

TIMBER PRO

HÅLL RESPEKTAVSTÅNDET
17 FRIHETLIGA PENSIONSREFORMER

JACOB LUNDBERG
MAJ 2022

OM FÖRFATTAREN

Jacob Lundberg är chefsekonom på Timbro och doktor i national-ekonomi från Uppsala universitet.

Författaren vill tacka Johannes Hagen och seminariedeltagare på Pensionsmyndigheten för värdefulla kommentarer. Alla slutsatser och eventuella fel är författarens egna.



OM TIMBROS PENSIONSPROJEKT

Detta är tredje delen i en rapportserie som belyser olika delar av pensionssystemet och föreslår reformer för ett effektivt pensionssystem byggt på frihetliga principer.

Tidigare rapporter:

- 1. Den fallande äldrefattigdomen*
- 2. Sex skäl att inte höja pensionsavgiften*

SAMMANFATTNING

Pensionssystemet är onödigt krångligt, ger små möjligheter för valfrihet och främjar inte arbete tillräckligt. Här föreslås 17 reformer av pensionssystemet, på sex områden:

- Sänk skatten på pensioner så att de första 10 000 kronorna varje månad blir skattefria. Det skulle sänka skatten för pensionärer med upp till 1 200 kronor i månaden. I gengäld bör bostadstillägget och det nya pensionstillägget avskaffas. Invandrares rätt till garantipension och äldre-försörjningsstöd bör också inskränkas.
- Avskaffa pensionsrätt för socialförsäkringar, studier och småbarnsår. Det gör det mer lönsamt att ha arbetat och respektavståndet i pension mellan den som har arbetat ett helt liv och den som inte har gjort det ökar.
- Stärk kopplingen mellan pension och inbetald avgift. Pensionsavgiften bör göras om till en synlig avgift som betalas direkt av löntagaren. Den bör bara betalas på pensionsgrundande inkomst. Därmed slopas pensionsavgiften över taket för pensionsgrundande inkomst.
- Öka flexibiliteten inom premiepensionen. Premiepensionen bör kunna investeras i aktier och liknande tillgångar. Den som redan har sparat ihop tillräckligt för att trygga sin pension bör tillåtas att avbryta inbetalningarna till premiepensionen. Makar bör kunna dela premiepensionen mellan sig.
- Halvera skatten på avsättningar till tjänstepension. Det skulle skapa en rättvis beskattning av tjänstepensioner i relation till löner och sporra löntagarna att öka avsättningen till tjänstepension. Det är en bättre lösning än att höja avsättningen till den allmänna pensionen för alla.
- Säkerställ rättvisa mellan generationerna. Politikerna bör tydligt utesluta retroaktiva höjningar av pensionsavgiften. De bör också överväga att införa en permanent broms och gas, så att förbättringar i pensionssystemets finansiella ställning direkt kommer pensionärerna till godo.

Förslagen sänker skatterna med 60 miljarder och finansieras helt med lika stora utgiftsminskningar.

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

INLEDNING	5
SKATTESÄNKNINGAR I STÄLLET FÖR BIDRAG TILL PENSIONÄRER	6
Reform 1: Skattebefria de första 10 000 kronorna av pensionen varje månad	6
Reform 2: Fasa ut bostadstillägget.....	6
Reform 3: Avskaffa inkomstpensionstillägget.....	6
Reform 4: Avskaffa flyktingars rätt till garantipension	7
Reform 5: Sänk äldreförsörjningsstödet till försörjningsstödsnivå	7
DET SKA LÖNA SIG ATT HA ARBETAT	8
Reform 6: Avskaffa pensionsrätt för socialförsäkringar	8
Reform 7: Avskaffa pensionsrätt för studier	8
Reform 8: Avskaffa pensionsrätt för barnår	8
RAKA RÖR MELLAN AVGIFT OCH PENSION.....	10
Reform 9: Synliggör pensionsavgiften.....	10
Reform 10: Ta bort pensionsavgiften över taket för pensionsgrundande inkomst ..	10
MER FLEXIBEL PREMIEPENSION	12
Reform 11: Tillåt aktier och andra värdepapper inom premiepensionen	12
Reform 12: Tillåt makar att dela premiepensionen mellan sig.....	12
Reform 13: Tillåt den som har tillräckligt stort pensionssparande att välja bort premiepensionen.....	13
RÄTTVIS BESKATTNING AV TJÄNSTEPENSION.....	14
Reform 14: Inför avkastningsskatt på premiepension	14
Reform 15: Halvera den särskilda löneskatten.....	14
RÄTTVISA MELLAN GENERATIONERNA	15
Reform 16: Uteslut retroaktiva avgiftshöjningar	15
Reform 17: Överväg en permanent gas och broms	15
EFFEKT PÅ STATSBUDETEN	17
REFERENSER	18

INLEDNING

Det allmänna pensionssystemet betalar varje år ut 350 miljarder i pensioner och får in ungefär lika mycket i pensionsavgifter. Skulden för utlovade framtida pensioner uppgår till 10 000 miljarder. Hur pensionssystemet är utformat spelar därför stor roll för ekonomin och för rättvisan mellan generationer och individer.

Efter att tidigare ha gått på sparlåga har pensionsdebatten blossat upp de senaste åren. Oftast har kritiken kommit från vänster och riktat in sig på påstått låga pensionsnivåer och skandaler inom premiepensionen. Liberaler har i stället inte sällan hamnat i positionen att försvara dagens pensionssystem. Det finns därför ett behov av borgerlig och liberal idéutveckling på området.¹

Denna rapport presenterar 17 reformförslag för ett pensionssystem som inte missgynnar arbete och som ger ökad valfrihet för den enskilde. Vissa av reformerna handlar om att gå tillbaka till ursprungliga principer med dagens pensionssystem som försvunnit eller förvanskats genom åren. Andra reformer handlar om att modernisera pensionssystemet och anpassa det till ökad invandring och nya krav på individuell flexibilitet.

De föreslagna reformerna skapar sammantaget ett tydligt och begripligt system: Endast arbetsinkomster är pensionsgrundande och pen-

sionsrätten för dessa inkomster finansieras med en synlig pensionsavgift som betalas av löntagaren. Individen ges ökad rätt att bestämma över sin premiepension och den som redan har tryggt sin pension tillåts att avbryta premiepensionssparandet. Skatten på tjänstepension sänks till en mer rättvis nivå, vilket sporrar ökade avsättningar till tjänstepension. Krångliga bidrag med höga marginaleffekter avskaffas och i stället sänks skatten på pensioner så att de första 10 000 kronorna varje månad är skattebefriade.

Reformerna sänker sammantaget skatterna med 60 miljarder. Samtidigt minskar utgifterna för pensionsrelaterade bidrag på sikt med 61 miljarder. Förslaget är alltså statsfinansiellt neutralt. Reformerna påverkar inte fördelningen mellan generationer eftersom skattesänkningarna för dagens pensionärer finansieras med bidragsminskningar för samma grupp, och detsamma gäller förslagen som påverkar de som i dag är yrkesverksamma.

Det svenska pensionssystemet är till största delen ett ofonderat system, där dagens pensioner finansieras av dagens löntagare. Detta faktum ändras inte av de reformer som föreslås här. Frågan kommer i stället att behandlas i en kommande rapport.

¹ För en översikt av klassiska ideologiska motsättningar i pensionsfrågan, se Hagen (2014). För en beskrivning av Moderaternas ingångar i pensionsöverenskommelsen, se Gennser (2008).

SKATTESÄNKNINGAR I STÄLLET FÖR BIDRAG TILL PENSIONÄRER

Pensionärer med låg intjänad pension har rätt till garantipension och kan söka bostadstillägg. Pensioner är skattepliktiga, men sedan 2009 har pensionärerna fått särskilda skattesänkningar i flera omgångar genom höjt grundavdrag. Sedan 2021 motsvarar detta jobbskatteavdraget – lön och pension beskattas alltså åter på samma sätt.

REFORM 1: SKATTEBEFRIA DE FÖRSTA 10 000 KRONORNA AV PENSIONEN VARJE MÅNAD

Timbro har tidigare föreslagit (i rapporten *Förenklade skatter på arbete*) att alla ska slippa skatt på 10 000 kronor av sin månadslön genom ett jobbgrundavdrag. Detsamma bör gälla för pensioner. Det skulle ge alla pensionärer sänkt skatt, som minst med 250 kronor per månad. Den som har precis 10 000 kronor i pension skulle få störst skattesänkning – 1 200 kronor med genomsnittlig kommunalskatt. Den som har tjänat in mycket lite till sin pension och därför bara får garantipension skulle helt slippa skatt, och få ökad inkomst med 1 000 kronor i månaden.

Reformen skulle något sänka den höga marginalskatten för pensionärer med höga inkomster, som i dag befinner sig i det inkomstintervall där grundavdraget minskar med inkomsten (motsvarande jobbskatteavdragets utfasning över samma inkomstintervall). Totalt uppgår skattesänkningen till 16 miljarder.

Svenskarna stödjer sänkt skatt på låga pensioner

Timbro har låtit göra en opinionsundersökning om hur svenskarna ser på skatteförslaget.

Hur ställer du dig till följande förslag till ekonomisk förändring? De första 10 000 kronorna av pensionen varje månad borde vara skattefria

Mycket bra förslag	56%
Ganska bra förslag	26%
Ganska dåligt förslag	6%
Mycket dåligt förslag	3%
Tveksam/vet ej	10%

2061 svarande. Webbundersökning genomförd av Demoskop 25 mars–3 april.

REFORM 2: FASA UT BOSTADSTILLÄGGET

Bostadstillägget är en förmån till pensionärer med låg inkomst som täcker upp merparten av bostadskostnaden. Bostadstillägget lider av flera problem. Det prövas mot både inkomst och förmögenhet och skapar därmed marginaeffekter. Pensionären måste aktivt söka tillägget, vilket gör att många går miste om det. Den som får bostadstillägg har små incitament att minska sina boendekostnader.²

Det är ineffektivt att rikta stöd till en specifik utgiftskategori. Pensionären bör själv bestämma om han eller hon vill lägga pengarna på boende eller något annat. Därför bör bostadstillägget avskaffas till förmån för sänkt skatt på i synnerhet låga pensioner. Det kan ske genom att inga nya pensionärer beviljas bostadstillägg samtidigt som befintliga mottagare får oförändrat bostadstillägg livet ut.

² Se t.ex. Palmer & Pettersson (2010).

REFORM 3: AVSKAFFA INKOMSTPENSIONSTILLÄGGET

I september 2021 infördes en ny förmån till pensionärer med medelhöga pensioner som motiverades med att det skulle ge höjd pension till den som arbetat ett helt liv. Fullt inkomstpensions-tillägg på 600 kronor får den som har en pension mellan 11 000 kronor och 14 000 kronor och som har arbetat i minst 40 år. Men det räcker att ha haft en årsinkomst på mer än 20 000 kronor, även från något ersättningsystem, för att det ska räknas som att man arbetat under året.

Tillägget är finansierat över statsbudgeten och innebär därmed ett brott mot principen om ett autonomt pensionssystem. Pensionsmyndigheten var mycket kritisk till reformen och konstaterade att den ”inte följer logiken i den inkomstrelaterade delen av pensionssystemet då förmånen inte är direkt kopplad till den enskildes arbetsinkomster och inbetalda avgifter”.³ Tillägget skapar också höga marginaeffekter för de pensionärer som ligger i inkomstintervallet där det fasas ut.

REFORM 4: AVSKAFFA FLYKTINGARS RÄTT TILL GARANTIPENSION

Som huvudregel måste man ha bott 40 år i Sverige för att få full garantipension. Flyktingar får dock räkna med tid i hemlandet. Denna regel bör avskaffas. Vårldsfärdsstaten bör anpassas till en tid

med ökad rörlighet över gränser genom att man i högre grad måste kvalificera sig för välfärdsförmåner genom arbete eller bosättning.

I budgetbeslutet för 2022 uttalade riksdagen att flyktingars garantipension bör avskaffas från och med 2023. Även Garantipensionsutredningen (SOU 2020:32) har föreslagit att denna förmån bör fasas ut. Avskaffandet minskar statens utgifter med 500 miljoner kronor.⁴

REFORM 5: SÄNK ÄLDREFÖRSÖRJNINGSTÖDET TILL FÖRSÖRJNINGSTÖDSNIVÅ

Invandrare som har låg intjänad pension och saknar rätt till garantipension får i stället äldreförsörjningsstöd, ett bidrag som infördes 2003.⁵ Fram till dess hänvisades denna grupp till det vanliga försörjningsstödet hos socialtjänsten. För en ensamstående är äldreförsörjningsstödet 6 200 kronor per månad plus ersättning för boendekostnad. Motsvarande belopp för försörjningsstöd är 4 200 kronor.

Yrkesverksamma förväntas acceptera en minskad inkomst i ålderdomen. Det är svårt att motivera att äldreförsörjningsstödet ska vara högre än motsvarande bidrag till personer i arbetsför ålder. Äldreförsörjningsstödet bör därför sänkas till riksnormen för försörjningsstöd, vilket minskar statens utgifter med ungefär 600 miljoner.⁶

3 Pensionsmyndigheten (2020a).

4 Socialförsäkringsutskottets betänkande 2021/22:SfU2, sid. 20.

5 Prop. 2000/01:136.

6 En given månad får cirka 25 000 personer äldreförsörjningsstöd, enligt Pensionsmyndigheten. Besparingen blir då (6 200–4 200) kr/månad × 12 månader × 25 000 personer = 600 miljoner. Detta belopp är något för högt eftersom vissa i dag får mindre än 2 000 kronor i äldreförsörjningsstöd.

DET SKA LÖNA SIG ATT HA ARBETAT

När ATP infördes 1960 var endast arbetsinkomster pensionsgrundande. Hela pensionsstriden handlade om hur löntagarnas (och i synnerhet arbetarnas) pensionssituation skulle lösas. Med tiden har emellertid pensionsrätt införts för socialförsäkringar, studier och småbarnsår. Dessa finansieras av statsbudgeten och kostar över 40 miljarder per år.

REFORM 6: AVSKAFFA PENSIONS RÄTT FÖR SOCIALFÖRSÄKRINGAR

På 1970-talet blev socialförsäkringar som sjukpenning och a-kassa pensionsgrundande.⁷ I det nya pensionssystemet finansieras dessa pensionsrätter genom att staten betalar statlig ålderspensionsavgift i proportion till utbetalda ersättningar. Pensionsrätten för sjukersättning (tidigare förtidspension) är extra förmånlig – individen får pensionsrätt som om man arbetade med sin tidigare lön, inte i proportion till sjukersättningens storlek.

Garantipensionen är grundskyddet för den som haft låga arbetsinkomster. Att dessutom ge pensionsrätt för olika anledningar till att man har låga arbetsinkomster innebär ett dubbelt grundskydd.

För att öka respektavståndet mellan den som har arbetat hela livet och den som inte har gjort det bör pensionsrätterna för socialförsäkringarna avskaffas. Pensionssystemet ska bidra till att göra det lönsamt att arbeta, inte att leva på sociala ersättningar. Den som vill kan i stället, individuellt eller i kollektivavtal, teckna ett försäkringskydd för ökade avsättningar till tjänstepension vid exempelvis sjukdom.

Ett avskaffande skulle frigöra 30 miljarder i statsbudgeten, men samtidigt kvarstår pensionsystemets utfästelser till de som fram till nu fått pensionsrätt för socialförsäkringar. Statskassan bör därför, på ett sätt som måste utredas närmare, kompensera pensionssystemet för dessa utfästelser. En möjlig metod är att göra en engångsöverföring till AP-fonderna. På detta sätt hanterades överföringen av förtidspensionen från pensionssystemet till statskassan runt millennieskiftet – men då i motsatt riktning.

En mindre del av utgiftsminskningen kommer att uppvägas av ökade kostnader för garantipension i framtiden.⁸ Ett avskaffande kan innebära att uppräkningsindexen av pensionerna (inkomstindex) måste justeras när definitionen av pensionsgrundande inkomst ändras.

REFORM 7: AVSKAFFA PENSIONS RÄTT FÖR STUDIER

Som en del av 1990-talets pensionsreform infördes pensionsrätt för studiebidrag, efter krav från TCO.⁹ Det är svårt att se något principiellt skäl för detta. Den som utbildar sig får en högre inkomst under arbetslivet och kommer på så sätt att tjäna in mer till sin pension.

REFORM 8: AVSKAFFA PENSIONS RÄTT FÖR BARNÅR

I och med pensionsreformen infördes också pensionsrätt för småbarnsföräldrar som får lägre inkomst under barnets fyra första år. Barnårsrätterna är tänkt att kompensera för den lägre pensionsintjäning som uppstår på grund av föräldraledighet och deltidsarbete. Förmånen är mycket generös och kan till och med ge högre pensionsrätt än föräldern hade innan barnet föddes.

⁷ Prop. 1973:46.

⁸ Utfasningstakten av garantipensionen mot den inkomstrelaterade pensionen är 48 procent. I dag får 30 procent av pensionärerna garantipension. Om vi antar att samma andel av pensionsrätterna för socialförsäkringar tillfaller framtida garantipensionärer kommer $48\% \times 30\% \approx 14\%$ av besparingen för avskaffad pensionsrätt att uppvägas av ökade garantipensionsutgifter.

⁹ Gennser (2008), sid. 176.

En stor majoritet av barnårsrätterna tillfaller kvinnor.¹⁰ Vänsterpartiet reserverade sig mot barnårsrätterna i samband med pensionsreformen, med hänvisning till jämställdhetsskäl: ”Vänsterpartiet anser att ju längre sådan pensionsrätt utgår desto svårare har kvinnan att komma till-

baka till förvärvslivet och hon halkar dessutom efter lönemässigt.”¹¹

Pensionsrätten för barnår minskar drivkrafterna för arbete och bör avskaffas. Det står var och en fritt att gå ner i arbetstid under småbarnsåren, men man bör bära kostnaden själv.

10 Pensionsmyndigheten (2015).

11 SOU 1994:20, sid. 575.

RAKA RÖR MELLAN AVGIFT OCH PENSION

Det svenska pensionssystemet är avgiftsbestämt. Den sammanlagda pensionsavgiften är 17,21 procent av lönen, som sätts in på pensionskontot i det orangea kuvertet, växer i takt med avkastningen och betalas ut under pensionstiden. Därmed är alla arbetsinkomster under livet pensionsgrundande, i enlighet med livsinkomstprincipen. Det ökar drivkrafterna för arbete.

Pensionen finansieras av ålderspensionsavgiften på 10,21 procent, som ingår i arbetsgivaravgifterna, och den allmänna pensionsavgiften på 7 procent, som formellt betalas av löntagaren. Att pensionen skulle finansieras av både arbetsgivare och arbetstagare var en del i pensionsöverenskommelsen mellan Socialdemokraterna och de borgerliga partierna. Så här motiverades det i utredningen:

Den ökade grad av försäkringsmässighet i pensionssystemet, där avgiften ger upphov till en bestämd förmån, som blir följderna av den av oss föreslagna reformen förstärker motiven för att på ett bättre sätt än i dag synliggöra de avgifter som finansierar den. Med en egenavgift inkluderas förmånsrelaterade avgifter i bruttolönen och individen blir bättre medveten om de inkomster han faktiskt har och hur mycket han betalar för olika ändamål.¹²

2000–2006 införde dock den socialdemokratiska regeringen ensidigt en skattereduktion för den allmänna pensionsavgiften, som får effekten att den allmänna pensionsavgiften numera i praktiken betalas av statskassan, inte av löntagaren.

I motsats till den ursprungliga avsikten har pensionsavgiften på detta sätt dolts för löntagaren. I rapporten *Förenklade skatter på arbete* har Timbro presenterat förslag på hur kopplingen mellan avgift och pension kan stärkas och tydliggöras. De återges nedan.

REFORM 9: SYNLI GGÖR PENSIONS AVGIFTEN

Hela pensionsavgiften på 17,21 procent bör betalas direkt av löntagaren och redovisas på deklARATIONER och lönebesked. Pensionerna finansieras redan i dag i praktiken av löntagarna, eftersom arbetsgivaravgifterna tas från löneutrymmet och skattereduktionen för allmän pensionsavgift måste finansieras med andra skatter, framför allt på löntagarna. Fördelen med att synliggöra pensionsavgiften är att löntagaren blir mer medveten om hur mycket som sätts av till pensionen.

Införandet av pensionsavgiften bör genomföras som en växling där arbetsgivaravgifterna sänks i motsvarande grad. Växlingen skulle kunna genomföras under exempelvis en femårsperiod, under vilken fackföreningarna kan förväntas kräva lönehöjningar så att nettolönen blir oförändrad. En alternativ metod är att genomföra hela växlingen över ett årsskifte, och samtidigt skriva upp alla löner. Litauen genomförde en sådan växling 2019.

REFORM 10: TA BORT PENSIONS AVGIFTEN ÖVER TAKET FÖR PENSIONS GRUNDANDE INKOMST

När ATP infördes betalades de två pensionsavgifterna – folkpensionsavgiften och ATP-avgiften – bara på pensionsgrundande inkomst (upp till taket på 7,5 basbelopp). Inkomster över taket var avgiftsbefriade, eftersom de inte gav upphov till någon förmån. Men från 1976 utgick folkpensionsavgiften även på inkomster över taket, och från 1982 gällde detsamma ATP-avgiften.¹³ Sedan dess är arbetsgivaravgifterna lika höga i procent för alla inkomster. På det området sticker Sverige ut jämfört med andra länder, vilket bidrar till att Sverige har bland världens högsta marginalskatter.¹⁴

¹² Ibid., sid. 435.

¹³ Prop. 1980/81:178.

¹⁴ Fritzon & Lundberg (2019).

Som ett led i att förstärka kopplingen mellan betald avgift och pension bör pensionsavgiften över taket för pensionsgrundande inkomst (i dag 573 000 kronor, 8,07 inkomstbasbelopp, per år) avskaffas. I dag går intäkterna från ålderspensionsavgiften över taket in i statskassan som en ren skatt. Skattesänkningen uppgår till 18 miljarder och sänker marginalskatten för de berörda med 8 procentenheter.¹⁵

Huvudskälet till att taket för ATP-avgiften avskaffades 1982 var att förenkla betalningen av skatten. Om pensionsavgiften flyttas över till löntagaren, i enlighet med förslaget ovan, är det okomplicerat att ta bort taket. Även om pensionsavgiften fortsatt betalas av arbetsgivaren torde de administrativa svårigheterna vara överkomliga, tack vare teknikutvecklingen och införandet av månadsrapportering från arbetsgivare.

¹⁵ Ålderspensionsavgiften över taket uppgår 2022 till 23 miljarder (10,4 procent av statens intäkter från ålderspensionsavgiften). Enligt förslaget ska personer över taket också få en skattesänkning motsvarande den allmänna pensionsavgiften på 7 % / 10,21 % × 23 miljarder = 16 miljarder. Den totala skattesänkningen blir därför 39 miljarder, varav 21 miljarder (52 procent) kommer tillbaka i form av ökade intäkter från kommunal och statlig inkomstskatt. Med justering för detta blir sänkningen av marginalskatten $17,21 \% \times (1 - 52 \%) = 8$ procentenheter.

MER FLEXIBEL PREMIEPENSION

Merparten av pensionsavgiften går till inkomstpensionen och används till att finansiera dagens pensionsutbetalningar. En mindre del – 2,3 procent av lönen¹⁶ – går till premiepensionen och investeras på börsen. Det var ett krav som de borgerliga partierna drev i pensionsgruppen. Den som inte gör ett aktivt val får sina pengar investerade i Sjunde AP-fonden. Premiépensionen har avkastat betydligt bättre än löneutvecklingen och kommer att stå för en viktig del av framtidens pensioner.

REFORM 11: TILLÅT AKTIER OCH ANDRA VÄRDEPAPPER INOM PREMIEPENSIONEN

I dag vill många påverka sitt sparande. På sociala medier kan man skönja ett ökat intresse för aktier, särskilt bland yngre. Det finns flera olika anledningar till att man vill bestämma över hur ens pension placeras. Individer har olika riskpreferenser. De kan också vara exponerade för olika sorters risker genom företagande eller sitt arbete, och kan därför vilja diversifiera genom att välja en annan fond i premiépensionen. Individer har dessutom olika värderingar – gällande hållbarhet, alkohol- och tobaksbolag, vapentillverkning och liknande – för hur man vill att sparpengarna ska investeras.

Utvecklingen för premiépensionen går nu mot minskad valfrihet. Pensionsgruppen har kommit överens om att dra ned på de valbara fonderna till ett mindre antal upphandlade fonder. Alla måste uppfylla vissa hållbarhetskrav.

Den inskränkningen av valfriheten bör inte införas. Valfriheten bör i stället öka. Pengarna bör kunna investeras i aktier och andra finansiella tillgångar som handlas på börser. Detta kan praktiskt genomföras genom att fondspararen anger en privat börsmäklare eller bank där en aktiedepå skapas.¹⁷

En sådan möjlighet underlättas av ett annat beslut av pensionsgruppen, nämligen att en så kallad valarkitektur ska införas, vilket konkret innebär att den som vill byta fonder på Pensionsmyndighetens hemsida får stöd för att göra rätt val och måste intyga att man förstår vilket val man gör och att man själv tar risken för avkastningsnivån.¹⁸ En möjlighet att investera i aktier skulle kunna införlivas i den valarkitekturen.

REFORM 12: TILLÅT MAKAR ATT DELA PREMIEPENSIONEN MELLAN SIG

Män tjänar mer än kvinnor och det avspeglas i pensionerna. En viktig orsak är att kvinnor tar större ansvar för hem och barn. Äktenskapet kan ses som ett ekonomiskt kontrakt mellan makarna, där man ärver varandra och delar lika på tillgångarna vid skilsmässa, om inget annat avtalats.

Pensionen har däremot traditionellt setts som något som tillhör individen. Ökad möjlighet att dela på pensionen har diskuterats länge.¹⁹ I samband med pensionsreformen övervägde politikerna att göra det möjligt att överföra rätt till inkomstpension. Man kom dock fram till att det inte var praktiskt genomförbart, framför allt på grund av hur det skulle påverka rätten till garanti-pension.²⁰

I stället infördes en möjlighet att föra över årets premiépensionsintjäning till partnern, något som dock bara 10 000–15 000 personer utnyttjar varje år, varav 98 procent är män. Den främsta orsaken till det låga utnyttjandet torde vara att få känner till möjligheten. En annan orsak kan vara att det bara är möjligt att föra över hela sin premiépensionsrätt. För att i ökad grad appellera till yngre par bör en modernare lösning införas, där båda makarnas premiépensionsrätt slås ihop och delas lika. Pensionsmyndigheten bör också informera mer om rätten att föra över premiépension, till exempel genom att skicka brev till alla nygifta par.

16 2,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten (PGI). PGI är 93 procent av lönen eftersom den allmänna pensionsavgiften inte ingår.

17 Møller & Nielsen (2011, sid. 160) föreslår en liknande lösning för tjänstepensionen.

18 Regeringen (2021).

19 Se också reformförslagen från Moderatkvinnorna (2021), sid. 26.

20 Prop. 1997/98:151, sid. 300.

REFORM 13: TILLÅT DEN SOM HAR TILLRÄCKLIGT STORT PENSIONSSPARANDE ATT VÄLJA BORT PREMIEPENSIONEN

De flesta sparar 4,5 procent i tjänstepension utöver 2,3 procent i premiepension. Den som har tjänstepension eller annat privat pensionssparande på minst 6,8 procent av lönen bör kunna välja bort att betala till premiepensionen. Det skulle ge ökad flexibilitet och överblickbarhet för den enskilde. Tjänstepensionen har också större valfrihet vad gäller utbetalningstid och efterlevandeskydd.

Detsamma bör gälla den som har sparat ihop ett tillräckligt stort premiepensionskapital för att trygga sin pension. En lämplig nivå kan vara en miljon kronor, motsvarande en årlig pension på cirka 50 000 kronor från premiepensionen och minst tre gånger så mycket från inkomstpensionen. En sådan person har sparat ihop tillräckligt för att mer än väl kunna försörja sig och kommer

inte att ha rätt till garantipension eller andra bidrag. Då finns det inte heller någon anledning för staten att tvinga personen att fortsätta spara i premiepensionen.

Om en individ väljer bort premiepensionen till förmån för högre lön eller tjänstepension får staten ökade skatteintäkter från arbetsgivaravgifter eller särskild löneskatt. Individen bör i idealfallet kompenseras för detta.²¹

Om många väljer bort premiepensionen kan det påverka de kvarvarande spararna genom att kollektivets förväntade medellivslängd, och därmed pensionsnivåer, förändras. Om exempelvis många män väljer bort premiepensionen kommer medellivslängden bland premiepensionsspararna att öka. Om däremot många höginkomsttagare flyttar sitt sparande leder det till minskad medellivslängd. Detta torde inte utgöra något betydande hinder för att öka flexibiliteten i premiepensionen.

21 Nedan föreslås att den särskilda löneskatten sänks till 12 procent. Det motsvarar också den kvarvarande delen av arbetsgivaravgifterna om pensionsavgiften bryts ut. Därför skulle en person som minskar sin premiepensionsavsättning kunna få en skattereduktion motsvarande 12 procent av beloppet. Nivån på det privata pensionssparande som krävs för att få avbryta premiepensionsbetalningarna kan då höjas i motsvarande grad, för att se till att skattereduktionen inte används till konsumtion. En mer radikal lösning är att belägga även pensionsavgiften till det allmänna systemet med särskild löneskatt.

RÄTTVIS BESKATTNING AV TJÄNSTEPENSION

Nio av tio löntagare har tjänstepension genom sin arbetsgivare. Utgångspunkten är att tjänstepensionen ska beskattas lika högt som lönen. Den beskattas med inkomstskatt när den betalas ut. Avsättningarna är belagda med särskild löneskatt i stället för arbetsgivaravgifter.

Avkastningen på pensionskapitalet beskattas med avkastningsskatt på 15 procent, som beräknas på en schablonberäknad avkastning, för närvarande 0,5 procent av kapitalet. Skatten är alltså 0,075 procent av kapitalet årligen.

Sedan avdragsrätten för privat pensionssparande avskaffades 2016 finns det få möjligheter att som privatperson spara i en pensionsförsäkring med livsvarig utbetalning. I dag erbjuder endast SEB och Skandia en sådan.²² Många bolag erbjuder månadsutbetalningar över exempelvis 20 år, men ett sådant sparande saknar en försäkring mot ett långt liv, vilket är ett viktigt inslag i en pensionsförsäkring. Låg efterfrågan på livsvariga pensionsförsäkringar från spararna är inte ett unikt svenskt fenomen.²³

Företrädare för pensionsbranschen argumenterar för att staten åter måste skattegynna pensionssparande för att en marknad ska uppstå. Risken med en sådan skatteförmån är dock att alltför stort sparande blir inlåst i pensionssparande av rena skatteskal, vilket försvårar för den som behöver kapital för att exempelvis starta företag. Därför föreslås här ingen riktad skatteförmån till privat pensionssparande. I stället presenteras nedan två förslag för en mer rättvis beskattning av tjänstepension.

REFORM 14: INFÖR AVKASTNINGSSKATT PÅ PREMIEPENSION

Premiepensionen är skattebefriad, till skillnad från tjänstepension och privat pensionssparande.

Det spelar inte så stor roll i nuläget eftersom premiepensionen är ett låst system, där den enskilde inte kan påverka hur mycket som sparas. Men om pensionsspararen får möjlighet att välja bort premiepensionen, i enlighet med förslaget ovan, bör också skattenivåerna jämnas ut, så att spararna inte känner sig tvingade att stanna kvar i den skattemässigt förmånligare sparformen.

REFORM 15: HALVERA DEN SÄRSKILDA LÖNESKATTEN

Den särskilda löneskatten är 24 procent. Det innebär en rabatt på 7 procentenheter jämfört med arbetsgivaravgifterna, tänkt att kompensera för att tjänstepensionsavsättningar inte är grundande för allmän pension (och inte heller sjukpenning eller a-kassa). Denna rabatt är dock för låg, eftersom avsättningen till den allmänna pensionen är 17 procent av lönen.²⁴ Därför bör den särskilda löneskatten sänkas till 12 procent, vilket vore en neutral skattenivå om man justerar för att allmän pensionsrätt saknas.²⁵

Lägre särskild löneskatt skulle sänka arbetsgivarnas kostnader, vilket man kan förvänta sig kommer att komma löntagarna till del. Om löntagarna och deras fackföreningar väljer att använda hela utrymmet till ökad tjänstepension höjs avsättningen till 5 procent av lönen. Det skulle ge en sjuksköterska upp till 2 000 kronor i månaden i höjd tjänstepension.

Just nu diskuteras höjd avgift till det allmänna pensionssystemet. Sänkt skatt på tjänstepension, för att sporra till ökade avsättningar, är en bättre väg att gå eftersom olika löntagargrupper har olika förutsättningar. Då blir också avvägningen mellan konsumtion under arbetslivet och konsumtion under pensionstiden tydlig.

22 Pensionsmyndigheten (2020b), sammanställning av kapitalförsäkringar hos Konsumenternas försäkringsbyrå.

23 Benartzi m.fl. (2011).

24 För höginkomsttagare bör rabatten dock vara noll, eftersom löner över taket på 8,07 inkomstbasbelopp inte är pensionsgrundande. Ett avskaffande av pensionsavgiften över taket tillsammans med halverad särskild löneskatt skapar neutral beskattning av tjänstepensioner även för höginkomsttagare. Se vidare Lundberg (2019).

25 Arbetsgivaravgifterna är 31,42 procent, så en hundralapp i lön kostar arbetsgivaren 131,42 kronor. Av detta sätts 17,21 kronor av till pensionen och 14,21 kronor går till statskassan. Skatten på det som kommer individen till godo, både lön och pension, är alltså $14,21 / 117,21 = 12,12$ procent. Det är nästan exakt hälften av dagens särskilda löneskatt, som är 24,26 procent.

RÄTTVISA MELLAN GENERATIONERNA

Pensionssystemet bygger på ett implicit kontrakt mellan generationerna. Varje generation betalar den föregående generationens pensioner, och förväntar sig att nästa generation gör detsamma. Därför är det viktigt att varje generation får pension i proportion till de avgifter man betalat in, och att bördan av kriser och försvagningar av pensionssystemet fördelas rättvist.

REFORM 16: UTESLUT RETROAKTIVA AVGIFTSHÖJNINGAR

Sverigedemokraterna, LO, PRO och SSU förespråkar att pensionerna höjs genom en retroaktiv avgiftshöjning. Det skulle innebära en överföring av 650 miljarder från yngre generationer till äldre generationer. Argumenten mot detta förslag finns sammanfattade i rapporten *Sex skäl att inte höja pensionsavgiften*. Det viktigaste skälet att inte höja pensionsavgiften retroaktivt är att hedra det kontrakt mellan generationerna som ett pensionssystem är. För att upprätthålla förtroendet för pensionssystemet bör Pensionsgruppen tydligt uttala att retroaktiva avgiftshöjningar är uteslutna.

REFORM 17: ÖVERVÄG EN PERMANENT GAS OCH BROMS

Pensionerna räknas upp med den genomsnittliga löneutvecklingen i samhället. Det som på sikt avgör systemets förmåga att betala ut pensioner är dock utvecklingen av de sammanlagda lönerna i samhället och AP-fondernas avkastning, eftersom pensionssystemets tillgångar utgörs av de sammanlagda framtida avgiftsintäkterna och AP-fonderna.

När pensionssystemet utformades övervägde man att knyta pensionerna till lönesumman snarare än snittlönen, men valde ändå snittlönen för att pensionärernas levnadsstandard skulle följa löntagarnas. För att säkra systemets stabilitet infördes i stället en broms. Bromsen triggas om

systemets tillgångar understiger skulderna, vilket skedde i samband med finanskrisen 2008.

Vad som ska hända om det i stället uppstår ett överskott i systemet är inte formellt beslutat, men en utredning (SOU 2004:105) har föreslagit att en ”gas” ska triggas om tillgångarna blir 10 procent större än skulderna. Det sker genom att alla pensioner och pensionsrätter skrivs upp.

Pensionssystemets konstruktörer var uppenbarligen mer bekymrade över en negativ demografisk utveckling än de såg framför sig att det skulle finnas överskott att dela ut.²⁶ I utredningen bakom pensionsreformen uppskattades nettovandringen till 15 000 personer per år, men utfallet under 2000-talet hittills är 55 000 personer i snitt per år. Sverige antogs ha knappt 5,3 miljoner invånare i arbetsför ålder 2021.²⁷ I själva verket blev utfallet 5,9 miljoner.

I pensionssystemets första årsredovisning (den orangea rapporten), från 2001, beräknades tillgångarna överstiga 110 procent av skulderna först 2045 i basscenariot. Detta skedde dock redan vid årsskiftet 2021/2022, enligt Pensionsmyndigheten, då tillgångarna motsvarade 112 procent av skulderna.

Vi kan förvänta oss att ett allt större överskott ansamlas i framtiden. Det finns två orsaker till det.

Den första orsaken är att de totala inkomsterna växer snabbare än genomsnittsinkomsten när arbetskraften växer.

Den andra orsaken är att den förväntade avkastningen på AP-fonderna är högre än den genomsnittliga löneökningen. En stor del ligger i aktier, som historiskt har avkastat betydligt mer än löneökningarna. Det finns också teoretiska skäl att förvänta sig högre kapitalavkastning än BNP-tillväxt (och därmed löneökningar).²⁸ Detta bidrar ytterligare till att pensionssystemets tillgångar bör växa snabbare än skulderna på sikt, vilket ökar sannolikheten att politikerna kan trycka på gasen.

26 Prop. 1997/98:151, sid. 349.

27 SOU 1994:21, sid. 24 och 26.

28 Se t.ex. Piketty (2014).

På lång sikt ter det sig osannolikt att tillgångarna alltid kommer att hålla sig i intervallet 100–110 procent av skulderna. Att det inte är formellt beslutat när överskottsutdelning ska ske öppnar för politiskt godtycke och intergenerationell orättvisa.

En möjlig väg framåt är att knyta den årliga ökningen av pensionerna till pensionssystemets samlade tillgångar snarare än den genomsnittliga löneutvecklingen som i dag. Det skulle bli en permanent gas och broms. Uppräkningen av pensioner och pensionsrätter skulle då bero på den underliggande förmågan att betala ut pensioner.

Nackdelen med detta förslag är att pensionerna riskerar att variera mer över åren. För att minska risken för pensionsänkningar skulle sam-

tidigt förskottsräntan kunna sänkas. Förskottsräntan är i dag 1,6 procent, vilket innebär att pensionerna under tiden som pensionär årligen räknas upp med inkomstutvecklingen minus 1,6 procent, samtidigt som den initiala pensionen blir högre. Pensionsutbetalningarna blir därmed mer framtunga.²⁹

En konkret möjlighet är därför att omedelbart dela ut hela det upparbetade överskottet, sänka förskottsräntan och därefter låta pensionssystemets tillgångssida (totala framtida avgiftsintäkter och AP-fonderna) avgöra pensionernas framtida utveckling. Om förskottsräntan halverades till 0,8 procent skulle pensionerna ändå omedelbart kunna höjas med cirka 4 procent.³⁰

²⁹ Pensionsmyndigheten (2021).

³⁰ Halverad förskottsränta beräknas leda till att delningstalet (det tal som pensionsbehållningen delas med för att räkna ut den första årliga pensionen) vid 65 års ålder stiger från 17,07 till cirka 18,5, vilket sänker pensionerna med 8 procent. Överskottet är 12 procent, och sänkt förskottsränta ökar i sig överskottet med 1 procentenhet (Pensionsmyndigheten, 2021, sid. 60). Pensionärer som nyss gått i pension får därmed höjd pension med uppskattningsvis 4 procent. För äldre blir höjningen större.

EFFEKT PÅ STATSBUDETEN

Tabell 1. Sammanställning av budgetpåverkande reformförslag.

Reform	Budgetpåverkan i miljarder
Höj grundavdraget för äldre till 120 000 kr	-16
Avskaffa bostadstillägget	12
Avskaffa inkomstpensionstillägget	6
Avskaffa flyktingars rätt till garantipension	0,5
Sänk äldreförsörjningsstödet till försörjningsstödsnivå	0,6
Avskaffa pensionsrätt för socialförsäkringar*	30
Avskaffa pensionsrätt för studier	4
Avskaffa pensionsrätt för barnår	9
Ta bort pensionsavgiften över taket**	-18
Halvera den särskilda löneskatten	-27
Beskatta premiepensionen	1
Summa	1

Källa: Statsbudgeten, Pensionsmyndigheten, SCB, egna beräkningar.

Not: Endast direkta effekter ingår. Indirekta effekter på garantipension och liknande beaktas alltså inte.

* Se diskussionen i texten om att redan intjänade pensionsrätter måste finansieras.

** Beaktar ökade inkomstskatteintäkter eftersom lönerna antas höjas.

Reformerna i denna rapport minskar statens utgifter med 61 miljarder och sänker skatterna med 60 miljarder; se tabell 1. Förslaget är alltså på sikt statsfinansiellt neutralt. Förslaget är också ungefärligen generationsmässigt neutralt: Skattesänkningen för dagens pensionärer finansieras med bidragsminskningar för samma grupp, och detsamma gäller för dagens löntagare (framtidens pensionärer).

REFERENSER

- Benartzi, Shlomo, Previtiero, Alessandro & Thaler, Richard H. (2011), "Annuity Puzzles". *Journal of Economic Perspectives*, 25 (4).
- Fritzon, Gustav & Lundberg, Jacob (2019), *Efter värnskatten: Hur står sig Sverige i marginalskatteligan?* Timbro.
- Gennser, Margit (2008), *Pensionsreformen: Ideologi och politik*. Stockholm: Timbro.
- Hagen, Johannes (2014), *Var är ideologin i pensionsdebatten?* Saco studentråd.
- Lundberg, Jacob (2019), *Förenklade skatter på arbete: Ökad transparens och fler i jobb*. Timbro.
- Moderatkvinnorna (2021), *Jämställdhet börjar i plånboken*.
- Møller, Michael & Nielsen, Niels Christian (2011), *Framtidens tjänstepensioner*. SNS.
- Palmer, Edward & Pettersson, Thomas (2010), *Enkelt och effektivt – en ESO-rapport om grundtryggheten i välfärdssystemen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2010:8.
- Pensionsmyndigheten (2015), *Analys av pensionsrätt för barnår respektive studier ur ett jämställdhetsperspektiv*. VER 2015-279.
- Pensionsmyndigheten (2020a), "Remissyttrande, Inkomstpensionstillägg Ds 2020:7". VER 2020-152.
- Pensionsmyndigheten (2020b), *Behövs det en ny produkt för privat pensionssparande?* VER 2019-423.
- Pensionsmyndigheten (2021), *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsrentans betydelse för pensionerna*. VER 2021-334.
- Proposition 1973:46 angående utformningen av beskattad sjukpenning, m.m.
- Proposition 1980/81:178 om förenklade regler för socialförsäkringsavgifter, m.m.
- Proposition 1997/98:151, *Inkomstgrundad ålderspension, m.m.*
- Proposition 2000/01:136, *Äldreförsörjningsstöd*.
- Regeringen (2021), *Ett bättre premiepensionssystem*. Lagrådsremiss 22 december.
- Socialförsäkringsutskottets betänkande 2021/22:SfU2, *Utgiftsområde 11 Ekonomisk trygghet vid ålderdom*.
- SOU 1994:20, *Reformerat pensionssystem*. Betänkande av Pensionsarbetsgruppen.
- SOU 1994:21, *Reformerat pensionssystem, bilaga A: Kostnader och individeffekter*. Betänkande av Pensionsarbetsgruppen.
- SOU 2004:105, *Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet*. Betänkande av UTÖ-utredningen.
- SOU 2020:32, *Grundpension – några anslutande frågor*. Betänkande av Garantipensionsutredningen.

Fria marknader
personlig frihet
öppna samhällen

TIMBRO