



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

11. august 2021

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 304 (Alm. del) af 14. maj 2021 stillet efter ønske fra Mona Juul (KF)

Spørgsmål

Kan ministeren oplyse provenutabet i årene frem mod 2030 og varigt ved at fjerne loftet over fradraget for indbetalinger til ratepension og en ophørende livrente? Endvidere bedes effekten på arbejdsudbud og BNP opgjort.

Svar

Det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over de økonomiske konsekvenser ved en afskaffelse af loftet over indbetalinger til ratepension og ophørende livrente. Dels er der usikkerhed omkring virkningen på de samlede pensionsindbetalinger. Dels er der usikkerhed om fordelingen af den nedgang i anden opsparing eller forbrug, der i dette tilfælde forventeligt vil følge af øget pensionsindbetaling, hvilket ligeledes har betydning for den opgjorte virkning på offentlige finanser. Denne besvarelse skal derfor ses som et regneeksempel, der dels beskriver de centrale mekanismer og dels giver et groft skøn for de økonomiske konsekvenser.

Besvarelsen tager udgangspunkt i de observerede virkninger på pensionsindbetalingerne da loftet på 100.000 kr. i 2010 og reduktionen af loftet til 50.000 kr. i 2012 blev indført. Det skal dog understreges, at erfaringerne fra 2010 og 2012 er baseret på en simpel grafisk analyse, da en grundig økonometrisk effektevaluering ville være forbundet med et meget betydeligt ressourcetræk.

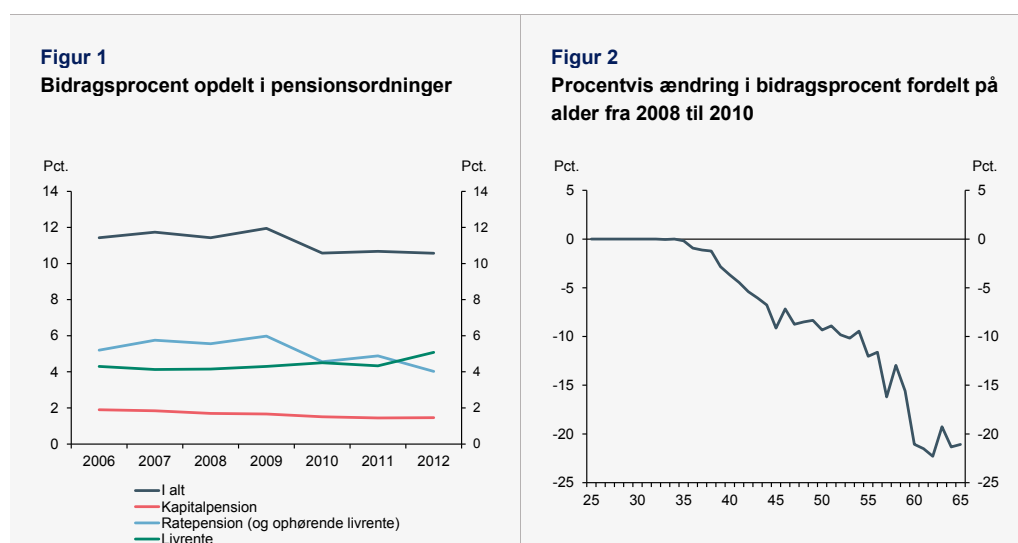
Derudover forudsættes det, at den samlede opsparing ikke påvirkes af, at loftet afskaffes. Stigningen i fradragsberettigede pensionsindbetalinger antages således at blive modsvaret af et tilsvarende fald i den frie opsparing. Dette ville ikke nødvendigvis generelt gøre sig gældende ved øget pensionsopsparing, og det skal ses i lyset af hvem der forventes at benytte sig af en mulighed for at foretage indbetalinger ud over det nuværende loft.

Erfaringer fra indførelse af det nuværende loft

Indbetalingerne til fradragsberettigede pensionsordninger målt som summariske bidragsprocenter har været omtrent uændrede i perioden fra 2006 til 2012, bortset

fra et fald i 2010, *jf. figur 1*. Fokuseres der på indbetalingerne til de enkelte ordninger ses det endvidere, at faldet i 2010 er drevet af et fald i indbetalingerne til ratepensionsordninger, hvilket er i overensstemmelse med, at faldet skyldes indførslen af ratepensionsloftet.

Som nævnt ses der ikke et tilsvarende fald i 2012, hvor loftet for indbetalinger til ratepensionsordninger blev reduceret til 50.000 kr. Opdelingen i pensionsordninger viser endvidere, at det skyldes, at det fald, som fandt sted i ratepensionsindbetalinger, blev modsvaret af en tilsvarende stigning i indbetalingerne til livrenteordninger.



Anm.: Bidragsprocenten er defineret som indbetalinger til fradragsberettigede pensionsordninger (arbejdsgiveradministrerede og private) divideret med arbejdsmarkedsbidragsgrundlaget tillagt arbejdsgiveradministrerede pensionsindbetalinger (dvs. erhvervsindkomst inkl. pensionsindbetalinger). I de faktiske data til figur 2 oplever aldersgrupperne under 35 år en stigning i deres bidragsprocenter fra 2008 til 2010, hvilket ikke kan forklares med indførslen af loftet. Det er derfor antaget, at disse grupper ikke reagerede på indførslen af loftet, hvilket er illustreret i figur 2.

Kilde: Egne beregninger på registerdata for hele befolkningen.

Konsekvenser ved afskaffelse af loft

På den baggrund er det lagt til grund, at en afskaffelse af loftet vil øge de fradragsberettigede pensionsindbetalinger, svarende til faldet fra perioden før 2010 til perioden efter 2010¹, mens det forudsættes, at reduktionen af loftet i 2012 ikke havde nogen effekt på de samlede pensionsindbetalinger.

¹ De fradragsberettigede bidragsprocenter faldt med 0,8 pct.-point svarende til 7 pct. fra 2008 til 2010. Det lægges således til grund, at de fradragsberettigede pensionsindbetalinger ville stige med $(1/1,07-1)*100$ pct. = 8 pct. og derved løfte indbetalingerne til det oprindelige niveau. Når faldet måles i forhold til 2008 frem for 2009 afspejler det, at indbetalingerne steg en smule i 2009, hvilket muligvis kan henføres til, at 2009 var det sidste år, hvor det var muligt at indbetale særligt store beløb på en ratepensionsordning. En sammenligning mellem 2009 og 2010 vil derfor potentielt overvurdere betydningen af at indføre loftet.

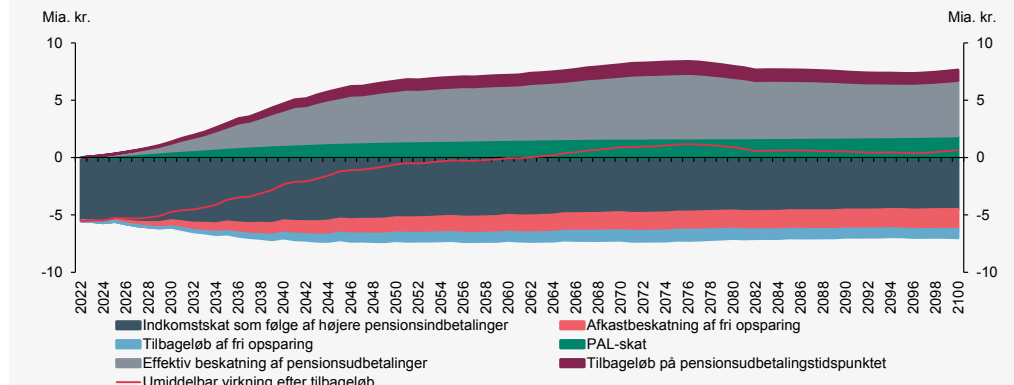
I beregningen er der endvidere taget højde for, at reduktionen i pensionsindbetalingerne i 2010 varierede betragteligt på tværs af alder, ved at indregne aldersspecifikke virkninger. Således var det hovedsageligt personer tæt på folkepensionsalderen, der indbetalte meget store beløb på ratepensionsordninger, og som derfor reducerede deres pensionsindbetalinger, da det ikke længere var muligt, *jf. figur 2*. Denne aldersprofil har blandt andet betydning for, hvornår de opsparede midler bliver udbetalt og dermed virkningen frem mod 2030.

Tiltaget vurderes på den baggrund at ville øge de fradragsberettigede pensionsindbetalinger med ca. 10 mia. kr. årligt (2021-niveau), hvilket fører til en gradvist stigning i pensionsudbetalingerne. Det er dog først på meget lang sigt, (efter 2060), at de ekstra pensionsudbetalinger overstiger de ekstra pensionsindbetalinger.²

Stigningen i pensionsindbetalinger indebærer, at mindre indkomst beskattes på optjeningstidspunktet, hvilket reducerer indkomstskattebetalingen med ca. 5 mia. kr. årligt, *jf. figur 3*. Samtidig reduceres afkastbeskatningen og tilbageløbet fra løbende forbrug af den frie opsparing, når denne reduceres. På længere sigt modsvares denne negative virkning af øgede indtægter fra den højere pensionsopsparing i form af afkastbeskatning (PAL-skat) samt beskatning, indkomstmodregning i social pension og tilbageløb fra moms og afgifter på udbetalingstidspunktet. Det indebærer, at den årlige umiddelbare virkning efter tilbageløb gradvist vokser fra ca. -5 mia. kr. til at blive positiv på meget lang sigt.

² Når pensionsudbetalingerne overstiger pensionsindbetalingerne på lang sigt, afspejler det, at efterskat-afkastet af pensionsdepotet forudsættes at overstige lønudviklingen. Disse skøn er imidlertid meget usikre, og i den varige virkning er det derfor lagt til grund, at udskydelsen af skattebetalingen fra optjeningstidspunktet til pensionsudbetalingstidspunktet er neutralt for de offentlige finanser, *jf. nedenfor*.

Figur 3
Tiltagets påvirkning af de offentlige finanser efter tilbageløb



Anm.: Det er forudsat, at der vil skulle betales topskat, såfremt midlerne ikke indbetales på en fradragsberettiget pensionsordning. Således ville ca. 98 pct. af de med ratepensionsindbetalinger på over 100.000 kr. i 2008 være topskatteydere, såfremt den del af deres ratepensionsindbetalinger der oversteg 100.000 kr. i stedet blev udbetalt som løn (andelen falder til 92 pct. når der tages højde for at topskattegrænsen siden er steget, og der er indført bundfradrag i forhold til positiv nettokapitalindkomst). Det er endvidere forudsat, at den sammensatte marginalprocent på pensionsudbetalinger svarer til marginalskatten for topskatteydere. Antagelsen afspejler, at der dels vil være en betydelig gruppe, som ikke betaler topskat på udbetalingstidspunktet, men som modregnes i deres pensionstillæg, og som derfor vil opleve en lidt højere effektiv marginalskat. Dels vil der være en gruppe for hvem pensionstillægget er fuldt aftrappet og som ikke betaler topskat, der har en væsentligt lavere marginalskat. Dels er der en gruppe, hvor marginalskatten er den samme på udbetalingstidspunktet, idet deres pensionstillæg er fuldt aftrappet og de betaler topskat af deres pensionsudbetalinger. Fsva. afkastbeskatningen af den frie opsparing er denne skønnet til at udgøre 30 pct., dvs. ca. det dobbelte af PAL-skatten. Det afspejler et groft skøn for en gennemsnitlig afkastbeskatning baseret på at en andel af de berørte vil have negativ nettokapitalindkomst med lavere fradragsværdi, mens den resterende andel vil have positiv nettokapitalindkomst med en højere beskatningsprocent. Endelig er der forudsat en tilbageløbsfaktor på 21 pct. for pensionsudbetalinger såvel som ”udbetalinger” af fri opsparing. Det svarer til den almindelige tilbageløbsfaktor korrigeret for et bidrag relateret til afkastbeskatning – idet det lægges til grund, at alle de udbetalte midler forbruges.

Kilde: Egne beregninger

Afskaffelsen af løftet skønnes at forværre de offentlige finanser med ca. 0,6 mia. kr. varigt (efter tilbageløb), *jf. tabel 1*. Denne forværring afspejler, at afkastbeskatningen af den øgede pensionsopsparing er lavere end afkastbeskatningen af fri opsparing. Tidsforskydningen af indkomstskatter til et senere tidspunkt, som følge af fradragsretten for højere pensionsindbetalinger, vurderes imidlertid ikke i sig selv at påvirke holdbarheden af de offentlige finanser.

Tabel 1**Økonomiske konsekvenser af en ophævelse af loftet for indbetalinger på ratepensionsordninger**

	Umiddelbar virkning efter tilbageløb	Saldovirkning	BNP	Arbejdsudbud
	Mia. kr. (2021-niveau)		Fuldtidspersoner	
2022	-5,5	-5,4	0,6	400
2023	-5,5	-5,3	0,6	400
2024	-5,5	-5,3	0,6	400
2025	-5,3	-5,1	0,6	400
2026	-5,3	-5,1	0,6	400
2027	-5,3	-5,2	0,6	400
2028	-5,2	-5,1	0,6	400
2029	-5,1	-4,9	0,6	400
2030	-4,7	-4,6	0,6	400
HBI	-0,6	-0,4	0,6	400

Kilde: Egne beregninger

Endelig skønnes tiltaget at øge arbejdsudbuddet svarende til en provenuækvivalent reduktion af topskattesatsen (ud fra HBI-virkningen)³. Det afspejler, at de som skønnes at ville indbetale meget store beløb på en ratepension hovedsageligt er personer, som betaler topskat. Den lavere afkastbeskatning som opnås ved at flytte indkomst fra fri opsparing til en ratepension bliver dermed progressiv, som det er tilfældet for topskatten.

På den baggrund skønnes tiltaget at øge arbejdsudbuddet med ca. 400 fuldtidspersoner samt øge BNP med ca. 0,6 mia. kr. Den samlede varige virkning af tiltaget skønnes at udgøre -0,4 mia. kr. Fra 2022 til 2030 skønnes saldo-virkningen at gå fra -5,4 mia. kr. til -4,6 mia. kr., i takt med at de årlige pensionsudbetalinger vokser.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister

³ Der tages udgangspunkt i den varige virkning, der afspejler den reelle skattelempelse frem for de årlige virkninger, som hovedsageligt afspejler hvornår midlerne beskattes. Sidstnævnte vurderes ikke at påvirke arbejdsudbuddet.