

PENSION I TAL 2016



atp=

OM PENSION I TAL

Pension i Tal er en kort gennemgang af det danske pensionssystems formål og struktur. Den beskriver systemet fra et borgerperspektiv med tal om pensionsindbetalinger og pensionisters indkomster og fra et samfundsperspektiv med de offentlige pensioners betydning for statsfinanserne og om de udfordringer pensionssystemet står over for med længere levetid, tidlig tilbagetrækning og svage incitamenter til opsparing.

Udgangspunktet er, at de enkelte figurer skal kunne forstås og bruges blot ved at læse den korte omtale, der findes på den enkelte figurside. Det betyder, at den, der læser om mange forskellige figurer, også vil støde på flere gentagelser.

Mange af figurerne i denne udgave af Pension i tal er baseret på individdata fra Danmarks Statistik 2013, som er det nyest tilgængelige år. Da udsvingene på pensionsområdet er små år for år, giver tal fra 2013 stadig et relevant og retvisende billede af generelle tendenser.

ATP analyserer løbende udviklinger og nye tendenser på pensionsområdet, og det er ambitionen løbende at dele den mest relevante viden med offentligheden. Pension i Tal 2016 er et led i denne ambition.

INDHOLD

- 5 Det danske pensionssystem kort fortalt**
- 6 Pensionssystemets formål
- 7 Pensionspyramiden
- 9 Udviklingen i indtægter for danske pensionister

- 11 Pensionssystemet i et borgerperspektiv**
- 12 Forskelle i indbetalinger
- 12 Hvem er det, der ikke sparer tilstrækkeligt op?
- 14 Sammensætning af pensionsindtægter
- 15 Hvor mange modtager folkepension og sociale ydelser?

- 17 Pensionssystemet i et samfundsperspektiv**
- 18 Pensionsudgifter fylder meget både nu og i fremtiden
- 19 Pensionsafkast genererer store skatteindtægter
- 19 Pensionssystemet som finanspolitisk redskab

- 21 Udfordringer på pensionsområdet**
- 22 Sammenhæng mellem levetid og pensionsalder
- 23 Pensionsalder og tilbagetrækning er langt fra det samme
- 24 Restgruppen nu og i fremtiden
- 25 Fordelen ved at spare op kan være begrænset for nogle

- 26 Ordbog**

- 28 Noter til figurer**



DET DANSKE PENSIONSSYSTEM KORT FORTALT

Et pensionssystem skal løse mange forskellige opgaver på samme tid. Helt overordnet skal det sikre, at *alle* borgere har en tilstrækkelig indkomst gennem hele pensionstilværelsen. Og det skal ske samtidigt med, at det samfundsøkonomisk hænger sammen.

Pensionssystemets formål

For den enkelte borger skal pensionssystemet løse tre overordnede formål.

1. Beskyttelse mod fattigdom

Pensionssystemet skal sikre, at alle har en tilstrækkelig indkomst efter pensionering.

2. Indkomstudjævning over livet

Pensionssystemet skal sikre, at den enkelte borgers indkomst udjævnes over livet, så levestandarden efter pensionering svarer nogenlunde til det, den var før pensionering.

3. Risikodeling mellem borgere

Pensionssystemet skal i et vist omfang være en fælles forsikring, hvor vi deler de risici, vi hver især har for at blive ramt af hændelser, der kan resultere i manglende eller utilstrækkelig pensionsopsparing. Eksempelvis arbejdsløshed, sygdom, lave afkast, ægtefællens død osv.

Ud fra et *samfundsperspektiv* skal pensionssystemet sikre, at borgerne til enhver tid bidrager så meget som muligt til at kunne klare sig selv.

4. Klare incitamenter til at arbejde

Pensionssystemets opbygning kan have stor betydning for, hvor meget vi arbejder og for hvor længe vi bliver på arbejdsmarkedet. Derfor er det vigtigt, at systemet er indrettet på en måde, der understøtter den enkeltes incitament til at arbejde.

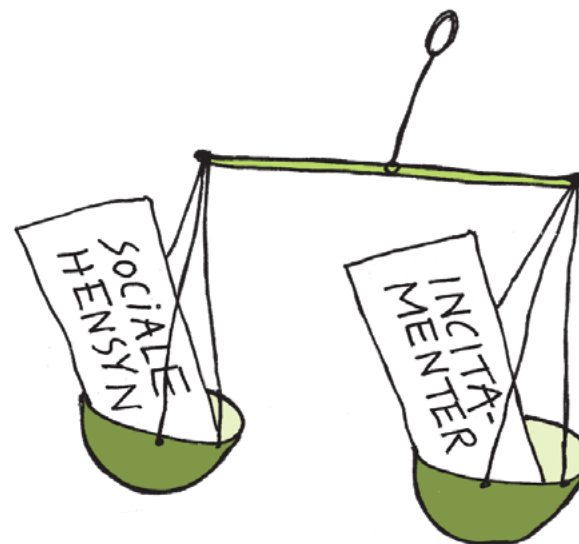
5. Klare incitamenter til at spare op

Det er vigtigt, at befolkningen er villige til selv at spare op til pension i det omfang de kan. Derfor bør pensionssystemet altid være indrettet, så det kan betale sig for den enkelte selv at spare op til pension.

Med de forskellige opgaver er et pensionssystem uden forvriddinger og incitamentsudfordringer utænkeligt. Udfordringen er at finde en fornuftig balance mellem

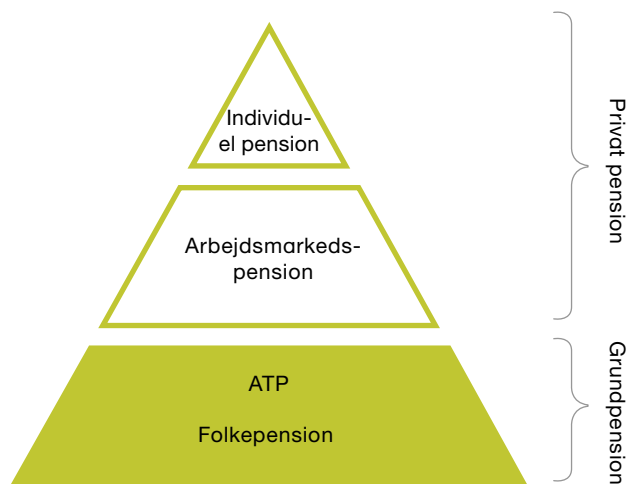
hensynet til incitamenter på den ene side og sociale hensyn på den anden side, så det samlede pensionssystem på kort og langt sigt både leverer tilstrækkelige pensioner og er finansielt bæredygtigt.

I det danske pensionssystem løses udfordringen med mange opgaver på samme tid ved et samspil mellem forskellige pensionsordninger med forskellige egenskaber. Ansvar for ordningerne er også fordelt på forskellige aktører – staten, arbejdsmarkedets parter og den enkelte borger.



Figur 1

Pensionspyramiden, pensionssystemets tre lag



Figur 2

Udbredelsen af ind- og udbetalinger

	Indbetalinger	Udbetalinger
Individuel pension	14 pct.	43 pct.
Arbejdsmarkeds-pension	68 pct.	
ATP	88 pct.	86 pct.
Folkepension	0 pct.	99 pct.

Pensionspyramiden

Det danske pensionssystem kan illustreres som en pyramide bestående af tre lag – grundpension, arbejdsmarkedspension og individuel pension (under en samlet betegnelse kalder man pyramidens to øverste lag for privat pension). Det danske pensionssystem skal løse en omfattende og kompleks pensionsopgave og hvert af de tre lag i pyramiden er indrettet med henblik på at løse særlige dele af den opgave.

Det nederste lag består af folkepension og ATP og er i høj grad indrettet til at løse opgaverne omkring beskyttelse mod fattigdom og risikodeling mellem borgerne - den del af pyramiden skaber med andre ord en grundlæggende tryghed for den enkelte. Både folkepensionen og ATP er vedtaget ved lov, men folkepensionen er skattefinansieret, mens ATP er opsparingsbaseret.

Andet lag består af arbejdsmarkedspensionerne, som sikrer indkomstudjævningen - balancen mellem indkomst før og efter pensionering.

Det tredje og øverste lag består af de individuelle opsparingsordninger, der også spiller en rolle i forhold til indkomstudjævning, og som sikrer en individuel fleksibilitet.

Opgaven med at sikre tilstrækkelige incitamentter til både at spare op og til at arbejde skal løses i relationen mellem pyramidens tre lag – især mellem de to øverste og det nederste lag.

Udbredelsen af de tre lag

Når pyramiden er en god illustration af det danske pensionssystem, hænger det også sammen med udbredelsen af de forskellige pensionselementer.

For det nederste lag gælder, at 99 pct. af de danske pensionister modtager folkepension, mens knap 90 pct. modtager ATP Livslang Pension.

Grundpensionen – summen af folkepension og ATP Livslang Pension – udgør over 2/3 af indtægtsgrundlaget for de nuværende pensionister. Grundpensionen har størst betydning for dem med de laveste indtægter, men den spiller en væsentlig rolle for stort set alle pensionister.

I dag er det kun 43 pct. af pensionisterne, som har pensionsindtægter ud over grundpensionen. Det tal vil stige markant de næste mange år, fordi flere og flere pensionister vil have sparet op via en arbejdsmarkedspension, når de går på pension.

I pyramidens midterste lag – arbejdsmarkedspensionerne – indbetaler ca. 68 pct. af den beskæftigede arbejdsstyrke i dag.

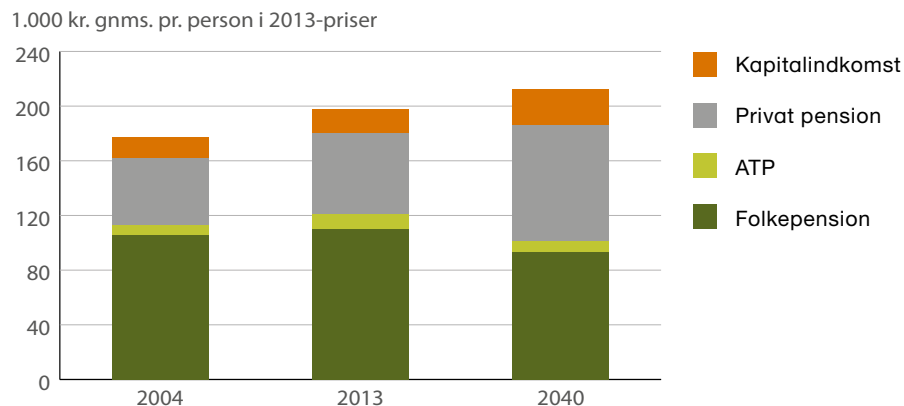
En række lønmodtagergrupper, herunder akademikere, har haft sådanne ordninger i adskillige årtier, mens andre grupper først blev dækket, da ordningerne blev udbredt i større omfang i årene omkring 1990. Siden da er indbetalingsprocenterne steget betydeligt.

Arbejdsmarkedspensionernes betydning er øget markant i de seneste årtier, og de udgør i dag et centralt element i forhold til at sikre pensionssystemets langsigtede bæredygtighed – ikke mindst i lyset af udsigten til længere levetid og et stigende antal ældre.

Ca. 14 pct. indbetaler til de individuelle pensioner i toppen af pyramidens. Individuelle pensioner oprettes af den enkelte selv. Enten som supplement til en eksisterende pensionspakke eller som erstatning for en arbejdsmarkedspension, hvis man eksempelvis er selvstændig. I modsætningen til hovedparten af arbejdsmarkedspensionerne er de individuelle ordninger frivillige. Arbejdsmarkedspensionerne består i højere grad af livrenteprodukter, som er livslange pensionsordninger, mens de individuelle pensioner i højere grad består af aldersopsparinger og ratepensioner, hvor udbetalingerne stopper efter en årrække.

Figur 3

Udviklingen i gennemsnitlige indtægter for pensionister



Udviklingen i indtægter for danske pensionister

Omkring 1990 blev indbetalinger til en arbejdsmarkedspension en del af alle overenskomster. Udbredelsen betød, at en meget stor del af lønmodtagerne fra da af har indbetalt til en pensionsordning. Den øgede vægt på den opsparingsbaserede del af pensionssystemet gør, at både størrelsen på pensionerne og vægtningen mellem de forskellige pensioner ændres over tid.

Fra 2004 til 2013 har især udbetalingerne af ATP og private pensioner (arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensioner), skabt en fremgang i købekraften. Stigningen i de private pensioner skyldes, at en større andel af de nye pensionister har indtægter fra en arbejdsmarkedspension. Folkepensionen har også i den periode været med til at skabe en fremgang i købekraften, da den er steget i takt med lønstigningerne, som i den periode har ligget højere end prisstigningerne. Hertil kommer indførslen af ældrechecken i 2003 og forhøjelsen af denne i 2013.

Fremgangen i købekraft forventes at fortsætte frem mod 2040, i takt med, at størrelsen på de private pensionsopsparinger stiger væsentligt. Det skyldes både, at flere pensionister vil have pensionsopsparinger, og at de gennemsnitlige pensionsformuer bliver større. Begge dele er et resultat af arbejdsmarkedspensionernes udbredelse omkring 1990. Derudover forventes indtægter fra kapitalindkomst også at stige frem mod 2040. Stigende indtægter fra private indtægtskilder betyder blandt andet at den indtægtsafhængige del af folkepensionen falder frem mod 2040.

Tallene i figur 3 viser de gennemsnitlige indtægter, men det er værd at bemærke, at gennemsnittene dækker over væsentlige indtægtsforskelle blandt pensionisterne.

50% af alle pensionister i dag har ingen pensionsindtægt ud over folkepension og ATP Livslang Pension

Mens mange kun i begrænset omfang sparer op og derfor må nøjes med folkepensionen og en række sociale ydelser er der omvendt en stor og voksende andel, som er sparet 10-20 pct. af deres indtægter op gennem et helt liv og derfor kan se frem til pæne pensionsindtægter.



PENSIONSSYSTEMET I ET BORGERPERSPEKTIV

Pension er vigtigt at forholde sig til ud fra den enkelte borgers perspektiv. Den gennemsnitlige dansker er på pension i 20 år, hvilket svarer til op mod en tredjedel af voksenlivet. Derfor er det helt afgørende, at den enkelte borger har forholdt sig til, hvad hans eller hendes levegrundlag skal være i den del af livet.

Forskelle i indbetalinger

Der er betydelige forskelle i de danske borgeres indbetalinger til pension. De 10 pct. der indbetaler mest – decil 10 – betaler i gennemsnit mere end 120.000 kr. om året ind på en pensionsordning. Det svarer til ca. 34 pct. af de samlede indbetalinger. Blandt de 30 pct. der indbetaler mindst - decil 1-3 - er de gennemsnitlige indbetalinger til pension mellem 0 og 12.000 kr. om året, svarende til ca. 2 pct. af de samlede indbetalinger.

Ulighed i pensionsindbetalinger afspejles i ulighed i pensionsindtægterne fremover

Figuren viser et øjebliksbillede af forskellene i indbetalinger, hvilket ikke nødvendigvis vil føre til indkomstforskelle af helt samme størrelse på lang sigt. Dels vil indtægtsreguleringen af folkepensionen reducerer en del af forskellen og dels vil en stor del af de personer, der aktuelt hører til i de nederste deciler, kun befinde dér midlertidigt – de kan være under uddannelse eller af andre årsager være midlertidigt udenfor de fuldtidsbeskæftigedes rækker. Analyser fra ATP har dog tidligere vist, at personer, der i nogle år har lave indbetalinger kun i meget begrænset omfang indhenter det ”forsømte” i de efterfølgende år, når man kigger over en tiårig periode.

I 2013 blev der på årsbasis indbetalt ca. 113 mia. kr. til pension

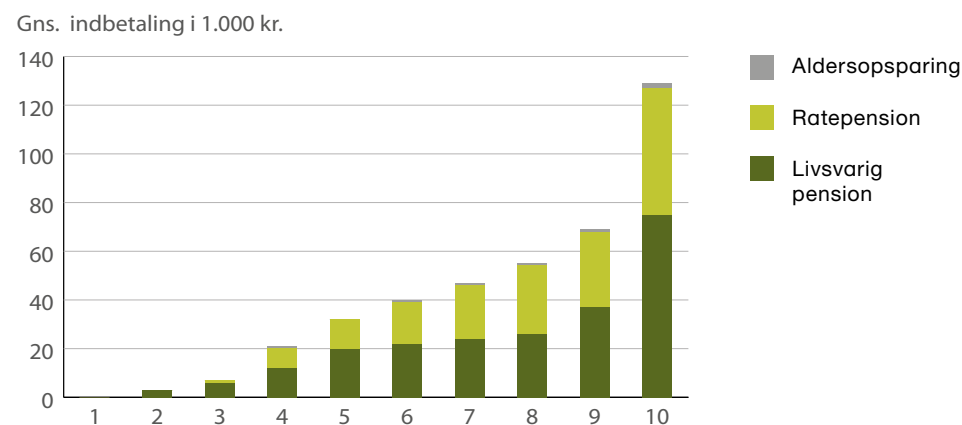
Hvem er det, der ikke sparer tilstrækkeligt op?

Hovedparten af de danske lønmodtagere (ca. 85 pct.) sparer i dag op i en privat pensionsordning udover ATP. Udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne i starten af 1990'erne sikrede, at gruppen af lønmodtagere, der ikke indbetaler er begrænset. Imidlertid er der stadig i runde tal en tredjedel, der sparer så lidt op til pension, at de som pensionister vil kunne modtage en lang række sociale ydelser. Beregninger viser nemlig, at man skal spare mindst 23.240 kr. op om året for at være uafhængig af sociale ydelser som pensionist, fx ældrecheck.

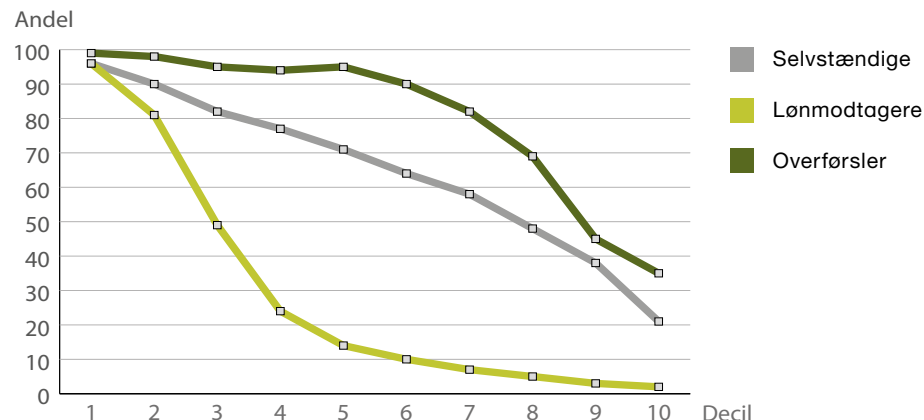
Tredjedelen – eller restgruppen er en blandet gruppe, der fordeler sig over både forskellige erhverv og indkomstniveauer. Den tæller ca. 725.000 personer i den erhvervsaktive alder. Det drejer sig om ca. 350.000 lønmodtagere, lidt over 75.000 selvstændige og godt 300.000 overførselsindkomstmodtagere.

Figur 4

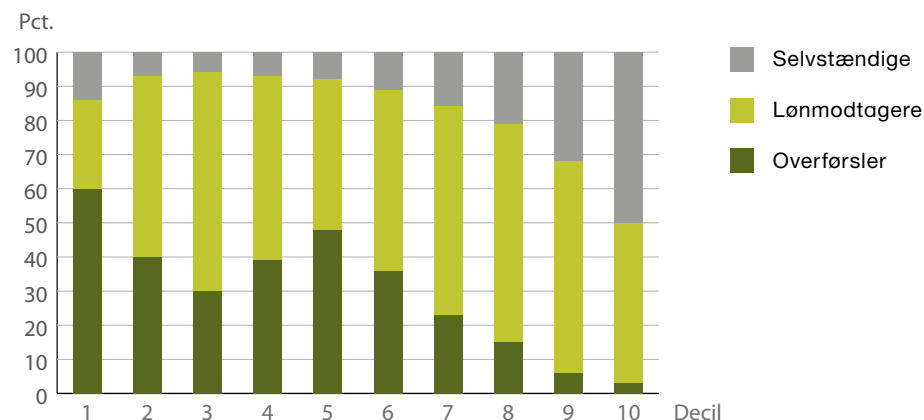
Gennemsnitlige indbetalinger fordelt på indkomsgupper



Figur 5
Andel, der indbetalte mindre end 23.240 kr. opdelt på lønmodtagere, selvstændige og overførsler, opdelt på indkomstdeciler



Figur 6
Restgruppen blandt 30-59-årige i 2012 opdelt på arbejdsmarkedstil-knytning, 2003-2012



Figur 6 viser at lønmodtagere og overførselsmodtagere udgør en stor del af restgruppen, hvis man ser på antal personer, men ser man på andele i de tre indkomstgrupper, viser figur 5 en overrepræsentation af selvstændige og overførselsmodtagere i restgruppen.

Arbejdsmarkedspensionerne er i udgangspunktet kun obligatoriske for lønmodtagere med overenskomst. Derfor er procentdelen af lønmodtagere, der befinder sig i restgruppen markant lavere end procentdelen af selvstændige og overførselsmodtagere, som ikke er omfattede af de obligatoriske arbejdsmarkedsordninger. Især i de højere indkomstgrupper er de selvstændige overrepræsenteret. Man skal helt op til de 30 pct. med de højeste indkomster - decil 8 -10 - før mere end halvdelen af de selvstændige betaler mere end 23.240 kr. ind til pension om året.

Selvstændige bruger typisk en del af deres indkomst som kapital i egen virksomhed. Alligevel kan det overraske, at så stor en andel af de selvstændige indbetaler mindre end 23.240 kr. om året til pension, da en væsentlig andel befinder sig i den øverste halvdel af indkomstgrupperne - decil 4-10 - hvor bruttoindkomsten er over 300.000 kr. om året. Mange selvstændige sparer op i andre aktiver end pension, men tidligere analyser fra ATP har vist, at det ikke er nok til at kompensere for deres lavere pensionsindbetalinger.

Personer på overførselsindkomst indbetaler typisk kun til ATP. Nogle overførselsgrupper betaler dobbelt ATP-bidrag, mens andre kun betaler enkeltbidrag, men da ATP-bidraget er på ca. 3400 kr. om året, er det ikke overraskende, at langt de fleste personer på overførsler indbetalte mindre end 23.240 kr.

Fremskrivninger viser, at andelen af lønmodtagere, som kan forvente at få fuld folkepension og en række sociale ydelser vil falde fra godt 50 pct. i dag til ca. 10 pct. i 2050. For selvstændige og overførselsmodtagere vil andelen, der kan forvente at få fuld folkepension og en række sociale ydelser, til gengæld forventligt være på samme niveau som i dag, dvs. hhv. godt 50 pct. og 90 pct. Se også side 24 om restgruppen nu og i fremtiden.

Sammensætning af pensionsindtægter

Figurene viser, at grundpensionen også på lang sigt vil udgøre en væsentlig del af de samlede pensionsindtægter for langt de fleste. Men figurene viser også, at grundpensionens betydning i de samlede pensionsindtægter forventes at blive mindre i løbet af de kommende årtier. Specielt for mellemindkomster mindskes grundpensionens betydning.

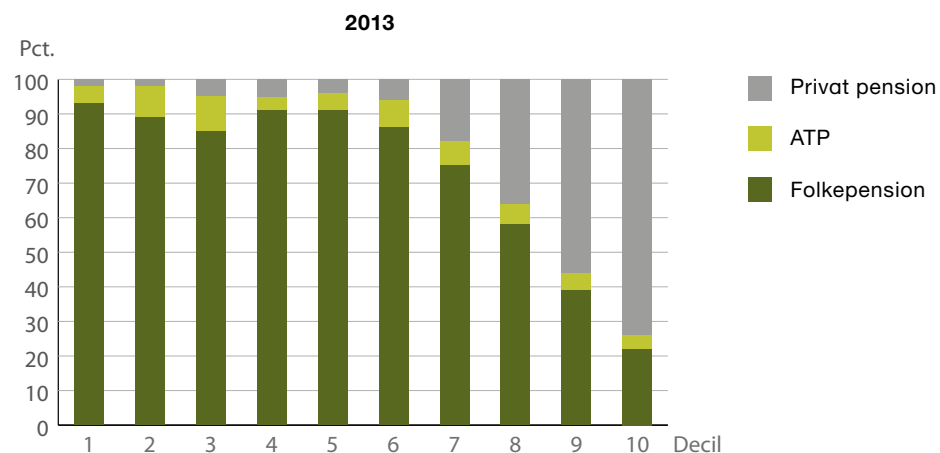
Grundpensionens faldende betydning er et resultat af 1990'ernes pensionsreformer og udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne, som netop har haft til formål at mindske udgifterne til folkepensionen ved at øge de private pensioners betydning.

Grundpensionens betydning for den enkelte vil typisk blive større i løbet af pensionistilværelsen. Det skyldes blandt andet, at mange private pensioner mister realværdi i løbet af udbetalingsforløbet, fordi pensionsudbetalingen ikke stiger i takt med de generelle prisstigninger, eller fordi pensionen er tilrettelagt således, at udbetalingerne er større i begyndelsen af forløbet. Andre private pensioner hører ganske enkelt op ved en given alder. Ændring i civilstatus eller helbred kan også have indflydelse på betydningen af grundpensionen – eksempelvis er pensionstillægget for enlige dobbelt så højt som for par.

Hvis der ikke fandtes folkepension, skulle man selv spare op til 2.812.000 kr. op

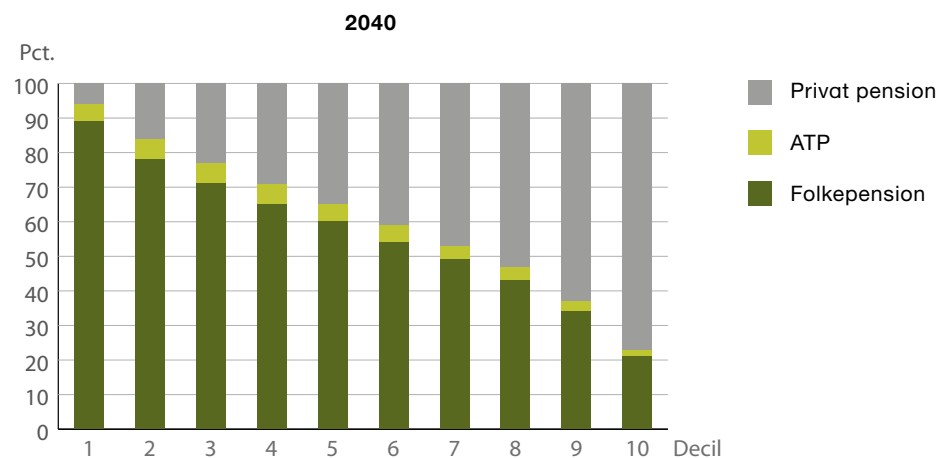
Figur 7

Sammensætningen af pensionsindtægter 2013



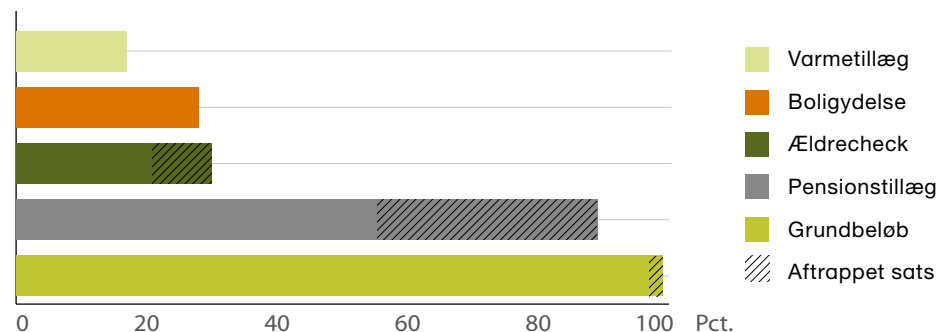
Figur 8

Sammensætningen af pensionsindtægter 2040



Figur 9

Andel af pensionister, som modtog folkepension og sociale ydelser i 2013



Figur 10

Størrelse på pensionsindtægter og sociale ydelser i 2013

	Fuld sats	Samlede Udbetalinger
Grundbeløb	69.600 kr.	64,1 mia kr.
Pensionstillæg	Enlige: 72.300 kr. Par: 34.968 kr.	35,6 mia kr.
Ældrecheck	15.900 kr.	3,6 mia kr.
Boligyldelse	43.400 kr.*	11,4 mia kr.**
Varmetillæg	-	0,7 mia kr.**

* Loftet over den maksimale boligydelse kan hæves i visse tilfælde, fx hvis pensionisten er anvist til en almen bolig af kommunen. Boligyldelsen er skattefri, loftet er ikke bruttoficeret.

**Samlede udbetalinger til boligydelse og varmetillæg er bruttoficeret for at gøre sammenlignelig med de øvrige skattepligtige ydelser.

Hvor mange modtager folkepension og sociale ydelser?

Folkepensionen består af et grundbeløb og et pensionstillæg. Tilsammen udgør de en vigtig indtægtskilde for danske pensionister. Næsten alle pensionister – 99 pct. - modtager folkepensionens grundbeløb, mens 90 pct. modtager det indtægtsafhængige pensionstillæg. Hertil kommer en række målrettede sociale ydelser.

I dag har 60% af de ældre ingen eller kun beskedne indtægter ved siden af folkepensionen, og derfor spiller målrettede sociale ydelser – ældrecheck, boligydelse, varmetillæg mv. - en væsentlig rolle for pensionisternes levevilkår. Omkring halvdelen af alle pensionister modtager en eller flere af sådanne ydelser.

De målrettede sociale ydelser inddrager hensyn til indtægt, behov, udgiftsart, udgiftsstørrelse, helbred, boligform mv. og tager sigte på et individuelt orienteret socialt aspekt. Målrettede sociale ydelser er – med undtagelse af ældrechecken – ikke skattepligtige.

For mange pensionisters vedkommende vil betydningen af de sociale ydelser ændre sig med alderen. Typisk i forbindelse med ændring i civilstatus eller i helbredsmæssige forhold. Især hvis man som pensionist mister sin ægtefælle, kan pensionstillægget have særlig stor betydning, da ydelsen er dobbelt så høj for enlige som for par.

Det forventes, at færre pensionister i fremtiden vil have behov for sociale ydelser som følge af, at flere pensionister vil have indtægter fra private pensionsopsparinger, men behovet for ydelserne vil stadig være der på lang sigt.



PENSIONSSYSTEMET I ET SAMFUNDSPERSPEKTIV

Ældre, pension, pensionsudgifter, tilbagetrækningsalder osv. er temaer, der fylder meget i den offentlige debat – det er der god grund til. Pensionisterne udgør en stor og stadigt stigende andel af befolkningen, og udgifterne til folkepension, sociale ydelser og sundhedsudgifter til ældre fylder en stor del på statens budget. Det følgende afsnit viser, hvor meget pension egentlig fylder i et samfundsperspektiv.

Pensionsudgifter fylder meget både nu og i fremtiden

I 2013 blev der udbetalt i alt godt 126 mia. kr. i ydelser til folkepensionister. Mere end 87 pct. var folkepension og ældrecheck, mens de resterende knap 13 pct. var sociale ydelser som boligydelse og varmetillæg.

Ser man på de samlede offentlige overførselsindkomster, som også tæller SU, førtidspension, efterløn, kontanthjælp m.m., udgjorde folkepensionen den største andel med 32 pct.

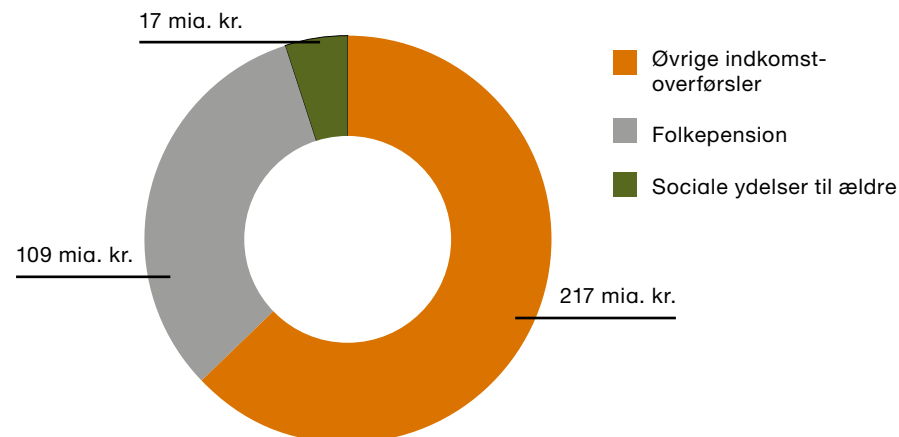
De sociale ydelser til ældre udgør også en stor post i de offentlige udgifter (5 pct). Forklaringen er, at en stor del af de ældre har ingen eller kun beskedne indtægter ved siden af grundpensionen – folkepension og ATP Livslang Pension - og derfor spiller målrettede sociale ydelser en væsentlig rolle for pensionisternes levevilkår. Omkring halvdelen af alle pensionister modtager en eller flere af disse ydelser.

På længere sig forventes det, at udgifterne til målrettede sociale ydelser bliver mindre. Det skyldes især arbejdsmarkedspensionernes udbredelse. Imidlertid er der ikke udsigt til, at de sociale ydelser forsvinder, og der vil også fortsat være grupper, for hvem de spiller en væsentlig rolle. Det skyldes, at der også på lang sigt vil være relativt store grupper, som ikke eller kun i begrænset omfang har indtægter ud over grundpensionen. Desuden vil der også på lang sigt være pensionister, som har helt særlige vilkår eller behov.

Frem mod 2040 stiger antallet af ældre markant fra ca. 1 mio. 65+-årige i dag til 1,5 mio. i 2040. Stigningen får "ældrebrøken" – forholdet mellem antal personer på pension og i den erhvervsaktive alder – til at vokse. Isoleret set giver det stigende udgifter til ældre. Imidlertid er de nye og kommende pensionisters private pensionsindtægter væsentligt større end hos de nuværende pensionister. Det giver mindre pres på den indtægtsafhængige del af folkepensionen. Samtidigt med dette giver større pensionsudbetalinger øgede skatteindtægter til staten. Samlet set betyder det, at udgifter til ældre stort set vil være uændret på trods af et større antal ældre. I 2014 udgjorde udgifterne til folkepension 6,2 pct. af BNP. Det tal forventes at falde til 5,8 pct. frem mod 2040, jf. fremskrivninger fra DREAM. I perioden 2040-2050 forventes den demografiske udvikling at vende i retning af en lavere andel af ældre, hvilket isoleret set vil give lavere udgifter til folkepension og til sundhedsudgifter.

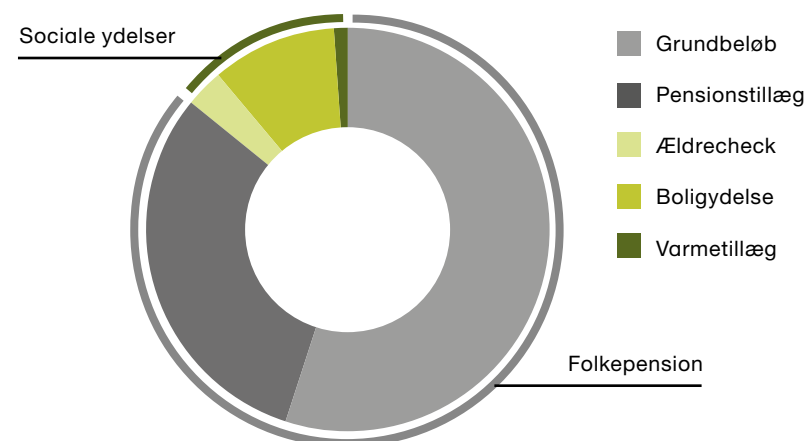
Figur 11

Offentlige pensionsudgifters andel af samlede offentlige udgifter til overførsler i 2013



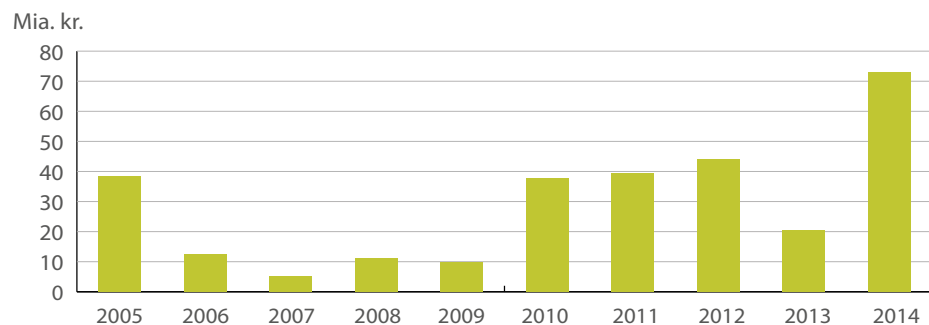
Figur 12

Fordeling af pensionsudgifter og sociale ydelser til pensionister i 2013



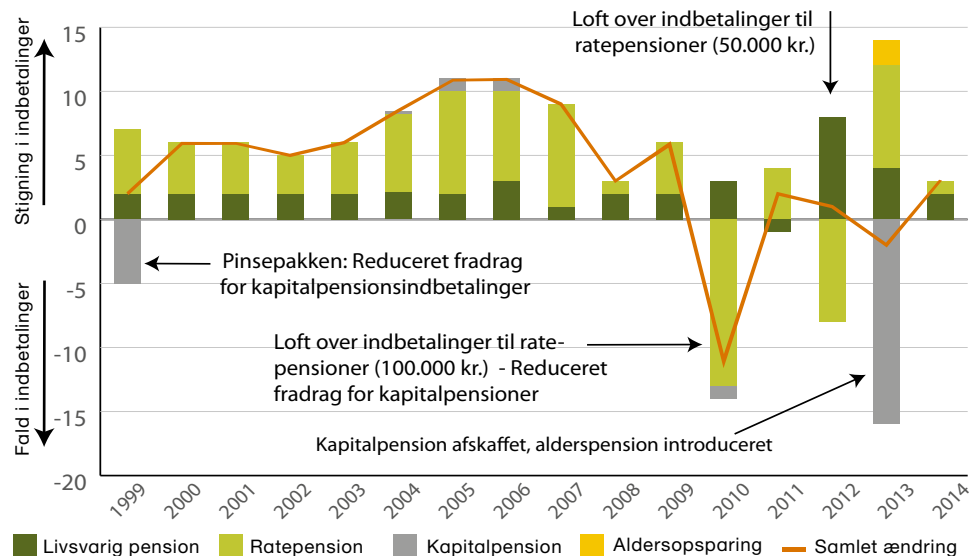
Figur 13

Samlede indtægter fra pensionsafkastskat i perioden 2005-2015



Figur 14

Reformer fra 1999 til 2014: År-til-år ændringer i pensionsindbetalingerne



Pensionsafkast genererer store skatteindtægter

Den samlede pensionsformue i Danmark er på ca. 4.000 mia. kr. svarende til mere end to gange BNP. Formuen kommer fra danskernes pensionsindbetalinger til en række forskellige pensionskasser og pengeinstitutter, som forvalter og investerer dem i aktier, obligationer, ejendomme og andre finansielle aktiver, som genererer et afkast. I Danmark bliver afkastet fra pensionsformuen løbende beskattet med en pensionsafkastskat (også kaldet PAL-skat) på 15,3 pct. Med den store pensionsformue er PAL-skatten en væsentligt indtægtskilde for den danske stat.

Indtægterne fra PAL-skatten afhænger af, hvor godt det går på de finansielle markeder. I gode år med høje afkast vil indtægterne fra PAL-skatten være markante og i år med negative afkast vil den være nul. I de år hvor afkastet er negativt opnår institutterne et fradrag, som de kan fremføre til år med positive afkast. Således så man også, at indtægterne fra PAL-skatten faldt markant i finanskriseårene 2007-09. På trods af finanskrisen har de gennemsnitlige skatteindtægterne fra PAL-skatten over de sidste 10 år været på knap 30 mia. kr. årligt.

Pensionssystemet som finanspolitisk redskab

Skatteregler har stor betydning for borgernes opsparingsadfærd og for hvilke typer af pensionsprodukter, der bliver indbetalt til. Det illustreres klart af figur 14, der viser udviklingen i årene 1998/1999, 2009/2010, 2011/2012 og 2012/2013, hvor der blev gennemført ændringer i beskatningsreglerne for pensionsopsparing.

Fælles for ændringerne er, at deres overordnede formål har været at adressere udfordringer, som syntes at ligge uden for pensionssystemet snarere end inden for. Formålene har fx været at skabe en højere grad af skattesymmetri mellem forskellige opsparingsformer, styre opsparingen i en samlet set mere samfundsgavnlig retning, begrænse pensionsordningers anvendelse til skatteformål og at fremrykke pensionsbeskatning. Dette for at holde det offentlige underskud på den rigtige side af EU's tilladte nedre grænse.

Introduktionen af aldersopsparing i 2013 sigtede fx mod at fremrykke skatteindtægter, mens loftet over ratepensionsindbetalinger sigtede mod at minimere muligheden for skattespekulation og samtidig generere et skatteprovenu nu og her.



UDFORDRINGER PÅ PENSIONSOMRÅDET

Det danske pensionssystem skal løse en yderst omfattende og kompleks opgave, og samtidig skal statens budgetter hænge sammen. Følgende afsnit beskriver de fire største udfordringer, systemet står overfor; vi lever længere, vi trækker os tidligere tilbage end folkepensionsalderen, en stor del af os sparer kun i begrænset omfang op til pension, og for nogle er incitamentet til pensionsopsparing lavt.

Sammenhæng mellem levetid og pensionsalder

Levetiden er en af de faktorer, der påvirker det offentlige pensionsudgifter aller mest. Derfor har det politisk været nødvendigt at korrigere pensionsalderen i forhold til den stigende levetid. Pensionsalderen i Danmark var frem til 2004 67 år, hvorefter den blev sat ned til 65 år som konsekvens af efterlønsreformen fra 1998. En række efterfølgende reformer indebærer, at pensionsalderen gradvist vil stige til 67 år igen i 2022. Herefter ventes pensionsalderen at følge med levetidens udvikling.

Pensionsalderen er et af de vigtigste og mest effektfulde reguleringsredskaber på pensionsområdet. Det illustreres ikke bare af de seneste års tilbagetrækningsreformer, også historisk set har redskabet været brugt flittigt.

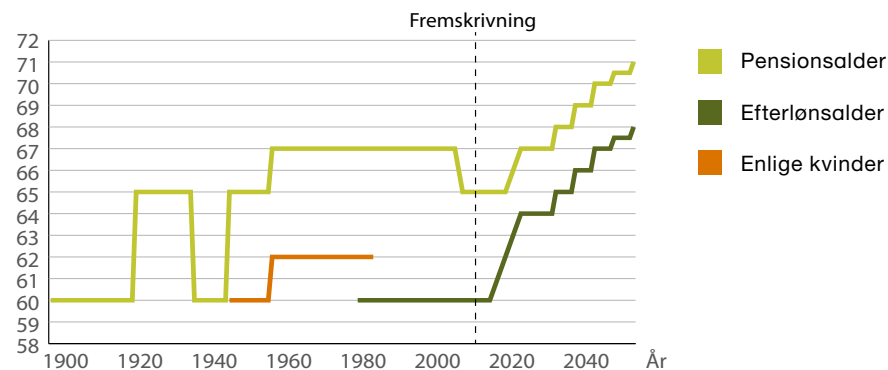
Med stigende levetid og udsigt til en væsentligt forøget andel af ældre har tilbagetrækningen fra arbejdsmarkedet været et centralt punkt på den politiske dagsorden i de senere årtier. Sigtet har været at vende tendensen fra de forudgående årtier med stadigt faldende tilbagetrækningsaldrer og i stedet fremme senere tilbagetrækning og øget erhvervsdeltagelse blandt ældre.

Efterlønsreformen fra 1998 og efterløns-elementet i Velfærdsreformen fra 2006 søgte at skabe incitament til senere tilbagetrækning og samtidig bevare adgangen til efterløn. Tilbagetrækningsreformen fra 2011 viderefører dette sigte ved i højere grad at målrette mulighederne for tidlig tilbagetrækning mod de mest udsatte grupper på arbejdsmarkedet. I dag er det kun ca. 10-15 pct. af de 35-årige, som er medlemmer af efterlønsordningen og dermed kun en lille gruppe i fremtiden, som har mulighed for at trække sig tidligere tilbage fra arbejdsmarkedet på efterløn.

Velfærdsreformen fra 2006 og Tilbagetrækningsreformen fra 2011 forventes at få ganske markant betydning for tilbagetrækningsmønsteret på længere sigt, og den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder forventes at stige yderligere.

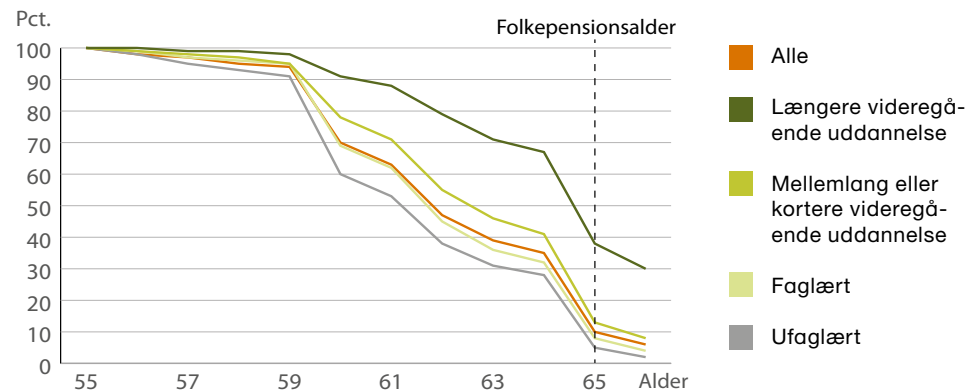
Hvis den fremtidige udvikling forløber i overensstemmelse med det, der er forudsat i Tilbagetrækningsreformen fra 2011, vil pensionsalderen i Danmark i 2050 være ca. 70-71 år, og den vil fortsat stige derefter.

Figur 15
Pensionsalderen i Danmark 1900-2050



Figur 16

Tilbagetrækningsmønstre: Beskæftigelsesfrekvenser for personer i årgang 1947, som var i beskæftigelse som 55-årige



Pensionsalder og tilbagetrækning er langt fra det samme

Pensionsalderen er et helt centralt redskab i formningen af det overordnede tilbagetrækningsmønster, men den definerer ikke det faktiske tilbagetrækningstidspunkt for den enkelte – faktisk har langt hovedparten forladt arbejdsmarkedet adskillige år før pensionsalderen.

Figur 16 viser et eksempel på, hvordan tilbagetrækningsmønsteret for en enkelt årgang så ud. Figuren viser således, hvordan beskæftigelsesandelen faldt år-for-år blandt dem i årgang 1947, som var i beskæftigelse som 55-årige.

Der er i hovedsagen tre veje til tidlig tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet: Selvpensionering, førtidspensionering og efterløn.

En stor gruppe forlader arbejdsmarkedet før pensionsalderen af helbredsmæssige årsager. Det sker primært ved førtidspensionering – eventuelt kombineret med en invalidepension fra en arbejdsmarkedspensionsordning eller en privat pensionsordning. Kun få personer selvpensionerer sig.

Tilbagetrækningsalderen har været faldende fra omkring 1960 og frem til efter årtusindskiftet. Faldet er sket på trods af, at nye generationer af ældre generelt har været ved stadig bedre helbred, været bedre uddannet og i det hele taget haft bedre muligheder for fortsat beskæftigelse end nogen tidligere generation.

Efterlønsreformen i 1998, Velfærdsforliget fra 2006 og Tilbagetrækningsreformen fra 2011 er alle lavet for at skabe incitament til senere tilbagetrækning. De to seneste reformer øger desuden pensionsalderen til 67 år og efterlønsalderen til 64 år, samtidig med at efterlønsperioden afkortes fra fem til tre år. Det sker i perioden fra 2014 til 2022. Efter 2022 forventes de to pensionsaldrer at blive sat op løbende i takt med den stigende levetidsudvikling. Reformene betyder, at kurverne i figur 16 de næste mange år gradvist vil rykke mod højre.

Restgruppen nu og i fremtiden

I dag modtager en stor del af pensionisterne den fulde folkepension og en række sociale ydelser til ældre. Det gælder både tidligere lønmodtagere, selvstændige og overførselsmodtagere. I fremtiden vil der stadig være en stor andel, som vil være berettiget til en række sociale ydelser udover den fulde folkepension, men andelen vil udvikle sig forskelligt for de tre grupper. I takt med at flere lønmodtagere vil have indbetalt til en arbejdsmarkedspension gennem et helt arbejdsliv og dermed have en større indkomst fra privat opsparing, når de går på pension, vil der blive markant færre lønmodtagere, som vil modtage den fulde folkepension og sociale ydelser som pensionister. For de selvstændige og overførselsmodtagerne med lave pensionsopsparinger er der derimod ikke udsigt til, at situationen forandrer sig.

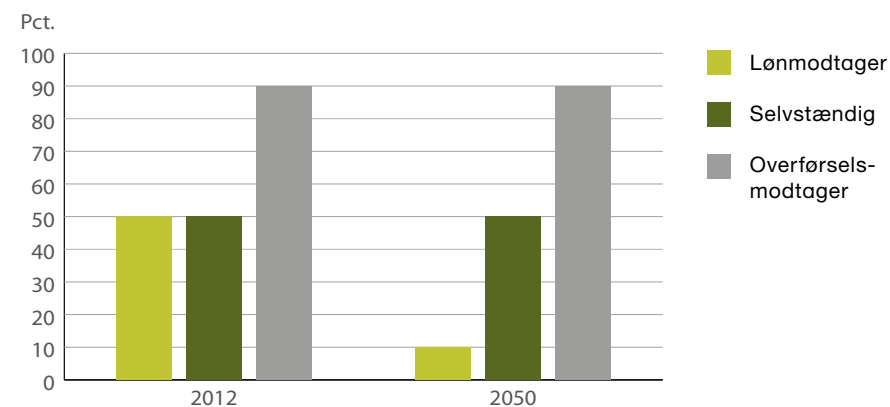
Figuren viser, at andelen af lønmodtagere, der i fremtiden kan forvente at modtage fuldt folkepensionstillæg, vil blive reduceret kraftigt (fra ca. 50 pct. til 10 pct.), fordi størstedelen af lønmodtagerne blev omfattet af en arbejdsmarkedspension i starten af 1990'erne.

Andelen af selvstændige, der vil kunne forvente at få fuldt folkepensionstillæg i fremtiden, forventes derimod at forblive uforandret på omkring 50 pct., selvom mange i gruppen har haft pæne indkomster igennem arbejdslivet. Det skyldes, at der stadig er en stor andel af de selvstændige i dag, som kun i begrænset omfang sparer op til pension og derfor vil være berettigede til en højere folkepension og en række sociale ydelser. Tidligere analyser fra ATP har vist, at de selvstændige ikke kompenserer den manglende pensionsopsparing med opsparing i andre former.

For overførselsmodtagere forventes andelen, der kan forvente at modtage fuldt folkepensionstillæg, i det nuværende system, også er at være uforandret i 2050. I dag er tallet ca. 90 pct.

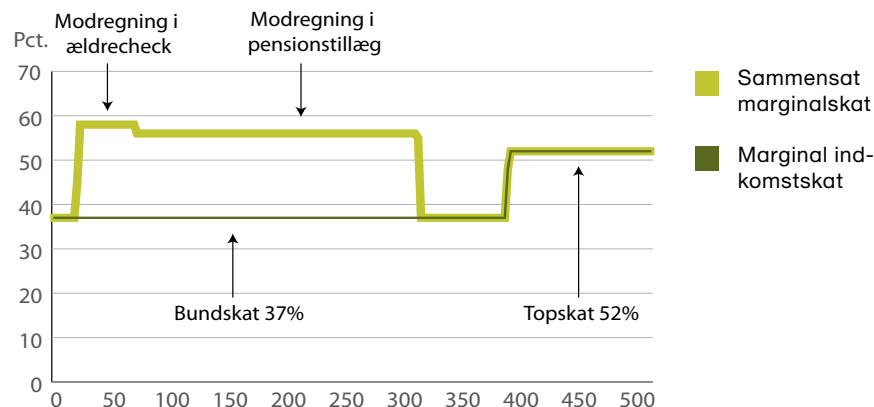
Figur 17

Restgruppe: Andelen der kan forvente at være afhængig af fuld folkepension og sociale ydelser nu og i fremtiden



Figur 18

Sammensat marginalsat for enlige pensionister i ejerbolig



Fordelen ved at spare op kan være begrænset for nogle

Offentlige ydelser – folkepension, boligydelse, sociale ydelser mm. – spiller en central rolle for danske pensionisters levevilkår. Ser man bort fra folkepensionens grundbeløb, så målrettes disse ydelser til de pensionister med de laveste indkomster og særlige behov.

Målrretningen betyder, at øget individuel opsparing fører til lavere offentlige ydelser. Dette udgør den såkaldte "samspilsproblematik". På den ene side står ønsket om stærke incitamentter til at spare op og på den anden side ønsket om, at de offentlige ydelser målrettes til dem med de største behov. Konflikten er uundgåelig i ethvert velfærdssystem, hvor der skal findes en balance mellem incitamentter og sociale hensyn.

Den højeste skat i Danmark på indkomst er ca. 52 pct. Imidlertid betyder indtægtsreguleringen af folkepensionen og boligydelsen, at en ekstra pensionskrone i mange tilfælde beskattes betydeligt hårdere, hvis man ser på aftrapningen af de offentlige ydelser som en skat. Personer, som har lave indtægter i pensionstilværelsen vil eksempelvis kunne opleve sammensatte nominelle marginalsatser på op mod 60-65 pct., hvis aftrapning i boligydelse også indregnes.

De indtægtsregulerede ydelser aftrappes over et langt indkomstinterval. Når ydelserne samtidigt er høje, betyder det, at indtægtsreguleringen kommer til at berøre et endnu længere indkomstinterval og dermed rigtig mange borgere.

De høje sammensatte marginalsatser svækker incitamentet til at sparere op. Omvendt sikrer målrretningen en større grad af indkomststabilitet for den enkelte pensionist. Hvis den enkelte oplever, at den private pensionsopsparing af den ene eller den anden grund bliver mindre – eks. barsel, deltidsperioder, ledighed, sygdom eller ufri-villig tidlig tilbagetrækning - vil det delvist blive opvejet af en højere offentlig ydelse. Samspillet beskytter på den måde den enkelte mod sådanne ikke-forsikringsbare risici, men prisen er, at incitamentet til at spare op bliver mindre.

ORDBOG

Aldersopsparing

En pensionsordning som kan oprettes privat i en bank – og via en arbejdsgiver. Indbetalinger kan ikke trækkes fra i skat. Til gengæld skal man ikke betale skat af udbetalingerne, og de modregnes ikke i offentlige ydelser. Pensionen bliver udbetalt på én gang – eller i mindre portioner. Der kan maksimalt indbetales 28.900 kroner om året (2016-sats) på en aldersopsparing.

Boligyldelse

Boligstøtte til folkepensionister kaldes for boligydelse. Boligyldelsen størrelse afhænger af husholdningens indtægter og formue og af behov og konkrete boligudgifter. Ydelsen gives primært til lejere og enlige. For de fleste modtagere kan ydelsen udgøre op til knap 45.000 kr. om året skattefrit. For modtagere med særlige behov er grænsen ca. 90.000kr.

Efterløn

Efterløn er en ydelse, der giver medlemmer af ordningen mulighed for at stoppe med at arbejde, før de bliver folkepensionister. For at kunne modtage efterløn skal man bl.a. have betalt efterlønsbidrag i minimum 30 år og være medlem af en A-kasse. I 2011 blev efterlønsperioden forkortet fra 5 år til 3 år, og modregningsreglerne for efterløn blev strammet.

Indtægtsregulering

Regulering af størrelsen på sociale ydelser alt efter indtægt. Bl.a. ældrechecken og pensionstillægget indtægtsreguleres. Se også "Modregning".

Kapitalindkomst

Kapitalindkomst dækker over indkomst, der ikke skyldes arbejde, men kommer fra fx renteindtægter, aktieudbytte e.l.

Købekraft

Købekraft er et udtryk for penges værdi på et bestemt tidspunkt. Fx hvor mange varer man kan købe for en bestemt indkomst. Stiger indkomsten mere end prisstigningerne er købekraften steget, fordi man nu kan købe flere varer. Når man skal sammenligne

indkomster over tid, "købekraftskorrigerer" man indkomsterne for at tage højde for eventuelle forskelle i prisniveauer i de forskellige perioder.

Livrente

En pensionsordning som sikrer en udbetaling fra man går på pension og resten af livet. Pengene udbetales typisk hver måned. Livrente kaldes også for livsvarig pension.

Marginalskat

Den skattesats der betales af den sidst tjente krone.

Modregning

Når størrelsen på en offentlig ydelse afhænger af den enkeltes eller husholdningens (skattepligtige) indtægter, siger man, at ydelsen "modregnes" i disse.

Pensionstillæg

Folkepensionen består af et grundbeløb og et pensionstillæg. Størrelsen på pensionstillægget afhænger bl.a. af den enkeltes/husholdningens skattepligtige indtægt (ekskl. øvrige offentlige pensionsydelser) og af parstatus (par/enlig). Fx modregnes folkepensionstillægget for enlige med 30,9 øre for hver krone, der bliver udbetalt fra en privat pensionsopsparing.

Ratepension

Pension der udbetales i lige store rater (fx hver måned) i en nærmere aftalt periode på mindst 10 år og højst 25 år. Du kan oprette en ratepension, indtil du bliver 60 år. Du kan trække indbetalingerne fra i skat og skal betale skat af udbetalingerne.

Sammensat marginalskat

Den andel der betales i skat af den sidst udbetalte krone, når man tager højde for skattefradrag, indkomstskat og PAL-skate, og når modregning i sociale ydelser betragtes som en skat.

Skatteprovenu

De samlede indtægter fra skatter, afgifter, moms, renteindtægter m.m.

Varmetillæg

Varmetillæg er et offentligt tilskud til varmeudgifter til pensionister, dvs. udgifter til el, gas, olie og andre former for brændsel. Varmetillæggets størrelse afhænger bl.a. af husholdets indtægter, formue og konkrete varmeudgifter. Både lejere og ejere kan søge om varmetillæg.

Ældrecheck

Ældrechecken (formelt kaldet "den supplerende pensionsydelse") er en årlig udbetaling til de økonomisk dårligst stillede folkepensionister. Ældrecheckens størrelse afhænger af øvrige indtægter og af eventuel formue. Man bliver modregnet med 34 pct. af privatindtægten for hver indtægtskrone over 20.000. Har man en "likvid" formue (kontanter, obligationer, aktier m.m.) på over 82.600 kr. (2016), kan man ikke modtage ældrecheck.

NOTER TIL FIGURER

Det danske pensionssystem kort fortalt

Figur 1

Pensionspyramiden, pensionssystemets tre lag

Kilde: ATP og Danmarks Statistik, 2016

Andelen af indbetalere er opgjort for de 25-64-årige. Andelen af personer med udbetalinger er opgjort for de 65+-årige. I data er det ikke muligt at skelne mellem udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsordninger, som derfor er slået sammen på udbetalingsiden. Ligeledes skal det bemærkes, at data ikke tillader en entydig skelnen mellem indbetalinger til arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsordninger. Fx tager mange arbejdsmarkedsordninger imod individuelle merindbetalinger. Tallene er fra 2013, som er det senest tilgængelige år.

Figur 2 og 3

Udbredelsen af ind- og udbetalinger og Udviklingen i gennemsnitlige indtægter for pensionister

Kilde: ATP, DREAM (2010), og Danmarks Statistik, 2016

Pensionsalderen blev i 2004 sat ned fra 67 til 65 år. Da nedsættelsen skete midt på året, er data fra 2004 lavet for de 67+-årige, mens den er lavet for de 65+-årige i 2013. Data for 2040 er baseret på en modelberegning fra 2010 af den uafhængige forskningsgruppe DREAM, hvor pensionsalderen er sat op til 69 år. Pensionister, som er gift eller samlevende med en ikke-pensionist, er ikke inkluderet, da deres indkomstforhold adskiller sig væsentligt fra par, hvor begge er pensionister. Alle beløbene er angivet i 2013-priser.

Pensionssystemet i et borgerperspektiv

Figur 4

Gennemsnitlige indbetalinger fordelt på indkomstgrupper

Kilde: ATP og Danmarks Statistik, 2016

Data dækker alle indbetalinger i 2013 for de 30-59-årige, angivet i 2013-priser. Decilopdelingen er foretaget efter størrelsen af de samlede indbetalinger. Opgørelsen medtager personer, som ikke indbetaler til pension. Indbetalinger til aldersopsparing er bruttoficeret for at sikre sammenlignelighed med livrente og ratepension.

Figur 5 og 6

Andel, der indbetalte mindre end 23.240 kr. opdelt på lønmodtagere, selvstændige og overførsler, opdelt på indkomstdeciler og Restgruppen blandt 30-59-årige i 2012 opdelt på arbejdsmarkedstilknytning, 2003-2012

Kilde: ATP og Danmarks Statistik, 2016

Restgruppen er her defineret som personer, der indbetaler mindre end 23.240 kr. om året i gennemsnit til pension. Det er nemlig den årlige opsparing, der skal til, før man ikke længere er berettiget til en lang række sociale ydelser - fx ældrecheck og helbredstillæg - i pensionstilværelsen. Figuren viser personer, som i gennemsnit indbetalte mindre end 23.240 kr. ind til pension årligt over en 10-årig periode. Arbejdsmarkedsstatus er defineret ud fra den primære status over en 10-årig periode.

Figur 7 og 8

Sammensætningen af pensionsindtægter (2013 og 2040)

Kilde: ATP, DREAM (2010), og Danmarks Statistik, 2016

Data dækker over pensionsindtægter fra folkepension, ATP og private pensioner - individuelle pensioner og arbejdsmarkedspensioner - for hhv. de 65+-årige i 2013 og 69+-årige i 2040, som modtog folkepension. Data for 2040 er baseret på en modelberegning fra den uafhængige forskningsgruppe DREAM i 2010 før tilbage-trækningsreformen fra 2011 og skattereformen fra 2012.

Figur 9 og 10

Andel af pensionister som modtog folkepension og sociale ydelser i 2013 og Størrelse på pensionsindtægter og sociale ydelser i 2013

Kilde: ATP og Danmarks Statistik, 2016

Data gælder alle udbetalinger fra varmetillæg, boligydelse, ældrecheck (supplerende pensionsydelse), pensionstillæg og grundbeløb til personer, som modtog folkepension i 2013. Pensionister, som er gift eller samlevende med en ikke-pensionist, er ikke inkluderet, da deres indtægtsforhold adskiller sig væsentligt fra par, hvor begge er pensionister.

Pensionssystemet i et samfundsperspektiv

Figur 11

Offentlige pensionsudgifters andel af samlede offentlige udgifter til overførsler i 2013

Kilde: ATP, Finansministeriet og Danmarks Statistik, 2016

Udgifter til folkepension dækker over samlede udbetalinger til folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg, men ekskl. ældrecheck.

Sociale ydelser til ældre inkluderer ældrecheck, varmetillæg, boligydelse og personlige tillæg. Bemærk, at udgifter til førtidspensionister er inkluderet i personlige tillæg, da de ikke kan skelnes fra folkepensionisterne. Øvrige indkomstoverførsler dækker over alle andre offentlige overførselsindkomster, hvoraf de væsentligste er førtidspension, efterløn, kontanthjælp, sygedagpenge og SU.

Figur 12

Fordelingen af pensionsudgifter og sociale ydelser til pensionister i 2013

Kilde: ATP, Finansministeriet og Danmarks Statistik, 2016

Udgifterne til folkepension - grundbeløb og pensionstillæg - og sociale ydelser er beregnet for personer, som modtog folkepension i hele år 2013.

Figur 13

Samlede indtægter fra pensionsafkastskat i perioden 2005-2015

Kilde: Skatteministeriet 2016

Samlet skatteprovenu fra pensionsafkastskatten (også kaldet PAL-skatten) i indkomstårene 2005-2015 inkl. pensionsafkastskat af ATP, LD og Den Sociale Pensionsfond. Tallet for 2015 er et foreløbigt skøn fra Skatteministeriet fra december 2015

Figur 14

Reformer fra 1999 til 2014: År-til-år ændringer i pensionsindbetalingerne

Kilde: ATP og Forsikring & Pension, 2016

Årlige ændringer i pensionsindbetalinger i mia. kr. Livsvarige pensioner er inklusive ATP.

Udfordringer på pensionsområdet

Figur 15

Pensionsalderen i Danmark 1900-2050

Kilde: ATP 2016

Figuren viser "overlevelseskurven" på arbejdsmarkedet for årgang 1947 og viser, hvor stor en andel af dem, som var i beskæftigelse som 55-årige (i 2002), som stadig var på arbejdsmarkedet i de enkelte år frem til alder 66 (i 2013), opdelt på uddannelsesniveau. Uddannelsesniveaulet er bestemt ud fra den længst fuldførte uddannelse.

Figur 16

Tilbagetrækningsmønster: Beskæftigelsesfrekvenser for personer i årgang 1947, som var i beskæftigelse som 55-årige

Kilde: ATP og Danmarks Statistik, 2016

Pensionsalderen og efterlønsalderen er fastsat frem til 2034. Pensionsaldrene fra 2035 og frem baserer sig på de forventede stigninger i pensionsaldrene som følge af aftaleteksten om senere tilbagetrækning fra 2011 samt de forventede restlevetider fra ATP's levetidsmodel SAINT.

Figur 17

Restgruppe: Andelen der kan forvente at være afhængig af fuld folkepension og sociale ydelser nu og i fremtiden

Kilde: ATP og Danmarks Statistik, 2016

Restgruppen er her defineret som personer, der indbetaler mindre end 23.240 kr. om året i gennemsnit til pension, og som derfor kan forvente at modtage fuld folkepension og en lang række sociale ydelser - fx ældrecheck og helbredstillæg - i pensionstilværelsen.

Figur 18

Sammensat marginalskat for enlige pensionister i ejerbolig

Kilde: ATP 2016

Der findes flere skattemål, der beregner den sammensatte marginalskat på pensionsopsparing. I figuren er skatten beregnet ud fra forskellen i indkomst før og efter indkomstskat og modregning af folkepensionen og ældrecheck. Dvs. at målet viser, hvor meget der afleveres i indkomstskat og modregning for hver krone, der udbetales fra en privat pensionsordning. Et andet mål er at se på, hvor stor en del af afkastet af en pensionsindbetaling, som bliver beskattet inkl. modregning og PAL-skat. Det kaldes for den sammensatte afkastmarginalbeskatning.

