

Forsikring & Pension
Analyserapport 2010:13

Samspilsproblemer i pensionssystemet

Peter Foxman



Forsikring & Pension
Philip Heymans Allé 1
2900 Hellerup
Telefon 41 91 91 91

www.
forsikringogpension.dk

Analyserapport 2010:13

Samspilsproblemer i
pensionssystemet

Forsikring & Pension

Indhold

1. Indledning og sammenfatning	4
2. Modning af pensionssystemet	5
3. Indkomstafhængig aftrapning	5
4. Betydningen af høje sammensatte marginalprocenter	9
5. Afhjælpning af samspilsproblemer	12
6. Forsikring & Pensions løsningsmodel	12
7. Litteratur	15
8. Bilag	16
Indkomstafhængig aftrapning af overførselsindkomster	16
Aftrapningens påvirkning af den sammensatte marginalprocent	18

Analyserapport 2010:13

Samspilsproblemer i
pensionssystemet

Forsikring & Pension

Analyserapport 2010:13

Samspilsproblemer i
pensionssystemet

Forsikring & Pension

1. Indledning og sammenfatning

Det har haft stor betydning for den almene accept af udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, at man fra skiftende regerings side har underbygget udviklingen med klare rammebetingelser med blandt andet skatteregler, der sikrer en lempelig beskatning af pensionsopsparing.

Modstykket til den lempelige beskatning af pensionsopsparing er dog, at pensionsudbetalingerne aflaster de offentlige finanser i kraft af indkomstafhængig aftrapning af overførselsindkomster til pensionister, i første række folkepensionens pensionstillæg.

Samspillet mellem den indkomstafhængige aftrapning kan imidlertid betyde en meget høj samlet marginalbeskatning af pensionsudbetalinger. En enlig pensionist i ejerbolig kan således have en samlet marginal procent på 60 pct. over et længere indkomstinterval. Marginalprocenten er endnu højere for en lejer, hvor også boligydelsen aftrappes.

Denne høje beskatning kan påvirke pensionsopsparingen og dens sammensætning. I arbejdsmarkedspensioner kan størrelsen af pensionsopsparingen ikke påvirkes direkte, men beskatningen kan have stor betydning for tilbagetrækningstidspunktet, da tidligere tilbagetrækning ikke vil have mærkbar betydning for den disponible indkomst som pensionist. Tidligere tilbagetrækning mindsker pensionsopsparingen.

Pensionsopsparing, der ikke er overenskomstbestemt, kan eventuelt flyttes til andre former for pensionsopsparing, hvor afkastet ikke aftrapper overførselsindkomst. Det kunne eksempelvis være kapitalpension, hvor sumudbetalingen ikke medgår i aftrapningsgrundlaget for overførselsindkomster. Til gengæld beskattes kapitalpensionsudbetalingen med 40 pct., hvilket er lidt større end fradragsværdien på indskudstidspunktet (ca. 37 pct.). Kapitalpension er et godt supplement til en livsvarig ydelse, men er ikke egnet til at sikre et forsørgelsesgrundlag i hele alderdommen. Det er ikke hensigtsmæssigt, at samspilsproblemerne tilskynder til opsparing i ordninger med engangsudbetalinger i lyset af den demografiske aldring.

Samspilsproblemet rammer mange pensionister i dag, og modningen af pensionssystemet vil ikke reducere, men tværtimod øge samspilsproblemerne. Det skyldes, at modningen i første række betyder, at pensionsudbetalingerne vokser kraftigt for lav- og mellemindkomster, der i dag kun har beskeden supplerende pensionsindkomst. Denne vækst i pensionsudbetalingerne betyder, at overførselsindkomster vil aftappes for flere pensionister fremover. I 2007 skønnes knap 30 pct. af alle pensionister at få aftrappet pensionstillægget, hvilket i det modnede system skønnes at vokse til 40 pct. af samtlige pensionister. Samspilsproblemer er særligt stort for lav- og mellemindkomster, hvorfor *andelen* af berørte pensionister i lav- og mellemindkomstgruppen er højere end de nævnte tal.

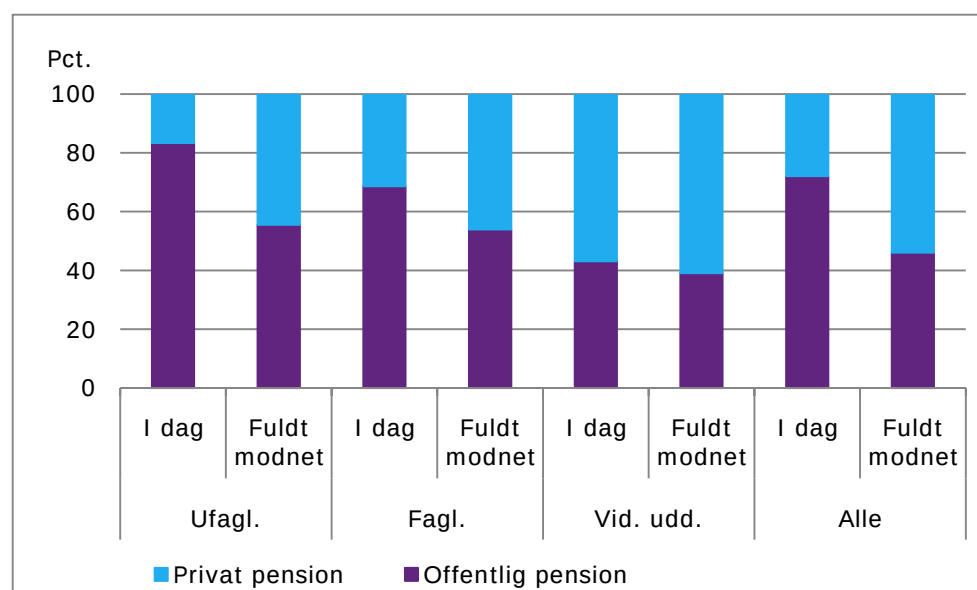
Der er derfor behov for tiltag, der kan reducere samspilsproblemet uden at sætte aflastningen af de offentlige finanser over styr. I denne rapport præsenteres en løsningsmodel, hvor der gives et nedslag for udbetalinger fra livrenter i det indkomstgrundlag, der ligger til grund for aftrapningen af overførselsindkomsterne. Der foreslås et nedslag på 25 pct., dog maksimalt 80.000 kr. Forslaget vil sænke den sammensatte marginalprocent med ca. 7 pct. point for livrenteudbetalinger på mellem 55.000 kr. og 100.000 kr. Forslaget vurderes at kunne gennemføres inden for en forholdsvis beskeden provenuramme, når samtlige afledte effekter medregnes.

2. Modning af pensionssystemet

Siden 1991 er en stadig større andel af de beskæftigede blevet omfattet af arbejdsmarkedspensioner, og samtidigt er indbetalingsprocenterne også steget. Inden for de nærmeste år vil indbetalingsprocenterne udgøre mindst 12 pct. for hovedparten af arbejdsmarkedet. Det betyder, at udbetalingerne fra pensionsordninger fremover vil vokse kraftigt og samtidigt komme til at udgøre en væsentlig del af forsørgelsesgrundlaget for fremtidens pensionister.

I Figur 1 er vist sammensætningen af pensionsudbetalingerne i dag og i det fuldt modnede system, hvor pensionisterne har gennemlevet et helt arbejdsliv med indbetalinger til arbejdsmarkedspension svarende til de nuværende slutsatser.

Figur 1 Sammensætning af pensionsudbetalinger



Kilde: Egne beregninger på en fuldtælling af befolkningen

I dag udgør de offentlige pensioner ca. 70 pct. af den samlede pensionsudbetaling. Det falder til ca. 45 pct. i det fuldt modnede pensionssystem, hvor der er sparet op gennem et helt arbejdsliv med indbetalingsprocenter i slutniveau.

Det vil aflaste de offentlige finanser. De større pensionsudbetalinger betyder i sig selv større skatteindtægter. Disse skatteindtægter skal dog ses på baggrund af fradragsretten for indbetalinger på indbetalingstidspunktet.

De offentlige finanser aflastes også på grund af den indkomstafhængige aftrapning af offentlige ydelser til pensionister.

3. Indkomstafhængig aftrapning

Den indkomstafhængige aftrapning af overførselsindkomsterne er begrundet i et ønske om at målrette indkomstoverførslerne til de grupper, der har behov for ydelserne. Det ønske har baggrund i både en generel retfærdighedsbetragtning og et fiskalt hensyn, idet de offentlige udgifter til overførselsindkomster reduceres som følge af indkomstafhængigheden.

Det har betydning for holdbarheden af finanspolitikken. Modningen af pensionssystemet vil indebære langt højere pensionsudbetalinger på sigt, når samtlige pensionister har gennemlevet et arbejdsliv med fuldt udbyggede arbejdsmar-

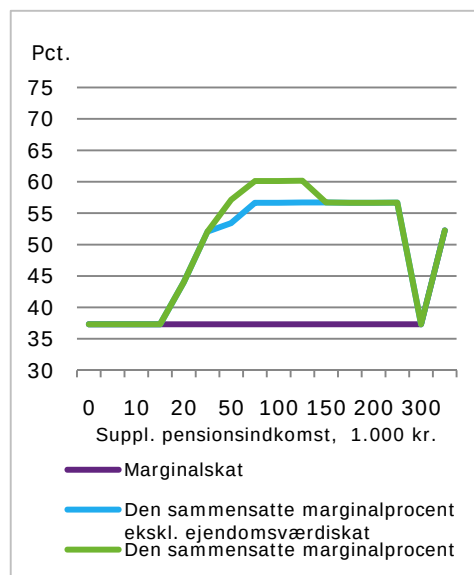
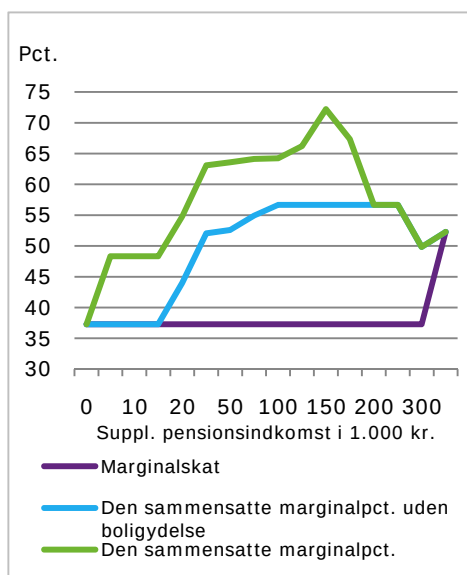
kedspensioner. Det vil gennem den indkomstafhængige aftrapning af overførselsindkomsterne indebære, at langt færre pensionister får de fulde supplerende overførselsindkomster, hvilket vil betyde betydelige besparelser for det offentlige.

Samspillet mellem indkomstskatten og den indkomstafhængige aftrapning kan imidlertid betyde en meget høj samlet marginal beskatning af pensionsudbetalinger.

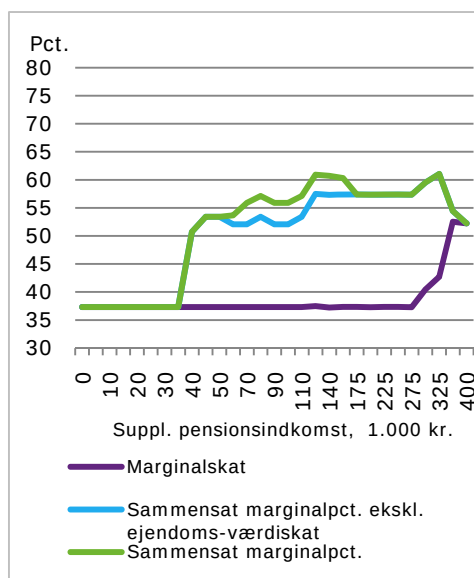
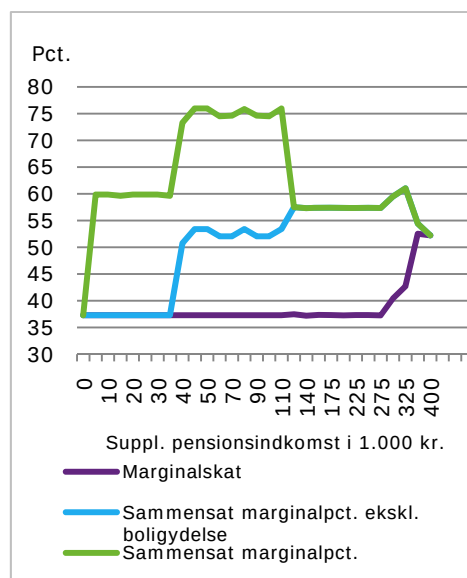
I figur 2 er vist eksempler på, hvordan pensionsudbetalinger beskattes og aftrapper overførselsindkomst for en enlig pensionist og for et samgift pensionist-ægtepar i henholdsvis ejer- og lejebolig med boligydelse i 2010 med de nye skatteregler, der følger af Forårspakke 2.0 og Genopretningspakken.

Den sammensatte marginalsat viser summen af marginalsatten og virkningerne af aftrapningen af overførselsindkomster inklusiv eventuelle afledte effekter på indkomstskatten for skattepligtige overførselsindkomster.

Samgifte pensionister vil også opleve høje aftrapningsprocenter, og som for enlige skyldes de meget høje sammensatte marginalprocenter i høj grad aftrapningen af boligydelse. Denne effekt sætter tidligt ind, da boligydelsen udmåles ud fra husstandsindkomst, således at begge ægtefællers indkomst indgår i aftrapningsgrundlaget. Ved beregningen af den sammensatte marginalprocent for ægtepar er det forudsat, at den ene ægtefælle har den supplerende pensionsindkomst.

Figur 2.a Sammensat marginalprocent for enlig pensionist i ejerbolig**Figur 2.b Sammensat marginalprocent for enlig pensionist i lejebolig med boligydelse**

Kilde: Egne beregninger

Figur 2.c Sammensat marginalprocent for samgift pensionistægtepar i ejerbolig**Figur 2.d Sammensat marginalprocent for samgift pensionistægtepar i lejebolig med boligydelse**

Kilde: Egne beregninger

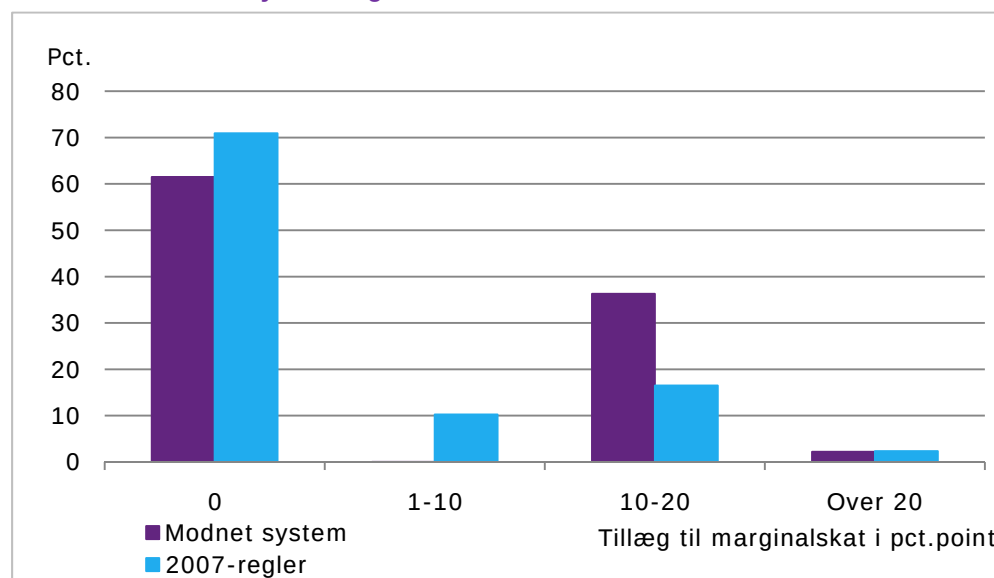
Udbetalinger fra pensionsordninger med løbende udbetalinger indkomstbeskattes som personlig indkomst med op til 52,2 pct. i 2010. Der sker dog en yderligere beskatning af pensionsudbetalingerne, idet indkomstafhængig aftrapning af visse overførselsindkomster betyder, at den samlede effektive beskatning af

pensionsudbetalingerne kan blive væsentligt højere, nemlig helt op til 75 pct. Dette skal sættes i forhold til, at indbetalinger til pensionsordningerne typisk er fradraget med en skatteværdi på ca. 37 pct. for de pågældende personer.

Modningen af pensionssystemet betyder som ovenfor nævnt, at en større andel af pensionisterne vil få pensionsudbetalinger fra arbejdsmarkedspensionsordninger. Det betyder også, at langt flere pensionister omfattes af indkomstaftapningen af pensionstillægget, jf. Figur 3, der viser hvor meget den sammensatte marginalprocent forøges med som følge af indkomstafhængige aftrapning af folkepensionen. Boligydelse til pensionister aftrappes ligeledes efter indkomst, men er af beregningstekniske årsager ikke medtaget her.

Figuren viser, at der i det i modnede system er ca. 40 pct. af pensionister, der får forhøjet deres marginalskat med aftrapning af pensionstillægget. Langt hovedparten af disse får en forhøjelse af marginalsatten på mellem 10 og 20 pct. point. I 2007-niveauet er det knap 30 pct. af pensionisterne, der får forhøjet marginalsatten som følge af aftrapning. Heraf er tillægget på under 10 pct. point for ca. 10 pct. af pensionisterne, mens de resterende har tillæg på over 10 pct. point.

Figur 3 Andel af pensionister fordelt efter forøgelse af den sammensatte marginalskat som følge af aftrapning af pensionstillæg i det modnede system og i 2007-niveau



Kilde: Egne beregninger på en fuldtælling af befolkningen og Forsikring & Pensions livsforløbsdata

Personer med lille eller ingen supplerende indkomst rammes ikke af aftrapning på grund af bundfradragene ved opgørelsen af indkomstgrundlagene for aftrapningen, samtidigt med at personer med store pensionsudbetalinger har fået aftrappet ydelser fuldt ud, således at de kun betaler indkomstskat af yderligere pensionsindkomst. Det kan heraf sluttet, at samspilsproblemerne især rammer lav- og mellemindkomstgrupperne. Andelen af berørte i disse grupper er langt større end de viste knap 30 og 40 pct. i figur 3.

Fremtidens pensionister vil altså kunne opleve en meget høj sammensat beskattning af deres pensionsudbetaling, når der tages højde for både den direkte mar-

ginalskat og aftrapning af diverse overførselsindkomster. Det vil også slå igen-
nem som en endnu højere beskatning af afkastet af opsparing end i dag. Disse
to forhold har tilsammen stor betydning for tilbagetræknings- og opsparingsbe-
slutningen.

4. Betydningen af høje sammensatte marginalprocenter

I overenskomstbestemte pensionsordninger er alle centrale forhold såsom ind-
betalingsprocent og pensionstype typisk fastlagt. I disse ordninger vil de negati-
ve konsekvenser af høje sammensatte marginalprocenter typisk ske ved tidlige-
re tilbagetrækning.

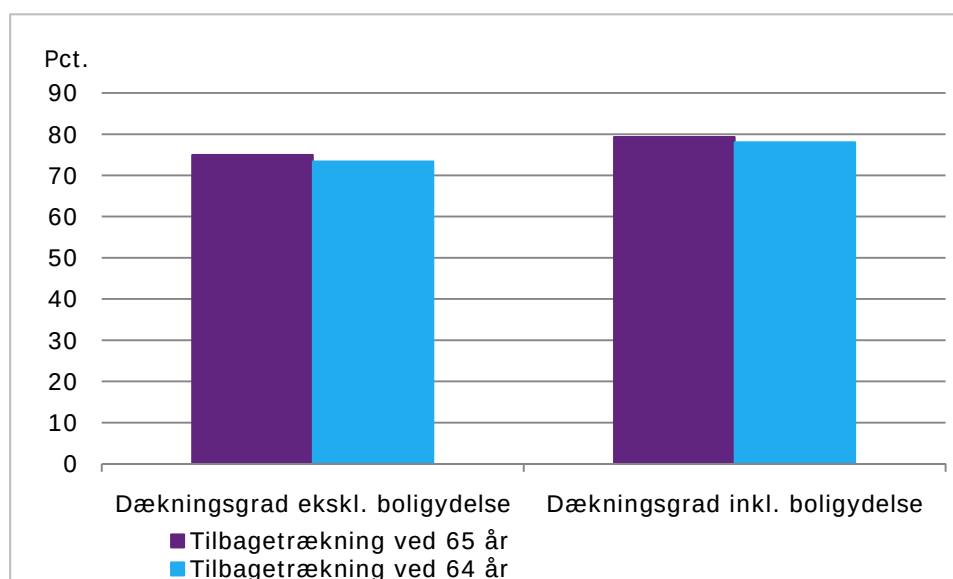
I de fleste pensionsordninger kan det vælges at få udbetalt en del af pensions-
opsparingen som kapitalpension, hvor sumudbetalingen ikke direkte medregnes
i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser. Det betyder, at det for nogle per-
songrupper kan være bedre at spare op i andre typer ordninger end pensions-
ordninger med løbende udbetaling, mest udpræget i årene umiddelbart før pen-
sioneringen.

Endelig er der personer, der har mulighed for helt at undlade at spare op.

Alle alternativerne – tidlig tilbagetrækning, opsparing i kapitalpension eller at
fravælge at spare op - vil reducere aflastningen af de offentlige finanser.

En konsekvens af de høje sammensatte marginalprocenter er netop, at den di-
sponible indkomst som pensionist er stort set upåvirket af et år fra eller til på
arbejdsmarkedet. Dette er vist i Figur 4, hvor dækningsgraden¹ stort set ikke
påvirkes af at gå et år tidligere på pension.

**Figur 4 Konsekvens for dækningsgrad af et år fra eller til på arbejds-
markedet. Enlig ufaglært i det modne pensionssystem med livrente**



Kilde: Egne beregninger

¹ Dækningsgraden er beregnet som disponibel indkomst efter skat i pct. af den disponible indkomst som erhvervsaktiv

Den indkomstafhængige aftrapning har således omkostninger. Det er imidlertid ikke en ny problemstilling, at ønsket om at målrette de offentlige ydelser ved at gøre dem indkomstafhængige skaber incitamentsproblemer i form af høje sammensatte marginalskatter. Blandt andet De Økonomiske Råd beskrev i forårsrapporten fra 2008 samme problemstillinger.

Både de økonomiske ministerier og fagbevægelsen har givet udtryk for, at de høje sammensatte marginalprocenter er et begrænset problem i relation til arbejdsmarkedspensionerne.² Det skyldes, at arbejdsmarkedspensionerne skal betragtes som en samlet pakke med det formål at sikre høj dækningsgrad i pensionisttilværelsen, der er et resultat af kollektive valg og derfor er obligatorisk for den enkelte lønmodtager.

Dette argument har stor gyldighed, men det er farligt at se bort fra, at den enkelte effektivt kan styre størrelsen af sin pensionsopsparing ved at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet.

Tidshorisonten til pensionering må grundlæggende antages at have stor betydning for forvriddingerne af samspilsproblemerne. Der er mange undersøgelser, der peger på, at tilliden til, at man i fremtiden kan forvente samme høje niveau af offentlig pensionsydelse som i dag, er meget lille.³ Der er derfor gode argumenter for at spare op til pension, uanset om afkastet ser ud til at kunne blive beskattet hårdt som følge af modregning i offentlige ydelser, hvis alternativet er ikke at have et tilfredsstillende indkomstniveau i alderdommen. Dette må antages også at have været en del af begrundelsen for, at arbejdsmarkedets parter i sin tid indgik aftalen om opbygningen af arbejdsmarkedspensionssystemet. Da den daværende regering også var part i aftalen, har medansvaret for den fremtidige holdbarhed af velfærdsstaten også haft stor betydning.

For personer tæt på pensionsalderen må niveauet for de fremtidige offentlige ydelser antages at ligge relativt fast, hvorfor det kan være relevant at tage højde for den høje sammensatte beskatning af pensionsopsparing. Det kan indebære skift til andre opsparingsformer eller tidlig tilbagetrækning. Som tidligere nævnt afhænger reaktionsmønstrene af, hvilken ordning den enkelte har.

Med udgangspunkt i typeeksempler kan den eventuelle privatøkonomiske gevinst beregnes, når der spares op gennem hele arbejdslivet i:

- a) skattebegünstigede pension med løbende udbetalinger
- b) skattebegünstiget pension med løbende udbetaling med skift til kapitalpension⁴ 5 år før pensionering
- c) skattebegünstiget pension med løbende udbetaling med skift til ikke-skattebegünstiget opsparing (fri opsparing) 5 år før pensionering.

Beregningen er foretaget for en ufaglært, der sparer op gennem et arbejdsliv med fuldtidsbeskæftigelse svarende til 40 år. Personen er bundskatteyder gennem hele livet, er enlig som pensionist og bor i lejebolig med boligydelse. Hele arbejdslivet forudsættes at blive gennemlevet med de skatteregler mv., der eksisterer i 2010.

² Jf. fx skriftlige kommentarer fra LO og Finansministeriet til Dansk Økonomi, foråret 2008.

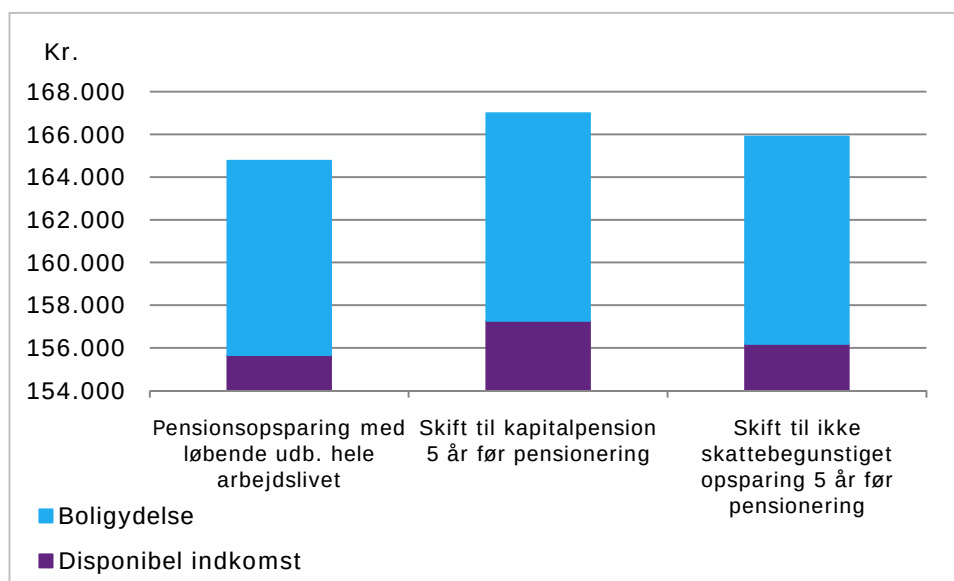
³ I en interview-undersøgelse udført for Forsikring & Pension i 2008 havde mindre end 30 pct. af danskerne tillid til, at de kunne forvente en folkepension på niveau med den nuværende. Til sammenligning havde næsten 60 pct. stor eller meget stor tillid til de fremtidige pensioner fra privat pensionsopsparing.

⁴ Den årlige grænse for indbetalinger på kapitalpension er 46.000 kr. Ved en indbetalingsprocent på 12 svarer det til en årsløn på godt 380.000 kr.

Ved opsparing i skattebegünstiget miljø opnås en årlig pensionsudbetaling på knap 80.000 kr., der beskattes med bundskat og aftrækker både pensionstillæg og boligydelse.

Figur 5 sammenfatter årlig disponibel indkomst som pensionist for denne person i de tre scenarier.

Figur 5 Disponibel indkomst som pensionist ved tre scenarier for pensionsopsparing, enlig bundskatteyder, der bor i lejebolig med boligydelse



Kilde: Egne beregninger

Skattebegünstiget pensionsopsparing med løbende udbetaling gennem hele arbejdslivet giver en disponibel indkomst som pensionist på ca. 155.700 kr., hvilket forøges til ca. 165.000 kr, hvis boligydelse indregnes.

Skift til ikke-skattebegünstiget fri pensionsopsparing 5 år før pensionering giver en disponibel indkomst ekskl. boligydelse, der er 500 kr. højere end ved skattebegünstiget opsparing med løbende udbetaling. Indregnes også boligydelse, bliver den disponible indkomst ca. 1.200 kr. højere på årsniveau.

Hvis personen skifter til kapitalpension 5 år før pensioneringen, giver det en årlig gevinst på 1.600 kr. ekskl. boligydelse, voksende til ca. 2.200 kr., når boligydelsen medregnes. Begge dele målt i forhold til opsparing gennem hele arbejdslivet i en ordning med løbende udbetalinger.

Forskellene kan umiddelbart virke beskedne, men set over en restlevetid på eksempelvis 15 år, er der tale om betydelige beløb. En forskel på 2.200 kr. om året svarer til næsten 33.000 kr. over resten af livet.

Skift til opsparing uden for pensionssystemet er ikke privatøkonomisk attraktivt sammenlignet med skift til opsparing i kapitalpension

Boligydelser har stor betydning for de ovenstående resultater. Det er i den forbindelse vigtigt at tænke på, at boligydelsen ikke er en ydelse, alle lejere har krav på, men er visiteret og afhænger af fri formue, lejlighedens areal osv.

5. Afhjælpning af samspilsproblemer

Beregningerne ovenfor viser, at den indkomstafhængige aftrapning af overførselsindkomst har stor betydning for, om det kan betale sig at spare op i en pensionsordning med løbende udbetalinger sammenholdt med at skifte til en kapitalpension nogle år før pensionering. For personer, der ikke har muligheden for at vælge kapitalpensioner, betyder aftrapningen, at tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet kan være attraktiv.

Beregningerne inddrager ikke efterløn, hvor pensionsformuen i skattebegünstiget pension kan have negativ betydning for størrelsen af efterløn, hvis man trækker sig tilbage som 60- eller 61-årig. Dette gør pensionsopsparing i kapitalpension endnu mere favorabel.

Hvis der ønskes en fortsat privatøkonomisk tilskyndelse til at forblive på arbejdsmarkedet og at spare op i fradragsberettigede ordninger med løbende udbetalinger tæt på pensionsalderen, kræver det ændringer af det nuværende system for offentlige pensionsydelser. Som udgangspunkt vurderes det at være vanskeligt at forbedre det nuværende system ved at ændre på aftrapningsprocenter og bundfradrag og lignende.

Vismændene foreslog i 2008-rapporten en drastisk løsning på problemet, nemlig en afskaffelse af pensionstillægget kombineret med indførelse af en obligatorisk opsparing på 6 pct. af indkomsten for grupper, der ikke selv sparer op.

Dette forslag er dog problematisk, fordi det fjerner et væsentligt forsørgelsesgrundlag for mange med lav- og mellemindkomster. Både i det nuværende og i de modnede pensionssystem vil pensionstillægget udgøre et væsentligt forsørgelsesgrundlag for brede grupper af pensionister. Eksempelvis viser beregninger, at en faglært arbejder, der har sparet 12 pct. af sin løn op igennem et helt arbejdsliv, vil have et pensionstillæg på ca. 61.000 kr. Det skal bemærkes, at den faglærtes pension ikke vil blive forøget af DØR's forslag om en tvungen 6 pct.'s-pensionsopsparing, da vedkommende i forvejen sparer op.

Samspilsproblemet kan altså ikke fjernes ved at afskaffe de indkomstafhængige ydelser, uden at det har store fordelingsmæssige konsekvenser. En løsning af samspilsproblemet skal derfor ske i en ramme, der bevarer hovedstrukturen i det nuværende system.

6. Forsikring & Pensions løsningsmodel

Forsikring & Pension har udarbejdet en løsningsmodel, der reducerer aftrapningen til et niveau, der svarer til den højeste marginale beskatning i skattesystemet (52 pct.). Det gøres ved, at modregningen af livsvarige ydelser i overførselsindkomsterne gøres mildere.

Grundtanken i modellen er simpel. Der gives et nedslag på f.eks. 25 pct. i det indkomstgrundlag, som aftrapningen beregnes af. For ikke at give penge til meget velstillede pensionister, er fradraget maksimeret til 80.000 kr.⁵

Fradraget er målrettet mod udbetalinger fra livsvarige ydelser, der giver den største aflastning af de offentlige finanser. Derfor skal fradraget alene beregnes

⁵ Det svarer i princippet til beskæftigelsesfradraget i indkomstskattesystemet. Beskæftigelsesfradraget betyder, at marginalsatten sænkes over et bredt indkomstinterval for erhvervsaktie med relativt lave indkomster.

af udbetalinger fra livsvarige ydelser. I nedenstående boks 1 er vist et eksempel på, hvordan modellen virker.

Analyserapport 2010:13

Samspilsproblemer i pensionssystemet

Forsikring & Pension

Boks 1 Eksempel på aftrapning efter gældende regler og løsningsmodel

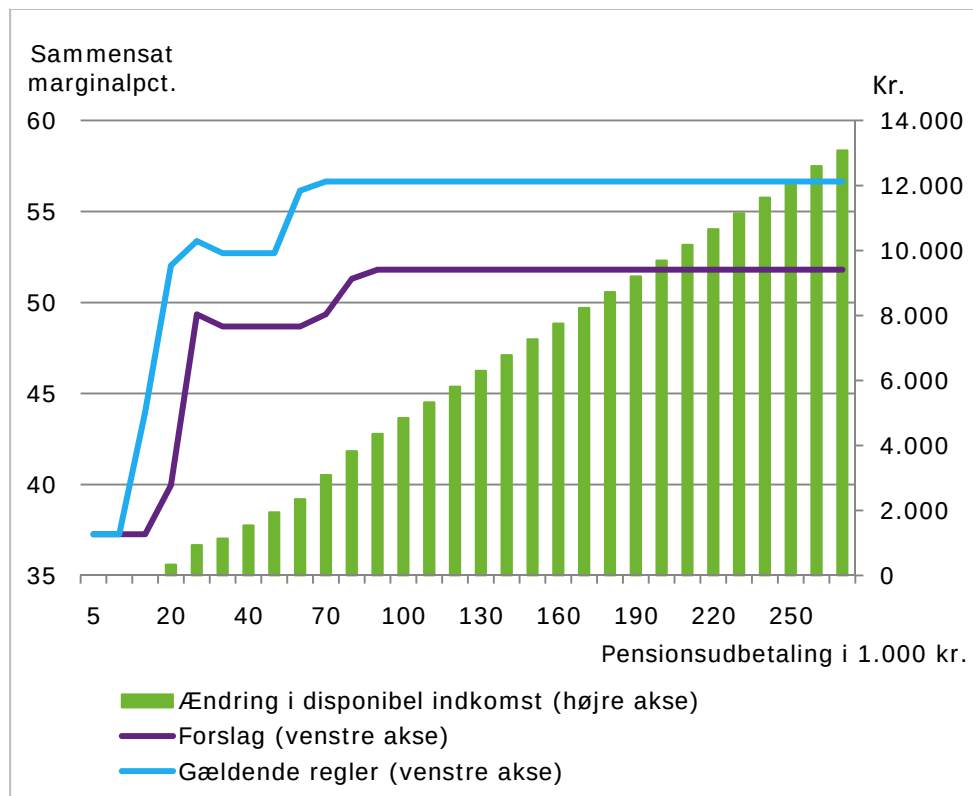
Eksempel på virkning af modellen for en enlig pensionist uden boligydelse med en udbetaling fra en pensionsordning med livsvarig udbetaling på 70.000 kr.		
	Gld. regler	Løsningsmodel
	Kr.	
1. Pensionsudbetaling fra ordning med livsvarig udbetaling	70.000	70.000
2. Fradrag i aftrapningsgrundlag (25 pct., maks. 80.000 kr.)	0	17.500
3. Aftrapningsgrundlag (1. - 2.):	70.000	52.500
4. Supplerende pensionsydelse før aftrapning	10.700	10.700
5. Aftrapningsgrundlag (3. - 17.700 kr. (lovbestemt bundfradrag)):	52.300	34.800
6. Aftrapning (5./436 (lovbestemt aftrapningsfaktor)) pct.:	100 pct.	79 pct.
7. Aftrapning af suppl. pensionsydelse (6.*4.):	10.700	8.453
8. Suppl. pensionsydelse efter aftrapning	0	2.247
9. Pensionstillæg før aftrapning:	67.896	67.896
10. Aftrapningsgrundlag for pensionstillæg (3. - 61.300 (lovbestemt bundfradrag)):	8.700	0
11. Aftrapning af pensionstillæg (30,9 pct. (lovbestemt aftrapningsprocent) af 10.):	2.688	0
12. Pensionstillæg efter aftrapning (9. - 11.):	65.198	67.886
13. Folkepensionens grundbeløb:	65.376	65.376
14. Samlet pensionsydelser (1. + 8. + 12. + 13.):	200.574	205.519
15. Indkomstskat (37,3 pct. (laveste marginalskat) af 14. - 42.900 kr. (personfradrag)):	58.769	60.608
15. Disponibel indkomst (14. - 15.):	141.805	144.919
16. Forskel i disponibel indkomst:		3.114
17. Sammensat marginalprocent:	56,7 pct.	49,4 pct.
18. Forskel i sammensat marginalprocent:		7,3 pct.point

De gældende regler er komplicerede, og Forsikring & Pensions forslag komplicerer dem ikke nævneværdigt.

Modellen giver i eksemplet en fremgang i disponibel indkomst på ca. 3.100 kr. årligt. Mere væsentligt er det, at den sammensatte marginalprocent reduceres med 7,3 pct. point. Det er den høje sammensatte marginalprocent, der er central i forhold til problemerne, som samspilsproblemet afstedkommer.

I Figur 6 er vist, hvordan forslaget virker for forskellige niveauer for pensionsindkomst. Figuren viser den sammensatte marginalprocent efter gældende regler og efter løsningsmodellen, samt ændringen i disponibel indkomst.

Figur 6 Sammensat marginalprocent for enlig pensionist efter gældende regler og med nedslag i aftrappingsgrundlag for livsvarige ydelser på 25 pct., maks. 80.000 kr., ekskl. boligydelse



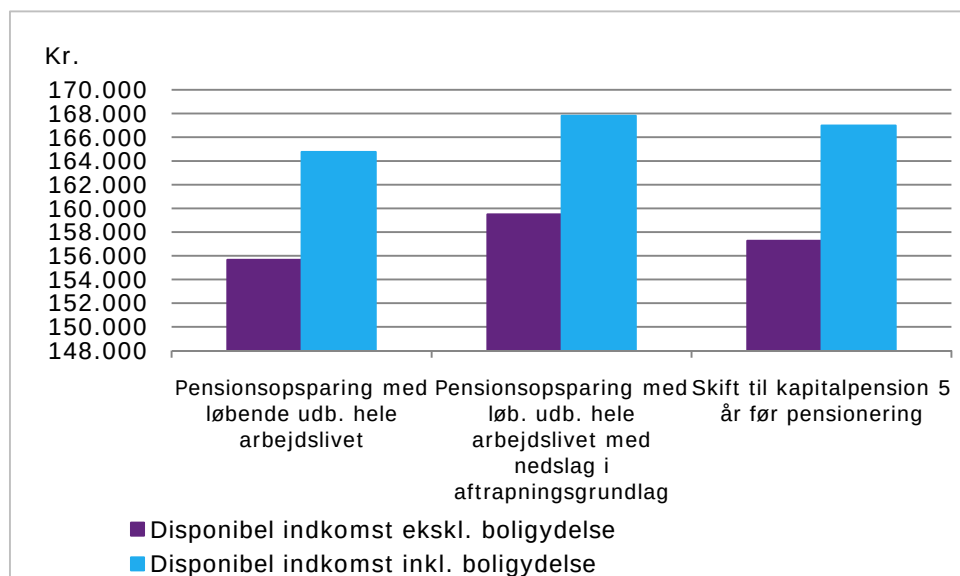
Kilde: Egne beregninger

Forslaget ville sænke den sammensatte marginalprocent for alle niveauer for pensionsudbetalinger fra ordninger med livsvarige ydelse. For udbetalinger på mellem 55.000 kr. til 90.000 kr. er faldet på mere end 7 pct. point. For meget store pensionsudbetalinger, hvor pensionstillægget er fuldt ud aftrappet har forslaget ingen effekt. Mellem 10.000 kr. og 20.000 kr. virker modellen som en forøgelse af bundfradragene i aftrapningen, hvilket giver meget store fald i den sammensatte marginalprocent i et smalt indkomstinterval.

Løsningsmodellen betyder et umiddelbart provenutab for det offentlige, der med stor usikkerhed skønnes til i størrelsesordenen 1 mia. kr. Herfra skal fradrages eventuelle positive afledte effekter i form af øget arbejdsudbud som resultat af senere tilbagetrækning.

I Figur 7 er vist den disponible indkomst i tre situationer:

- 1) opsparing i pensionsordning med løbende udbetalinger helt frem til pensionsalderen
- 2) opsparing i pensionsordning med løbende udbetalinger helt frem til pensionsalderen inklusiv den foreslåede model for nedslag i aftrappingsgrundlag
- 3) opsparing i pensionsordning med løbende udbetalinger helt frem til pensionsalderen med skift til kapitalpension 5 år før pensionering.

Figur 7 Disponibel indkomst i tre situationer for enlig ufaglært

Kilde: Egne beregninger

Modellen med nedslag i aftrapningsgrundlaget betyder en fremgang i årlig disponible indkomst på knap 3.000kr. inkl. boligydelse, mens den disponible indkomst stiger med ca. 3.800 kr. ekskl. boligydelse

Til sammenligning medfører skift til kapitalpension 5 år før pensionering en forøgelse af den disponible indkomst med ca. 2.200 kr. inkl. boligydelse og ca. 1.600 kr. ekskl. boligydelse. Det betyder, at modellen fjerner gevinsten ved at skifte til kapitalpension 5 år før pensioneringen.

Alternativt kan overvejes tiltag, der forøger incitamenterne til spare op ved at præmiere pensionsopsparing i årene umiddelbart før pensionsalderen. Der kunne eksempelvis gives en præmie på 5 pct. for indskud på pensionsordninger med livsvarige udbetalinger op til en vis størrelse. For yderligere at koncentrere incitamenterne kunne man også forbeholde præmien for personer med lav lønindkomst. Forslag af denne type vurderes dog at ændre grundlæggende ved i øvrigt velfungerende systemer, og samtidigt blive meget vanskelig at administrere for både det offentlige og andre aktører. Et eksempel herpå er seniornedslaget, hvor de administrative omkostninger alene i form af systemtilretninger i Skat var betydelige.

7. Litteratur

De Økonomiske Råd (2008), Dansk Økonomi – Forår 2008.

Velfærdskommissionen (2006), Fremtidens velfærd – vores valg. Analyserapport I.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005), Pensionsopsparingen i Danmark. Økonomisk Tema.

8. Bilag

Indkomstafhængig aftrapning af overførselsindkomster

Det grundlæggende indkomstbegreb, som der aftrappes overførselsindkomster efter, er summen af personlig indkomst, positiv nettokapitalindkomst og positiv aktieindkomst bortset fra udbytteindkomst på op til 5.000 kr. Social pension indgår ikke i aftrapningsgrundlaget. For samgifte pensionister er det ægteparrets samlede indkomst, der indgår ved beregningen af aftrapningen. For pensionister, der er gift med en ikke-pensionister, fratrækkes halvdelen af ægtefællens indkomst, dog maksimalt 191.800 kr., fra ægteparrets samlede indkomst.

I pensionslovgivningen er det kun størrelsen af likvid formue, der kan have betydning for størrelsen af pensionen. Der er tale om en absolut bortfaldsgrænse, der betyder af ydelserne bortfalder fuldt ud, når den likvide formue overstiger et vist niveau. Der er kun den supplerende pensionsydelse, personlige tillæg og helbredstillæg, der afhænger af den likvide formue. I 2010 bortfalder tillæggene ved en likvid formue på 64.100 kr. eller derover.

I boligydelseslovgivningen er der en mere stringent formuemodregning. Her anvendes et væsentlige bredere formuebegreb, hvor man søger at genskabe det formuebegreb, der anvendtes med formuebeskatningen, der blev afskaffet med virkning fra 1997. Der er tale om et nettoformuebegreb, hvor indgår nettogæld til pengeinstitutter mv., eventuel ejendomsværdi, værdi af aktiebeholdning mv. Der endvidere indberettes værdi af kontantbeholdning mv.

I boksen nedenfor er gennemgået de forskellige indkomstafhængige elementer for pensionister.

Boks 1 Aftrapning af forskellige indkomstoverførsler

Analyserapport 2010:13

Samspilsproblemer i
pensionssystemet

Forsikring & Pension

Pensionstillæg

Pensionstillægget udgør ca. 67.896 kr. (2010) for reelt enlige pensionister. Det aftrappes med 30,9 pct. af del af indkomstgrundlaget (som defineret på siden før), der overstiger 61.300 kr. Tillægget er således fuld aftrappet ved et indkomstgrundlag på 281.000 kr.

Pensionstillægget udgør for gifte pensionister med flere ca. 32.820 kr. For pensionister gift med ikke-pensionister aftrappes tillægget med 32 pct. for den del af indkomstgrundlaget, der overstiger 123.000 kr., og er hermed fuldt aftrappet ved et indkomstgrundlag på 225.500 kr. For samgifte pensionister aftrappes med 16 pct., hvilket betyder fuldt aftrappet pensionstillæg ved indkomst på 328.000 kr. og derover.

Personlig tillægsprocent

Supplerende pensionsydelse, personlig tillæg og helbredstillæg reguleres ud fra en beregnet personlig tillægsprocent. Denne tillægsprocent beregnes også ud fra det førnævnte indkomstgrundlag. For enlige pensionister er der et bundfradrag på 17.700 kr., hvorefter tillægsprocenten sænkes med 1 pct.point for hver 436 kr., som indkomstgrundlaget overstiger bundfradraget. Tillægsprocenten er altså 0, når indkomstgrundlaget er på 61.300 kr. eller derover. Det indebærer, at tillægsprocenten reduceres med 0,238 pct.point for hver 100 kr., indkomsten stiger. Bidraget til den sammensatte marginalprocent afhænger af størrelsen af ydelsen. Den supplerende pensionsydelse udgør eksempelvis 10.300 kr., hvilket betyder, at den supplerende pensionsydelse aftrappes med ca. 24,5 pct., så længe tillægsprocenten aftrappes.

Boligydelse

Boligydelser indkomstafrappes ud fra husstandens samlede indkomst. En papirløst samlevers indkomst vil således også indgå i aftrapningsgrundlaget.

Indkomstgrundlaget er det samme som de øvrige overførselsindkomster. Der indgår et formuetillæg på 10 pct. af den del af formuen, der overstiger ca. 695.000 kr., og 20 pct. af den del af formuen, der overstiger ca. 1,4 mio. kr. Formuetillægget medregnes i aftrapningsgrundlaget.

Boligydelser aftrappes med 22,5 pct. af den af husstandsindkomsten, der overstiger 132.000 kr.

Nedslag i ejendomsværdiskatten

For pensionister i ejerbolig beregnes et nedslag i ejendomsværdiskatten på 0,4 pct. af ejendomsværdien, dog maks. 6.000 kr. For sommerhuse er det maksimale nedslag 2.000 kr.

Nedslaget aftrappes med samme indkomstgrundlag som pensionstillægget. Der aftrappes med 5 pct. af den del af indkomsten, der overstiger 174.600 kr., 268.600 kr. for ægtepar. Nedslaget er fuldt ud aftrappet med indkomst på 294.600 kr. for enlige, 388.600 kr. for ægtepar.

Aftrapningens påvirkning af den sammensatte marginalprocent

Der er forskel på, hvordan aftrapning af overførselsindkomster påvirker den sammensatte marginalprocent. Det afhænger af, om overførselsindkomsten er skattepligtig eller ej.

Pensionstillægget er skattepligtigt og beskattes som personlig indkomst. En indkomstfremgang på 100 kr. udløser en reduktion af pensionstillægget på 30,9 kr. Det udløser lavere indkomstbeskatning. Bidraget heraf til den sammensatte marginalprocent kan derfor beregnes som $(1 - \text{marginalskatten}) \cdot \text{aftrapningsprocenten}$. Ved en marginalskat på 37,4 pct., som er laveste marginalskat fra og med 2010, er bidraget til den sammensatte marginalprocent ca. 19,4 pct. Den sammensatte marginalprocent bliver dermed 56,8 pct. (37,4 pct. + 19,4 pct.). Det er noget over den rene marginalskat for topskatteydere, der er på ca. 52,2 pct.

Aftrapning af boligydelse påvirker som udgangspunkt den sammensatte marginalprocent direkte, da boligydelsen er skattefri. Men når boligydelsen aftrappes samtidigt med pensionstillæg, er beregningen af den sammensatte marginalprocent mere kompliceret. En indkomstfremgang på 100 kr. betyder, at pensionstillægget reduceres med 30,9 kr. Indkomstgrundlaget for aftrapning af boligydelsen stiger derfor kun 69,1 kr. Bidraget til den sammensatte marginalprocent fra boligydelsen bliver derfor på 69,1 pct. af 22,5 pct., altså ca. 15,5 pct. Den sammensatte marginalprocent bliver dermed på ca. 72 pct. (37,4 pct. + 19,4 pct. + 15,5 pct.) Det er ca. 20 pct.point over den højeste marginalskat i skattesystemet.