

Bericht «Einkommensabhängiger Freibetrag»

1. Auftrag

Die SGK-N hat die Verwaltung am 26. März 2021 damit beauftragt, in einem Bericht die Folgen und finanziellen Auswirkungen einer Änderung von einem fixen Freibetrag zu einem beschäftigungsgrad- bzw. einkommensabhängigen Freibetrag aufzuzeigen.

2. Anwendung des Freibetrags

Aktuell sind die Arbeitgeber und die Ausgleichskassen für die Anwendung des Freibetrags für Personen im Rentenalter zuständig. Bei Arbeitnehmenden meldet der Arbeitgeber der Ausgleichskasse als beitragspflichtigen Lohn lediglich den Teil des Bruttolohns, der den Freibetrag übersteigt. Das Einkommen von Selbstständigerwerbenden melden die Steuerbehörden der Ausgleichskasse, die dann den Freibetrag vom gemeldeten Einkommen in Abzug bringt. Somit wird der Freibetrag unabhängig vom Erwerbsstatus sowohl bei tiefen als auch bei hohen Einkommen und sowohl bei Vollzeit- als auch bei Teilzeitbeschäftigung angewendet. Bei mehreren Arbeitsverhältnissen gilt der Freibetrag pro Arbeitgeber.

3. AHV 21

Im Gegensatz zu früheren AHV-Reformvorlagen schlägt der Bundesrat in seiner Botschaft diesmal nicht vor, das geltende Recht in Bezug auf den Freibetrag für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner anzupassen. Der Freibetrag von 1400 Franken im Monat oder 16 800 Franken im Jahr wird beibehalten. Der Bundesrat hat sich für diese Lösung entschieden, um einen Anreiz zur Weiterführung einer Erwerbstätigkeit zu setzen.

Im Rahmen seiner Analyse der Anreizmassnahmen zur Weiterführung einer Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus hat der Bundesrat eine Erhöhung des Freibetrags eingehend geprüft. Er hat jedoch auf die Massnahme verzichtet, da sie die rentenverbessernde Wirkung für Personen, die über das Referenzalter hinaus erwerbstätig sind, zunichtegemacht hätte. Denn die Vorlage sieht vor, dass die nach Erreichen des Referenzalters entrichteten Beiträge zur Deckung von Beitragslücken berücksichtigt werden. Zudem soll bei Personen ohne Beitragslücken das Einkommen, auf dem Beiträge entrichtet wurden, in die Festlegung des durchschnittlichen Jahreseinkommens einfließen. Dadurch können auch Personen, die nicht den maximalen Rentenbetrag erreichen, ihre Rente verbessern. Personen, die aufgrund der Beibehaltung des Freibetrags keine Beiträge zahlen, haben daher keine Möglichkeit zur Rentenverbesserung. Das heisst: Je höher der Freibetrag, desto geringer die rentenverbessernde Wirkung – bei Personen mit kleinen Einkommen kann die Rentenverbesserung sogar ganz ausbleiben.

4. Beschluss des Ständerates

Im Gegensatz zur Vorlage des Bundesrates hat der Ständerat beschlossen, den Freibetrag auf 24 000 Franken pro Jahr anzuheben. Ausserdem sei der Freibetrag alle zwei Jahre im Rahmen der Anpassung der Renten an die Teuerung anzupassen.

Angenommen hat der Ständerat hingegen den Vorschlag des Bundesrates, wonach Versicherte die Möglichkeit haben sollen, allfällige Lücken durch zusätzliche Beiträge auf dem nach

Erreichen des Referenzalters erzielten Einkommen zu schliessen, sofern das Einkommen mindestens 40 Prozent des durchschnittlichen eigenen Jahreseinkommens entspricht und über dem AHV-Mindestbeitrag liegt. Andernfalls kann das erzielte Einkommen immer noch zur Verbesserung des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens herangezogen werden.

5. Plafonierter anteilmässiger Freibetrag

5.1 *Beschäftigungsgradabhängiger Freibetrag*

Ein Modell für einen Freibetrag, der sich nach dem Beschäftigungsgrad richtet, ist schwer realisierbar und nicht zielführend.

Zum einen liegen den Ausgleichskassen keine Angaben zum Beschäftigungsgrad vor und er könnte nicht präzise genug bestimmt werden, um bei der Festlegung des Freibetrags berücksichtigt zu werden. Zum andern wäre der Beschäftigungsgrad für erwerbstätige Rentnerinnen und Rentner mit atypischen Arbeitsformen oder Selbstständigenstatus kein relevanter Indikator, da sie keine festgelegte wöchentliche Stundenzahl aufweisen und die geleisteten Arbeitsstunden in den meisten Fällen gar nicht erfassen. Zudem besteht kein systematischer direkter Zusammenhang zwischen einem tiefen Beschäftigungsgrad und einem tiefen Einkommen. Ein beschäftigungsgradabhängiger Freibetrag wäre demnach nicht in jedem Fall sachdienlich.

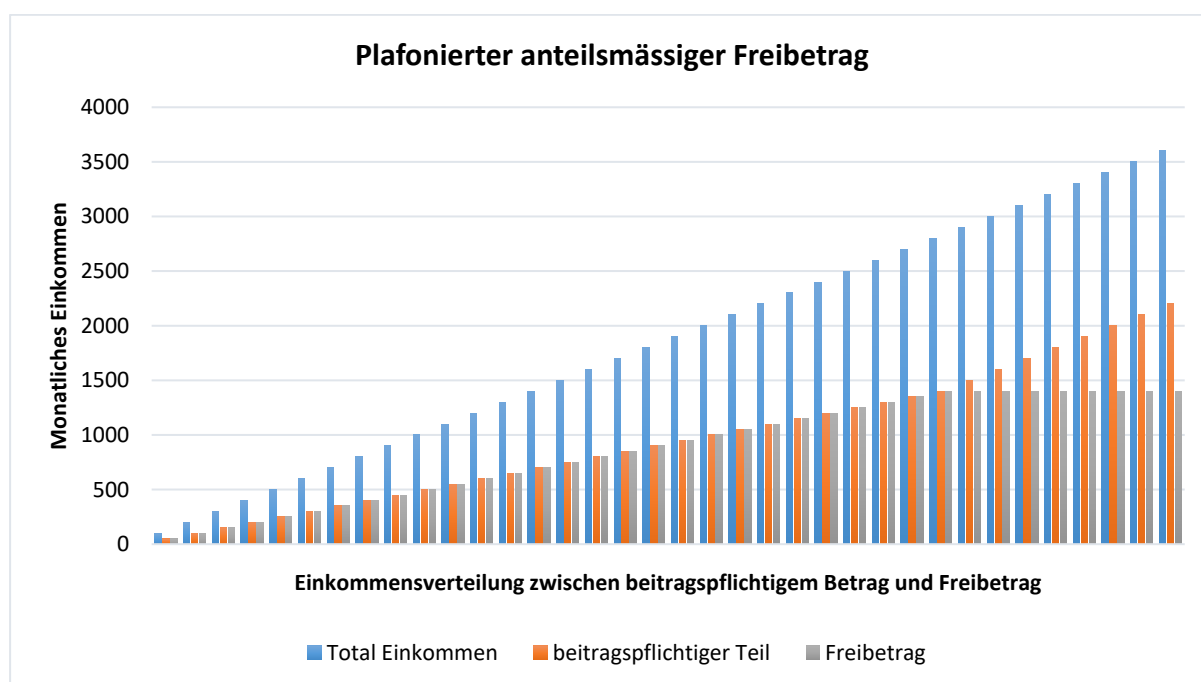
Aus den genannten Gründen ist ein beschäftigungsgradabhängiger Freibetrag nicht angezeigt.

5.2 *Einkommensabhängiger Freibetrag*

Denkbar wäre hingegen ein einkommensabhängiges Modell, damit Teilzeitbeschäftigte, Mehrfachbeschäftigte und Personen mit kleinen Einkommen ihre Beitragslücken schliessen können. Konkret würde dabei anstelle eines fixen Freibetrags ein Freibetrag zur Anwendung kommen, der sich nach der Höhe des erzielten Einkommens richtet. Um nur Personen mit kleinen Einkommen zu erreichen, wäre der Freibetrag jedoch auf den aktuell vorgesehenen Betrag von 1400 Franken pro Monat bzw. 16 800 Franken pro Jahr oder auf den vom Ständerat beschlossenen Betrag zu plafonieren. Um die Anwendung durch die Arbeitgeber und die Ausgleichskassen zu erleichtern, müsste der prozentuale Anteil gleichbleibend und leicht anwendbar sein. Im vorliegenden Bericht wird exemplarisch ein Anteil von 50 Prozent des Einkommens verwendet.

Wenn die aktuelle Plafonierung des Freibetrags (1400 Franken pro Monat bzw. 16 800 Franken pro Jahr) beibehalten wird, hätte der Anteil von 50 Prozent bei Einkommen unter dieser Plafonierung jedoch eine unerwünschte Folge: Personen mit einem Einkommen unter diesem Plafond würden nämlich mehr Beiträge bezahlen als Personen mit einem Einkommen darüber (Beispiel: bei einem Gesamteinkommen von 1300 Franken läge das beitragspflichtige Einkommen bei 650 Franken, bei einem Gesamteinkommen von 1500 Franken aber bei nur 100 Franken). Um diesen Effekt zu vermeiden und eine stufenlose Skala anzuwenden, müssten die von der Plafonierung des Freibetrags betroffenen Einkommen im Vergleich zum aktuellen System verdoppelt werden. Die obere Einkommensgrenze für den Anspruch auf einen Freibetrag von 1400 Franken im Monat bzw. 16 800 Franken im Jahr würde somit auf 2800 Franken im Monat bzw. 33 600 Franken im Jahr ansteigen.

Grafisch sieht das Modell wie folgt aus:



Der vom Ständerat beschlossene Freibetrag von 2000 Franken pro Monat bzw. 24 000 Franken pro Jahr würde bedeuten, dass das von einer Franchise von 50 Prozent betroffene monatliche Bruttoeinkommen auf 4000 Franken monatlich bzw. 48 000 Franken jährlich steigt.

6. Beurteilung des Modells

6.1 Auswirkungen auf die Rentenverbesserung

Nach dem vom Bundesrat vorgeschlagenen und vom Ständerat verabschiedeten Modell könnten die nach Erreichen des Referenzalters auf dem eigenen Erwerbseinkommen bezahlten AHV-Beiträge allfällige Beitragslücken schliessen, wenn die Person zwischen dem Erreichen des Referenzalters und dem Antrag auf Neuberechnung der Rente ein jährliches Erwerbseinkommen von mindestens 40 Prozent des durchschnittlichen eigenen Erwerbseinkommens erwirtschaftet, aber mindestens ein Erwerbseinkommen, auf dem der AHV-Mindestbeitrag bezahlt werden muss (siehe Kapitel 4.1.4.7, S. 6370 der Botschaft). Das Kriterium von 40 Prozent gilt für den gesamten nach Erreichen des Referenzalters erzielten Lohn, auch für den möglicherweise nicht beitragspflichtigen Teil. Angesichts des AHV-Mindestbeitrages von 413 Franken (entspricht einem Jahreseinkommen von 4747 Franken) und des jährlichen Freibetrages von 16 800 Franken müsste dafür ein jährliches Erwerbseinkommen von mindestens 21 547 Franken erzielt werden. Mit einem jährlichen Freibetrag von 24 000 Franken bräuhete es ein Einkommen von 28 747 Franken.

Mit einem fixen Freibetrag von 50 Prozent des Einkommens, plafoniert auf 16 800 Franken pro Jahr, wäre zur Schliessung der Lücken ein Erwerbseinkommen mindestens in der Höhe des doppelten Jahreseinkommens erforderlich, das dem im individuellen Konto (IK) eingetragenen Mindestbeitrag entspricht, nämlich 9494 Franken. Gleiches würde auch mit einem Freibetrag von 24 000 Franken pro Jahr gelten.

Wenn die 40 Prozent für alle nach dem Referenzalter erzielten Löhne gelten, auch für den aufgrund des Freibetrags nicht beitragspflichtigen Teil, bringt das vorgestellte Modell nur eine Rentenverbesserung, wenn mit den neuen beitragspflichtigen Beträgen der Mindestbeitrag erreicht wird. Die Wirkung des Modells hängt demnach von ebendiesem Kriterium ab. Allerdings können die zusätzlichen Beiträge ab einer bestimmten Höhe immer noch zur Rentenverbesserung beitragen.

serung herangezogen werden. Tiefe Beiträge dürften indes keinen Einfluss auf den Rentenbetrag haben. Die Schliessung von Lücken bietet lediglich für jene Personen eine Rentenverbesserung, die nicht die ganze Beitragszeit in der Schweiz zurückgelegt haben und deshalb Beitragslücken aufweisen. Eine Weiterführung der Erwerbsfähigkeit dürfte somit nur in seltenen Fällen keine Rentenverbesserung zur Folge haben, da unabhängig von der Lohnhöhe Beiträge erhoben werden, sobald ein Einkommen erzielt wird. Die nach Erreichen des Referenzalters zusätzlich bezahlten Beiträge würden indes auch bei Personen ohne Beitragslücken dem massgebenden Einkommen der AHV angerechnet und hätten bei Personen, die nicht die Höchstrente erreichen, eine Verbesserung des Rentenbetrags zur Folge.

6.2 Umsetzung und weitere Auswirkungen

Dieses Modells dürfte einfach und ohne grössere Schwierigkeiten von den Arbeitgebern und Selbstständigerwerbenden umgesetzt werden können. Die Berechnung des Freibetrags ist einfach (1/2 des Einkommens mit Freibetrag von höchstens 1400 Franken pro Monat bzw. 16 800 Franken pro Jahr oder 2000 Franken pro Monat bzw. 24 000 Franken pro Jahr) und könnte daher sowohl mit modernen Informatikprogrammen als auch manuell von jedem Arbeitgeber vorgenommen werden. Für Arbeitgeber und Ausgleichskassen würde kein übermässiger administrativer Mehraufwand entstehen.

Allerdings müssten Personen mit einem Einkommen unter der doppelten Höhe des aktuellen Freibetrags, das heisst von unter 2800 Franken pro Monat bzw. von unter 33 600 Franken pro Jahr, beim vorgeschlagenen Modell etwas höhere Beiträge bezahlen als dies aktuell der Fall ist. Ihr unmittelbares Einkommen würde sich daher leicht verringern. Doch je tiefer der Freibetrag, desto höher die rentenverbessernde Wirkung, insbesondere bei Personen mit kleinen Einkommen oder mehreren Arbeitsverhältnissen. Das Modell würde also die Beitragslücken von Personen mit kleinen Einkommen schliessen oder zumindest ihr durchschnittliches Jahreseinkommen verbessern, was ein interessanter Ausgleich für die höheren Beiträge wäre. Somit könnte dieses Modell auch für Personen mit kleinen Einkommen einen Anreiz zur Weiterführung der Erwerbstätigkeit über das Referenzalter hinaus darstellen.

7. Finanzielle Auswirkungen eines plafonierten variablen Freibetrags

Die Umsetzung eines Modells mit einem variablen Freibetrag von 50 Prozent des Einkommens, der auf 1400 Franken pro Monat bzw. 16 800 Franken pro Jahr plafoniert ist, würde im Jahr 2030 zu zusätzlichen Einnahmen von 109 Millionen Franken (zu Preisen von 2021) führen.

Mit einem variablen Freibetrag von 50 Prozent des Einkommens, der auf 2000 Franken pro Monat bzw. 24 000 Franken pro Jahr (gemäss Beschluss des Ständerats) plafoniert ist, dürften sich die zusätzlichen Einnahmen im Jahr 2030 auf 62 Millionen Franken (zu Preisen von 2021) belaufen. Zur Erinnerung: Durch die Erhöhung des Freibetrags auf 2000 Franken wäre nach dem heutigen Modell mit Mindereinnahmen von 94 Millionen Franken zu rechnen.

Anhang: Gesetzesbestimmung zum geprüften Modell

Art. 4 Abs. 2 Bst. b AHVG

Gemäss Version des Bundesrates:

² Der Bundesrat kann von der Beitragsbemessung ausnehmen:

- b. das nach Erreichen des Referenzalters im Sinne von Artikel 21 Absatz 1 erzielte Erwerbseinkommen bis zur Hälfte des erzielten Einkommens, höchstens aber bis zur Höhe des anderthalbfachen Mindestbetrages der Altersrente nach Artikel 34 Absatz 5.

Gemäss Version des Ständerates

² Der Bundesrat kann von der Beitragsbemessung ausnehmen:

- b. das nach Erreichen des Referenzalters im Sinne von Artikel 21 Absatz 1 erzielte Erwerbseinkommen bis zur Hälfte des erzielten Einkommens, höchstens aber bis zum Betrag von 24 000 Franken im Jahr. Dieser Betrag wird zeitgleich mit der Anpassung der Renten an die Preisentwicklung angepasst.