

Debat og kommentarer

Arbejdsmarkedspensionerne efter 25 år: En succes med udfordringer

Jan V. Hansen

Forsikring & Pension, mail: jvh@forsikringogpension.dk

Svend E. Hougaard Jensen

Økonomisk Institut, Copenhagen Business School, mail: shj.eco@cbs.dk

SUMMARY: Occupational pension schemes covering the blue-collar segment of the labour market in Denmark were introduced in 1987, as part of the collective wage negotiations between trade unions and employers' federations. We argue that the Danish design, which differs from designs in other countries where occupational pension schemes have been introduced as part of the legislative process, has (a) contributed substantially to restoring fiscal sustainability, (b) helped averting chronic imbalances on the current account and (c) reduced poverty among the elderly. However, the system faces a number of challenges, including debates about rules of taxation, tendencies towards a falling degree of unionization, a »zeitgeist« against mandatory arrangements, and a downward pressure on wages to improve competitiveness. Overall, this may reduce the volume of contributions and, in turn, weaken the macroeconomic and fiscal stance of the Danish economy.

1. Indledning

Pensionssystemet i Danmark er forankret i en trestrengt struktur bestående af en søjle med et offentligt, her-og-nu finansieret pensionssystem (folkepensionen), en fondsbaseret søjle med obligatoriske bidrag knyttet til et ansættelsesforhold (arbejdsmarkedspensioner) og en søjle med frie, individuelle pensionsordninger. Gennem denne søjlestruktur er det muligt at sikre alderspension til alle, rimelige dækningsgrader,

Vi er taknemmelige for kommentarer fra Søren Bo Nielsen til en tidligere version. Tak også til Torben M. Andersen, Michael Bergman, Sixten Korkman og andre deltagere i seminaret »Performance and Reform Capacity: Lessons Learned from the Nordic Countries«, Europa Institute, University of Edinburgh, UK, 24. november 2012. Andreas Ø. Nielsen takkes for beregningshjælp.

individuel valgfrihed samt en høj grad af risikospredning. Samlet set er der tale om en velfungerende model, som nyder bred opbakning i befolkningen og på tværs af et bredt politisk spektrum.¹

I det følgende fokuseres på arbejdsmarkedspensionerne (AMP).² Set i et internationalt perspektiv udgør disse et fascinerende eksempel på et arrangement, som er opstået uden direkte indblanding fra regering og Folketing, men er et resultat af forhandlinger mellem fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer.³ Pensionselskaberne i Danmark er ejet af medlemmerne selv, hvilket medfører en direkte medbestemmelsesret og ejerskabsfølelse hos lønmodtagerne. Denne opsparing til alderdommen har dels bidraget til en gunstig udvikling på betalingsbalancen og dels til en aflastning af de offentlige finanser. Endelig har ordningerne medvirket til, at antallet af fattige ældre er reduceret det seneste årti, selvom antallet af fattige er steget i de øvrige aldersgrupper.

Som udgangspunkt er omfanget af AMP bestemt af de aftaler, der indgås mellem arbejdsmarkedets parter. Det er imidlertid klart, at disse aftaler bliver indgået under hensyntagen til den offentlige regulering og beskatning på området. Myndighederne kan således udøve væsentlig indflydelse på rammebetingelserne for beslutninger om pensionsopsparing i Danmark. Dette kan ske ved udformning af reglerne for oprettelse af et arbejdsmarkedspensionsselskab, ved at indføre et loft over pensionsindskud eller ved at ændre på den skattemæssige behandling af pensionsindskud, afkastet af pensionsformue og pensionsudbetalinger. Dertil kommer, at Folketinget ved lov kan foretage indgreb, som kan komme på tværs af, hvad organisationerne måtte have aftalt.

Samarbejde mellem de centrale aktører på AMP-området er således afgørende for at tilvejebringe et klima, hvori pensionsopsparingen trives. På AMP-området træffes der beslutninger med meget lang tidshorisont, og det er afgørende for tilliden til systemet, at det offentlige sikrer størst mulig stabilitet og forudseenhed om regelsæt og beskatning. Både lønmodtagernes og arbejdsgivernes organisationer har et stort ansvar for at sikre, at alle med et normalt arbejdsliv bidrager til pensionsopsparingen og dermed til, at en voksende andel af befolkningen omfattes af ordningerne. Endelig er det

1. Også internationalt har det danske pensionssystem tiltrukket sig opmærksomhed. Således har Danmark i 2012 for første gang deltaget i Melbourne Mercer Global Pension Index, som er en international benchmarking af pensionssystemer. Det danske pensionssystem kommer her ind som nummer et med karakteristikken »et førsteklases og robust pensionssystem med gode dækningsgrader, og som er bæredygtigt og har en høj grad af integritet«.

2. Ifølge Due og Madsen (2003) blev AMP til i et krydsfelt mellem hensynet til lønmodtagernes indflydelse på virksomhederne (herunder andel i overskuddet) og på den anden side hensynet til velfærdsstatens langsigtede finansieringsproblemer (herunder AMP som en erstatning for eller et supplement til generelle velfærdsydelser).

3. I forlængelse af udbredelsen af AMP er der sket en tilsvarende udvikling på firmapensionsområdet, hvor aftaleparterne er den enkelte virksomhed og alle dens medarbejdere.

vigtigt, at lønmodtagerne kan føle sig trygge ved at give afkald på lønstigninger her- og-nu mod til gengæld at indbetale til en AMP-ordning.

Spørgsmålet er, om forudsætningerne for en sådan »social kontrakt« er opfyldt. Selv om der kan peges på en række attraktive egenskaber ved den danske AMP-model, står denne over for flere udfordringer. Nogle er ydre pres, som har at gøre med globalisering og Danmarks deltagelse i internationalt økonomisk samarbejde. Andre er indre pres, herunder overvejelser om at reducere den skattemæssige begunstiggelse af pensionsopsparing. Endvidere er der elementer i det offentlige transfereringssystem, så som folkepension, huslejetilskud m.v., som spiller sammen med udbetalingerne fra pensionsordninger på en måde, som dæmper incitamentet til AMP-opsparing. En yderligere udfordring består i, at der til trods for reduktionen af den gennemsnitlige fattigdom blandt de ældre stadigvæk er en gruppe af danskere, som slet ikke har nogen form for pensionsopsparing. Dertil kommer, at AMP har nogle karaktertræk, som ikke nødvendigvis flugter med 'tidsånden' med fokus på valgfrihed og individualitet.

Dispositionen for den resterende del af denne artikel er som følger. Sektion 2 diskuterer mere indgående, hvilke udfordringer AMP-systemet står overfor, mens sektion 3 analyserer, hvordan en række makroøkonomiske nøglevariable vil blive påvirket, hvis enten indbetalingerne til AMP-ordningerne falder markant, eller pensionsbeskatningen omlægges fra udbetalings- til indbetalingstidspunktet. Sektion 4 runder af.

2. Aktuelle udfordringer og forslag til ændringer i regelsættet for arbejdsmarkedspensionerne

2.1. Ydre pres

Presset fra globalisering og Danmarks deltagelse i det internationale økonomiske samarbejde rummer muligvis kimen til ændringer i det pensionspolitiske set-up i de kommende år. Her skal blot nævnes et par områder af potentiel betydning for AMP, nemlig dels presset for en hurtig genopretning af de offentlige finanser som følge af henstillinger fra EU og dels en mulig tendens til en mere ensartet skattemæssig behandling af pensionsopsparing i EU. Selv om der således ikke er formelle krav om harmonisering af den skattemæssige behandling, så kan markedspresset føre til de facto harmonisering.

Allerede i 2010 fik Danmark en EU-henstilling om at styrke de offentlige finanser. Denne indebar konkret, at Danmark skulle bringe underskuddet ned under 3 pct. af BNP senest i 2013. Denne linje er videreført af regeringen, som tiltrådte i oktober 2011. Det er fortsat målet, at regeringens økonomiske politik skal sikre en bred sikkerhedsafstand til kravene i forhold til den offentlige gæld i EU's Stabilitets- og Vækstpagt. Også EU's henstilling om en strukturel forbedring af den offentlige saldo med 1½ pct. i 2011-2013 søges efterlevet. Senest er der således i marts 2012 indgået aftale

om en budgetlov, der blandt andet skal styrke udgiftsstyringen via udgiftslofter og gennemføre EU's Finanspakt i Danmark.

I betragtning af den aktuelle konjunktursituation kan det blive svært at nå en så markant forbedring af de offentlige finanser på kort sigt. På den baggrund kan der måske opstå en fristelse til at ty til »nemme løsninger«, herunder en fremrykning af beskatningen af pensionsformue. For kapitalpensionernes vedkommende er det allerede vedtaget, at i 2013 kan skatten forudbetales for allerede indbetalte ordninger. Derved vil indtægtssiden blive styrket på kort sigt uden nævneværdig risiko for at forværre konjunktursituationen. Omvendt kan der være et dilemma mellem på den ene side ønsket om en hurtig forbedring af de offentlige finanser for at tilfredsstille EU-krav herom og på den anden side hensynet til de offentlige finansers stilling på mellemlang sigt. Vi forsøger i sektion 3 at analysere dette dilemma mere indgående. Her er det tilstrækkeligt at pege på, at en bedre model kunne være gennem dialog med EU-kommissionen at argumentere for, at de offentlige finanser i Danmark i realiteten er holdbare, og at fokusering på kortsigtsindikatorer næppe giver et retvisende billede af finanspolitikens stilling i Danmark. Det er også værd at notere, at de finansielle markeder hidtil har vurderet, at de danske offentlige finanser er ganske solide.

Et andet område, hvor der kan være et ydre pres for forandring, er i relation til skat- testrukturen på pensionsområdet. Dette har ikke noget at gøre med de offentlige finansers aktuelle stilling, men vedrører en mulig tendens til harmonisering af beskatningen af pensionsopsparing. Dette kan ske enten direkte gennem direktiver eller indirekte i form af markedspress, men indtil videre er der ikke meget, der tyder på, at disse effekter er stærke. Der er tre dimensioner af denne problemstilling, nemlig den skattemæssige behandling af (1) indbetalinger i løbet af bidragsfasen; (2) afkastet gennem kapitalopbygningsperioden; og (3) ydelserne gennem udbetalingsperioden.⁴ Det er således muligt at »front-loade« eller »back-loade« beskatningen, uden at de offentlige finansers gennemsnitlige stilling set over en længere årrække bliver påvirket. Derimod kan der være en række forskellige adfærdsmæssige implikationer afhængig af, hvilken kombination af beskatning der vælges.

I EU er den såkaldte »EET« model mest udbredt, hvilket indebærer fritagelse (exemption) for skat ved indbetaling, fritagelse (exemption) af skat på afkast samt beskatning (taxation) af udbetalinger. I Danmark er der som bekendt også fradrag for indbetalinger og beskatning af udbetalinger, mens der i forbindelse med omlægningen af pensionsafkastbeskatningen i 2000 blev indført én fast skattesats på 15 pct. af al afkast af pensionsformue, den såkaldte pensionsafkastskat (PAL). Satsen blev i 2012 hævet til 15,3 pct. Danmark har således en »ETT« model og har dermed distanceret

4. Se Whitehouse (2005) for en oversigt over den skattemæssige behandling af fondsbaserede opsparingsordninger.

sig en anelse fra den gennemgående europæiske model. Mens der ikke er formelle krav om harmonisering på dette område, kan man spørge, om det ville være i Danmarks interesse at nærme sig EET-modellen for AMP-beskatning. Eller burde man måske vælge en helt anden model?

Som udgangspunkt er det helt afgørende, at en vurdering af pensionsbeskatningen ikke kan ske uafhængigt af beskatningen af kapitalindkomst i øvrigt. Hvis man indførte en EET-model i Danmark, ville det implicere massive spekulationsmuligheder, herunder mulighed for lånefinansieret pensionsopsparing. Alene af den grund forekommer behovet for en tilpasning i retning af den mest udbredte model i EU ikke akut. Men på lidt længere sigt kan man ikke udelukke, at det vil være hensigtsmæssigt. I givet fald vil der være et betydeligt provenutab, som så på anden vis skal dækkes ind. Provenuet af PAL-skatten har svinget meget siden 2000, hvilket skal ses i lyset af udviklingen i afkastet, der igen afhænger af kursudviklingen på beholdningerne af aktier og obligationer mv.⁵

Spørgsmålet om forskelle i den skattemæssige behandling af AMP i EU har også at gøre med borgernes muligheder og tilskyndelser til at bevæge sig på tværs af landegrænser. Dette emne er helt centralt i den pensionspolitiske debat. Når pensionister flytter rundt fra land til land, hvilket i takt med stigende europæisk integration må formodes at forekomme i øget omfang, kommer EET-baseret pensionsbeskatning i problemer. Hvis en dansk pensionist nedsætter sig i Frankrig, bør denne ifølge franske synspunkter betale skat af sin danske pension i Frankrig. Omvendt vil hjemlandet, som har givet fradraget på indbetalingstidspunktet, gerne have mulighed for at sikre sig skatten i sidste ende, dvs. sikre sig mod udflytning som skatteunddragelse. Efter EET-principperne, vil danske skattemyndigheder kunne hævde beskatningsret over for pensionerne. Så der er en konflikt. Dobbeltbeskatningsaftaler har til hensigt at løse denne konflikt, men de er komplicerede at forhandle, jf. at Danmark har opsagt aftalerne med Frankrig og Spanien med virkning fra 1. januar 2009. Derfor dobbeltbeskattes danske pensionister i disse lande af deres danske pension. Disse problemer kunne løses ved, at alle lande indfører et TTE-baseret system, dvs. (1) undlader at give fradrag ved indbetaling, (2) beskatter afkast normalt og (3) fritager udbetalinger fra skat. En model med »fremrykket skat« kunne derfor være et svar på nogle af de udfordringer, som globaliseringen rejser. Der er imidlertid andre ulemper ved fremrykket skat, især risiko for svækket finanspolitisk disciplin, som gør, at vi ikke vil anbefale den model.

5. I år 2000 var det samlede provenu ca. 15 mia. kr., hvoraf provenuet fra ATP, LD m.v. udgjorde ca. 40 pct. Provenuet toppede foreløbigt i 2011 med ca. 40 mia. kr.

Endelig kan nævnes et internationalt motiveret pres på det danske lønniveau, som bredt vurderes at være for højt og dermed årsag til svækkelsen af Danmarks internationale konkurrenceevne igennem de senere år. Specielt har det været fremført, at der for både at holde på eksisterende arbejdspladser, men også for at skabe flere nye job i Danmark, er behov for »et lønniveau som i Tyskland og et skattetryk som i Sverige«. I en situation, hvor overenskomstforhandlinger rettes direkte ind på sænkning af lønniveauet, kan man ikke udelukke, at en del af »prisen« for at få det gennemført, bliver en reduktion af bidragssatsen til pensionsopsparingen.

2.2. *Indre pres*

AMP oplever ikke kun ydre pres, men også indenlandske krav om eller bud på forandringer. I det følgende skal nævnes to eksempler herpå, nemlig pensionsloftet og presset for mere valgfrihed, herunder ønsker om at opgive det obligatoriske element og helt lade det være op til den enkelte at træffe beslutning om opsparingsens omfang.

Motivationen for et pensionsloft er givetvis den forholdsvis moderate skattemæssige behandling af pensionsopsparing i opbygningsfasen. Her kan det være nyttigt først at repetere argumentet for en lempeligere skattemæssig behandling af pensionsopsparing sammenholdt med anden opsparing. Sagen er, at pensionsopsparing er bundet i en meget lang tidshorisont, helt op til 60-70 år, og i den periode er det de facto ikke muligt at disponere over beløbet samtidig med, at opsparingen er udsat for politiske risici mv. De finansielle markeder belønner ikke opsparing, der er bundet i den tidshorisont, med et merafkast. Derfor er det nødvendigt med en lempeligere skattemæssig behandling.

Dernæst skal man tænke på, at den lempelige skattemæssige behandling i Danmark næsten udelukkende består af moderat beskatning af afkast af pensionsopsparing. Der er næppe stor forskel på den skattesats, til hvilken man fratrækker indbetalinger til pensionsordninger, og den effektive skattesats, efter hvilken man betaler (samlet, effektiv) skat af udbetalinger. Når den sidste beregnes, skal man nemlig tage hensyn til implicitte marginale skattesatser forbundet med, at folk med højere udbetalinger vil opleve reduktion i diverse former for offentlige overførsler. Dette er en pointe, som ofte overses. Gennemsnitsskatten, som fradraget sker med, er højere end gennemsnitsskatten ved udbetaling. Men modregningen gør, at det balancerer for mellem- og lavindkomster, også i forhold til den lavere PAL-skat. For disse grupper er der således ikke en subsidiering af den gennemsnitlige pensionsopsparing over livsforløbet sammenholdt med opsparing uden for pensionssystemet.⁶

6. Den marginale pensionsopsparing kort før pensionstidspunktet bliver imidlertid beskattet meget højt, jf. Det Økonomiske Råd (2008) og Linaa m.fl. (2010).

Når det gælder indførelse af et såkaldt pensionsloft, må man først afklare, hvilke indbetalinger det drejer sig om. Med skattereformen af 2010 indførtes et loft på 100.000 kr. for fradrag på indbetalinger til *ratepensioner*.⁷ Efter reformens gennemførelse må folk finde andre måder at spare op på med skattebegunstigelse, f.eks. livslange pensionsprodukter, hvor der fortsat vil være fuldt fradrag. Skattereformens pensionsloft omfatter således ikke indbetalinger til de såkaldte livrente-produkter, hvor der i pensionisttilværelsen bliver udbetalt et beløb hvert år resten af livet. I 2012 er loftet blevet sænket med yderligere 50.000 kr. Lofterne over ratepension vurderes at have fremrykket beskatningen af et beløb svarende til ca. 20 mia. kr. Samtidig er skatten på afkastet af fri opsparing blevet mindre. Oveni har skattestoppet siden 2001 reelt halveret skatten på egen bolig. Og begge dele uden at skatten på pensionsafkast er fulgt med ned. Den er tværtimod fra 2012 steget fra 15,0 til 15,3 pct.

Der næppe tvivl om, at de obligatoriske og solidariske egenskaber ved AMP-ordningerne ikke i enhver henseende rimer med det lidt flygtige begreb »tidsånden«. Som bekendt er ordningerne obligatoriske for alle lønmodtagere omfattet af en overenskomst, dvs. alle optages inden for et bestemt overenskomstområde i en pensionsordning med dødsfaldsdækning, invaliditetsdækning mv. uanset helbred, og mænd og kvinder opnår samme årlige pension for samme bidrag uanset forskelle mht. forventet restlevetid. Disse egenskaber har ikke haft nogen central placering i den offentlige debat, men kan på sigt måske føre til krav om et mere frit valg mellem anvendelse af disponibel indkomst til pensionsopsparing og forbrug.⁸ Om end udfordringen ikke synes lige om hjørnet, så kan et opgør med disse dele af pensionsopsparingen være undervejs. Det kan finde udtryk i form af øget tilslutning til (super)liberalistisk indstillede politiske partier, som via lovgivning må formodes at ville »kollektivistiske« modeller til livs.

Dertil kommer det forhold, at store dele af ordningerne er overenskomstbaserede, hvilket kan blive en trussel, hvis tendensen til lavere organiseringsgrad blandt de overenskomstbærende organisationer for alvor slår igennem, sådan som en række sammenlignelige lande allerede har oplevet. Hævdelse af individets ansvar for at spare op

7. Målgruppen for 100.000 kr. loftet var personer, der ikke blev modregnet ved pensionering, dvs. højt-lønnede. Det er vurderingen, at loftet har påvirket omkring 100.000 danskere, der hvert år har indbetalt større beløb til ratepensionen, og som tilsammen skønnes at have indbetalt 28,5 mia. kr. til ratepension om året. Med de nye regler vil de kun kunne få fradrag for de 10 mia. kr., og de skal dermed finde andre opsparingsformer for 18,5 mia. kr. De samlede fradragsberettigede pensionsindbetalinger faldt med 12 mia.kr. fra 2009 til 2010, så en stor del de 18,5 mia. kr. blev placeret uden for pensionssystemet.

8. I den forbindelse kan nævnes, at der i forbindelse med DI-overenskomsten i foråret 2012 blev givet mulighed for at bytte pension for fritid for ældre medarbejdere. Dette kunne være en forløber for mere valgfrihed om pension og fritid. Ellers har spørgsmålet hidtil været knyttet til forhold som valgfrihed med hensyn til investeringsbeslutning, valg af ydelser og valg af pensionsudbydere.

til alderdommen kan således trække i retning af at svække i hvert fald de tværgående dele af AMP.

De samlede fradragsberettigede pensionsindbetalinger faldt fra 116,8 mia. kr. i 2009 til 107 mia. kr. i 2011. Af det samlede fald på knap 10 mia. kr. var knap 8 mia. kr. i arbejdsgiveradministrerede ordninger. Den væsentligste forklaring er 100.000 kr. loftet over ratepensioner i 2010. Det er uklart, hvorvidt de øvrige tendenser har haft indflydelse på udviklingen.

En af bekymringerne ved at give pensionsmarkedet helt frit går på, at folk ikke får sparet op til alderdom, hvis de ikke via pensionssystemet bliver 'tvunget' til det. Ellers vælger den unge let fra – eller den økonomisk pressede børnefamilie prioriterer måske at bruge pengene her og nu. Det er vigtigt at komme i gang tidligt, for en god opsparing kræver en lang horisont. AMP løser på denne måde en central samfundsøkonomisk opgave. Den gevinst opnår man kun gennem kollektive valg, enten på arbejdsmarkedet eller via lovgivning. I øvrigt er arbejdsmarkedspensionskasserne nemme at regulere for at sikre pensionsopsparernes rettigheder. Ved en fuldstændig liberalisering kan man frygte, at det bliver *for* fristende for underlødige overbydere, og at forbrugerne taber overblikket.

Under alle omstændigheder vil en ordning baseret på individuelle aftaler mellem arbejdsgiver og arbejdstager – f.eks. omkring aktuelle procentsatser, efter hvilke der indbetales pension – underminere det eksisterende arbejdsmarkedspensionssystem. Det samme vil adgang til at trække penge ud af AMP »før tid«. Set fra et samfundsøkonomisk synspunkt kan der således være grund til at analysere et scenario bestående af væsentligt reducerede indbetalinger til AMP. Selv om der i en lille, åben økonomi (som den danske) ikke eksisterer en stærk sammenhæng mellem samfundets samlede opsparing og investeringer, kan det alligevel være relevant at se på nogle makroøkonomiske virkninger i form af forbrug og opsparing, løn og beskæftigelse, det offentlige budget på kort og langt sigt, betalingsbalancen m.v. Dette er emnet for næste afsnit.

3. Udfasning af arbejdsmarkedspensionerne og fremrykning af pensionskatten: Samfundsøkonomiske analyser

I det følgende præsenteres en analyse, der har til formål at belyse nogle samfundsøkonomiske konsekvenser af at give folk mulighed for at anvende den del af deres disponible indkomst, som tidligere er blevet sparet op i form af obligatorisk arbejdsmarkedspension, til forbrug. Det vurderes, at dette vil føre til, at de kendte, kollektive ordninger vil forsvinde over tid. Mere konkret antages det, at alle arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger stoppes fra 2013 og frem.

Endvidere belyses mulige konsekvenser af, at skatten på indkomst, der spares op til

pension, flyttes fra udbetalings- til indbetalingstidspunktet. Den seneste skattereform indebærer, at indbetalinger til kapitalpension kun kan ske for beskattede midler fra 2013. Endvidere bliver der også i 2013 mulighed for, at skatten på eksisterende kapitalpensionsdepoter kan forudbetales mod en skatterabat (37,3 pct. skat i stedet for 40 pct.). På kapitalpensionsområdet bliver der således tale om et skifte fra en ETT- til en TTE-model.

3.1. Udfasning af AMP

At der er tale om meget betydelige beløb, som husholdningerne hermed får dispositionsfrihed over, fremgår af, at mænd i 2010 havde samlede arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger på ca. 41.600 kr., mens kvinders indbetalinger udgjorde omkring 34.200 kr.⁹

Stående over for et sådant valg kan husholdningerne reagere på meget forskellige måder. Et scenario kunne være, at al den opsparing, som tidligere er blevet foretaget gennem arbejdsmarkedspension, i stedet vil blive kanaliseret ud til forbrug. Det er naturligtvis et ekstremt scenario, som næppe er empirisk relevant. Dette ville føre til makroøkonomisk ustabilitet kendetegnet ved overophedning af arbejdsmarkedet i et betydeligt omfang, højere inflation og renteniveau samt ikke mindst en forværring af de offentlige finanser og betalingsbalancen.

Et andet scenario, som ligeledes forekommer urealistisk, består i en antagelse om, at den samlede opsparing ikke vil blive påvirket. Tankegangen er den, at hele den opsparing, som tidligere fandt sted i form af arbejdsmarkedspension, fremover vil blive sparet op på anden vis, f.eks. i form af individuelle ordninger. Det er givet, at folk vil reagere på en ophævelse af en obligatorisk opsparingsordning ved at sætte øvrig opsparing op, men i hvilket omfang?

Arnbjerg og Barslund (2012) har empirisk undersøgt arbejdsmarkedspensionernes crowding-out af anden finansiel opsparing i perioden 1997-2005. Datagrundlaget er administrative registre for danske husholdninger. Hovedresultatet kan sammenfattes således, at en kroners ekstra obligatorisk pensionsopsparing fortrænger anden opsparing i intervallet 0-30 øre afhængig af alder.¹⁰ Fortrængningen er størst for personer tæt på pensionsalderen. Ifølge denne undersøgelse er husholdningernes adfærd tættest på det første »ekstremum«.

9. Stort set hele forskellen i de gennemsnitlige pensionsindbetalinger mellem kønnene skyldes indkomstforskelle. Således fremgår det ved sammenligning af mænds og kvinders pensionsindbetalingsprocent, at der stort set ikke er forskel på, hvor stor en andel af bruttoindkomsten der indbetales til pension.

10. Det er ikke umiddelbart indlysende, at AMP fører til en stor stigning i opsparingen. Hvis der er stor usikkerhed om, hvor mange midler man skal bruge i alderdommen (af usikker længde), kan det føre til ekstra forsigtighedsopsparing i forhold til en situation, hvor man føler sig mere tryk ved at være tilmeldt solide AMP-ordninger.

Tabel 1. Effekter på forsyningsbalance og arbejdsmarked ved udfasning af pensioner.

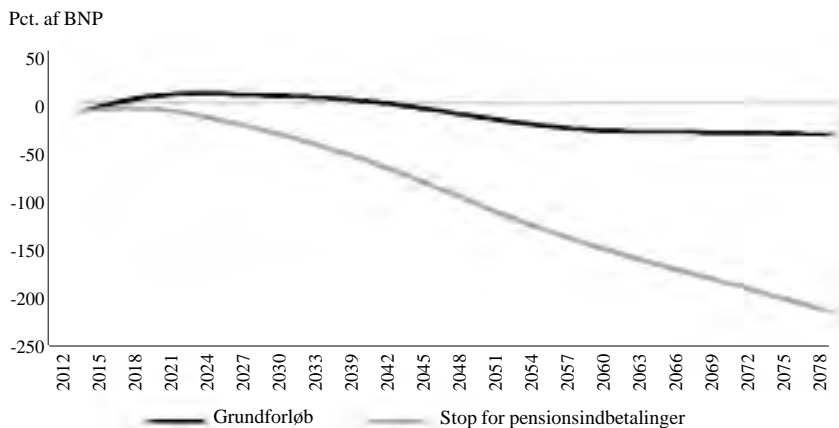
	2008	2013	2015	2020	2025	2030	2040	2050
---- Indeks, grundforløb = 100 ----								
BNP	100,0	100,4	100,2	100,2	100,3	100,3	100,3	100,2
BFI	100,0	99,8	99,5	99,7	99,7	99,8	99,7	99,7
Privat forbrug	100,0	103,5	103,7	104,3	104,7	105,0	105,2	104,6
Offentligt forbrug	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Eksport	100,0	98,3	97,5	98,0	98,1	98,0	98,0	98,2
Import	100,0	101,7	101,9	101,6	101,7	101,8	101,8	101,5
Investeringer	100,0	102,7	104,1	101,8	101,2	101,0	100,6	100,3
– Boliger	100,0	129,6	122,9	107,2	105,4	105,2	103,6	102,6
– Offentlig sektor	100,0	103,5	99,6	100,3	100,3	100,3	100,2	100,2
– Øvrig privat	100,0	90,9	97,5	99,6	99,2	99,2	99,2	99,3
---- Indeks, grundforløb = 100 ----								
Beskæftigelse	100,0	100,1	99,6	99,5	99,5	99,5	99,5	99,5
– Private sektorer	100,0	100,0	99,4	99,3	99,3	99,3	99,2	99,3
– Offentlige sektor	100,0	100,3	100,1	100,1	100,1	100,1	100,1	100,1
Arbejdsløshed, procent	100,0	97,7	112,2	113,5	113,2	113,2	113,5	117,9
---- Indeks, grundforløb = 100 ----								
Nominel løn	100,0	100,9	101,1	100,9	101,0	101,0	100,9	100,8
CPI	100,0	100,9	100,7	100,4	100,4	100,4	100,4	100,4
Realløn	100,0	100,0	100,4	100,5	100,6	100,6	100,5	100,5

Kilde: DREAM og egne beregninger.

Herefter præsenteres en evaluering af, hvordan en række centrale makroøkonomiske variable vil reagere på det ovenfor beskrevne eksperiment. Til grund for analysen ligger en kørsel med den økonomiske model DREAM.¹¹ DREAM's i denne sammenhæng centrale antagelse om anden opsparingsreaktion på afvikling af den obligatoriske pensionsopsparing svarer i store træk til resultaterne i Arnbjerg og Barslund (2012).

Resultaterne samles i tre blokke: (1) de overordnede makroøkonomiske effekter belyst ved forsyningsbalancen (BNP, forbrug, investeringer og nettoeksport) og arbejdsmarkedseffekter (løn og priser, beskæftigelse, ledighed m.v.), (2) udlandsgæld og betalingsbalance samt (3) de offentlige finanser og deres holdbarhed. De kvantitative effekter er samlet i tabel 1 samt figur 1 og 2. Det bemærkes, at effekterne af eksperimentet vurderes over en meget lang tidshorisont.

11. DREAM (Danish Rational Economic Agents Model) er en dynamisk anvendt generel ligevægtsmodel med overlappende generationer af husholdninger, der tilrettelægger deres adfærd i overensstemmelse med rationelle forventninger. I modellen beregnes den forventede udvikling i økonomiske størrelse såsom produktion, beskæftigelse, forbrug, investeringer, betalingsbalance, offentlig saldo, finanspolitisk holdbarhed m.v.



Figur 1. Fordringer på udlandet i grundforløbet og forløbet med udfasning af pensioner.

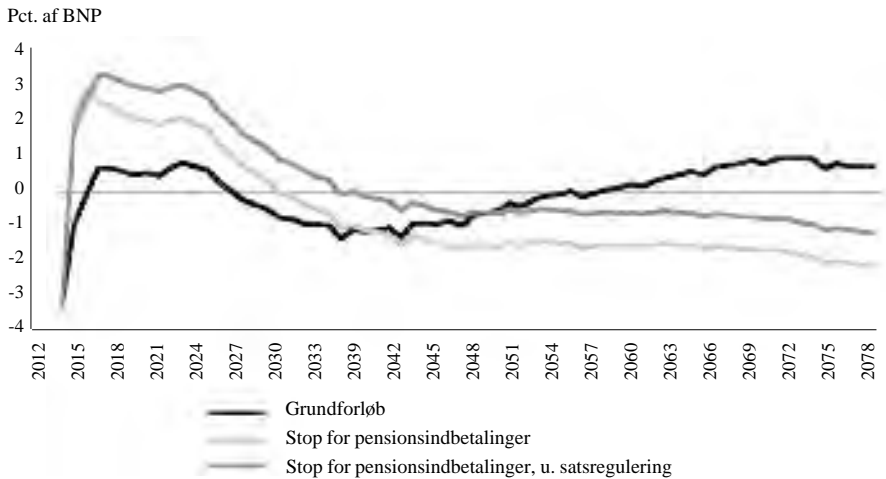
Kilde: DREAM og egne beregninger.

Som det ses af tabel 1, fører eksperimentet kun til beskedne ændringer i *niveauet* for BNP. Derimod ændres *sammensætningen* af BNP i betydelig grad. Den private efterspørgsel i form af forbrug og private investeringer vil stige, navnlig boliginvesteringerne. Derimod sker der en markant forværring af den eksterne balance. Ikke blot vil en stor del af væksten i det private forbrug rette sig mod importerede varer, men som følge af en dårligere konkurrenceevne (se nedenfor) vil eksporten falde.

Målt i forhold til grundforløbet giver eksperimentet ikke anledning til en stor påvirkning af beskæftigelsen. Det er dog værd at bemærke, at der er tale om et mindre fald. Forklaringen er, at stigningen i det indenlandske forbrug udløser en lønstigning, hvilket straks slår igennem på det indenlandske prisniveau og dermed et fald i den internationale konkurrenceevne. Dette afspejler sig i et betydeligt fald i eksporten, og dermed et fald i den private sektors beskæftigelse, som ikke opvejes af beskæftigelses-effekten af stigningen i det private forbrug. Derfor vil også arbejdsløsheden stige i økonomien.

I figur 1 er vist konsekvenserne for fordringerne på udlandet – negativ udlandsgæld – af forværringen af konkurrenceevnen og den ændrede sammensætning af den indenlandske efterspørgsel. Ikke overraskende sker der en dramatisk stigning i udlandsgælden, som omkring 2045 svarer til værdien af BNP og som fortsætter med at eskalere. Bemærk, at også i grundforløbet med fortsatte pensionsindbetalinger opstår der i løbet af nogle årtier udlandsgæld, som dog stabiliserer sig på ca. 30 pct. af BNP.

Umiddelbart vil eksperimentet fremrykke offentlige indtægter som følge af den valgte ETT-model for pensionsbeskatning i Danmark i udgangspunktet (se ovenfor),



Figur 2. Primær offentlig saldo i grundforløb og forløb med udfasning af pensioner hhv. med og uden effekt på satsregulering.

Kilde: DREAM og egne beregninger.

da borgerne ikke trækker så meget fra i skat. Til gengæld vil der i løbet af perioden frem mod 2050 ikke komme så store offentlige indtægter, når skatteprovenuet ved udbetaling af pension bortfalder, samt provenuet fra PAL-skatten falder. Lavere private pensionsudbetalinger medfører også større offentlige ydelser (folkepensionens tillæg, boligsikring mv.) pga. lavere modregning i de indkomstafhængige ydelser. En modgående effekt består i, at der kommer flere forbrugsafgifter i statskassen.

En indirekte effekt, som ikke har så meget med pensionssystemet at gøre, er satsreguleringen af offentlige overførsler. Disse reguleres med lønningerne i den private sektor,¹² og da de udbetalte lønninger øges, fordi pension konverteres til løn, stiger overførslerne og dermed også de offentlige udgifter. Da denne effekt er væsentlig, er den udskilt ovenfor i figur 2, som sammenfatter udviklingen i de offentlige finanser målt ved den primære offentlige saldo. Der er altså udover grundforløbet vist forløb med udfasning af pensionsindbetalinger både med og uden satsreguleringen i spil.

I grundforløbet er der en lang periode med underskud på den primære saldo, som efterfølges af overskud efter 2050. Denne »hængekøje« skyldes forholdet mellem forsørgere og forsørgede trods levetidsindekseringen af pensionsalderen og forkortelse af efterlønsperioden. Hvis pensionssystemet afvikles, sker der en markant og øjeblikkelig styrkelse af den primære saldo på 2-3 pct. af BNP. Den positive effekt varer i 25-35

12. Skattereformen fra 2012 betyder dog, at flere overførsler i en årrække stiger langsommere end lønningerne.

Tabel 2. Offentlige udgifter knyttet til folkepensionister i 2011 og i 2050.

	2011	2050	Forskel
Antal folkepensionister ^(a)	844.000	1.021.000	
		Mia. kr. (2008-niveau)	
Folkepensionsudbetalinger	89,3	96,7	
Sundheds- og plejeudgifter	56,9	80,3	
Samlet merudgift	146,2	177,0	30,8

^(a) Folkepensionsalderen i 2050 forventes at være 71 år.

Kilde: DREAM's fremskrivning 2011 og egne beregninger.

Tabel 3. Arbejdsmarkedspensionernes aflastning af de offentlige finanser i 2011 og 2050.

	2011	2050	Forskel
		Mia.kr. (2008-niveau)	
Arbejdsmarkedspensionsudbetaling	40,6	86,4	
Indkomstskat af pensionsudbetaling	16,2	34,6	
Virkning på moms og forbrugsafgifter	5,2	11,1	
Aftrapning af pensionstillæg	3,1	6,5	
Samlet aflastning	24,5	52,2	27,7

Kilde: DREAMS's fremskrivning 2011 og egne beregninger.

år – afhængig af, om satsreguleringen er i spil eller ej. På langt sigt stabiliserer den primære saldo sig på underskud i størrelsesordenen 1 og 2 pct. af BNP. På længere sigt er der således tale om en væsentlig svækkelse af de offentlige finanser.

En central variabel ved vurdering af påvirkningen af finanspolitikken langsigtede stilling er den såkaldte holdbarhedsindikator. Denne angiver den permanente forbedring af det primære offentlige budget (målt som andel af BNP), der skal til for at sikre, at den offentlige sektor overholder sin langsigtede budgetbetingelse. En holdbarhedsindikator er således et mål for størrelsen af den nødvendige tilpasning i den økonomiske politik for at sikre, at den offentlige sektor på langt sigt ikke genererer underskud. Holdbarhedsindikatoren siger imidlertid ikke noget om, hvordan denne tilpasning skal ske.¹³

13. Se Andersen m.fl. (2008) for en tidligere analyse af arbejdsmarkedspensionernes betydning for finanspolitisk holdbarhed i Danmark.

I grundforløbet er holdbarhedsindikatoren beregnet svagt negativ på -0,1pct. af BNP svarende til »overholdbarhed« – de offentlige indtægter kan mindskes svagt eller udgifterne øges tilsvarende, uden at det kræver modgående finansiering. I det alternative scenario med udfasning af AMP inklusive virkningen af satsreguleringen er holdbarhedskravet en stramning på 1,4 pct. af BNP. 2/3 af denne forværring skyldes satsreguleringen, da strammingskravet kun er 0,4 i forløbet med udfasning eksklusiv virkningen af satsreguleringen. Det er altså forbundet med en betydelig forværring af de offentlige financers langsigtede stilling at udfase AMP.

Samlet set er der ikke meget, der taler til gunst for at opgive AMP i Danmark. Som det kommer frem i ovenstående analyse, vil det true den makroøkonomiske stabilitet på kort sigt: arbejdsløsheden vil stige, inflationen vil stige, og betalingsbalancen vil blive forværret. Og på lidt længere sigt vil de offentlige finanser blive forringet.

3.2. Fremrykning af pensionsskatten – omlægning fra ETT til TTE

Konsekvensen af ETT-systemet er, at pensionsindbetalingerne kan trækkes fra i skat eller friholdes for skat. Til gengæld skal indkomstsatten betales, når pensionen kommer til udbetaling. Det betyder, at skatteindtægterne kommer i de offentlige kasser, når der er brug for dem – nemlig når folk går på pension og har stort behov for hjemmehjælp, hospitalsbehandling og andre offentlige ydelser. Disse indtægter aflaster de offentlige finanser. Dette kan illustreres med en DREAM-kørsel, jf. tabel 2 og 3.

I 2050 – når pensionssystemet er fuldt udbygget – vil udgifterne som følge af flere folkepensionister være knap 31 mia. kr. højere årligt end i dag. Mere præcist fra 146,2 mia. kr. om året i 2011 til 177 mia. kr. om året i 2050.

Det modsvares næsten af de øgede indtægter, som arbejdsmarkeds- og firmapensioner giver i 2050, nemlig knap 28 mia. kr. mere end i dag. Aflastningen skyldes både øgede indkomstsatter, forbrugsafgifter og lavere indkomstafhængige pensionstillæg.

Den udskudte skat sikrer dermed en samtidighed mellem offentlige indtægter fra og udgifter til ældre på pension. Risikoen ved at omlægge beskatningen fra ETT til TTE er, at der ikke er finanspolitisk disciplin til at gemme den ekstra likviditet til det tidspunkt, hvor udgifterne viser sig.¹⁴

Skattereformen fra 2012 indebærer, at indbetalinger til kapitalpension skattemæssigt omlægges fra ETT til TTE fra 2013. Endvidere er der mulighed for at forudbetale skatten på allerede foretaget opsparing på kapitalpension i et »vindue« i hele 2013 mod kun at betale 37,3 pct. skat mod normalt 40 pct.

14. Dette er netop vismændenes hovedanke mod omlægning af pensionsbeskatningen, jf. Dansk Økonomi, forår 2012.

Regeringen regner med, at skatten forudbetales for knap 15 mia. kr. opsparing på kapitalpension svarende til et fremrykket provenu på 5 mia. kr. Dette er dog et meget lavt skøn, da de samlede indeståender på kapitalpension udgør skønsmæssigt 400 mia. kr. (eksklusive LD, som ikke er omfattet af forslaget) eller knap 20 pct. af den samlede pensionsopsparing i livsforsikringselskaber og tværgående pensionskasser.

I lovforslaget er det derfor præciseret, at hvis provenuet bliver højere end de forventede 5 mia. kr., skal merprovenuet bruges til at nedbringe den offentlige gæld. Dette er et forsøg på at båndlægge midlerne, så provenuet ikke udfordrer den finanspolitiske disciplin. Det er selvfølgelig altid en god diskussion, hvor effektiv en sådan båndlægning er. Man kan spørge, om der om 5-10 år er hukommelse nok i det politiske system og embedsværket til at vide, at den reelle offentlige gæld er x mia. kr. lavere, end den ellers ville være, fordi der er fremrykket indkomstskatteprovenu, som kommer til at mangle i fremtiden?

Mens den seneste danske skattereform på et dog forholdsvist afgrænset område af pensionssystemet ændrer retning i beskattningen, så er Færøerne gået mere radikalt til værks. Det færøske landsstyre fremsatte den 6. december 2011 to lovforslag, der tilsammen varslede omfattende ændringer af det færøske skattesystem. Forslagene blev vedtaget af Lagtinget den 23. december og trådte i kraft den 1. januar 2012. Der indføres en såkaldt flad skat, men der er i realiteten fortsat tale om et progressivt skattesystem med et bundfradrag på 65.000 kr. Indkomster op til 500.000 kr. beskattes med 41 pct. voksende til 46 pct. for indkomster op til 800.000 kr. Indkomster derudover beskattes med 51 pct.

Skatteomlægningen medfører skattelettelser på ca. 265 mio.kr. eller ca. 2 pct. af BNP. Skattelettelserne er størst for de højere indkomster. Skatteomlægningen »finansieres« ved at indføre straksbeskatning på 40 pct. af pensionsindbetalinger, og tilsvarende gøre udbetalinger skattefrie. Det skønnes at kunne indbringe et provenu på ca. 235 mio.kr. Når det yderligere forudsættes, at de afledte effekter af skattelettelserne vil medføre en yderligere provenugevinst på ca. 40 mio. kr., er skatteomlægningen i Landsstyrets øjne fuldt finansieret. Men der er ikke tale om reel finansiering, men alene fremrykning af skatteindtægter. Det betyder, at om 30 år vil enhver færing – fra nyfødt til olding – have en ekstra gæld på knap 150.000 kr. Det er størrelsen af regningen, der bliver sendt videre til fremtidige generationer, fordi skattereformen er ufinansieret. I 2012 skønnes underskuddet på de offentlige finanser på Færøerne at udgøre 460 mio. kr. eller 3,5 pct. af BNP. Der er samme niveau som i 2011. Pointen er, at de færøske omlægninger tydeligt viser problemstillingen i forhold til finanspolitisk disciplin, herunder vigtigheden af at skelne mellem midlertidige (fremrykkede) og varige indtægter.

4. Afrunding

De danske arbejdsmarkedspensioner på LO/DA området har opnået noget nær »heltestatus« – både i Danmark og uden for landets grænser – siden ordningerne blev besluttet for 25 år siden. Deres fremkomst med forankring i aftaler mellem arbejdsmarkedets parter har givet ordningerne en legitimitet, som et rent lovbaseret »søjle 2« pensionsystem næppe kunne opnå.

Ordningerne har siden de første indbetalinger i 1993 været i konstant vækst. Lønmodtagerne bidrager i dag i gennemsnit med 12 pct. af bruttolønnen, hvilket nærmer sig bidragsprocenten for mere højtloønnede grupper på arbejdsmarkedet. Indbetalingerne til ordningerne er stadigvæk væsentligt højere end udbetalingerne, så pensionsformuen målt som andel af BNP er i vækst. Denne modningsfase forventes at vare helt frem til midten af dette århundrede.

Blandt succesindikatorerne fremhæves ofte ordningernes bidrag til styrkelse af de offentlige finanser, men også æren for bruddet i dansk økonomi med en næsten kronisk tilstand præget af underskud på betalingsbalancen tilskrives i høj grad AMP. Der til kommer et bidrag i form af færre fattige ældre.

Spørgsmålet rejser sig imidlertid nu, om vilkårene for en fortsat udvikling af AMP-ordningerne er til stede. I denne artikel har vi peget på flere aktuelle udfordringer, som kan give anledning til en vis bekymring. På den baggrund har vi set nærmere på nogle mulige samfundsøkonomiske virkninger i kølvandet på et fald i opbygningen af AMP, uanset hvad årsagen til dette måtte være.

Derudover har vi analyseret, hvordan ændringer i beskatningen af pensionsformue kan påvirke de offentlige finanser i Danmark, nu og i fremtiden. Ikke mindst affødt af den europæiske budget- og gældskrise er der kommet ekstra fokus på de offentlige finansers stilling, og vi har derfor også gjort betragtninger om, i hvilket omfang AMP påvirker tidsprofilen for de offentlige indtægter og udgifter under alternative antagelser om pensionsbeskatningen.

Samfundsøkonomisk set er der således ikke meget, der taler for at begrænse AMP i Danmark. På kort sigt er der risiko for, at arbejdsløsheden og inflationen vil stige, at betalingsbalancen vil blive forværret, og på lidt længere sigt vil de offentlige finanser blive forringet.

Endelig argumenterer vi for en række fordele ved den aktuelle beskatningsform, som giver fradragsret for pensionsindbetalinger mod til gengæld at betale indkomstskat, når pensionen kommer til udbetaling. Den dermed forbundne udskudte skat sikrer en samtidighed mellem offentlige indtægter fra og udgifter til ældre på pension, og risikoen ved at fremrykke beskatningen er, at der ikke er finanspolitisk disciplin til at gemme den ekstra likviditet til det tidspunkt, hvor udgifterne viser sig.

Litteratur

- Andersen, T. M., S. H. Jensen og L. H. Pedersen. 2008. The Welfare State and Strategies Toward Fiscal Sustainability in Denmark, i R. Neck og J. Sturm (red.) *Sustainability of Public Debt*, MIT Press.
- Arnberg, S. og M. Barslund. 2012. The Crowding-Out Effect of Mandatory Labour Market Pension Schemes on Private Savings: Evidence from Renters in Denmark, *DØRS Working Paper* 2012:1.
- Bergman, M. og S. H. Jensen. 2012. Shaping the Fiscal Policy Framework in the Euro Area: Lessons from Structural Reforms in Denmark and Sweden, arbejdsrapport præsenteret på seminar om Performance and Reform Capacity: Lessons Learned from the Nordic Countries, Europa Institute, University of Edinburgh, UK, november, 2012.
- De Økonomiske Råd. 2008. *Dansk Økonomi, forår 2008*.
- De Økonomiske Råd. 2012. *Dansk Økonomi, forår 2012*.
- Due, J. og J. S. Madsen. 2003. Fra magtkamp til konsensus: Arbejdsmarkedspensionerne og den danske model, DJØF-Forlaget.
- Forskning og Pension 2012. *Danskernes pension – design i verdensklasse*.
- Linna, J. G., L. H. Pedersen og P. B. Sørensen. 2010. Den effektive beskatning af opsparringsafkast i Danmark, *DØRS Working Paper* 2010:5
- Whitehouse, E. 2005. *Taxation: The Tax Treatment of Funded Pensions*, World Bank, Washington, DC.