

Effekter på inkomst- och premiepensionssystemet av okända dödsfall

- avslutande av pensionskonto

Innehåll

Förord.....	i
Sammanfattning	ii
1. Inledning	1
2. Bakgrund.....	3
2.1. Så här fungerar det idag	3
2.2. Konsekvenser av dagens utformning och hantering.....	4
2.3. Hur många påverkas?	7
2.4. Förarbeten till aktuella regler.....	9
3. Effekt för pensionssystemet.....	12
3.1. Observerad dödlighet.....	12
3.2. Effekt på inkomstpensionssystemet	13
3.3. Effekt på premiepensionssystemet	15
4. Hur har andra länder gjort?.....	19
4.1. Inga drivkrafter att skjuta upp pensionen.....	19
4.2. Drivkrafter att skjuta upp pensionen, men med begränsning..	20
4.2.1. Norge	20
4.2.2. Danmark	20
4.3. Drivkrafter att skjuta upp pensionen utan begränsning	20
4.3.1. Finland	20
4.4. Jämförelse mellan de nordiska länderna.....	21
5. Avsluta konton och problemen med ständigt ökande arvsvinster	22
6. Alternativa åtgärder	24
6.1. Ingen arvsvinst utan uttag av pension.....	24
6.2. Beräkna arvsvinster separat för pensionärer och pensionssparare	25
6.3. Lägsta gräns för delningstal	25
6.4. Automatisk utbetalning vid given ålder	26
6.5. Krav på levnadsintyg för tilldelning av arvsvinster	26
6.6. Diskussion om alternativen	27

Förord

Pensionsmyndighetens uppdrag är att administrera och betala ut den allmänna pensionen. Vi ska ge såväl generell som individuell information om hela pensionen samt informera om vilka faktorer som påverkar pensionens storlek och tydliggöra vilka konsekvenser olika val kan få för pensionen. Vidare ska myndigheten stärka pensionärer och pensionssparare som konsumenter inom pensionsrelaterade områden. Vi ska också följa, analysera och förmedla ålderspensionssystemets utveckling och effekter för enskilda och samhälle.

Denna rapport är en dokumentation av Pensionsmyndighetens beslut att börja tillämpa preskription av intjänad pension i vissa situationer och av myndighetens bedömning av att det är önskvärt att regeringen låter utreda en lagändring som begränsar uppräkningsgränsen för pension som inte tagits ut efter viss hög ålder.

Rapporten har skrivits av aktuarierna Linda Perkiö och Karl Birkholz. Chefsaktuarie Erland Ekheden och dåvarande avdelningschefen Ole Settergren har bistått i projektet med kvalitetssäkring.

Stockholm, 12 februari 2025

Elin Berglöf

Tillförordnad analyschef, Pensionsmyndigheten

Sammanfattning

Analysen i denna rapport visar att dödsfall för individer som inte är folkbokförda i Sverige och inte har påbörjat något uttag av pension i nuläget kraftigt underrapporteras. Med nuvarande regler och hantering på Pensionsmyndigheten skulle detta inom 30 år leda till att behållningen för personer som avlidit utan att det rapporterats växt explosionsartat på ett sådant sätt att balanseringen aktiveras och sänker allas pensioner, år efter år, tills åtgärder vidtas. Pensionärer som lever får då sänkta pensioner för att systemet måste spara pengar till förmodade framtida miljonbelopp för individer som avlidit utomlands utan att ta ut sin pension.

Om en individ skjuter upp sitt uttag av allmän pension får denne ett högre pensionsbelopp än vad den skulle ha fått vid en tidigare ålder. Det beror på en årlig indexering (omräkning), tilldelade arvsvinster och eventuellt vidare intjänande. Dessutom ska den totala behållningen fördelas över en kortare utbetalningstid när uttaget av pension påbörjas senare vilket ökar den månatliga utbetalningen. Det finns för närvarande ingen övre gräns i det allmänna pensionssystemet för hur länge uttag kan skjutas upp eller hur höga belopp som kan betalas ut vid sent uttag. Det innebär att vid väldigt höga uttagsåldrar, såsom efter 85 års ålder, kan pensionsbehållningen och därmed pensionsbeloppen per månad bli extremt höga.

Att individer skjuter upp sitt uttag och får höga belopp är inte ett problem ur ett försäkringstekniskt perspektiv så länge data och antaganden är korrekta. Däremot anser Pensionsmyndigheten att det finns goda argument både för att nuvarande regler är rimliga och för att anse att ordningen är orimlig. Framförallt innebär nuvarande regler att, i den utsträckning dödsfall inte rapporteras för individer som inte har påbörjat något uttag, kan de växande behållningarna orsaka systematiska problem.¹ Pensionskonton för individer som redan avlidit kan fortsätta växa och tilldelas arvsvinster. Inom inkomstpensionssystemet innebär detta att pensionsskulden överskattas vilket ökar risken för balansering. Inom premiepensionssystemet innebär det istället att vanliga pensionärer får för låga arvsvinster och därför lägre pensionsbelopp än de annars borde få eller till och med att behållningen på deras premiepensionskonton helt tar slut innan de äldsta pensionärerna avlider.

¹ I flera avseenden är underrapportering av dödsfall avseende personer som börjat ta ut sin pension ett betydligt större problem än vad som tas upp i denna rapport. Det är dock ovanligt att det uppdagas att pension utbetalats en längre tid till någon som varit avliden bland annat eftersom det krävs regelbundna levnadsintyg. Det faktumet talar för att problemets ekonomiska omfattning är liten. Viss annan kunskap stärker den indikationen. Det är dock svårt att bedöma problemets ekonomiska omfattning. Detta problem kan dessutom vara ett resultat av bedrägerier. Det är dock inte fallet med det problem som tas upp i rapporten.

För att hantera underrapportering av dödsfall och se till att våra register är så korrekta som möjligt kommer Pensionsmyndigheten överväga att börja tillämpa ett förfarande med avslut av pensionskonton. Det skulle exempelvis kunna ske genom en administrativ rutin där inkomst- och premiepensionskonton avslutas för individer som inte har tagit ut någon pension vid riktåldern plus 20 år. Om personen trots allt ansöker om pension vid ett senare tillfälle återskapas individens konto och pensionen betalas ut. Pensionsmyndigheten har hittills inte avslutat inkomst- och premiepensionskonton som myndigheten bedömt inte kommer leda till utbetalning, eftersom behovet av att göra det varit litet i och med att inkomst- och premiepensionssystemets äldsta årskullar haft så liten andel av sådan pension. Men allteftersom inkomst- och premiepensionssystemen mognar ökar behovet av att avsluta sådana konton.

Vidare diskuterar Pensionsmyndigheten i denna rapport möjliga lagändringar som skulle begränsa storleken på pensionsbelopp som skjuts upp under lång tid.

1. Inledning

I inkomst- och premiepensionssystemet finns en lägsta ålder för uttag av pension, men ingen övre åldersgräns för påbörjande av uttaget eller för nytt intjänande². Pensionsbeloppet beräknas genom att dividera pensionsbehållningen med ett så kallat delningstal som förenklat fördelar pensionsbehållningen över förväntad återstående livslängd. Delningstalet sjunker med stigande ålder eftersom det förväntade återstående livslängden minskar medan pensionsbehållningen växer genom indexering och arvsvinster. Det finns ingen angiven ålder för när delningstalen når en lägsta nivå och det finns heller ingen övre åldersgräns för tilldelning av arvsvinst³. Det innebär att pensionsbeloppet utan begränsning ökar för varje månad som den inte tas ut.

Det finns flera skäl för denna ordning. Ett är att det kan anses vara en rättvis ordning. Det finns flera olika uppfattningar om vad som är rättvist – men den rättvisa som här avses är att det förväntade värdet av en krona i inbetalad pensionsavgift ska vara detsamma för alla individer oavsett vid vilken ålder pension tas ut. Man ska varken tjäna eller förlora på att ta ut pensionen sent eller tidigt. Det kräver dels att månadspensionen beräknas med utgångspunkt från den förväntade återstående livslängden vid den ålder som pensionen tas ut, dels att arvsvinster tillförs pensionsbehållningen. Arvsvinst är en form av betalning för att den försäkrade tvingas riskera sin pensionsbehållning. De som dör före den genomsnittliga livslängden förlorar en del av sitt kapital till dem som lever längre än så och de som avlider innan de påbörjat något uttag förlorar hela sin behållning.

Reglernas utformning innebär flexibilitet vad gäller uttagsålder, återgång till arbete efter att pension påbörjats och incitament till individer som vill och kan fortsätta arbeta efter normal pensionsålder, eller riktålder. Pensionsmyndigheten anser att denna flexibilitet är rimlig, men att det finns skäl att överväga om denna försäkringsmässiga logik ska gälla utan övre åldersgräns.

Konsekvensen av de nuvarande reglerna är att en person som har väntat länge med att ta ut pension får ett mycket högt månadsbelopp. En person som skulle fått 10 000 kr/månad vid 65 års ålder kan få 30 000 kr/månad om denne väntar till 80 års ålder, 140 000 kr/månad om den väntar till 90 års ålder och över 500 000 kr/månad vid 95 år. Effekten blir mer extrem ju högre åldern är.

Eftersom behållningen stiger med ökande ålder om uttag inte har påbörjats är det väsentligt att dödsfall rapporteras till Pensionsmyndigheten eftersom

²Socialförsäkringsbalk (2010:110) kapitel 56

³ Socialförsäkringsbalk (2010:110) kapitel 62, 16-17 §§ för arvsvinster inom inkomstpensionen, 28-37 §§ för delningstal och beräkning av månadsbelopp inom inkomstpensionen, arvsvinster och delningstal inom premiepensionen är ej fastställda enligt lag utan beräknas enligt Pensionsmyndighetens försäkringstekniska riktlinjer.

konsekvensen av dödsfall som inte rapporteras ökar i linje med behållningen.

Syftet med rapporten är att beskriva effekterna av de nuvarande reglerna och av att Pensionsmyndigheten hittills inte har avslutat pensionskonton som innehar kapital som myndigheten bedömer inte kommer att utbetalas i pension. I avsnitt 2 visas hur många individer som ännu inte påbörjat något uttag vid åldrar över 70 år och hur många som hittills påbörjat sitt uttag vid relativt höga åldrar. Avsnitt 3 innehåller prognoser för möjliga konsekvenser i det nuvarande systemet om uttag skjuts upp och dödsfall underrapporteras. I avsnitt 4 finns information om hur andra länder har hanterat frågan. Slutligen innehåller avsnitt 5 och 6 diskussion, slutsatser och förslag på möjliga åtgärder.

Den främsta frågan är hur konton, där ingen pension har tagits ut vid höga åldrar bör hanteras, särskilt i fall där Pensionsmyndigheten inte har tillgång till information om huruvida personen i fråga är vid liv eller inte. Vi diskuterar ett antal tänkbara åtgärder och presenterar en väg för hur myndigheten skulle kunna hantera detta problem.

2. Bakgrund

Inkomst- och premiepensionssystemet fungerar på liknande sätt när det gäller uttag av pension. I det här avsnittet beskrivs de faktorer som är relevanta för att ta ställning till frågan om det bör finnas en övre åldersgräns för uttag av den allmänna pensionen.

2.1. Så här fungerar det idag

I såväl inkomst- som premiepensionssystemet har individen en pensionsbehållning som motsvarar det ackumulerade värdet av intjänade pensionsrätter. Pensionsbehållningen inom premiepensionen kallas även ibland för tillgodohavande eller fondvärde, men i denna rapport används ordet pensionsbehållning för att referera till ackumulerade pensionsrätter inom både inkomst- och premiepensionssystemet. Vid pensionering omvandlas behållningen till ett månadsbelopp genom att dividera behållningen med ett så kallat delningstal. Delningstalet motsvarar i princip återstående livslängd med beaktande av en så kallad förskottsränta. Förskottsräntan styr fördelningsprofilen på pensionsutbetalningarna. En högre förskottsränta ger relativt sett större initiala utbetalningar och lägre utbetalningar vid höga åldrar och vice versa. Anledningen till att ha en förskottsränta är just att fördela beloppen över den förväntade utbetalningstiden på ett visst sätt. Behållningen förväntas växa genom inkomstindexering inom inkomstpensionen och fondavkastning inom premiepensionen och förskottsräntan utgör därmed ett förskott på den förväntade framtida tillväxten.

I inkomst- och premiepensionssystemet finns inget återbetalningsskydd.⁴ Om spararen avlider får inte dödsbo eller liknande del av den avlidnes pensionsbehållning. Istället fördelas pengarna ut på övriga försäkrade i form av arvsvinst. Arvsvinsten kompenserar spararen för att denne riskerar att förlora hela sitt kapital vid dödsfall. Arvsvinsten är proportionerlig mot risken att förlora kapitalet (dödsrisken) samt mot hur mycket personen har att förlora (storleken på kapitalet). Det är arvsvinsterna som gör att pengarna inte tar slut för någon som lever långt över sin egen (vid pensionering) förväntade återstående livslängd.

Beräkning av delningstal och arvsvinst görs på olika sätt i inkomst- respektive premiepensionssystemet, men principerna är desamma.

⁴ I premiepensionssystemet finns dock möjlighet att teckna ett så kallat efterlevandeskydd, som innebär att utbetalningen fortsätter så länge som någon av de två försäkrade lever. Detta innebär att delningstalet blir större och arvsvinsterna lägre, vilket därmed ger ett lägre pensionsbelopp

2.2. Konsekvenser av dagens utformning och hantering

Den förväntade återstående livslängden minskar för varje år vi lever, det är färre återstående år vid 70 års ålder än vid 65 år. Detta gör att månadsbeloppet blir högre, allt annat lika, vid ett senare uttagstillfälle eftersom utbetalningen förväntas pågå under kortare tid och delningstalet sjunker därför med åldern. Inom premiepensionen är det även möjligt att delningstalet ändras efter påbörjat uttag, till exempel om en uppdaterad analys visar att den förväntade återstående livslängden förändrats⁵. Då ändras det utbetalade månadsbeloppet för att reflektera den justerade utbetalningstiden. I tabellen nedan redovisas delningstal för inkomst- respektive premiepensionssystemet vid ett antal åldrar. Inom inkomstpensionen fastställs delningstalet vid riktåldern för varje årskull och ändras därefter inte.

Förskottsräntan innebär att delningstalets minskningstakt är lägre än vad minskningstakten skulle vara utan förskott eller med ett lägre förskott.⁶

Tabell 1. Delningstal för en person född 1949

Ålder	Delningstal inkomstpension	Delningstal premiepension
65	16,55	18,19
66	15,97	17,60
67	15,38	17,00
68	14,79	16,41
69	14,20	15,81
70	13,63	15,21
75	10,75	12,23
80	8,07	9,40
85	5,74	6,84
90	3,96	4,69
95	2,75	3,07

Samtidigt som delningstalet minskar, stiger den ackumulerade arvsvinsten med åldern. Ju äldre en person är, desto större risk att personen dör och därmed förlorar sin behållning, en risk som personen blir kompenserad för om denne överlever. Arvsvinsten ökar därför med ålder eftersom dödsrisken

⁵ Livslängden för premiepensionen ses normalt över vart tredje år i samband med att SCB producerar sin befolkningsprognos, vilken ligger till grund för Pensionsmyndighetens dödlighetsantaganden

⁶ En nackdel med förskottsräntan är att den medför en svårundviklig underskattning av den ekonomiska nyttan av att senarelägga pensionen och leder därmed sannolikt till genomsnittligt sett tidigare pensioneringar jämfört med om det inte fanns någon förskottsränta eller om den var lägre.

ökar med stigande ålder. Arvsvinsten i kronor beräknas genom att dödsrisken multipliceras med behållningens storlek. I tabellen nedan redovisas de arvsvinstfaktorer som användes för 2023. Eftersom de äldsta individerna i dagens system fyllde 85 år under 2023 har arvsvinstfaktorerna vid högre åldrar extrapolerats baserat på de dödlighetsantaganden som gäller för den äldsta årskullen⁷.

Tabell 2. Arvsvinstfaktorer för 2023

Ålder	Arvsvinstfaktor för inkomstpension	Arvsvinstfaktor för premiepension (fond utan efterlevandeskydd)
65	1,008458	1,006142
67	1,010058	1,007671
70	1,013927	1,010743
75	1,025945	1,018971
80	1,052394	1,033753
85	1,106584	1,060539
90	1,184710	1,109818
95	1,321509	1,202953
100	1,556367	1,416408
105	1,962963	1,736568

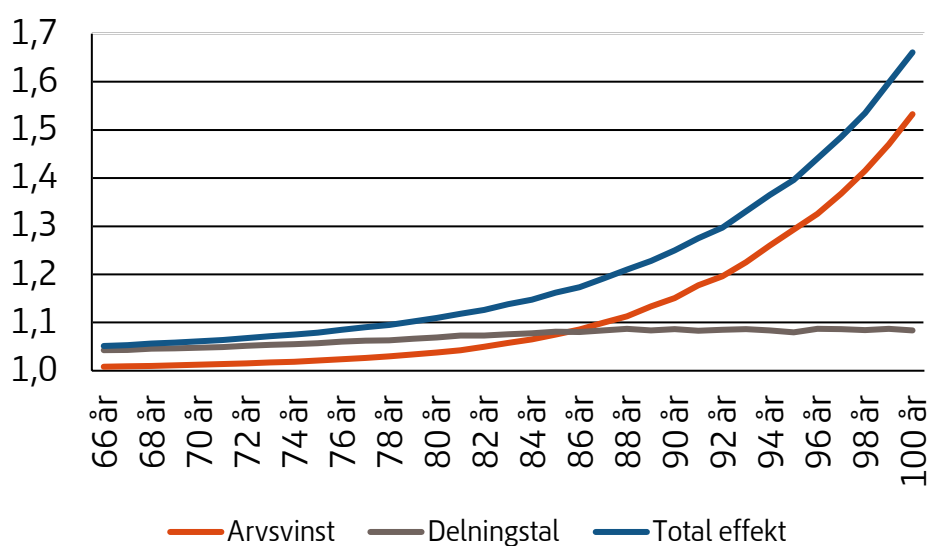
Under intjänandefasen ökar behållningen varje år och därför förväntas arvsvinsterna öka för varje år. Under utbetalningsfasen förväntas behållningen istället minska med de belopp som utbetalas och därför multipliceras dödsrisken med en lägre återstående behållning för varje år. För en person som har slutat arbeta, men inte heller tar ut sin pension, fortsätter pensionsbehållningen att öka för varje år, både genom arvsvinster och indexering eller avkastning. Inom inkomstpensionen ökar behållningen med inkomstindex medan behållningen inom premiepensionen ökar med fondernas avkastning.

Det är kombinationen av delningstal och arvsvinst som ger den sammanlagda effekten på månadsbeloppet

Den årliga effekten av ett uppskjutet uttag för en individ visas i figur 1 nedan medan figur 2 visar den ackumulerade effekten. Effekten är beräknad baserat på inkomstpensionen, men premiepensionen följer ett liknande mönster.

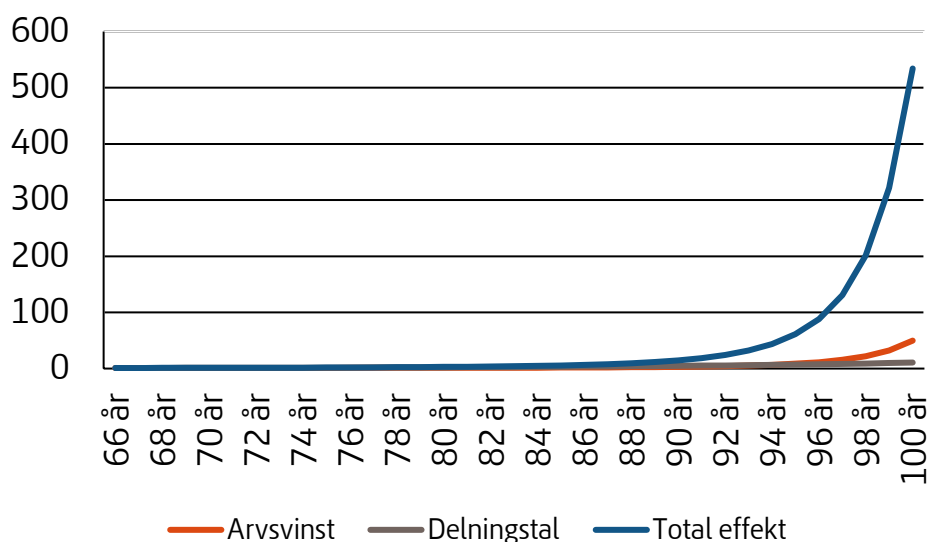
⁷ Arvsvinstfaktorer för inkomstpensionen efter 85 års ålder i tabellen baseras på de arvsvinstfaktorer som fastställts för årskullen födda 1938 och visar därmed de arvsvinster som kommer att fördelas till den årskullen i framtiden. Arvsvinstfaktorerna för premiepensionen har beräknats baserat på de parametrar som användes vid fördelningen 2023 och visar därmed de arvsvinster som skulle ha fördelats till en individ som uppnådde den aktuella åldern den 31 december 2023.

Figur 1. Årlig effekt på månadsbeloppet av att skjuta upp uttag ett år



Figuren ovan visar effekten av delningstal respektive arvsvinst var för sig samt den sammanlagda effekten. På den vertikala axeln visas hur många gånger större pensionen blir jämfört med om pensionen tagits ut ett år tidigare. Vid 65 års ålder är effekten av att skjuta upp uttag ett år ungefär 5 procent och effekten av att skjuta upp uttag ytterligare ett år är över 50 procent vid 100 års ålder.

Figur 2 Ackumulerad effekt på månadsbeloppet av att skjuta upp pensionen från 65 års ålder.



Figuren ovan visar den ackumulerade effekten av delningstal respektive arvsvinst var för sig samt den sammanlagda effekten. På den vertikala axeln visas hur många gånger större pensionen blir om uttag skjuts upp olika åldrar jämfört med om uttag påbörjats vid 65 års ålder. Vid 66 års ålder är den totala effekten, jämfört med att påbörja uttag vid 65 års ålder, ungefär 5

procent. Den totala effekten av att skjuta upp uttag är över 500 gånger vid 100 års ålder.

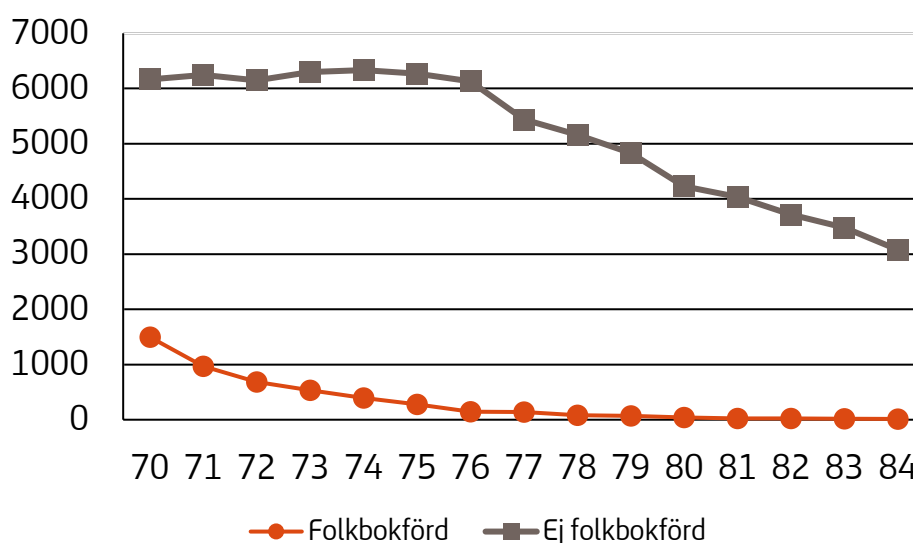
Det är rimligt att månadsbeloppet ökar vid uppskjutet uttag, både enligt försäkringstekniska principer och för att det är rimligt att det finns incitament för individer att fortsätta arbeta. Man kan dock ställa sig frågan om pensionsnivåerna är rimliga när uttag skjuts upp till höga åldrar. Det är till exempel mycket få individer som skjuter upp uttag och har fortsatt intjänande efter 80 års ålder. Under 2022 hade 9 individer över 80 års ålder intjänande till inkomstpension utan att ha påbörjat något uttag. Det kan därför ifrågasättas vilket behov som möts genom att månadsbelopp fortsätter öka kraftigt när uttag skjuts upp långt efter åldrar då de allra flesta slutat arbeta.

Nästa avsnitt visar uppgifter om antalet individer som i dagsläget inte har tagit ut sin pension och därmed skulle kunna påverkas om möjligheten till att öka månadsbeloppet genom att skjuta upp uttag begränsades i framtiden.

2.3. Hur många påverkas?

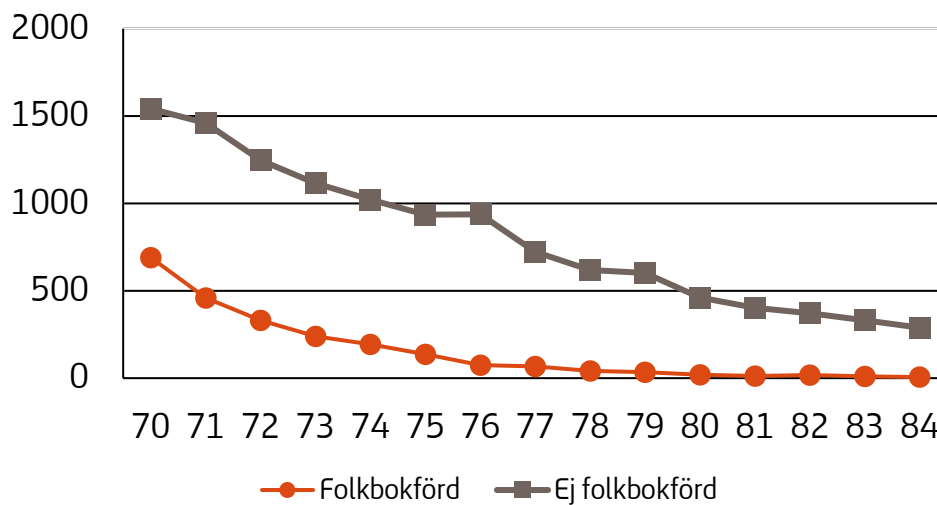
Figur 3 och 4 nedan visar antalet pensionssparare som har en pensionsbehållning men ännu inte påbörjat uttag vid olika åldrar inom inkomst- respektive premiepensionen vid slutet av 2022.

Figur 3 Antal sparare som inte påbörjat uttag av inkomstpension



Figuren ovan visar antalet pensionssparare som har behållning i inkomstpensionen men ännu inte påbörjat något uttag vid olika åldrar och indelat baserat på om individerna är folkbokförda i Sverige eller inte. Den horisontella axeln visar ålder och den vertikala axeln visar det antal individer vid varje ålder som har en behållning, men inte påbörjat uttag.

Figur 4 Antal sparare som inte påbörjat uttag av premiepension



Figuren ovan visar antalet pensionssparare som har behållning i premiepensionen, men ännu inte påbörjat något uttag vid olika åldrar och indelat baserat på om individerna är folkbokförda i Sverige eller inte. Den horisontella axeln visar ålder och den vertikala axeln visar det antal individer vid varje ålder som har en behållning, men inte påbörjat uttag.

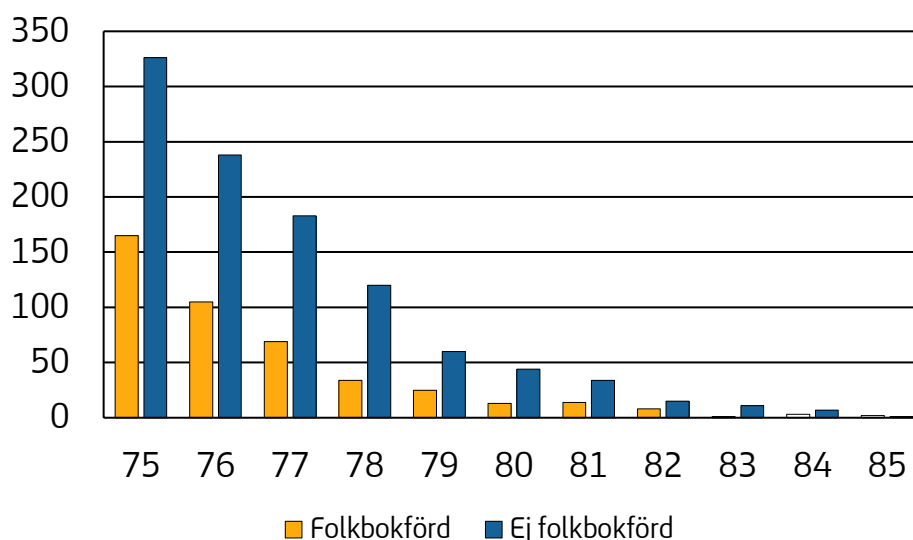
Figur 3 och 4 visar att antal individer som inte påbörjat något uttag vid höga åldrar är lågt för de som är folkbokförda i Sverige, men betydligt högre för de som inte är folkbokförda i Sverige. Det finns flera anledningar till detta. Den genomsnittliga behållningen bland individer som inte är folkbokförda i Sverige är relativt låg. Det är därför möjligt att ett antal individer helt enkelt har glömt bort att de tjänat in till svensk pension och därför inte påbörjat något uttag. Det finns också individer som har avlidit, men där dödsfall inte rapporterats till Pensionsmyndigheten. Slutligen kan det finnas individer som av olika anledningar medvetet valt att skjuta upp sitt uttag av svensk allmän pension. En relaterad fråga skulle kunna vara huruvida det bör vara möjligt att återköpa eller flytta pensionsrätter som tjänats in av individer som varit tillfälligt bosatta i Sverige under kort tid för att minska antalet små konton bland individer som inte bor i Sverige, men den frågan beskrivs inte närmare i denna rapport.

Eftersom inkomst- och premiepensionssystemen infördes år 2002, och därför fortfarande är under infasning, har yngre sparare en större andel av sitt kapital i inkomst- respektive premiepensionssystemet medan äldre sparare i större utsträckning har tjänat in till pension i det gamla ATP-systemet. Därför förväntas den totala behållningen i inkomst- och premiepensionssystemen för sparare som inte påbörjat uttag vid höga åldrar öka. Att arbetsmarknaden har blivit mer globaliserad innebär också att det framöver sannolikt kommer att finnas fler personer som någon gång har arbetat i Sverige och sedan flyttat utomlands. Det är denna grupp individer vi även i framtiden sannolikt kommer ha sämst information om var de bor, andra kontaktuppgifter och om de lever. Det är också tydligt utifrån figurerna ovan att det är fler individer som har inkomstpension än

premiepension kvar att ta ut. Den främsta anledningen till det är att inkomstpensionsbehållning kan grunda sig på inkomster intjänade från och med 1960 medan premiepensionskapital endast kan grundas på inkomster intjänade från och med 1995. Det innebär att vissa, främst äldre, individer har intjänande till inkomstpension, men inget motsvarande intjänande till premiepension.

Figur 5 nedan visar antal pensionärer som fått sin första regelbundna utbetalning av allmän pension vid olika åldrar inom inkomst- och premiepensionssystemet. Notera att eftersom systemet är under infasning och figuren nedan visar det totala antalet individer som fått sin första utbetalning vid varje ålder sedan 2003 förväntas antalet öka, framförallt vid högre åldrar. Till exempel, eftersom de äldsta individerna är födda 1938 nådde de 85 års ålder under 2023 medan yngre årskullar ännu inte haft möjlighet att påbörja uttag vid 85 års ålder.

Figur 5 antal nya pensionärer som har fått sin första regelbundna utbetalning av allmän pension under perioden från februari 2003 till december 2023



Figuren ovan visar att antalet pensionärer som påbörjat uttag vid höga åldrar hittills har varit relativt lågt. Däremot kan de belopp som betalas ut till dessa individer bli höga. Till exempel var den som hade högst allmän pension 2022 en person som var 80 år när denne påbörjade sitt uttag med ett månadsbelopp på nästan 65 000 kronor.

2.4. Förarbeten till aktuella regler

Det nuvarande allmänna pensionssystemet infördes efter att den så kallade Pensionsarbetsgruppen presenterade sitt principförslag (SOU 1994:20) *Reformerat pensionssystem*. Betänkandet utgör grunden för regleringen av dagens pensionssystem, även om vissa förändringar gjordes efter det bl.a. vid införandet av socialförsäkringsbalken.

I betänkandet från 1994 betonades att det nya pensionssystemet skulle inrymma stor flexibilitet när det gäller uttag av ålderspension. Detta speglades även i regeringens efterföljande proposition, prop 1993/94:250 *Inkomstgrundade pension m.m.* Regleringen uttalade där att ”någon övre gräns för hur långt upp i åldrarna pensionen räknas upp försäkringsmässigt skall, som redan föreslagits i avsnitt 4.5, inte finnas. Det blir alltså möjligt att under lång tid vänta med uttaget av pension och på det sättet få en avsevärt förhöjd årlig ålderspension.”⁸

I betänkandet angavs vidare att dessa försäkringsmässiga principer borde ha som utgångspunkt att ”den för hela pensionärstiden sammanlagda ålderspensionen – för en person med genomsnittlig livslängd – skall vara densamma oberoende av när pensionen börjar uppbäras”⁹. Denna utgångspunkt blir svårare att tolka när det gäller individer som levt längre än genomsnittet redan när uttag påbörjas, men detaljerna i det system som idag används för arvsvinster och delningstal framarbetades senare. Förarbetena inkluderade ingen detaljerad analys av effekten om pension fortfarande inte tagits ut vid väldigt höga åldrar. I samma betänkande illustreras till exempel effekten av att skjuta upp uttag upp till 70 års ålder¹⁰, men redan idag finns individer som är över 85 år gamla som ännu inte påbörjat något uttag. Antalet sådana individer kan förväntas öka i framtiden vartefter de äldsta individerna i det nuvarande systemet åldras.

Förarbetena till de nuvarande reglerna övervägde frågan om huruvida det skulle behövas någon särskild regel om preskription av intjänad pension. Efter utredning uttalade regeringen i proposition 1997/98:151 att ”rätten till pensionsbelopp som inte har förfallit till betalning inte bör kunna preskriberas. Däremot kan det enligt utredningen av praktiska skäl behövas bestämmelser om när personer, som myndigheten inte har någon kunskap om och som kan antas vara döda, skall utgå ur systemet. En sådan strykning skulle innebära bl.a. att tillgodohavandet på deras premiepensionskonton kan gå in i arvsvinsthanteringen men däremot inte att de mister sin rätt till pension; om en sådan person mot förmodan dyker upp, får hans tillgodohavande rekonstrueras. Enligt utredningen måste frekvensen av sådana händelser antas bli så låg att man utan vidare torde kunna sätta åldersgränsen för strykning vid t.ex. 80 år. Någon särskild regel om preskription föreslogs därför inte av utredningen. En administrativ åtgärd av det slag som föreslagits ovan berör inte de enskildas rätt och behöver därför inte regleras i lag. Regeringen delar utredningens bedömning angående behovet av en särskild regel om preskription.”¹¹ Pensionsmyndigheten har i dagsläget inte den hantering som regeringen resonerar kring i uttalandet ovan där individer som antas vara döda och därmed bör utgå ur systemet. Ett skäl för att det inte hanteras så idag är att de äldsta individerna i inkomst- och premiepensionssystemet är födda så ”sent” som 1938 och de

⁸ Prop 1993/94:250 s. 143

⁹ (SOU 1994:20) s.199

¹⁰ (SOU 1994:20) s. 335

¹¹ Prop. 1997/98:151 s.506-507

har dessutom små andelar av sin pension från inkomst- och premiepension. De årskullar frågan berör är således ganska få och har litet pensionskapital. Allt eftersom inkomst- och premiepensionssystemet mognar ökar dock behovet av att avsluta konton.

Innan pensionsreformen hade Sverige en allmän pensionsålder vid 65 år med en lägsta uttagsålder vid 60 år och en högsta uttagsålder vid 70 år. Det innebar att pensionen ökade för varje månad som uttag sköts upp från 65 års ålder, men som längst till 70 års ålder och från 70 års ålder skedde ingen ytterligare ökning. Motiveringen till varför gränsen sattes vid just 70 år till att börja med är oklar, men det senare betänkandet (SOU 1989:101) *Förtidspension och rörlig pensionsålder*, där det dåvarande systemet utvärderades, pekade på symmetri i och med att lägsta uttagsålder var fem år före den allmänna pensionsåldern och att det därför var rimligt att behålla den övre åldersgränsen fem år efter den allmänna pensionsåldern.¹²

¹² (SOU 1989:101) s.172

3. Effekt för pensionssystemet

För individer ökar månadsbeloppet från både inkomst- och premiepensionen för varje månad som uttag skjuts upp. I den utsträckning underliggande data och antaganden är korrekta har detta ingen större påverkan på systemet som helhet eller övriga försäkrade inom kollektivet eftersom månadsbeloppen både inom inkomst- och premiepensionssystemet beräknas enligt försäkringstekniska principer.

Däremot finns det en risk för inkomst- och premiepensionssystemet om utdelning av arvsvinster baseras på felaktiga data eller antaganden. Till exempel finns en risk att arvsvinster kan komma att delas ut till individer som egentligen avlidit. Effekten blir då den motsatta än den önskade. Istället för att de avlidnas kapital fördelas ut till de överlevande står de avlidnas konton kvar och får dessutom del av de arvsvinster som annars skulle delas ut enbart till levande individer.

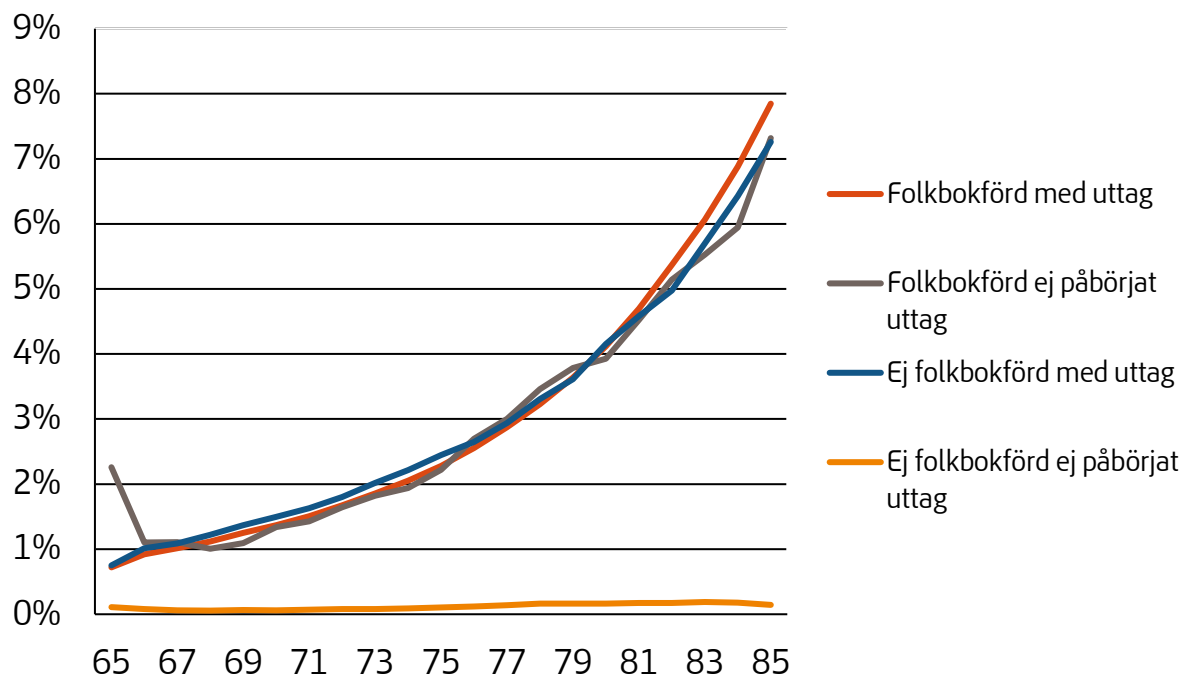
För individer folkbokförda i Sverige meddelas Pensionsmyndigheten automatiskt om registrerade dödsfall. För individer bosatta utomlands krävs levnadsintyg vid ansökan om uttag och årligen under uttagstiden. Inget levnadsintyg krävs dock - och på rimliga grunder - före påbörjat uttag. Vår analys i avsnitt 3.1 nedan visar att det med stor sannolikhet finns individer med pensionsbehållning i Pensionsmyndighetens register som har avlidit utan att Pensionsmyndigheten meddelats om att dödsfall inträffat och det finns en risk för att framtida dödsfall inte meddelas alls eller meddelas sent.

Risken är att dessa individers pensionskapital tilldelas allt högre arvsvinster så att deras behållning växer exponentiellt. Möjliga konsekvenser av detta förhållande i förhållande till inkomst- och premiepensionssystemet analyseras nedan.

3.1. Observerad dödlighet

Figur 6 nedan visar resultatet av en analys av rapporterade dödsfall under perioden 1 januari 2018 till 31 december 2022. Dödsrisken visas separat för olika grupper beroende på om individer är folkbokförda i Sverige eller inte och om de har påbörjat något uttag av allmän pension (det vill säga inkomst- premie- eller garantipension, oavsett uttagsprocent). Figuren visar att dödlighet för individer folkbokförda i Sverige, oavsett om de har påbörjat pensionsuttag eller inte, samt för pensionärer som inte är folkbokförda i Sverige och därmed ombes visa årliga levnadsintyg, motsvarar förväntan. Det vill säga, den observerade dödsrisken ökar med ålder och framstår som rimlig. Dödligheten för individer som inte är folkbokförda i Sverige och inte påbörjat något uttag är däremot orimligt låg. Dessutom verkar inte den observerade dödsrisken för dessa individer öka med ålder i någon större utsträckning vilket indikerar att dödsfall för den här gruppen underrapporteras.

Figur 6. Observerad dödsrisk vid olika åldrar



3.2. Effekt på inkomstpensionssystemet

I inkomstpensionssystemet beräknas ett så kallat balanstal genom att dividera systemets ”tillgångar”¹³ med dess skulder. Skulden till befintliga pensionärer beräknas som det totala årsbeloppet för varje årskull multiplicerat med ett ekonomiskt delningstal som representerar den förväntade återstående utbetalningstiden. För förvärvsaktiva och individer som ej ännu påbörjat något uttag av inkomstpension beräknas skulden som summan av dessa personers behållning. För att förenkla analysen och isolera effekten av arvsvinster och dödsfall som inte rapporteras har vi studerat endast populationen födda 1947, det vill säga de som är 75 år gamla den 31 december 2022.

Den 31 december 2022 fanns 6 266 individer födda 1947 som inte var folkbokförda i Sverige och ännu inte påbörjat något uttag av inkomstpension. Om alla dessa individer antas vara vid liv den 31 december 2022 uppgår den totala skulden till 543 miljoner kronor vid det datumet. Om alla dessa individer skulle påbörja sitt uttag omedelbart därefter skulle skulden minska över tid både på grund av utbetalningar och att en andel av individerna avlider. Samtidigt minskar systemets tillgångar med de utbetalda beloppen.

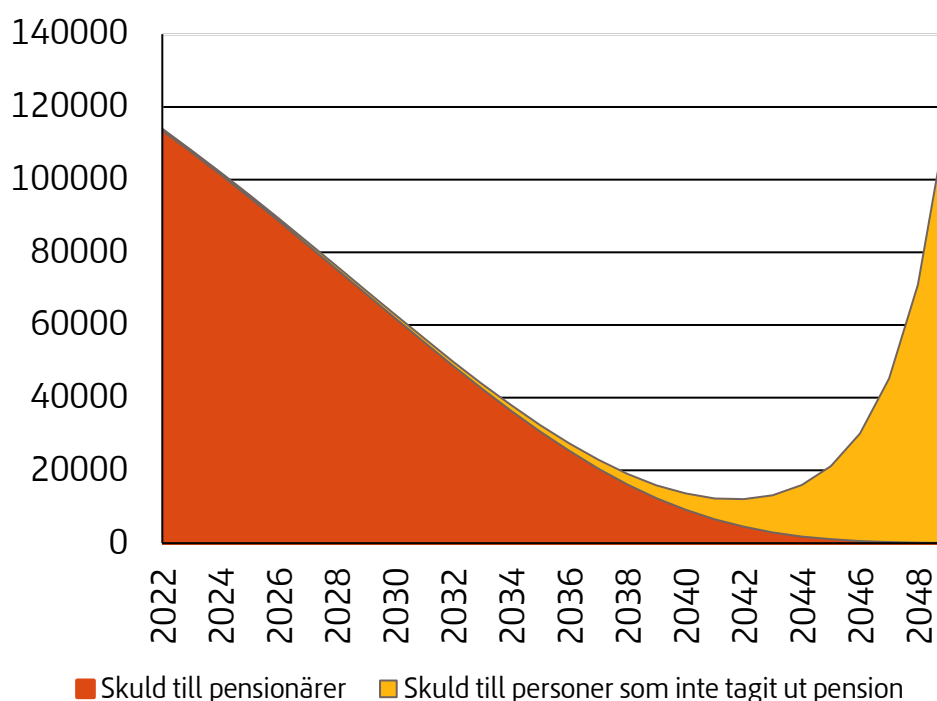
Om individerna istället fortsätter skjuta upp sitt uttag, antingen för att de har avlidit eller för att de glömt bort sin svenska pension eller medvetet väljer

¹³ Tillgångarna inom inkomstpensionssystemet består av avgiftsinkomsterna tillsammans med tillgångarna i buffertfonden (AP-fonderna)

att skjuta upp sitt uttag, växer istället skulden med inkomstindexeringen och tilldelade arvsvinster. Arvsvinster delas ut enligt en livslängdstabell som fastställs vid riktåldern för varje årskull. Resultatet av detta är att ju längre individer tillåts skjuta upp sitt uttag och tilldelas arvsvinster utan att någon spårning sker för att fastställa att de fortfarande lever, desto mer ökar skulden - vilket i sin tur påverkar balanstalet för inkomstpensionen.

Figur 7 nedan visar en prognos för skulden till individer födda 1947. Denna prognos antar att det fåtal individer folkbokförda i Sverige som inte påbörjat sitt uttag omedelbart ansöker om att påbörja uttag av inkomstpension och att framtida dödlighet för pensionärer följer SCB:s prognos för befolkningens dödlighet från 2022. Samtidigt antas att inga dödsfall rapporteras och inget uttag påbörjas för de individer som inte är folkbokförda i Sverige och inte påbörjat något uttag.

Figur 7. Prognos för skuld (i miljoner kronor) till individer födda 1947



Figuren visar att skulden till individer utan utbetalning växer till en allt större andel av den totala skulden och till slut innebär att den totala skulden ökar istället för att minska över tid. Trots att skulden beräknas öka som ett resultat av tilldelade arvsvinster, sker ingen motsvarande ökning av systemets tillgångar vilket innebär att balanstalet försvagas. Ett försvagat balanstal innebär i sin tur en ökad risk för att balansering aktiveras, vilket leder till lägre inkomstpensioner för alla pensionärer och pensionssparare.

3.3. Effekt på premiepensionssystemet

Fördelningen av arvsvinster i premiepensionssystemet skiljer sig från inkomstpensionssystemet i och med att det totala beloppet som delas ut i form av arvsvinster är det belopp som frigjorts till följd av dödsfall inom kollektivet.¹⁴ Det innebär att om en individ får högre arvsvinster ger det lägre arvsvinster för övriga försäkrade, samtidigt som dödsfall som inte rapporteras innebär att de överlevande försäkrade får lägre arvsvinster än de borde vara berättigade till.

För att förenkla analysen och isolera effekten av arvsvinster och dödsfall som inte rapporteras har vi även här studerat endast populationen födda 1947, det vill säga de som är 75 år gamla den 31 december 2022. Den 31 december 2022 fanns det totalt 107 491 pensionärer och pensionssparare födda 1947 med ett totalt fondvärde på 11 462 miljoner kronor inom premiepensionssystemet. Av dessa fanns det 936 individer med ett totalt fondvärde av 11 miljoner kronor som inte var folkbokförda i Sverige och som inte hade påbörjat något uttag, vilket motsvarar cirka 0,1 procent av den totala behållningen för individer födda 1947.

I figurer 8 till 10 nedan har vi antagit följande.

- Alla, utom de individer som inte är folkbokförda i Sverige och inte har påbörjat uttag, antingen påbörjar eller fortsätter sitt uttag av premiepension till 100 procent och på ett liv, dvs. utan efterlevandeskydd.
- Framtida avkastning på investerade medel är 3,5 procent per år.
- Dödlighet för pensionärer följer den prognos som används för beräkningen av delningstal för premiepensionen.
- Gruppen som inte är folkbokförd i Sverige och som inte påbörjat något uttag kommer varken påbörja uttag eller registreras som avlidna i vårt system.

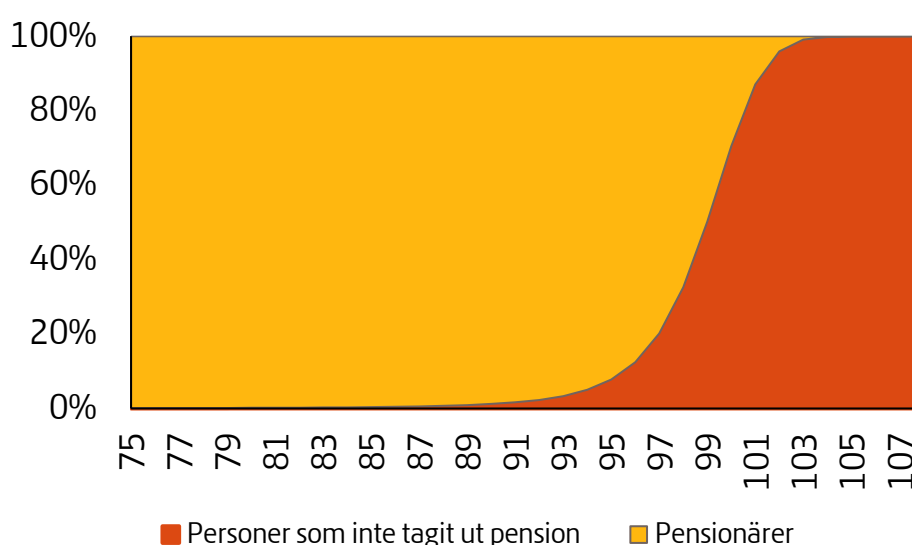
Antagandet att dödsfall inte registreras för gruppen inte folkbokförda utan uttag stöds av analysen i figur 6 tidigare som visar att den observerade dödligheten för gruppen ej folkbokförda utan uttag är orimligt låg.

Inom gruppen pensionärer förväntas cirka 30 procent av populationen ha avlidit vid 85 års ålder. Det återstående kapitalet efter utbetalningar uppskattas då vara cirka 5 400 miljoner kronor. Detta kan jämföras med gruppen inte folkbokförda utan påbörjat uttag, på 936 individer, där ingen förväntas ha avlidit under samma tidsperiod och vars återstående kapital istället förväntas ha ökat från cirka 11 miljoner kronor till cirka 20 miljoner kronor genom avkastning och tilldelning av arvsvinster, vilket då motsvarar cirka 0,4 procent av den totala behållningen. Dessa samband framgår än tydligare från figurerna 8, från vilka det till exempel även framgår att vid 95

¹⁴Före den tidigaste uttagsåldern är det också uppkomna arvsvinster som fördelas i inkomstpensionen, så här är problematiken densamma.

års ålder uppskattas behållningen för de 936 individer som inte var folkbokförda i Sverige och som inte hade påbörjat något uttag uppgå till 10 procent av den totala behållningen för individer födda 1947. Det skulle innebära att dessa individer även får 10 procent av de tillgängliga arvsvinsterna för sin årskull och därmed blir de arvsvinster som tilldelas övriga premiepensionärer från samma årskull 10 procent lägre än de annars skulle vara. Detta innebär alltså att populationen som inte är folkbokförd i Sverige och inte har påbörjat uttag av premiepensionen utgör en ökande andel av den totala behållningen för varje årskull. Med stigande ålder kan detta komma att påverka den observerade dödligheten och fördelningen av arvsvinster.

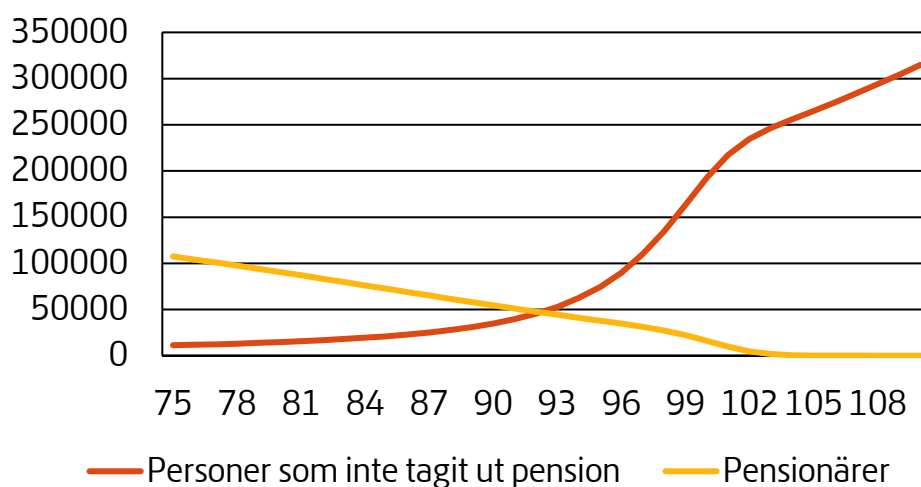
Figur 8. Olika grupper andel av det totala fondvärdet för årskullen födda 1947



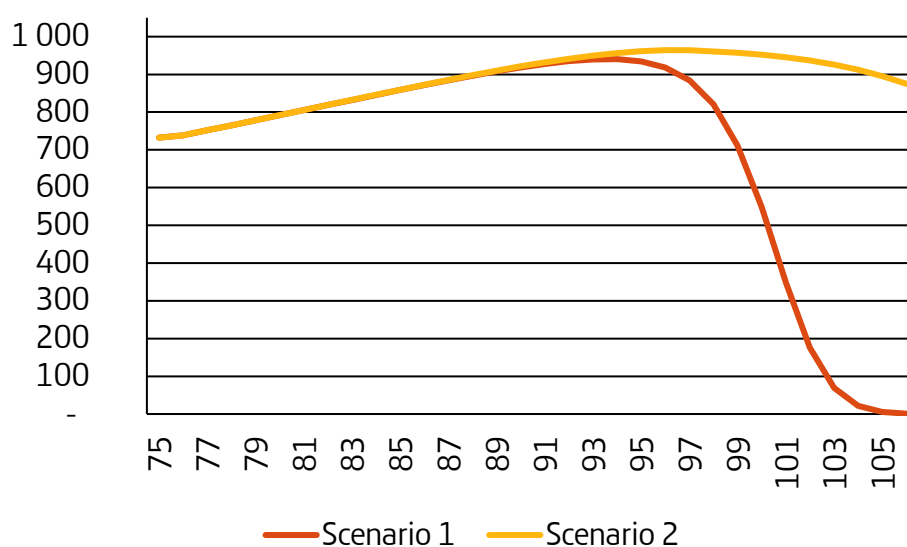
I figurerna 9 och 10 visas den ackumulerade effekten av att för låga arvsvinster tilldelats pensionärerna samt av att pensionskapital som borde ha fördelats som arvsvinst istället tilldelas arvsvinster till följd av att dödsfall för gruppen utan uttag inte rapporteras. Till exempel, fram till 95 års ålder skulle det innebära att pensionärerna får ett utbetalt månadsbelopp vid 95 års ålder som är 3 procent lägre än det skulle ha varit om dödligheten för alla individer var enligt prognos och rapporterades korrekt. Från figur 9 går det även att utläsa att vid ännu högre åldrar innebär denna effekt att behållningen på premiepensionskontot för pensionärer i princip tar slut innan de äldsta pensionärerna avlider eftersom utbetalningarna, som tar hänsyn till förväntade arvsvinster, då blir för höga jämfört med de arvsvinster som delas ut. Denna effekt illustreras även väl i figur 10, som påvisar skillnaden i genomsnittligt månadsbelopp från premiepensionen om denna grupp ej folkbokförda hade haft samma uttag och dödlighet som övriga pensionärer (Scenario 2), mot hur det egentliga utfallet uppskattas bli i nuläget (Scenario 1), där månadsbeloppet för pensionärerna i princip förväntas bli noll strax efter hundra. Det är värt att notera att denna effekt endast gäller pensionärer med fondförsäkring eftersom traditionell

försäkring endast kan väljas i samband med uttag och därför har alla individer med traditionell försäkring vid något tillfälle påbörjat uttag.

Figur 9. Genomsnittligt fondvärde per individ



Figur 10. Genomsnittligt månadsbelopp per pensionär



Figur 10 visar en prognos av det förväntade genomsnittliga månadsbeloppet per pensionär för två olika scenarion. Scenario 1 är att vi som i nuläget har en grupp bestående av varken folkbokförda eller med uttag och där dödsfall inte rapporteras. Scenario 2 är att denna grupp omedelbart påbörjar sitt uttag och där alla dödsfall rapporteras till Pensionsmyndigheten. Scenario 1 visar att om ingen åtgärd vidtas kan den felaktiga fördelningen av arvsvinster leda till att pensionärers konton tar slut innan de äldsta avlidit.

Det är värt att notera att analysen här är baserad på en förenklad modell och antaganden medan det i praktiken sker en viss utjämning av arvsvinster mellan individer i olika åldrar. Det illustrerar ändå den potentiella effekten av underrapportering av dödsfall inom premiepensionen. Det är också

möjligt att justera premiepensionens delningstal om den observerade dödligheten är lägre än tidigare förväntat. Detta skulle dock endast innebära att samma fondvärde ska räcka längre och därför ger ett lägre månadsbelopp. Resultatet är att premiepensionärer riskerar att få lägre arvsvinster och därmed lägre utbetalningar än de annars skulle fått.

4. Hur har andra länder gjort?

Här följer en genomgång av hur andra länder har hanterat möjligheten för en person att skjuta upp sitt pensionsuttag efter den tidigaste pensionsåldern inom varje system.

De flesta länder har en generell pensionsålder och det kan sedan finnas möjlighet att ta ut sin pension såväl tidigare som senare i förhållande till denna. Vi kommer här att fokusera på möjligheten att ta ut pensionen senare än den generella, eller tidigaste, pensionsåldern eftersom vår rapport handlar om vad som händer när personer inte har börjat ta ut pension vid höga åldrar.

Informationen om de olika ländernas pensionssystem kommer från OECD:s återkommande rapport *Pensions at a glance* från 2021. För de andra nordiska länderna har vi även fått information genom att ställa frågor till de ansvariga myndigheterna. Länderna som redovisas här ger inte en heltäckande bild för hur OECD-länder har hanterat frågan, men förhoppningsvis en ganska god bild. Vi har även undersökt hanteringen i de andra nordiska länderna mer i detalj.

Regelverken när det gäller möjligheten att skjuta upp uttag efter den tidigaste pensionsåldern inom respektive system kan i grova drag delas in i följande kategorier:

- Inga drivkrafter att skjuta upp pensionsuttaget
- Drivkraft att skjuta upp pensionsuttaget, men med en begränsning i hur länge dessa drivkrafter finns
- Drivkraft att skjuta upp pensionen och utan begränsning

Sverige tillhör den sista kategorin. I denna kategori är också frågan rörande hur mycket pensionsbeloppet ökar för varje år som uttag skjuts upp av intresse. Utformningen av olika länders system innebär att pensionen ökar i olika utsträckning vid uppskjutet uttag. Sveriges metod där arvsvinster fördelas i proportion till behållning och dödsrisk innebär att svenska pensioner ökar i högre utsträckning vid långvarigt uppskov, jämfört med många andra länder. Detta beror på att både behållning och dödsrisk ökar vid hög ålder. Det ska även nämnas här att betydelsen av de allmänna pensionssystemen är olika i respektive land. I vissa länder är den allmänna pensionen att betrakta som ett grundskydd, samtidigt som tjänstepension eller andra inkomstkällor utgör viktigare delar av individens totala inkomst under pensionstiden.

4.1. Inga drivkrafter att skjuta upp pensionen

I denna kategori återfinns länder som Nya Zeeland, Nederländerna och Irland.

4.2. Drivkrafter att skjuta upp pensionen, men med begränsning

I denna kategori återfinns Kanada, Danmark, Island, Japan, Sydkorea, Portugal, Slovenien, Norge, Spanien (övre gräns för högsta belopp, inte högsta ålder), Schweiz och USA.

4.2.1. Norge

Norge är det land som är av störst intresse vid en jämförelse med Sverige. Det beror dels på att det norska systemet är likt det svenska inkomstpensionssystemet, dels att Norge har konstruerat sitt system efter att det svenska systemet infördes och därmed haft möjlighet att ta lärdom av erfarenheter i Sverige.

I Norge ökar pensionen för varje år uttag skjuts upp fram till 75 års ålder genom en livslängdsjustering. Efter 75 års ålder finns inget incitament att ytterligare skjuta upp uttag.

Denna utformning motiverades med att det säkerställer att skillnaderna i ersättningsnivå mellan de som tar ut sin pension i förtid och de som tar ut sent inte blir orimligt stora.

4.2.2. Danmark

I Danmark ökar den allmänna pensionen med ett så kallat väntetillägg för varje år uttag skjuts upp. Sedan 2017 är det dessutom möjligt att välja att ta ut väntetillägget som en livslång utbetalning eller som en högre utbetalning under kortare tid.

Det finns vissa villkor som måste uppfyllas för att tjäna in till väntetillägg vid uppskjutet uttag. Till exempel måste individen fortsätta arbeta minst 14 timmar per vecka i snitt. Intjänande av väntetillägg är även begränsat till 10 år efter statlig pensionsålder. Både kravet på fortsatt arbete och den övre åldersgränsen begränsar därför möjligheten till att höja den allmänna pensionen genom att skjuta upp uttag.

Gränsen för 10 års uppskov motiveras med att 10 år är tillräckligt för att möta önskemål om flexibilitet för majoriteten av befolkningen medan extremt långa perioder av uppskov som resulterar i höjda pensioner undviks.

4.3. Drivkrafter att skjuta upp pensionen utan begränsning

I denna kategori återfinns Sverige, Tjeckien, Finland, Litauen, Slovakien och Storbritannien.

4.3.1. Finland

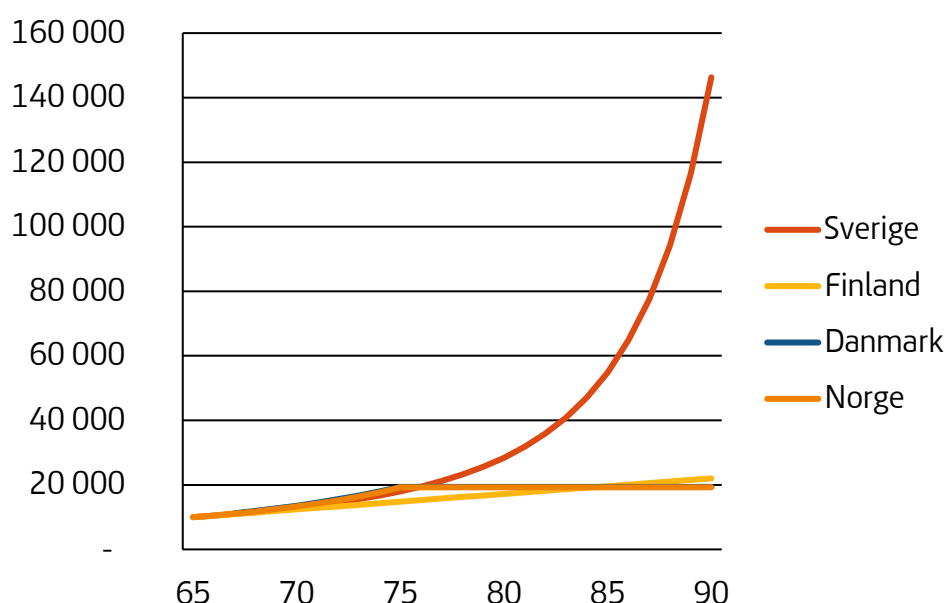
I Finland ökar den allmänna pensionen med 0,4 procent för varje månad som uttag skjuts upp efter den relevanta årskullens lägsta pensionsålder, vilket motsvarar en ökning med 4,8 procent per år utan övre gräns.

Eftersom ökningen är en fast procentsats resulterar detta inte i samma extrema ökning vid höga åldrar som i det svenska systemet. En person som skulle få 10 000 kr per månad vid 65 års ålder skulle uppskattningsvis få 17 200 kr per månad om denne väntar till 80 års ålder och 22 000 kr per månad om den väntar till 90 års ålder.

4.4. Jämförelse mellan de nordiska länderna

Figur 11 nedan visar månadsbeloppet vid olika uttagsåldrar för en person som skulle få ett månadsbelopp på 10 000 kronor vid 65 års ålder i de olika nordiska länderna. Det visar att månadsbeloppet ökar i olika grad för alla länder fram till 75 års ålder, men Sverige sticker ut med en stor ökning vid väldigt höga uttagsåldrar. Den horisontella axeln visar ålder och den vertikala axeln visar det höjda månadsbeloppet om uttag påbörjas vid varje ålder. Notera att den exakta ökningen kan variera för olika årskullar inom de olika pensionssystemen och månadsbeloppen nedan baseras på ett antal antaganden och förenklingar. I alla fall antas att inget ytterligare intjänande sker efter 65 års ålder.

Figur 11. Jämförelse av ökat belopp vid sent uttag i de olika nordiska ländernas pensionssystem



5. Avsluta konton och problemen med ständigt ökande arvsvinster

Det finns två separata men av varandra beroende frågor som diskuteras i denna rapport. Den ena frågan avser effekter av att pensionsskuld till individer som inte tagit ut pension och som förmodligen är avlidna eller utan att vara avlidna inte kommer att begära att få sin pension hittills inte nollats genom att avsluta kontona. Den andra frågan avser effekter av att det inte finns någon gräns för hur mycket den allmänna pensionen kan öka genom att uttag skjuts upp. Omfattningen av de problem som uppstår genom att arvsvinster fortsätter att öka utan övre högsta ålder minskar naturligtvis dramatiskt om Pensionsmyndigheten avslutar konton som vi bedömer inte kommer att börja utbetalas. Det försvinner dock inte.

Pensionsmyndigheten överväger att börja avsluta inkomst- och premiepensionsskonton som tillhör personer som inte har utbetalning av pension när de uppnått riktålder + 20 år och planerar att utreda hur en sådan förändring skulle kunna beslutas och implementeras. Pensionsmyndigheten avser att analysera såväl juridiska, försäkringsmässiga som tekniska aspekter inför ett eventuellt beslut. I inkomstpensionssystemet skulle det leda till en något lägre och mer rättvisande pensionsskuld och något högre balanstal. Det senare innebär något lägre risk för negativ balansering och något högre sannolikhet för positiv balansering om sådana regler skulle beslutas av riskdagen. I premiepensionssystemet skulle förfarandet medföra något högre arvsvinster och premiepensioner.

Det är rimligt att det finns incitament för att skjuta upp uttag av pension och istället fortsätta arbeta. Däremot kan det ifrågasättas hur länge och hur mycket det är rimligt att pensionen ökar vid fortsatt uppskjutet uttag, särskilt när detta inte sker i samband med fortsatt intjänande utan främst gynnar individer som inte är bosatta i Sverige och möjligtvis redan har avlidit.

Det svenska pensionssystemet sticker ut i jämförelsen med andra länder såvitt avser möjligheten för individer att få höga pensionsbelopp genom att vänta länge med att ta ut pension. Visserligen finns det i finska pensionssystemet inte heller någon högsta åldersgräns, men ökningstakten är betydligt lägre vilket innebär att systemet inte ger samma extrema effekt vid höga åldrar.

Det främsta argumentet för att inte ha någon övre åldersgräns för att ta ut pension eller där pensionen slutar öka för varje år som uttag skjuts upp är att man inte vill ändra förutsättningarna för kommande pensionärer. Det kan också ses som rättvist att väntevärdet är oförändrat när man tar hänsyn till sannolikheten att överleva till uttagsåldern och den förväntade återstående livslängden då uttag påbörjas. Man bör då dock beakta att det inom en snar framtid kan finnas pensionärer med månadsutbetalningar från det allmänna pensionssystemet på 100 000 kr.

Risken för bedrägerier genom förfalskade levnadsintyg kommer sannolikt att öka ju större belopp som är möjliga att få ut i pension. En begränsning av storleken på dessa skulle antagligen ha en viss preventiv effekt.

En förändring av om och hur arvsvinster ska fördelas kräver lagändring. Pensionsmyndigheten anser att en lagändring bör utredas. Nedan redovisas helt översiktligt några alternativ för olika inriktningar på hur reglerna skulle kunna ändras.

6. Alternativa åtgärder

Pensionsmyndigheten anser att de ekonomiska orimligheterna som uppstår som en konsekvens av systemets nuvarande försäkringslogik och information som med nödvändighet är ofullständig bör minimeras på sätt som:

- Har så liten påverkan på försäkringsmässigheten och individers rättigheter som möjligt
- Är så enkelt som möjligt att informera pensionssparare och pensionärer om
- Kan administreras på ett rättssäkert och effektivt sätt

Med dessa kriterier som utgångspunkt har ett antal alternativa förslag till åtgärder sammanfattats nedan.

6.1. Ingen arvsvinst utan uttag av pension

En anledning till att arvsvinster finns är för att kunna ge pensionärerna en livslång pensionsutbetalning. Arvsvinsterna skulle kunna villkoras på uttag av pension från en viss ålder, det vill säga en övre åldersgräns. Antingen i form av att arvsvinsten är proportionell mot uttagets storlek (exempelvis vid 50 procent uttag ges endast 50 procent av nuvarande arvsvinst och att arvsvinsten helt upphör om uttaget är 0 procent).

Fördelen är att dessa personer därmed inte längre får del av arvsvinstpotten. I premiepensionssystemet får dessa därmed begränsad negativ inverkan på övriga sparare. I inkomstpensionssystemet skulle skulden då fortsatt beräknas baserat på behållningen utan att arvsvinster tillförs varje år där uttag ännu inte har påbörjats. Skulden skulle därmed inte öka i samma utsträckning vid höga åldrar. Istället för att öka kraftigt till följd av tilldelade arvsvinster skulle skulden till individer som fortfarande inte börjat något uttag efter den övre åldersgränsen begränsas till ökningen i linje med indexering. Det är värt att notera att om dödsfall inte rapporteras kommer en viss behållning finnas kvar i systemet under obegränsad tid och den totala skulden kan fortsatt komma att överskattas, men i mindre utsträckning.

Inom premiepensionen skulle arvsvinster fördelas till pensionärer efter åldersgränsen som om de individer som inte har något uttag inte fanns i systemet. De fondandelar som tillhör individer utan uttag ligger däremot kvar i systemet och fördelas inte som arvsvinster till resten av det försäkrade kollektivet om dödsfall inte rapporteras.

Denna åtgärd skulle kräva att en särskild åldersgräns fastställs där arvsvinster upphör utan uttag av pension.

6.2. Beräkna arvsvinster separat för pensionärer och pensionssparare

I nuläget beräknas arvsvinster enligt olika metoder inom inkomstpensionen för individer över respektive under den tidigaste uttagsåldern. För yngre individer fördelas de avlidnas konton mellan de överlevande i samma årskull medan arvsvinster för äldre individer beräknas enligt en förbestämd tabell. Ett alternativ vore att beräkna arvsvinster för individer som är tillräckligt gamla för att ta ut pension, men ännu inte påbörjat sitt uttag på samma sätt som för yngre pensionssparare. Utbetalningar för pensionärer skulle alltså inte påverkas av detta förslag utan det innebär endast en förändring av hur arvsvinster beräknas för individer som uppnått en ålder då de kan ta ut pension, men som ännu inte påbörjat sitt uttag. Detta skulle troligtvis innebära att arvsvinster trappas av med tiden vartefter de individer där vi inte har tillförlitlig information om levnadsstatus utgör en större andel av den totala behållningen för individer utan uttag. Detta skulle också innebära att den totala pensionsskulden till individer utan uttag inte kan växa till följd av arvsvinster. Arvsvinster för pensionärer skulle fortsatt kunna fördelas enligt tabell vilket skulle innebära stabila inkomster efter pensionering.

Inom premiepensionen fördelas arvsvinster redan genom att avlidna konton fördelas till överlevande vid alla åldrar. En motsvarande förändring inom premiepensionssystemet vore att beräkna och fördela arvsvinster separat för individer som har eller inte har uttag. Det skulle innebära att pensionärer får dela på de arvsvinster som uppstår från andra avlidna pensionärer medan pensionssparare utan uttag får del av dödsfallskapitalet från andra pensionssparare.

Effekterna av den här typen av lösning skulle likna de som beskrivs ovan där inga arvsvinster delas ut utan uttag efter en viss åldersgräns. Skillnaden med detta alternativ är att arvsvinsterna skulle trappas ned mer gradvist för individer utan uttag och det skulle inte behövas någon specifik åldersgräns. Däremot skulle det innebära att individer i samma ålder och med samma behållning får olika arvsvinster beroende på om de påbörjat något uttag eller inte. En tanke med att fördela arvsvinster efter samma tabell som delningstalen beräknas utifrån var just att de skulle hänga samman för att få det rättvist och försäkra att månadsbeloppen blir mer stabila efter pensionering.

6.3. Lägsta gräns för delningstal

En annan möjlig åtgärd vore att fastställa en gräns för hur lågt ett delningstal kan bli, alltså att låta delningstal för nya uttag efter en viss ålder vara oförändrade. För inkomstpensionssystemet är detta en relativt enkel åtgärd. I premiepensionssystemet kan det anses vara tydligare att behållningen tillhör individen och det kan därför verka ologiskt att beräkna en individs månadsbelopp genom att pensionsbehållningen sprids över en längre tid än den förväntade livslängden efter en viss åldersgräns. Dessutom skulle det

framstå som inkonsekvent att använda olika delningstal för nya uttag jämfört med pensioner under utbetalning.

Figur 1 och 2 i avsnitt 2 visar att vid höga åldrar är det arvsvinster i större utsträckning än delningstalen som leder till extremt höga belopp. Därför skulle en lägsta gräns för delningstal som enda åtgärd få en relativt liten effekt på utbetalningarna vid höga åldrar och eftersom behållningen förblir oförändrad skulle problemen med överskattad pensionsskuld och lägre arvsvinster för andra individer inom premiepensionssystemet kvarstå.

6.4. Automatisk utbetalning vid given ålder

Ett ytterligare alternativ är att pensionen med automatik betalas ut till ett konto vid en given ålder. De pengar som en individ skulle få utbetalt samlas då på ett utbetalningskonto om Pensionsmyndigheten saknar uppgifter om individens bankkonto. Vid ett framtida uttag betalas det belopp som har samlats på utbetalningskontot till spararen ut som en klumpsumma och därefter fortsätter utbetalningarna som om pensionen tagits ut för framtida utbetalningar. Denna lösning används ofta inom tjänstepensioner.

Fördelen med det här alternativet är att det är enkelt att förklara. Däremot strider utbetalningen av en klumpsumma mot dagens princip att pensionen ska betalas ut månadsvis. Kraven på förutsebarhet behöver också vägas in vid övervägande av denna typ av lösning.

Att medel blir stående på ett utbetalningskonto är troligen också mindre förmånligt för individen än att de fortsatt är investerade i fonder inom premiepensionen eller tillåts växa med indexering och arvsvinster inom inkomstpensionen. Det här alternativet skulle delvis lösa problemet med arvsvinsttilldelning eftersom pensionsbehållningen minskar medan tillgången på utbetalningskontot istället växer.

6.5. Krav på levnadsintyg för tilldelning av arvsvinster

Om man fortsatt vill ge individer möjlighet att skjuta upp uttag av pension under obegränsad tid med fortsatt tilldelning av arvsvinster, men samtidigt säkerställa att arvsvinster inte går till individer som har avlidit men där dödsfall ännu inte rapporterats, skulle ett alternativ kunna vara att kräva levnadsintyg för tilldelning av arvsvinster. Detta skulle kunna begäras från en viss ålder och med regelbundet intervall.

Fördelen med åtgärden är att det förhindrar att arvsvinster delas ut till individer som redan har avlidit. Ett eventuellt hinder för att genomföra denna åtgärd är att Pensionsmyndigheten kan sakna uppgifter för att kontakta individer och begära levnadsintyg. Det skulle också innebära en stor administrativ börda för Pensionsmyndigheten.

6.6. Diskussion om alternativen

Alternativen ovan innebär att möjligheten för pensionen att öka då uttag skjuts upp till höga åldrar begränsas.

Argumenten för att begränsa utbetalningarnas storlek handlar till stor del om vad man anser är syftet med det allmänna pensionssystemet. Om syftet med systemet är att säkra individers inkomst under ålderdom när de inte längre arbetar, tjänar inte möjligheten för individer att spekulera i sin egen livslängd systemets syfte. En begränsning av utbetalningarna kan minska felaktiga utbetalningar och välfärdsbrott.

Argumentet mot begränsning av utbetalningarnas storlek är att det går emot systemets försäkringsmässiga principer och individers frihet och flexibilitet. Det skulle även kunna bedömas vara en inskränkning av individers äganderätt till de medel som tjänats in. Det förutsätter dock att framtida arvsvinster och en försäkringsmässig minskning av delningstal är en del av äganderätten.

Inget av alternativen ovan förväntas leda till någon direkt effekt för statsbudgeten. Detta beror på att de endast har påverkan på den inkomstrelaterade delen av den allmänna pensionen, som är separerad från statsbudgeten. Istället förväntas åtgärderna leda till en viss omfördelning inom det försäkrade kollektivet i form av starkare balansering inom inkomstpensionen eller en annan fördelning av arvsvinster inom premiepensionen. Däremot skulle åtgärderna kunna leda till vissa indirekta effekter för statsbudgeten. Till exempel, i den utsträckning åtgärderna leder till högre inkomst- och premiepensioner till pensionärer bosatta i Sverige skulle utgifterna för skattefinansierade förmåner som garantipension och bostadstillägg minska. Dessa ekonomiska effekter bedöms dock vara små.

www.pensionsmyndigheten.se

