

Äldres marginaleffekter

PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Inledning.....	1
Vad avses med marginaleffekter.....	1
Tidigare rapporter från Pensionsmyndigheten om marginaleffekter	3
Äldres grundskydd	4
Ålderspensionärernas inkomstnivåer 2017.....	5
Analys av hur några regeländringar kan påverka marginaleffekterna.....	11
Höjt avgiftstak från 8,07 till 10 inkomstbasbelopp från och med 2018.	12
Höjd pensionsavgift.....	13
Höjd pensionsålder.....	15
Typfallsberäkningar	16
Bilaga – Marginaleffekter	21
Marginalskatt.....	21
Marginaleffekter	25
Uppskattning av de indirekta marginaleffekterna.....	26
Referenser	28

Sammanfattning

Ekonomiska drivkrafter att arbeta extra eller att senarelägga pensioneringen beskrivs med marginaleffekter eller det privatekonomiska utbytet av att arbeta. Marginaleffekten avser hur stor andel av en inkomstökning som går bort i ökade skatter och minskade bidrag. Den marginaleffekt som oftast redovisas är den mer kortsiktiga eller direkta effekt som uppkommer under samma period som när inkomstförändringen sker. En inkomstökning får dock även mer långsiktiga effekter av att ytterligare pensionsrätter intjänas och att dessa ökar den framtida inkomstrelaterade pensionen.

Den direkta marginaleffekten för pensionärer av en löneökning om 1 000 kronor uppskattas till cirka 16 procent för kvinnorna och omkring 20 procent för männen. De till synes relativt låga marginaleffekten beror dels av det så kallade jobbskatteavdraget som begränsar skatteuttaget men även av att pensionssystemets grundskydd inte omedelbart reagerar på en ökad arbetsinkomst.

Den indirekta effekten av att inkomster ger nya pensionsrätter som påverkar framtida pensionsinkomster är svåra att beskriva eftersom den högre inkomstens effekt i form av en högre pension netto efter skatt och bidrag beror på många faktorer. Till exempel den allmänna pensionens och tjänstepensionens storlek, civilstånd, förmögenhet, och boendekostnad. För unga individer med lång period av sparande fram till pensionen har denna indirekta pensionseffekt sannolikt ingen eller en mycket liten betydelse för individens beslut om att arbeta extra eller inte. För äldre personer med kortare tidshorisont fram till pensionen har denna pensionseffekt sannolikt en större betydelse för beslutet. I exemplet ovan med ålderspensionärer som jobbar extra uppkommer den indirekta effekten året och åren efter intjänandet på grund av taxeringssystemet.

En ökad förvärvsinkomst påverkar pensionsutfallet efter skatt och eventuellt lägre garantipension och bostadstillägg inklusive äldreförsörjningsstöd. Denna marginaleffekt på pensionsutfallet av en ökad förvärvsinkomst beräknas i genomsnitt vara omkring 50 procent för kvinnorna och drygt 40 procent för männen. Kvinnornas högre marginaleffekt beror på deras lägre inkomstgrundade pensioner och att fler kvinnor därför har garantipension och eller bostadstillägg som reduceras. Männen påverkas i högre grad än kvinnor av statlig inkomstskatt vilket ger högre marginalsatser för männen men deras totala marginaleffekter är i allmänhet lägre.

Om de allmänna pensionerna höjs så kommer färre personer att vara i behov av garantipension och eller bostadstillägg inklusive äldreförsörjningsstödet. Ökade inkomstgrundade pensioner minskar därmed marginaleffekten från dessa bidrag, men det högre "tvångspensionssparandet" kan anses innebära högre marginaleffekter för löntagarna. Den allmänna inkomstgrundade pensionen kan höjas genom att öka de årliga sparbeloppen och eller genom att förlänga sparperioden. Den senare får en "dubbel" effekt på månads-pensionen genom att utbetalningsperioden förkortas samtidigt som det samlade pensionskapitalet blir högre. I rapporten studeras tre regeländringar

som alla höjer "pensionssparandet" i det allmänna pensionssystemet. De är höjt inkomsttak, höjd pensionsavgift och höjd pensionsålder.

Höjt avgiftstak till 10 inkomstbasbelopp (625 000 kronor 2017) innebär ett ökat allmänt pensionssparande på nästan 20 miljarder kronor årligen. Det ökade sparandet betalas av statsbudgeten. Det höjda taket påverkar främst de med inkomster över nuvarande tak om 8,07 inkomstbasbelopp och därmed kommer sannolikt de relativt höga marginaleffekterna från grundskyddet att bestå. Ett höjt tak torde också öka spridningen i det allmänna pensionsutfallet mellan män och kvinnor eftersom fler män än kvinnor har idag inkomster över nuvarande avgiftstak. Ett höjt avgiftstak skulle rimligen påverka tjänstepensionsavtalen och därmed få en inverkan på det totala pensionsutfallet.

Höjd pensionsavgift från nuvarande 17,21 till 18,5 procent av hela den pensionsgrundande inkomsten innebär också ett ökat sparande med omkring 20 miljarder kronor årligen. I höjningen ligger att hushållens egenavgift för pensionssparandet också ska ge en pensionsrätt, vilket inte ges idag. Avgiftstaket kan därmed sänkas från nuvarande 8,07 till 7,5 inkomstbasbelopp. Statsbudgeten försämras av ökade "skatteutgifter" men får något ökade sociala avgifter eftersom en större andel av ålderspensionsavgiften fördelas tillbaka till staten. Skälet är att en större andel av lönesumman hamnar över avgiftstaket (som sänks till 7,5 inkomstbasbelopp). Förslaget stärker de pensionssparare som har inkomster under nuvarande tak och därmed förväntas behovet av grundskydd att minska något om än inte i någon stor omfattning. Avgiftshöjningen innebär att det allmänna pensionsutfallet mellan män och kvinnor sannolikt blir något mer jämnt fördelade. En höjd avgift skulle sannolikt påverka tjänstepensionsavtalen. Om premierna totalt är oförändrade men en omfördelning sker av dagens avgiftsnivåer till förmån för dem under taket kommer det att minska pensionsspridningen totalt sett och även minska skillnaden i tjänstepension mellan män och kvinnor. En sådan omfördelning skulle även, dock inte i någon större omfattning, minska bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till de äldre.

Höjd pensionsålder innebär fler personer i arbete eftersom arbetsutbudet ökar och därmed påverkas samhällsekonomin positivt. På kort sikt är dock de ekonomiska effekterna av en höjd pensionsålder av mindre omfattning än ett höjt avgiftstak eller höjd pensionsavgift. En höjd "pensionsålder" skulle förstärka framtida pensionärens ekonomi och förstärka kommunsektorns finansiella sparande. En höjd pensionsålder innebär dock en risk för att påverka statsbudgeten negativt. Ökade inkomstgrundade pensioner skulle minska antalet personer med relativt höga marginaleffekter från grundskyddet. Påverkan för mäns pensioner jämfört med den för kvinnors bedöms vara snarlika.

Om lagstiftaren vill förbättra pensionsutfallet, och därmed minska behovet av grundskydd för äldre, och med detta minska marginaleffekterna i pensionssystemet, utan att skapa påtagliga statsfinansiella kostnader är en höjd pensionsålder den mest effektiva åtgärden av de tre redovisade. För att åstadkomma ökad jämställdhet mellan män och kvinnor i allmänt pensionshänseende är en höjd pensionsavgift till 18,5 procent mest

verkningsfullt av de tre studerade förändringarna. Om huvudsyftet är rakare rör mellan pension och livsinkomst är en kombination av de tre åtgärderna mest verkningsfull. Beroende på hur tjänstepensionsreglerna skulle anpassas kan sådana förändringar även medföra ökad likhet i pensionerna storlek för kvinnor och män. Höjt avgiftstak och höjd avgiftsnivå får dock genomslag med mycket stor eftersläpning om de inte kompletteras med andra åtgärder.

Inledning

Om pensionsåldern inte höjs så kommer de månatliga inkomstgrundade pensionerna i framtiden att sannolikt bli allt lägre. Skälet är att vi förväntas leva allt längre och pensionssparandet ska i så fall räcka under en längre period. Lägre pensioner ökar behovet av grundskydd och eftersom grundskyddet är inkomstberoende får det i sin tur till följd att allt fler får högre marginaleffekter.

Det råder en direkt konflikt mellan målen om försäkringsmässighet med raka rör mellan intjänande och pension – livsinkomstprincipen – och samtidigt ett grundskydd. Dessa kan svårligen förenas på ett bra sätt utan att stora marginaleffekter uppstår. Ett sätt att minska marginaleffekterna är att minska behovet av grundskyddet genom att höja de inkomstgrundade pensionerna. Höjda pensioner är dock inte gratis utan betalas av någon, t.ex. av de försäkrade personerna genom ett höjt (obligatoriskt) pensionssparande.

Promemorian innehåller inledningsvis resonemang kring begreppet marginalsatt och marginaleffekt. Därefter ges beskrivande statistik över marginaleffekterna och de äldres inkomster. Ett ökat pensionssparande minskar målkonflikten eftersom pensionsinkomsterna ökar och behovet av grundskyddet minskar och därmed färre personer med relativt höga marginaleffekter. I promemorian redovisas tre olika regelförändringar – ökade pensionsavgifter genom att höja inkomstgränsen eller taket för avgiftsuttaget, höjd avgiftsnivå och senarelagd pensionsålder – med redovisning av deras finansiella konsekvenser de tre närmaste åren samt resonemang om hur förslagen kan komma att påverka jämställdhet och inkomstfördelningen. Slutligen redovisas pensionsutfallet och marginaleffekten av dessa regelförändringar för några typfall.

Vad avses med marginaleffekter

Med marginalsatt och marginaleffekter avses ofta det privatekonomiska utbytet för en individ av en marginell inkomstökning. Ibland avses utbytet av att gå från till exempel arbetslöshet till arbete. Denna effekt beräknas på en större inkomstförändring där måttet visar det privatekonomiska utbytet av att byta ”tillstånd”.

Det förekommer flera olika marginaleffektsbegrepp och definitioner. Vanligen syftar termen marginalsatt på den andel av en inkomstökning som går till inkomstskatt, dvs. skatten på den sist intjänade kronan. Vid studier av incitamenten till förvärvsarbete brukar marginalsatten vara av intresse. En hög marginalsatt antas leda till ett minskat arbetsutbud och vice versa.

Skatten är bara en faktor som påverkar individens ekonomiska välfärd¹. Vissa bidrag och inkomstberoende avgifter riktar sig till hushållen och påverkar konsumtionsutrymmet. Äldre med låga inkomster får – om de är ensamstående eller är sammanboende med en person som också har låga inkomster – bostadstillägg som trappas av vid ökade inkomster. Studier brukar därmed framhålla begreppet marginaleffekt som beskriver hur stor andel av en inkomstökning som går bort i skatt och minskade bidrag. Om marginaleffekten är 100 procent så går allt bort i ökade skatter och eller i minskade bidrag.

I vissa sammanhang används begreppet skattekil. Skattekilens tar utöver inkomstskatter och bidragsförändringar hänsyn även till arbetsgivaravgifter. Skattekil avser därmed skillnaden mellan arbetsgivarens bruttokostnad och vad den anställde har kvar netto efter att skatter och eventuellt minskade bidrag. Även skatter som uppkommer när nettoinkomsten konsumeras, det vill säga mervärdes- och punktskatter inkluderas i begreppet liksom eventuella skatteavdrag för hushållsnära tjänster och reparation och tillbyggnad (de så kallade RUT och ROT avdragen). Skattekilens kan sägas beskriva hur pass mycket effektivare en tjänste- eller varuproducent måste vara för att det ska vara lönsamt för en löntagare att köpa tjänsten/varan framför att producera den själv. Skattekilens ser därmed inte enbart till individens egna ekonomiska utbyte av att ytterligare intjänad arbetsinkomst.

En inkomstökning innebär inte enbart att skatt tillkommer och att de inkomstrelaterade bidragen minskar. En inkomstökning påverkar även avgifterna till pensionssystemet². Pensionsavgiften ger nya pensionsrätter som dock faller ut till betalning först när individen väljer att pensioneras. För unga individer med lång period av sparande fram till pensionen har denna pensionseffekt sannolikt ingen eller en helt marginell betydelse för individens beslut om att arbeta extra eller inte. För äldre personer med kortare tidshorisont fram till pensionen har denna pensionseffekt sannolikt en större betydelse. Att bortse från pensionsavgiftens framtida intäktssida

¹ Vid valet av att fortsätta arbeta eller gå i pension så är personens egen hälsa av stor betydelse för beslutet. För dem som lever i parförhållande beror pensionsbeslutet även på partners situation. Även normer – allmänt vedertagen uppfattning – i samhället om vad som är ”normalt” har också en inverkan på pensioneringsbeteendet, liksom utformningen av reglerna för den allmänna pensionen och tjänstepension.

² För att benämnas avgift ska, i statsrättslig mening, en motprestation utgå. Om så inte sker är det en skatt och om skatten går till ett specifikt område så talar man om öronmärkt skatt. Individens pensionsavgift till det allmänna pensionssystemet – 7 procent upp till avgiftstaket om 8,07 inkomstbasbelopp, 41 358 kr/månad 2017 – medger en motsvarande skatte-reduktion. Arbetsgivaren betalar en pensionsavgift på 10,21 procent av hela inkomsten. Den delen som överstiger avgiftstaket, omkring 10,8 procent, tillfaller staten och är således en ren skatt. Arbetsgivarens kostnader fångas dock inte in i marginaleffekterna ovan. Detta gäller även för arbetsgivare som betalar kollektivavgifter för tjänstepension och försäkringar för sjukdom med mera. Noterar att ”arbetsgivaren betalar” är i och för sig korrekt men kan vara missvisande eftersom dessa avgifter och premier är att anse som avstådd lön. Premierna eller utbetalningarna för kollektivavtal fångas normalt inte upp av marginaleffekterna. Utbetalningen av tjänstepensionen bör dock inkluderas i effekterna om hänsyn ska tas till pensionsutfallet och de äldres arbetsutbud.

(motprestationen och pensionsutfallet) överskattar i viss mån marginal-effekten och denna överskattning är mer betydande om utbetalningen (motprestationen) sker inom kort. Om förändringen i den framtida pensions-effekten ska fångas till den mer direkta marginaleffekten är frågan hur den framtida pensionsutbetalningen ska värderas.

Tidigare rapporter från Pensionsmyndigheten om marginaleffekter

Pensionsmyndigheten har i en rapport publicerad i december 2014 studerat marginaleffekterna för äldre³. Sammanfattningsvis visar rapporten att äldres marginaleffekter är mycket komplexa, framför allt när det gäller vad en inkomstökning ”idag” får för effekter på pensionen i framtiden. Även den direkta effekten av en inkomstökning och hur den påverkar den disponibla inkomsten är svåra att beskriva. Marginaleffekterna för många äldre med låga pensionsinkomster är mycket höga, mellan 80-100 procent. Det innebär för många att de sist intjänade kronorna till den allmänna pensionen i stort innebär motsvarande minskning av garantipensionen samt bostadstillägget. För de äldre som har pensioner utöver grundskyddets nivå innebär ytterligare inkomst från förvärvsarbetet låga marginaleffekter och om hänsyn tas till att löneinkomsten ger nya pensionsrätter som fallet ut till betalning nästkommande år blir effekten mycket låg.

Av rapporten från 2014 framgår att livslängdsökningen i sig påverkar och ökar antalet personer med relativt högre marginaleffekt eftersom den månatliga pensionen minskas om pensionsåldern är oförändrad. Höjs utträdet från arbetslivet och inträdet till pensionering så att den månatliga pensionen är densamma så påverkas givetvis inte fördelningen av höga respektive låga marginaleffekter. Nivån på marginaleffekten påverkas även av civilstånd samt utgiften för boendet. Det förklaras av att inkomstgränserna för avräkning av garantipension och bostadstillägget samt äldreförsörjningsstödet är högre för ensamstående än samboende, samt av att även bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet påverkas av civilstånd samt av boendekostnaden vilket påverkar antalet personer med högre marginaleffekter. Var personen är mantalsskriven har också en viss men mindre marginalskatteeffekt eftersom kommunalskattesatserna varierar i landet. Från lägst skattesats för boende i Vellinge kommun i Skåne med 29,19 procent och högst i Dorotea kommun i Västerbotten med 35,15 procent 2017.

³ Grundskyddsrapport (2014-12-08) <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

I en rapport från Pensionsmyndigheten, september 2016, studerades om högre inkomst leder till en bättre pension⁴. Av rapporten framkommer att för ensamstående med en inkomst under 30 000 kr/månad utan eller med en låg förmögenhet ger en ökad inkomst en obetydlig högre pension och att marginaleffekten är omkring 80 procent. I rapporten omtalas att bostadstillägg kunde 2015 fås för pensionsinkomster upp till 17 200 kronor per månad och att de flesta, 94 procent, av ålderspensionärerna hade en lägre allmän pensionsinkomst. Trots detta var och är det endast 20 procent av pensionärerna som hade och har bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd och endast omkring 8-9 procent av de nybeviljade pensionärerna vid 65 eller 66 års ålder som får bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd. Skälet till är att dessa bidrag beräknas utifrån hushållets samlade inkomster och förmögenheter och inte individuellt. För gifta/sambor lönar det sig bättre att arbeta i pensionshänseende. Det beror på att de i allmänhet inte får bostadstillägg. Av rapporten framgår även att för flertalet – som har möjlighet, kan och vill – lönar det sig även efter 61 så väl som efter 65 år att arbeta eftersom lönen generellt är högre än pensionen.

I en rapport från Pensionsmyndighetens publicerad januari 2015, analyserades några åtgärder för att stimulera till ett senare pensionsuttag genom att minska marginaleffekterna från grundskyddet⁵. Förslagen var att arbetsinkomster efter 65 års ålder inte skulle påverka underlaget för garantipension och eller bostadstillägg. En annan åtgärd var att garantipensionen skulle höjas om pensionsuttaget sker efter 65 årsdagen. Ett tredje förslag var att arbetsår efter 64 år skulle inkluderas i försäkringstiden (antal bosatta år) vid beräkning av garantipension. Förslagen skulle i högre grad påverka kvinnor eftersom fler av dessa får grundskydd. Förslagen skulle i högre grad påverka kvinnor eftersom fler av dessa får grundskydd. Pensionsmyndighetens bedömning var dock, mot bakgrund av analysen, att inget av de tre förslagen borde genomföras. Myndighetens bedömning var att de förbättrade drivkrafterna till arbete var svaga och inte stod i proportion till den ökade komplexiteten i reglerna som förslagen innebar.

Äldres grundskydd

Beskrivning av garantipension, bostadstillägget och äldreförsörjningssystemet finns väl beskrivna i pensionsmyndighetens tidigare rapport från december 2014.⁶ Den intresserade av grundskyddet hänvisas till denna

⁴ Rapport från Pensionsmyndigheten ”Ger högre inkomst högre pension?” (2016-09-12), <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

⁵ Redovisning från Pensionsmyndigheten ”Metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension” (2015-01-15), <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

⁶ Grundskyddsrapport (2014-12-08), <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

rapport. Statens skatteutgifter för det särskilda grundavdraget i inkomstskattereglerna för de äldre som vid utgången av beskattningsåret har fyllt 66 bör inkluderas i grundskyddet. Det är skatteregler som regeringen motiverat med att vilja förbättra ekonomin för de sämst ställda pensionärerna⁷.

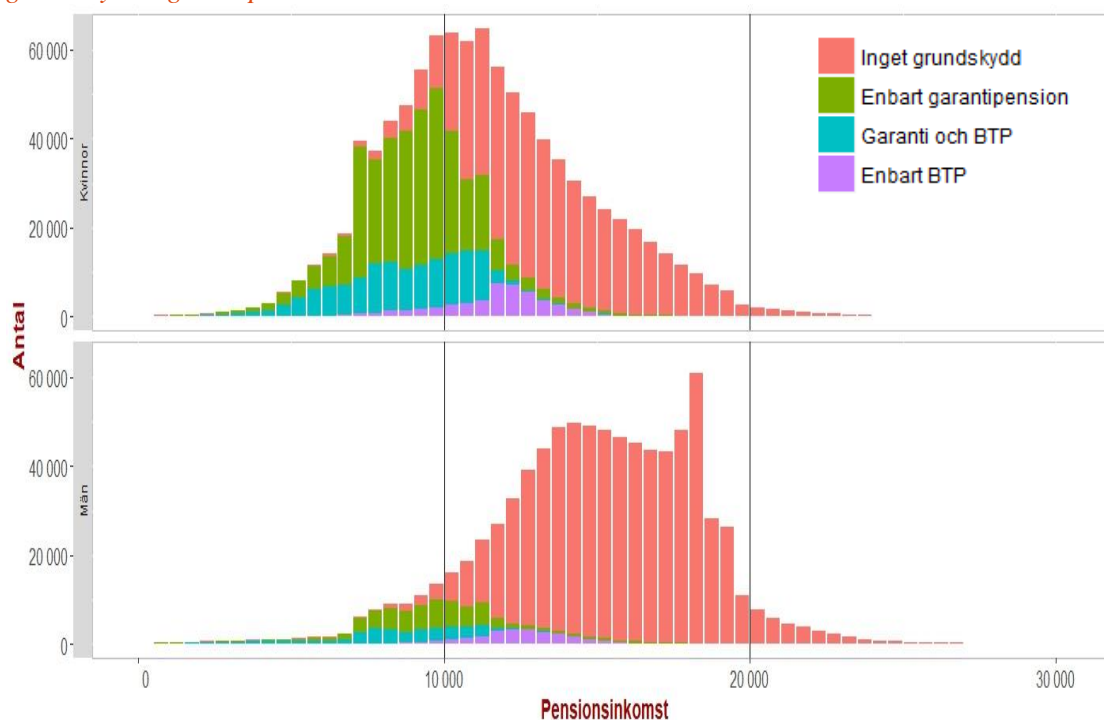
Ålderspensionärernas inkomstnivåer 2017

I figur 1 nedan framgår antalet ålderspensionärer inom olika inkomstklasser. Klasserna är i 1 000 kronors intervall, 1 – 1 000, 1 001– 2 000, ... 30 001– 31 000 kronor. Inkomsten utgörs av den allmänna pensionen, inkomstprenie- och garantipension under januari månad 2017. Ålderspensionärerna utgörs av de som är 65 år eller äldre och som har tagit ut hel ålderspension samt är mantalsskrivna i Sverige.

Av figuren framgår hur många som får del av grundskyddet – garantipension, bostadstillägg och eller äldreförsörjningsstöd. Skälet till att särredovisa dessa är att bidragen är inkomstrelaterade och bidrar till en högre margineffekt. De som enbart har en allmän inkomst- och eller premiepension utan något grundskydd är markerade med röd färg, de som får den inkomstrelaterade pensionen utfylld med garantipension men som inte har något bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd är grönmarkerade. De som har både garantipension, bostadstillägg (BTP) inklusive äldreförsörjningsstöd är turkosfärgade och de som inte har garantipension men har bostadstillägg och eller äldreförsörjningsstödet är markerade med lilafärg.

⁷ Det förhöjda grundavdraget för äldre infördes 2009. Åren 2010 och 2011 höjdes grundavdraget ytterligare för de äldre. Så har också skett 2013 och 2014. 2016 ändrades och reducerades det förhöjda grundavdraget för de äldre med inkomster över 600 000 kronor. I budgetpropositionen för 2018 (proposition 2017/18:1, sidan 230) föreslås ytterligare höjt grundavdrag för de äldre med taxerade inkomster understigande 17 000 kronor per månad.

Figur 1 Antalet äldre kvinnor och män i olika inkomstklasser fördelat efter olika grundskyddsegenskaper



Källa: Pensionsmyndighetens datalager, PEDAL

Kvinnornas allmänna medelpensioner, det vill säga exklusive tjänstepensioner och privata pensioner, är drygt 11 000 kronor per månad medan männens snitt är omkring 15 000 kronor. Andelen kvinnor som har någon form av grundskydd är nästan 50 procent och för männen är andelen nästan 14 procent. Figuren ovan visar enbart antalet äldre personer indelade efter deras allmänna pensionsinkomster brutto, inkomstrelaterad inkomst- och premiepension och garantipension. För att fånga de äldres individuella disponibla inkomster ska eventuell tjänstepension och bidragen läggas till och den slutliga inkomstskatten ska dras ifrån. Av figuren framgår att det finns personer med relativt låga pensioner, under 10 000 kronor per månad, utan grundskydd. Det förekommer även ett fåtal personer som får grundskydd där den allmänna pensionen är relativt låg, till exempel 5 000 kronor per månad. Ett skäl till de låga inkomsterna är att bostättningsvillkoret för garantipension inte är uppfyllt. Några av dessa har inte bostadstillägg sannolikt beroende på att de inte har ansökt om tillägget⁸. Om de har ansökt om bostadstillägg så utgår bidraget från hushållets samlade inkomster och förmögenheter varför vissa kan ha sökt men inte fått eller fått väldigt lågt bostadsstöd eftersom förmögenheten reducerar bidraget. Noteras ska att figuren ser enbart till de allmänna pensionsinkomsterna, inkomst, premie- och garantipension och inte hushållets disponibla inkomster. Det som saknas i figuren för att fånga de disponibla inkomsterna är främst tjänstepensionerna, olika bidrag och de äldres inkomstskatter.

⁸ Vid ansökan om bostadstillägg sker automatiskt en prövning av äldreförsörjningsstödet

I tabell 1 nedan redovisas genomsnittliga marginaleffekten av att ålderspensionärerna (65 år eller äldre)⁹ arbetar extra med en löneinkomst om 1 000 kronor uppdelat på kvinnor och män samt fördelat på olika inkomstklasser (inkomsten före skatt och eventuella bidrag).

Tabell 1 Äldres genomsnittliga marginalsatser och marginaleffekter 2017, fördelat på inkomstklass (bruttoinkomst per månad), 2017 av en löneökning om 1 000 kronor, procent

Inkomstklass	Kvinnor		Män	
	Marginalsatt	Marginaleffekt	Marginalsatt	Marginaleffekt
0 – 5 000	4	52	5	48
5 001 – 10 000	5	7	6	14
10 001 – 12 500	12	13	13	14
12 501 – 15 000	14	15	16	16
15 001 – 17 500	16	16	17	17
17 501 – 20 000	17	17	17	17
20 001 – 30 000	17	17	17	17
30 001 eller mer	21	21	24	24
Totalt	15	16	19	20

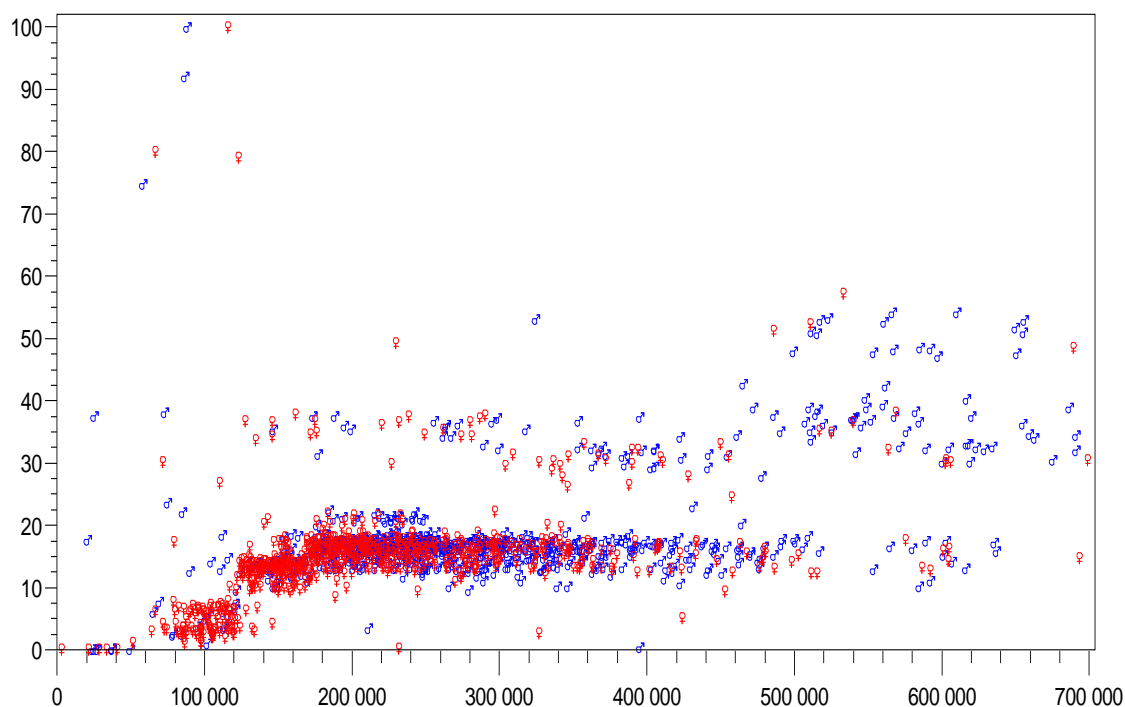
Källa: SCB och undersökningen om hushållens ekonomi från 2015 framräknad till 2017 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

Av tabellen framgår att marginaleffekten i stort utgörs av marginalsatten förutom i den lägsta inkomstklassen. Skälet är att flertalet äldre har enbart pensionsinkomster och en löneökning påverkar inte garantipensionen, omedelbart eftersom garantipensionen påverkas av inkomstpensionen. Den direkta påverkan på bostadstillägget är endast marginell eftersom ett fribelopp om 24 000 kronor finns för arbetsinkomster. De som avviker är den lägsta inkomstklassen beroende på att det särskilda bostadstillägg eller äldreförsörjningsstöd ser till skälig levnadsnivå med 100 procents avräkning mot denna nivå.

I figur 2 nedan illustreras resultatet för slumpmässigt 1 procent av de äldre (de röda ♀ markeringarna är kvinnorna och de blå ♂ är för männen).

⁹ De som är 65 år eller äldre och där den totala pensionen utgör minst 50 procent av den taxerade förvärvsinkomsten.

Figur 2 Marginaleffekten 2017 av en löneökning om 1000 kronor för ett slumpmässigt urval om cirka 1 procent av de äldre.



Av figuren ser vi att marginaleffekten för de flesta äldre ålderspensionärerna av en löneökning om 1 000 kronor utgör för de flesta nästan 20 procent. Marginaleffekten utgörs i huvudsak av inkomstskatt, vilket framgår av tabell 1 innan. Spridningen på några procentenheter runt dessa 20 procent förklaras av olika kommunalskattesatser. De med högre marginaleffekter, 30 procent och därutöver, beror på att deras inkomster består även av löneinkomster och den ökade lönen bidrar till att bostadstillägget reduceras¹⁰. De med relativt låga inkomster, under 100 000 kronor, är de med reducerad garantipension av att bosättningskriteriet om 40 år inte är uppfyllt. Dessa har också relativt höga marginaleffekter, över 70 procent, vilket har sin förklaring av att det särskilda bostadstillägget till pensionärer eller äldreförsörjningsstödet räknas av mot löneökningen.

Av figur 2 framgår liksom tidigare diagram 1 att kvinnorna har i jämförelse till männen relativt lägre inkomster, men givet inkomsterna är nivån på marginaleffekterna densamma av en löneökning om 1000 kronor.

Tabell 1 och figur 2 ovan visar endast den direkta marginaleffekten av en löneökning om 1 000 kronor. En löneökning om 1 000 kronor ger en allmän

¹⁰ Som nämndes tidigare är att enbart löneinkomster över 24 000 räknas inte in i underlaget för bostadstillägget till pensionärer. Löner utöver fribeloppet viktas ner och tas enbart upp till hälften i underlaget. I underlaget för bostadsstödet viktas även tjänstepensionerna ner och tas upp till 80 procent.

pensionsrätt som året efter höjer den inkomstgrundande pensionen¹¹. Om hänsyn tas till denna indirekta effekt med tillkommande pensionsutbetalningar som förvisso beskattas och som kan reducera de inkomstrelaterade bidragen såsom garantipension och bostadstillägg i framtiden så reduceras margineffekten eftersom hushållens inkomster ökar i framtiden.

Nedan visas margineffekten eller pensionsutbytet av att i förvärvsaktiv ålder ha arbetat ihop ytterligare pensionskapital om 8 procent¹².

Tabell 2 Äldres marginalskatter och margineffekter 2017, fördelat på inkomstklass (bruttoinkomst per månad), 2017 av en ökad allmän pension om 8 procent

Inkomstklass	Kvinnor		Män	
	Marginalskatt	Margineffekt	Marginalskatt	Margineffekt
0 – 5 000	11	90	9	77
5 001 – 10 000	13	81	16	71
10 001 – 12 500	22	62	25	58
12 501 – 15 000	31	53	34	44
15 001 – 17 500	35	46	36	39
17 501 – 20 000	35	39	36	37
20 001 – 30 000	35	37	36	36
30 001 eller mer	37	39	41	42
Totalt	30	50	36	42

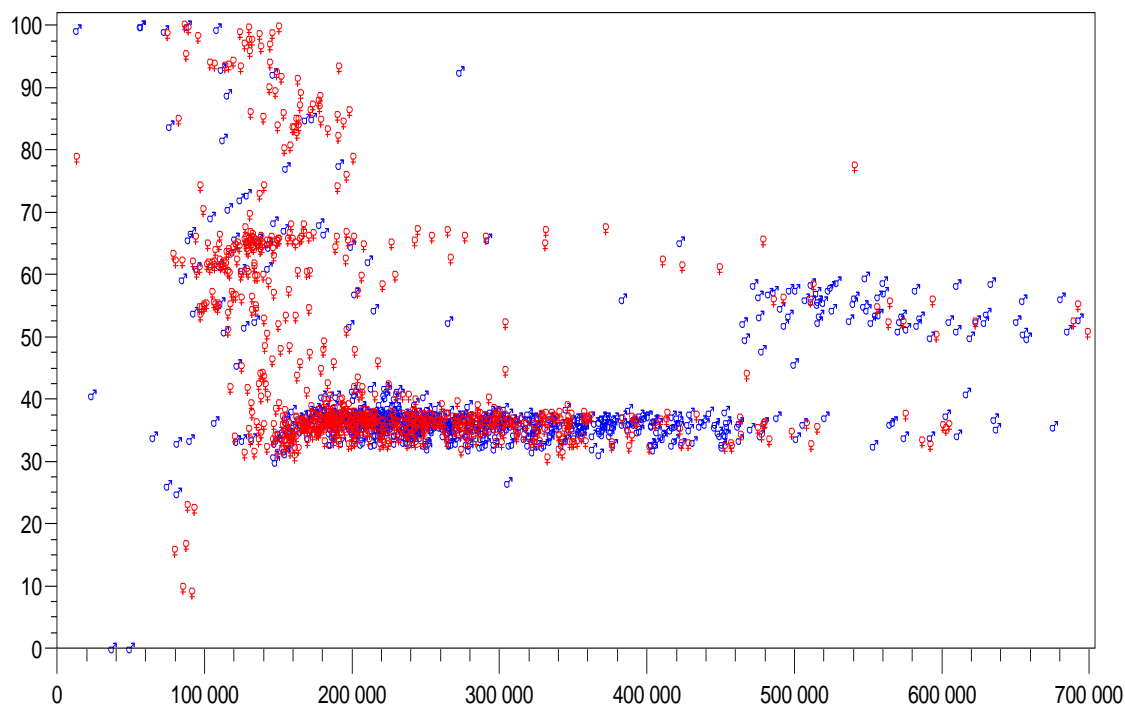
Källa: SCB och undersökningen om hushållens ekonomi från 2015 framräknad till 2017 med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regler.

Av tabell 2 framgår att kvinnor har i allmänhet relativt högre margineffekter än män, omkring åtta procentenheter, men lägre marginalskatter, omkring sex procentenheter. Skälet är kvinnor har lägre pensioner, vilket framgår av bland annat figur 1, och påverkas i högre grad av garantipension och eller bostadstillägget. Av figuren framgår att männen i högre grad träffas av statlig inkomstskatt som därmed minskar skillnaden i margineffekten mellan kvinnor och män något.

Figur 2 Margineffekten 2017 av en ökad allmän inkomstrelaterad pensions om 8 procent för ett slumpmässigt urval om cirka 1 procent av de äldre.

¹¹ Nya pensionsrätter för tjänstepensionen efter 65 års ålder ges normalt inte. I det nya pensionsavtalet för kommunal och landstingsanställda, det så kallade AKAP-KL avtalet, för födda 1986 eller senare ges dock pensionsrätter även efter 65 års ålder. Detsamma gäller för statligt anställda födda 1988 och senare, det s.k. PA16 avtalet.

¹² Skälet till 8 procent är att ett års förskjutning av pensioneringen ökar de inkomstrelaterade pensionerna med omkring åtta procent, PM från Pensionsmyndigheten ”Tumregler för pensionsberäkningar” (2016-11-03), <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>



Dagens kvinnliga ålderspensionärer riskerar i högre utsträckning att ha en inkomst som understiger EU:s norm för relativt låg ekonomisk standard, där den relativa standarden är 60 procent av hushållens medianinkomst, omkring 12 700 kronor per person och hushåll 2017¹³. Nämnas kan att på senaste decenniet har dock de äldres och framför allt kvinnors ekonomiska situation förbättrats genom införande av ett särskilt grundavdrag för de äldre som är 66 år eller äldre och stärkt bostadsstöd¹⁴. Dessa åtgärder som har förbättrat de äldres med relativt låga inkomster har dock bidragit till ökade margineffekter.

¹³ Hushållens ekonomiska standard utgörs av hushållens disponibla inkomster justerad för försörjningsbördan. Gränsvärdet för relativt låg ekonomisk standard utgör 60 procent av hushållens medianstandard. Försörjningsbördan relaterar antal hushållsmedlemmar där vissa stordriftsfördelar normalt antas. För ytterligare beskrivning se Pensionsmyndighetens rapport om ”Migrationens påverkan på pensionsnivåerna och grundskyddet” och avsnitt 4 utrikesfödda med låg pensionsinkomst. <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/svar-pa-regeringsuppdrag/svar-pa-regeringsuppdrag>

¹⁴ Pensionsmyndigheten ”Regleringsbrevsuppdrag 2017 – Typfallsmått” <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

Analys av hur några regeländringar kan påverka marginaleffekterna

De regelförändringar som ges nedan höjer alla den allmänna pensionen och därmed minskas behovet av grundskyddet inom pensionssystemet. Höjd allmän pension innebär därmed att färre personer berörs av de relativt höga marginaleffekterna.

Den allmänna inkomstgrundande pensionen kan höjas genom att öka de årliga sparbeloppen och eller genom att förlänga sparperioden. Den senare får en ”dubbel” effekt på månadspensionen genom att utbetalningsperioden samtidigt förkortas som sparbeloppet blir högre. Givetvis kommer en ökad avkastning i premiepensionens att ge ett större sparkapital men den är näst intill omöjlig för såväl lagstiftaren och för den enskilde att göra något åt varför den är betraktas som given och därmed inte aktuell att analysera.¹⁵

Allmänna pensioner kan höjas genom avgiftsnivåerna eller att avgiftstaket höjs. Ändrade regler för det allmänna pensionssystemet kommer givetvis att få finansiella konsekvenser och påverka samhällsekonomin och inte enbart få effekt på nuvarande och framtida marginaleffekter. Ändrat avgiftsuttag och sparbelopp till den allmänna pensionen påverkar hushållens disponibla inkomster och eller offentliga sektorns finansiella sparande. I analys nedan om finansiella effekter beaktas inte eventuella beteendeförändringar (så kallad statisk beräkning) eller att hushållens och övriga sektorers finansiella sparande ändras vilket i sig kan få vissa makroekonomiska effekter på ekonomin.

Nedan analyseras tre förändringar som skulle förbättra pensionssparande och en uppskattning av dess finansiella effekter de tre närmaste åren, 2018–2020. Resonemang kring förväntad effekt på inkomstfördelningen samt kommentarer om hur det skulle påverka pensionsutfallet ur ett jämställdhetsperspektiv ges.

¹⁵ Vissa pensionssparare kan, på marginalen, förbättra sin avkastning och sitt sparande genom att a) ta en större marknadsrisk och med fördel ”ligga kvar i eller välja” förhandsalternativet SÅFAN än att välja till exempel räntebärande fonder, b) undvika aktiefonder med höga avgifter som sannolikt enbart eroderar en del av sparandet.

Höjt avgiftstak från 8,07 till 10 inkomstbasbelopp från och med 2018.

Dagens avgifter tas ut på pensionsgrundande inkomster (PGI). PGI begränsas idag till summan av löneinkomster, sjukpenning, föräldrapenning med mera till 8,07 inkomstbasbelopp (drygt 496 300 kronor 2017). Ett höjt avgiftstak i det allmänna pensionssystemet, allt annat lika, till 10 inkomstbasbelopp beräknas initialt 2018 förstärka inkomst- och premiepension med totalt drygt 17 miljarder kronor i ökade avgiftsinkomster, jfr tabellen nedan.

Tabell 3 Den finansiella effekten av höjt avgiftstak till det allmänna pensionssystemet, 2018-2020, miljarder kronor och i löpande priser

	2018	2019	2020
Staten	-17,8	-18,7	-19,3
Varav skattereduktion för pensionsavgiften	-5,4	-5,7	-5,9
Varav arbetsgivaravgiften*	-12,4	-13,0	-13,4
Kommunerna	0	0	0
Ålderspensionssystemet	17,8	18,7	19,3
Totalt offentlig sektor	0	0	0
Hushållens disponibla inkomster	0	0	0

Källa: SCB och mikrosimuleringsmodellen FASIT, som använder sig av undersökningen om hushållens ekonomi från 2015 framräknad till respektive år med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

Anmärkning: I Nationalräkenskaperna tillfaller premiepensionen hushållssektorn. I tabellen redovisas effekten på hushållens disponibla inkomster

* Ett höjt avgiftstak innebär givetvis att en större andel av lönesumman om cirka 1 790 miljarder kronor kommer att vara pensionsgrundande. Statens andel av pensionsavgiften i arbetsgivaravgifterna är idag 10,8 procent av avgiftssatsen om 10,21 procent av lönesumman eller nästan 20 mdkr, jfr not 1 i Orange rapport¹⁶. Eftersom lönesummans andel över avgiftstaket minskar, till nästan 7 procent, när avgiftstaket höjs så kommer statens inkomster från ålderspensionsavgiften att minska. Bortfallet för staten beräknas till totalt nästan 20 miljarder kronor 2018.

De allmänna pensionerna kommer att öka i framtiden men enbart för de sparare som har inkomster över nuvarande avgiftstak om 8,07 inkomstbasbelopp (nästan 41 360 kronor per månad). Åtgärden kommer därmed att öka inkomstspridningen vad avser allmän inkomstgrundad pension, men hur

¹⁶ Orange rapport – Pensionssystemets årsredovisning 2016
<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/arsredovisningar>

den effekten blir totalt beror på hur tjänstepensionen skulle komma att utvecklas om taket höjs, se nedan.

Regeländringen kommer inte i någon större omfattning att öka pensionerna för de med låga pensioner och i behov av grundskydd. Endast personer med låga livsinkomster men som har några år med inkomster över nuvarande avgiftstak kommer att påverkas med ökade inkomstrelaterade pensioner och därmed få ett något lägre grundskydd. Det innebär att den framtida besparingen på grundskyddet av takhöjningen är försumbar och att de relativt höga marginaleffekterna för denna grupp i stort kvarstår. Eftersom män i högre grad än kvinnor har inkomster över nuvarande avgiftstak torde höjningen minska jämlikheten mellan mäns och kvinnors pensionsinkomster.

Ett höjt avgiftstak kan komma att påverka tjänstepensionsavtalen. Om premierna totalt är oförändrade men en omfördelning sker av dagens avgiftsnivåer till förmån för dem under taket kommer det att minska pensionsspridningen totalt sett och även minska skillnaden i tjänstepension mellan män och kvinnor. En sådan omfördelning skulle påverka och minska bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet till de äldre.

Ett höjt avgiftstak förstärker inkomstpensionssystemet vilket minskar risken för att den automatiska balanseringen (den så kallade bromsen) träder ikraft i framtiden.

Höjd pensionsavgift

Pensionsavgiften är idag 18,5 procent, 16 till fördelningssystemet och 2,5 procent till premiepensionen. De skattskyldiga betalar 7 procent av sin pensionsgrundande inkomst medan arbetsgivaren betalar 10,21 procent av lönen, totalt 17,21 procent. Skälet till diskrepansen beror på att hushållens egenavgift inte ges någon pensionsrätt [$17,21 = 18,5 * (1 - 0,07)$]. Den studerade regeländringen är att egenavgiften ska ge en pensionsrätt. Den höjda pensionsavgiften medför att det så kallade avgiftstaket sänks från 8,07 inkomstbasbelopp till 7,5 inkomstbasbelopp, vilket motsvaras av den maximala pensionsgrundande inkomsten. Det innebär att egenavgiften om 7 procent ger en pensionsrätt och att avgiften i praktiken höjs till 18,5 procent. En fördel med en sådan regeländring är att den maximala pensionsgrundande inkomsten överensstämmer med avgiftstaket, vilket förenklar regelsystemet och förståelsen av det.

De med inkomster under avgiftstaket kommer därmed att öka sitt pensionssparande med cirka 7 procent. De med inkomster över nuvarande avgiftstak om 8,07 inkomstbasbelopp påverkas inte eftersom deras pensionsrätter oförändrat utgör 18,5 procent av 7,5 inkomstbasbelopp. De med inkomster däremellan ökar sitt sparande med mellan noll och sju procent.

I beräkningen nedan höjs hushållens allmänna pensionsavgift med 1,29 procentenheter från 7 till 8,29 procent så att avgiften totalt blir 18,5 procent. Höjningen innebär att hushållens avgifter ökar med cirka 20 miljarder kronor 2018. Hushållens skattereduktion ökar med motsvarande varför

statens skatteutgifter ökar med samma belopp. Eftersom avgiftstaket sänks till 7,5 inkomstbasbelopp kommer en större andel, omkring 12-13 procent, av lönesumman att hamna över avgiftstaket. Nedan antas en motsvarande justering av den del av ålderspensionsavgiften som fördelas till statsbudgeten och att den ökar med cirka 1,7 procentenheter eller drygt 3 miljarder kronor 2018.

Tabell 4 Den finansiella effekten av höjd pensionsavgift från hushållen till det allmänna pensionssystemet, 2018-2020, miljarder kronor och i löpande priser

	2018	2019	2020
Staten	-16,6	-17,2	-18,5
Varav skattereduktion pensionsavgift	-19,6	-20,4	-21,9
Varav arbetsgivaravgiften	+3,1	+3,2	+3,4
Kommunerna	0	0	0
Ålderspensionssystemet	+19,6	+20,4	+21,9
Totalt offentlig sektor*	+3,1	+3,2	+3,4
Hushållens disponibla inkomster	0	0	0

Källa: SCB och mikrosimuleringsmodellen FASIT, som använder sig av undersökningen om hushållens ekonomi från 2015 framräknad till respektive år med avseende på befolkning, ekonomi och gällande regelverk.

* Ålderspensionssystemet inkluderat

Denna regelförändring höjer pensionerna för de flesta och på riktigt lång sikt (cirka 50 år eller ett helt yrkesliv) med upp emot 7 procent varför behovet av grundskydd torde minska något och att de relativt höga marginaleffekterna som uppkommer från pensionssystemets grundskydd bedöms minska något men i mindre omfattning.

Regelförändringen, med ökade avgifter från hushållen med inkomster under nuvarande avgiftstak, kommer sannolikt att minska spridningen i de allmänna pensionerna i framtiden mellan män och kvinnor eftersom det är fler kvinnor än män som har inkomster under avgiftstaket och som därmed ökar sitt pensionssparande.

Ökade pensionsavgifter för dem med inkomster under nuvarande avgiftstak kan dock komma att påverka tjänstepensionsavtalen och privat eget sparande. Det ökade allmänna pensionssparande minskar behovet av kollektivt eller privat sparande. Om premierna ändras och eller en omfördelning sker av dagens avgiftsnivåer så kommer det givetvis att påverka det totala pensionsutfallet och dess fördelning.

De ökade avgiftsinkomsterna till inkomstpensionssystemet till följd av den höjda avgiftsnivån kommer initialt att förstärka inkomstpensionssystemet vilket minskar risken för att den automatiska balanseringen (den så kallade bromsen) träder ikraft.

Höjd pensionsålder

Det finns ingen lagreglerad pensionsålder i det allmänna pensionssystemet mer än att pensionen kan påbörjas först när personen har fyllt 61 år. Efter denna lägsta ålder om 61 år bestämmer var och en själv när han eller hon vill ta ut sin pension och pensionsbeslutet behöver inte vara kopplat till att man slutar att förvärvsarbeta. En lagstadgad pensionsålder kan dock alltjämt anses finnas genom att lagstiftaren har en ålder för när samhället inte längre ställer krav på den enskilde att söka sig till egenförsörjning. Den åldern är när pensionssystemets grundskydd inträder och övriga socialförsäkringar – sjukpenning, A-kassa, sjukersättning med mera – upphör. Skulle åldern för när grundskyddet träder i kraft höjas från nuvarande 65 år skulle det påverka många, men inte alla, individers ekonomi. Samhällsekonomin skulle påverkas i betydande grad. En höjd ”pensionsålder” skulle förstärka framtida pensionärs ekonomi och förstärka kommunsektorns finansiella sparande. Statens budget riskerar dock att gå med ett mindre underskott om, vilket framstår som mest rimligt, att övriga åldersgränser i socialförsäkringarna ökar med den höjda pensionsåldern.

Ålderspensionssystemets sparande kommer initialt att öka för att med tiden återbetala de intjänade pensionsrätterna som den förlängda sparperioden innebär. De finansiella effekterna är osäkra men har beräknats bland annat i Pensionsmyndighetens rapport om riktåldern och dessa samhällsekonomiska effekter¹⁷. Ökade inkomstgrundade pensioner skulle minska antalet personer med relativt höga marginaleffekter från grundskyddet. Påverkan för mäns pensioner jämfört med den för kvinnors har inte analyserats närmare. Ingen påtaglig könsskillnad är sannolik. Möjligen skulle åldern för när pensionen tas ut påverkas något mer för kvinnor än för män med hänsyn till att fler kvinnor än män har sjuk- eller aktivitetsersättning (förtidspension). I princip alla med sådan ersättning skulle mer eller mindre automatiskt nå den nya högre pensionsåldern. Ett års höjning av pensionsåldern minskar antalet ålderspensionärer med omkring fem procent samtidigt som de inkomstrelaterade pensionsinkomsterna därefter ökar med cirka åtta procent¹⁸.

Figuren nedan visar den beräknade finansiella effekten av Pensionsåldersutredningens (PÅU, SOU 2013:25) förslag om så kallad riktålder. Riktåldern innebär i korthet att åldersgränserna i angränsande försäkrings- och skattesystem successivt höjs med 2/3 av förändringen av livslängdsökningen sedan 1997¹⁹.

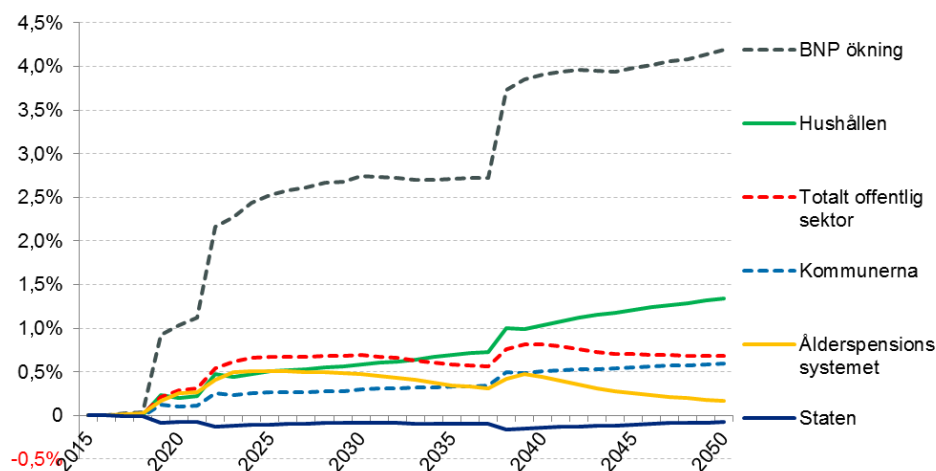
¹⁷ Den finansiella effekten för samhällsekonomin av höjd pensionsålder finns beskriven i rapporten ”Så påverkas en höjd pensionsålder samhällsekonomin, riktåldersrapport 4” <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

¹⁸ PM från Pensionsmyndigheten ”Tumregler för pensionsberäkningar” (2016-11-03), <https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

¹⁹ **Översikt av ändrade åldersgränser enligt utredningen**

År	Rikt-ålder	Nedre gräns för allmän inkomstrelaterad pension
2014	65	61

Figur 3 Den finansiella effekten som andel av BNP av PÅU:s förslag.



Pensionsåldersutredningens förslag om riktålder innebär en mer automatisk hantering av åldersgränserna i pensionssystemet och i övriga socialförsäkringsregler av livslängdsökningarna. Innebörden med förslaget är att utträde från arbetsmarknaden och ålderspensioneringen senareläggs, vilket får positiva effekter på samhällsekonomin. En höjd lägsta pensionsålder innebär en ökad sysselsättning som förbättrar hushållens disponibla inkomster. De individer som berörs, de som nu inte längre kan gå i ålderspension vid 61 års ålder, uppskattar sannolikt värdet av fritiden som pensionering innebär högre än en inkomstökning. Nyttan av fritid (pension) och konsumtion (arbete) beaktades inte utan enbart de finansiella effekterna av Pensionsåldersutredningens förslag om höjd lägsta pensions- och riktålder²⁰.

Typfallsberäkningar

Nedan illustreras de tre regelförändringarna – höjt avgiftstak, höjd pensionsavgift och höjd pensionsålder med ett år – för några så kallade typfall och dess effekt på pensionsutfallet. Regelförändringarna antas träda

2015	65	62*
2016	65	62
2017	65	62
2018	65	62
2019	66	63
2022	67	64
2038	68	65

*Vid beräkning av utredningens förslag har höjningen av den lägsta åldern flyttats fram till 2017.

²⁰ En ökad sysselsättning innebär ökad nytta för alla, s.k. positiv extern effekt, eftersom det leder till en ökad skattebas som gagnar hela samhället.

ikraft först 2018. För typfallen redovisas även margineffekten av en livsvarig löneökning om 1 000 kronor per månad.

Typfallen är alla födda 1982 och börjar arbeta vid 23 års ålder och går i pension vid 65 års ålder. Typfallen antas ha en tjänstepension som följer SAF-LO avtalet. De olika typfallen har alla olika inkomstnivåer 2017, från 20 000, 21 000, 22 000, ... 50 000 kronor per månad. Gemensamt för typfallen är att inkomstutvecklingen historiskt antas ha följt inkomstindex och i framtiden antas inkomsterna och inkomstindex öka med 1,8 procent per år utöver inflationen. Avkastningen på fondsparandet antas ha utvecklats med fondtorgets genomsnittliga avkastning och i framtiden uppgå till reall 3,5 procent, efter avgifter, per år. Beräkningarna är utförda med hjälp av Pensionsmyndighetens typfallsmodell. Pensionsutfallen nedan är uttryckta i dagens löner och priser.

Beräkningarna för framtiden utgår från dagens regler med några undantag. Förslagen i budgetpropositionen för 2018 antas godkännas inom kort av Riksdagen. Garantipensionen och bostadstillägget inklusive äldreförsörjningsstödet inkomstindexeras istället för prisindexering i dag och följer därmed den allmänna inkomstutvecklingen. Antagandet innebär en oförändrad politik där utgiftsområdena är inkomstindexerade i stället för prisindexerade²¹.

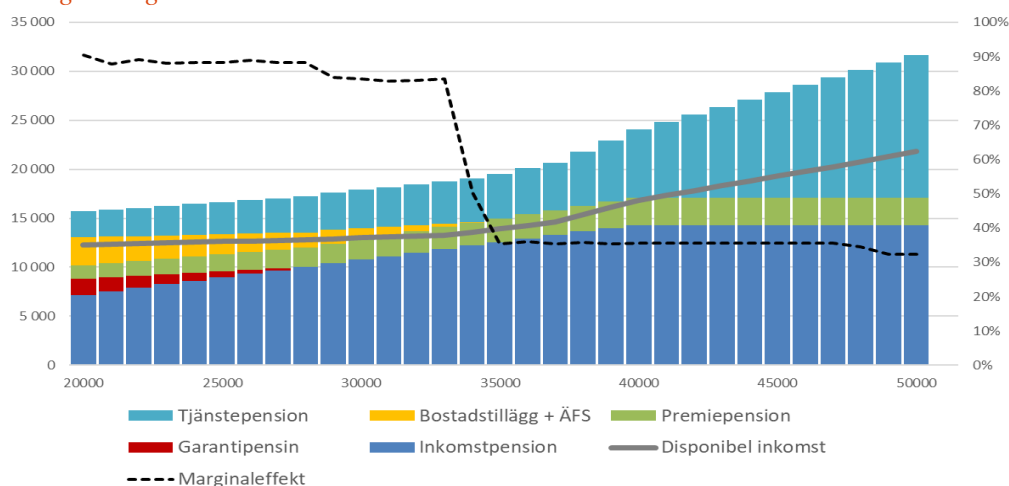
Skatteutgiften av det förhöjda grundavdraget till de som vid utgången av året har fyllt 66 år har exkluderas i beräkningarna.²² Skälet till detta är att öka jämförbarheten de tre regelförändringarna där ett av förslagen är att gå i pension vid 66 års ålder. Ett annat skäl är att en höjd lagstiftad pensionsålder sannolikt påverkar övriga åldersgränser i socialförsäkringarna samt i skattesystemet.

Nedan i figur 4 visas pensionsutfallet samt margineffekten för typfallen av dagens regler. Pensionsbeloppen är uttryckta i dagens löne- och prisnivåer och anges av vänster Y-axel och margineffekten i procent anges av höger Y-axel, på den horisontella X-axeln anges dagens månadsinkomst.

²¹ Under de senaste 10 åren har de med lägre inkomstrelaterade pensioner fått en något bättre ekonomisk utveckling än de med relativt bättre pensioner. Skälet till detta är ett ökat grundskydd i form av höjt bostadstillägg och riktade skattesänkningar under perioden. Pensionsmyndigheten ”Regleringsbrevsuppdrag 2017 – Typfallsmått”
<https://www.pensionsmyndigheten.se/statistik-och-rapporter/Rapporter/rapporter>

²² Motivet/skälet för det förhöjda grundavdraget är att förbättra de ekonomiskt sämst ställda pensionärernas ekonomi. Utgiften består i att äldre, de som vid utgången av året har fyllt 66 år, får ett förhöjt grundavdrag och kan därmed ses som en del av grundskyddet för äldre.

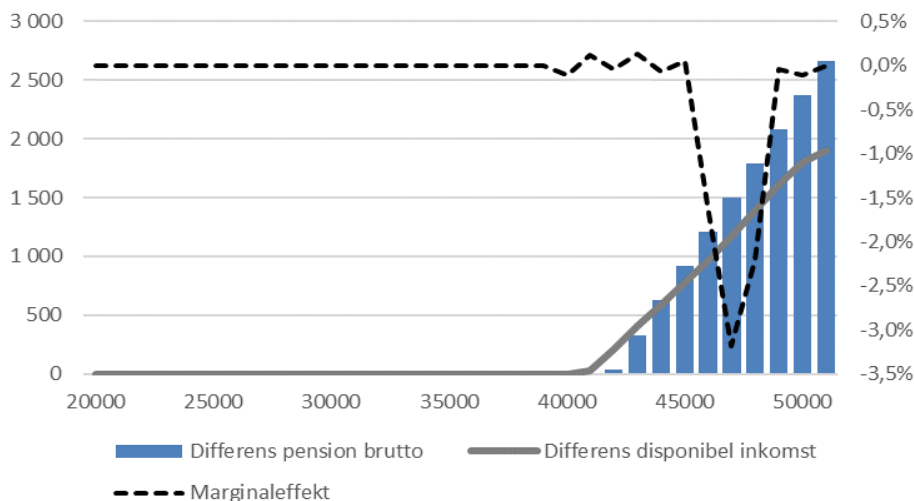
Figur 4 Pensionsutfallet samt margineffekten av ökad livsinkomst för typfallen med dagens regler



Dagens månadsinkomst

Av figur 4 framgår att livsinkomster som senare föranleder att grundskyddet träder i kraft ger en mycket låg utväxling av pensionsinkomsten. De raka rören mellan livsinkomst och pensionsutfall är svaga för typfallen med inkomster understigande 33 000 kronor per månad. Nedan visas avvikelser i pension före och efter skatt och bidrag samt skillnaden i margineffekt av de tre analyserade åtgärderna för typfallen ovan.

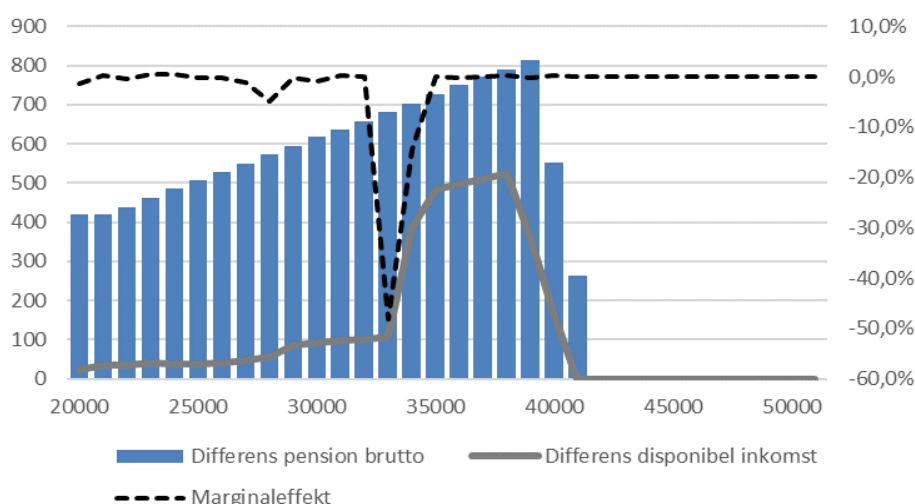
Figur 5 Förändring i pensionsutfallet och margineffekt, procentenheter) för typfallen av höjd avgiftstak till 10 inkomstbasbelopp från och med 2018



Av figur 5 ovan framgår att ett höjt avgiftstak enbart påverkar de med inkomster över dagens avgiftstak. Den ökade pensionen brutto påverkar grundavdraget och minskningen i margineffekten vid dagens månadslön på drygt 45 000, som enligt figur 3 ger en pensionsinkomst på totalt cirka 27 000 kronor per månad, beror på att avtrappningen av grundavdraget upphör tidigare.

Figur 6 visar förändringen i pensionsutfall för typfallen av den höjda pensionsavgiften.

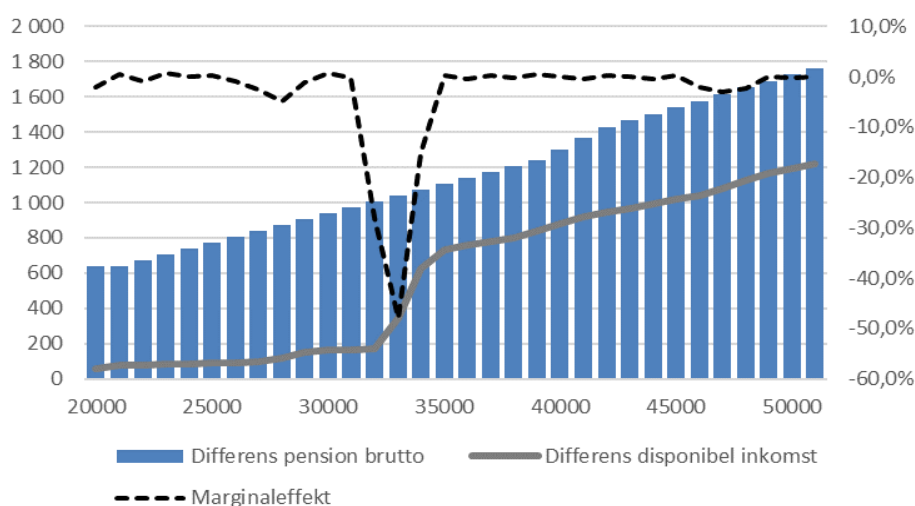
Figur 6 Förändring i pensionsutfallet och margineffekt, procentenheter) för typfallen av höjd pensionsavgift



Regelförändringen påverkar enbart dem med inkomster under avgiftstaket. Bruttopensionen ökar med cirka 7 procent eller 400-800 kronor per månad brutto för typfallen. Efter skatt och bidrag är höjningen dock låg för dem som får del av pensionssystemets grundskydd, vilket antyder på låg utväxling av ökade pensionsavgifter och pensionsutfall efter skatt och bidrag. Förändringen i margineffekterna vid en lön idag på cirka 33 000 kronor beror på att de inkomstrelaterade pension ökar över den gräns när pensionssystemets grundskydd inte längre fås. För typfallen med inkomster mellan 33 000 och drygt 40 000 (under dagens avgiftstak) ökar också den disponibla inkomsten med cirka 400-500 kronor per månad. Marginal-effekten i detta intervall är densamma som marginalskatten.

Effekten av en höjd pensionsålder visas i figur 7 nedan, notera att utfallet avser när personerna är 66 år men utan det särskilda grundavdraget till dem som har fyllt 66 år. Skälet till att inte inkludera denna skatteutgift är enbart för att öka jämförbarheten med tidigare regelförändringar där typfallen går i pension vid 65 års ålder och eller antagande om att den höjda pensionsåldern höjer även åldern för när det särskilda grundavdraget ska utgå.

Figur 7 Förändring i pensionsutfallet och margineffekt, procentenheter) för typfallen av höjd pensionsålder.



En skillnad med höjd pensionsålder jämfört med den analyserade avgiftshöjningen är att höjd pensionsåldern påverkar även de med inkomster över nuvarande avgiftstak med stigande bruttoinkomster. Att den månatliga pensionen ökar beror givetvis på att pensionen förväntas räcka under en kortare period (ett år), pensionsbehållningen förräntas under ytterligare ett år samt att ytterligare arvsvinster tillkommer. Nedgången av margineffekten är densamma som tidigare, ökningen av pensionsinkomsterna innebär en tidigare avtrappning av grundavdraget som ger lägre marginalsatt och margineffekt

Om lagstiftaren vill förbättra pensionsutfallet, och därmed minska behovet av grundskydd för äldre, och med detta minska margineffekterna i pensionssystemet, utan att skapa påtagliga statsfinansiella kostnader är höjd pensionsålder mest effektivt. För att åstadkomma ökad jämställdhet mellan män och kvinnor i allmänt pensionshänseende är en höjd pensionsavgift till 18,5 procent mest verkningsfullt av de tre studerade förändringarna. Om huvudsyftet är rakare rör mellan pension och livsinkomst är kombinationen av de tre åtgärderna mest verkningsfull, det vill säga ett höjt tak i kombination med en höjd pensionsavgift samt en höjd pensionsålder, mest verkningsfullt. Beroende på hur tjänstepensionsreglerna skulle anpassas kan sådan förändringar även medföra ökad likhet i pensionerna storlek för kvinnor och män. Höjt avgiftstak och höjd avgiftsnivå får dock genomslag med mycket stor eftersläpning om de inte kompletteras med andra åtgärder.

Bilaga – Marginaleffekter

Marginalskatt

Den statliga och kommunala inkomstskatten samt avgiften till Svenska kyrkan eller annat trossamfund utgår från den beskattningsbara inkomsten. Den beskattningsbara inkomsten är taxerad förvärvs inkomst²³ reducerad för grundavdraget.

Beskattningsbar inkomst = taxerad förvärvsinkomst – grundavdraget

Grundavdraget är puckelformigt och är högre för dem som vid årets utgång är 66 år eller äldre. Avdragets storlek beror också på storleken av inkomsten vilket bidrar till ökad komplexitet för marginalsporten och marginalsporterna, jfr figur 8 nedan som visar grundavdragets storlek vid olika taxerade förvärvsinkomster.

Figur 8 Grundavdraget för yngre och äldre (66 år eller äldre) 2017 och 2018

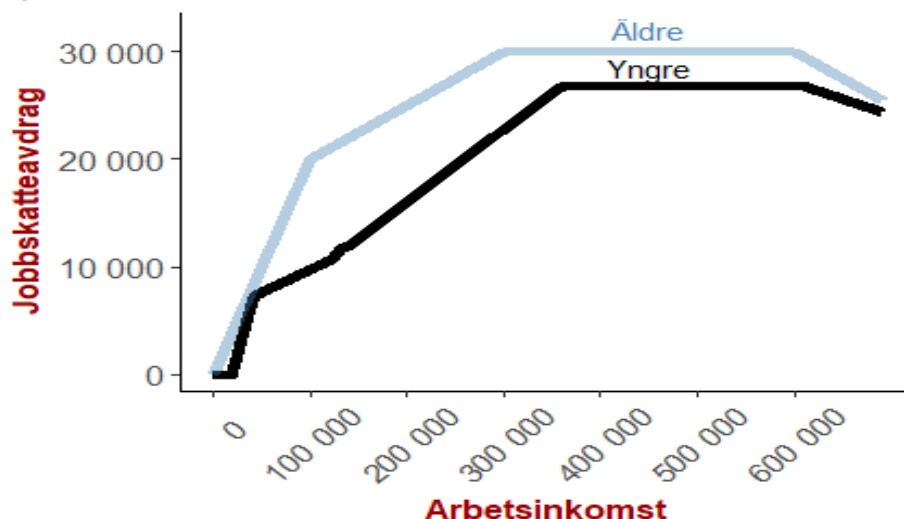


Inkomsten efter skatt påverkas även av det så kallade jobbskatteavdraget. Jobbskatteavdraget ser till den skattskyldiges arbetsinkomst. De som vid utgången av året är 66 år eller äldre har även ett högre jobbskatteavdrag. I figur 9 nedan visas nivån på jobbskatteavdraget vid olika arbetsinkomster för yngre (65 år eller yngre) och äldre (66 år eller äldre)²⁴.

²³ Summa pensionsinkomster, lön med mera reducerad för eventuella kostnadsavdrag och därefter avrundat nedåt till närmaste 100 kronor.

²⁴ De yngres jobbskatteavdrag beror på avgiftsinkomstens storlek, grundavdraget samt den egna kommunalskattesatsen. I beräkningarna används genomgående riksgenomsnittet för kommunalskattesatsen 2017 om 32,12 procent. För äldre beror jobbskatteavdraget enbart på arbetsinkomstens nivå.

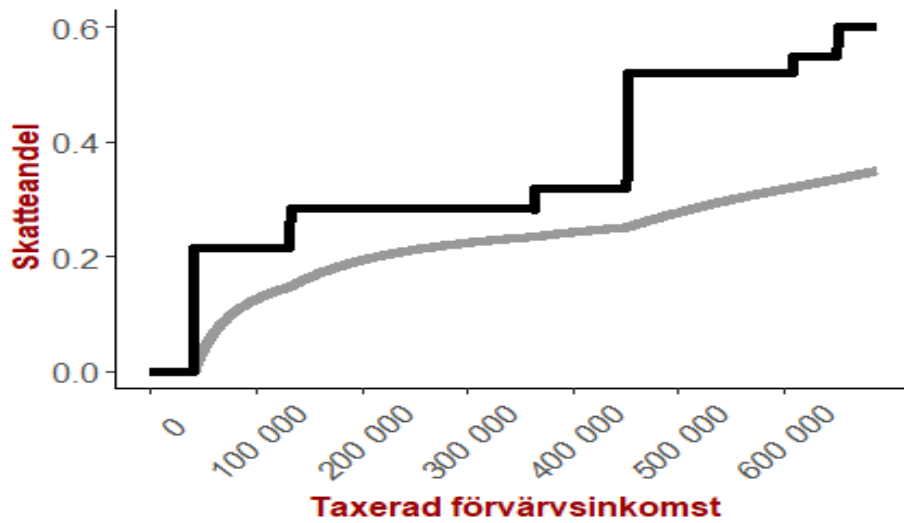
Figur 9 *Jobbskatteavdraget för yngre och äldre (66 år eller äldre)*



Anmärkning den lilla knäckpunkten på jobbskatteavdraget för yngre med arbetsinkomst per år på cirka 130 000 kronor beror på de yngres grundavdrag som når sin maxpunkt vid denna nivå.

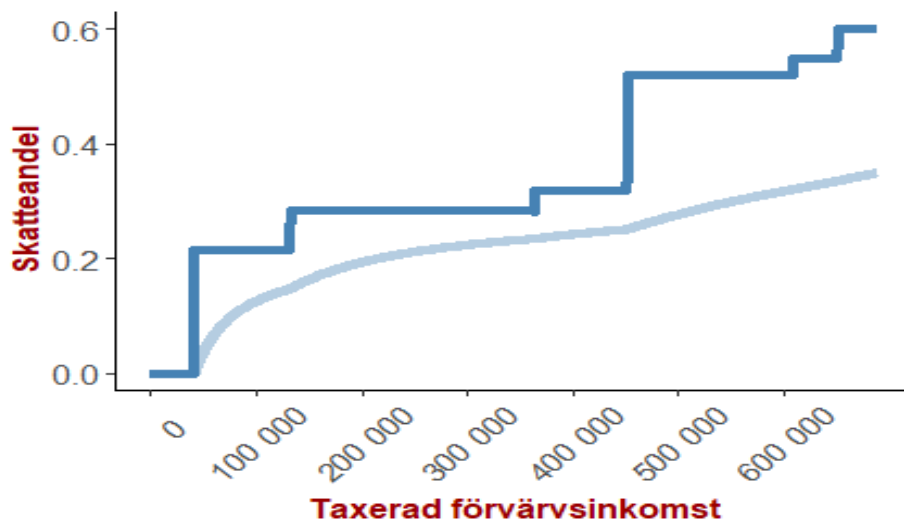
Hur mycket skatt som utgår på en mindre inkomstökning beror på den taxerade förvärsinkomsten (grundavdraget) och arbetsinkomsten (jobbskatteavdraget), den skattskyldiges ålder samt personens kommunalskattesats. Nedan visas marginalskatten (del övre linjen) och den genomsnittliga skatten (inkomstskatten som andel av den taxerade förvärsinkomsten, den undre linjen) under förutsättning att den skattskyldiges inkomster helt består av består av arbetsinkomster. De äldres marginalskatter och genomsnittlig skatt är beräknad med höjningen av grundavdraget för 2018.

Figur 10 Marginalskatt (svart linje) och den genomsnittliga skatten (grå linje) för yngre



Marginalskatten beror på grundavdraget och det så kallade jobbskatteavdraget utformning men även av den statliga inkomstbeskattningen som ger ett bidrag på 20 procentenheter vid taxerade inkomster överstigande 452 100 och ytterligare fem procentenheter vid inkomster överstigande 651 700 kronor.²⁵ Den genomsnittliga skattekurvan är lägre än marginalskattelinjen.

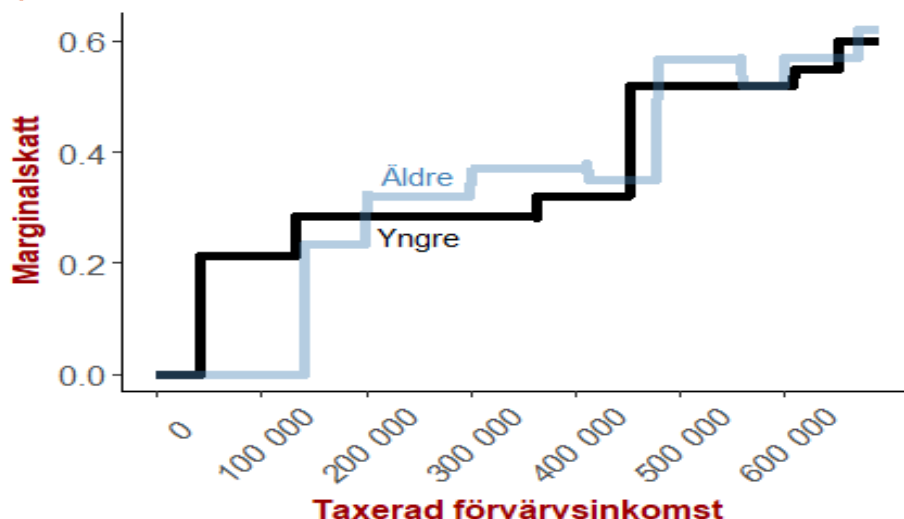
Figur 11 Marginalskatt (blå linje) och den genomsnittliga skatten (ljusblå) för äldre



Nedan i figur 12 visas marginalskatten för både yngre och äldre för att bättre kunna jämföra nivåerna på skatteuttaget av de sist intjänade 1000 kronorna.

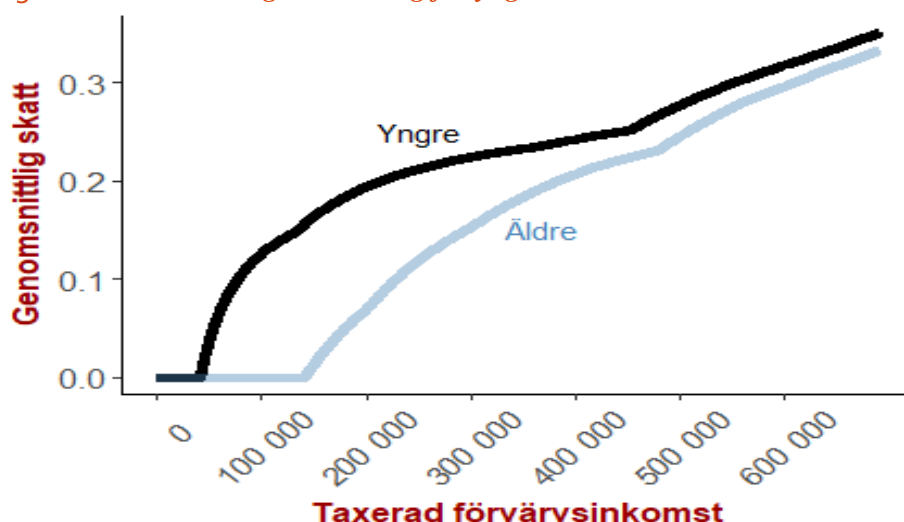
²⁵ Den så kallade brytpunkten för statlig inkomstskatt och brytpunkten för ”värnskatten”. Brytpunkterna för äldre med ett högre grundavdrag är 478 400 respektive 670 700 kronor 2017.

Figur 12 Marginal skatten för yngre och äldre



Av figur 12 framgår att inom vissa inkomstintervall är marginalskatten för äldre något högre än för yngre. Den genomsnittliga skatten är dock lägre för äldre, se figur 13 nedan

Figur 13 Genomsnittligt skatteuttag för yngre och äldre

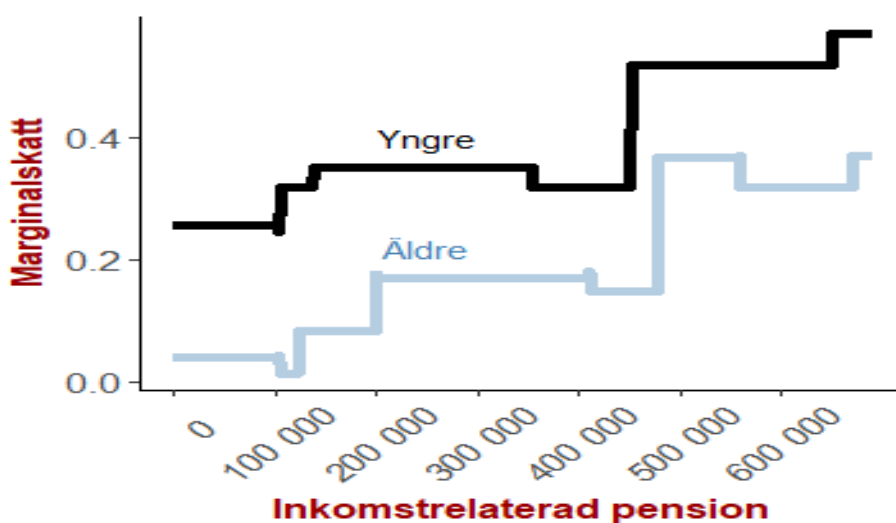


Figurerna ovan förutsatte att inkomsterna utgjordes av arbetsinkomster. Om arbetsinkomsterna utgör enbart en del av totala den taxerade förvärvsinkomsten kommer marginalskatterna och medelskatteuttaget att påverkas eftersom jobbskatteavdraget påverkas.

Nedan ges marginalskatten för en ålderspensionär som är 65 respektive 66 år gamla som får en arbetsinkomst om 1 000 kronor som läggs till den allmänna pensionen. I beräkningen ingår att personer med låg inkomstpension har fått garantipension.²⁶

²⁶I beräkningarna antas att personen är ensamstående och att försäkringsvillkoret om 40 år är uppfyllt.

Figur 14 Marginal skatten för yngre och äldre ålderspensionär med 1 000 kronor i arbetsinkomst



De som är yngre betalar en högre inkomstskatt än den äldre pensionären främst beroende på det så kallade jobbskatteavdraget som är förmånligare för äldre. Figur 14 ovan visar enbart den direkta effekten på skatteuttaget. En löneökning för de äldre ger även en pensionsrätt som åren efter höjer den inkomstrelaterade pensionen som i sin tur påverkar skatteuttaget. En höjd inkomstpension kan komma att påverka de äldres garantipension och bostadstillägg inkl. äldreförsörjningsstödet. Om hänsyn även tas till minskade bidrag så benämns det som marginaleffekter.

Marginaleffekter

Marginaleffekten för äldre utgör marginalskatten men även minskningen av olika inkomstberoende bidrag. Bidragen för äldre är främst garantipensionen och bostadstillägget till pensionärer samt äldreförsörjningsstödet.

De äldres bidrag beror av flera faktorer. Garantipensionen och bostadstillägget inklusive äldreförsörjningsstödet beror på om personen är ensamstående eller inte. Garantipensionen enbart på inkomstpensionen och som om den utgjorde hela den allmänna pensionen. Bostadstillägget beror på hushållets samlade inkomster. Enbart löneinkomster över 24 000 kronor per år räknas med och överskjutande belopp viktas ned med hälften, tjänstepensionen räknas in men viktas ned med 20 procent, varför 80 procent inkluderas i det bidragsgrundandeunderlaget. Förmögenheter utöver den egna bostaden och 100 000 kronor samt kapitalinkomster reducerar bostadstillägget.

Om vi utgår från exemplet med äldre pensionärer och en extra löneinkomst om 1 000 kronor så påverkar dessa inte bidragen direkt. Skälet är att arbetsinkomster understigande 2 000 kronor per månad inte påverkar bostadstillägget. I figur 8 ovan påverkas därför inte bostadsstödet av arbetsinkomsten och marginaleffekten sammanfaller därmed med marginalskatten. Arbetsinkomsterna utöver 2 000 kronor per månad räknas in i den

bidragsgrundande inkomsten och halva överskjutande beloppet reduceras bostadstillägget. Som tidigare nämnts så ger arbetsinkomsten en allmän pensionsrätt som ger livsvariga pensionsutbetalningar åren efter. Som även nämnts tidigare är att pensionsrätten (17,21 procent av lönen och som i förväntan ger den livsvariga pensionsutbetalningen) för de som är 66 år eller äldre är i samma magnitud som marginalskatten för ett flertal (de som inte har inkomster över brytpunkten för statlig inkomstskatt). Värdet av pensionsrätten kan diskuteras, se nästa avsnitt, men för pensionärer är den påtaglig.

Uppskattning av de indirekta marginaleffekterna

I beräkningarna av det privatekonomiska utbytet av att jobba extra med en ytterligare löneinkomst bortses oftast från värdet av att löneinkomsten ger ytterligare pensionsrätt. Den allmänna pensionsrätten som ges är 17,21 procent av inkomstökningen. Värdet av den är svår att värdera eftersom pensionsutbetalningen sker i framtiden. Normalt är att beräkna nuvärdet av framtida pensionsutbetalningar. Nuvärdet blir högre ju lägre diskonteringsfaktor eller ränta som används och vice versa.²⁷ Pensionsrätterna eller ålderspensionssystemets skuld till pensionsspararna, är värdesäkrade mot den reala tillväxten (inkomstindex). Naturligt är därför att använda tillväxtantagandet som diskonteringsfaktor där prognosstandard är 1,8 procent. Nuvärdet av pensionsrätten för dagens pensionärer av ett tillfälligt arbete med en lön om 1 000 kronor kan därmed beräknas till omkring 110 kronor förutsatt att de inkomstrelaterade bidragen inte påverkas.²⁸ För dem

²⁷ Nuvärdet är det beräknade värdet av utbetalningarnas framtida kassaflöde.

Nuvärdesberäkningen kan jämföras med att sätta in pengar på ett konto med avkastning. Nuvärdet svarar på frågan ”Hur mycket pengar måste jag sätta in idag för att ha x pengar om y år”. Beräkningen tar hänsyn till ränta på ränta effekt och nuvärdet av en enstaka framtida utbetalning (U) om n år till diskonteringsräntan r ges av följande formel $\frac{U}{(1+r)^n}$.

Exempel En ränta om noll procent ger att samma inbetalning krävs idag för att kunna betala ut motsvarande belopp om 10, 20 och 50 år. En ränta om 1,8 procent ger att en insättning idag om cirka 84, 70 resp. 40 procent av en utbetalning krävs för att betala åtagandet om 10, 20 resp. 50 år.

²⁸ omkring 11 procent av löneökningen. Pensionsrätterna beskattas när de betalas ut i pension. På grund av taxeringsskäl kommer intjänande under året att fastställas året efter, $t+1$, och betalas ut först den $1/1$ året därpå, $t+2$. Om vi antar en framtida marginalskatt som motsvarar dagens 20 procent och att personen förväntas leva som pensionär i ytterligare 20 år så kommer den första utbetalningen av den allmänna pensionen efter skatt att vara cirka 0,8 procent av löneökningen [=+17,21%*(1-20%)/20]. I denna förenkling bortses från att inkomstpensionerna följsamhetsindexeras eller att avkastningen i premiepensionen skiljer sig. Nuvärdet kan förenklat approximeras som:

utan bostadsstöd eller garantipension bör marginals-katten och marginaleffekten minskas med 11 procentenheter. För personer med bostadsstöd eller garantipension kommer marginaleffekten att vara fortsatt hög.

$$\sum_{i=2}^{20} \frac{17,21\% \times (1 - 0.2)/20}{(1 + d)^i} \approx 11\%$$

Diskonteringsräntan är kritiskt för beräkningen. Det går att argumentera för att den, ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, kan antas motsvara den reala tillväxten (inkomstindex). Historisk har den uppgått till ca 1,8 procent utöver inflationen vilket också är försäkringsbranschens prognosstandard. För en person som är född 1982 och som jobbar idag extra men går i pension först om 30 år är nuvärdet av pensionsrätten cirka 7 procent.

Referenser

Pensionsmyndigheten:

”Grundskyddsrapport” (2014-12-08)

”Metoder som stimulerar till senare pensionsuttag för dem med låg pension” (2015-01-15)

”Så påverkas en höjd pensionsålder samhällsekonomin, riktåldersrapport 4”,

”Ger högre inkomst högre pension?” (2016-09-12)

”Tumregler för pensionsberäkningar” (2016-11-03),

”Migrationens påverkan på pensionsnivåerna och grundskyddet”

”Regleringsbrevsuppdrag 2017 – Typfallsmått”

”Orange rapport – Pensionssystemets årsredovisning 2016”

Pensionsåldersutredningen ”Åtgärder för ett längre arbetsliv”, SOU 2013:25.

Regeringen 2008 års ekonomiska vårproposition, prop. 2007/08:100

www.pensionsmyndigheten.se