

Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet	1
Sammanfattning	i
1. Inledning	1
1.1. Den allmänna inkomstgrundade pensionen och dess finansiering.....	2
2. Ett sätt att höja pensionsavgiften	4
2.1. Beräkningsförutsättningar och antaganden.....	4
2.2. Beräkningsalternativets detaljerade innehåll.....	5
2.3. Beräkningsalternativets konsekvenser för pensionsavgifter, avgiftstaken och inkomstpensionernas indexering	6
2.4. Andra konsekvenser	6
2.5. För- och nackdelar samt ytterligare alternativ.....	7
3. Ekonomiska effekter av höjda pensionsavgifter	9
3.1. Effekter för pensionsspararna.....	9
3.2. Effekter för nuvarande pensionärer.....	14
3.3. Effekter på ålderspensionssystemet	17
3.4. Finansiella effekter för offentlig sektor, hushåll och företag...	18
3.5. Effekter på pensionsålder, sysselsättning och makroekonomi	21
Referenser	23

Sammanfattning

Mot bakgrund av den diskussionen som sedan en tid pågår om höjda pensionsavgifter beskriver Pensionsmyndigheten i denna rapport hur en sådan förändring skulle kunna genomföras och vissa effekter en höjning skulle få. Pensionsmyndigheten har inte tagit ställning till frågan om en höjning av pensionsavgiften bör ske.

Om avgiften till det allmänna pensionssystemet ska höjas förordar Pensionsmyndigheten ett alternativ där pensionssystemet samtidigt förenklas så att avgifter på bruttolön respektive pensionsgrundande lön, avgifts- respektive pensionsrättsintjänandetak sammanfaller. Dessa förenklingar sker om den allmänna pensionsavgiften om sju procent tas bort och som en följd av detta även att den skattereduktion som medges för den allmänna pensionsavgiften avskaffas. Pensionsmyndigheten förordar denna förändring eftersom det gör pensionssystemet och dess finansiering enklare och mer transparent.

För kunna beräkna effekterna av en avgiftshöjning utgår rapporten från ett beräkningsalternativ där en rad antaganden görs om avgiftshöjningens utformning. Dessa antaganden är inte ställningstaganden från Pensionsmyndigheten. Ett stort antal beräkningsantaganden är däremot nödvändiga för att beskriva effekterna av att höja avgiften. I myndighetens beräkningsalternativ tas den allmänna pensionsavgiften och dess skattereduktion bort enligt ovan och hela avgiften övergår till att i sin helhet betalas som arbetsgivaravgift som höjs till 18,5 procent av bruttoinkomsten. Det skulle innebära att hela pensionsavgiften ges en motsvarande pensionsrätt och inte som idag att enbart 93 procent av avgiften medför en pensionsrätt.

Om lagstiftaren väljer att inte genomföra ytterligare regelförändringar leder borttagandet av den allmänna pensionsavgiften till en engångshöjning av inkomstindex som sker året efter avgiftshöjningen. Höjningen av inkomstindex leder i sin tur till höjda inkomstpensionsbehållningar för pensionsspararna och höjda inkomstpensioner för dagens pensionärer 2023. Om denna engångseffekt av att inkomstindex påverkas, som är av teknisk natur, inte ska påverka dagens pensionärer är det fullt möjligt att korrigera för detta. I rapporten är ett beräkningsalternativ att inkomstindex inte tillåts påverkas av förändringarna av avgiftsuttaget. Pensionsmyndigheten har ingen ståndpunkt i frågan om pensionen för dagens pensionärer ska påverkas av en avgiftshöjning. I beräkningarna antar vi att dagens fördelning mellan inkomst- och premiepension kvarstår, det vill säga 16 respektive 2,5 procent av det totala uttaget om 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. Inte heller det är ett ställningstagande.

Det totala uttaget av arbetsgivaravgift är enligt beräkningsalternativet oförändrat. Det sker genom att samtidigt som pensionsavgiften i form av arbetsgivaravgift höjs från 10,21 till 18,5 procent så sänks den allmänna löneavgiften från 11,62 till 3,33 procent. Detta antagande innebär att det är staten, via skattebetalarna, som skulle finansiera den största delen av

avgiftshöjningen genom lägre statliga inkomster från arbetsgivaravgifterna. Att det är staten som via skattebetalarna finansierar avgiftshöjningen i rapportens huvudalternativ är ingen stånpunkt i finansieringsfrågan från Pensionsmyndigheten utan ett beräkningsantagande för att underlätta uppskattningen av förslaget effekter. En finansiering av en avgiftshöjning kan ske på många sätt.

En konsekvens med rapportens beräkningsalternativ är att vissa oönskade sidoeffekter uppstår. Arbetsgivaravgiften höjs för bland annat personer 66 år och äldre eftersom ingen allmän löneavgift betalas för dessa anställda. För dessa löntagare höjs därför arbetsgivaravgiften i form av pensionsavgift utan att de kan ges en motsvarande sänkning av den allmänna löneavgiften. Om lagstiftaren väljer att låta borttagandet av den allmänna pensionsavgiften få genomslag i ett höjt inkomstindex leder det bland annat till höjd maxtaxa för barnomsorg och höjt takbelopp för fastighetsavgiften om inte motverkande åtgärder vidtas. De effekter som beskrivs i denna rapport utgår från att en avgiftshöjning skulle ske den 1 januari 2022.

- Båda beräkningsalternativen med respektive utan höjande effekt på inkomstindex får störst effekt i procent för medelinkomsttagare.
- De med relativt låga pensioner och som får del av de äldres grundskydd – garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd – får en lägre ökning av den disponibla inkomsten eftersom grundskyddet minskar om den inkomstgrundade pensionen ökar.
- De med relativt höga pensioner har högre andel tjänstepension i sin totala pension och får en lägre procentuell ökning av den disponibla inkomsten eftersom den allmänna inkomstgrundade pensionen utgör en mindre andel av den totala inkomsten.
- I beräkningsalternativet utan indexhöjning höjs inte den allmänna pensionen för de med inkomster över avgiftstaket om 8,07.
- Om riksdagen skulle välja att höja inkomstindex kommer premierna till tjänstepensionen att bli lägre, omkring 10 miljarder kronor, och därmed en lägre framtida tjänstepension. Detta förutsatt att arbetsmarknadens parter inte omförhandlar kollektivavtalen eller att annan justering av ersättningsvillkoren görs. Skälet till att premierna skulle bli lägre är att en höjning av inkomstindex skulle höja inkomstbasbeloppet och därmed inkomsttaket. Premierna till tjänstepensionen är lägre under taket än över och det högre inkomstbasbeloppet skulle göra så att en större andel inkomster ligger under taket.
- Rapportens beräkningsalternativ med ökning av inkomstindex ökar utbetalningen 2023 för inkomst- och tilläggs pensionen med cirka 6,6 procent.
- För samtliga personer 65 år och äldre beräknas en höjning av inkomstindex med 6,6 procent i genomsnitt öka disponibel inkomst efter skatt och bidrag med drygt 2 procent.

- Utan indexhöjning innebär beräkningsalternativet att inkomstpensionssystemets betalningsförmåga, så som balanstalet mäter den ökar med cirka 5 procentenheter.
- Med höjt inkomstindex uppskattas avgifts- och indexhöjningen sammantaget ha en marginell påverkan på balanstalet.

För staten innebär avgiftshöjningen i beräkningsalternativet att statens finansiella sparande försämras med nästan 21 miljarder kronor 2022:

Allmänna löneavgifter	-171
Slopad skattereduktion	+140
Ålderspensionsavgifter över tak	21
Ålderspensionsavgifter för socialförsäkringar	-9
Skatteinkomster m.m.	-2
Summa	-21

Tabellen avser som angivits effekter 2022, det vill säga före en eventuell indexhöjning som skulle höja inkomstpensionen vilket skulle ge ökade skatteinkomster och minskade kostnader för grundskydd. Om inkomstindex höjs är nettoeffekten för staten dock i stort sett oförändrad, minus 20 miljarder 2023, medan kommunerna skulle få ökade skatteinkomster om 7 miljarder.

- Om inkomstindexökningen tillåts slå igenom ökar hushållens disponibla inkomster, med cirka 12 miljarder 2023:

Inkomst och tilläggspension	+22
Garantipension, efterlevande pension	-2
Inkomstskatt	-7
Bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd	-1
Summa	12

Utän indexhöjning påverkas i princip inte hushållens disponibla inkomster av avgiftshöjningen 2023.

1. Inledning

Sedan beslutet om införandet av det nuvarande allmänna pensionssystemet fattades i mitten av 1990-talet har återstående livslängd vid 65 års ålder ökat med omkring 2,6 år, från 17,8 år till 20,4 år.¹ Eftersom den genomsnittliga åldern för pensionsuttag sedan reformen minskat något innebär utvecklingen att den allmänna pensionen i förhållande till tidigare lön minskat.

Ett sätt att motverka lägre allmänna pensioner när medellivslängden ökar är att öka avsättningen till den framtida pensionen genom att höja pensionsavgifterna. För att långsiktigt motverka fallande allmänna pensioner när livslängden ökar måste dock avgifterna ständigt höjas om medelpensioneringsåldern förblir oförändrad. Förarbetena till 1994 års pensionsreform och själva utformningen av reglerna kan tolkas som en ambition att stabilisera eller fixera pensionsavgiften, det vill säga den andel av samhällsekonomin som avsätts för inkomstgrundade pensioner. En bakgrund till viljan att fixera avgiftsuttaget var uppfattningen att stigande avgiftsnivåer innebär en risk för att yngre generationer belastas med ständigt stigande avgifter utan att själva få del av stigande pensioner. Förhoppningen var att ökande livslängd inte skulle leda till sjunkande pensionsnivåer utan till stigande pensionsålder varigenom både avgiftsnivån och pensionsnivåerna skulle vara oförändrade trots en stigande medellivslängd. Den förhoppningen visade sig inte infrias. Utvecklingen beror delvis på att lagstiftningen vad gäller grundskyddets 65 års åldersgräns tidigare inte var anpassad för att stödja en utveckling mot stigande medellivslängd. Riksdagen beslutade dock nyligen att höja åldersgränserna i pensionssystemet (2019/20:SfU5) och i lagen om anställningsskydd (2018/19:AU12). En annan orsak är troligen att arbetsmarknadens parter förhandlat fram ökade avsättningar och tjänstepensioner som medfört att den minskande pensionsnivån vid fast pensionsålder i det allmänna pensionssystemet helt eller delvis kompenseras för. Därmed har den ekonomiska drivkraften att senarelägga pensionen uteblivit för många löntagare.

Pensionsmyndigheten har inte tagit ställning till frågan om pensionsavgiften bör höjas och denna rapport är inte heller ett ställningstagande i den frågan. Syftet med rapporten är att beskriva nödvändiga ställningstaganden och effekten av dessa om avgiften ska höjas. Det görs genom att välja ett huvudsakligt beräkningsalternativ för hur en avgiftshöjning skulle kunna genomföras. Beskrivningen av andra alternativ till avgiftshöjning och nödvändiga ställningstaganden är inte uttömmande och utgör inga

¹ Den återstående medellivslängden vid 65 år har mellan 1992–1996 och 2016–2020 ökat med 2,0 år för kvinnor och med 3,3 år för män (SCB 2021). *Femårig livslängdstabell för hela riket efter kön och ålder. År 1989-1993 - 2016-2020. PxWeb (scb.se)*

ställningstaganden från Pensionsmyndigheten. Endast i ett avseende har Pensionsmyndigheten tagit ställning och det är att riksdagen i samband med en eventuell höjning av avgiften bör ta bort den allmänna pensionsavgiften och skattereduktionen för denna avgift.

Rapporten inleds med en beskrivning av den nuvarande finansieringen av det allmänna ålderspensionssystemet och hur högre pensionsavgifter påverkar pensionsinkomsten. Därefter följer en beskrivning av ett beräkningsalternativ för hur pensionsavgifterna kan höjas till 18,5 procent av pensionsspararnas bruttoinkomst². Rapporten fortsätter med en diskussion om för- och nackdelar med det förordade borttagandet av den allmänna pensionsavgiften och antagandena i rapportens beräkningsalternativ samt några alternativa till dessa antaganden. I det sista avsnittet beskrivs beräkningsalternativets effekter på pensionsspararna, pensionärerna, ålderspensionssystemet och de offentliga finanserna samt eventuella effekter på medelpensioneringsåldern och hushållens sparande.

1.1. Den allmänna inkomstgrundade pensionen och dess finansiering

Den allmänna inkomstgrundade pensionen fungerar ungefär som ett vanligt banksparande. Varje år betalar den försäkrade och dess arbetsgivare in pensionsavgifter till inkomst- och premiepensionssystemet. Varje krona som betalas in ger motsvarande pensionsrätt. Summan av samtliga pensionsrätter och räntan på dessa är den försäkrades pensionsbehållning. Räntan i inkomstpensionssystemet är inkomstindex, det vill säga förändringen i de genomsnittliga inkomsterna för personer 16–64 år.³ Räntan i premiepensionssystemet ges av värdeförändringen i den försäkrades fondinnehav. Något förenklat bestämmer pensionsbehållningens storlek och pensioneringsåldern den allmänna inkomstgrundade pensionens storlek. En högre pensionsavgift, det vill säga ett högre sparande, under arbetslivet medför högre pensionsbehållning och en högre allmän pension när pensionsuttaget påbörjas.

Pensionsrätten uppgår till 18,5 procent av pensionsunderlaget där 16 procentenheter går till inkomstpension och 2,5 procentenheter går till premiepensionen. Pensionsunderlaget består av pensionsgrundande inkomst och belopp. Till pensionsgrundande inkomst räknas förutom lön även ersättningar från social- och arbetslöshetsförsäkringen. Pensionsgrundande belopp är beräkningsunderlag som ger pensionsrätt för personer med sjuk- och aktivitetsersättning, personer med små barn (barnår), under studietiden

² Med bruttoinkomsten menas här inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete enligt SFB 59:3.

³ Om ålderspensionssystemets skulder är större än dess tillgångar ersätts inkomstindex med ett lägre så kallat balansindex som ränta i inkomstpensionssystemet. Detta sker fram till att systemets tillgångar åter är större än dess skulder. För mer information om balansering och balansindex se Pensionsmyndigheten (2020a) s. 17.

och för plikttjänst. Pensionsunderlaget uppgår till maximalt 7,5 inkomstbasbelopp per år.

Pensionsrätterna finansieras med avgifter. Avgifterna tas ut som andel av pensionsspararnas bruttoinkomster. Pensionsspararna betalar allmän pensionsavgift som uppgår till 7 procent av bruttoinkomsten upp till avgiftstaket om 8,07 inkomstbasbelopp. Inbetalningen sker med preliminärskatten. Vidare betalar arbetsgivaren 10,21 procent av hela bruttolönen i ålderspensionsavgift via arbetsgivaravgiften. Den totala pensionsavgiften för den enskilde uppgår därmed till 17,21 procent av bruttoinkomsten. En viktig skillnad mellan pensionsunderlaget som ligger till grund för pensionsrätten och avgiftsunderlaget som finansierar dessa pensionsrätter är att den allmänna pensionsavgiften reducerar den pensionsgrundande inkomsten. Pensionsrätten motsvarar med andra ord 17,21 ($\approx 18,5 \times (1-0,07)$) procent av bruttoinkomsten. Pensionsunderlaget uppgår maximalt till 7,5 inkomstbasbelopp. Det motsvarar en bruttoinkomst på 8,07 inkomstbasbelopp. Det betalas ingen allmän pensionsavgift över denna nivå. Arbetsgivarna betalar dock ålderspensionsavgift på hela bruttolönen. Ålderspensionsavgifter på bruttolöner över 8,07 inkomstbasbelopp ger inga pensionsrätter utan den del av underlaget för företagens inbetalda pensionsavgifter som ligger över taket fördelas och tillfaller staten som en skatteinkomst.

Enligt pensionsreformens förarbeten skulle den totala pensionsavgiften under avgiftstaket motsvara 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten vilket skulle finansiera pensionsrätter till samma nivå.⁴ Det betyder att avgiftsnivån idag ligger på samma nivå som var utgångspunkten i pensionsreformens förarbeten.⁵

Beslutet att den pensionsgrundande inkomsten ska beräknas med avdrag för den allmänna pensionsavgiften och att denna avgift hamnade på 7 procent innebar att pensionsintjänandet, både framåt och historiskt vad gäller inkomstpensionen men inte ATP, sänktes med 7 procent. Enligt förarbetena påverkade det inte pensionssystemets kompensationsnivå. Den uppfattningen har och kan ifrågasättas. Oavsett den frågan är en stor skillnad mot vad som antogs i förarbetena är att det sedan 2006 ges skattereduktion för hela den allmänna pensionsavgiften.

Skattereduktionen innebär att det i praktiken är staten/skattebetalarna som betalar avgiften och inte pensionsspararna. Skattereduktionen har ökat pensionsspararnas disponibla inkomst och därmed deras konsumtionsutrymme. Konsekvensen av detta är att avgiften som andel av pensionsspararnas konsumtionsutrymme har blivit lägre än 18,5 procent. Skattereduktionen har också bidragit till att den pensionsgrundande inkomsten inte längre är en naturlig referenspunkt för pensionsavgiftens storlek. Detta har antagligen bidragit till att en höjning av pensionsavgiften från 17,21 till just 18,5 procent av bruttoinkomsten är ett vanligt förkommande förslag på

⁴ SOU 1994:20.

⁵ $18,5 \times (1-0,07) \approx 17,21$.

avgiftshöjning. Det är även den höjningen av avgiften som rapportens beräkningsalternativ utgår ifrån.

2. Ett sätt att höja pensionsavgiften

2.1. Beräkningsförutsättningar och antaganden

I detta avsnitt presenteras rapportens beräkningsförutsättningar och antaganden. Dessa är inte ställningstaganden av Pensionsmyndigheten utan endast antaganden som måste göras för att kunna kvantifiera effekterna av en avgiftshöjning. Antaganden som görs motiveras bland annat av att de är vanligt förekommande i debatten eller förenklar beräkningarna och presentationen.

I rapporten antas att pensionsavgifterna höjs från 17,21 till 18,5 procent av bruttoinkomsten eftersom detta är ett vanligt förekommande förslag av de skäl som framgår ovan.

En grundläggande fråga när avgiftshöjningar diskuteras är hur den ska finansieras. I rapporten antas att det är att staten som finansierar den största delen av de höjda avgifterna. Motivet är att antagandet förenklar beräkningarna genom att begränsa de direkta effekterna av avgiftshöjningen på pensionsspararnas löner och disponibla inkomst samt företagets anställningskostnader. Avgiftshöjningens direkta konsekvens blir därför lättare att överblicka.

Ytterligare en fråga att ta ställning till vid en höjd avgift är hur stor del av de ökade pensionsavgifterna som ska gå till inkomstpensionssystemet respektive premiepensionssystemet. Premiepensionssystemet har i överlag genererat en högre avkastning än inkomstpensionssystemet. Den högre avkastningen är dock förknippad med högre risk vilket betyder att fördelningen i nivån på premiepensionen är större både mellan och inom åldersgrupperna. För att underlätta beräkningar och tolkning av resultaten antas att nuvarande fördelning mellan inkomst- och premiepension bibehålls.

2.1.1. Nuvarande pensionärer

Det nuvarande inkomstpensionssystemet är ett avgiftsbaserat fördelnings-system. I ett sådant system uppstår en avvägning angående hur nuvarande pensionärs pensioner och redan intjänade pensionsrätter ska hanteras när avgiftsnivån ändras. Att systemet är avgiftsbaserat innebär bland annat att pensionen baseras på de avgifter som betalas in under yrkeslivet. Fördelningssystemet innebär att avgifterna från nuvarande förvärvsaktiva finansierar pensionerna för dagens pensionärer. I ett fördelningssystem innebär en höjd avgift att ålderspensionssystemets finansiella styrka ökar.

Om inte den ökade finansiella styrkan används för att höja nuvarande pensioner och intjänade pensionsrätter kommer den höjda avgiften att medföra att tillgångarna i systemets buffertfond stiger varaktigt.

Om lagstiftaren i stället väljer att utnyttja den ökade finansiella styrka som en högre avgift innebär i ett fördelningssystem till att direkt höja nuvarande inkomst- och tilläggs pensioner⁶ och pensionsbehållningar skulle det, enligt ett visst synsätt, innebära ett brott mot principen att pensionens storlek ska ha sin grund i den avgift som inbetalats. Med det synsättet innebär höjningen av inkomstpension och pensionsbehållningar att äldre generationer får en högre pension än de betalat avgift för medan yngre generationer endast får den högre pension de betalat för.

Huruvida en höjning av dagens pensioner till följd av höjd avgift strider mot ett avgiftsdefinierat systems principer eller inte kan koka ner till huruvida ett ingrepp av lagstiftaren som påverkar nivån på inkomstindex är en manipulation av helt annan art än de förändringar som indexet normalt mäter. Skulle den finansiella styrka som uppstår om avgiften till fördelningssystemet höjs inte användas till att höja nuvarande pensioner och nu i intjänade pensionsrättigheter innebär det ett steg bort från fördelningssystemets finansiella princip. Den högre pensionsskulden som stegvis följer av avgiftshöjningen skulle i ett sådant alternativ bli fullt fonderad i buffertfonden. En slags premiereserv inom ramen för buffertfonden.

I Pensionsmyndighetens beräkningsalternativ beskrivs effekten både av att enbart höja pensionsavgiften samt effekten av att även höja nuvarande pensionärens inkomstpensioner och redan intjänade pensionsrätter. Pensionsmyndigheten gör inget ställningstagande i frågan hur nuvarande pensionärer och redan intjänad pensionsrätt ska behandlas vid en avgiftshöjning.

2.2. Beräkningsalternativets detaljerade innehåll

Beräkningsalternativet innebär att pensionsavgiften höjs från 17,21 till 18,5 procent av bruttolönsen genom att:

- Arbetsgivarnas ålderspensionsavgift höjs med 8,29 procentenheter från 10,21 till 18,5 procent av bruttolönsen samtidigt som den allmänna löneavgiften sänks i motsvarande utsträckning till 3,33 procent för att lämna den sammanlagda arbetsgivaravgiften oförändrad.
- Den allmänna pensionsavgiften som pensionsspararna betalar om sju procent av bruttolönsen slopas. Av det följer att även skattereduktionen som medges för den allmänna pensionsavgiften tas bort.

⁶ Nedan kommer ordet inkomstpension att användas även för tilläggs pension. Förmånerna räknas om med samma inkomstindex och det finns ingen anledning att särskilja dem i denna rapport.

2.3. Beräkningsalternativets konsekvenser för pensionsavgifter, avgiftstaken och inkomstpensionernas indexering

Beräkningsalternativet innebär att avgiftsinbetalningarna 2022 höjs med cirka 7,5 procent för personer med bruttoinkomster under avgiftstaket. Den slopade allmänna pensionsavgiften innebär att bruttoinkomsten och den pensionsgrundande inkomsten sammanfaller under avgiftstaket och att avgiftstaket sänks från 8,07 till 7,5 inkomstbasbelopp. Personer med inkomster mellan 7,5 och 8,07 inkomstbasbelopp får en lägre ökning av avgiftsinbetalningarna det första året och för personer med bruttoinkomster över 8,07 inkomstbasbelopp är avgiftsinbetalningarna oförändrade reformåret.

Beroende på hur lagstiftaren väljer att hantera nuvarande pensionärers pensioner och redan intjänade pensionsrätter kan beräkningsalternativet få ytterligare konsekvenser för avgiftstaken och inkomstpensionernas indexering.

Om lagstiftaren väljer att inte göra några ytterligare regelförändringar innebär slopadet av den allmänna pensionsavgiften från hushållen en engångshöjning av de pensionsgrundande inkomsterna 2022. Det medför i sin tur en engångshöjning av inkomstindex efterföljande år. Höjningen beräknas till omkring 6,6 procent.⁷ Det innebär att avgiftstaket räknat i kronor ökar med 6,6 procent 2023 vilket ger en förhöjd avgiftsinbetalning även för personer med bruttoinkomster över 7,5 inkomstbasbelopp med 6,6 procent från 2023.

Tjänstepensionsavtalen är den procentuella avsättningen, eller förmånen beroende på avtal, högre på den del av lönen som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp än lönen som understiger 7,5 inkomstbasbelopp. En engångshöjning av inkomstindex innebär därför att avsättningarna eller förmånerna till tjänstepensionen blir lägre i spannet mellan det ursprungliga gränsvärdet och alternativets gränsvärde som blir 6,6 procent högre.

Effekten av att inkomstindex får en engångshöjning innebär att samtliga inkomstpensioner och inkomstpensionsbehållningar ökar med omkring 6,6 procent utöver den omräkning som normalt sker varje år.

2.4. Andra konsekvenser

Det finns ett antal situationer där arbetsgivare inte betalar allmän löneavgift. Det rör sig bland annat för anställda personer över 66 år, enmansföretaget som anställer en första anställd, och ungdomar mellan 15 och 17 år. Enskilda näringsidkare över 66 år betalar inte heller allmän löneavgift. I

⁷ Att inkomstindex höjs med mindre än de 7,5 procent som höjningen av avgiften från 17,21 till 18,5 representerar beror på att avgiftshöjningen endast görs upp till takinkomsten, medan alla inkomster, även de över taket ingår i beräkningen av inkomstindex.

dessa fall kan den allmänna löneavgiften inte sänkas som kompensation för de höjda ålderspensionsavgifterna och i dessa fall ökar arbetsgivaravgiften med 8,29 procentenheter.

Slopandet av den allmänna pensionsavgiften och den tillhörande skattereduktionen kommer att minska skatten för personer med låga arbetsinkomster som tidigare inte kunna få fullt jobbskatteavdrag på grund av det saknats skatt att reducera med.⁸

Om lagstigaren väljer att låta slopandet av den allmänna pensionsavgiften påverka inkomstindex kommer även andra regelverk som styrs av inkomstindex och inkomstbasbeloppet påverkas om inga ytterligare regeländringar genomförs. Det rör bland annat maxtaxan i barnomsorgen, takbeloppet för fastighetsavgiften och gränserna för utdelningsutrymmet i fåmansbolag.

2.5. För- och nackdelar samt ytterligare alternativ

Pensionsmyndigheten förordar att riksdagen i samband med en eventuell höjning av avgiften bör ta bort den allmänna pensionsavgiften och skattereduktionen för denna avgift. Det innebär att kombinationen av en allmän pensionsavgift som betalas av den enskilde och en skattereduktion för samma avgift tas bort. Det förenklar pensionsystemet avsevärt och gör regelverket mer logiskt och transparent. Den pensionsgrundande inkomsten kommer att sammanfalla med bruttoinkomsten under avgiftstaket. Det underlättar förståelse för systemet eftersom pensionsrätter och avgifter utgår från samma underlag. Det sänkta avgiftstaket i det allmänna systemet får också som konsekvens att avgiftsgränserna i det allmänna systemet och tjänstepensionssystemet sammanfaller vilket ytterligare förenklar pensions-systemet.

I beräkningsalternativet läggs hela pensionsavgiften på arbetsgivaravgiften. En konsekvens av det är som nämnts att arbetsgivaravgiften för vissa typer av anställda oavsiktligt höjs om inte ytterligare förändringar i regelverken görs. En fördel är att skattedelen i arbetsgivaravgifterna minskar.

Om lagstigaren väljer att låta slopandet av den allmänna pensionsavgiften påverka inkomstindex för att höja nuvarande pensionärens pensioner och redan intjänade pensionsrätter är en annan nackdel de oavsiktliga effekterna på andra regelsystem som är kopplade till inkomstindex. Dessa nackdelar kan undvikas genom lagändringar.

Rapportens beräkningsalternativ är endast ett av många sätt att höja pensionsavgifterna. Nedan beskrivs två alternativa avgiftshöjningar och några av deras för- och nackdelar. Gemensamt för bägge redovisade alternativ är att hela bruttoinkomsten upp till avgiftstaket blir pensionsgrundande, avgiftstaket sänks från 8,07 till 7,5 inkomstbasbelopp, staten står

⁸ Nilsson (2017)

för huvuddelen av kostnaden och att fördelningen mellan inkomst- och premiepension är oförändrad. Inget av beräkningsalternativen är något ställningstagande från Pensionsmyndighetens sida. Alternativens för- och nackdelar sammanfattas i tabell 1. Både en avgiftshöjning och en höjning av nuvarande pensionärens inkomster och redan intjänade pensionsrätter kan ske på en mängd andra sätt än de som redovisas här.⁹

Ett av många alternativ till rapportens beräkningsalternativ vore att höja den allmänna pensionsavgiften till 8,29 procent av bruttolönen och ge pensionsrätter för hela avgiften. Skattereduktion ges fortfarande för hela avgiften. Arbetsgivaravgifterna förblir oförändrad. I detta alternativ förblir den allmänna pensionsavgiften mer synlig för pensionsspararen likt nuvarande system men otydligheten om vem det är som egentligen betalar den allmänna pensionsavgiften kvarstår när full skattereduktion fortfarande ges. En fördel med detta alternativ är att arbetsgivaravgiften förblir oförändrad för samtliga anställda. Systemet förenklas något genom att avgiftsunderlaget och pensionsunderlaget sammanfaller likt beräkningsalternativet.

Ett av många alternativ till rapportens beräkningsalternativ är att höja den allmänna pensionsavgiften till 8,29 procent av bruttolönen och ge pensionsrätter för hela avgiften. Skattereduktion ges fortfarande för hela avgiften. Arbetsgivarnas ålderspensionsavgift förblir oförändrad. I detta alternativ förblir den allmänna pensionsavgiften synlig för pensionsspararen likt nuvarande system men otydligheten om vem det är som egentligen betalar den allmänna pensionsavgiften kvarstår när full skattereduktion fortfarande ges. En fördel med detta alternativ är att arbetsgivaravgiften förblir oförändrad för samtliga anställda. Systemet förenklas något genom att avgiftsunderlaget och pensionsunderlaget sammanfaller likt beräkningsalternativet.

Ett tredje alternativ är att, likt beräkningsalternativet, avskaffa den allmänna pensionsavgiften med tillhörande skattereduktion men att istället för att lägga höjningen på arbetsgivaravgiften låta staten direkt betala in 8,29 procent av bruttolönen till ålderspensionssystemet på liknande sätt som staten idag betalar in avgifter för personer som erhåller ersättning från social- och arbetslöshetsförsäkringarna. Det blir ett delvis nytt avgiftssystem. En fördel med detta system jämfört med beräkningsalternativet är att arbetsgivaravgiften förblir helt oförändrad för alla typer av anställda.

⁹ Indexhöjningen kan ses som ett exempel på en extraordinär utdelning från inkomstpensionssystemet. Principer och tillvägagångssätt för dessa typer av utdelningar har varit föremål för en statlig utredning (SOU 2004:105).

Tabell 1. För- och nackdelar med alternativa utformningar av en avgiftshöjning.

	Beräknings- alternativ	Alt. 1 - Höjd allmän pensionsavgift	Alt. 2 - Statlig pensionsavgift
Avgift- och pensionsunderlag sammanfaller	✓	✓	✓
Avgiftsgränser i allmänna- och tjänstepensionen sammanfaller	✓	✓	✓
Arbetsgivaravgiften oförändrad för samtliga anställda	✗	✓	✓
Slopar skattereduktionen för tydligare finansiering	✓	✗	✓
Inga nya avgiftssystem	✓	✓	✗

3. Ekonomiska effekter av höjda pensionsavgifter

I detta avsnitt beskrivs effekten av beräkningsalternativet för nuvarande pensionssparare och pensionärer, pensionssystemets finansiella ställning och de offentliga finanserna. Avslutningsvis diskuteras eventuella effekter på sysselsättning och pensionsåldern.

3.1. Effekter för pensionsspararna

För pensionsspararna innebär högre pensionsavgifter ett högre årligt intjänande av pensionsrätter. De högre avgifterna har störst effekt på pensionen för yngre åldersgrupper som arbetar en stor del av sitt yrkesliv med den högre avgiften. Om inkomstindex tillåts få öka av att hela pensionsavgiften ger en pensionsrätt, kommer engångshöjningen av index få det störst effekt för dem med stora upparbetade pensionsbehållningar, i allmänhet de åldersgrupper som närmar sig pensioneringen.

Utöver ålder beror effekten av en avgiftshöjning på pensionsnivån och pensionsinkomsternas sammansättning. Personer med låg inkomstgrundad pension har rätt till grundskydd i form av till exempel garantipension och bostadstillägg.¹⁰ Dessa förmåner trappas av mot höjda pensionsinkomster vilket gör att effekten på den disponibla inkomsten blir lägre för dessa personer. För personer med en stor andel grundskydd kan ökningen helt försvinna i minskat grundskydd.

Eftersom avsättningarna till tjänstepensionen är högre för löner över det allmänna avgiftstaket om 7,5 inkomstbasbelopp tenderar personer som har löner över avgiftstaket att ha en större andel av pensionen i form av tjänstepension. Effekten av en avgiftshöjning kan bli lägre för dessa personer eftersom ökningen av de allmänna pensionsrätterna begränsas till inkomster under avgiftstaket. Om lagstiftaren väljer att låta slopandet av den allmänna pensionsavgiften påverka inkomstindex kommer det att påverka tjänstepensionen negativt för personer med löner över avgiftstaket när en större andel av lönen faller under avgiftstaket.

Nedan redovisas effekten av beräkningsalternativet för nyblivna pensionärer födda mellan 1958 och 2000 som går i pension vid den för åldersgruppen prognostiserade riktåldern. Redovisningen görs för tre olika typfall: ett standardtypfall med genomsnittlig lön under karriären samt för en undersköterska och en byggingenjör med för yrket genomsnittliga löner.¹¹ Figurerna visar den procentuella effekten av beräkningsalternativet på pension innan skatt (inkomst-, premie-, tjänste- och garantipension) och disponibel inkomst (pension innan skatt – skatt + bostadstillägg) vid pensionstillfället. Både effekten av att enbart höja avgiften samt av att även låta ett höjt inkomstindex höja värdet på redan intjänade pensionsrätter visas i figuren.

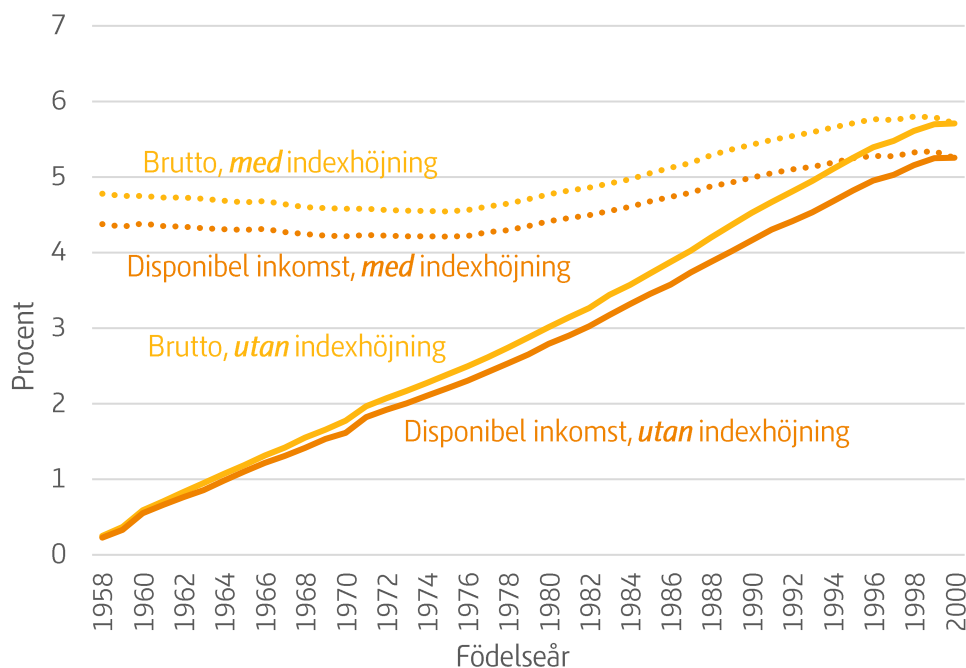
I figur 1 visas effekten för ett standardtypfall. Om avgifterna höjs utan att redan intjänade pensionsrätter också påverkas ökar effekten av avgiftshöjningen ju större andel av yrkeslivet pensionsspararen arbetat med de högre avgifterna. Ett standardtypfall född år 2000 har arbetat hela livet med den högre avgiften. För en sådan person ökar pensionen före skatt med 5,7 procent (1 400 kr/mån) och efter skatt och eventuellt grundskydd med 5,3 procent (1 000 kr/mån). Äldre åldersgrupper påverkas marginellt av avgiftshöjningen. Om lagstiftaren väljer att låta slopandet av den allmänna

¹⁰ Maxbeloppet för garantipension för en ensamstående person som helt saknar allmän inkomstgrundad pension var 8 651 kronor i månaden 2021. Garantipensionen reduceras mot allmän inkomstgrundad pension upp till en pension på 12 609 kronor. Utöver garantipension kan personer i hushåll med låga hushållsinkomster efter skatt och låg förmögenhet få bostadstillägg. Bostadstillägget uppgick som max till 6 540 kr i månaden 2021. Över ett fribelopp (103 816 kr per år för ensamstående 2021) reducerar alla typer av inkomster och förmögenhet bostadstillägget.

¹¹ Standardtypfall börjar arbeta vid 23 års ålder och arbetar heltid till den för åldersgruppen prognostiserade riktåldern. Samtliga typfall är ensamstående. Inkomst och pristillväxten framåt antas vara noll. Underförstått antas en real kapitalavkastning före kostnader om 3,9 procent per år, en real inkomsttillväxt om 1,8 procent per år och kapitalförvaltningskostnader om 0,4 procent av kapitalet per år. Således överstiger kapitalavkastningen efter kostnader lönetillväxten med 1,7 procentenheter. Beräkningarna har dock utförts som om inkomst- och pristillväxten framåt antas vara noll, vilket innebär att premiepensionsavkastningen antagits vara 1,7 procent efter avgifter.

pensionsavgiften påverka inkomstindex och därmed även redan intjänade pensionsrätter kommer även äldre pensionssparares pension höjas. Om beräkningsalternativet genomförs 2022 höjs inkomstindex 2023. Med en engångshöjning av inkomstindex på 6,6 procent får standardtypfallet född 1958 som går i pension 2024 en ökad pension före skatt med cirka 4,8 procent (1 100 kr/mån). Pensionen efter skatt och bidrag ökar med cirka 4,4 procent (800 kr/mån).

Figur 1. Pensionshöjning för standardtypfall om avgiften höjs



Anm.: Standardtypfallet antas vara ensamstående och börjar arbeta vid 23 års ålder och arbetar heltid till den för åldersgruppen gällande riktåldern. Inkomst och pristillväxten efter 2021 antas vara noll. Avkastningen på premiepensionen antas vara 1,7 procent över inkomsttillväxten och efter avgifter. Standardtypfallet antas ha tjänstepension via SAF-LO.

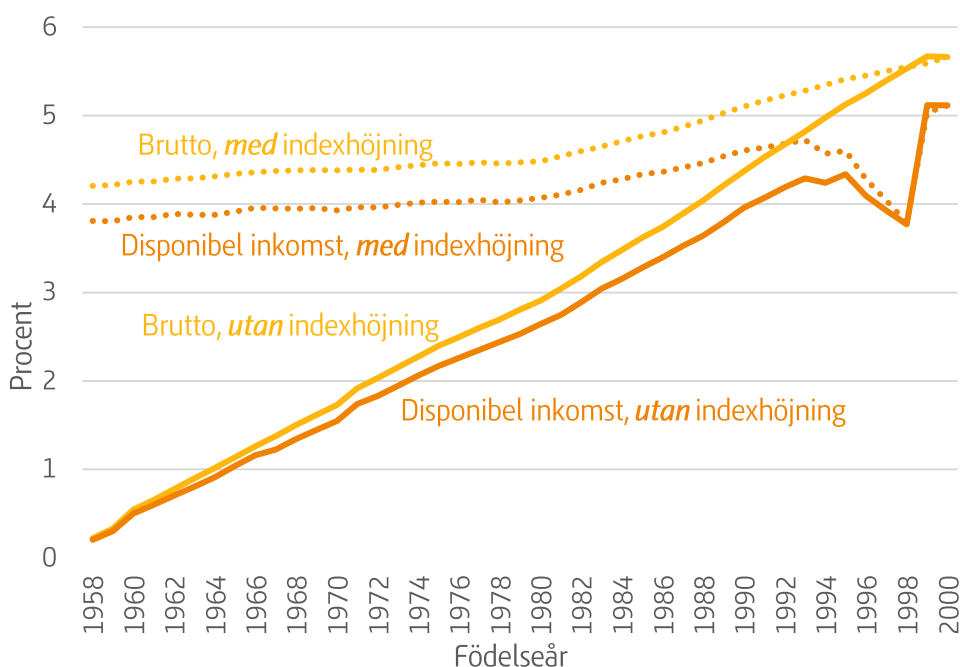
Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

I figur 2 visas effekten för en undersköterska med genomsnittlig lön i yrket 2019 och tjänstepension med KAP-KL. Övriga antaganden är som för standardtypfallet ovan. Effekten av avgiftshöjningen påminner om det för standardtypfallet. Skillnaden i pension ökar långsamt över tid när personer som arbetat allt större andel av sitt yrkesliv med de högre avgifterna går i pensions. Om lagstiftaren väljer att höja värdet på redan intjänade pensionsrätter höjs pension direkt även för de äldre åldersgrupperna. För en undersköterska född år 2000 ökar avgiftshöjningen pensionen innan skatt med 5,7 procent (1 100 kr/mån) och den disponibla inkomsten med 5 procent (800 kr/mån). Ökningen av den disponibla inkomsten, pension efter skatt och grundskydd, är lägre för undersköterskorna födda mellan 1994 och 1998. Det beror på att höjningen av riktåldern inte fullt ut kompenserar den ökande medellivslängdens påverkan på pensionsnivåerna och på att

höjningarna av riktåldern sker i diskreta steg.¹² I exemplet med undersköterskor i figur 2 innebär det att för en undersköterska född mellan 1994 och 1998 som går i pension vid riktåldern har pensionsnivån fallit under den nivå som ger rätt till bostadstillägg. Eftersom bostadstillägget räknas av mot pensionsinkomsten blir effekten av avgiftshöjningen på disponibel inkomst lägre för dessa personer. För personer födda 1999 ökar riktåldern enligt prognosen till 70 år och undersköterskan antas jobba ett ytterligare år vilket åter höjer pensionsnivåerna tillbaka över gränsen för bostadstillägg och avgiftshöjningen får återigen fullt utslag på den disponibla inkomsten.

Som för standardtypfallet påverkas de äldre åldersgrupperna i mycket liten utsträckning av avgiftshöjningen. Skulle lagstiftaren välja att låta indexhöjningen höja värdet på redan intjänade pensionsrätter innebär det en höjd pension innan skatt för en undersköterska född 1958 med 4,2 procent (800 kr/mån) och en ökad disponibel inkomst med 3,8 procent (600 kr/mån).

Figur 2. Pensionshöjning för undersköterska om avgiften höjs



Anm.: Undersköterskan antas vara ensamstående och börjar arbeta vid 23 års ålder och arbetar heltid till den för åldersgruppen gällande riktåldern. Inkomst och pristillväxten efter 2021 antas vara noll. Avkastningen på premiepensionen antas vara 1,7 procent över inkomstillväxten och avgifter. Undersköterskan antas ha tjänstepension via KAP-KL.
Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

För personer med en lön som överskrider avgiftstaket, där högre inkomst inte längre ger högre avsättning till inkomst- och premiepensionen, ser effekten av beräkningsalternativet annorlunda ut än för standardtypfallet.

¹² Riktåldern baseras på medellivslängden efter 65 år. Inkomstpensionen påverkas dock, via de så kallade arvsinstärkningarna, även av förändringar i livslängden för personer under 65 år.

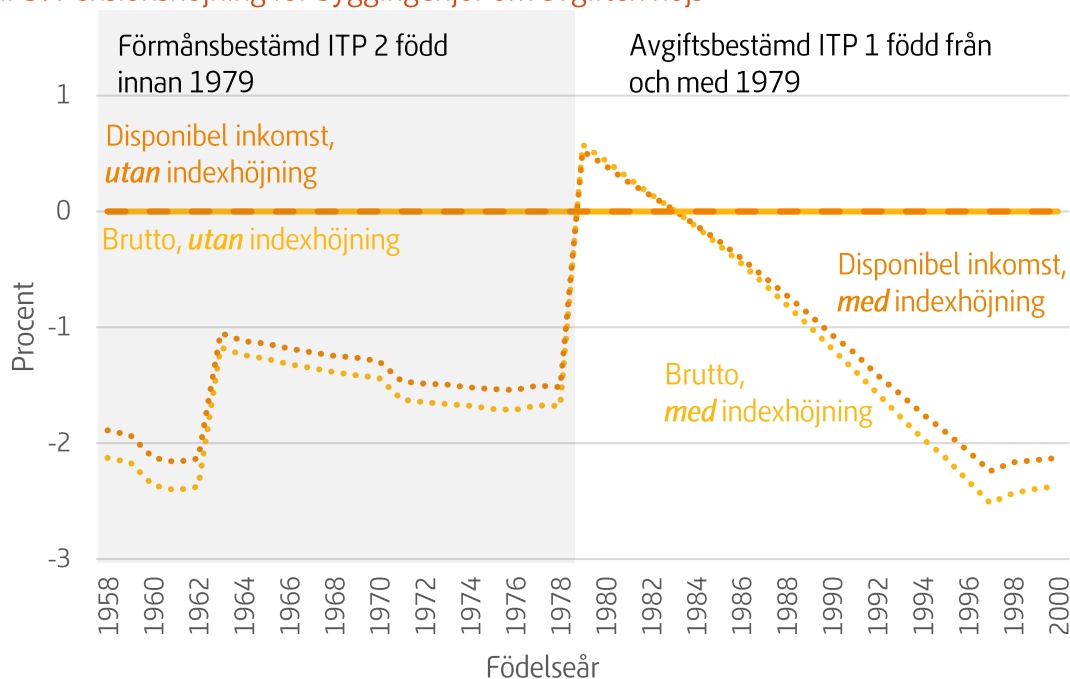
Typfallet med en byggingenjör har en lön som överskrider avgiftstaket under hela yrkeslivet. I beräkningsalternativet påverkar därför inte själva avgiftshöjningen pensionsrätterna för byggingenjören eftersom avgiftstaket samtidigt sänks till 7,5 inkomstbasbelopp. Både pensionen innan skatt och den disponibla inkomsten vid pensionstillfället blir därmed oförändrad (se figur 3).

Om lagstiftaren väljer att höja värdet på redan intjänade pensionsrätter genom att acceptera att inkomstindex påverkas och höjs påverkar detta för byggingenjören på flera sätt. Engångsökningen av inkomstindex innebär att avgiftstaket mätt i kronor höjs vilket gör att pensionsavsättningarna och därmed pensionsrätterna till inkomst- och premiepensionen för personer med löner över avgiftstaket höjs i samma utsträckning som inkomstindex stiger. När inkomstindex ökar, uppskattningsvis med cirka 6,6 procent, är det en lägre höjning av pensionsavsättningen än de cirka 7,5 procent som avsättningen höjs med för personer med löner under avgiftstaket.

En annan effekt på pensionerna av det höjda inkomstindexet går via tjänstepensionen. Generellt sett är avsättningarna och/eller förmånerna i tjänstepensionsavtalen högre på den del av lönen som överskrider 7,5 inkomstbasbelopp. För personer med löner över den gränsen innebär därför indexhöjningen en mindre del av lönen faller över taket och därmed en mindre del av lönen som ger rätt till den mer generösa avsättningen eller förmånen.

I figur 3 framgår att den negativa effekten av indexhöjningen på tjänstepensionen dominerar höjningen av den allmänna pensionen om lagstiftaren väljer att höja redan intjänade pensionsrätter via en höjning av inkomstindex. För äldre byggingenjörer med förmånsbestämd tjänstepension (ITP2) innebär huvudalternativet en lägre pension innan skatt med mellan 1 och 2 procent (500 – 900 kr/mån) beroende på födelseår. Den procentuella minskningen i disponibel inkomst är något större och motsvara 300 – 600 kr mindre i disponibel inkomst per månad. Personer födda 1979 och senare har ett avgiftsbestämt tjänstepensionsavtal vilket innebär att den negativa effekten växer ju större del av yrkeslivet de har arbetat efter indexhöjningen. Bland personer födda 1979 och strax därefter dominerar den positiva effekten av på den allmänna pensionen och de samlade pensionsinkomsterna innan skatt stiger med cirka 0,5 procent. För yngre personer blir dock effekten negativ. Personer födda 2000 arbetar hela yrkeslivet med den högre gränsen i tjänstepensionen får därmed lägre pension innan skatt med drygt 2 procent (900 kr/mån) och lägre disponibel inkomst med knappt 2,5 procent (600 kr/mån).

Figur 3. Pensionshöjning för byggingenjör om avgiften höjs



Anm.: Byggingenjören antas vara ensamstående och börjar arbeta vid 23 års ålder och arbetar heltid till den för åldersgruppen gällande riktåldern. Inkomst och pristillväxten efter 2021 antas vara noll. Avkastningen på premiepensionen antas vara 1,7 procent över inkomstillväxten efter avgifter. Byggingenjören antas ha tjänstepension via ITP, ITP1 för födda 1979 och senare och ITP2 för födda före 1979.

Källa: Pensionsmyndighetens typfallsmodell.

3.2. Effekter för nuvarande pensionärer

Dagens pensionärer påverkas inte direkt av att nuvarande pensionsavgifter höjs. Som beskrevs i avsnitt 2.1.1 ovan innebär en avgiftshöjning att inkomstpensionssystemets finansiella styrka ökar. Genom att höja nuvarande inkomstpensioner kan lagstiftaren låta nuvarande pensionärer ta del av systemet ökade finansiella styrka. I rapportens beräkningsalternativ kan lagstiftaren välja att göra det genom att låta borttagandet av den allmänna pensionsavgiften höja inkomstindex. Om lagstiftaren så väljer innebär det i beräkningsalternativet en engångshöjning av inkomstindex med 6,6 procent som ger motsvarande höjning av inkomstpensionen för dagens pensionärer 2023. I vilken uträkning detta påverkar den samlade pensionen och pensionärernas disponibla inkomst beror på hur stor andel av pensionen som utgörs av inkomstpension och om personen i fråga erhåller grundskydd. Pensionärer med låg allmän inkomstgrundad pension har rätt till garantipension och pensionärer i hushåll med låga inkomster och förmögenheter kan få bostadstillägg. Bägge dessa förmåner trappas av mot

inkomstpensionen vilket medför att en ökning av inkomstpensionen inte får fullt utslag i höjda inkomster.¹³

I tabell 2 redovisas effekten av att höja inkomstindex för de fyra typfall som redovisades i regeringsuppdraget *Utveckling av pensionsinkomsten för fyra typfall 2020*. Typfallen är alla födda 1946 och fyller därför 77 år 2023 när förslaget antas ha effekt på pensionerna. För en pensionär utan inkomstpension har förslaget ingen effekt. För en kvinna med genomsnittlig pension ökar inkomstpensionen med 810 kr och disponibel inkomst med 100 kr vilket motsvarar en ökning av den disponibla inkomsten med 0,4 procent. För mannen med genomsnittlig pension ökar inkomstpensionen med 1 070 kronor och den disponibla inkomsten med 750 kr eller 4 procent. För en pensionär med hög inkomst ökar inkomstpensionen med 1 240 kr och den disponibla inkomsten 860 kr eller 3,6 procent.

Den stora skillnaden i effekten mellan mannen och kvinnan med genomsnittliga pensioner beror på att kvinnan har lägre inkomstpension och därför får större delen av sin inkomst från pensionssystemets grundskydd i form av garantipension men framför allt bostadsstöd. Eftersom dessa förmåner trappas av när inkomstpensionen ökar blir effekten av indexhöjningen för en genomsnittlig kvinnlig pensionär född 1946 förhållandevis liten.

Tabell 2. Förändring i disponibel inkomst per månad för fyra typfall födda 1946, 2023 års inkomstnivåer

	Garanti- pensionär	Genomsnitt, kvinna	Genomsnitt, man	Pensionär med hög pension
Inkomst- och tilläggspension	0	+810	+1 070	+1 230
Garantipension	0	-40	0	0
Skatt (-)	0	+220	+320	+370
Bostadstillägg	0	-430	0	0
Disponibel inkomst	0	100	750	860
Disponibel inkomst (%)	0	0,7	4,0	3,6

Anm.: En garantipensionär är en person med 40 bosättningsår i Sverige utan någon intjänad pension. Genomsnittlig kvinna och man har pensioner (inkomst-, premie-, tjänste- och privat pension) som motsvarar genomsnittet för 45:e–55:e percentilen i respektive fördelning. En pensionär med hög inkomst har pension som motsvarar genomsnittet i den 80:e–90:e percentilen.

¹³ Maxbeloppet för garantipension för en ensamstående person som helt saknar allmän inkomstgrundad pension var 8 651 kronor i månaden 2021. Garantipensionen reduceras mot allmän inkomstgrundad pension upp till en pension på 12 609 kronor. Utöver garantipension kan personer i hushåll med låga hushållsinkomster efter skatt och låg förmögenhet få bostadstillägg. Bostadstillägget uppgick som max till 6 540 kr i månaden 2021. Över ett fribelopp (103 816 kr per år för ensamstående 2021) reducerar alla typer av inkomster och förmögenhet bostadstillägget.

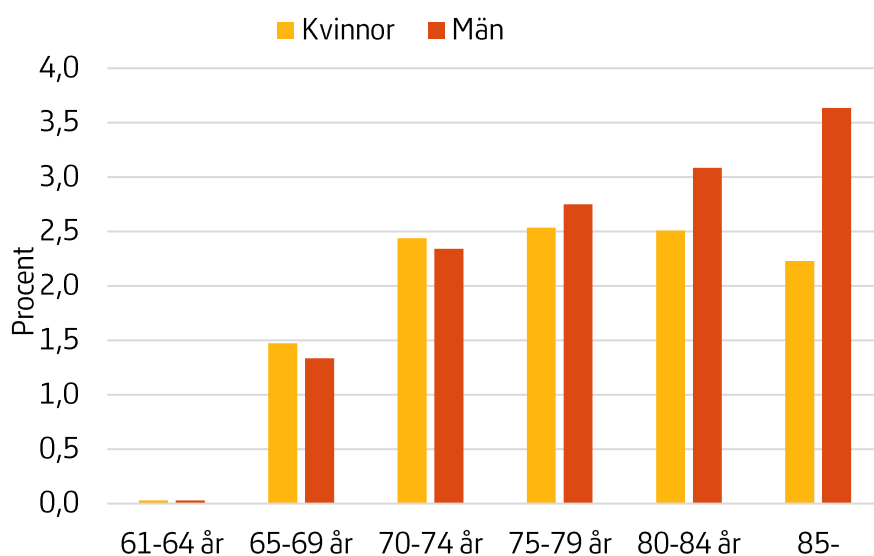
Genomsnittseffekter för kvinnor och män

Typfallen ovan ger en bild av effekten av en eventuell höjning av inkomstindex för specifika typer av individer. I figur 4 beskrivs istället effekten av en höjning av inkomstindex med 6,6 procent i hela den äldre befolkningen 2023 med hjälp av SCB:s mikrosimuleringsmodell FASIT. Figuren illustrerar effekten av förslaget för den äldre befolkningens individuella disponibla 2023.

Effekten av en höjning av inkomstindex skiljer sig åt mellan åldersgrupper. I åldersgrupper under 65 år är den genomsnittliga effekten väldigt låg eftersom andel med inkomstpension är låg relativt de äldre åldersgrupperna. Bland samtliga personer 65 år och äldre höjer huvudalternativet den disponibla inkomsten med i genomsnitt 2,2 procent (390 kr/mån) för kvinnor och 2,4 procent (600 kr/mån) för män. För kvinnor ger en höjning av inkomstindex en ökning av den disponibla inkomsten med cirka 1,5 procent i ålder 65–69, 2,5 procent i åldern 70–84 och 2,2 procent i åldersgruppen 85 år och äldre. Den lägre förändringen i gruppen 65–69 beror på att fler arbetar i den åldersgruppen och antingen inte tar ut någon inkomstpension eller har arbetsinkomster och inkomstpension samtidigt vilket gör att inkomstpensionen utgör en lägre andel av den disponibla inkomsten i åldersgruppen. Att effekten av en höjning av inkomstindex sjunker i den äldsta åldersgruppen kan förklaras av att förekomsten av grundskydd, framför allt bostadstillägg, stiger kraftigt i de högre åldrarna. Detta gäller framförallt kvinnor.¹⁴ Effekten för män liknar den för kvinnor förutom i de två äldsta åldersgrupperna där effekten är större för män. I gruppen 85 år och äldre ökar den individuella disponibla inkomsten med 3,6 procent för män men bara 2,2 procent för kvinnor. Denna effekt drivs av att den disponibla inkomsten för dessa män till stor del består av inkomstpension. De har betydligt mindre grundskydd än kvinnorna i samma åldersgrupp och jämfört med yngre män är andelen premie- och tjänstepension i den individuella disponibla inkomsten lägre.

¹⁴ Se Pensionsmyndigheten (2017).

Figur 4. Inkomsthöjning för vissa åldersgrupper om avgift och inkomstindex höjs



Källa: FASIT 2018 v4 framskrivet till 2023. Genomsnitt i hela den äldre befolkningen 2023, individuell disponibel inkomst

3.3. Effekter på ålderspensionssystemet

En avgiftshöjning påverkar både tillgångarna och skulderna i inkomstpensionssystemet. Den höjda pensionsavgiften påverkar systemets tillgångar direkt 2022 genom att avgiftsinkomsterna ökar. Ökningen av avgiftsinkomsterna multipliceras med omsättningstiden. Omsättningstiden speglar den förväntade genomsnittliga tiden från att en krona i avgift betalas in till systemet till att motsvarande pensionsrätt betalas ut i form av pension. Om lagstiftaren väljer att höja inkomstpensionen för nuvarande pensionärer och värdet på redan intjänade pensionsrätter ökar pensionsskulden både till förvärvsaktiva och till pensionärer från 2023.

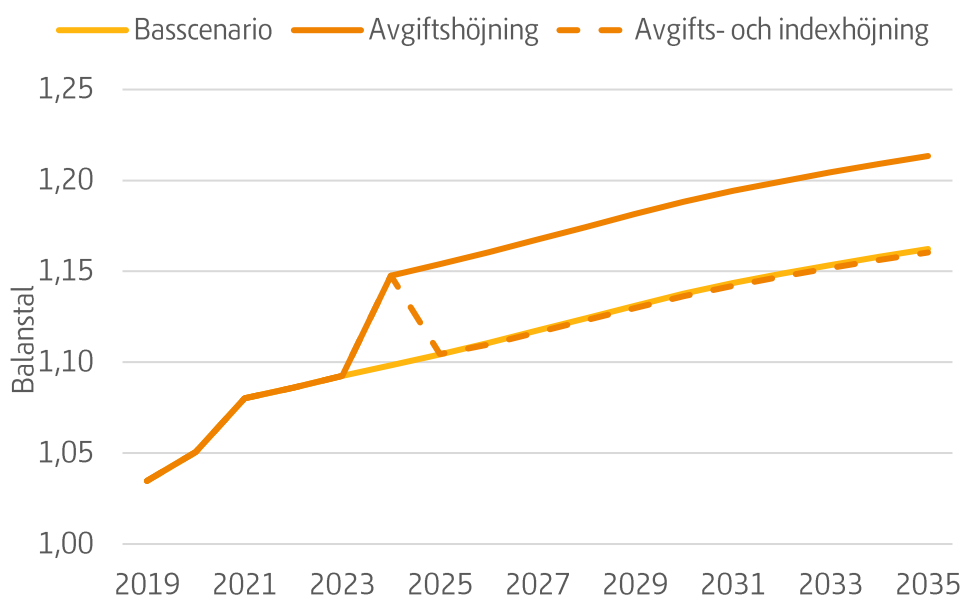
Balanstalet är kvoten mellan inkomstpensionssystemets tillgångar och pensionsskulden.¹⁵ Balanstalet speglar systemets förutsättning två år tidigare vilket gör att en avgiftshöjning 2022 höjer balanstalet först 2024 (se figur 5). Om lagstiftaren väljer att inte höja nuvarande pensionärsers inkomstpensioner eller värdet på redan intjänade pensionsrätter resulterar avgiftshöjningen i en ökning av balanstalet med cirka 5 procentenheter. Ett antagande som gjorts i beräkningarna är att fördelningen mellan inkomst- och premiepension är oförändrad. Om istället en större andel av avgiftshöjning gått till premiepensionssystemet hade ökningen av balanstalet varit

¹⁵ Till systemets tillgångar räknas förutom avgiftstillgångarna även tillgångarna i AP-fonderna (buffertfonderna). Är balanstalet under 1, vilket betyder att skulderna är större än tillgångarna, aktiveras balanseringen och uppräknings av pensioner och pensionsbehållningar minskar tills tillgångarna åter är större än pensionsskulden och balanstalet är större än 1. Se Pensionsmyndigheten (2020a) s. 17 för mer om balanstalet och hur det påverkar uppräknings av pensioner och pensionsbehållningar.

lägre och hade en större andel gått till inkomstpensionssystemet hade istället balanstalet ökat ännu mer.

Om lagstiften istället väljer att höja nuvarande pensioner och intjänade pensionsrätter med 6,6 procent ökar systemets skulder 2023 vilket sänker balanstalet från 2025. Utveckling av balanstalet med beräkningsalternativets nivå av indexhöjning sammanfaller i stor sett med basscenariot utan avgifts- eller indexhöjning (se figur 5).

Figur 5. Effekt av avgiftshöjning på inkomstpensionssystemets finansiella ställning, balanstalet, 2019–2035



Källa: Pensionsmyndighetens pensionsmodell

3.4. Finansiella effekter för offentlig sektor, hushåll och företag

Enligt beräkningsalternativets antaganden står staten, via skattebetalarna, för huvuddelen av finansieringen för att höja pensionsavgiften. De höja avgifterna innebär höjda utgifter för staten med nästan 21 miljarder kronor 2022 (se tabell 3). Till skillnad från de alternativa utformningarna som skissades på i avsnitt 2.5 ovan kommer företagssektorn att stå för en mindre del av kostnaderna genom höjda egenavgifter respektive arbetsgivaravgifter i de fall där ingen allmän löneavgift betalas. För enskilda näringsidkare innebär det ökade egenavgifter med 0,7 miljarder kronor och för företagen ökar arbetsgivaravgifterna med 3,8 miljarder kronor 2022. Det betyder att i de alternativa utformningarna hade statens kostnad uppgått till cirka 25 miljarder kronor.

För hushållen innebär den slopade skattereduktionen för pensionsavgiften att fler personer med mycket låga arbetsinkomster nu kan få del av jobbskatteavdraget. Det minskar hushållens skatter med 0,6 miljarder kronor

2022 vilket bidrar till hushållens disponibla inkomst ökar 0,1 miljarder kronor 2022.

Om lagstiftaren väljer att inte höja nuvarande pensioner eller värdet på intjänade pensionsrätter är de finansiella effekterna 2023 snarlika de 2022 (se tabell 3). Om lagstiftaren istället väljer att höja nuvarande pensioner och värdet av redan intjänade pensionsrätter med 6,6 procent ökar utbetalningarna från ålderspensionssystemet i form av inkomstpension 2023. Hushållens inkomstpensioner ökar därav med 22 miljarder kronor vilket sänker statens utgifter för grundskydd med 2 miljarder. Vidare ökar kommunernas finansiella sparande med omkring 8 miljarder kronor 2023. Detta drivs framför allt av ökade skatteintäkter om drygt 6 miljarder kronor till följd av höjda inkomstpensioner men även högre maxtaxa för barnomsorg på grund av ett högre inkomstindex samt även utgiftsbesparing av lägre avsättningar för tjänstepension med cirka en miljard kronor.¹⁶

Totalt sett ökar hushållens disponibla inkomst med 12 miljarder 2023 om lagstiftaren väljer att höja nuvarande pensionärsers inkomstpension. Hushållens finansiella sparande ökar dock bara med 2 miljarder kronor eftersom avsättningarna för framtida tjänstepensioner minskar med 10 miljarder kronor.

På kort sikt antas de ökade arbetsgivaravgifterna påverka företagens kostnader och vinster. Det gör att företagssektorns finanser försvagas med ungefär 3 miljarder efter skatt 2022 och 2023. På längre sikt kan dessa kostnader komma att övervältras på löner och konsumentpriser. Till skillnad från hushållen skulle de lägre kostnaderna för tjänstepensionsavsättningarna för arbetsgivarna uppstå redan 2023. För företagssektorn uppskattas dessa kostnader minska med 10 miljarder 2023.¹⁷ Även dessa lägre utgifter för tjänstepension kommer att vältras över på företagens vinster, priser eller löner. Hur stor del som på kort sikt påverkar vinsterna, priserna och lönerna är okända och vi har inte antagit något om dessa varför dessa övervältringseffekter inte finns med i redovisningen. På lång sikt torde dessa lägre utgifterna vältras över helt på lönerna¹⁸.

En del av höjningarna av den allmänna pensionen kommer att betalas ut till bosatta i utlandet. I Pensionsmyndighetens årsredovisningar visas att omkring en procent, motsvarande 4,5 miljarder kronor, av den allmänna utbetalda pensionen de tre senaste åren gick till utlandet. Till detta tillkommer även en mindre post av efterlevandepension till utlandet.¹⁹ Totalt sett uppskattas ökningen av pensionsutbetalningar till utlandet till omkring 0,3 miljarder kronor år 2023.

¹⁶ 0,5 miljarder 2023.

¹⁷ De sänkta tjänstepensionsavsättningarna uppskattades till 10 miljarder 2023. Av dessa uppskattas 8 miljarder tillfalla företagssektorn och 2 miljarder till stat och kommun som arbetsgivare.

¹⁸ Beräkningskonventioner 2021, Finansdepartementet och skatteeconomiska enheten

¹⁹ Pensionsmyndighetens årsredovisning, 2019

Tabell 3. Finansiella effekter per sektor, miljarder kronor

	2022	2023	2023 Avgifts- och indexhökning
Staten:	-20,8	-21,2	-20,0
<i>Varav skattereduktion pensionsavgift</i>	139,7	145,5	145,5
<i>Varav allmän löneavgift</i>	-167,0	-174,0	-174,0
<i>Varav socialförsäkringar</i>	-9,3	-9,1	-9,1
<i>Varav ålderspensionsavgifter över taket</i>	21,0	21,9	18,7
<i>Varav grundskydd (GARP+BT)</i>	-	-	2,1
<i>Varav statlig inkomstskatt</i>	-	-	1,1
<i>Varav lägre premier för tjänstepension</i>			1
Kommunerna:	-0,2	-0,2	7,9
<i>Varav skatt</i>	-0,2	-0,2	6,4
Ålderspensionssystemet:	23,8	24,3	4,8
<i>Varav avgifter*</i>	14,5	15,2	18,4
<i>Varav inkomstpension</i>	-	-	-22,3
<i>Varav socialförsäkringar</i>	9,3	9,1	9,1
Summa offentlig sektor:	2,9	3,0	-7,3
Hushållen:	0,1	0,1	2,0
<i>Varav avgifter*</i>	-0,7	-0,7	-0,7
<i>Varav inkomstpension</i>	-	-	22,3
<i>Varav grundskydd</i>	-	-	-2,1
<i>Varav skatt inkl. jobbskatteavdrag</i>	0,8	0,8	-6,8
<i>Varav lägre premier för tjänstepension</i>			-10,0
Företagssektorn:	-3,0	-3,1	4,9
<i>Varav avgifter*</i>	-3,8	-3,9	-3,9
<i>Varav skatt</i>	0,8	0,8	0,8
<i>Varav lägre premier för tjänstepension</i>			8,0
Utlandssektorn**:	-	-	0,3

Källa: FASIT 2018 v4 och egna beräkningar.

Anm.: I tabellen ingår effekten av ett höjt inkomstindex på tjänstepensionsavsättningarna. För hushållens del realiserar inte de lägre tjänstepensionsavsättningarna för ens vid pensionering och påverkar därför inte hushållens disponibla inkomst direkt 2023. För företagssektorn uppskattas de sänka avsättningarna

minska kostnaderna med åtta miljarder kronor 2023 och i kommun och stat som arbetsgivare med en miljard kronor vardera.

* Skattereduktion pensionsavgift, allmän löneavgift, ålderspensionsavgifter & egenavgifter.

** Utlandssektorn baseras på egna uppskattningar av förändringar av utlandsbetalningar till följd av höjt inkomstindex.

3.5. Effekter på pensionsålder, sysselsättning och makroekonomi

Rapportens beräkningsalternativ för höjda pensionsavgifter påverkar statens reformutrymme och äldres konsumtionsmöjligheter. Vidare kan förslaget påverka äldres pensionsbeslut och hushållens sparande.

Beräkningsalternativet ökar statens utgifter med omkring 21 miljarder kronor. Även om en del av denna utgift kan finansieras med en höjd statlig skuldsättning kommer ett sådant förslag troligtvis påverka reformutrymmet givet det finanspolitiska ramverket. Eftersom reformen höjer hushållens pensionsförmögenhet kan detta påverka det privata sparandet.²⁰

Förslaget kan även komma att påverka äldres pensionsbeslut genom att påverka både utbudet och efterfrågan på äldres arbete. Arbetsutbudet kan påverkas genom att den höjda avgiften kan ge upphov till vad som i ekonomisk teori rör valet mellan fritid (pension) och konsumtion (arbete). Genom att förslaget ger en högre pensionsbehållning och pensionsinkomster för de flesta framtida pensionärer kan detta leda till att en del av denna inkomstökning tas ut som fritid genom tidigare pensionering, inkomsteffekten. Men avgiftshöjningen innebär att priset för pensionering ökar eller en minskad konsumtionsmöjlighet vilket är substitutionseffekten som stärker drivkrafterna till ytterligare arbete och senarelagd pension. Inkomst- och substitutionseffekterna pekar i olika riktning och empiriska skattningar av dessa effekter är osäkra.²¹ Normalt torde dock fritid vara en så kallad normal vara där ökad pension innebär ett tidigarelagt pensionsuttag.

Förslaget kan också påverka efterfrågan på äldre arbetskraft när arbetsgivaravgiften för personer 66 år och äldre höjs från 10,21 till 18,5 procent.

Om lagstiftaren väljer att låta slopandet av den allmänna pensionsavgiften höja inkomstindex minskar företagens lönekostnader för anställd med löner över 7,5 inkomstbasbelopp (42 625 kronor/månad), genom lägre premier för tjänstepensionen, vilket kan öka efterfrågan på utbildad arbetskraft. Förändringen i arbetskraftskostnaden för företagen beror sammansättningen av de anställda i företaget och i vilken utsträckning lönekostnaderna övervältras på företagens vinster, löner och företagets priser.

²⁰ Se till exempel Konjunkturinstitutet (2020) och Chetty et. al (2014).

²¹ Se Pensionsmyndigheten (2020b) för en genomgång av litteraturen om ekonomiska drivkrafter och dess påverkan på pensionsbeslutet.

Effekten på sysselsättning bedöms vara små eftersom effekterna som andel av den totala ekonomin, BNP är mer marginella och tidigare utvärderingar av förändrade arbetsgivaravgifter pekar på att sysselsättningseffekten är begränsad.²²

²² Egebark och Kaunitz (2013), Laun (2012) och Benmarker, Mellander och Öckert (2008)

Referenser

Benmarker, H., E. Mellander och B. Öckert (2008), Är sänkta arbetsgivaravgifter ett effektivt sätt att öka sysselsättningen?, Rapport 2008:16, IFAU

Betänkande 2019/20:SfU5, En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv.

Betänkande 2018/19:AU12, Anställningsskyddet förlängs tills arbetstagaren fyllt 69 år.

Chetty, R., J. N. Friedman, S. Leth-Petersen, T. H. Nielsen och T. Olsen (2014), Active vs. Passive Decisions and Crowd-Out in Retirement Savings Accounts: Evidence from Denmark, *The Quarterly Journal of Economics*, Volume 129, Issue 3, August 2014, Pages 1141–1219.

Egebark, J. och N. Kaunitz (2013), Sänkta arbetsgivaravgifter för unga, Rapport 2013:26, IFAU.

Konjunkturinstitutet (2020), Fördjupning - Effekter av den svenska pensionsreformen 1994 på hushållens sparande, *Konjunkturläget juni 2020*, Konjunkturinstitutet.

Laun, L. (2012), Om förhöjt jobbskatteavdrag och sänkta arbetsgivaravgifter för äldre, Rapport 2012:16, IFAU.

Nilsson, P. (2017), Den allmänna pensionsavgiften och inkomstskatten, SNS förlag, 2017

Pensionsmyndigheten (2020a), Orange rapport 2019 – Pensionssystemets årsredovisning, Pensionsmyndigheten 2020.

Pensionsmyndigheten (2020b), Hur påverkar ekonomiska drivkrafter pensionsbeslutet, Pensionsmyndigheten 2020.

Pensionsmyndigheten (2017), Pensionärer med grundskydd, Pensionsmyndigheten 2017.

Pensionsmyndigheten (2017), Äldres marginaeffekter, Pensionsmyndigheten 2017.

Socialförsäkringsbalk (SFB) 2010:110.

SOU 1994:20, Reformerat pensionssystem.

SOU 2004:105, Utdelning av överskott i inkomstpensionssystemet.

Statistiska centralbyrån (2021), Återstående medellivslängd i antal år efter ålder, kön och år, hämtad 2021-03-26,
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__LE__LE0201__LE0201H%c3%a4lsa/Tema523/table/tableViewLayout1/

www.pensionsmyndigheten.se

