

Jacob Lundberg

15 december 2025

Svar på remiss

Ds 2025:24, Utdelningsbart överskott i inkomstpensionssystemet

Sammanfattning

Promemorians förslag att införa regler för överskottsutdelning i inkomstpensionssystemet tillstyrks. Ett regelbaserat förfarande stärker systemets legitimitet och minskar risken för politiskt godtycke. Den föreslagna konstruktionen, som är symmetrisk med balanseringen vid underskott, är i huvudsak ändamålsenlig. I den fortsatta beredningen bör dock samspelet med en eventuell framtida höjning av pensionsavgiften beaktas, eftersom en avgiftshöjning direkt påverkar avgiftstillgången och därmed förutsättningarna för utdelning. Om avgiftsnivån höjs bör gränsen för överskottsutdelning höjas lika mycket som balanstalet förstärks. Vidare bör en sänkning av förskottsräntan övervägas.

Pensionssystemets balansräkning och överskottet

Inkomstpensionens tillgångssida består av buffertfonden och avgiftstillgången. Avgiftstillgången kan, något förenklat, skrivas:

Avgiftstillgång = genomsnittlig PGI $\times$ antal med PGI $\times$ avgiftssats $\times$ omsättningstid

Pensionsskulden indexeras med genomsnittlig PGI. Det innebär att fyra faktorer påverkar balanstalet och därmed överskottet: antalet med PGI, avgiftssatsen, omsättningstiden och buffertfondens (över)avkastning. Avgiftssatsen har varit konstant på 16 procent sedan pensionsreformen, men en höjning övervägs nu, vilket diskuteras nedan.

Anledningen till att överskottet har uppstått är i huvudsak att arbetskraften har växt, bland annat till följd av invandring, och att AP-fonderna har haft god avkastning. Båda dessa strukturella faktorer förväntas enligt de flesta prognoser leda till fortsatt ökande överskott i framtiden. Lundberg (2025) beräknar exempelvis att gasen kan höja pensionerna med ytterligare 1 procent varje år, med antagande om 0,4 procents årlig befolkningstillväxt och att AP-fondernas avkastning överstiger snittinkomstillväxten med 3,5 procentenheter.

Utdelning av överskott

Promemorian föreslår att överskottsutdelning ska ske ("gasen" ska aktiveras) om balanstalet överstiger 1,15. Den föreslagna gränsen ligger nära dagens faktiska balanstal, 1,17. Det är därmed förändringar i balanstalet som avgör hur stor överskottsutdelningen blir, inte den absoluta nivån. Promemorians föreslagna utformning av gasen – en spegelbild av bromsen – framstår som väl avvägd.

Förslaget att införa en gas tillstyrks. Med tanke på att överskottet sannolikt kommer att fortsätta att växa är det angeläget att det finns ett regelverk på plats, för att undvika politiskt godtycke. En rimlig normativ hållning är att pensionssystemets överskott har uppstått inom ett avgiftsbestämt system och därför i normalfallet bör tillfalla de försäkrade.

Den föreslagna gränsen för överskottsutdelning är konservativt satt. Om något kunde en lägre nivå ha valts. En radikal, men teoretiskt fullt tänkbar, reform vore att sätta gränsen för överskottsutdelning till 1,00 – det vill säga, att ha en permanent gas och broms, där balanstalet, inte inkomstindex som i dag, avgör indexeringen av pensionerna. En sådan förändring hade dock behövt åtföljas av en kraftig sänkning av förskottsräntan (se nedan), för att minska risken för pensionssänkningar.

Möjligheten att överskottsutdelningen blir så stor att buffertfonden töms har lyfts av bland andra Palm (2024). Även om detta inte kan uteslutas är risken låg. Med tanke på de stora belopp som i dag ligger i AP-fonderna skulle ett sådant händelseförlopp inte ske i närtid. I stället för att från början utforma regelverket efter ett hypotetiskt händelseförlopp är det sannolikt mer lämpligt att hantera en sådan situation, och ändra regelverket, om och när den uppstår. Promemorians slutsats att inte koppla överskottsutdelningen till fondstyrkan är därför rimlig.

Kopplingen till eventuell avgiftshöjning

Promemorian behandlar frågan om gasen isolerat, utan att samtidigt analysera hur gasens utformning förhåller sig till en eventuell framtida höjning av pensionsavgiften (analyserat av SOU 2025:41). En höjning av pensionsavgiften ökar avgiftstillgången och därmed balanstalet. Om gasen utlöses vid en oförändrad tröskel innebär detta att en avgiftshöjning i praktiken leder till en retroaktiv höjning av redan intjänade pensionsrätter och utgående pensioner. Effekten blir en omfördelning från yngre och framtida generationer till dagens pensionärer, vilket strider mot grundprincipen om generationsrättvisa i pensionssystemet.

Gasen syftar till att dela ut överskott som uppstått inom systemet, men en avgiftshöjning kan i sig skapa eller förstärka ett sådant överskott utan att någon real resursförstärkning har skett. Utan en samlad analys riskerar gasen därmed att fungera som en mekanism för omedelbar utdelning av framtida avgiftsintäkter.

Mot denna bakgrund borde promemorian uttryckligen ha behandlat hur gasens tröskel och utformning bör justeras vid en förändrad avgiftsnivå. Ett naturligt angreppssätt är att höjda avgifter åtföljs av en motsvarande höjning av den balansnivå vid vilken gasen aktiveras, så att de extra medlen i stället används för att öka systemets fondering. Detta skulle säkerställa att en eventuell avgiftshöjning kommer de generationer som betalar avgiften till godo, snarare än att omedelbart delas ut till befintliga pensionärer (Lundberg, 2024b).

Förskottsräntan

Förskottsräntan innebär att den initiala pensionen blir högre, samtidigt som den årliga uppräkningsen under pensionstiden blir lägre. I dag är förskottsräntan i inkomstpensionen 1,6 procent, vilket innebär att pensionerna räknas upp med inkomstindex minus 1,6 procent. 1,6 procent framstår i dag möjligtvis som en optimistisk prognos för den framtida reala snittinkomstillväxten. Risken är alltså att pensionerna kommer att minska i reala termer. En minskning av förskottsräntan skulle dock innebära en sänkning av dagens pensioner. En överskottsutdelning hade kunnat användas för att kompensera för denna effekt. Sänkt förskottsränta har lyfts av Pensionsmyndigheten (2021). Promemorian borde ha övervägt det som alternativ.

Frågan om skuld till statskassan

I samband med pensionsreformen överfördes 258 miljarder kronor från AP-fonderna till statskassan, i huvudsak som kompensation för att ansvaret för förtidspension flyttades till statsbudgeten. (Betalningsansvaret för folkpensionen till de med intjänad pension flyttades i andra riktningen, men det motsvarades av att det som tidigare var folkpensionsavgiften nu gick till pensionssystemet.) Detta ansågs dock inte kompensera helt, och frågan om ytterligare överföringar lämnades öppen.

Det vore svårt att i dag beräkna storleken på en eventuellt återstående skuld för förtidspension intjänad före pensionsreformen, men utbetalad efter, från statskassan. (En grov beräkning görs i Lundberg, 2024a, appendix C.) Kostnaderna för sjukersättning, som förtidspensionen nu heter, har minskat kraftigt. Det är också svårt att avgöra hur man ska se på risk i detta sammanhang och vilken ränta som är lämplig. Det är inte omöjligt att statskassan blev överkompenserad. Av dessa anledningar framstår promemorians bedömning – att anse skulden vara slutreglerad – som rimlig.

Referenser

Lundberg, Jacob (2024a), "Intergenerational redistribution in a pay-as-you-go pension system", *Journal of the Economics of Ageing*, 29.

Lundberg, Jacob (2024b), "Generationsrättvisan i fara om pensionsavgiften höjs". Ekonomistas, 30 augusti.

Lundberg, Jacob (2025), "Vinnare och förlorare i det svenska pensionssystemet". *Ekonomisk debatt*, 2 (53).

Palm, F (2024), "Utmaningar med att införa en gas i inkomstpensionssystemet", *Ekonomisk debatt*, 7 (52).

Pensionsmyndigheten (2021), *Högre startpension eller högre årliga pensionsomräkningar? Förskottsrentans betydelse för pensionerna*. VER 2021-334.

SOU 2025:41, *Pensionsnivåer och pensionsavgiften – analyser på hundra års sikt*. Betänkande av Pensionsavgiftsutredningen.