



# Analys av förutsättningar för höjda inkomstgrundade pensioner

## Innehållsförteckning

|                                                                                                                                   |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Sammanfattning .....                                                                                                           | 3  |
| 2. Ett underlag för reform som syftar till högre inkomstbaserade pensioner .....                                                  | 6  |
| 3. Pensionsmyndighetens basscenario pekar på en kraftig förstärkning av pensionssystemets finansiella ställning .....             | 7  |
| 4. Det krävs mycket pessimistiska antaganden för att påtagligt förändra bilden av ett över tid allt starkare pensionssystem ..... | 12 |
| 4.1 Alternativt avkastningsscenario .....                                                                                         | 12 |
| 4.2 Alternativt demografiskt scenario .....                                                                                       | 15 |
| 5. Kriser och kortsiktiga avvikelser kan skapa relativt stora tillfälliga avvikelser från långsiktiga scenarier .....             | 22 |
| 6. Sammanfattning av framtiden .....                                                                                              | 25 |
| 7. En automatisk överskottsutdelning skulle troligen ge betydande effekter på pensionerna på lång sikt .....                      | 26 |
| 7.1 Utdelningsregeln i exemplet.....                                                                                              | 26 |
| 7.2 Årliga omräkningar ökas genom överskottsutdelning.....                                                                        | 27 |
| 7.3 Påverkan på totala pensionsutbetalningar.....                                                                                 | 28 |
| 7.4 Utdelning och fonden.....                                                                                                     | 29 |
| 7.5 Effekt av skuldreglering .....                                                                                                | 31 |
| 8. Höjda pensionsavgifter ger främst snabbare men också större effekt på pensionerna .....                                        | 31 |
| 8.1 Avgifterna till pensionssystemet.....                                                                                         | 32 |
| 8.2 Tillvägagångssätt för att höja avgifterna till pensionssystemet .....                                                         | 32 |
| Ytterligare överväganden.....                                                                                                     | 34 |
| 8.3 Principer vid simulering av en avgiftshöjning .....                                                                           | 35 |
| 8.4 Beräkningstekniska antaganden och lösningar.....                                                                              | 36 |
| 8.5 Effekt på utbetalda pensioner .....                                                                                           | 36 |
| 8.6 Diskretionär utdelning.....                                                                                                   | 38 |
| 9. De olika alternativen till höjda pensioner ger olika nivåer men också varierande effekt för olika generationer.....            | 39 |
| 10. Betydande effekter av en utdelning för pensionärskollektivet ....                                                             | 43 |
| 11. Det är komplicerat att bedöma generationseffekter .....                                                                       | 47 |
| 12. Pensionssystemets finansiella sparande ökar framöver .....                                                                    | 49 |

## 1. Sammanfattning

Denna PM behandlar förutsättningarna för högre inkomstbaserade pensioner på kort och lång sikt.

Pensionssystemets finanser kommer i framtiden med stor sannolikhet att gå med betydande överskott. Grunden för detta är två långsiktiga strukturella egenskaper/antaganden och en gynnsam demografisk förändring de kommande decennierna.

- Buffertfondens avkastning är högre än snittinkomstens tillväxttakt.
- De stora fyrtiotalistkohorterna kommer att lämna systemet och ersättas av mindre pensionsärskohorter.
- Den arbetsföra befolkningen ökar, vilket innebär att antalet avgiftsbetalare blir fler.

Exakt vilken nivå antaganden om befolkningstillväxt och buffertfondens avkastning ska läggas på kan diskuteras men att ”nolla” dem i bemärkelsen att det inte sker någon befolkningstillväxt eller ”överavkastning” skulle vara antaganden som påtagligt avviker från en historisk trend. Till det kommer att de kommande decennierna kommer att bjuda på en påtagligt gynnsam demografisk utveckling som primärt drivs av kohorteffekter, framför allt att den stora kullen fyrtiotalister lämnar systemet. Pensionssystemet är just nu nära en bottenpunkt där avgiftsnettot (skillnaden mellan influtna avgifter och pensionsutbetalningar) vänder från en negativ till en positiv utveckling. Det krävs mycket pessimistiska antaganden om både den demografiska utvecklingen och buffertfondens avkastning för att förändra den bilden.

Om det uppstår betydande överskott i pensionssystemet ger det vidare utrymme för att öka pensionsutbetalningarna och pensionsbehållningarna genom den regelstyrda ”gas” som föreslogs redan i UTÖ-utredningen 2004. Gasen innebär att systemets tillgångar delas ut till de försäkrade när balanstalet överstiger 1,10. I det basscenario för pensionssystemets utveckling som används i promemorian leder det till avsevärt högre pensioner över tid. Det handlar om runt tio procent högre utbetalningar om

30 år. Med en regelstyrd gas kommer utdelningar sannolikt att bli aktuella redan om några år men det tar tid att nå högre nivåer.<sup>1</sup>

Att snabbare och säkrare åstadkomma högre inkomstbaserade pensioner kräver att en gas kombineras med en förstärkning av systemets avgiftsinkomster. En avgiftshöjning kommer att stärka balanstalet och möjliggöra större utdelningar på kort sikt. Kombinationen avgiftshöjning och utdelning innebär i promemorians framskrivningar att pensionsutbetalningarna höjts med 10 procent i mitten av 2030-talet.

Det finns flera alternativ för hur pensionsavgifterna kan höjas och alternativens konsekvenser för hushåll, företag och offentlig sektor inklusive pensionssystemet skiljer sig. I promemorian beskrivs olika tillvägagångssätt i avsnitt 8. En avgiftshöjning innebär att systemets avgiftsintäkter ökas och balanstalet stärks. Utgångspunkten i denna promemoria har varit att undersöka hur en höjning av avgiften till den ursprungligt tänkta nivån på 18,5% skulle kunna utformas. En sådan avgiftshöjning stärker pensionssystemet långsiktigt och ger bra förutsättningar för att långsiktigt höja pensionerna. En preliminär bedömning är att pensionssystemets avgiftsintäkter skulle öka med ca 20 miljarder kronor 2023 till följd av en avgiftshöjning där avgiften höjs till 18,5 procent.

Enbart en avgiftshöjning (utan någon form av utdelning via en gas) innebär att de höjda inbetalningarna leder till höjda pensionsnivåer först på sikt. Fullt genomslag blir det efter ett helt arbetsliv med den höjda pensionsavgiften.

En ökning av inkomst- och tilläggspension med tio procent motsvarar i genomsnitt 12 890 kr/år för kvinnor och 18 078 kr/år för män beräknat utifrån 2022 års pensionsnivåer. Skillnaden beror på att männen generellt har högre inkomstpension samt att det är färre män som får en avräkning av garantipension. De allra flesta med inkomstpension skulle få en högre pension men effekten blir förstås störst för den som inte har någon garantipension. Antalet personer med garantipension minskar samtidigt med drygt 10 procent.

Det finns flera möjliga sätt en avgiftshöjning kan resultera i högre pensioner, utöver den direkta effekten på pensionsbehållningarna. I promemorian

---

<sup>1</sup> Balanstalet 2022 är fastställt till 1,0824 och det förväntas öka till 1,1119 2024 i budgetpropositionen för 2022.

diskuteras primärt två sätt: en regelstyrd gas eller diskretionära utdelningar. I båda fallen handlar det om att avgiftshöjningen ökar balanstalet och skapar ett utrymme för högre pensioner. Denna effekt är permanent och försvinner inte när de högre behållningarna börjar leda till högre utbetalningar. Beroende på vilken modell som väljs blir det olika effekter i olika åldersgrupper. En diskretionär utdelning kan verka något snabbare och ger större utväxling för de äldsta åldersgrupperna. En diskretionär utdelning kan förskjuta eventuella utbetalningar från en regelstyrd gas framåt i tiden.

Promemorian behandlar också rättvisaspekter mellan generationer utifrån olika vägval. En omedelbar utdelning i samband med avgiftshöjning är inte okomplicerad då det kan uppfattas som en orättvisa mellan generationer och ett försvagande av livsinkomstprincipen. Generationseffekterna blir dock mindre entydiga om det är staten som står för kostnaden för avgiftshöjningen eftersom kostnaden för reformen då bärs av alla skattebetalare, i stället för enbart av de förvärvsaktiva om avgiftshöjningen minskar löneutrymmet.

I promemorian förs också resonemang om hur pensionssystemet påverkar det offentliga finansiella sparandet och hur detta samband påverkas av hur en reform utformas. Utan några förändringar av dagens regler kommer pensionssystemet med stor sannolikhet att bygga upp växande överskott som bidrar till ett ökat offentligfinansiellt sparande. Med en avgiftshöjning så är en preliminär bedömning att pensionssystemets avgiftsintäkter ytterligare skulle öka med ca 20 miljarder kronor år 2023 till följd av en avgiftshöjning där avgiften höjs till 18,5 procent och där maximalt pensionsunderlag hålls på samma nivå som idag (7,5 inkomstbasbelopp).

Ett högt sparande i pensionssystemet gör att statens sparande kan vara motsvarande lägre utan att överskottsmålet frångås. Ett lägre sparande i staten innebär i sin tur att den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld, den s.k. Maastrichtskulden, blir högre. Om bruttoskulden bedöms bli alltför stor är detta ett argument för att höja överskottsmålet i samband med en framtida översyn av det finanspolitiska ramverket. Att förskjuta det offentliga sparandet från staten till pensionssystemet är inte oproblemiskt eftersom det senare är ett autonomt system vars tillgångar inte utan vidare kan användas för stabiliseringspolitiska insatser.

Att införa en regelstyrd gas eller att använda sig av en diskretionär utdelning för att höja pensionerna påverkar uppbyggnaden av överskott i

pensionssystemet och ökar kraven på statens sparande. Det betyder att en gas eller en diskretionär utdelning minskar statens budgetutrymme indirekt när statens sparande måste öka för att kompensera för det lägre sparandet i pensionssystemet om överskottsålet ska klaras. Högre pensioner innebär dock att statens utgifter för garantipension och bostadstillägg till pensionärer blir lägre, samt att skatteinkomsterna ökar. Skatteinkomsterna ökar både eftersom pensionerna är en del av hushållens beskattningsbara inkomster och för att den ökade konsumtionen leder till större inkomster av moms och punktskatter. Nettoförsvagningen av det offentliga sparandet, och därmed av statens budgetutrymme, är därför ungefär hälften så stor som ökningen av pensionsutgifterna.

Det grundläggande vägvalet är vilken ambitionsnivå som sätts när det gäller högre pensioner. Där finns val med avseende på nivå, grad av säkerhet och timing. En avgiftshöjning ger förutsättningar för ett långsiktigt stärkt pensionssystem med högre pensionsnivåer på sikt. En gas ger med stor sannolikhet betydande höjningar men främst på lång sikt och utan garantier. Avgiftshöjning i kombination med gas har störst betydelse för timingen. Denna kombination ger möjlighet till betydande effekter avsevärt tidigare. Valet av sätt att omsätta en högre avgift i högre pensioner är också i stor utsträckning en fråga om timing, men med betydligt kortare tidshorisont. En diskretionär utdelning är främst aktuell om det finns ett behov av höjda pensioner omgående. Samtidigt kan den ha ett pris i termer av en större avvikelser från principen om systemets autonomi.

## **2. Ett underlag för reform som syftar till högre inkomstbaserade pensioner**

Denna PM är ett första underlag i arbetet med att studera förutsättningarna för långsiktigt högre inkomstbaserade pensioner. Arbetsgruppens uppdrag är att analysera vilka åtgärder som kan vidtas för att möjliggöra högre pensioner inom ramen för pensionssystemet och med bibehållande av livsinkomstprincipen. Uppdraget tar sin utgångspunkt i tidigare överenskommelser i Pensionsgruppen.

I uppdraget ligger att analysera pensionssystemets finansiella ställning, givet dagens avgifter och höjda avgifter, samt förutsättningarna för ökade utbetalningar som en lösning för högre pensioner. Arbetsgruppen ska också analysera om, och i så fall hur, avgifterna bör höjas.

Syftet med denna PM är att skapa ett första underlag för detta arbete. Fokus ligger på den sannolika utvecklingen av systemets framtida finansiella ställning, givet olika scenarier. Bilden som tecknas ger en grund för diskussioner kring potentialen för höjda pensioner genom någon form av utdelning av ”överskott”. Grunden för det senare är UTÖ-utredningens förslag om en automatisk positiv balansering. Effekten av en avgiftshöjning analyseras, både inom ramen för en modell med automatisk utdelning och utan. En översiktlig analys görs också av kopplingen mellan pensionssystemets finansiella ställning och det offentliga sparandet.

Analyserna i promemorian bygger på användning av Pensionsmyndighetens pensionsmodell.

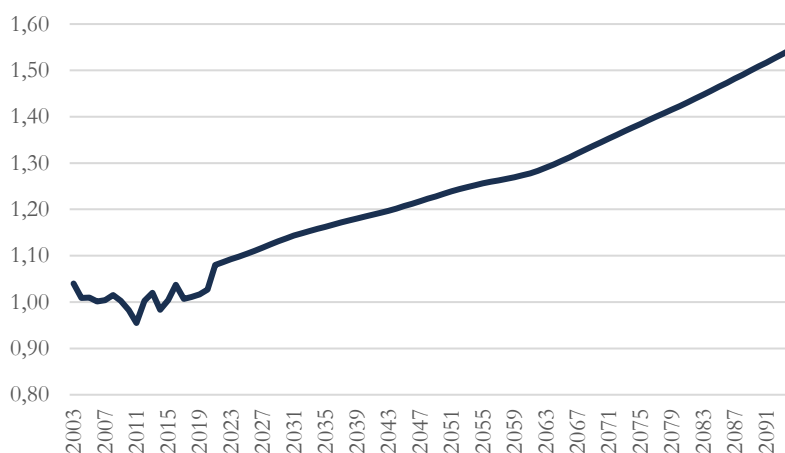
### **3. Pensionsmyndighetens basscenario pekar på en kraftig förstärkning av pensionssystemets finansiella ställning**

Utgångspunkten för analyserna är det basscenario som återfinns i pensionsmodellen och används för Orange rapport. Scenariot innehåller ett antal grundläggande antaganden kring den långsiktiga ekonomiska utvecklingen.<sup>2</sup> En utgångspunkt i analysen är balanstalet. Det finns andra mått, som till exempel fondstyrka, som skulle kunna användas men givet balanstalets koppling till balansering används det här som mått på systemets finansiella ställning. I scenariot tecknas en positiv bild av pensionssystemets framtida utveckling. Redan 2024 når balanstalet den nivå, 1,10, som i UTÖ-utredningen (2004:105) föreslogs utlösa en automatisk utbetalning av överskott. Balanstalet ökar sedan stadigt och närmar sig i början av 2040-talet 1,2 för att runt 2060 ta ytterligare fart uppåt och nå över 1,5 i slutet av 2000-talet.

---

<sup>2</sup> [7. Pensionssystemets framtid i tre scenarier | Pensionsmyndigheten](#)

Diagram 1. Utveckling av balanstalet i Pensionsmyndighetens basscenario



Balanstalet är en bild av systemets tillgångar i förhållande till skulder. I dagsläget (beräkningsår 2021) är avgifterna den dominerande tillgången men fondens andel av tillgångarna har på sex år växt från 13,8 till 16,0 procent. De samlade tillgångarna är nu drygt 10 500 miljarder och skulden drygt 9 700 miljarder.

Tabell 1. Pensionssystemets tillgångar och skulder (mdr)

|                 |        |
|-----------------|--------|
| Buffertfond     | 1 696  |
| Avgiftstillgång | 8 893  |
| Tillgångar      | 10 589 |
| Pensionsskuld   | 9 783  |
| Balanstal       | 1,0824 |

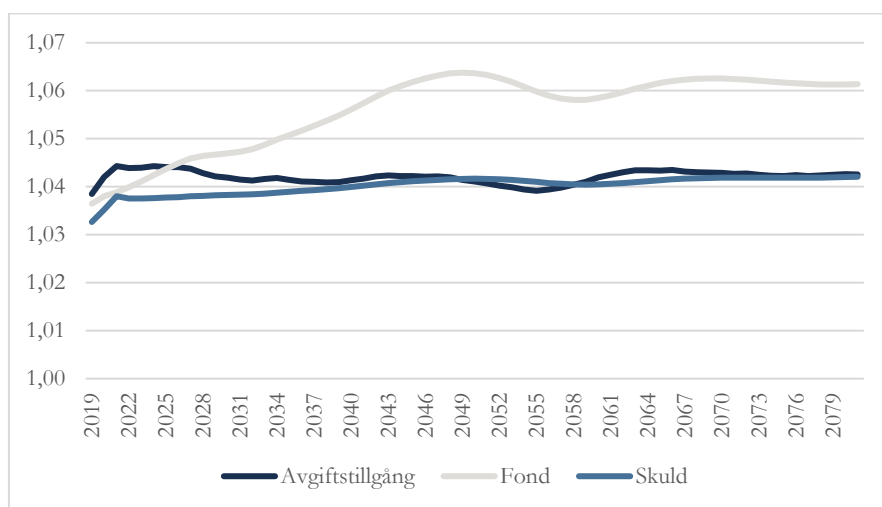
Vad är det då som gör att balanstalet antas utvecklas så starkt i pensionsmyndighetens scenario? Det finns flera sätt att närma sig den frågan men ett första steg är att studera hur de två tillgångsslagen och skulden antas röra sig. Samtliga tre komponenters ökningstakt är positiv för samtliga år – pensionsystemets omslutning växer för varje år. Avgiftstillgången har en högre relativ ökningstakt än pensionsskulden större delen av perioden. Den bakomliggande orsaken till detta är att befolkningen i förvärvsaktiva åldrar ökar. En tillkommande faktor bakom avgiftstillgångens ökning i basscenariot är att omsättningstiden antas växa kontinuerligt. Omsättningstiden, tiden från att en pensionsrätt tjänas in till att den betalas ut i pension, växer totalt 7 procent mellan 2020 och 2094. Avgiftstillgångens ökningstakt skulle



förenklat kunna beskrivas som summaindex och skuldens ökning som snittindex.<sup>3</sup> Eftersom summaindex överstiger snittindex stora delar av perioden så ökar därmed balanstalet.

Det som spelar störst roll för att driva upp balanstalet är dock fondens antagna utveckling. Att fonden växer så mycket är en följd av flera faktorer. Om fondavkastningen innebär att fonden ökar i en högre procentuell takt än genomsnittsinkomsten kommer förekomsten av en buffertfond i sig att innebära ett ständigt bidrag till ett högre balanstal. Eftersom antagandena i modellen är sådana att avkastningen just antas överstiga snittinkomstens utveckling (3,25% för fonden kontra 1,8% för snittinkomsten) är det inbyggt i modellen att fonden stärks, ett alternativt antagande prövas i nästa avsnitt. Betydelsen för balanstalets utveckling förstärks sedan också över tid med ränta-på-ränta, en ”överavkastning” för fonden som spelar en allt större roll i takt med att fonden växer.

Diagram 2. Årlig förändringskvot av tillgångar och skuld i basscenariot

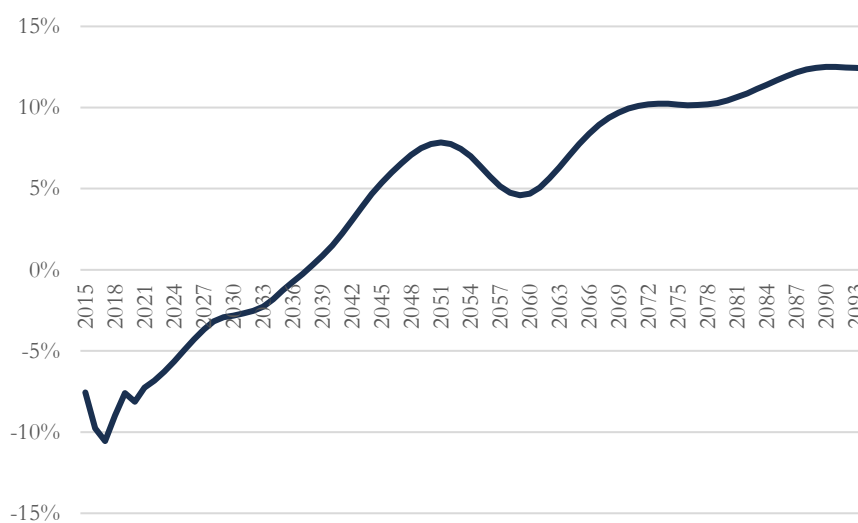


Fonden gynnas också av att avgiftsnettot är positivt under en stor del av perioden. Vid ett positivt avgiftsnetto, årets avgiftsinbetalningar överstiger

<sup>3</sup> Summaindex avspeglar i vilken takt avgiftsunderlaget utvecklas, snittindex i vilken takt genomsnittsinkomsten i förvärsaktiva åldrar utvecklas. Dessa två mått kan ha olika förändringstakt, exempelvis när antalet personer som betalar avgifter till pensionssystemet antalsmässigt förändras över tid. I samband med pensionsöverenskommelsen diskuterades till vilket av dessa mått pensionerna skulle knytas. Det konstaterades då att ett summaindex skulle utgöra en bättre garant för finansiell stabilitet. Om inkomstpensionen skulle varit följsam mot summaindex skulle dock pensionssystemet fått andra egenskaper än vad det har idag. Den årliga omräkningen av utgående pensioner skulle exempelvis mer direkt stå i förhållande till förändringen i antalet förvärsaktiva. Eftersom snittindex (inkomstindex) medför sådana sociala egenskaper som eftersträvades valdes snittindex och att finansiell stabilitet istället ytterst skulle garanteras genom balanseringsreglerna.

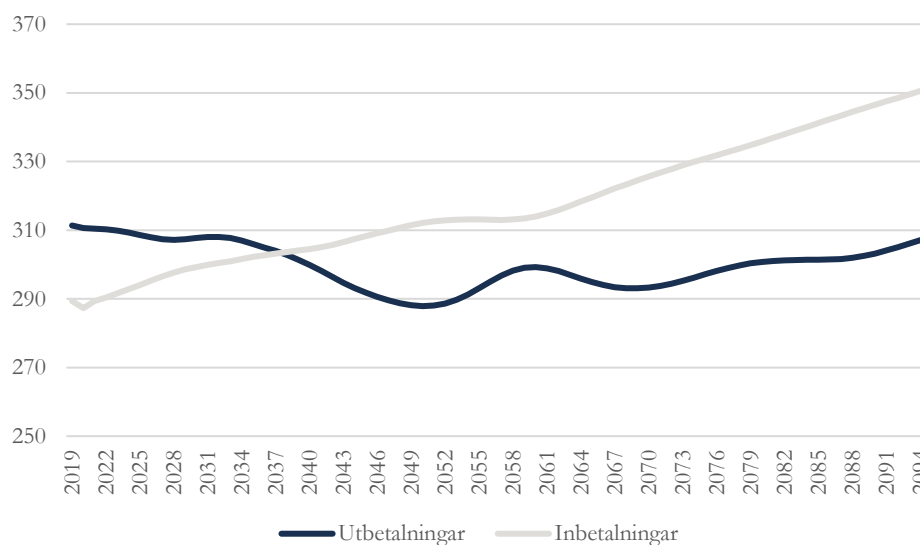
årets pensionsutbetalningar, fylls fonden på med överskottet. Vid ett negativt netto sker motsatsen. Avgiftsnettot är negativt i dagsläget men antas förbättras kraftigt de närmaste trettio åren och vända till positivt 2037. Redan i dag är fondavkastningen dessutom tillräcklig för att med råge täcka upp för det negativa avgiftsnettot, d.v.s. fonden växer trots underskott på avgiftssidan.

Diagram 3. Influtna avgifter minus pensionsutbetalningar som andel av influtna avgifter i procent i basscenariot



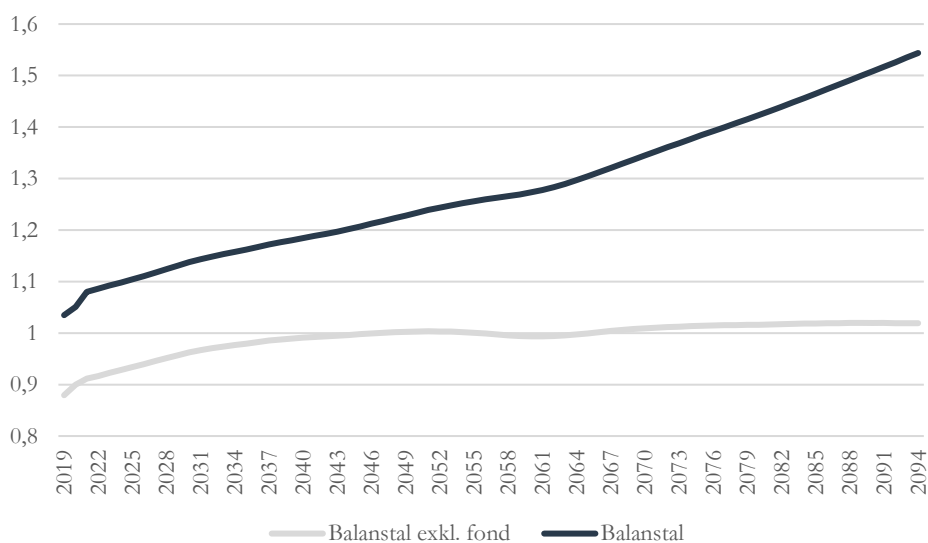
Avgiftsnettot påverkas primärt av skillnader i antalet personer mellan generationer. Förbättringen av avgiftsnettot drivs delvis av relativt säkra prognoser över minskade utbetalningar till följd av att stora kohorter pensionärer successivt avlider och ersätts av mindre kohorter. Inbetalda avgifter ökar under nästan hela perioden som en konsekvens av att antalet personer i arbetsför ålder antas öka, undantaget är 2050-talet där systemets inkomster stagnerar. Detta syns tydligt i diagrammet ovan som en försvagning av avgiftsnettot. Antagandet om växande befolkning är avgörande för bilden av pensionssystemets framtida finansiella ställning. I diagrammet nedan är avgiftsnettot uppdelat på inkomster och utgifter (deflaterat med inkomstindex). Inkomsterna ökar stadigt drivet av antagandet om befolkningstillväxt medan utbetalningarna, av kohortskäl, faller påtagligt med början runt 2030 och sedan ökar långsammare än inbetalningarna.

Diagram 4. Avgiftsinbetalningar och pensionsutbetalningar i basscenariot, mdr kr i 2019 års inkomstnivå



Det svenska pensionssystemet är ett fördelningssystem, årets avgifter betalar årets pensioner. Det årliga resultatet balanseras av buffertfonden. Beräkningen av balanstalet bygger däremot mer på logiken i ett fonderat system – de samlade tillgångarna ställs i relation till den samlade skulden. Fördelningsdimensionen gör att en växande befolkning tenderar att stärka systemets resultatsida, avgiftsnettot förbättras. Det finns en positiv effekt på balanstalet även om effekten till viss del motverkas av att fler avgiftsbetalare i dag betyder fler pensionsmottagare i morgon. Avgiftstillgången ökar men det gör skulden också, dock inte i samma takt. Vad som sker med systemets resultaträkning har dock även en indirekt effekt på balansräkningen. Varje år med positivt avgiftsnetto innebär att buffertfonden får ett tillskott och därmed växer systemets tillgångssida. Buffertfondens växande betydelse i basscenariot bygger således dels på antagandet om en avkastning som överstiger ökningen i snittinkomst och därmed skuldens uppräknings, dels på ett alltmer positivt avgiftsnetto som fyller på fonden. De demografiska antaganden som driver upp avgiftsnettot bidrar i viss utsträckning i sig till att långsiktigt driva upp balanstalet men den största effekten går via tillskottet till fondens utveckling och därmed också balanstalet. Nedanstående diagram illustrerar att det på längre sikt främst är fondens positiva utveckling som ligger bakom det allt högre balanstalet i basscenariot. Den relativt kraftiga ökningen av balanstalet exklusive fond i början av perioden beror främst på gynnsamma kohorteffekter.

Diagram 5. Utveckling av balanstalet, med och utan buffertfond



Pensionsmyndighetens basscenario målar upp en påtagligt positiv framtid för det svenska pensionssystemet. Orsaken är främst en kraftigt växande buffertfond. Två antaganden är grundläggande för den positiva bilden – en ”överavkastning” för fonden relativt snittinkomstens utveckling och en kontinuerligt växande befolkning i arbetsför ålder. I följande avsnitt beskrivs effekten på balanstalet av två alternativa antaganden.

#### 4. Det krävs mycket pessimistiska antaganden för att påtagligt förändra bilden av ett över tid allt starkare pensionssystem

Eftersom antaganden om avkastning på buffertfond och kring den demografiska utvecklingen är så centrala för prognoser av pensionssystemets finansiella ställning är det väsentligt att undersöka vad alternativa antaganden skulle få för effekter. De scenarier som prövas i detta avsnitt är påtagligt pessimistiska. De kan användas som en sorts ”worst case” men är också utformade för att isolera betydelsen av de två delar som i basscenariot bidrar till en inbyggd förstärkning av den finansiella ställningen.

##### 4.1 Alternativt avkastningsscenario

Buffertfonden har olika typer av tillgångar såsom svenska och utländska aktier och räntebärande papper. Utöver aktiernas värdeökning så genererar även aktierna utdelningar som bidrar till värdeförändringen av buffertfonden. Framför allt på aktiemarknaden kan värdet på aktierna svänga

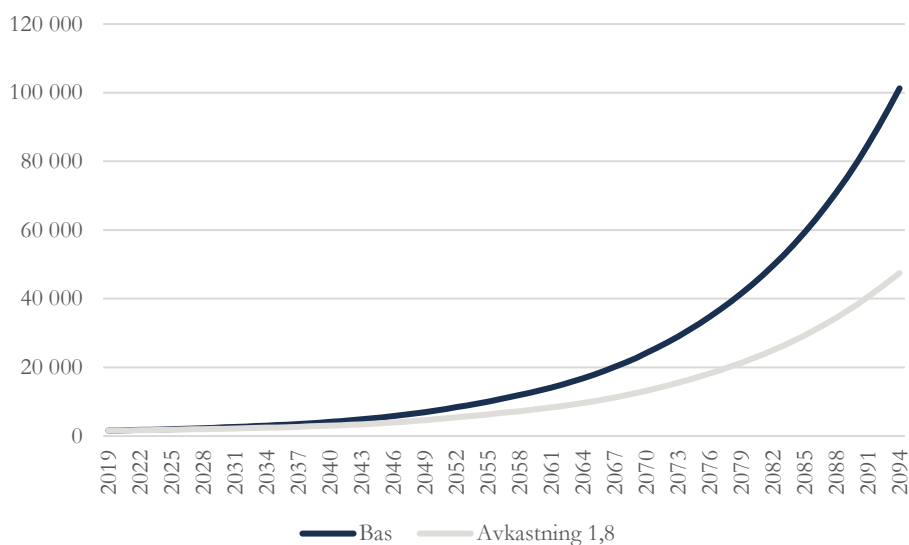
mycket år från år, men sett över tid så har den reala avkastningen på aktier varit högre än exempelvis ökningen i reallöner. Eftersom pensionssystemet inte har något slutdatum så bör avkastningen som används vid beräkningen av scenarier spegla den långsiktiga genomsnittliga avkastningen. Det är såklart omöjligt att veta den framtida avkastningen. För att testa hur ett lägre avkastningsantagande påverkar den finansiella stabiliteten antas att avkastningen inte överstiger ökningen i snittinkomst. Sett ur ett historiskt perspektiv är det ett mycket konservativt antagande, se tabell 2. Med en avkastning lika med ökningen i snittinkomsten bidrar, i princip, buffertfondens avkastning inte till den långsiktiga finansieringen av pensionerna. Buffertfonden blir demografiskt betingad och för systemets finansiering en neutral förvaring av pensionskapital.

Tabell 2. Antaganden i de olika scenarierna, samt genomsnittlig förändring de senaste 20 respektive 30 åren.

|                                   | Real löneutveckling | Buffertfondens reala avkastning |
|-----------------------------------|---------------------|---------------------------------|
| Bas och alt demografiskt scenario | 1,8                 | 3,25                            |
| Alt avkastningsscenario           | 1,8                 | 1,8                             |
| Genomsnitt 2001–2020              | 1,7                 | 5,6                             |
| Genomsnitt 1991–2020              | 1,7                 | 6,7                             |

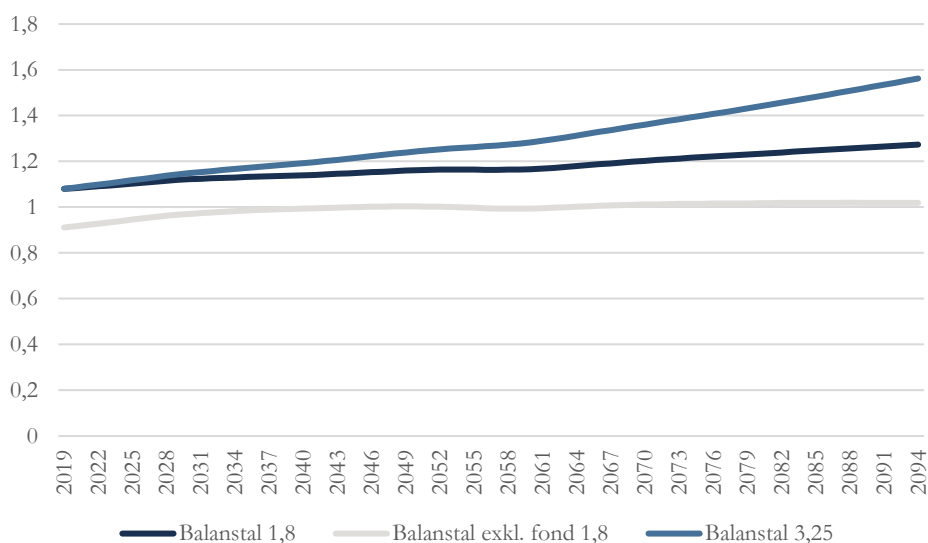
Ett antagande om en real avkastning på buffertfonden på 1,8 procent i stället för 3,25 procent, som i basscenariot, ger en kraftig effekt på buffertfondens värde. Skillnaden i fondens marknadsvärde mellan de olika scenarierna ökar över tid och vid periodens slut är marknadsvärdet knappt hälften i det alternativa scenariot jämfört med basscenariot.

Diagram 6. Buffertfonden i två alternativa scenarier, bas- och låg avkastning



Som visats i föregående avsnitt har fonden en stor betydelse för utvecklingen av den finansiella ställningen och fondens andel av de totala tillgångarna i pensionssystemet ökar över tid i basscenariot. Det alternativa avkastningsantagandet har därför en betydande effekt på prognosen för balanstalet. På, i detta sammanhang, ”kort” sikt blir inte skillnaderna i balanstalet markant stora. År 2035 är skillnaden i balanstalet 0,04 (1,17 jämfört med 1,13). Därefter ökar skillnaderna successivt för att 2050 vara 0,08 och vid slutet av den beräknade perioden är skillnaden 0,29 (1,56 jämfört med 1,27). Även utan överavkastning bidrar fonden till att höja balanstalet över tid. Balanstalet ökar från dagens 1,08 till 1,27 i slutet av perioden och knappt hälften av detta är tack vare fondens utveckling.

Diagram 7. Balanstalet i två alternativa scenarier, bas- och låg avkastning



Fondens avkastning påverkar inte avgiftsnettots utveckling och därmed växer fonden relativt skulden tack vare ett positivt avgiftsnetto under en stor del av perioden. Orsaken till detta är primärt en växande befolkning. Frågan är vad som händer med andra demografiska antaganden.

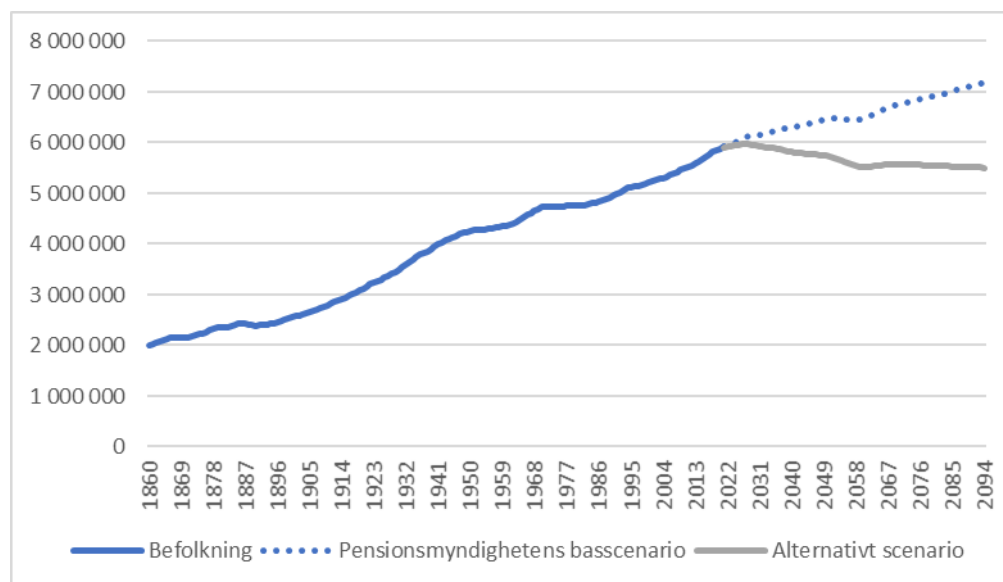
#### 4.2 Alternativt demografiskt scenario

I ett annat alternativt scenario prövas vad som händer vid en betydligt långsammare befolkningsutveckling. Det är framför allt utvecklingen av antalet som har pensionsgrundande inkomster som påverkar den finansiella ställningen (givet samma inkomstnivå). En ökning av befolkningen på grund av ökad återstående livslängd efter pensionering påverkar inte den finansiella ställningen under förutsättning att delningstalet är korrekt beräknat.

Pensionsmyndighetens pensionsmodell använder i basscenariot SCB:s huvudalternativ till befolkningsframskrivning. I det scenariot växer såväl den totala befolkningen som antalet med pensionsgrundande inkomst över tid. I ett sådant scenario kommer den växande befolkningen att bidra till att pensionssystemets finansiella ställning stärks.

Historiskt sett har Sveriges befolkning växt kontinuerligt. Den befolkningsprognos som ligger till grund för basscenariot bygger inte heller på något historiskt trendbrott, det är den prickade delen av kurvan i diagrammet nedan.

Diagram 8. Antal personer i Sverige 20–64 år, historiskt, prognos samt med alternativt demografiskt scenario

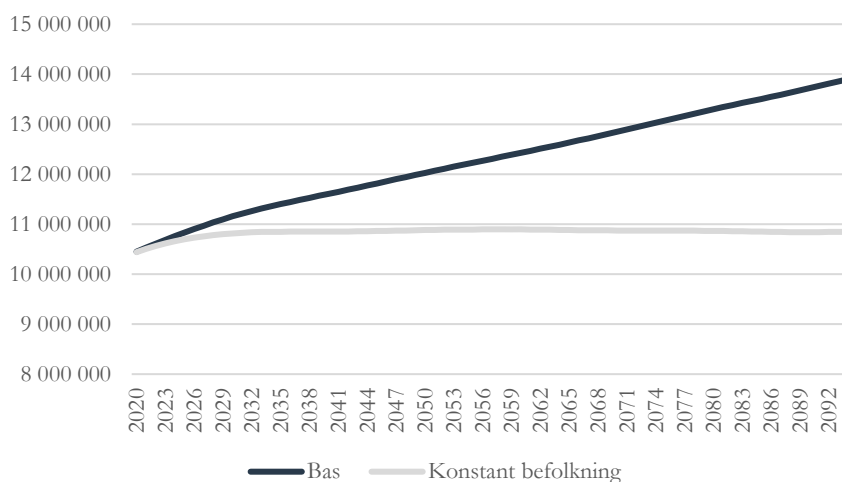


Källa: SCB, Pensionsmyndigheten samt egna beräkningar

I det alternativa scenariot antas i stället att befolkningstillväxten avtar för att efter år 2030 vara relativt konstant för befolkningen som helhet. Antalet i åldrarna 20-64 år kommer däremot att sjunka något, se diagram 8. I scenariot kommer både det årliga födelseöverskottet och nettomigrationen att vara nära noll på längre sikt. Det skapar en radikalt annorlunda befolkningsutveckling där antalet personer i Sverige är drygt fyra miljoner färre i slutet av perioden jämfört med i basscenarioet. Ett sådant scenario är mycket osannolikt men det är valt för att illustrera betydelsen av befolkningstillväxt för systemet. Genom att räkna med en närmast konstant befolkning tydliggörs vilken roll antaganden om befolkningstillväxt spelar för prognoser av systemets finansiella ställning.

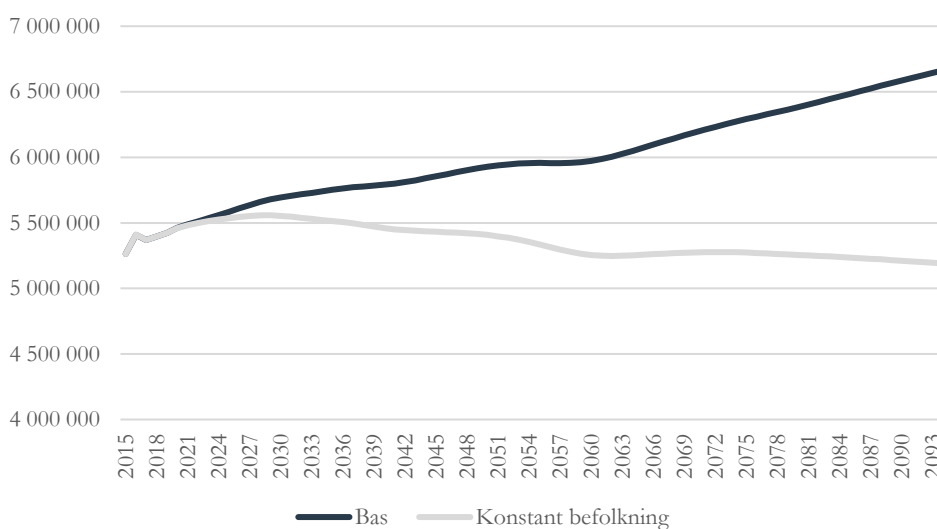


Diagram 9. Antal invånare i två alternativa scenarier, bas- och konstant befolkning



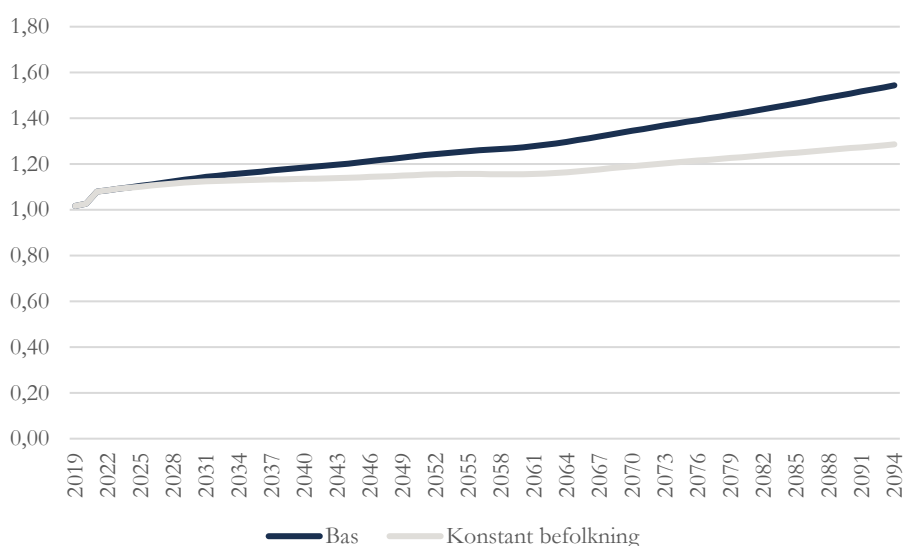
Antalet avgiftsbetalare, personer med pensionsgrundande inkomster, växer under hela perioden i basscenariot medan antalet med PGI sjunker något från år 2030 i alternativscenariot. Som framgår är detta, relativt den historiska utvecklingen, ett mycket konservativt scenario när det gäller befolkningsutvecklingen. Samtidigt kan det vara användbart för att illustrera vilken effekt antagandet om en växande befolkning har i modellen.

Diagram 10. Antal avgiftsbetalare i två alternativa scenarier, bas- och konstant befolkning



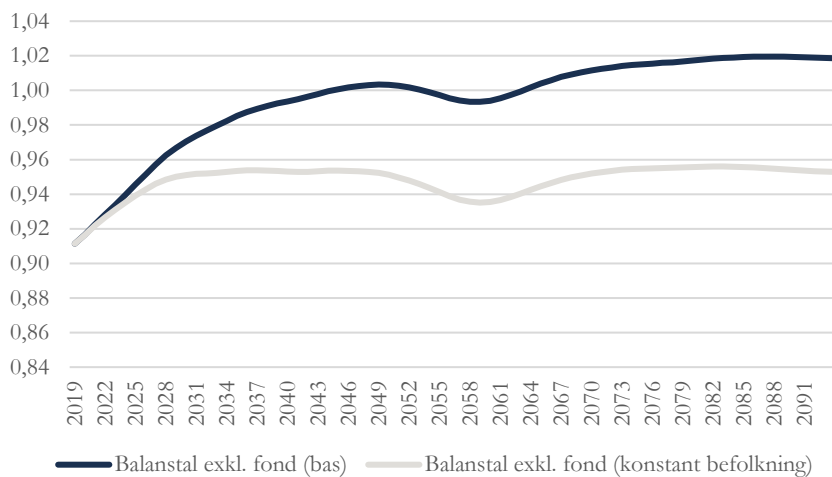
Den förändrade demografin har en stor effekt på systemets finansiella ställning. I alternativet med en mindre befolkning kommer balanstalet att utvecklas långsammare än i basscenariot. Även om det inte finns någon koppling mellan det två olika alternativen, lägre avkastning och mindre befolkning, blir utvecklingen i båda scenarierna väldigt lika. Jämfört med basscenariot är balanstalet 0,03 lägre vid 2035, 0,08 lägre vid 2050 och 0,25 lägre vid periodens slut. Precis som i fondavkastningsalternativet så kommer dock balanstalet att öka över tid även i befolkningsscenariot.

Diagram 11. Balanstalet i två alternativa scenarier, bas- och konstant befolkning



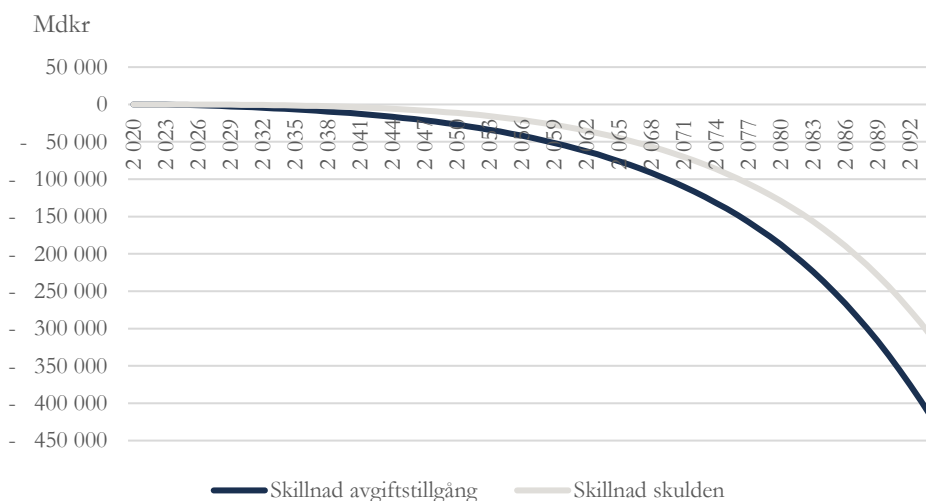
En lägre befolkningsutveckling kommer att påverka balanstalets alla tre delkomponenter; avgiftstillgång, buffertfond och pensionsskuld. Den direkta effekten på avgiftstillgången slår framför allt till under perioden med avtagande befolkningsstillväxt, i början av tidsperioden. Avgiftstillgångens tillväxt minskar och balanstalet, exklusive buffertfonden, stabiliseras på en betydligt lägre nivå än i basscenariot.

Diagram 12. Balanstal exkl. fond i två alternativa scenarier, bas- och konstant befolkning



En lägre befolkningstillväxt påverkar också skulden som kommer att växa betydligt långsammare. Effekten på avgiftstillgången är dock större och fallet relativt basscenariot är större. Figuren visar skillnaden i avgiftstillgång respektive pensionsskulden mellan basscenariot och det alternativa scenariot.

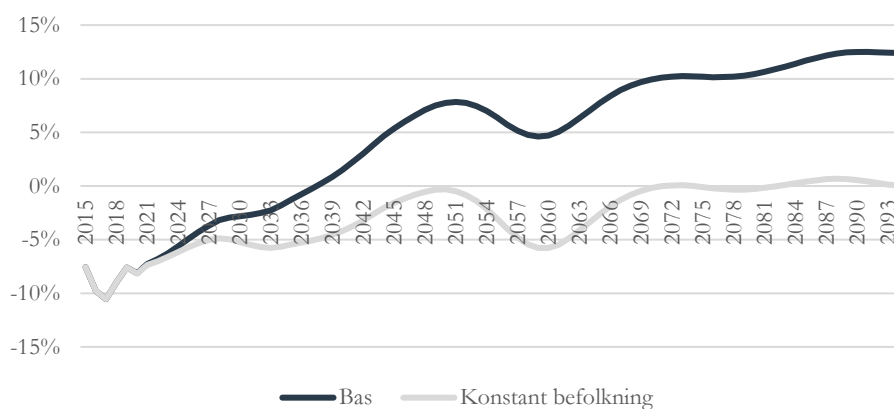
Diagram 13. Utveckling av avgiftstillgång och skuld i scenariot med konstant befolkning jämfört med basscenariot



Den största effekten av en konstant befolkning kommer dock via påverkan på avgiftsnettot och därmed i förlängningen på buffertfonden. I basscenariot

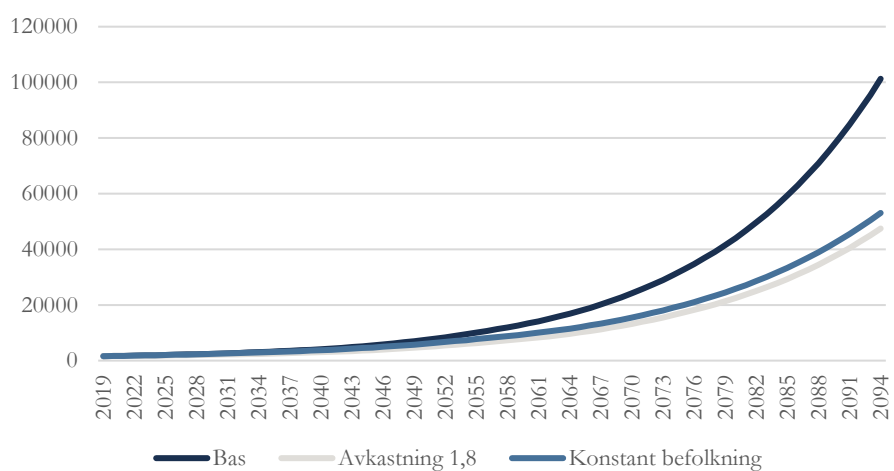
blir avgiftsnettot positivt år 2038, medan i det alternativa scenariot är avgiftsnettot negativt till 2070 för att därefter variera kring noll. Detta kommer att få en direkt inverkan på buffertfondens utveckling.

Diagram 14. Influtna avgifter minus pensionsutbetalningar som andel av influtna avgifter i procent i två alternativa scenarier, bas- och konstant befolkning



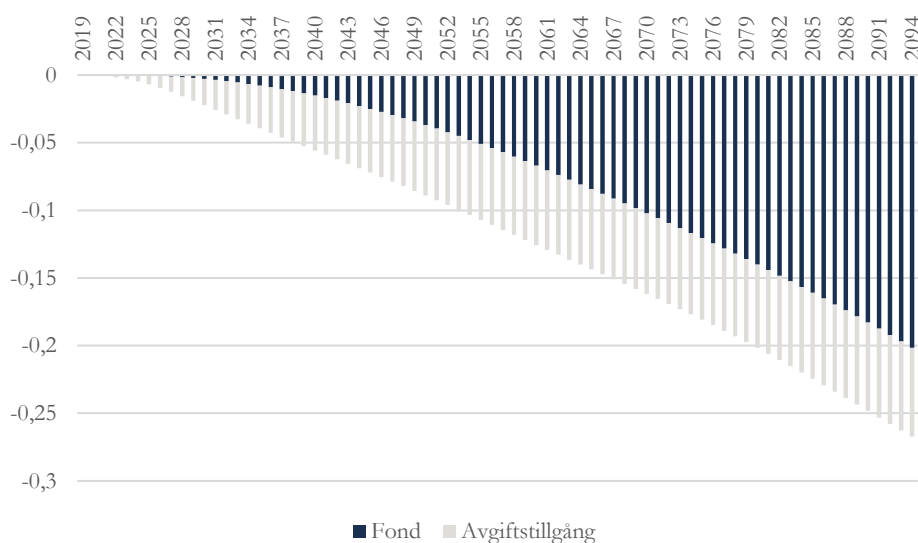
Buffertfonden växer betydligt långsammare i scenariot med konstant befolkning än i basscenariot. Utvecklingen blir mycket lik den i scenariot med en lägre avkastning, även om mekanismen är en helt annan.

Diagram 15. Buffertfonden i tre alternativa scenarier, bas- låg avkastning och konstant befolkning. Miljarder kronor



Över tid kommer det alternativa demografiska antagandet att verka främst genom dess effekt på avgiftsnettot och därmed på buffertfonden. Den direkta effekten på avgiftstillgången dominerar i början av perioden men i slutet av 2050-talet står en svagare utveckling av fonden för större delen av effekten på balanstalet.

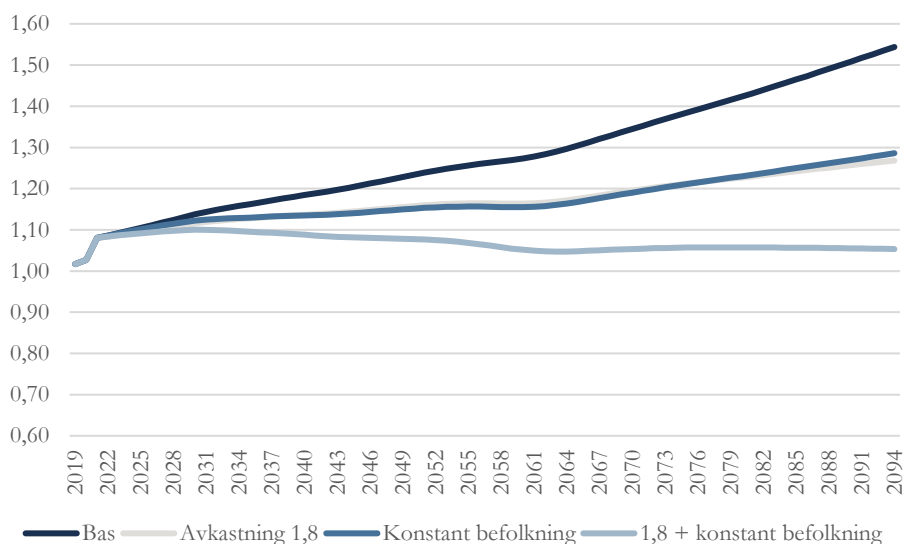
Diagram 16. Effekt på balanstalet av alternativ demografi med konstant befolkning, dekomponerat på avgiftstillgång och fond



Utvecklingen av balanstalet påverkas primärt av antaganden om buffertfondens avkastning och befolkningsutvecklingen. De alternativa scenarierna ovan är starkt pessimistiska och kan kanske ses som en lägsta nivå för vad som kan antas i denna typ av känslighetsanalys. De har en betydande effekt på balanstalens utveckling men inte i något av fallen ändrar de bilden av ett kontinuerligt stigande balanstal och en starkt finansiell ställning för pensionssystemet. Skulle däremot båda de pessimistiska scenarierna bli verklighet samtidigt ändras den bilden. Att addera en fondavkastning på 1,8% till scenariot med konstant befolkning skulle ge en påtagligt annorlunda utveckling. Påverkan på balanstalet blir betydligt kraftigare om båda ”risk”-antagandena kombineras. Balanstalet når som högst 1,10 i detta alternativ för att sedan långsamt minska ner till 1,05 för att därefter stabiliseras på den nivån. Balanstalet skulle fram till 2050 ligga på motsvarande nivå som vi har idag, det vill säga ett balanstal på 1,08. Inte heller i detta scenario kommer alltså balanstalet att gå under 1,0 och därmed göra att pensionssystemet

hamnar i en balansering, även om marginalerna är klart mycket lägre i slutet av perioden.

Diagram 17. Balanstalet i alla scenarier, inkl. kombination av de två pessimistiska scenarierna



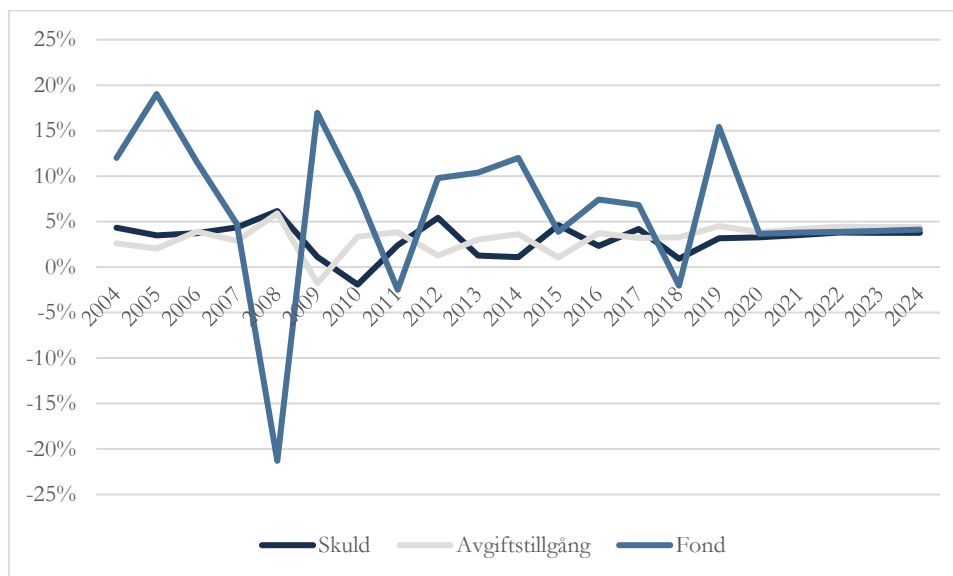
Det krävs alltså en kombination av två mycket konservativa antaganden när det gäller fondavkastning och befolkningstillväxt för att balanstalet långsiktigt ska stanna ungefär på den nivå där det ligger i dag. En viktig orsak är att systemet är inne i en gynnsam demografisk utveckling där 40-talisterna börjar lämna medan 1990- och 2010-talets stora årskullar successivt gör entré som avgiftsbetalare. Detta stärker avgiftsnettot och fyller därmed på buffertfonden.

## 5. Kriser och kortsiktiga avvikelser kan skapa relativt stora tillfälliga avvikelser från långsiktiga scenarier

De långsiktiga scenarierna ger förstås en missvisande bild av verkligheten. Utvecklingen kommer att vara betydligt mer volatil än vad de jämna banorna ger sken av. Det betyder att också balanstalet kommer att variera betydligt kring sin långsiktiga bana. Detta var en fråga som gavs betydande utrymme i UTÖ-utredningen. Där skapade man en särskild stokastisk modell för att simulera den historiska variabiliteten. Resultaten var viktiga för att kalibrera den balanstatsnivå som skulle lösa ut en positiv balansering. En enkel illustration av variabiliteten i närtid av balanstalets beståndsdelar ges i diagrammet nedan. Som synes är det framför allt fondavkastningen som,

normalt sett, varierar kraftigt år från år men även avgiftstillgång och skuld kan röra sig betydligt.

Diagram 18. Årlig historisk förändring av skuld, avgiftstillgång och fond



Tidsperioden i diagrammet inkluderar finanskrisen och kan kanske utgöra ett illustrativt ytterlighetsfall när det gäller händelser som kan dyka upp då och då. För ändamålet i denna PM är kortsiktig variabilitet främst av intresse för att bedöma sannolikheten i närtid för högre pensioner via en positiv balansering. När det gäller risk för balansering kan UTÖ-utredningens modellering och slutsatser bedömas vara fortsatt giltig. En relevant fråga är dock vilken effekt som en ”finanskris” skulle få på de balanstalsbanor som kan antas under de kommande 10–20 åren. För att testa det här basscenariot för 2025 modifierats med ett krisår som utgår från finanskrisen.

Utifrån basscenarioets nivåer 2024 (vilken innebär ett balanstal om 1,11 år t+2) antas följande: avgiftsinkomsterna minskar svagt (-0,3 procent) mellan 2024 och 2025, samtidigt som buffertfondens värdeutveckling exklusive avgiftsnetto antas bli -22 procent. Detta är de två mest negativa årliga förändringarna i avgiftsinkomst respektive fondutveckling som uppmätts under finanskrisen (2009 respektive 2008). Den finansiella ställningen 2025 påverkas på ett betydande sätt genom dessa förändringar. Tabellen nedan sammanfattar hur balanstalens centrala beståndsdelar påverkas jämfört med basscenarioet.

Tabell 3. Ettårig effekt av ”finanskrisen”

|               | <b>Bas 2025</b> | <b>Kris 2025</b> | <b>Diff</b> |
|---------------|-----------------|------------------|-------------|
| Avg. ink. mdr | 368             | 352              | -16         |
| Fond mdr      | 2 013           | 1 478            | -536        |
| Skuld mdr     | 11 718          | 11 702           | -16         |
| AT mdr        | 11 081          | 10 617           | -463        |
| BT (år t+2)   | 1,11745         | 1,03356          | -0,0839     |

Den lägre avgiftsinkomsten (16 mdr) innebär att avgiftstillgången försvagas 463 mdr jämfört med basscenariot (i basscenariot stiger avgiftsinkomsterna med 4,3 procent mellan 2024 och 2025). Denna minskade avgiftstillgång motsvarar cirka 0,04 balanstalsenheter.

Utvecklingen av fondens tillgångar beror främst på den skilda värdeförändringen jämfört med basscenariot (520 mdr sämre värdeförändring), men även till en mindre del på att avgiftsnettot blir mer negativt än i basscenariot (16 mdr mer negativt, vilket då innebär ett dubbelt så stort negativt avgiftsnetto). Totalt sett blir därmed fondens värde 27 procent lägre än i basscenariot.

Denna tänkta årsvisa utveckling i krisscenariot innebär att balanstalet 2025 sammantaget försvagas med drygt 8 balanstalsenheter genom dessa ”krisantaganden”.

Som framgår av exemplet ovan skulle en kris av denna storleksordning ha en rejäl effekt på balanstalet. Frågan är dock hur långvarig den skulle vara. Även om ett dåligt börsår ofta vänds till det motsatta året efter, nedgången med 22 % för fonden 2008 byttes till exempel till en uppgång med 19 % 2009, får även en kortsiktig kris ofta relativt långsiktiga effekter. Ett sätt att illustrera detta utifrån det historiska exemplet är att skriva fram finanskrisens förlopp relativt basscenariot.

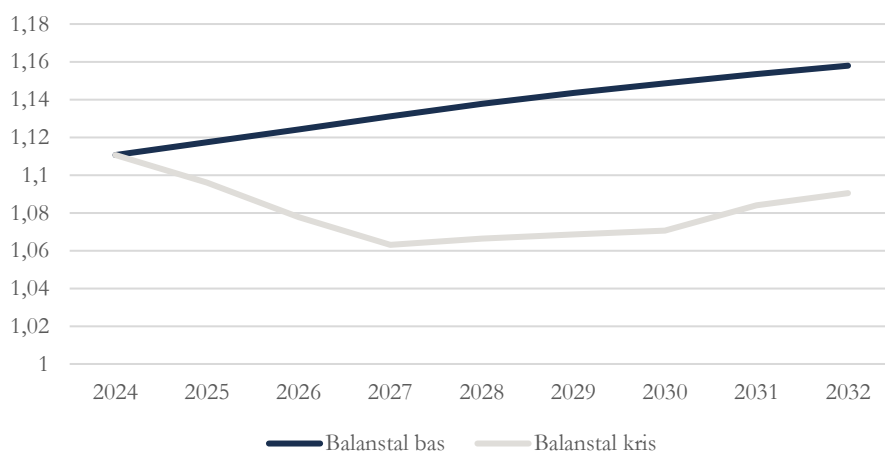
Utifrån basscenariots nivåer 2024 antas att finanskrisens förlopp 2008-2015 upprepar sig vad gäller årlig förändringstakt av avgiftsinkomster samt värdeförändring exklusive avgiftsnetto av fonden. Här skrivs alltså nivåerna 2024 fram med hjälp av dessa årsvisa förändringstakter. Framskrivningen är dock fortfarande starkt präglad av många av basscenariots antaganden. Skuldens utveckling är endast påverkad av det förändrade avgiftsnettot, i



övrigt sker exempelvis förräntningen i samma takt som basscenariot. Det årliga avgiftsnettot kan antas vara demografiskt betingat och avgiftsnettot från basscenariot får därför i sin tur ett tillägg som utgörs av hur avgiftsnettot förändras med de nya avgiftsinkomsterna.

Effekten av en sådan simulering blir betydande. Vid slutet av perioden är balanstalet nästan sju enheter lägre än i basscenariot. Återhämtningen mellan 2027 och 2032 är mycket blygsam. Med en gräns på 1,1 skulle det inte någon gång under perioden ske en positiv balansering.

Diagram 19. Effekt på balanstalet av finanskrisens förlopp simulerat från 2024



Finanskrisen var en exceptionell händelse, men liknande situationer som påverkar pensionssystemet är inte osannolikt i ett längre tidsperspektiv. Simuleringen illustrerar att en automatisk positiv balansering inte är någon garant för höjda pensioner i närtid. Samtidigt kan den också vara illustrativ för avståndet mellan balanstal på 1,1 respektive 1,0. Givet att en mekanism för positiv balansering lägger ett tak för balanstalet på 1,1 skulle det sannolikt krävas mer än en finanskris för att utlösa en negativ balansering.

## 6. Sammanfattning av framtiden

Det svenska pensionssystemet kommer med stor sannolikhet att röra sig mot en allt starkare finansiell ställning. Grunden för detta är två långsiktiga strukturella egenskaper/antaganden och en gynnsam demografisk förändring de kommande decennierna. Vardera långsiktigt antagande om en växande grupp avgiftsbetalare och/eller en avkastning på fonden som överstiger

utvecklingen av snittinkomsten kommer att bygga in en uppåt drift i scenarier över systemets finansiella ställning. Exakt vilken nivå dessa antaganden ska läggas på kan diskuteras men att ”nolla” dem i bemärkelsen att det inte sker någon befolkningstillväxt eller ”överavkastning” skulle vara antaganden som påtagligt avviker från en historisk trend. Det är rimligt att anta att båda dessa faktorer kommer att bidra till en långsiktig förstärkning av systemets finansiella ställning. Till det kan läggas att de kommande decennierna med stor sannolikhet kommer att bjuda på en påtagligt gynnsam demografisk utveckling som primärt drivs av kohorteffekter. Systemet är just nu nära en bottenpunkt där avgiftsnettot vänder från en negativ till en positiv utveckling. En rimlig bedömning är att systemets finansiella ställning kommer att stärkas rejält de kommande 20–30 åren. Givet dagens balanstal betyder det att systemet med stor sannolikhet kommer att ha kapacitet till att kunna betala ut högre pensionsnivåer än vad dagens bestämmelser innebär.

## **7. En automatisk överskottsutdelning skulle troligen ge betydande effekter på pensionerna på lång sikt**

I detta avsnitt exemplifieras hur en automatisk överskottsutdelning skulle påverka den finansiella ställningen och pensionsnivåerna över tid.

Utgångspunkten är basscenariot. Gränsen för utdelning är hämtad från UTÖ-utredningen.<sup>4</sup> Bedömningen är att de kriterier som användes där fortfarande är relevanta. Utredningen valde gränsen utifrån en försiktighetsprincip där risken för balansering skulle hållas mycket låg samtidigt som en allt för hög gräns bedömdes som olämplig utifrån risken för orättvisa mellan generationer. De simuleringar som gjordes bedöms också vara fortsatt relevanta varför utredningens förslag till gräns har använts även i detta arbete.

### **7.1 Utdelningsregeln i exemplet**

En regel för automatisk överskottsutdelning har simulerats enligt följande: delar av balanstalet som överstiger 1,1 är utdelningsbara, men endast en tredjedel av dessa ökar indexeringen respektive år. Omräkningen ökas alltså med faktorn  $((BT-1,1)/3)+1$ . En sådan regel är därmed uppbyggd på liknande sätt som underskott hanteras genom det utjämnade balanstalet (där

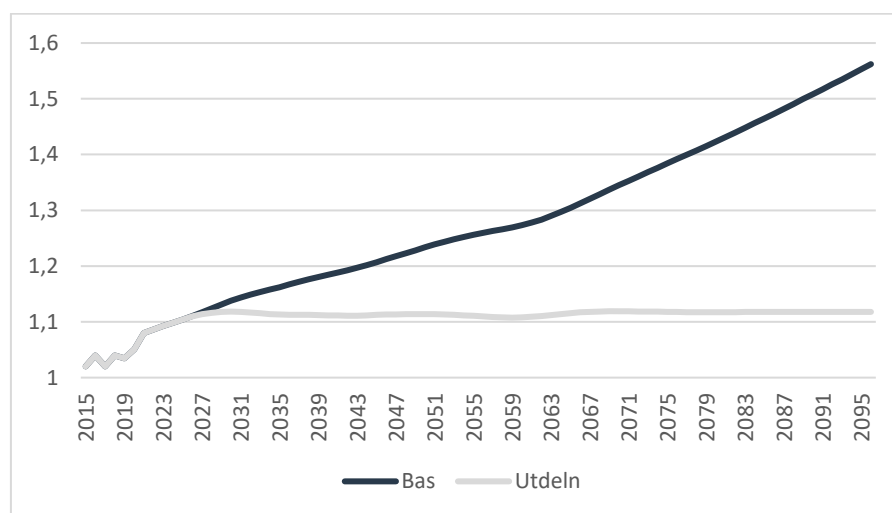
---

<sup>4</sup> Utredningen tillkom utifrån en överenskommelse i socialförsäkrings- och finansutskotten i samband med riksdagens behandling av prop. 1999/2000:46 AP-fonden i det reformerade pensionssystemet. Enligt överenskommelsen mellan de fem partier som står bakom pensionsreformen skulle varaktiga överskott efter den 1 januari 2005 tillfalla de försäkrade. Utredningen fick i huvudsak ett positivt mottagande av remissinstanserna men en utdelning bedömdes inte vara aktuell på lång tid och genomförandet sköts på framtiden.

en tredjedel av det identifierade underskottet slår igenom på årets indexering), med skillnaden att en överskottsutdelning inte verkar genom att ett särskilt balansindex fastställs. Regeln kan beskrivas som att den bara tar hänsyn till den aktuella finansiella ställningen det enskilda året och fördelar ut en tredjedel av det utdelningsbara överskottet. Om balanstalet exempelvis uppgår till 1,1 ett enskilt år innebär den simulerade regeln om överskottsutdelning att den årliga omräkningen av pensionstillgångar och utgående pensioner samma år ska multipliceras med faktorn 1,0033.

I basscenariot ökar balanstalet varje år. Utdelningsregeln innebär i praktiken att balanstalets ökning begränsas och ”läses fast” strax över 1,1. Eftersom balanstalet har en konstant uppåtdrift i basscenariot sker därför utdelning varje år efter det att regeln aktiverats. Det första året som balanstalet överstiger 1,1 och utdelningsregeln börjar verka är 2025. Balanstalet uppgår då till 1,1042 vilket innebär att 0,0042 balanstalsenheter är utdelningsbara. En tredjedel av detta fördelas samma år.

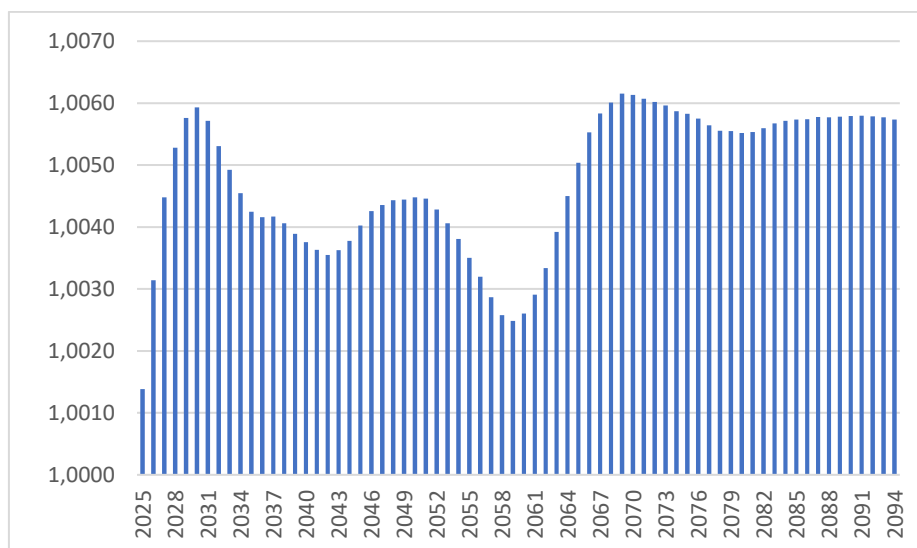
Diagram 20. Balanstal i basscenariot samt basscenariot med överskottsutdelning



## 7.2 Årliga omräkningar ökas genom överskottsutdelning

Den årliga omräkningen förhöjs för varje år i scenariot med utdelning enligt diagrammet nedan. Det första året, 2025, ökas därmed indexeringen med 0,14 procent.

Diagram 21. Årlig ”utdelningsindexering” till följd av automatisk utdelningsregel i basscenariot

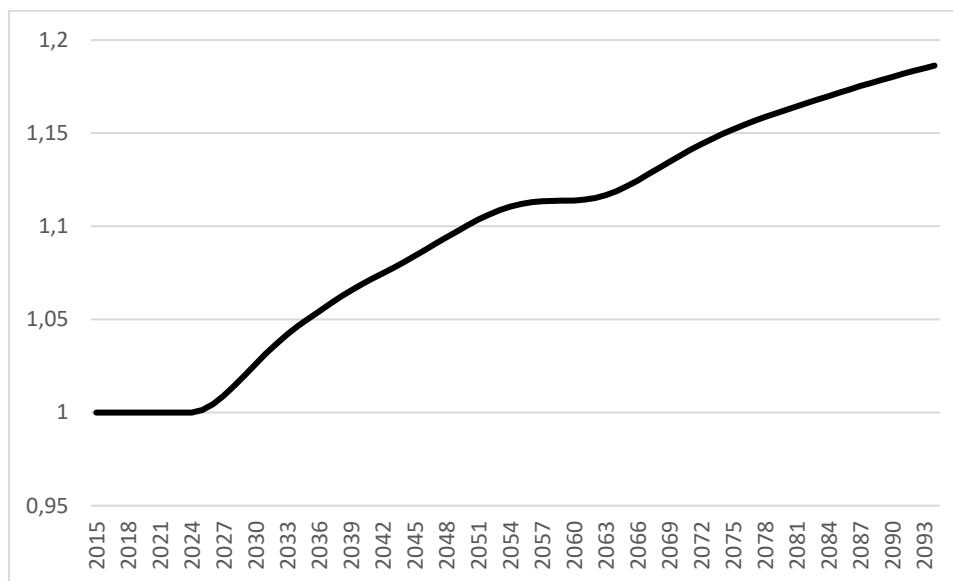


För en person som befinner sig som sparare/pensionär i systemet under en tidsrymd där utdelningar görs kommer produkten av dessa ”utdelningskvoter” att utgöra den tillkommande nivåhöjningen av pensionen till följd av att utdelning gjorts. För en pensionär med 15 000 kr per månad i inkomstpension innebär därför det inledande årets överskottsutdelning i framskrivningen endast att pensionen ökar med blott 21 kr till följd av denna, men över tid blir - om utdelningen fortsätter - påverkan desto större. Efter fem års utdelning uppgår överindexeringen till 2 procent, efter 10 år till 5 procent (10 procents nivåhöjning till följd av överskottsutdelning uppnås efter 22 år). Produkten av alla utdelningsindexeringar i diagrammet ovan innebär att indexeringen ökas med 39 procent fram till 2094 (det är dock knappast troligt att en enskild person skulle kunna fullt omfattas av en så lång tidsperiod).

### 7.3 Påverkan på totala pensionsutbetalningar

I diagrammet nedan visas hur mycket högre de totala utbetalningarna i form av tilläggs- och inkomstpension blir med utdelningsregeln i basscenariot. Diagrammet visar förhållandet mellan utdelningsscenariot och basscenariot vad gäller den årliga summan utbetalda inkomstpensioner och tilläggs pensioner.

Diagram 22. Kvot i årlig utbetalning mellan utdelnings- och basscenario

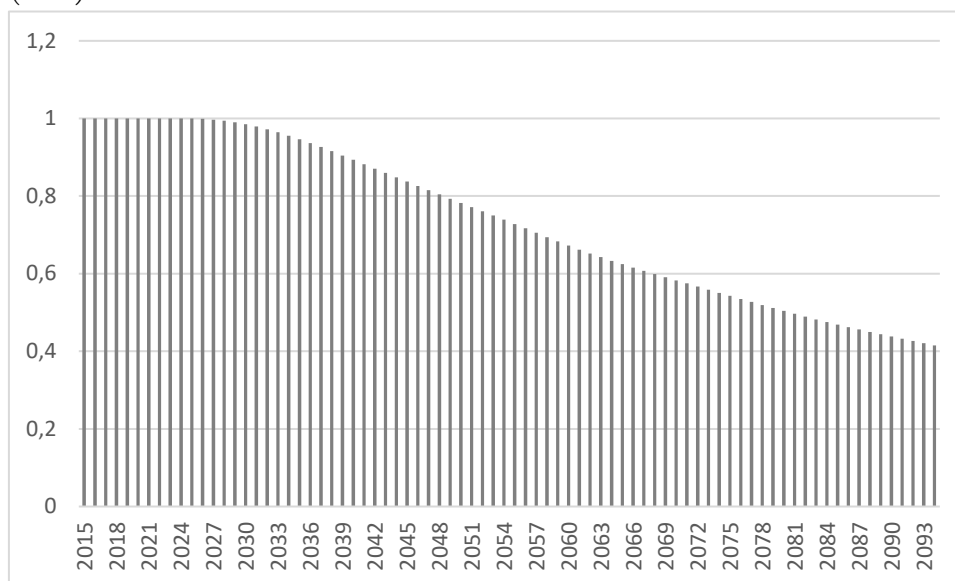


Ungefär 10 år efter den första utdelningen har utbetalningarna ökat till en nivå som är 5 procent högre än om ingen utdelningsregel funnits. Efter 15–20 år är utbetalningarna 7–8 procent högre, vilket är samma storlek som en fullt infasad avgiftshöjning (17,21 till 18,5) skulle innebära för en person med inkomster under taket. Notera samtidigt att en sådan nivåhöjning med en högre avgiftssats förutsätter högre avgifter under en hel inbetalningstid, alltså under en persons hela yrkesverksamma liv. Denna storleksmässigt motsvarande nivåhöjning uppnås alltså snabbare med utdelningsregeln i det aktuella scenariot.

#### 7.4 Utdelning och fonden

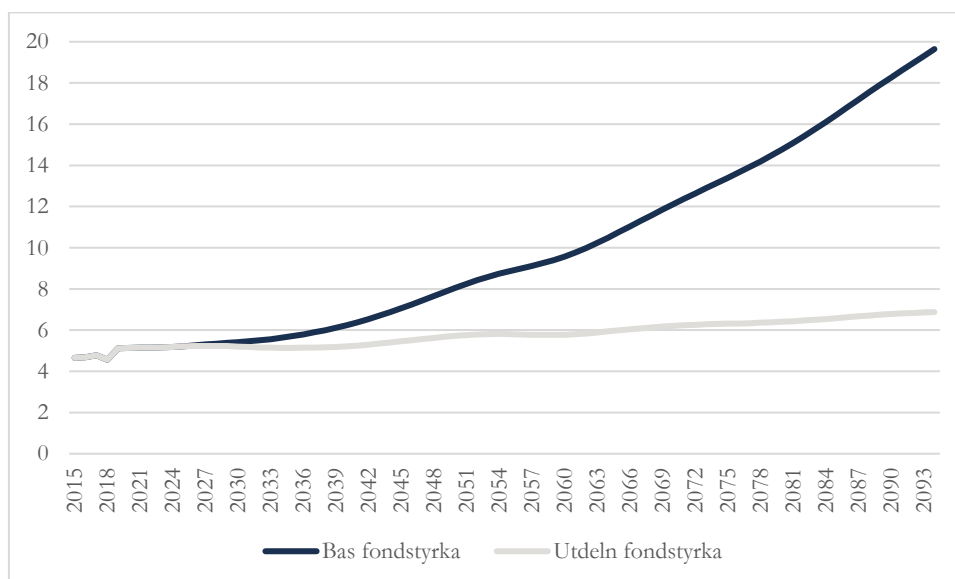
När utdelningen innebär att pensionsutgifterna ökar så försämras avgiftsnettot. Detta leder till att fonden blir mindre. Den överavkastning fonden antas ha relativt inkomstindex får mindre effekt på fondvärdet än i basscenarioet när fonden är mindre än i basscenarioet till följd av utdelningar. En automatisk utdelningsregel förändrar alltså fördelningssystemets sammansättning vad gäller tillgångssidan vid sidan av att skulden givetvis även den påverkas. Eftersom fondens tillväxt begränsas innebär en automatisk utdelningsregel enligt ovan att fondens storlek blir mindre än i basscenarioet. År 2040, efter 15 år av utdelningar, är därigenom fonden 11 procent mindre i scenariot med utdelningar än vad den är i basscenarioet. Denna utveckling fortgår under hela simuleringsperioden.

Diagram 23. Fondens storlek i utdelningsscenariot relativt basscenariot (kvot)



Fonden minskar visserligen i jämförelse med basscenariot men den har en svagt positiv utveckling i relation till systemets omfattning. Fondstyrkan, fonden dividerat med ett års utbetalningar, ökar från drygt 5 till knappt 7 under perioden. På samma sätt som en utdelningsregel stabiliserar balanstalet kring 1,1 kan också fondens utveckling antas vara relativt stabil i ett system med en automatisk utdelning.

Diagram 24. Fondstyrka i utdelnings- respektive basscenariot (kvot)



## 7.5 Effekt av skuldreglering

I och med pensionsöverenskommelsen på 90-talet övertog statsbudgeten ansvaret för folkpensionen, efterlevandepensionen och förtidspensionerna (numera sjukersättning). Det ansåg därför motiverat med en överföring från buffertfonderna till statsbudgeten om totalt 300–350 miljarder kronor per 1:a januari 1999. Hittills har Riksdagen fattat beslut om överföringar motsvarande 258 miljarder kronor (prop. 1999/2000:46 s. 62). Frågan om överföringarnas slutliga storlek hänsköts till en kontrollstation år 2004. Därefter har partierna bakom pensionsöverenskommelsen enats om att ett ställningstagande om återstående överföringar ska samordnas med beslut om fördelning av överskott i pensionssystemet (Skr. 2010/11:130 s. 9). Givet dessa tidigare ställningstaganden kan ett scenario med utdelning av överskott aktualisera frågan om reglering av skulden, huruvida detta är aktuellt är dock ytterst en politisk fråga.

Det finns inget officiellt fastställt värde eller vägledande principer för att fastställa den kvarvarande skulden. Utifrån riksdagens tidigare ställningstaganden kan konstateras att den återstående skulden, uttryckt per 1:a jan 1999, bör vara ca 70 miljarder kronor. Uppräknat med statslåneräntan kan skulden i dagsläget i så fall beräknas till ca 130 miljarder. Översatt till effekt på balanstalet motsvarar det i dag ca 0,02 i balanstalet. En minskning av fondtillgången med 130 miljarder skulle sänka balanstalet från 1,08 till 1,06. På lång sikt skulle en sådan förändring inte få särskilt stor effekt för de scenarier som redovisas i denna PM men på kort sikt skulle det förskjuta den tidpunkt då balanstalet antas nå 1,1 med 3 år.

## 8. Höjda pensionsavgifter ger främst snabbare men också större effekt på pensionerna

Det basscenario som används pekar på att det kommer att finnas ett betydande utrymme för högre pensionsutbetalningar i framtiden vid ett oförändrat avgiftsuttag. Att introducera en regel för automatisk utdelning av överskott ger i modellen betydande effekter relativt snabbt. Samtidigt är en sådan regel ingen garanti för högre pensioner och med ”snabbt” menas inte att den ger några stora effekter de kommande 10–20 åren. Ett sätt att med större säkerhet nå högre pensioner är att höja avgiften. Om detta görs inom ramen för en modell med utdelning av överskott blir effekten på utgående pensioner dessutom närmast omedelbar, i varje fall givet en underliggande

utveckling i linje med basscenariot. En diskretionär utdelning i samband med avgiftshöjning är dock inte okomplicerad då det kan innebära orättvisa mellan generationer och ett försvagande av livsinkomstprincipen för vissa generationer. Detta avsnitt inleds med en beskrivning av hur det allmänna pensionssystemet finansieras idag och vilka alternativ som finns för att höja avgiften. Därefter följer en simulering av vad en höjd avgift får för effekt på utbetalda pensioner, både med och utan automatisk utdelning.

### **8.1 Avgifterna till pensionssystemet**

I dag består avgiften till pensionssystemet något förenklat av två delar, en ålderspensionsavgift om 10,21 procent som betalas på hela lönen av arbetsgivaren och en allmän pensionsavgift på 7,0 procent av förvärvsinkomsterna upp till ett tak på 8,07 inkomstbasbelopp som betalas av löntagaren. För den senare delen görs en fullständig skattereduktion, vilket i realiteten innebär att den allmänna pensionsavgiften finansieras av staten. Därutöver betalar staten avgifter till pensionssystemet för pensionsberättigade inkomstersättningarna från social- och arbetslöshetsförsäkringarna, samt för studier, barnår och pliktjänst.

Det finns således två avgifter som kan höjas: ålderspensionsavgiften och den allmänna pensionsavgiften.

### **8.2 Tillvägagångssätt för att höja avgifterna till pensionssystemet**

Utgångspunkten i denna PM är en höjning av den sammanlagda pensionsavgiften från 17,21 till 18,5 procent. Denna höjning kan genomföras på en rad olika sätt som har olika konsekvenser för hushåll, företag och offentlig sektor inklusive pensionssystemet. En huvudfråga är vem som ska bära huvuddelen av kostnaden för reformen, arbetsgivarsidan, hushållen eller staten? Nedan beskrivs fyra olika sätt (alternativ A–D) för hur en avgiftshöjning skulle kunna gå till.

Om hushållen ska bära kostnaden kan detta göras genom att allmänna pensionsavgiften höjs utan att skattereduktionen utökas (alternativ A). Hushållen bär då kostnaden för den höjda avgiften genom lägre disponibla inkomster vilket innebär lägre konsumtion vid oförändrad sparkvot. För staten innebär det lägre inkomster från moms och punktskatter. På sikt avtar denna effekt när hushållens pensionsinkomster stiger. Ett annat alternativ om hushållen ska bära huvuddelen av kostnaden för avgiftshöjningen är att höja ålderspensionsavgiften inom socialavgiften utan att någon annan del av



arbetsgivar- och egenavgiften sänks som kompensation (alternativ B). Detta alternativ medför initialt att arbetsgivarnas kostnader ökar kortsiktigt. På sikt är det rimligt att anta att denna kostnadsökning förs vidare till arbetstagarna i form av lägre löneökningar och hushållen får därmed bära kostnaden av en höjning av ålderspensionsavgiften i form av lägre inkomster och konsumtionsmöjligheter. Kostnaden i detta alternativ är högre än i alternativ A då ålderspensionsavgiften betalas på hela inkomsten medan den allmänna pensionsavgiften bara betalas på inkomster upp till intjänandetaket. När de högre avgifterna leder till högre pensioner förbättras hushållens inkomster och konsumtionsmöjligheter åter.

Om staten ska bära huvuddelen av kostnaden för en avgiftshöjning kan det ske på liknande sätt som ovan men med skillnaden att hushållen kompenseras för de högre avgifterna. Ett alternativ är att liksom alternativ A höja den allmänna pensionsavgiften men samtidigt även höja skattereduktionen för avgiften i samma utsträckning (alternativ C). Detta alternativ innebär att staten bär kostnaden för avgiftshöjningen via lägre skatteintäkter. Detta alternativ innebär att vissa personer med låga inkomster inte kommer ha tillräckligt med skatt att reducera för att fullt ut ta del av den höjda skattereduktionen. Om staten ska bära huvuddelen av kostnaden är ett annat alternativ att, liksom alternativ B, höja ålderspensionsavgiften i socialavgiften men nu även sänka den allmänna löneavgiften för att lämna nivån på arbetsgivaravgiften oförändrad (alternativ D). En skillnad mot alternativ C är att högre ålderspensionsavgifter även ökar statens intäkter från ålderspensionsavgifter över intjänandetaket. För vissa grupper av anställda betalar arbetsgivare ingen allmän löneavgift. Det gäller idag för anställda som är 66 år och äldre, är arbetsgivarens första anställda eller är i åldern 15–18 år. Med detta alternativ kommer arbetsgivare som anställer dessa grupper att få högre kostnader när ålderspensionsavgiften höjs. På kort sikt innebär det att företagssektorn står för en del av kostnaden av de högre pensionsavgifterna. På längre sikt är det rimligt att anta att kostnaden påverkar anställdas löner vilket gör att hushållen står för en del av kostnaden i form av lägre löner för de berörda grupperna.

Om ålderspensionsavgiften höjs till 18,5 procent så att hela pensionsavgiften finansieras via socialavgifter kan den allmänna pensionsavgiften och den medföljande skattereduktionen helt slopas vilket skulle innebära en betydande förenkling av det allmänna ålderspensionssystemets finansiering.

Vidare skulle motsvarande sänkning av den allmänna löneavgiften innebära att skattedelen av arbetsgivaravgiften kraftigt sänks.

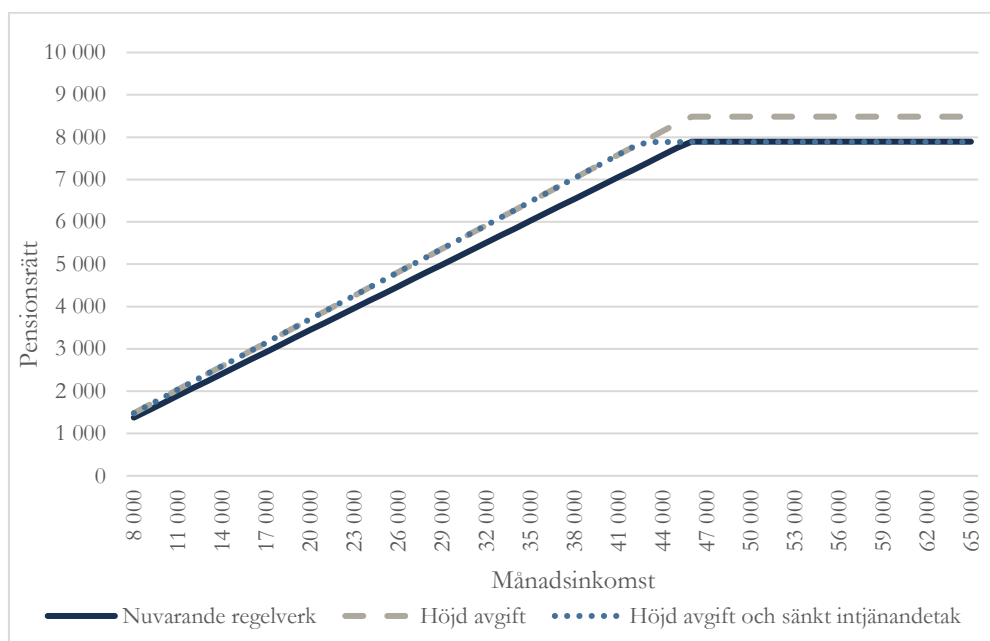
### Ytterligare överväganden

En höjning av pensionsavgiften aktualiserar justeringar i andra delar av regelverket kring pensionernas finansiering. En av dessa potentiella justeringar rör nivån på avgiftstaket. Vid en avgiftshöjning innebär ett oförändrat avgiftstak att även den maximala pensionsavsättningen höjs i samma utsträckning vilket medför att personer med inkomster över avgiftstaket, ca 16 procent av alla förvärvsarbetande, får samma procentuella höjning av pensionsavsättningarna som personer med inkomster under taket (se diagram 24). Om i stället målet är att den maximala pensionsavsättningen istället ska ligga fast måste avgiftstaket sänkas. I det fallet innebär en avgiftshöjning inga ökade pensionsavsättningar för personer med inkomster över avgiftstaket, vilket på sikt har en utjämnande effekt på inkomstfördelningen.

Ett sänkt avgiftstak skulle medföra att sambandet mellan inkomst och utbetald pension försvagas och att inkomstskillnader vad gäller utbetald pension minskar. För statens del innebär en sänkning av taket att en större del av ålderspensionsavgiften tillfaller staten istället för pensionssystemet. Vidare skulle en sänkning av avgiftstaket ge tjänstepensionen en tydligare funktion som komplement till det allmänna pensionssystemet genom att avgiftsgränserna i de bägge systemen då sammanfaller.

Ett argument för att taket lämpligen bör vara 7,5 inkomstbasbelopp är att tjänstepensionerna idag är utformade så att en högre avsättning sker på delar över denna nivå. Dagens tjänstepensionsavtal, som syftar till inkomstskydd ovanför det allmänna systemets tak, i dagsläget inte är utformade i enlighet med den exakta definitionen av PGI. Dessa avtal tar sikte på en inkomst om 7,5 inkomstbasbelopp, vilket i praktiken gör att intervallet 7,5 - 8,07 blir ”dubbelförsäkrat”; i detta intervall intjänas alltså både allmän pension och en hög avtalspension. Med ett sänkt tak skulle det allmänna systemet lämna detta intervall.

Diagram 25. Pensionsrätter per månad vid olika inkomstnivåer 2021



En annan fråga som aktualiseras vid en avgiftshöjning är fördelningen av avgiften mellan inkomst- och premiepensionssystemet. Premiépensionssystemet är en del av hushållens sparande och ju större andel av avgiftshöjningen som går till premiépensionssystemet desto mindre blir förstärkningen av balanstalet och desto större blir den negativa effekten på sparandet i offentlig sektor. I genomsnitt har premiépensionssystemet haft en högre avkastning än inkomstpensionssystemet. Givet att det mönstret fortsätter kan den långsiktiga förstärkningen av den utbetalda pensionen som en avgiftshöjning innebär bli större om en del tillfaller premiépensionssystemet.

I sammanhanget är det relevant att redogöra för hur mycket sparandet i pensionssystemet skulle öka vid en höjd avgift. En preliminär bedömning är att pensionssystemets avgiftsintäkter skulle öka med ca 20 miljarder kronor 2023 till följd av en avgiftshöjning där avgiften höjs till 18,5 procent och där maximalt pensionsunderlag hålls på samma nivå som idag (7,5 inkomstbasbelopp).

### 8.3 Principer vid simulering av en avgiftshöjning

För att kunna simulera en avgiftshöjning krävs det vissa antaganden om dess utformning. Det mest grundläggande gäller förstås nivån, hur mycket

avgiften ska höjas. Här antas att avgiften höjs till 18,5 procent. Orsaken till valet är att det är den nivå som ursprungligen var tänkt för pensionsinbetalningarna i samband med pensionsöverenskommelsen. Utöver en höjd avgift är ambitionen att inte ändra några andra grundläggande principer i systemet. Det antas till exempel att avgiftens fördelning mellan inkomst- och premiepension hålls oförändrad. Ambitionen är också att den maximala pensionsavsättningen inte ska ändras. I övrigt har de finansieringsalternativ som beskrivits ovan ingen direkt betydelse för simuleringen och där görs inga antaganden om en särskild lösning.

#### **8.4 Beräkningstekniska antaganden och lösningar**

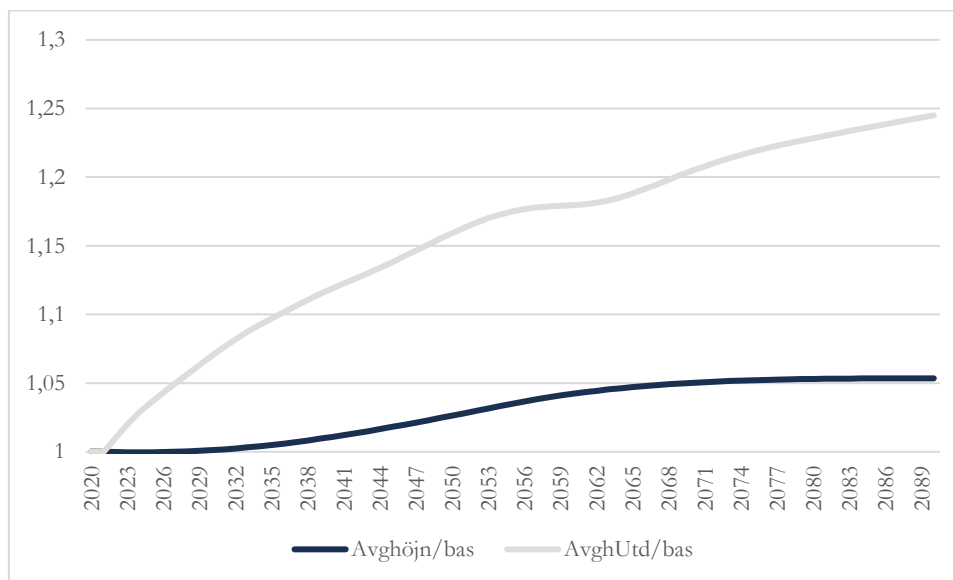
Avgiftshöjningen antas gälla från och med första modellåret 2020 och har gjorts enligt följande. Modellens antagna avgiftssats har höjts med faktorn (18,5/17,21). Avgiftssatsen höjs alltså 7,5 procent. Taket för avgiftsinbetalning minskas från 8,07 inkomstbasbelopp till 7,5 för att i realiteten bibehålla den maximala pensionsavsättningen. Detta är i sig en faktor som minskar pensionssystemets avgiftsunderlag. Genom att i FASIT-modellen minska gränsen för inbetalning av allmän pensionsavgift från 8,07 till 7,5 går det att skatta effekten av detta på inbetalningarna. I detta intervall av avgiftsunderlaget förlorar systemet motsvarande 17,21 procent i form av avgiftsintäkter (med ålderspensionsavgiften inkluderad). Beroende på vilket år som simuleras varierar effekten, men avgiftsinkomstens relativa minskning ligger totalt runt 2 procent. Eftersom simuleringsperioden i pensionsmodellen är lång (70 år) måste ett antagande göras om att avgiftsunderlagets andel som utgörs av intervallet 7,5–8,07 är 2 procent under hela denna period. Sammanfattningsvis innebär detta, i kombination med avgiftshöjningen, att ökningen i totala pensionsavgiftsinkomster inte är 7,5 procent utan drygt 5 procent. I pensionsmodellen korrigeras för det sänkta taket genom att minska den genomsnittliga PGI:n med 2 procent. Utdelningsregeln fungerar på samma sätt som i avsnittet ovan. Det första utdelningsåret blir 2022 eftersom balanstalet fastställs utifrån den finansiella ställningen två år tidigare.

#### **8.5 Effekt på utbetalda pensioner**

I diagrammet nedan visas hur mycket högre de totala utbetalningarna i form av tilläggs- och inkomstpension blir med avgiftshöjning respektive avgiftshöjning+utdelningsregel. Diagrammet visar kvoten vad gäller den

årliga summan utbetalda inkomstpensioner och tilläggspensioner jämfört med basscenariot.

Diagram 26. Pensionsutbetalningar i scenariot med avgiftshöjning samt avgiftshöjning med överskottsutdelning i relation till basscenariot (kvot)



Enbart en avgiftshöjning (utan överskottsutdelning) innebär att den höjda inbetalningen först på lång sikt kommer att avspeglas i höjda pensionsnivåer. Cirka 50 år efter avgiftshöjningen är nivån 5 procent högre än i basscenariot. Full inverkan på utgående pensioner får avgiftshöjningen först när samtliga personer som haft den lägre avgiften under något intjänandeår lämnat systemet vilket inte inryms inom den framskrivna tidsperioden.

En avgiftshöjning stärker systemets finansiella ställning och ökar därmed utdelningsutrymmet. Vid enbart en avgiftshöjning (utan utdelning) kommer avgiftsnettot att förbättras kraftigt. Detta leder till att fonden blir större och detta förstärks i och med överavkastningen fonden har. Förloppet pågår ända tills det att den höjda avgiften börjar slå igenom på utgående pensioner. Buffertfonden kommer därmed att permanent förstärkas med en avgiftshöjning. I framskrivningen hamnar fonden på en ca 20 procent högre nivå långsiktigt.

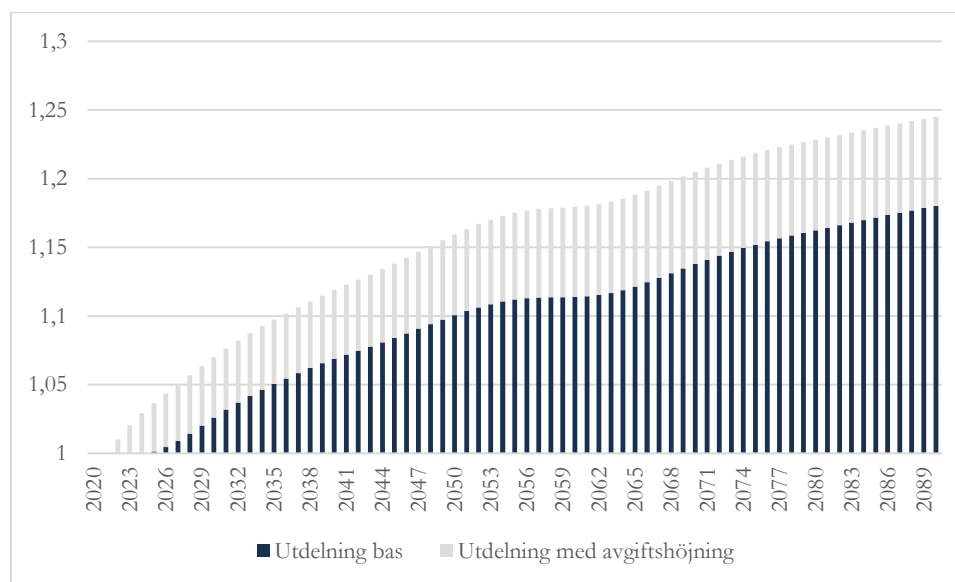
I basscenarioets kontext med avgiftshöjning och utdelning blir påverkan på utgående pensionsnivåer betydande. Tio år efter den automatiska utdelningsregelns införande är utgående pensioner drygt 8 procent högre än i

basscenariot, vilket då drygt motsvarar den effekt en höjd avgift ett helt yrkesliv skulle ha för en person under intjänandetaket. Eftersom utdelningsregeln verkar för varje år i scenariot blir effekten på utgående pensioner allt större över tid. I slutet av perioden är utgående pensioner knappt 25 procent högre än i basscenariot.

I jämförelse med ett alternativ med endast utdelning av överskott utan avgiftshöjning kommer en avgiftshöjning i kombination med utdelning att bidra till högre pensioner och effekten blir särskilt tydlig initialt. I och med att en avgiftshöjning ökar balanstalet direkt skapas det omedelbart ett betydande utdelningsutrymme, i basscenariot.

Över tid minskar skillnaden mellan de två alternativen och på lång sikt är det en utdelningsregel i sig som har störst effekt på utgående pensioner. Diagrammet nedan visar den ackumulerade effekten av avgiftshöjning och utdelningsregel samt hur effekten fördelas mellan de två åtgärderna. Den antagna underliggande utvecklingen är fortfarande basscenariots.

Diagram 27. Pensionsutbetalningar i scenariot överskottsutdelning samt avgiftshöjning med överskottsutdelning i relation till basscenariot (kvot)



## 8.6 Diskretionär utdelning

Ett alternativ till att låta en avgiftshöjning resultera i en automatisk utdelning av överskott är att besluta om en diskretionär utdelning. I princip kan detta göras genom att omedelbart dela ut, som mest, den balanstalshöjning som

beräknas ges av avgiftshöjningen. Mindre utdelningar kan också beslutas. Skillnaden mot en automatisk utdelning ligger framför allt i snabbheten. Den automatiska utdelningen följer det fastställda balanstalet vilket innebär två års eftersläpning relativt det beräkningsår som används. En ytterligare eftersläpning ges av den modell för utdelning som används i denna PM, där endast en tredjedel av det utdelningsbara överskottet används varje år. En annan skillnad är förstås att en diskretionär utdelning, i beräkningsexemplet, sker oavsett vad som sker med balanstalet i övrigt. Skulle det komma en ordentlig kris direkt efter avgiftshöjningen kan den automatiska utdelningen utebli eller i varje fall begränsas.

En diskretionär utdelning kan förstås också ske i ett scenario där det inte finns någon automatisk utdelning av överskott. Den blir då helt enkelt ett sätt att förvandla en engångsvis höjning av balanstalet till en utdelning. Det är också fullt möjligt att laborera med hur mycket som betalas ut och under vilken tid. Även införandet av en automatisk utdelning kan anpassas och till exempel bygga på en infasning där balanstalsgränsen först ligger högre och successivt flyttas ned mot 1,1. Grunden i denna PM är dock resonemang kring långsiktiga lösningar och förändringar som både resulterar i högre pensioner och samtidigt bidrar till att upprätthålla och helst stärka de principer, till exempel autonomi, som pensionssystemet vilar på. Pensionärernas ekonomi på kort sikt är också en bredare fråga än vad som behandlas i denna PM.

## **9. De olika alternativen till höjda pensioner ger olika nivåer men också varierande effekt för olika generationer**

Ett sätt att illustrera hur pensionen påverkas av de olika alternativen till att höja pensionerna är att beräkna typfall. Eftersom typfall kan konstrueras i ett nästintill oändligt antal olika varianter så krävs det att de begränsas utefter syftet för redovisningen. Typfallen i beskrivningen nedan är förenklade i ett försök att lyfta fram de centrala resultaten.

Huvudsyftet med beskrivningen är att illustrera hur de olika alternativen påverkar pensionsnivån beroende på vilken ålder individen har när förändringen genomförs. Syftet är alltså inte i första hand att vara en jämförelse av de olika alternativen då de har olika kostnader, finansiering och påverkan på den finansiella ställningen i pensionssystemet. Beräkningarna av typfallen följer de beskrivningar av de olika alternativen som presenteras i promemorian. Förutsättningarna för beräkningarna är följande

Lönenivån för alla typfall är motsvarande 30 000 kronor i månaden år 2021. Historiskt följer löneutvecklingen inkomstindex och för tiden efter 2021 är löneökningen 1,6 procent. Lönenivån är vald så att inget typfall under någon period ska ha inkomster som är över taket samt att inget typfall ska få garantipension.

I alternativet med enbart överskottsutdelning så ”överindexeras” pensionerna och pensionsbehållningen första gången 2025. I alternativen med avgiftshöjning så införs den 2020 och om avgiftshöjningen kombineras med överskottsutdelning så får det effekt på indexeringen 2022. Det samma gäller för den diskretionära utdelningen. Den diskretionära utdelningen antas vara 4,6 procent, vilket motsvarar ökningen i balanstalet till följd av höjda avgifter. Hela den diskretionära utdelningen delas under ett år.

Pensionsjämförelserna är i procent och visar skillnaden i allmän pension mellan reform och basalternativet för individer som är 24, 45, 66 respektive 76 år under år 2022. Skillnaden i pension redovisas för det första pensionsåret med full pension samt 10 år respektive 20 år efter pensionering. Utöver det så visas även skillnaden i pension summerad för 20 år. De som är 76 år 2022 kommer att ha haft pension i minst 10 år innan respektive reform kan få effekt på pensionen.

Tabell 4. Förändring i pensionsnivå vid överskottsutdelning (%)

| Ålder 2022 | Pension år 1 | Pension år 10 | Pension år 20 | Totalt 20 år |
|------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| 24         | 8,7          | 13,9          | 19,7          | 14,2         |
| 45         | 6,0          | 9,4           | 12,5          | 9,3          |
| 66         | 0            | 2,8           | 6,7           | 3,0          |
| 76         | 0            | 0             | 2,8           | 0,5          |

Överskottsutdelningen ger ökad pension och pensionsbehållning först år 2025, vilket gör att de som är pensionärer år 2022 inte kommer att få någon höjd pension under det första pensionsåret. Störst effekt på pensionen får de som är yngst vid införandet av regeländringen eftersom deras pensionsbehållning och pension kommer att indexeras upp under längst tidsperiod. Det första pensioneringsåret för de som är 24 år under 2022 kommer pensionen att vara knappt nio procent högre och efter 20 år med pension kommer pensionen att vara knappt 20 procent högre jämfört med



om regeländringen inte hade gjorts. Totalt kommer den samlade pensionsutbetalningen under 20 år att vara ca 14 procent högre.

Om enbart avgiften höjs (tabell 5) beror ökningen av pensionen på hur många år individen betalat in pensionsavgifter. För de som börjar arbeta när avgiftshöjningen införs och därmed har ett fullt arbetsliv med högre avgifter kommer pensionen att bli 7,5 procent högre jämfört med om avgiften inte höjts. Ökningen i pension blir succesivt mindre ju kortare period som den höjda avgiften betalas in och för typfallet som är 45 år 2022 kommer pensionen att höjas med 4,5 procent. De som är pensionärer när avgiftshöjningen införs kommer inte att få någon höjning av pensionen förutsatt att de slutar arbeta när de går i pension.

Tabell 5. Förändring i pensionsnivå vid avgiftshöjning (%)

| <b>Ålder 2022</b> | <b>Pension år 1</b> | <b>Pension år 10</b> | <b>Pension år 20</b> | <b>Totalt 20 år</b> |
|-------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| 24                | 7,5                 | 7,5                  | 7,5                  | 7,5                 |
| 45                | 4,5                 | 4,5                  | 4,5                  | 4,5                 |
| 66                | 0                   | 0                    | 0                    | 0                   |
| 76                | 0                   | 0                    | 0                    | 0                   |

Om en avgiftshöjning kombineras med en överskottsutdelning, tabell 6, så kommer det att ge betydande höjningar i pensionsnivå för de som är yrkesverksamma när regelförändringen införs. Höjningen av den totala pensionen för de som börjar arbeta när reformen införs blir 22 procent och för individer som är 45 år blir motsvarande höjning 16 procent. Även de som är pensionärer kommer att få höjda pensioner. För de yngre pensionärerna blir ökningen knappt 7 procent och för pensionärstypfallen som är 76 år blir den totala ökningen 2 procent.

Jämfört med om enbart en överskottsutdelning införs så kommer pensionärernas pensioner att höjas något tidigare eftersom avgiftshöjningen i sig innebär att balanstalet kommer att stärkas och därmed överstiger balanstalet 1,1 något år tidigare.

Tabell 6. Förändring i pensionsnivå vid avgiftshöjning och överskottsutdelning (%)

| Ålder 2022 | Pension år 1 | Pension år 10 | Pension år 20 | Totalt 20 år |
|------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| 24         | 17,5         | 23,1          | 24,4          | 22,3         |
| 45         | 12,4         | 16,4          | 19,9          | 16,4         |
| 66         | 0,9          | 6,9           | 11,1          | 6,7          |
| 76         | 0            | 0,9           | 6,9           | 2,1          |

Vid en kombination av avgiftshöjning och diskretionär utdelning antas i beräkningen nedan att den ökning av balanstalet som kan hänföras till avgiftshöjningen direkt delas ut genom höjd indexering av pensioner och pensionsbehållningar. Som beskrevs tidigare så antas den diskretionära utdelningen motsvara 4,6 procent. Förklaringen till att pensionsökningen för pensionärerna blir 4,0 procent är att den diskretionära utdelningen enbart påverkar indexeringen av inkomst- och tilläggs pensioner men inte premiepensionen.

Tabell 7. Förändring i pensionsnivå vid avgiftshöjning och diskretionär utdelning (%)

| Ålder 2022 | Pension år 1 | Pension år 10 | Pension år 20 | Totalt 20 år |
|------------|--------------|---------------|---------------|--------------|
| 24         | 7,6          | 7,6           | 7,6           | 7,6          |
| 45         | 5,9          | 5,9           | 5,9           | 5,9          |
| 66         | 4,0          | 4,0           | 4,0           | 4,0          |
| 76         | 0            | 4,0           | 4,0           | 2,0          |

Jämfört med enbart en avgiftshöjning kommer kombinationen av avgiftshöjning och diskretionär utdelning endast öka pensionen marginellt för den yngsta generationen. Detta beror på att den diskretionära utdelningen bara kommer att påverka den redan intjänade pensionsbehållningen, vilken är liten för den yngsta generationen. Skillnaden blir något större för de som arbetat ungefär ett halvt arbetsliv, då de har en större behållning som indexerar upp i samband med den diskretionära utdelningen. Det är också fullt möjligt att kombinera detta typfall med en automatisk utdelning. Det skulle i stor utsträckning komma att likna typfallet med avgiftshöjning och

automatisk utdelning men i viss mån förskjuta vinsterna något uppåt i åldrarna.

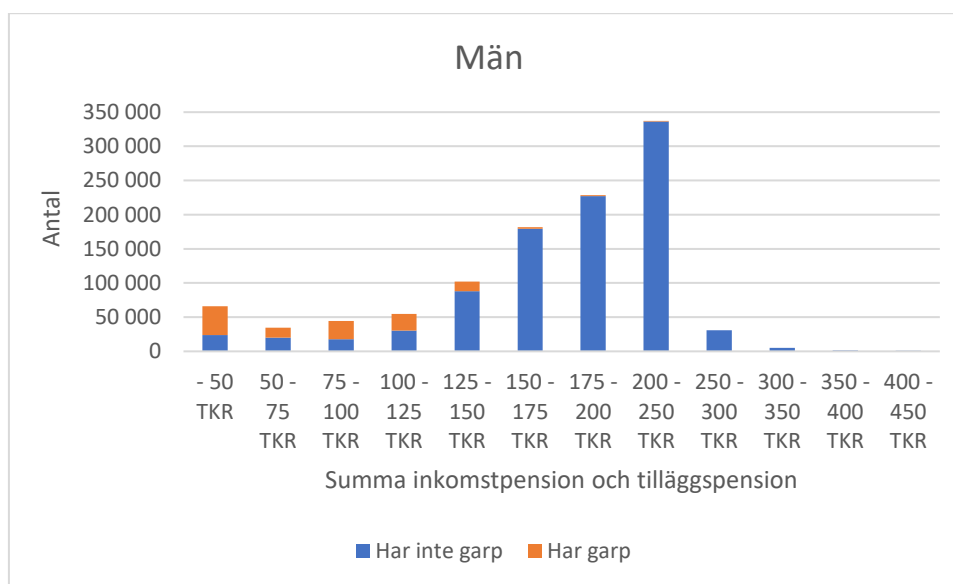
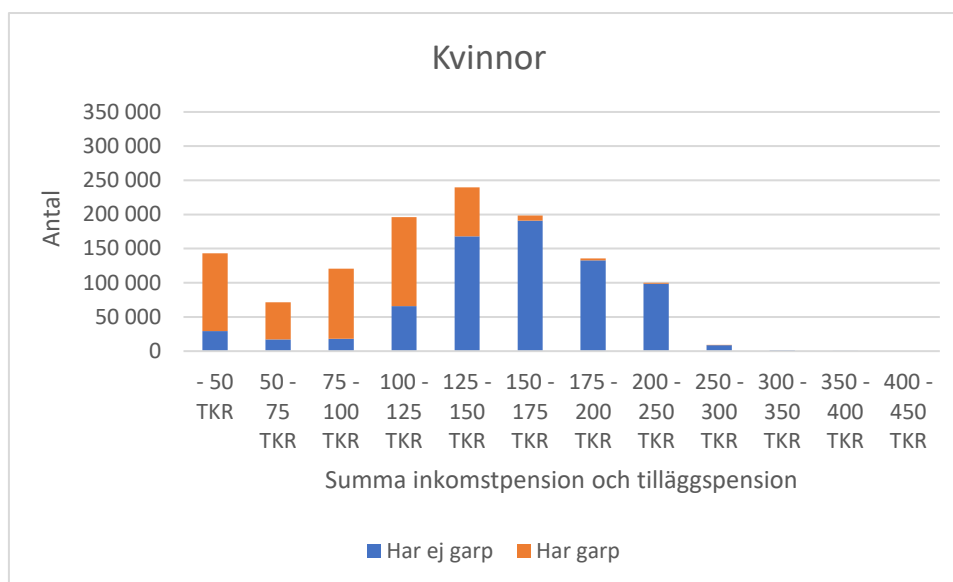
## 10. Betydande effekter av en utdelning för pensionärskollektivet

Höjda pensioner genom en ökad indexering innebär att personer med inkomstpension och/eller tilläggspension får en högre sådan inkomst. En högre inkomstgrundad pension kommer samtidigt innebära att personer som har en låg inkomstgrundad pension, och får garantipension, inte kommer att få en lika stor total ökning av sin pension då garantipensionen avräknas mot den inkomstgrundade pensionen. Vidare kan inkomstprövade förmåner, som bostadstillägget, påverkas när pensionen höjs.

För att exemplifiera hur en höjd pensionsnivå skulle påverka gruppen med ålderspension kan en höjd nivå på inkomst- och tilläggspensionen simuleras i den så kallade FASIT-modellen. Miljön är pensionärskollektivet år 2022. Två olika nivåhöjningar visas, en där inkomst- och tilläggspension antas vara 2 procent högre, en där nivåhöjningen är 10 procent. Den sistnämnda höjningen är gjord för att symbolisera en mer långsiktig effekt av exempelvis upprepade överskottsutdelningar. I den framskrivning som gjordes med enbart överskottsutdelning inträffade nivåhöjningen om 2 procent efter 5 år, och nivåhöjningen om 10 procent efter 22 år. I det fall en utdelningsregel kombineras med en avgiftshöjning inträffar dessa nivåhöjningar tidsmässigt snabbare (efter 2 respektive 14 år). Det är säkerligen så att fördelningen i pensionärsgruppen sett till hur hög den inkomstgrundade pensionen är - samt hur många som har garantipension - skulle vara annorlunda i en sådan mer avlägsen framtid. Eftersom det är svårt att bilda sig uppfattning om när i tid en sådan nivåhöjning skulle vara möjlig samt hur pensionärsgruppens sammansättning då skulle se ut har även 2022 valts för jämförelsens skull.

Den individuella effekten i kronor blir givetvis större ju högre inkomstgrundad pension personen har. Respektavståndet skulle på så vis kunna sägas öka i pensionssystemet. Utbytet av att ha intjänat en inkomstrelaterad pension ökar relativt grundskyddet. Diagrammen nedan visar hur pensionärsgruppen antalsmässigt fördelar sig beroende på hur hög den inkomstgrundade pensionen från fördelningssystemet är.

Diagram 28. Antal personer med allmän pension efter hur hög inkomst- och tilläggspensionen är per år. Uppdelat på om personerna har garantipension eller ej.



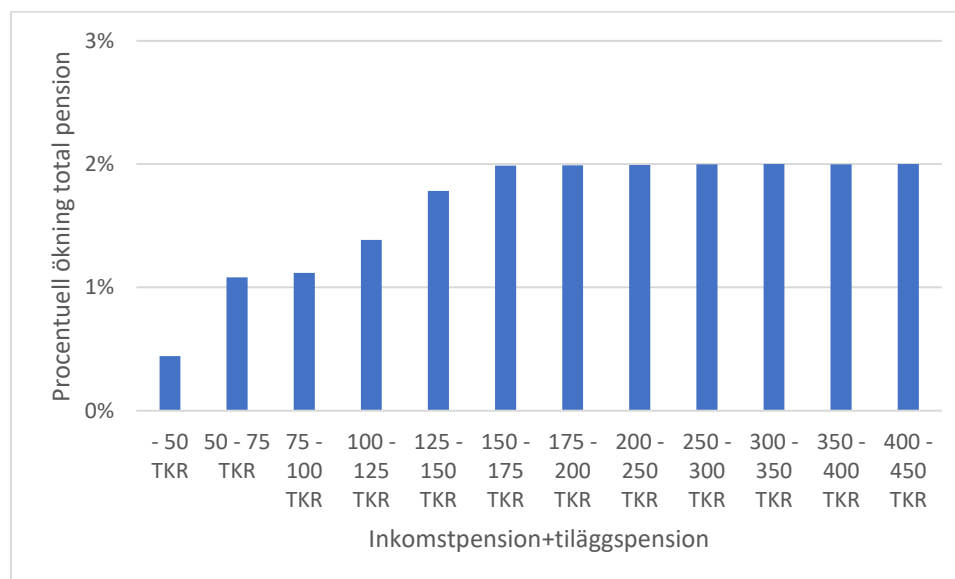
Not: populationen i diagrammen är antalet personer som har någon inkomst från inkomstpension, tilläggspension eller garantipension. Notera att personer yngre än 65 år med sådan inkomst är inkluderade, vilket är en huvudförklaring till att det finns personer med låg inkomstpension som inte samtidigt uppbär garantipension.

Antalsfördelningen sett till summa inkomst- och tilläggspension skiljer sig åt mellan kvinnor och män. En högre andel av kvinnorna har garantipension. I populationen är det 40 procent av kvinnorna som har garantipension, 12 procent av männen. Delgruppen med garantipension får som nämnts inte en

full utväxling av en höjning. När den inkomstgrundade pensionen höjs blir inte ökningen i total pension lika hög. För en ensamstående person reduceras t.ex. garantipensionen fullt ut mot inkomstpensionen upp till en nivå om cirka 60 000 kr per år. För nivåer överstigande upp till cirka 150 000 kr sker en avtrappning i garantipensionen om 48 procent. Totalt 612 000 personer har garantipension.

Genomslaget av hur en nivåhöjning om 2 procent av inkomstpensionen slår på den totala allmänna pensionen kan beskrivas genom diagrammet nedan. Där visas hur mycket den totala pensionsinkomsten ökas procentuellt beroende på intervall i inkomstpension (samma intervall som diagrammen ovan). Anledningen till att ett visst genomslag finns i de allra lägsta nivåerna, där garantipensionen rimligtvis skulle reduceras med lika mycket som inkomstpensionshöjningen, beror av att populationen även innehåller personer som inte har rätt till garantipension men alltså har inkomstpension.

Diagram 29. Relativ ökning av total allmän pension sett till nivå på inkomstpension



Den totala ökningen i allmän pension är sammantaget 1,8 procent bland pensionärerna. Männens högre inkomstnivå innebär dock att dessa får ett större viktat genomslag när inkomstpensionsnivåerna höjs med 2 procent. Männens totala pension höjs med 1,9 procent, att jämföra med kvinnor 1,6 procent. Motsvarande vid en 10-procentig nivåhöjning så är människens viktade genomslag 9,6 procent, kvinnors 8,4 procent. Här finns ett inne-

boende dynamiskt element värt att understryka: ju högre de reala nivåerna på den inkomstgrundade pensionen blir, desto större genomslag kommer följsamhetsindexeringar och utdelningar ge på den individuella pensionen.

Nedanstående tabell sammanfattar resultaten då inkomst- och tilläggs-pensioner simuleras vara 2 respektive 10 procent högre.

Sammanfattande tabell vid en nivåhöjning om 2 respektive 10 procent av inkomst- och tilläggs-pension

|                                                 | <b>2 proc</b> | <b>10 proc</b> |
|-------------------------------------------------|---------------|----------------|
| <i>Total utgiftsförändring</i>                  |               |                |
| IP+TP Mdr                                       | 6,8           | 34,0           |
| Garp Mdr                                        | -0,4          | -1,8           |
| Skattefria transfereringar (främst BTP)         | -0,3          | -1,4           |
| <br><i>Antal som får högre total pension</i>    |               |                |
| Kvinnor med garp innan                          | 425 000       | 429 000        |
| Kvinnor utan garp                               | 731 000       | 731 000        |
| <br>Män med garp innan                          | <br>103 000   | <br>105 000    |
| Män utan garp                                   | 960 000       | 960 000        |
| <br><i>Genomsnittlig ökning i pension kr/år</i> |               |                |
| Kvinnor                                         | 2 280         | 12 890         |
| Män                                             | 3 616         | 18 078         |
| <br><i>Minskat antal med garp</i>               |               |                |
| Kvinnor                                         | 10 000        | 68 000         |
| Män                                             | 2 000         | 13 000         |

En högre inkomstgrundad pension innebär att behovet av grundskydd minskar. Ser man på hur den totala pensionen förändras vid en 2 procents höjning så beräknas antalet med garantipension minska med 12 000 personer. Dessa personer har därmed lyfts ut ur garantipension och kommer att få full utväxling på framtida reala ökning av inkomstpensionen. Motsvarande antalsminskning vad gäller garantipensionärer vid 10 procents höjning är 81 000 personer.

En 2 procent högre nivå på inkomst- och tilläggspension skulle innebära att drygt 2,2 miljoner personer skulle få en högre totalpension. Utgifterna för inkomst- och tilläggspension skulle öka med sammanlagt 6,8 miljarder. Utgifterna för garantipension skulle samtidigt minska med 0,4 mdr och skattefria transfereringar med 0,3 mdr (i huvudsak minskat BTP).

Den genomsnittliga ökningen i allmän pension bland pensionärerna blir i 2-procentssimuleringen 2 300 kr per år för kvinnor och 3 600 kr för män. I den 10-procentiga höjningen ökar pensionsnivån med 13 000 kr för kvinnor och 18 000 kr för män.

Sammanfattningsvis kan konstateras att alla former av utdelningar (och även reall positiva följsamhetsindexeringar för den delen) alltid kommer att innebära att inkomstfördelningen i pensionärsgruppen dras ut något. Färre kommer att innefattas av grundskyddsförmåner och utbytet av att ha intjänat en inkomstrelaterad pension ökar relativt grundskyddet (ökat respektavstånd).

## 11. Det är komplicerat att bedöma generationseffekter

En viktig aspekt av den typ av förändringar som denna PM diskuterar är hur effekterna kan se ut för olika generationer. En grundläggande ambition är att systemet ska leverera rättvisa mellan generationer. Generationsrättvisa är inget enkelt begrepp och det kan ofta finnas olika tolkningar av vad det innebär, men i grunden handlar det om att inbetalda avgifter ska vara lika mycket värda oavsett när de betalas in och att eventuella förändringar i systemet inte ska medföra att resurser omfördelas från en generation till en annan. Genom kombinationen livsinkomstprincip, snittinkomstindexering och fast avgift har man i inkomstpensionssystemet försökt begränsa riskerna för inom- och mellangenerationella omfördelningar.

Att inbetalda avgifter förräntas baserat på inkomstindex är grundläggande för att värdet av avgifter som betalas in vid olika tillfällen ska öka med den ekonomiska utvecklingen. Samtidigt kan förstås den ekonomiska utvecklingen skilja sig åt mellan olika tider och olika generationer kan reall få olika utväxling på sina inbetalda avgifter. Just detta ses dock nog av de flesta som en acceptabel effekt och inte som en stor avvikelse från ambitionen om rättvisa mellan generationer. Något som oftare problematiseras är att balanseringsperioder kan skapa oönskade generationseffekter. Vid ett längre balanseringsförlopp är det stor risk att ett antal årskullar drabbas hårt av den

dämpade uppräknningen av utgående pensioner. Att undvika balanseringsperioder är därför viktigt för att uppnå generationsrättvisa. På motsvarande sätt skulle en positiv balansering, en ”gas”, kunna skapa oönskade generationseffekter.

UTO-utredningen simulerade effekten av olika utdelningsgränser för olika generationer. En av deras slutsatser var att en hög gräns riskerade att skapa större skillnader mellan generationer. Risken ökade att årskullar skulle få bidra till att ackumulera överskott i systemet utan att någon gång få del av en utdelning. De minsta skillnaderna uppstod vid en utdelningsgräns på 1,06, att man ändå föreslog 1,10 berodde på strävan att det skulle finnas en mycket låg risk för negativ balansering. På motsvarande sätt kan sägas att risken för generationsorättvisa ökar ju längre systemet tillåts ackumulera överskott utan en regel för utdelning. Det är sannolikt att en uppbyggnad av betydande överskott förr eller senare kommer att leda till någon form av utdelning. Att introducera en regel för automatisk överskottsutdelning bör leda till en jämnare fördelning av utdelningar ur ett generationsperspektiv.

Utdelning kopplat till en avgiftshöjning kan ses på ett likartat sätt. En avgiftshöjning leder förstås till högre pensionsbehållningar för dem som omfattas av den högre avgiften. Detta är helt i linje med principen om ”raka rör” och är väl förenligt med generationsrättvisa. Hur man behandlar en utdelning baserad på den positiva effekten på systemets finansiella ställning som uppkommer vid en avgiftshöjning är en annan fråga. Hur man ska se på detta påverkas av vem som i realiteten betalar en avgiftshöjning. Generationsaspekten av en avgiftshöjning blir tydligast i det fall en höjning skulle betalas av egenavgifter för den arbetande befolkningen. En direkt utdelning till pensionärskollektivet av det överskott en sådan avgiftshöjning skulle generera kan ses som ett brott mot principen att pensionens storlek ska ha sin grund i den avgift som inbetalats. Med det synsättet innebär en utdelning till pensionärskollektivet att äldre generationer får en högre pension än de betalat avgift för medan yngre generationer endast får den högre pension de betalat för.

Om en höjd avgift i stället är finansierad över statsbudgeten blir de avvägningarna om generationsrättvisan inte lika tydliga. I detta fall är pensionärskollektivet med och finansierar avgiftshöjningen via lägre budgetutrymme, även om tiden med lägre budgetutrymme är kortare för



äldre än för yngre generationer. På så vis påminner då avgiftsfrågan mer om andra politiska reformer som ofta har olika betydelse för olika generationer.

En sammanfattande bedömning av de förändringar som diskuteras i denna PM är att de visserligen introducerar element som i sig kan öka risken för intergenerationella orättvisor men att den risken är ännu större om systemet under en lång tid saknar fasta regler för hantering av utdelningsbara överskott. Att introducera en ”gas” i systemet bör över lång sikt göra att generationsrättvisan stärks.

## 12. Pensionssystemets finansiella sparande ökar framöver

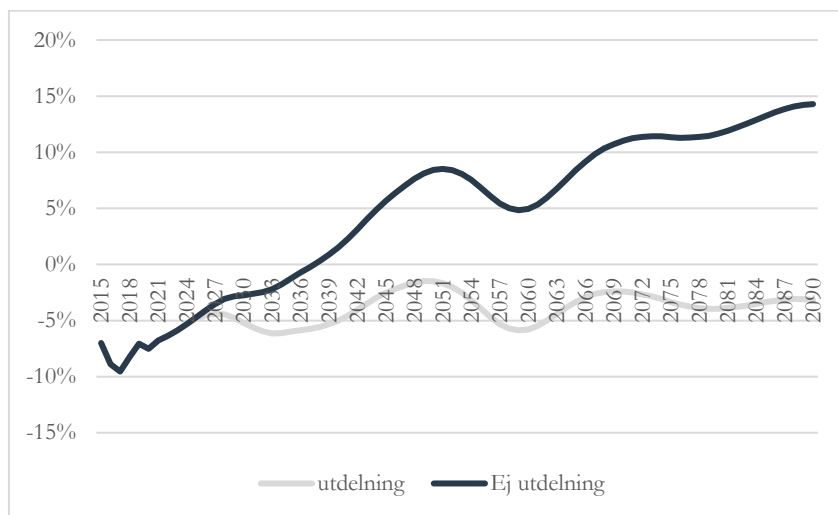
Pensionsmyndighetens basscenario visar att pensionssystemets finansiella sparande kommer förstärkas framöver. En viktig fråga är vilka offentligfinansiella effekter det får.

Det finansiella sparandet i pensionssystemet är något förenklat systemets avgiftsnetto minus administrativa kostnader plus räntor och utdelningar från buffertfondens tillgångar. År 2020 var det minus åtta miljarder. Eftersom pensionssystemet är en del av den offentliga sektorn påverkar dess sparande hur överskotts målet klaras. Med ett kraftigt ökande finansiellt sparande i pensionssystemet kan andra offentliga utgifter, i första hand statens utgifter, öka så länge nivån på överskotts målet ligger fast. En sådan utveckling är dock inte problemfri. Ett högt finansiellt sparande i pensionssystemet som leder till ett minskat statligt sparande och en större statsskuld ökar risken för att det kan bli svårt att hantera konjunkturella störningar med en aktiv finanspolitik. På längre sikt kan man vid de regelbundna översynerna av överskotts målet anpassa nivån på överskotts målet så att en sådan situation inte uppstår.

En utdelning av överskott i pensionssystemet på det sätt som beskrivs i denna promemoria skulle stabilisera det finansiella sparandet i pensionssystemet. De två centrala komponenter som avgör systemets finansiella sparande är avgiftsnettot och fondstyrkan. Avgiftsnettot utgör tillsammans med administrativa kostnader det primära finansiella sparandet och till detta läggs räntor och utdelningar från fonden. Ju starkare avgiftsnetto och ju större fond desto högre blir det finansiella sparandet. Det är därför intressant att studera hur dessa storheter utvecklas med och utan en utdelning av ett överskott. I båda fallen utgår beräkningarna från basscenarioet.

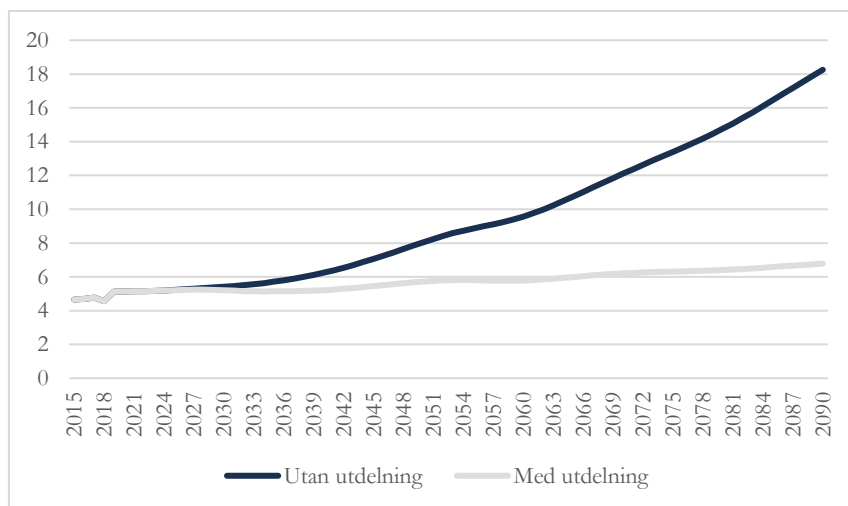
Utan utdelning ökar avgiftsnettot trendmässigt till 1,14 i slutet av perioden. Med utdelning stabiliseras i stället nettot i spannet 0,95–1,00 med ett medelvärde på 0,96, se diagram 28.

Diagram 30. Influtna avgifter minus pensionsutbetalningar som andel av influtna avgifter i procent, med och utan utdelning



Bilden av fondstyrkan är liknande. Utan utdelning ökar fondstyrkan snabbt medan en utdelning skapar en svagt ökande trend, se diagram 29.

Diagram 31. Fondstyrka i basscenariot, med och utan utdelning



Pensionsmodellen beräknar inte det finansiella sparandet i pensionssystemet direkt men det går att resonera kring dess utveckling i utdelningsscenariot.

År 2020 var avgiftsnettot 0,9 och fondstyrkan 5,3. Det gav ett utfall för det finansiella sparandet enligt tabell 8 nedan.

Tabell 8. Finansiellt sparande i pensionssystemet 2020 (mdkr)

|                             |           |
|-----------------------------|-----------|
| Avgifter                    | 295       |
| Utbetalda pensioner         | -326      |
| Förvaltningskostnader       | -2        |
| Räntor                      | 8         |
| Utdelning                   | 17        |
| <b>Finansiellt sparande</b> | <b>-8</b> |

Källa: Orange rapport 2021

I scenariot med utdelning är det genomsnittliga avgiftsnettot 0,96 och fondstyrka mellan 5–7, vilket gör det rimligt att anta att pensionssystemets finansiella sparande i genomsnitt blir svagt positivt. Sparande kommer att variera från år till år men det bör inte bidra till kraftiga förändringar i det samlade offentliga sparandet. En utdelning av pensionssystemets överskott skulle därmed minska behovet att justera överskottsmålets nivå vid nästa översyn av detta. Utan en utdelning riskerar däremot sparandet i pensionssystemet att bli så stort att överskottsmålet behöver höjas för att statsskulden inte ska växa för mycket.