

ET KONKRET BUD PÅ EN OBLIGATORISK PENSIONSOPSPARING

Dette notat belyser et konkret forslag om obligatorisk minimumspensionsopsparing. Forslaget er udarbejdet som et konkret bud på håndtering af problemet med høje reale sammensatte marginalsatser på afkastet af pensionsopsparing. Disse kan komme over 100 pct. pga. indkomstaftapning af pensionstillæg, ældrecheck mv. Ifølge det beskrevne forslag skal alle 25-65 årige sætte 2.200 kr. ind på en privat pensionsordning (de mange der i forvejen har et pensionsbidrag på minimum 2.200 kr. om måneden bliver ikke berørt af forslaget). Med normale antagelser for inflation og rente ender man op med en pensionsformue på ca. 1½ mio. kr. på pensionstidspunktet. Det vil give en årlig udbetaling på ca. 90.000 kr. gennem resten af livet, svarende til værdien af pensionstillægget og ældrechecken. Den varige virkning af gradvist at afskaffe pensionstillægget og ældrechecken i takt med indfasning af obligatorisk opsparing udgør 17 mia.kr. Dvs. at det finanspolitiske råderum i dag (og i al fremtid) udgør godt 17 mia. kr., hvis der indføres en obligatorisk opsparing og pensionstillæg og ældrecheck afskaffes. Råderummet kan f.eks. finansiere en lettelse i bundskatten på 3 pct.point. En reduktion i bundskatten på 3 pct.point vil øge den disponible indkomst med knap 16.000 kr. for en LO-familie, der i dag har en normal pensionsopsparing. Ved uændret opsparing vil den fremtidige indkomst som pensionist være mindre end under det nuværende skattefinansierede system (fordi LO-familien i dag har udsigt til et vist pensionstillæg og en arbejdsmarkedspension). Såfremt LO-familien øger pensionsopsparingen således, at indkomsten som pensionist er uændret, reduceres stigningen i rådighedsbeløbet fra knap 16.000 kr. til godt 9.000 kr. Den obligatoriske pensionsopsparing vil medføre, at personer med overførselsindkomster vil få en nedgang i rådighedsbeløbet på 11-14.000 kr. For f.eks. en enlig dagpengemodtager er nedgangen i rådighedsbeløbet på godt 11.000 kr. I et givet år er der 1,4 millioner personer, svarende til 47 pct. af de 25-64 årige, som indbetaler mindre end 2.200 kr. om måneden på en pensionsopsparing. Heraf er ca. halvdelen overførselsmodtagere, ca. 10 pct. er selvstændige, mens ca. 40 pct. er lønmodtagere. Ud af disse 1,4 millioner personer er det over halvdelen, som slet ikke sparer op til pensionen. For personer med relativt lave ydelser kan det være en udfordring at indbetale 2.200 kr. om måneden i pensionsindbetaling (1.460 kr. efter skat). F.eks. har Thorning-regeringen reduceret kontanthjælpen for de 25-29 årige til 6.889 kr. om måneden. For denne persongruppe kan det selvsagt være meget svært at indbetale 2.200 kr. om måneden til pension. Her kunne det være en mulighed, at staten betaler pensionsbidraget. Det vurderes, at det er relativt få personer, for hvem staten i så fald vil skulle betale pensionsbidraget. For studerende (ca. 178.000 studerende er over 25 år) kan det også være en udfordring at indbetale 2.200 kr. om måneden til pension. Det kan håndteres gennem en ordning, så studerende kan udsætte deres pensionsbidrag indtil de får et job efter uddannelse. Den første tid på arbejdsmarkedet, kan de så betale dobbelt pensionsbidrag.

Som det fremgår af CEPOS-analysen af 11. april 2014¹, så er der meget høje sammensatte marginalsatser på pensionsopsparing. Disse høje marginalsatser udgør en trussel mod den fremtidige opbakning til arbejdsmarkedspensionerne, som udgør et væsentlig supplement til folkepensionen. Uden arbejdsmarkedspensionerne vil udgifterne til den skattefinansierede folkepension blive væsentlig større. Det er i høj grad indkomstaftapning af ældrecheck og pensionstillæg, der medvirker til høje sammensatte marginalsatser ved pensionsopsparing. Ser man f.eks. på indbetalinger foretaget af en 60-årig bundskatteyder i ejerbolig, vil den reale sammensatte marginalsat ofte være omkring 130 pct. Og det skyldes især indkomstaftapning af bl.a. ældrecheck og pensionstillæg.

Der er to principielle tilgange til at løse problemet med de høje marginalsatser. Man kan enten afskaffe indkomstaftapningen af ydelserne eller man kan afskaffe selve ydelserne. Den første

¹ CEPOS-notat: Real sammensat pensionsbeskatning på over 100 pct. for 60-årige

løsning medfører en meget stor stigning i de offentlige udgifter, mens den anden løsning fører til meget lave indkomster til pensionister, som ikke har sparet op. Det vil føre til et pres på de politiske partier om at gøre noget for disse lavindkomst-pensionister (der alene vil leve af folkepensionens grundbeløb på 5908 kr. månedligt), hvilket på sigt fører til øgede skattefinansierede pensioner. Det er således ikke en stabil løsning, at fjerne pensionstillæg og ældrecheck uden at sikre, at alle sparer tilstrækkeligt op på en privat pensionsordning.

En afskaffelse af pensionstillægget og ældrechecken, kombineret med en indførelse af obligatorisk privat minimumspensionsopsparring, kan reducere de sammensatte marginalsatser markant. Forslaget har derudover to andre gunstige virkninger. Ved at fjerne udgifterne til ældrecheck og pensionstillæg skabes et råderum på 17 mia. kr. til at fjerne forvridende skatter. Sidst, men ikke mindst er det for den enkelte i gennemsnit forbundet med et betydeligt større afkast at spare op til pension på en privat ordning frem for via skattesystemet.

Idéen med en obligatorisk minimumspensionsopsparring er: 1) at alle danskere i højere grad skal være selvforsørgende i alderdommen, 2) at incitamenterne til pensionsopsparring skal forbedres, 3) at der skal ske en aflastning af de offentlige udgifter og 4) at der skal genereres et råderum til lavere skat.

En obligatorisk minimumsopsparring bør derfor betyde, at alle voksne sparer op til pension, så man som minimum har en pensionsformue, der genererer en indkomst som pensionist svarende til ældrecheck og pensionstillæg. Såfremt man i forvejen via f.eks. en arbejdsmarkedspension sparer 2.200 kr. op om måneden bliver man ikke berørt af den obligatoriske pensionsopsparring. Med den obligatoriske pensionsopsparring er der ikke længere brug for ældrechecken eller pensionstillægget, der i dag beløber sig til 43,1 mia. kr. En afskaffelse af disse ydelser vil aflaste de offentlige udgifter og levere råderum til lavere skattetryk.

Ud fra forventelige afkast- og inflationsniveauer² kræver det en pensionsopsparring på knap 2.200 kr. før skat (1.375 efter skat) om måneden fra man er 25 år³. Dermed ender man op med en pensionsformue på ca. 1,5 mio. kr. på pensionstidspunktet. Det vil give en årlig udbetaling på ca. 90.000 kr. (2014-PL), svarende til værdien af pensionstillægget og ældrechecken. Når alle har en pensionsformue, der genererer en indkomst som ældrecheck og pensionstillæg, så kan de to ydelser afskaffes⁴.

Tabel 1. Forslag vedrørende obligatorisk pensionsopsparring

Samlede udgifter til Folkepensionens pensionstillæg og ældrecheck, 2014	43 mia.kr.
Tvungen opsparing, årligt	26.100 kr.
Forbedring af holdbarhed sfa. afskaffelse af pensionstillæg, ældrecheck og sfa. mere PAL fra tvungen opsparing	17 mia.kr.
Provenutab ved nedsættelse af bundskatten for ikke-folkepensionister med 1 pct. i 2014 (efter tilbageløb og adfærd)	5,8 mia. kr.
Mulig bundskattenedsættelse	3,0 pct. point

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Den obligatoriske pensionsopsparring skal sættes ind i statsautoriserede pensionskasser, dvs. i praksis de nuværende private pensionskasser og arbejdsmarkedspensioner. Der bør være valgfrihed for den enkelte pensionsopsparer.

² Afkastet på pensionsopsparring er sat til 5 pct., inflationen til 1,9 pct., mens de årlige produktivitetsstigninger er sat til 1,2 pct., jf. teknisk baggrundsrapport til "Vækstplan DK"

³ Studerende få mulighed for at udskyde deres pensionsopsparring.

⁴ Forslaget er neutralt i forhold til holdbarheden på de offentlige finanser. Det dækker dog over, at forslaget vil øge underskuddet på de offentlige finanser betragteligt i en årrække, for siden at give anledning til betydelige overskud på de offentlige finanser. Dette forløb skyldes, at skattelettelsen gives med samme, mens besparelsen på pensionstillæg og ældrecheck kommer gradvist. Såfremt de midlertidige underskud er uhensigtsmæssige (pga. EU krav mv.) kan de modvirkes ved at gennemføre modgående budgetforbedringer f.eks. ved at reducere væksten i det offentlige forbrug eller ved at reducere den årlige regulering af overførselsindkomster.

Den varige virkning på de offentlige finanser af gradvist at afskaffe pensionstillægget og ældrechecken, i takt med indfasning af tvungen opsparing, skønnes at udgøre 17 mia.kr⁵. Udover sparede udgifter til pensionstillæg og ældrecheck, forbedres de offentlige finanser via øgede indtægter fra PAL-skatten. Det skyldes, at de større pensionsformuer genererer et afkast, der bliver beskattet med PAL-skatten på 15,3 pct. Dvs. at det finanspolitiske råderum i dag (og i al fremtid) udgør godt 17 mia. kr., hvis der indføres en obligatorisk opsparing og pensionstillæg og ældrecheck afskaffes⁶. Råderummet på 17 mia. kr. kan finansiere en nedsættelse af bundskatten med 3 pct.-point, såfremt folkepensionisternes skattenedsættelse neutraliseres af en tilsvarende reduktion i folkepensionen.

I et givet år er der 1,4 millioner personer, svarende til 47 pct. af de 25-64 årige, som indbetaler mindre end 2.200 kr. om måneden på en pensionsopsparing. Heraf er ca. halvdelen overførselsmodtagere, ca. 10 pct. er selvstændige, mens ca. 40 pct. er lønmodtagere. Ud af disse 1,4 millioner personer er det over halvdelen, som slet ikke sparer op til pensionen. Ca. 53 pct. af befolkningen i alderen 25-64 år sparer mere end 2.200 kr. op om måneden i pension.

En LO-familie får en fremgang i rådighedsbeløbet på 16.000 kr.

En reduktion i bundskatten på 3 pct.point vil øge den disponible indkomst med knap 16.000 kr. for en LO-familie (2*378.000 kr. i bruttoløn), der i forvejen indbetaler til en pensionsopsparing, jf. tabel 2. Typisk indbetaler en LO-arbejder 12 pct. om måneden af sin løn på en arbejdsmarkedspension svarende til knap 4.000 kr. om måneden. Såfremt familien ønsker at opretholde indkomsten som pensionist (i forhold til det nuværende skattefinansierede system), kræver det en stigning i pensionsindbetalingerne på knap 1.000 kr. om måneden, hvilket reducerer gevinsten til 9.200 kr. Jævnfør at LO-medlemmer i dag stadig får en vis udbetaling af pensionstillæg (der i forslaget bortfalder), selvom de indbetaler til en arbejdsmarkedspension.

Funktionærfamilie vinder knap 24.000 kr.

For en familie, hvor mor og far er privatansatte funktionærer (2*541.000 kr. i bruttoløn) og hvor der i forvejen indbetales til pension, udgør fremgangen i den disponible indkomst knap 24.000 kr. ved uændret pensionsopsparing og godt 20.000 kr. såfremt indkomsten som pensionist ikke skal reduceres.

Familietype	Årlig ændring i rådighedsbeløb for udvalgte familietyper i job med pensionsopsparing, 2014-PL	
	Uændret pensionsopsparing	Uændret pensionsudbetaling
Familietype 142: Direktørfamilie med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig	36.554	36.554
Familietype 140: Privatansatte funktionærer med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig (P)	23.578	20.004
Familietype 110A: LO-par med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig i et år	15.719	9.173
Familietype 120: Enlig LO-arbejder uden børn, lejebolig	7.860	660

Anm: Det er beregningsteknisk antaget, at en person i et parforhold forbliver i et parforhold hele livet, mens, en enlig forbliver enlig hele livet.

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomiministeriets familietypemodell og egne beregninger.

Personer, der i dag ikke sparer op, vil ofte få reduceret deres rådighedsbeløb

Personer der i dag ikke sparer op til pension vil typisk opleve, at deres rådighedsbeløb reduceres. Nedgangen i det årlige rådighedsbeløb som følge af den obligatoriske opsparing vil ofte *ikke* blive opvejet af reduktionen i bundskatten. ”Break-even lønnen” for hvornår der ikke sker en reduktion i rådighedsbeløbet er 513.000 kr. i bruttoløn. Dvs. hvis man i dag ikke sparer op til pension og har en indkomst på under 513.000 kr., så får man en nedgang i rådighedsbeløbet. Det fremgår nedenfor, at et par med indkomst som et LO-par (men som ikke sparer op til pension) vil

⁵ Skønnet på 17 mia. kr. bygger på en beregningsteknisk antagelse om, at effekten på de offentlige finanser af den fremtidige stigning i antallet af folkepensionister neutraliseres af øget aftrapning af pension stillæg mv. sfa. større pensionsformuer.

⁶ Det er i beregningerne antaget, at øget pensionsopsparing ikke reducerer den øvrige opsparing. Der er set bort fra, at staten skal finansiere den tvungne opsparing for en begrænset gruppe overførselsmodtagere. Der er ligeledes set bort fra den positive arbejdsudbudseffekt der kommer fra reduktionen i rådighedsbeløbet for overførselsmodtager. Denne effekt kan være ganske betydelig.

opleve en nedgang i rådighedsbeløbet på 17.000 kr. årligt⁷. For et funktionærpar (som ikke sparer op til pension) er nedgangen i rådighedsbeløbet på 9.000 kr. Nedgangen er mindre for funktionærparret end for parret med indkomst som en LO-familie og det skyldes, at de har højere indkomst og derfor mere gavn af den lavere bundskat.

Direktørfamilie med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig	7.844
Privatansatte funktionærer med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig (P)	-9.047
LO-par med 2 børn i børnehave og SFO, ejerbolig i et år	-16.906
Enlig LO-arbejder uden børn, lejebolig	-8.453

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomiministeriets familietypemodell og egne beregninger.

Overførselsmodtagere får reduceret deres rådighedsbeløb med ca. 11-14.000 kr. om året

Den obligatoriske pensionsopsparing vil medføre, at personer med overførselsindkomster vil få en nedgang i rådighedsbeløbet på 11-14.000 kr. For en enlig dagpengemodtager er nedgangen i rådighedsbeløbet på godt 11.000 kr., mens nedgangen for en kontanthjælpsmodtager er på knap 14.000 kr. Når nedgangen i rådighedsbeløbet er størst for en kontanthjælpsmodtager, er det fordi han har den laveste indkomst og dermed får mindst ud af lettelsen af bundskatten. Reduktionen i rådighedsbeløbet vil trække i retning af bedre incitament til at tage et job.

Enlig førtidspensionist på ny ordning, lejebolig	-11.271
Enlig dagpengemodtager uden børn, lejebolig (M)	-11.304
Enlig efterlønsmodtager på ny ordning, lejebolig	-11.906
Enlig kontanthjælpsmodtager uden forsørgerpligt, over 25 år, lejebolig	-13.781

Kilde: Danmarks Statistik, Økonomiministeriets familietypemodell og egne beregninger.

Det kan virke forkert, at nogle familier (dem der i dag ikke sparer op eller kun sparer lidt op til pension) skal have reduceret rådighedsbeløbet som følge af den obligatoriske pensionsopsparing. Omvendt skal man være opmærksom på, at den familie, der i dag sparer op til sin egen pension, over skattebilletten finansierer øget offentlig pension til f.eks. de familier med samme (eller højere indkomst) indkomst, som ikke sparer op til pension.

Personer med lave indkomster

For personer med relativt lave ydelser, kan det være en udfordring at indbetale 2.200 kr. om måneden i pensionsindbetaling (1.460 kr. efter skat). F.eks. har Thorning-regeringen reduceret kontanthjælpen for de 25-29 årige til 6.889 kr. om måneden. For denne persongruppe kan det selvsagt være meget svært at indbetale 2.200 kr. om måneden til pension. Her kunne det være en mulighed, at staten betaler pensionsbidraget. Det vurderes, at det er relativt få personer, for hvem staten i så fald vil skulle betale pensionsbidraget. For studerende (ca. 178.000 studerende er over 25 år) kan det også være en udfordring at indbetale 2.200 kr. om måneden til pension. Det kan håndteres gennem en henstandsordning, så studerende kan udsætte deres pensionsbidrag, til de får et job efter uddannelse. Den første tid på arbejdsmarkedet kan de så betale dobbelt pensionsbidrag.

Det kan med en vis ret fremføres, at den obligatoriske pensionsopsparing er "tvang", men i dag er der også tale om tvang, når nogle danskere "tvinges" til at betale ekstra i skat for at finansiere nogle danskers pensionstillæg og ældrecheck (bl.a. fordi de ikke ønsker at finansiere deres egen pension, men vil have andre danskere til at finansiere den). Forslaget erstatter

⁷ Det skal dog bemærkes, at LO-parret som følge af den obligatoriske pensionsopsparing får en pensionsindkomst, der er større end den de har udsigt til i dag. Det skyldes, at de sparer op til to fulde pensionstillæg. Med de gældende regler får parret ikke to fulde pensionstillæg i pensionstilværelsen. Tager man hensyn til denne fremgang i pensionistindkomsten, så reduceres nedgangen i rådighedsbeløbet til ca. 3.000 kr.

således en form for tvang med en anden. Forskellen er at en skat tvinger dig til at spare op for derefter at give opsparingen til nogle andre. Obligatorisk opsparing tvinger dig til at spare op til dig selv.

Det kan også fremføres, at det ikke er en social begivenhed at blive gammel. Alle ved at de med stor sandsynlighed bliver gamle, og alle bør derfor spare op til alderdommen.