

Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar?

Förskottsrentans betydelse för pensionerna



PENSIONS
MYNDIGHETEN

Innehåll

Sammanfattning	i
1. Inledning	1
2. Hur förskottsräntan påverkar pensionsnivån	3
2.1. Att bestämma initial och framtida pension.....	3
2.2. Förskottsräntans påverkan på utbetalningsprofilen	4
3. Förskottsräntan i inkomstpensionen	13
3.1. Så beräknas inkomstpensionen	14
3.2. Syftet med förskottsräntan	15
3.3. Reglering av förskottsräntan	16
3.4. Nivå på förskottsräntan över tid	17
3.5. Utveckling av inkomstpensionen med och utan förskottsränta	17
3.6. Inflation, inkomstillväxt och inkomstpensionens utveckling..	26
3.7. Fördelningseffekter	31
4. Förskottsräntan i premiepensionen.....	33
4.1. Så beräknas premiepensionen.....	33
4.2. Syftet med förskottsräntan	35
4.3. Reglering av förskottsräntan	36
4.4. Nivå på förskottsräntan över tid	38
4.5. Utveckling av premiepensionen med och utan förskottsränta	40
5. Förskottsränta i andra pensionssystem	41
5.1. Tjänstepensionerna.....	41
5.2. Norges och Tysklands ålderspensioner	43
6. Argument för och emot en högre förskottsränta i inkomstpensionen .	45
6.1. Argument för en förskottsränta	45
6.2. Argument emot en förskottsränta	47
7. Bibehållen eller sänkt förskottsränta i inkomstpensionen?	57
7.1. Effekter på inkomstpensionssystemets finansiella ställning ...	58
7.2. Effekter på pensionssparare och pensionärer	61
8. Slutsatser	69
8.1 Nuvarande regler prioriterar en högre initial inkomstpension före en högre indexering	69
8.2 Är den nuvarande förskottsräntan otidsenlig?	70
8.3 Pensionsmyndigheten föreslår en översyn av förskottsräntan och diskussion av förskottsräntans nivå.....	73
8.4 Bättre information om förväntad utveckling av inkomstpensionen	74
8.5 Premiepensionens förskottsränta	75
Bilaga 1	76
Delningstal för inkomstpensionen	76

Delningstal för premiepensionen	77
Skillnaderna mellan premie- och inkomstpensionen	78
Livslängdsantaganden.....	78
Arvsvinster.....	79
Bilaga 2	80
Pensionsnivå och utveckling, med och utan förskottsränta för de fyra typfallen i regleringsbrevet	80
Bilaga 3	84
Prognosränta och återstående livslängd inom de kollektivavtalade tjänstepensionerna.....	84
Referenser	86

Sammanfattning

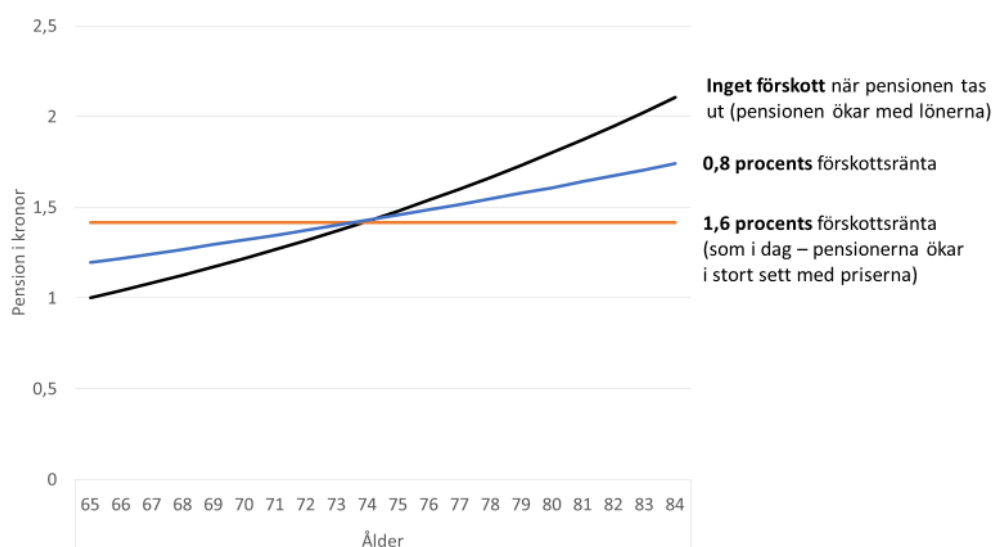
Pensionsmyndigheten konstaterar i denna rapport att det sammantaget finns skäl för att förskottsrentan i inkomstpensionssystemet borde vara lägre än dagens 1,6 procent och att nivån därför närmare bör utredas och övervägas.

Det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet är ett helt försäkringsmässigt system. Det innebär att den inkomstgrundade pensionen blir så stor som de inbetalade avgifterna räcker till – varken mer eller mindre. När pensionen tas ut fördelas därför den intjänade pensionsbehållningen på det antal år som individens årskull i genomsnitt förväntas leva efter pensioneringen och man får på så vis fram en årlig pension. Men den beräkningen innehåller också i praktiken ett ställningstagande till hur pensionen ska fördelas under pensionstiden, det vill säga hur stor den årliga uppräknings under pensionstiden kommer att vara. Ska den årliga uppräknings följa löneutvecklingen blir startpensionen lägre än med nuvarande regler om pengarna ska räcka livet ut. Enligt dagens regler gäller att en högre startpension har prioriterats, som finansieras med en motsvarande lägre årlig pensionsuppräkning. Det vill säga man tar ett förskott av den framtida pensionen för att kunna räkna upp begynnelsepensionen. Den uppräknings kallas förskottsrenta.

Hur stor förskottsrentan ska vara, eller om det alls bör finnas en förskottsrenta, handlar till stor del om värderingar av hur pensionen bör fördelas under pensionstiden och om för- och nackdelar med det. Det finns därför ingen självklar korrekt nivå på hur hög förskottsrentan ska vara.

Enligt nuvarande regler är förskottsrentan för inkomstpensionen 1,6 procent. För att nå en högre startpension ges när pensionen beviljas ett förskott motsvarande en årlig uppräkning av pensionerna på 1,6 procent. Det förskottet betalas sedan tillbaka genom att dra bort 1,6 procent vid de kommande årens årliga uppräknings. Nivån på 1,6 procent är vald för att den förväntas ligga nära en genomsnittlig årlig real lönetillväxt. Genom att ge 1,6 procent avkastning i förskott förväntas de årliga pensionsomräkningarna därmed i genomsnitt i stort sett följa prisutvecklingen i stället för löneutvecklingen. I figuren nedan visas schematiskt konsekvenserna för startpensionen och inkomstpensionens utveckling med dagens förskottsrenta på 1,6 procent, och om förskottsrentan istället hade varit 0,8 procent eller 0 procent. I samtliga fall givet en inkomstillväxt på 1,6 procent.

Figur O Förskottsrentans betydelse för pensionsutvecklingen



Ett skäl för dagens förskottsrenta på 1,6 procent är att uppnå en pension som i köpkraft är konstant över tid. Bedömningen var vid pensionsreformen att människor i allmänhet föredrar högre utbetalning i början istället för att pensionen är som högst mot slutet av livet. Ett annat skäl var att genom förskottet uppnå en högre kompensationsgrad som andel av slutlönen och på så sätt uppnå en mindre skillnad i inkomst vid övergången från förvärvslivet till pensionstiden. Ett ytterligare skäl var önskan om en enhetlig indexering oavsett om det var fråga om pension från det gamla ATP-systemet eller det nya systemet. En låg eller ingen förskottsrenta skulle ha inneburit att pensionerna skulle ha ökat i takt med löneutvecklingen, något som ansågs vara orimligt för ATP som var konstruerat och kalibrerat utifrån en prisindexering. Följden av dagens förskottsrenta är att pensionen årligen räknas upp med lönerna minus förskottet på 1,6 procent. Långsiktigt förväntas det leda till att pensionerna följer priserna, det vill säga behåller sin köpkraft över tid. Det innebär också att pensionsutbetalningarna över tid tappar i värde relativt lönerna eftersom lönerna ökar mer än pensionerna, något som återkommande kritiserats av bland annat pensionärsorganisationer.

Frågan om förskottsrentans nivå är dock inte bara en fråga om hur pensionen fördelas under pensionstiden för den enskilde pensionären. Pensionen beräknas vid uttaget alltid utifrån att den ska räcka till medellivslängden för årskullen – oavsett förskottsrenta. Men eftersom människor lever olika länge får förskottsrentan också betydelse för hur pensionerna fördelas mellan olika pensionärer. Före uppnådd medellivslängd innebär en förskottsrenta att det sammantaget betalas ut mer pension än om det inte funnits en förskottsrenta medan det omvända gäller för tiden därefter. En förskottsrenta leder därmed till att de som lever länge får en lägre livspension än om förskottsrenta inte använts. Vid hög ålder blir effekten betydande, vilket också är ett skäl till att de allra äldsta pensionärerna i genomsnitt har de lägsta inkomsterna.

Eftersom kvinnor i allmänhet lever längre än män missgynnar en förskottsränta typiskt sett kvinnor. Uppskattningsvis leder den nuvarande förskottsräntan till att pensionsgapet mellan kvinnor och män är 1,1 procentenheter större än om förskottsränta inte hade använts. Även tjänstemän och höginkomsttagare lever i genomsnitt längre och missgynnas typiskt sett i högre grad av en förskottsränta än de yrkesverksamma inom LO-kollektivet och låginkomsttagare, som i allmänhet lever kortare tid och som därmed gynnas av en förskottsränta.

Förskottsränta tillämpas för såväl inkomstpensionen som för premiepensionen – och är för övrigt vanlig även inom andra pensionssystem. Syftet är likartat, nämligen att över tid bibehålla en likartad köpkraft. För premiepensionen bestäms förskottsräntan av Pensionsmyndigheten med utgångspunkt i Pensionsmyndighetens försäkringstekniska riktlinjer. För inkomstpensionen är förskottsräntan fastställd i lag och det är också den förskottsränta som är denna rapportens primära fokus.

Den nu gällande förskottsräntan på 1,6 procent inom inkomstpensionssystemet har gällt sedan pensionssystemet konstruerades på 1990-talet. Den tillkom i en tid med andra förutsättningar i fråga om till exempel medellivslängd, samhällsekonomi och inflation och utifrån det också delvis andra värderingar. Det som bedömdes vara rimligt då är därför kanske inte lika rimligt idag. Flera inslag i dagens pensionsdebatt har i praktiken sitt ursprung i förskottsräntan men förskottsräntans roll blir sällan eller aldrig analyserad. Till exempel gäller det förskottsräntans betydelse för fördelningseffekter mellan olika grupper av pensionärer, den höga andelen med låga inkomster bland äldre kvinnor och risken för reala eller till och med nominella sänkningar av pensionen vid de årliga omräkningarna. Pensionsmyndigheten föreslår mot den bakgrunden att en översyn av förskottsräntans nivå bör göras. Syftet med den här rapporten är att analysera förskottsräntans betydelse och effekter för pensionerna, pensionärerna och pensionssystemets funktion, så att rapporten ska kunna fungera som underlag för överväganden om förskottsräntan bör förändras eller inte.

Det finns som tidigare nämnts inget facit för valet av förskottsräntans storlek och varje konstruktion har sina för- och nackdelar, till viss del beroende av värderingar. Pensionsmyndigheten konstaterar i rapporten att det sammantaget finns sakliga skäl för att inkomstpensionens förskottsränta borde vara lägre än dagens 1,6 procent och att frågan därför bör utredas.

En försäkringsmässigt riktig sänkning av förskottsräntan leder till en engångssänkning av befintliga pensioner, mindre för äldre pensionärer och mer för yngre. Utöver det i sig svåra ställningstagandet om initial pensionsnivå och pensionens årliga utveckling tillkommer alltså ett beslut om och hur förändringen av förskottsräntans nivå ska tillåtas påverka befintliga pensioner. När det gäller premiepensionen har sådana sänkningar av förskottsräntan, och därmed av utbetalda premiepensioner, genomförts så sent som 2017.

Det är sannolikt svårt att motivera en sänkt inkomstpension med senare höjningar. Vid en sänkning av förskottsräntan behöver lagstiftaren endera acceptera den försäkringsmässiga engångssänkningen av pensionsbeloppen eller genomföra sänkningen av förskottsräntan i kombination med andra åtgärder. Ett exempel på en sådan åtgärd är en höjning av pensionsavgiften. Ett annat är överskottsutdelning ur inkomstpensionssystemets buffertfond. Det skulle på så sätt vara möjligt att sänka förskottsräntan försäkringsmässigt riktigt utan att engångsminska inkomstpensionerna.

I rapporten *Effekter av höjda pensionsavgifter till det allmänna pensionssystemet* (23 april 2021) redovisar Pensionsmyndigheten hur en avgiftshöjning enligt myndigheten bör ske – om det blir aktuellt med en avgiftshöjning. Pensionsmyndigheten har inte tagit ställning i fråga om pensionsavgiften bör förändras. Pensionsmyndigheten anser däremot att om en avgiftshöjning blir aktuell bör frågan om förskottsräntans nivå analyseras och övervägas tillsammans med frågan om höjd avgift och även utdelning ur buffertfonden. Ett syfte med denna rapport är att bidra till en sådan diskussion och analys.

1. Inledning

Syftet med denna rapport är att belysa och analysera frågan om hur den allmänna inkomstgrundade pensionen ska fördelas under pensionstiden – bör en högre årlig indexering än idag prioriteras eller bör prioriteten vara en högre initial pension men med en lägre årlig indexering? I första hand gäller det då inkomstpensionen men även premiepensionens förskottsränta berörs i viss utsträckning.

I det tidigare allmänna pensionssystemet indexerades folkpensionen och den allmänna tilläggspensionen (ATP) med prisernas utveckling för att pensionen skulle behålla sin köpkraft över tid. Pensionerna blev genom prisindexeringen värdesäkrade. I tider då den allmänna inkomstutvecklingen i samhället var högre än inflationen innebar prisindexeringen att pensionärerna fick allt lägre pensioner jämfört med inkomstsnittet i samhället, även om pensionerna reallt sett var oförändrade. Pensionärerna fick å andra sidan reallt bättre pensioner jämfört med inkomstutvecklingen när inflationen var högre än löneökningstakten.

När Sverige övergick till nuvarande avgiftsbaserade pensionssystem var lagstiftaren tydlig med att inkomstpensionens¹ årliga omräkning skulle kopplas till den allmänna inkomstutvecklingen² och premiepensionens omräkning skulle kopplas till avkastningen på premiepensionskapitalet. Genom att koppla inkomstpensionernas omräkning till inkomstutvecklingen och premiepensionens omräkning till premiepensionskapitalets utveckling säkrades en högre grad av finansiell stabilitet än i ATP och folkpensionssystemet.

Lagstiftaren uttalade också att inkomstpensionen skulle betalas ut med ett förskott, så att pensionerna blev högre under de första pensionsåren jämfört med utan förskott.³ Ett skäl för ett förskott var att omfördela pensionärens pension över tid så att han eller hon i förväntan får en i köpkraft mätt lika stor pension per månad livet ut. Ränta-på-ränta-effekten gör att pensionerna annars växer över tid i sådan utsträckning att pensionerna i förväntan blir högre mot slutet av pensionärens liv. Pensionärerna ansågs föredra en i fasta priser jämnare utbetalningsprofil. Ett annat skäl var att lagstiftaren ville minska skillnaden i inkomst när individen går från lönearbete till pension. Man vill alltså ge pensionären en initialt högre kompensationsgrad för att han eller hon skulle få en mindre minskning av inkomsten och därmed ett mindre omställningsbehov vid övergången till att leva på pensionen.

Att ett förskott betalas ut på pensionen betyder att det blir mindre kapital kvar som förräntas över tid, ränta-på-ränta-effekten blir därför lägre. Avkastningen på pensionen blir med andra ord lägre. Hur stort förskottet

¹ I denna rapport skriver vi av förkortningsskäl ofta inkomstpensionssystemet eller inkomstpensionen när vi även avser tilläggspensionen.

² Prop. 1993/94:250 s.156.

³ Ibid s.157 - 158.

bör vara beror dels på hur man tror att den framtida avkastningen kommer att bli, dels på hur mycket av den framtida förväntade avkastningen som man vill ge i förskott respektive hur mycket pensionerna i förväntan ska växa över tid.

Lagstiftaren satte räntan på förskottet i inkomstpensionssystemet till 1,6 procent. Vid tiden för reformeringen av det allmänna pensionssystemet antogs det vara ungefär i nivå med, men något lägre än, den förväntade långsiktiga reala inkomstillväxten i samhället. Inkomstpensionen omräknas därför årligen med förändringen i inkomstindex⁴ minus⁵ förskottsrenta på 1,6 procent. Detta innebär att i förväntan kommer inkomstpensionen att följa prisutvecklingen. Avdraget på 1,6 procent görs för att 1,6 procent av avkastningen redan är in-tecknad då delar av pensionen har betalats ut i förskott. Omräkningen kallas för följsamhetsindexering. Förskottsrentan i premiepensionssystemet överlät lagstiftaren till Pensionsmyndigheten att bestämma enligt ”försäkringsmässiga principer”. Premiepensionens förskottsrenta är 1,75 procent sedan 2017 för både fondförsäkringen och den traditionella försäkringen.

Den reala inkomstutvecklingen i Sverige har under de senaste två decennierna varit i genomsnitt 1,8 procent, det vill säga nära 1,6 procent. Det innebär att inkomstpensionen i praktiken ungefär har följt prisutvecklingen. Av kritiken i den allmänna debatten mot inkomstpensionssystemet är det dock uppenbart att det förekommer en uppfattning att inkomstpensionen ska följa eller följer inkomstindex.

Syftet med denna rapport är att bidra med kunskap om hur förskottsrentan fungerar och vilken effekt den har på pensionerna, pensionärerna och pensionssystemets funktion. Pensionsmyndighetens förhoppning är att denna rapport ska bidra till ökad kunskap om förskottsrentans funktion och stimulera till debatt om förskottsrentans nivå.

⁴ Om den så kallade balanseringen är aktiv används i stället för inkomstindex ett så kallat balansindex. Detta faktum bortses fortsättningsvis från i rapporten.

⁵ Vi skriver minus för att det förenklar framställningen, men i praktiken sker omräkningen genom att förändringen i inkomstindex divideras med 1,016.

2. Hur förskottsräntan påverkar pensionsnivån

I detta kapitel förklarar vi hur man med hjälp av olika nivåer på förskottsräntan kan påverka utbetalningsprofilen under pensionstiden. En stigande utbetalningsprofil betyder att det utbetalade beloppet blir högre för varje år som går. En rak utbetalningsprofil betyder att ett lika stort belopp betalas ut varje år under hela perioden.

2.1. Att bestämma initial och framtida pension

När en individ beslutar sig för att ta ut sin pension från en pensionsförsäkring, under till exempel 20 år eller livsvarigt, beräknar försäkringsgivaren storleken på de pensionsbelopp som ska betalas ut varje månad. För den beräkningen behöver försäkringsgivaren göra en uppskattning av värdet idag av de framtida pensionsutbetalningarna, en så kallad nuvärdesberäkning. Detta oavsett om pensionsförsäkringen är i form av den allmänna inkomst- och premiepensionen, tjänstepension eller en privat pensionsförsäkring. För att nuvärdesberäkna ett framtida kapitalflöde används en diskonteringsränta. Pensionsmyndigheten benämner diskonteringsräntan för förskottsränta i sina nuvärdesberäkningar av de framtida pensionsutbetalningarna. I försäkringsbranschen används begreppet prognosränta för samma sak.

Storleken på pensionen bestäms i princip av storleken på det pensionskapital som individen har, det förväntade antalet år som pensionen ska betalas ut, det vill säga förväntad återstående livslängd vid pensioneringstillfället, och den av lagstiftaren eller försäkringsgivaren önskade utbetalningsprofilen, genom val av förskott. Pensionskapitalet förräntas under hela intjänande-/sparandetiden och hela pensionstiden. Avkastningen på kapitalet fram till pensioneringstillfället är känd vid pensioneringstidpunkten och är inräknat i pensionskapitalet. Allteftersom pensionen betalas ut minskar normalt det återstående kapitalet. Det kapital som ännu inte har betalats ut fortsätter dock att förräntas under pensionstiden. Den avkastning som genereras under pensionstiden kommer pensionären tillgodo, genom att pensionsbeloppen höjs. Negativ avkastning kommer att påverka pensionen negativt.

Att pensionskapitalet förväntas växa under uttagstiden innebär att det totalt, sett till hela utbetalningstiden, finns mer kapital att tillgå än vid själva pensioneringstillfället. Det går också att öka storleken på den pension som ska betalas ut initialt genom att ge ett förskott på förväntad framtida avkastning. Förskottet medför att det blir mindre ursprungligt pensionskapital kvar att betala ut under senare delen av pensionstiden. Det bortfall som förskottet ger upphov till fylls istället upp med den avkastning som det återstående pensionskapitalet genererar under pensionstiden. På så

sätt blir pensionens storlek jämnare under utbetalningstiden, och utbetalningsprofilen ”jämnare” eller ”plattare”.

2.2. Förskottsrentans påverkan på utbetalningsprofilen

Historiskt var det vanligt att privata pensioner var nominellt fasta, det vill säga utbetalt belopp i kronor låg fast år efter år och köpkraften urholkades av inflationen. Nuförtiden eftersträvar de flesta försäkringsgivare en i någon mening jämn utbetalningsprofil i fasta priser. Målet är ofta satt till att pensionen ska växa i takt med inflationen, det vill säga behålla sin köpkraft.

Nedan följer några exempel som visar hur en försäkringsgivare genom val av olika nivåer på förskottsrentan kan påverka utbetalningsprofilen för pensionen. Vi inleder med ett exempel som illustrerar hur utbetalningsprofilen skulle se ut med ett system utan förskottsrenta, det vill säga att pensionsutbetalningarna växer fullt ut i takt med avkastningen på pensionskapitalet. Därefter följer exempel som visar hur man med hjälp av förskottsrentan kan få en jämnare utbetalningsprofil nominellt och reellt, samt hur profilen skulle se ut om pensionen förräntas fullt ut med den allmänna inkomstutvecklingen. Vi visar också att valet av utbetalningsprofil påverkar totalt utbetald pension.

2.2.1. Exempel 1: Utbetalningsprofil när pensionen växer fullt ut med avkastningen under pensionstid

Figur 1 nedan visar en utbetalningsprofil där vi för enkelhetens skull har antagit att det initiala pensionskapitalet är 20 kronor och att pensionen ska betalas ut i 20 år. För att hålla ordning på pensionskapitalet så öppnar försäkringsgivaren tjugo olika konton, märkta med respektive år som pengarna på kontot ska betalas ut som pension. Frågan är hur försäkringsgivaren ska avsätta pensionskapital till respektive konto, det vill säga framtida år.⁶

I vårt första exempel antar vi att diskonteringsrentan är noll, det vill säga att försäkringsgivaren värderar utbetalningar i framtiden lika mycket som idag, och sätter förskottsrenta till noll.

Därför delar försäkringsgivaren upp pensionskapitalet i 20 lika stora delar, en för varje år som individen ska få sin pension utbetald. Det blir 1/20-del, alltså 1 krona, avsatt till varje konto.

⁶ Vi utelämnar hanteringen av arvvinster som krävs för livsvariga pensionsutbetalningar för att inte komplicera framställningen i onödan. Men resultaten blir i princip detsamma med livsvariga pensioner som i exemplen om individen förväntas leva i 20 år från pensioneringstillfället.

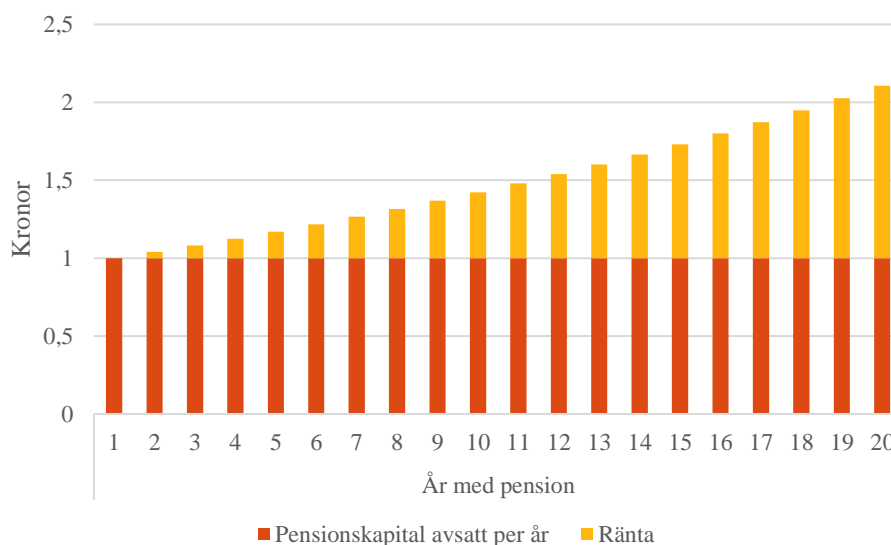
Figur 1 Pensionsutbetalningar över tid, nominella belopp



Som vi nämner ovan förräntas det pensionskapital som ännu inte har betalats ut. Förräntningen pågår under hela pensionstiden och kommer individen till godo. I figur 2 nedan ser vi hur avkastningen påverkar storleken på de årliga pensionsbeloppen vid en rak utbetalningsprofil för det ursprungliga pensionskapitalet. I exemplet antar vi nu att räntan på pensionskapitalet är 4 procent varje år under hela pensionstiden. I figuren representerar den orange färgen pensionskapitalet och den gula färgen avkastningen.

Vi ser att ju senare i individens liv pensionskronan ska betalas ut desto högre är räntebeloppet på den kronan. Den pension som ska betalas ut det elfte pensionsåret kommer att ha förräntats under 10 år och ha en sammanlagd avkastning på nästan 50 procent. Den krona som ska betalas ut det tjugonde och sista pensionsåret har förräntats under 19 år och kommer att ha ett räntebelopp som är mer än dubbelt så högt som pensionskapitalskronan. Här växer alltså pensionen i samma utsträckning som avkastningen. Med andra ord är utbetalningsprofilen som helhet inte jämn i nominella termer när avkastningen kommer individen tillgodo, pensionären får mer i pension ju äldre han eller hon blir.

Figur 2 Pensionsutbetalningar och kapitalavkastning under pensionstiden



I nästa exempel visar vi hur utbetalningsprofilen kan bli jämnare med hjälp av förskottsräntan, eller diskonteringsräntan.

2.2.2. Exempel 2: Utbetalningsprofil vid kapitalavkastning och förskottsränta 4 procent

För individens del kan det vara en fördel om pensionsbeloppet, det vill säga summan av pensionskapitalet och den framtida avkastningen, är jämnare fördelad under utbetalningsperioden istället för att pensionen stiger varje år. Den framtida avkastningen är inte känd när individen börjar ta ut sin pension, men försäkringsgivaren kan göra en prognos på avkastningen. Med hjälp av prognosen kan sedan en nivå på förskottsräntan väljas som omfördelar utbetalningen av pensionskapitalet så att utbetalningsprofilen blir jämnare. Det är anledningen till att prognosränta används synonymt med förskottsränta i försäkringsbranschen. Användande av en förskottsränta innebär att pensionerna inte kommer att växa i samma takt som kapitalavkastningen.

Vårt andra exempel baseras på exempel 1 ovan, men vi antar nu att försäkringsgivaren förväntar sig en avkastning på 4 procent och vill ge en nominellt helt rak utbetalningsprofil. Förskottsräntan eller diskonteringsräntan sätts därför till 4 procent.

Hur beräknar försäkringsgivaren storleken på pensionen som ger individen den raka utbetalningsprofil som visas i figur 3 nedan? Först tänker vi oss att försäkringsgivaren ställer sig frågan, hur mycket kapital behöver vi sätta av idag om vi ska betala ut 1 krona om ett år, om två år, om tre och så vidare upp till om tjugo år, ifall kapitalet årligen förräntas med 4 procent? Formeln för att räkna nuvärdet av en krona som ska betalas om n år, givet en årlig diskonteringsränta r ges av

Formel 1 Nuvärde

$$\frac{1}{(1+r)^n}$$

Om försäkringsgivaren vill kunna betala ut 1 krona i pension om ett år, så behöver denne sätta in

$$\frac{1 \text{ kr}}{1,04} = 0,9615 \text{ kr} = 96,15 \text{ öre}$$

på kontot för år 2 (om ett år) Om ett år kommer dessa 96,15 ören att ha vuxit till 1 krona ($96,15 \cdot 1,04 = 100$ öre = 1 kr). Om försäkringsgivaren vill betala ut 1 krona i pension för år 3 behöver denne sätta in

$$\frac{1 \text{ kr}}{1,04^2} = 0,9246 \text{ kr} = 92,46 \text{ öre}$$

På motsvarande sätt kan försäkringsgivaren räkna ut hur stora belopp som denne behöver sätta in på varje års konto för resterande framtida år. För att få ut 1 krona det tjugonde året räcker det att försäkringsgivaren sätter in 47,46 öre på den sista kontot idag. I tabell 1 nedan redovisas nuvärdet för några utvalda år i framtiden vid noll, två respektive fyra procents diskonteringsränta samt summan av dessa, som anger nuvärdet av de sammanlagda betalningarna av en krona årligen i tjugo år.

Tabell 1 Nuvärdet av en krona i tjugo år vid olika diskonteringsräntor

Ränta	1	2	3	4	...	17	18	19	20	Summa
0%	1,00	1,00	1,00	1,00	...	1,00	1,00	1,00	1,00	20,00
2%	1,00	0,98	0,96	0,94	...	0,73	0,71	0,70	0,69	16,68
4%	1,00	0,96	0,92	0,89	...	0,53	0,51	0,49	0,47	14,13

Summerar vi hur mycket försäkringsgivaren behöver sätta in totalt för att kunna betala ut 1 krona i pension per år under 20 år med en diskonteringsränta på 4 procent blir det 14,13 kr. Denna summa motsvarar det så kallade delningstalet.

Med andra ord har försäkringsgivaren i vårt räkneexempel diskonterat en utbetalning av 1 krona per år i 20 år med 4 procent diskonteringsränta (förskottsränta). Nuvärdet av den betalströmmen är 14,13 kronor.

För att få den jämna utbetalningsprofilen i figur 3 och beräkna hur mycket av pensionskapitalet som kan betalas ut det första året så dividerar försäkringsgivaren det samlade pensionskapitalet på 20 kronor med 14,13 kronor, vilket blir 1,42 kronor. Individerna kan alltså få ut 42 öre mer första året jämfört med utan diskonteringsränta, och samtidigt få ett lika stort pensionsbelopp utbetalt varje månad livet ut.

Figur 3 Pensionsutbetalningar vid en kapitalavkastning och förskottsränta på 4 procent



I figur 3 ser vi hur pensionskapitalet avsätts per år när pensionen beräknas med en förskottsränta på 4 procent, en större andel av kapitalet tas ut tidigare under utbetalningstiden. Avkastningen på kapitalet under utbetalningstiden väger upp för det kapital som har betalats ut i förskott.

I figur 3 får individen ett lika stort pensionsbelopp per år och det årliga beloppet är till en början högre än i figur 2 ovan, 1,42 kronor istället för 1 krona, eftersom 42 ören av kapitalet betalas ut i förskott.

Istället för att få en lika stor andel av det ursprungliga pensionskapitalet varje år, 1 krona per år som i figur 2 ovan, så minskar alltså inslaget av pensionskapital i individens utbetalda pension successivt med åren och ersätts med ett belopp från den framtida räntan. Det sista utbetalningsåret utgörs pensionsbeloppet om 1,42 kronor av 67 öre i avsatt pensionskapital och 75 öre av avkastning. Det kan jämföras med sista året i figur 2 där pensionsbeloppet är 2,11 kronor, varav 1 krona är avsatt pensionskapital och 1,11 kronor utgör avkastning.

Det framgår inte av figur 3, men eftersom en större andel av kapitalet betalas ut tidigt blir den totala avkastningen över hela pensionstiden lägre än den i figur 2 ovan. Ju högre förskottsräntan är, desto mer får individen i förskott av pensionskapitalet och desto lägre blir den samlade avkastningen under pensionstiden. I figurerna 5 och 6 längre ned i kapitlet kommer vi att visa hur den lägre framtida avkastningen kommer att påverka summan av pensionsutbetalningarna.

2.2.3. Exempel 3: Utbetalningsprofil vid kapitalavkastning 4 procent, inflation 2 procent och förskottsränta 2 procent

I exempel 2 ovan visade vi hur försäkringsgivaren med hjälp av förskottsräntan, eller diskonteringsräntan, kan betala ut delar av pensionskapitalet i förskott så att utbetalningsprofilen blir rak, det vill säga

att en lika stor pension betalas ut varje år. En ytterligare faktor att beakta när pensionsbeloppet fastställs är eventuella framtida förändringar i den allmänna prisnivån i samhället, det vill säga framtida förändringar i konsumentprisindex. Stigande konsumentpriser, eller inflation, innebär att köpkraften i pensionen urholkas. Med tiden kommer individen kunna köpa allt färre varor och tjänster för sin pension om utbetalningsprofilen är rak i nominella belopp, det vill säga att samma kronantal alltid betalas.

Vårt tredje exempel baseras på exempel 2 ovan, men vi låter nu försäkringsgivaren ta hänsyn till inflationen så att pensionen behåller sin köpkraft över tid, utbetalningsprofilen ska vara rak i reala belopp men inte i nominella belopp. Vi fortsätter med antagandet om att räntan på pensionskapitalet under utbetalningstiden är 4 procent per år, samma som försäkringsgivarens prognos. Vi antar vidare att försäkringsgivaren räknar med att inflationen kommer vara 2 procent per år under hela pensionstiden.

För att pensionen ska vara lika stor realt under hela pensionstiden behöver det utbetalda pensionsbeloppet öka nominellt med 2 procent per år. Det i sin tur minskar utrymmet att ta ut pensionskapital i förskott. För år två ska 1,02 kronor betalas ut, år tre 1,04 kronor och fortsatt ökande 2 procent per år till det tjugonde och sista året då 1,46 kr ska betalas ut. Diskonterar vi dessa utbetalningar med 4 procent per år återfinner vi resultatet i tabell 1 på raden för två procents diskonteringsränta. Att diskontera serien som ökar två procent per år med en ränta på fyra procent är nämligen samma sak som att diskontera serien om en krona per år med (knappt) två procent, eftersom

$$\frac{1,02^n}{1,04^n} = \frac{\frac{1,02^n}{1,02^n}}{\frac{1,04^n}{1,02^n}} = \frac{1}{\frac{1,04^n}{1,02^n}} = \frac{1}{1,0196^n} \approx \frac{1}{1,02^n}$$

Generellt, om vi önskar att utbetalningarna ökar u procent och avkastningen är r procent, ska vi sätta förskottsrentan f till

Formel 2 Förskottsrenta

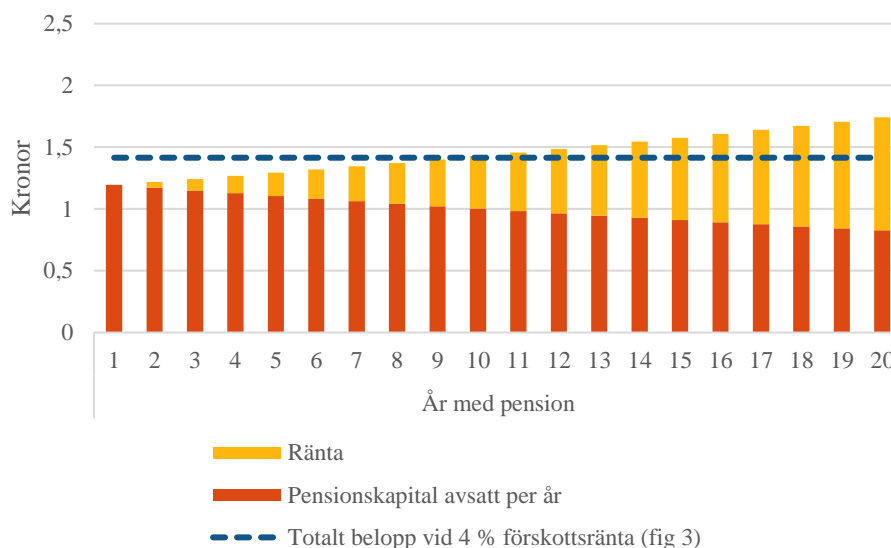
$$f = \frac{1+r}{1+u} - 1$$

I exempel 3 med 4 procent avkastning och önskad årlig ökning av pensionsutbetalningarna i takt med inflation på 2 procent bör alltså förskottsrentan sättas till 2 procent. Delningstalet, summan för raden med två procents ränta ur tabell 1, är 16,68 och 20 kr i pensionskapital delat med 16,68 ger en första utbetalning på 1,20 kronor.

I figur 4 nedan ser vi utbetalningsprofilen för exempel 3. Det kapital som betalas ut i förskott är lägre i figur 4 jämfört med i figur 3. Den streckade linjen i figur 4 motsvarar pensionsnivån i figur 3 ovan, där förskottsrentan är 4 procent. Vi ser att i jämförelse med figur 3 så får individen en lägre utbetald pension de första åren, han eller hon får alltså inte lika mycket i förskott av pensionskapitalet. Vi ser också att det utbetalade beloppet stiger med tiden, 2 procent per år, och ger en högre nominell pension varje år. Det första året får individen 1,20 kronor i pension och det sista året 1,75 kronor.

Motsvarande belopp i figur 3 är båda 1,42 kronor. I reala termer är dock utbetalningsprofilen i figur 4 rak.

Figur 4 Pensionsutbetalningar vid kapitalavkastning 4 procent, förskottsränta 2 procent och inflation 2 procent, samt jämförelse av pensionsutbetalningar vid förskottsränta 4 procent och inflation 0 procent



2.2.4. Exempel 4: Utbetalningsprofil vid allmän inkomstökning på 4 procent

I detta fjärde exempel antar vi att försäkringsgivaren vill att pensionen ska följa utvecklingen av den allmänna inkomstnivån fullt ut, det vill säga öka som den genomsnittliga inkomsten i samhället. Vi antar för enkelhetens skull att inkomsterna i samhället ökar i snitt med 4 procent per år.

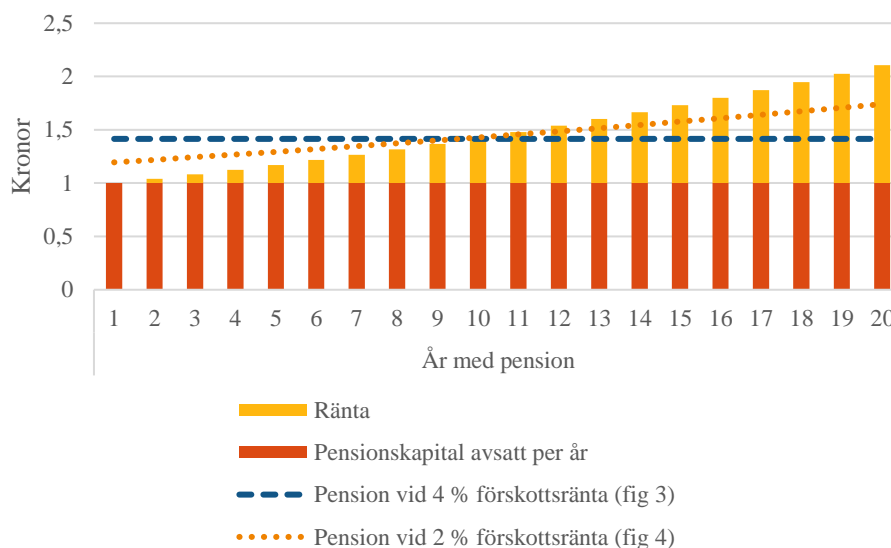
I formel (2.2) ovan har vi $r = 4\%$, $u = 4\%$, vilket ger $f = 0$, det finns inget utrymme att ta ut något förskott, förskottsräntan blir noll.

Detta exempel ger alltså samma utbetalningsprofil som i figur 2 ovan. Första utbetalningen blir 1 krona och pensionen växer sedan med avkastningen 4 procent per år, samma takt som inkomsterna i samhället.

Figur 5 nedan visar utbetalningsprofilen för vårt senaste exempel där förskottsräntan är 0 procent, se staplarna. Den streckade linjen visar profilen från exempel 2 ovan där förskottsräntan är 4 procent och den prickade linjen visar profilen från exempel 3 med förskottsräntan vid 2 procent. Första utbetalningen med noll procent förskottsränta är 16 procent lägre än när förskottsräntan är 2 procent. Däremot är den sista pensionsutbetalningen 21 procent högre än när förskottsräntan är 2 procent.

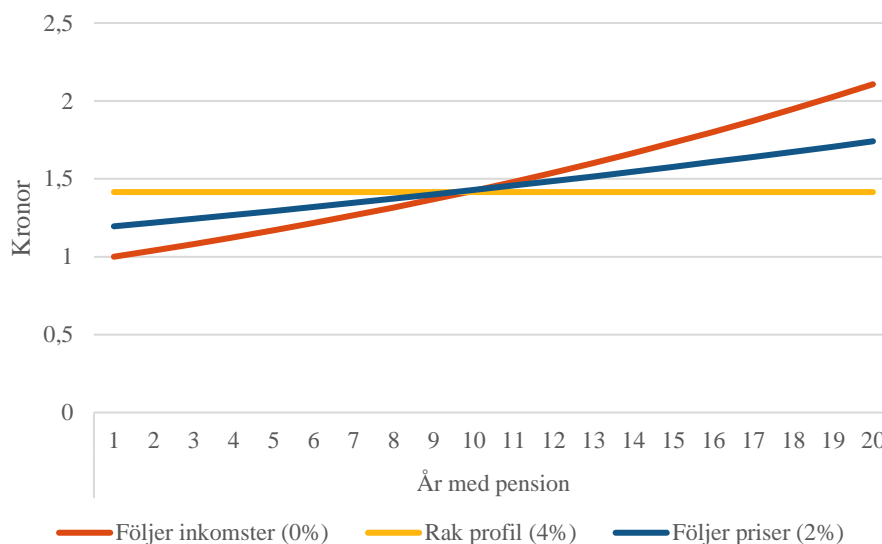
Om vi även antar att det kommer att finnas en årlig inflation under hela utbetalningstiden så kommer det reala värdet av den utbetalda pensionen att minska i takt med inflationen. Det scenariot visar vi dock inte i figur 5.

Figur 5 Jämförelse av pensionsutbetalningar vid olika nivåer på avkastning, inflation och förskottsrenta



Figur 6 nedan visar samma profiler som figur 5 men vi har här heldragna linjer för samtliga utbetalningsprofiler för en enklare jämförelse av nivåerna.

Figur 6 Pensionsutbetalningar över tid vid olika förskottsrentor, nominella belopp, förskottsrenta angiven inom parentes



Röd linje motsvarar alltså utbetalningsprofilen i figurerna 2 och 5, i vilka det inte finns någon förskottsrenta. Gul linje motsvarar den raka utbetalningsprofilen i figur 3 med 4 procent förskottsrenta. Blå linje motsvarar profilen i figur 4 som följer prisutvecklingen och därmed ökar 2 procent per år och har 2 procent i förskottsrenta. Förskottsrentan, eller diskonteringsrentan, styr alltså utbetalningsprofilen; ju högre förskottsrenta desto flackare utbetalningsprofil.

Den uppmärksamme läsaren noterar i figur 6 att summan av de utbetalade pensionsbeloppen för hela pensionstiden blir lägre ju högre nivån på förskottsräntan är. Det beror på att ju mer av det framtida pensionskapitalet som betalas ut i förskott, desto lägre blir den totala utbetalade pensionen. Det beror i sin tur på att när delar av pensionskapitalet betalas ut i förskott så medför det att den totala avkastningen på kapitalet blir mindre – det återstående pensionskapitalet är mindre vilket i sin tur ger en lägre förräntning. Det ursprungliga intjänade pensionskapitalet är oförändrat, men den totala avkastningen blir lägre vid förskottsutbetalningar.

Vad händer om prognosen för den framtida avkastningen som används för att bestämma förskottsräntan inte visar sig stämma överens med det verkliga utfallet? Om den prognostiserade avkastningen och därmed förskottsräntan visar sig vara lägre än det verkliga utfallet kan försäkringsgivaren höja pensionsutbetalningarna efterhand så att individen får tillgodogöra sig den verkliga avkastningen.

Om den prognosticerade räntenivån, och därmed förskottsräntan, istället visar sig vara för hög kommer den faktiska avkastningen inte räcka till för att upprätthålla den planerade nivån på de framtida utbetalningarna. Det kan till exempel vara så att förskottsräntan är satt med en förväntan om att pensionen ska öka 2 procent per år i nominella termer. Om vi till exempel har räknat med 4 procent i avkastning och 2 procent i inflation blir utrymmet för förskottsräntan 2 procent.

Om antagandet om den framtida avkastningen och inflationen stämmer överens med verkligheten kommer pension alltså öka nominellt med 2 procent per år, men vara reellt oförändrad, jämför med figur 4 ovan. Däremot om avkastningen blir 3 procent kommer pensionen endast höjas nominellt med 1 procent eftersom 2 procentenheter redan är in-tecknade i och med förskottsräntan. Om inflationsantagandet i sin tur stämmer med antagna 2 procent innebär den lägre avkastningen en real sänkning av pensionen med 1 procent. Om inflationen istället bara var 1 procent innebär den lägre avkastningen att pensionen blir reellt oförändrad. Om avkastningen blir 1 procent kommer pensionen att sänkas 1 procent nominellt eftersom 2 procentenheter redan är in-tecknade i och med förskottsräntan. Om inflationen är 2 procent så innebär det att pensionen minskar reellt med 3 procent.

Både inkomstpensionen och premiepensionen är avgiftsbaserade pensioner som beräknas med en förskottsränta. I kapitel 3 beskrivs förskottsräntan i inkomstpensionen. Kapitel 4 behandlar förskottsräntan i premiepensionen. Även andra premiebestämda pensioner beräknas med förskottsränta, kapitel 5 innehåller en beskrivning av tjänstepensionerna samt de norska och tyska statliga ålderspensionerna.

3. Förskottsräntan i inkomstpensionen

När en individ begär att ta ut inkomstpension beräknar Pensionsmyndigheten hur mycket pension den blivande pensionären ska få per månad livet ut. Storleken på den månatliga pensionen bestäms av hur mycket individen har tjänat in till inkomstpensionen under livet och på den förväntade livslängden för årskullen. Under såväl pensionspartiden som pensionstiden är inkomstpensionens ”syntetiska” motsvarighet till avkastning av lagstiftaren bestämd till genomsnittsinkomstens utveckling. Genomsnittsinkomsten mäts genom ett mått, inkomstindex, som också definierats i lag. Enligt lag⁷ ska ett förskott om 1,6 procent av den förväntade inkomstutvecklingen inledningsvis betalas ut så att utbetalningsprofilen blir jämnare över tid. För Pensionsmyndighetens beräkningar av storleken på pensionsutbetalningarna betyder det att myndigheten använder en diskonteringsränta på 1,6 procent för att nuvärdesberäkna de framtida pensionsutbetalningarna, det vill säga förskottsräntan är 1,6 procent. Som vi visat i exemplen i kapitel 2 medför förskottet att inkomstpensionen inte kan räknas upp fullt ut med inkomstindex utan ett avdrag för förskottsräntan behöver göras.

Det övergripande syftet med detta kapitel är att beskriva vilka effekter nivån på förskottsräntan har på inkomstpensionen. Vi inleder kapitlet med avsnitt 3.1 där vi förklarar och beskriver hur inkomstpensionen beräknas. I avsnitt 3.2 redogör vi för lagstiftarens skäl att välja en förskottsränta på 1,6 procent och i avsnitt 3.3. redogör vi för regleringen av förskottsräntan i inkomstpensionen. Nivån på förskottsräntan över tid beskrivs i 3.4. I avsnitt 3.5 illustrerar vi med hjälp av teoretiska exempel hur nuvarande nivå på förskottsräntan påverkar pensionen. Vi studerar dels utbetalningsprofilen, dels storleken på den samlade utbetalda pensionen för individen och jämför dagens nivå på förskottsräntan med en nivå på 0 procent, det vill säga ingen förskottsränta i inkomstpensionen. Därefter redovisar vi i 3.6 vår analys av förskottsräntans nivå mot bakgrund av utvecklingen av inflationen och tillväxten sedan införandet av nuvarande pensionssystem. Avslutningsvis redovisar vi fördelningseffekterna av förskottsräntan i inkomstpensionen i avsnitt 3.7.

⁷ Se 62 kap. 36§ SFB.

3.1. Så beräknas inkomstpensionen

Inkomstpensionen är en avgiftsbaserad pensionsförmån där avgiften är 16 procent av den pensionsgrundande inkomsten.⁸ De belopp som individen tjänar in till inkomstpensionen registreras på hans eller hennes inkomstpensionskonto och kallas för pensionsrätter. Pensionsrätterna förräntas med den årliga förändringen i *inkomstindex*, vilket ungefär motsvarar den genomsnittliga löneökningen i samhället under ett år.⁹ Lagstiftarens motiv för att räkna upp pensionsrätterna med inkomstindex är att det ska göra pensionerna, och därmed pensionssystemet, följsamt med den samhällsekonomiska utvecklingen.¹⁰

Ett förskott på den förväntade avkastningen på inkomstpensionen betalas ut inledningsvis för att göra utbetalningsprofilen jämnare över tid.

Förskottsrentan är i socialförsäkringsbalken (62 kap. 36 §) satt till 1,6 procent. Skälen till nivån på förskottsrentan om 1,6 procent anges i avsnitt 3.2. Att det finns en förskottsrenta innebär som vi sett i kapitel 2 att individen får ut högre pension de första pensionsåren och lägre pension under övriga utbetalningsår, se till exempel figur 6 i kapitel 2.

Att förskottsrentan är 1,6 procent betyder att 1,6 procentenheter av varje års ”avkastning” redan är intecknad, den delen har ju individen redan fått i förskott. Därför omräknas inkomstpension årligen med inkomstindex med avdrag för förskottsrentan, se formel 3 nedan. Det kallas för att inkomstpensionen är *följsamhetsindexerad*.

Formel 3 Följsamhetsindexering

$$Pension(t) = Pension(t - 1) \times \frac{Index(t)/Index(t - 1)}{1,016}$$

Inkomstpensionen under utbetalningsfasen kan alltså sägas utgå ifrån lönernas utveckling, men eftersom ett förskott på den förväntade framtida lönetillväxten gavs vid pensioneringen blir uppräkningsgraden av den utbetalade pensionen reducerad med denna förväntan, som bestämts av lagstiftaren till 1,6 procent. Det innebär att vid en real inkomstillväxt på 1,6 procent kommer pensionens nivå att vara reellt oförändrad över tid, eftersom inkomstpensionen vid den nivån på real inkomstutveckling räknas om med inflationen. På motsvarande sätt kommer pensionens nivå öka reellt vid real inkomstillväxt över 1,6 procent. Den faktiska inkomstutvecklingen ger då ett utrymme utöver förskottsrentan som kommer pensionärerna tillgodo

⁸ Förutom lön omfattas inkomster från socialförsäkring och arbetslöshetsförsäkring i den pensionsgrundande inkomsten. Förutom den pensionsgrundande inkomsten ges pensionsrätter för barnår, studier, pliktjänstgöring och vid sjuk- och aktivitetsersättning.

⁹ Förändringen i inkomstindex motsvarar ungefär den genomsnittliga löneförändringen samt förändring i inkomster från socialförsäkringar som är pensionsgrundande.

¹⁰ I det tidigare pensionssystemet användes KPI som indexering, vilket medförde att de intjänade pensionspoängen minskade i förhållande till lönerna under perioder av real tillväxt. För mer om lagstiftarens motiv till inkomstindexering, se prop. 1993/94:250, s.156.

genom att pensionerna räknas upp med mer än inflationen. På motsvarande sätt kommer pensionerna att minska realt vid real tillväxt under 1,6 procent, omräkningen är då mindre än inflationen. För att inkomstpensionen skulle följa inkomstutvecklingen fullt ut skulle lagstiftaren alltså behöva sätta förskottsräntan till 0. Det skulle innebära att individen får ”avkastningen” först efter det att den har genererats, så som i figur 5 i kapitel 2. Mer om hur förskottsräntan påverkar inkomstpensionens nivå över tid exemplifieras nedan.

3.2. Syftet med förskottsräntan

Ett syfte med förskottsräntan i inkomstpensionen är att ge pensionären en realt jämnare utbetalningsprofil än annars. Den bakomliggande tanken var att de allra flesta pensionärer antas föredra en högre pension i början av pensionstiden istället för en relativt låg pension i början av pensionstiden som sedan ökar över tid. I detta avsnitt sammanfattar vi den diskussion som framgår av förarbetena till den lag som fastställer nivån på förskottsräntan.

En hög förskottsränta ger en högre begynnelsepension. Å andra sidan ger en hög förskottsränta en lägre årlig omräkning av pensionen och total ”avkastning” på pensionen eftersom förskottsräntan reducerar basen för förräntningen, vilket i sin tur ökar risken för reala nedskrivningar av pensionen om lönetillväxten i samhället är låg.

I de tidiga förarbetena till dagens lagstiftning om pensionssystemet diskuteras avvägningen mellan att å ena sidan ge en högre begynnelsepension och samtidigt öka risken för reala sänkningar av pensionen, och å andra sidan ge en lägre begynnelsepension med lägre risk för framtida sänkningar av pensionen. Regeringen ansåg att en hög initial pension vägrade tyngre eftersom man antog att de flesta individer ville att steget mellan slutlön och pension skulle bli så litet som möjligt. Regeringen bedömde också att de flesta föredrog en i reala termer mer jämn utbetalningsprofil.¹¹ Samtidigt framförde regeringen att en rimlig utgångspunkt är att förskottsräntan, som i förarbetena kallas för normen, i följsamhetsindexeringen skulle sättas något i underkant av vad som kan betraktas som en rimlig prognos på den framtida inkomstillväxten sett över en lång tid. Om prognosen visade sig riktig, skulle pensionärerna få en viss real uppräknings i takt med den allmänna standardökningen.¹² Man ansåg att en förskottsränta på 1,5 procent skulle ligga något under den långsiktiga tillväxten och därför vara en lämplig nivå.¹³

I senare förarbeten under den utdragna lagstiftningsprocessen beaktades dock även förräntningen av tilläggs pensionen, vilket kom att påverka bedömningen av lämplig nivå för förskottsräntan i inkomstpensionen. De tidigare ATP- och folkpensionerna hade prisindexerats, men den nya

¹¹ Proposition 1993/94:250 s.157.

¹² Ibid s.158.

¹³ Ibid s.158.

tilläggs pension som baseras på dessa tidigare pensionerna skulle följsamhetsindexeras, det vill säga förändras i takt med inkomstindex men med avdrag för förskotts räntan. Skälet var dels för att stärka pensionssystemets finansiella stabilitet, dels för att det ansågs administrativt och politiskt ogörligt att olika årskullar pensionärer skulle ha olika nivåer på den årliga omräkningen av pensionerna.¹⁴ Tilläggs pensionen är förmånsbaserad och utformningen kräver inte för pensionens beräkning vare sig livslängdsantaganden eller förskotts ränta.¹⁵ På så vis får förskotts räntans nivå endast betydelse för förräntningen av tilläggs pensionen och påverkar inte den initiala pensionen så som är fallet för avgiftsbestämda pensioner. Det innebär att ju lägre nivå på förskotts räntan, desto högre blir nivån på följsamhetsindexeringen, eftersom avdraget av förskotts räntan från inkomstindex blir lägre. En högre omräkning, som inte motsvaras av lägre ingångspensionen, leder naturligtvis till totalt sett högre och dyrare tilläggs pensioner. På motsvarande vis ger en högre förskotts ränta en lägre nivå på följsamhetsindexeringen och därmed billigare tilläggs pensioner. ATP-systemet beräknades i flera analyser vara i finansiell balans vid en real inkomstillväxt om två procent. Det talade för en förskotts ränta på två procent. Den nivån på förskotts räntan ansågs dock medföra orimligt stora risker för en negativ värdeutveckling av pensionerna.

Avvägningen om nivån på förskotts räntan i de senare förarbetena handlade alltså om:

- så höga initiala pensioner som möjligt,
- rimlig real årlig omräkning av pensionerna, ej för hög risk för reala pensionssänkningar och
- inte orimligt generös/dyr utfasning av ATP-systemet.

Regeringen föreslog slutligen en förskotts ränta på 1,6 procent, vilken riksdagen senare beslutade.¹⁶ En måttlig, men inte betydelselös, ökning av den förskotts ränta på 1,5 procent som hade varit utgångspunkten i utredningsarbetet från 1992 och som även låg till grund för den så kallade princippropositionen *Reformering av det allmänna pensionssystemet* (1993/94:250) som riksdagen antog 1994.

3.3. Reglering av förskotts räntan

Delningstalet bestämmer hur mycket pension individen ska få per månad från den pensionsbehållning som han eller hon har tjänat in till, se kapitel 2, tabell 1. Förskotts räntan ingår som en del i delningstalet och bestämmer hur

¹⁴ Förskotts räntan har betydelse för pensionssystemets likviditet. Om pensionerna beräknades utan förskott skulle utgifterna kortsiktigt minska, vilket skulle ge en bestående likviditetsförstärkning. Se även kapitel 7.

¹⁵ Tilläggs pensionerna omräknas årligen sedan 2002 med följsamhetsindex, före 2002 räknades de om med förändringen av prisbasbeloppet.

¹⁶ Prop. 1997/98:151, s.391–395, bet. 1997/98:SfU13.

pensionskapitalet ska fördelas under pensionstiden. Både beräkningen av delningstalet och nivån på förskottsräntan regleras i socialförsäkringsbalken (SFB). SFB anger att en kommande månadsutbetalning av inkomstpensionen ska antas ha ett värde som utgör kvoten mellan

- värdet av en månadsutbetalning vid den tidpunkt då inkomstpension ska börja och
- en årlig räntefaktor om 1,016 fram till tiden för den kommande pensionsutbetalningen.¹⁷

Förskottsräntans nivå anges även i den paragraf i SFB som reglerar följsamhetsindexeringen.¹⁸

3.4. Nivå på förskottsräntan över tid

Förskottsräntan vid uttag av inkomstpension har varit 1,6 procent sedan det nuvarande pensionssystemet infördes. Men vid den första tidpunkt som följsamhetsindexering kunde göras, nämligen vid årsskiftet 2001/2002, var dock avdraget i formeln för följsamhetsindexering 0,996 istället för 1,016. Avdraget från inkomstindex var alltså lägre och på så sätt höjdes pensionerna med 0,4 procent. Anledningen till denna avvikelse var att inkomstindex hade påverkats negativt det året av ett annat beslut i pensionsreformen som innebar att den allmänna pensionsavgiften inte skulle tas med vid beräkning av den pensionsgrundande inkomsten (PGI).¹⁹ Det sänkte inkomstindex med cirka 7 procent fördelat över tre år varav årsskiftet 2001/2002 var det sista året som berördes. Sänkningen tilläts minska indexeringen av pensionsspararnas inkomstpensionsbehållning, men inte indexeringen av de pensioner som då var under utbetalning. Pensionsspararnas ”pensionskapital” i form av ATP-poäng minskades inte heller.

3.5. Utveckling av inkomstpensionen med och utan förskottsränta

I detta avsnitt beskrivs de effekter som förskottsräntan har på inkomstpensionens nivå och utveckling över tid. Avsnittet kan ses som en vidareutveckling av beskrivningarna i kapitel 2, men för att tydligare illustrera effekten på pensionerna utgår vi här ifrån genomsnittliga pensionsnivåer och faktiska delningstal för nyblivna pensionärer. Beräkningarna bör dock ses som teoretiska snarare än faktiska utfall, bland annat eftersom vi antar en real lönetillväxt på 1,6 procent, det vill säga samma nivå som förskottsräntan. Vi har valt detta antagande eftersom man då tydligast ser effekten på pensionen med och utan förskottsränta. Den faktiska lönetillväxten har varierat över tid och i avsnitt 3.6 analyserar vi

¹⁷ Se 62 kap. 36§ SFB.

¹⁸ Se 62 kap. 43§ SFB.

¹⁹ Pensionsmyndigheten (2019b) s.65.

förskottsräntan och följsamhetsindexeringen av inkomstpensionen mot bakgrund av den faktiska historiska lönetillväxten. I bilaga 2 redovisar vi dels hur inkomstpensionen har utvecklats med förskottsränta, dels hur utvecklingen av inkomstpensionen skulle ha sett ut utan förskottsränta.

Vi inleder detta avsnitt med att visa effekten av förskottsräntan för nyblivna pensionärer. I slutet av avsnittet ger vi en kortfattad beskrivning av hur förskottsräntan har påverkat pensionsnivån och utvecklingen av pensionen för äldre årskullar inkomstpensionärer.

Vi uttrycker oss i termer av vinnare och förlorare på förskottsränta beroende på om pensionärerna har fått mer eller mindre i utbetald pension på grund av förskottet, sett till de sammanlagda pensionsutbetalningarna under livet. Vi kommer i kapitlet se att personer som lever länge förlorar på att det finns en förskottsränta, eftersom den sammanlagda summan av utbetalda pensioner blir lägre. Men om dessa individer föredrar en högre pension medan de var unga pensionärer kan man inte entydigt säga att de missgynnas av att ha fått förskottet. Lagstiftaren har vid valet av förskottsränta utgått ifrån att de flesta föredrar en högre initial pension framför en högre indexering av pensionen. Detta resonemang utvecklar vi i kapitel 6 där vi också redovisar argument för och emot förskottsränta i inkomstpensionen. Vidare är det naturligtvis så att personer som lever länge alltid är ekonomiska vinnare i ett försäkringssystem som omfördelar kapital från personer som inte lever lika länge. Naturligtvis är personer som lever ”länge” vanligen vinnare även i andra och mer väsentliga avseenden än ekonomiskt. Till exempel är, som visas nedan, kvinnor förlorare på förskottsräntan till följd av att de lever längre men gynnas av könsneutrala delningstal och en genomsnittligt längre pensionstid.

Diskussionen i det följande avser dock här enbart vilka som vinner respektive förlorar på att deras intjänade inkomstpension beräknas med ett förskott.

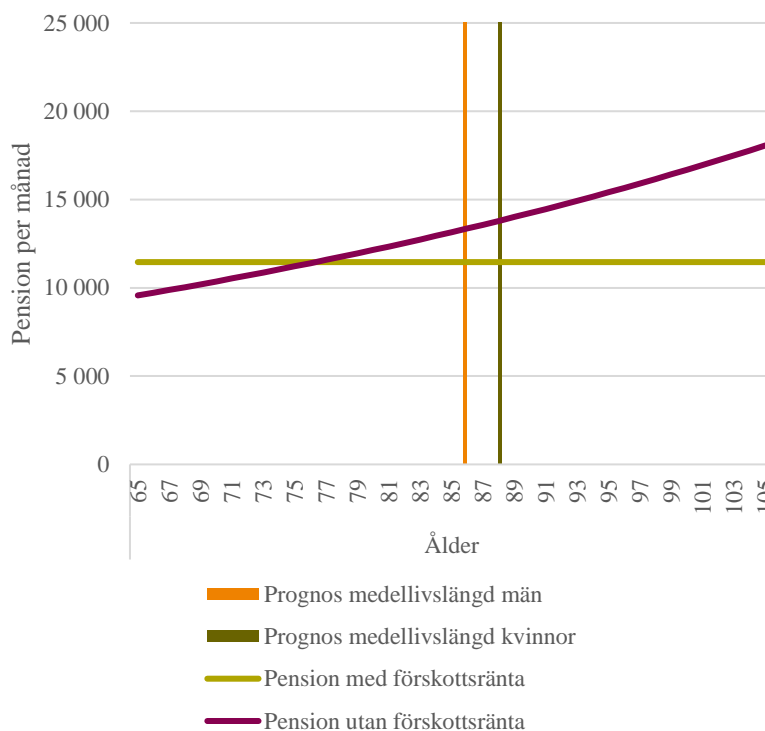
3.5.1. Effekt vid kvinnors och mäns prognostiserade genomsnittliga livslängd

I figur 7 visar vi utvecklingen av inkomstpensionen med en förskottsränta på 1,6 procent respektive utan förskottsränta. Pensionen beräknad med förskottsränta representeras av den gröna horisontella linjen medan pensionen beräknad utan förskottsränta visas i mörkröd linje. Vi ser att pensionen utan förskott börjar vid en lägre nivå men att den ökar snabbare över tid än pensionen med förskott. Här ger förskottsräntan en första pensionsutbetalningen som är närmare 20 procent högre vid pensionsuttag vid 65 års ålder. Vi har utgått från den genomsnittliga utbetalade inkomstpensionen för födda 1955 på 11 500 kronor.²⁰ Utan förskottsränta

²⁰ Medelbelopp utbetalat i oktober 2020 till folkbokförda födda 1955 med 100 procentigt uttag av pension. Vi har för enkelhets skull antagit att alla pensionärer tog ut sin inkomstpension för första gången 2020. Beloppet är vidare omräknat; i verkligheten har beloppet för årskullen vid uttag vid 65 års ålder beräknats utifrån ett avrundat delningstal men vi har räknat ut beloppet vid ett oavrundat delningstal. Det

skulle beloppet vid pensionsuttaget då vara ungefär 9 600 kronor per månad. Utan förskottsränta ökar pensionen varje år livet ut. Efter 12 år, vid 77 års ålder, ligger brytpunkten. Då går det månatliga pensionsbeloppet utan förskott om pensionsbeloppet med förskott. Differensen ökar sedan ju längre tid som pensionen betalas ut.

Figur 7 Real utveckling av inkomstpension (månadsbelopp) med och utan förskottsränta vid real tillväxt på 1,6 procent



Vid 65 års ålder är kvinnors återstående prognosticerade medellivslängd 23,2 år, det vill säga de kommer i genomsnitt leva till de är drygt 88 år. För män är den återstående prognosticerade medellivslängden 21,1 år, vilket innebär att de har en genomsnittlig ålder på drygt 86 år.²¹ Den prognosticerade återstående medellivslängden vid 65 års ålder är utmärkt med vertikala streck i figur 7 ovan, orange för män och mörkgrått för kvinnor.²² Figuren visar att de kvinnor och män som gått i pension vid 65 års ålder, och som avlider vid den prognosticerade medelåldern, har haft högre pension med förskottet fram till 77 års ålder, det vill säga under de 12 första pensionsåren. Men därefter har kvinnorna haft drygt 11 år av lägre

avrundade delningstalet gör att effekten av förskottsräntan kan slå olika för olika årskullar beroende på om delningstalet avrundas uppåt eller nedåt. Pensionsmyndighetens standardtypfall född 1955 har en inkomstpension om 12 300 kr och premiepension om 1 700 kr per månad om pensionen tas ut vid 65 års ålder.

²¹ Egen bearbetning utifrån SCB:s prognoser om framtida dödlighet för födda 1955.

²² Egen bearbetning utifrån SCB:s prognoser om framtida dödlighet för födda 1955. Detta är inte den förväntade livslängden enligt femåriga livslängdstabellen, den som delningstalet inom inkomstpensionen utgår från, se avsnitt 3.5.4.

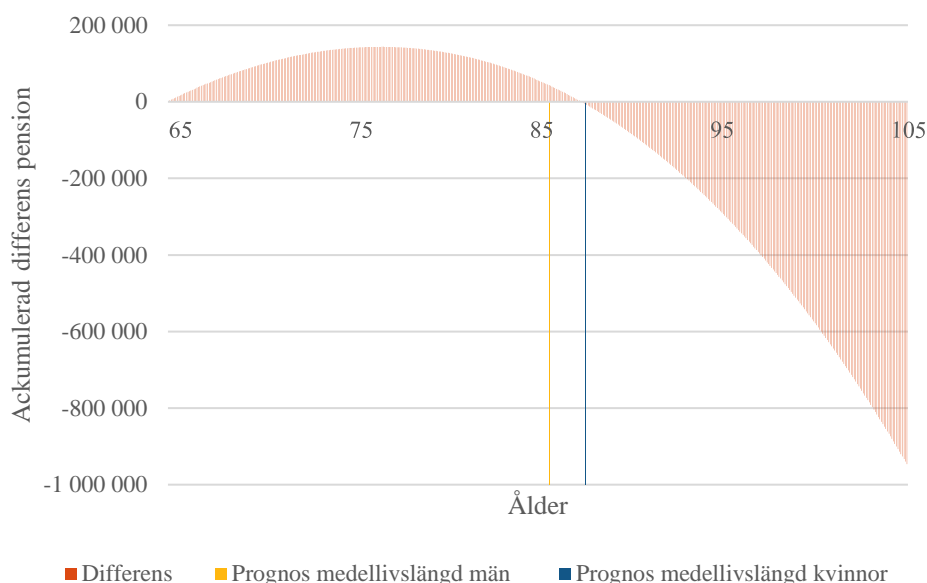
månatlig pension på grund av förskottet, för männen är motsvarande period med lägre pension drygt 9 år. Vid tiden för dödsfallet är den månatliga pensionen för kvinnorna 17 procent lägre och för män 14 procent lägre på grund av förskottet.

Figur 7 ovan visar som sagt effekten av förskottsrentan på pensionen vid en pensionsålder på 65 år. Pensioneringsåldern påverkar effekten av förskottsrentan på den initiala pensionen. Ju lägre ålder individen har när han eller hon börjar ta ut inkomstpensionen, desto större höjning av startpensionen kommer förskottsrentan ge eftersom förskottet då beräknas för en längre förväntad tid som pensionär.²³ Pensionsåldern påverkar också åldern för när pensionen utan förskott överstiger pensionen med förskott; en tidigare pensionsålder ger en tidigare brytpunkt och omvänt.

Figur 8 nedan visar den ackumulerade differensen mellan utbetald pension beräknad med respektive utan förskottsrenta. Annorlunda uttryckt visas alltså skillnaden i pension med och utan förskott för varje ålder, och denna skillnad summeras vid varje ålder. Eftersom den pension som betalas ut med förskott initialt är större än pension utan förskott så ökar skillnaden i utbetald pension fram till 77 års ålder. Därefter blir pensionen utan förskott större än pensionen med förskott och differensen börjar därför minska. Vid drygt 87 års ålder blir den ackumulerade skillnaden i utbetalningen negativ, det vill säga den totala summan utbetald pension utan förskott är nu större än den summa som ges med förskott. Denna skillnad fortsätter att öka livet ut. Kvinnors och mäns prognosticerade medellivslängd, givet att de levde vid 65 års ålder, är utmärkta i figuren med ett gult streck för män vid 86 år och blått streck för kvinnor vid 88 år.

²³ Omvänt innebär en borttagande av förskottet en minskning av pensionen med 16 procent. Hur stor skillnaden är mellan pensionen med förskott och utan förskott beror på pensioneringsålder och årskull (det vill säga vilken livslängdstabell som har använts vid beräkningen av delningstalet och hur dödligheten är för åldrarna från 65 till 110 års ålder).

Figur 8 Ackumulerad skillnad i utbetald inkomstpension med och utan förskottsränta



Figur 8 visar att vem som vinner eller förlorar på en förskottsberäknad pension beror på hur länge pensionären lever. De personer som avlider tidigt hinner bara erfara de första utbetalningsåren när den utbetalda pensionen är högre till följd av förskottet. Kvinnors prognostiserade medellivslängd vid 65 års ålder är som sagt ungefär 88 år, motsvarande ålder för män är 86 år. Personer som tar ut pension från och med 65 års ålder och som avlider vid, eller före, dessa prognosmedelåldrar beräknas få mer i total utbetald pension på grund av förskottsräntan.

För män som avlider vid sin prognostiserade medellivslängd innebär förskottet en vinst på 1,5 procent, vilket motsvarar 43 400 kronor mer i utbetald pension till följd av förskottsräntan. För kvinnor som avlider vid den prognostiserade genomsnittsåldern innebär förskottsräntan dock en marginell förlust. De har förlorat 0,2 procent, vilket motsvarar 5 700 kronor, i total utbetald pension. Ju längre individen lever efter den prognostiserade medellivslängden, desto mer kommer han eller hon att förlora i total utbetald pension eftersom de "betalar tillbaka" förskottet under en längre tid.

3.5.2. Effekt vid kvinnors och mäns prognostiserade medianålder

När det gäller den prognostiserade livslängden för de kvinnor och män som under året har fyllt 65 år är fördelningen av livslängden sådan att medianen är högre än medelvärdet. För den generation som vi studerar här innebär det att hälften av alla kvinnor som överlevt fram till 65 års ålder förväntas leva tills de är 89 år och 7 månader, för männen är motsvarande ålder 87 år och 4 månader.

Som vi visar ovan i rapporten innebär förskottsräntan att den månatliga pensionsutbetalningen blir lägre från och med 77 års ålder, jämfört med om

förskottet inte hade funnits. Under 12 år har alltså den månatliga pensionen varit högre till följd av förskottet. För kvinnor som lever till den prognosticerade medianåldern innebär förskottet 12 år och 7 månader med lägre månatlig pension, för män är motsvarande period 10 år och 4 månader. För de kvinnor som avlider vid medianåldern kommer tiden när pensionen varit lägre på grund av förskottet alltså överstiga tiden när pensionen varit högre på grund av förskottet med 7 månader. För männen gäller det motsatta, det vill säga antalet år med lägre pension till följd av förskottet understiger antalet år med högre pension med ett år och 8 månader. Vid dessa medianåldrar kommer den månatliga pensionen för kvinnor vara 18 procent lägre och för män 16 procent lägre till följd av förskottet.

För kvinnor som avlider vid den prognostiserade medianåldern innebär förskottsrentan en förlust på 1,0 procent, vilket motsvarar 46 900 kronor, i total utbetald pension. För männen innebär förskottet en marginell vinst på 0,5 procent, vilket motsvarar 15 900 kronor mer i utbetald pension till följd av förskottsrentan.

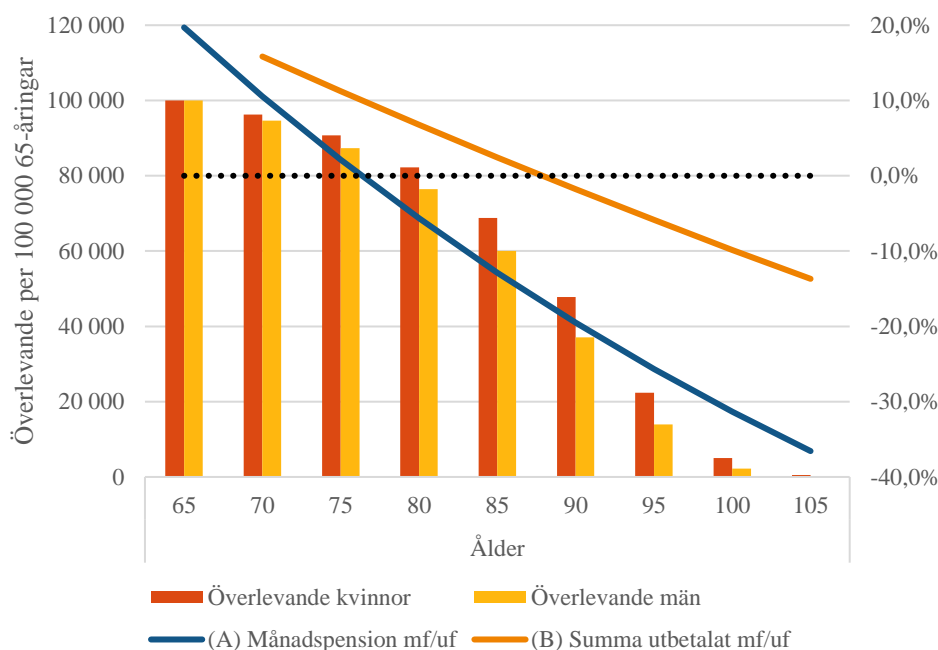
3.5.3. Effekt för kvinnor och män som grupp

Figur 9 nedan visar antalet överlevande pensionärer och vinst respektive förlust på förskottsrentan vid olika åldrar, om pensionen tas ut vid 65 års ålder. Vårt exempel baseras på personer födda 1955. Staplarna visar antalet överlevande kvinnor och män per 100 000 65-åringar.²⁴ Den blå linjen visar månadsbelopp med förskottsrenta i förhållande till beloppet som hade betalats ut utan förskottsrenta. Den orange linjen visar motsvarande kvot för summan, det vill säga totalbeloppet med förskottsrenta som utbetalats sedan uttaget av pension vid 65 års ålder i förhållande till summan som skulle utbetalats utan förskottsrenta. Båda dessa linjer är uttryckta i procent på höger axel.

Vi ser att majoriteten av både kvinnor och män, 88 respektive 83 procent, kommer att uppnå 77 års ålder och vid den åldern få en lägre månatlig pension på grund av förskottet. En pensionär som lever längre kan få ett betydligt lägre belopp både räknat per månad och sett till total utbetald pension under hela pensionslivet, jämfört med beloppen utan förskottsrenta. Att leva till över 100 års ålder är det dock relativt få av dagens nyblivna pensionärer som beräknas göra. Av 100 000 65-åringar beräknas ungefär 500 av kvinnorna leva till 105 års ålder, för män är motsvarande antal 100. Antalet som lever vid 90 års ålder beräknas bli betydligt fler; 47 800 kvinnor och 37 100 män. Deras månatliga pension vid 90 års ålder kommer att vara nästan 20 procent lägre än vad den hade varit utan förskottsrentan. Att pensionen blir lägre beror som sagt på att förskottet medför att den årliga omräkningen av inkomstpensionen blir lägre.

²⁴ Egen bearbetning utifrån SCB:s prognoser om framtida dödlighet för födda 1955.

Figur 9 Månadspension, summa pension och överlevande kvinnor och män för åldrarna 65+



Som vi såg i figur 8 ser vi även i figur 9 att vid drygt 87 års ålder överstiger den totala utbetalade pensionen utan förskottsränta den totala utbetalade pensionen med förskottsränta. Av de pensionärer som lever vid 65 års ålder beräknas 61 procent av kvinnorna och 52 procent av männen nå den åldern. Dessa kvinnor och män är med andra ord förlorarna på förskottet, vilket alltså betyder att majoriteten av pensionärerna kommer att förlora, mer eller mindre, på förskottsrentan.

När vi tar hänsyn till sannolikheten att uppnå en viss ålder och summa utbetalat med och utan förskottsränta vid den åldern, finner vi att kvinnor förväntas förlora 99 000 kronor på förskottsränta och män förlora 44 700 kronor. Att den förväntade förlusten blir större än vad som gäller vid medellivslängden beror på att förlusten för de som lever väldigt länge blir mycket större än vinsten för de som lever kortare, se figur 8.

Ser man till ackumulerad pension utbetalat för kollektiven så uppskattas män förlora 1,5 procent och kvinnor förlora 3,4 procent på förskottsrentan. Ett sätt att minska skillnaden mellan mäns och kvinnors pension, det så kallade pensionsgapet, är att sänka förskottsrentan. En sådan åtgärd ger dock inte särskild stor effekt på gapet, se avsnitt (3.7). Förskottsrentan bidrar endast i liten utsträckning till könsskillnaderna i pensionen. I första hand beror skillnaderna på inkomst och därmed intjänade pensionsrätter.

3.5.4. Olika antagandens påverkan på den beräknade effekten av förskottsrentan

Effekten av förskottsrentan som beskrivits i avsnitten 3.5.1–3.5.3 beror inte bara på förskottsrentans nivå i sig. Effekten beror också på dels hur

delningstalet beräknas, dels hur man i effektberäkningarna väljer att diskontera utbetalade belopp.

Delningstalet påverkas bland annat av de livslängdsantaganden som används. I exemplen ovan har vi studerat effekterna utifrån mäns och kvinnors prognostiserade dödlighet vid 65 års ålder. Inkomstpensionen beräknas dock via delningstalet utifrån den *förväntade* dödligheten, vilket innebär dödligheten som den ser ut idag i olika åldrar. Skulle inkomstpensionens delningstal, allt annat lika, beräknas utifrån *prognostiserad* dödlighet skulle både män och kvinnor som lever till den prognostiserade medellivslängden vinna på förskottsräntan. Kvinnans vinst skulle vara marginell, knappt 1 procent, och mannens 2,7 procent. När det gäller effekten för hela gruppen, det vill säga inklusive dem som lever längre, skulle den negativa effekten av förskottsräntan vara -1,8 för kvinnor och -0,2 procent för männen. Med den prognostiserade dödligheten skulle dock delningstalet i sig vara högre än vad det är i våra exempel ovan och därför ge lägre pensionsnivåer under hela utbetalningstiden, både med och utan förskottsränta. Anledningen till att vi i avsnitten ovan studerar effekten av förskottsräntan vid mäns och kvinnors prognostiserade medellivslängd är att den prognostiserade medellivslängden bedöms som mer sannolik än den förväntade medellivslängden. Notera dock att *pensionsnivåerna* med och utan förskottsränta i avsnittet beräknas utifrån den förväntade medellivslängden. Att inkomstpensionens delningstal ska beräknas utifrån förväntad medellivslängd är beslutat av lagstiftaren.²⁵

En annan sak som påverkar effekten av förskottsräntan genom delningstalet är att inkomstpensionen räknas om årsvis, medan i delningstalet diskonterats framtida belopp per månad. Om diskonteringen i delningstalet istället skulle göras årsvis skulle delningstalet med förskott bli högre och således skulle pensionen med förskott bli lägre.²⁶ Dagens regler med årsvis uppräknings av pensionen, men med delningstal som diskonterar framtida belopp per månad, höjer alltså pensionen med förskottsränta relativt en pension beräknad utan förskott.²⁷

Exakt hur stora effekterna blir av förskottsräntan beror vidare på vilket delningstal som gäller för årskullen, eftersom delningstalet avrundas till två decimaler. Avrundningen får viss påverkan på pensionen. Om pensionen med förskottsränta beräknad med ett delningstal som avrundas nedåt jämförs med en pension utan förskottsränta beräknad med ett delningstal som avrundas uppåt kommer jämförelsen att bli missvisande. För att sortera bort denna effekt har beräkningarna i avsnitt 3.5.1–3.5.3 gjorts utifrån oavrundade delningstal.

²⁵ Se SFB 62 kap. 35§, samt prop. 1997/98:151 s.382f, bet. 1997/98:SfU13.

²⁶ Även det omvända gäller; om inkomstpensionen istället skulle räknas om månad för månad skulle pensionen utan förskottsränta öka successivt över året och den ackumulerade summan skulle därför bli större än med dagens regler.

²⁷ Denna differens bekostas i förlängningen av inkomstpensionssystemet i sin helhet men bedöms endast ge marginell påverkan på den långsiktiga finansiella stabiliteten.

En ytterligare sak som påverkar den beräknade effekten av förskottsräntan är om utbetalningarna beräknas i fasta eller löpande priser. Vi har räknat med fasta priser så att en krona i framtiden antas ha samma köpkraft som idag.

Sammanfattningsvis kan sägas att om följande kriterier är uppfyllda blir den ackumulerade summan utbetalad pension för hela pensionärskollektivet med och utan förskott lika stor:

- 1) den faktiska dödligheten motsvarar den dödlighet som antas i beräkningen av delningstalet
- 2) inkomstpensionen räknas om månadsvis och diskonteringen i delningstalet sker månadsvis,
- 3) delningstalet avrundas inte,
- 4) utbetalade belopp diskonteras med en ränta på 1,6 procent per år.

Det finns även ett 5:e kriterium, som uppfylls i våra beräkningar, och det är att den förväntade ”avkastningen”, det vill säga förskottsräntan, motsvarar den faktiska inkomstillväxten/avkastningen.

3.5.5. Effekterna av förskottsräntan för äldre årskullar

Exemplen ovan visar den beräknade effekten av förskottsräntan på inkomstpensionen för nyblivna pensionärer, födda 1955, som tog ut pension 2020. För äldre årskullar är effekterna av förskottsräntan på inkomstpensionen något annorlunda, dels för att medellivslängden har ökat för yngre generationer och dels för att kvinnors och mäns medellivslängd har närmat sig varandra.

För de äldre årskullar höjde inte förskottsräntan den initiala pensionen vid uttag vid 65 års ålder i samma utsträckning som den gör idag. För personer födda 1938 var höjningen ungefär 18 procent jämfört med dagens 20 procent. I den äldre generationen har kvinnor som grupp troligtvis förlorat något mer på förskottsräntan än vad de kvinnor som är nyblivna pensionärer kommer att göra.²⁸

De äldsta pensionärerna, de födda 1937 och tidigare, har inte inkomstpension. De har istället tilläggspension och den beräknas utan förskottsränta. Inkomstpensionen har fasats in från och med årskullarna födda 1938 till och med 1953. Samtliga pensionärer med inkomstpension och/eller tilläggspension har dock följsamhetsindexering av uttagen pension. I bilaga 2 visar vi effekten på pensionen med och utan förskottsränta för

²⁸ Som nämns i avsnitt 3.5.4 skulle summan utbetalad pension med och utan förskott vara lika stor om vissa kriterier uppfylls, bland annat om den faktiska dödligheten motsvarar den dödlighet som antas i beräkningen av delningstalet. Förenklat kan man alltså säga att om pensionärerna lever längre förlorar de på en förskottsränta (givet att de andra kriterierna är uppfyllda). Delningstalet beräknas utifrån förväntad dödlighet för hela pensionärskollektivet, det vill säga både mäns och kvinnors förväntade dödlighet. Kvinnor har dock lägre både förväntad och prognostiserad dödlighet än män och kommer därför att förlora mer än män på en förskottsränta (som också förlorar eftersom delningstalet beräknas på förväntad och inte prognostiserad dödlighet). Ju större skillnaden är mellan mäns och kvinnors livslängd, desto mer förlorar kvinnor som grupp på förskottsräntan.

typfall födda 1946, en årskull som alltså har både inkomst- och tilläggspension.

3.6. Inflation, inkomstillväxt och inkomstpensionens utveckling

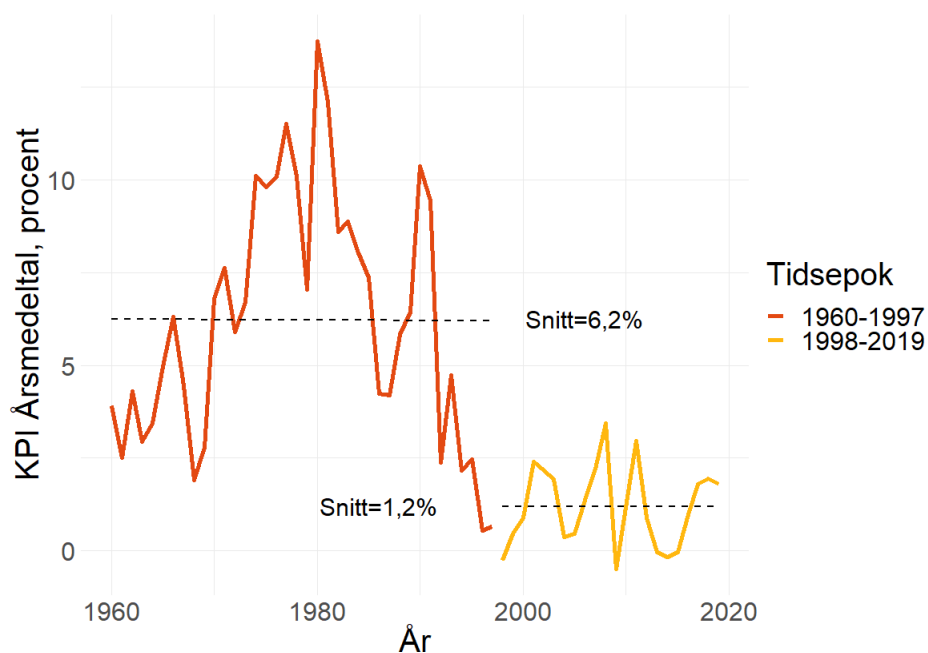
I detta avsnitt beskrivs hur förskottsräntan påverkar utvecklingen av inkomstpensionen över tid. Vi beaktar både inflationens och den allmänna inkomstillväxtens effekter på inkomstpensionen. Vi beaktar också hur dessa faktorer i samspel med förskottsräntan påverkar inkomstpensionen. Vi redovisar dels hur inkomstpensionerna har utvecklats i ett historiskt perspektiv, dels hur inkomstpensionen skulle ha utvecklats vid olika nivåer på förskottsräntan.

I det tidigare allmänna pensionssystemet följde utbetalad folkpension och den allmänna tilläggspensionen (ATP) den allmänna prisutvecklingen. En fördel med följsamhetsindexeringen, inkomstindex reducerat med förskottsräntan 1,6 procent, jämfört med prisindexering är att kopplingen till inkomstutvecklingen ger en större finansiell stabilitet eftersom pensionsutbetalningarna med den indexeringen närmre följer avgiftsinbetalningarna, vilket också var ett syfte med reformen. En nackdel med följsamhetsindexeringen jämfört med prisindexering är att pensionens köpkraftsutveckling är mindre förutsägbar. Vid låg inflation, som har gällt under den senaste tjugooårsperioden, finns en större risk att följsamhetsindexering leder till nominella sänkningar av pensionen. Nominellt minskade pensioner uppfattas av många som något i sig negativt medan det ur ett strikt logiskt, ekonomiskt perspektiv endast är relevant hur pensionens köpkraft utvecklas.

3.6.1. Inflation och real tillväxt under några decennier

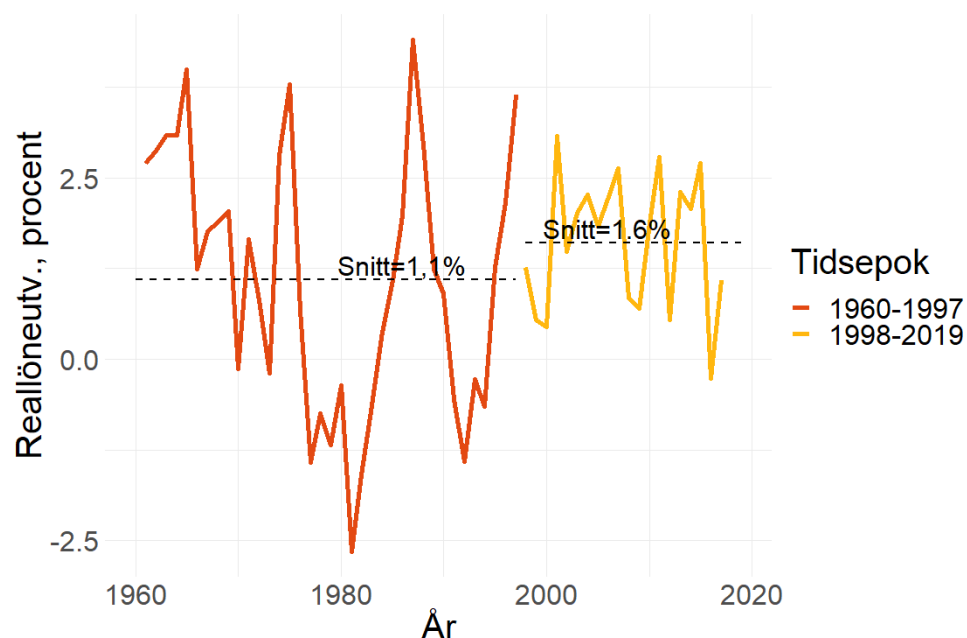
I Sverige har vi haft en betydligt lägre inflationstakt de senaste 20 åren jämfört med till exempel under 1970–80-talet. ATP-systemet tillkom 1960 och dagens inkomst- och premiepension infördes i mitten av 1990-talet. I figur 10 har vi delat upp perioden 1960–2019 i två tidsperioder, 1960–1997 respektive 1998–2019. Den första perioden kan sägas avspegla inflationen före pensionsreformen och den senare inflationen efter pensionsreformen.

Figur 10 Inflation (konsumentprisindex)



En lägre inflationsnivå ökar sannolikheten för en nominell sänkning av pensionerna och risken ökar med nivån på förskottsrentan. Risken för en nominell sänkning av pensionerna ökar även vid en låg inkomstillväxt eftersom detta kommer att avspeglas i ett lägre inkomstindex. Nedan i figur 11 visas den reala inkomstutvecklingen sedan 1960.²⁹

Figur 11 Real genomsnittlig inkomstutveckling



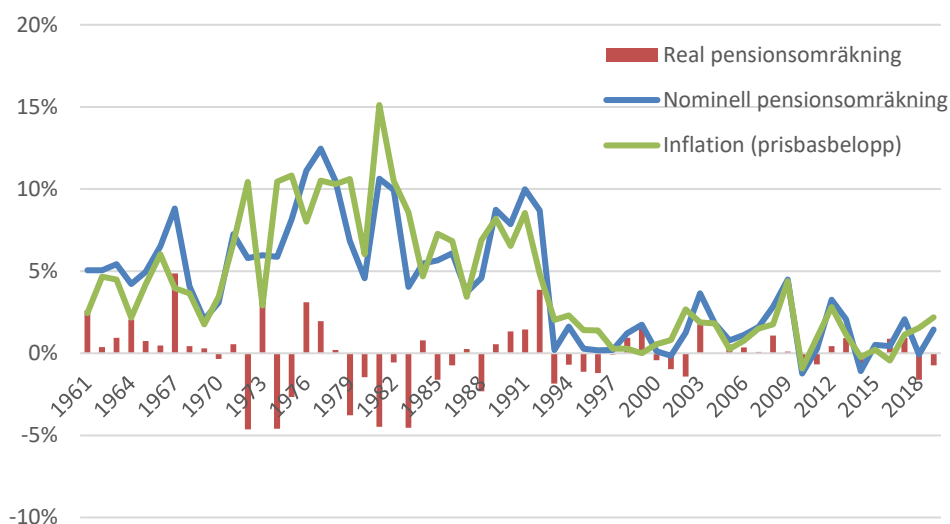
²⁹ Mätt som inkomstindex, förskjutet två år bakåt i tiden på grund av taxeringsförfarandet.

Av figur 10 framgår att inflationstakt var högre på 1980-talet än idag. Det var även en högre spridning av den årliga reala tillväxten. Figur 11 visar att den reala tillväxten var 1,1 procent under perioden 1960–1997 och 1,6 procent under perioden 1998–2019. Skillnaden i real tillväxt beror inte på inflationen utan på såväl yttre marknadsmässiga som konjunkturella skillnader. Den första perioden kännetecknades av både oljekris och inhemska ekonomiska problem under 80-talet som skapade 1990-talskrisen. Under den senare perioden uppkom en it-bubbla på börsen i början av 2000-talet och senare den finansiella krisen i banksystemet. En högkonjunktur kännetecknas vanligen både av hög tillväxt och högre inflation.

3.6.2. Följsamhetsindexering med olika nivåer på förskottsräntan

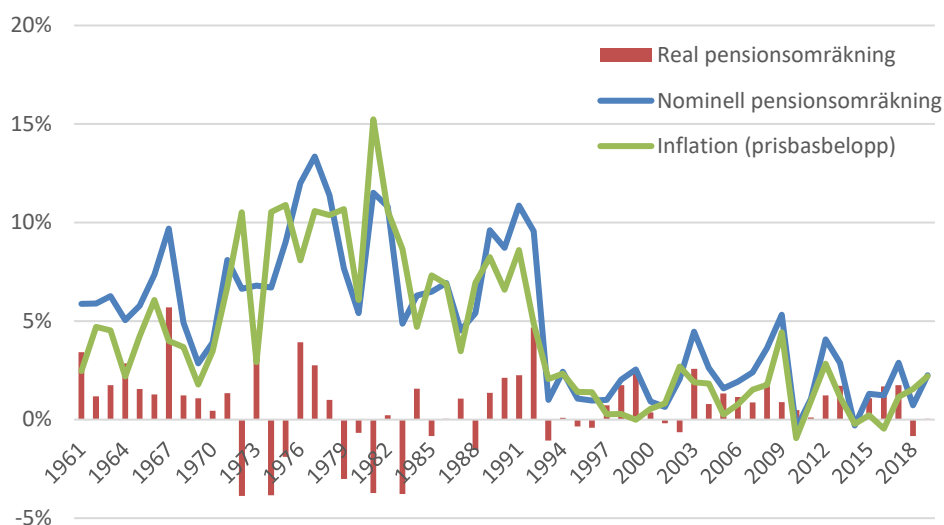
Ett sätt att höja den årliga följsamhetsindexeringen av inkomstpensionerna, och därmed minska sannolikheten för nominella eller reala försämringar av inkomstpensionens värde, är att sänka förskottsräntan. Avdraget från inkomstindex blir då lägre och ger en högre omräkning på pensionerna. Figur 12–14 nedan visar den följsamhetsindexering av inkomstpensionen som skulle ha ägt rum 1961–2020 vid två olika förskottsräntor, 1,6 och 0,8 procent samt en indexering utan förskott, det vill säga en uppräkning av pensionen som följer inkomstindex fullt ut. Notera att vi inte har beaktat reglerna för balansering i figurerna nedan.

Figur 12 Inkomstindexering 1961–2019 med nuvarande förskottsränta om 1,6 procent



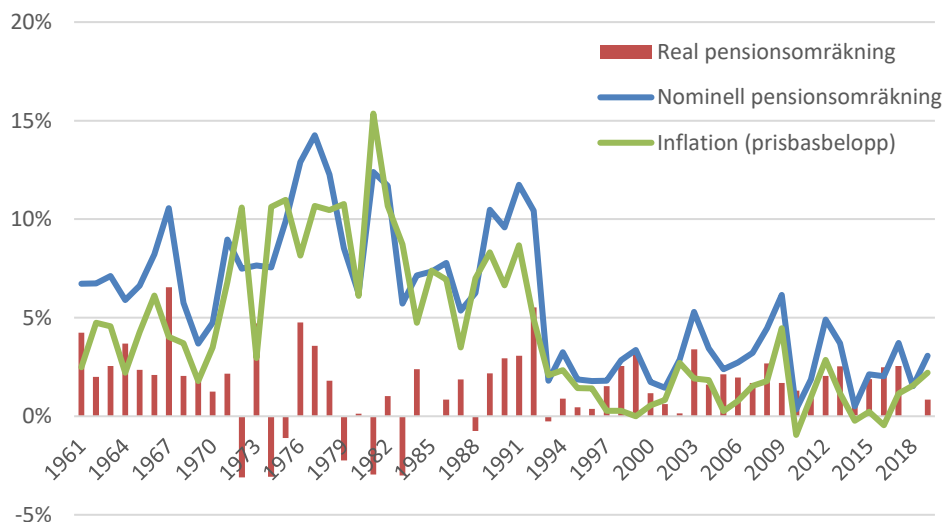
Av figur 12 framgår att med dagens förskottsränta om 1,6 procent skulle antalet år med negativ real omräkning ha uppgått till 25 utav totalt 58 årliga omräkningar för perioden 1961–2020.

Figur 13 Inkomstindexering 1961–2019 med förskottsränta om 0,8 procent



Som framgår av figur 13 så skulle en förskottsränta om 0,8 procent ha inneburit 16 av totalt 58 år med reall minskade pensioner under perioden 1961–2020.

Figur 14 Inkomstindexering 1961–2019 utan förskottsränta



Figur 14 visar att utan förskottsränta skulle antal år med negativ real omräkning ha uppgått till 10 av totalt 58 årliga omräkningar under perioden 1961–2020,

Inflationen i figurerna ovan är återgiven som förändringen i prisbasbeloppet. Skälet till att vi använder prisbasbeloppet här är att fram till 2001 indexerades pensionerna vid omräkningen med prisbasbeloppet.

Effekten på den årliga indexeringen av pensionen av ett lägre förskott är enkel; varje minskning av förskottet ökar följsamhetsindexeringen med lika mycket som förskottet minskas. Med förskottet 0,8 istället för 1,6 ökar följsamhetsindexeringen således med 0,8 procentenheter för varje år. Med förskottet 0 istället för 1,6 blir indexeringen 1,6 procentenheter högre varje

år. De tre figurerna är alltså i princip de samma, endast med en förskjutning med 0,8 respektive 1,6 procentenheter.

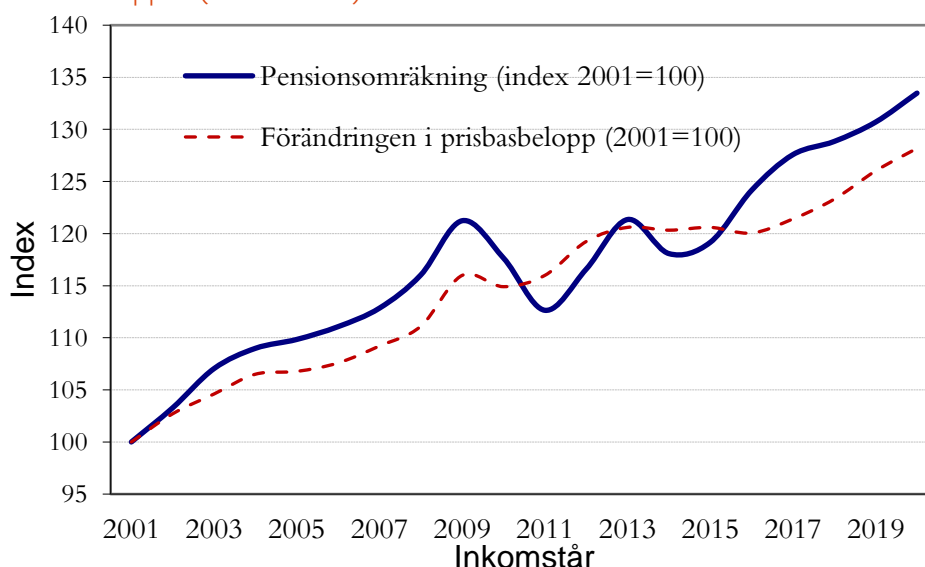
Med förskottsräntan 1,6 procent, och inga balanseringsregler, hade inkomstpensionerna sänkts i löpande priser, det vill säga en sänkning i kronor, eller en nominell sänkning, åren 2001, 2010, 2014 och 2018.

3.6.3. Följsamhetsindexerad inkomstpension jämfört med prisindexerad

Sedan årsskiftet 2001/2002 räknas inkomst- och tilläggspensionerna årligen om med följsamhetsindex, det vill säga inkomstindex reducerat för förskottet om 1,6 procent.³⁰ Tidigare räknades tilläggs- och folkpensionerna om med förändringen i prisbasbeloppet, det vill säga de prisindexerades.

För den som har varit pensionär sedan 2001 har inkomstpensionen fram till 2020 ökat i reala termer med i genomsnitt omkring 0,2 procent per år. Den årliga omräkningen av pensionen har dock varierat under perioden, jämför figur 15 nedan.

Figur 15 Årlig omräkning av inkomstpensionen jämfört med förändringen av prisbasbeloppet (indexerade).



Vi ser i figur 15 ovan att för åren 2010, 2011 och 2014 innebar den årliga pensionsomräkningen att inkomstpensionerna minskade inte bara realt utan även nominellt.³¹ Pensionerna minskade realt även åren 2018 och 2019.

År 2010 och 2011 minskade pensionernas köpkraft bland annat genom att balanseringen aktiverades 2010. Balanseringen avslutades 2018.³² Försämringen 2014 berodde även den på balanseringens negativa effekt på

³⁰ Vid omräkningen 2002 ersattes förskottsräntan om 1,6 procent med en negativ förskottsränta om 0,4 procent och pensionerna räknades upp med ytterligare 0,4 procent utöver förändringen i inkomstindex.

³¹ Se Pensionsmyndigheten (2020c).

³² När balanseringen aktiveras ersätts inkomstindex av balansindex i följsamhetsindexeringen.

pensionsomräkningarna. Åren 2012, 2013, 2015–2017 gav balanseringen ett positivt tillskott i pensionsomräkningarna. Från och med 2016 är pensionen, räknat från 2001, åter högre med nuvarande indexering än vad den hade varit med prisindexering. År 2020 är pensionen drygt fem procentenheter högre än vad den hade varit med fortsatt prisindexering sedan 2001.

Notera att den omtalade förbättringen/försämringen ovan avser de som var pensionärer under hela perioden 2001 till 2020. De som till exempel gick i pension under den finansiella krisen 2008–2009 skulle ha haft en marginellt högre pension 2020, drygt 0,3 procent, om deras pension hade varit prisindexerad. De som däremot gick i pension 2011 har med dagens indexering omkring 7,2 procent högre pension 2020 jämfört med om pensionen prisindexerats. Informationen ovan om pensionernas utveckling bortser från den indexering av pensionskapitalet som skett före pensioneringen. De som framstår som ”förlorare” under utbetalningstiden kan under intjänandetiden ha varit vinnare av den indexering som tidigare gavs på pensionskapitalet, och vice versa.

3.7. Fördelningseffekter

Som vi nämner tidigare i detta kapitel innebär en förskottsränta en ekonomisk fördel för personer med kortare livslängd jämfört med längre livslängd. De som lever kortare bidrar inte med att betala tillbaka förskottet i samma utsträckning. Samtidigt hinner naturligtvis personer som lever kortare tid inte få ut lika mycket av sin intjänade pension som mer långlivade personer, men sett enbart till effekten av förskottsräntan är den ekonomiskt gynnsam för personer med kortare livslängd. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män ökar förskottsräntan skillnaden i pension mellan könen, det så kallade pensionsgapet. En skattning visar att pensionsgapet i den inkomstgrundande allmänna pensionen, skulle minska med 1,1 procentenheter om inkomstpensionen beräknades utan förskott och inkomstindexerades fullt ut.³³

Tjänstemän lever i genomsnitt längre än yrkesverksamma inom LO-kollektivet. Förskottet missgynnar således tjänstemännen och gynnar arbetarna. Höginkomsttagare inom respektive kön lever i allmänhet längre än låginkomsttagare. Tidigare beräkningar från Pensionsmyndigheten visar också att kvinnliga låginkomsttagare lever längre än manliga höginkomsttagare.³⁴ Effekten blir att till exempel manliga låginkomsttagare kan sägas vara särskilt gynnade av ett förskott, medan kvinnliga höginkomsttagare blir särskilt missgynnade av förskottet. För manliga

³³ Pensionsmyndigheten/ISSA (2019a) s.10. I rapporten jämförs inkomstindexering med prisindexering. Eftersom följsamhetsindexeringen historiskt har följt prisindexeringen ger skattningen en god approximation. Pensionsgapet tar, till skillnad från beräkningen i avsnitt 3.5.2, hänsyn till genomsnittlig nivå på inkomstpensionen för respektive kön. I avsnitt 3.5.1. beräknas endast hur mycket kvinnors respektive mäns pensioner förändras i snitt pga. förskottsräntan.

³⁴ Pensionsmyndigheten (2016) s.12.

höginkomsttagare respektive kvinnliga låginkomsttagare bedöms deras medellivslängd ligga nära den genomsnittliga, vilket innebär att de varken är särskilt gynnade eller missgynnade av förskottsräntan.³⁵

Som redan nämnts menar vi med ”vinnare” och ”förlorare” endast summa utbetalad, ej diskonterad, pension. Personer som lever länge förlorar visserligen på en förskottsränta i termer av en lägre total pension under pensionstiden. Men om de ska anses missgynnade av förskottsräntan eller inte beror hur individen värderar att ha en högre inkomst under tidig pensionering jämfört med senare. Att människor värderar att få samma belopp högre idag än i framtiden anses generellt som givet. Lagstiftaren har vid valet av förskottsränta utgått ifrån att de flesta föredrar en högre initial pension framför en högre indexering av pensionen. Detta resonemang utvecklas i kapitel 6.

³⁵ Ska man vara noggrann beräknas delningstalet utifrån förväntad dödlighet, vilken är lägre än den prognostiserade. Detta innebär att grupper som ligger nära den genomsnittliga dödligheten sannolikt kommer att förlora något på förskottsräntan. Se även 3.5.4 för mer om förväntad och prognostiserad dödlighet.

4. Förskottsräntan i premiepensionen

Premiepensionen är ett avgiftsbaserat och fullt fonderat pensionssystem men som på många sätt fungerar på samma sätt som inkomstpensionssystemet. Avgiften är 2,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten. De avgifter eller premier, termerna används synonymt här, som individen tjänar in till premiepensionen placeras i en fondförsäkring som Pensionsmyndigheten tillhandahåller. Pengarna investeras i systemets förvalsalternativ AP7 Såfan, om pensionsspararen inte själv gör ett aktivt fondval på Pensionsmyndighetens fondtorg. Under uttagstiden kan pensionären välja att fortsätta placera i fonder eller låta sitt premiepensionskapital förvaltas i Pensionsmyndighetens traditionella livförsäkring. Premiepensionskapitalet förräntas med värdeutvecklingen i kapitalplaceringen.

När individen ansöker om att börja ta ut premiepension beräknar Pensionsmyndigheten hur mycket pension den blivande pensionären ska få per månad livet ut. Premiepensionssystemet och inkomstpensionssystemet regleras på olika sätt. Det innebär bland annat vissa skillnader i beräkningen av den pension som ska betalas ut och i den årliga omräkningen av pensionerna som justerar för bland annat avkastningen under året som gått. Gemensamt är dock att storleken på den månatliga pensionen bestäms av det samlade pensionskapitalet delat med ett delningstal och att delningstalet beror på dels individens förväntade återstående livslängd vid pensioneringstillfället, dels på förskottsräntan.

I detta kapitel belyser vi olika aspekter av förskottsräntan i premiepensionen, såsom beräkningen av förmånen, syftet med dels förskottsräntan, dels reglering av förskottsräntan.

4.1. Så beräknas premiepensionen

När individen ansöker om att ta ut premiepensionen beräknar Pensionsmyndigheten storleken på de första månadsbeloppen som ska betalas ut. För det behövs värdet på det samlade pensionskapitalet och ett delningstal. Månadsbeloppet beräknas sedan som kapitalet delat med delningstalet gånger tolv, för att få månadsbeloppet och inte årsbeloppet. Delningstalet bestäms av Pensionsmyndigheten, likartat med hur det går till i inkomstpensionen, och är det förväntade nuvärdet av en utbetalning av en krona per år så länge pensionsspararen lever. Det innebär att Pensionsmyndigheten beaktar förväntad återstående livslängd och förskottsränta men också förväntade driftskostnader för premiepensionen. Till skillnad från inkomstpensionen belastas premiepensionen nämligen med

avgift för att täcka driftskostnaden även under tiden som pensionär.³⁶ Vid beräkningen av delningstalet tas det alltså höjd för att en viss andel av pensionskapitalet kommer att gå till avgifter under utbetalningstiden.

Förskottsräntan är 1,75 procent i premiepensionen och de förväntade driftkostnaderna är 0,10 procent av pensionskapitalet. Beräkningsmässigt minskar driftkostnaden förskottsräntan, det betyder att vid beräkningen av delningstalen är diskonteringsräntan netto 1,65 procent. För varje ålder finns ett delningstal beräknat utifrån förväntad återstående livslängd och diskonteringsränta om 1,65 procent.

I premiepensionen förväntas en 65-åring född på 50-talet leva i ytterligare 22,92 år, det vill säga att delningstalet utan förskottsränta skulle vara 22,92. Räknar man om delningstalet med diskonteringsräntan 1,65 procent blir det 18,69, vilket höjer det initiala månadsbeloppet med 23 procent.

Under pensionstiden fortsätter det premiepensionskapital som ännu inte har betalats ut att förräntas med avkastningen på kapitalet, det ökar med tilldelade arvsvinster och i förekommande fall återförda fondrabatter och nya premier, samt minskar med utbetalningar och avgifter.

Premiepensionen räknas om varje år i december med utgångspunkt i aktuell behållning på pensionsspararens konto. På så sätt läggs den avkastning som genererats under året till de kommande pensionsutbetalningarna. Behållningen delas med då gällande delningstal multiplicerat med tolv för att få nästa års månadsbelopp. Pensionärens månadsbelopp blir högre om avkastningen på hans eller hennes kapital har varit högre än förskottsräntan, om tilldelad arvsvinst varit högre än vad som har antagits och om avgiften varit lägre än vad som antagits. Månadsbeloppet sjunker om det motsatta varit fallet. De senare två posterna har relativt liten betydelse för pensionens storlek, mer om det nedan, och vi bortser från dem tillsvidare, liksom eventuellt nya premier har betalats in under året.

Förändringen av månadsbeloppet u beskrivs i formel 4 nedan. r står för individens avkastning och f förskottsräntan. Formel 4 ges av en omskrivning av formel 2, avsnitt 2.2.3.

Formel 4 Förändring månadsbelopp

$$u = \frac{1 + r}{1 + f} - 1 \approx r - f$$

Förenklat kan man säga att det nya månadsbeloppet är det gamla ökat med kapitalavkastningen r i procent, minus förskottsräntan f som är 1,75

³⁶ Inkomstpensionens driftskostnad finansieras genom att dra av driftskostnaden från inkomstpensionsbehållningar som inte börjat utbetalas, dvs. dras enbart av från pensionsspararnas inkomstpensionsbehållning.

procent. Om avkastningen på fonderna under ett år var 3,75 procent kommer nästa års månadsbelopp alltså att öka med cirka 2 (= 3,75 - 1,75) procent.

Under utbetalningsfasen kan premiepensionen alltså sägas följa utvecklingen på de individuella fondinnehaven, alternativt återbäringsräntan inom traditionell försäkring, men eftersom ett förskott på den förväntade framtida kapitalavkastningen ges vid pensioneringen blir uppräkningsgraden av den utbetalade pensionen reducerad med 1,75 procent. Det är samma förfarande och egenskaper som beskrivits för inkomstpensionen.

En betydande skillnad mot inkomstpensionen är alltså att avkastningen, och därmed omräkningen, är individuell i premiepensionen och beror på värdeutvecklingen av individens premiepensionskapital. I inkomstpensionen blir alla pensioner omräknade med inkomstindex, eller balansindex om balanseringen är aktiverad, minus förskottsrentan 1,6 procent.

4.2. Syftet med förskottsrentan

Det framgår av Pensionsmyndighetens försäkringstekniska riktlinjer att

”Delningstal bestäms med antaganden om värdetillväxt på fondandelar (förskottsrenta), dödlighet och driftkostnader. Antagandena väljs /.../ så att utbetalda belopp kan förväntas bibehålla konstant köpkraft.”

Vidare i de försäkringstekniska riktlinjerna framgår det att

”Förskottsrentan utgör en realistisk bedömning av den reala värdetillväxten under försäkringstiden för de tillgångar Pensionsmyndigheten håller för pensionärernas räkning i denna försäkringsverksamhet.”

Syftet med förskottsrentan i premiepensionen är alltså, liksom i inkomstpensionen, att få en utbetalningsprofil av pensionen som är flackare än om ingen förskottsrenta använts vid beräkningen av de pensionsbelopp som ska betalas ut. Det vill säga syftet med förskottsrentan är att ge en högre initial pensionsnivå sådan att den premiepension som ska betalas ut i framtiden i förväntan ska öka i sådan utsträckning att premiepensionen behåller köpkraften under utbetalningstiden. Ett underliggande antagande här är att värdetillväxten på det förvaltade premiepensionskapitalet överstiger inflationen över tid.

Målsättningen att premiepensionen ska förväntas behålla köpkraften har ansetts som tämligen självklart av beslutsfattarna på Pensionsmyndigheten. Det finns och har funnits en stark norm kring att pension ska försöka följa priserna. Från gamla ATP som var prisindexerad, inkomstpensionen som ungefär förväntas följa inflationen och till förmånsbestämda tjänstepensioner som i praktiken är prisindexerade. Många avgiftsbaserade tjänstepensioner siktar också på att utbetalningarna ska behålla köpkraften under pensionstiden.

Eftersom det inte finns något exakt samband mellan inflation och kapitalavkastning, eller mellan löneökningar och kapitalavkastning, går det inte att sätta en förskottsrenta som garanterar att en avgiftsbestämd pension växer i takt med inflationen (eller genomsnittslönen i samhället). Det man

får göra i valet av nivå på förskottsränta är att utgå ifrån förhoppningsvis välgrundade uppskattningar om framtida avkastning, inflation och löneutveckling.

4.3. Reglering av förskottsräntan

I detta avsnitt förklarar vi hur förskottsräntan i premiepensionen är reglerad och motiven till dagens nivå på förskottsräntan.

4.3.1. Reglering i lag och riktlinjer

Pensionsmyndigheten har i Socialförsäkringsbalken (SFB) fått stor frihet att sköta premiepensionen. Lagstiftarens huvudsakliga begränsning av Pensionsmyndighetens handlingsfrihet är att premiepensionen ska förvaltas enligt försäkringsmässiga principer. I lag (2017:230) om Pensionsmyndighetens försäkringsverksamhet i premiepensionssystemet finns bestämmelser om Pensionsmyndighetens tillämpning av försäkringsrörelse- och redovisningsregler. I lagen finns också bestämmelser om Finansinspektionens tillsyn över myndigheten. Regleringen liknar på många sätt den som gäller för försäkringsföretag som erbjuder livförsäkring och för tjänstepensionsföretag.

Enligt lag ska Pensionsmyndigheten upprätta försäkringstekniska riktlinjer. Riktlinjerna ska användas för styrning, kontroll och uppföljning av myndighetens premiepensionsverksamhet. De försäkringstekniska riktlinjerna beslutas av Pensionsmyndighetens styrelse. Det är i dessa riktlinjer principerna för hur förskottsräntan ska sättas framgår, se ovan 4.2.

De försäkringstekniska riktlinjerna kompletteras med ett försäkringstekniskt beräkningsunderlag. Underlaget innehåller de antagandena som behövs för göra de beräkningar som redovisas i riktlinjerna. De flesta antaganden, däribland nivån på förskottsräntan, beslutas av generaldirektören.

Till skillnad från inkomstpensionens förskottsränta som har beslutas av riksdagen är det alltså Pensionsmyndighetens generaldirektör som beslutar om nivån på förskottsräntan i premiepensionen.

4.3.2. Motiv till dagens nivå

Här presenterar vi motiven från 2017 då dagens nivå på förskottsräntan i premiepensionens fondförsäkring beslutades.

Eftersom målet är att premiepensionen ska bibehålla konstant köpkraft ska förskottsräntan motsvara den förväntade avkastningen i reala termer.

För att få fram förväntad avkastning gör Pensionsmyndigheten ett antal antaganden. Ett sådant är att pensionärerna har sitt kapital investerat i endast två typer av tillgångar: aktier och räntebärande papper, som då motsvarar allt från säkra statspapper till mer riskfyllda obligationer. Aktier antas ge en årlig avkastning på 6,5 procent nominellt över tid och räntebärande papper 2,25 procent.

Inflationen antas över tid vara 2 procent, det mål Riksbanken satt upp. Realt antas då aktier avkasta 4,5 procent per år och räntebärande papper 0,25 procent.

Sedan behövs ett antagande om hur pensionärernas portföljsammansättning ser ut, det vill säga hur stor andel av kapitalet som är placerat i aktier och hur stor del som är placerat i räntebärande papper. Utifrån ett sådant antagande kan en förväntad real avkastning och därmed förskottsränta beräknas.

Hur det antagandet ska sättas är inte självklart, givet att pensionärerna individuellt har gjort och gör olika val av fonder. Ungefär hälften av kapitalet låg 2017 i AP7 Såfan och andra fonder med en generationsprofil, en dryg tredjedel i rena aktiefonder och resten i bland- och räntefonder. Det är ett faktum att olika fondval och allokeringar mellan mer eller mindre riskfyllda tillgångar leder till olika förväntad värdetillväxt över tid. Fonder med generationsprofil viktas dessutom ofta om tillgångsfördelningen under pensionstiden, till exempel i AP7 Såfan viktas aktieandelen gradvis ner med stigande ålder, från 67 procent vid 65 år till 33 procent från 75 år och uppåt. Därmed finns det inte ett enda enskilt värde för förskottsräntan som kommer att ge alla fondpensionärer ett månatligt premiepensionsbelopp som, sett till hela pensionärstiden, i förväntan behåller köpkraften. Här finns det alltså en principiell fråga att ta ställning till: För vilken fondpensionär ska det månatliga beloppet förväntas behålla konstant köpkraft? Olika alternativa svar ges nedan:

- a. För medelpensionären. Förskottsräntan sätts efter medelinnehavet för de totala fondtillgångarna: 62 procent aktier, 38 procent räntebärande papper.
- b. För de försiktigaste pensionärerna. Förskottsräntan sätts efter de mest riskaverta, så att ingen grupp förväntas få utbetalningar som inte bibehåller köpkraften: 100 procent räntebärande papper
- c. För en modellpensionär. Förskottsräntan sätts efter en modellportfölj, vald med lämplig riskprofil. Till exempel kan AP7 Såfan eller livbolagens för-/icke-valsportföljer stå som förebild.
- d. Att som alternativ till c. låta fördelningen i premiepensionens traditionella försäkring styra: 35 procent aktier, 65 procent räntebärande papper, eftersom det ger en balanserad riskprofil i utbetalningsfasen.

Pensionsmyndigheten bestämde sig för alternativ d. och därmed sattes förskottsräntan till 1,75 procent³⁷ även i fondförsäkringen. Motivering för det löd:

Det står i de försäkringstekniska riktlinjerna ”Antagandena väljs ... så att utbetalda belopp kan förväntas bibehålla konstant köpkraft.” Det tolkade Pensionsmyndigheten som ett uttryck för att viss försiktighet ska tillämpas i

³⁷ $[(0,35*0,045) + (0,65*0,0025)]*100 = 1,75$

valet av förskottsränta, det vill säga att skadan med en för hög förskottsränta anses större än skadan av en i motsvarande mån för låg förskottsränta.

Myndigheten anser att det vore felaktigt att bara titta på den genomsnittliga placeringen enligt alternativ a. Det alternativet innebär en för hög förskottsränta för alla de som väljer en mer balanserad riskprofil för sina investeringar, till exempel de med AP7 Såfan. En så hög förskottsränta implicerar också att Pensionsmyndigheten tycker att en så hög aktieandel som 60–70 procent är normalt under hela utbetalningsfasen, inte bara för de nya pensionärerna med lång placeringshorisont, utan även för de äldre. Att tvinga pensionärer att ta så mycket risk för att inte i förväntan få reellt fallande pensionsutbetalningar anser myndigheten inte vara rimligt.

Att utgå från de med allra lägst risk (alternativ b) skulle dock vara att gå onödigt långt, eftersom förskottsräntan då skulle bli allt för låg sett till den förväntade avkastningen för de allra flesta.

Alternativen c, modellera efter generationsfonder, och d, samma som för myndighetens traditionella pensionsförsäkring, framstår som ett i sammanhanget balanserade alternativ. Det ger en likartad nivå på förskottsräntan. Fördelen med alternativ d är enkelhet och transparens. Det blir bara en uppsättning delningstal att hålla reda på inom premiepensionen. Situationen att första utbetalning skiljer sig mellan fondförsäkring och tradförsäkringen undviks. Alternativ d passar också bra för den stora grupp pensionärer som har AP 7 Såfan eller andra generationsfonder.

Det kan noteras valet av 1,75 procent gör att de pensionärer som har sina placeringar i AP7 Såfan i förväntan får utbetalningar som ökar reellt, det vill säga mer än inflationen, i början av pensionstiden. Men i takt med att aktieandelen minskar så sjunker den förväntade avkastningen och från 75 års ålder och framåt förväntas pensionen reellt ligga still.

I traditionell försäkring sänktes förskottsräntan till 1,75 procent 2016. Eftersom alla sparare i traditionell försäkring har samma portföljsammansättning var det en faktor som inte behövde vägas in i det beslutet. I övrigt var motiven till beslutet de samma som presenterats för fondförsäkring ovan.

4.4. Nivå på förskottsräntan över tid

Förskottsräntan vid uttag av premiepension har alltså varit 1,75 procent sedan 2017, både för fondförsäkringen och för den traditionella försäkringen. Som tabell 2 nedan visar så har nivån på förskottsräntan ändrats ett flertal gånger sedan 2001 och under vissa perioder har sparformerna haft olika nivå på förskottsräntan.

Tabell 2 Förskottsränta och driftsavdrag i premiepensionen, procent

Datum, fr.o.m.	Fondförsäkring		Traditionell försäkring	
	Förskotts- ränta	Driftsavdrag	Förskotts- ränta	Driftsavdrag
Jan 2001	4,00	0,3	4,00	0,3
Dec 2002	3,00	0,3	3,00	0,3
Apr 2007	4,00	0,1	2,30	0,1
Mars 2014	3,00	0,1	3,00	0,1
Dec 2016	3,00	0,1	1,75	0,1
Dec 2017	1,75	0,1	1,75	0,1

Anledningen till att nivån på förskottsräntan har förändrats är främst att Pensionsmyndighetens ändrat syn på den långsiktiga förväntade avkastningen när myndigheten har bedömt att marknadsläget varaktigt ändrats. Till exempel har synen på räntemarknaden förändrats av att den generella räntenivån sjunkit kraftigt under 2000-talet.

Förklaringen till att nivån på förskottsräntan ibland skiljer sig åt mellan fondförsäkringen och den traditionella försäkringen är att tillgångsfördelningen mellan aktier och räntebärande papper skilt sig åt och att myndigheten har haft olika förväntningar på den framtida avkastningen för dessa sparformer. I valet av nivån på förskottsräntan har myndigheten även vägt in å ena sidan förväntad avkastning, å andra sidan värdet av att hålla förskottsräntan, och därmed det initiala pensionsbeloppet, lika i båda försäkringarna.

Vid de tillfällen Pensionsmyndigheten har ändrat förskottsräntan har den nya nivån lett till nya delningstal. Dessa nya delningstal har sedan använts till att beräkna de premiepensionsbelopp som myndigheten har att betala ut till både nytillkomna pensionärer och från den nästföljande årsräkningen för befintliga pensionärer. En höjd förskottsränta har höjt nivån på beloppen att utbetala och en sänkning har sänkt nivån på beloppen att utbetala. Effekten av en ändring blir alltid relativt sett störst för de yngsta pensionärerna som har den längsta förväntade återstående livslängden, eftersom nuvärdet av belopp som ligger längre fram i tiden är känsligare för räntenivån. Effekten på pensionsbelopp att utbetala vid sänkningen från 3 procent till 1,75 procent framgår av tabell 3 nedan. Dessa förändringar av premiepensionens förskottsränta och därmed premiepensionsutbetalningarna har gått relativt spårlöst förbi och inte i närheten väckt den uppmärksamhet som förändringar av inkomstpensionsbeloppen har gjort.

Tabell 3: Effekten av att sänka förskottsrentan från 3 % till 1,75 %.

Ålder	Momentan effekt utbetalt belopp	Delningstal 3 % förskott	Delningstal 1,75 % förskott
65	-13,1%	16,24	18,69
70	-11,3%	14,00	15,87
75	-9,4%	11,60	12,80

4.5. Utveckling av premiepensionen med och utan förskottsrenta

Förskottsrentan på 1,75 procent höjer för en 65-åring det initiala månadsbeloppet med 23 procent jämfört med om förskottsrentan vore noll. Därefter, som vi sett ovan i avsnitt 4.1, kommer årsomräkningarna att bli 1,75 procent lägre än om förskottsrentan vore noll.

I avsnitt 3.5 redovisade vi en enkel och teoretisk beskrivning av de effekter som förskottsrentan har på inkomstpensionen. Den beskrivningen gäller också för premiepensionen även om förskottsrentan här är 1,75 procent, det vill säga något högre än förskottsrentan i inkomstpensionen som är 1,6 procent.

5. Förskottsränta i andra pensionssystem

Förskottsränta, eller diskonteringsränta, används inte bara inom det allmänna pensionssystemet i Sverige utan även av livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor vid utbetalning av avgiftsbestämda tjänstepensioner. Här benämns dock förskottsräntan för prognosränta. Det är fler länder än Sverige som tillämpar förskottsränta i beräkning av den allmänna pensionen. Det finns även länder med ren inkomstindexering av den allmänna pensionen.

Syftet med detta kapitel är att som jämförelse till den allmänna pensionen visa hur andra pensionssystem har utformats när det gäller val av förskottsränta och indexering av pensionerna.

5.1. Tjänstepensionerna

Tjänstepensionerna inom de största kollektivavtalsområden har under de senaste 20 åren stegvis gått från att ha varit helt förmånsbestämda till att numera vara helt avgiftsbestämda för yngre årskullar av anställda. Bland de livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor som tillhandahåller avgiftsbestämda tjänstepensionsförsäkringar förekommer det också att förskott på tjänstepensionen betalas ut, det vill säga att de tillämpar förskotts- eller prognosränta. Att omfattas av en avgiftsbestämd tjänstepension innebär att arbetsgivaren sätter av premier månatligen som en andel av lönen i en pensionsförsäkring. Individen har i regel själv möjlighet att välja om premien ska placeras i en fondförsäkring eller en traditionell försäkring. Likaså brukar individen ha möjlighet att välja vilka fonder försäkringskapitalet ska vara placerat i. Avkastningen på individens tjänstepensionskapital beror därför på avkastningen i kapitalplaceringen, både under sparandetiden och under utbetalningstiden. Till skillnad mot inkomstpensionen, men i likhet med premiepensionen, styr inte lagstiftningen huruvida tjänstepensionen ska betalas ut med ett förskott utan livförsäkringsbolag och tjänstepensionskassor bestämmer själva nivån på förskottsräntan i sina produkter.

Förskottsräntan sätts enligt liknande principer som i premiepensionen, det vill säga genom prognoser om den avkastning som tjänstepensionskapitalet förväntas ge under uttagstiden. Försäkringsbolagen eftersträvar dock inte nödvändigtvis en utbetalningsprofil som följer inflationen. Förskottsräntan inom tjänstepensionerna varierar mellan 0 och 3 procent beroende på om det är en fond eller traditionell försäkring, se sammanställning i bilaga 3. Förskottsräntan inom premiepensionen befinner sig i dagsläget inom detta intervall.

Inom finansiell teori antas högre risk i investeringar ge en högre förväntad avkastning på kapitalet. Fondförsäkringarna inom de fyra vanligt

förkommande³⁸ kollektivavtalade tjänstepensionerna har dock i dagsläget en lägre förskottsränta än de traditionella försäkringarna som erbjuds inom tjänstepensionsavtalen.³⁹ Den högre volatiliteten inom fondförsäkring jämfört med traditionell försäkring kan vara en anledning till att sätta förskottsräntan lägre. Ett annat skäl till den lägre förskottsräntan i fondförsäkringarna kan vara att traditionell försäkring är förval i många kollektivavtal. Det krävs därför ett aktivt val av kunden för att välja fondförsäkring. Bolagen kan därmed tänkas ha en uppfattning att de kunder som väljer fondförsäkring är mer intresserade av att avkastningen ska få direkt genomslag på pensionen. De pensionärer som har traditionell försäkring kan antas vara mer intresserade av en trygg och stabil utveckling.

Dagens samhällsekonomiska läge med låga marknadsräntor har minskat den förväntade avkastningen för främst traditionella försäkringar. Att sänka förskottsräntor sänker pensionsbeloppen initialt och är troligen inte populärt bland kunderna. Det medför sannolikt att pensionsbolag drar sig för att göra nedjusteringar. De senaste åren har flertalet bolag trots det successivt sänkt prognosräntan inom sina försäkringar. Detta innebär det att de initiala pensionerna inom tjänstepensionerna inte har blivit lika höga som vid ett högre marknadsränteläge.

De flesta av dagens förvärvsarbetare omfattas av något av de fyra största tjänstepensionsavtalen, för privatanställda arbetare (SAF-LO), privatanställda tjänstemän (ITP), statligt anställda (PA16) eller kommun- och regionanställda (KAP-KL & AKAP-KL). Se bilaga 3 för en genomgång av prognosräntor och livslängdsantaganden inom försäkringarna som är valbara inom dessa kollektivavtal.

Pensionsavtalen inom SAF-LO kollektivet använder i dagsläget ofta både en lägre förskottsränta och en lägre antagen återstående livslängd vid 65 årsålder i tjänstepensionen jämfört med de övriga tre avtalsområdena för tjänstepensionen. Samtliga av dessa fyra avtalsområden använder i regel högre antagna återstående livslängder och högre prognosräntor för traditionell livförsäkring än vad de använder för fondförsäkringar. Vinstutdelande bolag erbjuder ett större antal tjänstepensionsprodukter inom fondförsäkring än vad de ömsesidiga bolagen gör. Ett motsatt förhållande finns för erbjudanden inom traditionell försäkring, det vill säga att fler produkter erbjuds av ömsesidiga bolag än av vinstutdelande bolag. I regel tillämpar vinstutdelande bolag högre återstående livslängd och högre prognosränta än de ömsesidiga inom fondförsäkring. Detta kan vara ett tecken på att vinstutdelande bolag i större utsträckning söker högre risk och högre avkastning på kort sikt, eftersom aktieägare i bolaget har rätt till utdelning av nuvarande och framtida vinster. För den enskilde är det inte helt tydligt hur det påverkar pensionen. En högre antagen återstående livslängd leder till ett lägre utbetalt månadsbelopp, men en högre prognosränta innebär samtidigt att de initiala pensionerna skrivs upp mer,

³⁸ SAF-LO, KAP-KL/AKAP-KL, ITP samt PA16.

³⁹ Se bilaga 3.

dock på bekostnad av en lägre framtida omräkning under tiden som pensionär.

5.2. Norges och Tysklands ålderspensioner

Norge och Tyskland är exempel på två länder som har allmänna inkomstgrundade pensioner utformade som fördelningssystem. Dessa länder kan jämföras med hur Sverige indexerar inkomstpensionen.⁴⁰ Indexeringen i Norge och Tyskland har likheter, men också avgörande skillnader, jämfört med den följsamhetsindexering och förskottsränta som Sverige har valt. En grundläggande skillnad är att Norges och Tysklands motsvarigheter är förmånsbestämda och inte avgiftsbestämda.⁴¹ Det leder bland annat till att det inte finns något krav på att indexeringen, eller andra egenskaper i systemet, ska leda till ett finansiellt stabilt system. Ett eventuellt under- eller överskott i systemen kan därför justeras genom till exempel att justera i avgiftsnivå för de förvärvsaktiva. Det är också tekniskt möjligt, om än i strid med definitionen av ett avgiftsbestämt system, att göra det i inkomstpensionssystemet. En högre avgift i ett avgiftsbestämt system leder till högre intjänande, det innebär att om det förhållande som orsakade underskottet kvarstår så kan en högre avgift på lång sikt förvärra det underskott som den högre avgiften skulle motverka.

I Norge indexerar pension under utbetalning med den genomsnittliga lönetillväxten i landet, justerad för eventuella avvikelser mellan den förväntade och faktiska lönetillväxten två år tillbaka i tiden samt, med avdrag för förskottsräntan som är satt till 0,75 procent. Avdraget görs eftersom pensionären har fått motsvarande förskott på förväntad framtida avkastning under det första uttagsåret.⁴² Nivån på 0,75 procent motiverades med att vid avdrag för denna faktor beräknades indexeringen motsvara genomsnittet av löne- och pristillväxten.⁴³ Förskottsräntan i Norge är alltså betydligt lägre än den svenska. Nivån på indexeringen sätts efter förhandling mellan regeringen och pensionärsorganisationer, de så kallade Trygdedrøftingane, och fastställs sedan av kungen.⁴⁴ Den lägre förskottsräntan bör innebära att delningstalet i Norge är påtagligt högre än i Sverige och för samma pensionskapital ge en lägre initial pension men typiskt sett en högre årlig indexering. Det kan eventuellt ha balanserats av

⁴⁰ Pensionsförsäkringen enligt sociallagen i Tyskland omfattar löntagarna inom den privata sektorn och en del självständiga yrkesutövare. Anställda inom den offentliga sektorn har ett eget lagstadgat pensionskydd i likhet med lantbrukarna. Källa: etk.fi (a). Den norska ålderspensionen, inntekstpension, är lagstadgad och en del av folkförsäkringssystemet (Folketrygden). Källa: etk.fi (b) samt Ds.2018:8 bilaga 2.

⁴¹ Med ett avgiftsbestämt pensionssystem menas dels en koppling mellan den pensionsrätt som intjänas och den avgift som betalas till systemet, dels att den försäkrade bär pensionssystemets finansiella och demografiska risker.

⁴² Källa: lovdata.nu.

⁴³ Källa: regjeringen.no(a).

⁴⁴ Källa: regjeringen.no(b).

att normal pensionsålder i Norge är 67 mot 65 sedan 1976 i Sverige. Vi har inte jämfört Norges delningstal med Sveriges.

Den tyska ålderspensionen under utbetalning indexeras med förändringar i löner, med en eventuell justering dels för förändringar av inbetalda pensionsavgifter, dels för antalet pensionärer.⁴⁵ Till skillnad från Sverige har Tyskland en skyddsklausul om att indexeringen av pensionerna inte får vara negativ.⁴⁶ Vidare saknar Tyskland en förskottsränta i sin ålderspension. Beräkningen av den förmånsbestämda men livsinkomstbaserade pensionen sker helt utan beaktande av livslängden och dess utveckling. Däremot har livslängdsutvecklingen medfört att Tyskland har beslutat och redan höjt pensionsåldern för att motverka underskott i sitt pensionssystem.

⁴⁵ Källa: etk.fi (c) samt OECD (2015). OECD rapporten ger en utförlig beskrivning av följsamhetsmekanismen, en slags motsvarighet till Sveriges balanseringsregler, i den tyska ålderspensionen.

⁴⁶ Källa: etk.fi(c).

6. Argument för och emot en högre förskottsränta i inkomstpensionen

I detta kapitel blickar vi tillbaka till beskrivningarna i tidigare kapitel och presenterar i avsnitt 6.1 argument för att ha en förskottsränta eller att den ska vara hög och i avsnitt 6.2 argument för att inte ha en förskottsränta eller att den ska vara låg. Argumenten är av sådant slag som är mer eller mindre vanligt förekommande. De innehåller i varierande grad värderingar och ska inte ses som Pensionsmyndighetens åsikter.

6.1. Argument för en förskottsränta

”Viktigt att minimera steget mellan slutlön och begynnelsepension”

I förarbetena till pensionsreformen anges att med en inkomstindexering skulle inkomstpensionen reellt öka över tid men att ”De flesta torde nog hellre se att steget mellan lön och pension blev så litet som möjligt och att de alltså fick en relativt sett hög begynnelsepension.”⁴⁷ Lagstiftaren anger vidare att ”den skillnad i standardnivå som övergången från förvärvsarbete till pension innebär i allmänhet är mer kännbar för den enskilde än det förhållandet att han under senare delen av sin tid som pensionär har en lägre inkomststandard än vad en löneindexerad pension skulle ha gett.”⁴⁸

Något som också talar för vikten av ett litet steg mellan slutlön och (begynne)pension är den återkommande debatten och fokuseringen på kompensationsgrader, det vill säga hur stor andel av slutlönen som individen får i pension. I Pensionsmyndighetens regleringsbrev har myndigheten återkommande fått uppdrag att genomföra analyser av kompensationsgrader.⁴⁹ Även MinPension har gjort flera rapporter om kompensationsgrader.⁵⁰

”Utan förskottet blir den första utbetalda inkomstpensionen för låg, särskilt för kvinnor.”

Sett till hela den allmänna pensionen, det vill säga inkomstpension, premiepension och garantipension, för 65-åriga pensionärer är pensionen

⁴⁷ Prop. 1993/94:250 s.157.

⁴⁸ Prop. 1993/94:250 s.157–158.

⁴⁹ Pensionsmyndigheten har sedan myndigheten svarade på 2016 års regeringsuppdrag ”Utveckla och redovisa livsinkomstprofiler för olika grupper” fått ett årligt återkommande uppdrag i regleringsbrevet att redovisa livsinkomstprofiler för olika grupper som representerar den senast möjliga årskullen och för kvinnor och män som fyllt 65 år.

⁵⁰ Den senaste är Minpension (2020).

brutto per månad i genomsnitt 12 154 kronor för kvinnor och 14 131 kronor för män.⁵¹ Som jämförelse är inkomstgränsen för relativ fattigdom (60 procent av medianinkomsten i samhället) 13 360 kronor⁵² efter skatt och bidrag (2021). Det bör dock noteras att de flesta även har tjänstepension samt att bruttobeloppet är räknat före eventuell rätt till bostadstillägg. De flesta är också sammanboende i denna ålder och kan därmed dela på hushållsutgifterna med sin partner och kommer därmed vanligen över gränsen för relativ fattigdom.

Beloppen ovan är beräknade med förskottsrenta i både inkomstpensionen och premiepensionen. Bland 65-åriga pensionärer var den genomsnittliga inkomstpensionen brutto per månad 10 531 kronor för kvinnor och 12 402 kronor för män. Utan förskottsrentan hade beloppen varit ungefär 8 791 kronor för kvinnor respektive 10 352 kronor för männen.⁵³ Det innebär en minskning med 1 740 kronor för kvinnor och 2 050 kronor för män under det första uttagsåret.

Notera att för pensionärerna med låga pensioner skulle den allmänna pensionen inte minska i samma utsträckning som inkomstpensionen om förskottet i inkomstpensionen tas bort. Det beror på att garantipensionen skulle täcka upp hela eller en del av minskningen av inkomstpensionen.⁵⁴ Vidare skulle varken premiepensionen eller tjänstepensionen påverkas. En minskad förskottsrenta skulle alltså för de med relativt låg inkomstpension få ett begränsat genomslag i den totala pensionen.

Ovanstående pensionsnivåer i det allmänna pensionssystemet är relativt kraftigt påverkade av att livslängdsutvecklingen från det att nuvarande system beslutades varit kraftigt positiv utan att medelpensioneringsåldern ökat, den har snarast minskat något. Den pensionsålder som skulle ha neutraliserat livslängdsutvecklingens negativa effekt på månadspensionen är drygt 67 år. En sådan pensionsålder skulle medfört omkring 20 procent högre allmän pension.

”Människor värderar konsumtion idag högre än i framtiden – i synnerhet äldre”

Utän förskottsrentan skulle pensionen bli lägre än i nuläget för de första uttagsåren för att sedan öka över tid. De flesta värderar dock konsumtion idag högre än i framtiden. Det är vidare troligt att äldre i högre utsträckning än yngre personer värderar konsumtion högre idag än i framtiden, eftersom sannolikheten för dödsfall ökar ju äldre man blir. Dessutom är de första pensionsåren för många pensionärer de mest aktiva, som därför också i

⁵¹ Medelbelopp för oktober 2020 för personer födda 1955, folkbokförda med 100 procentigt uttag av pension.

⁵² Beräknad enligt SCB:s metod.

⁵³ Beräkningen är ren approximation eftersom vi antar pensionsuttag vid 65 år men i gruppen ingår personer med ett tidigare uttag än 65 år. Detta ger störst påverkan för männen då en större andel tar ut före 65 års ålder än för kvinnor.

⁵⁴ Beroende på nivån på inkomstpensionen och civilstånd täcker garantipensionen upp med 100 procent respektive 48 procent, se 67 kap. 21–24 §§ SFB.

större utsträckning genererar större utgifter. Annorlunda uttryckt vet individen vilket behov han eller hon har idag av pengarna, men det är mycket osäkert om det ens finns ett behov i framtiden. Detta talar för en förskottsränta i pensionen.

”Förskottsräntan ger bra fördelningseffekter.”

Genom förskottsräntan sker en inkomstomfördelning från de som lever länge till de som lever kortare. Som beskrivs i avsnitt 3.7 lever låginkomsttagare inom respektive kön i genomsnitt färre år och tjänar som grupp därför på förskottsräntan, eftersom de får en högre pension än annars. Kvinnor lever dock i genomsnitt längre än män, och är oftare låginkomsttagare, vilket medför att effekten av en förskottsränta inte är entydig för låginkomsttagare.

”Förskottsräntan ’minst dåligt’ alternativ för att höja pensionen (initialt).”

Olika åtgärder för att höja pensionerna ger olika sorters negativa effekter. Att höja förmånerna inom pensionssystemets grundskydd ger ökade offentliga kostnader. Det ger också högre marginaleffekter och det reducerar det så kallade respektavståndet. Höga marginaleffekter innebär att den höjda inkomstgrundade pensionen inte slår igenom fullt ut i total pension på grund av att grundskyddet då minskar. Detta minskar individens möjligheter att genom arbete påverka sin pension och därmed drivkraften till arbete. Ett litet respektavstånd, det vill säga liten skillnad mellan fullt grundskydd för den som inte arbetat alls och den pension som den som arbetat ett helt arbetsliv får, uppfattas av många som orättvist och minskar sannolikt legitimiteten för ett inkomstgrundat pensionssystem.

En höjd pensionsavgift ger en högre pension i framtiden. Beroende på utformning av en avgiftshöjning kan detta få konsekvenser för individen i termer av minskad disponibel inkomst för förvärvsaktiva, eller för det offentliga i termer av minskade skatteintäkter. Om avgiftshöjningen används för att höja befintliga pensioner kan detta ses som en orättvisa mellan generationer.

Ett ytterligare alternativ är att höja pensionsåldern för att genom ett ökat intjänande och kortare pensionstid få en högre pension. Fördelen med att tillämpa förskottsräntan för att ge en högre pension de första pensionsåren är, förenklat, att individen på så sätt lånar av sig själv och betalar av lånet i termer av minskad indexering, eller lägre avkastning. Pensionären får alltså möjlighet att konsumera mer under det första pensionsåret på bekostnad av ett lägre framtida konsumtionsutrymme. Ett förbehåll är dock att det inte går jämnt ut för alla, de som lever länge kommer att få mindre i total utbetald pension än vad de hade fått utan förskottet, se avsnitt 3.5.1–3.5.3.

6.2. Argument emot en förskottsränta

”Människor värderar konsumtion i framtiden för lågt”

Att de flesta värderar pengar idag högre än i framtiden är ett argument för en förskottsränta, se ovan. Å andra sidan går det att hävda att människan värderar pengar idag för högt, vilket också är ett bakomliggande motiv för

att ha allmänna pensionssystem. Utan ett allmänt pensionssystem tenderar människor att spara för lite till sin framtida pension. Det beror på att de flesta människor värderar konsumtion idag högre än framtida konsumtion. Om lagstiftaren utgår från kortsiktiga preferenser vid val av nivå på förskottsränta riskerar förskottsräntan att sättas för högt.

Eftersom det även finns möjlighet ta ut hela sin tjänstepension på kort tid så blir det, för dem som nyttjar den möjligheten, ett relativt stort inkomstbortfall när löptiden för tjänstepensionen har gått ut.

Pensionsmyndigheten har gjort en enkätundersökning bland 70-åriga pensionärer och den visar att det inte är ovanligt att ångra att man tog ut hela tjänstepensionen på kort tid istället för under en längre tidsperiod.⁵⁵ För denna grupp kan det finnas ett särskilt behov av att inkomstpension ökar i värde över tid.

”Förskottsräntan bör sättas i underkant i förhållande till lönetillväxten för att minska risken för reala sänkningar.”

Om förskottsräntan i inkomstpensionen speglar förväntad långsiktig tillväxttakt i genomsnittsinkomsten i samhället innebär det att indexeringen av inkomstpensionerna ofta – i princip vartannat år – förväntas vara lägre än den allmänna prisutvecklingen, även bortsett från ev. effekt av balanseringen. Perioderna av låg respektive hög inkomstillväxt är dessutom ofta ganska långvariga, varför det i förväntan kan komma perioder då indexeringen är reellt negativ flera år i följd. Om inflationen samtidigt är låg kommer även nominella minskningar av pensionen att förekomma, se nedan.

Som beskrivs i avsnitt 3.6.2 har den reala förändringen i inkomstindex med avdrag för förskottsräntan på 1,6 procent, det vill säga den reala följsamhetsindexeringen, varit negativ nio av åren under perioden 2000–2020. Om förskottsräntan istället hade varit 0,8 procent skulle endast fyra av dessa år en haft negativ real förändring och vid en förskottsränta på 0 procent skulle den reala förändringen ha varit positiv eller oförändrad under hela perioden.

Det bör i sammanhanget nämnas att vi här inte har tagit hänsyn till att balansering har varit aktiverad, vilket inneburit att pensionsomräkningarna har följt balansindex istället för att ha följsamhetsindexerat, under vissa år under perioden. När balanseringen är aktiverad ökar risken för negativa reala omräkningar oavsett nivå på förskottsräntan.

”Perioder med låg inflation ger hög risk för nominella sänkningar av pensionen.”

Som redovisades i avsnitt 3.6.1 ovan har inflationen varit låg sedan 2000-talet. Ju lägre inflation, desto högre risk för nominell sänkning av pensionen. Detta gäller särskilt om förskottsräntan ligger nära den genomsnittliga reala tillväxten. Under föregående årtionden låg inflationen

⁵⁵ Pensionsmyndigheten (2020d).

på betydligt högre nivåer än idag. Med andra ord utformades dagens pensionssystem och nivån på förskottsräntan med erfarenheterna av högre inflation och man kan hävda att regelverket för inkomstpensionen inte tar tillräckligt stor hänsyn till nuvarande inflationstakt.

I avsnitt 3.6.2 såg vi att under perioden 2000–2020 var den *nominella* förändringen i följsamhetsindexeringen, det vill säga inkomstindex med avdrag för förskottsräntan på 1,6 procent, negativ fyra av åren. Dessa år var både inflationen och den reala tillväxten låg. Om förskottsräntan hade varit 0,8 procent skulle den nominella förändringen istället varit negativ två av åren och om förskottsräntan hade varit 0 procent skulle den nominella förändringen varit positiv eller oförändrad under hela perioden. Det bör även i detta sammanhang nämnas att vi här inte har tagit hänsyn till att balanseringen har varit aktiverad några av åren under perioden och att omräkningen då har tillämpat balansindex istället, vilket i sin tur skulle ökat risken för negativa nominella omräkningar oavsett nivå på förskottsräntan.

Nominella sänkningar kan ge sken av att ”pengarna håller på att ta slut” och riskerar därför att minska förtroendet för det allmänna pensionssystemet. Denna risk är antagligen större vid nominella sänkningar än vid reala då nominella sänkningar är tydligare för individen.

”Följsamhetsindexering är svårt att förstå/förklara”

Följsamhetsindexeringen, det vill säga omräkning av inkomstpension med inkomstindex med avdrag för förskottsräntan, och effekterna av den är svårt att förstå. Följsamhetsindexeringen är varken en inkomstindexering eller prisindexering av pensionen. Inkomstindexering och prisindexering är två indexeringsmetoder där effekterna och syftena vore enklare att förklara än dagens regelverk för indexering av utgående pensioner.

Ett ytterligare pedagogiskt problem som förskottsräntan, och därmed följsamhetsindexeringen, orsakar är svårigheten att informera om hur stor pensionen blir vid olika pensionsåldrar. För att göra en rättvisande pensionsprognos och jämförelse av pensionen vid två olika pensionsåldrar bör prognosverktyget beräkna pensionsnivån för båda pensionsåldrarna *vid tidpunkten för det senare uttaget*. Därmed tas hänsyn till att den tidigare uttagna pensionen följsamhetsindexeras fram till tidpunkten för det senare uttaget och att pensionsrätterna för den senare uttagna pensionen har följt (ett högre) inkomstindex fram till uttaget. Denna effekt tar dock inte prognosen i exempelvis Minpension hänsyn till, utan den beräkningen beaktar endast skillnader i delningstal och intjänade pensionsrätter för de två pensionsåldrarna. Nyttan av senarelagd pension underdrivs därmed.⁵⁶

⁵⁶ I Pensionsmyndighetens rapport om tumregler för pensionsberäkningar har vi ändrat beräkningen för effekten av att arbeta ett år extra just för att ta hänsyn till denna effekt. Det har gjort att tumregeln ändrats från att ett års extra arbete höjer pensionen med 6–8 procent till 6–11 procent, se Pensionsmyndigheten (2019c).

”Förskottet glöms, missnöjet med låg indexering består”

Ingångspensionen blir visserligen högre till följd av förskottsräntan, men det är sannolikt att den upplevda nyttan över den högre initiala nivån blir kortvarig. I nationalekonomisk forskning finns det många studier när det gäller så kallad ”adaption effect”.⁵⁷ Teorin är att människor vänjer sig vid en viss inkomstnivå och att nyttan av en högre inkomst därför inte är långvarig. Den lägre omräkningen av pensionen, i förhållande till särskilt inkomsternas utveckling, som följsamhetsindexeringen medför framgår dock tydligt varje år. Förskottsränta och följsamhetsindexering av pensionen kan alltså sägas medföra ett inbyggt missnöje i pensionssystemet. Det finns ett franskt ordspråk som väl beskriver det missnöje som pensionärerna kan uppleva av att behöva betala tillbaka på förskottet genom följsamhetsindexeringen: ”Att ge är att ge, att återta är att stjäla”.⁵⁸

En annan teori, ”social comparison”, är att nyttan av en inkomst beror på hur den förhåller sig till andras inkomster, det vill säga att det är den relativa nivån på den egna inkomsten snarare än den absoluta nivån som avgör hur nöjd en individ är med sin inkomst. Det finns evidens för att individens missnöje ökar om inkomsten hos en jämförelsegrupp ökar, det vill säga hans eller hennes relativa inkomst minskar.⁵⁹ Detta talar emot att ge ett förskott på pensionen och därefter ge en lägre indexering, eftersom pensionärens relativa inkomst över tid då kommer att minska i förhållande till de förvärvsaktiva. Se avsnittet ”Systemet riskerar att leda till relativt låg ekonomisk standard bland äldre” nedan för mer om hur förskottsräntan ökar risken för relativ fattigdom.

”Förskottsräntan döljer bara tillfälligt problemet med låga pensioner”

Som nämns i avsnitt 6.1 är ett argument för att förskottet ges att begynnelsepensionen blir för låg annars, särskilt för kvinnor. Men eftersom förskottet betalas av genom minskad avkastning, det vill säga lägre indexering, blir konsekvensen att pensionerna varje år ökar 1,6 procent mindre än löneutvecklingen. På så vis skjuts ett eventuellt problem på framtiden och eventuellt låga pensioner blir synliga då istället.

”Bidrar till minskat arbetsutbud av äldre och för tidiga pensioneringar”

Valet av pension (fritid) eller ytterligare arbete (konsumtion) analyseras återkommande i den nationalekonomiska forskningen och utgår från teorin om arbetsutbud. I korthet kan sägas att teorin utgår från att individen väljer det som ger honom eller henne störst nytta. Vid valet av att fortsätta arbeta eller gå i pension så finns det flera faktorer som kan påverka beslutet. En

⁵⁷ En av de mest citerade studierna är Brickman et al. (1978).

⁵⁸ ”Donner, c’est donner, reprendre c’est voler.”

⁵⁹ Se t.ex. Guilbert and Paul (2009).

högre begynnelsepension, allt annat lika, är något som bedöms kunna tidigarelägga pensioneringen.⁶⁰

Förskottsräntan ger en högre inkomstpension i början av pensioneringen än om förskottsräntan inte hade funnits. Begynnelsepensionen är troligen den pensionsnivå som de flesta individer beaktar vid pensionsbeslutet och inte pensionsnivåerna senare i livet. Människors okunskap om förskottsräntan och dess effekter kan därför medföra att de börjar ta ut pension tidigare jämfört med om förskottet inte hade funnit.⁶¹

En pensionsnivå som leder till en tidigareläggning av pensionen är inte ett problem för individen inledningsvis. Men det kan bli ett problem på sikt, om pensioneringsbeslutet baseras på en felaktig uppfattning som innebär att individen överskattar den framtida pensionsnivån. Man kan argumentera för att förskottsräntan skapar en missvisande bild av pensionens nivå över tid. Huruvida det är fallet eller inte beror dock på vilka förväntningar nyblivna och andra pensionärer har: om de förväntar sig en pension som är värdebeständig eller en som följer de förvärvsaktivas inkomster. I det senare fallet kommer det ständigt finnas ett missnöje med indexeringen. Man kan också hävda att nivån på begynnelsepensionen är missvisande, eftersom den skulle varit betydligt lägre utan förskottsräntan.

Tidiga pensioneringar innebär även problem för samhällsekonomin då det ökar försörjningsbördan för den arbetande delen av befolkningen.

”Systemet riskerar att leda till relativ låg ekonomisk standard bland äldre”

Idag används ofta relativ fattigdom för att beskriva ekonomisk utsatthet. Äldre med en inkomststandard lägre än 60 procent av medianinkomsten i samhället brukar beskrivas som ”fattigpensionärer” eller att de har relativ låg ekonomisk standard. Ett pensionssystem med en förskottsränta innebär att pensionärer tappar i inkomst gentemot de förvärvsaktiva för varje år som går. Det i sin tur innebär att ju äldre pensionären blir desto högre är risken för att han eller hon hamnar under den relativa inkomstgränsen för låg ekonomisk standard.

Måttet för relativ fattigdom eller låg ekonomisk standard används i många sammanhang, exempelvis av Sveriges regering i budgetpropositionen och av Eurostat som tar fram statistik för alla medlemsländer inom EU. Pensionsmyndigheten har i sina analyser av de äldres ekonomiska situation konstaterat att måttet för relativ låg ekonomisk standard har flera begränsningar.⁶² Men oavsett vad man anser om måttet i sig kan man argumentera för att det finns en problematik när pensionärer årligen har en sämre inkomstutveckling än de förvärvsaktiva och att de äldsta i samhället

⁶⁰ Se t.ex. Pensionsmyndigheten (2020e).

⁶¹ En ökning av kapitalinkomster, eller andra inkomster som inte beror på antalet arbetstimmar, kommer normalt att leda till ökad fritid, den s.k. inkomsteffekten. En löneökning eller skattesänkning leder också till en inkomsteffekt men samtidigt blir det ”dyrare” att avstå från förvärvsarbete till förmån för mer fritid. Denna s.k. substitutionseffekt verkar mot mindre fritid och mer arbete. Vilken av inkomst- och substitutionseffekten som dominerar beror på individens önskemål.

⁶² Pensionsmyndigheten (2018).

får mycket låga relativa inkomster. En direkt prisindexering, så som i ATP-systemet och i de flesta av världens länders pensionssystem, innebär dock också just detta att pensionärerna har en sämre utveckling av sina inkomster än de förvärvsaktiva om inkomsterna växer realt.

”Kvinnor förlorar på förskottsräntan i större utsträckning än män”

I avsnitt 3.5 såg vi att de som lever länge förlorar på förskottsräntan i total utbetald pension eftersom förskottsräntan reducerar uppräkningsgraden av pensionerna. Vi såg också i avsnittet att kvinnor som grupp förlorar mer i total utbetald pension än män på grund av att kvinnor i genomsnitt lever längre än män. Våra beräkningar baserade på dem födda 1955 visade att 61 procent av kvinnorna beräknades förlora, mer eller mindre, på förskottet. Kvinnor som lever till den prognosticerade genomsnittsåldern för årskullen beräknades förlora marginellt, 0,4 procent, på förskottsräntan sett till total summa utbetald pension. De kvinnor som lever till den prognosticerade medianåldern, det vill säga den ålder som hälften av alla kvinnor som lever vid 65 års ålder förväntas uppnå, beräknades förlora 1 procent i pension på förskottet.⁶³ För hela gruppen kvinnor födda 1955, det vill säga med beaktande av att individerna inom gruppen förväntas avlida vid olika åldrar, beräknades den totala förlusten vara 3 procent i utbetald pension över pensionstiden, vilket kan ställas i relation till männens förlust som beräknades vara 1,5 procent.

”Äldre kvinnor är särskilt utsatta ekonomiskt och förskottsräntan försämrar deras pension ytterligare”

I kapitel 3 konstaterade vi att de pensionärer som lever relativt länge förlorar på att pensionen inte inkomstindexeras fullt ut utan istället följsamhetsindexeras. Förskottsräntan innebär att de med lång livslängd förlorar dels i total utbetald pension, dels på grund av fler år med lägre månadspension än vad beloppet skulle ha varit utan förskottsränta. En person som tar ut pension vid 65 har vid 90 års ålder en pension som är nästan 20 procent lägre på grund av förskottet. Vid 95 är pensionen drygt 25 procent lägre.

Kvinnor är överrepresenterade bland personer i de högre åldrarna idag och utgör 60 procent av befolkningen över 80 år samt 70 procent av befolkningen över 90 år.⁶⁴

De äldre kvinnorna är särskilt ekonomiskt utsatta för förskottsräntans effekter. De äldre kvinnornas utsatta situation är dock i högre grad ett resultat av att äldre kvinnor ofta är ensamstående. Ensamstående kan inte dra nytta av att dela på gemensamma kostnader, till exempel boende. Bland 80-åringar är 55 procent ensamstående och vid 90 års ålder är andelen 87 procent. Bland 95-åriga kvinnor är 95 procent ensamstående. Detta kan

⁶³ Avser årskullen född 1955, se avsnitt 3.5.1.

⁶⁴ Källa: SCB (a), 2019 års befolkning.

jämföras med männen där motsvarande andelar vid dessa åldrar är 30, 50 respektive 62 procent.⁶⁵

Eftersom ensamstående inte har någon att dela hushållsutgifter med ökar risken för att de har relativt låg ekonomisk standard. För ensamstående kvinnor med pension är andelen med relativt låg ekonomisk standard ungefär 30 procent.⁶⁶ Bland ensamstående män med pension är andelen 20 procent. För sammanboende med pension är motsvarande andel ungefär 5 procent.⁶⁷ Bland de äldsta pensionärerna är andelarna högre.⁶⁸

Sammantaget blir alltså risken för äldre kvinnor att leva i fattigdom relativt stor på grund av 1) låga (initiala) pensioner och 2) en ökad risk för att bli ensamstående på grund av högre livslängd. Därtill späder förskottsräntan på risken att leva i fattigdom eftersom den med ökad ålder ger individen successivt lägre pensioner i förhållande till inkomstnivån i samhället. Den relativa fattigdomsgränsen växer mer eller mindre i takt med inkomsternas utveckling.⁶⁹

”Ökade utgifter senare i livet för bland annat sjukvård kan skapa behov av stigande pensioner.”

Det finns idag ingen statistik över hur konsumtionen ser ut för olika åldersgrupper i befolkningen och det saknas kunskap om hur hushållens utgifter förändras med åldern. Vissa utgifter kan sannolikt minska med stigande ålder. Med ålderdom kommer dock ofta en försämrad hälsa och ett ökat behov av vård, omsorg och läkemedel.⁷⁰ Även utgifter för resor i form av taxi och färdtjänst är något som tillkommer i högre ålder när pensionären inte klarar att köra egen bil eller åka kollektivt. Det finns därmed en risk att en ökning av nödvändiga utgifter leder till att pensionärens totala utgifter ökar ju äldre han eller hon blir. Utifrån detta perspektiv kan det vara problematiskt för pensionären om pensionen inte ökar åtminstone i samma utsträckning som nödvändiga utgifter med stigande ålder. Som vi såg i kapitel 3 blir nivån på inkomstpension med förskottet lägre från och med cirka 77 års ålder jämfört med den pension som hade utbetalats utan förskottet.

”Flera stora och nödvändiga utgifter ökar mer än inflationen – pensionerna behöver också öka realt”

Bostadshyror följer inte den allmänna prisutvecklingen utan har i regel en högre ökningstakt. Sett över perioden 2004–2020 har den genomsnittliga

⁶⁵ Källa: SCB (b), 2019 års befolkning.

⁶⁶ Den studerade populationen är personer som har tagit ut allmän pension, inkomstgrundad pension eller garantipension, i någon omfattning (100 procent eller mindre) eller har äldreförsörjningsstöd.

⁶⁷ Budgetpropositionen för 2021, s. 28.

⁶⁸ Ds 2018:8, s.69.

⁶⁹ Det kan noteras att de äldsta idag inte har fått förskott på sin pension utan endast följsamhetsindexering.

⁷⁰ Socialstyrelsen.se

procentuella hyresökningen i Sverige varit högre än inflationen de flesta år. I genomsnitt har hyresökningen legat 0,7 procentenheter över inflationen. Vidare har den genomsnittliga hyresförändringen varit positiv varje år under perioden, även de år som haft negativ prisutveckling.⁷¹ Eftersom kostnaden för bostaden ofta är den största hushållsutgiften kan en förändring i hyran vara kännbar, särskilt för de pensionärer som har små ekonomiska marginaler.

Vissa nödvändighetsvaror och investeringar i hemmet behöver bytas ut efter 10 - 20 år, såsom telefon, kyl/frys, spis, TV, dator, etcetera. Flertalet sådana varor har historiskt sett fått ett ökat teknikinnehåll över tid, vilket medför att konsumentprisindex har varit lägre än den faktiska kostnadsutvecklingen för hushållen.⁷²

Som nämns ovan ökar i regel även utgifterna för bland annat vård, omsorg och läkemedel med stigande ålder. Sammantaget talar detta för att pensionärers reala inkomster behöver öka över tid för att de ska ha möjlighet betala nödvändiga utgifter och bibehålla sin levnadsstandard över tid.

”Den ökade livslängden gör oförändrad real pension särskilt problematisk”

Flera av de ovanstående angivna konsekvenserna som förskottsräntan orsakar förvärras ju längre tid som pensionen förblir reellt oförändrad för den enskilde pensionären. Livslängden har ökat sedan pensionssystemet infördes och tydligt mer än vad man då förutspådde. Därmed blir konsekvenserna av reellt oförändrade pensioner vid högre ålder mer påtagligt negativ än utifrån de antaganden som gjordes när nuvarande förskottsrenta bestämdes.

”Pensionsgapet mellan könen minskar om förskottsrentan tas bort”

Detta argument hänger ihop med ovanstående angående att de flesta kvinnor förlorar på förskottsrentan. Som beskrivs i avsnitt 3.7 ökar förskottsrentan skillnaden i pension mellan könen, det så kallade pensionsgapet, eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män. En tidigare skattning som redovisas i avsnitt 3.7 visar att pensionsgapet för inkomstpensionen skulle minska med 1,1 procentenheter om pensionerna beräknades utan förskott och inkomstindexerades fullt ut. Det totala pensionsgapet för den allmänna pensionen skulle dock inte minska i samma utsträckning eftersom garantipensionen skulle bli lägre vid höjd inkomstpension.

”Svårt för den enskilde att spara förskottet för framtiden”

Ett argument för en förskottsrenta kan vara att det är möjligt för de pensionärer som vill att lägga undan hela eller delar av förskottet på egen

⁷¹ Källa: SCB, Statistikdatabasen, Medelvärde för hyresförändring, procent efter region, antal rum, byggår och år (2016–2020) samt Hyresförändring, procent efter region, nybygg- och värdeår, årsintervall, lägenhetstyp och år (2004–2015). Prisbasbeloppet minskade för åren 2010, 2014 och 2016.

⁷² Om de nyare varorna anses hålla en högre kvalitet kan priset öka utan att det bidrar till inflationen, man gör en så kallad kvalitetsjustering vid beräkningen av konsumentprisindex.

hand för att få en högre framtida pension senare i livet. Ett problem med det resonemanget är dock att pensionären inte vet hur länge han eller hon kommer att leva. Den ovissheten gör det därför svårt för pensionären att uppskatta hur mycket medel som han eller hon bör spara.⁷³ Även om pensionären skulle veta att han eller hon får ett mycket långt liv så skulle det vara svårt att genom att enbart spara hela förskottet täcka upp den lägre framtida inkomstpension. Det skulle krävas att förskottet placerades med en given avkastning för att kompensera för den minskade pensionen i framtiden. Vilken nivå som skulle krävas på avkastningen har vi dock inte beräknat här.

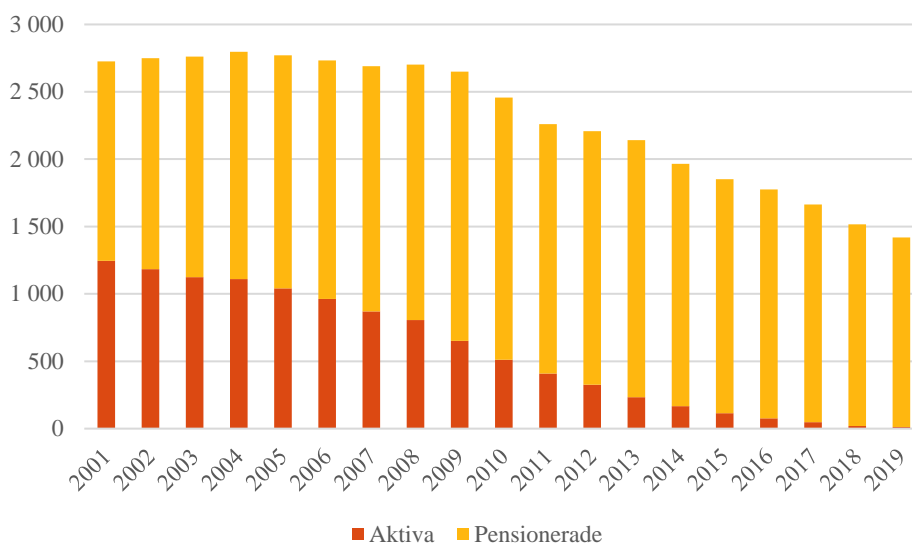
”ATP-systemet inte längre aktivt – finns utrymme att sänka förskottsrentan.”

I avsnitt 3.2 återger vi lagstiftarens motiv i förarbetena till pensionsreformen, avseende valet att följsamhetsindexera både tilläggspensionen och inkomstpensionen samt nivån på 1,6 procent i förskottsrenta. Lagstiftaren beslutade om 1,6 procent i förskottsrenta och inte 1,5 procent som initialt föreslogs i lagstiftningsprocessen. Ett skäl var att förskottsrentan gjorde att i förväntan skulle tilläggspensionen även med den nya indexeringen följa prisernas utveckling. Med inget eller ett lägre förskott skulle tilläggspensionerna bli mycket dyrare. Eftersom tilläggspensionen är förmånsbestämd och inte beräknas med förskottsrenta påverkar förskottsrentan endast tilläggspensionen via följsamhetsindexeringen. På så vis blir kostnaden för indexering av tilläggspensionen högre ju lägre nivå på förskottsrentan, då ett lägre avdrag från inkomstindex ger en högre uppräkningsgrad.

Tilläggspensionernas finansiella betydelse för statsbudgeten har minskat kraftigt sedan införandet av förskottsrentan. Tilläggspensionerna håller på att fasas ut, 2017 var det sista året som det gick att tjäna in till tilläggspension. Pensionskulden för tilläggspension har minskat med 48 procent mellan 2001 och 2019. Utvecklingen av tilläggspensionens pensionskulda framgår av figur 16.

⁷³ Detta brukar anges som ett argument för ett kollektivt pensionssystem, se t.ex. SOU 1994:20 s.79.

Figur 16 Pensionsskulden för tilläggspension, löpande priser, miljarder kr



Som andel av pensionssystemets tillgångar har pensionsskulden för tilläggspensionen minskat. År 2001 låg nivån på 48 procent och 2019 var andelen 14 procent. Att pensionsskulden för tilläggspensionen har minskat betyder att de framtida utbetalningarna av tilläggspensionen minskar. Det betyder också att tilläggspensionens statsfinansiella betydelse har minskat och fortsatt kommer att minska. Det sin tur innebär att det finansiella utrymmet för att sänka förskottsrentan, och öka indexeringen av tilläggspensionen, alltså har ökat sedan pensionsreformen. Således bör kostnaden för tilläggspensionen inte utgöra något större hinder för att sänka förskottsrentan. Den exakta kostnaden för en högre indexering av tilläggspensionen har vi dock inte undersökt närmare. Det kan dock nämnas att pensionsutbetalningarna för tilläggspensionen uppgick till omkring 157 miljarder kronor 2020.

Det bör tilläggas att valet att följsamhetsindexera tilläggspensionen inte var självklart för lagstiftaren. Tidigare, före 2002, var förmånen prisindexerad och den skulle kunna återgå till att prisindexeras om förskottsrentan i inkomstpensionen sänks. Som framgår i förarbetena till pensionsreformen som återges i avsnitt 3.2 finns det flera nackdelarna med att prisindexera tilläggspension. Det skulle till exempel innebära olika omräkning av pensionen för dels för olika årskullar, dels för olika delar av samma personers pension.

Ett annat alternativ vore att, vid en sänkning av förskottsrentan, anta att tilläggspensionen beräknats med förskottsrenta och även sänka tilläggspensionerna. Detta skulle göra sänkningen av förskottsrentan kostnadsneutral för tilläggspensionen och i förväntan neutral för pensionärernas totala pension. En sådan sänkning av tilläggspensionerna resonerar vi mer om i kapitel 7 och 8.

7. Bibehållen eller sänkt förskottsränta i inkomstpensionen?

Som vi redovisar i föregående kapitel finns det en rad för- och nackdelar med att ha en förskottsränta vid beräkning av pension. Det gäller även för nivån på förskottsräntan, det finns både positiva och negativa effekter av att ha en lägre respektive högre förskottsränta än de nivåer som tillämpas inom inkomst- och premiepensionssystemen i dag.

I debatten om pensionerna framförs återkommande kritik mot att indexeringen av inkomstpensionerna är otillräcklig och att förskottsräntan i inkomstpensionssystemet är för hög. Pensionärsorganisationerna har även föreslagit en halvering av normen 1,6 procent (förskottsräntan).⁷⁴ Pensionsmyndigheten ser det därför som viktigt att belysa konsekvenserna av en sänkt förskottsränta i inkomstpensionen, både för den enskilde individen och för inkomstpensionssystemet. Därför presenterar vi i detta kapitel ett par alternativ som innebär en sänkning jämfört med dagens nivå på förskottsräntan. Det ena alternativet är en halvering till 0,8 procent och det andra är att sätta förskottsräntan till noll, det vill säga slopa den helt.

Det finns många fler tänkbara alternativ än dessa två till dagens nivå på förskottsränta. Exempelvis, att bara sänka förskottsräntan för nya pensionärer och då ha ett system med två olika förskottsräntor, eller att sänka förskottet, men inte räkna om pågående pensioner utan bara låta dessa påverkas genom en ökad indexering. Dessa och fler varianter och möjliga vägar för hur en sänkning skulle kunna genomföras har myndigheten tidigare presenterat i en rapport.⁷⁵

Någon kritik liknande den mot förskottsräntan i inkomstpensionen har inte riktats mot förskottsräntan i premiepensionen. Det hänger sannolikt samman med att premiepensionen inte ännu är särskilt betydelsefull för pensionärerna. Den kommer dock att bli det med tiden. Vidare är det så att målet för premiepensionens förskottsränta, att få premiepensioner som följer prisernas utveckling, i allmänhet har överträffats. Avkastningen på premiepensionskapitalet har i allmänhet varit högre än förskottsräntan.

Som vi sett i kapitel 4 kan Pensionsmyndigheten själv, utan förändrad lagstiftning, förändra målet för hur premiepensionen ska utvecklas och även justera förskottsräntan för att nå det målet. Om målet för inkomstpensionens indexering skulle ändras från prisföljsamhet till inkomstföljsamhet vore det inte orimligt, men inte heller nödvändigt, att göra samma förändring av

⁷⁴ Se <https://pro.se/sa-tycker-vi/pensionarers-ekonomi/projekt--paverkan.html> och SPF Seniorerna (2021).

⁷⁵ Pensionsmyndigheten (2013) Fördjudad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet, 2013-02-25, dnr: VER 2012–154 s.83.

målet för premiepensionen. Pensionsmyndigheten tar dock nedan inte upp frågan om att ändra målet för premiepensionens indexering. Vi låter därför analysen i detta kapitel endast beröra förskottsräntan i inkomstpensionen.

7.1. Effekter på inkomstpensionssystemets finansiella ställning

En sänkt förskottsränta i inkomstpensionen påverkar utbetalningsprofilen genom att pensionsutbetalningarna blir lägre de första åren och högre i slutet av pensionstiden jämfört med utbetalningsprofilen vid den högre förskottsräntan. En ändrad utbetalningsprofil påverkar därmed pensionsutgifterna, buffertfonden och pensionsskulden⁷⁶ samt även omsättningstiden i inkomstpensionssystemet. Den tid som förflyter från det att pensionen i förväntan tjänas in tills den betalas ut blir längre. En förändrad förskottsränta påverkar därmed inkomstpensionssystemets finansiella ställning.⁷⁷ Faktarutan nedan visar dels hur den finansiella ställningen beräknas, det vill säga hur balanstalet beräknas, dels de centrala begrepp som används i den fortsatta beskrivningen i kapitlet.

⁷⁶ Långsammare utbetalning leder till högre pensionsskuld. Sänkt/slopad förskottsränta ökar de ekonomiska delningstalen vilket bidrar till ökad skuld, jämför Pensionsmyndigheten (2020b) bilaga B.

⁷⁷ En lägre förskottsränta i premiepensionssystemet skulle påverka den finansiella ställningen genom att leda till en långsamt ökande skuld och till en i samma takt stigande tillgångar. Till skillnad från inkomstpensionssystemet påverkas inte förhållandet mellan skulder och tillgångar.

Avgiftsinkomst

Summan av de pensionsavgifter som betalas till fördelningssystemet under ett år.

Omsättningstid

Speglar den förväntade tiden från det att pensionsrätt tjänas in till det att den betalas ut som inkomstpension. Omsättningstiden beräknas som skillnaden mellan förväntad utbetalningsålder och intjänandeålder.

Avgiftstillgång

Värdet av avgiftsflödet till inkomstpensionen. Beräknas genom att multiplicera avgiftsinkomsten med omsättningstiden.

Pensionseskuld

Pensionsåtagandet vid utgången av varje år. Pensionseskulden till förvärvsaktiva avseende inkomstpension beräknas som summan av alla individers pensionsbehållningar. Pensionseskulden till pensionerade beräknas genom att multiplicera pensionsbeloppet för varje årskull med årskullens så kallade *ekonomiska delningstal* där hänsyn tas till eventuella samband mellan pensionsbeloppens storlek och hur länge de betalas ut.

Balanstal

Tal som uttrycker förhållandet mellan tillgångar och pensionseskuld i systemet för inkomstpension och tilläggspension, se formel nedan.

$$\text{Balanstal } (t) = \frac{\text{Avgiftstillgång } (t - 2) + \text{Buffertfond } (t - 2)}{\text{Pensionseskuld } (t - 2)}$$

Balansering

Metod för att återställa den finansiella balansen i systemet för inkomst- och tilläggspension inom den allmänna pensionen. Balanseringen aktiveras om balanstalet understiger 1, det vill säga när systemets pensionseskuld är större än systemets tillgångar och avslutas när balansindex når samma nivå som inkomstindex.

Balansindex

Ersätter inkomstindex under en balanseringsperiod. När balanseringen är aktiv indexeras pensionsbehållningar och pensioner med förändringen i balansindex i stället för inkomstindex.

Oavsett om förskottsrentan slopas, alltså sätts till noll, eller om den halveras till 0,8 procent så behöver lagstiftaren ta ställning till om den nya nivån enbart ska beröra kommande generationer pensionärer eller om även befintliga pensionärer ska påverkas. Vi antar här att det, likt premiepensionen när dess förskottsrenta ändras, innebär en omräkning av

alla befintliga inkomst- och tilläggspensioner, med ett delningstal som är beräknat med den nya förskottsräntan.⁷⁸ Nedan kommer vi av läsbarhetsskäl att referera endast till inkomstpension istället för att skriva det mer korrekta inkomst- och tilläggspension.

Som vi sett i kapitel 2 innebär en sänkt förskottsränta att pensionsutbetalningarna här och nu sänks och att utbetalningarna av pensionskapitalet istället förskjuts framåt i tiden. Det innebär att en krona förväntas ligga kvar i systemet längre tid innan den ska betalas ut, vilket ökar den så kallade omsättningstiden.

En slopad förskottsränta minskar pensionsutbetalningarna med cirka 37 miljarder kronor det första året som regeländringen sker, en halverad förskottsränta minskar utbetalningarna med cirka 19 miljarder kronor. Det resulterar i att buffertfonden får en likviditetsförstärkning med detta belopp. Förstärkningen kommer att vara permanent, då dessa extra pengar inte motsvarar eller behövs till någon framtida utbetalning.⁷⁹

En slopad eller halverad förskottsränta innebär att omsättningstiden ökar med drygt ett år respektive drygt ett halvår. Det innebär i sin tur att avgiftstillgången, produkten av avgiftsinkomsten och omsättningstiden, ökar med 340 miljarder kronor respektive 170 miljarder kronor. Samtidigt ökar pensionsskulden med 140 miljarder kronor respektive 70 miljarder kronor. Att pensionsskulden ökar beror på att en långsammare utbetalningstakt leder till en högre skuld. Redovisningsmässigt fångas det genom att de så kallade ekonomiska delningstalen som används för att beräkna skulden är något högre än delningstalen som används för att beräkna pensionens storlek och därmed ökar relativt mer då förskottsräntan sänks.⁸⁰

Den sammanlagda effekten av 1) minskade utbetalningar i närtid, 2) ökad omsättningstid och 3) ökad pensionsskuld blir att balanstalet ökar med cirka två procentenheter vid slopad förskottsränta och med cirka en procentenhet vid en halvering. Denna höjning av balanstalet är permanent om inga andra åtgärder vidtas. Ett högre balanstal minskar risken för en framtida balansering, det vill säga att balanstalet sjunker under 1.

Ett högt balanstal kan väcka frågan om nyttan med en hög betalningsförmåga, solvens, och att stora belopp samlats i buffertfonden istället för att komma pensionssparare och pensionärer till godo, antingen i form av höjd pension eller sänkt pensionsavgift. Den förstärkning av balanstalet som uppstår ifall förskottsräntan sänks skulle istället kunna komma pensionärer och pensionsspararna till del genom att pensioner och

⁷⁸ Tilläggspensionen är beräknad efter andra principer än inkomstpensionen, men pensionsbeloppen kan ges ett värde som om de var framräknade med de delningstal som används i inkomstpensionen

⁷⁹ En sänkt förskottsränta i premiepensionssystemet skulle också leda till permanent större premiepensionskapital.

⁸⁰ Delningstalen som används för att beräkna pensionens storlek baseras på historiska livlängdstabeller från pensioneringstillfället, se avsnitt 3.5. De ekonomiska delningstalen som används för att värdera pensionsskulden baseras däremot på aktuella livslängdsdata. På grund av de livslängdsökningar som varit över tid ger aktuella ekonomiska livslängdsdata högre värden än historiska livslängdstabeller.

kontobehållningar ökar i motsvarande mån. Vi utvecklar detta resonemang nedan.

7.2. Effekter på pensionssparare och pensionärer

I detta avsnitt beskriver vi hur en sänkt förskottsränta till 0,8 procent, eller en slopad förskottsränta, skulle påverka pensionssparare och pensionärer. Inledningsvis leder en sänkt förskottsränta till att inkomstpensionerna sänks eftersom ett lägre respektive inget förskott betalas ut men till högre indexering av inkomstpensionerna. Pensionsspararna påverkas inte direkt av en sänkt förskottsränta eftersom en sänkning inte påverkar kontobehållningarna. Däremot påverkas spararnas framtida pension sett till initial nivå och förväntad utveckling över tid. I avsnittet beskriver vi även åtgärder som skulle kunna motverka den initiala pensionsminskningen för både pensionssparare och pensionärer.

7.2.1. Slopad eller halverad förskottsränta

En försäkringsmässig omräkning av en individs inkomstpension till följd av ändrad förskottsränta går till enligt följande:

För att få ett aktuellt kontovärde värderas den befintliga pensionen (månadsbeloppet) genom att multipliceras med ett delningstal som motsvarar individens aktuella ålder och den gamla förskottsräntan.⁸¹ Det nya pensionsbeloppet fås genom att dividera detta kontovärde med ett delningstal som motsvarar individens ålder och den nya förskottsräntan.

En sänkt förskottsränta sänker pensionen i samband med en sådan omräkning, mer för yngre pensionärer med längre återstående livslängd och mindre för äldre med kortare återstående livslängd. Det beror på att nuvärdet av de belopp som ligger långt i framtiden är mer räntekänsliga än de som ligger närmare i tiden. Delningstalen påverkas alltså mer för de som har en längre återstående livslängd då förskottsräntan ändras.

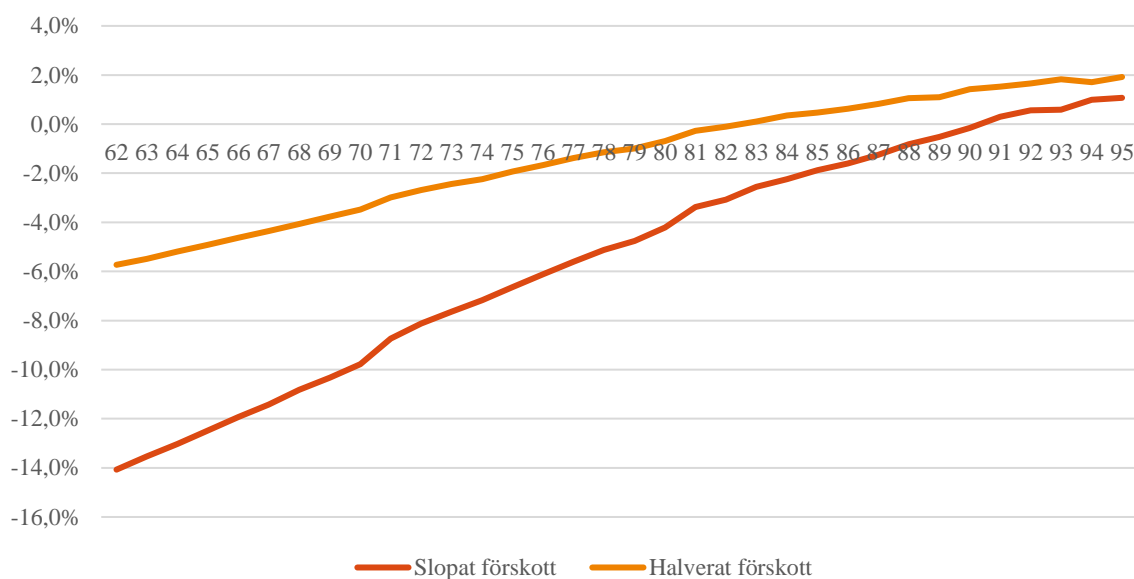
Om förskottsräntan sänks så bör det genomföras i samband med en ordinarie årsomräkning, så att pensionsbeloppen och pensionsbehållningarna samtidigt räknas om med den årliga indexeringen. För detta talar såväl administrativa skäl som informationsmässiga skäl.

För att göra omräkningen försäkringsmässigt neutral, det vill säga att omräkningen inte påverkar systemets solvens, har vi i nedanstående beräkningar hållit balanstalet konstant. Det innebär att vi i beräkningarna tar i anspråk den förstärkning av balanstalet som beräknas ske vid en sänkt eller slopad förskottsränta, se avsnitt 7.1 ovan. Den höjningen motsvarar två procent om förskottsräntan slopas och en procent om den halveras.

⁸¹ Detta steg behövs inte i premiepensionen där det alltid finns ett aktuellt kontovärde.

Den momentana effekten på inkomstpensionens nivå av en sådan omräkning, för pensionärer i åldrarna 62–95 år, redovisas i figur 17 nedan.⁸²

Figur 17 Procentuell förändring av månadsbeloppet efter omräkning av inkomstpensionen med förändrat förskott för pensionärer, 62–95 år

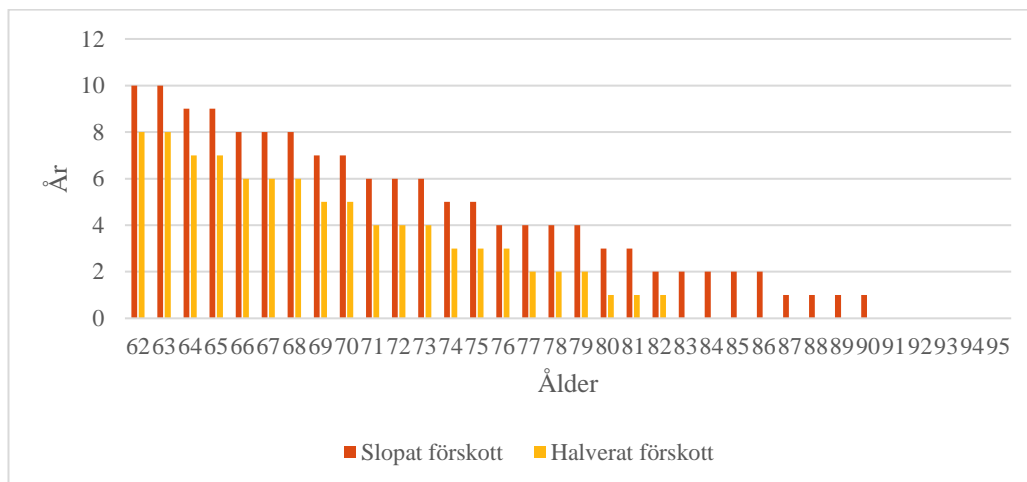


Vi ser i figuren att en slopad (halverad) förskottsrenta ger störst sänkning för de pensionärer som är 62 år, -14,1 (-5,7) procent. För 65-åringarna är minskningen -12,5 (-4,9) procent. För de pensionärer som är 91 (83) år och äldre innebär omräkningen däremot en viss höjning av pensionen. Det beror dels på att påverkan av förskottet är låg i de höga åldrarna, dels på att vi räknar med en vanlig indexering och utdelning av de 2 (1) procenten som följer av balanstalsförstärkningen. Här har vi inte beaktat att en del pensionärer har grundskydd, det vill säga vi ser enbart till effekten på inkomstpensionen och därför ingår inte eventuell garantipension, bostadstillägg med mera i förändringen av pensionsnivåerna.

Den slopade förskottsrentan innebär att inkomstpensionen årligen kommer att indexeras med inkomstindex fullt ut. Den halverade förskottsrentan, 0,8 procent, ger en årlig indexering som motsvarar inkomstindex minus 0,8 procent. Ökningstakten i inkomstpensionen blir alltså 1,6 procent respektive 0,8 procent högre än tidigare. Se kapitel 3.5 för mer om den långsiktiga effekten på förändringen av inkomstpensionen. I figur 18 nedan anges hur många år det tar för inkomstpensionen att vid slopat eller halverat förskott att växa ikapp nivån som skulle ha gällt med dagens nivå på förskottet. I de fall förändringen inte innebär en sänkning anges noll år.

⁸² Vi har inte beräknat exakt för varje ålder, då varje födelsekohort har sin egen uppsättning delningstal, utan där har vi approximerat och använt samma delningstal för flera årskullar därav små knyckar i linjerna.

Figur 18 Antal år som det tar för inkomstpensionen att vid slopat eller halverat förskott växa ikapp nivån som skulle ha gällt med dagens nivå på förskottet



Vi ser att vid ett slopat förskott tar det som mest 10 år innan pensionen kommer ikapp nivån som skulle ges med förskott. Detta gäller för 62-åringar. Ju äldre pensionär, desto kortare tid understiger nivån utan förskott den nivå som skulle ges med förskott. För en 65-åring är perioden 9 år, för en 70-åring 7 år. För en 91-åring sker ingen sänkning av pensionen vid ett slopat förskott. Vid ett halverat förskott är tiden det tar för pensionen att komma ikapp nivån med förskott kortare jämfört med samma period vid slopat förskott. Notera att tiden dock inte halveras; det tar 8 år innan pensionen med halverat förskott är ikapp nivån som skulle ges med förskott för en 62-åring, 7 år för en 65-åring, 5 år för en 70-åring. För en 83-åring sänks inte pensionen vid halverat förskott.

Som framgår av avsnitt 7.1 förstärks balanstalet med 2 procent och den förstärkningen har här lagts till pensionerna. För alla pensionärer innebär utdelningen av det överskottet att deras förväntade totala inkomstpension under pensionärlivet höjs med cirka två procent vid en slopad förskottsrenta. Yngre får endast del av denna engångseffekt av den sänkta förskottsrentan i den utsträckning de har intjänad pensionsbehållning.

7.2.2. Pensionshöjande motåtgärder

Det kan naturligtvis vara mycket svårt att få sympati och erforderligt politiskt stöd för en förändring som sänker pensionernas nivå så pass kraftigt som ett slopat eller halverat förskott skulle innebära, även om pensionerna skulle förväntas växa i högre takt och på sikt vara högre än med nuvarande förskottsrenta och även öka nuvarande pensionärsers förväntade totala inkomstpension. Höjningen av pensionen som ges av balanstalsförstärkningen ger relativt liten motverkande effekt. Det finns åtminstone två ytterligare möjliga pensionshöjande motåtgärder, dels utdelning av det överskott som idag finns i buffertfonden, dels en höjning av den allmänna pensionsavgiften. Åtgärderna är genomförbara var och en för sig eller i kombination med varandra.

Inkomstpensionssystemet har idag ett stort finansiellt överskott och delar av det skulle kunna delas ut i samband med att förskottsrentan sänks.

Balanstalet är för närvarande 1,082 och pensionssystemets tillgångar överskrider skulderna med cirka 806 miljarder kronor.⁸³ En del av detta överskott skulle kunna delas ut till sparare och pensionärer som en engångshöjning av pensionsbehållningen i samband med den årsräkning när förskottsrentan sänks. Det skulle kunna ske genom en procentuellt sett lika stor höjning för alla pensionssparare. Vi har nedan valt att räkna på att dela ut 6,6 procent extra till alla pensionssparare, vilket sänker balanstalet till 1,016. Vi har valt nivån 6,6 procent för att matcha nivån som en avgiftshöjning från 17,21 till 18,5 procent ger upphov till, så att de båda åtgärderna ges lika vikt.

Ju lägre överskott, desto större är risken för att balanseringen i inkomstpensionssystemet aktiveras. En effekt av den lägre eller slopade förskottsrentan är dock att en eventuell aktivering av balanseringen inte leder till en lika låg omräkning i nominella belopp som i dag, eftersom avdraget för förskottsrentan i indexeringen är lägre eller slopat. Det i sin tur skulle kunna medföra att balanseringen inte uppfattas lika negativt.

En engångsutdelning av överskottet har dock endast en engångseffekt. Yngre pensionssparare kommer inte att få så mycket i kronor räknat från utdelningen. Det beror på att utdelningen sker proportionellt till pensionsbehållningen och de yngre har inte hunnit tjäna in så mycket jämfört med äldre pensionssparare. De generationer av unga som inte har börjat tjäna in till pension ännu kommer inte att få del alls av utdelningen. För dessa och kommande generationer av pensionssparare blir effekten som om förskottsrentan sänkts utan någon motverkande höjning. Detta ger en form av orättvisa mellan generationer. Å andra sidan kan det eventuellt hävdas att det är dagens pensionssparare och pensionärer som har byggt upp överskottet i buffertfonderna. Vidare är det möjligt att dela ut eventuella nya överskott i framtiden.

En annan åtgärd för att motverka att inkomstpensionerna sänks när förskottsrentan sänks eller slopas är att höja den allmänna pensionsavgiften. Som Pensionsmyndigheten utvecklat i en rapport⁸⁴ skulle en höjning av pensionsavgiften från nuvarande 17,21 procent till 18,5 procent kunna höja inkomstindex med 6,6 procent. Ett höjt inkomstindex skulle i sin tur öka samtliga pensionssparares kontobehållningar och pensionärers inkomstpensioner i motsvarande utsträckning. En fördel med en avgiftshöjning jämfört med att dela ut överskott är att en avgiftshöjning höjer nivån på pensionen lika mycket för alla nuvarande och framtida pensionssparare. Det beror på att höjd avgift inte bara, vid viss utformning av höjningen, ökar värdet av redan intjänad pensionsbehållning utan också höjer framtida avgiftsinbetalningar till pensionskontot.

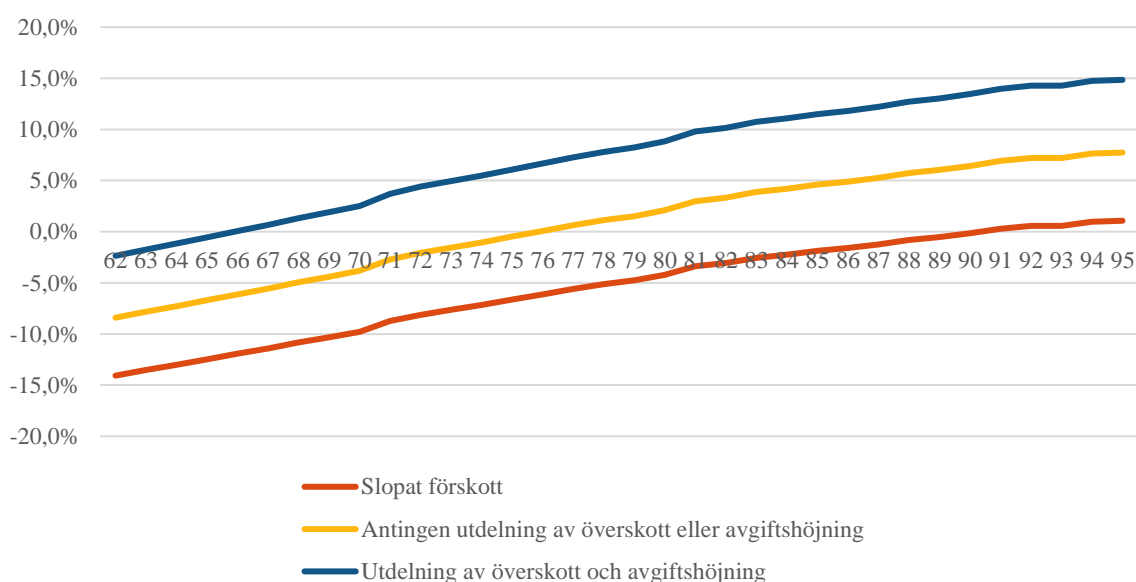
⁸³ Pensionsmyndigheten (2021b).

⁸⁴ Pensionsmyndigheten (2021a).

Ett kraftfullt alternativ för att motverka att inkomstpensionerna sjunker initialt vid en sänkt eller slopad förskottsrenta är att kombinera sänkningen med både en engångsutdelning av överskottet i buffertfonden och en höjning av pensionsavgiften.

Figur 18 nedan visar hur inkomstpensionens nivå förändras för pensionärer i olika åldrar vid en årsomräkning om förskottsrentan slopas. Den översta, blå, linjen, visar årsomräkningens effekt per ålder när en kombination av de båda pensionshöjande åtgärderna sätts in parallellt med att förskottsrentan tas bort. Den gula illustrerar motsvarande effekt, men när enbart en av de motverkande åtgärderna införs. Den nedersta linjen visar effekten av årsomräkning utan att några motverkande åtgärder vidtas när förskottsrentan är slopad.

Figur 19 Procentuell förändring av månadsbelopp efter omräkning av inkomstpension vid slopad förskottsrenta samt med olika pensionshöjande åtgärder, för pensionärer i åldrarna 62–95 år



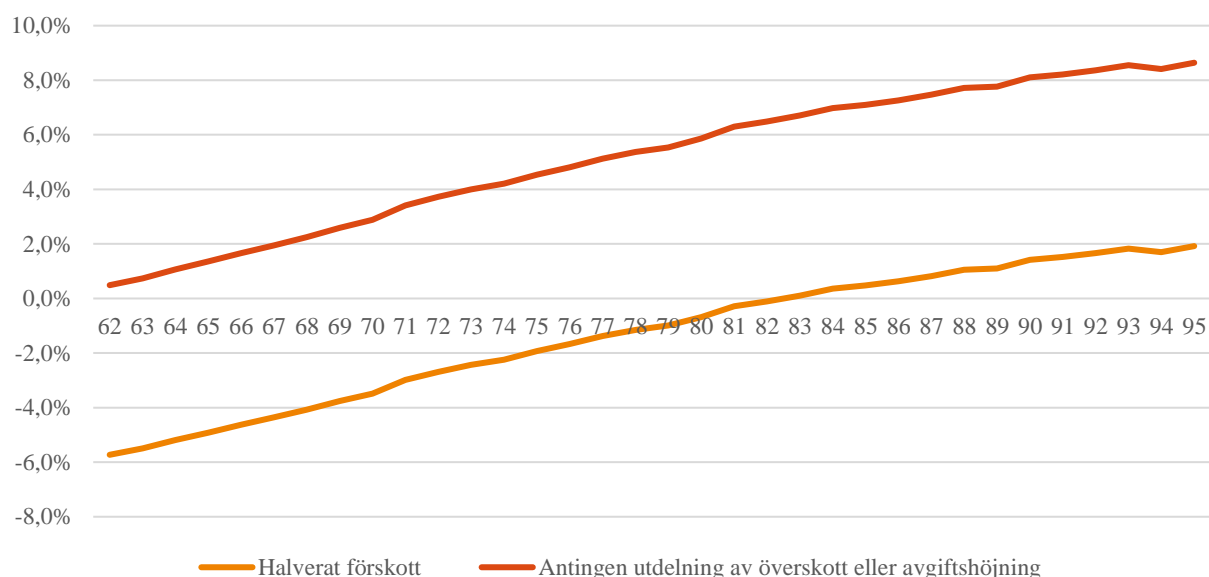
Om den motverkande åtgärden är antingen överskottsutdelning eller avgiftshöjning minskar pensionerna initialt med 6,7 procent för dem som är 65 år och med 0,5 procent för 75-åringar. För de som är 76 år och äldre innebär omräkningen en höjning, exempelvis får 85-åringar 4,6 procent mer i pension.

Om de båda motverkande åtgärderna kombineras, alltså att utdelning av överskott och avgiftshöjning införs parallellt, får 65-åringar en sänkning med 0,5 procent, men för den som är äldre än så innebär omräkningen höjd pension, från en modest höjning med 0,1 procent för 66-åringar till mer påtagliga höjningar för äldre pensionärer. En 75-åring får 6,1 procent mer och för en 85-åring höjs inkomstpensionen med 11,5 procent.

Figur 19 nedan visar på motsvarande sätt effekterna på inkomstpensionens nivåer för olika åldrar om förskottsrentan istället halveras till 0,8 procent

och om det kombineras antingen med höjd avgift eller utdelning av överskott.

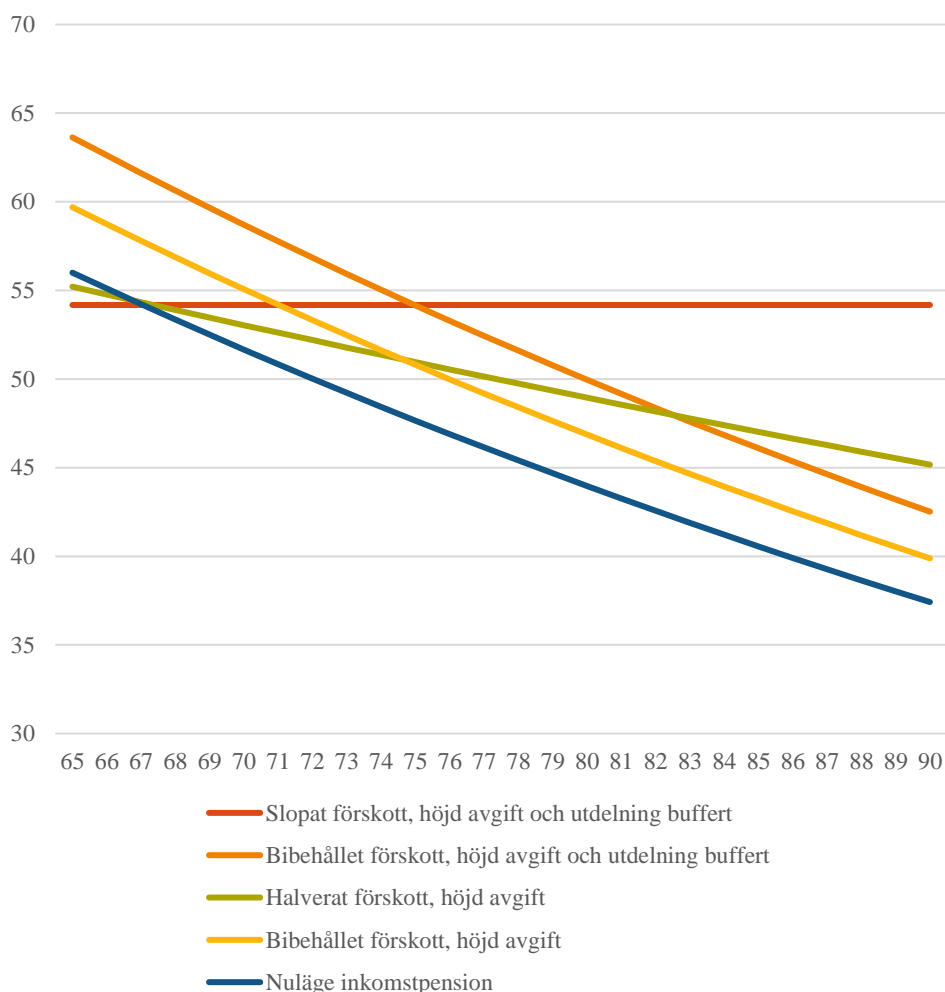
Figur 20 Procentuell förändring av månadsbelopp efter omräkning av inkomstpension med halverad förskottsränta, med och utan pensionshöjande åtgärd, för pensionärer i åldrarna 62–95 år



När ett halverat förskott till 0,8 procent kombineras med antingen utdelning av överskott eller avgiftshöjning får 65-åringar en höjning med 0,1 procent, medan 75-åringar och 85-åringar får en höjning med 4,5 procent respektive 7,1 procent.

Vi fortsätter med att i figur 21 nedan schablonmässigt visa hur pensionen skulle utvecklas från 65 års ålder och över tid med några av de presenterade alternativen, likt figur 7 i avsnitt 3.5. Vi utgår från att individens lön före pensioneringen är jämförelsenormen och sätter värdet på lönen till 100. Vi antar att med nuvarande 1,6 procent i förskottsränta får pensionären 56 i inkomstpension. Utvecklingen av inkomstpensionen i figuren är uttryckt i fasta löner, vi tänker oss att en lön på 100 fortsätter utvecklas med inkomstindex och diskonterar alla pensioner med inkomstindex. Fördelen med att visa figuren med fast lön är att resultaten för olika alternativ står sig relativt varandra oavsett hur inkomstindex utvecklas och utan att vi behöver något inflationsantagande.

Figur 21 Utveckling av pensionens nivå för några olika alternativ av åtgärder, procent av lönenivå



Vi ser i figuren att med nuvarande nivå på förskottsrentan, 1,6 procent, så tappar inkomstpensionen i värde över tid jämfört med förvärvsaktivas lönenivå, från att ha varit 56 vid 65 års ålder till att utgöra knappt 41 vid 85 års ålder. I förhållande till den egna slutlönen är inkomstpensionens nivå konstant om följsamhetsindexeringen leder till prispölsamhet.

Att slopa förskottsrentan helt och kombinera med de båda motåtgärderna sänker pensionen vid 65 års ålder med två enheter till 54. Sedan ligger pensionen fast i förhållande till de förvärvsaktivas inkomster på denna nivå.

Om vi genomför de två pensionshöjande åtgärderna ovan men utan att ändra förskottsrentan stiger den initiala pensionen till knappt 63. Därefter minskar pensionen i förhållande till de förvärvsaktivas inkomster som idag med 1,6 procent per år, ner till 46 vid 85 års ålder. Det är 15 procent lägre än pensionen skulle varit med ett slopat förskott vid samma ålder. Pensionen är

högre än i alternativet med slopat förskott fram till och med 75 års ålder, ackumulerat⁸⁵ är utbetalningarna högre fram till och med 85 års ålder.

Om vi halverar förskottsrentan till 0,8 procent och kombinerar det med att höja pensionsavgiften så kommer den initiala pensionen vara 55 vid 65 års ålder, det vill säga 1 enhet lägre än med nuvarande regler. Även vid denna förskottsrentenivå tappar pensionen i förhållande till lönenivån över tid och uppgår till närmare 47 vid 85 års ålder. Om vi istället behåller förskottsrentan och bara höjer avgiften får vi en initial pension på 60, vilken gradvis faller till 43 vid 85 års ålder. Pensionen är högre utan sänkt förskottsrenta till och med 74 års ålder, ackumulerat är utbetalningarna högre fram till och med 85 års ålder. Tiden till dess att de ackumulerade utbetalningarna blir större utan förskottsrenta jämfört med förskottsrenta är här 20 år.⁸⁶

⁸⁵ För en beskrivning av den ackumulerade effekten av förskottsrenta på utbetald pension, se figur 8 i avsnitt 3.5.1.

⁸⁶ 20 år är något kortare tid än vad som redovisats i avsnitt 3.5.1. Anledningen är vi i detta avsnitt utgått från att den förstärkning av balanstalet som annars sker vid en sänkt förskottsrenta används till att höja pensioner och pensionsbehållningar, vilket vi inte gjort i avsnitt 3.5.1.

8. Slutsatser

8.1 Nuvarande regler prioriterar en högre initial inkomstpension före en högre indexering

Avkastning på pensionskapital innebär att inkomstpensionen kan öka över tid. En sådan ökning kan tas ut på olika vis. Antingen löpande och årsvis i takt med att de uppstår – pensionernas årliga omräkning följer då lönerna. Eller så tas hela eller en del av den förväntade avkastningen ut i förskott – den initiala pensionen blir då högre, men pensionernas årliga omräkning blir å andra sidan lägre än löneutvecklingen. Vid valet av utbetalningsprofil står avvägningen således mellan att prioritera pensionens initiala nivå eller pensionens utvecklingstakt över tid.

När pensionssystemet konstruerades på 1990-talet prioriterades en hög initial pension och en reellt stabil utveckling av pensionerna. En förskottsrenta om 1,6 procent fastställdes därför i lag för inkomstpensionen. Nivån valdes med hänsyn till att 1,6 procent låg nära den förväntade inkomstillväxten i samhället, vilket innebär att inkomstpensionen i praktiken, i förväntan, prisindexeras, det vill säga pensionen blir mätt i köpkraft relativt stabil. För premiepensionen bestäms förskottsrentan istället av Pensionsmyndigheten. En övergripande målsättning om en stabil pensionsutveckling styr även den förskottsrentan.

Motivet för förskottsrentan var främst att få upp kompensationsgraden så att steget från lön till pension inte skulle bli så stort. Att det innebar en stabil köpkraft var vid den tiden heller inte lika kontroversiellt som idag eftersom det då befintliga ATP-systemet sedan dess start på 1960-talet byggde på en indexering kopplad till prisutvecklingen, det vill säga på en stabil köpkraft. Samtidigt föregicks 1990-talet av en period med låg eller ingen tillväxt, det vill säga en inflationsskyddad pension kunde rent av ses som en trygghet. 2000-talets period av tillväxt har emellertid delvis ändrat förväntningarna om den ekonomiska utvecklingen. Sedan 1960-talet har därutöver pensionsåldern sänkts och medellivslängden ökat, och den genomsnittliga pensionstiden har därmed påtagligt förlängts. En prisindexering i stället för en löneindexering under relativt få år medför sammantaget inte så stor eftersläpning som om prisindexeringen sker under betydligt fler år.

Ovan nämnda förhållanden visar att omvärldsfaktorer kan ha betydelse för ställningstaganden om en förskottsrenta och nivån på denna. Vad som bedömdes vara en rimlig förskottsrenta för 25 år sedan behöver nödvändigtvis inte vara det i dag.

8.2 Är den nuvarande förskottsrentan otidsenlig?

Som vi redovisar i avsnitt 6.1 och 6.2 finns det både för- och nackdelar med att ett förskott betalas ut och att därmed den årliga uppräknings av pensionen blir lägre än löneutvecklingen. De ursprungliga skälen om värdet av en högre initial pension och att inte pensionen ska vara som högst vid livets slut samt en utveckling som bibehåller köpkraften är alltså förståeliga och giltiga. Men vilka är de viktigaste skälen emot? I det följande diskuteras de problem som finns med förskottsrentan och om nackdelarna idag är så påtagliga att det finns skäl för regering och riksdag att överväga att ändra förskottsrentan i inkomstpensionen.

8.2.1 Risken för reala eller till och med nominella sänkningar av pensionen urholkar förtroendet för pensionssystemet

För de flesta pensionärer är pensionen lägre än vad löneinkomsterna var åren innan pension. Möjligheterna att som pensionär kunna påverka sin ekonomi genom arbete är ofta starkt begränsade. Av dessa skäl är stabilitet i utbetalningarna som regel mer angelägna under pensionstiden än före.

Dagens inkomstpensionssystem strävar efter stabilitet och att pensionerna behåller sin köpkraft. Ett problem är dock att med en följsamhetsindexering som i förväntan ligger så nära prisindexering är risken stor att inkomstpensionen sänks realt vissa år. Den reala inkomstillväxten har legat under 1,6 procent ungefär hälften av åren 2000 – 2020. Efter avdrag för förskottet på 1,6 procent blir effekten att pensionen minskar realt dessa år. När inflationen dessutom är låg blir även risken för nominella sänkningar hög med en förskottsrenta nära den förväntade reala inkomstillväxten. Särskilt nominella minskningar är uppenbart psykologiskt kännbara och har historiskt också lett till kraftiga reaktioner hos många pensionärer. Risken för nominella sänkningar var inte lika påtaglig under ATP-tiden, men har med dagens låga inflation och ränteläge blivit större. Reala och särskilt nominella sänkningar av inkomstpensionerna riskerar att undergräva förtroendet för det allmänna pensionssystemet. Problemet har, som beskrivs ovan, sin grund i att förskottsrentan ligger så nära nivån för en förväntad real tillväxt kombinerat med en låg inflation. Med en förskottsrenta som är tydligt lägre än den förväntade reala inkomstillväxten skulle risken för nominella och reala sänkningar av inkomstpensionen minska.

8.2.2 En ökad risk för fattigdom för de äldsta pensionärerna när livslängden ökar

Realt oförändrade pensioner är i ett kortare perspektiv relativt oproblematiskt. En indexering av pensionen som i princip följer prisutvecklingen ger under en pensionstid på till exempel 10 år en mer begränsad avvikelse från den allmänna inkomstutvecklingen, så om pensionstiden är kort så är en oförändrad köpkraft under pensionstiden normalt inget större problem. Det illustrerades också särskilt under början av ATP-tiden – en då två år högre pensionsålder och mer än fem år kortare

medellivslängd än idag innebar att pensionstiden var kortare och att en oförändrad real pension under en normal pensionstid inte hann tappa lika mycket mot löneutvecklingen i samhället. Under den senare delen av ATP-tiden var löneutvecklingen dessutom svag, vilket innebar att följsamhet till prisutvecklingen snarast sågs som positiv för pensionärerna. En ökad medellivslängd har dock inneburit en längre pensionstid och det har i sin tur inneburit att avvikelsen hinner bli större. Skillnaderna kan därför bli svårare att acceptera idag.

Den förväntade livslängden är numera drygt 20 år för dem som går i pension vid 65 års ålder. För dem som når mycket hög ålder blir skillnaden mellan pension och genomsnittlig inkomst då mycket kännbar. Givet att inkomstillväxten är 1,6 procent hinner lönerna öka närmare 40 procent mer än pensionerna. Eftersom ett vanligt mått för att mäta fattigdom är att relatera inkomster till genomsnittet i samhället innebär 20 års ”eftersläpning” en betydande ökad risk för relativ fattigdom. Det bidrar också till att andelen som definieras som relativt fattiga är som högst bland de äldsta pensionärerna. Den effekten blir större ju längre den genomsnittliga pensionstiden blir. Bland de ensamstående äldre är kvinnor idag överrepresenterade och i genomsnitt har kvinnor lägre pensioner än män, i alla åldersgrupper.

8.2.3 Ett förskott missgynnar de som lever länge

En förskottsränta innebär att pensionen blir mer framtung, det vill säga tidiga utbetalningar prioriteras. Skälet är att det på goda grunder antas att människor föredrar en högre tidig pension och inte att pensionen är som högst mot slutet av livet. Men en sådan omfördelning får också konsekvenser för fördelningen *mellan* pensionärer. Pensionärer som lever länge betalar i praktiken förskottet. I genomsnitt lever kvinnor längre än män och en förskottsränta bidrar därför till en viss omfördelning från kvinnor till män. Utan en förskottsränta hade pensionsgapet mellan könen varit cirka 1,1 procent mindre. Sett till grupper lever höginkomsttagare och tjänstemän i genomsnitt lite längre och är också i frågan om den samlade pensionen under hela livet förlorare med en förskottsränta jämfört med om en förskottsränta inte användes. Omvänt innebär det att låginkomsttagare och LO-kollektivet typiskt sett tjänar på en förskottsränta jämfört med om en förskottsränta inte tillämpades. Sett till en livspension där hela livets pensioner summeras får dock naturligtvis den som lever länge totalt sett mer i utbetald pension oavsett om en förskottsränta tillämpas eller inte.

Att det blir en omfördelning till följd av förskottsräntan är inte per definition fel, men det är en omfördelning mellan grupper och på så sätt är det en fråga om fördelningspolitik. Pensionsmyndigheten vill här främst peka på att den omfördelningen behöver diskuteras och övervägas. Är den rimlig och är nivån i så fall rimlig?

8.2.4 Det finns förväntningar på en standardökning av pensionerna

Före pensionsreformen fanns en relativt lång period med låg eller ingen inkomstillväxt. I den miljön var det snarast en trygghet att inkomstpensionerna behöll sin köpkraft. Under de senaste 20 åren har det

istället varit en positiv inkomstillväxt och löntagarna har under dessa år fått en kraftig reallöneökning medan pensionerna har ökat mer obetydligt. Det är med förskottsräntan naturligtvis en avsiktlig effekt och den hade även funnits utan tillväxt – men med den skillnaden att pensionerna reallt då hade minskat. En del i den kritik som finns när det gäller inkomstpensionssystemet är just att pensionerna halkar efter. Den kritiken har sannolikt förstärkts av att följsamhetsindexeringen ofta presenteras som att den är följsam mot inkomsterna och eftersom förskottsräntan satts lite lägre än förväntad inkomstillväxt har det också till och med talats om en viss real tillväxt. Men sannolikt är kritiken också ett resultat av en längre pensionstid och att standardökningen för löntagarna under så lång tid varit så påtaglig.

Att den begränsade inkomstindexeringen har sin orsak i att pensionen räknats upp med ett förskott är för de flesta okänt och kanske också svårt att förstå, särskilt som pensionen i debatten ändå brukar kritiseras för att vara för låg. Det är heller inget som kommuniceras i pensionsbesluten till pensionärerna när pensionen beviljas. Det kan utifrån det finnas skäl att förbättra informationen till pensionärerna (se avsnitt 8.4), men det lär inte räcka. Under en lång pensionstid torde det alltid till slut kännas orättfärdigt att lön och pension alltmer divergerar.

Oavsett orsak så finns en viss förväntan på att inkomstpensionerna ska vara mer följsamma till den allmänna löneutvecklingen och oavsett att det är obefogat till följd av förskottsräntan så leder kritiken till ett minskat förtroende för pensionssystemet. Utifrån att acceptansen för en utebliven standardökning är låg finns skäl att överväga om en förskottsränta är befogad eller om den är för hög idag.

8.2.5 Vad innebär statens ansvar i ett allmänt pensionssystem?

Som nämns ovan var ett av motiven till förskottsräntan att människor föredrar att ha en högre pension i början av pensionstiden framför att pensionen är som högst i slutet av livet. Att människan i allmänhet värderar pengar idag högre än i framtiden har starkt teoretiskt och empiriskt stöd. Ska man hårdra resonemanget skulle man kunna påstå att många föredrar att få hela eller större delen av sitt samlade pensionskapital utbetalat vid pensioneringstidpunkten för att sen konsumera och förvalta det efter egna preferenser. Men att flertalet individer skulle ha sådana önskemål betyder inte att det är motiverat att utforma ett pensionssystem utifrån dessa preferenser. Skälet för en allmän pensionsförsäkring är främst att säkerställa en rimlig ekonomisk trygghet för alla under hela ålderdomen och att det även ska gälla för dem som lever mycket länge. Det är då rimligt att regelsystemen utformas utifrån det syftet. Förekomsten av en förskottsränta kan delvis sägas strida mot detta till förmån för en prioritering av tidig konsumtion. Den reallt stabila utvecklingen bidrar också till att pensionärer som uppnått en hög ålder i allt högre grad definieras som relativt fattiga. Även om de inte har fått en sämre ekonomi kan det ifrågasättas om det i ett allmänt pensionssystem ska finnas en sådan mekanism som förskottsräntan, som leder till att de riktigt gamla i större utsträckning får en, relativt medelinkomsten i samhället, låg ekonomisk standard.

En annan aspekt är vilka signaler som staten bör ge i ett allmänt pensionssystem. Det pågår nu ett arbete om behovet och betydelsen av ett längre arbetsliv och riksdagen har till exempel beslutat om lägre skatt för arbetsinkomster för dem över 66 år. Att ge ett förskott på pensionen och en högre initial pension kan ses som en omvänd drivkraft och snarast stimulera ett tidigare uttag av pensionen. En motverkande kraft finns dock på så sätt att skatten före 66 år är högre.

8.3 Pensionsmyndigheten föreslår en översyn av förskottsrentan och diskussion av förskottsrentans nivå

Frågan om nivån på den initiala pensionen och hur pensionen bör utvecklas över tid har inte ett självklart svar. Det fanns på 1990-talet förståeliga skäl för att fastställa en förskottsrenta på 1,6 procent. Utifrån den kunskap vi har nu och erfarenheterna under de senaste 25 åren finns dock skäl att ompröva förskottsrentan. Det som var rimligt då behöver inte vara rimligt nu. Utifrån vad som framgår av resonemanget ovan finns enligt Pensionsmyndigheten skäl för att pensionen i förväntan bör öka i köpkraft över tid, det vill säga att förskottsrentan bör vara lägre än 1,6 procent.

Pensionsmyndigheten anser därför att regeringen bör initiera en översyn av förskottsrentans nivå i inkomstpensionssystemet. Pensionsmyndigheten ser ett behov av en diskussion om förskottsrentans nivå där perspektiv och synpunkter bör inhämtas från bland annat pensionsexperter från privat och offentlig sektor och pensionärsorganisationer, och att därutöver överväga förskottsrentans betydelse i ett allmänt pensionssystem. Frågan är komplex och skulle gynnas av en diskussion utifrån olika synpunkter och perspektiv. Förskottsrentan har stor effekt på pensionerna och på fördelningen under pensionslivet och mellan pensionärer. Det är därför viktigt att nivån på förskottsrentan är väl förankrad, oavsett vilken nivå på förskottsrentan som beslutas. En diskussion skulle även sprida kunskap om de effekter som förskottsrentan ger. Denna rapport skulle kunna utgöra ett underlag till en sådan diskussion.

Pensionsmyndigheten anser att om förskottsrentan skulle sänkas bör huvudprincipen vara att sänkningen görs efter aktuariella principer och försäkringsmässigt korrekt. Det innebär att pensionen bör räknas om, och sänkas, även för befintliga pensionärer. Andra alternativ skulle innebära krångliga regler och kunna skapa incitament till tidigareläggning av pensionen om sänkningen görs ett visst år och redan uttagna pensioner inte sänks. Att inte sänka pensionerna för befintliga pensionärer, men att ändå ge dessa en högre indexering, skulle också innebära en orättvisa mellan generationer. Det skulle även innebära att man frångår en grundläggande princip för beräkning av pensionen; en utbetalningsprofil som innebär högre pension över tid innebär en sänkning av den initiala pensionen. Att inte sänka befintliga pensioner skulle även påverka inkomstpensionssystemets finansiella stabilitet negativt och risken för balansering skulle öka.

Att sänka inkomstpensionerna till förmån för en framtida högre indexering torde i praktiken vara svårt att få acceptans för och Pensionsmyndigheten föreslår inte heller det. Pensionssystemets utformning har betydelse för människors ekonomi mycket långt fram i tiden och reglerna behöver därför vara rimligt långsiktigt förutsägbara. Dessutom har de som redan gått i pension små möjligheter att öka sin inkomst. Det skulle även kunna påverka förtroendet för pensionssystemet negativt. Ska förskottsrentan sänkas är det därför möjligt att lagstiftaren skulle vilja kombinera minskningen med andra förändringar som höjer pensionen, för i varje fall befintliga pensionärer.

Mot bakgrund av debatten om en eventuell höjning av pensionsavgiften har Pensionsmyndigheten nyligen presenterat en rapport – *Effekter av höjda pensionsavgifter till det allmänna pensionssystemet* (23 april 2021). Pensionsmyndigheten har inte tagit ställning till om avgiften bör höjas eller inte, men anser dock att om en sådan reform utreds är det angeläget att en översyn av förskottsrentans nivå ingår i analysen. Anledningen till detta är att samtidigt som det finns skäl för att förskottsrentan borde vara lägre än idag torde en sådan förändring vara lättare att genomföra samtidigt som pensionsavgiften höjs.

Ett alternativt eller kompletterande sätt att skapa utrymme för att finansiera en sänkt förskottsrenta utan att det resulterar i sänkta pensioner är att använda överskottet i buffertfonden. En sådan användning av överskottet utan höjd avgift i inkomstpensionssystemet leder dock till ökad risk för framtida balansering. Dessutom gynnar en sådan åtgärd främst de som uppbär pension eller har ett relativt stort intjänat pensionskapital medan framtida pensionärgenerationer med litet pensionskapital inte gynnas i samma utsträckning.

8.4 Bättre information om förväntad utveckling av inkomstpensionen

Det är Pensionsmyndighetens uppfattning att många pensionärer och pensionssparare tror att inkomstpensionen ska följa den allmänna inkomstutvecklingen i samhället. Ursprunget kan möjligen vara lagstiftarens formuleringar vid reformeringen av pensionssystemet. I förarbetena angavs att inkomstpensionen skulle följa utvecklingen av pensionsgrundande inkomst och inte prisindexeras som i ATP-systemet.⁸⁷ Förskottsrentan och följsamhetsindexeringen innebär dock att inkomstpensionen i förväntan i stort sett följer prisernas utveckling.

De flesta länder har prisindexerade pensioner. Prisindexering medför flera av de problem som inkomstindexerade pensioner beräknade med förskott ger, men en fördel är att prisindexering är enklare att förstå och kommunicera till pensionssparare och pensionärer.

⁸⁷ Prop. 1993/94:250 s.156.

Oavsett om regeringen väljer att inleda ett arbete med att utreda eller förändra nuvarande förskottsränta finns ett behov av att Pensionsmyndigeten förbättrar sin information om den förväntade utvecklingen av inkomstpensionen. Myndigheten avser att tydligare än idag förmedla att inkomstpensionen i förväntan kommer att följa inflationen. Detta skulle sannolikt öka förståelsen för hur inkomstpensionen indexerar, även om denna beskrivning inte är lika enkel att förstå som en ren prisindexering.

8.5 Premiensionens förskottsränta

Förskottsräntan i premiensionssystemet har samma syfte som i inkomstpensionssystemet. De skäl för en real ökning av inkomstpensionen som anges i denna rapport är tillämpliga även på premiensionen. Till skillnad mot förskottsräntan i inkomstpensionssystemet, som är lagreglerad, bestäms emellertid förskottsräntan i premiensionssystemet av Pensionsmyndigheten. Riktlinjer för hur premiensionens förskottsränta ska bestämmas finns i de försäkringstekniska riktlinjerna som beslutas av Pensionsmyndighetens styrelse. Enligt riktlinjerna ska förskottsräntan bestämmas så att premiensionen förväntas behålla köpkraften under pensionstiden, det vill säga en likartad princip som gäller för den lagreglerade förskottsräntan i inkomstpensionssystemet.

Främst beroende på förändrade antaganden om den långsiktiga kapitalavkastningen har premiensionens förskottsränta sedan 2001 förändrats vid fem tillfällen och varierat inom spannet 1,75 – 4,0 procent (se avsnitt 4.4). En sådan föränderlighet talar för att förskottsräntan för premiensionen även fortsättningsvis inte bör regleras i lag utan bestämmas av Pensionsmyndigheten.

I dag gäller likartade målbilder för nivån på förskottsräntan för inkomstpensionen och premiensionen, det vill säga att köpkraften ska bibehållas. Samtidigt innebär skilda beslutsordningar för de två förskottsräntorna att olika målbilder för förskottsräntornas nivå skulle kunna fastställas. Om en översyn görs av förskottsräntan i inkomstpensionssystemet – och särskilt om en justering av den förskottsräntan blir aktuell – kan det därför vara lämpligt att även ta ställning till om förskottsräntorna i de båda systemen bör ha en likartad reglering.

Bilaga 1

Delningstal för inkomstpensionen

Nedan ges formeln för delningstalet och återfinns i bilaga till Pensionsmyndighetens Orange rapport, årlig redovisning av det allmänna pensionssystemet resultat och balansräkning med mera)⁸⁸.

Formel 5 Delningstal för inkomstpensionen

$$D_i = \frac{1}{12L_i} \sum_{k=i}^r \sum_{X=0}^{11} \left(L_k + (L_{k+1} - L_k) \frac{X}{12} \right) (1,016)^{-(k-i)} (1,016)^{\frac{-X}{12}}$$

$i = 62, 63, \dots, r$

D_i	delningstal för åldersgrupp i
$k - i$	antal år som pensionär ($k=i, i+1, i+2, \text{etc.}$)
X	månader (0,1,...,11)
L_i	antal kvarlevande personer i åldersgrupp i av 100 000 födda enligt SCB:s livslängdsstatistik. Statistiken avser den femårsperiod som närmast föregick det år den försäkrade uppnådde 61 års ålder vid pensionsuttag före 65-års året respektive 64 års ålder vid senare pensionsuttag.

För personer som tagit ut sin ålderspension före året de fyller 65 år sker en omräkning av utbetalt belopp vid årsskiftet det år de fyller 65 med anledning av omräknade delningstal. Omräkningen sker på grund av byte av statistikunderlag till den senaste livslängdsstatistik som är tillgänglig vid individens 65:e år. Den kontinuerliga ökningen av medellivslängden leder till att de omräknade delningstalen hittills blivit högre än de tidigare, vilket i sin tur innebär en sänkning av framtida månadsbelopp.

Efter 65 års ålder sker inte någon ytterligare omräkning av delningstalen. Den ökning av systemets pensionsskuld som de fasta delningstalen ger upphov till när medellivslängden ökar innebär en påfrestning på balanstalet.

Ett uttag av ålderspension innebär en överföring av pensionsskulden från aktiva till pensionerade. Själva omräkningen av pensionsbehållningen till årsutbetalning resulterar i en marginell förändring av pensionsskulden. Förändringen uppstår på grund av skillnaden mellan delningstalen och de ekonomiska delningstalen. De ekonomiska delningstalen används för att beräkna pensionsskulden till pensionerade. Delningstal fastställs för varje ålder utan övre åldersgräns.

⁸⁸ Pensionsmyndigheten (2021b) Bilaga A.

Delningstal för premiepensionen

För att beräkna den årliga premiepensionen divideras värdet på premiepensionskontot med ett delningstal för premiepension. Till skillnad från inkomstpensionen bygger premiepensionens delningstal på prognostiserade framtida livslängder. Delningstal fastställs för varje ålder utan övre åldersgräns.

$$D_x = \int_0^{\infty} e^{-\delta t} \frac{l(x+t)}{l(x)} dt$$

$$\delta = \ln(1+r) - \epsilon$$

$$l(x) = e^{-\int_0^x (1-s)\mu(t)dt}$$

$$\mu(x) = \begin{cases} a + be^{cx} & \text{då } x \leq 100 \\ \mu(100) + (x-100) \cdot 0.01 & \text{då } x > 100 \end{cases}$$

D_x	delningstal
x	exakt ålder vid beräkningstidpunkten
r	räntefot
ϵ	ränteintensiteten för driftskostnaderna
s	dödlighetsbelastning

Delningstalen beräknas i kontinuerlig tid och med exakt ålder vid beräkningen men överensstämmer i princip med formeln för delningstalet för inkomstpensionen.⁸⁹ Överlevnadsfunktionen, $l(x)$, kan sägas motsvara de tal L som används vid beräkning av inkomstpensionen. Dödlighetsfunktionen, $\mu(x)$, är den så kallade Makehams formel som används för att beräkna den ettåriga dödsrisken.

Värdena på a , b och c motsvarar SCB:s prognos för återstående livslängder åren 2015–2110 för individer födda 1938, 1945 eller 1955. Så kallad kohortdödlighet används, vilket innebär att årskull 1938 används för individer födda på 1930-talet eller tidigare, årskull 1945 används för individer födda på 1940-talet och årskull 1955 används för individer födda på 1950-talet eller senare. För $x > 100$ ansluter $\mu(x)$ till en rät linje med lutning 0,01. Under 2016 infördes en belastning s på dödlighetsintensiteten efter en analys av hur premiepensionens dödlighet skiljde sig från SCB:s.

⁸⁹ Formeln avser utan efterlevandeskydd.

Tabell 3 Aktuella värden för belopp att utbetala i fond och trad

Kohort	a	b	c	s
1930-tal	0,00005	0,00000198	0,1239	0,1
1940-tal	0,00460	0,00000053	0,1373	0,1
1950-tal	0,00470	0,00000019	0,1476	0,1

Vid beräkning av pensionsbelopp som betalas ut används SCB:s huvudalternativ för dödlighet med ovannämnda sänkning på 10 procent.

Vid beräkning av belopp att utbetala kallas ränteantagandet för förskottsränta, ränteintensiteten δ baseras på räntefoten 1,75 procent för såväl fondförsäkring som för traditionell försäkring, minskad med ränteintensiteten för driftkostnader på 0,1 procent vilket motsvarar $\delta = 0,016349$.

Vid beräkning av delningstal för att ta fram det garanterade beloppet i den traditionella försäkringen används SCB:s alternativ med låg dödlighet sänkt med ytterligare 10 procent, en räntefot som är -1,0 procent och en ränteintensitet för driftkostnader på 0,1 procent. För traditionell försäkring består den försäkringstekniska avsättningen, FTA ("pensionskulden"), av livförsäkringsavsättningen, oregrerade skador och övriga försäkringstekniska avsättningar. Livförsäkringsavsättningen bestäms för varje försäkring som kapitalvärdet av återstående garanterade utbetalningar. Värdet beräknas med antaganden om diskonteringsränta, dödlighet och driftkostnader. Sedan den första maj 2017, då en ny lag som reglerar Pensionsmyndighetens premiepensionsverksamhet trädde i kraft, ges diskonteringsräntan av en räntekurva som är medelvärdet av räntekurvan för statsobligationer och bostadsobligationer. Dödlighetsantagandet är olika för män och kvinnor men i övrigt framtaget som för belopp att utbetala, kohortbaserat på SCB:s prognos med ett avdrag på 10 procent. Driftkostnaderna antas vara 0,07 procent av kapitalet.

Oregrerade skador är de pensionsutbetalningar som ej kunnat verkställas. Övriga försäkringstekniska avsättningar utgörs av minskningsmedel från överföring av pensionsrätt mellan makar som ännu inte fördelats. Dessa två poster är väldigt små jämfört med livförsäkringsavsättningen.

Skillnaderna mellan premie- och inkomstpensionen

Förskottsräntan fungerar alltså likadant i premiepensionen och inkomstpensionen då delningstalen beräknas. Det finns dock en stor skillnad mellan dessa förmåner i valet av livslängdsantaganden för delningstalen och i hur arvsvinster hanteras. Nedan i avsnittet redovisar vi dessa skillnader.

Livslängdsantaganden

Inkomstpensionens livslängdsantaganden utgår från femåriga livslängdstabeller, så kallad perioddödlighet och baseras på faktiska,

historiska data från fem kalenderår, publicerade av SCB. Den genomsnittliga livslängden de fem åren före en födelsekohorts 65 års ålder bestämmer det antagande som ska gälla för livslängden under pensionstiden för denna kohort.

Premiepensionens antaganden utgår däremot från en prognos från SCB över hur livslängden kommer bli framöver, med olika antaganden för olika födelsedecennier. Under en lång rad år har medellivslängden stigit och enligt prognoser från SCB kommer den fortsätta stiga framöver. Den prognosticerade livslängden är alltså högre än den förväntade medellivslängden. Den förväntade återstående livslängden är därmed olika för samma individ i inkomst- och i premiepensionssystemen. Till exempel förväntades en individ född 1956 på sin 65 årsdag ha 20,45 år kvar att leva enligt antaganden för inkomstpensionen och 22,92 år enligt antagandena för premiepensionen.

Arvsvinster

I premiepensionssystemet tilldelas varje år de pensionärer som lever arvsvinster från det kapital som tillhört de som avlidit ett år, ett så kallat dödsfallskapital. Som noteras i avsnitt 4.1, om det blir mer dödsfallskapital än prognostiserat ökar premiepensionen för dem som lever, om det är mindre sänks pensionen. Arvsvinsten fördelas proportionellt mot den levande pensionärens kapital och mot hans eller hennes dödsrisk.

Arvsvinsten ökar med stigande ålder, i höga åldrar utgör arvsvinsten flera procent. Arvsvinsterna är relativt stabila år till år jämfört med utvecklingen på finansmarknaden. Historiskt har de inte varit en faktor som påverkat beloppen att utbetala i någon större omfattning, det beror på att det är avvikelser från det förväntade som gör att det belopp som ska betalas ut ändras.

Det fonderade premiepensionskapitalet som tillhör en generation ska i princip räcka till att den sista individen i generationen avlider. För att undvika orimliga variationer i främst höga åldrar tillämpas en viss utjämning över åldrar i tilldelningen av arvsvinst.

I inkomstpensionen däremot kan man se det som att arvsvinst alltid tilldelas som om pensionärerna avled i enlighet med det femårssnitt som ligger till grund för en födelsekohorts delningstal. Om det i själva verket blivit mer eller mindre kapital som frigjorts påverkar inte beloppen som betalas ut. Vinsten eller förlusten, om mer eller mindre kapital frigjorts än väntat, överförs till hela inkomstpensionssystemet resultat. Det påverkar på så sätt balanstalet, men det påverkar inte inkomstpensionerna så länge balanstalet är större än ett. Under sparandetiden tilldelas arvsvinster dock inte enligt någon förutbestämd livslängdstabell, utan då blir det i enlighet med hur mycket som faktiskt frigjorts till följd av dödsfall som tilldelas överlevarna i den födelsekohorten.

Bilaga 2

Pensionsnivå och utveckling, med och utan förskottsränta för de fyra typfallen i regleringsbrevet

Av avsnitt 3.6 framgår att under perioden 2002–2020 har inkomst-och tilläggspensionerna ökat reallt med cirka 0,2 procent per år. Det går dock inte att säga hur pensionerna skulle ha utvecklats utan förskottsränta, eftersom detta beror på hur tilläggspensionen skulle ha indexerats i sådant fall.

ATP var ett förmånsbaserat system med de 15 bästa åren som grund för pensionen och den beräknades inte med förskottsränta. Före 2002 räknades tilläggspensionen om med förändringen i prisbasbeloppet. Sedan 2002 har tilläggspensionen följsamhetsindexerat. Det framgår av förarbetena till pensionsreformen att lagstiftaren ansåg att alla årskullars inkomstgrundade pension skulle indexerats på samma sätt. Det ansågs administrativt och politiskt ogörligt att olika årskullar pensionärer skulle ha olika utfall vid den årliga omräkningen av pensionerna. Utöver att en indexering av inkomstpensionen utan förskottsränta skulle ha givit lägre initial kompensationsgrad skulle en sådan indexering av tilläggspensionen ha gynnat ”ATP-pensionärerna” mycket kraftigt, både i förhållande till ATP-systemets utformning och i förhållande till yngre pensionärer med inkomstpension. Det skulle ha fördyrat ATP-delen av pensionssystemet på ett sätt som ansågs både orättvist och ogörligt.

I denna bilaga redovisar vi pensionsutfallet med respektive utan förskottsränta för några typfall, alla födda 1946 och som för tio år sedan gick i pension vid 65 årsålder. I våra beräkningar har vi antagit att pensionen med förskott följsamhetsindexeras. När det gäller pensionsnivåerna utan förskott har vi gjort två beräkningar. Skälet till detta är att, utifrån vad som anges i stycket ovan, det finns inget givet antagande för hur tilläggspensionen skulle indexerats utan förskottsränta. I den första beräkningen antar vi därför att tilläggspensionerna följer priserna, i den andra antar vi att tilläggspensionerna följer inkomstindex vid ett slopat förskott. Vi har här inte sänkt tilläggspensionerna i beräkningarna utan förskott, eftersom tilläggspensionen inte är beräknad med förskottsränta.

Av redovisningen nedan framgår att utan förskottsränta skulle dessa pensionärer fått cirka 10 procents lägre allmän begynnelsepension än om de hade fått ett förskott om 1,6 procent. Att det här resultatet skiljer sig mot den 20 procentiga sänkning som redovisades i avsnitt 3.5 beror på att typfallens pension ungefär till hälften består av tilläggspension från det tidigare ATP-systemet.

Jämfört med de teoretiska beräkningarna i avsnitt 3.5 är typfallen större vinnare av en förskottsränta och följsamhetsindexering, givet att

tilläggs pensionen utan förskott prisindexeras. Ackumulerad pension utan förskott överstiger inte pensionen med förskott förrän vid 92 års ålder, alltså 3 år senare än vid de teoretiska beräkningarna. Att brytpunkten kommer så pass sent jämfört med beräkningarna i kapitel 3 beror på att hälften av pensionen prisindexeras och hälften inkomstindexeras.

Antar vi istället att tilläggs pensionen utan förskott följt inkomstindex skulle den ackumulerade pensionen utan ett förskott vara större än med ett förskott för samtliga typfall redan vid 76 års ålder, det vill säga cirka åtta år före förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder. Att brytpunkten kommer långt tidigare än den vi ser i kapitel 3 beror på att endast hälften av pensionen har sänkts på grund av slopad förskotts ränta, men hela pensionen inkomstindexeras.

Mer om beräkningarna

Sedan ett antal år tillbaka redovisar Pensionsmyndigheten i svar på regleringsbrev pensionsutvecklingen för fyra typfallspensionärer under deras första tio år som pensionärer.⁹⁰ De fyra typfallen som använts i rapporten utgörs av en pensionär med full garantipension, en kvinnlig pensionär med genomsnittlig pensionsinkomst, en manlig pensionär med genomsnittlig pensionsinkomst samt en pensionär med hög allmän pension (85:e percentilen). Gemensamt för samtliga typfall är att individerna är ensamstående, 74 år gamla 2020 och påbörjade därmed sitt pensionsuttag för 10 år sedan vid 65 års ålder år 2011. I detta avsnitt använder vi nämnda typfall för att visa hur utvecklingen av deras allmänna pension, det vill säga inkomst- och tilläggs pension, skulle ha sett ut med eller utan förskott. Eftersom garantipensionen inte berörs av följsamhetsindexeringen utgår typfallet som bara har garantipension i detta avsnitt.

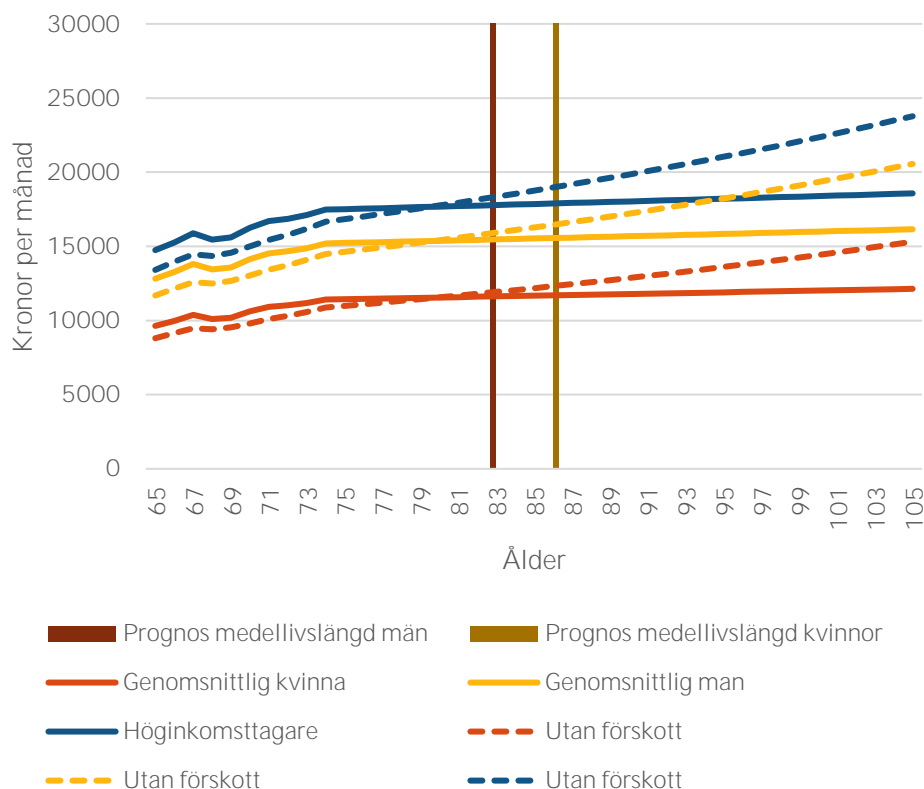
Genom att använda faktiska genomsnittliga pensionsutbetalningar för typfallen kan vi med hjälp av kvoten mellan delningstalet och förväntad återstående livslängd vid 65 års ålder för denna kohort⁹¹ beräkna hur stor begynnelsepensionen skulle ha varit utan ett förskott om 1,6 procent. Därefter har utvecklingen för inkomst- och tilläggs pensionen skrivits upp med gällande följsamhetsindex från år 2011 fram till år 2020 samt prognos över inkomster till 2051.

I figur 22 nedan redovisas resultatet med och utan förskotts ränta där vi antar att tilläggs pensionen följer priserna. I tabellen visas även den prognosticerade medellivslängden för kohorten 1946 vid 65 års ålder uppdelat på kvinnor och män. År 2011 förväntades män och kvinnor leva 17,8 respektive 20,8 år i genomsnitt efter 65 års ålder. För hela kohorten oberoende kön var den förväntade återstående livslängden cirka 19,4 år.

⁹⁰ Utvecklingen av pensionsinkomster för fyra typfall, 2011–2024, Regleringsbrevsuppdrag 2020, Pensionsmyndigheten 2020.

⁹¹ Delningstalet för individer födda 1946 var 16,31 vid 65 års ålder och återstående livslängd vid samma ålder var 19,4 år. Begynnelsepensionen utan förskott skulle då ungefär motsvarat cirka 84,1 procent (16,31/19,4) av det faktiskt utbetalade beloppet.

Figur 22. Utvecklingen av månadsvis allmän bruttopension, med och utan förskott, för tre typfall

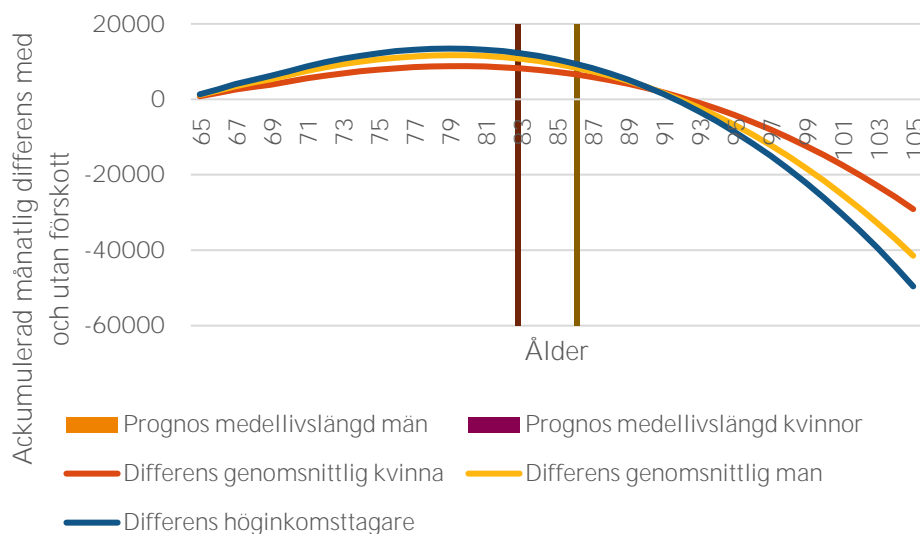


Enligt beskriven metod, det vill säga kvoten mellan delningstal och återstående livslängd, skrivs begynnelsepensionen utan förskott ned till cirka 91 procent av vad som faktiskt betalades ut vid typfallens första pensionsutbetalning med ett förskott om 1,6 procent. Samtliga typfall skulle alltså ha fått cirka 10 procent mindre i begynnelsepension utan förskott än med förskott. Tilläggspensionen är förmånsbestämd och innehåller ingen förskottsränta, och vi har därför inte skrivit ned tilläggspensionen för typfallen. Begynnelsepensionen blir för denna årskull därför högre än de teoretiska beräkningarna i avsnitt 3.5.

Pensionsnivåerna för typfallen med ett förskott håller sig på högre nivåer än för typfallen utan förskott under de första fjorton åren som pensionärer, mellan 2011 och 2025, det vill säga fram till och med 79 års ålder. Men omkring 79 år kan vi observera att månadsbeloppen på inkomst- och tilläggspensionerna utan förskott har vuxit sig förbi nivåerna där typfallen fick ett förskott.

I figur 23 nedan presenteras samma beräkningar fast uttryckt som differensen mellan summa av utbetald pension med och utan förskott.

Figur 23. Differens mellan summa utbetalad pension med förskott och utan förskott för typfallen



För dessa typfall överstiger inte den ackumulerade pensionen utan förskottsnivån på pensionen med förskott förrän vid 92 års ålder, alltså 3 år senare än vid de teoretiska beräkningarna i avsnitt 3.5.1.

Antar vi istället att tilläggspensionerna utan förskott skulle ha följt inkomstindex skulle den ackumulerade pensionen utan förskott varit större än med ett förskott för samtliga typfall redan vid 76 års ålder, det vill säga cirka åtta år innan förväntad återstående livslängd för kohorten vid 65 års ålder.

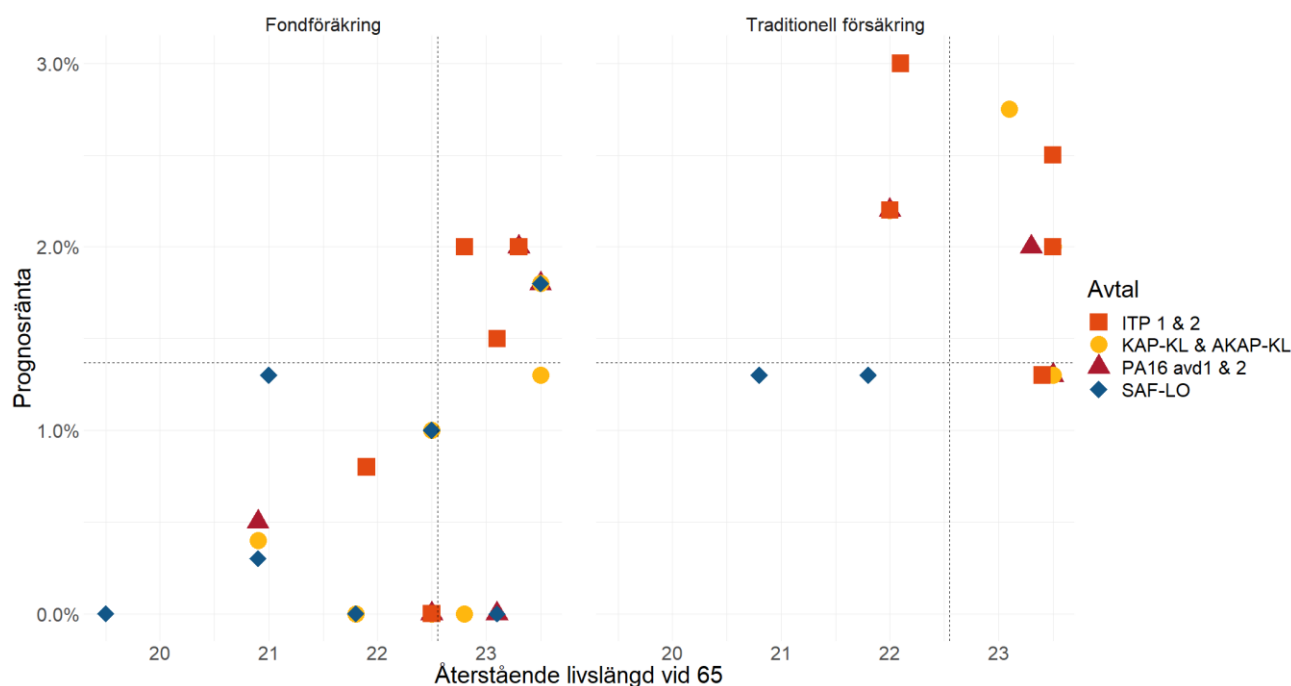
Bilaga 3

Prognosränta och återstående livslängd inom de kollektivavtalade tjänstepensionerna

Förskottsrenta, livslängdsantagande och avtalsområde

Som förvärvsarbetande och pensions sparare tillhör man i regel något av de fyra stora kollektivavtalen för privatanställda arbetare (SAF-LO), privatanställda tjänstemän (ITP 1 & 2), statligt anställda (PA16 avd 1 & 2) eller kommun- och regionanställda (KAP-KL & AKAP-KL). Intjänade premier kan placeras i antingen traditionell försäkring eller fondförsäkring hos försäkringsbolag som är anslutna eller upphandlade att förvalta tjänstepensionen via kollektivavtalen. I figuren nedan presenteras förskottsrentan för de olika valbara alternativen hos bolagen inom de fyra nämnda avtalen år 2020 och snittet för samtliga försäkringar enligt de streckade linjerna.

Figur 24. Samtliga valbara försäkringars prognosränta och återstående livslängd vid 65 år, för årskullen 1955 inom de fyra stora kollektivavtalade tjänstepensionerna uppdelat på försäkringsform.



Not: De streckade linjerna anger snittet för samtliga försäkringars prognosränta och återstående livslängd vid 65.

Källa: Konsumenternas Försäkringsbyrå.

Figuren visar att förskottet och antagen återstående livslängd skiljer sig åt mellan de olika avtalen, men skiljer sig också åt mellan försäkringar inom

avtalen. Högst prognosränta, om 3 procent, återfinns i en traditionell försäkring inom ITP-avtalet, lägst finns i ett antal fondförsäkringar som tillämpar 0 procent. Generellt kan man utläsa från figuren att traditionella försäkringar har högre prognosräntor än vad som används för fondförsäkringar.

I snitt är prognosräntan 1,37 procent och återstående livslängd vid 65 år 22,6 år för samtliga försäkringar. För fondförsäkringar är samma oviktade snitt 0,9 procent och livslängd 22,4 år. För traditionell försäkring är motsvarande siffror 2,1 procent och 22,6 år. I tabellen nedan visas oviktade snitten inom de olika avtalen fördelat på försäkringsform.

Tabell 4. Förskottsränta och antagen återstående livslängd för en individ född 1955 och pensionering vid 65 år med fondförsäkring.

	Fondförsäkring		Traditionell försäkring	
	Förskottsränta	Livslängd	Förskottsränta	Livslängd
SAF-LO	0,72%	22,0	2,06%	22,0
ITP	1,26%	22,7	2,20%	22,7
AKAP-KL/KAP-KL	0,89%	22,7	2,20%	22,8
PA16	0,86%	22,7	1,70%	22,8
Snitt	0,89%	22,4	2,07%	22,6
Den allmänna (premie-) pensionen	1,65%	22,6		

Källa: Konsumenternas Försäkringsbyrå.

Referenser

Författningar

Socialförsäkringsbalken (2010:110).

Offentligt tryck

Ds.2018:8 *Översyn av grundskyddet för pensionärer*

Prop. 2020/21:1 *Budgetpropositionen för 2021*

Prop. 1993/94:250 *Reformering av det allmänna pensionssystemet*

Prop. 1997/98:151 *Inkomstgrundad ålderspension m.m.*

Bet. 1997/98:SfU13 *Inkomstgrundad ålderspension och garantipension*

SOU 1994:20 *Reformerat pensionssystem*

Övriga offentliga rapporter och artiklar

Brickman, P., Coates, D. and Janoff-Bulman, R. (1978), "Lottery Winners and Accident Victims: Is Happiness Relative?", *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 36, Issue 8, pp 917-927.

Guilbert and Paul (2009) *Income and Happiness: An Analysis of Adaptation and Comparison Income Effects*, University of Western Sydney. Paper prepared for presentation at the HILDA Survey Research Conference 2009.

Pensionsmyndigheten (2013) *Fördjupad analys av vissa beräkningsregler i inkomstpensionssystemet*, dok.bet. PID122686, dnr. VER 2012-154. 2013-02-05

Pensionsmyndigheten (2016) *Livslängdsanalys för olika inkomstgrupper*, dok.bet. PID147167, 2016-01-27.

Pensionsmyndigheten (2018) *Äldre med låga inkomster*, dok.bet. PID164187.

Pensionsmyndigheten/ISSA (2019a) *Theoretical gender gaps in pensions*, VER 2019-402, 2019-03-29

Pensionsmyndigheten (2019b) *Vägledning 2010:1 version 5 Ålderspension för personer födda 1938 eller senare – Att tjäna in till pension*

Pensionsmyndigheten (2019c) *Tumregler för pensionen, För dig som sparar till eller planerar att ta ut pension*, dok.bet.PID172528, dnr. VER 2019-288.

Pensionsmyndigheten (2020a) *Utvecklingen av pensionsinkomster för fyra typfall, 2011–2024, Regleringsbrevsuppdrag 2020*, dok.bet. 176414, dnr. VER 2020-2.

Pensionsmyndigheten (2020b) *Orange rapport 2019 - pensionssystemets årsredovisning*

Pensionsmyndigheten (2020c) *Årliga omräkningar av inkomstpensionen 2002–2020*, dok.bet. PID170179, 2020-10-28.

Pensionsmyndigheten (2020d) *Blev det som du tänkt dig? En studie bland 70–75 åringar*, dok.bet. PID176706, dnr. VER 2020-226.

Pensionsmyndigheten (2020e) *Hur påverkar ekonomiska drivkrafter pensionsbeslutet? En litteraturöversikt*, dnr. VER 2020-441.

Pensionsmyndigheten (2021a) *Effekter av höjda avgifter till det allmänna pensionssystemet*, PID 181260, dnr. VER 2021-175

Pensionsmyndigheten (2021b) *Orange rapport 2020 - pensionssystemets årsredovisning*

SPF Seniorerna (2021) *Trygg pension – ett pålitligt pensionssystem och rimliga pensioner*, ISBN: 978-91-986792-2-9.

MinPension (2020) *Kompensationsgradsrapporten 2020 - Hur mycket högre blir pensionerna med de nya riktåldrarna?*

OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris.

Digitala källor

Etk.fi (a) <https://www.etsk.fi/sv/arbete-och-pension-utomlands/pensionssystem-i-andra-lander/europa/tysklands-pensionssystem/> (hämtat 2020-10-06).

Etk.fi (b) <https://www.etsk.fi/sv/arbete-och-pension-utomlands/pensionssystem-i-andra-lander/europa/norges-pensionssystem/> (hämtat 2020-10-06)

Etk.fi (c) <https://www.etsk.fi/sv/arbete-och-pension-utomlands/internationell-jamforelse/indexskydd/> (2020-10-06)

Lovdata.no https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-12-22-1810/KAPITTEL_4#KAPITTEL_4 / (hämtat 2020-10-06)

Pro.se <https://pro.se/sa-tycker-vi/pensionarers-ekonomi/projekt--paverkan.html> (hämtat 2021-02-17)

Regjeringen.no (a) <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-37-2008-2009-/id545925/?ch=8> (hämtat 2020-11-05)

Regjeringen.no (b) <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regulering-av-grunnbeloet-og-pensjonane-fra-1.-mai-2020/id2739885/> (hämtat 2020-10-06).

Riksbanken.se, <https://www.riksbank.se/sv/penningpolitik/inflationsmalet/> (hämtat 2021-05-03)

Socialstyrelsen.se, <https://www.socialstyrelsen.se/statistik-och-data/statistik/statistikammen/lakemedel/> (hämtat 2020-10-26),
<https://www.socialstyrelsen.se/stod-i-arbetet/aldre/aldres-halsa/> (hämtat 2020-10-26)

SCB (a)
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101A/BefolkningR1860/ (hämtat 2020-10-06)

SCB(b)
https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_BE_BE0101_BE0101S/HushallT04kon/ (hämtat 2020-10-06)

www.pensionsmyndigheten.se

