

FINANSPOLITISKA RÅDET

Remissvar Ds 2025:24

Stockholm 15 december 2025

Dnr 2025-051

Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet (Ds 2025:24)

1. Sammantagen bedömning

Förslaget att införa en gas i inkomstpensionssystemet innebär att hundratals miljarder kronor på sikt kommer att fördelas till nuvarande och framtida pensionärer. Om avgifterna till den allmänna pensionen höjs ökar beloppet ytterligare. Ett eventuellt beslut behöver därför föregås av en gedigen utredning som motiverar förslaget, belyser dess konsekvenser och väger det mot alternativa utformningar. Finanspolitiska rådet anser att föreliggande beslutsunderlag inte uppfyller dessa krav och avstyrker därför förslaget.

2. Förslaget utgår från en gammal utredning med smala direktiv

Förslaget är i stor utsträckning baserat på betänkandet från den s.k. UTÖ-utredningen (SOU 2004:105). Den utredningen är över 20 år gammal och tog fram sitt förslag utifrån ett smalt direktiv som fokuserade på när överskott kan delas ut utan att det avsevärt ökar risken för balansering i framtiden. Sedan utredningen gjordes har det etablerats mycket ny kunskap om funktionen av inkomstpensionssystemet, avgiftstillgången och balanseringen. Denna kunskap behöver vara en del av analysen. Varken UTÖ-utredningen eller den aktuella departementsskrivelsen har heller analyserat alternativa användningar av överskottet. Det vore fullt möjligt att väga in ytterligare aspekter i förslagets utformning, och det är en brist att så inte görs.

3. Brister i konsekvensanalysen

Rådet bedömer att konsekvensanalysen i departementsskrivelsen brister i tre avseenden. För det första görs ingen analys av hur förslaget skulle samverka med en eventuell höjning av pensionsavgifterna. Att höja pensionsavgiften är en aktuell fråga. Pensionsavgiftsutredningen (SOU 2025:41) noterar att en automatisk mekanism för överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet, likt den som nu föreslås, leder till att en avgiftshöjning blir retroaktiv. Om avgiften höjs från 17,21 till 18,5 procent inom de kommande åren kan överskottet i systemet öka med uppemot 1 000 miljarder kronor, som enligt det aktuella förslaget skulle delas ut utifrån den befintliga fördelningen av pensionsrätter. Det vore en

betydande omfördelning mellan generationer. Diskussion om dessa effekter saknas helt i underlaget.

För det andra beaktar den bara personer som är 65 år och äldre och bortser i princip från personer som är yngre än 65, trots att frågan om utdelning av överskott har betydelse även för dem. Förslaget kommer sannolikt vara särskilt gynnsamt för nuvarande och inom kort blivande pensionärer, medan personer med många år kvar i arbetslivet endast kommer få en liten del av överskottet. Denna fördelningsaspekt behöver belysas.

För det tredje inkluderar fördelningsanalysen personer som är 65 år eller äldre som ännu inte har tagit ut sin inkomstpension. Eftersom inkomsten i de flesta fall minskar i samband med pensionen torde dessa personer vara koncentrerade till de högsta inkomstgrupperna i analysen. Att de ännu inte har tagit ut sin pension innebär att utdelningen av överskott inte får någon omedelbar effekt på deras inkomster. Deras pensionsrätter kommer dock ändå gynnas och leda till högre inkomster när pensionen väl tas ut. Förslaget kan därmed ha en annan fördelningsprofil än vad som framgår av underlaget.

4. Brister i förslagets motivering

Inkomstpensionssystemets kvarvarande skuld till statsbudgeten uppskattas till 75 miljarder kronor. Vi delar departementsskrivelsens uppfattning att skulden behöver vara reglerad innan överskottet i systemet kan betraktas som utdelningsbart. Enligt förslaget ska skulden avskrivas, dels för att utdelningarna fram till 2001 anses ha bidragit till att balanseringen aktiverades 2010, dels för att den ursprungliga beräkningen av skulden anses bygga på antaganden som gör den osäker. Att balanstalet var lågt för femton år sedan kan inte användas som motiv för att avskriva skulden när balanstalet nu är högt. Osäkerhet i den ursprungliga beräkningen skulle dock kunna vara ett giltigt motiv om det kan påvisas att 75 miljarder ligger inom felmarginalen. Någon sådan analys görs emellertid inte. Förslaget innehåller således ingen tillfredsställande motivering till valet att avskriva skulden till statens budget.

Lars Heikensten
(ordförande)

Annika Sundén
(vice ordförande)

Runar Brännlund

Karin Edmark

Tuulia Hakola-Uusitalo

Karl Walentin