

## De nye seniorordninger kan blive dyre for staten

Jonas Zielke Schaarup, Kraka

- Med overenskomsterne på det private område har vi bl.a. fået nye seniorordninger, der giver mulighed for at veksle pensionsopsparing til mere fritid, så den udbetalte løn ikke bliver påvirket. Det giver mulighed for mere gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet.
- Et lidt overset problem er imidlertid, at regningen i høj grad ender i statskassen. Det skyldes, at den lavere pensionsopsparing medfører større udbetalt efterløn, større folkepension og mere boligydelse senere i livet.
- Beregningerne i denne analyse viser, at en typisk industriarbejder, der vælger at benytte den nye seniorordning, kun betaler ca. 30 pct. af den "samfundsøkonomiske regning" for den forøgede fritid - mens staten betaler resten, dvs. 70 pct. Hvis arbejderen går ned i tid på almindelige vilkår, betaler staten derimod 45 pct. af "regningen".
- I regneeksemplet bliver det dermed 23.000 kr. dyrere for staten, at industriarbejderen vælger at sænke sin arbejdstid via seniorordningen, mens industriarbejderen sparer et tilsvarende beløb.
- Da det bliver billigere for industriarbejderen at gå ned i tid, vil seniorordningen trække i retning af lavere arbejdsudbud de kommende år. Det svækker også statskassen, og øger reformudfordringerne på andre områder.
- Udfordringen med seniorordningen er en del af et større problemkompleks, som knytter sig til, at den samlede skat på afkast af pensionsopsparing, som foretages sent i arbejdslivet er meget høj - i nogle tilfælde over 100 pct. Det afspejler bl.a., at de offentlige ydelser til ældre er målrettet grupper med lavere indkomster, og dermed aftrappes med stigende indkomst. De Økonomiske Råd har tidligere foreslået, at folkepensionstillægget gradvist udfases i takt med, at pensionsformuerne vokser. Det reducerer den sammensatte skat på opsparing, og ville også reducere de statsfinansielle omkostninger ved seniorordningen.

### Baggrund

Siden begyndelsen af februar er en række overenskomster på det private arbejdsmarked faldet på plads. Aftalerne er ansvarlige med afdæmpede lønstigninger, som bidrager til at styrke konkurrenceevnen.

Samtidig er der indført bedre muligheder for mere gradvis tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet. Fx indeholder overenskomsten mellem DI og CO-industrien nye seniorordninger, hvor personer med fem år til folkepensionsalderen kan sænke deres arbejdstid, uden at den udbetalte løn falder. Den lavere arbejdstid betales umiddelbart af den enkelte lønmodtager, ved at indbetalingerne til arbejdsmarkedspension reduceres. Overenskomstaf-talerne skal vedtages ved en såkaldt urafstemning.

### Hvad betyder de nye seniorordninger?

En tilsyneladende overset problemstilling er imidlertid, at de offentlige finanser umiddelbart belastes

af de nye seniorordninger. Det skyldes samspillet mellem den private pensionsopsparing, og de ydelser man får fra det offentlige, når man senere trækker sig tilbage fra arbejdsmarkedet, fx efterløn og folkepension.

For en industriarbejder (med en løn under topskattegrænsen), der vælger at sænke sin arbejdstid, betyder seniorordningen, at staten samlet set betaler knap 70 pct. af den samfundsøkonomiske regning ved den øgede fritid. I fravær af en seniorordning ville staten betale mindre end halvdelen.

Da seniorordningerne øger mulighederne for tidlig tilbagetrækning, og samtidig medfører, at det bliver billigere at nedsætte sin arbejdstid, trækker ordningerne i retning af et lavere arbejdsudbud. Det belaster statskassen yderligere.

De nye seniorordninger er en del af et større pensionskompleks, som knytter sig til, at den sam-

mensatte skat på afkastet fra pensionsopsparing i visse situationer er meget høj. De Økonomiske Råd har tidligere fundet, at afkastet på opsparing, som sker sent i arbejdslivet, kan blive beskattet med en effektiv marginalsat på over 100 pct. I mange tilfælde vil afkastbeskatningen af pensionsopsparing derfor være højere end almindelig opsparing i en bank. Rådet fremhævede i den forbindelse aftrapningen af folkepensionstillægget som en væsentlig del af forklaringen på den høje sammensatte afkastskat på marginalen.

På denne baggrund foreslog rådet bl.a. en gradvis udfasning af pensionstillægget. Et arbejdspapir fra rådets sekretariat anbefaler, at der nedsættes et udvalg med det formål at kortlægge samspillet mellem pensionsopsparing og offentlige ydelser samt anden opsparing for at forenkle den indviklede beskatning af opsparing.

Siden Rådets analyser er der foretaget ændringer af love og regler, som betyder, at beskatningen af pensionsopsparingen er blevet skærpet. Pensionsafkastsskatten er sat op fra 15 til 15,3 pct., og der er indført et loft for det fradrag man kan få ved at spare op på ratepensioner. Derudover betyder efterlønnsreformen, at pensionsopsparing bliver modregnet hårdere i efterlønsydelsen.

### Typeeksempel: Industriarbejder på seniorordningen

Med en typeberegning kan man vise, hvordan den samfundsøkonomiske omkostning ved øget fritid bliver fordelt mellem staten og en industriarbejder, der vælger at sænke sin arbejdstid.

Tabel 1 viser lønindkomsten for en industriarbejder som i udgangspunktet arbejder 37 timer om ugen. I dette tilfælde tjener han 400.000 kr. om året og indbetaler 48.000 kr. til sin arbejdsmarkedspension.

Industriarbejderen har fem år til folkepensionsalderen og ønsker at sænke sin arbejdstid de sidste

to år inden han trækker sig tilbage på efterløn og derefter folkepension. Med de nye muligheder i seniorordningen kan han sænke sin arbejdstid til 33 timer om ugen, uden at han mærker det på den udbetalte løn på 400.000 kr. Det betyder dog, at han ikke sparer op til pension i de sidste to år. Uden seniorordningen fører den lavere arbejdstid derimod til en lønudbetaling 357.000 kr., men han fortsætter med at indbetale til sin pensionsordning.

Forskellen mellem den løn (inkl. pension) han ville få, hvis han fortsatte på 37 timer om ugen, og lønnen for de 33 timer om ugen er i begge tilfælde 96.000 kr., dvs. uanset om han har mulighed for at benytte den nye seniorordning eller ej. De 96.000 kr. er et groft mål for det økonomiske tab ved, at industriarbejderen sænker sin arbejdstid.

Det fremgår af tabel 2, at uden seniorordningen bliver 44 pct. af den "samfundsøkonomiske regning" betalt af statskassen (dvs. alle skatteyderne), mens industriarbejderen betaler 56 pct. Uden seniorordningen koster det altså 42.000 kr. for det offentlige, når han vælger at sænke sin arbejdstid. Dette skyldes primært lavere skatteindtægter fra løn og pensionsudbetalinger, som jo samlet set falder med 96.000 kr. Dertil kommer lidt større udbetalinger til folkepension mv., men da der er tale om et mindre fald i pensionsopsparingen er stigningen blot på 3.000 kr.

Hvis industriarbejderen benytter seniorordningen mister det offentlige knap 65.000 kr., dvs. 23.000 kr. mere end i situationen uden en seniorordning. Samtidigt falder industriarbejderens tab til 31.000 kr., og industriarbejderens omkostning ved at gå ned i tid reduceres dermed med 26.000 kr.

Den betydelige reduktion i industriarbejderens indkomsttab ved mere fritid skyldes, at seniorordningen øger udbetalingen af folkepension mv. Samlet vokser udbetalingerne med 26.000 kr., dvs. 23.000 kr. mere end uden en seniorordning. Nettoværdien af tabte arbejdsindtægter og egen pension udgør 57.000 kr.

Tabel 1

#### Industriarbejderens lønindtægter og pensionsopsparing

	37 timer	33 timer	
		Uden seniorordning	Med seniorordning
		----- Kr. -----	
Løn ekskl. pension	400.000	357.143	400.000
Pensionsindbetalinger	48.000	42.857	0
Løn inkl. Pension	448.000	400.000	400.000
To års løn	896.000	800.000	800.000

Anm.: Se boks 1 for beregningsforudsætninger.

Kilde: Egne beregninger.

Den større folkepension mv. betyder dermed, at staten dækker knap halvdelen af nettoværdien af industriarbejderens indkomsttab.

Ved at få udbetalt sin pensionsopsparing som løn vokser hans efterløn med 5.000 kr. over en tre-årig periode. Dette skyldes, at de nye efterlønsregler betyder, at udbetalinger fra arbejdsmarkedspensioner bliver modregnet med 64 pct. i efterlønsydelsen på 204.880 kr. om året.<sup>1</sup> På samme måde bliver folkepensionen påvirket, da modregningen i pensionstillægget falder. Over en periode på 15 år giver det 11.000 kr. mere udbetalt i folkepension.

En yderligere vigtig indtægtskilde for industriarbejderen som pensionist er boligydelse, der er et skattefrit tilskud til huslejen. Boligydelser afhænger af husstandsindkomsten, og den lavere pensionsopsparing betyder, at ydelsen vokser med 10.000 kr. samlet over de 18 år, han er på pension.

Regneeksemplet tager udgangspunkt i, at industriarbejderen er bundskatteyder på både ind- og udbetalingstidspunktet. Under almindelige vilkår, dvs. uden seniorordning, vil en højere marginalskat på indbetalingstidspunktet betyde, at statens tab ved nedsat tid bliver større. Staten går altså glip af flere skatteindtægter ved den lavere arbejdstid og lavere løn. Hvis det lægges til grund, at industriarbejderen er topskatteyder vokser marginalskatten fra 41 pct. til 56 pct. I dette tilfælde vokser statens tab ved at han sænker sin arbejdstid fra 44 til 57 pct. Da den udbetalte løn ikke falder i tilfældet med seniorordningen har marginalskatten på indbetalingstidspunktet ikke betydning her. Selvom industriarbejderen er topskatteyder lander en større regning altså stadig hos staten, når industriarbejderen har mulighed for at benytte seniorordningen.

Tabel 2

**Hvor lander regningen for den lavere arbejdstid?**

	Uden seniorordning	Med seniorordning
	----- Kr. -----	
Samfundsøkonomisk tab	-96.000 (100%)	-96.000 (100%)
<i>Fordelt på:</i>		
<i>Løn ekskl. pension</i>	-86.000	0
<i>Pension</i>	-10.000	-96.000
Tab for det offentlige	-42.000 (44%)	-65.000 (68%)
<i>heraf:</i>		
<i>Skat</i>	-39.000	-39.000
<i>Efterløn, folkepension og boligydelse</i>	-3.000	-26.000
Tab for LO-arbejderen	-54.000 (56%)	-31.000 (32%)
<i>heraf:</i>		
<i>Arbejdsindtægter og pension</i>	-57.000	-57.000
<i>Efterløn, folkepension og boligydelse</i>	3.000	26.000

Anm.: Se boks 1 for beregningsforudsætninger.

Kilde: Egne beregninger.

<sup>1</sup> De nye efterlønsregler gælder for personer født 1956 eller senere. For disse personer bliver pensionen modregnet i efterlønsydelsen uanset, om den kommer til udbetaling eller ej. Hvis industriarbejderen er født før 1956 og opfylder 2-årsreglen, er det alene udbetalinger, der modregnes i efterlønsydelsen (med en modregningspct. på 55 pct.). Hvis industriarbejderen i dette tilfælde først påbegynder sine pensionsudbetalinger ved folkepensionsalderen vil de nye seniorordninger i sagens natur ikke ændre på efterlønsydelsen.

**Boks 1. Beregningsforudsætninger**

Regnestykket tager udgangspunkt i en industriarbejder med fem år til folkepensionsalderen. Han vælger at arbejde to år, hvorefter han trækker sig tilbage på efterløn. Hans forventede antal år med efterløn og folkepension udgør 18 år. Dette er nogenlunde på niveau med beregningerne i en *Aftale om senere tilbagetrækning*. Det er reglerne for den nye efterlønsordning, herunder regler for pensionsmodregning, der lægges til grund i beregningerne.

Industriarbejderen er enlig og bor til leje med en årlig husleje på 60.000 kr. Som erhvervsaktiv udgør hans årlige lønindkomst inkl. pension 448.000 kr., hvis han arbejder 37 timer om ugen. Han modtager ikke boligsikring som erhvervsaktiv. Som pensionist får han boligydelse, men ikke den supplerende pensionsydelse.

Fem år før folkepensionsalderen udgør hans pensionsformue 1 mio. kr. Dertil kommer en ATP-formue på 75.000 kr. I beregningen af de årlige pensionsudbetalinger er det antaget, at den vækstkorrigerede real-rente efter PAL-skat er 0 pct. Det antages i den forbindelse, at 20 pct. af indbetalingerne fragår til omkostninger og forsikringer. LO-arbejderens pensionsopsparing er arbejdsgiveradministreret og bliver udbetalt som en livsvarig ydelse.

Marginalskatten af hans arbejdsindtægter udgør 40,9 pct., mens marginalskatten på pensions-tidspunktet er 37,3 pct. Indbetalinger til pension fratrækkes AM-bidrag.

**Kontakt:**

Ledende økonom

Jonas Zielke Schaarup

[joz@kraka.org](mailto:joz@kraka.org)

+45 5190 7497