



FINANSMINISTERIET

Teknisk gennemgang vedr. provenuberegninger af tilbageføringsreformer

Oplæg for Finansudvalget d. 15. marts 2019



Indhold

1. Levetidsudvikling, indeksering og erfaringer fra tidligere reformer
2. Finansministeriets fremskrivninger – forudsætninger og hængekøjeudfordring
3. Illustration af fremskrivning med og uden indeksering af pensionsalderen
4. Illustration af alternative forudsætninger om beskæftigelsesfrekvenser mv.

Baggrund

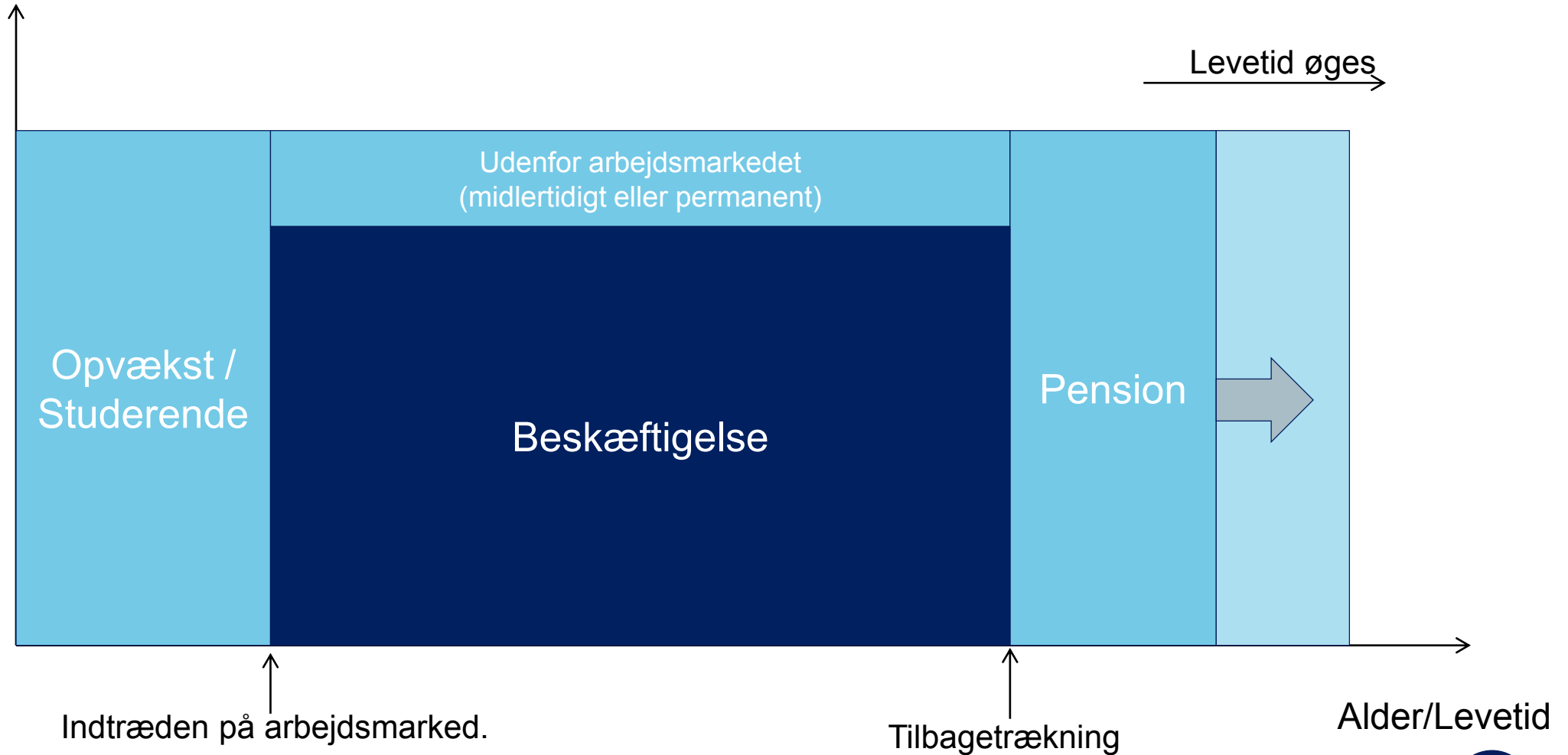
Finansudvalget har ønsket en *”teknisk gennemgang af beregningerne bag provenuvirkningen af tilbagetrækningsreformer – herunder levetidsindeksering af folkepensionsalderen, jf. også svar på FIU spm. 326.”*

I FIU-spørgsmål 326 spørges der til ”Vil ministeren oplyse, hvor meget den offentlige saldo vil blive svækket i 2040, hvis Velfærdsforliget fra 2006 ophæves og pensionsalderen fastholdes på det nuværende niveau?”

1. Levetidsudvikling, indeksering
og erfaringer fra tidligere reformer

Den sociale kontrakt – kræver holdbar finansiering

Antal personer

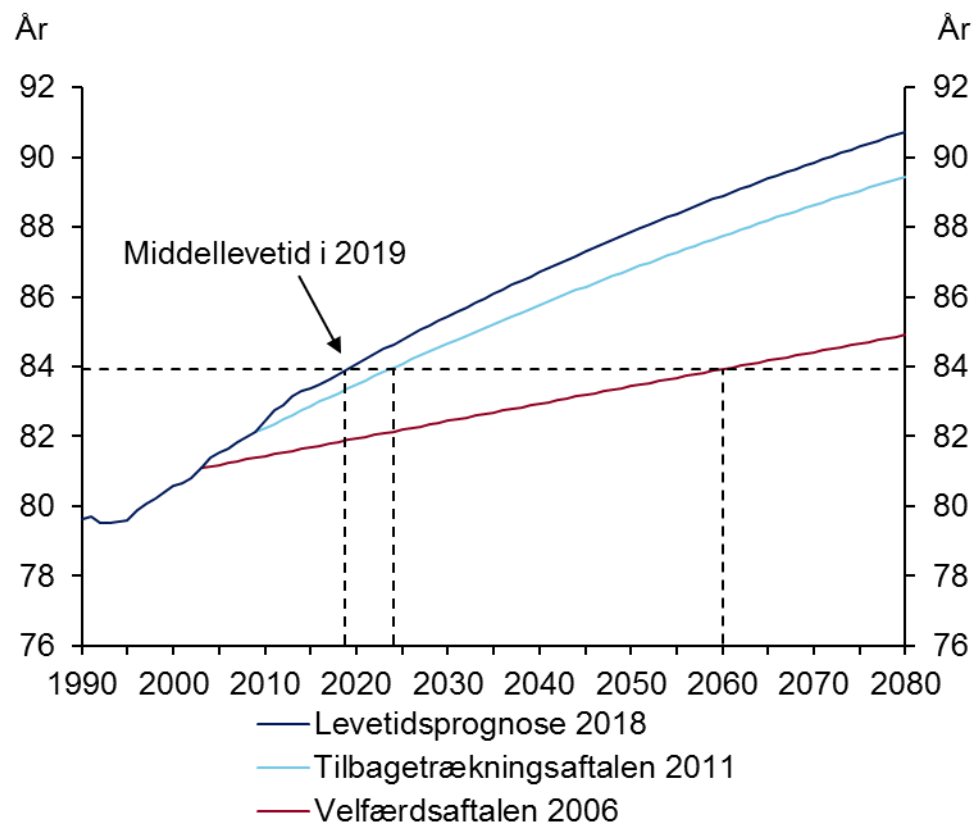


Principper for levetidsindeksering

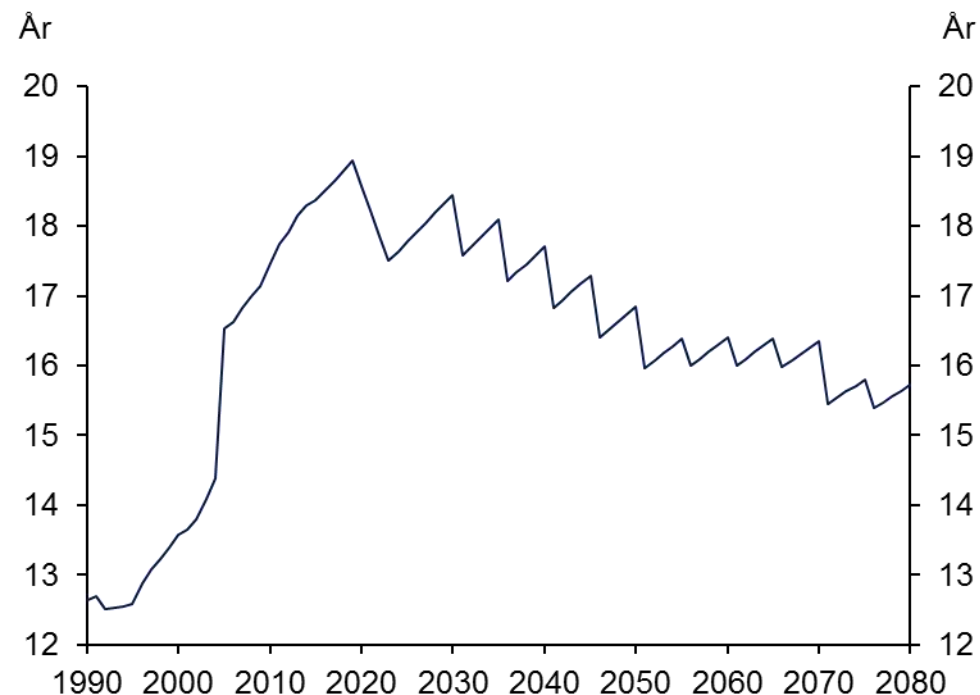
- Folkepensionsalderen og efterlønsalderen reguleres med gældende regler om *levetidsindeksering*, som et bredt flertal i Folketinget står bag.
- Indekseringer sker med 15 års varsel hvert femte år med udgangspunkt i den senest opgjorte middellevetid for 60-årige og en forudsætning om, at middellevetiden stiger med 0,6 år over varselsperioden. Folkepensionsalderen kan dog kun forhøjes i trin af et halvt eller et helt år (eller holdes uændret).
- Den første regulering af folkepensionsalderen i henhold til princippet om levetidsindeksering blev besluttet i 2015, hvor folkepensionsalderen blev forhøjet til 68 år med virkning fra 2030.
- Princippet om levetidsindeksering blev besluttet med Velfærdsaftalen fra 2006 og videreført med Tilbagetrækningsreformen fra 2011. Det nuværende forlig om levetidsindeksering blev indgået i 2015.

Middellevetiden er steget dobbelt så hurtigt som forventet i 2006 og også hurtigere end forventet i 2011

Figur a: Middellevetid for 60-årige



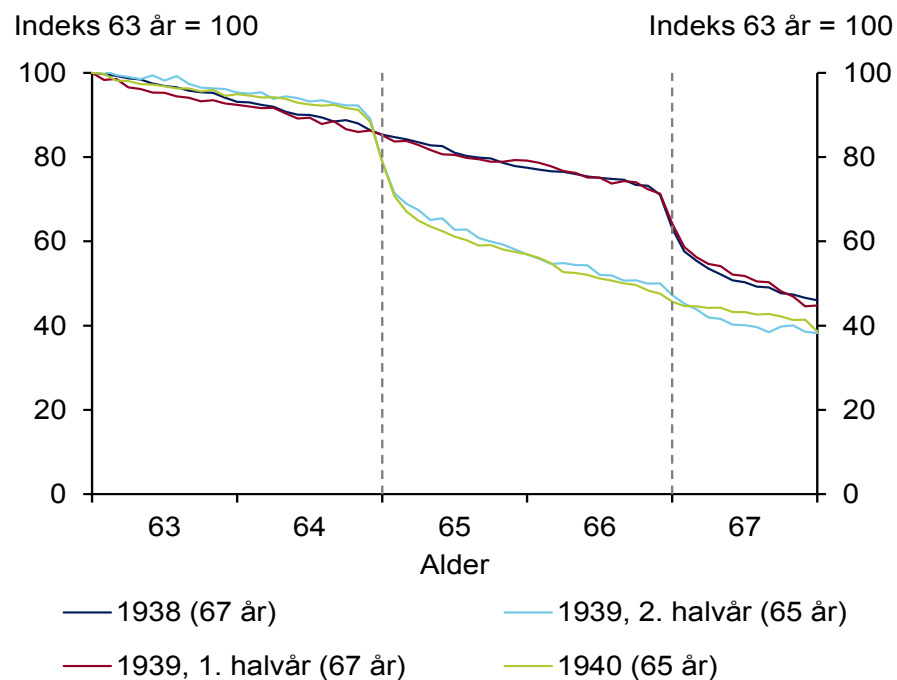
Figur b: Forventet pensionsperiode for 60-årige



Ret til tilbagetrækning – erfaringer

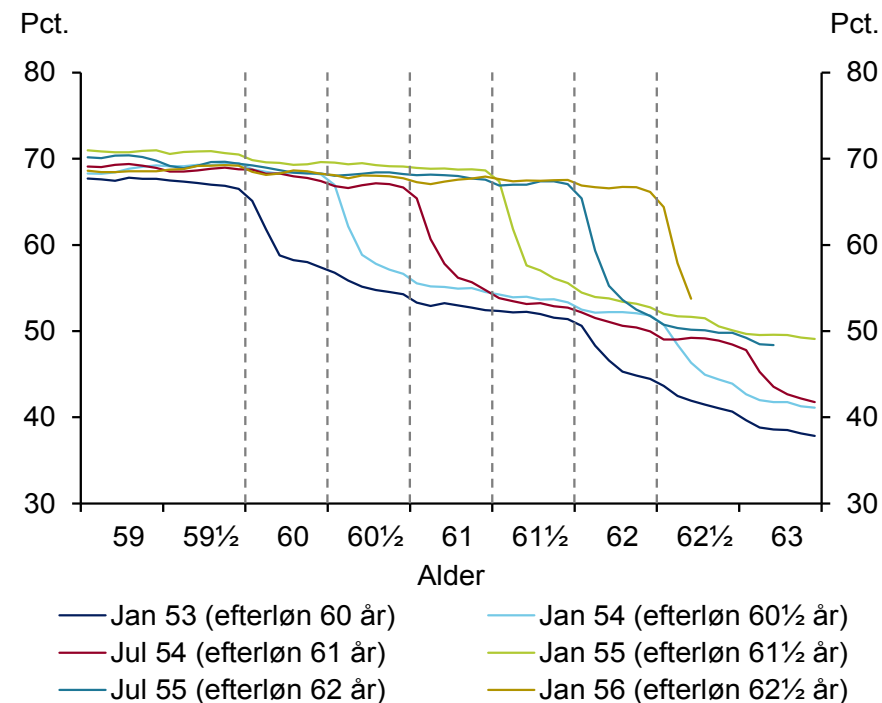
Tidligere tilbagetrækning ved nedsættelse af folkepensionsalderen fra 67 til 65 år

Figur a. Udvikling beskæftigelsesfrekvensen for årgange tæt på folkepensionsalderen i 2004 for lønmodtagere, der ikke overgår til efterløn



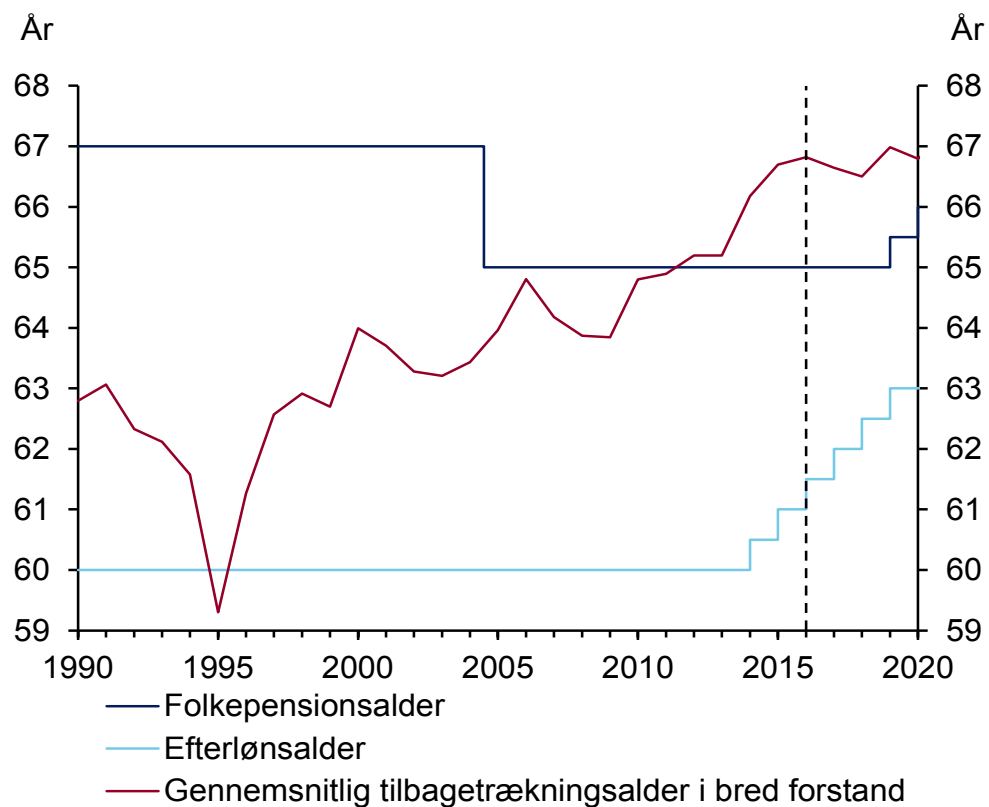
Årgange med forhøjet efterlønsalder forbliver i beskæftigelse

Figur b. Beskæftigelsesfrekvens for årgange med forskellig efterlønsalder fra 2014 og frem

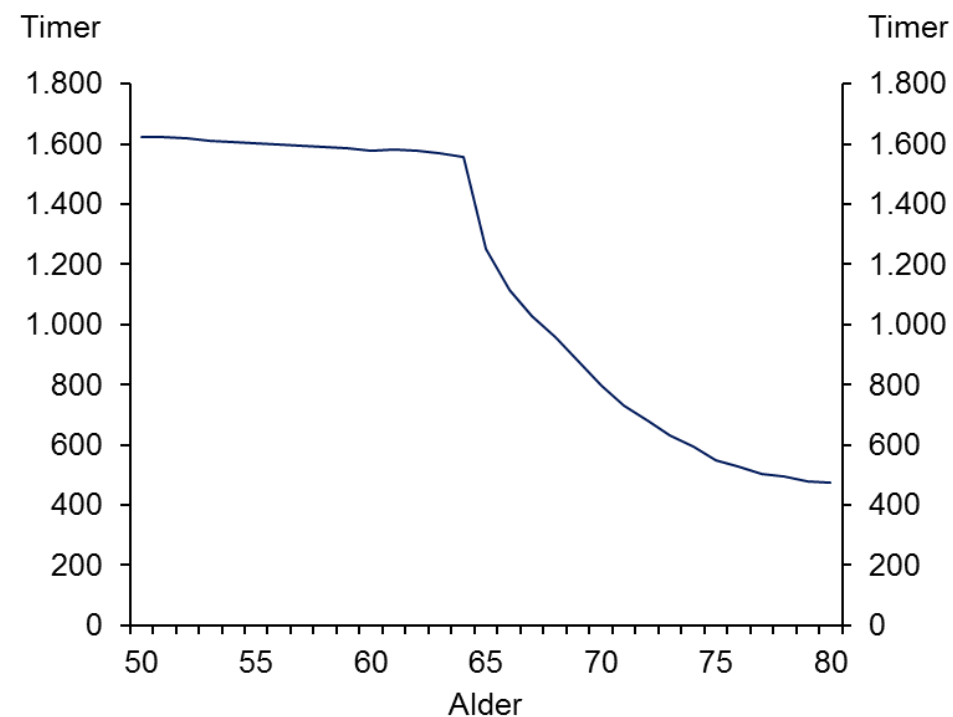


Tilbagetrækningsalder og arbejdstid

Figur a: Gennemsnitlig tilbagetrækningsalder



Figur b: Gennemsnitlig arbejdstid for beskæftigede omkring folkepensionsalderen, 2015



8 Beregningsmetoden for den gennemsnitlige tilbagetrækningsalder tager ikke højde for, at den gennemsnitlige arbejdstid blandt de beskæftigede aftager kraftigt omkring folkepensionsalderen.

2. Finansministeriets fremskrivninger – forudsætninger og hængekøjeudfordring

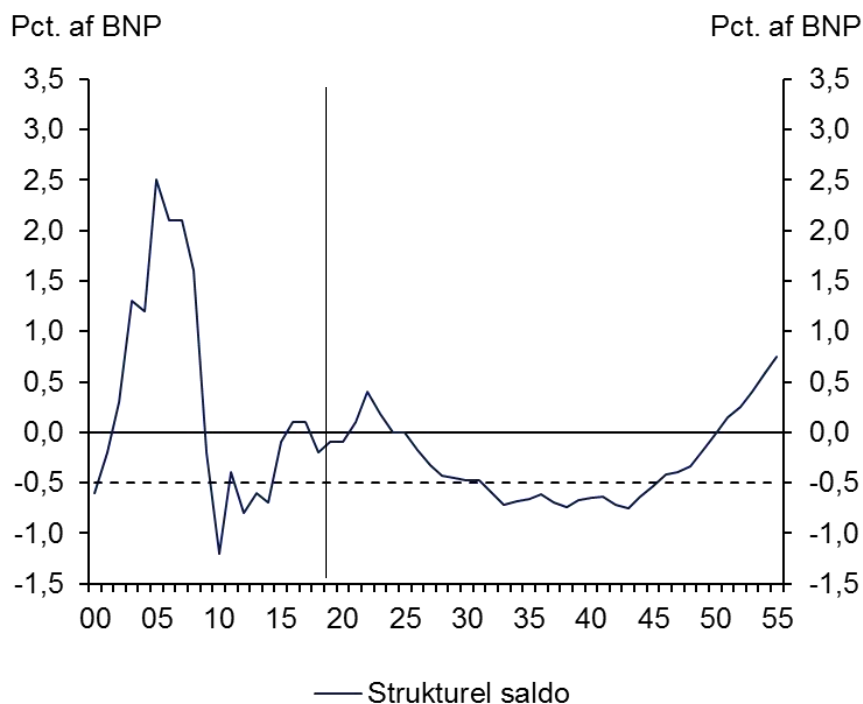
Fremskrivninger af dansk økonomi

- De mellemfristede fremskrivninger af dansk økonomi går aktuelt til 2025.
- Inden for den mellemfristede horisont er der taget stilling til de overordnede prioriteringer og mål, herunder:
 - Niveau for de offentlige investeringer
 - Skattestop for punktafgifter
 - Prioriteret vækst i udgifterne til det offentlige forbrug
 - Mål for den strukturelle saldo, finanspolitisk holdbarhed og afstand til EU's grænse for ØMU-gæld.
- Efter planlægningshorisonten (dvs. fra 2026 og frem) indregnes virkningen af gennemførte reformer og den forventede udvikling i befolkningen, udtømning af olie- og gasressourcer mv.. De offentlige udgifter og indtægter følger beregningstekniske principper med henblik på at vurdere om den politik, der planlægges frem mod 2025 kan videreføres uden at gælden stiger uholdbart.
- Det betyder blandt andet, at skatte- og afgiftsbelastningen fastholdes uændret og de offentlige udgifter til forbrug fremskrives ud fra, at udgifterne pr. bruger følger lønudviklingen samt at brugergrundlaget følger det demografiske træk.

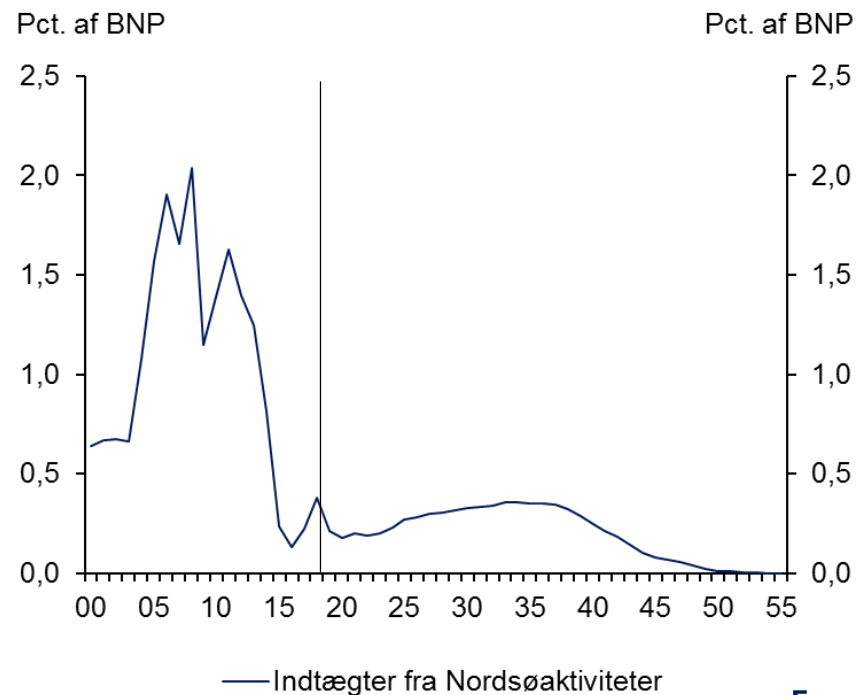
Tiltagende pres på de offentlige finanser efter 2025

- I forløbet efter 2025 svækkes den offentlige saldo frem mod midten af århundredet. Det skal ses i sammenhæng med, at beskæftigelsesandelen falder samt at ressourcerne i Nordsøen udtømmes.
- De langsigtede fremskrivninger indregner virkningen af kommende indekseringer af pensionsalderen. Uden disse vil de offentlige finanser ikke være holdbare, *jf. punkt 3*.

Figur a: Udvikling i strukturel saldo efter 2025 illustrerer virkningen af demografisk modvind



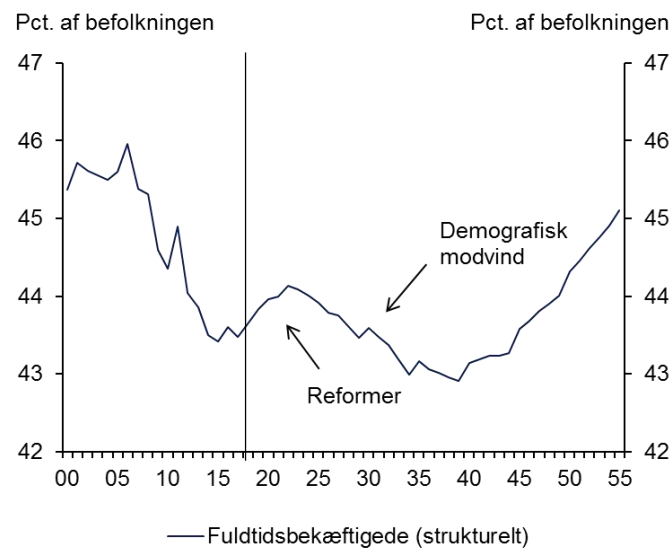
Figur b: Indtægter reduceres i takt med, at Nordsøressourcer udtømmes



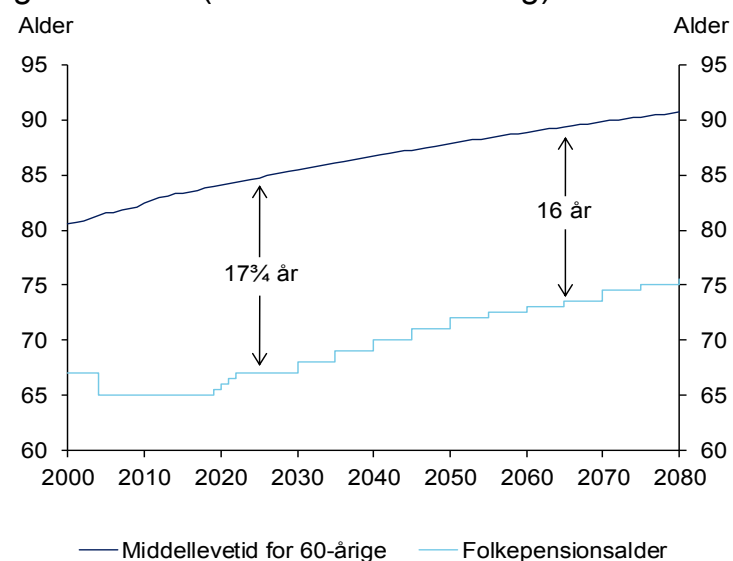
Selv med indekseringen udgør beskæftigelsen en faldende andel af befolkningen, og der er demografisk modvind

- Presset på de offentlige finanser efter 2025 afspejler primært, at beskæftigelsen udgør en faldende andel af den samlede befolkning. De generationer, der går på pension mellem 2025 og 2040 er større, end de årgange, som træder ind på arbejdsmarkedet.
- Og de generationer, der går på pension har udsigt til en længere pensionsperiode end både tidligere og kommende generationer.

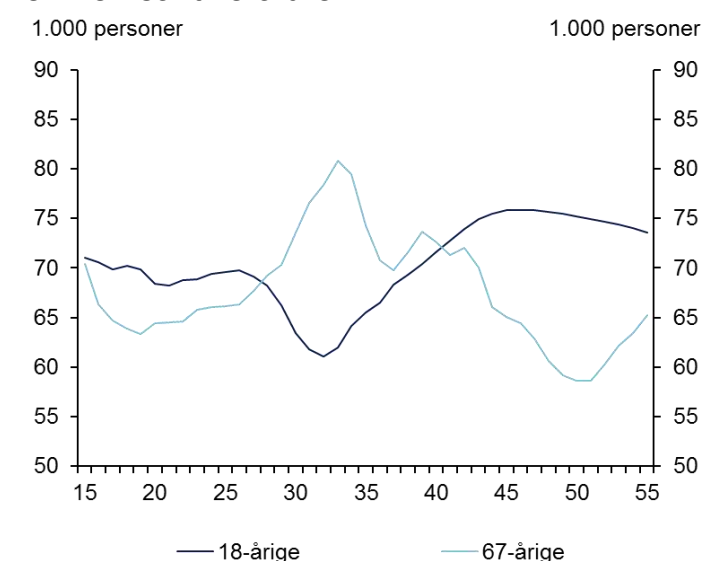
Figur a: Andel af befolkning i beskæftigelse



Figur b: Pensionsalder- og periode i grundforløb (dvs. med indeksering)



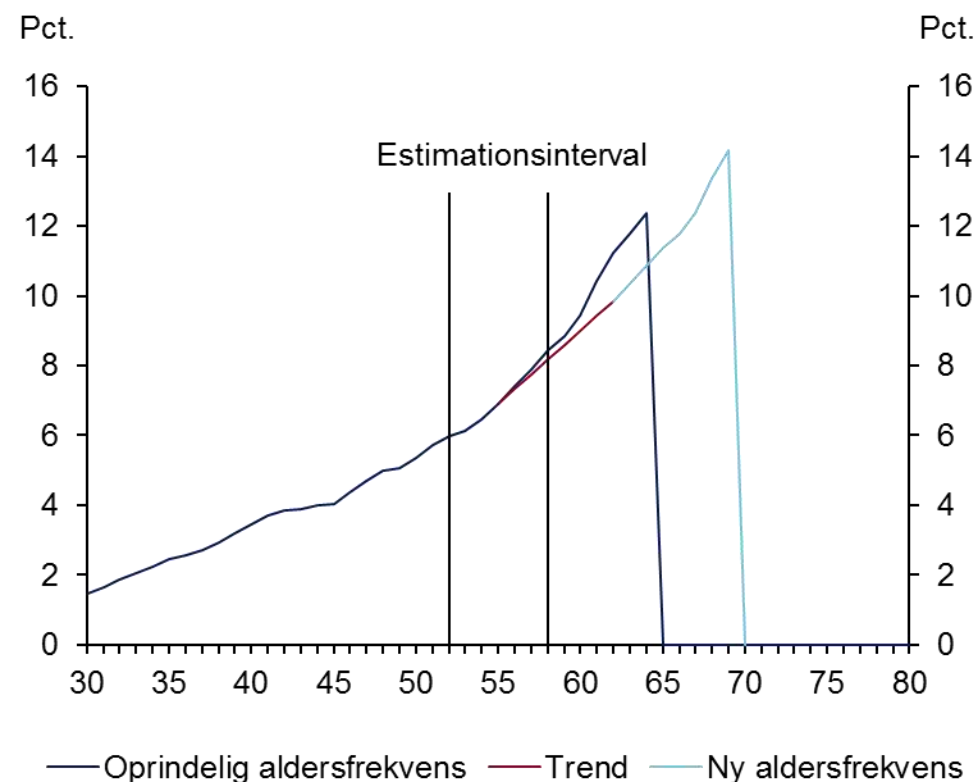
Figur c: Til- og afgang fra gruppen af mest erhvervsaktive aldre



Stigende andel på førtidspension, når pensionsalderen øges

- Beregningsteknisk vurderes virkningen af forhøjelser af efterløns- og folkepensionsalderen i de mellemfristede fremskrivninger på basis af Finansministeriets befolkningsregnskab, hvor der bl.a. tages højde for, at andelen af en årgang, der fx modtager førtidspension, stiger med alderen.
- Ved de forhøjelser affolkepensionsalderen (som følge af levetidsindekseringen), som er indregnet i de mellemfristede fremskrivninger forlænges den aldersafhængige trend, dvs. andelen af en årgang på førtidspension antages at stige yderligere frem mod folkepensionsalderen, når denne øges, *jf. illustration i figur a.*
- For overførselstyper uden en tilsvarende stigende aldersbetinget trend frem mod folkepensionsalderen, strækkes de aldersbetingede andele.

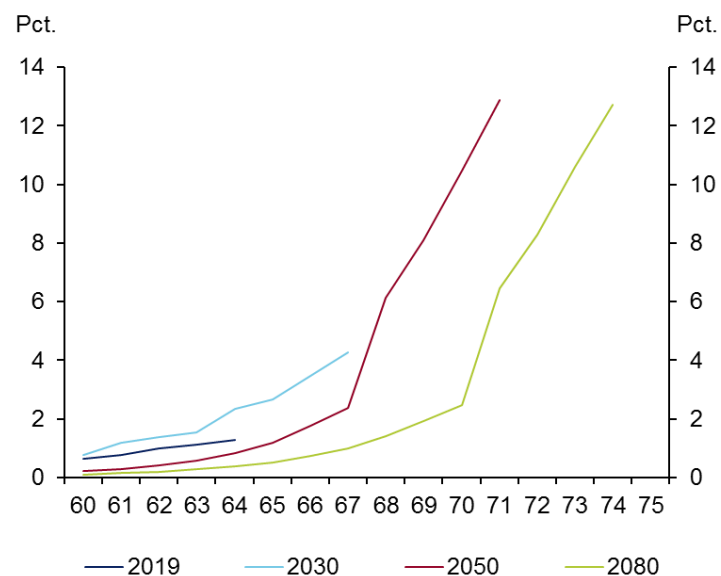
Figur a: Illustration af trendforlængelse: førtidspensionsfrekvens for årgang 1971, danske mænd



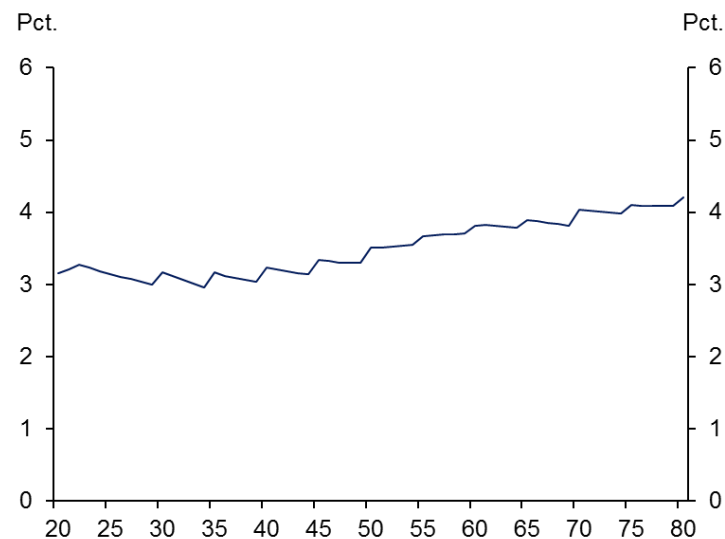
Stigende antal selvpensionister forudsættes i takt med at pensionsalderen øges med levetidsudviklingen

- I dag er der ikke ret mange, som benytter sig af muligheden for at selvfinansiere en pension før folkepensionsalderen med egen pensionsformue. Andelen af selvpensionister i året før folkepensionsalderen forventes mindre end 2 pct. i 2019. I Finansministeriets fremskrivninger lægges til grund, at denne andel stiger til knap 5 pct. i 2030 og til ca. 13 pct. i 2050, hvor de forventede folkepensionsaldrer er henholdsvis 68 og 72 år.

Figur a: Forventet udvikling i andelen af selvpensionerende personer opdelt på alder



Figur b: Udvikling i antallet af førtidspensionister som andel af befolkningen i grundforløbet, 2020-2080



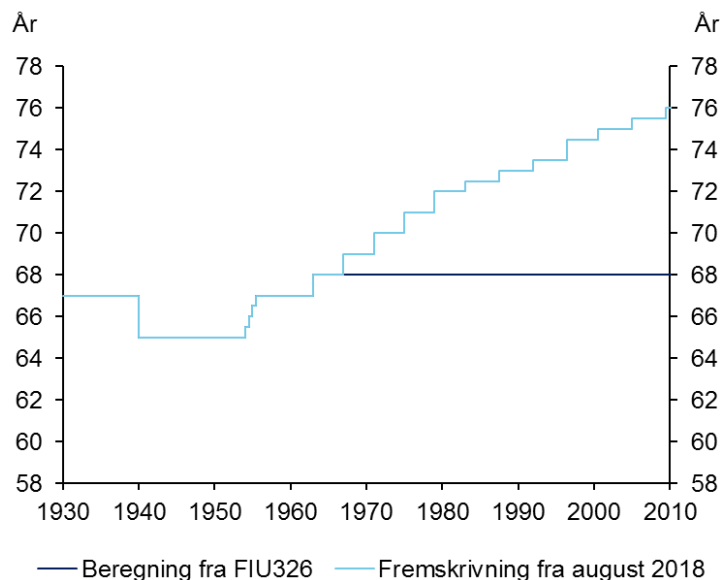
3. Illustration af forløb med og uden indeksering

Velfærdsaftalen er afgørende for holdbare offentlige finanser

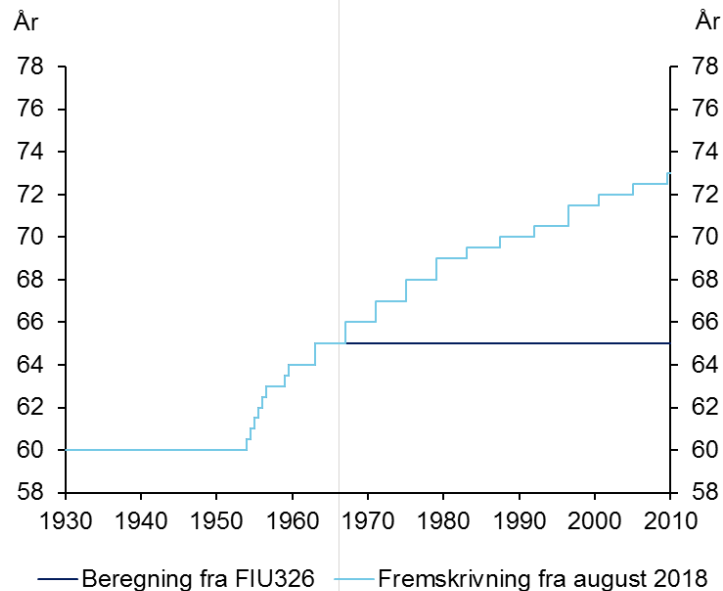
- Folkepensionsalderen er 65½ år i 2019. I 2022 er folkepensionsalderen tilbage på 67 år som før 2004 – selvom levetiden for 60 årige i mellemtiden er steget med ca. 4 år.
- Både ufaglærte, faglærte og personer med videregående uddannelser har oplevet stigende levetid.
- Udsigt til en høj pensionsalder i Danmark set i forhold til andre lande afspejler, at Danmark med *levetidsindekseringen* har udvist rettidig omhu for at sikre et bæredygtigt pensionssystem.
- Ikke alle EU-lande har i samme omfang sikret bæredygtigheden af deres pensionssystemer. Andre (fx Sverige, Finland, Spanien og Tyskland) har valgt at sætte reguleringen af de årlige offentlige pensionsydelse ned når levetiden stiger.

Udvikling i pensionsalder og beskæftigelse med og uden levetidsindeksering (efter 2030)

Figur a: Udvikling i folkepensionsalder med og uden indeksering (fordelt på årgange)



Figur b: Udvikling i efterlønsalder med og uden indeksering (fordelt på årgange)



Figur c: Beskæftigelsesandelen reduceres kraftigt uden levetidsindeksering efter 2030

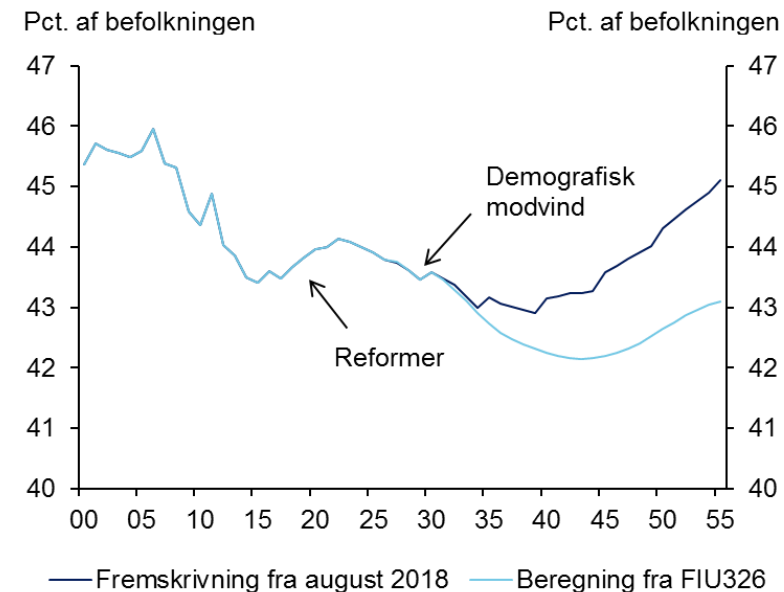


Illustration af beskæftigelsesfrekvens for årgange med og uden levetidsindeksering

- I fravær af levetidsindekseringen fastholdes de aldersafhængige andele for en given årgang omtrent på det niveau, som forudsættes i året, hvor levetidsindekseringen er fastholdt til. Det betyder, at beskæftigelsesfrekvensen reduceres for de årgange, der er berørt i beregningen.

Figur a: Beskæftigelsesfrekvens fordelt på aldre i årene, 2018, 2030, 2040 og 2050
(fuldt optrukne linjer er grundforløb fra august 2018 og stiplede linjer er beregning i FIU 326)

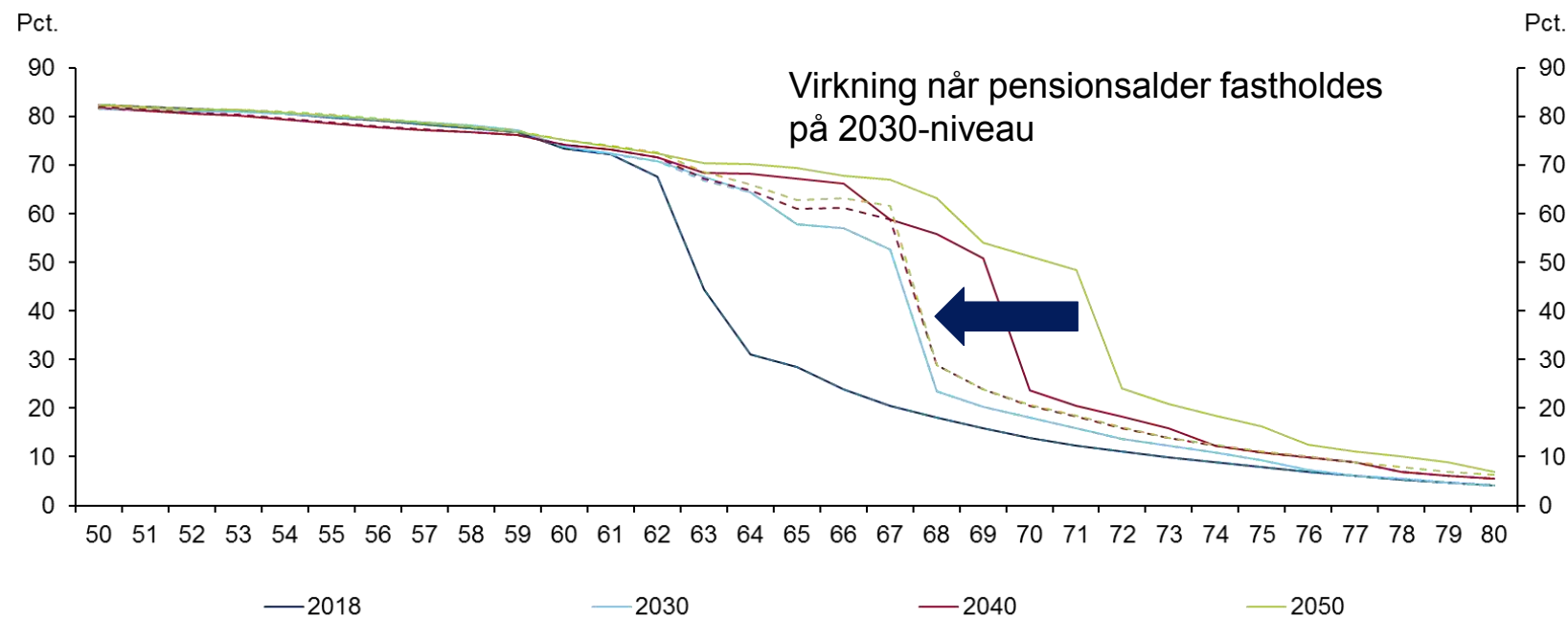


Illustration af andel af årgange på sociale ydelser med og uden levetidsindeksering

Figur a: Andel af befolkningen på sociale ydelser (eksklusiv folkepension) fordelt på aldre i årene, 2025, 2030, 2040 og 2050 (fuldt optrukne linjer er grundforløb fra august 2018 og stiplede linjer er beregning i FIU 326)

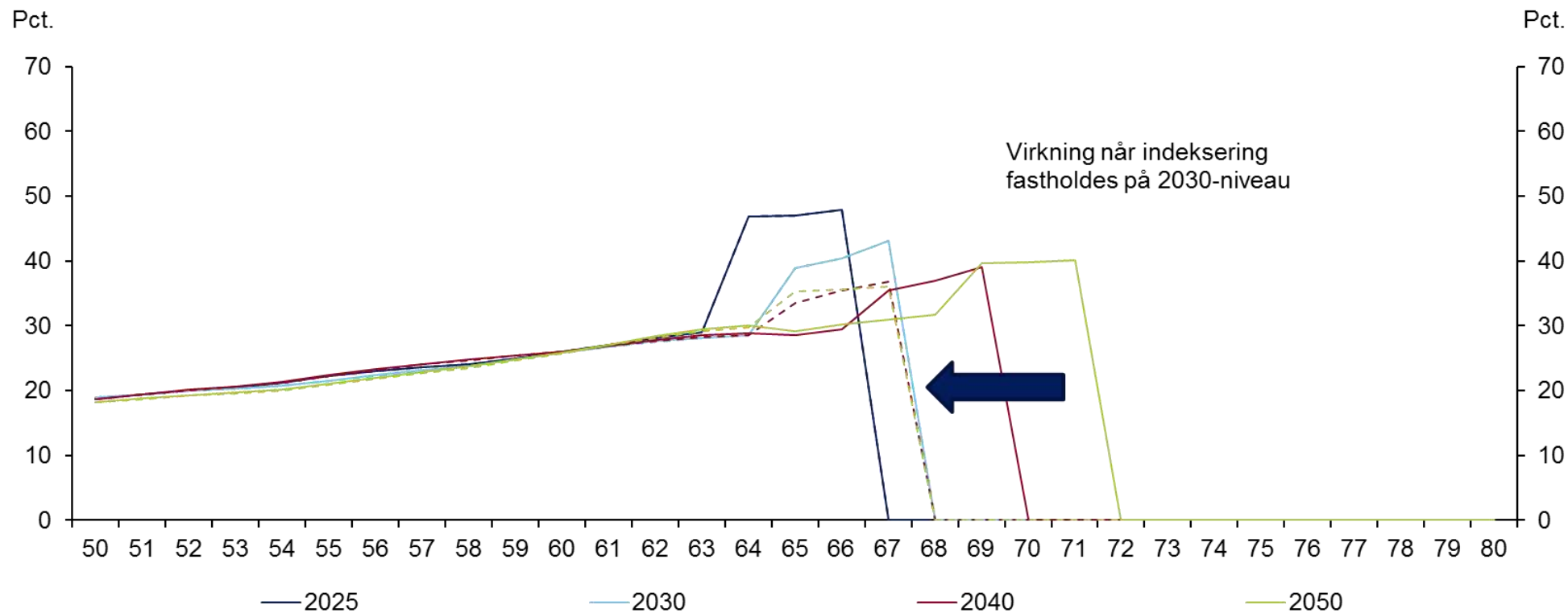


Illustration af ændringer i arbejdsmarkedsdeltagelse mv. i 2041-2045 i fravær af indeksering

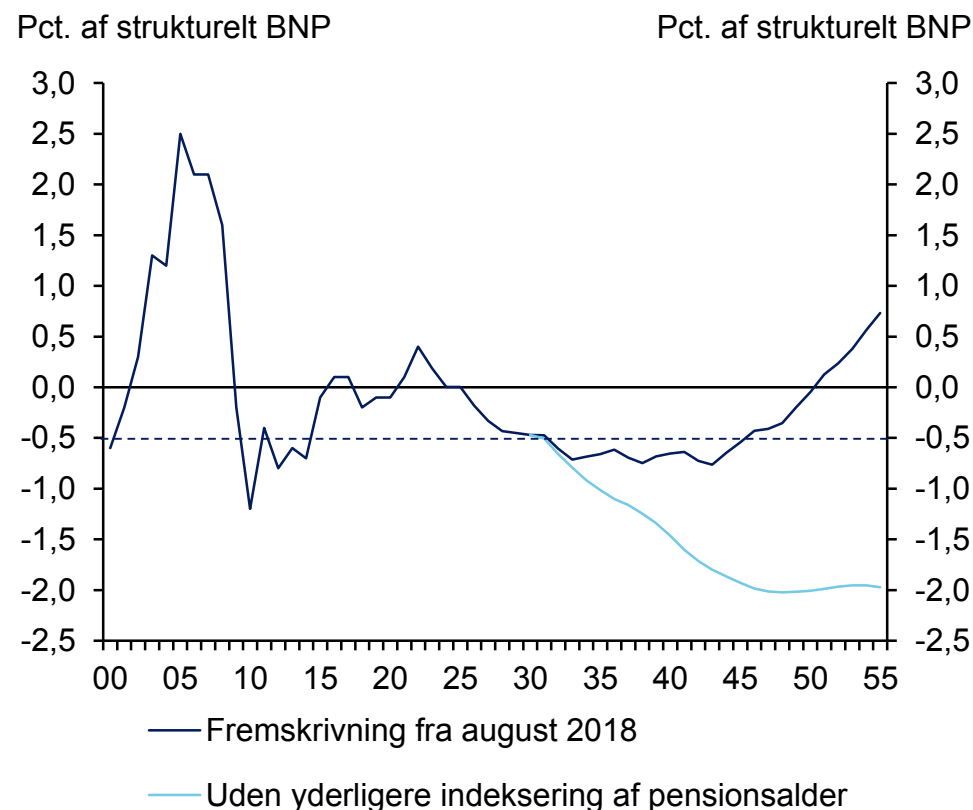
Tabel a: Oversigt over ændringer (målt i hoveder) i 2041-45 (gns.)

	1.000 personer
Folkepension	148
Beskæftigelse	-81
Førtidspension	-30
Fleksjob	-7
Dagpenge, kontanthjælp, sygedagpenge	-11
Selvension og øvrige uden for arbejdsstyrken	-16
Øvrige overførsler mv.	-2
Samlet ændring	0
Fuldtidsbeskæftigede	-72

Fjernelse af indeksering af pensionsalderen svækker de offentlige finanser med ca. 59 mia. kr.

- Hvis pensionsalderen ikke hæves som forudsat – så vil de offentlige finanser isoleret set blive svækket med ca. 59 mia. kr. om året.
- Uden indeksering vil finanspolitikken skulle strammes med en årlig saldovirkning på ca. 33 mia. kr. – svarende til 1½ pct. af BNP - for at holdbarhedsindikatoren kan være 0.*
- Det vil således kræve modgående tiltag – og i fravær af andre reformer mv. – vil det skulle ske ved et strammere mål for den strukturelle saldo og dermed et reduceret finanspolitisk råderum til fx øget offentligt forbrug.
- Saldoprofilen forudsætter, at levetiden fremadrettet fortsat stiger.

Figur a: Udvikling i strukturel saldo uden yderligere indeksering af pensionsalderen



*At dette tal er mindre end den isolerede virkning af fastholdte tilbagetrækningsaldrer skal ses i lyset af, at holdbarhedsindikatoren er opgjort til at være ca. 1¼ pct. af BNP i grundforløbet (inkl. de forudsatte virkninger af stigende pensionsalder på langt sigt).

4. Illustration af alternative forudsætninger om beskæftigelsesfrekvenser

Illustration af virkning af ændrede forudsætninger om beskæftigelsesfrekvens for seniorer

- Hvis det illustrativt forudsættes, at beskæftigelsesfrekvensen ændres med 1 pct. point for 65+ årige fra 2032 og frem vil det isoleret påvirke HBI med ca. 0,1 pct. af BNP i forhold til forløbet i august. Det svarer til ca. 2 mia. kr.
- Hvis pensionsalderen ikke indekseres som planlagt efter 2030 svækker det isoleret den finanspolitiske holdbarhed med ca. 59 mia. kr.
- Hvis det illustrativt sker i forhold til et forløb, hvor erhvervsfrekvensen for seniorer er 1 pct. point højere vil den samlede virkning på den finanspolitiske holdbarhed være ca. -61 mia. kr.
- Hvis det modsat sker i forhold til et forløb, hvor erhvervsfrekvensen for seniorer er 1 pct. point lavere vil den samlede virkning på den finanspolitiske holdbarhed være ca. -57 mia. kr.

Figur a: Udvikling i strukturel saldo i forskellige scenarier

