

ÞRÓUN Á NOKKRUM STÆRÐUM Í LÍFEYRISKERFI ÍSLENDINGA 2013-2059



TALNAKÖNNUN HF.
FYRIR VINNUHÓP STJÓRNVALDA OG
AÐILA VINNUMARKAÐARINS UM
ENDURSKOÐUN LÍFEYRISMÁLA
2/25/2014

Efnisyfirlit

Verkbeiðni.....	2
Inngangur	3
Aðferðafræði	4
Svör við spurningum.....	4
Spurningar 1 og 2.....	4
Spurning 3.....	5
Spurning 4.....	6
Spurning 5.....	7
Spurning 6.....	8
Niðurstöður	10
Viðauki – töflur með talnaefni við myndir	11

Verkbeiðni

Í upphafi er rétt að vitna til verkbeiðni vinnuhóps um endurskoðun lífeyrismála sem var eftirfarandi:

1. Áætluð þróun greiðslna TR næstu áratugina, skv. „þáverandi“ kerfi árið 2012 þegar skýrsla Talnakönnunar fyrir velferðarráðuneytið var gerð..
2. Áætluð þróun greiðslna TR næstu áratugina eftir lagabreytinguna sumarið 2013 (skerðingarnar 2009 teknar til baka).
3. Þróun greiðslna lífeyrissjóða næstu áratugina.
4. Hlutfall ellilífeyrisgreiðslna TR og lífeyrissjóða af VLF næstu áratugina, til 2050/2060.
5. Tekjuskattgreiðslur af lífeyrisgreiðslum lífeyrissjóða næstu áratugina, til 2050/2060.
6. Hlutfall hreinnar eignar lífeyrissjóða til greiðslu lífeyris af VLF næstu áratugina. Hvenær ná lífeyrissjóðirnir hámarksstærð og verður hlutfallið í jafnvægi í kjölfarið?

Inngangur

Í desember 2013 óskaði vinnuhópur stjórnvalda og aðila vinnumarkaðarins um endurskoðun lífeyrismála þess að Talnakönnun skoðaði líklega þróun nokkurra helstu stærða í lífeyriskerfinu miðað við þróun vergrar landsframleiðslu (sjá verkbeiðni á bls. 2).

Almennt fara greiðslur úr almennu lífeyrissjóðunum til ellilífeyris talsvert hækkandi ár frá ári. Ýmsar skýringar eru á því. Í fyrsta lagi er nú langstærstur hluti lífeyrisþega með rétt úr lífeyrissjóðakerfinu sem komið var á árið 1970. Á tímabilinu hafa ýmsir áfangar orðið til þess að styrkja stöðu lífeyrisþega. Margir fengu lítilsháttar réttindi á fyrstu árunum því að skerða varð rétt í mörgum lífeyrissjóðum vegna óðaverðbólgu áður en verðtrygging kom til árið 1979. Árið 1989 hófst greiðsla iðgjalda í lífeyrissjóði af heildarlaunum í stað þess að áður var aðeins greitt af dagvinnulaunum. Það er því rökrétt að réttindin haldi áfram að aukast fram á áratuginn milli 2030 og 2040 þegar allt launafólk verður búíð að greiða iðgjöld í lífeyrissjóði af heildarlaunum frá upphafi starfsferils síns.

Þó að lífeyrisréttindi séu mismikil meðal launþega jafnast tekjubilið mjög þegar tekið er tillit til greiðslna frá Tryggingastofnun ríkisins. Þær stuðla nú að því að allir ná ákveðnu lágmarki ráðstöfunartekna. Greiðslurnar frá TR eru skertar eftir því sem meira er greitt úr lífeyrissjóðum. Eftir því sem fram líða stundir er stefnt að því miðað við núverandi kerfi almannatrygginga að vægi þeirra í ellilífeyrisgreiðslum minnki. Þróun lífeyrisgreiðslna TR og lífeyrissjóðanna næstu áratugina er áætluð í þessari skýrslu.

Þegar horft er á heildarmyndina þarf einnig að huga að hækkandi tekjuskattgreiðslum lífeyrisþega samhliða auknum lífeyrisréttindum lífeyrisþega og bera saman við greiðslur TR.

Við verkið er stuðst við upplýsingar um þróun lífeyrisréttinda sem fram kom í skýrslu sem Talnakönnun vann fyrir Velferðarráðuneytið árið 2012, mannfjöldaspá Hagstofu Íslands (meðalspá), upplýsingar frá Tryggingastofnun, Seðlabanka og Fjármálaeftirlitinu. Grunntölur liggja í fæstum tilvikum fyrir nema um árið 2012, en notast er við þróun launa til þess að framreikna tölur.

Í skýrslu af þessu tagi þróunin áætluð langt fram í tímann þar sem margir þættir eru óvissir. Því verður að taka niðurstöðum með fyrirvara um óvissu um marga þætti, ekki síst atvinnuþátttöku, ávöxtun lífeyrissjóðanna, framleiðniaukningu og hagvöxt.

Þess bera að geta að Bjarni Guðmundsson tryggingastærðfræðingur hefur unnið skýrslu sem nefnist: *Munu lífeyrisgreiðslur úr íslenska lífeyrissjóðakerfinu verða hærri en iðgjöld og vextir?* Undirritaður vissi ekki af þeirri skýrslu fyrr en þessari var lokið, en niðurstöður í henni eru í stórum dráttum mjög sambærilegar við þær sem hér koma fram. Nálgun Bjarna er aðeins önnur, en niðurstaða hliðstæð.

Af hálfu Talnakönnunar hafði Benedikt Jóhannesson Ph. D. umsjón með verkinu.

Reykjavík 28. feb. 2014,



Benedikt Jóhannesson

Aðferðafræði

Um þá þætti sem snúa að þróun réttinda í lífeyrissjóðum er vísað til skýrslunnar sem unnin var fyrir Velferðarráðuneytið árið 2012. Rétt er að áréttta að frá árinu 1989 jukust inngreiðslur mjög þegar tekið var að greiða iðgjald af heildarlaunum. Það felur í sér að það er ekki fyrr en upp úr 2030 að árgangar fara á eftirlaun sem hafa alla sína starfsævi greitt iðgjöld af heildarlaunum. Auk þess hefur lengingu lífaldurs verið mætt með hækkun á iðgjöldum úr 10 í 12%.

Mannfjöldaspá Hagstofu Íslands 2012-2061 er gefin upp á vef stofnunarinnar og birtir hún þrjár spár: Háspá, lágspá og miðspá. Notuð er miðspá Hagstofunnar í líkaninu og litið á hve margir eru á ellilífeyrisaldri. Þróunin er sýnd á mynd 2, en þar sést að fjöldi Íslendinga á ellilífeyrisaldri mun liðlega 2,5-faldast á næstu 45 árum.

Frá Seðlabanka fengust tölur um heildareignir lífeyrissjóða í lok árs 2013. Frá Fjármálaeftirlitinu eru tölur um iðgjaldagreiðslur, ellilífeyri og kostnað á árinu 2012. Hagstofa Íslands veitir upplýsingar um verga landsframleiðslu.

Notuð er nýjasta spá Seðlabankans um hagvöxt næstu þrjú árin. Eftir það er hagvöxtur reiknaður út frá því að hagvöxtur á mann verði að jafnaði um 1,5% á ári. Einnig voru reiknuð út sértilvik þar sem hagvöxtur á mann var minni.

Jafnframt er miðað við að iðgjaldagreiðslur á mann aukist um 1,5% á ári, en það byggir á því að kaupmáttur aukist þannig að jafnaði. Í sértilvikum var miðað við sambærilega breytingu og á hagvexti. Reiknað er með að lífeyrisgreiðslur á mann aukist skv. líkani sem kynnt var í fyrrnefndri skýrslu. Eftir að því sleppir er notast við 1,5% hækkun á ári.

Viðamiklar athuganir voru gerðar til þess að setja spátölur inn í líkanið sem byggjast á sem bestum forsendum um tekjur, mannfjölda, réttindi úr lífeyrissjóðum, hjúskaparstöðu og fleira. Þó verður að leggja mikla áherslu á að í líkönum af þessu tagi er alltaf mikil óvissa sem eykst eftir því sem fram í sækir. Þess vegna ber að leggja áherslu á að ekki má leggja of mikið upp úr nákvæmum prósentuspám heldur nýtist líkanið fyrst og fremst til þess að sýna langtímaþróun.

Svör við spurningum

Spurningar 1 og 2

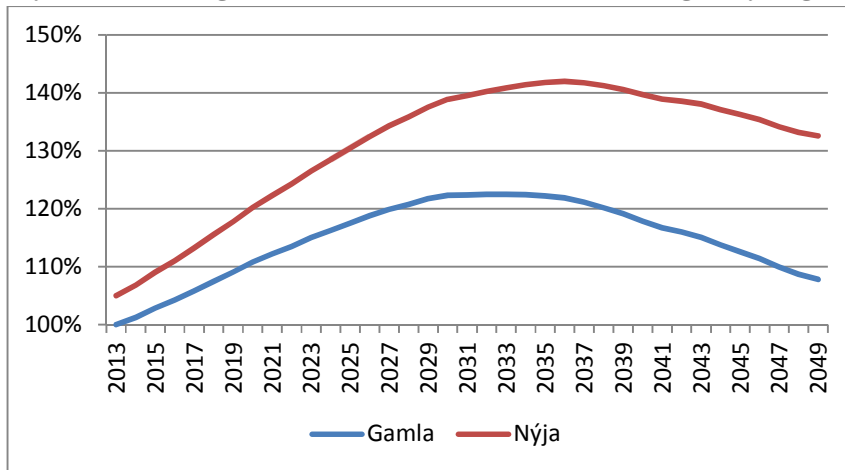
Spurningum 1 og 2 er hér svarað saman á mynd 1. Hér er fyrst og fremst byggt á fyrrgreindri skýrslu fyrir velferðarráðuneytið frá árinu 2012. Spurningarnar voru:

1. Áætluð þróun greiðslna TR næstu áratuginna, skv. „þáverandi“ kerfi árið 2012 þegar skýrslan var gerð.
2. Áætluð þróun greiðslna TR næstu áratuginna eftir lagabreytinguna sumarið 2013 (skerðingarnar 2009 teknar til baka).

Útgjaldaukinn vegna lagabreytingarinnar sumarið 2013 er ekki föst prósentu heldur var dregið úr skerðingum vegna tekna. Við breytinguna var heildarhækkun lífeyrisgreiðslna TR 4,8%, en búast

má við að hækkunin verði hlutfallslega meiri í framtíðinni, því skv. líkaninu var gert fyrir því að skerðingar vegna tekna færu vaxandi í kerfinu sem var í gildi 2012.

Mynd 1: Þróun greiðslna TR m.v. kerfi árið 2012 og breytingar árið 2013



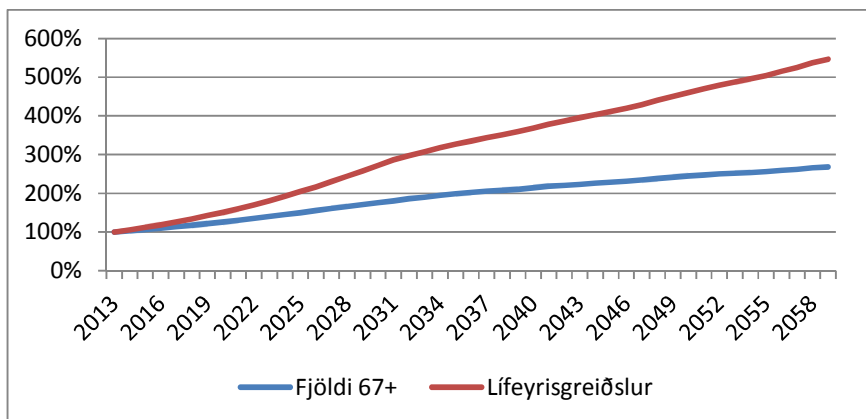
Hlutfall af greiðslum skv. gamla kerfinu árið 2013. Með breytingum sumarið 2013 voru teknar til baka ýmsar skerðingar sem lögfestar voru árið 2009. Þetta veldur útgjaldaauka sem magnast við fjölgun ellilífeyrisþega en dempast aftur við það að nýir árgangar hafa meiri lífeyri en þeir sem á undan komu. Heimildir: Skýrsla fyrir Velferðarráðuneyti 2012, útreikningar Talnakönnunar.

Myndin sýnir að lögun ferlanna er svipuð, en útgjaldaauki TR eftir breytinguna er verulegur. Þannig hefðu útgjöld TR aukist um rúm 20% næstu tvo áratugin samkvæmt reglunum sem giltu árið 2012 en aukast um rúmlega 40% samkvæmt gildandi reglum.

Spurning 3

Spurt var um þróun greiðslna úr lífeyrissjóðum næstu áratugi. Á mynd 2 sést hvernig áætla má að greiðslur úr lífeyrissjóðum þróist fram til ársins 2060 og mannfjöldun skv. spá Hagstofunnar.

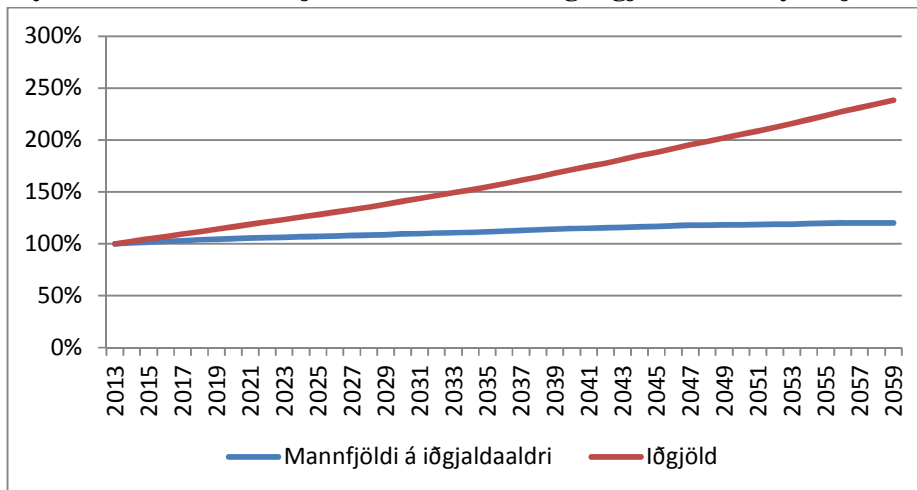
Mynd 2: Þróun lífeyris frá lífeyrissjóðum og fjölda ellilífeyrisþega 2013-59



Ellilífeyrisþegar eru nærri þrefalt fleiri í lok tímabilsins og við upphaf þess. Lífeyrisgreiðslur aukast þó mun meira eða liðlega fimmfaldast. Þetta þýðir að ellilífeyrir á mann tvöfaldast samkvæmt líkaninu. Heimild: Mannfjöldaspá Hagstofunnar og útreikningar Talnakönnunar.

Ekki var spurt um sambærilega þróun iðgjaldatekna, en slíkir útreikningar eru engu að síður fróðlegir. Mannfjöldi á iðgjaldaaldri, þ.e. frá 20 til 67 ára, eykst nokkuð á tímabilinu en miklu minna en sem nemur fjölgun ellilífeyrisþega. Mun færri á vinnualdri en nú munu standa að baki hvers ellilífeyrisþega. Hlutfall fólks á vinnualdri og ellilífeyrisþega fer úr rúmlega sjö í tæplega þrjá á þessum tíma. Þetta sýnir að á tímabili gerbreyttrar aldurssamsetningar hentar gegnumstreymiskerfi illa, því lífeyrisþegabyrðin þyngist mikið á skömmum tíma. Í öðrum löndum hefur þetta þegar gerst og jafnvel árið 2060 verður hlutfallið hér á landi hagstæðara en víðast annars staðar.

Mynd 3: Þróun mannfjölda á vinnualdri og iðgjalda til lífeyrissjóða 2013-59



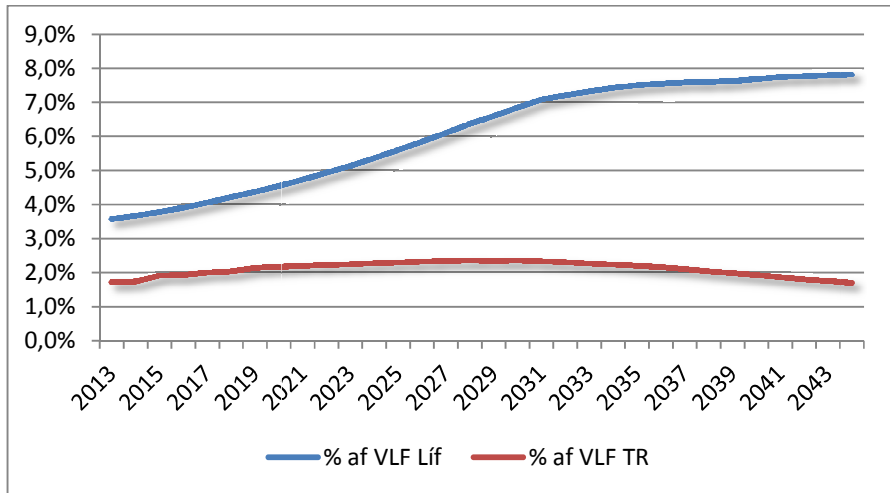
Myndin sýnir að þótt iðgjaldagreiðendum fjölgi ekki nema um 20% þá aukast iðgjöld mikið vegna þess að gert er ráð fyrir kaupmáttaraukningu. Heimild: Hagstofan og útreikningar Talnakönnunar.

Spurning 4

Spurt var um hlutfall ellilífeyrisgreiðslna TR og lífeyrissjóða af VLF næstu áratuginna, til 2050/2060.

Svör við þessu byggja á áætlaðri þróun um lífeyrisgreiðslur og gert ráð fyrir því að skerðingarreglur TR verði óbreyttar frá því sem nú er. Myndin sýnir að sem hlutfall af landsframleiðslu aukast greiðslur frá TR fyrst, en standa svo í stað og minnka hratt eftir 2030.

Mynd 4: Greiðslur úr lífeyrissjóðum og frá TR til ellilífeyrisþega, % af VLF 2013-49

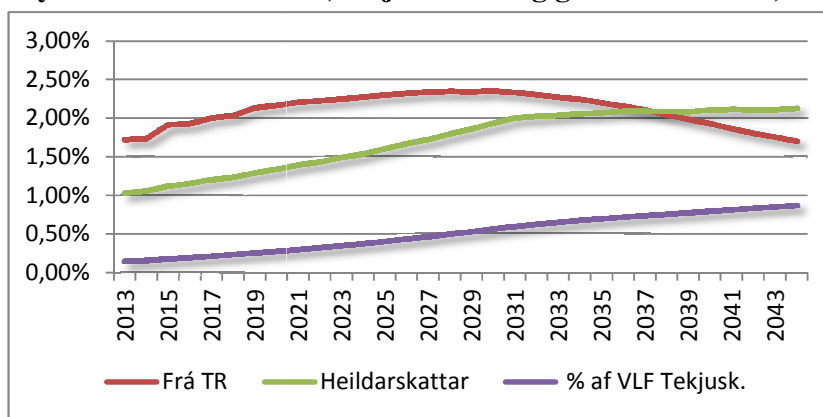


Heimild: Útreikningar Talnakönnunar

Spurning 5

Spurt var um tekjuskattgreiðslur (útsvar og tekjuskattur ríkisins) af lífeyrisgreiðslum lífeyrissjóða næstu áratugin, til 2050/2060. Á mynd 5 er sýnt hvernig heildarskattgreiðslur ellilífeyrisþega aukast sem hlutfall af VLF næstu áratugin en þær fara fram úr greiðslum frá TR til ellilífeyrisþega árið 2038. Stór hluti skattanna fer til sveitarfélaganna, og væntanlega stærri hluti á komandi árum ef fleiri verkefni verða flutt til þeirra. Á mynd 5 sést að tekjuskattgreiðslur ellilífeyrisþega til ríkisins fara vaxandi á tímabilinu, en eru þó innan við 1% af VLF í lok þess.

Mynd 5: Heildarskattar, tekjuskattur og greiðslur frá TR, % af VLF árið 2013-49



Heimild: Útreikningar Talnakönnunar

Ætla má að meðalskattbyrði ellilífeyrisþega af útsvari og tekjuskatti ríkisins nemi 15-16%. Þar af fá sveitarfélögin fá útsvar sem nemi 14-15% af heildartekjum allra ellilífeyrisþega en ríkið innan við 1%. Ríkið innheimtir skattinn og borgar sveitarfélögum útsvarið. Tekjuskattar ríkisins

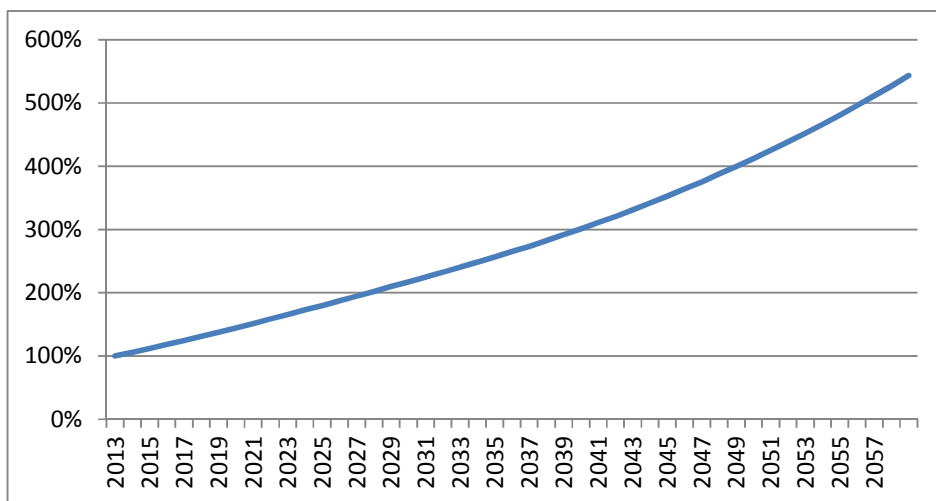
byggjast á hærri skatthlutföllum, en með skattfrelsmörkum skilar aðeins lítill hluti af heildarsköttum hópsins sér til ríkisins.

Spurning 6

Spurt var um hlutfall hreinnar eignar lífeyrissjóða til greiðslu lífeyris af VLF næstu áratuginna, hvort og hvenær þeir nái þeir hámarki og hvort hlutfallið nái tilteknu jafnvægi í kjölfarið?

Sem fyrstu nálgun við þessa spurningu var reiknað hver líkleg stækkun lífeyrissjóðanna væri á tímabilinu sem hlutfall af núverandi stærð. Á mynd 6 sést að samkvæmt útreikningunum fimmfaldast lífeyrissjóðirnir á þessu tímabili. Gert er ráð fyrir 3,5% raunávöxtun í viðbót við þær forsendur sem þegar er getið. Reiknað er með því að kostnaður við rekstur sjóðanna verði 0,22% af eignum (rekstrar- og fjárfestingarkostnaður) á ári.

Mynd 6: Hrein eign lífeyrissjóða, vöxtur 2013-59

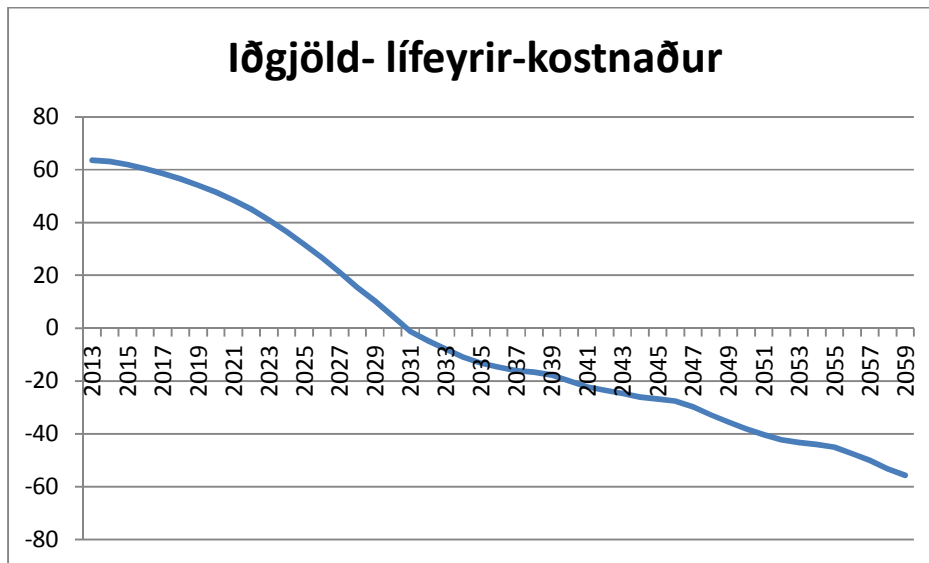


Heimild: Útreikningar Talnakömmunar.

Áhugavert er að skoða hvenær iðgjöld verða minni en lífeyrisgreiðslur að viðbættum kostnaði við rekstur sjóðanna. Á mynd 7 kemur fram að miðað við framangreindar forsendur gerist það árið 2030. Rétt er að áréttta að hér er talað um lífeyrissjóðakerfið í heild, en þróunin er mjög mismunandi milli lífeyrissjóða.

Á mynd 7 er ávöxtun ekki tekin með í reikninginn, en hún gjörbreytir að sjálfsögðu stöðunni eins og sést glögg af mynd 6.

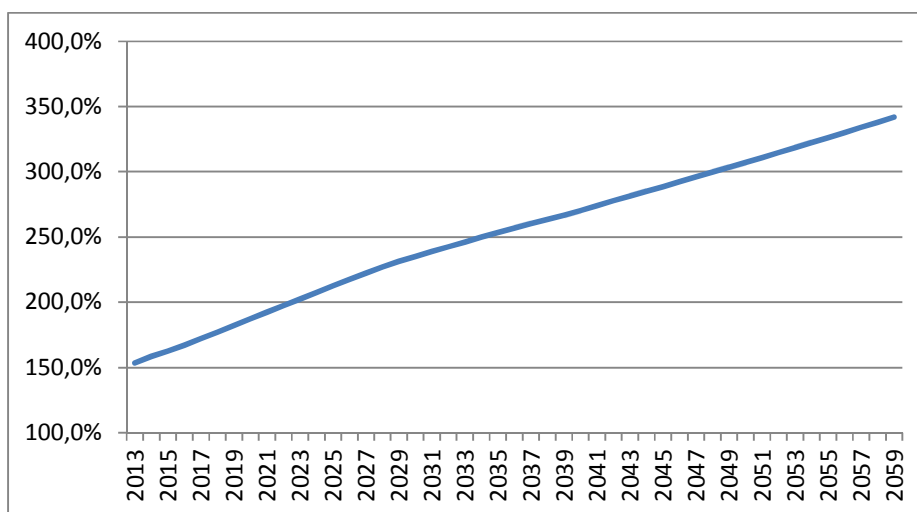
Mynd 7: Afkoma lífeyrissjóðakerfisins í milljörðum talið 2013-2059 (án fjármagntekna)



Heimild: Útreikningar Talnakönnunar

Loks er skoðað það sem um var spurt í spurningu 6, þ.e. líkleg hrein eign lífeyrissjóðanna sem hlutfall af VLF. Niðurstaðan kemur á óvart, því samkvæmt útreikningum fer hún hækkandi allt tímabilið. Samkvæmt því hækkar hlutfallið úr um 150% núna í tæplega 350% árið 2059. Þetta eru auðvitað reiknaðar niðurstöður, en samkvæmt þeim nær lífeyriskerfið ekki í jafnvægi á tímabilinu heldur fer stöðugt stækkandi hlutfallslega miðað við VLF. Ef miðað er við 1,0% hagvöxt á mann eykst hlutfallið um nálægt 10%, þ.e. í um 380% af VLF. Skýringin er sú að ef vöxtur VLF/mann (og kaupmáttar) er minni þá veita vextir meira en ella.

Mynd 8: Hrein eign lífeyrissjóða sem % af VLF 2013-59

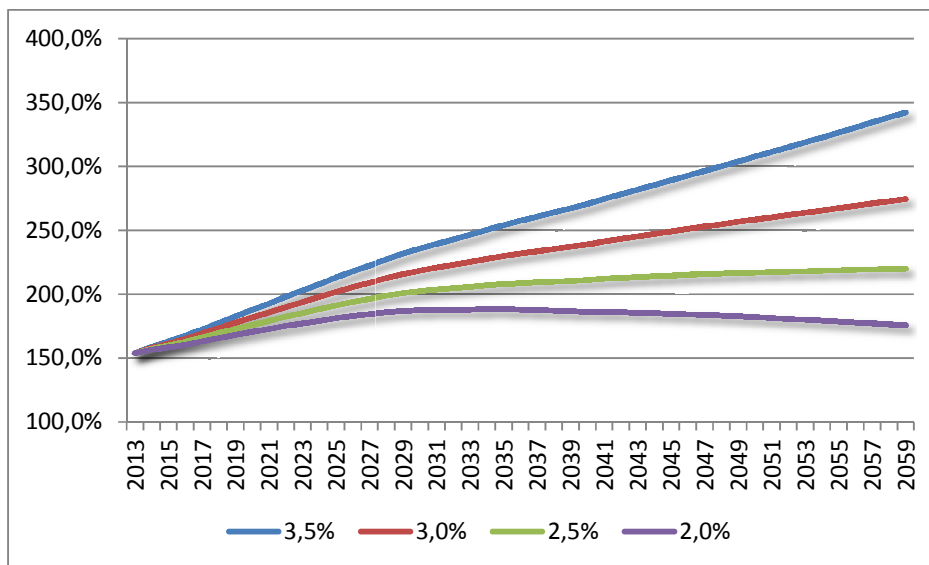


Heimild: Útreikningar Talnakönnunar

Einnig þarf að benda á að þetta er afkoman miðað við forsendur líkansins, en á árinu 2013 var meðalávöxtun sjóðanna mun meiri en líkanið segir til um og afkoman því betri. Hins vegar er afkoman sveiflukennd og 3,5% meðaltals raunávöxtun er sú prósentu sem notuð er við tryggingafræðilega úttekt á almennum lífeyrissjóðum.

Auðvitað er óvissa um ávöxtun. Því er á mynd 9 sýnt hvernig þróunin gæti orðið miðað við mismunandi raunávöxtun á tímabilinu.

Mynd 9: Hrein eign lífeyrissjóða sem % af VLF m.v. mismunandi ávöxtunarprósentu



Útreikningar sýna að á þessu tímabili verður línan lárétt þegar raunávöxtunarprósentan er 2,4%. Heimild: Útreikningar Talnakömmunar

Niðurstöður

Rétt er að leggja áherslu á það að mörg óvissuatriði eru í útreikningum af þessu tagi. Þeir byggja á stærðfræðilegum líkönum sem eðli málsins samkvæmt innihalda mikla óvissu. Til þess að komast nær líklegri niðurstöðu þyrfti að hafa nákvæmari upplýsingar um tekjudreifingu eftir aldri sem og raunverulega dreifingu lífeyrisréttinda. Ávöxtunartalan, 3,5% raunávöxtun, er sá þáttur sem mest áhrif hefur. Mannfjöldaspáin er líklega einna minnsti óvissuvaldurinn. Myndirnar gefa þó til kynna hvert þessar stærðir stefna, þrátt fyrir mikla óvissu.

Svarið við spurningu 6 gefur líka tilefni til þess að fara vel yfir alla útreikninga og reyna að nálgast svarið með meiri nákvæmni. Í niðurstöðum hlýtur þó alltaf að vera töluverð óvissa, eðli málsins samkvæmt.

Viðauki – töflur með talnaefni við myndir

Mynd 1: Þróun greiðslna TR m.v. kerfi árið 2012 og breytingar árið 2013

Tafla v. myndar 1		
	Gamla	Nýja
2013	100%	105%
2018	107%	116%
2023	115%	126%
2028	121%	136%
2033	122%	141%
2038	120%	141%
2043	115%	138%
2048	109%	133%

Hlutfall af greiðslum skv. gamla kerfinu árið 2013.

Mynd 2: Þróun lífeyris frá lífeyrissjóðum og fjölda ellilífeyrisþega 2013-59

Tafla v. myndar 2		
	Fjöldi 67+	Lífeyrisgr.
2013	100%	100%
2018	118%	134%
2023	140%	181%
2028	166%	244%
2033	190%	308%
2038	208%	351%
2043	223%	395%
2048	238%	440%
2053	252%	488%
2058	266%	537%

Hlutfall af stöðu árið 2013

Mynd 3: Þróun mannfjölda á vinnualdri og iðgjalda til lífeyrissjóða 2013-59

Tafla v. myndar 3

	<i>Fjöldi á iðgjalda- aldri</i>	<i>Iðgjöld</i>
2013	100%	100%
2018	104%	112%
2023	106%	123%
2028	108%	135%
2033	111%	149%
2038	113%	165%
2043	116%	181%
2048	118%	199%
2053	119%	216%
2058	120%	235%

Hlutfall af stöðu árið 2013

Mynd 4: Greiðslur úr lífeyrissjóðum og frá TR til ellilífeyrisþega, % af VLF 2013-49

Tafla v. myndar 4

	<i>Frá lífeyris- sjóðum</i>	<i>Frá TR</i>
2013	3,6%	1,7%
2018	4,2%	2,0%
2023	5,1%	2,2%
2028	6,4%	2,3%
2033	7,3%	2,3%
2038	7,6%	2,0%
2043	7,8%	1,7%

Hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF)

Mynd 5: Heildarskattar, tekjuskattur og greiðslur frá TR, % af VLF árið 2013-49

Tafla v. myndar 5			
	Frá TR	Heildar-skattar	Tekju-skattur
2013	1,7%	1,0%	0,1%
2018	2,0%	1,2%	0,2%
2023	2,2%	1,5%	0,3%
2028	2,3%	1,8%	0,5%
2033	2,3%	2,0%	0,6%
2038	2,0%	2,1%	0,7%
2043	1,7%	2,1%	0,8%

Hlutfall af vergri landsframleiðslu (VLF)

Mynd 6: Hrein eign lífeyrissjóða, vöxtur 2013-59

Tafla v. myndar 6	
	Hrein eign
2013	100%
2018	131%
2023	166%
2028	202%
2033	240%
2038	283%
2043	331%
2048	387%
2053	452%
2058	527%

Hlutfall af stöðu árið 2013

Mynd 7: Afkoma lífeyrissjóðakerfisins í milljörðum talið 2013-2059 (án fjármagntekna)

Tafla v. myndar 7	
	Iðgjöld- lífeyrir- kostnaður
2013	64
2018	56
2023	41
2028	15
2033	-8
2038	-17
2043	-25
2048	-33
2053	-43
2058	-53

Afkoma í milljörðum kr. (verð 2013)

Mynd 8: Hrein eign lífeyrissjóða sem % af VLF 2013-59

Tafla v. myndar 8	
	Hrein eign/VLF
2013	154%
2018	177%
2023	202%
2028	227%
2033	246%
2038	264%
2043	281%
2048	300%
2053	318%
2058	338%

Hlutfall af VLF

Mynd 9: Hrein eign lífeyrissjóða sem % af VLF m.v. mismunandi ávöxtunarprósentu

<i>Tafla v. myndar 9</i>				
	3,5%	3,0%	2,5%	2,0%
2013	154%	154%	154%	154%
2018	177%	173%	169%	165%
2023	202%	193%	185%	177%
2028	227%	212%	198%	186%
2033	246%	225%	205%	188%
2038	264%	235%	210%	187%
2043	281%	245%	213%	185%
2048	300%	254%	216%	183%
2053	318%	263%	218%	180%
2058	338%	272%	219%	176%

Hlutfall af VLF

