



FINANSMINISTERIET

Det danske pensionssystem nu og i fremtiden

Juni 2017

2017



FINANSMINISTERIET

Det danske pensionssystem nu og i fremtiden

Juni 2017

2017

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Denne publikation er udarbejdet af
Finansministeriet
Center for holdbarhed og strukturpolitik
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 3392 3333

Elektronisk publikation:
ISBN: 978-87-93531-15-4

Publikationen kan hentes på
Finansministeriets hjemmeside
fm.dk

Fremtidens pensioner skal sikres nu

Det er svært at spå – især om fremtiden, sagde Storm P. Og andre humorister har påstået, at det eneste sikre i livet er døden og skatterne.

Så surt skal det ikke være. Jeg tør godt spå om, at de fleste af os bliver gamle, og at der nok skal blive plads til en solid pension i en god årrække. Pensionisternes disponible indkomster er i gennemsnit steget med cirka 2 procent om året fra 2000 til 2014. Det er markant over stigningen i den disponible indkomst for de 25-59-årige, som i samme periode var cirka 1,3 pct. årligt. Jeg er rigtig glad for, at vi er inde i en langsigtet udvikling, hvor de ældre får større økonomisk frihed.

Fremtiden rummer både utryghed, men også muligheder. Og hvis man handler i god tid, kan selv små ændringer gøre mulighederne meget større. Selv små beløb, man begynder at lægge til side tidligt, kan blive til en betydelig opsparing over tid.

Pension spiller en afgørende rolle for en tryk fremtid. Pension er vores løfte om en trykhed, når vi bliver gamle. Det løfte kan vi overlade til politikerne, som er enige om, at danskerne skal kunne regne med folkepensionen. Men vi kan også gøre noget ved pensionen selv og spare op.

I Danmark gør vi begge dele. Vi lægger – med HC Andersens ord – ikke alle æg i samme kurv. Derfor er det danske pensionssystem et af verdens bedste. For det første sikrer de offentlige pensioner en tilstrækkelig levestandard for pensionisterne. For det andet bidrager privat pensionsopsparing til, at mange vil få en god dækning, som står i fornuftigt forhold til den indkomst, de havde, før de trak sig tilbage fra arbejdsmarkedet.

Siden starten af 90'erne har danske lønmodtagere opbygget deres arbejdsmarkedspensioner gradvist. Pensionssystemet er inde i en langstrakt "modningsproces", hvor en stadig større del af vores samlede pensioner lige så stille bliver baseret på opsparing frem for løbende skattebetalinger.

Det har bidraget til stigende indkomster blandt pensionisterne, fordi stadig flere pensionister får en supplerende egen pension af en vis betydning. Den udvikling vil fortsætte. I 2080 vil udbetalingerne fra de bidragsbaserede pensionsordninger samlet set være 60 pct. større end de offentlige udgifter til pensionsydelse.

Derudover betyder arbejdsmarkedspensionerne, at pensionisterne som gruppe over tid bliver mindre afhængige af offentlige pensionsydelse. Samtidig aflaster det de offentlige finanser. De offentlige pensionsydelse vil dog også i fremtiden udgøre en vigtig del af pensionssystemet.

Forord

Selvom vores system er godt og solidt, rummer det imidlertid også udfordringer og dilemmaer. For mange kan det reelt ikke betale sig at spare op til egen pension på grund af modregning i offentlige ydelser. Andelen af pensionisterne, som ligger i intervallet for aftrapning af folkepensionens pensionstillæg, tegner fx til at stige fra ca. 31 pct. i 2017 til 58 pct. i 2080.

Mange andre mangler til gengæld en pensionsopsparing, når de forlader arbejdsmarkedet. De skal så forsørges af dem, der har sparet op. Restgruppen risikerer dermed både at blive et socialpolitisk problem og et retfærdighedsproblem. På den ene side vil man kunne have ondt af restgruppen. På den anden side kan man være irriteret over, at den skal forsørges af dem, der tålmodigt har sparet op og dermed lidt afsavn.

Det er vigtigt at håndtere disse udfordringer, så de ikke risikerer at undergrave opbakningen til de opsparingsbaserede pensioner – og dermed den positive udvikling, som ellers er i gang. Personlig pensionsopsparing er godt for både den enkelte og for samfundet, og derfor skal det kunne betale sig.

Denne rapport udspringer af det arbejde, som blev startet med Pensionskommissionen. Regeringen fremlægger hermed en status for pensionssystemet. Rapporten skal ses i sammenhæng med de initiativer, som vi præsenterede med udspillet "Flere år på arbejdsmarkedet" og vores 13 forslag, der skal skabe bedre vilkår i overgangen fra arbejdsliv til pension.

Det er svært at spå om fremtiden. Men hvis vi fortsætter den nuværende udvikling, og løser nogle gordiske knuder i pensionssystemet, tyder alt på, at vi kan være sikre på en god og tryk alderdom. Mange bække små gør en stor å.



A handwritten signature in black ink that reads "Kristian Jensen". The signature is fluid and cursive.

Kristian Jensen
Finansminister

Indhold

Sammenfatning	7
1. Det danske pensionssystem	19
1.1 Pensionssystemets opbygning og udvikling	22
Bilag 1A. De tre søjler i det danske pensionssystem	37
2. Pensionisternes økonomiske forhold	53
2.1 Indkomstforhold for pensionister i dag	56
2.2 Pensionsdækning og disponibel indkomst for pensionister	63
2.3 Udvikling i pensionisternes indkomster siden 2000	74
Bilag 2A. Indkomster for ægtefæller og samlevende pensionister i 2014	83
3. Pensionsindbetalinger – udvikling og fordeling	87
3.1 Pensionsindbetalinger i 2014	88
3.2 Udvikling i pensionsindbetalingerne	100
3.3 Restgruppen – personer med lave pensionsindbetalinger i flere år	103
4. Fremtidige pensionisters indkomster	113
4.1 Fremskrivning af indkomster og pensionsforhold	114
4.2 Fremtidige pensionsdepoter	120
4.3 Offentlige pensionsydelse	128
4.4 Udvikling i indkomstsammensætning og dækningsgrad	136
Bilag 4A. Metode til fremskrivning af pensionisters indkomster	145
5. Udfordringer i pensionssystemet	153
5.1 Personer uden pensionsopsparing (restgruppen)	156
5.2 Incitament til pensionsopsparing og beskæftigelse	162
Bilag 5A. Sammensatte marginalsatter for par og enlige efter boligforhold	179



Sammenfatning

Kapitel 1 – Det danske pensionssystem

Det danske pensionssystem består af tre søjler – de offentlige pensioner, arbejdsmarkedspensionerne og individuel pensionsopsparing. Tilsammen har de tre søjler til formål at sikre et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for de ældre, en levestandard, som for den enkelte står i forhold til indkomsten i arbejdslivet, samt tryghed i forhold til uforudsete hændelser som fx tab af arbejdsevne inden man når pensionsalderen.

Overordnet set er pensionssystemet godt indrettet til at opfylde formålene, herunder at kunne levere rimelige og holdbare pensioner nu og i fremtiden. Det skyldes blandt andet opbygningen af de fuldt finansierede arbejdsmarkedspensioner og de gennemførte reformer af efterløn og folkepension, der har stor betydning for, at der er råd til de offentlige pensioner, når der bliver flere ældre og levealderen stiger.

De offentlige pensioner sikrer et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for de ældre – uanset arbejdsmarkedshistorik og andre forhold. Arbejdsmarkedspensionerne bidrager til, at mange vil undgå et markant fald i levestandarden ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. De individuelle pensionsordninger giver den enkelte fleksibilitet til at tilpasse opsparingen til specifikke behov, og bruges derudover af fx selvstændige, som ikke er omfattet af arbejdsmarkedspensionerne. Alle tre søjler indeholder forsikringselementer, som sikrer den enkelte mod ukendt levetid, ægtefælles død eller tab af arbejdsevne.

Arbejdsmarkedspensioner har eksisteret på det offentlige overenskomstdækkede område siden 1960'erne. De blev for alvor udbredt på det private arbejdsmarked i starten af 1990'erne med indgåelse af pensionsaftaler i LO/DA overenskomsterne. Siden er bidragssatsen til pensionerne på dette område gradvist blevet hævet, så de i 2010 nåede det aktuelle niveau på 12 pct. af lønnen på LO/DA-området.

Der vil gå adskillige årtier, før alle pensionister, som er dækket af arbejdsmarkedspensioner, vil have indbetalt til disse ordninger med de nuværende bidragssatser i hele deres arbejdsliv. Det vil først være tilfældet for alle årgange af pensionister i 2080.

Pensionssystemet er således inde i en betydelig og langvarig udvikling, som overordnet set flytter noget af vægten fra skattefinansierede offentlige pensionsydelse over mod private pensionsordninger, som er baseret på opsparing og fondsopbygning. Selv når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt modnede, vil de offentlige pensionsydelse dog udgøre en betydelig del af pensionisternes samlede indkomst.

Den samlede opsparing i Danmark er øget sideløbende med opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, og denne øgede opsparing har bidraget til overskud på betalingsbalancen. Stigende pensionsformue slår dog ikke fuldt ud igennem på opsparingen, og der kan være

likviditetsrisici forbundet med, at en stor del af husholdningernes formue er bundet i pensionsopsparring og bolig, samt at bruttogælden i en international sammenhæng er høj.

Arbejdsmarkedspensionerne og anden privat pensionsopsparring bidrager til at mindske de offentlige udgifter til pensionsydelse. Det skyldes, at de offentlige pensionsudbetalinger i vid udstrækning er målrettet pensionister med lave eller mellemstore indkomster og derfor aftrappes, når pensionisternes egen indkomst, herunder udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og visse private pensionsordninger, overstiger et vist niveau.

Selvom det danske pensionssystem generelt er velfungerende og robust, er det ikke fuldkomment. Der er særligt to udfordringer, som kan reducere opbakningen til det nuværende system.

Indkomstaftapningen af offentlige pensionsudbetalinger giver anledning til et samspil mellem arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensionsudbetalinger på den ene side og offentlige pensionsudbetalinger på den anden, som reducerer udbyttet af pensionsopsparringerne – det såkaldte samspilsproblem.

Efterhånden som arbejdsmarkedspensionerne modnes, vil flere pensionister have pensionsudbetalinger, som giver anledning til aftrapning af offentlige pensionsudbetalinger.

I 2080 ventes det dog stadig at være omkring en sjettedel af pensionisterne, der ikke eller kun i beskedent omfang har sparet op til egen pension og derfor modtager fuld folkepension. Dette hænger sammen med, at ikke alle indbetaler til egen pension – det såkaldte restgruppeproblem.

Hovedresultater i kapitel 1

- Siden starten af 1980'erne og frem til i dag er indbetalinger til de bidragsbaserede pensionsordninger (arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsordninger under ét) vokset fra at udgøre godt 2 pct. af BNP til godt 6 pct. af BNP.
- Udbetalingerne fra de bidragsbaserede pensionsordninger er ligeledes vokset betydeligt – også relativt til de offentlige udgifter til pensionsudbetalinger. I 1995 udgjorde udbetalingerne knap 54 pct. af de offentlige udgifter til pensionsudbetalinger, mens det i 2015 var ca. 73 pct.
- Tendensen til, at de bidragsbaserede pensionsordninger får større vægt i det samlede pensionssystem, ventes at fortsætte frem mod 2080, hvor arbejdsmarkedspensionerne (såfremt de nuværende bidrags-satser fastholdes) vil være fuldt modnet. I 2080 ventes udbetalingerne fra de bidragsbaserede pensionsordninger samlet set at være 60 pct. større end de offentlige udgifter til pensionsudbetalinger.
- De stigende gennemsnitlige udbetalinger fra arbejdsmarkedspensionerne forventes alt andet lige at reducere udgifterne til offentlige pensionsudbetalinger i 2080 med i størrelsesordenen cirka 18 mia. kr. (2017-niveau) som følge af indkomstaftapning af de offentlige pensionsudbetalinger.
- Andelen af pensionisterne, der har pensionsudbetalinger og øvrig indkomst i et omfang, som betyder, at de ligger i intervallet for aftrapning af folkepensionens pensionstillæg, ventes at stige fra ca. 31 pct. i 2017 til 58 pct. i 2080.
- Andelen af pensionister, som har beskeden anden indkomst, og derfor er berettiget til fuld folkepension, ventes at falde fra ca. 57 pct. i 2017 til ca. 17 pct. i 2080. På trods af modningen af arbejdsmarkedspensionerne, vil det således i 2080 fortsat være hver omkring hver sjette pensionist, som har beskeden indkomst – herunder pensionsudbetalinger – ud over de offentlige pensionsudbetalinger.

Kapitel 2 – De nuværende pensionisters økonomiske forhold

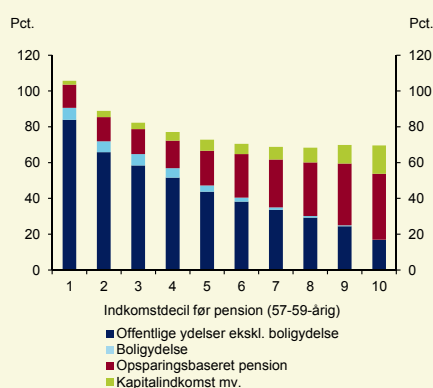
Ét af pensionssystemets formål er at sikre et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for alle pensionister. Dette sikres igennem de offentlige pensionsydelser, som er årsag til, at det i 2014 kun var 1 pct. af de ældre, der har en disponibel indkomst, som er mindre end halvdelen af medianindkomsten, og således tilhører den såkaldte lavindkomstgruppe. For befolkningen som helhed er den tilsvarende andel knap 6 pct.

De offentlige pensionsydelser bidrager ikke blot til at holde hånden under forbrugsmulighederne for de pensionister, som har de laveste indkomster udover den offentlige pension. De offentlige pensionsydelser er i vidt omfang indkomstafhængige og dermed målrettet mod pensionister med lave eller mellemstore indkomster. Dette bidrager til at reducere indkomstforskellene blandt pensionisterne, som i 2014 var 3,8 pct.-point (målt ved Gini-koefficienten) lavere end for befolkningen som helhed.

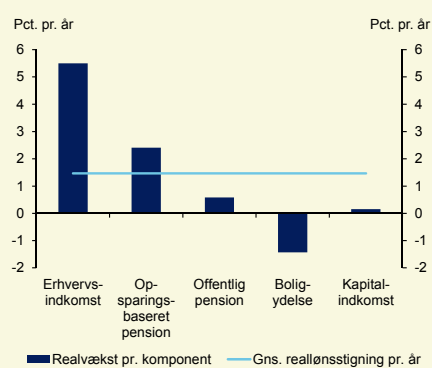
Et andet af pensionssystemets formål er at sikre et rimeligt forhold mellem den disponible indkomst før og efter tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet – den såkaldte dækningsgrad. Det er i høj grad de bidragsbaserede pensionsordninger – herunder arbejdsmarkedspensionerne – som skal sikre en ordentlig dækningsgrad for de danske pensionister.

Særligt for personer, der har haft en middel til høj indkomst i løbet af arbejdslivet, vil det være vigtigt at have sparet op til egen alderdom, hvis et markant fald i indkomsten ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet skal undgås. Det højere krav til egen opsparing for højere lønnede afspejler sig for det første i, at dækningsgraden i gennemsnit er mindre for dem, som inden pensionering lå højt i indkomstfordelingen. For det andet afspejler det sig i, at denne gruppe også i gennemsnit får sparet mere op, og at en større del af dækningsgraden derfor kan tilskrives opsparingsbaseret pension – herunder arbejdsmarkedspensioner, *jf. figur 1*.

Figur 1
Gns. dækningsgrad fordelt på indkomstdeciler (før tilbagetrækning), 68-årige i 2014



Figur 2
Årlig realvækst i underkomponenterne af gns. indkomst for 68-årige, 2000-2014



Anm.: Se anm. til figur 2.10 og figur 2.18 i kapitel 2.

Kilde: Egne beregninger på basis af en 33,3 pct. stikprøve af befolkningen.

De 68 årige i 2014, der ti år tidligere var lønmodtagere omfattet af en arbejdsmarkedspension, havde i gennemsnit både højere indkomst og højere dækningsgrad end de 68 årige, der ti år tidligere var lønmodtagere uden arbejdsmarkedspension. Dette afspejler, at lønmodtagere uden arbejdsmarkedspensioner kun i beskedent omfang kompenserer for manglende arbejdsgiveradministreret pensionsopsparing ved selv at spare op på individuelle pensionsordninger.

Siden 2000 har fremgangen i de disponible indkomster for personer over pensionsalderen været hurtigere end de disponible indkomster for personer i den erhvervsaktive alder. Det skyldes, dels at beskæftigelsesfrekvensen og arbejdstiden blandt personer lige før og efter pensionsalderen er steget, dels at udbetalingerne fra bidragsbaserede pensionsordninger blandt nye pensionister er vokset – herunder som følge af opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, *jf. figur 2*.

Omvendt har de offentlige pensionsydelsers bidrag til fremgangen i den gennemsnitlige indkomst for de 68 årige været beskedent. Dette skyldes dog, at stigningen i erhvervsindkomsterne og de højere pensionsudbetalinger leder til indkomstaftapning af de offentlige pensionsydelse – og ikke, at de fulde offentlige pensionsydelse er reduceret (de er tværtimod steget, blandt andet som følge af indførelsen af supplerende pensionsydelse).

Fra 2000 til 2014 er indkomstforskellene blandt personer over pensionsalderen steget, hvilket primært kan henføres til, at erhvervsindkomsterne er steget. Stigningen i udbetalingerne fra bidragsbaserede pensionsordninger som følge af modningen af arbejdsmarkedspensionerne har isoleret set reduceret indkomstforskellene blandt pensionisterne.

Hovedresultater i kapitel 2

- Folkepensionen bidrager til, at kun 1 pct. af pensionisterne er i den såkaldte lavindkomstgruppe. Samtidig betyder indkomstaftægheden af de offentlige pensionsydelse, at indkomstforskellene (målt ved Gini-koefficienten) blandt pensionisterne er 3,8 pct.-point lavere end for hele befolkningen.
- I 2014 er den disponible indkomst for en 68-årig i gennemsnit 77,3 pct. af den indkomst, vedkommende havde omkring 10 år tidligere. En nedgang i indkomsten ved overgang til pension, dvs. en dækningsgrad under 100 pct., er det almindeligste.
- Personer med relativ lav indkomst i årene inden pension, har i gennemsnit en højere dækningsgrad end personer med en relativ høj indkomst inden pensionering. Lønmodtagere, som er opfattet af en arbejdsmarkedspension, havde i gennemsnit en højere dækningsgrad (72 pct.) end lønmodtagere uden arbejdsmarkedspension (68 pct.). Sidstnævnte kompenserer således ikke for manglende arbejdsmarkedspension gennem tilsvarende individuel pensionsopsparing.
- I 2014 er beskæftigelsesfrekvensen for personer over pensionsalderen højere end i 2000, og dem, der arbejder, arbejder i gennemsnit flere timer end deres jævnaldrende gjorde i 2008.
- Som samlet gruppe er pensionisternes disponible indkomster steget med i gennemsnit ca. 2 pct. årligt fra 2000 til 2014, hvilket er hurtigere end stigningen i de disponible indkomster for 25-59 årige (ca. 1,3 pct. årligt). Dette kan tilskrives, dels de stigende samlede erhvervsindkomster dels større pensionsudbetalinger som følge af den gradvise opbygning af arbejdsmarkedspensionerne.
- Stigningen i erhvervsindkomsterne blandt pensionisterne har medvirket til en stigning i indkomstforskellene siden år 2000. I modsat retning trækker dog udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne, som isoleret set har medført et fald i indkomstforskellene blandt pensionisterne på 1,7 pct.-point.

Kapitel 3 – Det nuværende mønster for pensionsindbetalinger

Pensionsopsparingen igennem arbejdslivet spiller en væsentlig rolle for indkomstforholdene blandt fremtidens pensionister. Det nuværende mønster for indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensionsordninger vil derfor kunne danne grundlag for en forståelse af, hvilke befolkningsgrupper, der sparer tilstrækkeligt op til pension, og derfor vil have gode forbrugsmuligheder, samt hvilke grupper, der kun i beskedent omfang sparer op til pension, og derfor vil være særligt afhængige af indretningen af det offentlige pensionssystem i fremtiden.

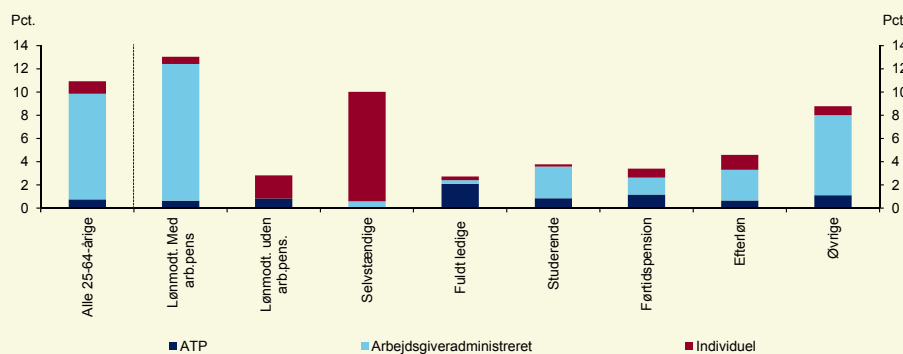
Betragtes ATP-bidrag samt indbetalinger til individuelle og arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger under ét, udgjorde de samlede pensionsindbetalinger knap 11 pct. af indkomsten blandt de 25-64-årige i 2014, *jf. figur 3*.

Der er imidlertid stor forskel på størrelsen af de samlede pensionsindbetalinger på tværs af forskellige grupper. Mens lønmodtagere, der var omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, i 2014 samlet set indbetalte 13 pct. af indkomsten til pension, var det tilsvarende tal for lønmodtagere, der ikke var omfattet af en arbejdsgiveradministreret pension, blot 3 pct. Lønmodtagere uden en arbejdsgiveradministreret pensionsordning kompenserer således i gennemsnit kun i begrænset omfang ved at spare op til pension igennem individuelle pensionsordninger.

De selvstændige er som samlet gruppe forholdsvis gode til at spare op til egen alderdom igennem individuelle pensionsopsparinger. Således sparer de selvstændige samlet set 10 pct. af indkomsten op til pension. Dette dækker dog over en meget stor variation inden for gruppen af selvstændige, og de samlede pensionsindbetalinger er i høj grad koncentreret hos en mindre gruppe selvstændige med høje indkomster.

Figur 3

Pensionsindbetalinger blandt 25-64-årige opdelt på arbejdsmarkedsstatus, pct. af indkomsten i 2014



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 i kapitel 3.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Overførselsmodtagere indbetaler overordnet set en beskedent andel af indkomsten til pension, som dog ligger på niveau med lønmodtagere uden arbejdsmarkedspension.

Fra 1999 til 2014 er den gennemsnitlige pensionsindbetaling steget fra knap 11 pct. af indkomsten til ca. 13 pct. for lønmodtagere, der er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Dette afspejler blandt andet stigende bidragssatser på LO/DA området frem mod 2010, hvor de nåede deres aktuelle niveau. For de selvstændige er den gennemsnitlige indbetaling steget fra ca. 8 pct. til ca. 10 pct. af den samlede indkomst.

For både lønmodtagere, der ikke er omfattet af en arbejdsmarkedspension, og for overførselsmodtagere har de gennemsnitlige pensionsindbetalinger udgjort en omtrent uændret lav andel af indkomsten i perioden 1999 til 2014. Således er der ikke umiddelbart tegn på, at disse grupper skulle være i gang med at øge deres pensionsindbetalinger set i forhold til selvstændige og lønmodtagere med arbejdsmarkedspension.

En udfordring ved den eksisterende indretning af pensionssystemet er således, at der stadig er en restgruppe af personer, som kun i ringe eller intet omfang sparer op til pension. Afgrænset som personer i alderen 25-59 år, der set over en femårig periode sparer så lidt op, at de ved tilsvarende indbetalinger over et helt arbejdsliv vil være berettiget til fuld folkepension som pensionist, består restgruppen i 2014 af over 750.000 personer.

De 68-årige i 2014, som indgik i restgruppen ti år tidligere, har en forholdsvis høj dækningsgrad som pensionist. Dette skyldes, at de pågældende personer havde en lav indkomst før tilbagetrækning, og at den manglende opsparing resulterer i højere offentlig pension, som står for en forholdsvis stor andel af deres disponible indkomst som pensionist.

Hovedresultater i kapitel 3

- Hovedparten af lønmodtagerne er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. I løbet af 2014 er det således blot 6 pct. af de fuldtidsbeskæftigede, der ikke indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning i et eller andet omfang.
- Lønmodtagere omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning indbetaler i gennemsnit 13 pct. af indkomsten til pension (inkl. ATP og individuelle pensionsordninger) i 2014. Lønmodtagere, der ikke er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, indbetaler i gennemsnit kun 3 pct. og kompenserer således ikke væsentligt via indbetalinger til individuelle pensionsordninger.
- Selvstændige indbetaler i gennemsnit 10 pct. af indkomsten til pension – primært igennem individuelle pensionsordninger. Spredningen i denne gruppe er imidlertid stor og omkring 60 pct. af de selvstændige foretager stort set ikke pensionsindbetalinger i 2014. Derudover er indbetalingerne i høj grad koncentreret hos nogle af de selvstændige, der har de højeste indkomster.
- I perioden fra 1999 til 2014 er de gennemsnitlige pensionsindbetalinger for lønmodtagere med arbejdsmarkedspensioner steget fra knap 11 pct. til 13 pct. af bruttoindkomsten. Stigningen afspejler, at bidragsprocenten til pension gradvist er øget i overenskomsterne. Derimod er der ikke sket en (markant) større udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne. Sideløbende er de gennemsnitlige indbetalinger for selvstændige steget fra ca. 8 pct. til ca. 10 pct. af indkomsten.
- For overførselsindkomstmodtagere og lønmodtagere uden arbejdsgiveradministreret pensionsordning har de gennemsnitlige pensionsindbetalinger ligget på et stabilt lavt niveau i de seneste 15 år.
- Afgrænset som personer i alderen 25-59 år, der set over en femårig periode sparer så lidt op, at de ved tilsvarende indbetalinger over et helt arbejdsliv vil være berettiget til fuldt pensionstillæg som pensionist, består restgruppen i 2014 af over 750.000 personer. Ufaglærte, indvandrere og unge er overrepræsenteret i restgruppen.
- I 2014 er den gennemsnitlige dækningsgrad forholdsvis høj blandt de 68-årige, der ti år tidligere indgik i restgruppen. Dette skyldes, dels forholdsvis lav indkomst før tilbagetrækning, dels at de bliver kompenseret for manglende pensionsopsparing igennem højere offentlig pension.

Kapitel 4 – Fremtidige pensionisters indkomster

Med henblik på at kunne tegne et billede af indkomstforholdene for fremtidens pensionister er der udarbejdet en fremskrivning af befolkningens indkomster og pensionsforhold baseret på det nuværende mønster for pensionsindbetalinger blandt personer i den erhvervsaktive alder. Fremskrivningen er i sin natur baseret på en række antagelser og behæftet med usikkerhed.

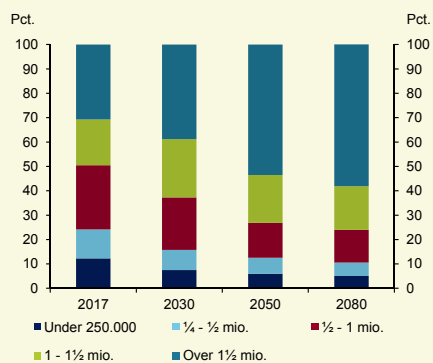
Fremskrivningen peger på, at der fra 2017 til 2080 vil ske en gradvis stigning i den gennemsnitlige størrelse af borgernes egen pensionsopsparing (pensionsdepoterne). Andelen af personer med relativt små pensionsdepoter vil falde markant, mens andelen med større pensionsdepoter vil stige. Fra 2017 til 2080 ventes andelen af de 60-årige, der har et pensionsdepot på under ½ mio. kr. (2017-niveau), at blive omtrent halveret, mens andelen, der har et pensionsdepot på over 1½ mio. kr. (2017-niveau) at blive knap fordoblet, *jf. figur 4*.

Udover modningen af arbejdsmarkedspensionerne medvirker et stigende uddannelsesniveau også til stigningen i pensionsdepoterne, idet højtuddannede i gennemsnit både har højere løn og indbetaler en større del af lønnen til pension. Endvidere vil den gradvise stigning i folkepensionsalderen trække i retning af, at indbetalingsperioden frem mod overgangen til pension forlænges.

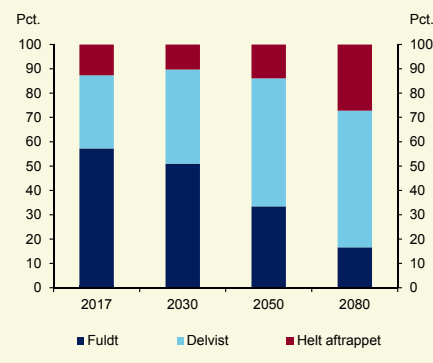
Blandt de ufaglærte vil det dog fortsat være over 40 pct., der i 2050 har et relativt lille pensionsdepot. Baggrunden er især, at indvandrere fra ikke-vestlige lande, der har opholdt sig i Danmark i en kortere årrække, vil udgøre en stigende andel af de ufaglærte. Derudover er erhvervsdeltagelsen blandt de ufaglærte mindre end for andre uddannelsesgrupper.

De nævnte tendenser vil samlet set trække i retning af stigende dækningsgrader for nye årgange af pensionister. Fremskrivningen af pensionisternes indkomstforhold peger på, at andelen af personer, som ved overgang til pension oplever en dækningsgrad på under tre fjerdedele vil falde fra 68 pct. i 2025 til 41 pct. i 2080.

Figur 4
Pensionsdepot blandt 60-årige
(2017-niveau)



Figur 5
Modtagere af pensionstillæg – alle personer
over folkepensionsalderen



Anm.: Se anmærkning til figur 4.11 i kapitel 4.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Fremskrivningen peger endvidere på, at gruppen af pensionister, der er berettiget til fuldt pensionstillæg (og dermed fuld folkepension), vil falde fra 57 pct. i 2017 til 17 pct. i 2080, *jf. figur 5*. Samtidig vil andelen, der modtager pensionstillæg under aftrapning, være stigende. Lignende tendenser vil gøre sig gældende for andre indkomstafhængige offentlige ydelser til pensionister. Således ventes andelen af pensionister, der er berettiget til ældrecheck, at blive omtrent halveret fra 2017 til 2080.

Det større omfang af indkomstaftapning af offentlige ydelser aflaster isoleret set de offentlige finanser, men peger også på, at der for mange af de fremtidige pensionister vil kunne være begrænset tilskyndelse til den forudsatte pensionsopsparing i løbet af arbejdslivet.

Det er særligt i den nedre halvdel af indkomstfordelingen blandt pensionister, at der vil ske en stigning i den andel af indkomsten, som vil komme fra pensionsudbetalinger, og et fald i den andel af indkomsten, som kommer fra offentlige pensionsydelse. For så vidt angår uddannelsesretninger er det i høj grad faglærte og ufaglærte, for hvem modningen af arbejdsmarkedspensionerne på LO/DA-området slår igennem.

Tendensen til, at færre har meget lave pensionsudbetalinger, forventes frem mod 2050 at reducere indkomstforskellene blandt pensionisterne. Herefter forventes indkomstforskellen at stige lidt igen frem mod 2080, da der som nævnt stadig vil være nogle uden pensionsopsparing af betydning.

Hovedkonklusioner i kapitel 4

- Den enkelte borgers pensionsopspring (pensionsdepot) vil i gennemsnit stige markant frem mod 2080. Det skyldes især modningen af arbejdsmarkedspensionerne, der betyder, at flere vil have indbetalt gennem et helt arbejdsliv. Et stigende uddannelsesniveau vil også bidrage til at øge de fremtidige pensionisters opsparing, og den højere folkepensionsalder vil både indebære, at den enkelte har flere år at spare op i relativt til den forventede udbetalingsperiode, og at der er flere år til at forrente opsparingen.
- Fra 2017 til 2080 ventes andelen af de 60-årige, der har et pensionsdepot på under ½ mio. kr. (2017-niveau) at blive godt halveret fra 24 pct. til 11 pct., mens andelen, der har et pensionsdepot på over 1½ mio. kr. (2017-niveau) ventes at blive knap fordoblet fra 31 pct til 58 pct.
- Denne bevægelse medvirker til at reducere andelen af pensionisterne med dækningsgrader under 75 pct. fra 68 pct. i 2025 til 41 pct. i 2080.
- Frem mod 2050 forskydes indkomstsammensætningen for pensionisterne. Egne pensionsudbetalinger får større vægt, mens folkepension og andre offentlige ydelser får aftagende betydning. Tendensen er stærkest for den halvdel af pensionisterne med de laveste indkomster, for hvem private pensionsudbetalingers andel af indkomsten vil stige med ca. 18 pct.-point frem mod 2050. For den halvdel af pensionisterne med de højeste indkomster er det tilsvarende tal 9 pct.-point.
- I 2050 vil der være færre pensionister, der modtager ældrecheck og *fuldt* pensionstillæg. Til gengæld vil flere modtage aftrappet pensionstillæg. Frem mod 2050 vil der kun være en begrænset stigning i antallet af pensionister, for hvem pensionstillægget er helt bortfaldet.
- Det vil – selv når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt modnede omkring 2080 – fortsat være knap hver sjette pensionist, som er berettiget til fuldt pensionstillæg.
- Det er navnlig blandt ufaglært og faglærte, at andelen af pensionister med pensionstillæg under aftrapning øges, hvilket skyldes, at det særligt er disse grupper, der påvirkes af den fremadrettede modning af arbejdsmarkedspensionerne. De vil få en større egenfinansiering i alderdommen, men vil kunne stå overfor en høj sammensat marginalsat på yderligere pensionsindbetalinger.

Kapitel 5 – Udfordringer i det danske pensionssystem

Det danske pensionssystem sikrer i høj grad en rimelig økonomisk sikkerhed i alderdommen, men det er ikke nødvendigvis udtryk for, at systemet er fuldkomment, eller at det ikke kan forbedres. Udfordringer og behov for justeringer kan opstå i takt med, at systemet modnes og udvikler sig, eller hvis balancen mellem pensionssystemets mange elementer og hensyn påvirkes af fx ændrede afkast på opsparingen eller ændrede skatte- og overførselsregler.

For det første kan den privatøkonomiske tilskyndelse til fradragsberettiget pensionsopsparing (livrenter og ratepension) være lav i en betydelig del af arbejdslivet, fordi de offentlige pensionsydelse aftrappes for dem, som har egen pensionsopsparing. Dette såkaldte samspilsproblem gælder hovedsageligt for personer, der ikke betaler topskat, hvilket hænger sammen med, at topskatteydere opnår en større fradragsværdi af pensionsindbetalinger.

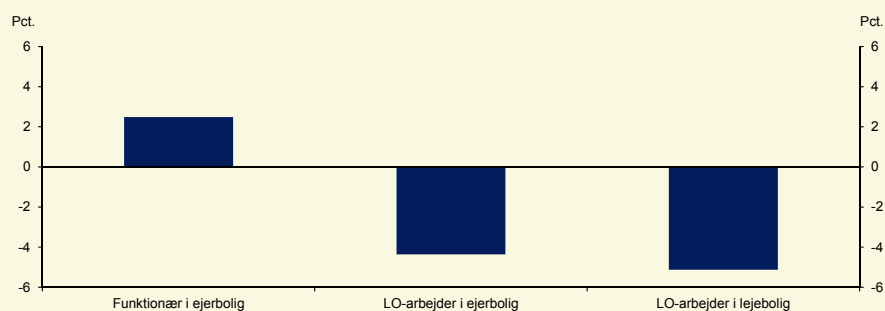
Således peger typeeksempler på, at det for funktionærer, der har en indkomst over topskattegrænsen igennem en stor del af arbejdslivet, vil være fordelagtigt at bidrage til en arbejdsmarkedspension sammenlignet med en situation, hvor der blev sparet op i et tilsvarende omfang uden for pensionssystemet, *jf. figur 6*. Omvendt vil LO-arbejdere, som har indkomst under topskattegrænsen igennem hele livet, opnå et mindre afkast ved bidrag til en arbejdsmarkedspension end ved opsparing i tilsvarende omfang uden for pensionssystemet.

Selvom den forholdsvis lave pensionsafkastbeskatning isoleret set favoriserer pensionsopsparing, betyder indkomstaftapningen af offentlige pensionsydelse således, at det for brede grupper i princippet bedre vil kunne betale sig (ud fra et rent individuelt synspunkt) at foretage opsparing til alderdommen på anden vis end ved at indbetale til en livrente eller ratepension.

For det andet er der fortsat en gruppe, der kun i beskedent omfang indbetaler til en pensionsordning. Dette såkaldte restgruppeproblem kan repræsentere en udfordring for den enkelte, som ikke sparer tilstrækkeligt op, og som derfor risikerer begrænsede forbrugsmuligheder og stor afhængighed af offentlige pensionsydelse som pensionist.

Figur 6

Merafkast ved arbejdsmarkedspension i forhold til fri opsparing i livsperspektiv



Anm.: Se anmærkning til figur 5.8 i kapitel 5.

Kilde: Lovmodellens datagrundlag, Lovmodellens familietypermodel og egne beregninger.

Det forhold, at nogle ikke sparer ret meget op til pension, kan blandt andet hænge sammen med at skatte- og overførselssystemet for mange medfører begrænset incitament til opsparing i fradragsberettigede pensionsordninger (livrenter og ratepension).

Manglende pensionsopsparing for personer i restgruppen frembyder også en problemstilling i forhold til den del af befolkningen, der foretager normal pensionsopsparing. Det gælder, hvis disse opfatter det som uretfærdigt, at dem, der ikke selv sparer op, i høj grad bliver kompenseret for den manglende opsparing gennem øgede offentlige overførsler. Hvis mange får den opfattelse, at man ikke blot skal spare op til egen pension, men også betale skat til finansiering af offentlige pensionsydelser til personer, der vælger ikke at spare op, kan opbakningen til egen pensionsopsparing mindskes.

De to udfordringer for pensionssystemet – restgruppe- og samspilsproblemet – indebærer begge en risiko for at opbakningen til de bidragsbaserede pensionsordninger svækkes. Det vil være ganske alvorligt for pensionssystemets evne til at opfylde sine tre formål og for det offentlige mulighed for til at finansiere offentlige pensionsydelser på deres nuværende niveau, hvis vigende opbakning ender med at reducere omfanget af arbejdsgiveradministreret og individuel pensionsopsparing.

Høj effektiv skat på pensionsindbetalinger kan derudover reducere arbejdsudbuddet for de berørte grupper. Denne risiko vil navnlig gælde i slutningen af arbejdslivet, hvor samspilsproblemet på grund af den korte opsparingsperiode er mest udtalt, og hvor der kan være mulighed for at gå ned i arbejdstid på bekostning af pensionsindbetalingerne.

Styrket incitament til pensionsopsparing vil løse samspilsproblemet og reducere omfanget, hvormed personer, der sparer op, bidrager til at finansiere offentlige pensionsydelser for dem, som ikke sparer op. Styrket incitament til opsparing kan derudover potentielt bidrage til, at flere vil spare op til egen pension – hvorved restgruppen reduceres. Hvis restgruppen for alvor skal nedbringes, vil det dog givetvis være nødvendigt at udbrede pensionsbidrag, som er obligatoriske for den enkelte, til flere grupper.

Hovedkonklusioner i kapitel 5

- Hvis forsikringshensynet med de offentlige pensioner skal varetages effektivt, skal personer, som selv er i stand til at spare op til pension, ikke trække unødigt på det offentlige pensionssystem.
- Manglende pensionsopsparing kan betyde, at den enkelte bliver mere afhængig af den fremtidige politiske vilje til og mulighed for at finansiere de offentlige pensionsydelser. Derudover fører manglende opsparing til større offentlige udgifter til pensionsydelser. Denne belastning af de offentlige finanser vil i sidste ende skulle finansieres af andre skatteydere, som selv sparer op til pension.
- For personer, der ikke betaler topskat, og som kan se frem til indkomstaftapning af offentlige pensionsydelser, vil tilskyndelsen til indbetaling på fradragsberettigede pensionsordninger (herunder arbejdsmarkedspensionerne) ofte være begrænset.
- Begrænset incitament til pensionsopsparing på fradragsberettigede pensionsordninger (livrente og ratepension), kan medføre reduceret pensionsopsparing på disse ordninger, herunder som følge af vigende opbakning til arbejdsmarkedspensionerne, samt potentielt reduceret arbejdsudbud og tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.
- En markant reduktion i omfanget af fradragsberettiget pensionsopsparing vil være ganske alvorlig for pensionssystemets evne til at opfylde sine tre formål og for det offentlige mulighed for til at finansiere offentlige pensionsydelser på deres nuværende niveau.



1. Det danske pensionssystem

Det danske pensionssystem er en central del af det danske velfærdssamfund i forhold til at sikre rimelige indkomster for ældre medborgere. For at opnå dette skal pensionssystemet tjene tre grundlæggende formål:

- Sikre et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag for alle ældre – uanset deres arbejdsmarkedshistorik eller andre forhold.
- Bidrage til, at tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet ikke er forbundet med et markant fald i levestandarden for den enkelte. Det vil sige, at pensionen står i et passende forhold til indkomsten i arbejdslivet.
- Tilbyde en rimelig grad af forsikring mod de økonomiske konsekvenser af hændelser, man ikke selv har kontrol over – fx at man mister arbejdsevnen tidligt, eller at ens ægtefælle går bort. Det drejer sig også om tryghed for, at pensionen slår til gennem hele livet, selv om man ikke på forhånd ved, hvor længe man lever.

Det første formål indebærer et element af omfordeling. Det andet handler primært om pensionernes dækningsgrad i forhold til tidligere indkomst. Og det tredje primært om tryghed og forsikring.

Folkepensionen og den supplerende pensionsydelse (ofte kaldet ældrechecken) er med til at sikre et tilstrækkeligt indkomstgrundlag for alle pensionister.

Udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne bidrager til, at mange vil undgå markante fald i levestandarden ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Samtidig bidrager arbejdsmarkedspensionerne og anden privat pensionsopsparing også til at mindske de offentlige udgifter til pensionsydelser. Det skyldes, at de offentlige pensionsydelser er målrettet pensionister med lave indkomster og derfor aftrappes med anden indkomst over et vist niveau – herunder udbetalinger fra private pensionsordninger.

Såvel det offentlige pensionssystem og arbejdsmarkedspensionerne indeholder forsikringer mod hændelser, den enkelte ikke kan bestemme over, herunder tabt arbejdsevne, ægtefælles død og usikkerhed om levetid.

Samtidig skal pensionssystemet også være foreneligt med robuste og holdbare offentlige finanser. Det betyder blandt andet, at det typiske tilbagetrækningstidspunkt gerne skal følge med udviklingen i levetiden.

Holdbarheden og robustheden af pensionssystemet opnås dels ved udbredelsen af de bidragsbaserede – og dermed fuldt finansierede – arbejdsmarkedspensioner siden 1990'erne, dels de reformer, som i de senere år er gennemført for at sikre, at der fortsat er råd til de

offentlige pensioner, når der bliver flere ældre. Det drejer sig navnlig om Velfærdsaftalen 2006 samt Tilbagetrækningsaftalen 2011.

Reformerne indebærer på sigt, at folkepensionsalderen hæves i takt med den stigende levetid. Det bidrager til at opretholde en balance mellem, hvor mange der er på arbejdsmarkedet og bidrager til produktion og skatteindtægter, og hvor mange der har trukket sig tilbage og lever af pension. Dette betyder, at det ikke har været nødvendigt at indføre mekanismer, som reducerer de offentlige pensionsydelse, når levetiden stiger, som ses i visse andre lande – fx Sverige, Finland, Spanien og Tyskland.

En hensigtsmæssig indretning af det samlede pensionssystem vil derudover dæmpe tendensen til, at den offentlige saldo svækkes i perioder med mange pensionister i forhold til personer i den erhvervsaktive alder. I Danmark opnås dette ved, at beskatningen af de opsparede midler på arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger i vid udstrækning sker på udbetalingsstidspunktet. Dermed falder skatteindtægterne samtidig med de øgede offentlige udgifter til fx sundhed og ældrepleje, når folk bliver pensionister.

Udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne blev påbegyndt i 1990'erne, men modningen af systemet er en langsom proces.¹ Først omkring 2080 forventes det, at alle pensionister (med en arbejdsmarkedspensionsordning) har betalt pensionsbidrag med de nuværende bidrags-satser i hele deres arbejdsliv. I den periode vil pensionisternes indkomster stige samtidig med, at de offentlige pensionsydelse vil udgøre en mindre del af pensionisternes samlede indkomster.

Selvom det danske pensionssystem generelt er velfungerende og robust, er der navnlig to udfordringer i det nuværende system.

På trods af udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne vil der fortsat være en gruppe af personer, der ikke eller kun i beskedent omfang sparer op til egen pension (den såkaldte *restgruppe*), og som derfor i høj grad vil være afhængig af de offentlige pensionsydelse som pensionist. Derudover betyder indkomstaftapningen af de offentlige pensionsydelse, at der i nogle tilfælde er begrænset tilskyndelse til at spare op på en pensionsordning, da dette via indkomstaftapningen vil reducere den offentlige pension som pensionist (det såkaldte *samløbsproblem*²).

Større tilskyndelse til pensionsopsparing og udbredelse af pensionsopsparing til restgruppen vil bidrage til, at pensionssystemet også i fremtiden kan opfylde sine formål uden at belaste de offentlige finanser unødigt.

¹ Med "modning" menes det forhold, at nogle personer i dag kun har indbetalt til en arbejdsmarkedspension i en del af deres arbejdsliv, inden de når pensionsalderen, fordi arbejdsmarkedspensionerne først blev udbredt og udbygget fra 1990'erne. Med tiden vil flere have indbetalt til arbejdsmarkedspensioner i større andele af arbejdslivet.

² Navnet skyldes, at udfordringen kan henføres til samspillet mellem privat pensionsopsparing og offentlige pensionsydelse.

Boks 1.1**Hovedbudskaber**

- De offentlige pensionsydelse sikrer, at indkomsten som pensionist opfylder et mindstekrav til levestandard for alle danskere. Det gælder uanset hvor længe den enkelte lever.
- Arbejdsmarkedspensionerne og individuel opsparing bidrager til, at mange vil undgå markante fald i levestandarden ved tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Privat pensionsopsparing omfatter ligeledes et element af forsikring – fx fortsætter udbetalinger af livrenter resten af livet (uanset hvor længe dette måtte vare) og arbejdsmarkedspensionerne omfatter i vid udstrækning invalide- og ægtefælledækning.
- Det danske pensionssystem sikrer i kraft af opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne og de gennemførte reformer, at indkomsterne for pensionisterne som samlet gruppe vil fortsætte med at stige hurtigere end den generelle lønudvikling i samfundet.
- Stigende arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger vil betyde, at offentlige pensionsudbetalinger i fremtiden vil udgøre en lavere andel af pensionisternes indkomster – herunder også som følge af, at de offentlige pensionsydelse aftrappes, når de arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger når over et vist niveau. De offentlige pensionsydelse vil dog også i fremtiden udgøre en væsentlig del af mange pensionisters indkomst.
- Modningen af arbejdsmarkedspensionerne er en langsom proces. Det er først omkring 2080, at alle pensionister vil have indbetalt til pension med de nuværende bidragssatser igennem et helt arbejdsliv.
- Den øgede vægt på egen pensionsopsparing fremfor skattefinansierede offentlige pensionsydelse har en række fordele. Bidrag til egen pensionsopsparing reducerer fx ikke tilskyndelsen til at arbejde på samme måde som forvridende skatter. Når det er fuldt indfaset, vil et system baseret på opsparing (eller fondsopbygning) desuden kunne oppebære højere pensioner, såfremt den vækstkorrigerede realrente er positiv. Det vil også kunne bidrage til at reducere følsomheden af den offentlige saldo overfor ændringer i forholdet mellem antallet af pensionister og personer i den erhvervsaktive alder.
- Med de nuværende opsparingsmønstre vil der også i fremtiden være en gruppe af pensionister med beskedne pensionsopsparinge (den såkaldte restgruppe). Derudover betyder indkomstaftapningen af offentlige pensionsydelse, at tilskyndelsen til pensionsopsparing kan være lav. Hvis opbakningen til pensionssystemet – herunder den omfattende private pensionsopsparing – skal opretholdes fremover, er der behov for at håndtere disse udfordringer.
- Den samlede opsparing i Danmark er øget sideløbende med opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne, og denne øgede opsparing har blandt andet bidraget til overskud på betalingsbalancen. Stigende pensionsformue slår dog ikke fuldt ud igennem på opsparingen, og der kan være likvidetsrisici forbundet med, at en stor del af husholdningernes formue er bundet i pensionsopsparing og bolig.

Afsnit 1.1 beskriver dels den overordnede opbygning af det danske pensionssystem, dels den historiske og fremadrettede udvikling som følge af opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne. Til at beskrive den fremadrettede udvikling trækkes blandt andet på den fremskrivning af pensionisternes indkomster, som præsenteres i kapitel 4.

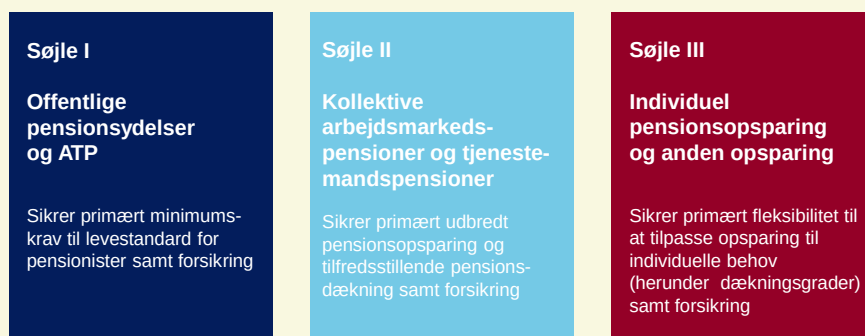
Bilag 1A uddyber beskrivelsen af det danske pensionssystem med udgangspunkt i dets tre søjler, som udgøres af de offentlige pensionsydelser, arbejdsmarkedspensioner og tjenestemandspensioner samt individuel pensionsopsparing og anden opsparing.

1.1 Pensionssystemets opbygning og udvikling

Det danske pensionssystem er bygget op omkring tre søjler, som tilsammen skal sikre, at pensionssystemet både er robust og opfylder de tre mål om tilstrækkelig levestandard, tilfredsstillende dækningsgrader og forsikring mod økonomiske konsekvenser af uforudsete hændelser, *jf. figur 1.1*.

Figur 1.1

De tre søjler i det danske pensionssystem



Søjle I består af de offentlige pensioner, som sikrer, at alle danskere har et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag igennem hele pensionisttilværelsen – uanset tidligere tilknytning til arbejdsmarkedet og andre forhold. Således er det meget få pensionister, der er i den såkaldte lavindkomstgruppe, og indkomstforskellene blandt pensionisterne er generelt mindre end blandt befolkningen som helhed, *jf. også kapitel 2*.

De livsvarige offentlige pensioner indebærer også en vigtig forsikring mod usikkerhed om den enkeltes egen eller ægtefællens levetid. De offentlige pensionsydelser omfatter folkepension – som består af et grundbeløb og et pensionstillæg – samt supplerende pensionsydelse og en række målrettede offentlige ydelser til ældre.

Alle i folkepensionsalderen er berettigede til folkepensionens grundbeløb, der ikke aftrappes som følge af udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede eller private pensionsordninger.³ Udover grundbeløbet har danske pensionister adgang til folkepensionens pensionstillæg og supplerende pensionsydelse, som er rettet mod pensionister med lave eller mellemstore

³ Folkepensionens grundbeløb aftrappes som følge af arbejdsindkomst, når denne overstiger 316.200 kr.

indkomster. Disse aftrappes når anden indkomst – herunder udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede eller individuelle pensionsordninger – overstiger et vist niveau, *jf. bilag 1A*.

Det skønnes, at mere end halvdelen af pensionisterne i 2017 modtager folkepensionens grundbeløb og det fulde pensionstillæg, idet de ikke har anden indkomst i et omfang, der leder til aftrapning af folkepensionens pensionstillæg, *jf. nedenfor*. Offentlige pensioner er finansieret af staten gennem de løbende skatteindtægter efter "pay as you go"-princippet. Det betyder, at udgifterne til de offentlige pensionsydelser finansieres på udbetalingstidspunktet.

Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP) er en lovbaseret ordning, som er obligatorisk for beskæftigede og visse overførselsmodtagere. Derfor betragtes ATP ofte som en del af de offentlige pensionsydelser i søjle I, selvom den på mange punkter minder mere om pensionsordningerne i søjle II.

Søjle II består hovedsageligt af arbejdsgiveradministrerede arbejdsmarkedspensioner, som i vid udstrækning sikrer, at de beskæftigede på det overenskomstdækkede arbejdsmarked opnår en tilfredsstillende pensionsdækning i forhold til erhvervsindkomsten i arbejdslivet, *jf. også kapitel 2*. Derudover bidrager arbejdsmarkedspensionerne til målet om forsikring, da de indeholder fx invalide- og ægtefælledækning, og udbetalingerne fra livrenteordninger fortsætter resten af livet. Arbejdsmarkedspensionerne er frivillige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, men indbetaling er obligatorisk for den enkelte, som er omfattet af overenskomsten. Til de arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger hører også arbejdsgiveradministrerede firmapensionsordninger, som er en frivillig aftale mellem en virksomhed og virksomhedens ansatte, men er obligatorisk for den enkelte, som er omfattet af aftalen om en firmapensionsordning. Arbejdsmarkedspensionerne er bidragsbaserede, hvilket vil sige, at udbetalingerne er baseret på de foretagne indbetalinger og den opnåede forrentning, *jf. bilag 1A*. Udbetalingerne vil via indbetalingerne afhænge af såvel indkomsten som erhvervsaktiv som varigheden af tilknytningen til arbejdsmarkedet.

Endelig består søjle II også af de offentlige tjenestemandspensioner. På samme måde som arbejdsmarkedspensionerne er tjenestemandspensionerne knyttet til et ansættelsesforhold. Tjenestemandspensionerne optjenes dog efter helt andre principper, idet den optjente pension ikke er direkte baseret på de indbetalte pensionsbidrag. Pensionens størrelse bestemmes derimod af antal år med tjenstemandsansættelse og slutløn. Tjenestemandspensioner forventes at udgøre en aftagende rolle i det samlede pensionssystem efterhånden som antallet af tjenstemænd falder.

Søjle III består af individuel pensionsopsparing og anden privat opsparing, som giver fleksibilitet for den enkelte og – ligesom arbejdsmarkedspensionerne – understøtter målet om tilfredsstillende pensionsdækning og forsikring. Personer, som ikke er omfattet af arbejdsmarkedspensioner, eller som har ønsker eller behov for at supplere disse, kan spare op til pension gennem privattegnede, individuelle pensionsordninger i banker eller pensionselskaber. Disse ordninger er ligesom arbejdsmarkedspensionerne bidragsbaserede.

Der kan også spares op gennem anden privat opsparing, herunder i bolig eller værdipapirer. Den betydelige målretning af de offentlige ydelser til pensionister med begrænsede indkomster medfører fx, at beskæftigede med relativt høje indkomster har behov for at supplere

arbejdsmarkedspensioner med yderligere opsparing, hvis de vil sikre en bedre dækning i pensionsalderen.

Modningen af det danske pensionssystem

Arbejdsmarkedspensioner har eksisteret på det offentlige overenskomstdækkede område siden 1960'erne, men de blev for alvor udbredt i starten af 1990'erne med indgåelse af pensionsaftaler i LO/DA overenskomsterne. Siden da er bidragssatserne, som angiver andelen af lønnen, der indbetales til pension, gradvist blevet hævet, og de nåede i slutningen af 2000'erne de aktuelle 12 pct. af lønnen på LO/DA-området, *jf. bilag 1A*. Der vil gå mange år, før alle pensionister, som er dækket af arbejdsmarkedspensioner, vil have indbetalt til disse ordninger med de nuværende bidragssatser i hele deres arbejdsliv. Først når dette er tilfældet, vil pensionssystemet være fuldt modnet, hvilket med uændrede bidragssatser forventes at ske omkring 2060 på indbetalingssiden for den yngste pensionsårgang og 2080 på udbetalingssiden for alle pensionsårgange.

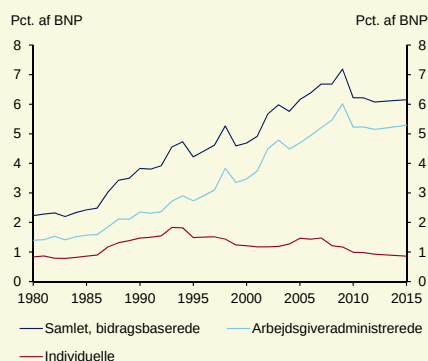
Den igangværende modning af arbejdsmarkedspensionerne afspejles i stigende samlede indbetalinger til bidragsbaserede pensionsordninger. Disse er blevet knap tredoblet i forhold til BNP siden 1980, *jf. figur 1.2*. Stigningen i de samlede indbetalinger er drevet af en stigning i indbetalingerne til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, hvoraf arbejdsmarkedspensionerne udgør langt hovedparten.

Tendensen til stigende samlede indbetalinger har i enkelte år været afbrudt af fald. Disse fald skal blandt andet ses i lyset af ændringerne i fradrags- og skattereglerne. Således blev bidrag til de fradragsberettigede ordninger pålagt arbejdsmarkedsbidrag fra 1994.⁴ I starten blev alle pensionsbidrag fratrasket 5 pct. Siden steg arbejdsmarkedsbidragssatsen til 8 pct. Fra 1999 kunne indbetalinger til kapitalpension ikke længere fradrages i grundlaget for topskat (og fra 2013 erstattedes ordningen med aldersopsparing, der beskattes på indbetalings-tidspunktet). I 2010 blev der indført et loft på 100.000 kr. over fradrag for indbetalinger til ratepensioner og ophørende livrenter, som efterfølgende blev sænket til 50.000 kr. i 2012. Mellem-skatten blev desuden afskaffet i 2009, hvilket reducerede marginals-katten og gjorde det fordelagtigt at fremrykke pensionsindbetalinger til 2009, hvor fradraget for pensionsindbetalinger stadig var højt. Hertil kommer også andre ændringer, fx blev folkepensionsalderen i 2004 sænket fra 67 år til 65 år.

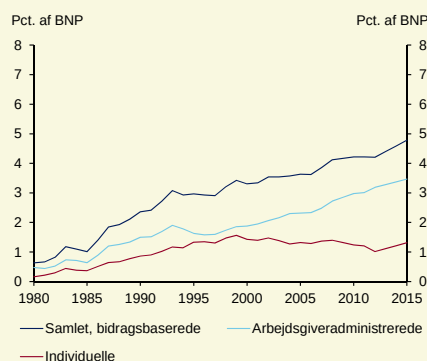
Indbetalingerne til individuelle pensionsordninger er aftaget lidt siden starten af 1990'erne. Det kan skyldes, at arbejdsmarkedspensionerne i et vist omfang har fortrængt individuel pensionsopsparing. Faldet i de individuelle indbetalinger skal også ses i lyset af, at skattebe-gunstigelsen af pensionsopsparing relativt til anden opsparing er reduceret, blandt andet via lavere skatteværdi af rentefradraget.

⁴ Fradragsberettigede pensionsordninger er pensionsordninger, hvor der ikke betales indkomstskat af indbetalinger, men udbetalinger er indkomstskattepligtige.

Figur 1.2
Indbetalinger til bidragsbaserede pensionsordninger



Figur 1.3
Udbetalinger fra bidragsbaserede pensionsordninger



Anm.: I figurene er Arbejdsmarkedets Tillægspension (ATP), Den Særlige Pensionsfond, Lønmodtagernes Dyrtidsfond og Den Midlertidige Pensionsfond lagt ind under arbejdsgiveradministrerede ordninger af hensyn til fremstillingen. Ind- og udbetalingerne er opgjort før skat (for aldersopsparing er der omregnet med skattesats på 37 pct.), og der er udglattet henover 2009 og 2013-2015, for at rense for ekstraordinære forhold, herunder udbetalinger af SP-opsparing og omlægning af kapitalpensioner. Indbetalingerne er opgjort efter fradrag for arbejdsmarkedsbidrag.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Modningen af arbejdsmarkedspensionerne viser sig også i voksende udbetalinger fra bi-dragsbaserede pensionsordninger, jf. figur 1.3. Mens udbetalingerne fra de arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger overordnet set er steget over hele perioden fra 1980 til 2015, steg udbetalingerne fra individuelle ordninger indtil 1999, hvorefter de er aftaget lidt, jf. figur 1.3.

Modningen af pensionssystemet og sammensætningen af pensionisters indkomster

Selvom der går adskillige årtier inden pensionssystemet er helt modnet, er der allerede nu en klar tendens til, at arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger udgør en stigende andel af indkomsten blandt pensionister. I løbet af de seneste 20 år er pensionsudbetalingernes andel af den samlede indkomst for pensionister således steget fra 23 pct. i 1994 til 32 pct. i 2014⁵, jf. figur 1.4.

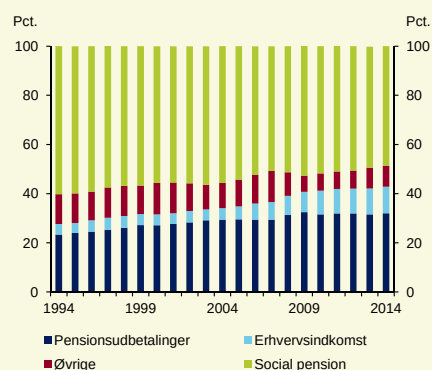
Denne udvikling afspejler både, at en stadig større andel af pensionisterne har arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger, og at flere pensionister har relativt store pensionsudbetalinger, jf. figur 1.5. Udviklingen sker gradvist efterhånden som nye årgange af pensionister,

⁵ Nedsættelsen af pensionsalderen fra 67 år til 65 år i perioden 2004-2006 har isoleret set bidraget til at dæmpe stigningen i pensionsudbetalingerne som andel af den samlede indkomst for personer over pensionsalderen. Det skyldes, at der med nedsættelsen af pensionsalderen indgår to ekstra alderstrin i opførelsen (65 og 66-årige), hvor en relativt stor andel ikke har påbegyndt udbetalingen af deres pensioner. Dertil kommer, at nedsættelsen af pensionsalderen betyder, at de årlige udbetalinger fra livrenter, som påbegyndes ved folkepensionsalderen, reduceres, fordi den forventede/gennemsnitlige udbetalingsperiode øges.

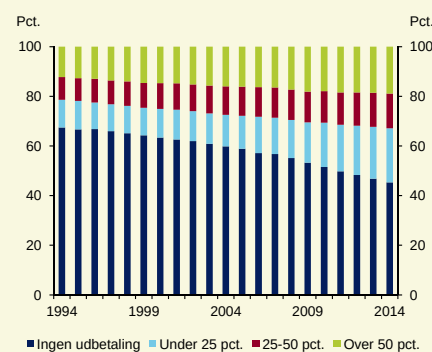
der i større omfang har indbetalt til pension igennem arbejdslivet, erstatter ældre årgange af pensionister, som i mindre omfang har indbetalt til pension.

Det forholdsvis markante fald i andelen, der slet ikke har arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger, skyldes den igangværende modning af arbejdsmarkedspensionerne, og at stadig færre får udbetalt pensionsopsparingen som et engangsbeløb. I takt med at pensionsopsparingerne øges, reduceres muligheden for at få opsparingen udbetalt som et engangsbeløb, idet denne mulighed typisk er betinget af en relativ lille pensionsopsparing.⁶

Figur 1.4
Udviklingen i indkomstsammensætningen
for personer i folkepensionsalderen



Figur 1.5
Private pensionsudbetalinger i pct. af
samlet indkomst for personer over
folkepensionsalderen.



Anm.: Personer, der aldersmæssigt har været over folkepensionsalderen hele kalenderåret, er medtaget.

Med henblik på at illustrere konsekvenserne af den gradvise modning af pensionssystemet er udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensioner, samt fra tjenestemandspensioner og ATP medregnet i figur 1.4, mens ATP er ikke medregnet i figur 1.5.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Erhvervsindkomsten udgør en stigende andel af folkepensionisternes indkomster, fordi flere udskyder tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.⁷

Modstykket til pensionsudbetalingernes og erhvervsindkomsternes stigende andel af indkomsten er, at de offentlige pensionsydelse udgør en aftagende andel af folkepensionisternes samlede indkomst – både fordi de arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger procentvis er steget mere end satsen for folkepensionen (grundbeløb og pensionstillæg), men også på grund af indkomstaftapning af pensionstillæg og supplerende pensionsydelse.

Med opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne kan det forventes, at der i de kommende årtier vil ske en yderligere forskydning af pensionisternes indkomstsammensætning – hvor

⁶ Pensionsselskaberne har mulighed for at udbetale arbejdsgiveradministrerede livrenter og ratepensioner som en engangssum, hvis de årlige udbetalinger er mindre end 10.400 kr. (2017-niveau).

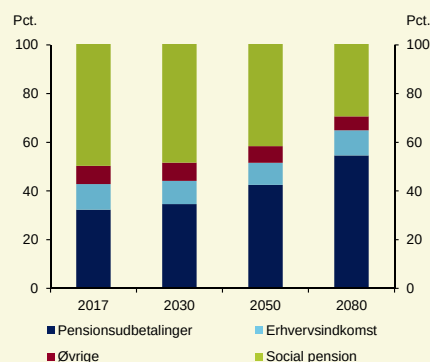
⁷ Folkepensionens grundbeløb aftrappes for personer, som har erhvervsindkomst over godt 316.200 kr. (2017-niveau og 2017-regler) i folkepensionsalderen, og som ikke vælger at opsætte pensionen, jf. boks 1A.2.

arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger vil udgøre en stadigt større andel af pensionisternes samlede indkomst, mens de offentlige pensionsydelse vil fylde mindre. Det er som nævnt en langsom proces, hvor det på grund af modningen af arbejdsmarkedspensionerne helt frem til omkring 2080 vil gælde, at de yngste årgange af pensionister vil have en større andel af deres pensionsindkomst i form af udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger end ældre pensionister. Selv når arbejdsmarkedspensionerne er fuldt modnede vil de offentlige pensionsydelse dog udgøre en betydelig del af pensionisternes samlede indkomst.

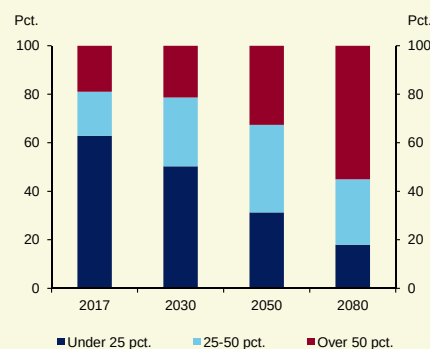
Til at illustrere denne udvikling, er der lavet en fremskrivning af pensionisternes indkomstforhold, som blandt andet bygger på en antagelse om uændret indbetalingsmønster for arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensionsordninger samt uændret offentligt pensionssystem. Fremskrivningen og dens resultater er nærmere beskrevet i kapitel 4. Fremskrivninger er i sagens natur usikre, men den overordnede udviklingstendens med gradvis større betydning af arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger forekommer meget sikker, *jf. kapitel 4.*

Fremskrivningen af pensionisternes indkomstforhold viser, at private pensionsudbetalinger i 2080 forventes at udgøre mere end halvdelen af pensionisternes samlede indkomster, mens de i dag udgør under en tredjedel, *jf. figur 1.6.* Fremskrivningen viser desuden, at mens det i dag er næsten to tredjedele af pensionisterne, hvor de arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger udgør under 25 pct. af den samlede indkomst, ventes det i 2080 at være under en femtedel af pensionisterne, *jf. figur 1.7.*

Figur 1.6
Fremskrivning af
indkomstsammensætningen blandt
personer over folkepensionsalderen



Figur 1.7
Fremskrivning af samlede
pensionsudbetalinger i pct. af samlet
indkomst for personer over
folkepensionsalderen



Anm.: For 2017 er (også) vist modelberegnete tal. Der kan derfor forekomme mindre afvigelser mellem officielle opgørelser og tallene i figurerne. Pensionsudbetalingerne indeholder udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensionsordninger, samt fra tjenestemandspensioner og ATP. Udbetalinger fra ægtefællepension indgår også i pensionsudbetalingerne. Med den anvendte metode er det vanskeligt at fremskrive andelen af pensionister helt uden pensionsudbetaling. Det er baggrunden for at denne gruppe ikke er vist i figur 1.7

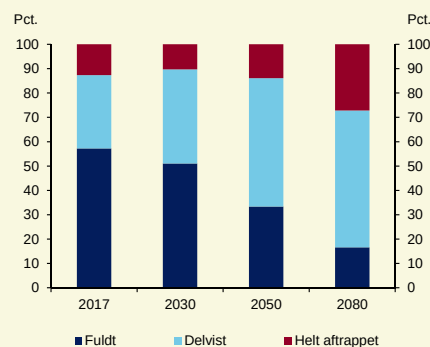
Kilde: Egne beregninger.

Efterhånden som arbejdsmarkedspensionerne modnes frem mod 2080, vil flere pensionister opnå arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger på et niveau, som giver anledning til aftrapning af offentlige pensionsydelser. I 2080 forventes det eksempelvis at være over halvdelen af pensionisterne, som har pensionsudbetalinger og anden indkomst på et niveau, der fører til aftrapning af folkepensionens pensionstillæg, *jf. figur 1.8*.

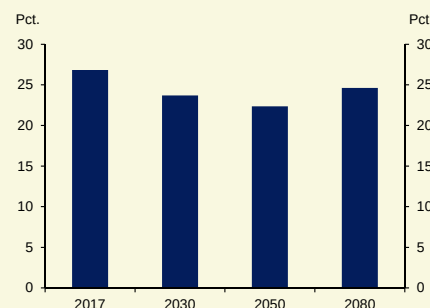
Såfremt alle pensionister – uanset evne til at forsørge sig selv – modtog ydelser på det niveau, som sikrer de dårligst stillede en tilstrækkelig levestandard, ville de offentlige udgifter til pensionssystemet blive meget store. Aftrapningen reducerer således de offentlige udgifter til ydelser til pensionister, der har sparet op til egen pension i løbet af arbejdslivet. Aftrapningen indebærer herunder også, at nogle pensionister – med høje indkomster, som har sparet op i størstedelen af arbejdslivet – slet ikke modtager de indkomstafhængige offentlige ydelser.

For den enkelte medfører indkomstaftapningen således et samspil mellem arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensionsudbetalinger og offentlige pensionsydelser, som reducerer udbyttet af pensionsopsparing – det såkaldte samspilsproblem. Samspilsproblemet er en udfordring for pensionssystemet, da det kan undergrave opbakningen til pensionsopsparing via arbejdsmarkedspensioner og individuelle ordninger, som under ét udgør en central del af det samlede system.

Figur 1.8
Modtagere af pensionstillæg – alle personer over folkepensionsalderen, 2017-2080



Figur 1.9
Indkomstforskelle (målt ved Gini-koefficienten) blandt alle personer over folkepensionsalderen, 2017-2080



Anm.: Data til figurene (herunder for 2017) er baseret på fremskrivninger. Se kapitel 4 for en nærmere beskrivelse af metoden til fremskrivning. Figur 1.9 er beregnet på baggrund af den individuelle indkomst efter skat. Niveaut er derfor højere end i de sædvanlige opgørelser (herunder opgørelsen i kapitel 2, figur 2.4) baseret på den husstandsækvivalerede disponible indkomst. Indkomsterne fra arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger er inkl. ægtefællepension.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Samtidig med at andelen, der oplever indkomstaftapning af offentlige pensionsydelser stiger, forventes andelen, der modtager fuld folkepension, at falde til omkring 17 pct. i 2080, *jf. figur 1.8*. På trods af udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne ventes det altså at være ca. en sjettedel af pensionisterne i 2080, der ikke eller kun i beskedent omfang har sparet op til

egen pension og derfor modtager fuld folkepension – det er udtryk for det såkaldte restgruppeproblem, jf. kapitel 3 og 5.⁸ I det omfang manglende pensionsopsparing ikke opvejes af anden opsparing, kan det for de pågældende medføre beskedne forbrugsmuligheder og stor afhængighed af offentlige ydelser som pensionist. Restgruppen kan også repræsentere en udfordring for opbakningen til pensionssystemet. Det skyldes at personer, der sparer op til pension, vil være med til at finansiere højere pensionsydelser til dem, som ikke sparer op.

De to udfordringer for pensionssystemet – samspilsproblemet og restgruppen – uddybes nærmere i kapitel 5.

Over de sidste 15 år har modningen af arbejdsmarkedspensionerne isoleret set trukket i retning af at reducere indkomstforskellene blandt pensionisterne, jf. kapitel 2. Modningen af arbejdsmarkedspensionerne vil fremadrettet betyde, at stadig færre har meget lave arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger. Frem mod 2050 forventes dette at reducere indkomstforskellene blandt pensionisterne, jf. figur 1.9. Herefter forventes indkomstforskellene at stige lidt igen frem mod 2080, da der stadig vil være nogle pensionister, som ikke har pensionsopsparing af betydning.

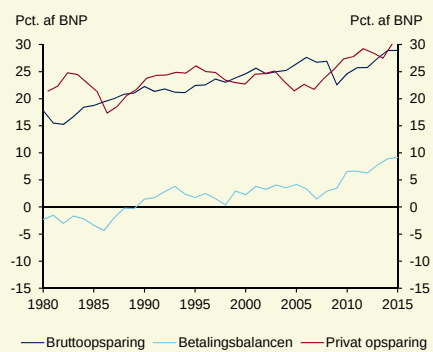
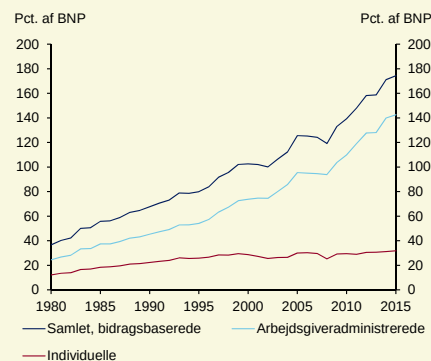
Modning af pensionssystemet og den samlede opsparing i Danmark

Udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne har sammen med reduktion af skatteværdien af rentefradraget bidraget til at øge den private sektors opsparing i Danmark siden 1980'erne. Den generelle tendens til stigende privat opsparing har sammen med en forbedring af de offentlige finanser medført en markant stigning i den samlede danske bruttoopsparing på ca. 10 pct. af BNP siden starten af 1980'erne, jf. figur 1.10.^{9 10}

⁸ Restgruppen kan opgøres bade på udbetalingstidspunktet (som her) eller på indbetalingstidspunktet (som i kapitel 3). Såfremt man ønsker at identificere personer, som er i risiko for at ende med lav pensionsopsparing når de går på pension, må opgørelsen ske på indbetalingstidspunktet.

⁹ Betalingsbalancen er næsten lig nettoopsparingen undtagen i de år, hvor der har været særlige forhold.

¹⁰ Stigningen i opsparingen har været central i forhold til at vende de store betalingsbalanceunderskud i 1970'erne og 1980'erne til løbende overskud siden 1990, jf. figur 1.10.

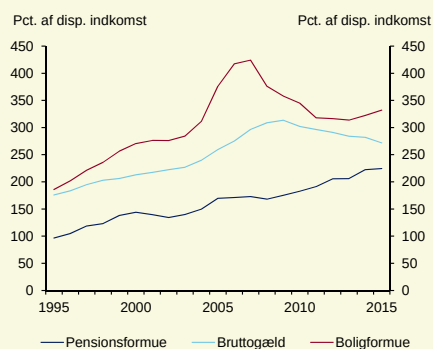
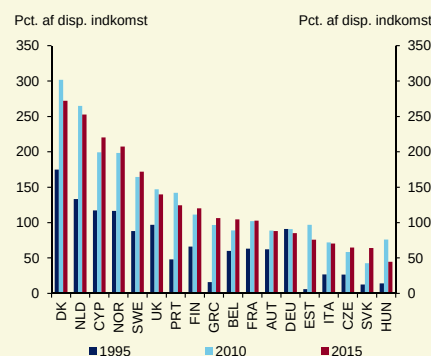
Figur 1.10**Privat opsparing, samlet bruttoopsparing og betalingsbalance****Figur 1.11****Arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensionsformer**

Anm.: I figur 1.10 er bruttoopsparingen beregnet som investeringer samt betalingsbalancen. Den private opsparing er opgjort som bruttoopsparingen minus offentlig nettofordrings erhvervelse.

Pensionsformuen er vist før skat (aldersopsparing er omregnet med skat på 37 pct.).

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

Sideløbende med opbygningen af store arbejdsmarkedspensionsformer har danske husholdninger øget deres samlede bruttogæld, som set i et internationalt perspektiv er høj, jf. figur 1.12 og figur 1.13. Stigningen i bruttogælden skal også ses i lyset af, at blandt andet husholdningernes boligformue er steget betydeligt.

Figur 1.12**Bruttogæld pensionsformue i Danmark****Figur 1.13****Bruttogæld på tværs af lande**

Anm.: Pensionsformuen er opgjort efter skat (37 pct.) i modsætning til figur 1.11.

Kilde: EuroStat, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Stigningen i husholdningernes gæld kan blandt andet være ansporet af, at større pensionsopsparing alt andet lige mindsker husholdningernes behov for at spare op til alderdommen gennem afdrag på boliggæld eller gennem anden fri opsparing. Der er imidlertid usikkerhed om, i hvor høj grad øget pensionsopsparing har fortrængt anden opsparing. Dermed er der også usikkerhed om, hvor meget pensionsopbygningen har bidraget til den øgede gæld i husholdningerne. Stigningen i bruttogælden har fx også været ansporet af stigende boligformue, de lavere renter og mere fleksible lånemuligheder i realkreditsystemet.

Det forhold, at arbejdsmarkedets parter blev enige om at udbrede arbejdsmarkedspensionerne i 1990'erne, tolkes som et kollektivt ønske om at øge pensionsopsparingen. Samtidig har en række empiriske studier på individdata peget på, at større pensionsopsparing kun i begrænset omfang fortrænger anden opsparing.¹¹ For husholdninger, som tager højde for, at der er usikkerhed om deres fremtidige indkomst- og jobmuligheder, vil det heller ikke være optimalt at lade den øgede pensionsopsparing fortrænge anden opsparing en-til-en.¹² Begge resultater indikerer, at sammenhængen mellem pensionsopsparing og anden opsparing er begrænset.

Selv hvis øget pensionsopsparing ikke har fortrængt *nettoopsparing* uden for pensionssystemet, kan det have haft en betydning for fordelingen af denne opsparing på forskellige aktiver og passiver (porteføljesammensætningen). Opbygning af betydelig finansiel formue i pensionssystemet kan (alt andet lige) have medført et ønske om at placere en mindre del af den opsparing, der foretages uden for pensionssystemet, i finansielle aktiver og kan dermed have bidraget til, at mere illikvide aktiver såsom bolig er kommet til at fylde mere, samt at bruttogælden er vokset.

Selvom husholdningerne generelt er velkonsoliderede og har væsentligt større aktiver end passiver, er husholdningernes samlede bruttoformue primært bundet i relativt illikvide aktiver i form af bolig og pension. Den høje bruttogæld kan gøre husholdningerne mere sårbare overfor ændrede forhold såsom rentestigninger, indkomstnedgang eller fald i boligpriserne. Denne eksponering for især boligejere med høj gæld og variabelt forrentede lån modvirkes kun delvist af, at der i realkreditsystemet er relativt gode muligheder for at belåne friværdis eller omlægge til afdragsfrie lån i tilfælde af likviditetsbehov. Der er herudover også mulighed for at hæve fx dele af sin pensionsopsparing i utide mod betaling af afgift, jf. bilag 1A.

Modningen af pensionssystemet og de offentlige finanser

Opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne forventes at styrke den offentlige saldo på langt sigt og samtidig gøre saldoen mere robust overfor ændringer i befolkningens alderssammensætning. Som nævnt reducerer de stigende udbetalinger fra fradragberettigede, bidragsba-

¹¹ jf. fx Chetty mfl.: "Active vs. Passive decisions and crowd out in retirement savings accounts: Evidence from Denmark", *Quarterly Journal of Economics* (2014) samt Arnberg & Barslund: "The Crowding-Out Effect of Mandatory Labour Market Pension Schemes on Private Savings: Evidence from Renters in Denmark", *De Økonomiske Råds Sekretariat – Arbejdsrapport* (2012).

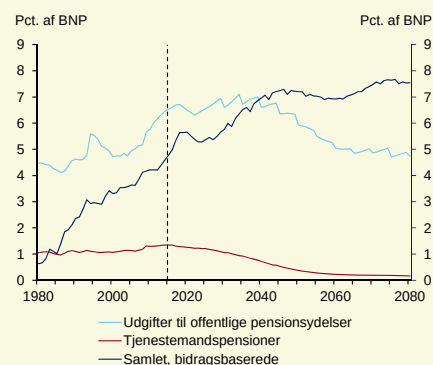
¹² I en stiliseret livscyklusmodel for rationelle agenter medfører indkomstusikkerhed og likviditetsbegrænsninger et motiv til sikkerhedsopsparing. Under en række forudsætninger om nyttefunktionens form, risikoaversionen, tålmodighed mv. medfører en forøgelse af indbetalingsprocenten til en arbejdsgiveradministreret pensionsopsparing en fortrængning af anden formue på 40 pct. ved tilbagetrækningsalderen. Modellen er en videreudvikling af Sabiers (2009): "Simuleringsmodel for livsforløb", DREAM-rapport (2009).

serede pensionsordninger isoleret set udgifterne til de offentlige pensioner som følge af aftrapningen af navnlig pensionstillæg og supplerende pensionsydelse.

Hvis man ser på de samlede udgifter, udgjorde de offentlige pensionsordninger i 1980'erne og 1990'erne størstedelen af det samlede pensionssystem, *jf. figur 1.14*. I 1995 udgjorde de offentlige pensionsydelse således knap tre femtedele af de samlede udbetalinger fra offentlige pensionsordninger, tjenestemandspensioner og bidragsbaserede ordninger. Siden da er betydningen af udbetalinger fra bidragsbaserede pensionsordninger steget kraftigt, i takt med at flere pensionister har indbetalt til disse gennem en større del af deres arbejdsliv.

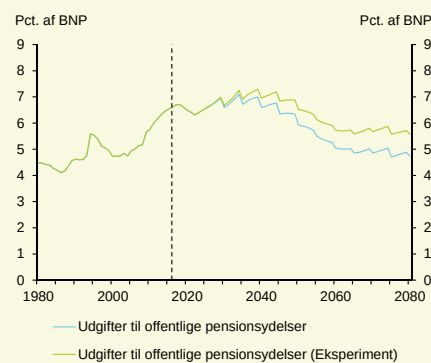
Figur 1.14

Udgifter til folkepension og boligydelse samt udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger



Figur 1.15

Effekt på udgifter til folkepension og boligydelse af at fastholde gns. udbetalinger fra arbejdsgiveradministrerede ordninger



Anm.: De offentlige udgifter til pension indeholder folkepension og boligydelse. Udbetalingerne fra bidragsbaserede ordninger er opgjort før skat (for aldersopsparing er der omregnet med en skattesats på 37 pct.), og der er udglattet henover 2009 og 2013-2015, for at rense for ekstraordinære forhold, herunder udbetalinger af SP-opsparing og omlægning af kapitalpensioner. Udbetalinger fra kapitalpension er udglattet henover årene 2019-2021 på baggrund af opdaterede skøn. Indbetalingerne er opgjort efter fradrag for arbejdsmarkedsbidrag. Fra 1994 blev folkepensionen bruttoficeret, således at folkepension blev gjort indkomstskattepligtig og samtidig blev overførslerne hævet svarende til indkomstkatten. Isoleret set øgede det udgifterne til folkepension. Faldet i udgifter til offentlige pensionsordninger og udbetalinger fra bidragsbaserede ordninger omkring 2020 hænger sammen med, at folkepensionsalderen fra 2018 til 2022 stiger fra 65 år til 67 år. I eksperimentet i figur 1.15 er de private pensionsudbetalinger fastholdt på det gennemsnitlige niveau for pensionister i 2015. I eksperimentet er udbetalingerne til folkepension og boligydelse større, fordi de lavere arbejdsgiveradministrerede pensionsudbetalinger medfører mindre modregning af folkepension og boligydelse. Eksperimentet er lavet på ADAM-modellen. Opgørelsen er partiel, idet alle øvrige private indkomster (herunder erhvervsindkomst) samt husholdningernes øvrige opsparing holdes uændrede.

Kilde: Danmarks Statistik og egne beregninger.

På trods af, at de stigende udbetalinger fra bidragsbaserede ordninger isoleret set reducerer udgifterne til de offentlige pensioner som følge af aftrapningen af navnlig pensionstillæg og supplerende pensionsydelse, er de offentlige udgifter steget siden 2000. Dette afspejler dog

primært, at relativt store årgange er gået på pension, samt at gennemsnitslevetiden er steget, samtidig med at folkepensionsalderen er reduceret fra 67 år til 65 år.

I 2015 udgør de bidragsbaserede pensionsudbetalinger knap 40 pct. af det samlede pensionssystem. Tendensen til, at udbetalingerne fra bidragsbaserede pensionsordninger udgør en stadig stigende del af det samlede pensionssystem, forventes at fortsætte mange år endnu. Udbetalingerne fra disse ordninger ventes at overstige de offentlige pensioner fra omkring 2040, og de forventes at udgøre ca. 60 pct. af det samlede pensionssystem i 2080, *jf. figur 1.14*. De offentlige pensioner vil dog fortsat udgøre en central del af det samlede pensionssystem – knap 40 pct. af de samlede udbetalinger i 2080. Tjenestemandspensioner vil udgøre en aftagende del i takt med, at overenskomstansættelser i stigende omfang erstatter tjenstemandsansættelser i det offentlige.

Udgifterne til folkepension og udbetalingerne fra de bidragsbaserede ordninger falder i perioden 2019 til 2022, *jf. figur 1.14*. Det hænger sammen med at folkepensionsalderen gradvist hæves fra 65 år til 67 år i denne periode, og at antallet af folkepensionister reduceres.

For at vurdere betydningen af stigende udbetalinger fra opsparingsbaserede pensioner på de offentlige pensionsudbetalinger, er de gennemsnitlige private pensionsudbetalinger (pr. pensionist) i et eksperiment fastholdt på niveauet for 2015. I dette tilfælde ville statens udbetalinger til folkepension og boligydelse blive højere i fremtiden svarende til 0,35 pct. af BNP i 2040 og 0,87 pct. af BNP i 2080, *jf. figur 1.15*.¹³

I perioden, hvor arbejdsmarkedspensionerne har været under opbygning, og hvor de fradragsberettigede indbetalinger derfor har været høje i forhold til udbetalingerne, har den isolerede virkning af private pensionsind- og udbetalinger på den offentlige saldo været negativ. Det forventes, at nettoskattepåvirkningen fra pensioner forringer den offentlige saldo med 0,3 pct. af BNP i 2018. De mistede skatteindtægter som følge af fradrag af pensionsindbetalinger udgør 2,2 pct. af BNP, mens provenuet fra udbetaling af pensioner udgør 1,7 pct. af BNP og PAL-skatteprovenuet 0,2 pct. af BNP. Indtægterne fra PAL-skat har i gennemsnit udgjort ca. 1,2 pct. af BNP fra 2000 til 2015, men der er betydelige årlige udsving som følge af fluktuationer på de finansielle markeder.

På langt sigt vil skatteindtægterne fra pensionsudbetalinger og de medfølgende mindredgifter til offentlige pensionsydelse imidlertid overstige provenuvirkningen af fradragsberettigede indbetalinger. Det forventes, at nettoskattepåvirkningen fra pensioner forbedrer den offentlige saldo med 2 pct. af BNP i 2080. De mistede skatteindtægter som følge af fradrag af pensionsindbetalinger udgør 2,3 pct. af BNP, mens provenuet fra udbetaling af pensioner udgør 2,8 pct. BNP og PAL-skatteprovenuet 1,5 pct.

I det omfang den øgede pensionsopsparing fortrænger anden opsparing, vil det øgede PAL-skatteprovenu blive modgået af et lavere provenu fra især kapitalindkomstbeskatning. Det

¹³ Tallene er fremkommet ved at lave et eksperiment på ADAM-modellen, hvor de gennemsnitlige private pensionsudbetalinger holdes fast på niveauet for 2015 og herefter opgøre, hvor meget udgifterne til folkepension og boligydelse ændrer sig. Opgørelsen er partiel, idet alle øvrige private indkomster (især erhvervsindkomst) samt husholdningernes opsparing holdes uændrede. Herunder er der ikke indregnet en fortrængning af pensionsopsparing på anden opsparing.

forventes dog, at det øgede PAL-skatteprovenu kun delvist modgås af et provenutab fra kapitalindkomstbeskatningen, fordi fortrængningen af anden opsparing er lille. Dermed bidrager opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne til en nettostyrkelse af de offentlige finanser.

De offentlige pensionsydelse reguleres som udgangspunkt årligt med satsreguleringsprocenten, og følger således i grove træk lønudviklingen.¹⁴ De bidragsbaserede pensionsordninger tilskrives derimod løbende et afkast af investeringsaktiverne. Afkastet bidrager isoleret til at øge det mulige niveau for udbetalingerne i pensionsalderen sammenlignet med et skattefinansieret system, når den vækstkorrigerede realrente er positiv.

Sammenlignet med et skattefinansieret system kan et bidragsbaseret system altså oppebære højere pensioner, når systemet er fuldt indfaset, og disse pensioner vil altid være fuldt finansierede. Til gengæld går der mange år fra etableringen af bidragsbaserede ordninger såsom arbejdsmarkedspensioner, til at alle pensionister har sparet op gennem hele arbejdslivet og dermed modtager en pension, som har nået sit fulde niveau. Endvidere vil gevinsten fra forrentningen af de bidragsbaserede ordninger blive mindre i tilfælde af langvarige perioder med lav forrentning relativt til lønudviklingen – en risiko, som bæres af den enkelte opsparer. Omvendt vil gevinsten blive større i perioder med høje afkast.

Siden 2013 har det været muligt at spare op til pension i aldersopsparinger. Denne ordning adskiller sig fra de fradragsberettigede ordninger (livrente og ratepension), fordi pensionsopsparing beskattes på indbetalingstidspunktet, mens udbetalingerne er skattefri.¹⁵ Da udbetalinger fra aldersopsparing derudover ikke giver anledning til aftrapning af de offentlige pensionsydelse, vil aldersopsparing ikke være omfattet af samspilsproblemet. For den enkelte pensionsopsparer vil ordningen derfor i mange tilfælde være mere attraktiv end de fradragsberettigede ordninger.

Sammenlignet med de fradragsberettigede ordninger betyder aldersopsparingens egenskaber, at omfattende brug af ordningen vil have uhensigtsmæssige konsekvenser for det samlede pensionssystem. Dels betyder fraværet af indkomstaftapning som følge af udbetalinger fra aldersopsparing, at indkomstmåltningen af de offentlige pensionsydelse svækkes med stigende offentlige udgifter til pensionsydelse til følge, og dels falder skatteindtægterne fra ordningen ikke samtidig med de øgede offentlige udgifter til pensionsydelse, samt sundhed og ældrepleje efter pensionsalderen.

Aldersopsparing er i stigende omfang blevet benyttet i forbindelse med indbetalinger til individuelle pensionsordninger siden introduktionen i 2013, og aldersopsparing udgør i 2015 over en tredjedel af de samlede indbetalinger til individuelle pensionsordninger, *jf. også bilag 1A*. Loftet over indbetalinger på aldersopsparing sætter en grænse for, i hvor høj grad indkomstaftapning kan undgås i folkepensionsalderen for derigennem at opnå højere offentlige ydelser. Aldersopsparing benyttes endnu ikke i forbindelse med de arbejdsgiveradministrerede arbejdsmarkedspensioner.

¹⁴ Satsreguleringen svarer til lønudviklingen 2 år tidligere fratrullet op til 0,3 pct.point, som går til satspuljemidlerne. I perioden 2016-2023 afdæmpes reguleringen af folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg, idet den normale satsregulering reduceres med 0,3 pct.point i 2016, med 0,4 pct.point i 2017 og med 0,75 pct.point i årene 2018-2023. Pensionister, der modtager pensionstillæg, modtager i stedet en kompensation, der svarer til årets mindreregulering af folkepensionens grundbeløb og tillæg.

¹⁵ De forskellige typer af pensionsordninger inkl. skatteforhold er beskrevet nærmere i bilag 1A.

Der er dog med de nuværende regler et betydeligt potentiale for omlægning af fradragsberettede pensionsindbetalinger til aldersopsparing – særligt hvis aldersopsparing også vinder indpas blandt arbejdsmarkedspensionerne. En generel omlægning mod aldersopsparing under de gældende regler kunne nå et meget omfattende omfang og vil medføre, at målretningen af de offentlige pensionsydelse mod pensionister med lave indkomster i praksis vil blive svækket betydeligt. På sigt vil konsekvensen blive en markant stigning i de offentlige udgifter til pensionsydelse, *jf. også kapitel 5*. I en sådan situation kan det blive nødvendigt at begrænse omfanget af ordningen fra politisk side. Erkendelsen heraf kan være en medvirkende årsag til, at pensionsselskaberne endnu ikke giver mulighed for, at de almindelige bidrag til arbejdsmarkedspensionerne kan indbetales til en aldersopsparing.



Bilag 1A. De tre søjler i det danske pensionssystem

Dette bilag giver en uddybende beskrivelse af opbygningen af det danske pensionssystem med udgangspunkt i de tre søjler: i) offentlige pensionsydelser og ATP, ii) arbejdsmarkedspensioner og tjenestemandspensioner samt iii) individuel pensionsopsparing og anden opsparing.

Søjle I: De offentlige pensionsydelser

Pensionister har adgang til en række offentlige ydelser, som primært medfører, at alle uanset arbejdsmarkedshistorik og uanset forudgående opsparing er sikret en vis levestandard i hele pensionstilværelsen. Det forudsætter dog, at personen har boet i Danmark i mindst 40 år samlet set, *jf. boks 1A.1.*

Boks 1A.1 **Brøkpension**

Ud over indkomst og formueforhold afhænger de offentlige pensionsydelser også af opholdstiden i Danmark. Danskere og udlændinge, som samlet set har boet mindst 40 år i Danmark mellem deres 15. år og pensionsalderen, har ret til fuld dansk folkepension og supplerende pensionsydelse. Personer, som ikke er berettiget til den fulde folkepension – såkaldte brøkpensionister – modtager en andel af den fulde pensionsydelse, svarende til den andel af de 40 år, som de har haft bopæl i Danmark. Således vil en person som fx har boet i Danmark i 20 år kunne modtage halvdelen af den fulde pensionsydelse. Personer som har boet i Danmark mindre end tre år siden deres 15. år kan ikke modtage folkepension (For EU-borgere er denne grænse 1 år med bopæl eller beskæftigelse i Danmark). Disse personer har mulighed for at søge kommunen om bl.a. personlige og helbredsrelaterede tillæg og vil desuden være berettigede til boligstøtte til skud til lejebolig, som delvist kompenserer for en lavere indkomst.

Grundstenen i det offentlige pensionssystem er folkepensionens grundbeløb. Folkepensionens grundbeløb udbetales fra folkepensionsalderen og resten af livet, og beløbet afhænger ikke af formue eller udbetalinger fra fx arbejdsmarkedspensioner og individuelle pensionsordninger. Folkepensionens grundbeløb aftrappes dog for personer, som har erhvervsindkomst over godt 316.200 kr. (2017-niveau) i folkepensionsalderen, og som ikke vælger at opsætte pensionen, *jf. nedenfor.*

Ud over folkepensionens grundbeløb har danske pensionister adgang til en række ydelser, som er rettet mod pensionister med lave eller mellemstore indkomster. Disse afhænger derfor af egen indkomst, herunder udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner og visse private pensionsudbetalinger. Det drejer sig primært om folkepensionens pensionstillæg og den supplerende pensionsydelse, som også afhænger af likvid formue. Regler og satser for fol-

kepension og supplerende pensionsydelse beskrives i boks 1A.2. Dertil kommer en række målrettede ydelser såsom boligydelse, varme- og helbredstillæg mv., som udover indkomst og formue også afhænger af konkrete udgifter til fx husleje, varme- eller sundhedsudgifter.

Boks 1A.2

Regler og satser for de offentlige pensionsydelser

De offentlige pensionsydelser består af folkepensionen – herunder et grundbeløb og et pensionstillæg – samt en supplerende pensionsydelse (også kaldet ældrecheck). Folkepensionens grundbeløb, som i 2017 er på 73.920 kr., udbetales til alle og aftrappes ikke som følge af udbetalinger fra private pensionsordninger, *jf figur a og b nedenfor*. Grundbeløbet er således det samme for enlige gifte/samlevende. Grundbeløbet aftrappes dog på grundlag af erhvervsindkomster på over 316.200 kr.

Folkepensionens pensionstillæg er højere for enlige end for gifte/samlevende, idet enlige i 2017 får 78.612 kr. og gifte/samlevende kan få 38.676 kr. hver. Pensionstillægget aftrappes for enlige, som har private pensionsudbetalinger på over 69.800 kr., med 30,9 pct. For par begynder aftrapningen ved 140.000 kr. og pensionstillægget aftrappes derefter med omkring 16 pct. af parrets samlede indkomst.

Folkepensionsydelsens supplerende pensionsydelse er et supplement til folkepensionen for personer med ingen eller lav indkomst og en lille formue. Den supplerende pensionsydelse udbetales således kun til personer med en likvid formue under 84.300 kr. Kontanter, indestående på konti i pengeinstitutter og værdipapirer indregnes i den likvide formue. For enlige aftrappes den supplerende pensionsydelse i 2017 ved en personlig skattepligtig indkomst (udover folkepension) over 20.100 kr., og for par begynder aftrapningen ved 39.000 kr.

For personer, der arbejder ved siden af deres folkepension og derfor har en erhvervsindkomst, ses der bort fra 60.000 kr. af indkomsten (før skat og fratrullet arbejdsmarkedsbidrag) ved beregning af pensionstillæg og supplerende pensionsydelse mv. *Bundfradraget for erhvervsindkomst* blev indført med aftalen om en jobplan fra 2008 og var oprindeligt på 30.000 kr. I forbindelse med Tilbageføringsaftalen blev fradraget øget til 60.000 kr. med virkning fra 2014.

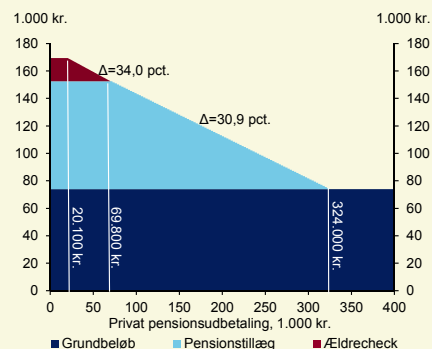
Udover de offentlige pensionsydelser findes der en række målrettede ydelser til pensionister såsom boligydelse, varmetillæg, helbredstillæg mv. Af disse udgør boligydelse for de fleste pensionister den største post.

Boligydelse er et skattefrit tilskud til leje- eller andelsbolig for folkepensionister. Boligydelse gives også som tilskud til ejerbolig, men i dette tilfælde som et lån. Boligydelens størrelse afhænger bl.a. af husholdens indkomst og formue, huslejens størrelse (fratrullet udgifter til varme, el, varmt vand og gas), boligens størrelse og antal personer i husholden. Boligydelens fastsættes som udgangspunkt sådan, at en ansøger selv skal betale 11 pct. af sin indkomst og mindst 16.600 kr. om året, samt at boligydelsen maksimalt kan udgøre 45.480 kr. årligt. Boligydelens aftrappes derudover, når enten indkomst eller formue når over et vist niveau.

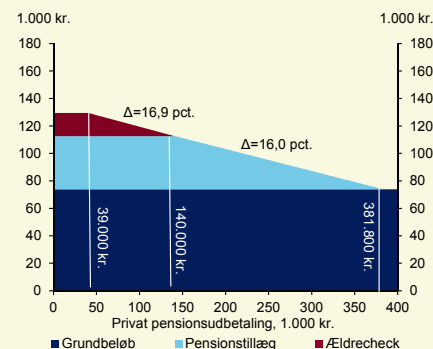
Anm.: I parfamilien er det parrets samlede pensionsudbetaling, der indgår i indkomstmodregningen og begge pensionisters pensionsydelser aftrappes.

Kilde: Egne beregninger.

Figur 1A.1
Offentlig pensionsydelse til enlige pensionister, 2017-regler i 2017-niveau



Figur 1A.2
Offentlig pensionsydelse til pensionister i par (gns. pr. person), 2017-regler i 2017-niveau



Anm.: Figuren viser den samlede pensionsydelse, hvor der alene er taget udgangspunkt i private pensionsudbetalinger som grundlag for aftrapning. Øvrigt skattepligtig indkomst indgår dermed ikke i figurene. I parfamilien er det parrets samlede pensionsudbetaling, der indgår i indkomstmodregningen og begge pensionisters pensionsysdelse aftrappes.

Kilde: Egne beregninger.

De offentlige pensioner finansieres af de løbende skatteindtægter. I kombination med aftrapningen betyder dette, at det offentlige pensionssystem indebærer en betydelig omfordeling mellem personer med høj og lav indkomst. Endvidere betyder skattefinansieringen, at udgifterne til offentlige pensionsysdelse på et givet tidspunkt i vidt omfang medfinansieres af de generationer, som befinder sig i arbejdslivet. Det vil sige, at der på et givet tidspunkt er en betydelig omfordeling mellem generationer.

Udgifterne til et skattefinansieret pensionssystem vil stige relativt til økonomien, såfremt der kommer et større antal folkepensionister i forhold til personer i arbejdsstyrken – fx som følge af en stigning i den forventede levetid. Stigende levetid er først og fremmest en velfærdsgavn, men medfører også en finansieringsrisiko med hensyn til de offentlige pensionsysdelse, som umiddelbart bæres af det offentlige. Dog er der med levetidsindekseringen af folkepensionsalderen fra Velfærdsaftalen 2006 og Tilbagetrækningsaftalen 2011 taget højde for levetidsstigninger, i det omfang stigninger i levetiden ikke sker hurtigere end indekseringsmekanismen kan følge med, jf. også boks 1A.3. Frem til 2050 er levetidsindekseringerne af folkepensionsalderen dog bagefter stigningerne i levetiden og stigninger ud over det forventede vil dermed først få virkning på folkepensionsalderen med en forsinkelse på ca. 30 år.

Boks 1A.3**Stigende levetid og aldersgrænser for folkepension og efterløn**

Levetiden har været stigende over de seneste årtier og hurtigere end ventet, *jf. figur a*. Fremadrettet forventes levetiden at stige yderligere.

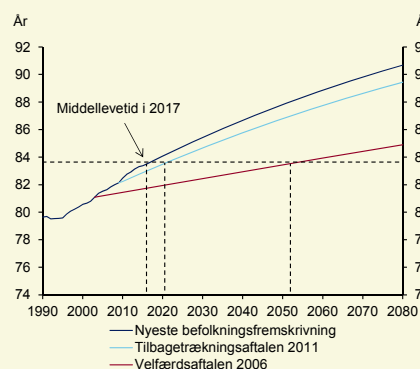
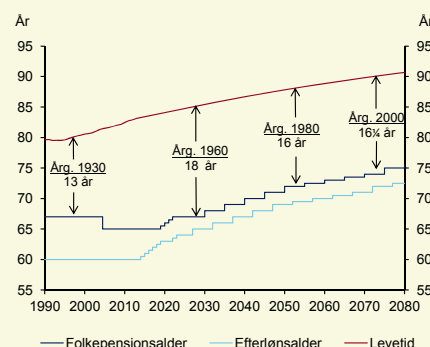
Med Velfærdsaftalen fra 2006 blev det besluttet at lade folkepensionsalderen stige til 67 år, og lade efterlønsalderen stige til 62 år. Herefter skulle aldersgrænserne fastsættes efter en indekseringsmekanisme, så aldersgrænserne for folkepension og efterløn følger udviklingen i levetiden – den såkaldte *levetidsindeksering*. Princippet er fastsat ved lov, men de konkrete forhøjelser skal vedtages i Folketinget.

Princippet om levetidsindekseringen blev videreført med *Tilbageføringsaftalen 2011*, hvor de første forhøjelser af folkepensions- og efterlønsalder blev fremrykket. Samtidig blev det besluttet at afkorte efterlønsperioden til 3 år.

Sigtepunktet for levetidsindekseringen er, at forskellen på middellevetiden for en 60-årig og folkepensionsalderen skal være 14½ år. Folkepensionsalderen fastsættes hvert femte år med 15 års varsel ud fra middellevetiden for 60-årige observeret i de 2 år før beslutningstidspunktet. Folkepensionsalderen kan forhøjes i trin af 0 år, ½ år eller 1 år ad gangen. Efterlønsalderen fastsættes på sigt 3 år før folkepensionsalderen, så efterlønsperioden fortsat er 3 år.

Aldersgrænserne for folkepension og efterløn forhøjes gradvist over de kommende år, *jf. figur b*. Den første forhøjelse af folkepensionsalderen sker i 2019, sådan at folkepensionsalderen er 67 år i 2022-2029. Den forventede pensionstid falder således fra at være knap 19 år i 2018 til under 17,5 år i 2022. Den første forhøjelse af folkepensionsalderen i kraft af levetidsindeksering blev vedtaget i Folketinget i 2015 og indebærer, at folkepensionsalderen stiger til 68 år i 2030.

Varslingsreglerne betyder, at næste stigning i folkepensionsalderen skal vedtages efter indekseringsmekanismen i 2020 med virkning fra 2035. For perioden 2035 til 2050 er forventningen i dag, at folkepensionsalderen skal stige med maksimumsgrænsen på 1 år hvert femte år for at indhente den forventede levetidsstigning. Reglerne indebærer, at stigninger i levetiden, udover hvad der forventes i dag, først vil kunne føre til en senere folkepensionsalder (og efterlønsalder) for personer, der når folkepensionsalderen efter 2050.

Boks 1A.3 (fortsat)**Stigende levetid og aldersgrænser for folkepension og efterløn****Figur a**
Udviklingen i middellevetiden for 60-årige**Figur b**
Udvikling i folkepensions- og efterlønsalder

Anm.: Den forventede middellevetid og forventede pensionstid ved indgåelse af Velfærdsaftalen 2006 er baseret på DREAM's befolkningsfremskrivning 2005. Den forventede levetid og pensionstid ved Tilbageføringsaftalen 2011 er baseret på DREAM's befolkningsfremskrivning 2010.

Kilde: Danmarks Statistik, Velfærdskommissionen og egne beregninger.

Det er med muligheden for opsat pension, som blev indført i 2004, søgt at fjerne tabet af offentlig pension for den enkelte ved udskydelse af tilbageføringsstidspunktet ud over folkepensionsalderen. Opsat folkepension betyder således, at man frasiger sig offentlig pension i den periode, hvor man fortsat er beskæftiget, mod at satsen for folkepensionen (grundbeløb og pensionstillæg) hæves i alle de resterende leveår efter tilbageføring, således at der kompenseres for færre år med offentlige pensionsydelser gennem en højere årlig sats, jf. også boks 1A.4.¹ Dermed opnås en tilskyndelse til fortsat beskæftigelse efter folkepensionsalderen.

¹ Udover at blive kompenseret for tabet af offentlig pension undgår personen indkomstafrapning af folkepension i de år folkepensionen opsættes. Således vil den opsatte pension for nogle overstige tabet af folkepension i de år folkepensionen opsættes.

Boks 1A.4**Opsat folkepension**

Ud over indkomst og formueforhold afhænger de offentlige pensionsydelser også af tilbagetræknings-tidspunktet, såfremt der søges om opsat pension.

Regler vedrørende beskæftigelse i folkepensionsalderen – opsat pension og fradrag for erhvervsindkomst

Det har siden 2004 været muligt for personer, der har passeret folkepensionsalderen, at udskyde modtagelsen af folkepension, hvorved man optjener ret til større folkepension (grundbeløb og tillæg) resten af livet. Dette kaldes *opsat pension*. For at få ret til opsat pension er det et krav, at man arbejder mindst 750 timer om året – svarende til 14,5 timer ugentligt. Efter gældende regler skal personen først søge pension og derefter ansøge om at få den opsat. Det er således ikke tilstrækkeligt blot at fortsætte med at arbejde.

Folkepensionering kan udskydes i op til ti år, og for hver måned pensionen udskydes, forhøjes folkepensionen med en procentsats resten af livet (ventetillægget). Fx giver en udskydelse med 24 måneder en 12 pct. højere folkepension pr. år (grundbeløb og pensionstillæg). Tillægsprocenten beregnes som forholdet mellem det antal måneder, pensionen er opsat, og den beregnede gennemsnitlige restlevetid på ophørstidspunktet. Eksempelvis, for en person på 65 år i 2013, der udskyder sin pension i 2 år til 2015, udgør ventetillægget $100 \times 24 / 207 = 11,6$ pct. som afrundes til 12 pct. De 207 måneder er den gennemsnitlige restlevetid for 67-årige.

ATP betragtes ofte som en del af pensionssystemets søjle I, da det en lovbaseret ordning, som både omfatter alle beskæftigede og personer på overførselsindkomst. ATP ordningen er baseret på beskæftigelsesomfang, således at udbetalingerne afhænger af beskæftigelse og arbejdsmarkedstilknytning i stedet for af indkomsten. ATP ordningen administreres af ATP. For en stor del af danske pensionister er ATP på nuværende tidspunkt fortsat den eneste tillægspension, de har til deres pension, *jf. også kapitel 2*.

Søjle II: Arbejdsmarkedspensioner og tjenestemandspensioner

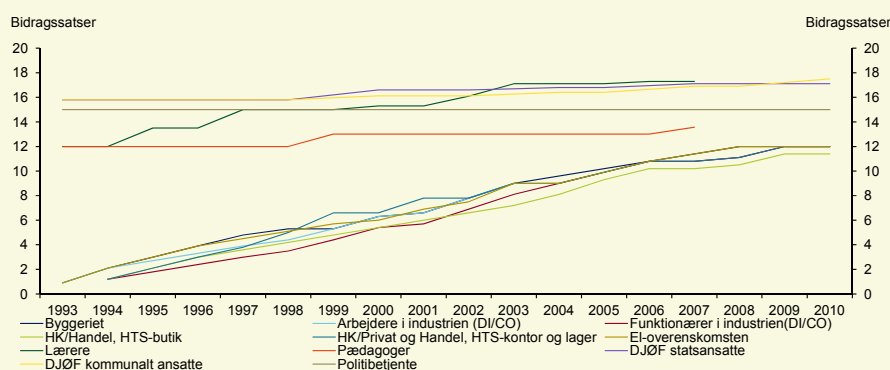
De danske arbejdsmarkedspensioner er hovedsageligt overenskomstbaserede. Mens de offentlige pensionsydelser sikrer en tilstrækkelig levestandard for alle pensionister, vil overgang fra beskæftigelse til pension for mange medføre en betydelig nedgang i den disponible indkomst i fravær af forsørgelsesgrundlag ud over de offentlige ydelser – særligt for par med to erhvervsindkomster i arbejdslivet.

Foruden at sikre højere indkomster til pensionisterne og bidrage til, at den offentlige saldo er mindre følsom overfor forholdet mellem antallet af pensionister og antallet i den erhvervsaktive alder, styrker den igangværende modning af arbejdsmarkedspensionerne pensionssystemet, fordi sammenhængen mellem pensionsbidrag og -udbetalinger betyder, at bidragene ikke svækker tilskyndelsen til at arbejde på samme måde som skatter.

Den første arbejdsmarkedspensionsordning så dagens lys for over 100 år siden. Udbredelsen af disse ordninger tog efterfølgende fart i anden halvdel af 1900-tallet efterhånden som overenskomstansættelser i stigende grad afløste tjenstemandsansættelser i det offentlige. I begyndelsen af 1980'erne var det ca. en tredjedel af lønmodtagerne, der havde supplerende pensionsordninger. Med udbredelsen til LO/DA området i starten af 1990'erne kom arbejds-

markeds pensionerne til at omfatte langt hovedparten af de fuldtidsbeskæftigede på det danske arbejdsmarked. I 2014 indbetalte omkring 90 pct. af de fuldtidsbeskæftigede mere end 6 pct. af deres årsindkomst til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, *jf. figur 1A.3*.

Figur 1A.3
Bidragssatser for udvalgte LO/DA-brancher og offentligt ansatte



Anm.: Før 1993 blev lærere ansat som tjenestemænd med ret til tjenestemandspension. Lærere der blev ansat efter 1993, indbetaler i stedet til arbejdsmarkedspensioner. Kilde: FAOS, *Arbejdsmarkedspensioner i overenskomster på DA/LO-området 1993-2010*, samt oplysninger fra Kommunernes Landsforening og Moderniseringsstyrelsen.

Mens visse faggrupper – herunder mange offentligt ansatte – har haft forholdsvis høje bidragssatser igennem flere årtier, er det først i slutningen af 2000'erne, at bidragssatserne på LO/DA området nåede deres nuværende niveau på omkring 12 pct., *jf. figur 1A.1*. Der vil således gå mange år, inden arbejdsmarkedspensionssystemet er fuldt modnet i den forstand, at alle pensionister vil have indbetalt med de nuværende bidragssatser igennem hele arbejdslivet, *jf. også afsnit 1.1 og kapitel 4*.

Arbejdsmarkedspensionerne er bidragsbaserede, hvilket som nævnt betyder, at pensionselskaberne på baggrund af pensionsbidragene i løbet af arbejdslivet hensætter en formue til udbetaling af pensioner til den enkelte. Da bidragene udgør en fast andel af lønnen, vil udbetalingerne i pensionsalderen være knyttet til erhvervsindkomsten i løbet af arbejdslivet. Det medvirker til at sikre, at udbetalingerne står i forhold til indkomsten som erhvervsaktiv, og dermed bidrager til en passende dækning i pensionsalderen uanset hidtidig indkomst.

Bidragssatsernes størrelse varierer på tværs af ansættelsesforhold og overenskomster. Det afspejler blandt andet, at personer med højere indkomster skal spare en større del af deres løn op til pension for at opnå pensionsudbetalinger, som i kombination med de offentlige pensioner sikrer en given dækningsgrad. Dels modtager personer med højere indkomster og høj pensionsopsparing mindre i offentlige ydelser, dels udgør en given ydelse en mindre del af den hidtidige indkomst. Dertil kommer, at højtuddannede typisk begynder at indbetale til pension senere i livet (efter endt uddannelse) og har en indkomst, som i højere grad stiger

med alderen. Eksempelvis er bidragssatsen 17 pct. for akademikere i staten, mens den typisk er 12 pct. for en LO-arbejder.

Boks 1A.5

Typen af pensionsaftaler

Pensionsaftaler, der indgår som en del af et ansættelsesforhold, kan generelt deles op i to kategorier: Aftaler om et bestemt niveau for de løbende indbetalinger (her benævnt som de bidragsbaserede) og aftaler om et bestemt niveau for udbetalingerne.

Bidragsbaserede ordninger – aftaler om niveau for indbetalinger ("defined contributions")

Hovedparten af de arbejdsgiveradministrerede arbejdsmarkedspensioner er bidragsbaserede. Det vil sige, at der er indgået en aftale med arbejdsgiveren om, at arbejdsgiveren løbende indbetaler pensionsbidrag på lønmodtagerens vegne. Bidragene giver anledning til løbende opsparing eller fondsopbygning, som danner grundlag for de fremtidige udbetalinger – som dermed er fuldt finansierede. Typisk er arbejdsgiverens bidrag aftalt som en andel af lønnen, og størrelsen af pensionsudbetalingerne afhænger således af lønhistorikken, hvor stor en andel af lønnen arbejdsgiveren har indbetalt, antal år med indbetalinger og forrentningen af pensionsformuen.

I nogle lande – fx Sverige – er de offentlige pensioner (til dels) bidragsbaserede, dog på en sådan måde, at der ikke sker egentlig opsparing eller fondsopbygning på baggrund af de fulde pensionsbidrag. Her er tale om en variant af en såkaldt "fiktiv" bidragsbaseret ordning (*notional defined contribution*). Sådanne ordninger eksisterer dog ikke i dansk sammenhæng.

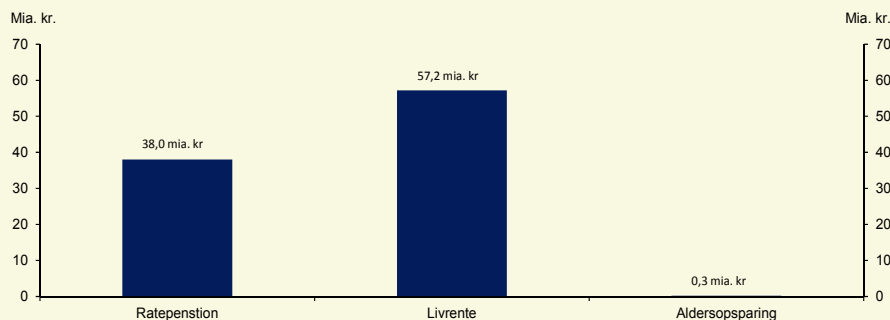
Aftaler om niveau for udbetalinger ("defined benefits")

I stedet for at indgå en aftale om hvor meget arbejdsgiveren skal indbetale på en pensionsopsparing, kan der alternativt indgås en aftale, hvor arbejdsgiveren forpligter sig til et bestemt niveau af udbetalinger i pensionsalderen. Udbetalingerne vil typisk afhænge af lønmodtagerens anciennitet, lønhistorik og alder på pensionstidspunktet. Dette gør sig fx gældende for tjenestemandspensioner, hvor pensionsudbetalingerne bestemmes af antal år med tjenestemandsansættelse, slutløn og alder ved pension. Til forskel for arbejdsmarkedspensionerne afhænger udbetalingerne således ikke af en opbygget og forrentet formue. Risikoen med hensyn til om pensionsforpligtelserne viser sig at indbære en forholdsvis høj implicit forrentning sammenlignet med det afkast, der i praksis kan opnås af en eventuel formue, vil således påhvile arbejdsgiveren, som i tilfældet med tjenestemænd er det offentlige.

Disse pensionsaftaler kan i princippet også bygges op med en løbende indbetaling til en fond, som kan medvirke til at sikre, at der løbende er likviditet til at udbetale den pensionsformue, som arbejdsgiverene har forpligtiget sig til. Oftest er systemet dog bygget op med løbende finansiering, et såkaldt Pay-As-You-Go-system.

Der findes forskellige typer af bidragsbaserede ordninger, herunder livrente, ratepension, aldersopsparing (fra 2013) og kapitalpension (før 2013), som adskiller sig med hensyn til udbetalingsprofiler og skattebehandling, *jf. boks 1A.5 og boks 1A.6*. Indbetalingerne til de arbejdsgiveradministrerede arbejdsmarkedspensioner sker stort set udelukkende til henholdsvis livrenteordninger, som sikrer udbetalinger hele pensionstilværelsen uanset hvor længe man lever, og ratepensioner, som udbetales over mindst 10 år, *jf. figur 1A.2*. Disse ordninger er fradragsberettigede, hvilket betyder, at beskattningen sker på udbetalingstidspunktet, og udbetalingerne giver derudover anledning til aftrapning af offentlige pensionsydelse.

Figur 1A.4
Indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, 2015



Anm.: Indbetalingerne er opgjort før skat (aldersopsparing er omregnet med skat på 37 pct.)

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Aldersopsparing er en forholdsvis ny ordning (siden 2013) og benyttes endnu kun i meget begrænset omfang i forbindelse med de arbejdsgiveradministrerede arbejdsmarkedspensioner og kun som et frivilligt supplement til de almindelige arbejdsmarkedspensioner, *jf. figur 1A.4*.² Dette er på trods af, at denne ordning ikke giver anledning til aftrapning af offentlige pensionsydelser (hvilket er relateret til, at beskattningen sker på indbetalingstidspunktet), og dermed ikke er omfattet af samspilsproblemet.

Der er potentiale for en betydelig omlægning mod aldersopsparing under de gældende lofter, såfremt aldersopsparing vinder indpas blandt arbejdsmarkedspensionerne, hvilket kan have en række u hensigtsmæssige konsekvenser for det samlede pensionssystem, *jf. afsnit 1.1 og kapitel 5*.

² Visse pensionsordninger i Industriens Pension giver mulighed for frivillige indbetalinger til aldersopsparing som supplement til de obligatoriske indbetalinger.

Boks 1A.6**Typer af bidragsbaserede pensionsopsparinger**

Der findes forskellige typer bidragsbaserede pensionsopsparinger, som blandt andet adskiller sig med hensyn til udbetalingsprofiler og beskatningsforhold.

Livrente (livsvarig eller ophørende alderspension)

En livsvarig livrente er en forsikringsordning, som oprettes i pensionskasser eller livsforsikringsselskaber, hvor udbetalingerne fortsætter resten af livet, uanset hvor lang tid personen lever. Til gengæld bortfalder pensionen ved dødsfald, og de efterladte modtager ikke yderligere udbetalinger, medmindre der er tegnet en forsikring, som garanterer udbetalinger i en vis periode til eksempelvis ægtefælle eller samlever. Personer, som lever kortere end forventet, er således med til at finansiere udbetalingerne til personer, som lever længere end forventet. Sidstnævnte opnår dermed et effektivt afkast, der overstiger markedsafkastet. Livsvarige livrenter fjerner dermed en del af den økonomiske usikkerhed forbundet med en ukendt levetid for den enkelte. Der kan også tegnes ophørende livrenter, hvor udbetalingerne sker over en begrænset periode på mindst 10 år. Her opnås ligeledes et effektivt afkast, som overstiger markedsafkastet givet overlevelse, men der er ikke i samme omfang en forsikring mod usikkerheden forbundet med ukendt levetid. Indbetalingerne på livrenter er fradragsberettigede i grundlaget for indkomstkatten på indbetalingstidspunktet, mens udbetalingerne kommer til almindelig indkomstbeskatning samt indgår i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser.

Ratepension

Ratepensioner udbetales over en årrække på mindst 10 og højst 25 år. I tilfælde af dødsfald udbetales ratepensionen til de efterladte. Ligesom for en livrente er bidragene til en ratepension fradragsberettigede i grundlaget for indkomstkatten på indbetalingstidspunktet, mens udbetalingerne kommer til almindelig indkomstbeskatning samt indgår i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser. I 2017 kan der med de nuværende regler maksimalt indbetales 53.500 kr. (indbetalinger over dette beløb er ikke fradragsberettigede).

Aldersforsikring og -opsparing (siden 2013)

Aldersforsikringer og -opsparinger kan enten udbetales på én gang på pensionstidspunktet eller i flere omgange over en periode på op til 15 år. Aldersopsparing (hos banker) udbetales til de efterladte i tilfælde af dødsfald, hvilket også gælder aldersforsikring (hos pensionskasser og livsforsikringsselskaber), der dog også kan betinges på overlevelse indtil det aftalte udbetalingstidspunkt. Bidrag til aldersforsikring og -opsparing er ikke fradragsberettigede på indbetalingstidspunktet, men til gengæld er udbetalingerne skattefri og indgår ikke i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser. I hovedteksten henviser aldersopsparing til aldersforsikring og -opsparing under ét. I 2017 kan der med nuværende regler maksimalt indbetales 29.600 kr. efter fradrag af indkomstskat (indbetalinger over dette beløb pålægges en afgift på 20 pct.).

Kapitalpension (før 2013)

Kapitalpensioner kan enten udbetales på én gang på pensionstidspunktet eller i flere omgange. Ved dødsfald udbetales kapitalopsparinger til de efterladte, hvilket også gælder kapitalforsikringer, der dog også kan betinges på overlevelse indtil det aftalte udbetalingstidspunkt. Siden 2013 er indbetalinger på kapitalpensioner ikke længere fradragsberettigede på indbetalingstidspunktet. Derfor er der reelt set ikke længere nogle indbetalinger til kapitalpensioner i 2015. Udbetalinger fra en kapitalpension beskattes med 40 pct. og indgår ikke i aftrapningsgrundlaget for offentlige ydelser.

Pensionsinfo

Pensionsbranchen har udviklet et informationssystem, som giver let adgang til egne pensionsforhold på internettet. Den enkelte og dennes rådgivere kan dermed let opnå overblik over de forventede pensionsudbetalinger fra de forskellige pensionstyper ved forskellige tilbagetrækningsaldre. Disse oplysninger kan tilgås med NemID på pensionsinfo.dk.

Boks 1A.7**Skatte- og aftrapningsregler for forskellige typer af pensionsopsparinger****Afkastbeskatning af pensionsordninger**

Markedsafkastet på alle pensionsordninger beskattes løbende med en skat på 15,3 pct. efter pensionsafkastskatteloven (PAL-skat). Kapital- og aktieindkomst uden for pensionssystemet beskattes med mellem 25 pct. og 42 pct. For så vidt angår afkastbeskatningen, er pensionsopsparing således forbundet med en skattebegünstigelse – også efter der tages højde for, at realisationsbeskatning (ved aktieindkomst) ikke direkte kan sammenlignes med løbende (lager) beskatning.

Forudsætningen for denne lavere afkastskat er, at opsparingen er bundet til pension. Den relativt lave afkastbeskatning betyder dog ikke, at skatte- og overførselssystemet entydigt giver incitament til opsparing på fradragsberettigede pensionsordninger (livrente og ratepension) for alle, idet den samlede udbetaling fra disse ordninger giver anledning til eventuel aftrapning af de indkomstaafhængige offentlige pensioner.

Førtidig hævnning af pensioner med tilbagekøbsret

Udbetaling af bundne pensionsopsparinger tidligere end fem år før folkepensionsalderen er forbundet med en afgift. For ratepensioner og livrente svarer afgiften til 60 pct. af det udbetalte beløb, mens afgiften for aldersopsparing er på 20 pct. af det udbetalte beløb. Forskellen skyldes, at der for aldersopsparingens vedkommende er tale om midler, som der allerede er betalt indkomstskat af.

Såfremt en livrente eller en ratepension har en størrelse, som betyder, at udbetalingerne giver anledning til aftrapning af pensionstillægget, vil den effektive skat på udbetalingstidspunktet (skat plus aftrapning) for en enlig være på ca. 57 pct., *jf. også kapitel 5*. I dette tilfælde vil merbeskatningen forbundet med førtidig hævnning til en afgift på 60 pct. derfor være begrænset.

Overenskomstaftalte arbejdsmarkedspensioner har sjældent tilknyttet en tilbagekøbsret, dvs. en mulighed for at få udbetalt sin pensionsopsparing tidligere end 5 år før folkepensionsalderen, mens firmapensionsordninger i nogle tilfælde kan genkøbes, hvis den pensionsgivende stilling fratrædes, og den tidligere arbejdsgiver er indforstået.

Boks 1A.7 (fortsat)**Skatte- og aftrapningsregler for forskellige typer af pensionsopsparinger****Tabel a****Skatte- og aftrapningsregler for de bidragsbaserede ordninger**

	Skat af indbetalinger	Skat/afgift af udbetalinger	Aftrapning af offentlige ydelser	Loft for indbetalinger	Afgift ved førtidig hævning
Nuværende ordninger					
Livrente	Kun AM-bidrag	Indkomstskat	Ja	Nej	60 pct.
Ratepension	Kun AM-bidrag	Indkomstskat	Ja	53.500 kr.	60 pct.
Aldersopsparing	AM-bidrag + indkomstskat	Nej	Nej	29.600 kr. ¹⁾	20 pct.
Tidligere ordninger					
Kapitalpension (frem til 1998)	AM-bidrag	40 pct.	Nej	46.000 kr. (i 2012-niveau)	52 pct.
Kapitalpension (1999- 2013)	AM-bidrag + evt. topskat	40 pct.	Nej	46.000 kr. (i 2012-niveau)	52 pct.

Anm.: Der er ikke muligt at foretage fradragsberettigede indbetalinger til kapitalpensionsordninger efter 2013. Frem til 1998 blev indbetalinger til kapitalpension fratrasket i hele indkomstskatten. Efter 1998 skulle der betales topskat af disse indbetalinger. AM-bidraget blev indført med virkning fra 1994.

1) Loftet over indbetalinger til aldersopsparing er opgjort efter fradrag af indkomstskat.

De offentlige tjenestemandspensioner er på samme måde som arbejdsmarkedspensionerne knyttet til et ansættelsesforhold. Tjenestemandspensionerne optjenes dog efter helt andre principper, idet den optjente pension ikke er direkte baseret på de indbetalte pensionsbidrag, men bestemmes derimod af antal år med tjenstemandsansættelse og slutløn, jf. boks 1A.5. Tjenestemandspensioner forventes at udgøre en aftagende rolle i det samlede pensionssystem efterhånden, som antallet af tjenstemænd falder.

Senere tilbagetrækning afspejles i højere udbetalinger fra bidragsbaserede ordninger, når pensionsudbetalingerne påbegyndes. Det skyldes både, at formuen vil være større ved senere tilbagetrækning, og at den forventede udbetalingsperiode er kortere jo senere pensionsudbetalingerne påbegyndes.

Søjle III: Frivillige, individuelle pensionsordninger og anden opsparing

Privatpersoner kan oprette individuelle pensionsopsparinger hos pengeinstitutter eller pensionselskaber. Oprettelse af og indbetaling på sådanne ordninger er frivillige for den enkelte.

Frivillige individuelle pensionsopsparinger samt anden opsparing, bidrager med fleksibilitet til, at den enkelte kan tilpasse sin samlede pensionsopsparing efter individuelle behov.

Individuelle pensionsordninger benyttes blandt andet af personer, som ikke er dækket af arbejdsmarkedspensionerne. Denne gruppe omfatter primært selvstændige, lønmodtagere på det ikke-organiserede arbejdsmarked og personer på overførselsindkomst.

Individuelle pensionsordninger benyttes også af personer, som er omfattet af arbejdsmarkedspensionerne, men ønsker en højere dækning, end arbejdsmarkedspensionen alene giver anledning til. Et sådan ønske kan fx affødes af, at personen ikke har indbetalt til arbejdsmarkedspensionerne i hele arbejdslivet. Det kan gøre sig gældende for relativt mange, så længe arbejdsmarkedspensionerne endnu ikke er fuldt modnede.

Indbetalinger til individuelle pensionsopsparinger har været aftagende over det sidste årti, hvilket både kan afspejle fortrængning som følge af opbygningen af arbejdsmarkedspensionerne samt begrænsning af muligheden for at indbetale til ratepension.

Mange vil også have opbygget formue uden for pensionssystemet, når de går på pension, *jf. kapitel 2*. Dette kan fx være indestående i en bank, opsparing i egen virksomhed, investeringsejendomme, værdipapirer og friværdis i ejerbolig mm. Disse typer opsparing behandles skattemæssigt forskelligt, både indbyrdes og i forhold til opsparing på pensionsordninger. Desuden vil opsparinger udenfor pensionssystemet kun give anledning til aftrapning af offentlige pensionsydelse i de tilfælde, hvor afkastet indgår i aftrapningsgrundlaget som pensionist.³ Da det kun er *afkastet* i pensionsalderen (og ikke hele det opsparede beløb), som eventuelt giver anledning til aftrapning, vil denne aftrapning være af betydeligt mindre omfang end ved opsparing på fradragsberettigede pensionsordninger. Likvid formue over 84.300 kr. (2017-niveau) begrænser dog adgangen til folkepensionens supplerende pensionsydelse, *jf. boks 1A.2*.

Der er fastsat grænser for, hvor store beløb der årligt kan indbetales på ratepension og aldersopsparing, *jf. også boks 1A.6*. Grænserne omfatter både arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensionsordninger. Grænsen for ratepension kan ses som en afvejning mellem på den ene side at begrænse muligheden for personer med meget høje indkomster for udelukkende at indbetale på en ratepensionsordning for at opnå en skattemæssig gevinst, og på den anden side at bevare en mulighed for at udjævne skattebelastningen for personer med indkomster, der kan svinge meget fra år til år, herunder selvstændige. Indbetalingerne til individuelle ratepensioner udgjorde godt 6,5 mia. kr. i 2015 svarende til 40 pct. af de samlede indbetalinger til individuelle pensionsordninger, *jf. figur 1A.5*.⁴

Selvstændige har mulighed for med fuldt fradrag at indbetale et beløb svarende til op til 30 pct. af virksomhedens overskud til livsvarig pension uden krav om at binde sig til yderligere indbetalinger (særligt opfyldningsfradrag for selvstændige).⁵ Alternativt kan det almindelige opfyldningsfradrag anvendes, hvis indbetalingsperioden er mindre end 10 år. Dette giver mulighed for at fradrage større indbetalinger til livsvarig pension med op til 49.300 kr. om året (2017 niveau) i indbetalingsåret og i de efterfølgende år. Er den aftalte indbetalingsperiode på 10 år eller mere, er der fuldt fradrag for den årlige indbetaling. Eksempelvis, hvis der foretages en engangsindbetaling på en livrente på 200.000 kr., kan 49.300 kr. fratrækkes i

³ Dette gælder fx positiv nettokapitalindkomst og aktieindkomst over et vist niveau.

⁴ Indbetalingerne er opgjort før skat (aldersopsparing er omregnet med en skat på 37 pct.)

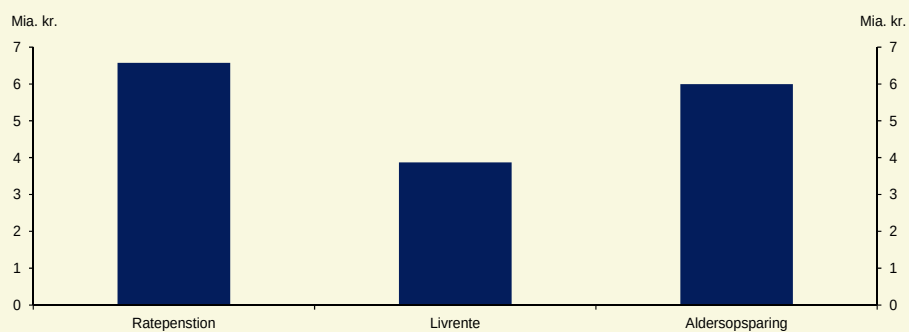
⁵ Eventuelle overskydende indbetalinger kan fremføres til fradrag i det efterfølgende år.

fire år og det resterende beløb i det femte år. Det almindelige opfyldningsfradrag og opfyldningsfradraget for selvstændige kan ikke anvendes samtidig i samme år.

Individuelle pensionsopsparinger er – ligesom arbejdsmarkedspensionerne – begunstiget af en lavere afkastbeskatning end afkastbeskatningen uden for pensionssystemet, *jf. boks 1A.7*. Ligesom for arbejdsmarkedspensionerne betyder aftrapningen af offentlige pensionsydelser dog, at tilskyndelsen til opsparing på fradragsberettigede ordninger kan være beskednen, da de er omfattet af samspilsproblemet.

Da udbetalinger fra aldersopsparing ikke giver anledning til aftrapning af de offentlige pensionsydelser, vil denne ordning for mange være mere attraktiv end de fradragsberettigede ordninger. Aldersopsparing er i stigende omfang blevet benyttet i forbindelse med indbetalinger til individuelle pensionsordninger - i modsætning til arbejdsmarkedspensioner - siden introduktionen i 2013. Aldersopsparing udgør i 2015 over en tredjedel af de samlede indbetalinger til individuelle pensionsordninger (omtrent 35 pct.) *jf. figur 1A.3*. Loftet over indbetalinger på aldersopsparing sætter en grænse for, i hvor høj grad indkomstaftapning kan undgås i folkepensionsalderen for derigennem at opnå højere offentlige ydelser.⁶

Figur 1A.5
Indbetalinger til individuelle pensionsordninger, 2015



Anm.: Indbetalingerne er opgjort før skat (aldersopsparing er omregnet med skat på 37 pct.).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

⁶ Højtlønnede, som har en positiv nettokapitalindkomst, vil kunne opnå en skattefordel af indbetalinger til aldersopsparing, fordi PAL-skatten er lavere end skatten på kapitalindkomst.



2. Pensionisternes økonomiske forhold

Opbygningen af det danske pensionssystem har blandt andet til formål at sikre et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag i pensionisttilværelsen for alle uanset arbejdsmarkedshistorik og andre forhold. En stor del af de offentlige pensionsydelse er indkomstaffhængige, således at personer med supplerende indkomst fra eksempelvis beskæftigelse eller udbetalinger fra opsparingsbaseret pension får mindre i offentlig pension end pensionister uden supplerende indkomst. De offentlige pensionsydelse bidrager således til at begrænse indkomstforskellene blandt pensionister, og i 2014 var indkomstforskellene (målt ved Gini-koefficienten) blandt pensionister 3,8 pct.-point mindre end i befolkningen som helhed.

Udover at bidrage til et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag medvirker det danske pensionssystem til, at tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet ikke er forbundet med et markant fald i levestandarden for den enkelte.

Indkomsten varierer naturligt henover livet, og de disponible indkomster er ofte højest for personer i 50-60-årsalderen. Herefter aftager indkomsten typisk ved overgang til pension, som følge af hel eller delvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. De fleste personer oplever således en nedgang i den disponible indkomst ved overgang til pension. Dækningsgraden, der måler den disponible indkomst som 68-årig i forhold til den gennemsnitlige disponible indkomst som 57-59-årig, er i gennemsnit 77,3 pct. i 2014.

Den offentlige pension udgør en stor andel af pensionisternes disponible indkomst og sikrer i vid udstrækning høj dækningsgrad for pensionister, som før pensionering lå i den lave ende i indkomstfordelingen.

Arbejdsmarkedspensionerne – som dækker hovedparten af de beskæftigede – spiller en vigtig rolle i forhold til at sikre en rimelig dækningsgrad for personer med en stærk tilknytning til arbejdsmarkedet. I takt med at fremtidens pensionister vil have arbejdsmarkedspensioner baseret på de aktuelle indbetalingsprocenter i en større del af arbejdslivet, vil betydningen af arbejdsmarkedspensionerne for dækningsgraden gradvist blive større. Udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger udgør en væsentlig andel af indkomstgrundlaget for pensionister, der har ligget i den øvre halvdel af indkomstfordelingen før pensionering. På trods af højere udbetalinger fra opsparingsbaserede ordninger og kapitalindkomst er dækningsgraden dog i gennemsnit lavere, jo højere en person har ligget i indkomstfordelingen før pensionering.

Arbejdsmarkedspensionerne blev først for alvor udbredt i starten af 1990'erne, og det er først i slutningen af 00'erne, at bidragssatserne nåede deres nuværende niveau på LO/DA-området. Hertil kommer, at arbejdsmarkedspensionerne ikke omfatter alle. Der er således fortsat nogle pensionister, der i dag har beskedne udbetalinger fra egen pensionsopsparing.

Dette er i særdeleshed folkepensionister, der i den erhvervsaktive alder har stået uden for arbejdsmarkedet, og selvstændige, som ikke har foretaget pensionsopsparing, men også lønmodtagere, der har været beskæftiget uden at have betalt til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. For disse grupper udgør folkepensionen en stor del af dækningsgraden som 68-årig.

Mange pensionister vil i løbet af arbejdslivet have opbygget en (netto)formue uden for pensionsystemet i form af friværdi i boligen eller opsparing i øvrige aktiver. Afvikling af anden formue giver ligesom udbetalinger fra pensionsopsparing en forbrugsmulighed. Det betyder, at en række pensionister, primært selvstændige, har gode forbrugsmuligheder selvom deres dækningsgrad er lav.

De seneste år er pensionisternes disponible indkomster vokset hurtigere end de disponible indkomster for hele befolkningen. Det skyldes blandt andet, at et stigende antal ældre udskyder pensionering til senere eller vælger at supplere deres folkepension med arbejdsindkomst fra beskæftigelse. Herudover kan de stigende disponible indkomster forklares ved, at nye generationer af pensionister har højere udbetalinger fra opsparingsbaseret pension, da de både har haft indbetalinger i en længere periode af arbejdslivet, og deres indbetalingsprocenter i gennemsnit har været højere. Denne udvikling omtales ofte som "modningen" af arbejdsmarkedspensionerne. De øgede indkomster fra beskæftigelse har medført større indkomstforskelle blandt pensionister siden 2000, mens stigende udbetalinger fra opsparingsbaseret pension har bidraget til lavere indkomstforskelle på grund af den øgede udbredelse af arbejdsmarkedspensioner blandt ansatte på LO/DA området.

I afsnit 2.1 beskrives indkomst- og formueforhold for pensionister og personer over folkepensionsalderen, som endnu ikke har trukket sig fuldt tilbage. Dernæst beskrives i afsnit 2.2 dækningsgraderne ved overgang til pension for personer, der har trukket sig helt tilbage fra arbejdsmarkedet. I afsnit 2.3 belyses udviklingen i pensionisternes indkomster og indkomstforskelle siden år 2000. Kapitlets hovedresultater er gengivet i boks 2.1 nedenfor.

Kapitlet fokuserer hovedsageligt på personers egen indkomst, dvs. før eventuel deling af indkomst mellem familiemedlemmer. Der er således ikke taget højde for en evt. ægtefælles eller samlevendes indkomst, selvom samlivsforhold påvirker den enkeltes indkomster via reglerne for indkomstoverførsler og skatter. Det skal ses i lyset af, at pensionsopsparing hovedsageligt er baseret på egne indkomstforhold samt for at sikre, at ændringer i samlivsstatus og en evt. partners arbejdsmarkedsstatus ikke påvirker resultatet i for høj grad. Det kan dog også være relevant at se den enkeltes indkomst i sammenhæng med familiens samlede indkomst, herunder indregning af stordriftsfordele ved at være flere om at dele de fælles udgifter (såkaldte ækvivalerede disponible indkomster). Når betydningen af samlivsforhold og partnerens indkomst inddrages, trækker det i retning af en mere lige indkomstfordeling blandt de ældre, *jf. bilag 2A*. Enkelte steder i rapporten er det familiens økonomiske forhold, der er analyseret. Det vil fremgå, når dette er tilfældet.

Boks 2.1**Hovedresultater**

- Knap 95 pct. af de 65-årige modtager folkepension umiddelbart efter deres fødselsdag, mens en lille andel fortsætter i beskæftigelse i et omfang, som betyder, at de udskyder pensionering helt. Omkring en femtedel af de 65-årige, der modtager folkepension umiddelbart efter deres fødselsdag, vælger at supplere deres folkepension med indkomst fra beskæftigelse.
- Folkepensionen sikrer, at lave indkomster blandt ældre forekommer relativt sjældent. Kun 1 pct. af de ældre er således i den såkaldte lavindkomstgruppe, mens det gælder 5,9 pct. af befolkningen som helhed.
- For en stor del af danske pensionister er ATP fortsat den eneste tillægspension, de har til deres folkepension. Til gengæld vil disse personer typisk kunne modtage fuld ældrecheck og fuldt pensionstillæg.
- De fleste oplever en nedgang i den disponible indkomst ved overgang til pension, og den gennemsnitlige dækningsgrad (der måler den disponible indkomst som 68-årig i forhold til den gennemsnitlige disponible indkomst som 57-59-årig) er 77,3 pct. For personer i de tre laveste indkomstdeciler før pensionering er den gennemsnitlige dækningsgrad mellem 82 og 105 pct., og den offentlige pension bidrager væsentligt hertil. For personer i de tre øverste indkomstdeciler før pensionering er dækningsgraden omkring 70 pct., hvor udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger udgør det største bidrag.
- En opdeling af de 68-årige efter arbejdsmarkedstilknytning før pensionering viser, at overførselsmodtagere generelt har relativt høje dækningsgrader (i gennemsnit 91 pct.), mens lønmodtagere under ét har de laveste dækningsgrader (i gennemsnit 71 pct.). Lønmodtagere, der ikke har været omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, har i gennemsnit en dækningsgrad på 68 pct., som i høj grad kan tilskrives offentlige pensionsydelse.
- Der er stor spredning i dækningsgraderne for personer, som var selvstændige før pensionering. De selvstændige med de 25 pct. laveste dækningsgrader har i gennemsnit en dækningsgrad på ca. 56 pct., mens de 25 pct. med de højeste dækningsgrader i gennemsnit har en dækningsgrad på 101 pct. De selvstændige er således en meget heterogen gruppe både før og efter pension.
- Indregnes gradvis afvikling af formue som en forbrugsmulighed på lige fod med disponibel indkomst, stiger forbrugsmulighederne for alle 68-årige uanset arbejdsmarkedstilknytning før pensionering. De selvstændige har det højeste formuetillæg, og når dette indregnes, bliver den formuekompenserede dækningsgrad for de selvstændige ca. 98 pct. De selvstændige har således i gennemsnit kompenseret for lav indbetaling til arbejdsgiveradministreret pension ved at spare op i andre aktiver.
- Lønmodtagere, som ikke har været omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, har ikke i samme grad kompenseret ved at spare op i individuelle pensionsordninger og har omtrent samme formuetillæg som lønmodtagere med arbejdsgiveradministreret pension. Den formuekompenserede dækningsgrad bliver knap 76 pct. for lønmodtagere uden arbejdsmarkedspensionsopsparing.
- Fra år 2000 til 2014 er der sket en stigning i de ældres reale disponible indkomster på ca. 2 pct. pr. år. Denne stigning har været større sammenlignet med personer i den erhvervsaktive alder, hvor stigningen i de reale disponible indkomster har været ca. 1,3 pct. pr. år. De højere disponible indkomster skal primært tilskrives en stigning i de ældres erhvervsindkomster og udbetalinger fra opsparingsbaserede pensioner.

Boks 2.1 (fortsat)**Hovedresultater**

- Stigningen i erhvervsindkomsterne skal ses i sammenhæng med, at flere ældre supplerer deres folkepension med arbejdsindkomst fra beskæftigelse eller udskyder deres pension.
- De højere udbetalinger fra opsparingsbaseret pension skyldes, at der blandt de yngste generationer er en stor gruppe, som har haft arbejdsmarkedspensioner i en længere periode og med en højere gennemsnitlig indbetalingsprocent end de ældre årgange af pensionisterne.
- Pensionisternes øgede indkomster fra beskæftigelse har bidraget til, at indkomstforskellene, målt ved Gini-koefficienten, er steget med 2,4 pct.-point siden år 2000. De offentlige pensionsydelse har isoleret set reduceret indkomstforskelle blandt pensionister med 0,6 pct.-point. Ligeledes har udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger isoleret set medført et fald i indkomstforskellene blandt pensionisterne på 1,7 pct.-point. Det skyldes udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne, som især påvirker lønmodtagere på LO området.

2.1 Indkomstforhold for pensionister i dag

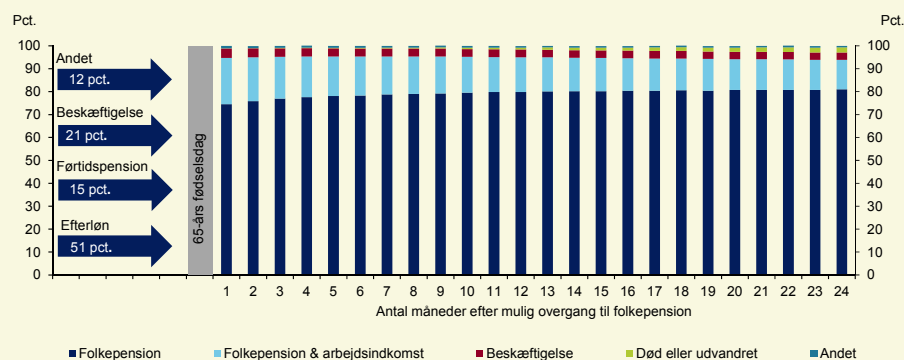
Godt 20 pct. var i beskæftigelse frem til deres 65-års fødselsdag i 2012, mens 66 pct. var enten efterlønsmodtagere eller førtidspensionister før deres 65-års fødselsdag, *jf. figur 2.1*.

Umiddelbart efter deres 65-års fødselsdag modtog knap 95 pct. folkepension, og ca. hver femte af disse valgte at supplere folkepensionen med indkomst fra beskæftigelse. Andelen, der supplerer folkepensionen med indkomst fra beskæftigelse, falder med alderen, så det ved personernes 67-års fødselsdag er omkring hver syvende (14 pct.) af folkepensionisterne, der har en arbejdsindkomst.

Hovedparten af de godt 5 pct., som ikke modtager folkepension umiddelbart efter deres 65-års fødselsdag, fortsætter i beskæftigelse i et omfang, som betyder, at de udskyder pensionering helt.

Figur 2.1

Arbejdsmarkedsstatus før og efter mulig overgang til folkepension for personer, der er 65 år den 1. januar 2013



Anm.: Figur 2.1 tager udgangspunkt i personer, der 1. januar 2013 er 65 år, og deres arbejdsmarkedsstatus før og efter deres 65-års fødselsdag. Personens arbejdsmarkedsstatus er baseret på Beskæftigelsesministeriets DREAM-database, herunder oplysninger fra e-indkomst registreret. Det bemærkes, at der i dag er færre på efterløn umiddelbart før de fylder 65 år, men 2012 er det seneste år, hvor man kan følge folk to år frem, fra de har nået folkepensionsalderen.

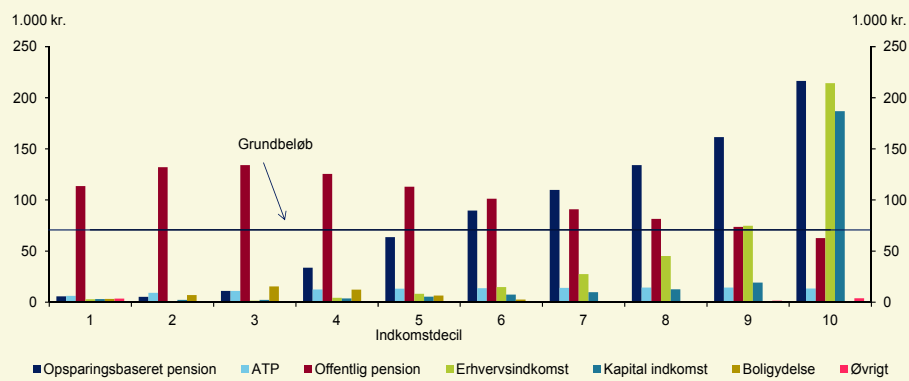
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Indkomstsammensætning og -fordeling blandt pensionisterne

Blandt personer over folkepensionsalderen udgør de offentlige pensioner hovedparten af pensionsindkomsterne i den nederste del af indkomstfordelingen, *jf. figur 2.2*. Personer i første til tredje indkomstdecil har således kun i beskedent omfang supplerende indkomst såsom udbetaling fra egen pensionsordning, erhvervsindkomst eller kapitalindkomst.

For en pensionist uden supplerende indkomst udgør den offentlige pension 169.432 kr. for en enlig og 129.496 kr. pr. person i et par i 2017. Den lavere ydelse til en pensionist, der lever i et par, skal ses i sammenhæng med, at der er stordriftsfordele ved at være flere om de fælles udgifter. I de nedre indkomstdeciler udgør boligydelsen et væsentligt supplement til den offentlige pension for nogle pensionister. Da boligydelsen er en skattefri ydelse, udgør den reelt en større andel af indkomsten end angivet.

Nogle af pensionisterne i de laveste indkomstdeciler befinder sig der, fordi deres offentlige pension er aftrappet som følge af deres partners indkomst. Dette er samtidig en del af forklaringen på, at de gennemsnitlige udbetalinger af offentlig pension og boligydelse er lavere i første og anden indkomstdecil end i tredje indkomstdecil. Herudover er en del af forklaringen på den lavere udbetaling af offentlig pension i de laveste indkomstdeciler, at personer, der ikke har været i Danmark i sammenlagt 40 år, siden de var 15 år, ikke kan få fuld folkepension, men modtager såkaldt brøkpension, *jf. også beskrivelsen af de offentlige pensionsydelse i kapitel 1*.

Figur 2.2**Gennemsnitlige årlige indkomster før skat fordelt på indkomstdeciler, 2014**

Anm.: Figuren omfatter personer i pensionsalderen. Der ses bort fra personernes evt. negative erhvervs- og kapitalindkomster. De samlede opbevaringsbaserede pensioner udgøres af udbetalinger fra typiske arbejdsmarkedspensioner, privattegnede pensionsordninger, forsikringsordninger, tjenestemandspension samt udenlandsk pension.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Udbetalinger fra opbevaringsbaserede pensionsordninger i form af arbejdsmarkedspension, tjenestemandspension eller private pensionsordninger udgør samlet set den største kilde til privat indkomst for personer i pensionsalderen. Herefter kommer henholdsvis erhvervsindkomst og kapitalindkomst. I de nedre indkomstdeciler er ATP den største tillægspension til folkepension, og for ca. 37 pct. af personerne i pensionsalderen er ATP den eneste tillægspension til den offentlige folkepension.

Udbetalingerne fra opbevaringsbaserede pensionsordninger stiger forholdsvis jævnt over indkomstdecilerne. I fjerde indkomstdecil bidrager pensionsudbetalinger i gennemsnit med knap 50.000 kr. årligt, mens det for den øverste indkomstdecil er godt 225.000 kr., jf. figur 2.2. Erhvervsindkomsten og særligt kapitalindkomsten er i højere grad end egne pensionsudbetalinger koncentreret i den øverste del af indkomstfordelingen.

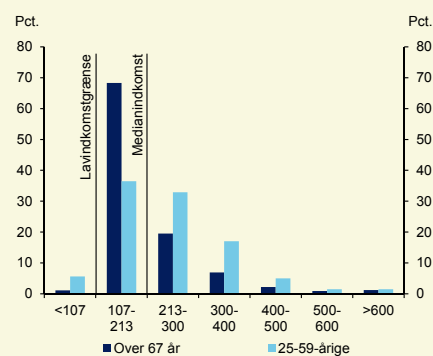
Fra fjerde til tiende indkomstdecil falder den gennemsnitlige udbetaling af offentlig pension i takt med, at den stigende private indkomst leder til indkomstaftapning af de offentlige pensioner. Dette skyldes navnlig, at den supplerende pensionsydelse og folkepensionens pensionstillæg aftrappes med den samlede private indkomst. Erhvervsindkomst over et vist niveau leder dog også til aftrapning af folkepensionens grundbeløb. Det er kun for det øverste indkomstdecil, at den gennemsnitlige offentlige pension ligger under grundbeløbet, hvilket dels skyldes aftrapning af grundbeløbet, men også at nogle vælger opsat pension. Det vil sige, at de udskyder overgangen til folkepension for senere at få en højere offentlig pension.

Medianindkomsten i hele befolkningen (dvs. den midterste disponible indkomst) svarer i 2014 til ca. 213.000 kr. Indkomster, der ligger under halvdelen af medianindkomsten i befolkningen, dvs. indkomster under ca. 106.500 kr., repræsenterer en grænse for, hvad der normalt

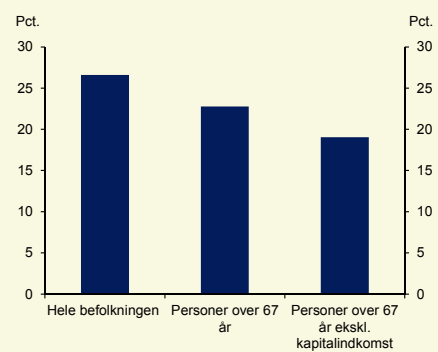
anses for at være en relativt lav indkomst. Udbetaling af folkepension, som alle er berettiget til – dog med nedslag for personer, der har opholdt sig i landet i mindre end 40 år, siden de blev 15 år til pensionsalderen (såkaldt brøkpension) – betyder, at sådanne relativt lave indkomster forekommer sjældent blandt ældre. Kun 1 pct. af de ældre er således i den såkaldte lavindkomstgruppe, mens 5,9 pct. er i lavindkomstgruppen, når befolkningen som helhed betragtes.

Tilsvarende er høje disponible indkomster blandt pensionister forholdsvis sjældne. Omkring $\frac{2}{3}$ af personer over 67 år havde i 2014 en disponibel indkomst mellem knap 107.000 og medianindkomsten på ca. 213.000 kr., *jf. figur 2.3*.

Figur 2.3
Fordeling af aldersgrupper på
indkomstintervaller, 2014



Figur 2.4
Indkomstforskelle målt ved
Gini-koefficienten, 2014



Anm.: Medianindkomsten er opgjort som medianen af befolkningens familieækvivalerede disponible indkomster og udgør 213.105 kr. i 2014. Lavindkomstgrænsen er halvdelen af medianindkomsten og udgør dermed 106.553 kr.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Den relativt lige indkomstfordeling inden for gruppen af personer i folkepensionsalderen afspejler sig i, at Gini-koefficienten på 22,8 pct. i 2014 er ca. 3,8 pct.-point mindre end i befolkningen som helhed, *jf. figur 2.4*. En stor del af forklaringen på den relativt lige indkomstfordeling blandt personer, der har nået folkepensionen, er netop den offentlige pension. Denne sikrer både et tilstrækkeligt forsørgelsesgrundlag og indkomstudjævning blandt pensionisterne, da en stor del af de offentlige pensionsydelser er indkomstafhængige.

Erhvervsindkomst og arbejdsomfang for personer over pensionsalderen

Personer med høj indkomst kan undgå modregning i folkepensionens grundbeløb ved at udskyde pensionering (såkaldt opsat pension), mens personer, der kun har en mindre indkomst ved siden af folkepensionen, ikke modregnes i folkepensionens grundbeløb.¹ Det afspejler sig i, at blandt de personer, som fyldte 65 år i 2013 og havde arbejdsindkomst i hele

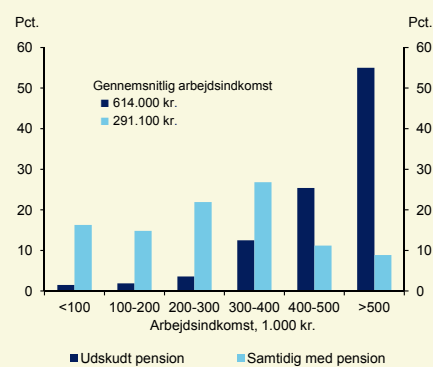
¹ Dette gælder, så længe den supplerende indkomst er lavere end fradragbeløbet for folkepensionens grundbeløb.

2014, er den årlige arbejdsindkomst betydelig højere for dem, der udskyder overgangen til folkepension, end for dem, der arbejder samtidig med, at de modtager folkepension. Mere end halvdelen af de, der udskyder overgangen til folkepension, har en arbejdsindkomst over ½ mio. kr. Den gennemsnitlige indkomst blandt dem, der modtager (aftrappet) folkepension samtidig med deres arbejdsindkomst, er ca. 291.100 kr. i 2014, *jf. figur 2.5*.²

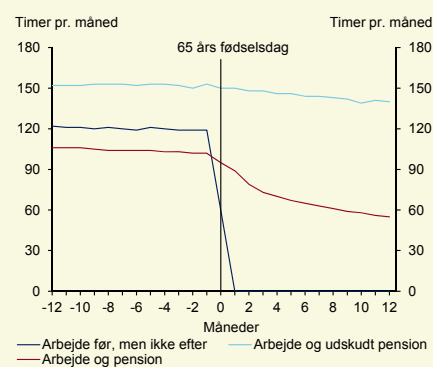
Muligheden for at modtage offentlig pension ved siden af sin arbejdsindkomst indebærer, at man kan opnå en given indkomst med færre arbejdstimer. For de, som arbejder ved siden af folkepensionen, er arbejdsomfanget i timer da også i gennemsnit betydeligt lavere end for de, der vælger at udskyde pensionen, *jf. figur 2.6*. Dette skal også ses i lyset af, at de, der ønsker at fortsætte i fuldtidsbeskæftigelse, typisk har høje indkomster, hvilket gør det mest fordelagtigt at udskyde overgangen til folkepension og derved få opsat pension.

Figur 2.5

Arbejdsindkomst for personer, der arbejdede hele det første år efter, de fyldte 65 år, 2014

**Figur 2.6**

Arbejdsomfang efter folkepensionsalderen for personer, der var beskæftiget forud for deres 65-års fødselsdag



Anm.: Figur 2.5 omfatter personer, der i 2013 fyldte 65 år, og som havde arbejdsindkomst i hele det efterfølgende indkomstår, dvs. 2014. Figur 2.6 omfatter ligeledes personer, der i 2013 fyldte 65 år, men der er ikke lagt begrænsninger på, hvor mange måneder personen har arbejdet.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Udbetaling fra opsparingsbaserede pensionsordninger kan åbne en mulighed for, at beskæftigede kan trække sig gradvist tilbage for egne midler før den officielle folkepensionsalder. Denne mulighed følger af, at det er muligt at påbegynde udbetaling af opsparingsbaserede pensionsordninger fra 60-årsalderen (5 år før folkepensionsalderen).

² Når der i figuren optræder personer, som modtager folkepension samtidig med en arbejdsindkomst over ½ mio. kr. skal det ses i lyset af, at det er arbejdsindkomsten efter fradrag for AM-bidrag og arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger, der indgår i grundlaget for aftrapning af folkepensionens grundbeløb.

I dag er det ca. 2 pct. af de 64-årige, der har trukket sig tilbage og påbegyndt udbetaling af egen pensionsopsparing uden at modtage offentlig overførselsindkomst.³ Dette tal har været nogenlunde konstant siden år 2000, og der er således ikke umiddelbart tendens til, at udbetaldelsen af arbejdsmarkedspensionerne har medført en forøgelse af andelen af såkaldte selv-pensionerede. Fra år 2000 til 2014 er der dog sket en stigning i andelen af efterlønsmodtagere, som supplerer deres efterløn med private pensionsudbetalinger. Det skal ses i lyset af, at efterlønsmodtagere modregnes i efterlønsydelsen uanset om pensionen er under udbetaling eller ej.⁴ Generelt har der været tendens til stigende erhvervsdeltagelse og arbejdsomfang blandt seniorerne, *jf. også nedenfor*.

Pensionisternes formuer

Den gennemsnitlige nettoformue ekskl. pension stiger med alderen for personer i pensionsalderen. Det er imidlertid udelukkende et udtryk for, at ægtefæller dør og efterlader en større formue pr. person til den overlevende ægtefælle. For at undgå at have denne effekt med er der i indeværende afsnit fokus på pensionistfamiliernes samlede formue.

Private pensionsformuer udbetales og opbruges løbende, når udbetalingerne først er påbegyndt. Disse udbetalinger indgår i pensionisternes disponible indkomster, som derfor kan siges også at afspejle pensionsformuerne.

Udover pensionsformue opbygger mange anden formue uden for pensionssystemet i de erhvervsaktive år. For formuer uden for pensionssystemet er det kun afkastet (fx i form af kapitalindkomst), der indgår i de disponible indkomster. Selve formuen repræsenterer imidlertid også en forbrugsmulighed på linje med løbende indkomst, og dermed er pensionisternes økonomiske forhold ikke alene afspejlet ved den løbende disponible indkomst.

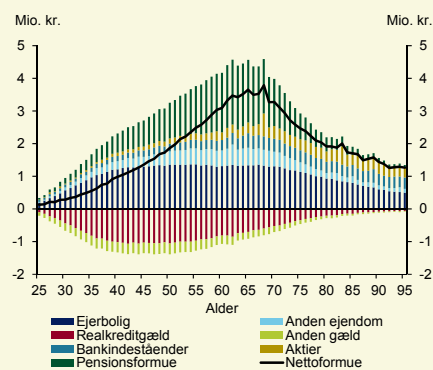
Når der betragtes et tværsnit af befolkningen i 2014 fremgår det, at nettoformuen stiger gradvist over aldersgrupperne til et gennemsnitligt niveau på op mod 3,5 mio. kr. for familier, hvor den ældste er i 65-årsalderen, *jf. figur 2.7*. Udviklingen i nettoformuen afspejler blandt andet, at de fleste boligejeres realkreditgæld gradvist reduceres og dermed, at der opbygges en friværdi i boligen.

For aldersgrupperne over pensionsalderen vender billedet, og fra omkring 66-årsalderen begynder formuen således at aftage med alderen. En stor del af faldet i nettoformuen henover aldersgrupperne skyldes lavere pensionsformue hos de ældre aldersgrupper, mens formue i ejendomme, aktier og bankindeståender samlet set er nogenlunde uændret.

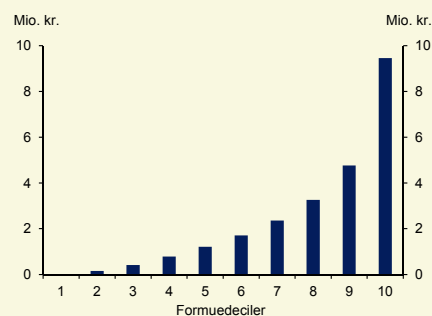
³ De 2 pct. omfatter 64-årige i 2014, der hverken havde lønindkomst eller virksomhedsindkomst og som heller ikke modtog nogle offentlige overførselsindkomster, men som havde udbetalinger fra egen pensionsopsparing, der omfatter udbetalinger fra typiske arbejdsmarkedspensioner, privattegnede pensionsordninger, forsikringsordninger, tjenestemandspension samt udenlandsk pension.

⁴ I forbindelse med Aftale om senere tilbagetrækning 2011 blev der indført modregning i efterlønsydelsen af pensionsformue uanset, om to-årsreglen blev opfyldt eller ej. Før 2011 var der kun modregning i efterlønsydelsen af pensionsformue, hvis to-årsreglen ikke var opfyldt.

Figur 2.7
Familieformuens sammensætning fordelt på
ældste persons alder, 2014



Figur 2.8
Fordeling af formuen på formuedeciler for
familier, hvor den ældste er over 65 år



Anm.: Ejebolig omfatter helårsboliger, der er beboet af ejeren, og andelsboliger, mens andre ejendomme omfatter udlejede helårsboliger, grunde, erhvervsejendomme mv. Realkreditgæld omfatter kreditforeningsgæld vedr. ejendomme, prioritetsgæld i pengeinstitutter og kommuner, samt pantebrevsgæld. Anden gæld omfatter gæld i pengeinstitutter, kontokortgæld, SU-lån og lån ydet af kommuner. Bankindeståender omfatter indeståender i pengeinstitutter, obligationer, investeringsfonde og pantebreve. Aktier omfatter alle aktier samt indestående under virksomhedsordningen. Pensionsformue omfatter al pension i pensionskasser, forsikringsselskaber og pengeinstitutter, samt ATP, tjenestemandspension og pension i LD. Ikke-beskattede pensioner indgår med (1-0,37) pct. Formue i udlandet og formue placeret i fx køretøjer, kunst eller andre varige forbrugsgoder er ikke medregnet. Figur 2.7 viser familiernes nettoformue fordelt på alder for den ældste person i familien. Figur 2.8 viser familiernes nettoformue fordelt på formuedeciler, hvor den ældste i familien er over 65 år.

Kilde: Egne beregninger på registerdata.

At pensionsformuen aftager over aldersgrupper for personer i pensionsalderen skyldes delvist, at de ældre årgange har opbygget mindre pensionsformue ved pensionsalderen end personer, der går på pension i dag som følge af den fortsatte modning af arbejdsmarkedspensionerne. Det skyldes derudover som nævnt ovenfor, at formuen i pensionsordninger i modsætning til alternative opsparingsformer er indrettet, så en del af pensionsformuen opbruges hvert år efter udbetalingens påbegyndelse. Det gælder både for ophørende alders-, kapital- og ratepensioner og livrentepensioner, som de fleste arbejdsmarkedspensioner tilhører, jf. kapitel 1.

At de frie finansielle aktiver ikke aftager henover aldersgrupperne i pensionsårene hænger blandt andet sammen med, at nogle sælger deres bolig og flytter i lejebolig (fx ældrebolig), når de når op i alderen. Det frigør midler, som kan placeres i mere likvide aktiver, og bidrager til, at boligformuen aftager i takt med stigende alder.

Der er stor forskel i den gennemsnitlige nettoformue for de 10 pct. af pensionistfamilierne med de laveste formuer og de 10 pct. med de højeste formuer, jf. figur 2.8. Således har de 10 pct. af pensionistfamilierne med den laveste nettoformue en lille nettogæld, mens de 10 pct. med de højeste nettoformuer i gennemsnit har en nettoformue på knap 10 mio. kr. Der er således langt større forskel i formuerne på tværs af formuedeciler, end der er på de disponib-

le indkomster på tværs af indkomstdeciler. Koncentrationen af formuerne afspejles til dels i, at kapitalindkomsten er en af de indkomstkilder, som er mest koncentreret om de øverste indkomstdeciler, *jf. også ovenfor*.

2.2 Pensionsdækning og disponibel indkomst for pensionister

Dette afsnit fokuserer på personer, der har trukket sig tilbage fra arbejdsmarkedet. Det drejer sig således om personer, der ikke har supplerende løn- eller virksomhedsindkomst, men som lever af offentlig pension, udbetalinger fra egne pensionsordninger samt afkast og forbrug af anden opsparing.

De fleste erhvervsaktive oplever en nedgang i den disponible indkomst ved tilbagetrækning. Indkomsten før og efter tilbagetrækning sammenlignes ofte ved at beregne såkaldte pensionsdækningsgrader, der angiver forholdet mellem disponibel indkomst før og efter tilbagetrækning. Det bemærkes, at forbrug af anden formue end pensionsformue ikke indgår i den disponible indkomst – og dermed som udgangspunkt heller ikke i de opgjorte dækningsgrader. Sidst i afsnittet er der suppleret med dækningsgrader opgjort inklusive et tillæg fra forbrug af anden formue.

Pensionsdækningsgraden er rent teknisk opgjort ved at sætte den disponible indkomst i pensionsalderen i forhold til den gennemsnitlige disponible indkomst som 57-59-årig, således at målet ikke er påvirket af, om personen har været efterlønsmodtager, *jf. også boks 2.2*. Man skal være opmærksom på, at pensionsdækningen sammenlignes med den alder, hvor indkomsterne typisk er højst, og at de fleste derfor har dækningsgrader på under 100 pct.

Udbetalinger fra både individuelle private pensionsordninger og arbejdsmarkedspensionsordninger samt kapitalafkast bidrager for mange til at supplere indkomsten efter tilbagetrækning, *jf. ovenfor*. Da arbejdsmarkedspensionsordningerne er under indfasning, vil der være en årgangsafhængighed i, hvor stort dette bidrag til indkomsten som pensionist er. Bidraget er størst for de yngste årgange af pensionister. Derfor fokuseres der i det følgende på dækningsgrader for de 68-årige, der har været relativt kortvarigt på pension, da dette giver det mest aktuelle billede af pensionisternes pensionsdækning.

Boks 2.2**Opgørelse af dækningsgrader**

Dækningsgraden er et udtryk for den disponible indkomst, en person opnår efter pensionering set i forhold til den disponible indkomst, personen havde inden pensionering.

I praksis tages der ikke udgangspunkt i den disponible indkomst umiddelbart inden overgang til folkepension, men i årene 7-9 år tidligere. Det skyldes, at relativt mange allerede har forladt arbejdsmarkedet før folkepensionsalderen, bl.a. på grund af muligheden for at gå på efterløn. Til beregning af indkomsterne før pensionering tages der udgangspunkt i den gennemsnitlige disponible indkomst over en treårig periode fra personen er 57-59 år. Dermed mindskes risikoen for, at indkomsten i et givet år måske afspejler særlige forhold i netop det år. Den disponible indkomst i 57-59-årsalderen lønindekseres herefter.

Tilsvarende tages der udgangspunkt i den disponible indkomst ved 68-årsalderen, selvom det første hele indkomstår efter mulig overgang til folkepension er det år, hvor personen fylder 66 år. Baggrunden er bl.a., at personer tilkendt førtidspension før 1. januar 2002 stadig kan få visse førtidspensionstillæg i alderen 65-66 år, hvilket isoleret set kan øge den gennemsnitlige dækningsgrad også i det kalenderår, hvor personen fylder 67 år. Hertil kommer, at relativt flere har forladt arbejdsmarkedet helt, hvilket styrker datagrundlaget. Der ses som nævnt bort fra 68-årige med erhvervsindkomst (lønindkomst såvel som virksomhedsindkomst) i opgørelsen af dækningsgraderne, da der fokuseres på personer, som er helt tilbagetrukket. I forhold til at betragte den samlede gruppe af 68-årige trækker dette ned i de opgjorte dækningsgrader.

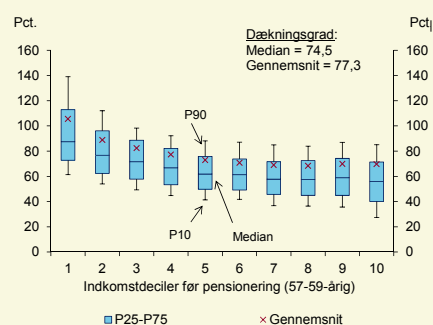
De opgjorte dækningsgrader er baseret på personens egen indkomst, og der ses dermed bort fra, at deling af indkomst mellem eventuelle ægtefæller påvirker de reelle forbrugsmuligheder for personen. Dette er hovedsageligt for at undgå, at ændringer i civilstand samt ægtefællens arbejdsmarkedsstatus påvirker resultatet i for høj grad. Dertil kommer, at den primære pensionsopsparing for mange sker via en arbejdsmarkedspension, hvor pensionsindbetalingen er baseret på den individuelle indkomst som erhvervsaktiv. Udbetalingerne fra disse ordninger er således først og fremmest rettet mod dækning i forhold til ens egen indkomst. Det kan dog også være relevant at se den enkeltes indkomst i sammenhæng med familiens samlede indkomst, idet familiens samlede indkomst afspejler familiens og den enkeltes forbrugsmuligheder. Hertil kommer indregning af stordriftsfordele ved at være flere om at dele de fælles udgifter (såkaldte ækvi-valerede disponible indkomster).

Den disponible indkomst for 68-årige uden erhvervsarbejde udgjorde i 2014 i gennemsnit 77,3 pct. af den gennemsnitlige disponible indkomst årgangen havde som 57-59-årige, *jf. figur 2.9*. Der kan ikke umiddelbart opstilles en generel regel for, hvad der er en passende dækningsgrad. En dækningsgrad på 50 pct. eller 60 pct. kan fx forekomme lav, men kan afspejle et udmærket forsørgelsesgrundlag for personer, der har haft særlig høj gennemsnitlig disponibel indkomst som 57-59-årig, eller som har stor opsparet formue, og som måske ikke har påbegyndt deres opsparingsbaserede pensionsudbetaling på opgørelsespunktet for pensionsindkomsten. Omvendt vil en dækningsgrad på 100 pct. i nogle tilfælde kunne afspejle en stram økonomi, hvis der er tale om en person, der havde særlig lav gennemsnitlig disponibel indkomst som 57-59-årig i forhold til tidligere, og som ikke har nævneværdig opsparing.

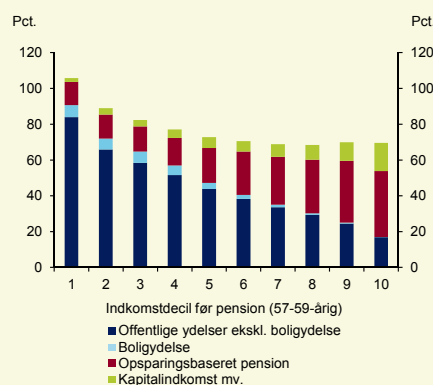
Personer med en relativt lav indkomst i årene inden pension har i gennemsnit en højere dækningsgrad end personer, der har en relativt høj indkomst inden pension. Dette afspejler til dels, at de offentlige pensioner er med til at sikre forholdsvis lave indkomstforskelle for personer i pensionsalderen, *jf. også afsnit 2.1*.

Særligt har de 68-årige, der som 57-59-årige havde en gennemsnitlig indkomst blandt de 10 pct. laveste, i gennemsnit en dækningsgrad på over 100 pct., *jf. figur 2.9*. Der er imidlertid forholdsvis stor spredning i dækningsgraden blandt denne gruppe, hvor dækningsgraden svinger fra ca. 60 pct. for de 10 pct. med de laveste dækningsgrader til ca. 140 pct. for de 10 pct. med de højeste dækningsgrader.

Figur 2.9
Dækningsgrader fordelt på indkomstdeciler, 68-årige i 2014



Figur 2.10
Gennemsnitlig dækningsgrad fordelt på indkomstdeciler (før tilbagetrækning), 68-årige i 2014



Anm.: Dækningsgraden angiver den disponible indkomst som 68-årig i forhold til et gennemsnit af den disponible indkomst i alderen 57-59-årig. Der er set bort fra personer med erhvervsindkomst som 68-årig, personer med gennemsnitlig negativ indkomst som 57-59-årig samt personer med en dækningsgrad over 200. Se boks 2.2 for nærmere beskrivelse. De samlede opsparingsbaserede pensioner udgøres af udbetalinger fra ATP, privat pension (typiske arbejdsmarkedspensioner og privattegnede pensionsordninger), forsikringsordninger, tjenestemandspension samt udenlandsk pension. Kapitalindkomst mv. omfatter udover alm. skattepligtig kapitalindkomst som fx renteindtægter også aktieindkomst, imputeret afkast af ejerbolig samt et helt marginalt bidrag fra andre indkomster. Ved beregningen af indkomstbidraget efter skat i figur 2.10 er indkomstskatten beregningsteknisk fordelt ud på de tre skattepligtige indkomststyper med den andel, de fylder i den samlede indkomst.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

For de 10 pct. med de laveste gennemsnitlige indkomster som 57-59-årig bidrager offentlige pensionsydelser og boligydelse med ca. 90 pct.-point til den gennemsnitlige samlede dækningsgrad på i alt 106 pct., *jf. også figur 2.10*.

De offentlige pensionsydelser udgør maksimalt 169.432 kr. for en enlig og 129.496 kr. pr. person i et par i 2017 (når der ses bort fra evt. opsat pension), og derfor vil de naturligt udgøre en faldende andel af dækningsgraden henover indkomstfordelingen før pensionering. For at tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet ikke er forbundet med et markant fald i levestandarden ved overgang til pension, er personer med almindelige og høje erhvervsindkomster før pensionering således nødt til at foretage pensionsopsparing i deres erhvervsaktive alder. Det er netop et hovedformål med de opsparingsbaserede pensionsordninger, at de skal bidrage til passende dækningsgrad i forhold til tidligere indkomst.

Udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner, andre pensionsordninger og kapitalindkomst udgør da også en større andel af dækningsgraden for personer, som havde højere indkomst i den erhvervsaktive alder, *jf. også figur 2.10*. Udover at en højere indkomst som erhvervsaktiv i sig selv vil reducere de offentlige ydelsers bidrag til dækningsgraderne, leder udbetalingerne fra egne pensionsordninger samt kapitalindkomst til aftrapning af de offentlige pensionsydelser, hvilket yderligere reducerer de offentlige pensioners bidrag til den samlede dækningsgrad for disse grupper.

De stigende bidrag fra pensionsopsparing og kapitalindkomst opvejer stort set det faldende bidrag fra offentlige pensioner henover de fem øverste indkomstdeciler før pensionering, så de gennemsnitlige dækningsgrader for disse indkomstgrupper ligger forholdsvis fladt omkring 70-75 pct.

Dækningsgrader på tværs af undergrupper

En opdeling af de 68-årige efter deres arbejdsmarkedstilknytning, før de blev pensioneret, viser, at personer, som var overførselsmodtagere før pensionering, har de højeste dækningsgrader. Herefter kommer de selvstændige, mens lønmodtagere med og uden arbejdsgiveradministreret arbejdsmarkedspension har de laveste dækningsgrader, *jf. tabel 2.1*. Herudover viser inddelingen efter arbejdsmarkedstilknytning før pensionering, at der er relativt store forskelle på sammensætningen af de fire gruppers gennemsnitlige dækningsgrad, når den gennemsnitlige dækningsgrad opdeles i, om det kommer fra offentlige ydelser, opsparingsbaseret pension eller kapitalindkomst, *jf. tabel 2.1*. Godt 70 pct.-point af den gennemsnitlige dækningsgrad for overførselsmodtagere på 92 pct. kommer fra offentlige ydelser. Det offentlige pensionssystem sikrer således, at denne gruppe har indkomster i pensionsårene, der for mange ligger tæt på (eller over) niveauet før folkepensionsalderen.

For selvstændige er det ligeledes langt størstedelen af dækningsgraden, der kommer fra offentlige ydelser. De selvstændige har i gennemsnit lavere dækningsgrader og højere bidrag fra pensionsopsparing og kapitalindkomst end overførselsmodtagerne. Det afspejler i et vist omfang, at de selvstændige i gennemsnit havde højere indkomst før pensionering, *jf. figur 2.11A*. Dette stemmer overens med den generelle sammenhæng mellem indkomst og pensionsdækning fra foregående afsnit. Der er en betydelig spredning i dækningsgraderne blandt de selvstændige, hvilket afspejler, at der er tale om en meget heterogen gruppe, *jf. tabel 2.1*.

Lønmodtagerne under ét har lavere dækningsgrad end både overførselsmodtagerne og de selvstændige, *jf. tabel 2.1*. Sammenlignet med disse grupper udgøres dækningsgraden for lønmodtagerne i højere grad af egne pensionsudbetalinger og i mindre grad af offentlige ydelser. Igen hænger dette sammen med en højere indkomst før pensionering, *jf. også figur 2.11A*.

Lønmodtagernes relativt højere pensionsopsparing skal også ses i lyset af, at mange lønmodtagere – i modsætning til overførselsmodtagere og selvstændige – er omfattet af arbejdsmarkedspensioner. En opdeling af lønmodtagerne peger på, at lønmodtagere, som ikke er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pension, i gennemsnit ikke kompenserer fuldt ud via individuel pensionsopsparing.⁵ Dette afspejles i en lavere dækningsgrad – på trods af en lavere indkomst før pensionering og større bidrag til dækningsgraden fra de offentlige pensioner, *jf. tabel 2.1 og figur 2.11A*.

⁵ De kunne potentielt også kompensere via opsparing uden for pensionssystemet. Opgørelse af dækningsgrader inkl. forbrug af anden formue peger dog ikke på, at dette skulle være tilfældet, *jf. også afsnit 2.2*.

Tabel 2.1
Fordeling af dækningsgrader ved forskellige opdelinger af de 68-årige

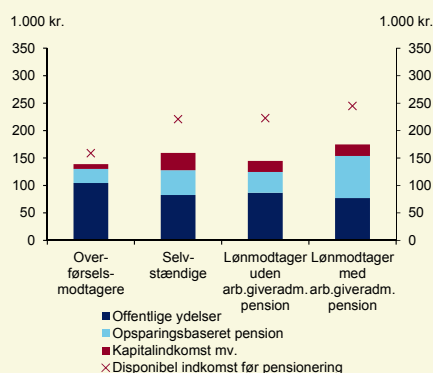
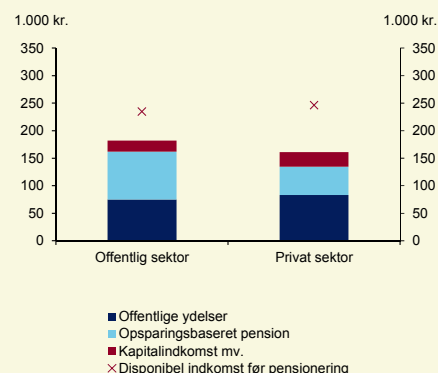
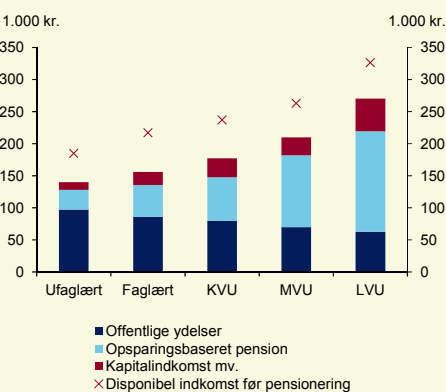
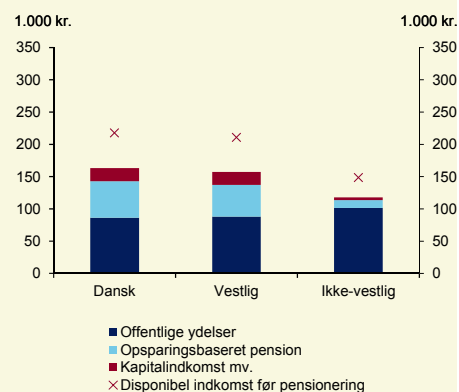
	1. kvartil	Median	3. kvartil	Gen- nem- snit	Heraf			
					Offentlig pension	Opsparings- baseret pension	Kapital- indkomst mv.	
Opdeling i arbejdsmarkedstilknytning								
Overførselsmodtagere	75	88	103	91	= 72	+ 14	+ 4	
Selvstændige	56	73	101	83	51	18	13	
Lønmodtagere under ét	56	68	83	71	37	27	7	
Heraf								
- uden arbejdsgiver- adm. pension	51	64	79	68	44	16	8	
- med arbejdsgiver- adm. pension	57	70	84	72	35	30	7	
Opdeling af lønmodtagere i sektortilknytning								
Offentlig sektor	63	76	88	77	36	35	7	
Privat sektor	52	62	76	66	38	20	8	
Opdeling i uddannelsesgrupper								
Ufaglært	61	76	93	79	60	15	5	
Faglært	57	70	87	74	46	21	7	
KVU	59	74	90	76	39	27	10	
MVU	68	80	92	81	31	42	8	
LVU	67	83	97	84	25	46	13	
Opdeling i herkomst								
Dansk	60	74	90	77	47	23	7	
Vestlig	61	78	97	81	51	21	9	
Ikke-vestlig	65	84	101	84	76	7	2	

Anm.: Se anmærkning til figur 2.9. Det er de 68-åriges primære arbejdsmarkedsstatus som 57-59-årig, der ligger til grund for deres placering efter arbejdsmarkedstilknytning. Lønmodtagere med arbejdsgiveradministreret pension er lønmodtagere, der fra de var 57-59 år, har indbetalt minimum, hvad der svarer til 80 pct. af pensionsbidraget for arbejdere i industrien (DI/CO) af deres lønindkomst til en arbejdsmarkedspension. Overførselsmodtagere dækker over personer, der har været ledige, på overgangsydelse, kontanthjælp eller lignende (eller i støttet beskæftigelse) hele året. Mht. sektortilknytning er det de 68-årige lønmodtageres primære sektortilknytning som 57-59-årige, der har betydning for hvilken sektor, de kommer i. Dansk herkomst dækker over personer født i Danmark, Grønland eller Færøerne. Vestlig herkomst dækker over personer, der er født i EU-landene, Island, Liechtenstein, Norge, Schweiz, Ukraine, Canada, USA, Australien og New Zealand, mens ikke-vestlig herkomst omfatter personer fra de øvrige lande.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Opdeles de 68-årige *lønmodtagere* efter, om de arbejdede i den offentlige eller private sektor før pensionering fremgår det, at det er de ansatte i den offentlige sektor, der har de højeste dækningsgrader. Herudover kommer en langt højere andel af de offentligt ansattes dækningsgrad fra opsparingsbaseret pension i forhold til for de privat ansatte, *jf. tabel 2.1*.⁶ Sidstnævnte er netop resultatet af, at der for mange faggrupper i den offentlige sektor længe har eksisteret arbejdsmarkedspensionsordninger, samt at tjenestemandsoordninger tidligere har været udbredt i det offentlige. Det kan forventes, at forskelle i dækningsgrader på tværs af privat og offentligt ansatte indsnævres i takt med den fortsatte modning af overenskomst-aftalte pensionsordninger og den gradvise reduktion i antallet af tjenestemandsansættelser.

⁶ Dækningsgraderne fra tabel 2.1 kan ikke umiddelbart sammenlignes med forskellen mellem søjlerne og den disponible indkomst før pensionering i figur 2.11, da der i tabel 2.1 er beregnet gennemsnit af dækningsgraderne, mens der i figur 2.11 er beregnet gennemsnit af den disponible indkomst før og efter pensionering for sig. Størrelsesforholdet i dækningsgraderne grupperne imellem er dog den samme på tværs af opgørelsesmetode.

Figur 2.11**Disponible indkomster før pensionering og som 68-årig i 2014****A. Arbejdsmarkedsstatus som 57-59-årig****B. Sektortilknytning som 57-59-årig****C. Højeste uddannelse****D. Herkomst**

Anm.: Se anmærkning til tabel 2.1.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Der er relativt små forskelle i dækningsgraderne på tværs af uddannelsesgrupper, jf. tabel 2.1. Det skyldes til dels, at den mindre opsparingsbaserede pensionsudbetaling og kapitalindkomst for ufaglærte og i nogen grad for faglærte opvejes af de offentlige ydelser, herunder supplerende pensionsydelse, pensionstillæg og boligydelse. Der er således forholdsvis stor forskel på, hvor meget henholdsvis offentlige ydelser og opsparingsbaserede pensioner udgør af dækningsgraden for de enkelte grupper.

Det bemærkes, at mange med en videregående uddannelse har været omfattet af arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger i længere tid end ufaglærte og faglærte, hvilket bidrager til højere pensionsudbetalinger. Udbredt pensionsopsparing blandt personer med en videregående uddannelse betyder, at de i gennemsnit har højere dækningsgrader end fag-

lærte på trods af højere gennemsnitlig indkomst inden pensionering, *jf. tabel 2.1 og figur 2.11C*.

Dækningsgraden for særligt faglærte må dog forventes at stige fremadrettet, da modningen af arbejdsmarkedspensionerne i høj grad vedrører LO/DA-området, hvor arbejdsmarkedspensionerne først blev udbredt i starten af 1990'erne, og bidragssatserne først nåede deres nuværende niveau i slutningen af 2000'erne, *jf. også kapitel 1*.

Den højere dækningsgrad og lavere udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger for ikke-vestlige skyldes, at de i gennemsnit har en lavere beskæftigelsesgrad end personer med dansk og vestlig oprindelse, samt at de som gruppe betragtet har lavere uddannelsesniveau og en svagere arbejdsmarkedstilknytning, *jf. tabel 2.1 og figur 2.11D*. Herudover kan det skyldes, at de er ankommet til Danmark senere i livet, samt at de i højere grad kan have været beskæftiget i ikke-organiserede virksomheder og derfor ikke har modtaget arbejdsmarkedspension i samme omfang som personer med dansk og vestlig herkomst.

Dækningsgrad inklusive formuetillæg

Forbrug af formue uden for pensionssystemet repræsenterer som nævnt ovenfor en forbrugsmulighed i alderdommen på linje med disponibel indkomst, herunder udbetaling af pensionsformue. Det er imidlertid ikke muligt at give et præcist billede af det faktiske forbrug af fri formue blandt pensionisterne. For at give et indtryk af de samlede forbrugsmuligheder for de 68-årige kan der dog opgøres dækningsgrader inklusive et *beregnet* tillæg for forbrug af den øvrige formue, *jf. boks 2.3*.

Hvis der i opgørelsen af forbrugsmulighederne i pensionstilværelsen indregnes et bidrag fra en delvis afvikling af aktiverne⁷, øger det den gennemsnitlige dækningsgrad med 6-14 pct.-point på tværs af indkomstdeciler før pensionering for de 68-årige. Løftet i dækningsgraden fra indregning af formue er i gennemsnit størst for de grupper med de største gennemsnitlige indkomster som 57-59-årige og dermed i gennemsnit størst for de indkomstgrupper med de laveste gennemsnitlige dækningsgrader, *jf. figur 2.12*. For de 68-årige, som lå i de højeste indkomstdeciler inden pensionering, bidrager indregning af formue med et løft i den gennemsnitlige dækningsgrad på 11-14 pct. Selvom man indregner et formuetillæg, er det fortsat personer i de laveste indkomstdeciler, der har den højeste gennemsnitlige dækningsgrad ved overgang til pension.

⁷ Konkret er det antaget, at 60 pct. af friværdien (ejendomsaktiver minus samlede passiver) kan omsættes til løbende indkomst, mens øvrige aktiver er fuldt likvide. Det er antaget, at aktiverne afvikles over en periode på 1½ gange restlevetiden og at der i afviklingen endvidere ses bort fra op til 50.000 kr. som pensionisten ønsker at beholde som sikkerhed. Se nærmere detaljer i *boks 2.3*.

Boks 2.3**Indregning af formue i opgørelse af de disponible indkomster for personer i pensionsalderen**

Opgørelsen af nettoformuen er baseret på personernes aktiver og passiver, som disse er anført på selvangivelsen. Dog er ejendomsaktiverne justeret med de såkaldte afstandsprocenter, så de i gennemsnit afspejler den konstaterede pris ved salg. Afstandsprocenten er et udtryk for forholdet mellem observerede priser ved salg og den offentlige vurdering. Der er justeret for afstandsprocenter fordelt på 11 landsdele og 7 boligtyper.

Herudover er der i nettoformuen indregnet en værdi af andelsbolig. Værdien er baseret på den offentlige vurdering af den bygning, som andelsboligen er en del af. Den samlede værdi af bygningen er herefter fordelt på de enkelte andelslejligheder med udgangspunkt i enhedens boligareal i forhold til bygningens samlede boligareal. Endelig er den enkelte andelslejligheds værdi korrigeret for den gennemsnitlige gældsandel blandt andelsforeninger fordelt på 11 landsdele, *jf.*

https://erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/webfakta_andelstal_2-20141017-135343517.pdf.

Denne beregning må betragtes som et underkantsskøn, fordi et stadig stigende antal af andelsforeninger er begyndt at anvende valuarvurdering frem for den offentlige vurdering. Der findes imidlertid ikke en afstandsprocent for andelsboliger, som det er tilfældet for ejerlejligheder. Da de fleste andelsforeninger fortsat anvender den offentlige vurdering, er der derfor valgt at tage udgangspunkt i den offentlige vurdering.

Hvis ejendomsaktiverne og værdien af andelsboligen er større end de samlede passiver, opgøres en friværdi. Nettoformue udover friværdi er likvid formue og vil typisk bestå af bankindeståender samt værdi af obligations- og aktiebeholdning.

Ved beregning af forbrugsmuligheden af friværdien forudsættes, at 60 pct. af friværdien kan belånes og omsættes til løbende indkomst. De 60 pct. svarer til Finanstilsynets fortolkning af god skik, når det gælder nedsparingslån. Af den øvrige formue antages personen at beholde en sikkerhedsbeholdning på 50.000 kr., mens den resterende del kan indregnes som løbende indkomst.

Den del af formuen, der skal indregnes som et formuetillæg til indkomsten, fordeles over en periode på 1½ gange den forventede restlevetid for den pågældende aldersgruppe fordelt på køn. Fordelingen beregnes som en annuitet over 1½ gange restlevetiden givet en inflation på 1,8 pct. og en efterskatrente på hhv. 4,5 pct. gange (1-0,336) for så vidt angår belåning af friværdien, og 4,5 pct. gange (1-0,376) for så vidt angår den likvide formue.

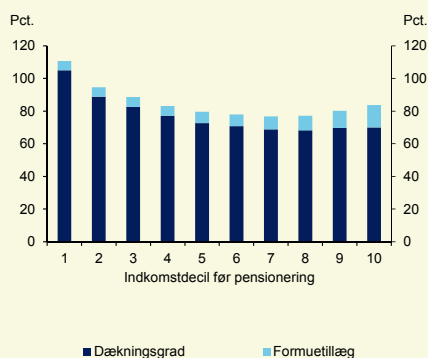
Endelig justeres formuetillægget for, at efterskat værdien af renteindtægter og udbytteindkomst ikke længere skal indgå i opgørelsen af den disponible indkomst, når de aktiver, som disse indkomster er baseret på, anvendes til løbende forbrug.

Opdeles de 68-årige efter arbejdsmarkedstilknytning før pensionering, fremgår det, at formuetillægget er en betydelig del større for selvstændige end for overførselsmodtagere og lønmodtagere. Medregnes formuetillægget er selvstændiges dækningsgrad i gennemsnit på niveau med dækningsgraderne for overførselsmodtagere og ca. 20 pct.-point højere end dækningsgraden for lønmodtagere, *jf. figur 2.13*. Der er således tendens til, at de selvstændige i gennemsnit i højere grad end de øvrige grupper opsparer i alternative formueformer. Der er dog stor spredning i de selvstændiges formuetillæg, og medianformuetillægget for de selvstændige er godt 5 pct.-point, mens det gennemsnitlige formuetillæg er godt 15 pct.-point, *jf. figur 2.14*. Der er således mange selvstændige med en beskeden opsparing uden for

pensionssystemet, mens nogle få selvstændige trækker det gennemsnitlige formuetillægs bidrag til dækningsgraden op.

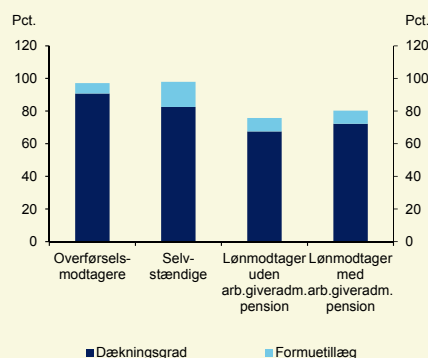
Figur 2.12

Gennemsnitlig dækningsgrad inkl. formuetillæg fordelt på indkomstdeciler før pensionering for 68-årige i 2014



Figur 2.13

Gennemsnitlig dækningsgrad inkl. formuetillæg fordelt på arbejdsmarkeds-tilknytning før pensionering for 68-årige i 2014



Anm.: Se anm. til figur 2.9. I formuen indgår 60 pct. af evt. friværdi samt den del af evt. øvrig likvid formue som ligger udover 50.000 kr. I formuetillægget er formuen fordelt over 1½ gange den forventede restlevetid for 68-årige, dvs. 15½ år for mænd og 18 år for kvinder. Der er i fordelingen taget udgangspunkt i en nominel rente på 4,5 pct. og en inflation på 1,8 pct.

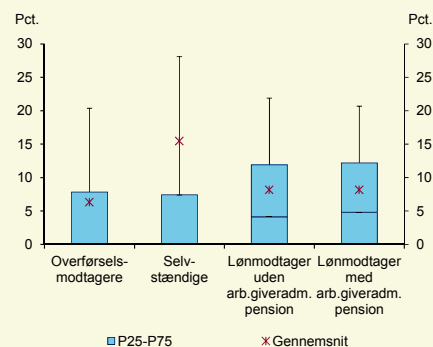
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Den højere gennemsnitlige opsparing uden for pensionssystemet betyder, at tilbagetrukne 68-årige selvstændige i gennemsnit har samme disponible indkomst som lønmodtagere, der var omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning – på trods af en lavere gennemsnitlig disponibel indkomst inden pensionering, jf. figur 2.15. De selvstændige er dog en mere heterogen gruppe. Der er større spredning i de disponible indkomster for selvstændige efter tilbagetrækning, og det er i højere grad en mindre gruppe velstående personer, der trækker gennemsnittet op for de selvstændige.

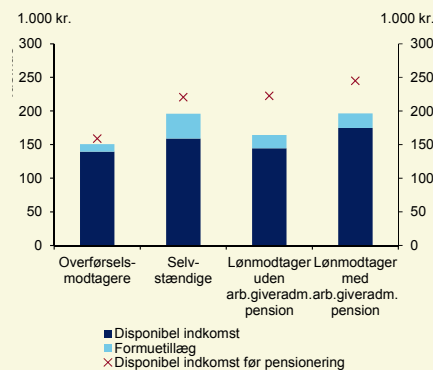
Blandt lønmodtagerne er der ikke væsentlig forskel på formuetillægget på tværs af personer, der har været omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning som 57-59 årige, og personer, der ikke har været omfattet. Dette peger på, at personer, som ikke er omfattet af arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, ikke kompenserer for den lavere pensionsopsparing ved i større omfang at spare op uden for pensionssystemet.

Figur 2.14

Formuetillæg fordelt på arbejdsmarkeds-tilknytning før pensionering for 68-årige i 2014

**Figur 2.15**

Gennemsnitlig disponibel indkomst inkl. formuetillæg for 68-årige i 2014 fordelt på tilknytning til arbejdsmarkedet før pensionering



Anm.: Se anmærkning til figur 2.13. Da over halvdelen af hhv. overførselsmodtagerene og de selvstændige ikke har positiv nettoformue er medianen nul for disse grupper.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

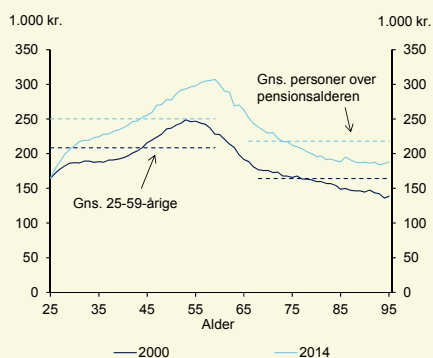
2.3 Udvikling i pensionisternes indkomster siden 2000

Siden 2000 er de ældres disponible indkomster i gennemsnit steget mere end andre aldersgrupper. Det skal blandt andet ses i lyset af, at de seneste årtiers øgede udbredelse af arbejdsmarkedspensioner gradvist slår igennem på de ældres indkomster, og at stadig flere arbejder efter folkepensionsalderen og dermed opretholder en erhvervsindkomst.

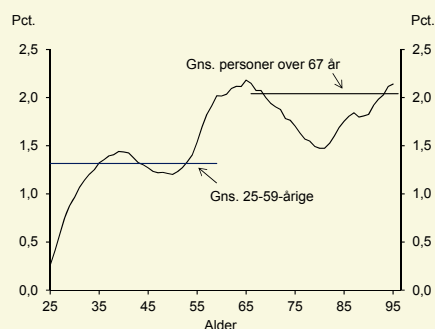
Den gennemsnitlige disponible indkomst for personer, der har nået folkepensionsalderen, udgør ca. 218.000 kr. i 2014. Dermed svarer de ældres disponible indkomster til godt 87 pct. af den gennemsnitlige disponible indkomst for personer i alderen 25-59 år på ca. 250.500 kr. i 2014, jf. figur 2.16. I 2000 var det tilsvarende forhold 79 pct.

Den gennemsnitlige reale disponible indkomst for gruppen af personer over 67 år er siden 2000 vokset med 2 pct. årligt. Det skyldes i særlig grad relativt store stigninger i indkomsten for aldersgrupperne omkring folkepensionsalderen. Til sammenligning er de reale disponible indkomster for personer i alderen 25-59 år i samme periode vokset med 1,3 pct. om året, jf. figur 2.17.

Figur 2.16
Gennemsnitlig årlig disponibel indkomst
fordelt på alder, 2000 og 2014



Figur 2.17
Gennemsnitlig årlig realvækst i disponibel
indkomst fra 2000 til 2014



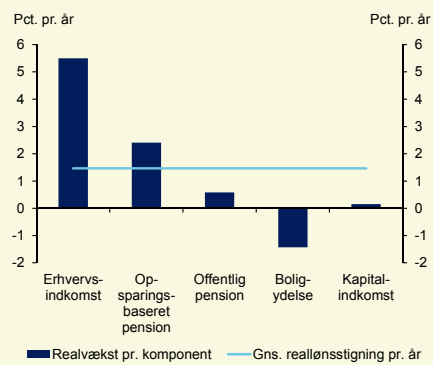
Anm.: Den disponible indkomst er opgjort i familieækvivalerede termer. Det indebærer, at familiens samlede disponible indkomst korrigeres, så der tages højde for stordriftsfordelen ved at være flere om at dele de fælles udgifter. Det gøres konkret ved at dividere den samlede indkomst med (antal familiemedlemmer)^{0,6}, som herefter tildeles hvert familiemedlem. En "familieækvivaleret" disponibel indkomst på 217.900 kr., som er gennemsnittet for personer, der har nået folkepensionsalderen i 2014, svarer således til en disponibel indkomst på 217.900 kr. for en enlig og 165.200 kr. for hver person i et par.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

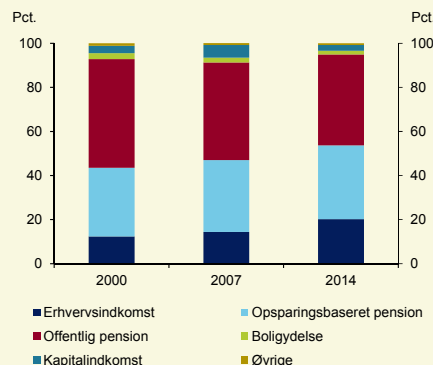
Stigningen i de ældres indkomster kan særligt tilskrives store stigninger i erhvervsindkomsterne og i udbetalingerne fra opsparingsbaserede pensionsordninger. Erhvervsindkomsterne er i gennemsnit vokset med 5,5 pct. årligt i faste priser, mens udbetalinger fra opsparingsbaserede pensionsordninger er steget med 2,4 pct. om året, *jf. figur 2.18*. Både erhvervsindkomsterne og pensionsudbetalingerne er således steget hurtigere end reallønnen.

Figur 2.18

Årlig realvækst i underkomponenterne af gennemsnitlig indkomst for 68-årige, 2000-2014

**Figur 2.19**

Udvikling i indkomstsammensætningen for 68-årige, 2000-2014



Anm.: Den gennemsnitlige stigning pr. år i årslønnen fra 2000-2014 er dannet på baggrund af lønudviklingen i DA's strukturstatistik for arbejdere. Det skal bemærkes, at boligstøtte er en skattefri ydelse, hvorimod de resterende indkomstkompener er skattepligtige. Boligstøtten udgør derfor reelt en større andel af indkomstsammensætningen end det fremgår af figur 2.19, mens de resterende indkomstkompener udgør en smule mindre.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

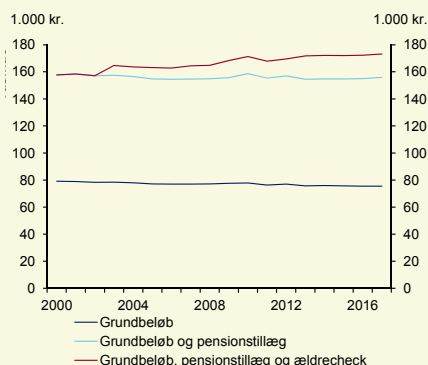
Samlet er erhvervsindkomstens andel af indkomstgrundlaget steget fra at udgøre godt 12,4 pct. i starten af 00'erne til knap 20 pct. af indkomsten i 2014. De opsparingsbaserede pensionsudbetalings andel af indkomstgrundlaget er i samme periode steget fra ca. 31 pct. i 2000 til knap 34 pct. i 2014, *jf. figur 2.19*. Modsvarende er de offentlige pensioners andel faldet fra 49 pct. i 2000 til ca. 41 pct. i 2014.

De offentlige pensionsydelse er indkomstafhængige, og derfor vil stigende erhvervsindkomster og indtægter fra opsparingsbaserede pensionsordninger alt andet lige bidrage til lavere indtægter fra offentlige pensioner. Den gennemsnitlige udbetalte offentlige pension er således også steget mindre end den generelle lønudvikling fra 2000 til 2014, *jf. figur 2.18*, på trods af, at de maksimale offentlige pensionsydelse er steget målt i forhold til den generelle lønudvikling i denne periode, *jf. figur 2.20 og figur 2.21*.

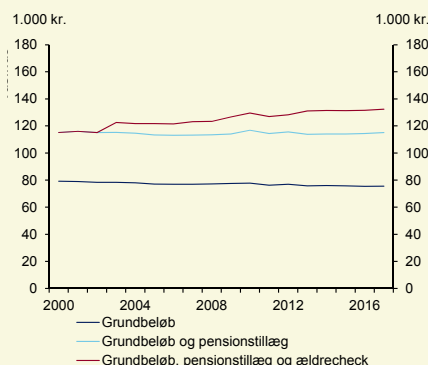
Indførslen af ældrechecken i 2003 kan forklare en del af stigningen i de offentlige pensioner fra 2000 til 2014, *jf. figur 2.20 og figur 2.21*. Herudover sker der en diskretionær tilpasning af pensionstillægget i 2010 og af ældrechecken i 2013, som samlet set bidrager til, at de offentlige pensionsydelse er vokset mere end den generelle lønudvikling.

De offentlige pensioner har i absolutte termer stået for knap en femtedel af den samlede indkomstfremgang, hvilket skal ses i lyset af, at de offentlige pensioner fortsat udgør den største enkelt del af indkomstgrundlaget for pensionister, *jf. figur 2.19* – på trods af at de udgør en vigende andel af indkomsten.

Figur 2.20
Offentlige pensionsydelse for enlige
folkepensionister fra 2000-2014, 2017-niveau



Figur 2.21
Offentlige pensionsydelse pr.
folkepensionist i et par fra 2000-2014,
2017-niveau



Anm.: Figurene viser det maksimale grundbeløb, pensionstillæg og ældrecheck. Tallene er korrigeret for den samlede lønudvikling, der ligger til grund for satsreguleringsprocenten.

Kilde: Egne beregninger på Lovmodellens familietypermodel.

De øvrige indkomster omfatter kapitalindkomster, boligstøtte og nogle øvrige indtægter, som i gennemsnit udgør en beskeden andel af indkomsten, men kan have betydning for den enkelte pensionist. Kapitalindkomsternes andel af de ældres indkomster er aftaget fra 2000 til 2014, hvilket både hænger sammen med faldende renter, og at en stigende andel af opsparringen er i opsparringsbaserede pensionsordninger.

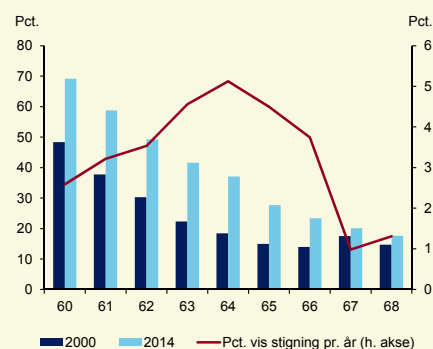
Udvikling i erhvervsindkomst og arbejdsomfang for personer over pensionsalderen

Stigningen i de ældres erhvervsindkomster skyldes fortrinsvis, at beskæftigelsesfrekvensen blandt 60-68-årige er steget, jf. figur 2.22. Denne stigning hænger blandt andet sammen med stigende uddannelsesniveau, stigende levetid, der giver flere gode leveår med arbejdsevnen i behold samt en række reformer, der har styrket beskæftigelsen blandt seniorer, jf. også *Reformer har styrket seniorers beskæftigelse, Finansministeriet, 2017*.

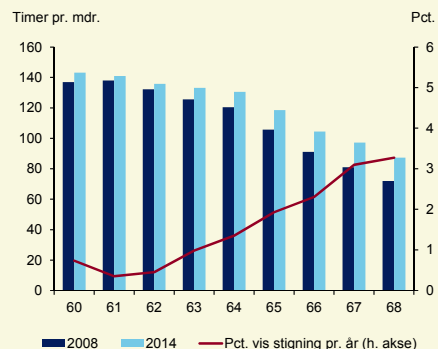
På trods af nedsættelsen af folkepensionsalderen i 2004 fra 67 til 65 år er der sket en stigning i beskæftigelsesfrekvensen for 65- og 66-årige. Det skal ses i lyset af, at mange 65- og 66-årige dengang allerede havde trukket sig tilbage. Således var det kun omkring 15 pct. af de 65- og 66-årige, der var i beskæftigelse i 2000.

De 64-åriges beskæftigelsesfrekvens er næsten fordoblet fra knap 20 pct. i 2000 til knap 40 pct. i 2014. Ligeledes for de 60-63-årige er beskæftigelsesfrekvensen steget med omkring 20 pct.-point.

Figur 2.22
Beskæftigelsesfrekvens for 60-68-årige i 2000 og 2014



Figur 2.23
Gennemsnitligt antal arbejdstimer pr. måned for beskæftigede 60-68-årige, 2008 og 2014



Anm.: Figur 2.23 angiver det gennemsnitlige antal beskæftigede timer i første hele måned efter folks fødselsdag.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Tendensen til stigende erhvervsfrekvens gør sig også gældende efter folkepensionsalderen. Der er således flere, der fortsat er i beskæftigelse efter folkepensionsalderen. Det er dog ikke kun antallet af beskæftigede over folkepensionsalderen, der har bidraget til at øge erhvervsindkomsterne for personer over folkepensionsalderen. I 2008 arbejdede de 68-årige i gennemsnit 72 timer pr. måned, mens de arbejdede ca. 87,5 timer pr. måned i 2014, jf. figur 2.23. Det svarer til en stigning i antallet af timer på godt 3 pct. pr. år fra 2008 til 2014. For de 66-årige er den månedlige arbejdstid steget med ca. 13,5 timer. De beskæftigede, der har passeret folkepensionsalderen, arbejder således flere timer i 2014, end deres jævnaldrende gjorde i 2008.

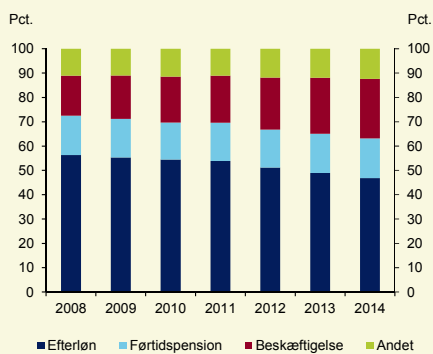
Stigningen i beskæftigelsen for personer over folkepensionsalderen har blandt andet været tilskyndet af indførelsen af opsat pension samt det ekstra bundfradrag for erhvervsindkomst på 60.000 kr. i beregningsgrundlaget for grundbeløbet mv., jf. kapitel 1.

Stigningen fra 2008 til 2014 i andelen, der er i beskæftigelse forud for deres 65-års fødselsdag afspejler et fald i andelen af personer, som går direkte fra efterløn til folkepension, jf. figur 2.24. Faldet i andelen, som går direkte fra efterløn til folkepension, kan i høj grad tilskrives efterlønsreformen, der gjorde det mere attraktivt at udskyde tilbagetrækning til senere sammen med en nedgang i antallet af efterlønsberettigede.

Andelen af 68-årige, der arbejder ved siden af folkepensionen, er steget med ca. 2 pct.-point fra 2008 til 2014, mens andelen, der udskyder folkepensionen og er beskæftiget, er steget med knap 1,5 pct.-point, jf. figur 2.25.

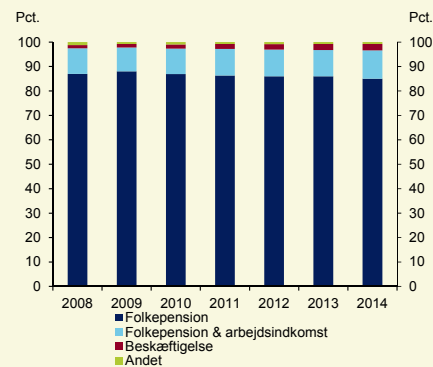
Figur 2.24

Arbejdsmarkedsstatus før overgang til folkepension for personer, der er fyldt 65 år i 2008 til 2014



Figur 2.25

Arbejdsmarkedsstatus for 68-årige fra 2008-2014



Anm.: Tager udgangspunkt i personer, der 1. januar hvert år fra 2008 til 2014 er 65 år, og deres arbejdsmarkedsstatus måneden før. Personens arbejdsmarkedsstatus er baseret på beskæftigelsesministeriets DREAM-database, herunder oplysninger fra e-indkomst registreret. I figur 2.25 er det de 68-åriges status i den måned, de fylder 68 år.

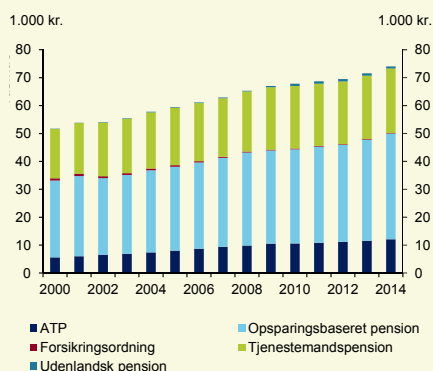
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Opsparingsbaserede pensioner

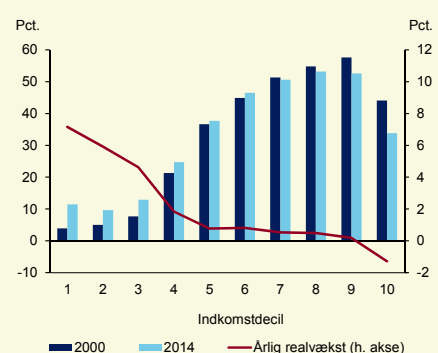
De gennemsnitlige *samlede* udbetalinger fra egne pensionsordninger⁸ er steget med 22.000 kr. i 2014-priser fra knap 52.000 kr. i 2000 til godt 74.000 kr. i 2014, *jf. figur 2.26*. Det svarer til en årlig real stigning på 2,6 pct. Ses der bort fra tjenestemandspension og udenlandsk pension, er udbetalingerne steget med knap 50 pct. fra 34.000 kr. i 2000 til 50.000 kr. i 2014 svarende til en årlig real stigning på 2,8 pct.

⁸ De samlede udbetalinger fra egne pensioner udgøres af udbetalinger fra ATP, opsparingsbaseret pension (typiske arbejdsmarkedspensioner og privattegnede pensionsordninger), forsikringsordninger, tjenestemandspension samt udenlandsk pension.

Figur 2.26
Gennemsnitlige årlige opsparingsbaserede pensionsudbetalinger til personer i pensionsalderen, 2000 til 2014 (2014-niveau)



Figur 2.27
Opsparingsbaserede pensionsudbetalinger i procent af samlet indkomst og realvækst i opsparingsbaserede pensionsudbetalinger for personer i pensionsalderen



Anm.: Begge figurer omfatter personer, der er over folkepensionsalderen i 2000 til 2014.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Det er især i den øvre halvdel af indkomstfordelingen, at opsparingsbaserede pensioner udgør en væsentlig del af indkomsten blandt ældre, *jf. figur 2.26*. Det hænger som nævnt ovenfor sammen med, at personer med høje indkomster i den erhvervsaktive alder skal spare mere op til pension, hvis ikke indkomsten skal falde meget, når de trækker sig tilbage. I de øvre indkomstdeciler er der sket et fald i pensionsudbetalingernes andel af den samlede indkomst. Dette skyldes primært, at pensionsudbetalingerne er steget mindre end erhvervsindkomsterne og ikke, at pensionsudbetalingerne er faldet. I 10. indkomstdecil har den årlige realvækst i pensionsudbetalingerne dog været negativ.

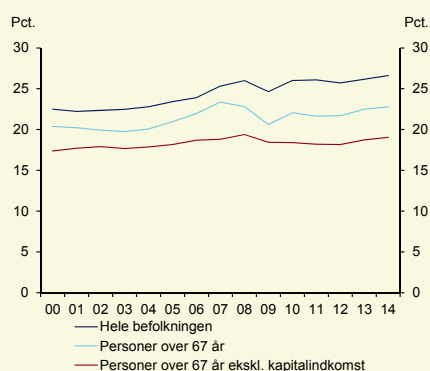
Udbredelsen af arbejdsmarkedspensionerne betyder generelt, at opsparingsbaserede pensioner gradvist får større betydning for indkomsten for hovedparten af de ældre. Det gælder særligt blandt ældre, der tidligere havde beskeden pensionsopsparing og dermed havde relativt lave indkomster. Den udvikling har allerede været i gang et stykke tid. Fra 2000 til 2014 har realvæksten i udbetalingerne fra opsparingsbaserede pensioner således været markant større – om end fra et lavere niveau – i den nedre del af 68-årige pensionisters indkomstfordeling, *jf. figur 2.27*. Denne udvikling ventes at fortsætte i de kommende år, *jf. kapitel 4*.

Udvikling i indkomstforskellene blandt personer over pensionsalderen

For personer i pensionsalderen er indkomstforskellene målt ved Gini-koefficienten steget med 2,4 pct.-point siden 2000, hvilket er 1,7 pct.-point mindre end stigningen i indkomstforskellene for befolkningen som helhed. For befolkningen som helhed kan stigningen i Gini-koefficienten overvejende henføres til udviklingen i kapitalindkomsterne herunder udviklingen i boligpriserne via det imputerede afkast af ejerbolig, som indregnes i opgørelsen af den

disponible indkomst for at kunne sammenligne disponible indkomster for ejere og lejere, *jf. Fordeling og Incitamenter 2016, Skatteministeriet oktober 2016.*

Figur 2.28
Indkomstforskelle målt ved
Gini-koefficienten, 2000-2014



Tabel 2.2
Dekomponering af indkomstforskelle målt
ved Gini-koefficienten, 2000 og 2014

	2000	2014	Ændring, pct.-point
Erhvervsindkomst	4,2	7,0	2,8
Opsparingsbaseret pension	21,3	19,6	-1,7
Offentlige pensionsydelse	-4,8	-5,4	-0,6
Andre indtægter	16,1	16,2	0,1
Skatter	-15,1	-13,0	2,1
Øvrige udgifter	-1,4	-1,6	-0,2
Gini-koefficient	20,4	22,8	2,4

Anm.: Medianindkomsten er opgjort som medianen af befolkningens familieækvivalerede disponible indkomster og udgør 213.105 kr. i 2014. Lavindkomstgrænsen er halvdelen af medianindkomsten og udgør dermed 106.553 kr.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprover på 33,3 pct. af befolkningen.

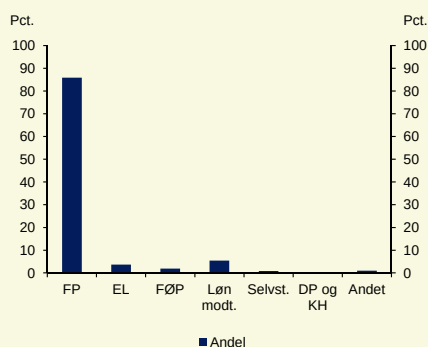
En stor del af stigningen i indkomstforskellene blandt de ældre skyldes, at flere ældre arbejder, hvilket øger indkomsterne, men også indkomstforskellene, *jf. tabel 2.2*. I modsatte retning trækker udbetaling af opsparingsbaseret pension, der har bidraget til at reducere indkomstforskellene blandt de ældre. Bidraget skyldes primært, at det er mere udbredt blandt de ældre at have pensionsopsparing i 2014, end det var i 2000.



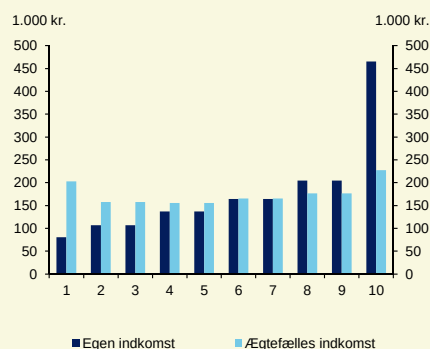
2A. Indkomster for ægtefæller og samlevende pensionister i 2014

Godt 40 pct. af pensionisterne er enlige, mens knap 60 pct. deler husstand med en ægtefælle eller en samlever. For ca. 86 pct. af personerne i par er ægtefællen eller samleveren også folkepensionist. For ca. 6 pct. er ægtefællen eller samleveren overførselsmodtager i form af efterløn (knap 4 pct.), førtidspension (2 pct.) eller dagpenge og kontanthjælp (0,3 pct.). Endelig er ægtefællen eller samleveren for ca. 7 pct.'s vedkommende beskæftiget som lønmodtager (6 pct.) eller selvstændig (1 pct.), *jf. figur 2A.1*.

Figur 2A.1
Samleverens eller ægtefællens
arbejdsmarkedstilknytning, 2014



Figur 2A.2
Indkomst for samleveren/ægtefællen fordelt
på pensionistens egen indkomst, 2014



Anm.: Arbejdsmarkedstilknytningen er baseret på en årsbetragtning. Der er anvendt følgende forkortelser:

FP er folkepension, EL er efterløn, FØP er førtidspension, DP er dagpenge og KH er kontanthjælp.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Ægtefællens eller samleverens disponible indkomst er relativt ens fordelt på indkomstgrupper, dog med en lille tendens til, at den laveste og den højeste indkomstgruppe har en ægtefælle eller samlever med en lidt højere disponibel indkomst end gennemsnittet, *jf. figur 2A.2*. Dermed trækker inddragelse af ægtefælle eller samlevers indkomst i retning af en mere lige indkomstfordeling, end når der alene ses på den personlige indkomst.

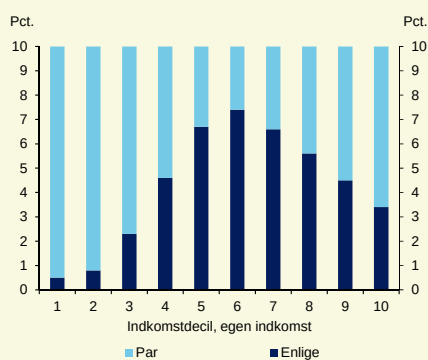
Enlige pensionisters indkomster ligger oftere i midten af indkomstfordelingen. Ni ud af 10 pensionister med de 30 pct. laveste individuelle disponible indkomster er en pensionist i

parfamilie, jf. figur 2A.3. Det hænger sammen med, at pensionstillægget er mindre for pensionister, der lever i par.

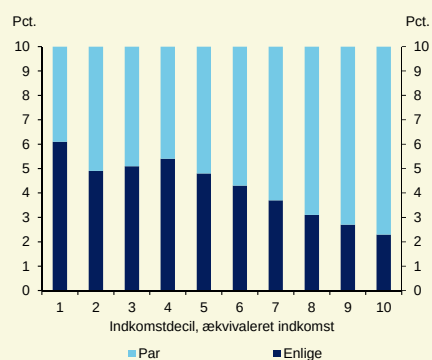
Den disponible indkomst for en pensionist i et par skal i midlertid ses i sammenhæng med, at der er stordriftsfordele ved at være flere i familien om at dele de fælles udgifter. En person i et par har således ikke brug for det samme indkomstniveau for at opnå samme forbrugsniveau. I fordelingsanalyser familieækvivaleres personernes disponible indkomster for at kunne sammenligne indkomsterne for enlige med indkomsterne for par.

Baseret på familieækvivalerede disponible indkomster er enlige pensionister og pensionister i par relativt mere lige fordelt inden for hver indkomstdecil end baseret på individuelle disponible indkomster, dog er andelen af pensionister i par stigende op mod de øverste indkomstdeciler, jf. figur 2A.4. Årsagen til, at der i de øvre indkomstdeciler er flere pensionister, der lever i par, når der ses på ækvivaleret indkomst, er, at det kun er pensionstillægget og boligstøtten, der er afhængige af part-nerenes indkomst, hvorimod erhvervsindkomster og private pensioner er personlige indkomster, der fylder mere i ækvivalterede indkomster for par end for enlige.

Figur 2A.3
Fordeling af enlige pensionister og pensionister i par på indkomstdeciler, 2014



Figur 2A.4
Fordeling af enlige pensionister og pensionister i par på deciler af ækvivaleret indkomst, 2014



Anm.: Inddelt på deciler efter pensionistens egen disponible indkomst i begge figurer.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.



3. Pensionsindbetalinger – udvikling og fordeling

Levestandarden og forbrugsmulighederne som pensionist afhænger af en række forhold, herunder tidspunktet for tilbagetrækning, indretningen af de offentlige pensioner, størrelsen af privat pensionsopsparing og øvrig opsparing (fx boligformuer) samt familie- og boligsituation, *jf. kapitel 2*.

Med den gradvise modning af arbejdsmarkedspensionerne er det navnlig de opsparingsbaserede dele af pensionssystemet, som vil få en stadig større betydning for udviklingen i levestandarden og indkomstfordelingen blandt pensionister. Sammenlignet med andre lande spiller de opsparingsbaserede pensionsordninger en relativ stor rolle for pensionssystemet og indkomstforholdene for pensionisterne i Danmark. I dette kapitel belyses udviklingen i størrelse og fordeling af pensionsindbetalingerne for forskellige befolkningsgrupper til henholdsvis arbejdsgiveradministrerede og individuelle pensionsordninger.

Selvom andre forhold end pensionsopsparing spiller en rolle for indkomstforholdene for fremtidens pensionister, kan det aktuelle indbetalingsmønster til pensionsordningerne give en klar indikation af, hvilke befolkningsgrupper der sparer "for lidt" op til pension og derfor vil være særligt afhængige af indretningen af det offentlige pensionssystem i fremtiden (folkepension mv.). I sidste del af kapitlet undersøges, hvilke befolkningsgrupper der ikke (løbende) foretager pensionsopsparing.

Hovedresultaterne fra kapitlet er gengivet i boks 3.1.

Boks 3.1**Hovedresultater**

- Hovedparten af lønmodtagerne er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. I løbet af 2014 er det således blot 6 pct. af de fuldtidsbeskæftigede, der ikke indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning i et eller andet omfang.
- Det er navnlig indenfor landbruget, detailhandel samt restaurationsbranchen, at en relativ stor andel af de fuldtidsbeskæftigede ikke indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Disse brancher er kendetegnet ved en forholdsvis stor andel ufaglærte.
- Lønmodtagere omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning indbetaler i gennemsnit 13 pct. af indkomsten til pension (inkl. ATP og individuelle pensionsordninger). Lønmodtagere, der ikke er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, indbetaler i gennemsnit kun 3 pct. og kompenserer således ikke via indbetalinger til individuelle pensionsordninger.
- Selvstændige indbetaler i gennemsnit 10 pct. af indkomsten til pension, og som gruppe sørger de selvstændige således i vidt omfang for at indbetale til individuelle pensionsordninger: Spredningen i denne gruppe er imidlertid stor og omkring 60 pct. af de selvstændige foretager stort set ikke pensionsindbetalinger i 2014 – og indbetalingerne er i høj grad koncentreret hos nogle af de selvstændige, der har den højeste indkomst. Det skal også ses i lyset af, at selvstændige ofte har svingende indkomster, og at det er i gode år, der foretages større indbetalinger.
- I perioden fra 1999 til 2014 er de gennemsnitlige pensionsindbetalinger for 25-64-årige fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere steget fra knap 11 pct. til 13 pct. af bruttoindkomsten. Stigningen afspejler først og fremmest, at bidragsprocenten til pension gradvist er øget i overenskomsterne. Derimod er der ikke sket en (markant) større udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne.
- For modtagere af overførselsindkomst og lønmodtagere uden arbejdsmarkedspension har pensionsindbetalinger ligget på et stabilt lavt niveau i de seneste 15 år.
- Afgrænset som personer i alderen 25-59 år, der set over en femårig periode sparer så lidt op, at de ved tilsvarende indbetalinger over et helt arbejdsliv vil være berettiget til fuldt pensionstillæg som pensionist, består restgruppen i 2014 af over 750.000 personer.
- Ufaglærte, indvandrere og unge er overrepræsenteret i restgruppen.

3.1 Pensionsindbetalinger i 2014

Som beskrevet i kapitel 1 kan det danske pensionssystem siges af have tre søjler: i) offentlige pensionsydelser og obligatorisk ATP-ordning, ii) arbejdsmarkedspensioner og tjenestemandspensioner iii) individuel pensionsopsparing og anden opsparing. I det følgende belyses indbetalingsmønstret for pensionsordningerne i søjle 2 og søjle 3, som supplerer den offentlige pension i søjle 1.

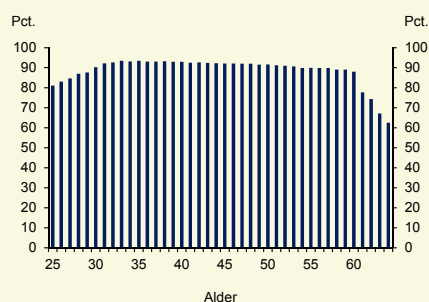
Arbejdsmarkedets tillægspension (ATP)

ATP er ligesom arbejdsmarkedspensionerne en bidragsbaseret ordning. I modsætning til arbejdsmarkedspensionerne er ATP en lovbaseret ordning, som både omfatter lønmodtagere

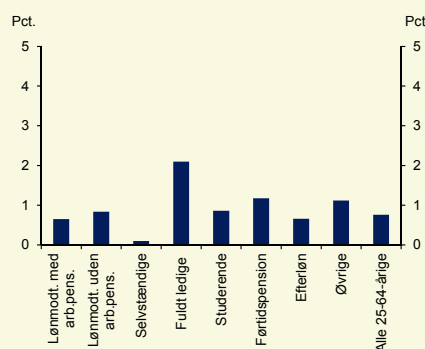
og personer på overførselsindkomst. Selvstændige, der tidligere har været medlem af ordningen som lønmodtager, har også mulighed for at indbetale til ATP, men for denne gruppe er indbetalingerne frivillige.

ATP er således en bredt funderet ordning, som omfatter en meget stor andel af befolkningen i de erhvervsaktive aldre. I 2014 var det således omkring 90 pct. af de 25-64-årige, der foretog indbetalinger til ATP, jf. figur 3.1. De personer, der ikke løbende indbetaler til ATP, omfatter fortrinsvis selvstændige, lønmodtagere med lav arbejdstid (under 9 timer om ugen), studerende samt modtagere af efterløn og førtidspension (gammel ordning), hvor indbetaling til ATP er frivillig.

Figur 3.1
Andel, der indbetaler til ATP, opdelt på alder, 2014



Figur 3.2
Indbetalinger til ATP blandt 25-64-årige opdelt på arbejdsmarkedsstatus, i pct. af indkomsten, 2014



Anm.: Tjenestemænd samt personer med negativ bruttoindkomst og indbetalingsprocenter over 100 er ikke medtaget. I figur 3.2 er opdelt efter dominerende arbejdsmarkedstilknytning i året. Det indebærer, at den enkelte i korterevarende perioder kan have en anden arbejdsmarkedsstatus i løbet af året. Gruppen *øvrige* indeholder bl.a. deltidsbeskæftigede og personer, der er lønmodtagere i en del af året. Lønmodtagere uden en arbejdsgiveradministreret pensionsordning (*Lønmodt. uden arb.pens.*) er afgrænset som fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, der ikke har indbetalt til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning i løbet af året. Indbetalingerne er målt som andel af bruttoindkomsten opgjort som den personlige indkomst tillagt arbejdsmarkedsbidrag og indbetalinger til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger (inkl. arbejdsmarkedsbidrag).

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Indbetalinger til ATP udgør imidlertid en forholdsvis lille andel af indkomsten for både lønmodtagere og personer, der modtager overførselsindkomst. For fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere udgør indbetalinger til ATP omkring 0,7-0,8 pct. af bruttoindkomsten. Det gælder både for lønmodtagere, der er omfattet af en overenskomst og lønmodtagere, der arbejder på det ikke-overenskomstdækkede arbejdsmarked, fordi ATP som nævnt er lovpligtig for alle lønmodtagere.

For selvstændige erhvervsdrivende udgør ATP-indbetalingerne under 0,1 pct. af indkomsten, hvilket afspejler, at relativt få selvstændige vælger at benytte sig af muligheden for at foretage frivillige indbetalinger til ATP.

For dagpengemodtagere indbetales dobbelt ATP-bidrag, som udgør omkring 2 pct. af dagpengesatsen. Det er baggrunden for, at fuldt ledige mv. er den gruppe, der har den højeste indbetaling til ATP målt i procent af indkomsten.

Boks 3.2

Indbetalinger til ATP for beskæftigede og modtagere af overførselsindkomst

De fleste danskere er medlemmer af ATP. Alle med et lønnet arbejde, der er fyldt 16 år og arbejder mere end i gennemsnit omkring 9 timer om ugen i lønperioden eller som har en overførselsindkomst, skal således indbetale til en personlig konto i ATP. Efterlønsmodtagere, førtidspensionister (gammel ordning) og selvstændige kan dog selv vælge, om de vil indbetale. Indbetalingen sker automatisk, på linje med skattebetalingen.

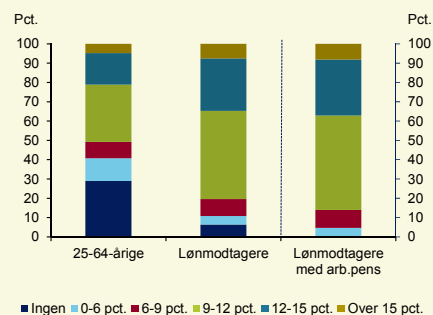
Der indbetales efter forskellige satser alt efter arbejdsmarkedstilknytning og ansættelsesforhold. Eksempelvis indbetaler privatansatte månedslønnede 284 kr. pr. måned – hvoraf 1/3 er eget bidrag, mens 2/3 er arbejdsgivers bidrag. ATP's bestyrelse fastsætter satserne, der ikke er underlagt automatisk regulering. Pensionen udbetales automatisk ved folkepensionsalderen – dog kan man vælge at udsætte udbetalingen og derved få et højere beløb pr. måned.

Arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger

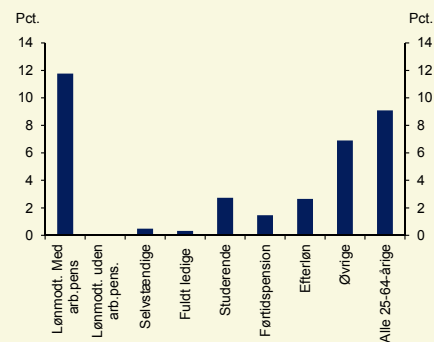
Arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger består hovedsageligt af kollektive arbejdsmarkedspensioner på det overenskomstdækkede arbejdsmarked. Til de arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger hører imidlertid også arbejdsgiveradministrerede firmapensionsordninger, som er en frivillig aftale mellem en virksomhed og virksomhedens ansatte, men er obligatorisk for den enkelte, som er omfattet af aftalen om en firmapensionsordning.

Blandt 25-64-årige er det over 70 pct., der foretager indbetalinger til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning i løbet af et år, *jf. figur 3.3*. De 30 pct. af aldersgruppen, der ikke indbetaler, består fortrinsvis af modtagere af overførselsindkomst, selvstændige og lønmodtagere, der ikke er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Ser man udelukkende på de fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, er det kun omkring 6 pct., der ikke indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning i løbet af et år. Det afspejler, at en forholdsvis stor del af arbejdsmarkedet er dækket af overenskomster, som indeholder aftaler om obligatoriske pensionsindbetalinger.

Figur 3.3
Indbetaling til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger for 25-64-årige, i pct. af indkomsten, 2014



Figur 3.4
Andel af indkomst, der indbetales til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger, 2014



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

For de lønmodtagere, der indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, er det langt hovedparten, der indbetaler mellem 9 og 15 pct. af indkomsten. Der er mindre grupper af lønmodtagere, der årligt indbetaler mere end 15 pct. af indkomsten til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Det omfatter blandt andet en del akademikere.

På de fleste overenskomstområder er bidragssatserne til pension i dag omkring eller over 12 pct. af indkomsten, *jf. kapitel 1*. Det er imidlertid 14 pct. af de fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere med indbetalinger til en arbejdsmarkedspensionsordning, der står registreret med en indbetalingsandel på under 9 pct. i 2014. Det kan blandt andet dække over personer, der ikke har været omfattet af en arbejdsgiveradministreret ordning i gennem hele året – fx ved jobskift mellem det organiserede og uorganiserede arbejdsmarked. Det kan også dække over, at lønkomponenter, der ikke er pensionsgivende (fx bonus/engangsvederlag), kan bidrage til at reducere den målte indbetalingsandel.

25-64-årige lønmodtagere omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning indbetaler i gennemsnit knap 12 pct. af indkomsten på denne pensionsordning i 2014, *jf. figur 3.4*. Studerende samt modtagere af efterløn og førtidspension står også registreret med pensionsindbetalinger på i gennemsnit 2-4 pct. af indkomsten. For studerende kan det afspejle studiejob med pensionsdækning, mens bidraget for efterlønsmodtagere formentlig dækker over at en del i gruppen har været lønmodtagere i en del af året – før overgang til efterløn.

Der er forholdsvis store branchemæssige forskelle på andelen af lønmodtagere, der er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, *jf. tabel 3.1*. Inden for *Landbrug og gartneri* er det over halvdelen af de fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere, der ikke indbetaler til en

arbejdsgiveradministreret pensionsordning.¹ Også inden for dele af detailhandlen og i brancherne *Restauranter*, *Ejendomsmæglere mv.* og *Bilværksteder mv.* er det en relativt stor andel (over 20 pct.), der ikke sparer op til pension via ansættelsesforholdet. For alle lønmodtager under ét er det til sammenligning 6 pct., der ikke sparer op til pension.

Disse branchemæssige forskelle afspejler først og fremmest forskelle i, hvor mange private virksomheder der har tegnet overenskomst i de enkelte erhverv.

Tabel 3.1

Udvalgte brancher, hvor en relativ stor andel lønmodtagere ikke indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, 2014

	Indbetaler ikke til arbejdsgiveradministreret pensionsordning	Andel ufaglærte
	Pct.	Pct.
Landbrug og gartneri	51	40
Restauranter	34	40
Detailh. med kultur- og fritidsprodukter	31	19
Detailh. med beklædning og fodtøj	25	21
Ejendomsmæglere mv.	23	23
Udlejning af erhvervsejendomme	22	22
Bilværksteder mv.	21	21
Sport	21	31
Reklame- og analysebureauer	18	24
Anden vidensservice	18	16
Agenturhandel	16	19
Informationstjenester	16	24
Alle brancher	6	20

Anm.: Opgørelsen er baseret på fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere i alderen 25-64 år. Der er anvendt 127-branchegrupperingen fra Danmarks Statistik. Brancher med færre end 3.000 fuldtidsbeskæftigede er ikke medtaget.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Individuelle pensionsordninger

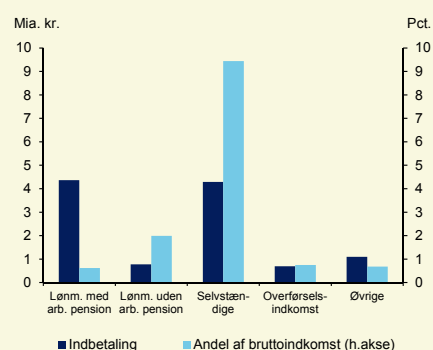
Privatpersoner kan oprette individuelle pensionsopsparinger hos pengeinstitutter eller pensionselskaber. Oprettelse af og indbetaling på sådanne ordninger er frivillige for den enkelte. Frivillige individuelle pensionsopsparinger samt anden opsparing (fx i bolig) bidrager med fleksibilitet til, at den enkelte kan tilpasse sin samlede pensionsopsparing efter individuelle behov.

¹ De beregnede andele i de enkelte brancher undervurderer andelen af fuldtidsbeskæftigede, der ikke er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Det skyldes, at opgørelsen i tabellen er baseret på henholdsvis årlige pensionsindbetalinger og den dominerende branche i året. En person uden pensionsindbetalinger indenfor fx *Landbrug og gartneri* kan således optræde med pensionsindbetalinger i året fra et andet (mindre) ansættelsesforhold i løbet af året.

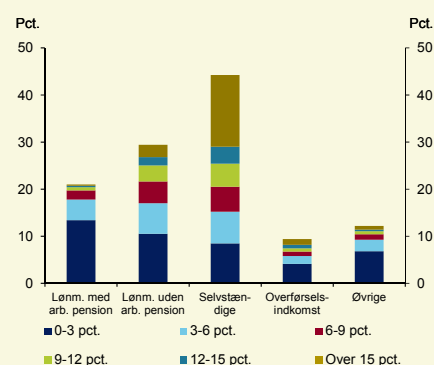
Selvstændige erhvervsdrivende, der i sagens natur (som udgangspunkt) ikke indbetaler til en arbejdsgiveradministreret ordning, står for en relativ stor andel af de samlede indbetalinger til private ordninger. Af de samlede indbetalinger på 11,2 mia. kr. i 2014 blandt 25-64-årige kan godt 4 mia. henføres til selvstændigt erhvervsdrivende, selvom denne gruppe udgør under 5 pct. af 25-64-årige, *jf. figur 3.5*.

Blandt lønmodtagere, som er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, er det omkring hver femte, der samtidig foretager indbetalinger på en individuel pensionsordning, *jf. figur 3.6*. Langt de fleste indbetaler imidlertid relativt små beløb relativt til indkomsten, og i gennemsnit udgør de individuelle pensionsindbetalinger 0,6 pct. af indkomsten for lønmodtagere, der samtidig indbetaler til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning.

Figur 3.5
Indbetalinger til private pensionsordninger
blandt 25-64-årige, 2014



Figur 3.6
Andel 25-64-årige, der indbetaler på en
individuel pensionsordning opdelt på
størrelsen af indbetalingsprocenten



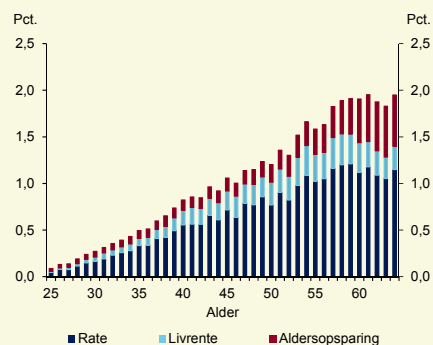
Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2. I figur 3.6 angiver residualen andelen af gruppen, der ikke indbetaler på individuelle pensionsordninger.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

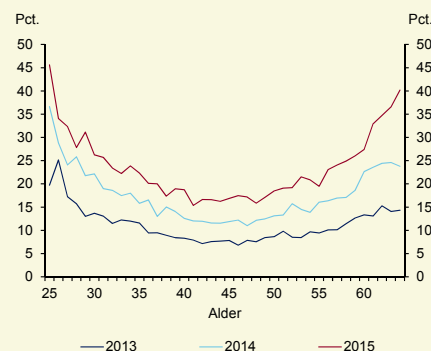
Lønmodtagere, der ikke indbetaler til en arbejdsgiveradministreret ordning, indbetaler i gennemsnit omkring 2 pct. af indkomsten på en individuel pensionsordning. Det dækker over, at det er omkring 30 pct. af gruppen, der foretager pensionsindbetalinger, hvoraf en relativt lille andel på omkring 8 pct. point indbetaler mere end 9 pct. af indkomsten på en individuel pensionsordning.

Indbetalinger til privattegnede pensionsordninger foretages typisk i den sidste del af arbejdslivet, *jf. figur 3.7*. Det kan blandt andet skyldes, at det er i årene relativt tæt på det forventede tilbagetræknings tidspunkt, at opmærksomheden om indkomstdækningen som pensionist er størst, og at det samtidig er i disse år, at mange familier har en relativ god økonomi.

Figur 3.7
Indbetalinger til individuelle pensionsordninger målt i pct. af indkomsten opdelt på alder, 2014



Figur 3.8
Andel af individuelle pensionsindbetalinger, der indskydes på alderspensionsordninger, opdelt på alder



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2.

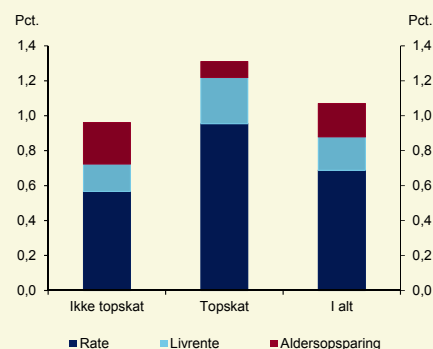
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Indbetalinger til individuelle pensionsordninger indskydes fortrinsvis på en ratepension, men siden indførelsen af aldersopsparingen i 2013 – til erstatning for kapitalpensionen – er indbetalingerne til denne ordning øget, jf. figur 3.8. Det er navnlig i de sidste år af arbejdslivet, at indbetalinger til aldersopsparing fylder relativt meget. Det hænger sammen med, at det er i disse år, at samspilsproblemet ved indbetalinger på fradragsberettigede pensionsordninger er størst på grund af reglerne for modregning af offentlige pensionsydelser ved udbetaling. Med aldersopsparingen optræder denne samspilsproblematik ikke, fordi udbetalinger fra aldersopsparing ikke modregnes i de offentlige ydelser til pensionister.

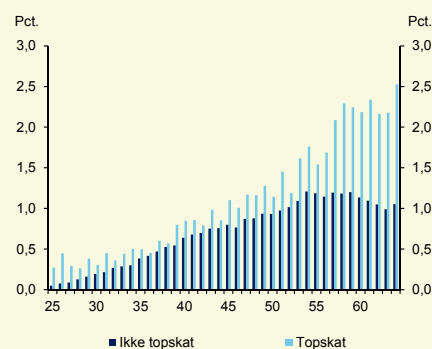
I de kommende år er det sandsynligt, at endnu flere vil vælge aldersopsparing som alternativ til de fradragsberettigede ordninger (ratepension og livrente) – specielt, hvis pensionskasser der forvalter arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger, i højere grad vælger at anvende aldersopsparing med henblik på at optimere afkastet for medlemmerne.

Det er personer, der ikke betaler topskat, som har den største økonomiske tilskyndelse til at indbetale til en aldersopsparing frem for til fradragsberettigede ordninger. Det skyldes, at ikke-topskatteydere har fordel ved aldersopsparing, fordi der ikke sker modregning i folkepension mv. Denne fordel har topskatteydere også, men for denne gruppe har fradragsberettigede ordninger større værdi, fordi de fradrages i topskatten. Det er også tydeligt, at topskatteydere benytter aldersopsparingen i betydeligt mindre omfang end personer, der ikke betaler topskat, jf. figur 3.9.

Figur 3.9
Indbetalinger til individuelle pensionsordninger opdelt på om der betales topskat. Målt i pct. af indkomsten i 2014



Figur 3.10
Individuelle indbetalinger til fradragsberettigede ordninger, opdelt på alder. Målt i pct. af indkomsten i 2014



Anm.: 25-64-årige.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Selvom aldersopsparingen i stigende omfang anvendes ved frivillige pensionsindbetalinger – navnlig blandt personer, der ikke betaler topskat, indbetaler ikke-topskatteydere i gennemsnit omkring 1 pct. af indkomsten på fradragsberettigede ordninger sidste del af arbejdslivet, *jf. figur 3.10*. For personer, der betaler topskat, er de individuelle indbetalinger omkring dobbelt så store i den sidste del af arbejdslivet.

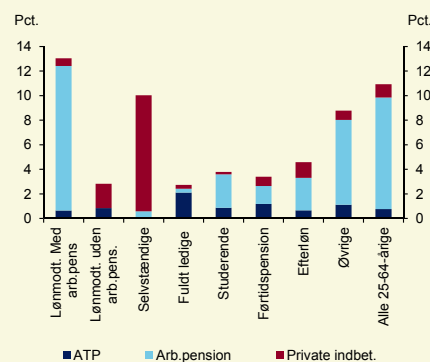
Samlede pensionsindbetalinger i 2014

Når de samlede pensionsindbetalinger ses under ét – dvs. både ATP samt indbetalinger til private og arbejdsgiveradministrerede ordninger – udgør pensionsindbetalingerne knap 11 pct. af den samlede indkomst blandt 25-64-årige i 2014, *jf. figur 3.11*.

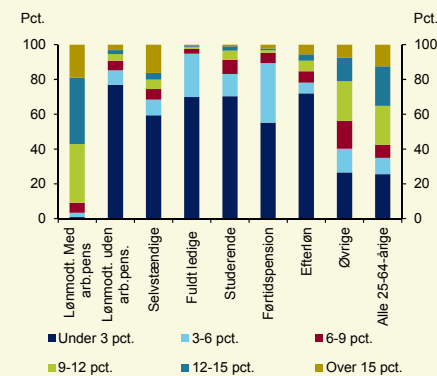
Der er stor forskel på størrelsen af de samlede pensionsindbetalinger mellem henholdsvis lønmodtagere, der er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning, og lønmodtagere, der ikke indbetaler til pension som et led i ansættelsesforholdet. Selvom de private pensionsindbetalinger er lidt større for personer, der ikke bidrager til en arbejdsgiveradministreret ordning, er det langt fra tilstrækkeligt til at sikre samme dækning som for lønmodtagere omfattet af en pensionsordning.

Overførselsmodtagere indbetaler også en forholdsvis lille andel af indkomsten til en pensionsordning. Det gælder også ledige med dagpenge, selvom dagpengemodtagere som nævnt indbetaler dobbelt ATP-bidrag. Det er langt fra tilstrækkeligt til at kompensere for bortfaldet af bidrag til arbejdsgiveradministrerede pensionsordninger. For ledige er der også relativt begrænsede indbetalinger til individuelle pensionsordninger formentlig på grund af relativ lav indkomst i perioder med ledighed.

Figur 3.11
Pensionsindbetalinger blandt 25-64-årige opdelt på arbejdsmarkedsstatus, pct. af indkomsten i 2014



Figur 3.12
Indbetalingsprocenter blandt 25-64-årige opdelt på arbejdsmarkedsstatus, 2014



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Gruppen af selvstændigt erhvervsdrivende indbetaler i gennemsnit 10 pct. af indkomsten på en pensionsordning. Det er lidt lavere end indbetalingsandelen for lønmodtagere med arbejdsgiveradministreret pensionsordninger, men væsentligt højere end indbetalingsandelen for lønmodtagere, der ikke er omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Der er imidlertid markant større variation i pensionsindbetalingerne blandt selvstændige end for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere med pensionsordning hos arbejdsgiver. For selvstændige er det således omkring 60 pct., der stort set ikke indbetaler til en pensionsordning (under 3 pct. af indkomsten).

En af forklaringerne på den store variation i indbetalingsmønsteret for selvstændige er formentlig, at pensionsindbetalingerne afpasses med den økonomiske situation i virksomheden, og her er der typisk store forskelle – både over tid og imellem virksomheder. Det understøttes af, at der blandt selvstændige erhvervsdrivende er en klar tendens til, at indbetalingsprocenten til pensionsordninger øges med indkomstniveauet, jf. figur 3.13.

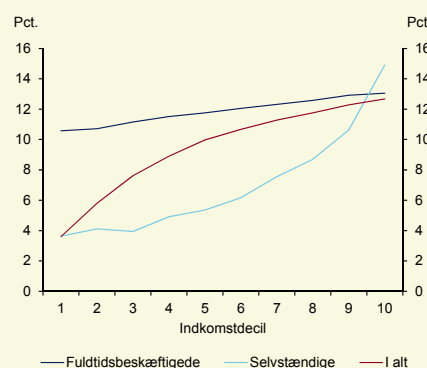
For lønmodtagere er der derimod en svag stigning i indbetalingsprocent på tværs af indkomstgrupper. Det afspejler, at langt hovedparten af lønmodtagere er omfattet af en arbejdsmarkedspensionsordning, der typisk sikrer pensionsindbetalinger på mindst 12 pct. af den pensionsgivende løn – også for personer med relativ lav løn. At den gennemsnitlige indbetalingsprocent for lønmodtagere er stigende i indkomsten afspejler både, at andelen med store indbetalinger (over 15 pct.) øges med indkomsten, og at andelen med lave indbetalinger falder med indkomsten.²

² Denne sammenhæng gælder dog ikke for lønmodtagere med de højeste indkomster. Blandt lønmodtagere i den højeste indkomstpercentil (100. percentil) er det således en lidt større andel, der ikke sparer (nævneværdigt) op til pension sammenlignet med lønmodtagere i fx 95.-99. indkomstpercentil.

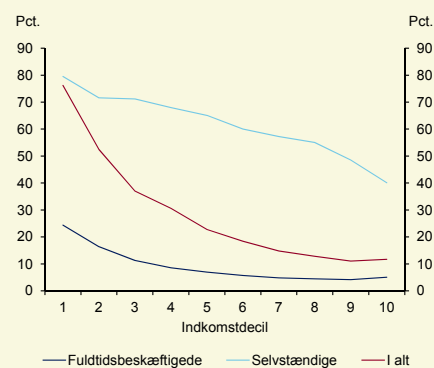
Selvom selvstændige med indkomster i 10. indkomstdecil indbetaler en større andel af indkomsten på en pensionsordning end lønmodtagere i 10. indkomstdecil er det 40 pct. af de selvstændige i denne indkomstgruppe, der stort set ikke sparer op til pension i en pensionsordning. Til sammenligning er det kun 5 pct. af lønmodtagerne i denne indkomstgruppe, der stort set ikke sparer op til pension, jf. figur 3.14. At der er store grupper af selvstændige med relativt høj indkomst, der næsten ikke sparer op til pension, kan afspejle, at opsparing til alderdommen foretages udenfor pensionssystemet, herunder fx i virksomheden.

Figur 3.13

Pensionsindbetalinger blandt 25-64-årige opdelt på indkomstgrupper i 2014

**Figur 3.14**

Andel 25-64-årige, der indbetaler under 3 pct. af indkomsten på en pensionsordning i 2014, opdelt på indkomstgrupper



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2. Indkomstdecilet er dannet på baggrund af den husstandsækvivalerede disponible indkomst for hele befolkningen.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Det er naturligt, at indbetalingsprocenten til pensionsordninger er stigende med indkomsten som erhvervsaktiv. De offentlige pensionsydelse og indkomstaftapningen af disse indebærer nemlig, at personer med relativ høj indkomst skal indbetale en større andel af indkomsten end personer med relativ lav indkomst for at opnå en given dækningsgrad som pensionist – fx på 80 eller 90 pct., jf. boks 3.3. Dertil kommer, at indkomsten typisk er højest i den sidste del af arbejdslivet, hvor indbetalingerne også er størst – hvilket formentlig skyldes, at mange har mere "luft i økonomien" til at foretage pensionsindbetalinger, når udgifter til børn og boligudgifter er reduceret.

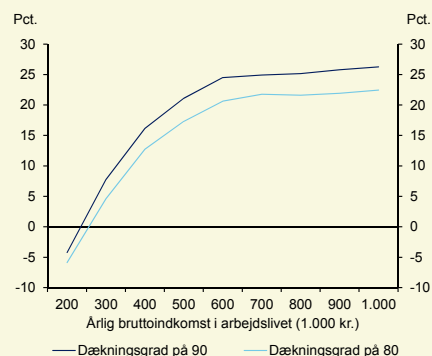
Boks 3.3**Sammenhæng mellem indkomst, pensionsindbetalinger og dækningsgrad som pensionist (typeeksempler)**

Personer, der har en relativ høj indkomst i arbejdslivet, skal – alt andet lige – indbetale en større andel af arbejdsindkomsten til pension for at sikre en given dækningsgrad ved overgang til pension end personer med lavere indkomster. Personer med en årlig indkomst på 800.000 kr. i den erhvervsaktive alder skal fx indbetale ca. 25 pct. af indkomsten på en pensionsordning for at sikre en dækningsgrad som pensionist på 90 pct. Til sammenligning kræves kun en indbetalingsprocent på godt 7½ pct. ved et indkomstniveau på 300.000 i arbejdslivet for at sikre samme dækningsgrad, *jf. figur a*.

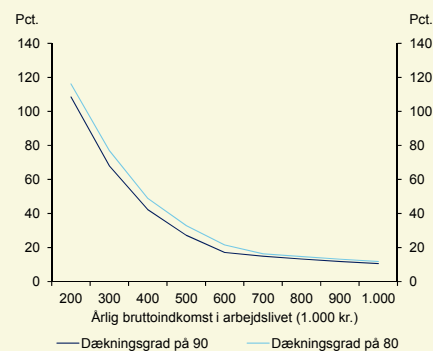
Denne sammenhæng skyldes, at de offentlige pensionsydelser bidrager mindre til den samlede pensionsdækning for personer med høje indkomster i arbejdslivet end for personer med lave indkomster – både fordi ældrecheck og pensionstillæg aftrappes med private pensionsudbetalinger, og fordi folkepensionens grundbeløb er et fast kronebeløb, der derfor udgør en lavere andel af den hidtidige indkomst for personer med relativ høj indkomst, *jf. figur b*.

Figur a

Indbetalingsprocent til pension, der sikrer en dækningsgrad på 80 og 90 pct.

**Figur b**

Offentlige pensionsydelser målt som andel af den personlige indkomst som pensionist



Anm.: Der er i beregningerne taget udgangspunkt i en person, der sparer op til pension i 43 år og bor i ejerbolig. 15 pct. af pensionsindbetalingerne antages at gå til anden dækning, herunder forsikring for invaliditet, ægtefællepension og børnepension.

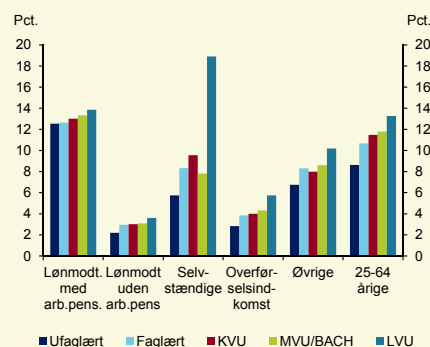
Kilde: Egne beregninger.

Personer med en lang videregående uddannelse indbetaler i gennemsnit godt 13 pct. af indkomsten på en pensionsordning, mens ufaglærte i gennemsnit indbetaler omkring 8½ pct. af indkomsten, *jf. figur 3.15*. En stor del af denne forskel afspejler, at beskæftigelsesfrekvensen – og dermed indbetalingsandelen – er relativt lav for ufaglærte. Men det afspejler også, at ufaglærte i højere grad er selvstændige og ansatte i private virksomheder uden en arbejdsgiveradministreret pensionsordning.

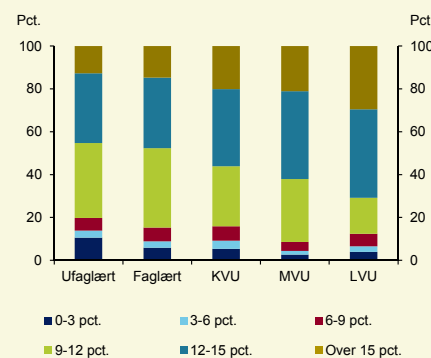
Derimod er der forholdsvis små uddannelsesforskelle blandt lønmodtagere med arbejdsmarkedspension. Det er naturligt, at den gennemsnitlige indbetalingsprocent øges med uddannelsesniveaut givet de uddannelsesmæssige forskelle i indkomstniveauet og behovet for opsparing, hvis en given dækningsgrad som pensionist skal sikres.

Lønmodtagere, der stort set ikke indbetaler til en pensionsordning, er overrepræsenteret blandt ufaglærte, og det er blandt personer med (lange) videregående uddannelser, at flest har relativt høje indbetalingsprocenter (over 15 pct.), jf. figur 3.16.

Figur 3.15
Pensionsindbetalinger opdelt på uddannelse, pct. af indkomst, 2014



Figur 3.16
Fordeling af indbetalingsprocenter blandt 25-64-årige fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere opdelt på uddannelse, 2014



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2. Ufaglærte omfatter personer med grundskole eller en gymnasial uddannelse samt personer med uoplyst uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Personer med dansk oprindelse indbetaler i gennemsnit en større andel af indkomsten til en pensionsordning end indvandrere fra både vestlige og navnlig ikke-vestlige lande, jf. figur 3.17. En del af disse forskelle afspejler forskelle i arbejdsmarkedstilknytning, herunder forskelle i beskæftigelsesfrekvensen mellem grupperne.

For selvstændige er der imidlertid meget stor forskel på indbetalingsprocenten mellem indvandrere og danskere. En del af denne forskel dækker formentlig over, at indvandrere med selvstændig virksomhed typisk har lavere indkomster end danske selvstændige og derfor formentlig er mindre tilbøjelige til at spare op til pensionen. Det er imidlertid ikke hele forklaringen på den observerede forskel i indbetalingsmønsteret – også når man sammenligner indvandrere og danskere i samme indkomstgruppe, er indbetalingsandelen lavest for indvandrere.

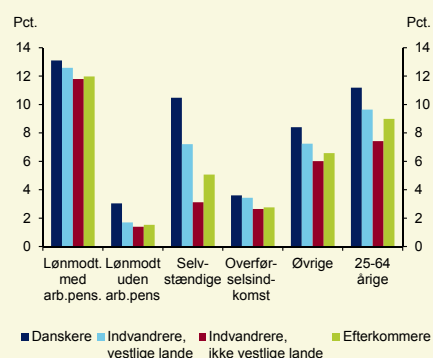
Det kan formentlig i et vist omfang afspejle underliggende forskelle i sammensætningen (fx aldersfordeling), men det dækker måske også over grundlæggende forskelle i præferencer for at spare op i en pensionskasse, med de bindinger, det medfører. For eksempel kan over-

vejelserne om eventuel senere genudvandring påvirke incitamentet til at binde opsparingen i en dansk pensionskasse.

Også for fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere gælder det, at indvandrere har lavere indbetalingsprocenter end personer med dansk oprindelse. Det dækker blandt andet over, at ikke-vestlige indvandrere har et relativt lavt uddannelsesniveau, og at der generelt er flere beskæftigede indvandrere på det ikke-overenskomstdækkede område, jf. figur 3.18.

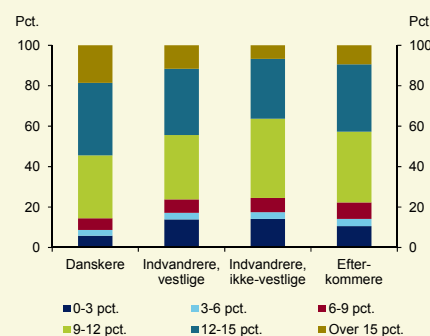
Figur 3.17

Pensionsindbetalinger blandt 25-64-årige opdelt på herkomst, pct. af indkomsten i 2014



Figur 3.18

Fordeling af indbetalingsprocenter blandt fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere opdelt på herkomst, 2014



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2.

Kilde: Egne beregninger på lovmodellens datagrundlag.

3.2 Udvikling i pensionsindbetalingerne

Som nævnt i kapitel 1 er der i de seneste årtier (frem til 2009) sket en forholdsvis stor stigning i pensionsindbetalingerne, jf. figur 3.19. Denne stigning afspejler fortrinsvis den stigende udbredelse af arbejdsmarkedspensionerne med højere bidragsprocenter på mange overenskomstråder. Indbetalingerne til private pensionsordninger har derimod ligget forholdsvis stabilt i 00'erne frem til 2009. Siden 2010 har pensionsindbetalingerne målt som andel af bruttoindkomsten ligget forholdsvis stabilt på omkring 11 pct. for 25-64-årige.

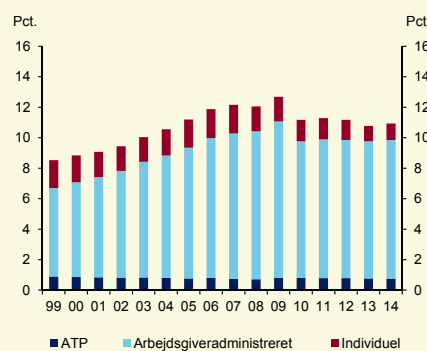
I perioden fra 2008 til 2010 har der imidlertid været nogle forholdsvis store årlige udsving i indbetalingsandelen til pension. Stigningen fra 2008 til 2009 afspejler blandt andet fremrykning af pensionsindbetalinger fra 2010 til 2009. Afskaffelse af mellemskatten i forbindelse med *Skattereform 2009 - Forårspakke 2.0* medførte en større fradragsværdi i 2009 end ved indbetalinger efter 2009 og gav dermed en økonomisk tilskyndelse til at fremrykke pensionsindbetalinger. Denne fremrykning bidrager isoleret set til en stigning i indbetalingsandelen i 2009 og efterfølgende fald i 2010.

Dertil kommer, at indførelsen af loftet over indbetalinger til ratepension på 100.000 kr. i 2010 vurderes at have bidraget til, at reducere de samlede pensionsindbetalinger fra 2010.

Siden 1999 er pensionsindbetalingerne målt som andel af indkomsten steget både for lønmodtagere og selvstændige. For lønmodtagere er der tale om en forholdsvis jævn udvikling, der bortset fra reduktionen i 2010 afspejler udbygningen af arbejdsmarkedspensionerne. For selvstændige afspejler udviklingen i højere grad konjunkturudviklingen – med en relativt stor stigning i indbetalingerne i årene før finanskrisen og et markant fald i 2008, *jf. figur 3.20*.

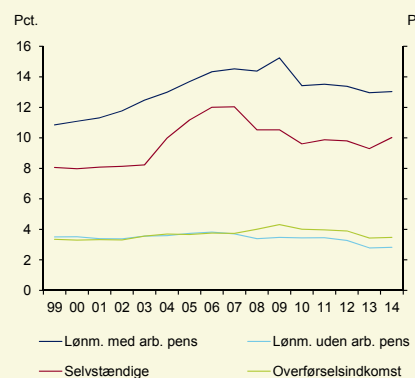
Figur 3.19

Gennemsnitlige pensionsindbetaling for 25-64-årige, pct. af indkomst



Figur 3.20

Gennemsnitlig pensionsindbetaling for 25-64 årige, pct. af indkomst – opdelt på arbejdsmarkedstilknytning



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2.

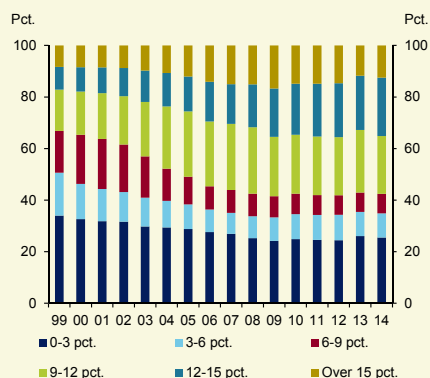
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Stigningen i pensionsindbetalingerne siden 1999 afspejler, at markant flere i dag har relativt store pensionsindbetalinger. I perioden fra 1999 til 2014 er andelen af 25-64-årige, der indbetaler mindst 9 pct. af indkomsten til en pensionsordning således steget fra 33 pct. til 58 pct. *jf. figur 3.21*. Modstykket er, at færre i dag har relativt små pensionsindbetalinger.

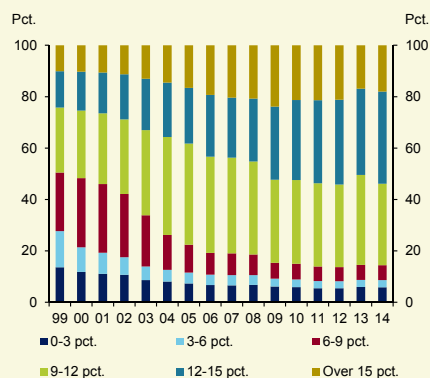
Forskydningen i retning af højere indbetalingsprocenter afspejler først og fremmest de aftalte stigninger i bidragsprocenterne på en række overenskomstområder fortrinsvis på LO/DA-området, *jf. kapitel 1*. For fuldtidsbeskæftigede lønmodtagere er stigningen i indbetalingsprocenten således endnu tydeligere, og det er i dag under 15 pct. af lønmodtagerne, der indbetaler under 9 pct. af indkomsten på en pensionsordning – i 1999 var det omkring halvdelen, *jf. figur 3.22*.

På de fleste overenskomstområder har der ikke været nævneværdige stigninger i bidragsprocenten efter 2010. Det er formentlig baggrunden for, at fordelingen af indbetalingsprocenter har været forholdsvis stabil i de senere år.

Figur 3.21
Fordeling af pensionsindbetalinger blandt
25-64-årige, pct. af indkomst



Figur 3.22
Fordeling af pensionsindbetalinger blandt
fuldtidsbeskæftigede 25-64-årige, pct. af
indkomsten



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

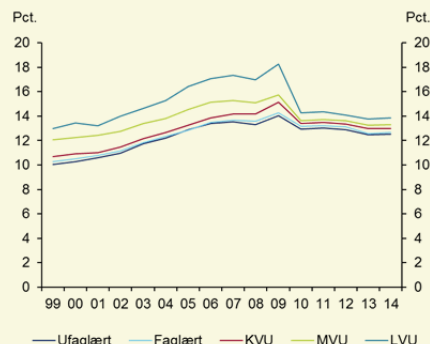
Siden 1999 er indbetalingsprocenterne for de fuldtidsbeskæftigede steget for alle uddannelsesgrupper, men stigningen har været størst for ufaglærte og faglærte, *jf. figur 3.23*. De uddannelsesmæssige forskelle i indbetalingsprocenterne er således markant mindre i dag end ved årtusindeskiftet. Det afspejler først og fremmest forhøjelsen af bidragsprocenterne navnlig på LO/DA-området i gennem 2000'erne, og at loftet over indbetalinger til ratepensioner fortrinsvis reducerede de samlede pensionsindbetalinger for de højest uddannede.

I årene efter 2010 har indbetalingsandelene ligget forholdsvis stabilt for fuldtidsbeskæftigede indenfor alle uddannelsesgrupper. Det afspejler formentlig, at der ikke er udsigt til væsentlige forskydninger i indbetalingsmønstret for fuldtidsbeskæftigede, hvis ikke dette initieres af overenskomstændringer eller politiske tiltag.

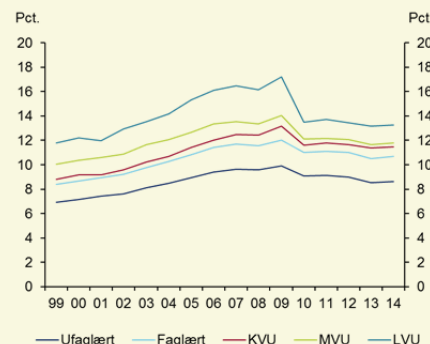
Når man ser på alle 25-64-årige, er der imidlertid fortsat relativt store forskelle i indbetalingsandelen på tværs af uddannelsesgrupper. Det afspejler blandt andet, at ufaglærte (i stigende grad) er overrepræsenteret blandt overførselsmodtagere, som typisk ikke indbetaler på en pensionsordning – udover den obligatoriske ATP-indbetaling, *jf. figur 3.24*.

Figur 3.23

Pensionsindbetalinger blandt 25-64-årige fuldtidsbeskæftigede, opdelt på uddannelse, pct. af indkomst

**Figur 3.24**

Pensionsindbetalinger blandt 25-64-årige, opdelt på uddannelse, pct. af indkomst



Anm.: Se anmærkning til figur 3.1 og figur 3.2. Ufaglærte omfatter personer med grundskole eller en gymnasial uddannelse samt personer med uoplyst uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

3.3 Restgruppen – personer med lave pensionsindbetalinger i flere år

Med den gradvise udbygning af arbejdsmarkedspensionerne er hovedparten af lønmodtagerne omfattet af en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. Som vist ovenfor er der imidlertid en del af befolkningen, der foretager forholdsvis beskedne (løbende) indbetalinger til pensionsordninger. Det er denne gruppe, som typisk betegnes "restgruppen", selvom der ikke findes en entydig måde at afgrænse gruppen på.

Principielt er restgruppen de personer, der har sparet forholdsvis lidt op til pensionisttilværelsen – dvs. personer, som på pensionstidspunktet har en relativ beskedne pensionsformue. Det er dog af flere grunde ikke optimalt at afgrænse restgruppen med udgangspunkt i pensionsformuen. For det *første* afspejler de nuværende pensionsformuer ikke et fuldt modnet pensionssystem, og opgørelser af restgruppen ud fra pensionsformuen vil således i højere grad være udtryk for den historiske udvikling, end hvordan det ser ud fremadrettet i takt med, at det nuværende pensionssystem modnes. For det *andet* kan det være vanskeligt i retrospektiv at opgøre entydige årsager til lave pensionsformuer, fordi årsagerne hertil kan være mangfoldige. Det kan fx skyldes perioder uden for arbejdsmarkedet, beskæftigelse i job uden arbejdsgiveradministreret pensionsindbetaling, perioder som selvstændig mv. eller en kombination af disse.

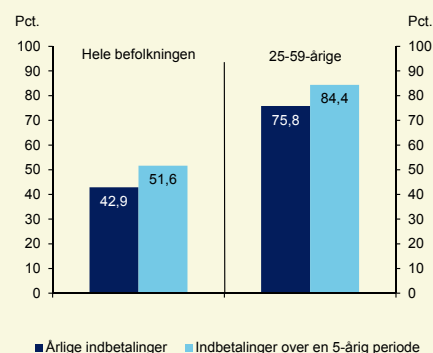
Som en illustration af restgruppeproblematikken er det i stedet valgt at afgrænse restgruppen med udgangspunkt i de løbende *indbetalinger* til pension. De løbende indbetalinger vil være relativt tæt korreleret med den endelige pensionsformue, og opgørelse af restgruppen med

udgangspunkt i indbetalinger over en årerække vil derfor også give et billede af, hvor mange der på pensionstidspunktet har sparet relativt lidt op til pension.

I 2014 foretog 75,8 pct. af de 25-59-årige pensionsindbetalinger i løbet af året (ekskl. indbetalinger til ATP), *jf. figur 3.25*. Set over en femårig periode fra 2010-2014 var det tilsvarende tal 84,4 pct. For store grupper af befolkningen er andelen, der indbetaler til pension, af naturlige årsager lav. Det gælder fx børn og uddannelsessøgende samt personer, der har nået pensionsalderen. Disse aldersgrupper er ikke relevante i forhold til en vurdering af, om den enkelte sparer nok op til pension, *jf. figur 3.26*.

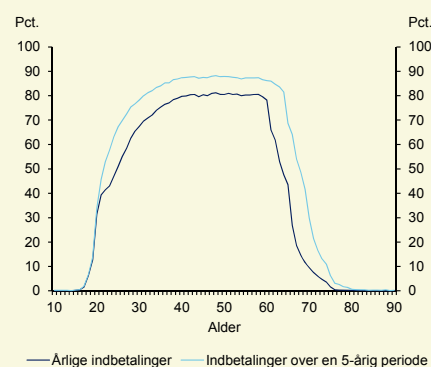
Figur 3.25

Andelen af befolkningen, der indbetaler til en pensionsordning, 2014



Figur 3.26

Andelen af befolkningen, der indbetaler til en pensionsordning fordelt på alder, 2014



Anm.: Omfatter befolkningen pr. 31. december 2014 og personernes alder på dette tidspunkt. Indbetalinger til ATP indgår ikke.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Pensionsindbetalingerne i et enkelt år kan være påvirket af midlertidige forhold, der ikke er repræsentative for pensionsopsparingen gennem hele arbejdslivet. Der er derfor foretaget en afgrænsning af restgruppen, så der i stedet for et enkelt år ses på pensionsindbetalinger over en længere årrække.

For personer midt i livet er andelen, der årligt sparer op til pension, knap 10 pct.-point højere set over en 5-årig periode end i et enkelt år, *jf. figur 3.26*.

På den baggrund er det i det følgende valgt at basere opgørelsen af restgruppen på pensionsindbetalinger over en 5-årig periode for aldersgruppen 25-59 år. Det er valgt at tage udgangspunkt i to tilgange til afgrænsning af restgruppen. Den ene tilgang er en *absolut* tilgang, der sigter mod, at indbetalingen skal være tilstrækkelig til at sikre et fastsat niveau (kronebeløb) for private pensionsudbetalinger i pensionstilværelsen. Den anden tilgang er en *relativ* tilgang, der sigter mod, at pensionsindbetalingen skal være tilstrækkelig til at sikre en fornuftig dækningsgrad efter tilbagetrækning.

Forskellen på den relative og den absolutte tilgang er, at den absolutte tilgang fokuserer på pensionister, som får de mindste indkomster, mens den relative tilgang fokuserer på personer, der oplever den største relative indkomstnedgang ved tilbagetrækning.

Som udgangspunkt for et absolut minimumsniveau for de løbende indbetalinger er valgt, at de løbende indbetalinger skal resultere i en løbende pensionsudbetaling, hvor folkepensionen ikke suppleres med særlige ydelser, som ældrecheck og personlige tillæg, der skal sikre et forsørgelsesgrundlag på et rimeligt niveau. En årlig supplerende pensionsudbetaling på 69.800 kr. i 2017 indebærer, at der ikke udbetales ældrecheck og andre tillægsydelser baseret på den personlige tillægsprocent. Den absolutte tilgang afgrænser restgruppen, så en person i den erhvervsaktive alder over en 5-årig periode mindst skal indbetale tilstrækkeligt til, at personen som pensionist skal have en supplerende indkomst svarende til, at ældrechecken er fuldt aftrappet. På et givet tidspunkt, fx 2014, er middellevetiden og folkepensionsalderen og dermed længden på arbejdslivet og pensionsperioden afhængig af de enkelte personers alder. Derfor kræves der også forskellige årlige pensionsindbetalinger for at opnå en privat pensionsudbetaling på 69.800 kr. årligt i pensionsalderen. I opgørelser af restgruppen i 2014 tages derfor udgangspunkt i forskellige indbetalingskrav for hver aldersgruppe, *jf. boks 3.5*. En person, der fylder 25 år i 2014, skal minimum indbetale ca. 19.200 kr. årligt, for at personen som pensionist får en pensionsudbetaling svarende til, at ældrechecken er fuldt aftrappet, *jf. boks 3.4B*.

Boks 3.4**Definition af restgruppe (opgjort ud fra pensionsindbetalinger)****Absolut (tilgang 1)**

Personer der, fra de er 25-59 år, over en 5-årig periode indbetaler mindre end hvad der svarer til, at de har udbetalinger fra privat pension således, at ældrechecken er fuldt aftrappet. Indbetalingskravet afhænger af folkepensionsalderen og middellevetiden for personen – og således af personens alder, *jf. boks 3.4*.

Relativ (tilgang 2)

Personer, der fra de er 25-59 år, årligt over en 5-årig periode indbetaler mindre end 6 pct. af deres bruttoindkomst til en pensionsordning. Denne tilgang er blandt andet benyttet af Velfærdskommissionen.

For personer med en relativt høj indkomst kan en årlig supplerende pensionsudbetaling på 69.800 kr. være for lidt i forhold til at sikre et forsørgelsesgrundlag i pensionstilværelsen relativt til indkomsten før tilbagetrækning, som opgjort med den såkaldte dækningsgrad *jf. kapitel 2*. Modsat kan en supplerende pensionsudbetaling på 69.800 kr. indebære dækningsgrader over 100 pct. for personer med relativt lave indkomster før tilbagetrækning.

En alternativ opgørelse af restgruppen, der i højere grad tager udgangspunkt i den enkeltes økonomiske situation, er at anvende en relativ tilgang, der tager afsæt i indbetalingsprocenten over en 5-årig periode. Med denne tilgang afgrænses restgruppen som personer, der over en 5-årig periode indbetaler mindre end 6 pct. af deres bruttoindkomst til en pensionsordning. De 6 pct. har baggrund i, at denne indbetalingsprocent indebærer en årlig indbetaling på omkring 20.000 kr. for en typisk LO-arbejder, hvilket omtrent svarer til det indbeta-

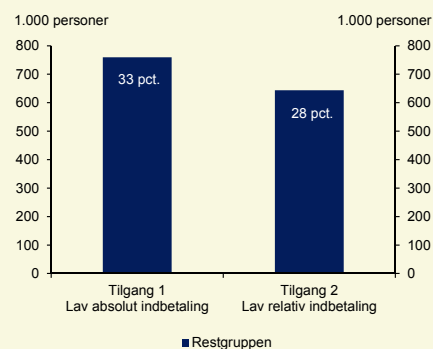
lingsniveau, der igennem et helt arbejdsliv sikrer, at ældrechecken bliver fuldt aftrappet som pensionist.

Med udgangspunkt i den absolutte tilgang udgør restgruppen 759.000 personer, mens den udgør ca. 643.000 personer, hvis der tages udgangspunkt i den relative tilgang (dvs. personer, der indbetaler mindre end 6 pct. af bruttoindkomsten). Det svarer til, at hhv. 33 pct. og 28 pct. af de 29-59-årige³, bedømt ud fra deres pensionsindbetalinger fra 2010 til 2014, vil være i restgruppen, jf. figur 3.27.

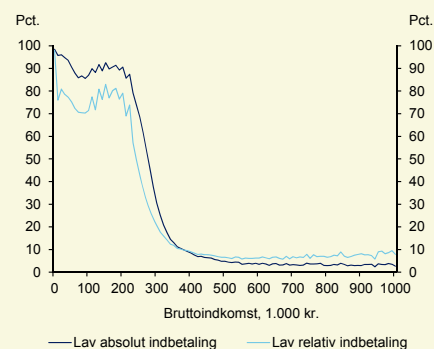
Det skal understreges, at disse afgrænsninger af restgruppen ikke nødvendigvis vil afspejle de personer, der som pensionist vil opleve relativt lave pensionsudbetalinger. Selvom restgruppen er afgrænset på baggrund af pensionsindbetalinger over en 5-årig periode, kan der være stor mobilitet ind- og ud af restgruppen, og indbetalingsmønstret er ikke nødvendigvis repræsentativt for hele arbejdslivet frem til pensionsalderen. Dertil kommer, at indkomstforholdene som pensionist også vil afhænge af pensionsopsparing fra eventuel partner. Høje pensionsindbetalinger for partneren kan evt. være medvirkende til, at nogle vælger ikke at spare så meget op til pension.

I kapitel 4 præsenteres en fremskrivning af befolkningens indkomster og pensionsforhold frem til 2080, herunder hvor stor en andel af pensionisterne der fremover kan forventes at have relativt lave private pensionsudbetalinger.

Figur 3.27
Personer i restgruppen i 2014 – to tilgange



Figur 3.28
Andel i restgruppen fordelt på årlig bruttoindkomst, 2014



Anm.: Bruttoindkomsten er defineret som personlig indkomst før fradrag for eventuelle pensionsindbetalinger og opgjort som et gennemsnit over årene 2010-2014.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

For personer med en bruttoindkomst under 230.000 kr. er det mere end 95 pct., der har pensionsopsparinger, som giver fremtidige pensionsudbetalinger under det niveau, hvor

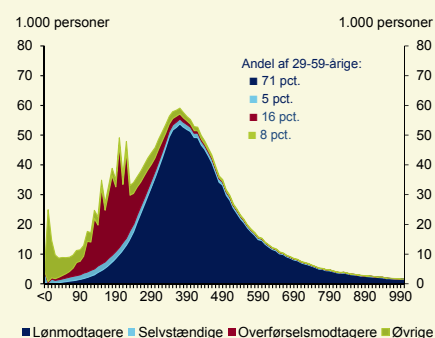
³ Der betragtes indbetalinger for en 5-årig periode, og de 29-årige indgår således med indbetalinger fra de var 25 år.

ældrechecken er fuldt aftrappet. For personer med bruttoindkomster over ½ mio. kr. er det derimod kun 3-4 pct., som har lav absolut årlig indbetaling, jf. figur 3.28.

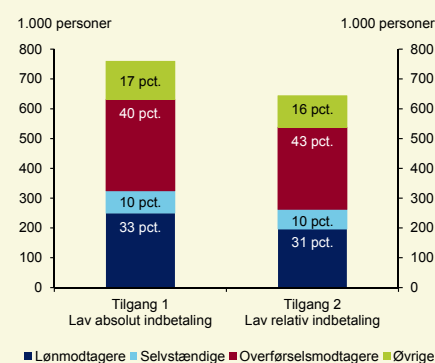
Afgrænses restgruppen ud fra indbetalingerne i procent af bruttoindkomsten er det omkring 70-80 pct. af dem med de laveste bruttoindkomster, som ikke sparer tilstrækkeligt op, mens det er omkring 7-8 pct. af dem med de højeste bruttoindkomster, som har en pensionsindbetaling, der er mindre end 6 pct. af bruttoindkomsten. Dermed er der relativt set flere med høj indkomst i restgruppen og færre med lav indkomst, hvis restgruppen afgrænses ud fra indbetalingerne relativt til indkomsten, end hvis indbetalingerne måles i forhold til et absolut niveau.

Uanset om der vælges en absolut eller en relativ tilgang, viser beregningerne, at restgruppen i langt overvejende grad består af personer med relativ lav bruttoindkomst, hvilket skal ses i lyset af, at overførselsmodtagere typisk har en bruttoindkomst under 230.000 kr., og at overførselsmodtagere typisk har lave pensionsindbetalinger, jf. figur 3.29.

Figur 3.29
29-59-årige fordelt arbejdsmarkedstilknøytning og bruttoindkomst



Figur 3.30
Restgruppens sammensætning på arbejdsmarkedstilknøytning



Anm.: Arbejdsmarkedstilknøytningen er bestemt ud fra personens dominerende beskæftigelse i hver af årene 2010-14 som opgørelsen af restgruppen er baseret på. Den årlige status er herefter summeret for hver kategori og divideret med 5. Dermed kan en person fx være 60 pct. beskæftiget og 40 pct. overførselsmodtager i den beragtede periode, hvis personen har tre år med beskæftigelse som dominerende arbejdsmarkedstilknøytning og to år med overførselsindkomst som dominerende arbejdsmarkedstilknøytning. Overførselsmodtagere dækker over personer, der har været ledige, på overgangsydelse, kontanthjælp eller lignende (eller i støttet beskæftigelse) hele året.

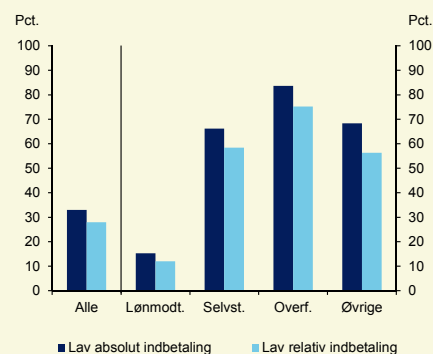
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Overførselsmodtagere udgør en relativt stor del af restgruppen. Med den absolutte tilgang, der omfatter personer med lav absolut årlig indbetaling, udgør overførselsmodtagere 40 pct. af restgruppen, og med den relative tilgang, der omfatter personer, som indbetaler mindre end 6 pct. af bruttoindkomsten, er det 43 pct. af restgruppen, der er overførselsmodtagere, jf. figur 3.30. Den større andel overførselsmodtagere i restgruppen med den relative tilgang afspejler, at restgruppen er mindre ved denne tilgang, og at de øvrige grupper – særligt løn-

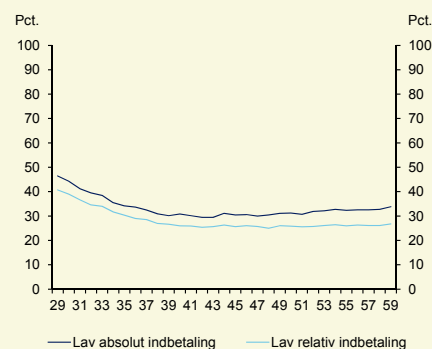
modtagere – i mindre grad bliver omfattet af restgruppen, når der tages udgangspunkt i indbetalinger relativt til indkomsten end for overførselsmodtagere.

Omkring hver tredje i restgruppen er beskæftiget, og hver tiende er selvstændig. At lønmodtagere udgør en relativt stor del af restgruppen skal ses i lyset af, at de samlet set udgør 71½ pct. af de 29-59-årige. Således er det blandt lønmodtagere knap hver syvende (15 pct.), der er i restgruppen, når denne opgøres ud fra et absolut krav til indbetalingen, og hver ottende (12 pct.) når indbetalingskravet opgøres relativt til indkomsten, *jf. figur 3.31*. Hertil kommer at ca. halvdelen af lønmodtagerne i restgruppen netop er i restgruppen, fordi de har været på overførselsindkomst i en del af måleperioden på de fem år.

Figur 3.31
Andel i restgruppen fordelt efter
arbejdsmarkedsstilknytning



Figur 3.32
Andel i restgruppen fordelt på alder



Anm.: Se anmærkning til figur 3.30.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Dermed er lønmodtagere underrepræsenteret i restgruppen, mens selvstændige, overførselsmodtagere og øvrige er overrepræsenteret. Det gælder især overførselsmodtagere, hvoraf omkring 80 pct. er i restgruppen.

Gruppen af "øvrige" omfatter personer, der hverken har overførselsindkomst eller erhvervsindkomst af tilstrækkeligt omfang til at kunne afgøre en arbejdsmarkedsstilknytning ud fra disse oplysninger (fx hjemmegående).

For aldersgrupperne op til ca. 35 år er det en lidt højere andel, der har indbetalinger, som placerer dem i restgruppen, mens det for de ældre aldersgrupper er en relativt konstant andel, der er i restgruppen, *jf. figur 3.32*.

Ufaglærte, indvandrere samt personer med en relativ lav indkomst er overrepræsenteret i restgruppen – både når der anvendes en *absolut* og en *relativ* afgrænsning, *jf. tabel 3.2*. Det afspejler blandt andet, at en relativ stor andel i disse grupper modtager overførselsindkomst og typisk har forholdsvis begrænsede pensionsindbetalinger.

Tabel 3.2
Restgruppen opdelt på herkomst, uddannelse og indkomstdecil, 2014

	Tilgang 1		Tilgang 2	
	Lav absolut indbetaling		Lav relativ indbetaling	
	Andel af restgruppen	Andel i restgruppen	Andel af restgruppen	Andel i restgruppen
<i>Herkomst:</i>				
Personer af dansk oprindelse	74	28	73	24
Efterkommere	1	47	1	42
Indvandrere	25	65	26	56
<i>Uddannelse:</i>				
Ufaglært	50	57	51	49
Faglært	32	29	30	23
Videregående	18	17	19	15
<i>Indkomstdecil:</i>				
Uoplyst	4	75	4	64
1. decil	17	85	18	75
2. decil	16	75	16	63
3. decil	12	59	11	48
4. decil	11	45	11	37
5. decil	10	33	9	26
6. decil	8	26	8	20
7. decil	7	20	6	16
8. decil	6	16	6	14
9. decil	5	12	5	11
10. decil	5	11	6	13

Anm.: Indkomstdecilet er dannet på baggrund af den husstandsækvivalerede disponible indkomst for hele befolkningen.

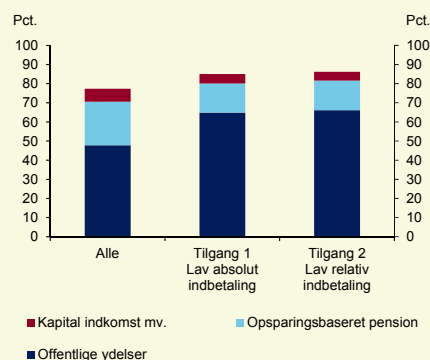
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Selvom personer i restgruppen typisk har haft forholdsvis begrænsede pensionsindbetalinger, har de i gennemsnit høje dækningsgrader, jf. figur 3.33. Den disponible indkomst for 68-årige udgjorde i 2014 i gennemsnit 77,3 pct. af den gennemsnitlige disponible indkomst årgangen havde som 57-59-årige, mens den for personer i restgruppen udgjorde omkring 85

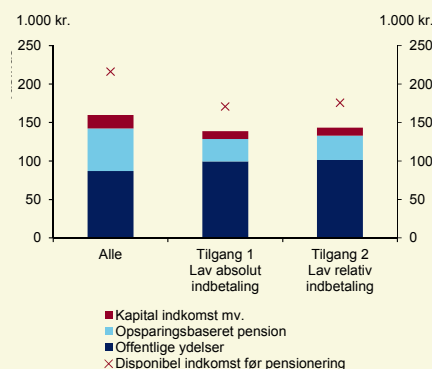
pct. For personer i restgruppen bidrager de offentlige pensionsydelser med omkring 65 pct.-point til den samlede gennemsnitlige dækningsgrad, mens den opsparingsbaserede pension bidrager med ca. 15 pct.-point. For personer i restgruppen er det således den offentlige pension, der bidrager væsentligt til, at denne gruppe har indkomster i pensionsårerne, som ligger tæt på indkomstniveauet før pension.

De relativt høje dækningsgrader for personer i restgruppen skal ses i lyset af relativt lave disponible indkomster før pensionering, jf. figur 3.34. Dette hænger sammen med, at en stor andel af personerne i restgruppen er overførselsmodtagere, som typisk har lavere disponible indkomster end personer i beskæftigelse.

Figur 3.33
Gennemsnitlig dækningsgrad for alle og restgruppen, 68-årige i 2014



Figur 3.34
Disponibel indkomst før pensionering og som 68-årig i 2014



Anm.: Dækningsgraden angiver den disponible indkomst som 68-årig i forhold til et gennemsnit af den disponible indkomst i alderen 57-59-årig. Der er set bort fra personer med erhvervsindkomst som 68-årig, personer med gennemsnitlig negativ indkomst som 57-59-årig samt personer med en dækningsgrad over 200. Se boks 2.2 for nærmere beskrivelse. Tjenestemandspensioner er indeholdt i opsparingsbaseret pension. Kapitalindkomst mv. omfatter udover alm. skattepligtig kapitalindkomst som fx renteindtægter også aktieindkomst, imputeret afkast af ejerbolig samt et helt marginalt bidrag fra andre indkomster. Ved beregningen af indkomstbidraget efter skat i er indkomstkatten beregningsteknisk fordelt ud på de tre angivne indkomsttyper med den andel, de fylder i den samlede indkomst. I figuren er indkomstkatten fordelt ud på de tre angivne indkomsttyper. Det er de 68-åriges indbetalinger til pension som 55-59-årig, der afgør om man er i restgruppen.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

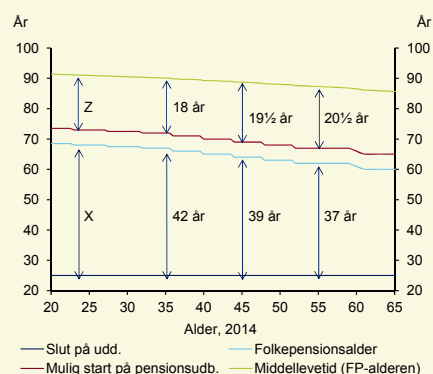
Boks 3.5**Definition af minimumsgrænse for pensionsindbetaling – absolut tilgang**

Det seneste år med oplysninger om indkomster og pensionsindbetalinger er 2014, og opgørelsen af restgruppen tager derfor udgangspunkt i befolkningen dette år.

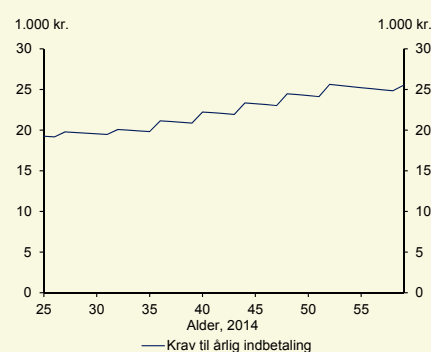
En person, der fylder 35 år i 2014, kan forvente at gå på pension som 72-årig i 2051, givet de gældende principper for levetidsindeksering af folkepensionsalderen. Udbetaling af privat pension kan påbegyndes fem år før, dvs. som 67-årig i 2046. Det betyder, at den 35-årige har mulighed for at indbetale i 47 år, givet vedkommende starter sin pensionsindbetaling som 25-årig og slutter som 72-årig, og har en gennemsnitlig udbetalingsperiode på 18 år, jf. figur A. Dette lægges til grund for beregningen af den nødvendige pensionsopsparing.

Figur A

Længden af arbejdsliv og pensionsperiode fordelt på alder i 2014

**Figur B**

Krav til pensionsindbetaling i arbejdslivet for at få 66.500 kr. årligt i pensionsperioden i 2014



Levetidsindekseringen blev indført med Velfærdsaftalen i 2006, og er derfor kommet sent i gang i forhold til udviklingen i levetiden. Det betyder, at der går mange år, før levetidsindekseringen får indhentet den stigning i levetiden, som allerede er indtruffet. Personer, der er ældre end 35 år i 2014, har derfor samlet set en kortere indbetalingsperiode og længere udbetalingsperiode, jf. figur A.

Ældrechecken bortfalder ved en supplerende pensionsudbetaling på 66.500 kr. (for enlige) i 2014. Den nødvendige årlige indbetaling i arbejdslivet for at opnå en årlig pensionsudbetaling på 66.500 kr. i pensionsperioden kan opgøres således:

$$\text{Nødvendig indbetaling} = \text{Udbetaling} \cdot (1 + \tilde{r})^{-(x+y)} \cdot \frac{1 - (1 + \tilde{r})^{-z}}{1 - (1 + \tilde{r})^{-x}}$$

Hvor x er antal indbetalingsår, z år er pensionsperioden, og $\tilde{r}$ er den vækstkorrigerede realrente efter PAL-skat. y er antal år mellem det sidste udbetalingsår og det første indbetalingsår. y vil derfor være nul for personer, der indbetaler helt frem til pensionering og påbegynder udbetalingen ved pensionering, hvilket vil være gældende i nedenstående regneeksempel. Der er regnet i strukturelle niveauer, hvilket indebærer en vækstkorrigeret rente efter PAL-skat på $((1+0,045 \cdot (1-0,153))/1,03 - 1) \approx 0,77$ pct. Det bemærkes, at det i opgørelsen er valgt at se bort fra dødelighedsforrentning. Dermed skal en 25-årig indbetale godt 19.000 kr. årligt til en pensionsordning gennem arbejdslivet, mens en 45-årig skal indbetale godt 23.000 kr. gennem et helt arbejdsliv for at opnå en årlig pensionsudbetaling på 66.500 kr. i deres respektive pensionsperioder, jf. figur B.



4. Fremtidige pensionisters indkomster

Udbygningen og modningen af arbejdsmarkedspensionerne vil sammen med blandt andet højere uddannelsesniveau og senere tilbagetrækning trække i retning af stigende indkomster og velstand blandt fremtidens pensionister – også udover, hvad der følger af den generelle velstandsstigning i samfundet.

Der vil imidlertid – i fravær af regelændringer eller skift i opsparingsadfærden – fortsat være en gruppe uden egen pensionsopsparing af særligt omfang. For bedre at kunne vurdere indkomstforholdene blandt fremtidens pensionister er der udarbejdet en langsigtet fremskrivning af befolkningens indkomster og pensionsforhold.

Andelen af folkepensionister, hvis pensionsopsparing er af så begrænset omfang, at de vil være berettiget til fuld eller delvis ældrecheck, skønnes i fremskrivningen at udgøre omkring 16 pct. af de ældre i 2050 og ca. 10 pct. i 2080. Det svarer i 2080 til omtrent en halvering i forhold til 2017.

Fremskrivningen peger dermed på, at mellem hver sjette og hver tiende også på langt sigt vil have så lave pensionsudbetalinger fra egen opsparing, at folkepensionen for disse personer suppleres med ydelser som ældrecheck og personlige tillæg for at sikre et forsørgelsesgrundlag på et vist niveau.

Ifølge fremskrivningen er hovedparten af modtagerne af ældrecheck i 2080 indvandrere. Det skyldes til dels, at andelen af indvandrere fra ikke-vestlige lande vil være højere blandt fremtidens ældre, end den er i dag. Dertil kommer, at indvandrere i gennemsnit har lavere beskæftigelsesfrekvens henover livet og i større omfang arbejder på ikke-overenskomstdækkede områder end personer af dansk oprindelse.

Hovedresultaterne for den fremskrevne udvikling i indkomsterne for fremtidige pensionister er gengivet i *boks 4.1*. Fremskrivningen er i sagens natur baseret på en række antagelser og behæftet med usikkerhed.

Usikkerheden medfører sandsynligvis en undervurdering af spredningen i de individuelle livsindkomster – og dermed spredningen i pensionsdepoter ved pensionering. Det betyder blandt andet, at det formentlig er et underkantsskøn, at ca. hver tiende af de ældre i 2080 vil være berettiget til ældrecheck.

Boks 4.1**Hovedresultater**

- Den enkelte borgers pensionsopsparing (pensionsdepotet) vil i gennemsnit stige markant frem mod 2080. Det skyldes især modningen af pensionssystemet i form af, at flere indbetaler til arbejdsmarkedspension gennem et helt arbejdsliv. Et fortsat stigende uddannelsesniveau bidrager også til at øge de fremtidige pensionisters opsparing. Hertil kommer, at pensionsalderen bliver højere, så der er flere år at spare op i, og pensionsopsparingen forrentes i flere år.
- Fra 2017 til 2080 forskydes indkomstsammensætningen derfor for pensionisterne. Egne pensionsudbetalinger får stigende betydning, mens folkepension og andre offentlige ydelser spiller en aftagende rolle.
- I 2050 vil der være færre pensionister, som modtager ældrecheck og *fuldt* pensionstillæg sammenlignet med i dag. Til gengæld vil flere pensionister modtage et *aftrappet* pensionstillæg. Fremskrivningen viser kun en begrænset stigning i andelen af pensionister, hvis private pensionsudbetalinger og anden indkomst i 2050 er tilstrækkeligt høje til, at pensionstillægget helt er *borfaldet*. Denne andel øges efterfølgende frem mod 2080.
- Det er navnlig blandt ufaglærte og faglærte, at andelen af pensionister med pensionstillæg under aftrapning øges. Det er således navnlig disse grupper, der ifølge fremskrivningen (i gennemsnit) vil opleve et skifte mod større private pensioner, som delvist modsvares af mindre offentlig pension. De vil få en større del af egenfinansiering i alderdommen, men de vil også stå overfor en høj sammensat marginalskat på yderligere pensionsopsparing i den erhvervsaktive alder.
- I 2080 vil andelen, der modtager ældrecheck, være omtrent halveret i forhold til 2017 – og kun få vil i 2080 have så begrænsede pensionsudbetalinger, at de er berettigede til at modtage fuld ældrecheck. Ifølge fremskrivningen er hovedparten af denne gruppe indvandrere.
- Uagtet disse forskydninger vil den sociale pension fortsat i 2050 og 2080 være den største indkomstkilde blandt pensionister i den nederste halvdel af indkomstfordelingen.
- Fremskrivningen viser, at indkomstforskellene blandt pensionister målt ved Ginikoefficienten falder frem mod 2050. Det skal ses i lyset af, at forskellene i pensionsudbetalinger fra de opsparingsbaserede pensionsordninger reduceres, når langt hovedparten har indbetalt til arbejdsmarkedspensionen. Efter 2050 stiger indkomstforskellene blandt pensionister lidt i fremskrivningen fordi der stadig vil være pensionister uden nævneværdig pensionsopsparing.
- Dækningsgraden (indkomsten som pensionist i forhold til indkomsten før overgangen til pension) stiger i fremskrivningsperioden. Det afspejler kombinationen af en gradvis modning af pensionssystemet og stigningen i folkepensionsalderen, som indebærer flere (mulige) indbetalingsår og en kortere udbetalingsperiode for livrenter.

4.1 Fremskrivning af indkomster og pensionsforhold

Indkomstforholdene for fremtidens pensionister afhænger i sagens natur af en række forhold, herunder særligt hvor mange, som indbetaler til egen pensionsopsparing, længden af arbejdslivet, hvor pensionsopsparingen foretages, samt det forventede antal år som pensionist.

Derfor er antagelser om den fremtidige erhvervsdeltagelse og tilbagetrækningsadfærd centrale for fremskrivninger af indkomstforholdene for fremtidens pensionister. Disse og andre centrale beregningsantagelser fremgår af *boks 4.2*.

Boks 4.2**Centrale beregningstekniske forudsætninger i fremskrivningen**

- Udviklingen i køns- og aldersspecifikke beskæftigelses- og overførselsfrekvenser er baseret på udviklingen i Finansministeriets mellemfristede fremskrivning fra efteråret 2016 (grundforløbet). Det betyder, at der blandt andet er indregnet konjunktturnormalisering samt virkninger af tilbagetrækningsreformerne (herunder gældende regler for levetidsindekseringen af efterløns- og folkepensionsaldrene).
- Forløbet er baseret på Danmarks Statistiks Befolkningsprognose fra 2016.
- Med hensyn til befolkningens uddannelsesniveau er anvendt en uddannelsesfremskrivning fra DREAM, hvor den seneste uddannelsesadfærd er lagt til grund for fremskrivningen. Denne uddannelsesadfærd blandt de unge indebærer en forholdsvis kraftig stigning i befolkningens, herunder de ældres, uddannelsesniveau i fremskrivningen.
- Pensionsopsparingsadfærden i basisåret (2012) antages at blive videreført i hele fremskrivningsperioden. Pensionsopsparingen omfatter opsparing i livrenter og ratepension, mens kapital- og alderspension (som spiller en forholdsvis begrænset rolle i de senere års indbetalinger) ikke indgår.
- Det antages, at fremtidige efterlønsmodtagere påbegynder udbetaling af ratepension og livrente ved overgangen til efterløn. For alle øvrige antages udbetaling af ratepension og livrente at påbegynde ved tidspunktet for frivillig tilbagetrækning, dog senest ved folkepensionsalderen.
- På langt sigt antages som udgangspunkt en nominel rente på 4,5 pct., en løn- og satsregulering på 3 pct. og en inflation på knap 2 pct. Det indebærer en væstkorrigeret rente på pensionsopsparing på henholdsvis 1½ pct. og ¾ pct. før og efter PAL-skat. Renten indgår blandt andet beregningsteknisk som afkastet i pensionskasserne (efter administrationsbidrag).
- Satsreguleringen af folkepensionen og andre overførsler følger lønudviklingen, hvilket svarer til de sædvanlige regneantagelser ved lange fremskrivninger. Dermed lægges der til grund, at indkomstfordelingen mellem lønmodtagere og modtagere af overførselsindkomster – alt andet lige – opretholdes.

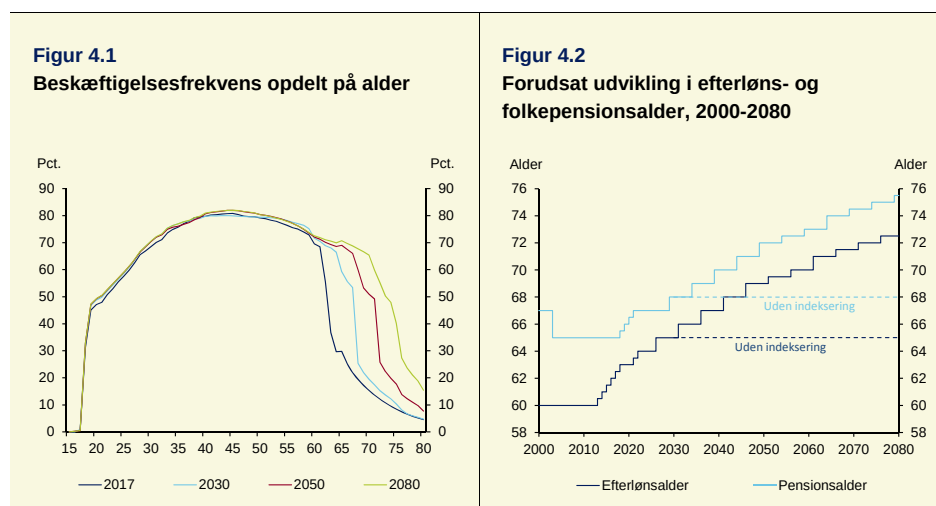
Der er i fremskrivningen dannet familier (par/enlig) med udgangspunkt i den nuværende familiestruktur og -dynamik. Alle familier er i fremskrivningen blevet tildelt en bolig ud fra en række matchingkriterier, som primært omfatter køn, alder, uddannelse og indkomst. Det antages beregningsteknisk, at 15 pct. af indbetalingerne til livrenteprodukter går til dækning af invalide- og ægtefællepension, mens de resterende 85 pct. hensættes til pension. Alle pensionsudbetalinger antages at blive inflationsreguleret efter påbegyndt udbetaling. Det indebærer uændret købekraft i udbetalingsperioden, men en svagt faldende udbetaling målt i lønkorrigerede enheder. Alle beløb er opgjort i 2017-niveau lønkorrigeret.

- Alle tal i fremskrivningsperioden fra 2017 til 2080 er simuleret på baggrund af fastlagte principper for bl.a. pardannelse, boligvalg, tidspunkt for påbegyndelse af pensionsudbetalinger mv. Det gælder også tal for 2017, der derfor ikke vil være fuldt sammenlignelige med historiske opgørelser.

Bilag 4A indeholder en nærmere beskrivelse af metoden til fremskrivning af indkomstforholdene.

Demografi, erhvervsdeltagelse og fremskrivning af arbejdsmarkedstilknytning

Beskæftigelsesfrekvensen for de 60-75 årige stiger i fremskrivningen forholdsvis kraftigt frem mod 2080, jf. figur 4.1. Denne stigning skal ses i lyset af bedre helbred og stigende levealder for de over 60-årige. Forhøjelserne af aldersgrænserne for efterløn og folkepension samt indekseringen fremover af disse aldersgrænser, jf. figur 4.2, bidrager til at sikre, at den stigende levetid også omsættes til flere år på arbejdsmarkedet. Det gradvist stigende uddannelsesniveau i befolkningen vil ligeledes styrke arbejdsmarkedstilknytningen blandt de ældre i fremskrivningen.



Anm.: Principperne for fremskrivning af beskæftigelsesfrekvenserne er nærmere beskrevet i *Mod nye mål – Danmark 2015, Teknisk baggrundsrapport*, Finansministeriet, december 2007.

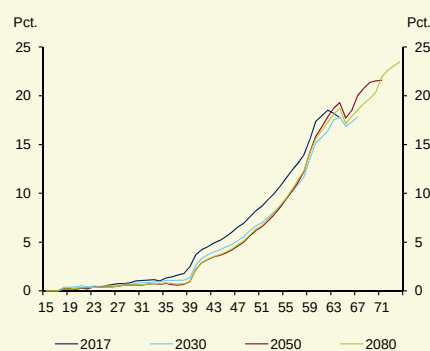
Kilde: Grundlaget for Finansministeriets mellemfristede fremskrivning.

I fremskrivningen er der taget højde for, at ikke alle ældre har mulighed for – eller ønske om – at blive længere på arbejdsmarkedet, selv om pensionsalderen hæves. Beskæftigelsesfrekvenserne afhænger således af den forudsatte udvikling i grupperne af overførselsmodtagere og øvrige uden for arbejdsstyrken. Erfaringsmæssigt stiger andelen af personer, der af helbredsårsager må forlade arbejdsmarkedet, med alderen. Denne tendens ventes at fortsætte, når efterløns- og folkepensionsaldersgrænserne rykkes opad. En større andel af de ældre må derfor blandt andet ventes at være på førtidspension, jf. figur 4.3.

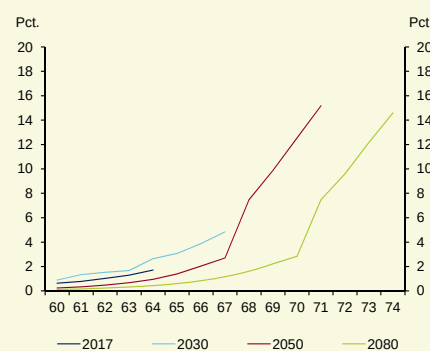
Når pensionsalderen fremover hæves, øges sandsynligheden for, at flere trækker sig tilbage for egne midler inden folkepensionsalderen. Muligheden herfor bliver også større i kraft af de voksende egne pensionsformuer. Der antages derfor en ret kraftig stigning i andelen af ældre, der bliver selvpensionerede, jf. figur 4.4. Det skal ses i sammenhæng med, at det i fremskrivningen er en væsentlig mindre andel, der har mulighed for at gå på efterløn i årene op til folkepensionsalderen og at der (med muligheden for opsat pension) ikke er nogen stærk

økonomisk tilskyndelse til at trække sig tilbage netop ved folkepensionsalderen for personer der ikke er likviditetsbegrænsede.

Figur 4.3
Andel førtidspensionister opdelt på alder



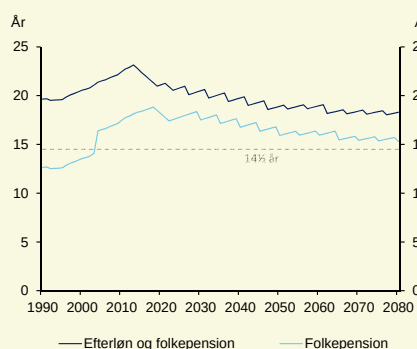
Figur 4.4
Forventet udvikling i andelen af
selvpensionerede personer opdelt på alder



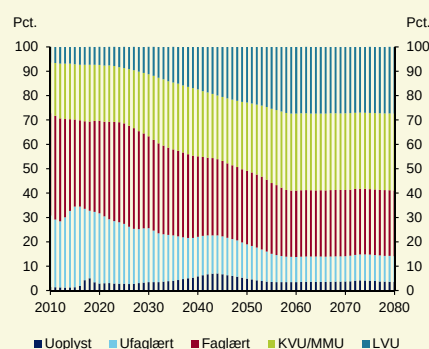
Kilde: Finansministeriets mellemfristede fremskrivninger.

Reglerne for levetidsindeksering af efterløns- og folkepensionsalderen indebærer, at det forventede antal år med folkepension og efterløn falder i fremskrivningsperioden, *jf. figur 4.5*. Det skyldes, at forøgelsen af folkepensions- og efterlønsalderen er forsinket i forhold til den stigning i levetiden, som allerede har fundet sted. Som led i Velfærds- og Tilbagetrækningsaftalerne reguleres folkepensionsalderen med henblik på, at den gennemsnitlige pensionsperiodes længde gradvist føres tilbage til ca. samme niveau, som før den kraftige stigning i levetiden satte ind. Denne regulering er en afgørende forudsætning for, at de offentlige finanser er holdbare på langt sigt.

Figur 4.5
Antal år med efterløn og folkepension for en 60-årig, 1990-2080



Figur 4.6
Højeste fuldførte uddannelse blandt 60-årige, 2010-2080



Anm.: I figur 4.5 er pensionsperioden opgjort som forskellen mellem den gennemsnitlige middellevetid for 60-årige og hhv. efterlønsalderen og folkepensionsalderen i det pågældende år. I figur 4.6 omfatter ufaglærte personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse.

Kilde: Egne beregninger på basis af seneste mellemfristede fremskrivning.

Ved uændrede pensionsindbetalinger (pr. arbejdsår) vil tendensen til længere gennemsnitligt arbejdsliv og færre år som pensionist isoleret set trække i retning af at forbedre indkomstforholdene for fremtidens pensionister. Effekten heraf vil være ganske betydelig. Fx vil en typeperson, der er født i 1960 og indbetaler 12 pct. af lønnen på en pensionsopsparing, have en indkomstdækningsgrad på 77½ pct. ved overgang til pension. For en tilsvarende person født i 1980 vil dækningsgraden øges til 84½ pct. alene på grund af længere opsparingsperiode og kortere udbetalingsperiode.¹

Frem mod 2060 sker der endvidere nogle forholdsvis markante forskydninger i de ældres uddannelsessammensætning, som også vil påvirke det samlede billede af indkomstforholdene blandt fremtidens pensionister (udover de indirekte virkninger på erhvervsdeltagelse og tilbagetrækningstidspunkt). For eksempel øges andelen af 60-årige med en lang videregående uddannelse fra 7 pct. i 2017 til 27 pct. i 2060. I samme periode reduceres andelen af ufaglærte 60-årige (inkl. uoplyst uddannelse) fra 34 pct. til 14 pct. i 2060 – dvs. mere end en halvering², jf. figur 4.6. I perioden efter 2060 er uddannelsesfordelingen i fremskrivningen forholdsvis stabil. Det afspejler, at den forudsatte studieadfærd for de unge er stort set fuldt indfaset i fremskrivningen for de 60-årige efter 2060.

Andelen af ufaglærte blandt de ældre reduceres kraftigt frem mod 2060. Det afspejler, at flere af de uddannelsesparate fremover vil få fx en erhvervsfaglig uddannelse. Derfor er der udsigt til, at den tilbageværende gruppe af ældre ufaglærte i fremtiden i gennemsnit vil have mindre

¹ Typepersonen antages igennem arbejdslivet at have et lønniveau svarende til gennemsnittet for faglærte. Der indbetales 12 pct. af lønnen i alle år fra 25 års alderen til pensionsalderen.

² I resten af kapitlet er ufaglærte afgrænset som personer uden en erhvervskompetencegivende uddannelse, herunder personer med uoplyst uddannelse.

gode forudsætninger for erhvervsdeltagelse – og dermed lavere beskæftigelsesfrekvens igennem arbejdslivet – end tilfældet er i dag.

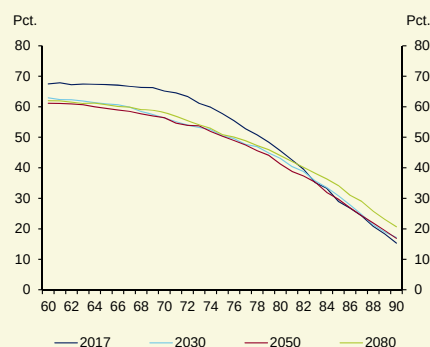
Dertil kommer, at herkomstsammensætningen blandt de ældre uaglære også ændres forholdsvis markant i fremskrivningen. I 2017 udgør indvandrere 11 pct. af de 60-årige uaglære, mens det i 2080 er 44 pct. blandt de uaglære 60-årige, der ikke er født i Danmark.³

Også med hensyn til familiesammensætningen (par/enlige) peger fremskrivningen på en række forskydninger. Udviklingen i andelen af ældre, der lever i par, afspejler grundlæggende to modsatrettede tendenser. Tendensen til, at flere bor alene midt i livet, trækker i sagens natur ned i andelen, der lever i par som ældre, mens den stigende levetid isoleret set bidrager til at øge andelen, der bor i par, fordi der er større sandsynlighed for, at partneren er i live på et givet alderstrin.

Fremskrivningen peger overordnet set på, at andelen af de 60-80-årige, der bor i par, falder i fremskrivningsperioden, mens andelen for de over 80-årige stiger lidt, *jf. figur 4.7*. Med den forudsatte stigning i pensionsalderen øges andelen af enlige frem mod 2080 for personer over pensionsalderen.

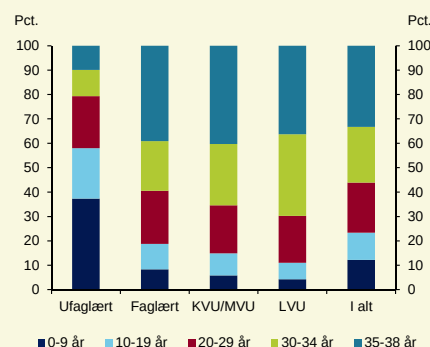
Figur 4.7

Andel, der bor i parfamilie, fordelt på alder, 2017-2080



Figur 4.8

Fordeling af antal års beskæftigelse i de seneste 38 år blandt 60-årige i 2050



Anm.: I figur 4.7 er en parfamilie baseret på Danmarks Statistiks familietypebegreb. Dvs. ikke blot gifte og registrerede partnere, men også samboende og samlevende betragtes som et par under givne betingelser vedr. køns- og aldersforskel.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Indkomstforholdene for fremtidens pensionister afhænger bl.a. af graden af arbejdsmarkeds-tilknytning i de erhvervsaktive aldre for de forskellige grupper. For alle 60-årige under ét viser fremskrivningen, at lidt over 30 pct. i 2050 vil have været i beskæftigelse i næsten alle år siden 2013 (mindst 35 år ud af 38 år). Omkring 56 pct. vil have været i beskæftigelse i mindst

³ For 60-årige under ét øges andelen af indvandrere fra 8 pct. til 15 pct. i perioden fra 2017 til 2080.

30 år ud af de 38 år. I den modsatte ende er det 12 pct. af de 60-årige, der har et akkumuleret beskæftigelsesomfang på under 10 år i perioden, *jf. figur 4.8*.

Der er imidlertid forholdsvis store forskelle i det akkumulerede beskæftigelsesomfang mellem hoveduddannelsesgrupperne – navnlig mellem ufaglærte og personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Blandt 60-årige ufaglærte (inkl. personer med uoplyst uddannelse) peger fremskrivningen på, at det kun er 21 pct. af de 60-årige, der har været i beskæftigelse i mindst 30 år ud af de seneste 38 år. Blandt 60-årige med en videregående uddannelse i 2050 er den tilsvarende andel omkring 67 pct.

Da der typisk er en ret tæt sammenhæng mellem beskæftigelsesomfang og pensionsindbetalinger, vil den fremskrevne variation i beskæftigelsesomfang i stort omfang afspejle sig i variationen i pensionsopsparingen. Forskelle i pensionsopsparingen afhænger selv sagt også af pensionsbidragenes størrelse.

Fremskrivningen opgør også, hvor lang tid de enkelte personer skønnes at have opholdt sig i Danmark. Dette har betydning for retten til folkepension (eventuel brøkpension) og i mange tilfælde også for antal år med indbetaling til en arbejdsmarkedspension.⁴ Der er forholdsvis store forskelle i de fremskrevne opholdstidsfordelinger mellem ufaglærte og personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Blandt 60-årige ufaglærte er det eksempelvis 37 pct., der har opholdt sig i Danmark i mindre end 30 år ud af de seneste 38 år.⁵

4.2 Fremtidige pensionsdepoter

Opgørelsen af de fremtidige individuelle pensionsdepoter bygger på en antagelse om, at pensionsopsparingsadfærden fra 2012 – opdelt på køn, alder, uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning - videreføres i hele fremskrivningsperioden.

På tilsvarende vis opgøres den enkeltes fremtidige ATP-depot ud fra de individuelle ATP-indbetalinger, der følger af den forudsatte arbejdsmarkedstilknytning.⁶

Fremskrivningen peger på, at der i årene fra 2017 til 2080 vil ske en gradvis stigning i størrelsen af det gennemsnitlige pensionsdepot – fortrinsvis blandt personer over 50 år. Denne stigning afspejler først og fremmest modningen af pensionssystemet, det vil sige at flere og flere har indbetalt til pension gennem et helt arbejdsliv. Pensionsdepoterne vokser også som

⁴ I fremskrivningen er der ved beregning af folkepension ikke eksplicit taget højde for ændringer i opholdstidsfordelingen for fremtidige pensionister. Det skyldes, at fremskrivningen af opholdsfordelingen er usikkert bestemt, bl.a. fordi opholdstiden er opgjort som varigheden af seneste sammenhængende periode med bopæl i Danmark. Personer med midlertidig bopæl i udlandet indgår således kun med opholdstiden for seneste bopælsperiode i Danmark.

⁵ Den høje andel skal blandt andet ses i lyset af, at indvandrere ofte står registreret med uoplyst uddannelse og dermed indgår i gruppen af ufaglærte. Optælling af opholdstid og akkumuleret beskæftigelsesomfang er baseret på seneste sammenhængende opholdsperiode i Danmark.

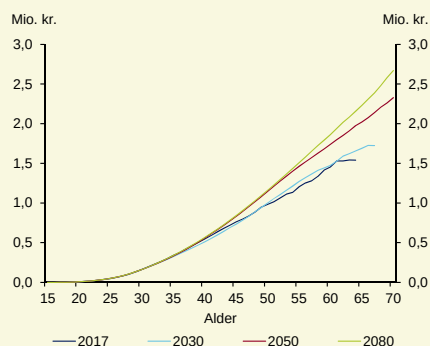
⁶ I praksis anvender ATP ikke individuelle pensionsdepoter, men det er i fremskrivningen konstrueret til analyseformål.

følge af, at forrentningen efter PAL-skat på langt sigt er lidt større end den forudsatte lønstigningstakt.⁷ Det samme billede gælder, når man ser på mediandepoter.

Udover modningen af arbejdsmarkedspensionerne indebærer forhøjelsen af pensionsalderen også et betydeligt bidrag til den stigende depotopbygning i fremskrivningen. Det skyldes, at der er flere år at spare op i, og at pensionsindbetalingerne forrentes i flere år. Stigningen i (median) depoterne er forholdsvis markant i fremskrivningen, jf. figur 4.9 og figur 4.10.

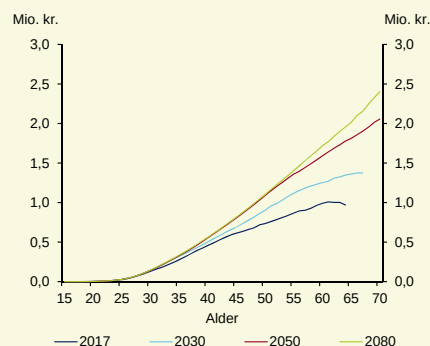
Figur 4.9

Gennemsnitligt pensionsdepot opdelt på alder, 2017-2080 i 2017-niveau



Figur 4.10

Median-pensionsdepot opdelt på alder, 2017-2080 i 2017-niveau



Anm.: Pensionsdepotet omfatter ratepension, livrente samt kapitaliseret værdi af ATP-tilsagn og tjenestemandspensionsrettigheder.

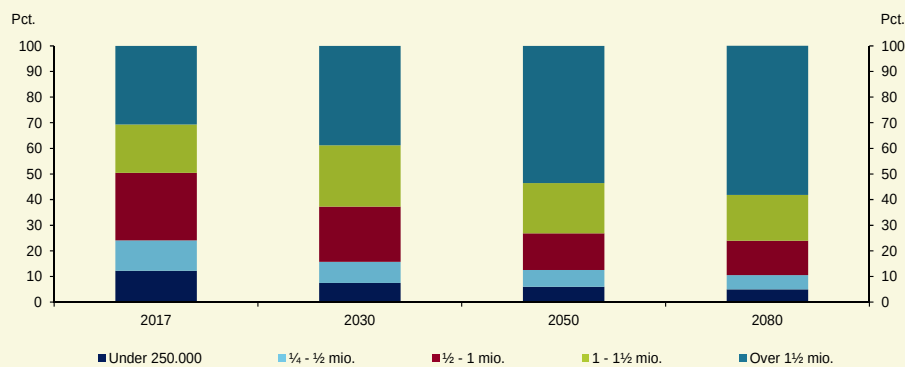
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Stigningen i depoterne afspejler også den forudsatte stigning i uddannelsesniveauet, som isoleret set trækker i retning af større gennemsnitlig pensionsopsparing på grund af større erhvervsdeltagelse, højere løn og højere gennemsnitlige bidragsprocenter (som er nødvendige for at sikre passende pensionsdækning, når modtagelsen af offentlige pensioner er lavere).

Andelen af 60-årige med relativt små pensionsdepoter (under 500.000 kr. i 2017-niveau) ventes at falde markant. I 2017 er det omkring hver fjerde 60-årige, der har et pensionsdepot under ½ mio. kr. (2017-niveau). I fremskrivningen falder denne andel til hhv. 13 og 11 pct. i 2050 og 2080. Modsat øges andelen af 60-årige med pensionsdepoter over 1½ mio. kr. fra 31 pct. i 2017 til 58 pct. i 2080, jf. figur 4.11.

⁷ Det historisk lave renteniveau antages gradvist at blive normaliseret frem mod 2025 på et niveau på 4,5 pct. årligt. I denne periode er forrentningen efter PAL-skat lidt lavere end den forudsatte lønudvikling, hvilket bidrager til, at de gennemsnitlige pensionsdepoter i 2030 omtrent er på niveau med de gennemsnitlige pensionsdepoter i 2017 for personer under 50 år.

Figur 4.11
Pensionsdepot blandt 60-årige, 2017-2080 i 2017-niveau

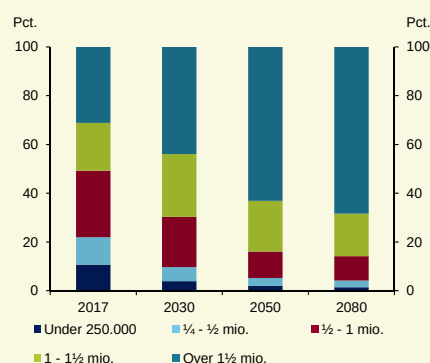


Anm.: Se anmærkning til figur 4.9.

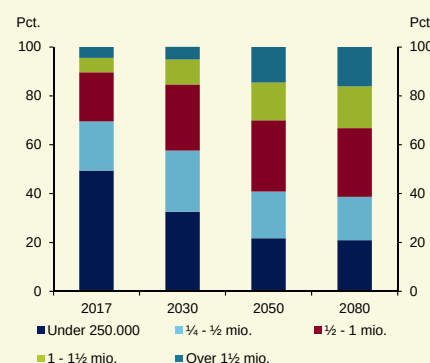
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

I fremskrivningen er der forholdsvis store forskelle på størrelsen af pensionsdepoterne blandt 60-årige født i Danmark og 60-årige indvandrere. I 2050 er det fx 41 pct. af de 60-årige indvandrere, der har et relativt lille pensionsdepot under 1/2 mio. kr., mens den tilsvarende andel er 5 pct. for 60-årige født i Danmark, jf. figur 4.12 og figur 4.13. Denne markante forskel afspejler, at indvandrere i gennemsnit har lavere erhvervsdeltagelse, lavere lønniveau og lavere (pensions)bidragsprocent sammenlignet med danskfødte. Dertil kommer, at 60-årige indvandrere i gennemsnit har opholdt sig i Danmark i kortere tid end personer født i Danmark og dermed har haft færre år til at spare op til pension i Danmark.

Figur 4.12
Pensionsdepot blandt 60-årige danskfødte,
2017-2080 i 2017-niveau



Figur 4.13
Pensionsdepot blandt 60-årige indvandrere,
2017-2080 i 2017-niveau



Anm.: Se anmærkning til figur 4.9. I figur 4.13 er indvandrere fra vestlige og ikke-vestlige lande set under ét. Den anvendte fremskrivningsmetode giver ikke umiddelbar mulighed for at foretage denne opdeling. Analyser i kapitel 3 viser imidlertid, at det navnlig er indvandrere fra ikke-vestlige lande, der i relativt begrænset omfang foretager pensionsopsparing.

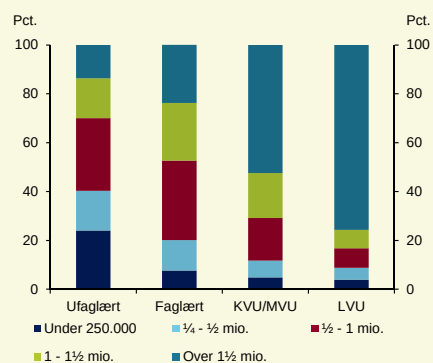
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Ikke overraskende er der på tværs af uddannelsesgrupperne forholdsvis store forskelle på, hvor meget man har sparet op som 60-årig. Blandt ufaglærte 60-årige er det omkring 40 pct., der i 2017 har et pensionsdepot under 1/2 mio. kr. (2017-niveau), mens den tilsvarende andel blandt 60-årige med en videregående uddannelse er 11 pct. og for faglærte omkring 20 pct. Det afspejler både forskelle i typisk lønniveau, graden af arbejdsmarkedstilknytning samt størrelsen af bidragsprocenter.

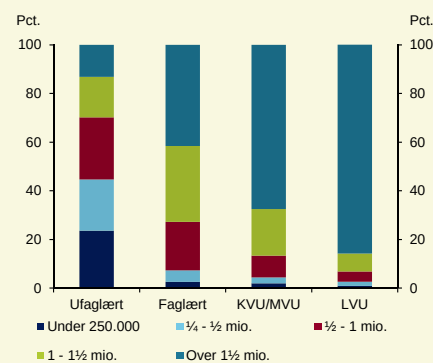
Frem mod 2050 reduceres andelen af 60-årige med relativt små pensionsdepoter for alle hoveduddannelsesgrupper – bortset fra ufaglærte, jf. figur 4.14 og figur 4.15. Baggrunden for, at andelen ikke falder blandt ufaglærte, er for det første, at en forholdsvis stor andel af de ufaglærte 60-årige har opholdt sig i Danmark i færre år, fordi indvandrere udgør en større andel af gruppen end i 2017. Dertil kommer, at erhvervsdeltagelsen blandt ufaglærte er betydeligt mindre end for personer med en erhvervskompetencegivende uddannelse.⁸ Som tidligere nævnt er der dog samtidig udsigt til markant færre ufaglærte fremover.

⁸ Det indgår i fremskrivningen, at forskellen i erhvervsdeltagelsen mellem ufaglærte og øvrige uddannelsesgrupper – alt andet lige – ventes at tiltage i takt med at uddannelsesniveauet generelt stiger og at indvandrere vil udgøre en stigende andel af gruppen af ufaglærte.

Figur 4.14
Pensionsdepot blandt 60-årige opdelt på uddannelse, 2017 i 2017-niveau



Figur 4.15
Pensionsdepot blandt 60-årige opdelt på uddannelse, 2050 i 2017-niveau

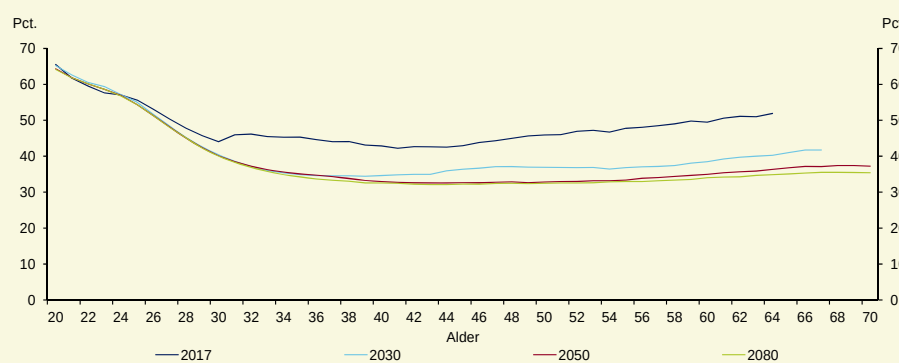


Anm.: Se anmærkning til figur 4.9.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Set på tværs af befolkningen indebærer fremskrivningen samlet set, at pensionsdepoterne på de enkelte alderstrin bliver gradvist mere ligeligt fordelt frem mod 2050. Navnlig for de ældre aldersgrupper viser fremskrivningen en reduktion i de aldersspecifikke forskelle i størrelsen af pensionsdepoterne, jf. figur 4.16.

Figur 4.16
Aldersspecifikke forskelle i depotstørrelse målt ved Gini-koefficienten, 2017-2080



Anm.: Gini-koefficienten er angivet i procent.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Denne udvikling afspejler den gradvise modning af pensionssystemet. I perioden efter 2050 er de aldersspecifikke forskelle i depotstørrelserne omtrent uændret, hvilket afspejler, at pensionssystemet i denne periode forventes at være næsten fuldt indfaset for så vidt angår indbetalingerne op til pensionsalderen.

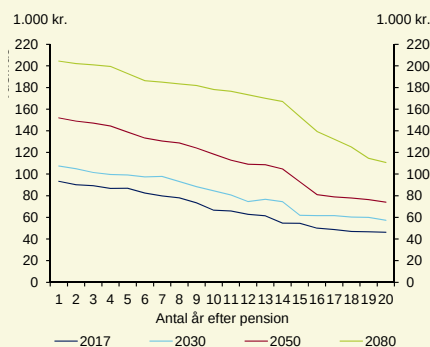
Pensionsudbetalinger

På baggrund af de fremskrevne pensionsdepoter er der foretaget en individuel beregning af udbetalingsprofilen fra tilbagetrækningstidspunktet til det fremskrevne dødstidspunkt. Det antages beregningsteknisk, at personer, der i fremskrivningen overgår til efterløn, påbegynder udbetaling af ratepension, livrente og eventuel tjenestemandspension ved overgang til efterløn. For alle øvrige antages pensionsudbetalingerne at begynde ved tidspunktet for frivillig tilbagetrækning, dog senest ved folkepensionsalderen.

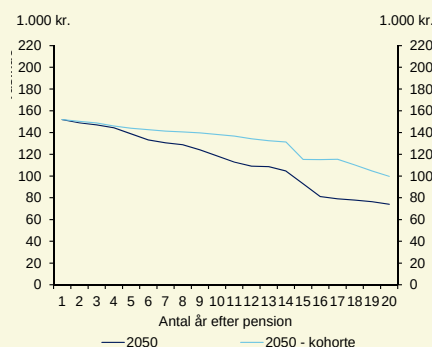
Pensionsudbetalingerne af livrenter er beregnet for 4 uddannelsesgrupper (ufaglærte, faglærte, KVVU/MVVU samt LVU), så der tages højde for forskellen i restlevetiden for de enkelte grupper. Det indebærer, at ufaglærte vil få en lidt større årlig pensionsudbetaling pr. opsparat krone end fx personer med en lang videregående uddannelse, der i gennemsnit har en længere forventet restlevetid. Med hensyn til ratepensionerne antages, at alle ratepensionsdepoter bliver udbetalt over en periode på 15 år. Se appendiks 4A for en nærmere beskrivelse af fremskrivningsmetoden.

Med udgangspunkt i disse beregningsprincipper er der en tydelig tendens til, at de gennemsnitlige udbetalinger fra de opsparingsbaserede pensionsordninger (inkl. ATP) stiger i fremskrivningsperioden – navnlig i de første 15 år efter folkepensionsalderen. Knækket ved de 15 år efter folkepensionsalderen afspejler antagelsen om, at ratepensionerne udløber på dette tidspunkt for alle – bortset fra efterlønsmodtagere og selvpensionerede, hvor eventuel ratepension udløber lidt tidligere, *jf. figur 4.17*.

Figur 4.17
Gennemsnitlig pensionsudbetaling opdelt på antal år efter folkepensionsalderen, 2017-2080, 2017-niveau



Figur 4.18
Gennemsnitlig pensionsudbetaling opdelt på antal år efter folkepensionsalderen, 2050 og 2050-kohorte, 2017-niveau



Anm.: Pensionsudbetalingerne er i alle år modelberegnet på baggrund af pensionsdepot ved pensionsalderen eller depot ved overgang til efterløn eller frivillig tilbagetrækning.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Den forholdsvis markante stigning i pensionsudbetalingerne i perioden fra 2050 til 2080 afspejler fortrinsvis længere opsparingsperiode (pga. højere pensionsalder), stigende uddannelsesniveau samt modning af pensionssystemet. Dertil kommer, at den gennemsnitlige udbetalingsperiode for livrenterne reduceres i fremskrivningen i takt med, at det forventede antal år med folkepension aftager. Det bidrager også til højere gennemsnitlige udbetalinger.

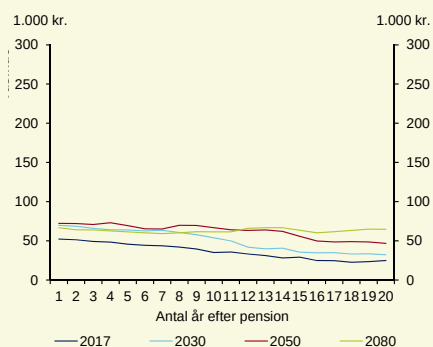
De gennemsnitlige pensionsudbetalinger aftager med alderen, *jf. figur 4.17*. Det afspejler en række forhold, herunder at yngre pensionister har haft en længere indbetalingsperiode end ældre, og at uddannelsesniveauet blandt de yngre pensionister er højere end blandt de ældre pensionister. Dertil kommer, at udbetalingerne af livrenterne beregningsteknisk antages at blive indekseret med prisudviklingen efter tilbagetrækning, hvilket bidrager til en faldende profil målt i lønkorrigerede enheder.

Ser man i stedet på udbetalingsprofilen for en kohorte, aftager udbetalingerne noget mindre med alderen end i tværsnitsopgørelsen. Det skyldes, at forskelle i uddannelsesniveau og tilbagetrækningsalder mv. derved elimineres, *jf. figur 4.18*.

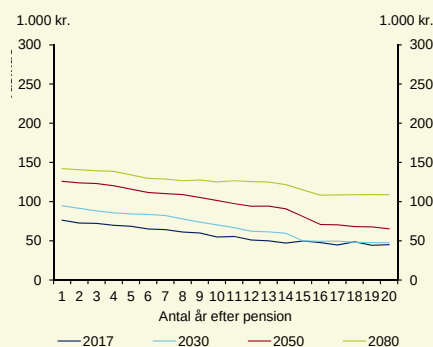
Som tidligere nævnt indebærer fremskrivningen en gradvis forhøjelse af pensionsalderen fra de nuværende 65 år til 75½ år i 2080. I de følgende figurer vises udbetalingsprofilerne i årene efter den gældende folkepensionsalder på et givet tidspunkt.

Både for ufaglærte og faglærte øges de opsparingsbaserede pensionsudbetalinger gradvist over de kommende årtier. For ufaglærte er der imidlertid tale om et forholdsvis moderat løft i pensionsudbetalingerne frem mod 2050 og 2080 målt i kroner (om end mere i pct. af indkomsten), *jf. figur 4.19 og figur 4.20*.

Figur 4.19
Gennemsnitlig pensionsudbetaling blandt
ufaglærte, 2017-niveau



Figur 4.20
Gennemsnitlig pensionsudbetaling blandt
faglærte, 2017-niveau



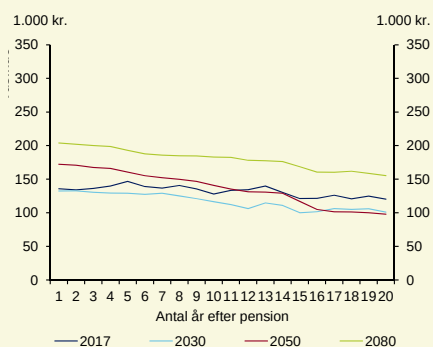
Anm.: Se figur 4.17.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

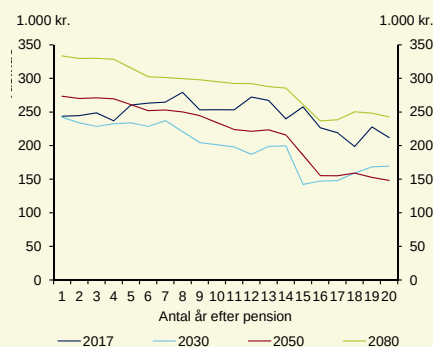
Det afspejler blandt andet, at gruppen af ufaglærte i fremskrivningsperioden bliver en gradvist mere "selekeret" gruppe, med en stigende indvandrerandel og en svagere gennemsnitlig tilknytning til arbejdsmarkedet frem mod pensionstidspunktet.

Blandt personer med en videregående uddannelse er der også en tendens til gennemsnitligt højere pensionsudbetalinger på langt sigt (i 2080). Fremskrivningen viser imidlertid, at pensionsudbetalingerne i de kommende årtier (frem mod 2050) ikke stiger systematisk i forhold til 2017 ud over, hvad der følger af den generelle velstandsstigning, jf. figur 4.21 og figur 4.22.

Figur 4.21
Gennemsnitlig pensionsudbetaling blandt
KVU/MVU, 2017-niveau



Figur 4.22
Gennemsnitlig pensionsudbetaling blandt
LVU, 2017-niveau



Anm.: Se figur 4.17.

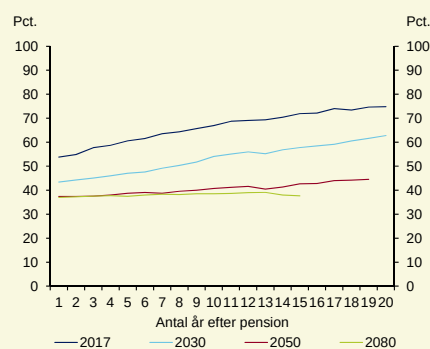
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Det afspejler blandt andet, at den relativt lille gruppe af nuværende ældre pensionister med videregående uddannelser har haft gunstige opsparingsbetingelser i kraft af relativt høj forrentning og ingen eller lav beskatning af afkastet på pensionsopsparingen. Det bemærkes, at gruppen af ældre pensionister med en lang videregående uddannelse er relativt lille i starten af fremskrivningsperioden – og derfor afspejler en snæver gruppe med formentlig højere gennemsnitlige livsindkomster (fx tidligere læger, advokater mv.), end det kan forventes for fremtidens pensionister med lange videregående uddannelser.

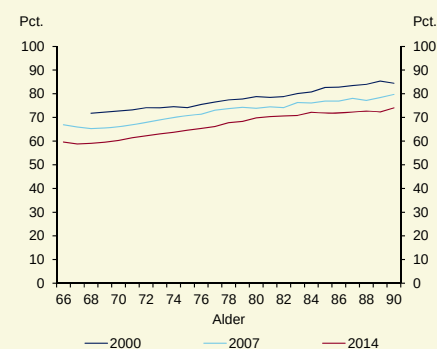
Fremskrivningen peger på, at forskellene i udbetalinger fra de opsparingsbaserede pensionsordninger reduceres forholdsvis markant fremadrettet. Målt ved den aldersspecifikke Gini-koefficient reduceres forskellene i det første år efter folkepensionsalderen fra knap 54 pct. i 2017 til omkring 37 pct. i 2050. For de ældre pensionister viser fremskrivningen en endnu større reduktion i forskellene, jf. figur 4.23.

Figur 4.23

Aldersspecifik fordeling af private pensionsudbetalinger målt ved Gini-koefficienten, 2017-2080

**Figur 4.24**

Aldersspecifik fordeling af private pensionsudbetalinger målt ved Gini-koefficienten, 2000-2014



Anm.: Gini-koefficienten er beregnet indenfor hvert af de enkelte alderstrin i de pågældende år og er angivet i procent.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

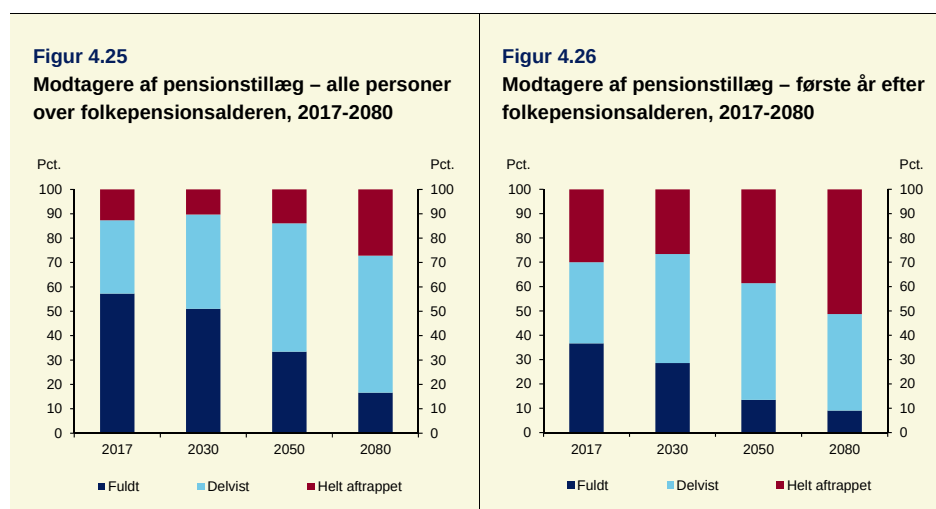
Tendensen til, at forskellene i pensionsudbetalingerne reduceres i fremskrivningen, er en fortsættelse af den historiske udviklingstendens, hvor disse forskelle også er blevet reduceret. Fra 2000 til 2014 er forskellene (målt ved Gini-koefficienten) blandt de 68-årige fx reduceret fra 72 pct. til 59 pct. – dvs. med 13 pct.-point på 12 år, jf. figur 4.24.

4.3 Offentlige pensionsydelser

På baggrund af blandt andet de individuelt fremskrevne pensionsudbetalinger foretages en modelberegning af udbetalingen af social pension. I beregningen indgår endvidere antagelser om de fremtidige samlivsforhold blandt de ældre (enlige/par).

Antagelserne om øvrige indkomst- og formueforhold, herunder kapitalindkomst, arbejdsindkomst mv., er ligeledes baseret på de fremskrevne livsforløb.

Fremskrivningen peger på, at der fra 2017 til 2050 næsten sker en halvering af gruppen af pensionister, der er berettiget til fuldt pensionstillæg, mens andelen, der modtager pensionsstillæg under aftrapning, er stigende. Det aflaster isoleret set de offentlige finanser, men bidrager også til en stigning i gruppen af pensionister med høje sammensatte marginalprocenter på privat pensionsudbetaling, *jf. figur 4.25*. Skattereformen fra 2012 indebærer en forlængelse af aftrapningsintervallet for pensionstillægget frem mod 2023, som også bidrager til stigningen i andelen af pensionister med pensionstillæg under aftrapning.



Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Andelen, der har tilstrækkeligt store pensionsudbetalinger til, at de ikke er berettiget til pensionstillæg, er i fremskrivningen næsten konstant frem til 2050. I perioden fra 2050 til 2080 sker der omtrent en fordobling i andelen, der ikke er berettiget til pensionstillægget.

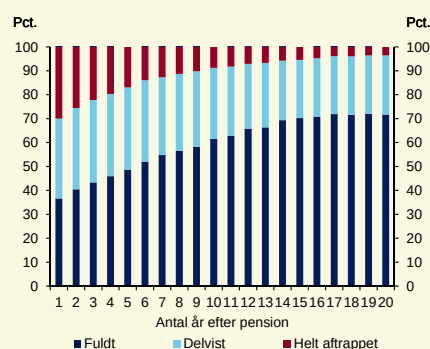
I det første år som pensionist er det generelt en mindre andel, der er berettiget til fuldt pensionstillæg, og flere er slet ikke berettiget til pensionstillæg. Det skyldes bl.a., at en del pensionister har arbejdsindkomst i de første år efter folkepensionsalderen, men det afspejler også, at pensionsudbetalinger typisk er højere for denne gruppe end blandt de ældre pensionister. Dertil kommer, at pensionsudbetalinger typisk ikke vokser med lønudviklingen efter overgang til pension, hvilket isoleret set bidrager til at andelen, der modtager pensionstillæg øges med alderen fordi beløbsgrænser, herunder bortfaldsgrænsen for pensionstillægget, reguleres med lønudviklingen/satsreguleringen.

Udviklingstendensen er overordnet den samme som for alle pensionister under ét – dvs. færre vil fremover være berettiget til fuldt pensionstillæg, og flere vil frem mod 2050 modtage pensionstillæg under aftrapning i det første år efter folkepensionsalderen, *jf. figur 4.26*.

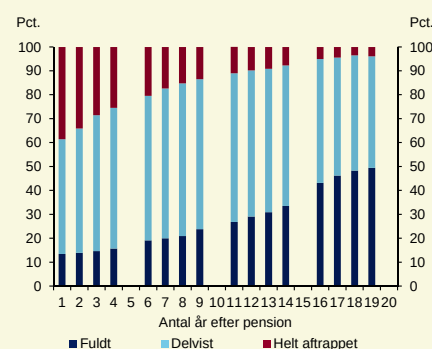
Andelen, der modtager pensionstillæg, stiger med antallet af år efter folkepensionsalderen. Det gælder både i 2017 og 2050, *jf. figur 4.27 og figur 4.28.*

Figur 4.27

Modtagere af pensionstillæg opdelt på antal år efter folkepensionsalder, 2017

**Figur 4.28**

Modtagere af pensionstillæg opdelt på antal år efter folkepensionsalder, 2050



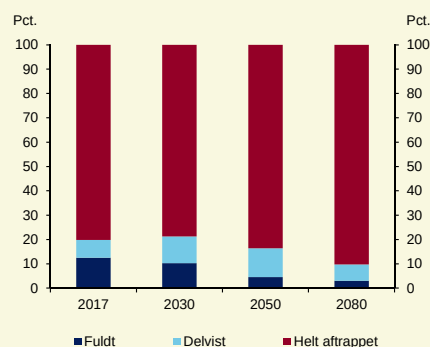
Anm.: Levetsindekseringen af folkepensionsalderen indebærer, at der i figur 4.28 ikke er nogen personer, som i 2050 overgik til folkepension 5, 10, 15 eller 20 år før, idet det netop er i 2045, 2040, 2035 og 2030, at folkepensionsalderen hæves med ét år som følge af levetsindeksering.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

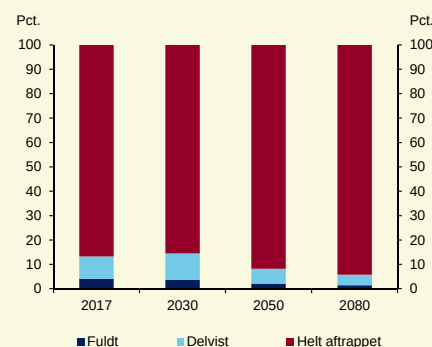
Denne sammenhæng afspejler blandt andet, at yngre pensionister i gennemsnit har større pensionsudbetalinger end ældre. Det afspejler også, at andelen af enlige stiger med alderen.

I perioden fra 2017 til 2080 reduceres andelen af pensionister, der er berettiget til ældrecheck fra omkring 20 pct. til 10 pct. Det er navnlig gruppen, der er berettiget til fuld ældrecheck, som reduceres markant, *jf. figur 4.29.*

Figur 4.29
Modtagere af ældrecheck – alle personer
over folkepensionsalderen, 2017-2080



Figur 4.30
Modtagere af ældrecheck – første år efter
folkepensionsalderen, 2017-2080



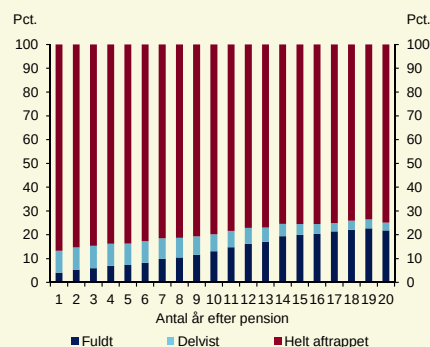
Anm.: Helt aftrappet omfatter også pensionister, der ikke modtager ældrecheck på grund af formue.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

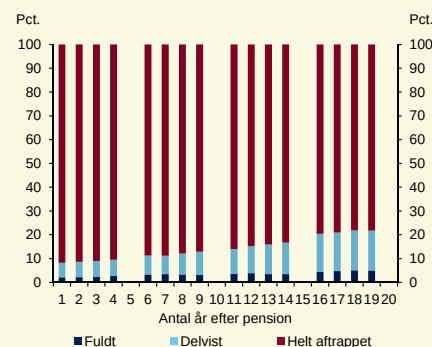
Blandt de personer, der lige har nået folkepensionsalderen i 2050 og 2080, er det en lille andel, der er berettiget til ældrecheck – og ganske få er berettiget til fuld ældrecheck ifølge fremskrivningen, jf. figur 4.30.

Også for ældrechecken er der i dag (2017) en tendens til, at andelen af modtagere er størst blandt de ældre pensionister, jf. figur 4.31.

Figur 4.31
Modtagere af ældrecheck opdelt på antal
år efter folkepensionsalder, 2017



Figur 4.32
Modtagere af ældrecheck opdelt på antal
år efter folkepensionsalder, 2050



Anm.: Se anmærkning til figur 4.28 og figur 4.30.

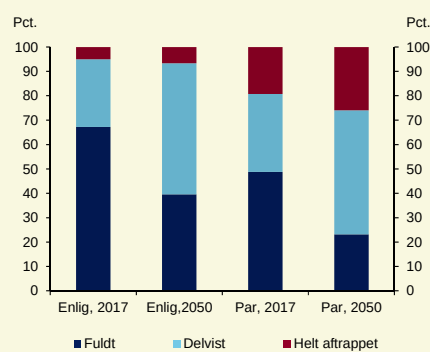
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

I 2050 viser fremskrivningen som nævnt, at det er en begrænset gruppe på ca. 16 pct. af pensionisterne, der er berettiget til ældrecheck. Der er dog også i 2050 en tendens til, at andelen, der modtager ældrecheck, er størst blandt de ældre pensionister, *jf. figur 4.32*.

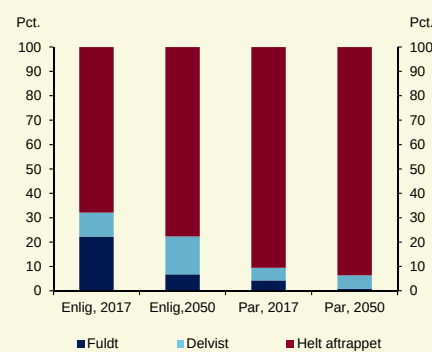
Tendensen til, at en stigende andel af pensionisterne fremover vil modtage reduceret pensionstillæg, gælder både for enlige og par, *jf. figur 4.33*. I perioden fra 2017 til 2050 viser fremskrivningen, at andelen af enlige, der modtager pensionstillæg under aftrapning, omtrent fordobles. Andelen af enlige, der slet ikke modtager pensionstillægget stiger derimod kun lidt.

Figur 4.33

Modtagere af pensionstillæg i 2017 og 2050 opdelt på enlige/par

**Figur 4.34**

Modtagere af ældrecheck i 2017 og 2050 opdelt på enlige/par



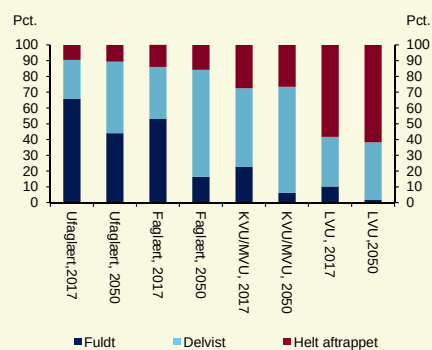
Anm.: Se anmærkning til figur 4.27.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

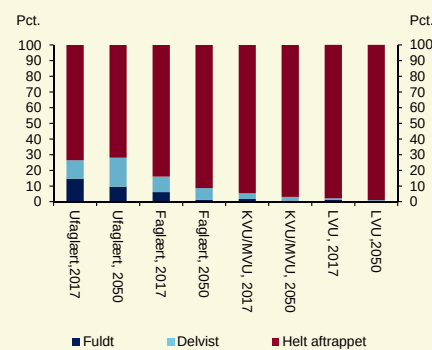
Faldet i andelen af pensionister, der modtager ældrecheck, gælder ligeledes både for par og enlige, *jf. figur 4.34*.

Det er navnlig blandt pensionister med en faglært uddannelse, at færre fremover vil modtage fuldt pensionstillæg. Det skyldes, at en relativt stor del af de faglærte i 2050 vil have sparet tilstrækkeligt op til, at de er "rykket op" i aftrapningsintervallet for pensionstillægget. Andelen af faglærte, der modtager pensionstillæg under aftrapning, stiger således forholdsvis kraftigt i fremskrivningen. Det tilsvarende mønster genfindes – i lidt mindre grad – for ufaglærte og for personer med videregående uddannelse, *jf. figur 4.35*.

Figur 4.35
Modtagere af pensionstillæg opdelt på uddannelse, 2017 og 2050



Figur 4.36
Modtagere af ældrecheck opdelt på uddannelse, 2017 og 2050



Anm.: Se anmærkning til figur 4.27. Da der i udgangsåret ikke foreligger uddannelsesoplysninger for personer over 89 år, er opgørelsen begrænset til de årgange, der højst kan have været på folkepension i 10 år.

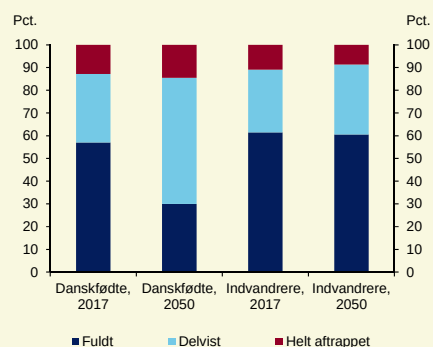
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

For pensionister med lange videregående uddannelser viser fremskrivningen, at andelen, der slet ikke modtager pensionstillæg, er omtrent uændret. Derimod reduceres andelen, der er berettiget til fuldt pensionstillæg, fordi flere har sparet op.

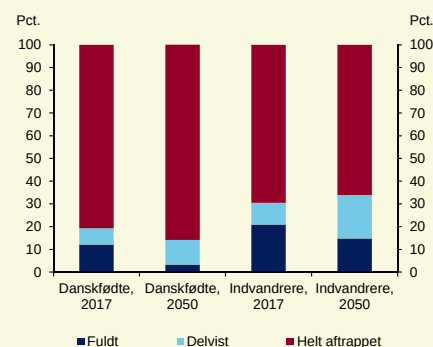
Fremskrivningen viser, at det i 2050 stort set kun vil være ufaglærte og en lille gruppe faglærte, der modtager ældrecheck, *jf. figur 4.36*.

I fremskrivningen er det navnlig blandt personer, der er født i Danmark, at andelen med fuldt pensionstillæg og ældrecheck reduceres, *jf. figur 4.37 og figur 4.38*. Det afspejler blandt andet, at modningen af pensionssystemet ikke har helt samme effekt på indvandreres pensionsforhold som for danskfødte – bl.a. på grund af en lavere beskæftigelsesfrekvens, højere andel selvstændige samt at en større andel af indvandrere ikke indbetaler til en arbejdsgiver-administreret pensionsordning. Fremskrivningen viser desuden, at mens det i 2017 er omkring 7 pct. af pensionisterne med fuld ældrecheck, der er indvandrere, er det i 2050 mere end hver tredje modtager, der er indvandrer.

Figur 4.37
Modtagere af pensionstillæg i 2017 og 2050
opdelt på herkomst



Figur 4.38
Modtagere af ældrecheck i 2017 og 2050
opdelt på herkomst



Anm.: Se anmærkning til figur 4.28.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Det bemærkes, at fremskrivningen af indvandreres indkomstforhold som pensionist er behæftet med særlig stor usikkerhed, fordi resultaterne er følsomme overfor antagelser om fx opholdstid samt depot ved ankomst til Danmark.

Boligforbrug og boligydelse

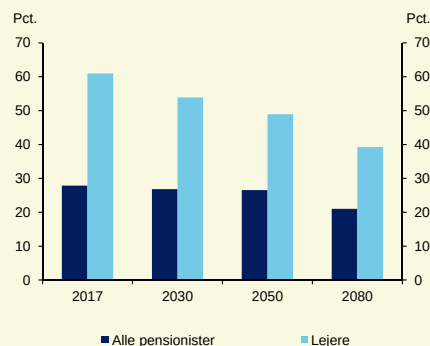
Pensionister, der bor i lejebolig, kan modtage boligydelse. I 2017 er det omkring 45 pct. af pensionisterne, der bor i lejebolig. Andelen er stigende med alderen.

Fremadrettet ventes andelen af pensionister, der bor til leje, at stige til godt 50 pct. Denne stigning skyldes den ændrede alderssammensætning, der følger af stigende levetid og højere folkepensionsalder, men afspejler også, at andelen af enlige blandt pensionister stiger i fremskrivningen.

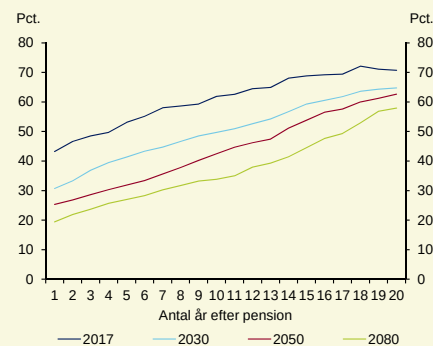
Andelen af pensionister i lejebolig, der modtager boligydelse, falder fra omkring 60 pct. i 2017 til under 40 pct. i 2080. Det afspejler et stigende indkomstniveau blandt lejere på grund af højere private pensionsudbetalinger.

Målt som andel af *alle* pensionister reduceres andelen, der modtager boligydelse dog noget mindre. Det skyldes, at der som nævnt er en underliggende stigning i andelen af lejere og enlige blandt pensionister, jf. figur 4.39. I dag er det sådan, at jo længere tid man har været pensionist, jo større er sandsynligheden for at bo til leje og modtage boligydelse. Denne sammenhæng ventes også at gælde fremover, jf. figur 4.40.

Figur 4.39
Andel pensionister, der modtager boligydelse, 2017-2080



Figur 4.40
Andel af pensionister i lejebolig, der modtager boligydelse, opdelt efter antal år efter folkepensionsalderen, 2017-2080

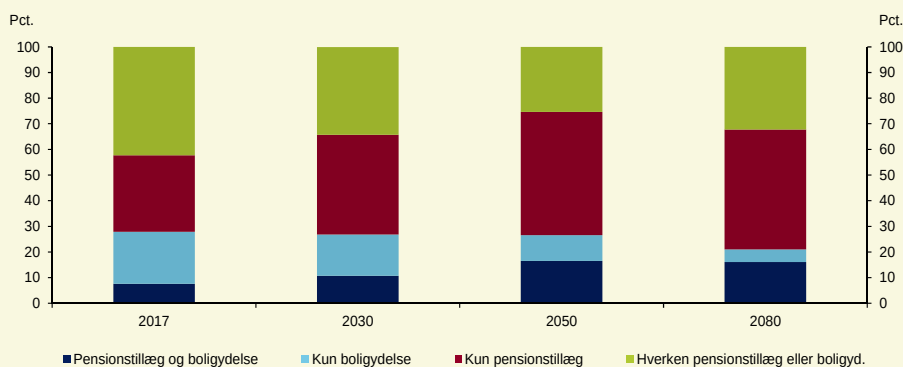


Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

De højere fremtidige pensionsudbetalinger og dermed indkomster betyder ikke blot, at boligydelsen falder bort for en stigende andel af pensionisterne. Der vil også være en større andel, der vil få aftrappet boligydelsen som følge af højere indkomst. Det reducerer de offentlige udgifter, men indebærer også, at flere pensionister oplever høje sammensatte marginalprocenter.

Det gælder navnlig de pensionister, der kan forventes at modtage både boligydelse og pensionstillæg/ældrecheck under aftrapning. I fremskrivningen øges andelen, der *både* oplever aftrapning af social pension og modtager boligydelse fra 8 pct. i 2017 til 17 pct. i 2050. Denne stigning afspejler fortrinsvis, at en stigende andel af pensionisterne modtager pensionstillæg under aftrapning frem mod 2050.

Samtidig viser fremskrivningen, at der frem mod 2050 vil være en stigende andel af pensionisterne, der *enten* oplever aftrapning af social pension (pensionstillæg/ældrecheck) *eller* boligydelse, jf. figur 4.41.

Figur 4.41**Andel pensionister der modtager boligydelse og/eller pensionstillæg/ældrecheck under aftrapning, 2017-2080**

Anm.: Eventuel aftrapning af ældrecheck er medtaget under pensionstillæg.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

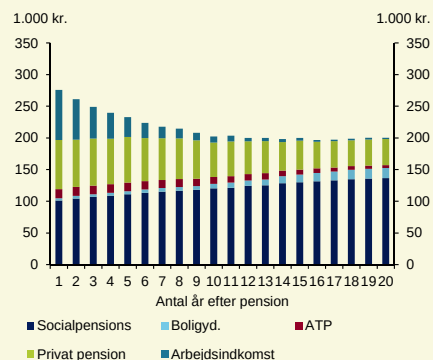
4.4 Udvikling i indkomstsammensætning og dækningsgrad

Den gradvise modning af pensionssystemet indebærer, at udbetalinger fra de opsparingsbaserede pensionsordninger udgør en stadig stigende andel af pensionisternes indkomster i fremskrivningen. Samtidig vil forhøjelsen af folkepensionsalderen – alt andet lige – trække i samme retning på grund af større pensionsopsparinger gennem et længere arbejdsliv.

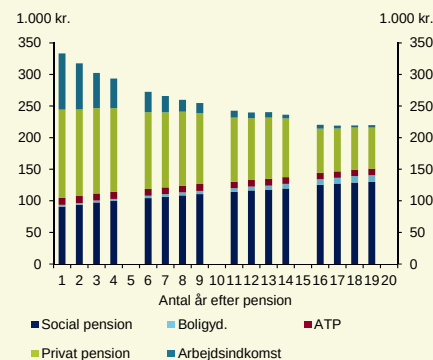
Fremskrivningen viser, at umiddelbart efter folkepensionsalderen udgør de private pensionsudbetalinger (ekskl. ATP) lidt under 42 pct. af den samlede bruttoindkomst⁹ i 2050, mens den tilsvarende andel i 2017 er 28 pct. Derimod vil den sociale pension (folkepension og ældrecheck) fremover udgøre en mindre andel af den samlede bruttoindkomst, idet færre som nævnt vil modtage (fuldt) pensionstillæg, og færre vil modtage ældrecheck, jf. figur 4.42 og figur 4.43. Både nu og i 2050 gælder dog, at den sociale pension får tiltagende betydning, jo flere år, der er gået efter folkepensionsalderen.

⁹ Bruttoindkomsten består i denne opgørelse af social pension, boligydelse, ATP, private pensionsudbetalinger samt arbejdsindkomst.

Figur 4.42
Indkomstsammensætning blandt pensionister opdelt på antal år efter folkepensionsalderen, 2017



Figur 4.43
Indkomstsammensætning blandt pensionister opdelt på antal år efter folkepensionsalderen, 2050



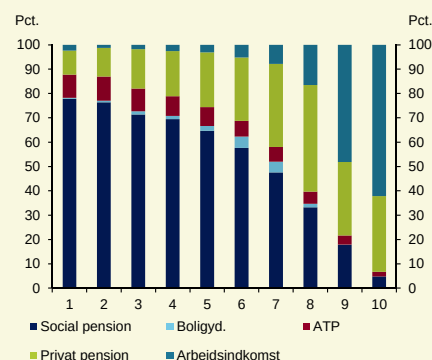
Anm.: Individuelle indkomster før skat. Kapitalindkomst er ikke medtaget. Se anmærkning til figur 4.28.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

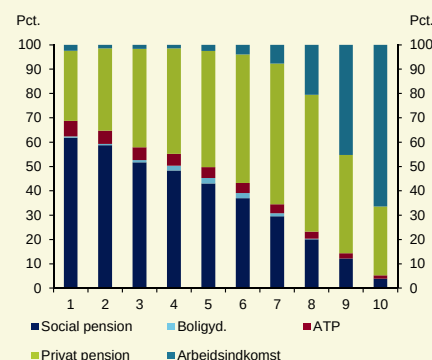
Ændringer i indkomstsammensætningen for pensionisterne viser sig navnlig for pensionister med indkomster i midten eller i den lave ende af indkomstfordelingen. Fra 1.-6. indkomstdecil reduceres den sociale pensions andel af den samlede indkomst med mellem 16 og 22 pct.-point i perioden fra 2017 til 2050, når man ser på indkomstforholdene for personer, der lige er overgået til pension.

Modstykket til den lavere indkomstandel, der kommer fra social pension, er en omtrent tilsvarende stigning i indkomstandelen fra privat pension og ATP set under ét, jf. figur 4.44 og figur 4.45. Det er imidlertid fortsat i 2050 den sociale pension, der udgør hovedparten af indkomstgrundlaget for "nye" pensionister i den lave ende af indkomstfordelingen.

Figur 4.44
Indkomstsammensætning blandt nye pensionister (66-årige) i 2017, opdelt på indkomstdeciler



Figur 4.45
Indkomstsammensætning blandt nye pensionister (73-årige) i 2050, opdelt på indkomstdeciler

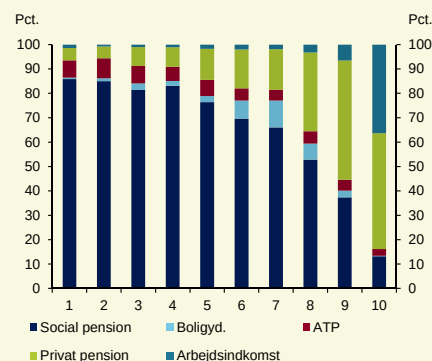


Anm.: Indkomstgrupperne (deciler) er dannet på baggrund af indkomsten efter skat blandt pensionister.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

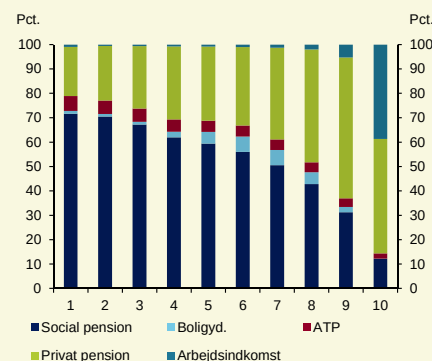
For de højeste indkomstgrupper blandt pensionister, der lige er gået på pension, er der ligeledes en tendens til, at de private pensionsudbetalinger udgør en stigende andel af indkomsten, men for disse grupper er forskydningerne mindre markante.

Ser man på hele gruppen af pensionister (og ikke kun det første år efter pensionering), genfindes således et tilsvarende udviklingsmønster, med særligt store forskydninger i indkomstandelene (fra social pension til privat pension) i den midterste og lave ende af indkomstfordelingen blandt pensionister, jf. figur 4.46 og figur 4.47.

Figur 4.46
Indkomstsammensætning for personer over folkepensionsalderen, 2017



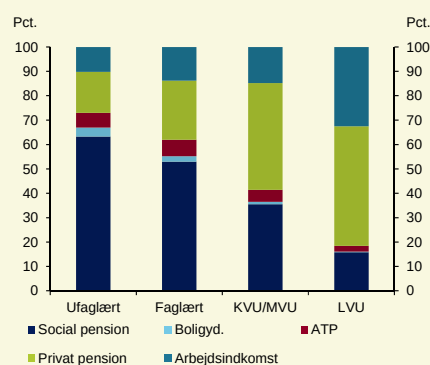
Figur 4.47
Indkomstsammensætning for personer over folkepensionsalderen, 2050



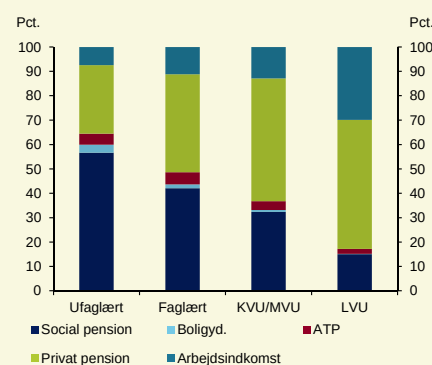
Anm.: Se anmærkning til figur 4.44.
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

En opdeling på hoveduddannelsesgrupperne viser, at det navnlig er blandt faglærte og ufaglærte, at folkepensionens andel af den samlede indkomst reduceres fra 2017 til 2050. Blandt pensionister med videregående uddannelser er der ligeledes en tendens til, at den sociale pension udgør en faldende andel af den samlede indkomst, men her er ændringerne ikke så store, jf. figur 4.48 og figur 4.49.

Figur 4.48
Indkomstsammensætning blandt pensionister opdelt på uddannelse, 2017



Figur 4.49
Indkomstsammensætning blandt pensionister opdelt på uddannelse, 2050

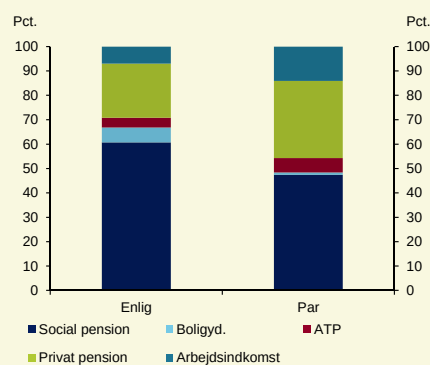


Anm.: Se anmærkning til figur 4.35.

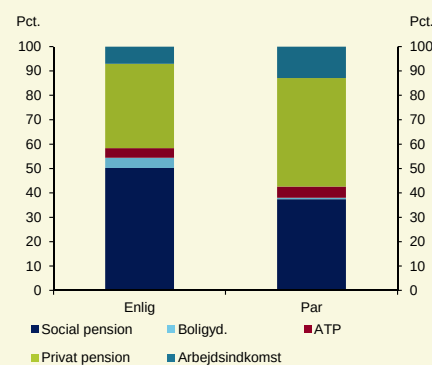
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Tendensen til, at social pension vil udgøre en mindre andel af indkomsten blandt pensionister fremover, viser sig både for enlige og for par, jf. figur 4.50 og figur 4.51.

Figur 4.50
Indkomstsammensætning blandt pensionister opdelt på enlige og par, 2017



Figur 4.51
Indkomstsammensætning blandt pensionister opdelt på enlige og par, 2050



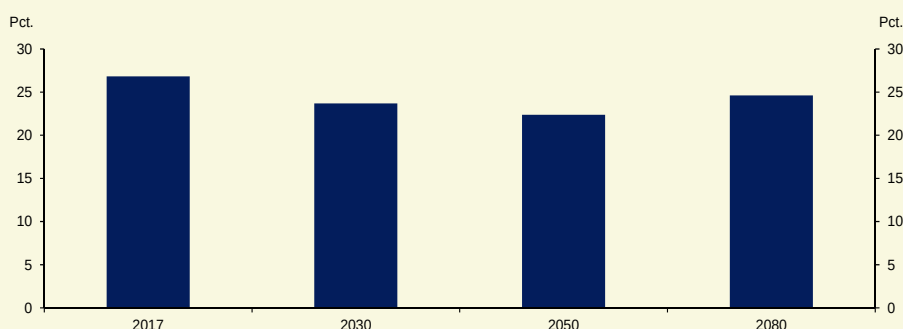
Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Udviklingen i indkomstforskellene

Fremskrivningen viser, at der frem mod 2050 vil være en tendens til, at indkomstforskellene målt ud fra den individuelle disponible indkomst vil falde, *jf. figur 4.52*.

Figur 4.52

Indkomstforskelle (målt ved Gini-koefficienten) blandt alle personer over folkepensionsalderen, 2017 -2080



Anm.: Er beregnet på baggrund af den individuelle indkomst efter skat. Niveaueet er derfor højere end i de sædvanlige opgørelser baseret på den husstandsækvivalerede disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

Det afspejler først og fremmest, at modningen af pensionssystemet bidrager til at øge indkomsterne procentvist mest i den midterste del af indkomstfordelingen. Det skal ses i sammenhæng med, at indkomstforskellene blandt pensionister allerede i dag er lavere end indkomstforskellene i de erhvervsaktive aldersgrupper.

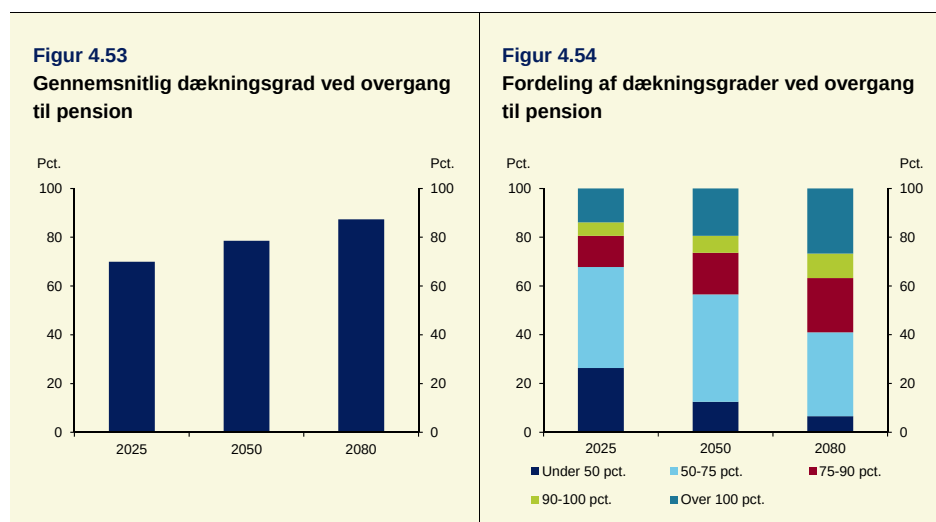
I perioden fra 2050 til 2080 viser fremskrivningen dog en vis stigning i indkomstforskellene blandt pensionister. Denne stigning afspejler blandt andet, at senere tilbagetrækningsalder – alt andet lige – underliggende bidrager til at øge indkomstforskellene blandt pensionister. Det skyldes, at personer, der overvejende er i beskæftigelse frem til pensionsalderen, har stadig længere opsparingsperiode ved stigende pensionsalder, og det bidrager til at øge de relative indkomstforskelle blandt pensionister.

Det skal bemærkes, at fremskrivningen er baseret på en række metodemæssige valg og beregningsantagelser, som kan påvirke fremskrivningen af indkomstforskellene. Det drejer sig blandt andet om antagelsen om, at der beregnes social pension for alle over pensionsalderen, alle antages (beregningsteknisk) at opfylde bopælskriteriet samt usikkerhed vedrørende pensionsdepoter for indvandrere. Dertil kommer, at den anvendte metode til konstruktion af livsforløb kan have en tendens til at undervurdere yderpunkterne i indkomstfordelingen, dvs. hvor mange, der står med en meget lille eller meget stor pensionsformue ved overgang til pensionisttilværelsen.

Udviklingen i dækningsgraderne

Fremskrivningen viser en stigning i den gennemsnitlige dækningsgrad ved overgang til pension, *jf. figur 4.53*. Denne udvikling afspejler bl.a. konsekvenserne af modningen af pensionsystemet og længere opsparingsperioder på grund af højere pensionsalder. Dertil kommer, at med stigningen i pensionsalderen reduceres det forventede antal år med folkepension i fremskrivningen, og det bidrager isoleret set til at øge den årlige udbetaling fra livrenter på grund af kortere (forventet) udbetalingsperiode. Dækningsgraden er som udgangspunkt opgjort efter samme principper som i kapitel 2, men med visse forskelle bl.a. i indkomstafrænsning. Det indebærer, at niveauerne for dækningsgraderne ikke fuldt ud svarer til opgørelserne i kapitel 2. *jf. boks 4.3*.

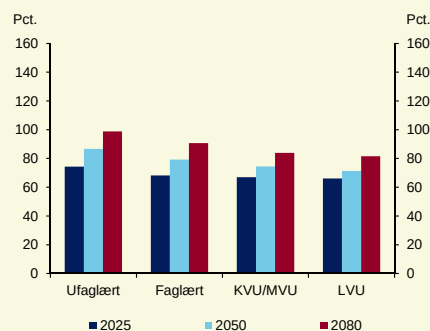
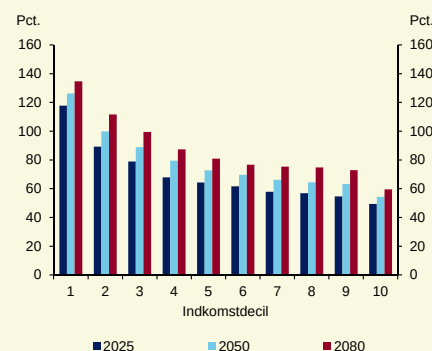
Analyserne vedrørende dækningsgrader i kapitel 2 viste en forholdsvis stor variation i de (historiske) individuelle dækningsgrader ved overgang til pension. Denne variation videreføres i fremskrivningen. Fremskrivningen peger på, at en stigende andel pensionister fremover vil opleve dækningsgrader omkring eller over 100 pct. I 2050 er det dog fortsat mere end halvdelen af pensionisterne, der har dækningsgrader under 75 pct., *jf. figur 4.54*.



Anm.: Se boks 4.3.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

I fremskrivningen øges dækningsgraderne for alle hoveduddannelsesgrupper, men stigningen er størst blandt ufaglærte og faglærte, *jf. figur 4.55*. Det afspejler som udgangspunkt, at bidraget til de stigende dækningsgrader fra modningen af pensionssystemet er størst for faglærte og ufaglærte med permanent tilknytning til arbejdsmarkedet. Dertil kommer, at der i fremskrivningen er en stigende andel af ufaglærte, der ikke er i beskæftigelse før overgangen til folkepension. Det bidrager ligeledes til højere dækningsgrader for denne gruppe, fordi personer, der modtager overførselsindkomst, typisk har en relativt høj dækningsgrad ved overgangen til pension.

Figur 4.55**Gennemsnitlig dækningsgrad opdelt på uddannelse****Figur 4.56****Gennemsnitlig dækningsgrad opdelt på indkomstdecil før overgang til pension**

Anm.: I figur 4.56 er indkomstdecilet dannet på baggrund af den gennemsnitlige årlige indkomst efter skat i det 6., 7. og 8. år før pensionsalderen. Se boks 4.3.

Kilde: Egne beregninger på basis af stikprøver på 33,3 pct. af befolkningen.

I fremskrivningen er der forholdsvis store forskelle på dækningsgraderne på tværs af indkomstgrupperne, *jf. figur 4.56*. Personer, der har en relativt lav indkomst i årene inden pension, har i hele fremskrivningsperioden i gennemsnit en højere dækningsgrad end personer, der har en relativt høj indkomst. Denne sammenhæng blev belyst i kapitel 2 på baggrund af historiske data for 68-årige i 2013.

Fremskrivningen viser, at dækningsgraden øges for alle indkomstgrupper, men stigningen er størst i den laveste halvdel af indkomstfordelingen (2.-4. indkomstdecil).

Det skal understreges, at fremskrivningen af dækningsgraderne for fremtidens pensionister er følsomme over for de konkrete beregningsantagelser. I fremskrivningen er det fx beregningsteknisk antaget, at alle påbegynder udbetaling af ratepension og livrente ved folkepensionsalderen (eller ved overgang til efterløn eller frivillig tilbagetrækning før pensionsalderen). I det omfang flere – i fravær af nye tiltag – påbegynder udbetaling af rate- og livrentepension før folkepensionsalderen, kan det bidrage til at dæmpe stigningen i dækningsgraden fremadrettet.

Boks 4.3**Beregning af dækningsgrader**

Ved beregning af dækningsgrader skal der foretages en række metodemæssige valg, der kan påvirke resultaterne. Det drejer sig fx om:

- Valg af indkomstbegreb
- Hvilke aldersgrupper der danner grundlag for beregningen af indkomstforholdene som pensionist og i de erhvervsaktive aldersgrupper
- Om beregningen foretages på individniveau eller på familieniveau (via ækvivalering)
- Om der er særlige grupper, der udelades af analysen (fx pensionister, der fortsætter med at arbejde og har en relativt høj erhvervsindkomst)

I denne analyse er dækningsgraden beregnet som indkomsten i det 3. år efter pensionsalderen målt i forhold til den enkeltes gennemsnitlige indkomst i perioden 6-8 år før folkepensionsalderen. Personer med arbejdsindkomster over 10.000 kr. (2012 niveau) som pensionist er ikke medtaget. Derudover er personer med ekstreme dækningsgrader (negative eller over 200 pct.) udeladt.

I den konkrete fremskrivningsmodel er dækningsgraderne desuden påvirket af en række modeltekniske forhold, herunder antagelsen om at ratepensioner udbetales fra folkepensionsalderen over en 15-årig periode. Hvis man alternativt havde valgt at udbetale ratepensionerne over en 10-årig periode, ville de beregnede dækningsgrader blive højere.

Det skal understreges, at der knytter sig særlig stor usikkerhed til fremskrivningerne af dækningsgraderne i fremskrivningen. Det skyldes blandt andet, at der med de nuværende fremskrivningsprincipper er for store "spring" i kapitalindkomsten for de simulerede individer år for år.



4A. Metode til fremskrivning af pensionisters indkomster

Indkomstforholdene blandt fremtidens pensionister afhænger af en lang række forhold, herunder modningen af arbejdsmarkedspensionerne, omfanget af privat pensionsopsparing, udviklingen i tilbagetrækningsmønstret, uddannelsesniveaue, levetiden, ind- og udvandringsmønstret, familiestrukturen og boligsituation for pensionister fremover.

Med henblik på at lave fremskrivninger af indkomstforholdene for pensionister – fx indkomstsammensætning og indkomstforskelle – er der derfor udarbejdet fremskrivninger på individniveau for alle disse forhold. Disse fremskrivninger er i sagens natur usikre og er baseret på en række beregningstekniske antagelser. Formålet med fremskrivningerne er således ikke at udarbejde en egentlig prognose for indkomstforholdene for fremtidens pensionister, men derimod at belyse nogle af de centrale tendenser, der tegner sig for fremtidens pensionister som følge af længere levetid, senere tilbagetrækning, modning af arbejdsmarkedspensionerne, stigende uddannelsesniveau mv.

I forhold til den demografiske udvikling samt udviklingen i befolkningens arbejdsmarkedstilknøytning, tilbagetrækning og uddannelsesniveau, afspejler de individbaserede fremskrivninger samme antagelser, som den makroøkonomiske fremskrivning, der lå til grund for 2025-planen fra 2016 (eksklusiv reformeffekter). Der er desuden anvendt samme antagelser om rente, produktivitet og inflation som i denne makroøkonomiske fremskrivning.

Der er imidlertid ikke fuld overensstemmelse imellem de to fremskrivninger på alle punkter. Fx kan der være forskelle i fremskrivningen af henholdsvis de samlede private pensionsindbetalinger og udbetalinger samt fremskrivningen af udgifter til folkepension og boligydelse. Disse forskelle afspejler bl.a., at der i den individbaserede fremskrivning er foretaget en eksplicit fremskrivning af familiestrukturen for fremtidens pensionister (fordeling på enlige og par), som ikke nødvendigvis afspejler de implicitte antagelser, der er gjort i den makroøkonomiske fremskrivning – fx ved fremskrivning af udgifter til folkepension og boligydelse.

Den individbaserede fremskrivningsmodel består af en række delmodeller, der kort er beskrevet nedenfor. Det bemærkes, at alle tal i kapitlet som udgangspunkt er modelberegnet, herunder også tal for 2017. Det indebærer, at der kan optræde forskelle mellem de viste tal for 2017 og de faktiske tal for 2017. Baggrunden for at der som startår er valgt at vise modelbaserede tal er, at det derved i højere grad bliver muligt at belyse effekten af strukturelle ændringer i fremskrivningen – fx højere uddannelsesniveau, højere pensionsalder, modning af pensionssystemet mv.

Arbejdsmarkedsforløb

For at kunne belyse variationen i indkomsterne for fremtidens pensionister, er der med udgangspunkt i registeroplysninger for 1/3 af befolkningen fra 2012 dannet fremadrettede indi-

viduelle livsforløb med oplysninger om bl.a. uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning, erhvervsindkomst og pensionsopsparing.

Grundprincippet til dannelse af disse (rest)livsforløb er, at hver person i 2012 successivt fremskrives et år af gangen med udgangspunkt i registeroplysninger fra 2011 og 2012 ved at videreføre livsforløbet med registeroplysninger fra en "sammenlignelig" person. For eksempel videreføres livsforløbet for en 40-årig i 2012 ved at finde en "sammenlignelig" 40-årig i 2011 med tilsvarende karakteristika (fx køn, uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning og indkomstniveau mv.) og "forlænge" den 40-årige i 2012 med denne person. Derved vil der være information om den 40-årige i 2012 frem til "2013", hvor vedkommende vil være 41 år. Tilsvarende forlænges den 41-årige i "2013" med en 41-årig i 2011 med samme karakteristika. Videreførelsen af et liv ophører, når personen dør eller udvander.

Den benyttede metode til sammensætning af livsforløb indebærer som udgangspunkt en risiko for, at personer med (forholdsvis) høj/lav permanent indkomst kan blive matchet med personer med midlertidig høj/lav indkomst. Det kan lede til, at spredningen i de individuelle livsindkomster – og dermed spredningen i pensionsdepoter ved pensionering - undervurderes. Denne tendens søges så vidt muligt begrænset ved, at videreførelsen af de individuelle livsforløb sker med sammenlignelige personer. Ved dannelse af livsforløbene er der konkret matchet på køn, alder, herkomst (indvandrere og danskfødte), uddannelse (6 hoveduddannelsesgrupper), arbejdsmarkedstilknytning (beskæftiget, ledig, studerende, førtidspensionist, efterløn og øvrige udenfor arbejdsstyrken) og om der foretages pensionsopsparing. Indenfor hver af disse grupper matches desuden på den relative erhvervsindkomst, således at beskæftigede med høj indkomst "videreføres" med en beskæftiget, der også har høj indkomst.

Når de konstruerede livsforløb dannes med udgangspunkt i registeroplysninger fra 2011/2012 vil livsforløbene i hele fremskrivningsperioden som udgangspunkt afspejle konjunktursituation, lovgivning, dødelighed, uddannelsesadfærd mv. for disse år. Det er ikke hensigtsmæssigt i forbindelse med lange fremskrivninger, hvor der forudsættes store ændringer i bl.a. uddannelses- og herkomstsammensætning, levetid, tilbagetrækning og erhvervsdeltagelse (fx som følge af levetidsindeksering af pensionsalder). Der er derfor udviklet en metode, der sikrer at:

- Befolkningsudviklingen i den individbaserede fremskrivning svarer til den anvendte befolkningsprognose fra Danmarks Statistik (opdelt på køn, alder og herkomst).
- Udviklingen i befolkningens tilknytning til arbejdsmarkedet (opdelt på køn, alder og herkomst) svarer til antagelserne i Finansministeriets makroøkonomiske fremskrivning fra 2025-planen i 2016 (grundforløbet).
- Udviklingen i befolkningens uddannelsesniveau svarer til forudsætningerne i de makroøkonomiske fremskrivninger (baseret på uddannelsesfremskrivning fra DREAM)
- Bruttoind- og udvandringen (opdelt på køn, alder og herkomst) svarer som udgangspunkt til forudsætningerne i den anvendte befolkningsfremskrivning fra Danmarks Statistik.

Der er anvendt en såkaldt RAS-algoritme til at sikre, at de konstruerede livsforløb i hele fremskrivningsperioden fra 2012 til 2080 afspejler disse forhold. RAS-algoritmen er en iterativ procedure, der sikrer konsistens mellem henholdsvis elementerne i en matrice og kolonne- og rækkesummer. I den konkrete anvendelse kan de 1-årige transitioner i registerdata fra 2011 til 2012 med hensyn uddannelse, arbejdsmarkedstilknytning samt ind- og udvan-

dring/død opfattes som en multidimensional matrix – for hver køn, alder og herkomstgruppe. RAS-algoritmen sikre, at fremskrivningen så vidt muligt afspejler dynamikken fra 2011 til 2012, men tilpasset/skaleret, så fremskrivningen (også) "rammer" den ønskede udvikling i uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og befolkningsfremskrivningen. Det er ved anvendelse af RAS-algoritmen, at denne tilpasning/skalering foretages, idet uddannelsesniveau, arbejdsmarkedstilknytning og befolkningsfremskrivning i denne sammenhæng kan opfattes som kolonne- og rækkesummer for hvert af de to fremskrivningsår.

Denne iterative kalibreringsalgoritme anvendes successivt, så der år for år (fra 2012 til 2080) kobles yderligere ét år til de konstruerede livsforløb (og suppleres med indvandrere og nyfødte). De konstruerede livsforløb er således alle sammensat af registeroplysninger fra 2012.

I forbindelse med dannelsen af de sammensatte livsforløb er der behov for at justere metoden for at tage højde for den forudsatte stigning i pensionsalderen. Det gøres konkret ved, at der i årene op til pensionsalderen matches på "antal år før pensionsalderen" i stedet for alderen. Derved sikres at den individuelle arbejdsmarkedsadfærd i årene op til pensionsalderen som udgangspunkt (parallel)forskydes med stigningen i pensionsalderen.

Pensionsopsparing og pensionsudbetaling

En af fordelene ved at konstruere de individuelle livsforløb direkte ud fra registeroplysninger er, at det derved er muligt at anvende supplerende registeroplysninger fra de personer, som livsforløbene er sammensat af. Denne mulighed anvendes fx ved fastlæggelsen af pensionsindbetalingerne i livsforløbene, idet disse netop baseres på de faktiske indbetalinger, der blev foretaget i 2012, af de personer de enkelte livsforløb er sammensat af. Det indebærer, at det implicit antages, at opsparingsmønstret fra 2012 for de enkelte grupper (køn, alder, herkomst, arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse og indkomst mv.) fastholdes i hele fremskrivningsperioden.

Med udgangspunkt i disse individuelle pensionsindbetalinger over livsforløbet beregnes den løbende depotopbygning for henholdsvis ratepensioner og livrenter samt ét (beregningsteknisk) ATP-depot. Fremskrivningen af pensionsdepoterne sker med udgangspunkt i (nye) registeroplysninger om danskernes individuelle pensionsdepoter ved udgangen af 2014.

De personer, der i fremskrivningen flytter til Danmark, tildeles beregningsteknisk et pensionsdepot ved tilflytning, som skal afspejle pensionsopsparingen i udlandet og evt. tidligere pensionsopsparing i Danmark. Danskere, der genindvandrer, får tildelt et pensionsdepot på 80 pct. af gennemsnitsdepotet for sammenlignelige grupper (opdelt på køn, alder og uddannelse). Tilsvarende får indvandrere fra vestlige og ikke-vestlige lande tildelt et depot på henholdsvis 50 og 10 pct. af gennemsnitsdepotet for sammenlignelige personer, der bor i Danmark.

De individuelle pensionsdepoter dannes i et antal pensionskasser, der aktuarmæssigt "holder styr" på indbetalinger, udbetalinger og formueopbygning.

Med hensyn til livrenterne er der modelleret én pensionskasse for hver af de fire hoveduddannelsesgrupper. Det skyldes, at der er forholdsvis store forskelle i overlevelsessandsynlighederne på tværs af uddannelsesgrupperne. De uddannelses- og aldersspecifikke overlevelsessandsynligheder er fastsat på baggrund af henholdsvis de aldersspecifikke dødeligheder i

befolkningsprognosen og de relative forskelle i de uddannelses- og aldersspecifikke dødeligheder i udgangsåret. Ved en given tilbagetrækningsalder er den aktuarmæssige udbetalingsannuitet herefter beregnet under hensyntagen til de forudsatte dødeligheder for de respektive uddannelsesgrupper.

Livrenteprodukter indeholder typisk forsikringselementer (udover levetid) – fx ægtefælle- og invalideforsikring. I fremskrivningen er det antaget, at 15 pct. af de årlige pensionsindbetalinger for alle alders- og uddannelsesgrupper går til at finansiere disse forsikringselementer. Der er ikke foretaget en eksplicit modellering af invalidepension og ægtefællepension, men det er forudsat, at førtidspensionister, som modtager invalidepension, får videreført denne udbetaling ved overgang til folkepension. Desuden er det antaget, at pensionister, der var gift/samlevende med en person ved folkepensionsalderen, får tildelt en ægtefællepension på 60 pct. af samleverens livrenteudbetaling, når samleveren dør.

Ratepensioner antages ikke at indeholde forsikringselementer og bliver udbetalt over 15 år for alle. ATP modelleres som en livrente uden forsikringselementer.

Udbetalingen af ratepension og livrente påbegyndes ved eventuel overgang til efterløn eller frivillig tilbagetrækning – alternativt ved folkepensionsalderen. ATP udbetales fra folkepensionsalderen for alle.

Familie- og pardannelse

På baggrund af de individuelle livsforløb er der i fremskrivningen dannet "familier/par". Det sker bl.a. med henblik på at kunne beregne social pension og eventuel boligydelse for de enkelte personer/familier. Grundprincippet i denne fremskrivning er, at den aktuelle "parringsstruktur" fastholdes – både i forhold til partnervalg og sandsynlighed for pardannelse og – opbrud. Se boks 4A.1 for en beskrivelse af metoden.

Boks 4A.1**Metode til simulering af pardannelse****Trin 1: Pardannelse i udgangsåret (2012)**

I udgangsåret foretages pardannelsen, så parsammensætningen opdelt på køn, alder og uddannelse svarer til den observerede statistiske sammenhæng. Hvis der blandt 70-årige ufaglærte kvinder eksempelvis er 4 pct., som bor sammen med en 73-årig faglært mand, vil individerne sammenkobles i par, så denne andel som udgangspunkt fastholdes. Tilsvarende fastholdes andelen af enlige/par – igen opdelt på køn, alder og uddannelse. Selve pardannelsen foretages ved anvendelse af RAS-algoritmen.

Trin 2: Fastlæggelse af familietype (enlig/par) i efterfølgende år

På baggrund af de historiske årlige skift i familiestatus fastlægges de etårige overgangssandsynligheder, der fastholdes i hele fremskrivningsperioden. Overgangssandsynlighederne opdeles på køn, alder og uddannelses-niveau. Personer kan grundlæggende overgå til 3 familietilstande (enlig, ny partner, fortsat i samme par). Overgangssandsynlighederne er baseret på ændring i pardannelse fra 2013 til 2014.

Trin 3: Parring af personer, der danner nyt par

På baggrund af samme RAS-baserede algoritme, der er anvendt under trin 1, foretages parring af alle de individer, der i henhold til trin 2 skal have tildelt en (ny) partner. Personer, der skal have tildelt en ny partner, består af følgende grupper: Indvandrere, der "starter" i par, enlige, der overgår til par, personer i par, der skifter partner i løbet af året.

Boligforhold

Med henblik på at kunne beregne eventuel boligydelse til fremtidens pensionister tildeles hver enkelt familie (enlige/par) en bolig i fremskrivningen. Ligesom ved pardannelsen sker boligtildelingen ud fra en række kriterier, herunder køn, alder, familietype, uddannelses- og indkomstniveau. Tildelingsprincippet svarer grundlæggende til princippet for pardannelse, hvor der i udgangsåret (2012) tildeles en "realistisk" bolig ud fra familiekarakteristika og hvor boligskift/flytninger som udgangspunkt afspejler det aktuelle flyttemønster for husstande/personer.

I forbindelse med boligtildelingen fastsættes samtidig en skønnet husleje for lejeboliger. Disse lejeudgifter fastsættes på baggrund af huslejeoplysningerne i boligstøtteregisteret.

Folkepension, boligydelse og indkomstsammensætning

Med udgangspunkt i fremskrivningen af samlivsforhold og indkomstforhold (pensionsudbetalinger) beregnes folkepensionen for alle med en alder over folkepensionsalderen. Beregningerne er foretaget med afsæt i gældende regler, herunder de regler, der gælder, når skattereform mv. er fuldt indfasat.

I den foreliggende modelversion antages beregningsteknisk, at alle pensionister opfylder bopælskriteriet. Det skyldes, at de fremskrevne opholdstidsfordelinger er meget usikre, og udelukkende medregner varigheden af den seneste sammenhængende opholdsperiode i Danmark. Det bidrager isoleret set til at overvurdere udbetalingerne af social pension for en del indvandrere. Omvendt vil en fuld indregning af brøkpension formentlig undervurdere indkomsten for personer, der ikke opfylder bopælskriteriet, fordi der efter gældende regler er mulighed for at få suppleret brøkpensionen i kontanthjælpssystemet. Det er vanskeligt at

skønne over det forventede omfang heraf – både på grund af mangelfulde registeroplysninger og fordi tildelingen som udgangspunkt sker ud fra en konkret individuel vurdering.

Efter beregningen af folkepensionen beregnes indkomstskat og boligstøtte efter gældende regler.



5. Udfordringer i pensionssystemet

Selv om det danske pensionssystem i høj grad opfylder de mål om rimelig økonomisk sikkerhed i alderdommen, som er beskrevet i kapitel 1, er det ikke nødvendigvis udtryk for, at systemet er fuldkomment, eller at det ikke kan forbedres. Dette kapitel omhandler to udfordringer for pensionssystemet – samspilsproblemet, som betyder, at det privatøkonomiske incitament til pensionsopsparing kan være svagt for nogle grupper, og restgruppeproblemet, som dækker over, at der fortsat er en gruppe, som ikke (eller kun i beskedent omfang) foretager pensionsopsparing.

En central problemstilling i det eksisterende system er, at den privatøkonomiske tilskyndelse til fradragsberettiget pensionsopsparing kan være lav i en betydelig del af arbejdslivet. Det skyldes, at de offentlige pensionsydelse aftrappes for dem, som har udbetalinger fra egne fradragsberettigede pensionsopsparinger (livrente og ratepension). Dette såkaldte samspilsproblem gælder hovedsageligt for personer, der ikke betaler topskat.

En lempelig pensionsafkastbeskatning favoriserer isoleret set pensionsopsparing. På trods heraf betyder samspillet mellem private pensionsudbetalinger og offentlige pensionsydelse, at det ud fra et rent individuelt synspunkt for brede grupper i princippet bedre vil kunne betale sig at foretage opsparing til alderdommen på anden vis end ved at indbetale til en livrente eller ratepension. Dette skyldes, at de på den måde ville være berettiget til højere offentlige pensionsydelse.

For lønmodtagere og virksomheder under ét vil der ikke kunne opnås en større gevinst ved lavere pensionsbidrag. Det skyldes, at de resulterende højere udgifter til pensionsydelse ville skulle finansieres via øgede skatter eller andre tiltag, der i sidste ende i betydeligt omfang ville påhvile danske lønmodtagere og virksomhedsejeres indkomster. Arbejdsmarkedets parter har dermed en kollektiv interesse i fortsat passende pensionsbidrag. Samspilsproblemet kan dog alligevel medvirke til at opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne mindskes og at der spares mindre op til pension end ellers. Sidstnævnte kan fx skyldes lavere indbetalinger til individuelle ordninger, eller at personer på det overenskomstdækkede område i slutningen af arbejdslivet benytter muligheden for at gå ned i tid på bekostning af pensionsindbetalinger.

Baseret på den fremskrivning, som benyttes i kapitel 4, forventes det fx, at knap to tredjedele af de nuværende beskæftigede med en indkomst under topskattegrænsen, som optræder i fremskrivningen som pensionist, kan se frem til aftrapning af den supplerende pensionsydelse eller folkepensionens pensionstillæg lige efter overgangen til folkepension og derfor vil kunne have begrænset tilskyndelse til pensionsopsparing, *jf. nedenfor*.

En relateret problemstilling er, at der stadig er en gruppe af personer – den såkaldte restgruppe – som kun i ringe eller intet omfang sparer op til pension. Personer, der ikke foretager pensionsindbetalinger, findes primært inden for grupperne af selvstændige, overførselsmodtagere samt lønmodtagere, som ikke er omfattet af en arbejdsmarkedspension, *jf. også kapitel 3*. Det forhold, at nogle ikke sparer ret meget op til pension, kan blandt andet hænge sammen med samspilsproblemet.

En del af dem, der ikke foretager pensionsindbetalinger, opnår i pensionsalderen en god pensionsdækning i forhold til tidligere indkomst via offentlige pensioner. En del har desuden mulighed for at trække på formue uden for pensionssystemet, når de bliver gamle. Men der er også nogle, som står over for et betydeligt fald i forbrugsmulighederne ved overgang til pension. Således har 68-årige, der ti år tidligere var lønmodtagere uden arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger, således både lavere indkomst og dækningsgrad end dem, der ti år tidligere var lønmodtagere med arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger, *jf. kapitel 2*.

Manglende pensionsopsparing for personer i restgruppen frembyder også en problemstilling i forhold til den del af befolkningen, der foretager normal pensionsopsparing. Det gælder, hvis det bliver opfattet som uretfærdigt, at dem, der ikke selv sparer op, i høj grad bliver kompenseret for den manglende egen opsparing gennem øgede offentlige overførsler. Hvis mange får den opfattelse, at man ikke blot skal spare op til egen pension, men også betale skat til finansiering af offentlige pensionsydelser til personer, der vælger ikke at spare op, kan opbakningen til egen pensionsopsparing mindskes.

Boks 5.1

Hovedkonklusioner

- Hvis forsikringshensynet med de offentlige pensioner skal varetages effektivt, skal personer, som selv er i stand til at spare op til pension, ikke trække unødigt på det offentlige pensionssystem.
- Manglende pensionsopsparing kan betyde, at den enkelte oplever beskedne forbrugsmuligheder som pensionist og bliver mere afhængig af den fremtidige politiske vilje til og mulighed for at finansiere de offentlige pensionsydelser. Derudover fører manglende opsparing til større offentlige udgifter til pensionsydelser. Denne belastning af de offentlige finanser vil i sidste ende skulle finansieres af andre skatteydere, som selv sparer op til pension.
- For personer, der ikke betaler topskat, og som kan se frem til indkomstaftapning af offentlige pensionsydelser, vil tilskyndelsen til indbetaling på fradragsberettigede pensionsordninger (herunder arbejdsmarkedspensionerne) ofte være begrænset – det såkaldte samspilsproblem. Dette gælder særligt sidst i arbejdslivet.
- Begrænset incitament til pensionsopsparing på fradragsberettigede pensionsordninger (livrente og ratepension), kan medføre reduceret pensionsopsparing på disse ordninger, herunder som følge af vigende opbakning til arbejdsmarkedspensionerne, samt potentielt reduceret arbejdsudbud og tidligere tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.
- Hvis samspilsproblemet leder til en markant reduktion i omfanget af fradragsberettiget pensionsopsparing, vil det være ganske alvorligt for pensionssystemets evne til at opfylde sine tre formål og for det offentliges mulighed for til at finansiere offentlige pensionsydelser på deres nuværende niveau. Dette skyldes blandt andet, at udgifterne til de offentlige pensionsydelser vil stige markant.

Styrket incitament til opsparing vil potentielt kunne bidrage til, at flere vil spare op til egen pension – og kan dermed reducere restgruppen. Herudover vil et styrket incitament til pensionsopsparing betyde, at de, der sparer op, i mindre grad finansierer pensionsydelser for dem, der ikke sparer op. Øget udbredelse af pensionsbidrag, som er obligatoriske for den enkelte, vil ligeledes kunne bidrage i disse henseender.

Det forhold, at skatte- og overførselsregler tilsammen kan begrænse incitamentet til pensionsopsparing for nogle grupper, er et eksempel på en klassisk problemstilling, når der skal findes afvejninger mellem hensyn til indkomstfordeling og forsikring på den ene side i forhold til incitamenter til fx at arbejde eller spare op på den anden. Det gælder eksempelvis også i forhold til indkomstdækning ved ledighed eller sygdom, *jf. boks 5.2*.

Boks 5.2

Afvejning mellem incitamenter og hensyn til indkomstfordeling mv. – et klassisk dilemma

Afvejninger mellem hensyn til indkomstfordeling og forsikring i forhold til incitamenter til at arbejde og spare op er klassiske problemstillinger i udformningen af skatte- og overførselssystemer.

Eksempel: En person med en overenskomstaftalt mindsteløn på ca. 110 kr. i timen, som er medlem af en A-kasse, modtager i tilfælde af ledighed en dagpengesats på ca. 90 pct. af lønnen. Hvis personen finder et nyt job til samme løn, modtager han eller hun ikke længere dagpenge fra det offentlige. Personen skal endvidere betale skat mv. af indkomstfremgangen fra dagpenge til løn. Hvis tabet af overførselsindkomst tælles som en skat (ligesom fx aftrapning af offentlige pensionsydelser tælles som en skat ved beregning af "effektive marginalskatter" på pensionsopsparing), så er "deltagelsesskatten" ved overgang fra dagpenge til beskæftigelse ca. 89 pct. i eksemplet. Personen mister adgangen til en dagpengeydelse på ca. 162.000 kr. og betaler samlet 4.400 kr. mere i indkomstskat og arbejdsmarkedsbidrag. Det svarer tilsammen til ca. 89 pct. af den årlige lønindkomst på ca. 180.000 kr. Ved overgang til beskæftigelse får personen ret til et beskæftigelsesfradrag på knap 15.700 kr, hvilket er med at at reducere "deltagelsesskatten".

Adgangen til frie universelle velfærdsydelser, som finansieres via skatter, samt andre overførselstyper involverer på tilsvarende vis afvejninger for at finde en ønsket balance mellem incitamenter og hensyn til fx indkomstfordeling og økonomisk tryghed.

Samspillet mellem udbetalinger fra egne fradragsberettigede pensionsordninger og de offentlige pensionsydelser i pensionssystemet er af samme karakter. De offentlige pensioner skal sikre en vis levestandard for personer, der ikke selv har sparet op til pension, fx hvis de har mistet arbejdslevnen eller har sparet op i en virksomhed, som har mistet værdi. Men aftrapningen af disse ydelser, som er nødvendig for at begrænse de offentlige udgifter, reducerer for andre den isolerede gevinst ved egen pensionsopsparing.

Det er ikke usædvanligt, at personer i den lave ende af indkomstfordelingen – som modtager størst offentlige ydelser – står over for de højeste "sammensatte marginalskatter" ved indkomstfremgang. Det er et udtryk for, at disse personer har mest at miste i form af offentlige ydelser, men ikke et udtryk for en høj skattebelastning.

5.1 Personer uden pensionsopsparing (restgruppen)

Restgruppen defineres her som personer, der over en femårig periode sparer op i et omfang, som set over et helt arbejdsliv ikke ville give større pensionsudbetalinger, end at de pågældende vil modtage fuld folkepension (grundbeløb og pensionstillæg), hvis dette var den eneste supplerende indkomstkilde. Denne opgørelse sker således på baggrund af de senest observerede *indbetalinger* til pension, og peger på, at det i 2014 var over 750.000 eller 33 pct. af de 25-59 årige, som er i restgruppen, *jf. også kapitel 3*.

Når de nuværende indbetalingsmønstre er afspejlet fuldt ud på udbetalingssiden – dvs. omkring 2080 – forventes det, at ca. 17 pct. af pensionisterne vil modtage fuld folkepension, *jf. også kapitel 4*. Når denne andel er lavere end restgruppen opgjort på baggrund af indbetalingerne over en femårig periode, hænger det sammen med, at pensionisterne kan have indkomst ud over egne pensionsudbetalinger, samt at restgruppen opgjort på baggrund af indbetalingerne over en femårig periode ikke er en fast sammensat persongruppe. Den enkelte kan i løbet af sit arbejdsliv have perioder med beskedne indbetalinger til pension, uden at det behøver sætte sig i meget lav pensionsopsparing set over hele arbejdslivet.

Eksempelvis kan personer, der i kortvarige perioder modtager offentlig forsørgelse – fx personer med midlertidig ledighed eller kortvarige sygdomsforløb – veksle ind og ud af restgruppen i løbet af livet. Det samme gælder personer, der i en del af deres liv arbejder på private virksomheder, hvor der ikke indbetales til en arbejdsgiveradministreret pensionsordning. En opgørelse af restgruppen på baggrund af de senest observerede indbetalinger kan dog være mere operationel set i lyset af den usikkerhed, der er forbundet med at fremskrive pensionisternes indkomstforhold til fx 2080.

Analyserne i de foregående kapitler peger samstemmende på, at der med den nuværende indretning af pensionssystemet også fremover vil være personer med beskeden pensionsopsparing – uanset den præcise praktiske afgrænsning af denne gruppe. Den fortsatte tilstedeværelse af en restgruppe kan være en udfordring for pensionssystemet af flere grunde:

For det *første* kan manglende pensionsopsparing betyde, at en del af de pågældende personer vil opleve en lav dækningsgrad og lave forbrugsmuligheder, når de går på pension. Det kan være fordi, de først sent i livet er blevet opmærksomme på betydningen af at spare op til pension og dermed ikke har fået nok sparet op. Der kan også være nogle, der aktivt har fravalgt pensionsopsparing, fx hvis de har valgt at spare op uden for pensionssystemet, for så til gengæld at modtage større offentlig pension i alderdommen. Personer, som af den ene eller anden grund ikke har egen pensionsopsparing, vil som gruppe have en mindre grad af egenfinansiering af deres alderdom og en større afhængighed af offentlige ydelser – eller eventuelt af en samlevers eller ægtefælles indkomst.

For det *andet* kan manglende pensionsopsparing føre til større offentlige udgifter i form af folkepensionens pensionstillæg, den supplerende pensionsydelse (ældrecheck) og andre indkomstafhængige ydelser. Denne belastning af de offentlige finanser vil i sidste ende skulle finansieres af andre skatteydere. Det vil sige af personer, der selv sparer op til pension og dermed i højere grad er selvforsørgende i deres alderdom. Højere skatter for at finansiere større offentlige pensionsydelser til personer, der ikke selv sparer op, svækker isoleret set

incitamentet til at arbejde for dem, der foretager pensionsopsparing. Det kan også mindske tilfredsheden med arbejdsmarkedspensionerne, at personer, der ikke selv sparer op, bliver delvist kompenseret i form af højere skattefinansierede ydelser.

Boks 5.3**Problemstillinger i forbindelse med at nogle ikke sparer op til pension i særligt omfang**

- Personer uden egen pensionsopsparing risikerer lav pensionsdækning og små forbrugsmuligheder i alderdommen – og dermed stor afhængighed af offentlige pensionsydelser.
- De offentlige pensionsudgifter øges, og andre skatteydere (som selv sparer op) må betale højere skat til dem med lav egenfinansiering – med mindre der er tilstrækkelige skattefordele ved pensionsopsparing.

Det offentlige pensionssystem indebærer som nævnt i kapitel 1 forsikring mod de økonomiske konsekvenser i alderdommen af forhold uden for egen kontrol, som resulterer i lavere privat pensionsopsparing. Det kan være perioder med arbejdsløshed eller sygdom henover arbejdslivet, som giver mindre indbetalinger til arbejdsmarkedspension.

Den lavere pension kompenseres i sådanne tilfælde af øgede offentlige ydelser. Denne forsikring gælder også i forhold til udsving i afkastet på pensionsformuen og hændelser i pensionistlivet som fx, at ægtefællen går bort. Offentlige pensioner giver også en sikring i forhold til muligheden for, at man lever så længe, at den private opsparing ikke slår til (det samme gør livsvarige livrenter).

Et eksempel på denne forsikring i det offentlige pensionssystem er vist i *figur 5.1*. For en LO-arbejder, der fx er arbejdsløs i 10 år af sit arbejdsliv, vil den private pensionsudbetaling være lavere i alderdommen end for en, der er beskæftiget hele livet. Til gengæld modtager personen mere i offentlig pension, og derfor er den samlede pensionsindkomst før skat kun lidt reduceret – til ca. 93 pct. af niveauet for den, der har været beskæftiget alle år. Noget tilsvarende vil gælde for en person, der har mistet arbejdsevnen og modtager førtidspension gennem 10 år.

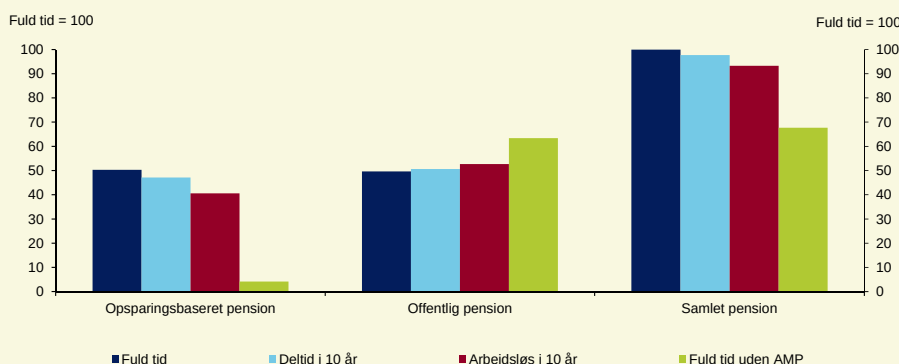
De offentlige pensioner kompenserer imidlertid også for manglende opsparing i tilfælde, hvor dette ikke skyldes forhold uden for egen kontrol, men hvor det er resultatet af den enkeltes handlinger og valg. Personer, som igennem arbejdslivet har været beskæftiget på det ikke-overenskomstdækkede arbejdsmarked, modtager således højere offentlige pensioner, hvis de ikke har kompenseret for manglende arbejdsmarkedspension gennem indbetalinger til individuelle ordninger. Det gælder, selv om de via frivillige indbetalinger principielt har samme muligheder for at spare op til pension som personer, der er dækket af arbejdsmarkedspensionerne.

En person, der fx har arbejdet 10 år i et job uden arbejdsmarkedspension og ikke har foretaget frivillige indbetalinger, får omtrent det samme i offentlig pension som en person, der har været arbejdsløs eller modtaget førtidspension i 10 år. Forskellen i samlet pension i forhold til en, der har indbetalt til arbejdsmarkedspension hele livet, er således begrænset. En person, der hele livet har arbejdet uden at indbetale til pension, modtager den højeste offentlige pension, men nedgangen i samlet pension er dog noget større i dette tilfælde – den samlede

indkomst før skat som pensionist er ca. 68 pct. af niveauet for den fuldtidsbeskæftigede med arbejdsmarkedspension, jf. figur 5.1.

Figur 5.1

Effekt på indkomst før skat i pensionsalderen af lavere privat pensionsopsparing, typeeksempler med udgangspunkt i enlig LO-arbejder



Anm.: Typepersonen er erhvervsaktiv som 25 til 67-årig med en gennemsnitlig indkomst over arbejdslivet for den fuldtidsbeskæftigede på 351.650 kr. om året (efter eget og arbejdsgivers pensionsbidrag samt ATP). Vedkommende er enlig hele livet, går på folkepension som 68-årig og bor i lejlighed som pensionist. Bidragssatsen for arbejdsmarkedspensionen er 12 pct. Årene med arbejdsløshed og deltid er fordelt jævnt over det 43-årige arbejdsliv. Under perioder med arbejdsløshed betales dobbelt ATP og intet bidrag til arbejdsmarkedspensionen. Som deltidsarbejder arbejdes 27 timer om ugen, og der betales 2/3 ATP bidrag, mens bidragssatsen for arbejdsmarkedspension fortsat er 12 pct.. Udbetalingerne fra ATP som pensionist er baseret på akkumulerede ATP-bidrag over arbejdslivet. Udbetalingerne fra pensionsordningerne (både arbejdsmarkedspensionen og ATP) er baseret på en beregningsteknisk forudsætning om, at pensionsdepoterne udbetales over en 15 årig periode fra folkepensionsalderen, og at udbetalingerne følger lønudviklingen. Det forudsættes, at 15 pct. af pensionsindbetalingerne går til fx invalide- eller ægtefælledækning og derfor ikke umiddelbart giver anledning til udbetalinger i pensionisttilværelsen. Der er forudsat en nominal rente på 4,5 pct., inflation på 1,8 pct. og realvækst på 1,2 pct. over hele livsforløbet. Der er regnet med 2025-skatteregler igennem hele livsforløbet.

Kilde: Lovmodellens datagrundlag, Lovmodellens familietypermodel og egne beregninger.

De offentlige pensioner kompenserer i alderdommen også for andre årsager til manglende pensionsopsparing. Fx modtager personer, som er på deltid i en årrække, højere offentlige pensioner end fuldtidsbeskæftigede, på trods af at deltid – i modsætning til arbejdsløshed eller mistet arbejdssevne – typisk er en frivillig beslutning.

En grundlæggende forudsætning for, at forsikringshensynet med de offentlige pensioner varetages effektivt, er, at personer, som selv er i stand til at spare op til pension, ikke trækker unødigt på forsikringselementet i det offentlige pensionssystem. Dette gælder, uanset om manglende pensionsindbetalinger skyldes manglende opmærksomhed på at få sparet op til pension i tide eller et aktivt valg om at spare op på anden vis for derigennem at opnå højere offentlige pensioner.

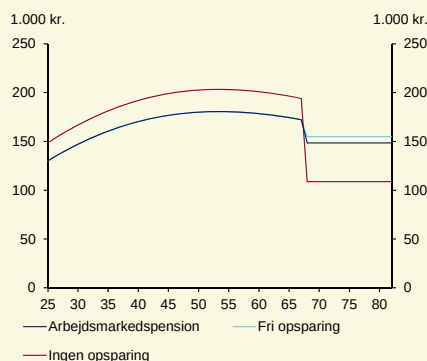
For den enkelte er konsekvenserne i alderdommen forskellige afhængigt af, om man har undladt at spare op, eller man har valgt at spare op uden for pensionssystemet. Dette kan illustreres i et eksempel med en enlig LO-arbejder i lejebolig, som enten er omfattet af en arbejdsmarkedspension med en bidragssat på 12 pct.¹, ikke er omfattet af en arbejdsmarkedspension men sparer tilsvarende op i fri opsparing eller slet ikke sparer op til pension.

For LO-arbejderen med en bidragssats på 12 pct. til pension igennem hele arbejdslivet, vil der kun være en forholdsvis beskeden nedgang i disponibel indkomst efter skat og boligudgifter ved pensionsalderen, *jf. figur 5.2 (mørkeblå kurve)*. Dækningsgraden målt som indkomsten efter overgang til folkepension i forhold til gennemsnitsindkomsten som 57-59 årig er således knap 84 pct.

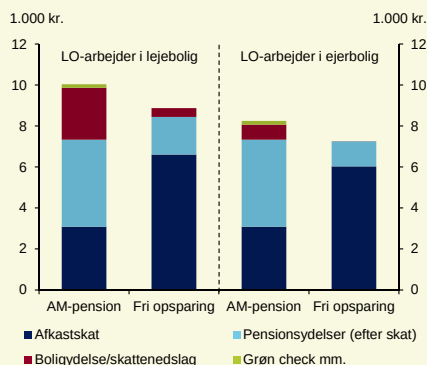
Indbetales der ikke til en pensionsopsparing i løbet af arbejdslivet, vil LO-arbejderen derimod opleve en nedgang i den disponible indkomst efter boligudgifter på omkring 85.000 kr. ved pensionsalderen og en dækningsgrad (opgjort som beskrevet ovenfor) på knap 54 pct., *jf. figur 5.2 (mørkerøde kurve)*. Personer uden privat pensionsopsparing vil således kunne opleve en betydelig nedgang i levestandard ved overgang til pension, hvis de ikke har kompenseret for manglende pensionsopsparing gennem anden opsparing.

¹ Her er tale om en fradragsberettiget pensionsordning, hvilket også skal ses i lyset af, at aldersopsparing på nuværende tidspunkt kun i meget begrænset omfang anvendes i forbindelse med arbejdsmarkedspensionerne, *jf. også kapitel 1*.

Figur 5.2
Rådighedsbeløb til forbrug over stiliseret livsforløb for enlig LO-arbejder i lejebolig afhængigt af opsparingsvalg



Figur 5.3
Afkastbeskatning og tab af offentlige ydelser som følge af pensionsopsparing ift. ingen opsparing (omregnet til årligt beløb)



Anm.: Typepersonen er fuldtidsbeskæftiget som 25 til 67-årig med en gennemsnitlig indkomst over arbejdslivet på 351.650 kr. om året (efter eget og arbejdsgivers pensionsbidrag samt ATP). Vedkommende er enlig hele livet og går på folkepension som 68-årig. Bidragssatsen for arbejdsmarkedspensionen er 12 pct. Se anmærkningen til figur 5.1 for forudsætninger om afkast og udbetalinger i forbindelse med pensionsordningerne. I figur 5.2 er rådighedsbeløbet til forbrug opgjort som den disponible indkomst efter skat og boligudgifter i tilfældene med arbejdsmarkedspension og ingen opsparing. Ved fri opsparing er rådighedsbeløbet i løbet af arbejdslivet derudover efter det beløb, der tilsidesættes på fri opsparing til pensionisttilværelsen. Rådighedsbeløbet i pensionisttilværelsen under fri opsparing inkluderer forbrug af den opbyggede frie formue. I figur 5.3 dækker afkastskat over PAL-skat og beskatning af nettokapitalindkomst for situationen, hvor der spares op i hhv. arbejdsmarkedspension og fri opsparing, mens pensionsydelser dækker over tab af pensionstillæg og supplerende pensionsydelse (ældrecheck). Boligydelse/skattenedslag dækker over aftrapning af boligydelse eller skattenedslag i ejendomsværdiskatten for hhv. lejer og ejer. Grøn check mv. dækker over aftrapning af grøn check og evt. tabt beskæftigelsesfradrag ved indbetaling til arbejdsmarkedspensionen. Lejer antages som udgangspunkt ikke at have gæld, hvorfor afkastet af eventuel fri opsparing vil blive beskattet som positiv nettokapitalindkomst. Ejeren køber en bolig som 25 årig til omtrent 3,5 gange gennemsnitsindkomsten over livet, og der opbygges friværdi på 80 pct. over 30 år fra 35 års-alderen. Denne friværdi opretholdes i pensionsalderen. Der er regnet med 2025-skatteregler igennem hele livsforløbene, og figurerne er vist i 2017-niveau.

Kilde: Lovmodellens datagrundlag, Lovmodellens familietypemodel og egne beregninger.

Sammenlignet med situationen, hvor der ikke spares op, skal LO-arbejderen ved opsparing til pension igennem arbejdsmarkedspensionen for det første betale afkastskat (i form af PAL-skat). Denne afkastbeskatning på pensionsopsparingen svarer til et årligt beløb på ca. 3.100 kr.² i løbet af arbejdslivet og de første 15 år på pension, jf. figur 5.3 (mørkeblå søjler). Hertil kommer, at udbetalingerne fra arbejdsmarkedspensionen giver anledning til en reduktion af

² Dette beløb inkluderer ikke de PAL-skattebetalinger, der vedrører afkastet af den del af pensionsdepotet, som skyldes at indbetalingerne ikke er beskattet. Når disse PAL-skattebetalinger lægges til ændringerne i indkomstskattebetalingerne som følge af fradragsretten for pensionsindbetalingerne opnås nemlig en betalingsrække med nutidsværdi på nul når der diskonteres med efterskatrenten (og ses bort fra evt. tab af beskæftigelsesfradrag på indbetalingstidspunktet).

de offentlige pensionsydelser (efter øvrigt skat) svarende til et årligt beløb på ca. 4.300 kr. (*lyseblå søjler i figuren*). Opsparing på arbejdsmarkedspensionen giver derudover anledning til en reduktion af den modtagne boligydelse (for lejere) eller af nedslaget i ejendomsværdiskatten for pensionister (for ejere), der svarer til et årligt beløb på henholdsvis godt 2.500 kr. og godt 700 kr. (*røde søjler i figuren*). Endelig medfører pensionsopsparingen et nettotab fra grøn check og mistet beskæftigelsesfradrag svarende til et årligt beløb på knap 200 kr. Disse skattebetalinger og ydelsesreduktioner undgås ved at undlade opsparing. Til gengæld vil personen have en brat nedgang i forbrugsmulighederne ved overgang til pension, hvis der slet ikke er sparet op, *jf. figur 5.2*.

For at værne mod brat nedgang i levestandarden ved overgang til pension kan personer uden pensionsindbetalinger kompensere ved at spare tilsvarende op i fri formue i løbet af arbejdslivet og derefter bruge af denne formue i pensionsalderen. Det kræver, at personen er opmærksom på at sætte betydelige midler til side og ikke trække på dem til andre formål.

I eksemplet med LO-arbejderen, vil der med opsparing uden for pensionssystemet også ske afkastbeskatning og ydelsesreduktioner, *jf. figur 5.3*. Mens afkastbeskatningen er betydeligt højere ved fri opsparing end ved pensionsopsparing, er den samlede reduktion i de offentlige pensionsydelser efter skat samt boligydelse (lejerens) eller nedslag i ejendomsværdiskatten (ejerens) væsentligt mindre.³ Sidstnævnte vejer tungest, således at fri opsparing er forbundet med skattebetalinger og ydelsesreduktioner, som under ét er mindre end ved pensionsopsparing, *jf. figur 5.3*. Dette betyder, at der for uændrede forbrugsmuligheder i arbejdslivet kan opnås større forbrugsmuligheder som pensionist, hvis fri opsparing benyttes fremfor pensionsopsparingen, *jf. også figur 5.2*. Denne forskel er et udtryk for det såkaldte samspilsproblem, *jf. også afsnit 5.2*.

Selv hvis nogle personer, som ikke er dækket af arbejdsmarkedspensioner, får sparet op til egen pension i fri opsparing i et omfang, der svarer til en arbejdsmarkedspension, vil de altså kunne opleve en gevinst i form af skattebetalinger og ydelsesreduktioner der samlet set er lavere end ved pensionsordningen. Denne gevinst for den enkelte afspejler dog et mindre nettobidrag til finansieringen af det samlede pensionssystem.

At nogle personer ikke har egen pensionsopsparing, er på den baggrund ikke kun et potentielt problem i forhold til deres egen pensionsdækning. Hvis nogle vælger ikke at spare op til pension – eller at spare op i fri opsparing fremfor pensionsordninger – med henblik på at modtage højere offentlige ydelser som pensionist, øger dette finansieringsbyrden for resten af samfundet.

Øget udbredelse af pensionsopsparing kan understøttes ved at øge incitamentet til pensionsopsparing, som for mange kan være lavt, *jf. også næste afsnit*. Et større incitament til

³ Når afkastbeskatningen er lavere ved fri opsparing for ejeren end for lejerens, skyldes det, at ejeren som udgangspunkt har (bolig)gæld mens lejerens forudsættes at være gældfri, og at afkastet af negativ nettokapitalindkomst effektivt beskattes lavere end afkastet af positiv nettokapitalindkomst. Boliggælden betyder også, at ejeren ved brug af fri opsparing har færre år med en likvid formue, som overstiger grænsen for, hvornår der kan modtages supplerende pensionsydelse (det antages at der afdrages boliggæld for der evt. opbygges likvid formue), hvilket medvirker til, at reduktionen af offentlige pensionsydelser under fri opsparing også er lavere for ejeren (hertil kommer, at negativ nettokapitalindkomst – i modsætning til positiv nettokapitalindkomst – ikke indgår i grundlaget for aftrapning af offentlige pensionsydelser).

pensionsopsparing vil derudover umiddelbart betyde, at dem, der sparer op, i mindre grad vil bidrage til at finansiere de offentlige pensionsydelser for dem, som ikke sparer op.

Et større incitament til pensionsopsparing kan imidlertid ikke forventes at få alle til at spare op. Hvis dette er målet, vil det sandsynligvis være nødvendigt at udbrede pensionsbidrag, som er obligatoriske for den enkelte, yderligere. Øget udbredelse af pensionsopsparing kan potentielt både medvirke til at sikre en mere hensigtsmæssig indkomstprofil over livet for de berørte (for dem, der ellers ikke får sparet op til alderdommen), og samtidig understøtte finansieringen af og opbakningen til pensionssystemet samlet set (fordi andre ikke i samme omfang skal betale større offentlig pension til dem, der ikke selv foretager pensionsopsparing).

5.2 Incitament til pensionsopsparing og beskæftigelse

En udfordring i forhold til at understøtte den igangværende udvikling mod et pensionssystem med større vægt på pensionsopsparing fremfor offentlige ydelser, som er beskrevet i kapitel 1 til 4, er, at incitamentet til fradragsberettiget pensionsopsparing for mange kan være lavt. Dette såkaldte samspilsproblem skyldes primært, at udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger giver anledning til aftrapning af offentlige pensionsydelser, hvilket fra den enkeltes synspunkt reducerer afkastet af pensionsopsparingen i forhold til andre opsparingsformer⁴. Disse incitamenter kan også have betydning for, om nogle aktivt fravælger pensionsopsparing og dermed kommer til at indgå i restgruppen.

Samspilsproblemet kan risikere at føre til mindre pensionsopsparing – herunder som følge af vigende opbakning til arbejdsmarkedspensionerne. Det vil som udgangspunkt betyde, at fremtidens pensionister vil opleve mere beskedne forbrugsmuligheder og større afhængighed af offentlige pensionsydelser. Derudover kan samspilsproblemet føre til skift mod alternative opsparingsformer, som ikke er omfattet af incitamentsproblemerne.

Hvis sådanne ændringer i opsparingsmønstret når et betydeligt omfang, vil de i vid udstrækning undergrave indkomstmåretningen af de offentlige pensionsydelser, hvilket fører til markant højere udgifter til disse ydelser. Dette vil potentielt svække holdbarheden af de offentlige finanser og betyde, at skatteindtægter fra de opsparede midler i mindre udstrækning vil falde samtidig med de øgede offentlige udgifter til fx sundhed og pleje for pensionister. Samspilsproblemet kan således i værste fald betyde, at nogle af de mest hensigtsmæssige egenskaber i det danske pensionssystem svækkes.

Derudover er pensionsindbetalinger for mange en del af gevinsten ved at være i beskæftigelse. Dermed vil incitamentet til pensionsopsparing, som afgør værdien af disse indbetalinger, have betydningen for tilskyndelsen til at arbejde. Sidst i arbejdslivet – hvor samspilsproblemet er værst – kan incitamentet til yderligere pensionsopsparing have betydning for tilskyndelsen til at blive længere på arbejdsmarkedet fremfor hel eller delvis tidlig tilbagetræk-

⁴ I dette afsnit er fokus primært på tilskyndelsen til pensionsopsparing sammenlignet med andre opsparingsformer, og ikke på tilskyndelsen til pensionsopsparing sammenlignet med ingen opsparing, som blev omtalt i foregående afsnit.

ning. Der ses aktuelt en tendens til, at der i overenskomsterne gives bedre muligheder for, at medarbejdere i slutningen af arbejdslivet kan gå ned i arbejdstid på bekostning af pensionsindbetalinger.

Det økonomiske incitament til pensionsopsparing

Det samlede økonomiske incitament til pensionsopsparing afhænger ikke kun af skatte- og overførselssystemet, men påvirkes også af en række andre forhold, *jf. boks 5.4*. Det kan eksempelvis give tryghed og sikkerhed at vide, at en arbejdsmarkedspension løbende sikrer tilstrækkelig opsparing til pension, selvom skatte- og overførselssystemet isoleret set trækker i retning af, at afkastet af ordningen begrænses.

Fokus i dette afsnit er dog på den tilskyndelse til pensionsopsparing, som skatte- og overførselssystemet giver anledning til, som spiller en vigtig rolle i forhold til det samlede afkast af indbetalinger til pensionsordninger.

Boks 5.4

Samlet økonomisk incitament til pensionsopsparing

Det økonomiske incitament til pensionsopsparing, som er beskrevet i dette kapitel, fokuserer på virkningen af skatte- og overførselssystemet. Det samlede økonomiske incitament til pensionsopsparing påvirkes imidlertid også af en række andre forhold. Således er den relativt lave PAL-skat principielt en kompensation for, at pensionsopsparing er bunden opsparing – idet der skal betales en afgift, hvis pensionsopsparingen ønskes udbetalt i utide, *jf. også kapitel 1*. Der er dog også forhold uden for skatte- og overførselssystemet, som trækker i retning af at gøre pensionsopsparing mere fordelagtigt end anden opsparing, herunder:

1. Mulige (stordrifts-)fordele ved porteføljepleje og risikospredning i pensionskasser frem for individuelt
2. Livsvarige livrenter giver forsikring mod, at opsparingen ikke slår til, hvis man lever længe
3. Pensionsordninger indeholder i modsætning til fri opsparing typisk ægtefælle- og invalidedækning
4. I tilfælde af uventet lave investeringsafkast indebærer livrente og ratepension i samspil med de offentlige overførsler en delvis forsikring: lavere pensionsformue kompenseres delvis af offentlige tillægsydelse.
5. Nogle kan have et ønske om at binde sig til pensionsindbetalinger, som er fastsat på et passende niveau. Denne binding kan have værdi for personer, der ikke er sikre på, hvor meget de bør spare op, eller gerne vil binde sig til, at de ikke efterfølgende omgør deres opsparingsbeslutning.

Blandt de 2,5 mio. personer mellem 25 og 64 år, som har en indkomst under topskattegrænsen, og derfor i mange tilfælde ikke har umiddelbart økonomisk incitament til pensionsopsparing (se hovedteksten), er der godt 300.000, der har valgt at foretage indbetalinger til private individuelle (frivillige) pensionsordninger, som er fradragsberettigede ved indbetaling. Selvom incitamentet fra skatte- og overførselssystemet er svagt, er der således 12¼ pct. af ikke-topskatteyderne, som indbetaler til frivillige ordninger, mens det er 20 pct. blandt de 25-64 årige topskatteydere.

Indbetalinger på ratepensioner og livrenter er fradragsberettigede i skatten på indbetalings-tidspunktet, og markedsafkastet på en pensionsopsparing beskattes med den relativt lave PAL-skat. Til gengæld kommer udbetalingerne fra disse pensionsopsparinger til almindelig indkomstbeskatning på udbetalingstidspunktet. Udbetalingerne giver samtidig anledning til aftrapning af de offentlige pensionsydelse, herunder den supplerende pensionsydelse (ældrecheck) og folkepensionens pensionstillæg. Selvom aftrapningen af offentlige ydelser ikke

er en skat, så kan den i økonomisk forstand sidestilles med og virke som en skat i forhold til incitamentet til pensionsopsparing.

Det umiddelbare økonomiske incitament til fradragsberettiget pensionsopsparing (i forhold til anden opsparing), som skatte- og overførselssystemet giver anledning til, bestemmes af den samlede virkning af disse faktorer, *jf. boks 5.5*.

Indbetalinger til aldersopsparinger er derimod ikke fradragsberettigede og udbetalinger fra ordningen er skattefrie. Derudover giver udbetalingerne ikke anledning til indkomstaftapning af offentlige pensionsydelse. Sammenlignet med fri opsparing sikrer den relativt lave beskatning af pensionsafkast derfor, at der altid er skattemæssig tilskyndelse til pensionsopsparing på aldersopsparing, som altså ikke er omfattet af samspilsproblemet. På denne måde er aldersopsparing typisk en attraktiv ordning for den enkelte – men hvis ordningen inden for gældende regler vinder generel udbredelse på bekostning af de fradragsberettigede pensionsordninger vil det have store konsekvenser for det samlede pensionssystem og de offentlige finanser, *jf. nedenfor*.

Boks 5.5

Incitament til pensionsopsparing påvirkes af skatte- og overførselsregler

Det privatøkonomiske incitament til pensionsopsparing fra skatte- og overførselssystemet afhænger af:

1. Fradragsværdien af pensionsindbetalinger
2. Lavere skat af pensionsafkastet i forhold til skat af anden fri opsparing
3. Skat af pensionsudbetalinger.
4. Aftrapning af offentlige pensionsydelse afledt af pensionsudbetalinger.

For nogle grupper kan fradragsværdien (1) og den lavere beskatning af pensionsafkastet (2) ikke modsvare skatten og indkomstaftapningen af offentlige pensionsydelse på udbetalingstidspunktet (3+4). Det gælder hovedsageligt for bundskatteydere, hvor pensionsopsparingen typisk vil føre til aftrapning af de offentlige ydelser, og navnlig sidst i arbejdslivet, hvor gevinsten ved lavere afkastbeskatning opnås over en kortere årrække.

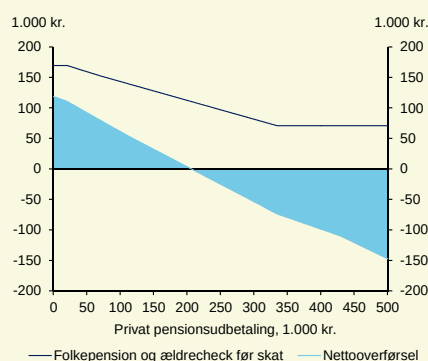
Samspilsproblemet opstår primært som følge af indkomstaftapningen af offentlige pensionsydelse – herunder den supplerende pensionsydelse, folkepensionens pensionstillæg, personlige tillæg (såsom varme- og helbredstillæg) samt boligydelse. Der kommer dog også i visse tilfælde et mindre bidrag fra skattesystemet som følge af, at fradragsberettigede pensionsindbetalinger ikke indgår i grundlaget for beskæftigelsesfradraget, og at nedslaget i ejendomsværdiskatten for pensionister også indkomstaftappes.

I næste afsnit beskrives den samlede virkning af skat og aftrapning af offentlige ydelser i forbindelse med udbetalinger fra fradragsberettigede ordninger (livrente og ratepension), dvs. punkt 3 og 4 af elementerne nævnt i boks 5.5. Efterfølgende beskrives det samlede incitament, som er bestemt af punkt 1-4 tilsammen, ved først at betragte tilskyndelsen til (yderligere) fradragsberettigede pensionsindbetalinger på et givet tidspunkt i livet for derefter at beskrive afkastet af en fradragsberettiget arbejdsmarkedspension set over et helt livsforløb.

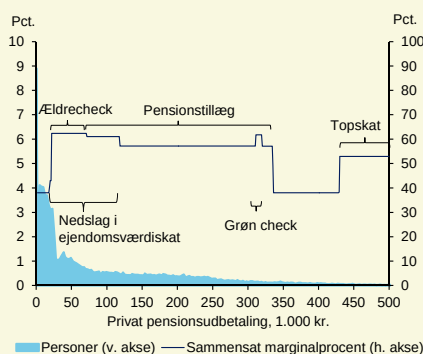
Aftrapning af pensionsydelser og sammensatte marginalprocenter på udbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger

Samspillet mellem udbetaling af fradragsberettiget pensionsopsparing og aftrapning af offentlige ydelser er illustreret for en enlig folkepensionist i ejerbolig i figur 5.4 og 5.5. Denne personstype vil som udgangspunkt få fuld folkepension og supplerende pensionsydelse, så længe den årlige private pensionsudbetaling fra fradragsberettigede ordninger inklusive ATP-udbetaling ikke overstiger 20.100 kr. (2023-regler i 2017-niveau).⁵ Disse overførsler fratrækker indkomstskat indebærer isoleret set en nettoudgift for det offentlige på ca. 108.500 kr., når personen slet ikke har private pensionsudbetalinger, jf. figur 5.4. Nettoudgiften er regnet inklusiv en typisk grundskyld og ejendomsværdiskat på godt 15.500 kr., samt et nedslag i ejendomsværdiskatten på 2.900 kr.

Figur 5.4
Nettooverførsel fra det offentlige, enlig pensionist efter samlet privat pensionsudbetaling



Figur 5.5
Sammensat marginalskat for enlig pensionist i ejerbolig efter samlet privat pensionsudbetaling



Anm.: I figur 5.4 er nettooverførslen opgjort som offentlige pensionsydelser efter skat (folkepension og ældrecheck). I denne stiliserede beregning ses der kun på modtagne overførsler og betalte skatter i året, dvs. der ses bl.a. bort fra modtagelse af offentlig service og personens skattebetalinger tidligere i livet, som bl.a. har været med til at finansiere folkepension for tidligere pensionister. Figur 5.4 og 5.5 tager udgangspunkt i 2025-skatteregler og er vist i 2017-niveau. Det blå område i figur 5.5 angiver fordelingen af pensionister i 2014 på private pensionsudbetalinger omregnet til 2017-niveau.

Kilde: Familietypemodellen og egne beregninger.

Hver gang den private pensionsudbetaling for denne person øges med 1000 kr., betales ca. 380 kr. i indkomstskat, dvs. marginalskatten er 38 pct., jf. figur 5.5 (yderst til venstre). Personen er stadig berettiget til fuld offentlig pension, så længe den årlige private pensionsudbetaling (inkl. ATP) ikke overstiger 20.100 kr.

Når den private pensionsindkomst begynder at overstige 20.100 kr., aftrappes først ældrechecken og dernæst pensionstillægget. I hele intervallet fra ca. 20.100 kr. til knap 335.000 kr.

⁵ For den supplerende pensionsydelse er der endvidere en krav om, at den likvide formue ikke må overstige 84.300 kr. (2017-niveau).

for den private pensionsindkomst er den sammensatte marginalskat på pensionsudbetalingen på omkring 60 pct., *jf. figur 5.5*. Den sammensatte marginalprocent angiver, hvor meget der tilsammen betales i indkomstskat og mistes i pensionsydelse på *marginalen*, dvs. når den årlige private pensionsudbetaling bliver lidt højere.

Den sammensatte marginalskat på pensionsudbetalinger falder fra ca. 60 pct. til 38 pct., når pensionstillægget er fuldt aftrappet. Hvis pensionsudbetalingen er tilstrækkelig stor, betales topskat, og marginalprocenten på pensionsudbetalingen øges til ca. 52 pct.⁶

Hvor marginalprocenten er medbestemmende for incitamentet til pensionsopsparing, er det den samlede modtagelse af offentlige ydelser og skattebetalinger, der er bestemmende for omfordelingen via pensionssystemet.

En person, der betaler topskat af årlige pensionsudbetalinger på fx 500.000 kr., har således en lavere sammensat marginalskat end fx en person med årlige udbetalinger på 100.000 kr. Personen, der betaler topskat, betaler dog samlet set ca. 147.000 kr. mere i skat, end han eller hun modtager i folkepension, mens personen med en udbetaling på 100.000 kr. netto modtager godt 61.000 kr. mere i folkepension, end han eller hun betaler i skat, *jf. figur 5.4*. De høje sammensatte marginalskatte for mange ikke-topskatteydere er således ikke udtryk for, at disse grupper har høje skattebetalinger eller lav modtagelse af offentlige ydelser, men derimod, at modtagelsen af offentlige ydelser nedsættes, samtidig med at skattebetalingerne øges, når indkomsten er højere.

Udover supplerende pensionsydelse og folkepensionens pensionstillæg påvirkes de sammensatte marginalskatte af aftrapning af en række øvrige ydelser, fx nedslag i ejendoms-værdiskat (ejere), boligydelse (lejere), helbreds- eller varmetillæg. Det samlede regelsæt er komplekst, og figur 5.4 og 5.5 ovenfor er vist under forsimplede antagelser. Aftrapningsprocenterne er blandt andet forskellige for ejere og lejere og for enlige og par. Yderligere eksempler er vist i bilag 5A.

Samlet incitament inklusive fradrag for indbetalinger og afkastskat: yderligere pensionsopsparing på et givet tidspunkt i livet

I opgørelsen af det skattemæssige incitament til fradragsberettiget pensionsopsparing relativt til anden opsparing skal der udover den sammensatte marginalskat på udbetalingstidspunktet også tages højde for fradragsværdien på indbetalingstidspunktet samt forskelle i afkastbeskatning mellem henholdsvis pensionsopsparing og anden opsparing, *jf. boks 5.5 (punkt 1-4 tilsammen)*.

Derfor opgøres incitamentet til at ændre omfanget af fradragsberettiget pensionsopsparing på et givet tidspunkt i livet i dette afsnit med udgangspunkt i *den effektive marginalskat på pensionsindbetalinger*, hvor der også indregnes skat og indkomstaftapning af offentlige ydelser senere i livet. Indkomstaftapning vedrører livrente- og ratepensionsordninger.

Den effektive marginalskat på pensionsindbetalinger er generelt stigende med alderen. Dette skyldes, at jo tidligere der indbetales, jo længere periode opnås den lavere beskatning af

⁶ Arbejdsmarkedsbidrag på 8 pct. er trukket ved indbetaling.

afkastet på pensionsordningen (15,3 pct.) i forhold til fri opsparing til alderdommen, hvor afkastet beskattes som kapitalindkomst.

Marginalskatten på pensionsindbetalinger på fx en livrente kan sammenholdes med marginalskatten på lønindkomst som en indikator for incitamentet til pensionsopsparing i forhold til opsparing i finansielle aktiver uden for pensionsordninger. Er den opgjorte marginalskat på pensionsindbetaling mindre end marginalskatten på lønudbetaling, giver skatte- og overførselssystemet et økonomisk incitament til pensionsindbetaling sammenlignet med, hvis man skulle spare tilsvarende beløb op til alderdommen i frie midler.

For personer, som er topskatteydere i arbejdslivet, vil der som hovedregel være et incitament til fradragsberettigede pensionsindbetalinger. Det samme gælder – både for topskatteydere og ikke-topskatteydere – som nævnt ovenfor for indbetalinger til aldersopsparing.⁷

For personer, der ikke betaler topskat, vil den effektive marginalskat på indbetalinger til fradragsberettigede pensionsordninger (livrenter og ratepension) ofte være højere end skatten på udbetalt løn. Hvorvidt det konkret er tilfældet i en given situation, vil afhænge af flere forhold, herunder af de forventede afkast samt beskattningen af fri opsparing, som igen vil afhænge af personens nettokapitalindkomst og porteføljesammensætning.⁸

I et eksempel med en ikke-topskatteyder, der forventer et investeringsafkast på 4,5 pct. om året før skat (både inden for og uden for pensionsordningen), og som kan se frem til aftrapning af pensionstillægget som pensionist, er den effektive marginalskat på indbetalinger til en livrente højere end marginalskatten på lønindkomst, fra personen er ca. 36 år fra pensionsalderen og frem, hvis personen har begrænset negativ kapitalindkomst hele livet⁹, *jf. den mørkeblå kurve i figur 5.6*. Hvis denne person har positiv kapitalindkomst hele livet, er den effektive marginalskat på pensionsordningen lavere end marginalskatten på lønindkomsten indtil ca. 18 år før pensionsalderen, *jf. den lyseblå kurve i figur 5.7*.

⁷ Dette skyldes som nævnt, at udbetalinger fra aldersopsparing (som beskattes på indbetalingstidspunktet, og hvor afkastet beskattes med PAL-skatten på linje med andre pensionsordninger) ikke giver anledning til indkomstaftapning af de offentlige pensionsydelser. For topskatteydere, der kan se frem til pensionsudbetalinger, som giver anledning til fuldt aftrappet pensionstillæg som pensionist, men ikke er tilstrækkeligt store til at betyde, at der skal betales topskat på marginalen, kan ratepension på marginalen være mere fordelagtig end aldersopsparing. I gennemsnit vil aldersopsparing dog fortsat kunne have en (mindre) fordel.

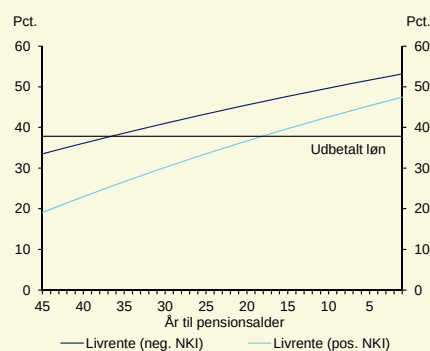
⁸ Det er ikke et nyt forhold, at aftrapningen af offentlige ydelser gør den effektive beskatning af pensionsopsparing høj for nogle grupper. Problemstillingen er dog blevet mere udtalt i forbindelse med, at de forventede afkast og renterne er faldet (hvilket reducerer fordelene ved den lavere PAL-skat) og i takt med, at flere har indbetalt til en arbejdsmarkedspension i en større del af livet. De skattereformer, der er gennemført siden 2003, har endvidere medført, at færre kan fradrage pensionsindbetalinger i top- eller mellemskat (idet mellemskatten er afskaffet og indkomstgrænsen for topskat er hævet) ligesom beskæftigelsesfradraget isoleret set reducerer fradragsværdien af pensionsindbetalinger for nogle personer. Indførelsen af den supplerende pensionsydelse (ældrechecken) har også medført, at flere omfattes af aftrapning af offentlige ydelser, *jf. kapitel 3*.

⁹ Situationen for en ratepension vil minde om situationen for livrenten. Den effektive marginalskat på ratepensionen kan både være højere eller lavere end for livrenten afhængigt af, om ratepensionen udbetales over en periode, der er kortere eller længere end den forventede udbetalingsperiode på livrenten (dette har betydning for, hvor lang periode, der opnås fordel af den relativt lave pensionsafkastbeskatning). En effektiv marginalskat på fx 45 pct. på pensionsindbetalinger 20 år før pensionsalderen skal forstås som den marginale indkomstskat på udbetalt løn på indbetalingstidspunktet, ved hvilken det ville være lige så fordelagtigt at få udbetalt pengene og spare dem op i fri formue, hvor der betales skat af kapitalafkastet, som det er at indbetale til livrenteordningen, hvor der betales den lavere PAL-skat.

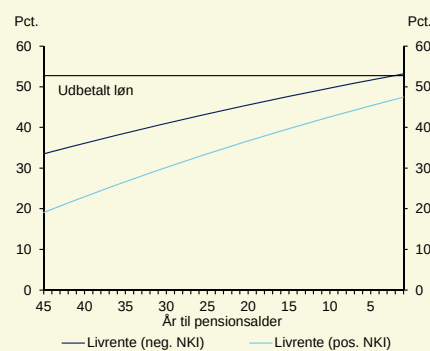
Personer, som er topskatteydere i arbejdslivet, og hvor pensionstillægget aftrappes som pensionist, har overordnet set en vis skattemæssig tilskyndelse til pensionsopsparing, jf. figur 5.7. Dette skyldes, at der kun er begrænset forskel på marginalsatten på ind- og udbetalingstidspunktet. Incitamentet afgøres således primært af den forholdsvis lave PAL-skat.

Figur 5.6

Eksempel: Effektiv marginalskat på livrenteindbetaling for ikke-topskatteydere, hvor pensionstillægget aftrappes som pensionist

**Figur 5.7**

Eksempel: Effektiv marginalskat på livrenteindbetaling for topskatteydere, hvor pensionstillægget aftrappes som pensionist



Anm.: I figur 5.6 og 5.7 er den effektive marginalskat beregnet ved at sætte nutidsværdien af de forventede udbetalinger (efter skat) fra en livrente i forhold til indbetalingen (før skat), hvor der diskonteres med renten efter skat på fri opsparing. Det nominelle markedsafkast for skat antages at være 4,5 pct. Afkastet på livrenten beskattes løbende med PAL-skat på 15,3 pct. Afkastet på fri opsparing antages at blive beskattet løbende som enten (begrænset) negativ eller (begrænset) positiv nettokapitalindkomst hele livet. I sidstnævnte tilfælde giver afkastet anledning til aftrapning af offentlige pensionsydelser som pensionist. Figurene tager udgangspunkt i 2025-skatteregler.

Kilde: Egne beregninger.

Tilskyndelsen til pensionsopsparing skal også ses i sammenhæng med tilskyndelsen til at nedbringe gæld. For personer med gæld – fx i form af et boliglån – vil fordelene ved den lave pensionsafkastbeskatning for eksempel alt andet lige være mindre end for personer uden gæld. Det skyldes, at fradragsværdien af renteudgifter (negativ nettokapitalindkomst) er lavere end beskatningen af positiv kapitalindkomst. Personer, der ikke betaler topskat, og som gennem hele livet har gæld af en vis størrelse, vil derfor typisk have større skattemæssig tilskyndelse til at nedbringe denne gæld frem for at foretage pensionsopsparing, som illustreret i eksemplerne ovenfor. Det trækker i retning af at begrænse tendensen til høj bruttogæld.

Danske husholdningers bruttogæld er høj i et internationalt perspektiv, hvilket også kan hænge sammen med, at pensionsdækningen er forholdsvis høj, jf. også kapitel 1. Det er imidlertid også vigtigt for robustheden af den samlede privatøkonomi, at bruttogælden står i rimeligt forhold til indkomsten som erhvervsaktiv. Det er med til at reducere risikoen for insolvens i forbindelse med uforudsete reduktioner i indkomsten eller rentestigninger. Dette er vigtigt, fordi pensionsopsparing er mindre likvid end andre former for opsparing og derfor vanskelige-

re kan anvendes i tilfælde, hvor der er likviditetsproblemer fx som følge af arbejdsløshed. Mens tilstrækkelig tilskyndelse til pensionsopsparing er vigtig, skal tilskyndelsen til pensionsopsparing ikke blive så stor, at ingen finder det fordelagtigt at afdrage på deres boliggæld.

Imidlertid betyder gældende regler, at personer, der ikke betaler topskat og som afdrager på deres gæld – og dermed fx opbygger friværdis i deres bolig – også har en begrænset tilskyndelse fra skatte- og overførselssystemet til pensionsopsparing i et omfang, som svarer til typiske arbejdsmarkedspensioner. Hertil kommer, at begrænset eller ingen gæld ikke nødvendigvis er ensbetydende med større tilskyndelse til pensionsopsparing. Dette gælder særligt, hvis den begrænsede gæld skyldes valg af lejebolig frem for ejerbolig, *jf. også næste afsnit*. Personer, der som pensionist kommer til at bo i lejebolig, vil nemlig typisk opleve, at pensionsudbetalinger giver anledning til aftrapning af boligydelsen, hvilket isoleret set reducerer tilskyndelsen til pensionsopsparing ud over, hvad der fremgår af eksemplerne i figur 5.6 og 5.7. Det kan dog være vanskeligt at forudsige sin boligsituation som pensionist – særligt når man står i starten af sit arbejdsliv.

Ud over den relevante marginale afkastskat på fri opsparing har størrelsen af det forventede afkast også stor betydning for, hvornår skatte- og overførselssystemet giver incitament til at spare op i livrenten. Dette skyldes at værdien af den relativt lave PAL-skat bliver mindre jo lavere afkastet af pensionsopsparingen er.

Afkastet af fradragsberettiget arbejdsmarkedspension set over et helt arbejdsliv

Incitamentet til fradragsberettiget pensionsopsparing på marginalen – dvs. til at hæve eller sænke pensionsindbetalingerne fra et givet udgangsniveau – er ikke nødvendigvis det samme som incitamentet til at foretage pensionsindbetalinger fremfor at benytte fri opsparing over et helt arbejdsliv. Eksemplerne i dette afsnit vil illustrere, at samspilsproblemet for en ikke-topskatteyder med en almindelig arbejdsmarkedspension ikke kun gælder på marginalen. Samspilsproblemet kan også betyde, at de samlede bidrag til arbejdsmarkedspensionen set over et arbejdsliv er forbundet med lavere afkast end tilsvarende fri opsparing. Dette hænger sammen med, at de offentlige pensionsydelser indkomstafrappes allerede for forholdsvis beskedne private pensionsudbetalinger, *jf. også ovenfor*.

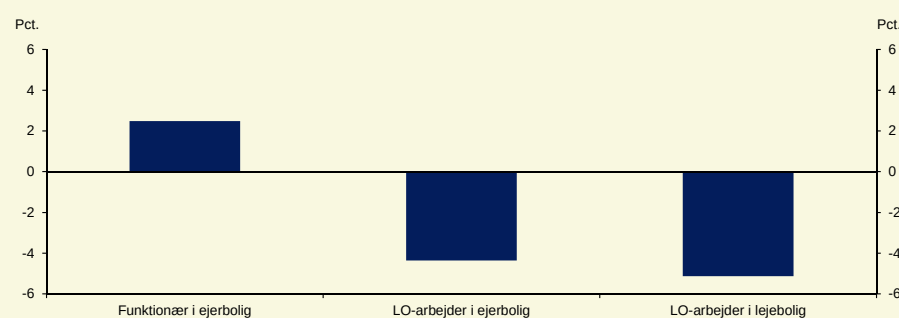
Afkastet af at indbetale til en fradragsberettiget arbejdsmarkedspension igennem et helt arbejdsliv kan illustreres for tre stiliserede typeeksempler. For disse typer sammenlignes afkastet af arbejdsmarkedspensionen med det afkast, der ville kunne opnås, hvis der i stedet blev sparet op i fri opsparing. Merafkastet af arbejdsmarkedspensionen opgøres efter skat og aftrapning af offentlige ydelser i pensionsalderen og sættes i forhold til de samlede indbetalinger til pensionsordningen før skat. Det beregnede merafkast afspejler udelukkende den del af tilskyndelsen til pensionsopsparing, som skatte- og overførselssystemet giver anledning til.

Den første type, der betragtes, er en enlig funktionær, som bor i ejerbolig uden børn og er omfattet af en arbejdsmarkedspension med en bidragssats på 17,1 pct. Derudover betragtes to enlige LO-arbejdere, som begge er uden børn og omfattet af en arbejdsmarkedspension med en bidragssats på 12 pct. Den ene bor til leje, mens den anden bor i ejerbolig. Personerne i ejerboliger opbygger i løbet af arbejdslivet en friværdis på 80 pct. af boligens værdi igennem afdrag på boliggælden.

Funktionæren er topskatteyder igennem en stor del af arbejdslivet. For denne person sikrer fradraget i topskatten i kombination med den lave pensionsafkastbeskatning, at indbetalinger til arbejdsmarkedspensionen er forbundet med et merafkast sammenlignet med fri opsparing svarende til ca. 2½ pct. af de samlede indbetalinger, *jf. figur 5.8*. For funktionæren giver skatte- og overførselssystemet således isoleret set anledning til en økonomisk fordel ved at spare op via arbejdsmarkedspensionen.

Figur 5.8

Merafkast ved arbejdsmarkedspension i forhold til fri opsparing opgjort i pct. af de samlede indbetalinger



Anm.: Figuren viser forskellen mellem de tilbagediskonterede fremtidige udbetalinger (efter skat og indkomstaftapning af offentlige pensionsydelse) fra arbejdsmarkedspension og en tilsvarende fri opsparing sat i forhold til indbetalingerne før skat. Personerne er beskæftigede fra de er 25 til de er 67 år. Typepersonerne er enlige og går på pension som 68 årige. Se anmærkningen til figur 5.1 for forudsætninger om afkast og udbetalinger i forbindelse med pensionsordningerne. LO-arbejderne har en gennemsnitlig indkomst over arbejdslivet på 351.650 kr. om året (ekskl. pensionsbidrag og ATP, 2017-niveau) og har en bidragssats til arbejdsmarkedspension på 12 pct. Funktionæren har en gennemsnitlig indkomst over arbejdslivet på 508.752 kr. om året og en bidragssats på 17,1 pct. Der er regnet med 2025-skatteregler igennem hele livsforløbene.

Kilde: Lovmodellens datagrundlag, Skatteministeriets familietypermodel og egne beregninger.

De to LO-arbejdere er ikke topskatteydere i løbet af arbejdslivet og opnår derfor et lavere fradrag for pensionsindbetalingerne end personen med lang videregående uddannelse. Dette medvirker blandt andet til, at LO-arbejderen i ejerbolig ville have oplevet højere afkast af sin opsparing, hvis han havde sparet op uden for pensionssystemet – herunder i form af større afdrag på boliggælden og opbygning af fri formue. Det tabte afkast ved opsparing i arbejdsmarkedspensionen svarer til knap 4½ pct. af de samlede indbetalinger, *jf. figur 5.8*. Dette er på trods af, at han som udgangspunkt i betydeligt omfang afdrager på boliggælden i løbet af arbejdslivet og kan altså ikke tilskrives at han opretholder uhensigtsmæssig høj gældssætning hele livet.

For LO-arbejderen i lejebolig er arbejdsmarkedspensionen ligeledes forbundet med et lavere afkast end tilsvarende fri opsparing – i dette tilfælde svarende til godt 5 pct. af de samlede indbetalinger, *jf. figur 5.8*. At forskellen i afkast er større for LO-arbejderen i lejebolig end for

LO-arbejderen i ejerbolig er et udtryk for, at aftrapningen af boligydelsen efter pensionsalderen går forholdsvis hårdt ud over afkastet af arbejdsmarkedspensionen.¹⁰

Typeeksemplerne kan illustrere, at for personer, som ikke betaler topskat på indbetalings-tidspunktet, kan de nuværende regler for beskatning og aftrapning af offentlige ydelser isoleret set betyde, at der ikke er tilskyndelse til fradragsberettiget pensionsopsparing sammenlignet med fri opsparing, når der betragtes indbetalinger – svarende til de nuværende bidragssatser – over et helt arbejdsliv.

Et mindreafkast ved pensionsopsparing, som følge af skatte- og overførselssystemet, skal dog holdes op mod de øvrige fordele i form af mindre usikkerhed om fremtidige indkomstforhold, som også følger af pensionsopsparing på arbejdsmarkedspensionen, *jf. også boks 5.4.*

Mulige påvirkninger af pensionsopsparing

Lavt incitament til pensionsopsparing på fradragsberettigede pensionsordninger (livrente og ratepension), kan medføre reduceret pensionsopsparing på disse ordninger, herunder som følge af vigende opbakning til arbejdsmarkedspensionerne og skift imod alternative opsparingsformer, som ikke er omfattet af incitamentsproblemerne. Dette vil dels medføre, at skatteindtægterne fra de opsparede pensionsmidler i mindre grad falder samtidig med de øgede udgifter til offentlige pensions- og sundhedsydelse i pensionsalderen, dels svække de offentlige finansers holdbarhed.

Mulige påvirkninger på omfanget af pensionsopsparing

Når incitamentet til pensionsopsparing i livrente og ratepension for ikke-topskatteydere er svagt, har det forskellige virkninger på de individuelle ordninger og for arbejdsmarkedspensionerne. For individuelle pensionsordninger kan det negative incitament fra samspillet med de offentlige ydelser medføre, at den enkelte reducerer omfanget af sine frivillige indbetalinger på livrenter og ratepension.

Indbetalinger til arbejdsmarkedspensionerne kan ikke på samme måde justeres af den enkelte og afhænger derfor ikke direkte af det incitament, som illustreret ovenfor. Det skyldes, at bidragssatserne er bestemt i overenskomster. Et lavt individuelt udbytte af indbetalinger på fradragsberettigede pensionsordninger for ikke-topskatteydere – som særligt gør sig gældende i årene op til pensionsalderen – kan dog med tiden risikere at påvirke opbakningen til pensionssystemet og skabe pres for lavere bidragssatser i overenskomsterne. Den gradvist styrkede mulighed i overenskomsterne for at droppe pensionsindbetalinger sidst i arbejdslivet til fordel for reduceret arbejdstid kan opfattes som et udtryk herfor.

Opbakningen til arbejdsmarkedspensionerne er dog fortsat høj. Arbejdsmarkedspensionerne sikrer en god pensionsdækning for den enkelte, og derudover opfatter mange det formentlig som rimeligt, at de offentlige pensioner er målrettet mod dem, som har lavest anden indkomst – også selvom det betyder, at de selv modtager mindre offentlig pension, når de indbetaler til egen pensionsopsparing.

¹⁰ Selvom lejeren i højere grad end ejeren har positiv nettokapitalindkomst, hvilket isoleret set øger fordelene af den lave pensionsafkastskat, så betyder den forholdsvis hårde indkomstaftapning af boligydelsen, at merafkastet af indbetalingerne til arbejdsmarkedspensionen over hele livet er lavere for lejeren end for ejeren.

I den danske model er det arbejdsmarkedets parter, der aftaler en række vilkår med betydning for arbejdsmarkedet. Parterne tager derigennem et samfundsmæssigt ansvar. Selv om der for den enkelte arbejdstager i nogle tilfælde kunne ligge en privatøkonomisk fordel i lavere pensionsindbetalinger, gælder dette ikke for lønmodtagere under ét. En eventuel reduktion af arbejdsmarkedspensionernes omfang (eller væsentlig omlægning til alderspension, *jf. næste afsnit*) ville føre til øgede offentlige pensionsudgifter. Disse ville skulle finansieres via øgede skatter, eller andre tiltag, der i sidste ende i betydeligt omfang ville påhvile danske lønmodtagere og virksomhedsejeres indkomster. For lønmodtagere og virksomheder under ét ville der derfor ikke kunne opnås en større gevinst ved lavere pensionsbidrag. Arbejdsmarkedets parter har dermed en kollektiv interesse i fortsat passende pensionsbidrag.

Mulige påvirkninger på typen af pensionsopsparing

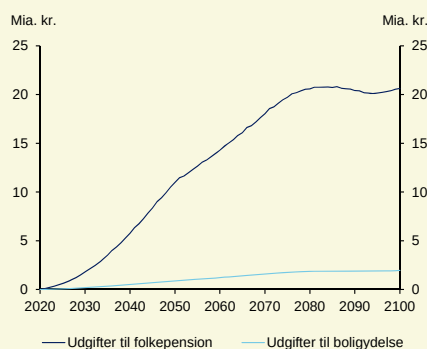
Inden for arbejdsmarkedspensionssystemet er der dog incitament til at flytte en del af indbetalingerne fra livrenteordninger til aldersopsparing. Dette skyldes, at de opsparede midler efter omlægningen ikke vil give anledning til indkomstaftapning af de offentlige pensionsydelse, når de kommer til udbetaling. Dermed vil det umiddelbart være attraktivt for mange at deres pensionsbidrag indbetales til aldersopsparing. I så fald vil pensionsopsparerer dog med de nuværende regler for aldersopsparing gå glip af det forsikringsselement, som er en del af livrente-ordningerne.

Aldersopsparing benyttes på nuværende tidspunkt i forholdsvis begrænset omfang – og stort set ikke i forbindelse med arbejdsmarkedspensionerne, *jf. også kapitel 1*. Under de gældende lofter vil en fuld udnyttelse af muligheden for indbetaling til aldersopsparing give anledning til en meget omfattende omlægning af de samlede pensionsindbetalinger.

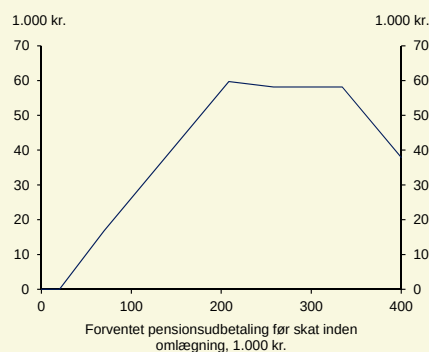
En generel omlægning til aldersopsparing, som ikke fører til aftrapning af offentlige ydelser, vil betyde, at den enkelte pensionsopsparer i vidt omfang kan undgå samspilsproblemet. Den "manglende" indkomstaftapning i forbindelse med udbetalinger fra aldersopsparing vil dog samtidig betyde, at en generel omlægning mod aldersopsparing vil medføre en markant stigning i de offentlige udgifter til pensionsydelse.

Figur 5.9

Stigning i offentlige udgifter til folkepension og boligydelse i risikoscenarie med generel omlægning til aldersopsparring

**Figur 5.10**

Stigning i samlet offentlig pension ved fuld omlægning til aldersopsparring efter størrelse af den opsparing, der omlægges fra



Anm.: I beregningen bag figur 5.9 forudsættes fuld omlægning af fradragsberettigede pensionsindbetalinger mod aldersopsparring inden for loftet på 29.600 kr. (2017-niveau). I figur 5.10 inkluderer stigningen i offentlig pension både øget ældrecheck og pensionstillæg, og stigningen er opgjort før skat. Den maksimale omlægning er beregnet under antagelse af, at personer, der rammer loftet på 29.600 kr., er topskatteydere (topskatteydere har tilskyndelse til omlægning så længe pensionstillægget ikke er fuldt aftrappet som pensionist). Dermed vil en indbetaling til aldersopsparring på 29.600 kr. efter skat svare til en indbetaling på ca. 61.500 kr. før skat. Indbetales dette beløb årligt på en ratepension i løbet af arbejds-livet, giver det anledning til udbetalinger på knap 190.000 før skat, hvis ratepensionen udbetales over en 15 årig periode. Der er regnet med 2025-regler i 2017-niveau.

Kilde: Egne beregninger.

I et hypotetisk risikoscenarie, hvor der sker fuld omlægning af fradragsberettigede pensionsindbetalinger mod aldersopsparring, skønnes de offentlige udgifter til folkepension og boligydelse at stige med i størrelsesordenen godt 20 mia. kr. på længere sigt, *jf. figur 5.9*.

En sådan stigning i udgifterne til de offentlige pensionsydelser som følge af reduceret indkomstaftapning vil være skævt fordelt på de fremtidige pensionister. Således vil pensionister med betydelige pensionsopsparinger – det vil sige opsparinger, der forventes at give udbetalinger i størrelsesordenen 200.000 til 300.000 kr. før skat¹¹ – opleve de største stigninger i de offentlige pensionsydelser, *jf. figur 5.10*. Dette er et udtryk for, at et generelt skifte mod aldersopsparring i vidt omfang vil undergrave indkomstmåltretningen af de offentlige pensionsydelser.

Den væsentlige stigning i udgifter til offentlige pensionsydelser bidrager til, at holdbarheden af de offentlige finanser i risikoscenariet svækkes med knap 9 mia. kr. årligt. En sådan svækkelse indebærer en markant reduktion i robustheden af de offentlige finansers holdbarhed –

¹¹ Når stigningen i offentlige pensionsydelser begynder at falde for store pensionsopsparinger, skyldes det, at store pensionsopsparinger ikke kan omlægges fuldt ud til aldersopsparring under loftet på 29.600 kr. Hvis den tilbageværende pensionsopsparing på fradragsberettigede pensionsopsparinger er tilstrækkelig stor, vil de offentlige pensionsydelser også efter omlægningen være fuldt aftrappet.

herunder overfor usikkerheden omkring, hvorvidt de høje pensionsaldre og lange arbejdsliv, som forudsættes i de langsigtede fremskrivninger, rent faktisk kan realiseres.

Da de opsparede midler på aldersopsparing beskattes på indbetalingstidspunktet fremfor på udbetalingstidspunktet, vil en omlægning mod aldersopsparing medføre en ganske betydelig fremrykning af skatteindtægter. I risikoscenariet vil denne fremrykning af skatteindtægter være i størrelsesordenen 30 mia. kr. Disse skatteindtægter kan ikke disponeres til skattelettelser eller offentligt forbrug uden at svække holdbarheden (yderligere), men skal spares op til det tidspunkt, hvor skatterne ville være blevet betalt i fravær af fremrykning. Det vanskelig-gør den finanspolitiske styring.

Fremrykningen af skatteindtægter betyder endvidere, at skatteindtægterne fra pensionsopsparingerne ikke længere vil falde samtidig med udgifterne til ældrepleje, sundhed og pensionsydelse, når folk er pensionister. Det vil gøre den offentlige saldo væsentlig mere følsom overfor stigninger i antallet af pensionister i forhold til erhvervsaktive (i et fuldt indfaset system).

Det er næppe realistisk, at det hypotetiske risikoscenarie, som er illustreret ovenfor, vil realiseres i praksis. Mindre omlægningsmod aldersopsparing vil ikke på samme måde udfordre de centrale hensigtsmæssige egenskaber ved den opsparingsbaserede del af pensionssystemet, og konsekvenserne for de offentlige finanser være væsentligt mere begrænsede. Set i lyset af, at ordningen fra den enkelte pensionsopsparende synspunkt ikke er omfattet af samspilsproblemet, skal risikoscenariet derfor ikke tages som udtryk for, at ordningen ikke kan komme til at indtage en hensigtsmæssig plads i det samlede pensionssystem. Det kan dog kræve justeringer af ordningen, samt at den i et vist omfang også skal finde anvendelse i forbindelse med arbejdsmarkedspensionerne. Det ovenstående risikoscenarie kan dog tages som et udtryk for, at det samlede potentielle omfang af indbetalinger til aldersopsparing må begrænses, hvis der skal skabes sikkerhed om ordningens fremtid og dens plads i pensionssystemet.

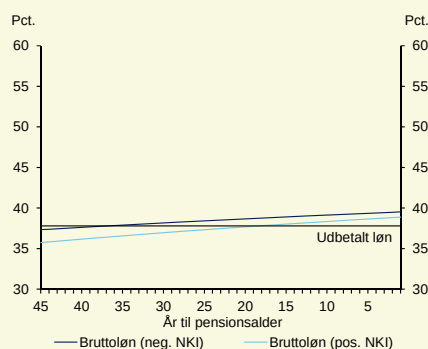
Mulige påvirkninger af arbejdsudbud

Den del af bruttolønnen, der indbetales til pension, er en del af den økonomiske gevinst ved at arbejde. Hvis pensionsindbetalingsprocenten ikke kan justeres af den enkelte, er incitamentet til beskæftigelse dermed lavere, når den sammensatte effektive skat på pensionsindbetalingerne er høj. Dette kan både slå ud i tidligere tilbagetrækning og reduceret arbejdsudbud i løbet af arbejdslivet.

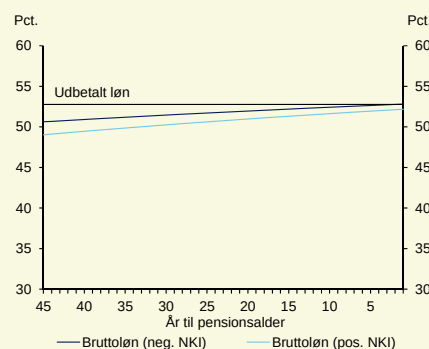
I et eksempel med en person, som ikke betaler topskat, som har udnyttet sit beskæftigelsesfradrag helt, og som har udsigt til, at ekstra pensionsopsparing fører til aftrapning af pensionstillægget, vil en obligatorisk bidragsprocent på 12 pct. af lønnen give en samlet marginalskat, som i de sidste 5 år op til pensionsalderen i gennemsnit ligger på 38,8 pct. til 39,4 pct. af bruttolønnen (udbetalt løn plus pensionsindbetaling) afhængigt af forudsætninger om nettokapitalindkomsten i løbet af livet, *jf. figur 5.11*. På den udbetalte løn er marginals-katten ca. 37,8 pct.

Figur 5.11

Eksempel: Effektiv marginalsat på bruttoløn for ikke-topskatteyder med bidragssats på 12 pct., med fuld udnyttet beskæftigelsesfradrag

**Figur 5.12**

Eksempel: Effektiv marginalsat på bruttoløn for topskatteyder med bidragssats på 12 pct., hvor pensions-tillægget aftrappes som pensionist



Anm.: Se anmærkning til figur 5.6 og 5.7. Den effektive marginalsat på bruttolønnen er for en bidragssats på 12 pct. med 1/3 egenbetaling beregnet som $(0,12 * (\text{eff. marginalsat på pensionsindbetaling}) + 0,96 * (\text{skat på udbetalt løn}))/1,08$.

Kilde: Egne beregninger.

For personer, der betaler topskat i løbet af arbejdslivet, og hvor pensionstillægget aftrappes som pensionist, er den effektive marginalsat på den samlede bruttoløn gennem stort set hele livet lavere end marginalsatten på den udbetalte løn, *jf. figur 5.12*. For personer med svingende indkomster, som af og til er over topskattegrænsen, giver pensionsopsparing en vis mulighed for at udjævne progressionen i indkomstskatten henover livet.

Figur 5.11 og 5.12 gælder tilfældet, hvor pensionsbidraget udgør en fast andel af lønnen, hvilket er tilfældet for stort set alle med arbejdsmarkedspension. For personer, der har mulighed for at variere på pensionsbidragets andel af bruttolønnen, vil marginalsatten imidlertid kunne ændres. Hvis fx personen har mulighed for at reducere pensionsbidraget ved uændret udbetalt løn (fx i forbindelse med, at personen går ned i arbejdstid) svarer den effektive marginalsat i dette tilfælde til marginalsatten på pensionsindbetalingen, *jf. figur 5.6 og 5.7*.

Høj effektiv marginalsat på pensionsindbetalinger kan således øge marginalsatten på lønindkomst og dermed reducere arbejdsudbuddet for de berørte grupper. Dette gælder navnlig, hvis der fx i slutningen af arbejdslivet er mulighed for at gå ned i arbejdstid mod at undlade højt beskattede pensionsindbetalinger. Disse muligheder er netop blevet styrket i forbindelse med de indgåede overenskomster på det private arbejdsmarked i foråret 2017.

Tabel 5.1

Gevinst ved udbetaling af 100.000 kr. før folkepensionsalderen fra pensionsordning, som ellers ville blive aftrappet i folkepensionens pensionstillæg

	Fradragsberettiget
Ved førtidig udbetaling	
Udbetalt beløb før skat	100.000
Skat	37.800
Aftrapning efter skat	-
Udbetaling efter skat	62.200
Hvis udbetalt på tidspunkt, hvor der modregnes	
Udbetalt beløb før skat	100.000
Skat	37.800
Aftrapning efter skat	19.200
Udbetaling efter skat og modregning	43.000

Anm.: Det er antaget, at modtageren vægter udskydelsen af forbruget med pensionskassens rente efter PAL-skat, således at udbetalingen altid har en nutidsværdi på 100.000 kr. (før evt. virkning af skat og modregning på ind- og udbetalingstidspunktet).

Kilde: Egne beregninger.

Der kan også være incitament til at starte pensionsudbetalingerne før pensionsalderen for at undgå aftrapning af de offentlige pensionsydelse, hvilket eventuelt kan kombineres med reduceret arbejdstid.

Tilskyndelsen til udbetaling af pensionsopsparing før folkepensionsalderen kan illustreres ved den forskel i det udbetalte beløb, som eventuelt fravær af aftrapning giver anledning til, *jf. tabel 1*. For en ikke-topskatteyder med fuldt udnyttet beskæftigelsesfradrag vil gevinsten ved udbetaling af 100.000 kr. før folkepensionsalderen være godt 19.000 kr., hvis den tidlige udbetaling betyder at aftrapning af folkepensionens pensionstillæg undgås på de udbetalte midler (som ellers ville være udbetalt efter pensionsalderen).

En løsning af samspilsproblemet, som øger tilskyndelsen til pensionsopsparing, vil således både kunne understøtte opbygningen af et mere opsparingsbaseret pensionssystem samt høj(ere) beskæftigelse, herunder gennem senere tilbagetrækning for de ældre på arbejdsmarkedet.



5A. Sammensatte marginalskatter for par og enlige efter boligforhold

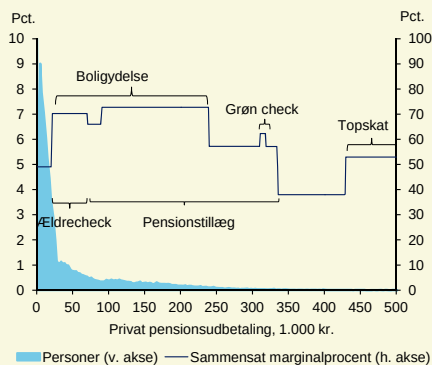
Den sammensatte marginalprocent på pensionsudbetalinger afhænger blandt andet af civilstatus (enlig/par) og boligforhold (ejer/lejer), *jf. figur a-d*. Figurerne viser den sammensatte marginalprocent af udbetalinger fra opsparingsbaserede ordninger, herunder private pensionsordninger, arbejdsmarkedspensioner og ATP.

Da indkomstafrapning af boligydelse er sammenfaldende med indkomstafrapning af hhv. den supplerende pensionsydelse (ældrecheck) og pensionstillæg, er den sammensatte marginalprocent for enlige *lejere* over 70 pct. i et interval, hvor der både aftrappes i pensionstillægget og boligydelsen, *jf. figur a og b*. I beregningerne er der forsimplet set bort eventuel aftrapning i ydelser såsom varme- og helbredstillæg, som vil bidrage yderligere til at hæve den sammensatte marginalprocent. Endvidere vil personer, som har likvid formue over et vist niveau, ikke modtage ældrecheck uanset størrelsen af deres private pensionsudbetalinger. For disse personer vil aftrapning af ældrechecken derfor ikke bidrage til den sammensatte marginalprocent, som det er vist i figurerne.

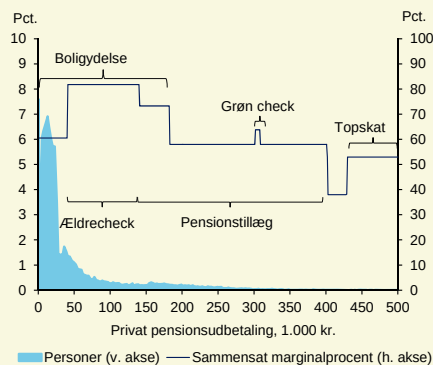
For par, som bor til leje og modtager boligydelse, er den samlede aftrapning i boligydelsen, den supplerende pensionsydelse og pensionstillægget generelt lidt hurtigere end for enlige. Dette medfører en sammensat marginalprocent, der er højere i dele af intervallet – særligt mens både ældrechecken og boligydelsen aftrappes, hvor den sammensatte marginalskat er godt 80 pct., *jf. figur b*.

De sammensatte marginalskatter for *ejere* er typisk lidt lavere end for lejere, idet pensionister i ejerbolig typisk ikke modtager boligydelse, og en eventuel ydelse vil i dette tilfælde være i form af et lån. Men da ejerne betaler ejendomsværdiskat, og der er et indkomstaafhængigt nedslag i ejendomsværdiskatten, er der herfra et bidrag til den sammensatte marginalprocent. Bidraget til marginalprocenten er dog mindre end bidraget fra boligydelsen for lejerne. Den sammensatte marginalprocent er derfor lavere i de tilsvarende intervaller for ejerne, *jf. figur c og d*. Den sammensatte marginalprocent for pensionister i ejerbolig er generelt lavere end 65 pct.

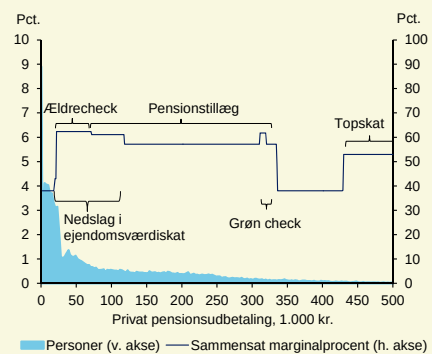
Figur a
Enlig pensionist i lejebolig



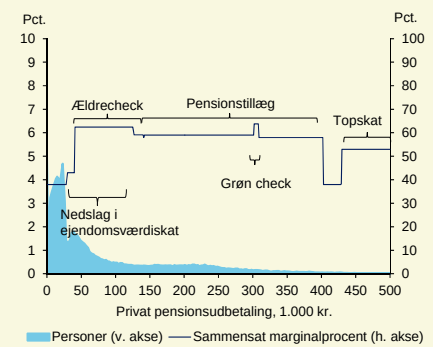
Figur b
Pensionistpar i lejebolig



Figur c
Enlig pensionist i ejerbolig



Figur d
Pensionistpar i ejerbolig



Anm.: Figur a-d tager udgangspunkt i 2025-skatteregler og er vist i 2017-niveau. Det blå område i angiver fordelingen af pensionister i 2014 på private pensionsudbetalinger omregnet til 2017-niveau.

Kilde: Egne beregninger på familietypermodellen, familietyperne 161,152,162,157.

fm.dk