



Redegørelse

Økonomiske konsekvenser ved skattefritagelse af alderspension

Maj 2024

2024

Baggrund for redegørelsen

Redegørelsen har til formål at beskrive de økonomiske konsekvenser forbundet med en eventuel skattefritagelse af alderspension. Redegørelsen er udarbejdet af Departementet for Finansier og Skatter på baggrund af punkt 130 på Efterårssamlingen 2023, *jf. nedenfor*.

EM23/130:

"Forslag til Inatsisartutbeslutning om, at Naalakkersuisut til omdeling senest 1. juli 2024 pålægges at udarbejde en redegørelse for mulighederne for at fritage alderspensionen for skat. Redegørelsen skal indeholde de økonomiske og administrative konsekvenser ved tiltaget for såvel for borgere som for det offentlige."

Alderspensions satser og aftrapning

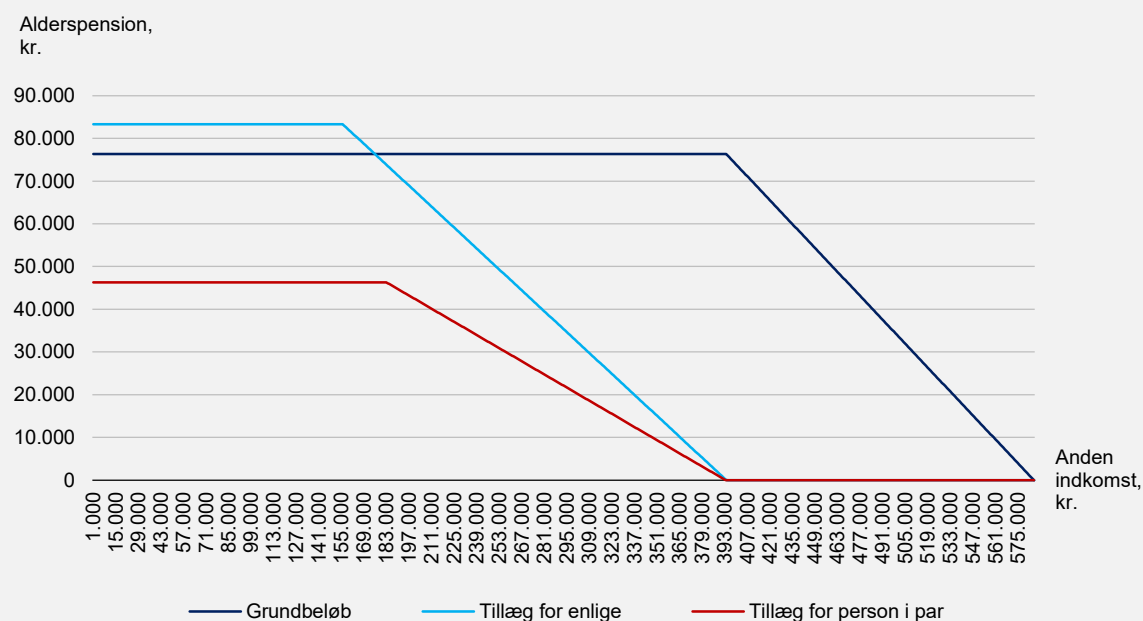
Alderspension er en offentlig pension, som giver alderspensionister i Grønland et økonomisk sikkerhedsnet. Alderspensionen er samtidig indrettet sådan, at den imødekommer det økonomisk hensigtsmæssige princip, at det skal være attraktivt selv at spare op til alderdommen, idet det i et vist omfang er muligt at have anden indkomst udover alderspensionen, fx fra egen pensionsopsparing.

For at være berettiget til alderspension skal man være fyldt 67 år. Kommunalbestyrelsen kan dog efter ansøgning tildele alderspension til personer, der er fyldt 65 år, og som efter et skøn vurderes nedslidte efter mindst 35 års hårdt fysisk eller psykisk arbejde. Det er endvidere et kriterium, at man er dansk statsborger eller har haft fast bopæl i Grønland i mindst 3 år.

Alderspensionen består af en grundpension og en tillægspension. Grundpensionen udgør 78.507 kr. årligt, mens tillægspension udgør 85.642 kr. for enlige og 47.604 kr. for personer med en ægtefælle eller samlever, *jf. satserne for 2024*. Derudover er der særregler for alderspensionister med en partner der ikke er alderspensionist, og som tjener mindre end 300.000 kr om året, idet disse kan modtage alderspension, *jf. enlige-satsen for pensionstillægget*. Det er tilladt at have anden indkomst ved siden af alderspensionen, som dog udløser en en gradvis aftrapning af alderspensionen og pensionstillægget, der til sidst bortfalder, *jf. figur 1*.

Figur 1

Alderspensions grundbeløb og tillæg for hhv. enlige og personer i par ift. anden årlig indkomst, 2023



Dermed er det muligt for alderspensionister, som har en partner, at have en årlig indkomst (udover indkomsten fra alderspension) på 188.124 kr., inden alderspensionen aftrappes, mens enlige alderspensionister kan have en indkomst på 160.368 kr., inden alderspensionen aftrappes.

Aftrapningen af grundpensionen starter ved en årlig indkomst på 405.059 kr. og bortfalder helt, hvis man tjener 601.327 kr. eller mere. Aftrapning af tillægspensionen starter på 160.368 kr. årligt for enlige og som udgangspunkt på 188.124 kr. for alderspensionister med en partner. Tillægget bortfalder, hvis alderspensionisten har en årlig indkomst på mere end 404.504 kr.

Alderspension er skattepligtig. Ligesom med anden personindkomst er alderspensionen omfattet af det almindelige personfradrag på 48.000 kr. årligt og standardfradraget på 10.000 kr. årligt.

Grundpensionen blev hævet ifm. finanslovsaftalen for 2022

I forbindelse med aftalen om finansloven for 2022 blev der indgået et forlig om at øge grundpensionen til både førtids- og alderspensionister. Som følge af aftalen er der sket et væsentligt løft i den samlede alderspension, hvilket har styrket de økonomiske betingelser for mange i pensionisttilværelsen.

Aftalen har dermed for nyligt bidraget til at reducere evt. indkomstnedgange efter arbejdslivet ophør for personer, som går på alderspension. Konkret blev grundpensionen hævet med 18,9 pct. for enlige såvel som for par, mens tillægspensionen blev hævet med 4,5-4,6 pct., *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Maksimalt satser for alderspension for enlige og par fra 2021 til 2023, kr.

	2021	2023	Stigning, %
Enlige	143.922	159.681	10,90%
- Grundpension	64.239	76.372	18,90%
- Tillægspension	79.683	83.309	4,60%
Par	217.062	245.358	13,00%
- Grundpension	128.478	152.744	18,90%
- Tillægspension	88.584	92.614	4,50%

Gensidig forsørgerpligt blev afskaffet fra 1. januar 2024

Den gensidige forsørgerpligt for alderspensionen blev afskaffet pr. 1. januar 2024. Reglerne for beregningen af indkomsten blev ændret, så aftrapningen kun baseres på alderspensionistens egen indkomst. De alderspensionister, som tidligere blev modregnes i alderspension grundet partners indkomst, modtager således en højere alderspension end tidligere.

Konsekvenser af skattefritagelse af alderspension

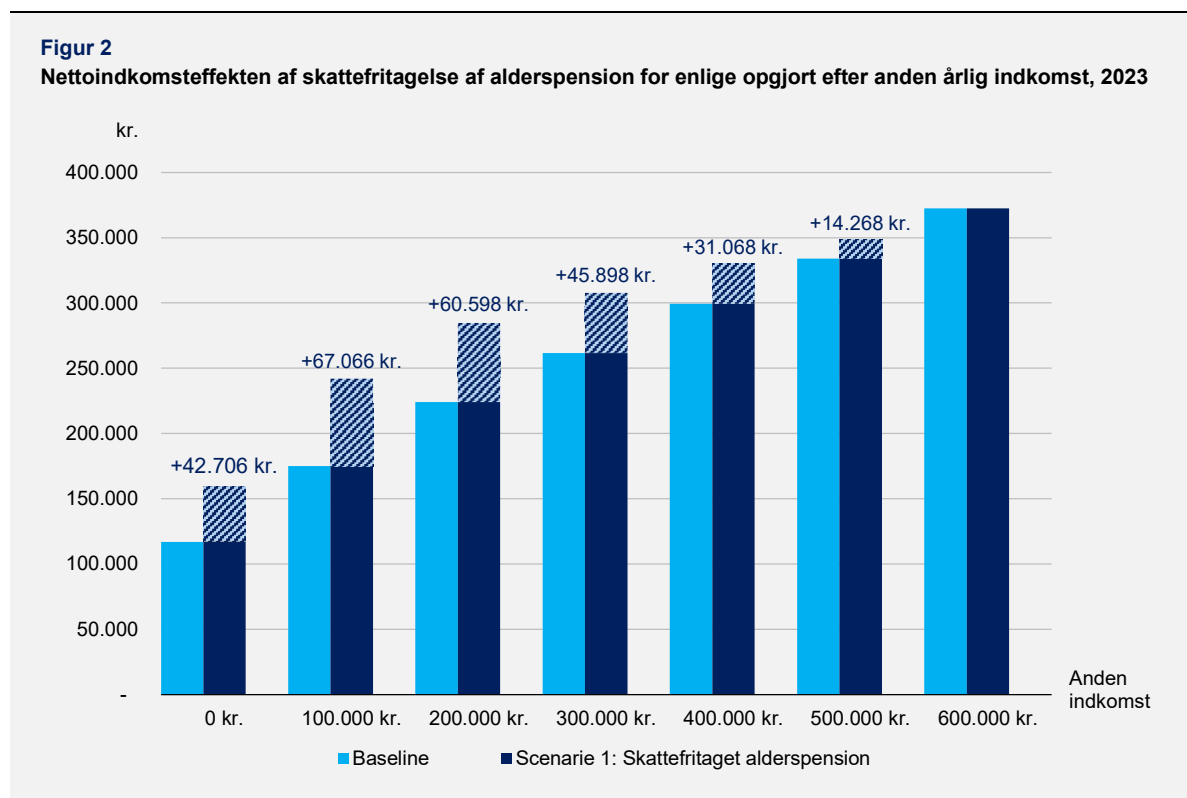
Departementet for Finanser og Skatter finder, at der vil være væsentlige negative samfundsøkonomiske konsekvenser forbundet med en evt. skattefritagelse af alderspensionen, og at udgifterne vil stige betydeligt i de kommende år som følge af udviklingen i befolkningens alderssammensætning.

Konsekvensen for modtagere af alderspension

Enlige *uden* anden indkomst, som modtager alderspension med det højeste tillæg, modtager op til 164.149 kr. årligt før skat (hvoraf der *ikke* skal betales skat af 58.000 kr., som person- og standardfradraget udgør). Dermed modtager alderspensionister uden anden indkomst omkring 119.000 kr. efter skat. Gevinsten ved en fuld skattefritagelse af alderspensionen vil således være omkring 45.000 kr. årligt for personer i denne gruppe.

Personer i par, som modtager alderspension med det højeste tillæg, modtager op til 126.111 kr. før skat og omkring 97.000 kr. efter skat. Gevinsten ved en fuld skattefritagelse vil således være omkring 29.000 kr. årligt for personer i denne gruppe.

Enlige *med* anden indkomst op til omkring 300.000 kr. om året, som modtager alderspension, vil imidlertid opnå en større gevinst ved en skattefritagelse af alderspensionen end alderspensionister uden anden indkomst, *jf. figur 2*.



Figur 2 viser bl.a., at en enlig modtager af alderspension, som ved siden af sin alderspension har 100.000 kr. i anden årlig indkomst, ville opnå en økonomisk gevinst på omkring 67.000 kr. om året ved en skattefritagelse af alderspensionen.

Figur 2 viser samtidig, at nettoindkomsteffekten ved at fritage alderspension for skattebetaling er større for alderspensionister med anden indkomst end for alderspensionister uden. Det skyldes, at en

skattefritagelse af alderspensionen overflødig gør person- og standardfradraget for den del af indkomsten, som udgøres af alderspensionen. Person- og standardfradraget vil i stedet kunne modregnes i alderspensionistens anden indkomst, hvorved en skattefritagelse af alderspensionen i praksis ville komme til at fungere som et udvidet fradrag til personer, som modtager alderspension og samtidig har anden indkomst. Indkomsteffekten vil være størst for de grupper, som har anden årlig indkomst under 156.000 kr. (hvorfra aftrapningen af tillægspensionen udløses).

Den samme effekt gælder for personer i par, som modtager alderspension, og som har anden indkomst end alderspensionen. Indkomsteffekten vil for denne gruppe være størst for dem, som har anden årlig indkomst under 183.000 kr. (hvorfra aftrapningen af tillægspensionen for personer i par udløses).

En fritagelse af beskatning af alderspension vil således medføre en forøgelse af rådighedsbeløbet for alderspensionister med anden årlig indkomst under 585.000 kr. Dette ville i givet fald medføre et højere privatforbrug og deraf en højere økonomisk aktivitet alt efter gruppens præferencer og forbrugssammensætning.

Endelig bemærkes det, at en fritagelse af beskatning af alderspensionen vil reducere incitamentet til selv at spare op til pension.

Effekt for økonomisk ulighed

I gennemsnit modtog en alderspensionist omtrent 116.000 kr. i alderspension før skat i 2022. Hertil kan modtagere af alderspension have anden indkomst ved siden af alderspensionen. Den disponible indkomst for 70-74-årige – som med rimelighed kan betragtes som en gruppe, der repræsenterer en gennemsnitlig alderspensionist – var omtrent 151.000 kr. i 2022.

Den gennemsnitlige, ækvivalerede disponibelindkomst var omtrent 95.000 kr. for 1.-4. indkomstdecil og 227.000 kr. for 5.-9. indkomstdecil i 2022. Modtagere af alderspension (70-74-årige) antages således at mest frekvent repræsenterer i 4. og 5. indkomstdecil.

På den baggrund skønnes en skattefritagelse af alderspensionen at øge disponibelindkomsten for 4. og 5. indkomstdecil, hvilket alt andet lige forventes at reducere den økonomisk ulighed (GINI).

Direkte økonomiske konsekvenser for det offentlige

Den offentlige sektors økonomi vil blive påvirket negativt af en skattefritagelse af alderspensionen, jf. tabel 2.

Tabel 2				
Konsekvenser for den offentlige sektors økonomi ved en skattefritagelse af alderspension, mio. kr. (2020-priser)				
	2023	2025	2030	2035
Forventet antal alderspensionister (antal personer på 67 år og derover)	4.454	4.884	6.391	7.984
Effekt på provenu fra personskatter, heraf for:				
- Landskassen	-46,0	-60,0	-85,3	-117,9
- Kommune Kujalleq	-47,1	-61,4	-87,4	-120,7
- Kommuneqarfik Sermersooq	-23,4	-30,5	-43,4	-59,9
- Qeqqata Kommunia	-51,2	-66,7	-94,9	-131,1
- Avannaata Kommunia	-27,7	-36,1	-51,3	-70,9
- Kommune Qeqertalik	-22,0	-28,6	-40,7	-56,3
I alt	-198	-258	-367	-507

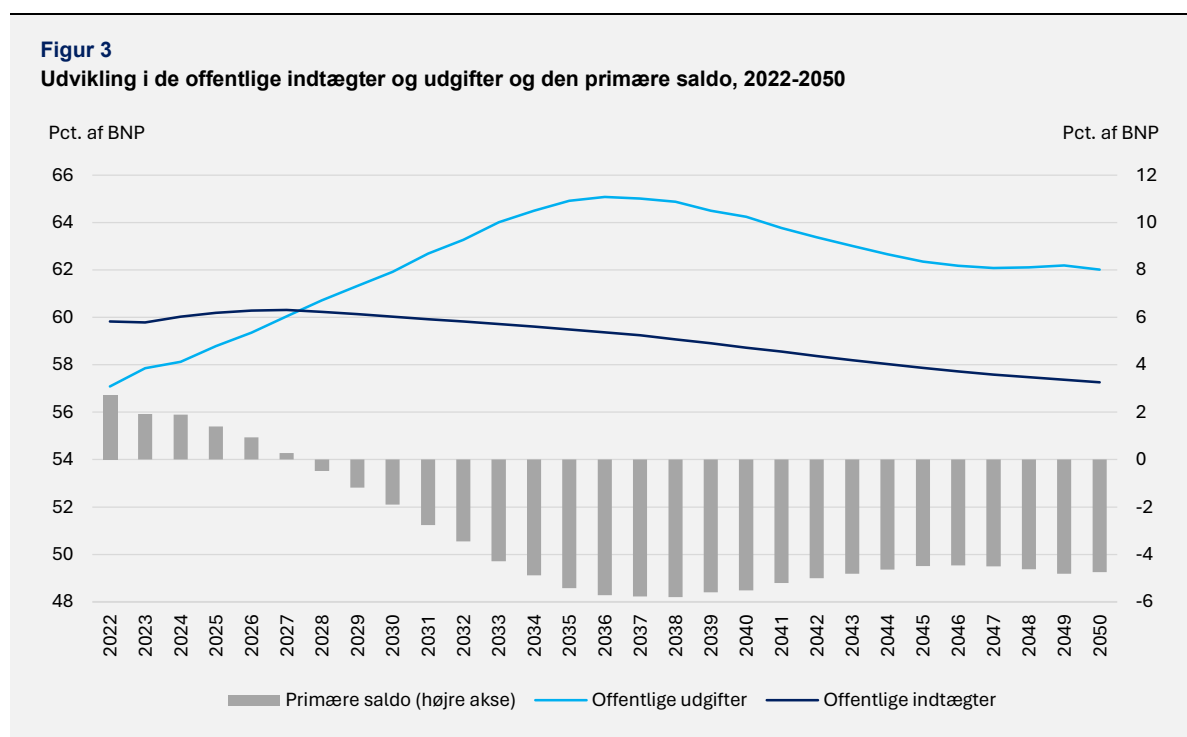
Anm.: Beregningerne er baseret på aldersfordelingen i Grønlands kommuner d. 1. januar 2023 (Grønlands Statistik, BEDSTC). Der er lagt til grund for beregningerne, at den kommunale skattesats er 27 pct.

Tabel 2 viser, at en potentiel skattefritagelse af alderspensionen vil have en negativ tilbageløbseffekt (tabte skatteindtægter) i omegnen 258 mio. kr. i 2025.

Tabel 2 viser desuden, at de økonomiske konsekvenser forbundet med tabte skatteindtægter vil være relativt størst for kommunerne. Det skyldes, at indtægter fra personskatter efter nuværende regler fordeles ud fra et omtrentligt forhold på 25 pct. / 75 pct. til hhv. landskassen og kommunerne¹.

Det bemærkes, at de økonomiske konsekvenser vil accelerere i takt med udviklingen i det demografiske træk, som i de kommende år medfører, at antallet af ældre stiger markant ift. antallet af personer i den erhvervsaktive alder. Den negative tilbageløbseffekt vurderes således at udgøre 507 mio. kr. i 2035. Det svarer til et fald i landskassens forventede indtægter fra alle skatter og afgifter tilsammen i 2024 (2.990 mio. kr.) på omtrent 17 pct.

En skattefritagelse af alderspensionen ville dermed forværre kommunernes økonomi og yderligt presse den finanspolitiske holdbarhed, som i forvejen er en uløst udfordring, jf. figur 3, hvilket bl.a. er beskrevet i Naalakkersuisuts Holdbarheds- og Vækstplan II.



Provenuet fra beskatning af alderspensionen samt beskatningen af lønindkomst indgår på indtægtssiden i de offentlige budgetter. De direkte effekter af en evt. skattefritagelse ville derfor medføre, at det offentlige enten ville skulle reducere de offentlige udgifter eller gradvist øge sine indtægter for at finansiere skattefritagelsen. Det kunne f.eks. være ved at hæve indkomstskatten, som ville skulle øges med omkring 4 pct.-point frem mod 2035 til en gennemsnitlig sats på 47 pct. for at kunne finansiere en skattefritagelse af alderspension.

¹ Der er lagt til grund, at den kommunale skattesats i gennemsnit er 27 pct., og at den gennemsnitlige personskat er 43 pct. Personskat opkræves i kommunerne og betales til Skattestyrelsen. Af de opkrævede 43 pct. tilbageføres 27 pct. point til kommunerne og 10 pct. point tilgår landskassen. De resterende 6 pct. point fordeles og tilbageføres via den kommunale udligningsordning ud fra en lige vægtning af hhv. antallet af indbyggere og den demografiske sammensætning.

Det bemærkes således, at finansieringen af en skattefritagelse af alderspensionen samlet set vil få negative konsekvenser for den øvrige befolkning og for erhvervslivet – enten via højere skatter eller via et lavere, offentligt serviceniveau som følge af besparelser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Foruden de direkte økonomiske konsekvenser vil en skattefritagelse af alderspensionen være forbundet med visse afledte effekter. Dette vedrører bl.a., men kan ikke isoleres til, at en skattefritagelse af alderspensionen umiddelbart vurderes at reducere incitamentet til at arbejde for alderspensionister, og at skattefritagelsen derigennem vil reducere arbejdsudbuddet, hvilket vil reducere de offentlige skatteindtægter yderligere.

Hertil skal det bemærkes, at der vil være modsatrettede effekter på arbejdsudbuddet af en evt. skattefritagelse af alderspension.

1. *Indkomsteffekten.* En skattefritagelse af alderspension vil betyde, at en alderspensionist, som har anden lønindkomst, vil kunne fastholde sin hidtidige indkomst efter skat og samtidig reducere antallet af præsterede arbejdstimer.
2. *Substitutionseffekten.* En skattefritagelse af alderspensionen vil betyde, at en alderspensionist med anden lønindkomst vil kunne opnå en højere indkomst end tidligere ved at substituere fritid med en forøgelse af antallet af præsterede arbejdstimer.

Ud fra en gennemsnitsbetragtning vurderes de personer, for hvem ændringen er relevant, umiddelbart at være mere tilbøjelige til at fastholde eller nedbringe antallet af præsterede arbejdstimer mod at forøge eller fastholde deres disponible indkomst.

Indkomsteffekten vurderes således at være dominerende i nærværende tilfælde. Det skal bl.a. ses i lyset af, at de personer, som en evt. skattefritagelse af alderspensionen vedrører, i forvejen har en moderat indkomst, og at tilbøjeligheden til at reagere på en marginal indkomstforøgelse er aftagende med indkomsten. Samtidig lægges der til grund, at personer i aldersgruppen i gennemsnit forventes at have en præference for fritid frem for arbejde. Endelig kan der argumenteres for, at personer i aldersgruppen i relativt stort omfang og over relativt lang tid forventes at have tilpasset deres forbrug til deres indkomst.

Omfanget af tabte skatteindtægter - som ville skulle dækkes på anden vis, f.eks. ved at hæve skatten på arbejde - vil dermed være større end alene de direkte konsekvenser.

Administrative konsekvenser for det offentlige

Det vurderes umiddelbart, at ressourceforbruget ved at administrere alderspensionen og beskatningen af indkomster vil være uændret, om end der alt andet lige ville være omstillingsomkostninger forbundet med en ændret praksis.

Vurdering

En fritagelse af beskatning af alderspensionen vil samlet set være forbundet med væsentlige negative økonomiske konsekvenser for det offentlige og befolkningen. Dette omfatter dels direkte økonomiske konsekvenser i form af tabte skatteindtægter, som ville skulle finansieres på anden vis, f.eks. gennem en højere indkomstskat. De direkte udgifter vurderes at udgøre 258 mio. kr. i 2025 og 507 mio. kr. i 2035.

En skattefritagelse vil samtidig have afledte konsekvenser som følge af et lavere incitament til at arbejde. Dette vil alt andet lige reducere arbejdsudbuddet og derigennem medføre en yderligere reduktion i den offentlige sektors skatteindtægter. Endelig bemærkes det, at udgifterne forbundet med en fritagelse af beskatningen af alderspension vil være stigende over tid som følge af udviklingen i befolkningens alderssammensætning.

Tabet af skatteindtægter vil ramme kommunerne relativt hårdere end landskassen, idet indtægter fra personskatter efter nuværende regler fordeles ud fra et omtrentligt forhold på 25 pct. / 75 pct. til hhv. landskassen og kommunerne.

For modtagere af alderspension uden anden indkomst vil en fuld skattefritagelse af alderspensionen alt andet lige øge rådighedsbeløbet med omkring 29.000 kr. årligt for alderspensionister med en ægtefælle eller samlever og omkring 45.000 kr. årligt for enlige. Hertil bemærkes det samtidig, at en fritagelse af beskatning af alderspensionen dermed vil reducere incitamentet til selv at spare op til pension.

Endelig henvises der til, at Naalakkersuisut aktuelt er ved at forberede et større oplæg til et fremtidssikret, social afbalanceret og samlet pensionssystem, der skal bidrage til at håndtere til de væsentlige samfundsøkonomiske udfordringer, som er forbundet med udviklingen i det demografiske træk. Dette drejer sig konkret om, at antallet af personer, som i kraft af deres alder kommer til at overgå fra at være i beskæftigelse til i stedet at være pensionister, vil vokse markant i de kommende år. Omvendt forventes det ikke, at antallet beskæftigede, som via indkomstskatten er med til at finansiere landskassens udgifter til alderspension, vil stige tilsvarende.

På den baggrund vurderes det samlet set, at det er uhensigtsmæssigt at overveje tiltag, som vedrører ændringer i alderspensionen løsrevet fra en kommende samlet løsning, herunder særligt tiltag som vedrører en reduktion af incitamentet til beskæftigelse for seniorer.

