



Folketingets Finansudvalg
Christiansborg

19. April 2021

Svar på Finansudvalgets spørgsmål nr. 38 (Alm. del) af 21. oktober 2020 stillet efter ønske fra Lars Boye Mathiesen (Nye Borgerlige)

Spørgsmål

Vil ministeren oplyse virkningen på de offentlige finanser ved gennemførslen af CEPOS's forslag om en obligatorisk pensionsopsparing, evt. ved en indfasning frem mod 2030? Virkningen bedes oplyst for årene 2021, 2025, 2030, 2040, 2050 og 2060.

Svar

Med finanslovsaftalen for 2019 blev der indført en obligatorisk opsparingsordning for overførselsindkomstmodtagere. Aftalen indebærer en obligatorisk opsparingsordning for hovedparten af de indkomsterstättende indkomstoverførsler med pensionsbidrag på 0,3 pct. af overførselsindkomsten i 2020 og 0,6 pct. i 2021 stigende til 3,3 pct. i 2030, *jf. Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* af 30. november 2018.

CEPOS' forslag til en obligatorisk opsparingsordning er mere omfattende og indebærer, at alle i aldersgruppen fra 25 år og frem til folkepensionsalderen skal indbetale mindst 2.500 kr. (2021-niveau) om måneden på en bunden pensionsopsparing. Personer, som i forvejen indbetaler mindst 2.500 kr. om måneden, eller som har en pensionsformue på 1,5 mio. kr. omfattes ikke af den foreslåede obligatoriske opsparing. Studerende er som udgangspunkt omfattet af ordningen, men i CEPOS' forslag er de omfattet af en henstandsordning. I opgørelserne nedenfor er der – som det også er tilfældet i CEPOS' opgørelse – set bort fra SU-modtagere over 25 år.

Det skal bemærkes, at Finansministeriet pt. ikke har adgang til oplysninger om indbetaling til pension på månedsniveau. I vurderingen af de økonomiske konsekvenser af CEPOS' forslag til obligatorisk pensionsopsparing er der derfor taget udgangspunkt i et krav om, at de årlige indbetalinger mindst skal udgøre 30.000 kr. Det skal hertil bemærkes, at det er et lempeligere krav, end hvis kravet gælder

hver måned, idet indbetaling over grænsen en måned lempes kravet til indbetalingerne i andre måneder i en årsmodel, hvilket ikke er tilfældet i en månedsmode.

Det er lagt til grund, at kravet om obligatoriske pensionsindbetalinger vedrører indbetalinger på fradragsberettigede pensionsordninger samt ordninger med bortseelsesret. Det er endvidere lagt til grund, at kravet til indbetaling til den obligatoriske ordning ligger ud over indbetalinger til ATP.

Ved indførelse i 2022 skønnes det, at indbetalingerne til en obligatorisk pensionsopsparing svarende til CEPOS' forslag vil udgøre knap 31 mia. kr. (2021-niveau) i 2022 faldende til godt 25 mia. kr. (2021-niveau) i 2060. Faldet i indbetalingerne skyldes indfasningen af den eksisterende obligatoriske pensionsordning for overførselsindkomstmottagere frem til 2030. Det er lagt til grund, at personer, der ikke indbetaler tilstrækkeligt til fradragsberettigede pensionsordninger, men som indbetaler til en aldersopsparingspensionsordning vil flytte indbetalinger op til 30.000 kr. årligt (før skat) til fradragsberettigede ordninger. Reduktionen af indbetalinger til aldersopsparing skønnes til omtrent 1 mia. kr. (2021-niveau) i alle frem skrivningsår, *jf. tabel 1*.

Tabel 1

Saldovirkning af obligatorisk opsparing ifølge CEPOS' forslag, mia. kr. 2021-niveau

	2022	2025	2030	2040	2050	2060	2100
Indbetalinger							
- Ordninger med løbende udbetalinger	30,6	28,7	27,3	26,5	25,7	25,5	25,2
- Aldersopsparing	-1,1	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-1,0	-0,9
Udbetalinger							
- Ordninger med løbende udbetalinger	0,0	1,1	3,6	10,1	16,2	20,6	28,6
- Aldersopsparing	0,0	-0,1	-0,3	-0,6	-0,8	-0,9	-1,0
Provenu fra Pal-skat	0,0	0,6	1,4	2,9	3,9	4,6	5,3
Primær saldo-virkning	-13,3	-11,2	-10,0	-4,9	-0,2	2,9	8,2
HBI (pct. af BNP)	0,15						

Anm.: Det er beregningsteknisk antaget, at husholdningernes øvrige opsparing er 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. Virkningen på arbejdsudbuddet af obligatorisk opsparing er ikke indregnet i opgørelsen.

Kilde: Egne beregninger

Det skønnes, at CEPOS' obligatoriske pensionsopsparing vil give anledning til pensionsudbetalinger fra fradragsberettigede pensionsordninger på godt 1 mia. kr. i 2025 stigende til godt 20½ mia. kr. i 2060 og mere på sigt.

Indbetalingen af pensionsbidragene medfører en udgift for det offentlige på indbetalingstidspunktet som følge af, at de omfattede pensionsindbetalinger fratrækkes i grundlaget på indkomstbeskatningen (mod at blive beskattet på udbetalings-tidspunktet). Dertil kommer laverøget e skatteindtægter som følge af det ekstra fradrag for pensionsindbetalinger, der blev indført i forbindelse med *Aftale om lave-re skat på arbejdsindkomst og større fradrag for pensionsindbetalinger* fra februar 2018.

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 pensions-afkastskat (PAL-skat).

Samlet skønnes CEPOS' obligatorisk pensionsordning at svække den offentlige saldo med godt 13 mia. kr. i 2022 i 2021-niveau. Ordningen skønnes at medføre en saldoforbedring fra 2051, *jf. tabel 1*.

Det skønnes, at forslaget øger holdbarheden af de offentlige finanser med 0,15 pct. af BNP, svarende til godt 3½ mia. kr. i 2021-niveau. Holdbarhedsvirkningen skal dog ses i sammenhæng med profilen for virkningen på den offentlige saldo med svækkelse frem mod 2050, dvs. i perioden med demografisk modvind, og styrkelse af saldoen efter 2050, hvor der forventes at være overskud på saldoen.

De opgjorte virkninger er eksklusive eventuelle afledte arbejdsudbudsvirkninger af at indføre obligatorisk pensionsopsparing. Dette skal blandt andet ses i lyset af, at ordningen både gælder overførselsindkomst- og lønmodtagere uden tilstrækkelige pensionsindbetalinger, hvilket dæmper betydningen for gevinsten ved at finde beskæftigelse, og at det er forbundet med betydelig usikkerhed at skønne over arbejdsudbudsvirkningen af obligatorisk opsparingsordning.

I en *egenfinansieret* obligatorisk pensionsopsparing (som foreslået af CEPOS) ændres der ikke på berørte personers 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.

For at illustrere fortegn og størrelsesordenen af de forventede effekter, kan der opstilles et regneeksempel på baggrund af de sædvanlige regneprincipper for delta-gelseseffekter, som anvendes af de økonomiske ministerier.

Efter de økonomiske ministeriers regneprincipper afhænger deltagelseeffekten af ændringen i forskelsbeløbet.¹ 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) i gennemsnit være undervurderet. Konkret indgår pensionsindbetalinger beregningsteknisk med 45 pct. i det opgjorte forskelsbeløb, svarende til den forventede værdi efter skat og indtægtsmodregning i pensionsydelse for en pensionist, som oplever aftrapning af folkepensionens pensionstillæg.

Med dette udgangspunkt skønnes en obligatorisk pensionsopsparing svarende til CEPOS' forslag at øge arbejdsudbuddet med i størrelsesordenen 3.200 fuldtidspersoner, hvilket umiddelbart vurderes at ville forbedre den offentlige strukturelle saldo med i størrelsesordenen 750 mio. kr. i 2021-niveau. Det skyldes, at gevinsten ved beskæftigelse i gennemsnit øges relativt til overførselsindkomst.²

Beskæftigelsesvirkningen reduceres gradvist frem mod 2030 i takt med indfasning af den gældende obligatoriske pensionsopsparing for overførselsmodtagere *jf. Aftale om ny regulering af folkepensionen og indførelse af obligatorisk opsparing for overførselsmodtagere* af 30. november 2018. Således vurderes beskæftigelsesvirkningen at udgøre 2.300 fuldtidspersoner med en saldoforbedring herfra på omtrent 550 mio. kr. i 2030 i 2021-niveau.

Efterhånden som den foreslåede obligatoriske pensionsordningen modnes og flere vil have sparet op i en større del af arbejdslivet, vil det medføre større pensionsformuer for de berørte, hvilket giver mulighed for at finansiere tidligere tilbagetrækning for egne midler. Denne modgående virkning skønnes at reducere den samlede beskæftigelsesvirkning til 1.250 personer i 2060 svarende til en saldoforbedring herfra på groft skønnet 250 mio. kr.

Det bemærkes, at den foreslåede egenfinansierede obligatorisk opsparingsordning vil medføre en forholdsvis stor reduktion af den disponible indkomst for personer med lave indkomster og ubetydelige pensionsindbetalinger. En typisk enlig dagpengemodtager har en gennemsnitlig årlig disponibel indkomst på godt 172.000 kr. (2021-niveau) om året. Bidraget til obligatorisk opsparing reducerer den disponible indkomst til omtrent 155.000 kr., svarende til 90 pct. af det oprindelige niveau. Tilsvarende har en enlig kontanthjælpsmodtager en gennemsnitlig

¹ Idet forskelsbeløbet påvirker kompensationsgraden. Det er ændringen i den gennemsnitlige (netto)kompensationsgrad, som bestemmer deltagelseeffekten.

årlig disponibel indkomst på godt 111.000 kr. (2021-niveau). Bidraget til obligatorisk opsparing reducerer den disponible indkomst til godt 93.000 kr. svarende til 84 pct. af det oprindelige niveau.³

I ovenstående opgørelser og i tabel 1 er det lagt til grund, at pensionsbidragene til den foreslåede obligatoriske opsparingsordning er egenfinansierede. Hvis det med henblik på at fastholde overførselsmodtagernes forbrugsmuligheder alternativt lægges til grund, at staten finansierer de ekstra pensionsbidrag for overførselsmodtagere vil det medføre en betydelig forværring af den offentlige saldo i forhold til det opgjorte ovenfor. En statsfinansieret ordning skønnes desuden at have en negativ virkning på arbejdsdeltagelsen.

Med venlig hilsen

Nicolai Wammen
Finansminister

³ Arbejdsløshedsdagpengene udgør årligt godt 229.000 kr. og kontanthjælpen godt 140.000 kr. (2021-niveau) for de to typepersoner. Der er lagt til grund, at kan få et pensionsfradrag på 12 pct. af indbetalingerne til den foreslåede obligatoriske opsparingsordning, svarende til at de er yngre end 15 år før folkepensionsalderen.