



Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 385 (Alm. del) af 23. maj 2017 stillet efter ønske fra Pelle Dragsted (Enhedslisten)

Spørgsmål

Hvad ville de årlige omkostninger være, hvis det offentlige påtog sig ansvaret for at indbetale den foreslåede obligatoriske pensionsopsparing på henholdsvis 0,25 pct., 2 pct., 4 pct., og 6 pct. for alle modtagere af overførselsindkomster? Omkostningerne bedes oplyst både på kort sigt og på længere sigt, når den obligatoriske opsparing begynder at føre til modregning i pensionstillæg og ældrecheck, f.eks. ved at oplyse udgifterne fra 2018-2060.

Svar

Det danske pensionssystem fremhæves ofte som et af verdens bedste. Men systemet kan forbedres:

For det første kan det i en række tilfælde ikke betale sig at spare op til pension på grund af aftrapning i offentlige ydelser på udbetalingstidspunktet – det såkaldte samspilsproblem. Som et første skridt til håndtering af samspilsproblemet blev aldersopsparingsordningen med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet* målrettet mod den sidste del af arbejdslivet, hvor samspilsproblemet i forbindelse med fradragsberettigede pensionsordninger er størst. Ved samme lejlighed blev der afsat en pulje, som skal bidrage til at øge fradragsværdien af pensionsindbetalinger. Dette andet skridt i håndteringen af samspilsproblemet indgår i forhandlingerne om Jobreformens fase II.

For det andet sparer mange danskere ikke eller for lidt op til pension. Det er uhenigtsmæssigt for den enkelte og for fællesskabet. Derfor foreslog regeringen i udspillet *Flere år på arbejdsmarkedet*, at der indføres en obligatorisk opsparing for overførselsindkomstmodtagere og for lønmodtagere, der indbetaler mindre end 6 pct. af lønindkomsten. Målet er, at en større andel af befolkningen indbetaler til egen forsørgelse i alderdommen, og dermed bliver mindre afhængige af de offentlige pensioner. I forbindelse med *Aftale om flere år på arbejdsmarkedet* blev regeringen og

Dansk Folkeparti enige om, at en obligatorisk pensionsopsparing skal ses i sammenhæng med tilskyndelsen til pensionsopsparing, og at arbejdet med at afdække mulighederne for indførelse af en obligatorisk pensionsopsparing derfor igangsættes i forlængelse af Jobreformens fase II.

En nærmere afklaring af, præcis hvilke grupper, der vil være omfattet af ordningen, vil ske i den forbindelse. I beregningerne er lagt til grund, at SU og folkepension ikke er omfattet af obligatorisk pensionsopsparing. Førtidspensionister, der indbetaler til den supplerende arbejdsmarkedspension (SUPP), er beregningsteknisk forudsat ikke at være omfattet af den obligatoriske pensionsopsparing.¹ I regeringens udspil finansieres indbetalinger af den enkelte selv, og de administreres af den myndighed, som udbetaler overførselsindkomsten.

I regeringens udspil blev der foreslået en indfasning af den obligatoriske opsparing, således at pensionsbidraget udgør 0,25 pct. af indkomsten i 2019 og øges gradvist til 2 pct. i 2026. Dermed vil virkningen på husholdningernes disponible indkomst indfinde sig gradvist over en årrække. Med en offentligt finansieret obligatorisk opsparing, jf. spørgsmålet, vil der ikke ske en påvirkning af de omfattedes disponible indkomst på indbetalingstidspunktet, men de offentlige udgifter vil være højere. Endvidere vil der konkret skulle tages stilling til indfasningsprofilen i det omfang størrelsen af de obligatoriske pensionsbidrag afviger fra de 2 pct., som blev foreslået af regeringen i udspillet til *Flere år på arbejdsmarkedet*. I dette svar forudsættes det derfor beregningsteknisk, at ordningen i alle tilfælde har fuld virkning fra 2018.

I 2018 forventes de omfattede indkomsterstøttende overførselsindkomster at udgøre ca. 104 mia. kr. stigende til 107 mia. kr. i 2060 (2018-niveau), jf. tabel 1. Et obligatorisk pensionsbidrag på 6 pct. af disse overførselsindkomster svarer til 6,2 mia. kr. i 2018 stigende til 6,4 mia. kr. i 2060. Det forventes, at den obligatoriske pensionsopsparing vil give anledning til pensionsudbetalinger på 0,3 mia. kr. i 2025 stigende til 3,7 mia. kr. i 2060 og mere på sigt.

Finansieringen af pensionsbidragene er en udgift for det offentlige. Efterhånden som pensionsopsparingen giver anledning til pensionsudbetalinger, vil øgede skatteindtægter og aftrapning af offentlige pensionsydelse i stigende omfang modvirke den svækkelse af den offentlige saldo, som udgifterne til indbetalingerne isoleret set indebærer. Ligeledes forventes øgede indtægter fra pensionsafkastskat (PAL-skat).

Samlet skønnes en offentligt finansieret obligatorisk opsparing på 6 pct. af de omfattede indkomsterstøttende overførselsindkomster at forværre den offentlige saldo med 6,2 mia. kr. i 2018, mens saldoforværringen skønnes at være 2,6 mia. kr. i

¹ Knap halvdelen af førtidspensionisterne indbetaler til denne ordning. Det bemærkes, at der i forbindelse med fx en offentligt finansieret obligatorisk opsparing på 6 pct. vil skulle tages eksplicit stilling til, om enten alle førtidspensionister skal være omfattet eller undtaget fra den obligatoriske pensionsopsparing. I dette svar er der dog beregningsteknisk anvendt samme afgrænsning af den omfattede gruppe som i regeringens udspil.

2060, *jf. tabel 1*. Det skønnes, at forslaget forværrer holdbarheden af de offentlige finanser med 0,1 pct. af BNP. Det bemærkes, at tabel 1 udelukkende angiver virkningerne, som knytter sig til den beskrevne obligatoriske pensionsopsparing for overførselsmodtagerne – og *ikke* omfatter virkningerne af en tilsvarende eventuel obligatorisk pensionsopsparing for andre grupper (fx lønmodtagere).

Tilsvarende opgørelser med obligatoriske pensionsbidrag på henholdsvis 0,25 pct., 2 pct. og 4 pct. af overførselsindkomsten fremgår også af tabel 1.

I regeringens udspil lægges der som nævnt op til, at den obligatoriske opsparing finansieres af den enkelte. Virkningen af de ovenfor beskrevne modeller under denne forudsætning fremgår af tabel 2. Sammenlignet med en offentligt finansieret ordning, vil en egenfinansieret obligatorisk pensionsopsparing alt andet lige indebære en mindre svækkelse af de offentlige finanser på kort sigt (svækkelsen skyldes i dette tilfælde udskudte indtægter fra skatter og forbrugsafgifter) samt en større styrkelse på længere sigt, *jf. tabel 1 og 2*.² Samlet set forbedres holdbarheden af de offentlige finanser i tilfældet med en egenfinansieret obligatorisk pensionsopsparing.

Det bemærkes, at de ovennævnte opgørelser – og opgørelserne i tabel 1 og 2 nedenfor – ikke indregner eventuelle arbejdsudbudsvirkninger af at indføre obligatorisk pensionsopsparing. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at en opgørelse af arbejdsudbudsvirkningerne vil afhænge af omfanget, hvormed beskæftigede omfattes af en eventuel ordning. Det er endvidere forbundet med usikkerhed at skønne over arbejdsudbudsvirkningen af obligatorisk opsparing.

I tilfældet med en *egenfinansieret* obligatorisk pensionsopsparing (som foreslået af regeringen) ændres der ikke på overførselsindkomstmodtagernes samlede indkomst før skat. Arbejdsudbudsvirkningen af obligatoriske pensionsbidrag vil derfor afhænge af, hvordan den enkelte værdisætter de obligatoriske pensionsindbetalinger i forhold til udbetalt overførsels- eller lønindkomst. Dette vil blandt andet afgøres af, hvorvidt – og i hvilket omfang – den enkelte har udsigt til aftrapning af offentlige pensionsydelse på udbetalingstidspunktet, og om den enkelte er kreditbegrænset på indbetalingstidspunktet. I forbindelse med forslaget til obligatorisk pensionsopsparing blev der ikke indregnet arbejdsudbudsvirkninger, hvilket skal ses i lyset af, at den af regeringen foreslåede ordning både gælder overførselsindkomst- og lønmodtagere uden tilstrækkelige pensionsindbetalinger, hvilket dæmper betydningen for gevinsten ved at finde beskæftigelse.

Såfremt der indføres en *offentligt finansieret* obligatorisk pensionsopsparing for overførselsindkomstmodtagere på 6 pct. af overførselsindkomsten, vil dette dog isole-

² Beregningsteknisk er husholdningernes øvrige opsparing uændret. Dvs. det forudsættes i beregningen, at den obligatoriske opsparing ikke fortrænger husholdningernes øvrige opsparing. Desuden er det beregningsteknisk forudsat, at de pensionsudbetalinger, som den obligatoriske opsparing giver anledning til, i gennemsnit giver anledning til samme aftrapning af offentlige pensionsydelse som private pensionsudbetalinger i øvrigt.

ret set betydeligt reducere den økonomiske gevinst ved beskæftigelse. En sådan ordning må derfor forventes at have en effekt på arbejdsudbuddet.

For at illustrere fortegn og størrelsesordenen af de forventede effekter, kan der opstilles et regneeksempel på baggrund af de sædvanlige regneprincipper for deltagelseeffekter, som anvendes af de økonomiske ministerier. Dette regneeksempel omfatter udelukkende arbejdsudbudsvirkningerne af at indføre en obligatorisk pensionsordning for overførselsmodtagerne (som der fokuseres på i nærværende spørgsmål). Det forudsættes således, at øvrige grupper ikke er berørt af ordningen.

Efter de økonomiske ministeriers regneprincipper afhænger deltagelseeffekten af ændringen i forskelsbeløbet.³ Pensionsindbetalinger indgår i opgørelsen af forskelsbeløbet, idet der er tale om indkomst, som blot kommer til udbetaling på et senere tidspunkt. Indgik pensionsindbetalinger ikke i forskelsbeløbet, ville den økonomiske gevinst ved at være i beskæftigelse (frem for på overførselsindkomst) være systematisk undervurderet. Konkret indgår pensionsindbetalinger beregningsteknisk i det opgjorte forskelsbeløb med en efterskatteverdi svarende til, at de beskattes med en marginalskat på 55 pct. Det svarer omtrent til den sammensatte marginalskat (skat og indkomstaftapning) af pensionsudbetalinger for en pensionist, som oplever aftapning af folkepensionens pensionstillæg.

Med udgangspunkt i denne marginalskat vil en offentligt finansieret obligatorisk pensionsopsparing for overførselsmodtagere på 6 pct. af overførselsindkomsten *reducere* arbejdsudbuddet med i størrelsesordenen 4.500 personer og forværre den offentlige strukturelle saldo med yderligere 1,2 mia. kr. Det skyldes, at gevinsten ved at komme i beskæftigelse mindskes. Hvis en sådan ordning i stedet finansieres af overførselsmodtagerne selv, vurderes ordningen samlet set at *øge* arbejdsudbuddet med i størrelsesordenen 1.800 fuldtidspersoner og forbedre den offentlige saldo med yderligere 0,4 mia. kr.⁴

³ Idet forskelsbeløbet påvirker kompensationsgraden. Det er ændringen i den gennemsnitlige (net-to)kompensationsgrad, som bestemmer deltagelseeffekten.

⁴ Forskellen skyldes, at en egenfinansieret ordning for overførselsmodtagerne isoleret set øger gevinsten ved at komme i beskæftigelse, idet samme før-skat beløb forudsættes at indgå i forskelsbeløbet med en lidt lavere efter-skat værdi, hvis det indbetales til pension, end hvis det udbetales som overførselsindkomst.

Tabel 1**Saldovirkning af obligatorisk opsparing for indkomsterstøttede overførselsindkomster, mia. kr. 2018-niveau**

	2018	2025	2030	2040	2050	2060	2100
Indkomsterstøttede overførselsindkomster ¹	103,5	101,7	103,1	103,4	105,6	107,3	113,4
<i>I pct. af BNP</i>	4,7	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	5,1
Offentligt finansieret bidrag 6 pct.							
Pensionsbidrag	-6,2	-6,1	-6,2	-6,2	-6,3	-6,4	-6,8
Udbetalinger	0,0	0,3	0,6	1,6	2,6	3,7	7,9
Primær saldvirkning	-6,2	-5,7	-5,4	-4,4	-3,5	-2,6	0,2
HBI (pct. af BNP)	-0,10						
Offentligt finansieret bidrag 4 pct.							
Primær saldvirkning	-4,1	-3,8	-3,6	-2,9	-2,3	-1,7	0,2
HBI i pct. af BNP	-0,06						
Offentligt finansieret bidrag 2 pct.							
Primær saldvirkning	-2,1	-1,9	-1,8	-1,5	-1,2	-0,9	0,1
HBI i pct. af BNP	-0,03						
Offentligt finansieret bidrag 0,25 pct.							
Primær saldvirkning	-0,3	-0,2	-0,2	-0,2	-0,1	-0,1	0,0
HBI i pct. af BNP	-0,00						

Anm.: I beregningerne er lagt til grund, at SU og folkepension ikke er omfattet af obligatorisk pensionsopsparing. Førtidspensionister, der indbetaler til den supplerende arbejdsmarkedspension (SUPP), er beregningsteknisk forudsat ikke at være omfattet af den obligatoriske pensionsopsparing. Virkningen på arbejdsudbuddet af obligatorisk opsparing er ikke medregnet i tabellen.

Kilde: Egne beregninger

Tabel 2**Saldovirkning af obligatorisk opsparing for indkomsterstættende overførselsindkomster, mia. kr. 2018-niveau**

	2018	2025	2030	2040	2050	2060	2100
Indkomsterstættende overførselsindkomster ¹	103,5	101,7	103,1	103,4	105,6	107,3	113,4
<i>I pct. af BNP</i>	4,7	4,6	4,6	4,7	4,8	4,8	5,1
Egenfinansieret bidrag 6 pct.							
Pensionsbidrag	-6,2	-6,1	-6,2	-6,2	-6,3	-6,4	-6,8
Udbetalinger	0,0	0,3	0,6	1,6	2,6	3,7	7,9
Primær saldvirkning	-3,3	-2,8	-2,4	-1,4	-0,5	0,4	3,5
HBI i pct. af BNP	0,04						
Egenfinansieret bidrag 4 pct.							
Primær saldvirkning	-2,2	-1,9	-1,6	-0,9	-0,3	0,3	2,3
HBI i pct. af BNP	0,03						
Egenfinansieret bidrag 2 pct.							
Primær saldvirkning	-1,1	-0,9	-0,8	-0,5	-0,2	0,1	1,2
HBI i pct. af BNP	0,01						
Egenfinansieret bidrag 0,25 pct.							
Primær saldvirkning	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,0	0,0	0,1
HBI i pct. af BNP	0,00						

Anm.: I beregningerne er lagt til grund, at SU og folkepension ikke er omfattet af obligatorisk pensionsopsparing. Førtidspensionister, der indbetaler til den supplerende arbejdsmarkedspension (SUPP) er beregningsteknisk forudsat ikke at være omfattet af den obligatoriske pensionsopsparing. Virkningen på arbejdsudbuddet af obligatorisk opsparing er ikke medregnet i tabellen.

Kilde: Egne beregninger

Med venlig hilsen

Kristian Jensen
Finansminister