

Samspilsfænomenet og fordelingen af pensionisternes forbrugsmuligheder

Jon Vibe-Pedersen

Økonomisk Institut, Aarhus Universitet

SUMMARY: Danish old-age pensions and several other benefits for pensioners are in various ways dependent on other income. This combines with taxation and income dependent rent subsidies to form high combined 'tax and reduction rates'. Some of the consequences of this and related phenomena are discussed.

Generel beskrivelse af samspilsfænomenerne og de dertil knyttede problemer

Samspilsfænomenet betegnes undertiden som samordnings- eller sammenstødsproblemet. Det forekommer ikke blot for pensionister, men også for andre grupper f. eks. børnefamilier. I det følgende skal opmærksomheden imidlertid koncentreres om samspilsfænomenet for personer over 67 år.

Generelt kan det beskrives som samspillet mellem

(1) reglerne for aftrapning efter indkomst ved udmålingen af sociale kontant- eller naturalydelse (f. eks. pensionstillægget),

(2) reglerne for indkomstafhængig prisfastsættelse for offentlige og private goder (f. eks. betalingen for hjemmehjælp og nettohuslejen, d.v.s. huslejen efter fradrag af boligstøtte) og

(3) beskatningsreglerne.

Disse regler kan tilsammen medføre, at for nogle grupper og i nogle indkomstintervaller vil højere indkomst betyde en meget beskedent forøgelse af disponibel indkomst og forbrugsmulighed. Eventuelt kan højere indkomst endda betyde et fald i forbrugsmulighed. Undertiden betegnes de mere ekstreme eksempler som fattigdomsfælder, som de pågældende vanskeligere kan komme fri af.

De høje kombinerede marginale skatte- og aftrapningssatser beskriver imidlertid ikke hele samspilsfænomenet, for også det intramarginale aspekt er naturligvis væsentligt. Høj differensskat plus -aftrapning kan være uheldig, selv om marginalsatserne ikke er voldsomt høje.

For personer/ægtepar hvis indkomst er så høj, at alle indkomstafhængige ydelser eller ydelsesdele er bortfaldet, og eventuelle indkomstafhængige priser er på maksimum, vil der således ikke være noget marginalt samspilsfænomen, fordi kun skatten er tilbage. Men skat plus aftrapning i det mellemliggende interval og dermed den *gennemsnitlige* beskatning og ydelsesaftapning m.v. kan være meget betydelig, således at forskellen i disponibel indkomst og dermed i forbrugsmulighed mellem pensionister med høj indkomst og pensionister med lav indkomst kan være meget lille i sammenligning med forskellen i indkomst før skat og sociale ydelser m.v.¹

Samspilsfænomenet indebærer med andre ord en meget betydelig omfordeling af forbrugsmuligheder blandt pensionisterne. Samtidig betyder samspilsfænomenet imidlertid også, at der kan være en væsentlig påvirkning af adfærden, fordi dele af befolkningen søger at indrette sig med henblik på at undgå denne omfordeling.

Denne adfærdspåvirkning må antages at vedrøre et bredt spektrum.

Arbejdsudbud kan påvirkes, dels direkte f.s.v. angår pensionisterne, hvor især de særlige regler for aftrapning af folkepensionens grundbeløb for dem, der er fyldt 67 men endnu ikke 70 år, må antages at være relevante for de pågældendes tilbagetrækningsmønster og arbejdsudbud.

Men også arbejdsudbud for ikke-pensionister kan tænkes påvirket af samspilsforholdene for pensionisterne, fordi et af motiverne til øget arbejdsindsats og indtjening kan være ønsket om gennem øget opsparing at sikre sig større forbrugsmuligheder i pensionsalderen. Hvis dette kun kan lade sig gøre på meget dårlige vilkår, kan det reducere lysten til øget arbejdsindsats for de erhvervsaktive aldersgrupper. Ganske vist kan man hævde, at indkomsteffekten her som så mange andre steder vil kunne gå i modsat retning af ombytningseffekten, så nettovirkningen i hvert fald teoretisk set er usikker, så længe den differentielle kombinerede skatte- og aftrapningsats er under 100.

Opsparings tilbøjeligheden kan naturligvis også påvirkes, idet motivet til opsparing som nævnt ofte vil være ønsket om øgede forbrugsmuligheder som pensionist. Også her kommer de traditionelle betragtninger om indkomsteffekt kontra ombytningseffekt ind i billedet. Selv i tilfælde, hvor den reale rentefod efter skat og ydelses-aftrapning mv. bliver negativ, kan indkomsteffekten i teorien (men næppe i praksis) være så stærk, at opsparingen ikke reduceres, men måske endda opmuntres af den høje kombinerede beskatning og aftrapning i pensionsalderen.

Anbringelsesmåden for opsparede beløb og for formue i det hele taget er måske det område, hvor påvirkningen må antages at være mest udtalt.

1. Sammenlignet med forholdene for erhvervsaktive med sammenlignelige indkomst- og formueforhold er den gennemsnitlige beskatning for pensionister med høje indkomster ikke større, ofte er den tværtimod lavere på grund af højere personfradrag og gunstigere lejeværdiberegning. For påvirkningen af adfærden er det imidlertid sammenligningen med situationen som pensionist med lavere indkomst (f.eks. som følge af en anden anbringelse af formuen), der er relevant.

Samspilsfænomenet kan således medføre en diskriminering imod opsparing, der sker i form af optjening af (eller indbetaling til opnåelse af) løbende pensionsrettigheder, fordi den kombinerede marginalbeskatning og -aftrapning kan være væsentlig højere ved pensionsudbetalingen end ved indbetalingen. Opsparing i form af indbetaling til kapitalpension kan være endog dramatisk mere fordelagtig. Men også andre anbringelsesformer for opsparing og formue kan være væsentlig mere fordelagtige under denne forudsætning om differens/marginalinddragning nu som er væsentlig lavere end forventet marginalinddragning, når pengene skal bruges i pensionsalderen.

En differentieret belysning og dokumentation heraf igennem virkelighedsnære eksempler vil være kompliceret og pladskrævende. Men et meget forenklet eksempel kan måske illustrere størrelsesordenen af de forskelle, der er tale om. Alle tallene i eksemplet er antaget at være omregnet til faste 1988 priser.

I dette eksempel betragtes en person omkring de 55 år med en marginalskat på 58 procent og ingen samspilsforhold. Hun tænkes at reducere sit forbrug med 10.500 kr i indværende år for at kunne forøge sine forbrugsmuligheder som pensionist 15 år senere.

Såfremt disse 10.500 kr. spares op i en form, som forventes at give 1,5 pct. p.a. i realrente efter skat, vil de på 15 år være vokset til i alt 13.125 kr. og dette beløb skal der ikke betales skat af, for der er allerede betalt skat også af renterne. Hvis det antages, at socialindkomsten i nær fremtid erstattes af personlig indkomst plus eventuel positiv kapitalindkomst, bliver der heller ikke tale om noget 'samspilsproblem' via formuertilægget til socialindkomsten.

Danner forbrugsreduktionen derimod grundlaget for en indbetaling til en pensionsordning, kan der indbetales 25.000 kr, fordi sådanne indbetalinger er fradragsberettigede, og 25.000 kr minus 58 procent er netop 10.500 kr.

I dette tilfælde kan vi antage, at beløbet vokser med en realrente efter realrenteafgift og omkostninger på 3 procent p.a., og dermed efter 15 år er blevet til et beløb på 38.950 1988-kr. Ved udbetaling af løbende pension skal der imidlertid betales skat af hele beløbet, og beløbet indgår i den personlige indkomst og dermed i eventuel aftrapning af sociale ydelser mv. Der kan derfor være grund til at se på forskellige alternative samspilsprocenter:

Hvis samspilsprocenten på udbetalingstidspunktet er på 52 procent (intet samspil), bliver der tilbage 18.695 kr.

Hvis den i stedet er 60 procent bliver der 15.580 kr.

Ved en samspilsprocent på 70 bliver der 11.685 kr.

og ved samspilsprocent på 80 procent 7.790 kr.

En kritisk værdi for samspilsprocenten i dette regneeksempel er på 66,3 procent, idet 38.950 kr. minus 66,3 pct. netop er 13.125 kr. altså som ved almindelig opsparing efter

normal beskatning. Det må siges at være bemærkelsesværdigt, at allerede ved en samspilsprocent i pensionsalderen på lidt over 66 procent, kan almindelig såkaldt ikke-skattebegünstiget opsparing gennem de sidste 15 års erhvervsaktiv levetid være mere fordelagtig end almindelig pensionsopsparing.²

Selv hvis man ved almindelig opsparing kun kan opnå en realrente efter skat på 0, fordi alle andre anbringelsesformer end konto i et pengeinstitut forekommer den pågældende for uigennemskuelige og fremmedartede, kan almindelig opsparing være gunstigere end en pensionsordning, hvis den gennemsnitlige samspilsprocent i pensionsalderen er tilstrækkelig høj. Med en samspilsprocent på 73 vil de 38.950 blive reduceret til et beløb på ca. 10.500 kr efter skat og reduktion af sociale ydelser m.v., hvilket netop svarer til en real forrentning på 0.

Såfremt det i stedet blev valgt at indbetale de 25.000 kr på en kapitalpension, ville beløbet også være fradragsberettiget, og derfor svare til en forbrugsreduktion på 10.500 kr. I så fald skal der ved udbetalingen kun betales 40 procent, og hvis der også i dette tilfælde antages en realrente efter realrenteafgift på 3 pct. p.a., bliver det resterende beløb 60 procent af de samme 38.950 kr som foran, d.v.s. et beløb på 23.370 kr.

Det ses, at intet af de foran opstillede alternativer slår en kapitalpensionsordning. Imidlertid er indbetalinger på en sådan ordning kun fradragsberettigede op til en overgrænse på 25.000 kr pristalsreguleret fra 1987 (d.v.s. 26.000 kr i 1988).

En årlig indbetaling på 25.000 pristalsregulerede 1987-kr kan dog i mange tilfælde også give en ganske udmærket supplerende pension. Med 3 procent realrente efter realrenteafgift og 40 års indbetaling kan der i en sådan ordning opsamles 1.885.000 1987-kr og med 30 års indbetaling 1.189.000 kr. Herfra går de 40 procent afgift. Selv hvis der fra udløbstidspunktet for kapitalpensionsordningen antages en realrente efter skat og samspilsfænomener på 0 eller måske endda svagt negativ, vil forbrug af den opsamlede kapital kunne give en årlig pension, som vil forekomme mange at være et fuldt tilstrækkeligt supplement til folkepension mv.

Antages en forventet levealder efter de 67 år på 14 år, vil der være henholdsvis ca 81.000 skattefri pristalsregulerede kroner om året efter 40 års indbetaling og ca. 51.000 efter 30 års indbetaling.

Overgrænsen på 25.000 pristalsregulerede kr om året er derfor for det store flertal af lønmodtagere næppe nogen snærende grænse ved valget af pensionsform.

Disse beregninger vedrører som sagt en stærkt forenklet problemstilling og skal især tjene til at belyse størrelsesordenen af de forskelle, der kan være forbundet med valget af, hvordan man anbringer sin pensionsopsparing.

På dette punkt har samspilsfænomenet præget den senere tids debat om fremtidens

2. Denne kritiske værdi for samspilsprocenten vil imidlertid være stigende med længden af den periode, hvori beløbet forudsættes anbragt. Ved en anbringelse på 5 år er den kritiske samspilsprocent kun 61, mens den ved en anbringelse gennem 35 år vil være på ca. 75.

pensionsproblemer. En forudsætning for at f. eks. LO-lønmodtagerne skal være interesserede i pensionsordninger må naturligvis være, at denne form for opsparing ikke forventes at give et realafkast, som er væsentligt ringere end afkastet ved andre opsparingsformer.

Den igangværende såkaldte samspilsreform af pensionslovgivningen er derfor af væsentlig betydning for vurderingen af de fordelingspolitiske konsekvenser af en pensionsreform. Denne problemstilling er naturligvis særlig relevant for de grupper, hvis samlede indtægt som pensionister under alle omstændigheder må antages at ligge inden for eller kun lidt over intervallet for aftrapning af sociale ydelser jfr. også nedenfor. Også efter samspilsreformen vil kapitalpensionsformen imidlertid være langt den mest fordelagtige anbringelsesform.

»Valg af civilstand« kan også påvirkes af samspillet mellem tildelings- og udmålingsregler og skatteregler. For et pensionistpar kan der således være en mærkbar forøgelse af forbrugsmuligheder forbundet med at leve papirløst, dels på grund af de forskellige satser for folkepensionens grundbeløb og pensionstillæg, men navnlig på grund af den ret betydelige forskel i personfradrag i indkomstbeskatningen. For nogle pensionister med formue vil en skilsmisse også kunne betyde en mærkbar besparelse i formueskatten, men det er naturligvis ikke specielt for pensionister.

Disse forhold vil måske ikke i væsentlig grad påvirke antallet af skilsmisser blandt pensionister og vordende pensionister (med mulighed for senere at leve sammen som papirløst par). Men det påvirker utvivlsomt tendensen til at indgå nyt ægteskab efter skilsmissen eller ægtefællens død. Når de seneste årtiers mange papirløse par når frem til pensionsalderen, vil forskelsbehandlingen til fordel for de papirløse blive endnu mere synlig.

For så vidt angår formueskatten, er dette problem som bekendt allerede stærkt fremme i de politiske overvejelser. I familie- og socialpolitikken har Folketinget i maj 1987 vedtaget gradvis at indføre individualprincippet (tildeling og udmåling efter den enkeltes forhold snarere end efter ægteparrets samlede forhold)³. Som omtalt nedenfor har dette individualprincip også påvirket den igangværende såkaldte samspilsreform.

Elementer i samspilsfænomenet for pensionister

De væsentligste elementer, der indgår i pensionisternes samspilsproblemer, kan kort beskrives på følgende måde (beskrivelsen er baseret på forholdene i 1987 og begyndelsen af 1988):

3. Denne udvikling er i modstrid med ønskerne om en udjævning af forbrugsmulighederne, idet der ikke kan være tvivl om, at der på en række punkter er væsentlige fordele og besparelser ved, at to eller flere har fælles husholdning.

1. Aftrapningen af grundbeløb for pensionister mellem 67 og 70 år

Denne aftrapning sker med 60 pct af arbejdsindkomster ud over 57.000 kr for pensionister mellem 67 og 70 år. Da grundbeløbet indgår i den skattepligtige indkomst, skal denne aftrapningsbrøk (fradragsbrøken) på 0,6 ikke uden videre adderes til den marginale skattesats, men den kombinerede inddragningssats bliver $0,6 + t(1 - 0,6)$, hvor t er den marginale skattesats. Såfremt $t = 52$ procent og der ikke er andre samspilselementer, bliver den kombinerede inddragningssats eller samspilsprocent derfor på 80,8 procent. For 67-69 årige med så høj personlig indkomst, at marginalsatten er f. eks. 68 procent, bliver samspilsprocenten 87,2.

2. Aftrapningen af pensionstillæg

Denne aftrapning sker med 30 procent af anden indkomst ud over 10.200 kr. for enlige og 14.900 kr. for gifte. Pensionstillæg indgår i skattepligtig indkomst og derfor kan samspilsprocenten i aftrapningsintervallet ved en marginalsat på 52 procent beregnes (efter samme mønster som foran) til 66,4 procent, hvis der ikke er andre samspilselementer.

3. Indkomstafhængig udmåling af boligstøtten.

Den relevante form for boligstøtte for pensionister i lejebolig vil normalt være boligydelse. En nærmere redegørelse vil sprænge rammerne for denne artikel, og det er måske tilstrækkeligt at nævne, at under visse forudsætninger vil den marginale aftrapningsprocent for en pensionist i lejebolig være 15 procent af indkomstændringer op til en beregningsindkomst på 115.500 kr. Ved indkomst derudover vil procenten være 25. Da boligydelsen ikke indgår i den skattepligtige indkomst, skal der ikke ske nogen reduktion med skatteprocenten. De nævnte procenter kan derfor direkte adderes til de øvrige elementer i samspilsprocenten.

4. Indkomstafhængig betaling af hjemmehjælp

Da betaling for hjemmehjælp ophører den 1. januar 1989, skal det blot nævnes, at betalingen implicerer følgende fradrags- eller aftrapningsprocenter over for anden indkomst:

Ved 2 timer varig hjemmehjælp pr uge 6,9 procent af indkomstforøgelser,

ved 4 timer 13,9 procent

og ved 6 timers varig hjemmehjælp 20,8 procent.

Da betaling for hjemmehjælp ikke påvirker skattepligtig indkomst, kan disse procenter adderes til de øvrige elementer i den pågældendes samspilsprocent.

5. Personlige tillæg, herunder varmhjælp

Der er indført nye regler for personlige tillæg, som indebærer, at der sker en regulering efter indtægten ud over den sociale pension plus et fradragsfrit beløb på 16.000 kr for gifte og 10.600 for enlige. Såfremt indtægten er mindre end denne grænse, udbetales personlige tillæg fuldt ud. Dersom indtægten er større, anvendes der en personlig tillægsprocent som grundlag for beregningen af de personlige tillæg. For hver 300 kr ekstra i indkomst for enlige og for hver 450 kr ekstra i indkomst for gifte nedsættes tillægsprocenten med 1 procentenhed. Personlige tillæg udbetales således normalt ikke, dersom indtægter ud over den sociale pension udgør 40.600 for enlige og 61.000 kr for gifte.

Da personlige tillæg iøvrigt afhænger af individuelle forhold og af forskellige regler i forskellige kommuner, kan det ikke generelt angives, hvor meget denne regulering betyder for samspilsprocenten.

6. Nedslag i indkomstansættelsen ved skatteberegningen

Denne regel (her beskrevet som gældende ved skatteberegningen for 1987) går ud på, at personer, der er fyldt 67 år, kan opnå et nedslag i indkomstansættelsen på 30 procent af visse former for indtægt, nemlig renteindtægter og nogle pensionsindtægter, herunder ATP. Det samlede nedslag kan dog ikke overstige 3600 kr. Det drejer sig altså om beskedne beløb, men for de pågældende kan det alligevel være mærkbart.

Hvis den samlede skattepligtige indkomst før nedslaget er over 66.600 kr, fragår der i nedslaget 50 kr for hver fulde overstigende 100 kr, således at nedslaget bortfalder for en skattepligtig indkomst på 73.800 kr.

Hvis den samlede skattepligtige indkomst er under 66.600 kr., sker der altså i et interval på de første 12.000 kr ($3.600/0,3$) af ekstra rente- og pensionsindtægter en reduktion af marginalsattesatsen med 30 procent, således at hvis marginalsatten ellers var på 52 procent, reduceres den til 36,4 procent.

I aftrapningsintervallet mellem 66.600 og 73.800 kr skattepligtig indkomst forøges derimod beskatningen af en ekstra rente- eller pensionsindtægt af de berørte slags med 50 procent af marginalsatten, altså f. eks. fra 52 procent til 78 procent.

Reglen medfører således, at samspilsprocenten i et vist interval reduceres, og derefter i et lidt højere liggende interval forøges.

I samspil med aftrapning af andre ydelser kan det derfor være dyrt at have renteindtægter, der bringer den samlede skattepligtige indkomst op i den øverste del af dette interval.

7. Beskatningsreglerne iøvrigt

Skattereformen og ikke mindst overgangsreglerne komplicerer naturligvis samspilsproblemerne yderligere. Når interessen som her koncentrerer om de mindre bemidlede

pensionister og om forholdene på lidt længere sigt, kan det dog måske være hensigtsmæssigt at lade disse komplikationer ude af betragtning.

Skattereglerne for pensionister i ejerbolig behandles i det følgende afsnit.

Alt i alt er der tale om et broget billede med regler, hvoraf nogle giver individuelt forskellige samspilsprocenter, og samtidig er reglerne tilmed baseret på forskellige indkomstbegreber, således at samspilsgrænserne målt på eet indkomstbegreb kan være forskellige for forskellige personer/ægtepar.

Boligpolitikens betydning for velfærdsfordelingen blandt pensionister

a) Pensionister i lejebolig

Boligpolitikken og boligernes (specielt lejeboligernes) fordeling indebærer et specielt »samspilsfænomen«, som komplicerer ikke blot fordelingen af forbrugsmuligheder blandt pensionister (og ethvert forsøg på at beskrive denne fordeling), men også mulighederne for at føre en konsekvent fordelingspolitik på ældreområdet.

Med det eksisterende boligmarked for lejeboliger er det ikke muligt frit at bestemme, hvilke lejlighedstjenester man vil købe (leje) til en markedsbestemt pris. Derfor kan nogle være nødsaget til at bo i en dyrere bolig, end de ville vælge, hvis markedet var frit.

Endvidere kan der forekomme lejeforskelle mellem forskellige lejligheder, der væsentlig overstiger forskellene i kvalitet.

Disse forhold må sammen med opfattelsen af boligen som et meritgode være den fundamentale begrundelse for boligstøttens udformning.⁴

Resultatet bliver imidlertid i mange tilfælde, at forskellene i *netto*huslejen bliver væsentlig *mindre* end forskellene i det lejedes kvalitet og værdi.

Dette medfører afgørende konsekvenser for fordelingen af forbrugsmuligheder for pensionisterne. En pensionist som bor i en lys, moderne, velbeliggende ønskelejlighed vil i mange tilfælde ikke betale mere i *netto*husleje end en pensionist i en dårlig lejlighed. Den stærke udjævning af forbrugsmuligheder for pensionister er således i betydeligt omfang en udjævning af forbrugsmulighederne eksklusive boligforbrug. Det paradoksale i en sådan fordelingspolitik fremgår måske klarest, hvis man (ad modum Jørgen Dich for snart mange år siden) forestiller sig en tilsvarende tilskudsordning for beklæd-

4. Såfremt der havde været et velfungerende frit boligmarked, ville boligydelsen have stærk lighed med en såkaldt voucher-ordning. Boligydelser ville i så fald betyde, at hvis man bruger flere »lejlighedstjenester« ud over et vist minimum, er disse gratis op til et maksimum, hvorefter man betaler prisen for yderligere lejlighedstjenester. Det svarer naturligvis til retten til at købe en voucher for en bestemt pris, som så giver ret til en godemængde af større værdi, mens godemængden ud over voucherens pålydende skal betales med markedsprisen. Betragtes i stedet boligsikringen for ikke-pensionister, bliver voucheren ensbetydende med retten til imellem minimum og maksimum at købe lejlighedstjenester ikke gratis, men til nedsat pris. I et sådant frit boligmarked måtte argumentationen for boligydelse og boligsikring hovedsagelig være baseret på, at boligen anses for et meritgode.

ning, så man ikke skulle betale mere end en vis lav procentdel af sin indkomst i tøjgift, kombineret med et reguleret marked, der medførte en temmelig vilkårlig fordeling af beklædningsgenstandene.

Forskellene i boligvilkår er utvivlsomt en af de helt afgørende uligheder i fordelingen af forbrugsmuligheder mellem den mindre bemidlede del af pensionistbefolkningen, hvor udjævningen iøvrigt er vidtgående.

b) Pensionister i ejerboliger

For de pensionister, der bor i ejerbolig, er der ikke tale om et samspilsfænomen i almindelig betydning af ordet. Man kan dog, som det vil fremgå af det følgende, måske tale om et samspilsfænomen med negativt fortegn, som imidlertid med skattereformen er reduceret mærkbart.

Der kan alligevel være grund til at inddrage forholdene for de pensionister, der bor i ejerboliger, for at fremdrage den principielle forskel i boligpolitikken for ejere og lejere og specielt blandt pensionister.

Pensionister i ejerbolig kan som bekendt også få boligydelse, men på betingelser, som ikke virker voldsomt dragende. I december 1985 var der knap 6.000 ejere med boligydelse, heraf størsteparten i form af lån.

Det væsentligste særtilskud til pensionist-boligejernes boligforbrug består i, at de opnår en skattebesparelse gennem gunstigere regler for lejeværdiberegningen. I de tilfælde hvor ejeren eller den med ejeren samlevende ægtefælle er fyldt 67 år inden indkomstårets udgang, beregnes lejeværdien kun med 1,2 procent af den del af ejendomsværdien, der ligger under 1.200.000 kr (1987-reglerne) mod 2,5 procent for andre skatteydere.

Ved en marginal skattesats på f. eks. 52 procent er den lavere lejeværdi ensbetydende med et årligt tilskud til pensionister i ejerbolig på 676 kr pr 100.000 kr ejendomsværdi (52 procent af 1,3 procent af 100.000).

Før skattereformen var dette tilskud springvis stigende med indkomstens størrelse, nemlig ved intervalgrænserne i skatteskalaen. Dette er nu kun tilfældet, såfremt der er tale om positiv kapitalindkomst. I så fald vil den marginale skattesats blive 6 procentenheder højere, når summen af personlig indkomst og positiv kapitalindkomst overstiger 135.000 kr (270.000 for et ægtepar), og dermed øges det årlige tilskud til pensionister i sammenligning med ikke-pensionister til 754 kr pr 100.000 kr ejendomsværdi, såfremt skattesatsen på første trin (den almindelige indkomstskat af skattepligtig indkomst) er de nævnte 52 procent.

Ved beregning af socialindkomsten beregnes et ejerboligfradrag efter samme princip som formuetillægget, således at formuetillægget ophæves, såfremt der ikke er formue ud over ejerboligens værdi.

Der er således for pensionister i ejerbolig tale om samspilsfænomener af lidt anden karakter, hvis man overhovedet vil bruge denne betegnelse om disse forhold. Men samspilsfænomener bliver i høj grad relevante ved overgang fra ejerbolig til lejerbolig.

Virkningen er formentlig ikke mindst, at der bliver et incitament for pensionisten til at forblive boende i ejerbolig.

Styrken af dette incitament vil afhænge af, hvad den pågældende anser for det relevante alternativ. Ved salg af ejerboligen med placering af friværdien i obligationer (og eventuelt et sælgerpantebrev) og flytning til lejerbolig vil den skattepligtige indkomst blive forøget med renteindtægter (og eventuelt reducerede renteudgifter) dog med fradrag af bortfaldet af den nævnte lave lejeværdi, og samtidig vil socialindkomsten blive forøget med ikke blot denne øgede kapitalindkomst, men også derved, at formuetillægget ikke mere modregnes af ejerboligfradrag.

Konsekvensen af at flytte i lejerbolig kan således blive øget beskatning, reduktion af sociale ydelser og kun lav eller ingen boligydelse.

Nogle af disse konsekvenser vil naturligvis kunne reduceres ved anbringelse af den frisatte formue i f.eks. akkumulerende investeringsbeviser og eventuelt indeksobligationer. Men selv om dette måske vil kunne betale sig særdeles godt ved tilstrækkelig høj samspilsprocent, er det næppe alle, der føler sig i stand til at overskue disse forhold, og derfor foretrækker de måske at forblive i ejerboligen, selv om en lejerbolig i andre henseender måtte forekomme dem tiltrækkende på dette livsstadium.

Samspilsfænomenets konsekvenser for pensionisternes adfærd kan derfor bl.a. bestå i en slags locking in af pensionisterne i deres ejerboliger.

De vedtagne lettelser af samspilsproblemerne

Folketinget vedtog i sommeren 1987 en »lov om ændring af lov om social pension - lettelse af samspilsproblemer m.v.« Denne lettelse af samspilsproblemerne er ved en yderligere lovændring i marts i år blevet fremrykket som en del af det såkaldte socialdemokratiske fingeraftryk på finansloven. Samtidig skete der en forhøjelse af nogle af beløbsstørrelserne for de dårligst stillede pensionister og en begyndende udjævning af pensionen mellem enlige og samgifte pensionister, jfr. foran om individualprincippet.

Lettelsen af samspilsproblemerne skulle ifølge planen bestå af følgende elementer:

a) en ophævelse af betalingen for hjemmehjælp fra 1. januar 1989. Dette forslag er vedtaget, og det vil i sig selv betyde, at nogle af de mest ekstreme samspilsprocenter vil falde mærkbart, jfr. foran.

b) en ændring af reglerne for boligydelse, så aftrapningsprocenterne ændres fra 15 til 10 og fra 25 til 20 procent. Samtidig ændres beregningen, således at det ikke er forskellen

mellem grænsebeløb og husleje, men forskellen mellem grænsebeløb og 90 procent af huslejen, der udgør boligydelsen.

Denne reduktion af aftrapningen i boligydelsen med stigende indkomst påtænkes gennemført i løbet af 1991-95.

Lovforslag er fremsat i november 1987.

c) en ændring af lov om social pension, således at aftrapningen af ydelserne efter en overgangsperiode skal ske i forlængelse af hinanden i stedet for samtidig. Denne lovændring er gennemført. Først aftrappes personlige tillæg ved indkomster (ud over social pension) op til 40.600 for enlige og 61.000 for gifte. Derefter aftrappes pensionstillægget begyndende ved en indtægt på ca 40.000 for enlige og ca 60.000 for gifte. Dette opnås ved gradvis over nogle år at forhøje fradragsbeløbet i den indkomst, der lægges til grund for beregning af pensionstillægget. Det er bl.a. denne forhøjelse af fradragsbeløb, der nu er fremskyndet, så den kan være afsluttet i 1993 i stedet for i 1995.

Disse lettelser af samspilsproblemerne sker altså dels gennem henholdsvis afskaffelse og reduktion af aftrapningsprocenterne, dels gennem flytning af aftrapningsintervallerne, så de lægges i forlængelse af hinanden. Dette vil naturligvis betyde en væsentlig mindre grad af udligning mellem pensionisterne i den lavere ende af pensionist-indkomstfordelingen.

Samtidig betyder det imidlertid en øget omfordeling fra ikke-pensionister til pensionister.

I det omfang dette skal ske gennem skatteforøgelser uden forøget progression, må det også belaste de erhvervsaktive, som har de laveste indkomster.

Samspilsfænomenerne og planerne om en arbejdsmarkedsreform

Denne lettelse af samspilsproblemerne anses som foran omtalt for at være en forudsætning for at gennemføre en arbejdsmarkedspension efter det mønster, der har været diskuteret i de senere år.

Det er imidlertid værd at bemærke, at hvis arbejdsmarkedspensionen (og andre pensionsordninger mv.) efterhånden bliver af en sådan størrelse, at de fleste passerer også de nye aftrapningsgrænser, bliver effekten af samspilsreformen reduceret. Hvis man har en pension på 90.000, kan det være lige meget, om lavere aftrapningsprocenter og placering af aftrapningsintervaller i forlængelse af hinanden medfører, at aftrapningen er afsluttet ved ekstra indkomster på 30.000 eller ved 60.000 eller ved 90.000.

Set i dette lange perspektiv er forlængelsen af aftrapningen måske derfor ikke særlig bekostelig og omfordelende. Til gengæld vil den også få så meget mindre virkning for fremtidens pensionister og formentlig især være af ringe reel betydning for arbejdsmar-

5. Dette gælder dog naturligvis ikke for den del af samspilsreformen, der består i afskaffelse af betalingen for hjemmehjælp.

kedspensionisternes vilkår.⁵ Men i den forholdsvis lange indkøringsperiode for arbejdsmarkedspensionerne vil samspilsreformen være af væsentlig betydning.

Det generelle indtryk af de foreslåede pensionsreformer er, at der også derved ønskes en forøgelse af indkomstspredningen blandt pensionisterne i større overensstemmelse med indkomstspredningen blandt de erhvervsaktive. Det er derfor et spørgsmål, om ikke samspilsfænomenerne i det lange løb vil blive søgt formindsket og/eller fjernet i endnu langt større omfang.

Den samlede effekt på fordelingen af forbrugsmulighederne blandt pensionisterne kan blive en betydeligt mere ulige fordeling end i dag.

Samtidig tilsigtes tilsyneladende et meget højt relativt pensionsniveau for de dårligst stillede arbejdsmarkedspensionister. For nogle lavindkomstgrupper bliver der åbenbart tale om, at de skal afkræves pensionsbidrag, der skal føre til, at de får bedre forbrugsmuligheder i deres pensionisttilværelse, end de havde som erhvervsaktive. Det gælder især for de familier, der kun har en forsøger. Man kan sætte spørgsmålstegn ved, om dette virkelig kan anses for en hensigtsmæssig pensionspolitik.

Det kan måske være vanskeligt at finde en løsning på dette problem inden for rammerne af den påtænkte arbejdsmarkedsreform. Een mulighed kunne være kun at opkræve pensionsbidrag for den del af lønnen, der overstiger et eller andet minimum. Dette minimum kunne så være særlig stort for eneforsørgere. Men også en sådan løsning giver en række problemer og kan tænkes at få konsekvenser for adfærden m.h.t valg af civilstand.

Samspilsproblemerne og ejendomsretten til produktionsmidlerne

Som diskuteret foran er en lettelse af samspilsproblemerne samtidig med til at gøre opsparing i form af pensionsoptjening eller indbetaling til pensionsordninger mere attraktiv inden for visse intervaller.

Dette har væsentlige konsekvenser. Jo mere opsparingen sker i denne form, des større del af den samlede kapital i samfundet vil blive ejet kollektivt igennem pensionsfonde m.v., og dermed må der formodes at blive koncentreret en betydelig magt og indflydelse i disses ledelser.

Eet aspekt af en sådan udvikling i opsparingsstrukturen kan der måske være grund til at hæfte sig ved.

Der er principielle forskelle i vilkårene for ikke-bunden privat opsparing og denne pensionsbundne opsparing. Een af disse forskelle er, at pensionsopsparingen sker uden forudgående beskatning af det opsparede beløb, som til gengæld beskattes ved udbetaling. For den private ikke-bundne opsparing er det omvendt, bortset fra de tilskrevne renter og afkast, der i begge tilfælde beskattes løbende, henholdsvis med realrenteafgift og indkomstskat.

Såfremt beskatningen til sin tid, når pensionen bliver udbetalt, såvel som beskatningen af optjente renter og afkast er på omtrent samme niveau for de to opsparingsformer, vil der ikke være nogen skattebegunstigelse af pensionsopsparingen. Såfremt samspilsproblemet medfører væsentlig højere differentiell reduktionsprocent ved udbetalingen end ved indbetalingen, er der som omtalt foran tværtimod en belastning af pensionsopsparingen i sammenligning med andre opsparingsformer.

Men beskatningens tidsmæssige placering har meget stor betydning i en anden henseende. I realiteten overtager pensionsfondene en del af statskassen (og kommunekasserne). Man kan opfatte den del af de opsparede beløb, der består i, at man får udsættelse med betaling af skatten af pensionsopsparing, som et skattebeløb, der i mellemtiden opbevares af pensionskasserne og pensionsfondene. En slags skattelån.

For hver 100 kr, der henlægges som privat ikke-pensionsbunden opsparing, skal der betales mellem 100 og godt 200 kr i skat. I stedet kunne man henlægge det samlede beløb på mellem 200 og godt 300 kr i pensionsopsparing, fordi denne opsparing fragår i den skattepligtige indkomst.

Det betyder, at pensionskassers og -fondes placeringer og investeringer så at sige på forhånd forøges til mellem det dobbelte og det tredobbelte af hvad der er tilfældet for den private ikke-bundne opsparing. De kan investere både opsparingen og skattelånet.

Denne meget kraftige forstærkning af pensionskassernes og -fondenes muligheder for magt og indflydelse på grund af beskatningens tidsmæssige placering er en medvirkende faktor i udviklingen i retning af den såkaldte lønmodtagerstat og fondskapitalisme (eller fondssocialisme om man vil).