

RESUME

Resumeeet er inddelt i følgende afsnit:

- Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik, kapitel I
- Opsparing, kapitel II

Konjunkturvurdering og aktuel økonomisk politik

Opsvinget aftager

Udviklingen i dansk økonomi har været usædvanligt gunstig de senere år, men opsvinget er begyndt at klinge ud. Sidste år faldt væksten til 1,8 pct., og i prognosen ventes væksten at aftage yderligere.

Udbuds- begrænsninger og lavere efterspørgselsvækst

Flere år med høj vækst og faldende ledighed har ført til tiltagende lønstigninger, højere inflation og forværring af betalingsbalancen. Samtidig har den fordelagtige konjunkturudvikling medført, at BNP skønnes at ligge omkring 2½ pct. over det normale niveau. En normalisering af konjunktursituationen vil kræve en længere periode med lav vækst og stigende ledighed. Det er primært begrænsningerne på udbudssiden, som er årsag til de lavere vækstrater i den kommende tid. Men samtidig indebærer udviklingen i den internationale økonomi, stigende olie- og fødevarerpriser samt den finansielle uro en betydelig afdæmpning af efterspørgslen.

Afdæmpet indenlandsk efterspørgsel

Væksten i det private forbrug, der har været høj de seneste år, ventes at bremse op i 2008. Forbrugertilliden er faldet markant, og boligpriserne skønnes at falde svagt. Der er dog også faktorer, som understøtter det private forbrug. Niveauet for boligformuen er fortsat højt, og den disponible indkomst øges som følge af skattelettelserne i 2008 og 2009. Væksten i det private forbrug ventes dog at aftage i de kommende år i takt med den faldende beskæftigelse. Faldende boligpriser lægger desuden en dæmper på boliginvesteringerne og det private forbrug, og der ventes en afdæmpet udvikling i erhvervsinvesteringerne, blandt andet i lyset af stigende renter og lavere vækst i efterspørgslen.

Forværring af international økonomi og finansiell uro

I udlandet er vækstudsigterne blevet forværret de seneste måneder. I USA har faldende boligpriser ført til en omfattende finansiell krise, som også mærkes i andre lande. Den finansielle krise har ført til stigende renter på penge-markedet og opstramning af kreditvilkårene. Den internationale økonomi er samtidig påvirket negativt af de stigende olie- og fødevarerpriser, hvilket øger inflationen og mindsker købekraften.

Faldende eksportvækst

Væksten på de danske eksportmarkeder ventes at aftage som følge af den internationale afmatning. Styrkelsen af den effektive kronekurs kombineret med lønstigninger, der er højere end i udlandet, bidrager samtidig til en forringelse af konkurrenceevnen og tab af markedsandele. Samlet set er der lagt op til en betydelig reduktion af eksportvæksten i de kommende år. Importen ventes at vokse hurtigere end eksporten, da der ikke er tilstrækkelig kapacitet til at tilfredsstille den høje efterspørgsel. Trods en lidt stærkere stigning i de danske eksportpriser indebærer udviklingen i import og eksport, at overskuddet på betalingsbalancen mindskes yderligere i prognoseperioden.

Forværring af betalingsbalancen

Tiltagende løn- og prisstigninger

Set i lyset af den fortsat lave ledighed ventes lønstigningerne at øges til knap 5 pct., hvilket er markant højere end i de nærmeste samhandelslande. Samtidig lægger stigende energi- og fødevarerpriser et opadgående pres på inflationen. Prisstigningerne ventes på denne baggrund at blive omkring 3 pct. i år og 2-2½ pct. i de kommende år.

Prognosens hovedtal

| | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|-------------------------------------|------|------|------|------|------|
| BNP-vækst (pct.) | 3,9 | 1,8 | 1,3 | 0,8 | 0,7 |
| Offentlig saldo (mia. kr.) | 80 | 76 | 69 | 56 | 42 |
| Betalingsbalance (mia. kr.) | 44 | 19 | 15 | 7 | 6 |
| Ledighed (1.000 pers.) | 109 | 77 | 53 | 66 | 83 |
| Beskæftigelsesændring (1.000 pers.) | 45 | 51 | 18 | -18 | -23 |
| Stigning i lønomkostninger (pct.) | 3,1 | 3,8 | 4,9 | 5,0 | 4,4 |
| Inflation (pct.) | 2,1 | 1,9 | 3,1 | 2,6 | 2,3 |

Anm.: Inflationen er opgjort som væksten i deflatoren for det private forbrug.

Kilde: Danmarks Statistik, *Nationalregnskabet*, ADAM's databank og egne beregninger.

**Ekstraordinær
stor usikkerhed**

Konjunkturvurderingen beskriver et forløb, hvor efterspørgselsvæksten aftager, og økonomien gradvist vender tilbage mod en normal konjunktursituation. Selvom det er forbundet med stor usikkerhed at skønne over den strukturelle ledighed, er der ingen tvivl om, at den nuværende arbejdsløshed ligger væsentligt under det strukturelle niveau. Der er derfor fortsat risiko for, at manglen på arbejdskraft vil føre til endnu større lønstigninger. Samtidig kan det ikke udelukkes, at den internationale afmatning bliver mere udtalt end antaget. Der er dermed en risiko for, at dansk økonomi i de kommende år vil opleve en uheldig kombination af meget lav vækst og høje lønstigninger.

**Udsigt til lav vækst
må ikke føre til
finanspolitiske
lempelser**

Finanspolitikken har de senere år været ekspansiv og har dermed været med til at skærpe manglen på arbejdskraft. Også i 2008 bidrager en ekspansiv finanspolitik til at øge presset på arbejdsmarkedet. Selv hvis skønnet for økonomiens kapacitetsgrænse viser sig at være undervurderet, vil der fortsat være et betydeligt pres på arbejdsmarkedet også i 2009. Det er derfor vigtigt, at der ikke føres en ekspansiv finanspolitik i 2009 – selvom det kan være fristende at søge at stimulere økonomien i en situation med lav vækst og stigende ledighed.

**Neutral
finanspolitik i 2009
anbefales**

Det vurderes, at BNP i 2009 vil ligge omkring 1½ pct. over det niveau, der er foreneligt med en holdbar løn- og prisudvikling på lang sigt. Selvom dette som udgangspunkt lægger op til en finanspolitisk stramning, anbefales det i lyset af den ekstraordinært store usikkerhed i prognosen, at der føres en omtrent neutral finanspolitik i 2009. Denne anbefaling indebærer, at finanspolitikken skal strammes i forhold til den planlagte ekspansive politik.

**Dagpengeperioden
bør forkortes til
2½ år**

Lav vækst som følge af kapacitetsbegrænsninger kan imødegås ved at øge det effektive arbejdsudbud, f.eks. ved at få ledige hurtigere tilbage i beskæftigelse eller ved at tilskynde til at udskyde tilbagetrækningsalderen. Danmark har et meget generøst dagpenge-system, der giver ledige mulighed for at være på dagpenge i op til 4 år. Det foreslås derfor, at dagpengeperioden forkortes til 2½ år. Analysen i afsnit I.8 viser, at de fleste finder beskæftigelse i løbet af det første år i ledighed, og kun få ledige har mere end 2½ års dagpenge-

anciennitet. Ved dagpengerettens ophør stiger afgang fra ledighed mærkbart, og en forkortelse af dagpengeperioden til 2½ år skønnes at reducere antallet af dagpengemodtagere med omkring 15-20.000 personer i en normal konjunktursituation. Omkring tre fjerdedele af dem, som afgår fra ledighed, kommer i beskæftigelse som lønmodtagere, får SU eller forsørger sig selv på anden vis.

Jobplan vil bringe flere i arbejde

Regeringen og Folketinget vil gennemføre en jobplan, som efter regeringens skøn gradvist vil øge beskæftigelsen med ca. 7.000 personer. Planen indeholder bl.a. tiltag, der sigter mod at øge arbejdsudbuddet fra folke- og førtidspensionister, opstramminger af reglerne for supplerende dagpenge samt tiltag, der sigter mod at tiltrække udenlandsk arbejdskraft.

Skattenedslag til 64-årige med alvorlig designfejl

Som en del af jobplanen indføres også et skattenedslag på op til 100.000 kr. for 64-årige, der fortsat arbejder. Skattenedslaget bortfalder dog, hvis den gennemsnitlige årsindkomst som 57-59-årig overstiger 550.000 kr. Første del af forslaget har tidligere været fremført af formandskabet, jf. *Dansk Økonomi, forår 2007*. Indkomstbegrænsningen ændrer imidlertid egenskaberne ved ordningen markant. Begrænsningen betyder, at marginals-katten for en række personer mellem 57 og 59 år bliver meget høj. Personer i denne aldersgruppe, som tjener lige over indkomstgrænsen, får dermed en kraftig tilskyndelse til at reducere arbejdsudbuddet, så indkomsten reduceres til under grænsen, og det fulde skattenedslag opnås. Eksempelvis kan en person, der tjener 630.000 kr. årligt, holde et halvt års orlov uden løn som 59-årig og alligevel opnå den samme samlede indkomst, når der tages højde for skattenedslaget som 64-årig.

| | |
|--|---|
| Indkomstgrænsen bør fjernes | Nogle 64-årige arbejder allerede, selv uden et skattefradrag. Disse personer vil derfor ikke øge arbejdsudbuddet ved introduktionen af en skatterabat, og skatterabatten til denne gruppe medfører derfor kun et tab af skatteindtægter (det såkaldte dødvægtstab). Indkomstgrænsen reducerer dog kun i begrænset omfang dødvægtstabet og har som nævnt en uheldig effekt på arbejdsudbuddet for en gruppe af de 57 til 59-årige. Indkomstgrænsen bør derfor bortfalde, eller som minimum bør skattemæssigheden aftrappes ved stigende indkomst. |
| Forbedring af Green Card og jobkort | Jobplanen indeholder også tiltag til at øge rekrutteringen af udenlandsk arbejdskraft. Beløbsgrænsen i jobkortordningen nedsættes fra 450.000 kr. til 375.000 kr. om året, jobkortordningens positivliste udvides, og Green Card-ordningens pointkrav nedjusteres. Dette er skridt i den rigtige retning. Formandskabet har tidligere anbefalet, at beløbsgrænsen nedsættes til 250.000 kr. om året, og at personer med en anerkendt bachelorgrad eller derover skal kunne opnå opholds- og arbejdstilladelse i Danmark, jf. <i>Dansk Økonomi, efterår 2007</i> . |
| Det kommunale aftalesystem har brug for fornyelse | Det offentlige forbrug er de senere år steget mere end planlagt. Det skyldes primært, at kommunerne samlet set ikke har været i stand til at overholde de aftaler, der er blevet indgået mellem regeringen og Kommunernes Landsforening (KL). Senest er serviceudgifterne i de kommunale budgetter for 2008 knap 1 mia. kr. højere end det aftalte udgiftsniveau. I den nuværende situation med højt kapacitetspres er overskridelsen særligt uhensigtsmæssig, og den understreger, at det nuværende aftalesystem ikke er velegnet til at styre de offentlige udgifter. |
| Mindre forbedring af den kommunale udgiftsstyring | Regeringen og Folketinget har besluttet at gennemføre initiativer, der skal forbedre kommunernes tilskyndelse til at overholde aftalerne om den kommunale økonomi mellem regeringen og KL, jf. afsnit I.7. Fremover kan op til 1 mia. kr. af det statslige tilskud til kommunerne gøres betinget af, at kommunernes budgetter samlet set ligger inden for den aftalte ramme. Ordningen giver dog ikke den enkelte kommune stor tilskyndelse til at overholde aftalen, da en eventuel straf i form af reduceret statstilskud bliver delt med de |

øvrige kommuner. Da det er op til finansministeren at afgøre, om den betingede del af tilskuddet skal udbetales, er det endvidere fortsat uklart for den enkelte kommune, om budgetlægningen fører til en reduktion i tilskuddet.

**Omsættelige
udgiftsrettigheder
giver bedre
udgiftsstyring**

Der er behov for et mere gennemskueligt system med klare sanktioner, der er kendt af den enkelte kommune inden budgetlægningen, og som samtidig giver kommunerne større tilskyndelse til at overholde budgetterne. Formandskabet har tidligere foreslået et system med omsættelige udgiftsrettigheder. Et sådant system har en række klare fordele i forhold til det nye system. Handlen med udgiftsrettigheder betyder, at kommuner, der ønsker at afholde en større udgift, har mulighed for at købe retten hertil, forudsat at andre kommuner er villige til at sælge udgiftsrettigheder. Systemet indebærer fleksibilitet for den enkelte kommune samtidig med, at de samlede kommunale udgifter holdes inden for en fastsat ramme. Systemet har også den fordel, at hver enkelt kommune har en veldefineret udgiftsrettighed, og det er derfor muligt at gennemføre målrettede sanktioner over for en kommune, hvis udgifterne overskrider det aftalte.

**Kommunalt brud
på skatteaftale
straffes**

Fra og med 2009 planlægger regeringen i tillæg til muligheden for en betinget tilbageholdelse af en del af statstilskuddet at indføre en mekanisme, der skal tilskynde kommunerne til at overholde det niveau for skatteudskrivningen, der årligt bliver aftalt mellem regeringen og KL. Mekanismen indebærer en kombination af kollektiv og individuel modregning i statens tilskud til kommunerne, hvis de samlet set hæver skatten mere end aftalt. Modregningsmekanismen vil tilskynde kommunerne til i højere grad at søge aftalerne om det kommunale skatteniveau overholdt. Den planlagte kollektive modregningsmekanisme har imidlertid den uheldige virkning, at en skattestigning i den enkelte kommune delvis sker på bekostning af andre kommuner, der som følge af modregningen kan blive nødt til sænke serviceniveauet eller hæve skatten.

**Skattemekanisme
kan ikke stå alene**

Ud fra et konjunkturmæssigt perspektiv kan en styring af de kommunale skatter ikke erstatte en effektiv styring af de kommunale udgifter. Det skyldes bl.a., at det kommunale

skattegrundlag og dermed skatteindtægterne automatisk stiger i højkonjunkturer og falder i lav konjunkturerne. I fravær af en effektiv udgiftsstyring kan det imidlertid være fornuftigt at søge de kommunale indtægtsmuligheder begrænset. Et system med omsættelige udgiftsrettigheder vil imidlertid effektivt styre de kommunale udgifter – også på kort sigt, og dermed reducere behovet for en særskilt styring af de kommunale skatter.

**Omsættelige
skatteudskrivnings-
rettigheder**

Såfremt det ikke lykkes at etablere en effektiv udgiftsstyring kan det være nødvendigt at begrænse de kommunale indtægtsmuligheder. Et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder vil i givet fald være mere hensigtsmæssigt end den af regeringen foreslåede skattemekansime. Omsættelige skatteudskrivningsrettigheder indebærer, at en kommune, der ønsker at hæve skatten, skal købe retten til at øge skatten af en kommune, der er villig til at sænke skatten med et tilsvarende provenu. Systemet indebærer en betydelige fleksibilitet, og modsat regeringens forslag indebærer et system med omsættelige skatteudskrivningsrettigheder en vis præmiering af kommuner, der sætter skatten ned.

**Behov for
infrastruktur-
investeringer
kan reduceres med
vejbenyttelses-
afgifter**

Med henblik på at styre de offentlige udgifter kan det også være hensigtsmæssigt med flerårige investeringsplaner. Infrastrukturkommissionen har påpeget en række fokusområder for fremtidige infrastrukturinvesteringer, som kan indgå i en eventuel investeringsplan. Infrastrukturkommissionen påviste desuden, at der vil komme stigende trængselsproblemer på vejnettet. Formandskabet vurderer, at det hverken er realistisk eller hensigtsmæssigt at sigte mod helt at fjerne trængsel alene med investeringer i mere infrastruktur. Trængselsproblemerne løses bedst ved at benytte en kombination af investeringer og vejbenyttelsesafgifter, jf. *Dansk Økonomi, forår 2006*.

Opsparing

Opsparing kan forøge velfærden

I sidste ende er formålet med al økonomisk aktivitet at kunne forbruge. Opsparing gør det muligt at udskyde forbrug af varer og fritid fra i dag til fremtiden, og låntagning gør det muligt at fremrykke forbrug af varer og fritid fra fremtiden til i dag. Et hovedmotiv til at spare op kan være at opretholde et jævnt forbrug over livsløbet uanset fordelingen af indkomsten over livet.

Fokus på husholdningernes opsparing

Formålet med analysen er at dokumentere husholdningernes opsparingsadfærd og belyse, hvordan skatte- og overførsels-systemet påvirker incitamenterne til opsparing og til at placere opsparingen i forskellige typer af aktiver. Særligt fokus er der på at belyse den del af opsparingen, der planlægges til forbrug i tiden som pensionist.

Opsparingen i Danmark er steget

Den samlede opsparing i Danmark er steget siden midten af 1980'erne, både fordi den offentlige sektor har bevæget sig fra at have underskud til at have overskud – og dermed til en situation med opsparing – og fordi den private opsparing er steget, blandt andet som en konsekvens af en række skattereformer. Opsparingen i Danmark er nu på niveau med gennemsnittet i de lande, vi normalt sammenligner os med. Siden 2002 er der sket en kraftig stigning i husholdningernes samlede aktiver, det vil sige finansielle aktiver og boligformue. Dette skyldes primært stigninger i kursværdier på aktier og stigende boligpriser samt øget pensionsopsparing.

Flere indbetaler til en arbejdsmarkedspension

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne gennem 1990'erne har betydet, at de fleste erhvervsaktive sparer op til pension. Når systemet er fuldt modnet, vil de fleste af fremtidens ældre erhvervsaktive have opsparet betydelige pensionsformuer. De vil derfor i meget mindre omfang være afhængige af offentlige overførsler end nutidens ældre.

Hver fjerde 55-årige i dag har ikke pensionsformue

Blandt de ældre erhvervsaktive i dag er der store grupper med ingen eller kun en ubetydelig pensionsformue eller anden formue. Disse gruppers forbrug som pensionister bliver i høj grad bestemt af niveauet for folkepension, ældrecheck, boligydelse og andre offentlige tilskud. Denne

gruppe bliver reduceret markant som følge af udbygningen af pensionssystemet i de kommende år.

Ledige og kontanthjælpsmodtagere sparer ikke op

Der er dog i dag nogle grupper, der ikke sparer op hverken i pensionsordninger eller frie aktiver. Det er især ledige, kontanthjælpsmodtagere og personer uden for arbejdsstyrken.

Beskæftigedes opsparing er steget som følge af arbejdsmarkedspensioner

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne siden starten af 1990'erne har derimod medført en betydelig stigning i opsparingen for brede grupper blandt de beskæftigede, da opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne er sket samtidig med, at niveauet for den private pensionsopsparing har været stort set uændret.

Analyser af sandsynligheden for at spare op til pension

Den deskriptive analyse er suppleret med en statistisk analyse af, hvordan sandsynligheden for at indbetale til en pensionsordning påvirkes af forskellige personkarakteristika. Analyserne gennemføres for hvert af årene 1988, 1995 og 2005 for derved at kunne belyse, hvilke grupper der er blevet mere eller mindre tilbøjelige til at spare op.

Høj indkomst øger sandsynligheden for at spare op

Høj indkomst og fuldtidsarbejde øger sandsynligheden for at spare op til pension. Ligeledes har de ældre erhvervsaktive større tilbøjelighed til at spare op. At være selvstændig eller ansat i en lille virksomhed reducerer sandsynligheden for at spare op til pension. Ligeledes er lejere mindre tilbøjelige til at spare op.

Uddannelse og branche har fået mindre betydning

I 1988 havde personer med videregående uddannelse betydeligt større sandsynlighed for at indbetale til en pensionsordning end en faglært arbejder. I 2005 er disse forskelle udjævnet. Ufaglærte har samme sandsynlighed som faglærte for at indbetale til en pensionsordning. Dette er en konsekvens af arbejdsmarkedspensionernes udbredelse. Ligeledes er forskellene mellem brancher blevet meget mindre.

Hvor meget har arbejdsmarkedspensioner øget den samlede opsparing?

Kapitlet præsenterer en analyse af, hvor meget arbejdsmarkedspensionerne har øget den samlede opsparing. Flertallet af fremtidens pensionister vil have indbetalt på deres pensionsopsparing i en stadig længere periode af deres arbejdsliv i overensstemmelse med indbetalingsprocenterne i de fuldt

udbyggede arbejdsmarkedspensioner. De vil således være rigere end den nuværende generation af pensionister, når de trækker sig tilbage. Dette gælder dog kun, hvis de ikke reducerer opsparingen i andre aktiver eller stifter gæld svarende til deres pensionsopsparing, så arbejdsmarkedspensionerne fortrænger anden opsparing.

**Fortrængnings-
effekten er ca.
20 pct.**

Arbejdsmarkedspensionerne har en overordnet fortrængningseffekt på anden opsparing på omkring 15-20 pct. For lejere fortrænges anden opsparing i lidt større grad end for ejerne. For hver krone en lejer indbetaler i arbejdsmarkedspension, fortrænges ca. 20 øre i anden opsparing. For ejere er effekten lidt mindre. Kun ca. 15 øre af anden opsparing bliver nedsparet eller fortrængt. For den gennemsnitlige person skabes der således yderligere samlet privat opsparing svarende til mellem 80 og 85 øre for hver ekstra krone, der indbetales på en arbejdsmarkedspension.

**Fremskrivning af
fremtidens
dækningsgrader**

Da arbejdsmarkedspensionerne kun i mindre grad fortrænger anden opsparing, er det meningsfyldt at foretage en fremskrivning af de fremtidige pensionsformuer og deraf følgende dækningsgrader under antagelse af uændret opsparingsadfærd, på trods af at arbejdsmarkedspensionernes omfang stadig er voksende. Dækningsgrader er i denne sammenhæng defineret som den disponible indkomst som pensionist relativt til den disponible indkomst, personen havde i sit sidste år som erhvervsaktiv.

**Dækningsgrader på
100 pct. ...**

Analysen viser, at for stort set alle grupper, der er en integreret del af arbejdsmarkedet, vil fremtidens pensionsformuer være af en størrelse, der sikrer de fleste muligheden for at videreføre den levestandard, de havde som erhvervsaktive, dvs. de har dækningsgrader tæt på 100 pct. Analysen viser, at det særligt er de lavestlønnede grupper, der vil opnå dækningsgrader i dette omfang. Højere lønnede grupper vil typisk opnå lidt lavere dækningsgrader på omtrent 80 pct.

... og over 100 pct.!

En sådan konklusion er imidlertid baseret på, at der kun inddrages formueoplysninger fra pensionsopsparing. I praksis vil dækningsgraderne være højere for ikke mindst boligejere, der har friværdi ved pensionsalderen. Via nedsparingslån er det muligt at forøge forbrugsmuligheder-

ne som pensionist mærkbart. For lavtlønnede grupper med friværddi bliver dækningsgraden herved langt over 100 pct. For de højtlønnede indikerer beregninger i analysen, at forbrugsmulighederne vokser til et niveau tæt på eller lidt over det, som de havde som erhvervsaktive.

De høje dækningsgrader påvirkes kun lidt af tidlig tilbagetrækning

Det er i sig selv positivt, at fremtidens pensionister har udsigt til en pensionisttilværelse med en høj levestandard. Imidlertid påfører det også velfærdsstaten nogle udfordringer, idet de store pensionsformuer kan friste til tidlig tilbagetrækning på f.eks. efterløn. Denne risiko er stor, idet analysen afslører, at dækningsgraden kun falder lidt, hvis en person trækker sig tilbage for at gå på efterløn frem for at spare op helt frem til pensionsalderen. For alle de analyse-rede grupper reduceres dækningsgraden som pensionist 3-5 pct. ved tidlig tilbagetrækning på efterløn. Det indebærer en oplagt risiko for at efterlønsordningen vil få en større udbredelse end i dag.

... hvilket skyldes meget høje sammensatte marginalskatter

Når tidlig tilbagetrækning stort set ikke påvirker dækningsgraden for pensionister, hænger det snævert sammen med, at mange pensionister står over for endog meget høje sammensatte skatteprocenter som følge af samspillet mellem beskatning og offentlige indkomstafhængige ydelser.

Sammensat marginal afkastbeskatning høj

Årsagen er, at opbygningen af det opsparingsbaserede pensionssystem kun i begrænset omfang har ført til tilpasninger i folkepensionssystemet. Dette er forsat indrettet med henblik på at sikre pensionister uden opsparing en rimelig levestandard, samtidig med at en række ydelser aftrappes for pensionister med supplerende indkomster. Konsekvensen er, at den nuværende sammensatte afkastbeskatning af pensionsopsparing i nogle tilfælde er konfiskatorisk høj. Den sammensatte afkastbeskatning er her defineret som den samlede effekt af beskatning af afkast og reduktion i offentlige ydelser.

Store forskelle i sammensat beskatning af aktiver

Den sammensatte afkastbeskatning er beregnet for fem forskellige aktiver. Der tages udgangspunkt i en situation, hvor personen foretager det marginale indskud som 60-årig. Der er store forskelle i beskatningen af de fem aktiver, hvilket for en stor del skyldes forskelle i modregningen i de

offentlige ydelser. For en enkelt type opsparing sker der ikke modregning i offentlige ydelser; for andre sker det enten ud fra afkastet af opsparingen eller ud fra både afkastet og selve opsparingen.

Almindelig opsparing har en sammensat marginal afkastbeskatning på 60 pct.

Almindelig opsparing i et pengeinstitut giver anledning til beskatning af afkastet og til modregning i offentlige pensionsydelser, som baseres på afkastet af opsparingen. Den sammensatte marginale afkastbeskatning af denne type opsparing er på omkring 60 pct., hvortil kommer evt. modregning af boligydelse for lejere.

Mulighed for meget høj sammensat marginal beskatning af afkast på pensionsopsparing ...

Den sammensatte marginale beskatning af afkast af livrente og ratepensionsopsparing kan blive højere end ved almindelig opsparing i et pengeinstitut, hvis der ikke betales topskat på indbetalingstidspunktet, jf. figur 1. Hovedforklaringen på dette er, at der er en merskat ved opsparingen, fordi den sammensatte beskatning på udbetalingstidspunktet omtrent svarer til topskatteniveauet pga. aftrapningen af pensionstillægget. Inkluderes aftrapningen af boligydelse for lejere, opnås en sammensat marginal afkastbeskatning på 100 pct. eller derover for begge pensionstyper. Problemet er størst for indbetalinger foretaget kort før pensioneringen. For indbetalinger foretaget tidligt i livet opnås en gevinst ved den lavere beskatning af det løbende afkast på pensionsordninger.

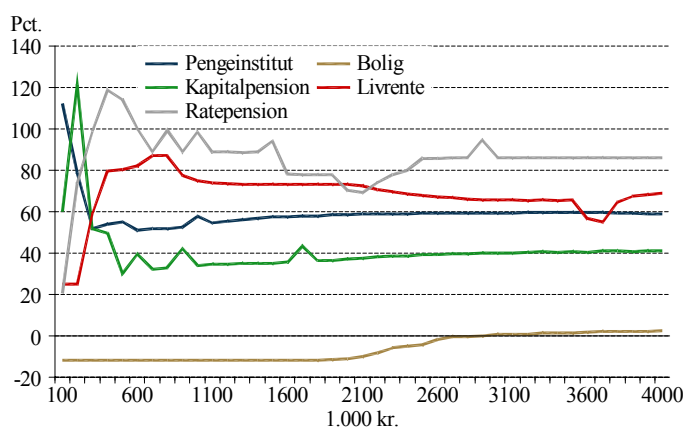
... men omkring 40 pct. for kapitalpension

Den sammensatte marginale afkastbeskatning på opsparinger i kapitalpension ligger derimod på omkring 40 pct. eller lavere. Det er primært forskelle i reglerne for modregning af offentlige ydelser, der er årsag til den lavere sammensatte beskatning.

Afkast af boliger er lavt beskattet

Den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparing i bolig er omkring 0 pct. Der er ikke modregning i offentlige ydelser ved afkast af boligformue. Den lave beskatning af afkast i boliger gælder både for personer med høje indkomster og relativt beskedne indkomster.

Figur 1 S sammensat marginal beskatning af opsparring, indbetalingsalder 60 år, boligejer, ikke-topskatteyder



Anm.: Pensionsformuerne er beregnet før udbetaling, således at der skal betales skat af den udbetaling, som formuen giver anledning til. Opsparing i bolig og pengeinstitut er derimod ikke skattepligtige ved udbetaling. Man kan derfor ikke umiddelbart oversætte formuestørrelser til sammenlignelige forbrugsstrømme.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Den marginale afkastbeskatning bør som udgangspunkt være ens

Hvis der ikke er samfundsmæssige hensyn, der trækker i retning af, at bestemte opsparingsformer er mere hensigtsmæssige end andre, bør en effektiv sammensat afkastbeskatning sikre et ens margint afkast på de forskellige opsparingsformer. Det er langt fra tilfældet i Danmark.

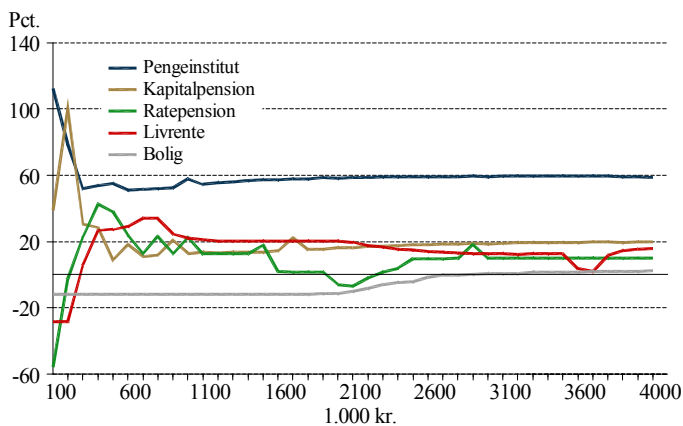
Dog argument for lavere skat på pensionsopsparing

Der er dog et samfundøkonomisk effektivitetsargument for en aflastning af folkepensionssystemet – og dermed potentielt en lavere marginal beskatning af de erhvervsaktive – og en forøget vægt på et opsparingsbaseret pensionssystem. Det er et argument for en relativt lempelig beskatning af pensionsopsparing. Dette åbner dog samtidig mulighed for u hensigtsmæssig skattetænkning imellem de forskellige opsparingsformer, hvorfor der er behov for en afvejning af de to hensyn.

For store gevinster ved skattetænkning i den sammensatte marginale afkastbeskatning

Indretningen af det danske skatte- og overførselssystem tilgodeser ikke i tilstrækkeligt omfang denne afvejning. For en topskatteyder med positiv nettokapitalindkomst, der som pensionist vil have så stor en indkomst, at vedkommende ikke vil være berettiget til folkepensionens indkomstafhængige ydelser, er der en skattebesparelse på (ca. 59 pct. - 15 pct. =) ca. 44 pct.point ved at nedbringe den positive nettokapitalindkomst via indskud på en pensionsordning. Det kan f.eks. ske ved at spare op på en ratepension i stedet for at placere opsparingen i et pengeinstitut, jf. figur 2. Selv hvis personen har negativ kapitalindkomst, er der en skattefordel ved at optage et lån og placere pengene i en pensionsopsparing. I dette tilfælde er den skattemæssige besparelse på $(33 - 15 =)$ 18 pct. af afkastet. Skattebesparelsen på afkastet er helt op til ca. 55 pct., hvis opsparingen i stedet anvendes til investering i en større ejerbolig.

Figur 2 *Sammensat marginal afkastbeskatning for opsparing, indbetalingsalder 60 år, boligejer, top-skatteyder*



Anm.: Jf. figur 1.

Kilde: Egne beregninger på DREAMs opsparingsmodel.

Forskelle i sammensat marginal afkastbeskatning bør reduceres

Disse meget betydelige skattebesparelser fører til skatte-tænkning mellem de forskellige opsparingsformer. Der er således behov for en omlægning, der reducerer de betydelige gevinster. En løsning på dette problem kunne være en sænkning af kapitalindkomsts-katten til et niveau omkring pensionsafkastbeskatningen. Konsekvenserne af dette er dog ikke analyseret i forbindelse med denne rapport, men bør indgå i overvejelserne om en fremtidig skattereform.¹ I det omfang kapitalindkomsts-katten ikke sænkes fuldt ud til niveauet for pensionsafkastbeskatningen, bør ændringen suppleres med en begrænsning på muligheden for omplaceringer mellem de forskellige opsparingsformer.

Supplerer med et loft over pensionsindskud

Indretningen af en sådan begrænsning skal på den ene side sikre mod uhensigtsmæssig skattetænkning og på den anden side give tilstrækkelig fleksibilitet til, at personer med svingende indkomster over tiden kan foretage udjævninger af deres skattepligtige indkomst. En mulig udformning af en sådan regel kunne være, at den enkelte maksimalt kan placere i alt 100.000 kr. årligt på en pensionsopsparingsordning eller op til 20 pct. af den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst, hvis dette beløb overstiger 100.000 kr. Begrænsningen på 20 pct. beregnes som et gennemsnit af indkomsten de seneste 3 år reguleret med den gennemsnitlige lønudvikling på arbejdsmarkedet.

Større afgift for at hæve pensionsopsparing i utide

Mulighederne for skattetænkning gennem omplaceringer mellem kapitalindkomsts-kattepligtig opsparing og opsparing på en ratepension kan herudover begrænses ved at stramme op på reglerne for beskatning ved opsigelse af ratepensionsordningen før det fyldte 60. år. De nuværende regler indebærer, at der betales en afgift på 60 pct. af formuen, hvis denne udbetales før det tidligst mulige udbetalingstidspunkt. Det skal sammenlignes med den sammensatte indkomsts-katteprocent på udbetaling af pension, som er på omkring 59 pct. for stort set alle indkomstniveauer. Den afgift, der skal betales for at hæve formuen i utide, svarer altså til 1 pct. I betragtning af, at forskellen i den sammen-

1) En stigning i pensionsafkastskatten vil ligeledes reducere incitamentet til skattetænkning. Imidlertid vil denne stigning også reducere incitamentet til opsparing i ratepension og livrente for personer, der ikke betaler topskat.

satte afkastbeskatning er 45 pct., forekommer det at være en meget lille afgift for at ophæve aftalen i utide.

**Mange har
dækningsgrader
omkring 100 pct.**

Hvis det nuværende system med overførselsindkomster og offentlige tilskud til boligudgifter fortsætter, vil dækningsgraderne for store grupper af lønmodtagere være næsten 100 pct., når arbejdsmarkedspensionssystemet er fuldt modnet. Det betyder, at fremtidens pensionister vil have disponible indkomster, der er omtrent den samme, som da de var erhvervsaktive. Herudover vil en stor gruppe have opsparring i ejerbolig. Det betyder, at indkomstniveauet og indkomstfordelingen blandt fremtidens pensionister svarer til indkomstniveau og -fordeling blandt de fremtidige erhvervsaktive generationer. Der er således som udgangspunkt ikke fordelingsmæssige argumenter for at have særlige regler for personer over pensionsalderen, når arbejdsmarkedspensionssystemet er fuldt udbygget.

**Pensionstillæg bør
udfases fra 2028 ...**

Som et led i en tilpasning til en situation, hvor en stigende del af de fremtidige pensionisters indkomst stammer fra opsparingsbaserede pensionsudbetalinger, foreslås, at pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse udfases i takt med, at der er opbygget pensionsformuer, som sikrer de kommende pensionister en levestandard på niveau med levestandarden for erhvervsaktive. Det vil omtrent være tilfældet fra 2028, hvor også tilbagetrækningsalderen er udskudt til 67 år. Den foreslåede ændring i pensionssystemet berører derfor alene personer, der bliver folkepensionister i 2028 eller senere, dvs. personer, som er født i 1961 eller senere.

**... hvilket sikrer
skattemæssig
tilskyndelse til
pensionsopsparing
for ejere, der ikke
betaler topskat**

En fjernelse af folkepensionens indkomstafhængige tillæg betyder, at indbetalinger ved 60-års alderen til en livrente eller ratepension vil opnå en lavere sammensat marginal afkastbeskatning end indbetalinger til opsparing i et pengeinstitut for personer, der bor i ejerbolig og hverken betaler topskat som erhvervsaktiv eller pensionist. For begge former for pensionsopsparing bliver den marginale afkastbeskatning mellem 20 pct. og 35 pct. For denne gruppe betyder forslaget således, at der er en skattemæssig tilskyndelse til at spare op på pensionsordninger frem for i et pengeinstitut helt frem til pensioneringstidspunktet.

Den sammensatte afkastbeskatning er fortsat høj for modtagere af boligydelse, der ikke betaler topskat

For lejere, der ikke betaler topskat på indbetalingstidspunktet, og som modtager boligydelse på udbetalingstidspunktet, betyder aftrapningen af boligydelsen, at den sammensatte marginale afkastbeskatning er høj selv uden aftrapning af folkepensionen. Forslaget om fjernelse af folkepensionens indkomstafhængige tillæg er tilstrækkeligt til at sikre, at opsparing på livrente i den sene fase af arbejdslivet opnår en lavere sammensat marginal afkastbeskatning end opsparing i et pengeinstitut. Den sammensatte marginale afkastbeskatning bliver mellem 50 pct. og 70 pct. for opsparing i livrente. Forslaget er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at sikre, at det samme er tilfældet for opsparing i ratepension. For denne opsparingsform vil den sammensatte marginale afkastbeskatning være højere end i et pengeinstitut for indbetalinger foretaget i slutningen af arbejdslivet. Der vil dog ikke længere være intervaller, hvor den sammensatte marginale afkastbeskatning er over 100 pct.

Opsparingsbaseret pension bør styrkes

En afskaffelse af pensionstillægget og den supplerende pensionsydelse indebærer en reduktion i dækningen for de pensionister, der kun har lav supplerende pensionsindkomst fra opsparingsbaseret pension eller slet ingen. Derfor foreslås en omlægning af pensionssystemet, der indebærer en styrkelse af det opsparingsbaserede element i pensionssystemet for de personer, som ikke er dækket af det eksisterende system af arbejdsmarkedspensioner.²

Indbetalinger til modtagere af overførselsindkomst ...

Det foreslås derfor, at modtagere af offentlige overførselsindkomster bortset fra SU-modtagere, efterlønsmodtagere og folkepensionister får indbetalt 6 pct. af deres overførselsindkomst eller minimum 750 kr. pr. måned til en pensionsordning. Heraf indbetaler staten to tredjedele dvs. 4 pct. eller 500 kr. pr. måned, mens de selv indbetaler 2 pct. eller 250 kr. pr. måned. Dette gælder kun for personer født i 1961

2) Forslaget om pensionsopsparing for grupper, der ikke er dækket af de eksisterende arbejdsmarkedspensioner, er tidligere fremsat i Velfærdskommissionen (2006), men ikke i kombination med lavere indkomstafhængighed i folkepensionen.

eller senere. I pensionsordningen indgår kun alderspension; der er således hverken invalide- eller ægtefælledækning.³

... og personer der arbejder på områder uden overenskomst

For personer, der arbejder på områder, som ikke er dækket af en overenskomst, bør der lovgives om, at arbejdsgiveren skal indbetale 4 pct. af lønnen til pension, mens lønmodtageren selv skal indbetale 2 pct. af lønnen. Selvstændige indbetaler 6 pct. af den arbejdsmarkedsbidragspligtige indkomst.

Fritagelse for personer der indbetaler i forvejen

Forslaget udformes således, at der skal indbetales 6 pct. af al arbejdsmarkedsbidragspligtig indkomst, hvoraf der ikke i forvejen indbetales minimum 6 pct. brutto til en pensionsordning med løbende udbetalinger. Forslaget bør have virkning fra 2009.

Incitamentet til beskæftigelse påvirkes kun lidt

Isoleret set betyder den forøgede offentlige indbetaling af pensionsopsparing til overførselsindkomstmottagere, at deres kompensationsgrad stiger, hvis der anlægges et langsigtet perspektiv. Det modvirkes til en vis grad af, at overførselsindkomstmottageren også selv indbetaler til pensionsopsparingen, således at den kortsigtede (øjeblikkelige) disponible kompensation reduceres lidt som følge af forslaget. I det omfang, den kortsigtede kompensation er mere betydende for incitamentet til beskæftigelse, har forslaget kun begrænsede nettovirkninger på incitamentet til at blive beskæftiget.

Højere offentlige udgifter nu – men forbedret holdbarhed

Forøgelse af indbetalinger til pensionsordninger for overførselsindkomstmottagere fra 2009 giver anledning til højere offentlige udgifter de kommende år, mens forslaget fra 2028 og fremover fører til reducerede offentlige udgifter. Til gengæld vil den efterfølgende reduktion være

- 3) En indbetaling på 6 pct. af det maksimale niveau for dagpenge fra det 21. år til det 72. år giver med de antagelser, der anvendes i afsnit II.4, en årlig pensionsudbetaling på ca. 40.000 kr. Til sammenligning er pensionstillægget til ægtefæller 29.000 kr. og til enlige 60.000 kr. Minimumsgrænsen på 9.000 kr. pr. år berører først og fremmest kontanthjælpsmottagere og sikrer, at denne gruppes pensionsindbetalinger dels ikke bliver for lave og dels bliver uafhængige af antallet af børn i husstanden.

mere omfattende, således at forslaget giver anledning til en forbedret finanspolitisk holdbarhed.

**Obligatorisk
indbetaling berører
primært ufaglærte**

Kapitlets analyser af indbetalingerne til pensionsordningerne viser, at den foreslåede obligatoriske indbetaling ofte vil berøre ufaglærte på mindre virksomheder. Denne gruppe har i forvejen det mindste incitament til at være i beskæftigelse, fordi kompensationsgraden ved ledighed kan være høj.

**Sænkning af
skatten på
arbejdsindkomst**

Det anbefales derfor at anvende en del af merprovenuet ved omlægningen af pensionssystemet til sænkning af skatten på lave arbejdsindkomster. Formålet er at sikre en styrkelse af den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse for den lavestlønnede gruppe.

**Eftersyn af tilskud
til lejeboliger ...**

Endvidere har analyserne i dette kapitel peget på, at reglerne for boligydelse ikke harmonerer med et pensionssystem, hvor en væsentlig del af den samlede pension er opsparringsbaseret. Det skyldes, at aftrapningen af boligydelsen medfører en betydelig forøgelse den sammensatte marginale afkastbeskatning af pensionsopsparring for lejere. Der er derfor behov for at overveje boligydelsesordningen.

**... og beskatning af
ejerboliger**

Regulering af tilskuddet til lejere skal imidlertid ses i sammenhæng med beskatningen af ejerboliger. Analysen viser, at den sammensatte marginale afkastbeskatning af opsparring i ejerbolig stort set er nul, hvilket står i skarp kontrast til de øvrige analyserede opsparringsformer. Dermed understreger analysen behovet for revurdering af ejerboligbeskatningen, hvilket passende kan indgå som led i en skattereform.

**Større
pensionsopsparring
kan mindske
arbejdsudbud**

Stigningen i pensionsopsparringen har formodentlig også konsekvenser for mønstret for tilbagetrækning, da en større personlig opsparring vil forøge mulighederne for at trække sig tidligt tilbage. En høj pensionsformue og en formue f.eks. placeret i en ejerbolig kan gøre det muligt for flere at trække sig tidligt tilbage fra arbejdsmarkedet enten på efterløn eller uafhængigt af de offentlige overførsler. En øget tilgang til efterlønnen kan således modvirke en del af

den forøgelse af tilbagetrækningsalderen, som er hensigten med velfærdsaftalen fra 2006.

**Modregning kan
udskyde
tilbagetrækning**

Hvis en afskaffelse af efterlønnen ikke er politisk mulig, anbefales en styrkelse af modregningen for pensionsopsparring i efterlønsordningen. Med de eksisterende regler for modregning i efterlønnen indebærer to års udskydelse af efterlønnen og 3.120 timers beskæftigelse, at kun udbetalte pensioner fra arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger leder til modregning i efterlønnen. Reglerne giver således en økonomisk tilskyndelse til at udskyde tilbagetrækningen på efterløn med to år.

**Tre-årsregel
indføres, og
opsparingsformer
ligestilles**

Det anbefales, at den nuværende to-årsregel for modregning i efterlønnen forlænges til en tre-årsregel, som indebærer, at den lempeligere modregning af pensionsopsparring først opnås ved udskydelse af efterlønnen med tre år og 4.680 timers beskæftigelse. Samtidig foreslås en ligestilling af arbejdsgiveradministrerede og private opsparingsordninger, således at alle udbetalinger fra pensionsordninger modregnes i efterlønnen. Begge forslag vil forøge arbejdsudbudet og forbedre de offentlige finanser. Samtidig vil det ekstra år med pensionsopsparring forøge pensionsformuen ved tilbagetrækning.

**Belønning ved
opsparing**

Udgangspunktet for det fremtidige pensionssystem bør i alle tilfælde være, at det skal være økonomisk fordelagtigt at trække sig senere tilbage, og at en højere opsparing skal give en højere disponibel indkomst som pensionist uanset opsparingsformen.