um 85% iðgjaldsskyldra tekna hjóna hafi verið hjá hjónum sem voru með tekjur yfir skattleysismörkum. Hjá einhleypum var þetta hlutfall um 60%. Samkvæmt þessu má reikna með að um 5,6 milljarðar hafi komið til frádráttar og haft áhrif til lækkunar á tekjuskatti og útsvari sem nemur um 2,3 milljörðum króna.
5. Reikna má með að mótframlög launagreiðenda séu a.m.k. 50% hærri en iðgjöld einstaklinga eða rúmlega 11 milljarðar króna. Þau framlög hafa verið dregin frá tekjum með sama hætti og laun og þannig lækkað skattgreiðslur launagreiðenda. Hefðu einstaklingarnir fengið þessi framlög sem laun í stað lífeyrisréttinda hefðu skattskyldar tekjur þeirra og skattgreiðslur aukist verulega. Með hliðsjón af dreifingu iðgjaldsskyldra tekna má meta skattfrelsi þessara framlaga til jafns við 3,4 milljarða lækkun á tekjuskatti og útsvari.
6. Eignir lífeyrissjóðanna eru taldar nema um 300 milljörðum króna.¹⁶ Ávöxtun þessara eigna stendur, ásamt iðgjöldum og framlögum, undir lífeyrisréttindum sjóðsfélaganna. Má þannig skoða ávöxtunina sem tekjur sjóðfélaganna. Sé miðað við að ávöxtunin sé um 5% á ári eru þessar tekjur um 15 milljarðar króna. Sé miðað við að handhafar um 50% þessara tekna séu ofan skattleysismarka má ætla

¹⁶ Ársreikningar lífeyrissjóða 1996.

að áhrif til lækkunar á sköttum séu um 750 m.kr. sé miðað við fjármagnstekju-skatt en allt að 3 milljarðar miðað við fullan skatt, sem er eðlilegra að leggja til grundvallar þar sem þessar tekjur voru ekki taldar með við áætlun á áhrifum af honum.

7. Samkvæmt framangreindu má áætla að frádráttur iðgjalda og framlaga og skattfrelsi ávöxtunar hjá lífeyrissjóðunum sé ígildi um 8 milljarða í lækkuðum sköttum á ári. Þar sem lífeyrir úr lífeyrissjóðunum er skattskyldur er hér ekki um að ræða endanlega skattalækkun, heldur frestun á skattgreiðslum þar til að lífeyrir er greiddur út.
8. Til samanburðar við framangreint skattfrjálst innstreymi í lífeyrissjóðina að fjárhæð rúmlega 30 milljarðar króna á ári eins og nú er kemur að samkvæmt framtali 1998 voru greiðslur úr lífeyrissjóðunum í formi lífeyris um 12,3 milljarðar á árinu 1997. Vegna ónógra upplýsinga um aðrar tekjur lífeyrisþega er ekki auðvelt að áætla til hvaða skattgreiðslna lífeyristekjurnar leiða en líklegt er að það sé á bilinu 1,5 til 2,5 milljarðar þannig að skatttekjujöfnuðurinn kann að vera 5,5 til 6,5 milljarðar króna.

Fjárfesting í atvinnurekstri

9. Frá árinu 1990 hefur frádráttur frá skattskyldum tekjum einstaklinga vegna fjárfestingar í atvinnurekstri verið sem hér segir í milljónum króna:

1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
1670	812	761	835	1032	1454	2660	1993

Samtals hafa þessar fjárfestingar því numið rúmlega 11 milljörðum króna á þessum átta árum.

10. Lækkun á skatttekjum er áætluð þessi á árunum 1991 til 1998 í milljónum króna:

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
664	323	303	345	433	610	1116	817

Þær tekjur sem ríki og sveitarfélög hafa orðið af á þessum átta árum eru samtals um 4,6 milljarðar króna.

11. Gerð var athugun á framtölum 1996 vegna ársins 1995 á því hvernig frádráttur vegna hlutabréfakaupa dreifðist eftir tekjum framteljenda. Var framteljendum raðað eftir heildartekjum. Hjá hjónum var niðurstaðan þessi þegar litið er til frádráttar hjá hverjum fimmtungi þeirra.

<u>1. fimmtungur</u>	<u>2. fimmtungur</u>	<u>3. fimmtungur</u>	<u>4. fimmtungur</u>	<u>5. fimmtungur</u>
27 m.kr.	98 m.kr.	132 m.kr.	200 m.kr.	399 m.kr.
3,2%	11,5%	15,4%	23,4%	46,6%

Innlegg á húsnæðissparnaðarreikninga

12. Frá árinu 1990 hefur innlegg á húsnæðissparnaðarreikninga verið sem hér segir í milljónum króna:

<u>1990</u>	<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>
77	471	1029	1071	997	836	626	0

Samtals hafa þessar fjárfestingar því numið rúmlega 5 milljörðum króna á þessum átta árum.

13. Lækkun á skatttekjum er áætluð þessi á árunum 1991 til 1998 í milljónum króna:

<u>1991</u>	<u>1992</u>	<u>1993</u>	<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	<u>1997</u>	<u>1998</u>
19	118	257	214	150	84	63	0

Þær tekjur sem ríki og sveitarfélög hafa orðið af á þessum átta árum eru samtals um 900 milljónir króna.

14. Gerð var athugun á framtölum 1996 vegna ársins 1995 á því hvernig afsláttur vegna innleggs á húsnæðissparnaðarreikninga dreifðist eftir tekjum framteljenda. Var framteljendum raðað eftir heildartekjum. Hjá hjónum var niðurstaðan þessi þegar litið er til afsláttar hjá hverjum fimmtungi þeirra

<u>1. fimmtungur</u>	<u>2. fimmtungur</u>	<u>3. fimmtungur</u>	<u>4. fimmtungur</u>	<u>5. fimmtungur</u>
3 m.kr.	10 m.kr.	15 m.kr.	31 m.kr.	59 m.kr.
2,5%	8,2%	13,1%	26,4%	49,9%

15. Samkvæmt álagningu 1995 skiptist skattaafsláttur vegna húsnæðissparnaðarreikninga þannig eftir aldri reikningseigenda:

	<u>Yngri en 35 ára</u>	<u>35 til 54 ára</u>	<u>55 ára og eldri</u>	<u>Alls</u>
Fjöldi	1207	2221	1585	5013
Fjárhæð m.kr.	33	66	51	150
Fjárhæð %	22%	44%	34%	

Eignarskattfrjálsar eignir

16. Samkvæmt framtali fyrir árið 1997 voru skattfrjálsar eignir alls um 98 milljarðar króna. Eignir þessar eru taldar fram hjá tæplega 15.900 hjónum, 59 milljarðar og um 20.500 einhleypum um 39 milljarðar. Alls voru þessar eignir því hjá um 52.300 einstaklingum af nálægt 190.000 framteljendum.

17. Hinar skattfrjálsu eignir skiptust þannig að innlendar innistæður í banka- stofnunum voru um 50,3 milljarðar króna, verðbréf voru um 40,5 milljarðar og hlutabréf um 7,3 milljarðar.

Heimildir

1. OECD, Taxation and household saving, París 1994
2. P. Masson, T. Bayoumi, og H. Samiei, Saving Behavior in Industrial and Developing Countries, IMF, Washington D.C., 1995
3. W. Leibfritz, J. Thornton og A. Bibbee, Taxation and Economic Performance, OECD, 1997
4. Lífeyrissjóðir, Ársreikningar 1996, Seðlabanki Íslands, 1997