

Ger högre inkomst högre pension?

PENSIONS  
MYNDIGHETEN

Stefan Granbom

## Ger högre inkomst högre pension?

### Sammanfattning

- För i princip alla som är gifta/sambor under sin tid som pensionärer ger högre inkomst högre pension – i princip oavsett inkomstens nivå.
- 73 procent är gifta/sambor när de går i pension.
- Män har i förväntan 14 pensionsår som gift/sambo och 5 år som ensamstående.
- Kvinnor har i förväntan 11 pensionsår som gift/sambo och 11 år som ensamstående.
- För individer som är ensamstående och som har en lön under 30 000 kr och har en låg förmögenhet, ger högre inkomst endast marginellt högre pension – margineffekten är omkring 80 procent.
- Ensamstående som tjänar över 30 000 kronor per månad kommer normalt inte att få något grundskydd och har därför ingen margineffekt från grundskyddet.
- Bostadstillägg kan utbetalas upp till en nivå på 17 200 kronor i allmän pension per månad - 94 procent av ålderspensionärerna har en allmän pension under den nivån (2015).
- För de allra flesta, som har möjlighet, kan och vill, löna det sig även efter 61 så väl som efter 65 år att arbeta bland annat då lönen generellt är högre än pensionen.

Denna rapport visar att sambandet mellan (livs)inkomstens storlek och pensionens storlek är invecklat och svårt att beskriva kortfattat och begripligt. Vidare framgår av rapporten att detta samband för vissa individer mer eller mindre saknas, det vill säga livsinkomstens storlek påverkar inte pensionens storlek alls eller endast i liten omfattning. För de allra flesta löna det sig dock att arbeta i pensionshänseende.

När sambandet mellan inkomstens storlek och pensionens storlek är svagt säger vi att margineffekterna är höga. Om inget samband finns alls är margineffekten 100 procent. Margineffekterna är höga i de fall där pensionärer kan få bostadstillägg. De som har bostadstillägg är huvudsakligen ensamboende (ogifta) med låg förmögenhet. För personer som kommer att ha rätt till bostadstillägg faller nära 100 procent bort av en kronas ökning i de inkomstgrundade pensionerna genom minskad garantipension och bostadstillägg samt ökad skatt. Detta gäller även personer i relativt höga inkomstlagen för den allmänna pensionen.

Det är 290 000 ålderspensionärer som har bostadstillägg och 690 000 har garantipension av totalt 2,1 miljoner ålderspensionärer.

Ensamstående som har under 30 000 kronor i månadslön i dagens priser mellan 23 till 65 år kan få bostadstillägg som pensionär om de har låg förmögenhet. De påverkas därmed av dessa höga marginaleffekter.

För gifta/sambor lönar det sig bättre att arbeta i pensionshänseende. Det beror på att de i allmänhet inte får bostadstillägg. Andelen gifta/sambor minskar med ökad ålder. För kvinnor faller andelen som är gifta/sambor snabbare från 65 års ålder. Det beror på att kvinnan oftast är yngre i en parrelation och på att män i allmänhet avlider vid lägre ålder än kvinnor. Kvinnor får i genomsnitt som pensionär tillbringa elva år som ensamstående jämfört med mannens fem år, varför kvinnorna enbart av denna orsak i större utsträckning får bostadstillägg. Denna orsak förstärks av att kvinnor i genomsnitt har lägre pensionsinkomster.

Regeländringar som ger mindre marginaleffekter leder samtidigt till större skillnad i totalt pensionsbelopp mellan olika personer. Det kan göras genom att antingen minska grundskyddet på sikt eller höja avgiften, taket eller pensionsåldern. Vi lämnar dock inga färdiga förslag på ändrade regler i rapporten.

## Innehåll

<b>Ger högre inkomst högre pension? .....</b>	<b>1</b>
Sammanfattning .....	1
Inledning .....	3
Marginaleffekter .....	3
Marginaleffekter på pensionsinkomsten för ogifta/ensamstående .....	7
Marginaleffekter brutto .....	7
Marginaleffekter av bostadstillägg .....	7
Marginaleffekter netto .....	8
Marginaleffekter på pensionsinkomsten för gifta/sambo .....	11
Antal pensionärer 65+ i olika inkomstintervall .....	13
Att tänka på för en privatperson .....	14
Diskussion .....	16
Nivån för grundskyddet .....	17
Taket för intjänade till det allmänna pensionssystemet .....	18
Genomsnittlig skillnad i pension mellan kvinnor och män .....	18
Inkomstgrundad pension eller folkpensionsartad pension? .....	20
Höjd ålderspensionsavgift eller allmän pensionsavgift .....	20
Höjd pensionsålder för grundskyddet .....	20
Principiell skillnad mellan bidrag och intjänad pensionsrättighet .....	21
Möjliga regeländringar .....	21
Bilaga 1 Korta regelbeskrivningar .....	23

## Inledning

Inom pensionssystemet finns det för många grupper stora margineffekter om man beaktar inkomstgrundad pension inklusive tjänstepension i kombination med garantipension, bostadstillägg och inkomstskatt. En höjd inkomstgrundad pension inklusive tjänstepension kan medföra minskad garantipension, minskat bostadstillägg och höjd skatt. Margineffekten kan därmed bli hög för många som har låg inkomstgrundad pension och som saknar förmögenhet.

Även för personer med höga inkomster kan det finnas margineffekter om man ser till det allmänna ålderspensionssystemet isolerat. Detta beror på att inkomster över det så kallade avgiftstaket på 8,07 inkomstbasbelopp inte ger pensionsrätt i det allmänna ålderspensionssystemet.

Syftet med denna rapport är att ge mer kunskap om de margineffekter som finns inom pensionssystemet och belysa i vilken utsträckning som mer arbete ger en högre pension. Rapporten riktar sig till intresserade inom pensionsområdet.

Denna rapport behandlar främst margineffekten för låg- och medelinkomsttagare, inte för relativt högavlönade personer. Margineffekterna i pensionshänseende är ofta låga för de högavlönade, särskilt om man bortser från den arbetsgivaravgift i form av pensionsavgift (10,21 procent) som tas ut över taket i socialförsäkringen.

I rapporten påpekar vi att det till exempel finns en konflikt mellan minskade margineffekter och ett förbättrat grundskydd men vi tar inte ställning till vilka avvägningar som bör göras och om några regeländringar bör genomföras.

Beskrivningarna av margineffekter med mera utgår från de födda 1938 eller senare och avser enbart det nya pensionssystemet.

Rapporten beskriver vilka grupper av människor som har höga respektive låga margineffekter och vad som bestämmer vilken grupp man tillhör.

Denna rapport belyser margineffekter ur pensionshänseende. Det finns vanligtvis andra och betydligt starkare drivkrafter till att arbeta än den framtida pensionens storlek. Allmän pension är endast möjlig att få från 61 års ålder, garantipension och bostadstillägg till pensionärer kan fås först från 65 års ålder. Före 61 års ålder är därmed inte pension ett alternativ att leva på. Men även när man kan få pension ger lön i regel ger högre inkomst än pension. Därmed finns ofta drivkrafter att arbeta även i de fall arbetet inte ger en (särskilt mycket) högre pension.

Rapporten har skrivits av Stefan Granbom, Ole Settergren och Hans Karlsson med flera har bidragit med en del texter.

## Margineffekter

Margineffekt visar följden av en förändring och kan definieras på olika sätt. I vår rapport vill vi visa hur inkomsten för en individ i den senare delen av livsrytmen påverkas av att lönearbete under en ytterligare period. Vid beräkning av margineffekt kan man relatera pensionen (före eller efter skatt) eller pensionsrättigheterna till förvärvsinkomsten (före eller efter skatt) eller till en betald pensionsavgift.

I ett renodlat, skattefinansierat, folkpensionssystem är det inte meningsfullt att tala om margineffekt i förhållande till betald avgift eftersom det inte betalas någon avgift. Med begreppet folkpension menar vi då en pension som är enhetlig och inte beror på betald avgift eller förvärvsinkomst. Däremot är margineffekten 100 procent i relation till förvärvsinkomsten eftersom en ökad förvärvsinkomst inte ger en ökad pensionsrättighet.

I ett avgiftsbaserat pensionssystem kan margineffekten sägas vara noll procent om en höjd avgiftsbetalning också ger en höjd pensionsrättighet med samma belopp (så kallade "raka rör" mellan avgiftsbetalningar och pensionsrättigheter).

Både inkomstpensionssystemet och premiepensionssystemet är avgiftsbaserade pensionssystem. Under taket är det raka rör mellan betald avgift och pensionsrättighet. Om man även beaktar garantipension, bostadstillägg, äldreförsörjningsstöd, effekter av skattesystemet samt relaterar pensionerna och bidragen till förvärvsinkomsten kan dock margineffekterna bli mycket stora. Sammantaget är det då inte alls raka rör sett till hela pensionen och efter skatt.

Med margineffekt menas i detta avsnitt hur stor del av en inkomstökning som inte ger utslag i högre pension efter skatt och bidrag. En margineffekt på 100 procent betyder att inkomstökningen inte alls märks på den totala pensionen efter skatt och bidrag – en ökning av den inkomstgrundade pensionen har kvittats mot delar av grundskyddet och höjd skatt. Att samspelet mellan de inkomstgrundade pensionerna och grundskydd ger margineffekter är mer eller mindre oundvikligt. Såväl vid utformningen av folkpensionen på 1940-talet som i senare skeden har frågan om inkomstprövningens effekter på arbete och sparande dryftats.

Margineffekt i pensionssystemet kallar vi den effekt i pensions- och skattesystemet som gör att mer arbete – mer inkomster – inte leder till en proportionerligt högre total pension efter skatt. Det finns kanske inget sätt att påtagligt minska dessa effekter som kan vinna allmänt stöd. Förändringar som skulle minska margineffekterna är bland annat:

- Minska nivån på grundtryggheten
- Höja avsättningarna till de inkomstgrundade pensionerna
- Höja åldersgränsen 65 år för när grundskyddet inträder
- Proportionerlig skatt som är låg.

Med proportionerlig skatt menas att skatten utgör en viss procent av förvärvsinkomsten eller pensionsinkomsten oavsett hur hög denna inkomst är.

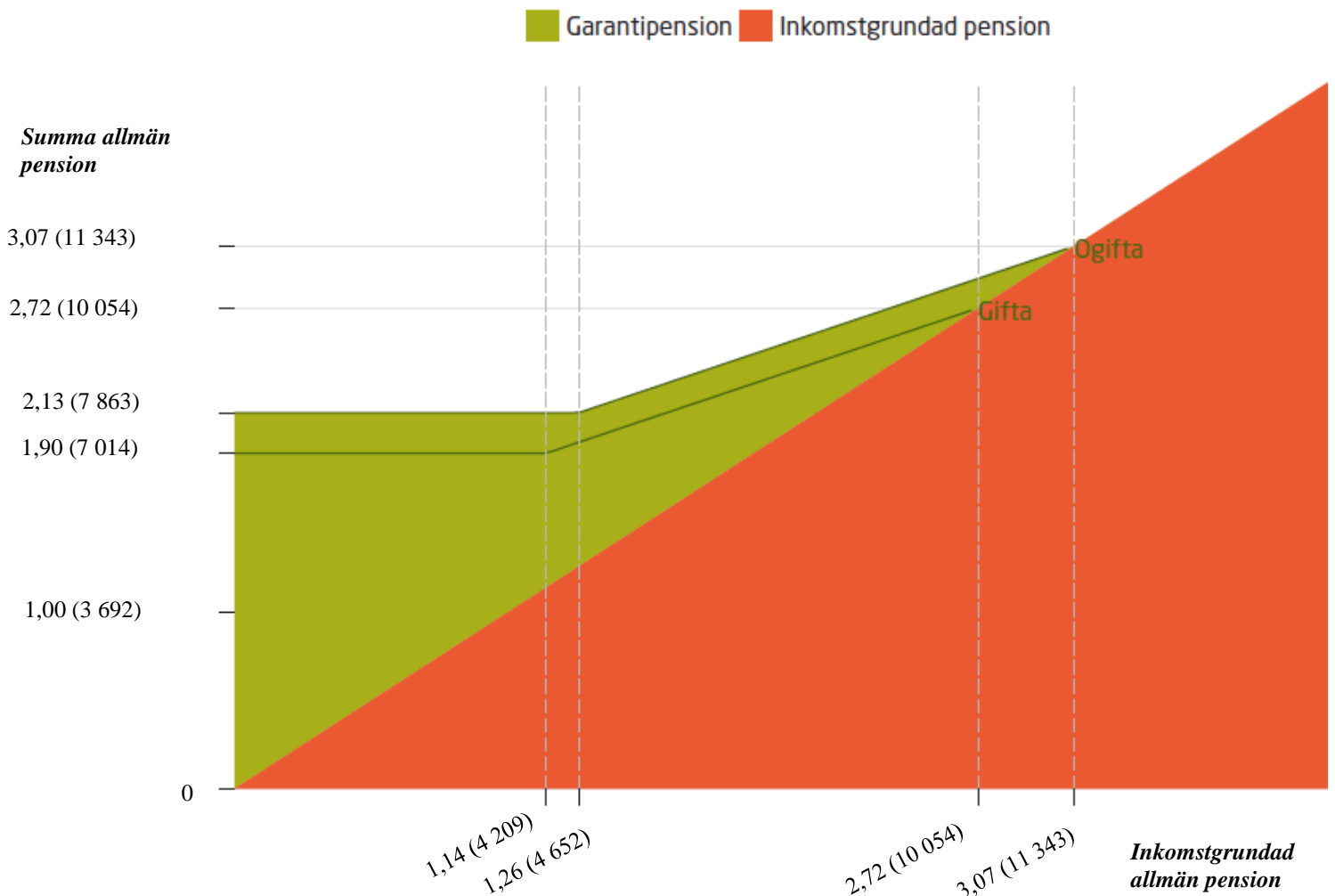
Inom den allmänna pensionen samspelar den inkomstgrundade pensionen och garantipensionen. Det maximala garantipensionsbeloppet<sup>1</sup> avräknas krona för krona

<sup>1</sup> 2016 är maxbeloppet (avrundat) 7 900 kronor i månaden för ogift pensionär och 7 000 kronor för den som är gift. Garantipensionen beräknas inte med utgångspunkt från den faktiskt utbetalade inkomstpensionen, utan med utgångspunkt från dels den inkomstpensionen som personen skulle ha haft om även premiepensionsavgiften medfört intjänande av inkomstpension, dels med utgångspunkt som om inkomstpensionen tagits ut vid 65 års ålder. Orsaken till dessa regler är att premiepensionens storlek bland annat beror på om den tas ut som fond- eller traditionell försäkring och med eller utan efterlevandeskydd, samt för att inte skapa drivkrafter att ta ut pensionen tidigt.

mot inkomstpension upp till visst belopp. För 2016 uppgår beloppsgränsen (avrundad) till 4 700 kronor per månad för ogift pensionär och 4 200 kronor för den som är gift eller sambo. För inkomstpensionsdelar över denna gräns görs en långsammare avräkning. Då är det bara knappa hälften, 48 procent, av inkomstpensionen som reducerar garanti-pensionen. Med en inkomstpension på 11 300 kronor är en ensamstående inte längre berättigad till tillägg från garantipensionen (10 100 kronor för gift pensionär). Beräkningarna är gjorda för de personer som omfattas enbart av det nya pensionssystemet för födda 1938 eller senare.

Figur 1 nedan visar samspelet mellan inkomstgrundad pension och garantipension.

**Figur 1. Inkomstgrundad allmän pension och garantipension år 2016 för födda 1938 eller senare (decimaltalen anger beloppen uttryckt i prisbasbelopp och siffrorna inom parentes är 2016 års belopp)**



Bostadstillägget är inkomstprövat och reduceras, förutom av inkomst- och premiepension, av inkomster från tjänstepension, privat pension och andra slag av inkomster<sup>2</sup>. För en ensamstående pensionär börjar reduceringen av bostadstillägget

<sup>2</sup> Bostadstillägget reduceras i olika utsträckning beroende på inkomstkälla, se bilaga.

med inkomster över fribeloppet 8 000 kronor per månad (7 100 kronor för gift pensionär). Minskningen görs i två steg: med 62 procent för de första 44 300 kronorna (prisbasbeloppet), därefter med 50 procent.

En tumregel är att den som ska gå i pension och som tjänar i genomsnitt 27 000 kronor per månad (i dagens priser) eller lägre kan få garantipension om han eller hon har haft den inkomsten mellan 23 och 65 år. Det är då beräknat med nuvarande regler för garantipensionen. Eftersom garantipensionens gränser indexeras med prisutvecklingen och inte i takt med inkomsterna så ligger denna gräns på 27 000 kronor per månad fast mätt i fasta priser, men faller i förhållande till genomsnitts-inkomsten om inkomsterna stiger reallt. Ovan nämnda gräns om 27 000 kronor per månad skulle öka över tid om gränserna för garantipensionen indexerades i takt med inkomstutvecklingen.

Taket för pensionsavgiften i det allmänna pensionssystemet uppgår för närvarande till ca 40 000 kronor per månad. Det innebär att det endast är i intervallet mellan 27 000-40 000 kronor som det är relativt raka rör mellan arbetsinkomst och intjänade pensionsrättigheter. Under intervallgränsen 27 000 kronor per månad påverkas garantipensionen. För en ensamstående person med en månadslön upp till cirka 30 000 kronor kan ett framtida bostadstillägg eventuellt påverkas av en förändrad inkomstgrundad pension när personen blir pensionär. Över avgiftstaket om 40 000 kronor ger pensionsavgiften inget mer i allmän pension. De flesta som har höga inkomster har dock tjänstepension. Tjänstepensionsavgifterna för inkomster över avgiftstaket är ofta höga vilket innebär att anställda med hög lön kompenseras från tjänstepensionen för den lön som inte ger pensionsrätt i det allmänna ålderspensionssystemet. Den totala avgiften för högavlönade över avgiftstaket är dessutom högre jämfört med de som ligger under taket. Vissa högavlönade utan tjänstepensionsavtal, till exempel många egenföretagare, kan ha ett eget sparande som kompenserar för den uteblivna tjänstepensionen.

När det nya pensionssystemet utformades på 1990-talet var en viktig princip att det skulle råda en ganska strikt koppling mellan erlagda avgifter och intjänade pensionsrättigheter. Detta gäller i stor utsträckning endast för den inkomst och premiepension som erhålls före skatt, men inte om man inkluderar garantipension, bostadstillägg och efter skatt. Det kan bidra till att förståelsen för pensionssystemet inte är större än vad den är. Samtidigt har skillnaden mellan avgiftstaket och det golv som kan anses representeras av garantipensionen vuxit sedan det nya systemet infördes. År 2003 var golvet 16 328 kronor per år och avgiftstaket 27 500 kronor per månad. Att skillnaden vuxit beror som nämnts främst på att garantipensionens gränser indexeras med prisernas utveckling medan taket indexeras med inkomsternas.

I den mån nivån på grundskyddet över tid ökar mer i förhållande till de inkomstgrundade pensionerna kan en del pensionärer som inte tidigare haft någon del av grundskyddet få en del av detta när de blir äldre pensionärer. De inkomstgrundade pensionerna indexeras antingen med prisutvecklingen eller med inkomstutvecklingen minus ett "förskott" på antagen tillväxt. Ytterligare ett alternativ som gäller för premiepensionen och vissa tjänstepensioner är att pensionen "indexeras" med kapitalavkastningen minus ett förskott på antagen kapitalavkastning. Detta gör att åtminstone huvuddelen av de inkomstgrundade pensionernas värde relativt inkomstnivån sjunker under utbetalningsperioden.

2016-09-12

## Marginaleffekter på pensionsinkomsten för ogifta/ensamstående

### Marginaleffekter brutto

Figur 2 nedan visar att 100 procent av ökningen av den inkomstgrundade allmänna pensionen försvinner i minskad garantipension upp till en månatlig inkomstgrundad pension på 4 700 kronor för en ogift pensionär. Det lönar sig alltså inte att arbeta för att få en högre allmän pension om man beräknas få en så låg inkomstgrundad allmän pension. Det är inte liktydigt med att det skulle vara ekonomiskt ofördelaktigt att fortsätta arbeta. Dels ger vanligtvis en lön en högre inkomst och dels finns ingen rätt till garantipension före 65 års ålder. Efter nivån 4 700 kronor per månad i allmän inkomstgrundad pension sjunker margineffekten före skatt till 48 procent. Den margineffekt garantipensionen skapar är 48 procent upp till 11 300 kronor per månad då den helt försvinner.

### Marginaleffekter av bostadstillägg

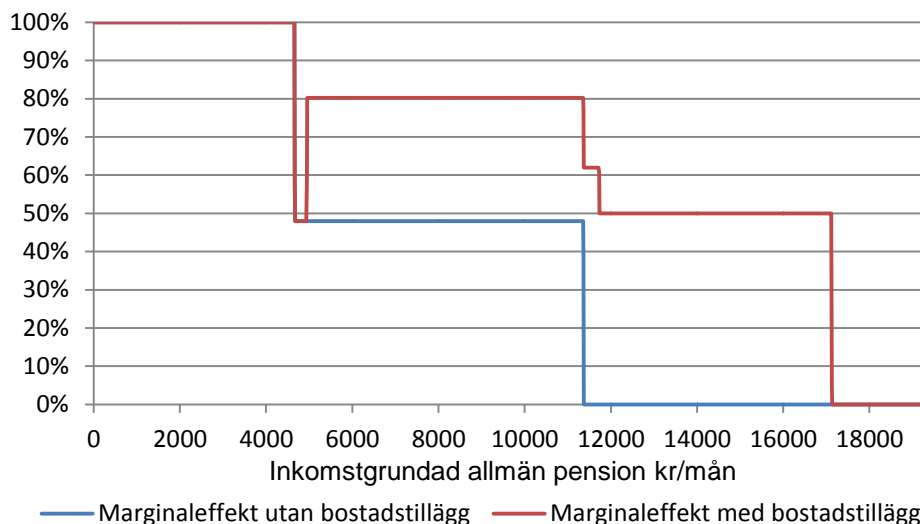
Beaktas utöver garantipension även bostadstillägg ökar margineffekten i det skikt där den ovan beskrivits vara 48 procent. Margineffekten stiger då till sammanlagt 80 procent<sup>3</sup> – inkomstgrundad pension plus garantipension uppgår då till ca 8 000-11 000 kronor per månad. Då pensionären inte längre är berättigad till garantipension kvittas en ytterligare 100-lapp i inkomstgrundad pension mot lägre bostadstillägg – minskningen är 62 procent respektive 50 procent. Vid ca 4 700 kronor börjar garantipensionen avräknas med 48 procent av den inkomstgrundande pensionen istället för som tidigare 100 procent. Margineffekterna sjunker då eftersom bostadstillägg är oförändrat upp till en högre brytpunkt för att sedan trappas av, margineffekterna stiger då igen. I beräkningen av bostadstillägget nedan har det antagits maximal hyra, låg förmögenhet och inga andra inkomster än den allmänna pensionen som reducerar tillägget. Av de som har bostadstillägg idag är det ca hälften som har boendekostnad över taket om 5 000 kronor per månad och 84 procent som saknar förmögenhet.

---

<sup>3</sup> 48 % från garantipension, 32 % från bostadstillägget.



**Figur 2 Marginaleffekter i det allmänna pensionssystemet (med och utan bostadstillägg) för ogift pensionär född 1938 eller senare med låg förmögenhet år 2016. Effekter av tjänstepension och inkomstskatt ingår inte**



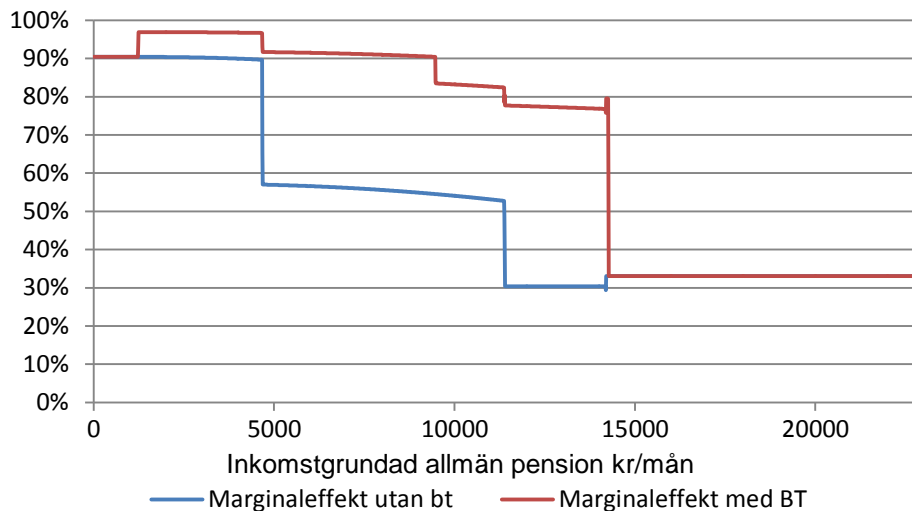
#### Marginaleffekter netto

I figur 3 nedan vidgas beskrivningen till att visa marginaleffekter när även hänsyn tas till tjänstepension och inkomstskatt. Vi antar att tjänstepensionen motsvarar en viss andel av den allmänna inkomstgrundade pensionen – en andel på 15 procent som ökar i högre inkomstlagen. Vidare antar vi att kommunalskattesatsen antas är drygt 30 procent. Som figur 3 visar är marginaleffekten relativt hög för en inkomstgrundad allmän pension om cirka 14 000 kronor. De individer som har låg förmögenhet kan vid denna inkomst få bostadstillägg.

En ogift person som har mindre än 30 000 kronor i månadslön i dagens priser under sitt yrkesliv (från 23 till 65 år) och där arbetsgivaren gör avsättningar till tjänstepension, så kan den personen som pensionär få bostadstillägg om han eller hon har låg förmögenhet. Sådana inkomstsituationer har höga marginaleffekter, ca 80 procent eller högre.

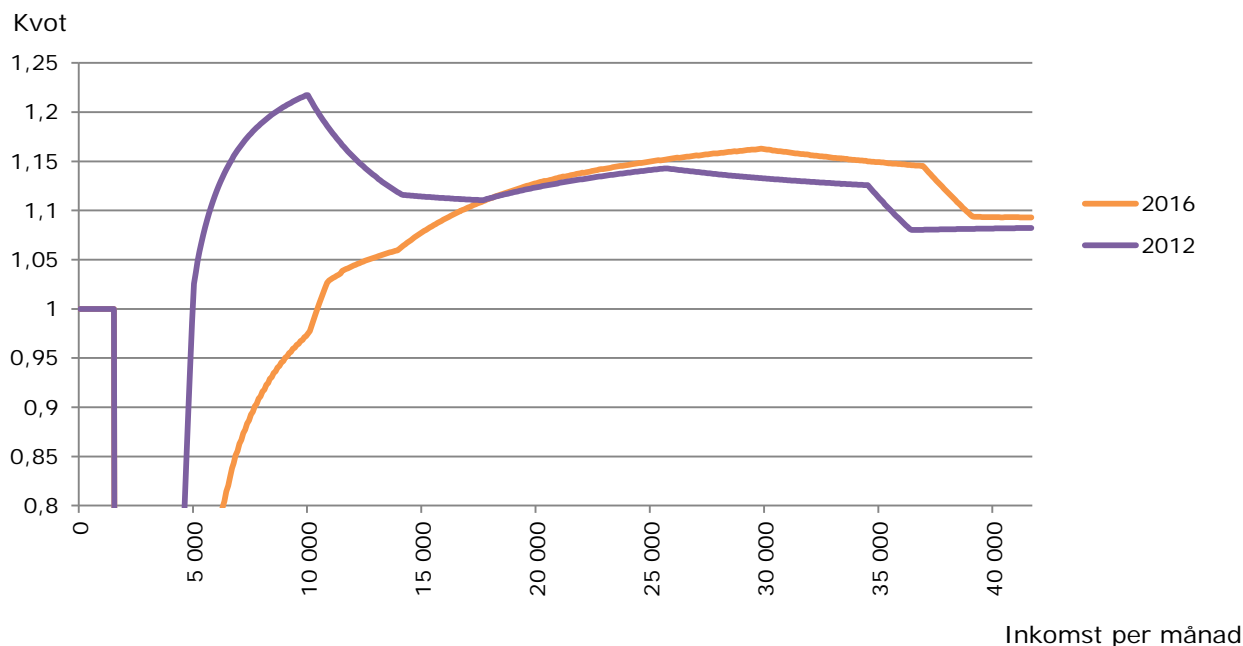
För de ogifta som har 30 000 kronor eller högre i månadslön är marginaleffekten lägre. För dessa ger högre inkomst också en högre pension efter skatt och efter eventuella bidrag. För gruppen ogifta utan förmögenhet är det därmed bara i intervallet 30 000-40 000 kronor i månadslön som den senare totala allmänna pensionen efter skatt plus bostadstillägg kan sägas öka mer påtagligt genom arbete. Marginaleffekten för dessa är då 33 procent. Under intervallet minskas bostadstillägget av ökad pension samtidigt som skatten ökar. Över avgiftstaket om cirka 40 000 kronor i månadslön tillkommer inga extra pensionsrättigheter i det allmänna pensionssystemet. För en heltidsarbetande är den genomsnittliga lönen 32 000 kronor per månad år 2015. En del är dock deltidsarbetande och studerande varför majoriteten ligger under 30 000 kronor per månad.

**Figur 3 Marginaleffekter i det allmänna pensionssystemet, med och utan bostadstillägg (bt), för ogift pensionär födda 1938 eller senare med låg förmögenhet år 2016. Effekter av tjänstepension och inkomstskatt är inkluderade.**



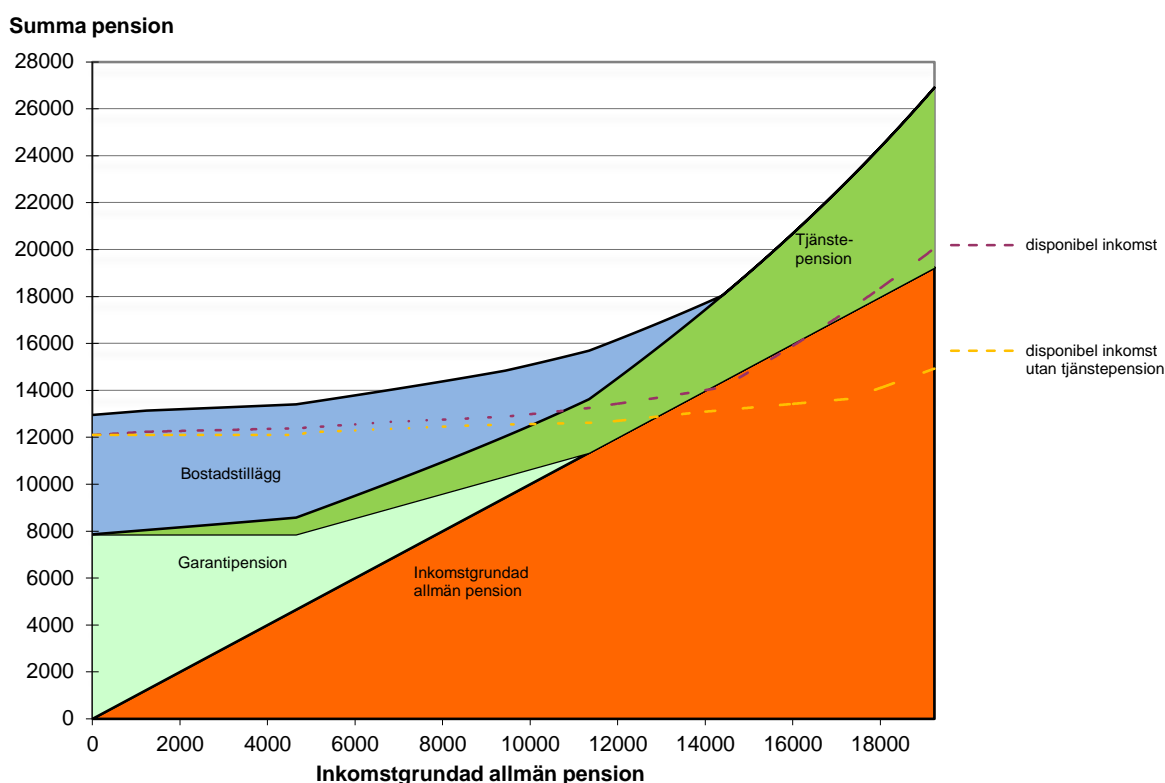
Figur 4 visar kvoten mellan skatt för pensionärer och skatt för löntagare utifrån skattetabell givet inkomst. En kvot över ett visar högre skatt för pensionärer och en kvot under ett visar lägre skatt för pensionärer. Mellan år 2003 till 2006 var denna kvot 1,0 för alla inkomster/pensioner. De olika linjerna anger vilket år som avses. Skatteförändringarna för pensionärerna har varit utformade så att de med lägst pension har fått de största sänkningarna. Det har bidragit till att skillnaden i inkomst har minskat mellan dem med låg och hög pension.

**Figur 4. Skillnad i skatt mellan pensionärer (66+) och löntagare under 66 år utifrån skattetabell givet inkomst. Om kvoten är större än ett så betalar pensionärerna mer i skatt än löntagarna.**



Figur 5 visar att skillnaden i pension efter skatt är relativt liten mellan dem med hög respektive låg pension. I båda fallen har pensionären låg förmögenhet. Den som har ingen eller låg inkomstgrundad pension med bostadstillägg har cirka 12 100 kronor efter skatt (7 000 i pension efter skatt plus 5 090 i bostadstillägg) medan den med hög pension (18 000 kronor i inkomstgrundad allmän pension) har cirka 18 400 kronor efter skatt (inkl. tjänstepension). Skillnaden mellan dessa två ytterligheter är därmed cirka 6 300 kronor.

**Figur 5 Summa pensionsinkomster för en ensamstående pensionär född 1938 eller senare med låg förmögenhet år 2016. Tjänstepension, bidrag och inkomstskatt är inkluderade.**



Om tjänstepensionen undantas får individerna 12 100 respektive 14 100 kronor efter skatt och med bostadstillägg. Skillnaden är då endast 2 000 kronor per månad mellan låg och hög pension.

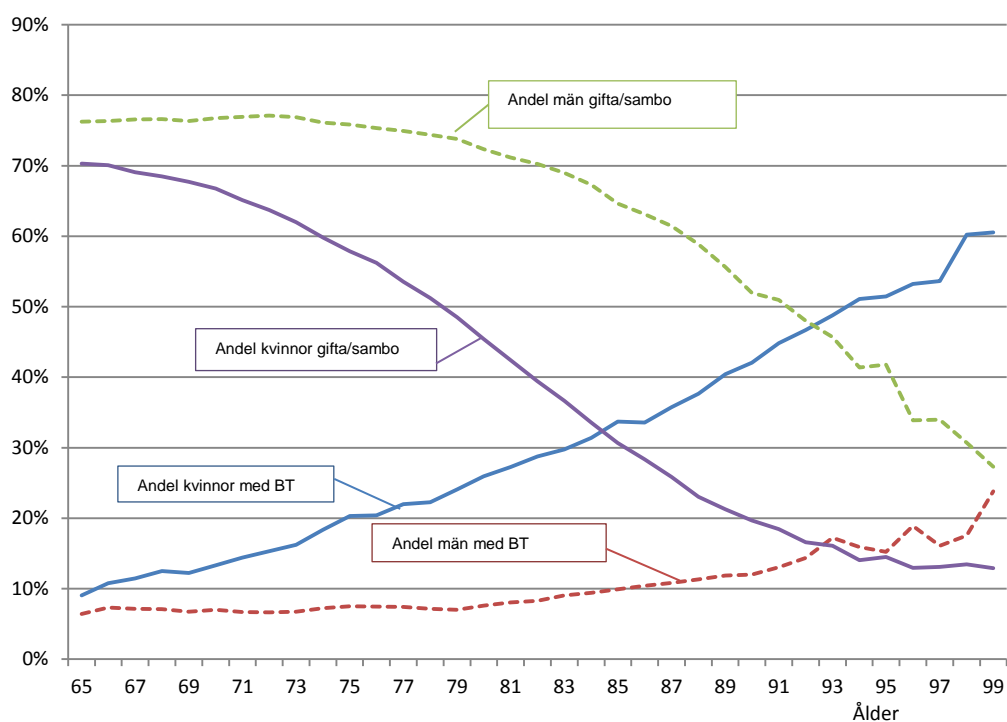
Ett jämförelsealternativ till det nuvarande allmänna pensionssystemet är ett "folkpensionsartat" system där alla får samma belopp, till exempel 13 000 kronor per månad. Tjänstepensionen finns kvar utöver det allmänna pensionssystemet som bidrar till skillnader i pensionsnivåer. I till exempel Nederländerna är pensionssystemet utformat på ungefär det sättet. Ett sådant system eliminerar behovet av såväl garantipension som bostadstillägg. Det kommer dock att bli dyrare för skattebetalarna eftersom förmånen utbetalas även till hushåll med god ekonomi och helt oberoende av bostadskostnad. Garantipensionen är också lägre för gifta/sambor vilket gör en civilståndsoberoende folkpension mer förmånlig och dyrare.

## Marginaleffekter på pensionsinkomsten för gifta/sambo

Av 65-åringarna är det 73 procent gifta/sambor och då har man i regel inte bostadstillägg. Det beror på att bostadstillägget är inkomst- och förmögenhetsprövat på hushållsnivå, det vill säga att parets inkomster och förmögenhet tas upp i beräkningen. Det maximala bostadstillägget för individen är även lägre för den som är gift eller sambo beroende på att boendekostnaden delas på två eller flera individer.

Figur 7 visar andelen som är gifta/sambo (SCB) av alla över 65 år samt andelen som har bostadstillägg (Pensionsmyndigheten) av alla ålderspensionärer vid olika åldrar och uppdelat på kön.

**Figur 7 Andel gifta/sambo av alla över 65 år samt andelen med bostadstillägg (BT) för alla ålderspensionärer vid olika åldrar och fördelat på kön**



Med ökad ålder minskar andelen pensionärer som är gifta/sambor. För kvinnor faller andelen snabbare från 65 års ålder än vad andelen faller för männen. Det beror på att kvinnor lever längre samt att kvinnan i allmänhet är yngst i en parrelation. I par där minst en av personerna är 65 år eller äldre är mannen i genomsnitt 2,9 år äldre än kvinnan (befolkningsstatistik från SCB). Eftersom män i snitt har en kortare återstående medellivslängd än kvinnor avlider mannen i regel före kvinnan. Det medför att det finns fler antal kvinnor än män vid högre åldrar. Sannolikheten att en man är gift/sambo är därmed högre, i jämförelse att en kvinna är gift/sambo, vid högre åldrar. Det leder till en högre andel med bostadstillägg bland kvinnorna jämfört med bland män. Att kvinnor i allmänhet har lägre pension än männen, vilket beror på att de i regel har haft lägre inkomster men också ett kortare arbetsliv. Det påverkar också att kvinnorna har en högre andel med bostadstillägg jämfört med män. Kvinnor har i genomsnitt ca två år färre med pensionsgrundande inkomst jämfört män, vilket leder till en lägre pension jämfört med män.

Vid en ålder på 80 år och äldre är andelen individer med bostadstillägg relativt hög för kvinnor, ca 30 procent eller högre. Den höga margineffekten kanske därmed inte uppträder vid 65 år utan först senare vid en högre ålder. Innan dess har arbete i allmänhet lönat sig ur pensionshänseende, arbete har gett högre pension. För män som är 65 år och äldre och kvinnor i åldrarna 65-79 år är margineffekten betydligt lägre, eftersom dessa två grupper i regel inte har bostadstillägg. För kvinnor som är 80 år och äldre har margineffekten varit låg under den första delen av pensionärstillvaron för att sedan bli högre när de får bostadstillägg på "äldre dar", för att det numera är ensamstående. Tjänstepensionen kan upphöra efter en tid och detta bidrar till att fler får BT med högre ålder.

En del av de äldre kvinnliga pensionärerna har tidigare varit hemmafruar en del av livet och då inte haft pensionsgrundande inkomst. Detta har medfört att de har en låg pension. Detta är ytterligare ett skäl till att en så stor andel av äldre kvinnor för närvarande har bostadstillägg. Denna effekt kommer att minska vilket kan komma att minska behovet av bostadstillägg. Å andra sidan har många äldre kvinnor änkepension vilket reducerar behovet av bostadstillägg. Eftersom änkepensioneringen<sup>4</sup> fasas ut kan behovet av bostadstillägg för äldre kvinnor komma att öka av detta skäl.

I tabell 1 nedan visas genomsnittligt antal år från 65 år som en person är gift/sambo respektive ensamstående givet att de har uppnått 65 års ålder (år 2015), dock oberoende om de var gift/sambo eller ogift vid 65 år. Kvinnor är i genomsnitt gift/sambo 11 år och ensamstående 11 år. Män är i genomsnitt gift/sambo 14 år och ensamstående 5 år. Skillnaden i resultat mellan könen beror, som tidigare nämnts ovan i rapporten, på att mannen oftast avlider först. Att kvinnor får tillbringa fler år som ensamstående innebär att de i större utsträckning får bostadstillägg. Även om det inte skulle finnas någon skillnad i pensionsnivå mellan män och kvinnor skulle kvinnor få bostadstillägg i större utsträckning. Det skulle vara ungefär samma andel som är kvinnor som det är idag avseende de som har bostadstillägg. Anledningen till det är att kvinnor lever fler år som ensamstående pensionär.

**Tabell 1 Genomsnittligt antal år<sup>5</sup> för pensionärer som gift/sambo respektive ensamstående från 65 års ålder givet att de uppnått 65 års ålder, uppdelat på kön. År 2015**

	Gift/sambo	Ensamstående	Totalt
Kvinnor	11	11	22
Män	14	5	19

Av de gifta som inte hade bostadstillägg år 2013 och som år 2014 blev ensamstående/änka hade 16 procent bostadstillägg efterföljande år (2015). Att man har förmögenhet kan vara förklaringen till att man inte får bostadstillägg. I våra statistikregister gällande civilstånd har vi inte uppgift om sambos och personerna hamnar då i gruppen som ensamstående. Hushållssituationen fångas därför inte helt och hållet med detta mått.

<sup>4</sup> Se även Pensionsmyndighetens rapport "Vad innebär utfasningen av änkepensionen för kvinnliga pensionärs ekonomi?"

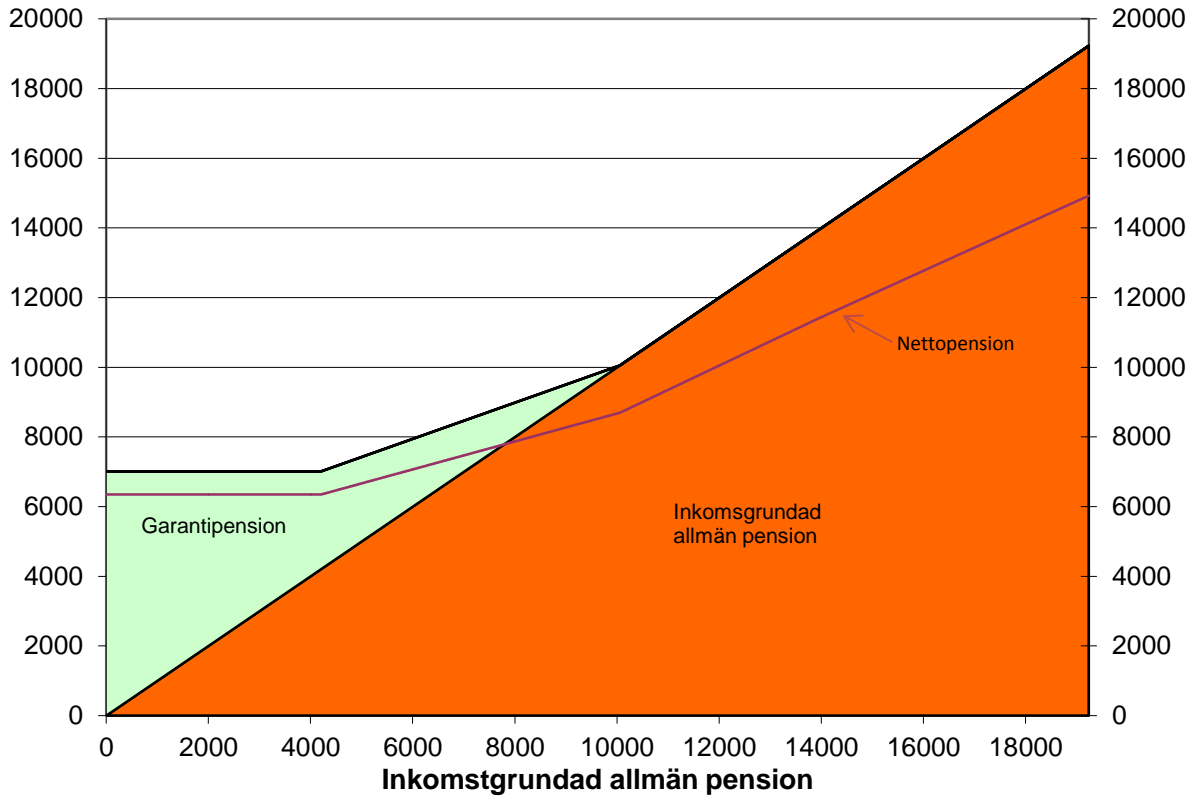
<sup>5</sup> Baserat på livslängstabell för år 2015 och dödsriskerna för detta år.

2016-09-12

I figur 8 nedan visas att för de gifta som inte är berättigade till bostadstillägg är skillnaden mellan låg och hög allmän pension större, 6 400 mot 14 100 kronor efter skatt. Skillnaden är därmed 7 700 kronor per månad.

**Figur 8 Summa pension utifrån inkomstgrundad allmän pension för gift pensionär år 2016 för födda 1938 eller senare. Effekter av inkomstskatt är inkluderade men inte tjänstepension.**

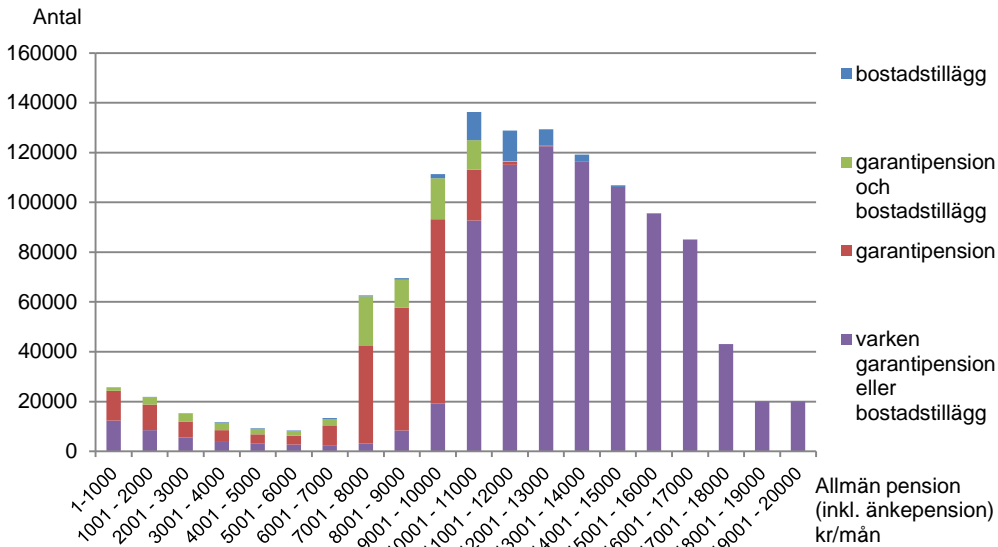
### Summa pension



### Antal pensionärer 65+ i olika inkomstintervall

Nedan visas antal personer i olika inkomstintervall för den allmänna pensionen uppdelat på om man har garantipension och/eller bostadstillägg.

**Figur 6. Antal pensionärer som är 65 år eller äldre och födda 1938 eller senare uppdelade i inkomstintervall för de som tar ut hel allmän pension. Inkomsterna från olika förmånsslag inom den allmänna pensionen redovisas för år 2016 (Pensionsmyndighetens datalager Pedal).**



De pensionärer som har bostadstillägg och/eller garantipension har höga margineffekter. De som inte har garantipension eller bostadstillägg (enbart inkomstgrundad allmän pension) har lägre margineffekter. Över en allmän pension om ca 14 000 kronor per månad finns det endast ett fåtal personer med höga margineffekter. Under en allmän pension om ca 10 000 kronor per månad har de flesta personerna höga margineffekter. I figuren finns både gifta och ogifta med. En del med låg pension är utlandsbosatta. Detta förklarar till viss del varför en del med låg allmän pension inte har bostadstillägg.

Det är 290 000 ålderspensionärer som har bostadstillägg och 690 000 har garantipension av totalt 2,1 miljoner ålderspensionärer.

### Att tänka på för en privatperson

För en privatperson som är 61 år eller äldre är det nästan alltid ekonomiskt fördelaktigt att arbeta även om lönen inte ger en högre pension. Det beror på att lön i regel är högre än pension. Därför finns det drivkrafter till fortsatt arbete om valet står mellan dessa två försörjningskällor. Skatten på arbete vid given ålder är även lägre jämfört med skatten på pensionsinkomsten, vilket ger ytterligare drivkrafter till fortsatt arbete. En högre lön syns i årsinkomsten redan under intjänadeåret, medan det finns en fördröjning för när den högre lönen syns på pensionsinkomsten. Drivkrafterna till arbete är därför starkare om man ser till hur inkomsten påverkas för innevarande år än om man enbart beaktar hur den framtida pensionen påverkas av ytterligare arbete. Tabell 2 nedan visar att det lönar sig att arbeta jämfört med att ha pension och bostadstillägg.

2016-09-12

**Tabell 2. Person med 25 000 kronor i månadslön, privatanställd arbetare inom avtalsområdet SAF/LO med lön från 23 års ålder (typfall)**

	65 år och arbetar	Går i pension vid 65	Pension vid 66 år av ett extra års arbete
Lön	25 000		
Allmän pension		10 910	11 880
Tjänstepension		1 480	1 560
Bostadstillägg		2 420	1 970
Disponibel inkomst (efter skatt)	19 280	11 890	13 030 <sup>6</sup>

För den som är äldre än 61 år medför en arbetsinkomst att vederbörande kanske kan vänta med att ta ut sin ålderspension. När pensionen så småningom tas ut blir pensionen livsvarigt högre än den annars skulle ha blivit, bland annat på grund av kortare förväntad utbetalningstid.

För en högvärlad person med tjänstepensionsavtal lönar det sig att arbeta i pensionshänseende även om den allmänna pensionen inte blir högre. I regel upphör intjänandet till tjänstepension efter 67 års ålder.

Personer som vid 65 års ålder har rätt till garantipension och som vill fortsätta arbeta bör överväga att trots att de fortsätter att arbeta ändå ta ut hela sin inkomst- och garantipension från denna ålder. Ligger arbets- och pensionsinkomsten under 37 000 kronor per månad är det alltid lönsamt att ta ut inkomst-/garantipensionen trots att man fortsätter att arbeta. Om den sammanlagda inkomsten överstiger 37 000 kronor per månad kommer man att tvingas betala statlig inkomstskatt<sup>7</sup>. Huruvida det är lönsamt över denna beloppsgräns att ta ut inkomst- och garantipensionen eller inte beror bland annat på hur stor garantipension man har. Den uttagna inkomst- och garantipensionen kan sparas för att senare i livet öka sin inkomst. Nyttan av förfarandet kan minskas av att det sparade kapitalet kan minska eventuellt bostadstillägg. Dessutom påverkas inkomstskatten. Effekten kan bli olika för olika individer.

Den som är sammanboende med någon och bedömer att han/hon kommer att vara det även efter pensioneringen är sannolikheten stor att vederbörande får högre pension netto efter skatt och bidrag ju mer inkomster han/hon har under sin yrkesverksamma tid.

Om den egna allmänna pensionen är mindre än 17 200 kronor per månad – och personen saknar andra pensionsinkomster och förmögenhet – har vederbörande rätt till åtminstone en krona i bostadstillägg. Över denna nivå har personen inte rätt till bostadstillägg. Allt arbete kan då sägas ha gett personen en högre pension, marginaleffekten är ”låg”.

Om tjänstepensionen inkluderas blir gränsinkomsten för när bostadstillägget är helt avräknad något högre. Tjänstepensionen viktas till 80 procent i beräkningen av bostadstillägg och gränsinkomsten blir då ca 18 000 kronor per månad, givet att tjänstepensionen utgör ca 20 procent av pensionen.

Således gäller att:

<sup>6</sup> Skatten sänks vid 66 år och beloppet blir av den anledningen högre jämfört med vid 65 år.

<sup>7</sup> Gränsen för statlig inkomstskatt är 430 200 kronor per år gällande år 2016.



2016-09-12

- För de allra flesta lönar det sig nästan alltid att arbeta i pensionshänseende oavsett lön
- För individer som är ensamstående och som har en lön under 30 000 kr och har en låg förmögenhet, lönar det sig mindre att arbeta ur ett pensionshänseende
- För de allra flesta, som har möjlighet, kan och vill, lönar det sig även efter 61 år att arbeta då lönen generellt är högre än pensionen.

## Diskussion

För individen finns det många aspekter som kan ha betydelse i valet mellan pension eller något extra år i arbetslivet. Här tas bara ekonomiska aspekter upp.

Arbetsutbudet för de personer som ännu inte kan ta ut pension (det vill säga ännu inte har fyllt 61 år) kan eventuellt påverkas av de marginaeffekter som finns gällande pension efter skatt och de bidrag som individen antas kunna få i framtiden. Även om sådan påverkan finns tror vi att den är av obetydlig omfattning. De närliggande behoven av inkomst överskuggar mer eller mindre helt beslutet om arbete eller inte. En större påverkan av ”framtida” marginaeffekter tror vi finns när det gäller omfattningen av och kanske även typ av sparande.

För personer som kan ta ut pension tror vi dock att marginaeffekter är betydelsefulla för beslut om arbete eller inte. En första fråga kan vara vad arbete ger för ersättning under året jämfört med pensionsinkomst. Denna fråga kan naturligtvis endast ställas av personer som nått den ålder då de kan ta ut sin pension. I det allmänna pensionssystemets inkomstgrundande delar är den åldern 61 år. Garantipension och bostadstillägg till pension kan fås först från 65 års ålder. En annan fråga, som vi tror åtminstone i genomsnitt för individerna påverkar individernas beslut, är hur mycket högre pension en extra arbetsinsats kommer att ge. Den totala ekonomiska betydelsen av att fortsätta arbeta ges av den sammanvägda effekten av båda dessa förhållanden.

Den kanske största svårigheten med att beskriva marginaeffekter för pensionsutfall är att dessa inte är individuella utan baseras på hushållets ekonomi. Detta gäller fullt ut för bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd. Garantipensionen är i viss omfattning beroende av om det finns en eller två personer i hushållet. Grundskyddet i form av bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är dessutom beroende av hushållets utgifter, i första hand bostadskostnader. Det bidrar till att göra det svårt att enkelt beskriva marginaeffekter. Bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet är dessutom förmögenhetsprövat vilket gör det ännu svårare att beskriva pensionssystemets marginaeffekter.

Exempel på möjliga reformer för att minska marginaeffekterna är att försämra grundskyddet, höja taket för intjänande i det allmänna pensionssystemet, höja pensionsavgiften, höja pensionsåldern eller göra skatterna proportionella – det vill säga mer lika procent för alla pensionsinkomster. Det finns dock nackdelar med samtliga åtgärder.

### *Nivån för grundskyddet*

Nivån på grundskyddet har stor betydelse, eftersom ett högt grundskydd leder till höga marginaleffekter. Ett högt grundskydd innebär att de pensionärer som har det sämst ställt ändå kan ha en acceptabel levnadsstandard. De höga marginaleffekter som ett högt grundskydd för med sig innebär dock att det – ur pensionshänseende – inte lönar sig att arbeta för ett antal personer. Det kan ha en minskande effekt på arbetsutbudet och uppfattas som orättvist om skillnaden i pension mellan de som arbetat och de som inte gjort det är liten. Utöver att upplevas som orättvist, sannolikt främst av de som har arbetat mycket, kan det även minska förtroendet för pensionssystemet. Uppfattningen om vad som är rättvist respektive orättvist är naturligtvis olika för olika individer. Stora skillnader i pension som beror på stora skillnader i livsinkomst uppfattar vissa som mer orättvist än samma pension för olika livsinkomst. I den allmänna debatten framförs inte helt sällan dessa två helt motstridiga uppfattningar av en och samma person eller organisation.

Det allmänna pensionssystemet kan sägas ge uttryck för en uppfattning hos lagstiftaren om att olika livsinkomst ska ge olika pension men endast för pensioner som ligger över nivån för grundtryggheten. Grundtryggheten är dock utformad i flera olika nivåer så att dess effekter är svåra att beskriva. Garantipensionen är i hög grad individuell och bortser från inkomster utom inkomstpensionen. Samtidigt som garantipensionen är individuell, är dess storlek lite högre för ensamstående än vad den är för sammanboende. Bostadstillägget beaktar hela hushållets inkomster och förmögenhet och är dessutom beroende av bostadskostnaden. Hushållssituationen kan förändras, sammanboende kan bli ensamstående, ensamstående kan bli sammanboende. För en sammanboende kommer hushållssituationen ändras när make/maka avlider. Hur ska då sambandet mellan (livs)inkomst och pension beskrivas? Skattereglerna är en tredje nivå, dessa är individuella. Genom att låga pensioner beskattas lägre än motsvarande låga inkomster finns ett tydligt inslag av grundskydd för pensionärer i skattereglerna.

Det finns således en *konflikt* mellan ett bra grundskydd och låga marginaleffekter. En hög garantipension eller förmånliga regler för bostadstillägget skapar höga marginaleffekter och kan göra det olönsamt att arbeta ur en pensionssynpunkt. Ett sämre grundskydd minskar marginaleffekterna men medför samtidigt att en del pensionärer får låg eller lägre levnadsstandard.

Den allmänna pensionen kan minska till exempel på grund av balansering (inkomstpensionen) eller livslängdsökning som gör att delningstalen ökar. Det leder till lägre pensionsnivåer för nytillträdande pensionärer om inte pensionsuttagsåldern stiger. Om den allmänna inkomstgrundade pensionen blir ”för låg” kan det leda till en efterfrågan på en höjning av grundskyddet inom pensionssystemet. Detta leder i så fall till ytterligare högre marginaleffekter. Bostadstillägget har höjts successivt genom regeländringar under en längre tid samtidigt som skatten för dem med låga pensioner har sänkts. Typfall som Pensionsmyndigheten har tagit fram visar att de med lägst pension har haft den bästa procentuella utvecklingen över 10 års sikt, i förhållande till de med högre pension.

Vi tror inte att det är ett realistiskt alternativ att sänka grundskyddets nivå i nominella termer. Det är dock möjligt i reala termer över tid. Med indexeringen av garantipensionen med dagens regler minskar just garantipensionen i reala termer eftersom prisindexeringen över tid har varit och kan förväntas vara lägre än löneindexering.

2016-09-12

Om det istället anses att grundskyddet bör *höjas*, trots marginaleffekterna, kan nivån för oreducerad garantipension (se regler bilaga 1) höjas eller också kan indexeringen av garantipensionen förbättras på något sätt, jämfört med nuvarande prisindexering. En höjning av nivån för oreducerad garantipension skulle förbättra för dem som har låg pension. För vissa individer, i någon mening de sämst ställda, kommer dock högre garantipension att minska bostadstillägget med lika mycket. Högre garantipensioner innebär således främst att till exempel sammanboende med totalt sett tillräckligt bra ekonomi för att inte ha rätt till bostadstillägg får det bättre. Bostadstillägget bör inte byggas ut ytterligare om man vill reducera de höga marginaleffekterna, i alla fall inte så att det tillfaller de med inkomstpension över snittet. Det finns till exempel ett fåtal personer som har 17 200 kronor per månad i allmän pension som får bostadstillägg, vilket får anses som en hög inkomstgrundad allmän pension. Dessa individer har ingen tjänstepension. Det är 94 procent av ålderspensionärerna som har en allmän pension under 17 200 kronor per månad år 2015.

#### *Taket för intjänade till det allmänna pensionssystemet*

Taket inom det allmänna pensionssystemet skapar också höga marginaleffekter. En höjning av taket skulle reducera marginaleffekterna men skulle samtidigt minska statens inkomster till nackdel för finansieringen av statens utgifter – däribland grundskyddet.

Taket i det allmänna pensionssystemet är internationellt sett lågt. Om taket hade varit inkomstindexerat från 1960 skulle det ha varit ungefär 76 procent högre än vad det är nu. Det motsvarar ett intjänandetak på ungefär 13 inkomstbasbelopp och ett avgiftstak på ungefär 14 inkomstbasbelopp. Detta kan jämföras med dagens intjänandetak och avgiftstak på 7,5 respektive 8,07 inkomstbasbelopp. Andelen med maximal pensionsrätt har ökat från drygt 5 procent vid mitten av 1960-talet till ungefär 14 procent fram tills 2003 då taket, som en del i pensionsreformen, började följa inkomsternas utveckling. Även med ett tak på 13 – 14 inkomstbasbelopp, vilket motsvarar en årsinkomst på ungefär 800 000 kronor 2016, skulle det dock finnas en del löntagare som inte skulle få pensionsrätt för hela sin lön. Det skulle kunna tala för ett ännu högre tak, kanske upp mot 20 inkomstbasbelopp, eller ett pensionssystem utan tak.

Ovanför taket finns en särskild marginaleffekt. Ålderspensionsavgiften (arbetsgivaravgift och egenavgift) betalas även för förvärvsinkomster över taket. Dessa avgifter ger dock ingen pensionsrätt. För de flesta löntagare med inkomster över taket betalas det även en tjänstepensionsavgift. Denna är ofta runt 30 procent för inkomster över taket. Därmed betalas det extra för pensionsrättigheter över taket, dels en tjänstepensionsavgift på 30 procent som ger pensionsrätt, dels en ålderspensionsavgift på 10,21 procent som inte ger någon pensionsrätt.

Ett höjt tak skulle troligen medföra att tjänstepensionsavtalen kommer att omförhandlas och att avsättningen till tjänstepension minskas i många fall. Därmed skulle kanske ändå inte marginaleffekterna minska om pensionsrättigheterna relateras till förvärvsinkomsterna. Däremot skulle marginaleffekterna minska om pensionsrättigheterna relateras till betald avgift.

#### *Genomsnittlig skillnad i pension mellan kvinnor och män*

Kvinnor har i genomsnitt lägre pensioner än vad män har. Skillnaderna i pension mellan kvinnor och män har dock minskat under de senaste åren. Inom överskådlig tid kommer ett eventuellt försämrat grundskydd påverka gruppen kvinnor jämfört med

2016-09-12

män. Det är första hand gruppen män som får en fördel av ett höjt intjänandetak när det gäller den allmänna pensionen. Ett höjt tak medför dock troligen att tjänstepensionsavtalen kommer att omförhandlas vilket nämnts tidigare. Detta kan innebära lägre inbetalningar till tjänstepensionen och det kan sammantaget vara till nackdel för männen eftersom avgiften till tjänstepensionen över intjänandetaket är högre än avgiften till den allmänna pensionen.

Kvinnor deltidsarbetar i större utsträckning än män. Det kan leda till att de tappar sin position på arbetsmarknaden och att de får en sämre löneutveckling. Det leder i slutändan till lägre pensioner. Det finns som nämnts en barnårsrätt inom pensionsystemet för de år som barnen är mellan 0 – 4 år. Barnårsrätten kompenserar för låga inkomster under barnåren. En del personer kan välja att arbeta deltid även efter dessa år och dessutom kan löneutvecklingen som sagt påverkas negativt av en lång föräldraledighet. Detta medför en skillnad mellan kvinnor och män i pensionsutfall. Att en del individer har låga pensioner kan därmed bero på tidigare val under arbetslivet med minskat lönearbete. Alternativ till detta är ett mer jämställt uttag av föräldraförsäkringen mellan kvinnor och män, större möjlighet att arbeta heltid för de som vill eller en justering inom pensionssystemet som är mer tillåtande till nedtrappning av lönearbete under vissa perioder. Det är ett vägval hur mycket man ska justera för denna nedtrappning. Det kan till exempel göras genom att bygga ut barnårsrätten med fler år eller ha pensionsgrundande belopp för föräldraförsäkringen. Man får då en högre inbetalning till pensionssystemet än det som ges utifrån den pensionsgrundande inkomsten. För sjukersättningen finns det ett liknande system med pensionsgrundande belopp.

En nackdel med en utbyggd barnårsrätt kan anses vara att det blir ett avsteg från principen att arbete ska löna sig i pensionshänseende. Personer kan därmed få en högre pensionsrätt genom barnårsrätten än genom lönearbete. Vi tror dock inte att en förbättrad barnårsrätt har negativ påverkan på drivkraften att förvärvsarbeta eller leder till några påtagliga beteendeförändringar.

För de flesta män lönar det sig i pensionshänseende att arbeta eftersom det är vanligt att de är gifta/sambor under hela pensionstiden samtidigt som de har en relativt hög pension. Ett annat sätt att uttrycka detta är att män har mindre nytta av samhällets grundskydd än vad kvinnor har och det av tre skäl; de ingår i ett par större del av sina pensionärsnivåer än vad kvinnor gör, de har högre livsinkomster än kvinnor och de lever kortare vilket innebär att deras pensioner inte hinner sjunka relativt inkomstnivån för de förvärvsaktiva lika länge. Männens kortare förväntade livstid – och att det inte beaktas i beräkningen av pensionen – innebär dock en form av beskattning, eller marginaleffekt, för dem.

När en person blir änka/änkling så förlorar hushållet en inkomst. Då kan den efterlevande bli berättigad till bostadstilägg. Därmed blir marginaleffekten ofta betydligt högre. Detta inträffar oftare för kvinnor än för män eftersom mannen oftast avlider först.

Eftersom det är fler kvinnor än män som tar del av grundskyddet i pensionssystemet så blir också marginaleffekterna större för den gruppen kvinnor än för män generellt. Det är dock betydligt färre kvinnor som har garantipension idag jämfört med 2003, när denna förmån infördes. Denna utveckling med minskat antal kvinnor med garantipension kan förväntas fortsätta och bidra till att kvinnorna som grupp får minskade marginaleffekter i pensionshänseende. Under pensionstiden är det dock

många kvinnor som blir änkor och de kan därför komma att behöva ta del av grundskyddet.

#### *Inkomstgrundad pension eller folkpensionsartad pension?*

För en ogift person med låg förmögenhet ger arbete knappt någon högre allmän pension vilket denna rapport har visat. För ogifta pensionärer kan pensionssystemet anses vara onödigt komplicerat. För dessa individer skulle en folkpensionsartad pension i princip kunna ersätta nuvarande allmänna pensionssystem. Med folkpension menas ett bidrag likt barnbidraget där alla får samma belopp. Många individer är dock gifta/sambor (73 procent för 65-åringar). För dem är marginaleffekterna lägre. Skillnaderna är i dessa fall större mellan dem med låg och hög pension. För gifta/sambor lönar det sig därmed att arbeta i pensionshänseende. Tjänstepensionen bidrar också till att arbete är lönsamt ur pensionshänseende fram till 67 års ålder, även för många ogifta.

Många som vid 65 årsålder är gifta, eller behandlas som om de vore det i pensionshänseende, blir senare i livet änkor eller änklingar och därmed ogifta i pensionshänseende. Det gäller framförallt kvinnor eftersom de i allmänhet lever längre. Därmed upphör från den tidpunkten i stor utsträckning skillnaden i allmän pension och bidrag efter skatt mellan de som arbetat mycket och de som arbetat lite. Tjänstepensionen gör dock att skillnaderna i pension även för denna grupp kan vara ganska betydande.

#### *Höjd ålderspensionsavgift eller allmän pensionsavgift*

Ett sätt att minska marginaleffekterna är att höja ålderspensionsavgiften, den allmänna pensionsavgiften eller både avgifterna. Om till exempel skatteavdraget för den allmänna pensionsavgiften på 7 procent tas bort samtidigt som ålderspensionsavgiften höjs från 10,21 procent till 11,5 procent blir pensionssystemet dessutom tydligare och enklare att förstå. Därmed blir avgiften 18,5 procent och inte 17,21 procent som den i praktiken är idag. Dessutom behövs det då bara ett tak, till skillnad från nu med ett intjänandetak och ett avgiftstak.

En höjd avgift medför att den inkomstgrundade pensionen, åtminstone på några års sikt, blir högre och utbetalt grundskydd lägre. Därmed minskar marginaleffekterna. En nackdel med en höjd avgift är att de förvärvsaktiva måste avstå från köpkraft nu för att få en högre köpkraft som pensionärer.

Om ålderspensionsavgiften höjs kan någon annan avgift, till exempel den allmänna löneavgiften, sänkas lika mycket. Därmed får avgiftshöjningen ingen negativ effekt för arbetsgivare och egenföretagare. Den negativa effekten drabbar i stället statsbudgeten som skulle förlora skatteintäkter. Om en sådan kvittning inte sker kan effekten av en avgiftshöjning istället medföra att tjänstepensionsavtalen förhandlas om och att avgiften till tjänstepensionen minskas i vissa fall. Det ger olika kostnadsminskningar för olika arbetsgivare – bland annat beroende på andelen anställda och andel lönesumma som ligger över taket. En sådan avgiftshöjning skulle främst få effekt för de som saknar tjänstepensionsavtal. Marginaleffekterna skulle därför totalt sett kanske inte minska så mycket om avgiften till det allmänna systemet höjs.

#### *Höjd pensionsålder för grundskyddet*

En höjning av garantipensionsåldern, som för närvarande är 65 år, skulle bidra till högre pensioner för många personer och att ett lägre antal skulle därmed bli beroende av grundskyddet. Det beror på att tiden för intjänande skulle förlängas, samtidigt som

2016-09-12

utbetalningstiden för pensionen skulle bli kortare. Det skulle ge lägre marginal-effekter. Det vore dessutom en vinst för dem med sjukersättning förutsatt att den högsta åldern för rätt till sjukersättning också höjdes. För personer som vill ta tidigt uttag och som vid 65 år har garantipension skulle dock en höjd garantipensionsålder vara en nackdel. Vidare är en nackdel att kostnaderna för sjukersättning och arbetslöshetsersättning kommer att öka.

#### *Principiell skillnad mellan bidrag och intjänad pensionsrättighet*

Denna rapport visar att det finns stora marginaleffekter i pensionshänseende för (ensamstående) personer med låg lön som har låg förmögenhet. En höjd inkomstgrundad pension kan resultera i minskad garantipension och minskat bostadstillägg samt högre inkomstskatt. Det finns dock en principiell skillnad mellan en intjänad pensionsrättighet och ett bidrag. En pensionsrättighet har erhållits genom att en person har avstått från lön under sin förvärvsaktiva tid. Pensionsrätterna har ackumulerats till en pensionsbehållning som antingen är i form av ett verkligt kapital som kan omsättas löpande (premiepension, de flesta tjänstepensioner) eller i form av en fordran på framtida avgifts-/skattebetalare (inkomstpension). Därmed kan inkomstgrundad pension ses som en *intjänad rättighet* för individen. Garantipension, bostadstillägg och äldreförsörjningsstöd är skattefinansierade bidrag. För en individ är de därmed inga "säkra" pengar, bidrag kan sänkas om det exempelvis finns risk för att statsbudgetens utgifter beräknas att överskrida utgiftstaket. Därmed kan det ge en ökad ekonomisk trygghet med att arbeta och tjäna in pensionsrättigheter även om marginaleffekterna för många är mycket höga *med nuvarande regler*. Det har dock hittills inte hänt att grundskyddet inom det nuvarande pensionssystemet har sänkts på grund av försämrade statsfinanser.

Även intjänade pensionsrättigheter för inkomstpension kan sänkas under en balanseringsperiod, liksom avgiftsbestämda och fonderade behållningar kan minska om till exempel börskurserna faller. Därför är den praktiska skillnaden mellan intjänade pensionsrättigheter och bidrag inte särskilt klar, åtminstone inte hittills. Snarare är erfarenheten att bidragens nominella värde har varit säkrare än vad den intjänade pensionen har varit.

#### **Möjliga regeländringar**

I denna rapport lämnar vi inga färdiga förslag på ändrade regler men vi vill ändå peka på några möjliga regeländringar att fundera över. De möjliga regelförändringar som vi beskriver nedan syftar till att höja nivån för dem med lägst pension och minska marginaleffekterna för dem med något högre pension. Förslagen syftar också till att förenkla reglerna något.

Det kan påpekas att oförändrade regler för garantipension, bostadstillägg och skatter på sikt, om realinkomsterna ökar, leder till att marginaleffekterna minskar och till större skillnader i pensionsutfall.

Det krävs en ganska hög inkomstgrundad pension innan garantipensionen blir helt bortreducerad (cirka 3,1 prisbasbelopp för ogifta och 2,7 för gifta/sambo). Samtidigt anser många att lägstanivån för ålderspension (2,13 prisbasbelopp för ogifta och 1,9 prisbasbelopp för gifta/sambo) är för låg. Det går att höja denna nivå utan att det blir dyrare för statsbudgeten. Man kan då samtidigt ta bort den successiva avräkningen som för närvarande gäller för dem som har en inkomstgrundad pension över 1,26 prisbasbelopp för ogifta och 1,14 för gifta. Det skulle visserligen höja marginaleffekterna för dem med lägst pension men det skulle samtidigt minska marginaleffekterna för

dem som arbetar och får något högre inkomstgrundad pension. Det innebär en omfördelning från dem med lite högre pension till dem med lägre samtidigt som reglerna skulle förenklas.

Man skulle kunna överväga att följsamhetsindexera (inkomstindexering minus en förskottsränta) miniminivån för garantipension istället för prisindexera den. Det skulle förmodligen minska antalet med låg ekonomisk standard jämfört med när garantipensionen är prisindexerad. Det skulle också medföra att de med lägst pension inte halkar efter de med inkomstgrundad pension. Dessutom skulle uppjusteringar av bostadstillägget inte behöva ske lika ofta som har gjorts de senaste decennierna. Följsamhetsindexering av garantipensionen innebär dock en risk att utvecklingen enskilda år blir sämre jämfört med nuvarande prisindexering. Historiskt över tid har dock följsamhetsindexering gett en bättre utveckling än prisindexering. Man kan även ha en lägre förskottsränta än 1,6 procent. Det påverkar dock den initiala kompensationsgraden negativt och har betydande effekter, bland annat måste då övervägas att räkna ner alla inkomstpensioner som redan beviljats. Om en följsamhetsindexerad garantipension har den förväntade positiva effekten på garantipensionens nivå medför det ökade kostnader för stadsbudgeten. Att inkomstindexera garantipensionen skulle medföra betydande kostnadsökningar och därmed inteckna en del av regeringens och riksdagens ”reformutrymme”. Det skulle vidare medföra ökade marginaleffekter jämfört med nuvarande oförändrade regler.

Den del av reduceringsinkomsten som reducerar bostadstillägget är för närvarande 62 procent till den del den inte överstiger ett prisbasbelopp och 50 procent däröver. Detta medför att det krävs ganska höga inkomster innan bostadstilläget blir helt bortreducerat. Om den del av reduceringsinkomsten som reducerar bostadstillägget skulle sättas till 62 procent även för inkomster över ett prisbasbelopp skulle bostadstillägget bli bortreducerat vid lägre inkomster. Den minskade utgiften för bostadstillägg som en följd av denna regeländring skulle då kunna användas till att höja garantipensionen eller hyresgränsen för rätt till bostadstillägg. Detta skulle minska marginaleffekterna för dem med lite högre inkomster.

Vid beräkning av reduceringsinkomsten tas vissa inkomster med till 100 procent (till exempel ålderspension och kapitalinkomster), vissa inkomster till 50 procent (till exempel arbetsinkomster) och vissa inkomster till 80 procent (till exempel tjänstepension). De lägre procentsatserna bidrar till att det krävs ganska höga inkomster innan bostadstilläget blir helt bortreducerat. Reglerna skulle bli enklare att förstå om alla inkomster behandlades lika och togs upp till 100 procent. Detta skulle minska marginaleffekterna för dem med lite högre inkomster. Den minskade utgiften för bostadstillägg som en följd av denna regeländring skulle till exempel kunna användas till att höja garantipensionen eller hyresgränsen för rätt till bostadstillägg.

Man kan även överväga om pensionsavgiften, taket för intjänande till det allmänna pensionssystemet och/eller pensionsåldern ska höjas. Det skulle minska marginaleffekterna eftersom färre personer skulle bli beroende av grundskyddet.

2016-09-12

## Bilaga 1 Korta regelbeskrivningar

### *Inkomstgrundad pension*

Inkomstgrundad ålderspension består av inkomstpension och premiepension. Personer som är födda 1953 eller tidigare kan även ha tilläggs pension men den förmånen berör vi inte närmare i denna rapport eftersom den är på väg att fasas ut.

Inkomstgrundad ålderspension är avgiftsfinansierad. Det finns fyra sorts avgifter:

- En arbetsgivaravgift som betalas av arbetsgivare och utgör 10,21 procent av de anställdas förvärvsinkomster
- En egenavgift som betalas av egenföretagare och uppdragstagare och utgör 10,21 procent av förvärvsinkomsten
- En allmän pensionsavgift som betalas av alla förvärvsaktiva och utgör 7,0 procent av förvärvsinkomster under det så kallade avgiftstaket på 8,07 inkomstbasbelopp.
- En statlig ålderspensionsavgift som betalas från olika anslag i statsbudgeten. Statlig ålderspensionsavgift betalas dels för olika utbetalade förmåner, till exempel sjukpenning, föräldrapenning och arbetslöshetsersättning, dels för så kallade *pensionsgrundade belopp*, till exempel barnår och studier. För pensionsgrundande belopp är avgiften 18,5 procent annars är avgiften 10,21 procent.

Avgiften är i princip 18,5 procent men det som betalas i allmän pensionsavgift ger inte pensionsrätt, därför är avgiften i praktiken 17,21 procent (10,21 + 7,0) för förvärvsinkomster med mera under avgiftstaket.

Inbetalda avgifter för ett år genererar en *pensionsrättighet*. Rättigheterna för inkomstpension är i princip 16,0 procent av avgiftsunderlaget och för premiepension 2,5 procent. Pensionsrättigheterna ackumuleras under åren till en pensionsbehållning. Pensionsbehållningen är fiktiv för inkomstpension och reell för premiepension. Vid pensioneringstidpunkten beräknas den årliga pensionen genom att pensionsbehållningen divideras med ett *delningstal*. Delningstalet baseras på beräknad återstående livslängd justerad för den så kallade förskottsräntan som för inkomstpension är 1,6 procent.

Många invandrare har pensionsrätt för en motsvarighet till inkomstgrundad pension från sitt tidigare hemland eller sina tidigare hemländer. Detta gäller oftast inte för flyktingar.

### *Garantipension*

Garantipension kan utges till en person som är 65 år eller äldre. För garantipension gäller olika regler beroende på om pensionären är född 1937 eller tidigare respektive 1938 eller senare. I denna rapport utgår vi från de regler som gäller dem som är födda 1938 eller senare.

För en pensionär som är ogift i pensionshänseende är oreducerad garantipension 2,13 prisbasbelopp och för en pensionär som är gift är den 1,90 prisbasbelopp. Garantipensionen reduceras om pensionären har inkomstgrundad ålderspension. Om den inkomstgrundade ålderspensionen är lägre än 1,26 prisbasbeloppet (för ogift)



2016-09-12

respektive 1,14 prisbasbelopp (för gift) sker avtrappningen krona för krona. Över denna gräns avtrappas garantipensionen med 48 procent av inkomstpensionen. Garantipensionen är helt bortreducerad vid en inkomstpension på ungefär 3,07 prisbasbelopp (ogift) respektive 2,72 prisbasbelopp (gift). När garantipension beräknas beaktas inte premiepension, endast ”uppräknad” inkomstpension.

Garantipensionen är en bosättningsbaserad förmån. Som försäkringstid räknas normalt antal bosättningsår i Sverige mellan 25 och 64 års ålder men även bosättningsår mellan 16 och 24 års ålder kan räknas med om det till exempel finns en pensionsgrundande inkomst registrerad för året. Det krävs en försäkringstid på minst tre år för att få rätt till garantipension och för att få maximal garantipension krävs en försäkringstid på minst 40 år. EU-regler med mera kan medföra vissa avvikelser från huvudregeln. Vissa specialregler finns också för flyktingar som innebär att även tid som flyktingen varit bosatt i sitt tidigare hemland från och med 25 års ålder kan räknas som försäkringstid. Garantipensionen reduceras proportionellt för den som har färre än 40 års försäkringstid.

Garantipensionen kan också reduceras av änkepension men denna förmån är under avveckling. För kvinnor som är födda 1945 eller senare är det få som är berättigade till änkepension och beloppet för änkepension blir ofta helt eller till stor del bortreducerat för den som har inkomstgrundad ålderspension. Därför har vi inte berört änkepension i rapporten.

### *Bostadstillägg*

Bostadstillägg är en inkomstprövad förmån som kan betalas till en ålderspensionär som är 65 år eller äldre. Som inkomst vid inkomstprövningen räknas främst inkomstgrundad pension, garantipension, änkepension, tjänstepension, privat pension, utländsk pension, förvärvsinkomst, inkomst av kapital och del av förmögenhet.

Oreducerat bostadstillägg är 95 procent av bostadskostnaden med ett tillägg på 340 kronor per månad (för en ogift pensionär) eller 170 kronor per månad för övriga. Det finns dock en övre gräns för bostadskostnaden vid beräkningen på 5 000 kronor per månad (för gifta 2 500 kronor per person).

Bostadstillägget reduceras för den som har inkomst över det så kallade fribeloppet. Fribeloppet är 2,17 prisbasbelopp för den som är ogift och 1,935 prisbasbelopp för övriga. I den så kallade reduceringsinkomsten ingår vissa inkomster till 100 procent (till exempel allmän pension och inkomst av kapital), vissa inkomster till 80 procent (till exempel tjänstepension) och vissa inkomster till 50 procent (till exempel vissa arbetsinkomster).

För makar är den förmögenhet som ingår i beräkningen hälften av deras sammanlagda förmögenhet.

Särskilt bostadstillägg kan utges till den som har hög bostadskostnad och låga inkomster. Högsta skäligena bostadskostnad för särskilt bostadstillägg per månad är 6 200 kronor för ogifta och 3 100 kronor för gifta. Särskilt bostadstillägg täcker utgifter efter avdrag för bostadskostnaden upp till en skälig levnadsnivå per månad som är en tolfedel av 1,473 prisbasbelopp för den som är ogift och 1,204 prisbasbelopp för den som är gift.

2016-09-12

## Äldreförsörjningsstöd

Äldreförsörjningsstöd (ÄFS) kan betalas ut till personer som är 65 år eller äldre som inte får sina grundläggande försörjningsbehov tillgodosedda genom andra pensionsförmåner. Det kan till exempel vara personer som har låg pension eller saknar pension beroende på att de har bott få år i Sverige eller för att de tagit tidigt uttag av ålderspension. Reglerna för äldreförsörjningsstöd påminner i övrigt mycket om reglerna för särskilt bostadstillägg.

## Tjänstepension

Det finns flera olika tjänstepensionsavtal och flera olika bolag som administrerar tjänstepension. Tjänstepensioner kan vidare vara avgiftsbestämda (även kallade premiebestämda) eller förmånsbestämda. Avgiften för en avgiftsbestämd tjänstepension är ofta ungefär 4,5 procent av utbetald lön upp till taket på 7,5 inkomstbasbelopp, däröver kan avgiften vara ca 30 procent. En förmånsbestämd tjänstepension kan beräknas som en andel av slutlönen.

## Inkomstskatt

Skatteberäkningen utgår från den enskildes inkomst av tjänst (lön, pension m.m.). När denna eventuellt minskats med eventuella avdrag för tjänst och allmänna avdrag återstår den taxerade förvärvsinkomsten. För att därefter få fram den beskattningsbara förvärvsinkomsten minskas den taxerade förvärvsinkomsten med ett grundavdrag.

Grundavdraget baseras på det för året gällande prisbasbeloppet och varierar med förvärvsinkomsten. Grundavdraget får dock aldrig vara högre än bruttolönen för året. En person som vid inkomstårets ingång fyllt 65 år får som tillägg till grundavdraget även ett så kallat förhöjt grundavdrag. Avdrag ska för dessa personer göras med summan av grundavdrag och förhöjt grundavdrag. Även det förhöjda grundavdraget baseras på prisbasbeloppet och varierar med förvärvsinkomsten.

Det förhöjda grundavdraget påverkas dessutom inte av om en person även omfattas av jobbskatteavdrag, utan en äldre pensionär som både har pension och arbetar tillgodoräknas båda dessa avdrag.

### Statlig inkomstskatt

Eventuell statlig inkomstskatt beräknas på den beskattningsbara förvärvsinkomsten, dvs. efter avdrag med bl.a. grundavdrag och förhöjt grundavdrag. Statlig inkomstskatt ska betalas med 20 procent på den beskattningsbara förvärvsinkomsten, som överstiger 430 200 och med ytterligare 5 procent på den del som överstiger 625 800 kronor (år 2016), detta oberoende av ålder.

Det förhöjda grundavdraget för personer som vid inkomstårets ingång fyllt 65 år innebär dock en lägre beskattningsbar förvärvsinkomst vid en viss given inkomst. Detta innebär i sin tur att en äldre person kan ha en högre inkomst av tjänst (lön, pension) än en yngre person innan det blir aktuellt med statlig inkomstskatt.

### Kommunal inkomstskatt

Kommunal inkomstskatt består av kommunalskatt och landstingsskatt och beräknas på den beskattningsbara inkomsten i förhållande till kommunal skattesats i respektive

hemortskommun. Ofta är den kommunala inkomstskatten ungefär 30 procent eller något högre.

#### Allmän pensionsavgift

Allmän pensionsavgift betalas med 7 procent på avgiftsunderlaget (under avgiftstaket). Allmän pensionsavgift betalas dock inte av personer födda 1937 eller tidigare. Den betalas inte heller för pensionsinkomster om pensionären är född 1938 eller senare, och inte heller vid pensionsgrundande inkomster understigande 42,3 procent av prisbasbeloppet.

Övriga avdrag som fastighetsavgift, kyrkoavgift, begravningsavgift m.fl. görs på samma sätt för alla skattskyldiga och beskrivs därför inte här.

#### Skattereduktion

Innan slutlig skatt kan beräknas görs vissa skattereduktioner bl.a. skattereduktion för allmän pensionsavgift och skattereduktion för arbetsinkomster.

Skattereduktion för allmän pensionsavgift görs med den avgift som beräknats för den aktuella personen.

Skattereduktion för arbetsinkomst (jobbskatteavdrag) är beroende av arbetsinkomstens storlek och räknas endast av mot den kommunala inkomstskatten. Skattereduktion för arbetsinkomst (jobbskatteavdrag) är dessutom högre för den som fyllt 65 år vid inkomstårets ingång, (dubbelt jobbskatteavdrag).

[www.pensionsmyndigheten.se](http://www.pensionsmyndigheten.se)