



Först stärkt allmän pension

– Sedan nya möjligheter för individens pensionssparande

Först stärkt allmän pension

- Sedan nya möjligheter för individens pensionssparande
Ossian Wennström

© Ossian Wennström och Saco 2024

www.saco.se

Innehåll

Inledning	4
Sammanfattning	5
Varierande behov av att extra sparande till pension	8
Pensionssparande är inte som annat sparande	17
Avdragsrätt för individuellt pensionssparande	21
Diskussion	25
Utformning av en ny produkt för individens pensionssparande - En skiss	29

Inledning

Sedan 2016 har det saknats en generell möjlighet för enskilda individer att själva sätta av till sin pension. Sverige är idag ett av få länder inom OECD som inte möjliggör någon form av individuellt sparande till pension.

Den 12 april 2024 bjöds Sacoförbundens pensionsexperter in till en förbundsintern workshop hos Saco. Diskussionerna handlade om frågor som; Hur kan individers behov av ett extra sparande se ut? Finns det brister i dagens möjligheter att spara långsiktigt till pension? Saknas det idag en produkt som möjliggör för individen att på eget initiativ sätta av pengar till sin pension? Vad bör vara vägledande i utformningen av en produkt för individuellt pensionssparande?

Denna promemoria är i stor utsträckning ett resultat av dessa diskussioner. Syftet är att sammanfatta, undersöka och diskutera frågan om det behövs en helt ny produkt för individens pensionssparande och hur en sådan skulle kunna utformas utan att reformen skulle riskera att gå ut över möjligheterna att stärka det allmänna pensionssystemet.

Det senare, att rusta det allmänna pensionssystemet, är sedan länge den för Saco och förbunden i särklass mest prioriterade frågan på pensionsområdet. Hösten 2023 antog Sacos styrelse skriften "Stärkt allmän pension". Skriften "Stärkt allmän pension" innehåller en rad åtgärder för att uppgradera ett pensionssystem som levererar alltför låga pensioner med följden att stora grupper pensionärer blivit beroende av pensionssystemets grundskydd. Juli månad 2024 hade exempelvis drygt 70 procent av samtliga kvinnliga pensionärer i Sverige till någon del garantipension.¹ Livsinkomstprincipen, kopplingen mellan inkomst och pensionsnivå, har över tid försvagats väsentligt. Om inget görs ser den negativa utvecklingen ut att fortsätta. Ett litet ljus på pensionshimlen är att behovet av höjda avgifter och införande av en gas i det allmänna pensionssystemet i skrivande stund utreds och att initiativet kommer från pensionsgruppen.² Att det i detta sammanhang också är viktigt att beakta de framtida möjligheterna för en ny produkt för pensionssparande är naturligt, eftersom frågan om en produkt för individens sparande till pension och stärkt allmän pension, beroende på utformning, kan vara sammanlänkade. Hur en avgiftshöjning i det allmänna pensionssystemet genomförs påverkar förutsättningarna för hur en ny produkt för individens pensionssparande skulle kunna utformas.

¹ Pensionsmyndigheten, Statistikdatabasen.

² Analys av avgiftsnivån i det allmänna inkomstgrundade pensionssystemet (Dir. 2024:29)

Sammanfattning

Hösten 2023 antog Sacos styrelse rapporten "Stärkt allmän pension". I rapporten utvecklade Saco en rad förslag till hur det allmänna pensionssystemet bör uppgraderas, däribland förslag om att höja avgiften till allmän inkomstrelaterad pension från 17,21 till 18,5 procent av den pensionsgrundande lönen upp till 7,5 inkomstbasbelopp. Bakgrunden till Sacos förslag är att de inkomstrelaterade delarna i det allmänna pensionssystemet inte är tillräckliga och att många pensionärer blivit beroende av utfyllnad från pensionssystemets grundskydd. Förslagen syftar till att inom ramen för nuvarande pensionssystem stärka den inkomstrelaterade pensionen och tydliggöra livsinkomstprincipen.

I föreliggande rapport konstaterar Saco att även om Riksdagen skulle fatta beslut om Sacos förslag till stärkt allmän pension så kommer det att finnas enskilda som trots det skulle välkomna en möjlighet att kunna ta eget initiativ till att stärka den egna pensionen. Det kan handla om att man inom familjen, med extra avsättningar, skulle vilja åstadkomma en mer jämställd pensionsnivå och öka den ekonomiska tryggheten vid dödsfall eller skilsmässa. Det kan handla om att man helt enkelt inte tycker att den allmänna- och tjänstepensionen tillsammans ger en tillräckligt hög pensionsnivå. Att pensionen inte ser ut att bli så som tänkt kan ha olika orsaker. Det kan handla om en sen lönekarriär, lång tids frånvaro från arbetslivet, perioder av deltidsarbete, ett sent arbetsmarknasinträde eller att man arbetat utomlands under en längre period exempelvis beroende på invandring.

De verktyg som idag står till buds för den som vill spara till pensionen är antingen enbart tillgängliga för en mycket begränsad krets eller helt enkelt inte fördelaktiga för alla. Det senare är allra tydligast i situationer när ett initiativ att spara till den egna pensionen får negativ effekt för intjänandet till allmän pension.

Även om det är möjligt att spara på andra sätt än i form av ett rent pensionssparande, exempelvis via ett investeringssparkonto (ISK) eller en kapitalförsäkring, så finns viktiga skillnader mellan sparformerna och situationer där ett rent pensionssparande kan vara att föredra. Detta i synnerhet när syftet med sparandet är att komplettera annan pension eller skydda sig mot låga pensionsutfall. Regeringens initiativ till mer attraktiva villkor för ISK-sparande och kapitalförsäkring förändrar i stort inte detta.

Ett skäl till att ett rent pensionssparande ibland kan vara att föredra kan exempelvis hänga samman med att pensionspengar är tydligt kopplade till individen, pensionspengar riskerar i liten utsträckning delas vid skilsmässa eller dödsfall och pengarna är skyddade vid ekonomiska svårigheter (till exempel vid försörjningsstöd). I och med att pensionspengar är låsta under spartiden följer även att pengar som var tänkta att användas i pensionssyfte inte riskerar inte gå åt till konsumtion (exempelvis vid husköp). Pensionsprodukter är dessutom som regel förberedda för månatlig utbetalning, försäkringar kan flyttas och viktig lagstiftning (och i förekommande fall kollektivavtal) finns dessutom till skydd för den försäkrade. Det är också relativt enkelt att skaffa sig en bild av hur pension påverkar den framtida inkomsten via Min pension, pensionsbesked och liknade.

Det finns idag ett hål i produktfloran för långsiktigt sparande som innebär att många sparare med behov av att spara extra till pensionen inte har möjlighet att göra detta under optimala och pensionsmässiga förutsättningar.

Ett återinförande av den tidigare generella möjligheten till individuellt pensionssparande (IPS) som slopades 2016 är samtidigt inte en lösning på problemet. Detta eftersom en IPS-lösning inte skulle vara tillräckligt attraktiv för de individer som troligen skulle ha störst behov av att nyttja den. Saco anser i stället att Sveriges regering och Riksdagens pensionsgrupp, i samband med att initiativ tas syftande till stärkt allmän pension, också bör beakta möjligheterna att införa en ny möjlighet för individens pensionssparande. Detta bör göras i samband med att man ser över möjligheterna att höja avgifterna till det allmänna pensionssystemet. Att överväga möjligheterna för en ny produkt för pensionssparande tillsammans med den trots allt mer prioriterade frågan om att stärka den allmänna pensionen är naturligt eftersom frågorna är sammanlänkade. Hur föreslagna avgiftshöjning genomförs kan nämligen påverka förutsättningarna för hur en produkt för individens pensionssparande skulle kunna utformas utan att sparandet får negativa effekter för individens intjänande till allmän pension.

Sacos förslag:

1. Det behövs en produkt som möjliggör för individen att själv ta initiativ till att spara ytterligare till pensionen.
2. En sådan produkt bör vara en pensionsprodukt och utformas så att valet att spara i den inte tillåts påverka intjänandet till allmän pension.
3. Sveriges regering och Riksdagens pensionsgrupp bör, i samband med att steg tas syftande till stärkt allmän pension, även beakta

möjligheterna att införa en produkt för individens pensionssparande.

4. Införandet en ny produkt för individens pensionssparande ska inte genomföras på bekostnad av den helt nödvändiga och mer prioriterade avgiftshöjning som behövs inom det allmänna pensionssystemet.

Varierande behov av extra sparande till pension

Enskilda individers möjligheter och behov av att kunna ta egna initiativ till att komplettera den egna allmänna- och/eller tjänstepensionen med ytterligare pensionssparande ser i praktiken mycket olika ut. Långt ifrån alla har ett ekonomiskt behov av att ha ett kompletterande individuellt pensionssparande. Samtidigt finns andra som av olika anledningar är i behov av, men idag saknar, verktyg som gör det möjligt att vidta egna åtgärder för att stärka pensionen.³

Tudelat pensionssystem

Det faktum att vi i Sverige har ett tudelat pensionssystem med allmän pension som omfattar alla och tjänstepension som bygger på kollektivavtal eller ensidig beslutad förmån av arbetsgivaren, innebär att svaret på frågan om hur det står till med pensionen ofta är mycket individuellt.

Tjänstepensionen har ofta en mycket stor betydelse för helheten, men skillnaderna i utfall är samtidigt mycket varierande. Alla som intjänar tjänstepension i sin nuvarande anställning har inte heller haft rätt till tjänstepension i alla sina tidigare anställningar. Förmånernas utformning skiftar mellan avtalsområden och intersektoriell rörlighet kan ibland påverka pensionens nivå.

Även om kollektivavtalens täckningsgrad i Sverige är mycket hög, och många arbetsgivare utan kollektivavtal också erbjuder tjänstepension, så finns det arbetstagare som är helt hänvisade till allmän pension, inte minst i kölvattnet av uppväxande "gig-branscher" och olika former av egenanställningar.

På uppdrag av Medlingsinstitutet har Statistiska Centralbyrån (SCB), från och med 2022, samlat in uppgift om kollektivavtal i samband den årliga insamlingen av lönestrukturstatistiken. Enligt denna statistik täcktes 88 procent av de anställda av kollektivavtal år 2022. Detta innebär att drygt 3,9 miljoner anställda 2022 omfattades av kollektivavtal samtidigt som omkring 560 000 anställda saknade avtal. Enligt uppgifter från Inspektionen för socialförsäkringen kan 96 procent av de anställda i åldrarna 25 till 64 år bedömas få någon form av pensionsavsättning av sin arbetsgivare.⁴

³ Pensionsmyndigheten, Behövs en ny produkt för privat pensionssparande? 2020.

⁴ Inspektionen för Socialförsäkringen, *Vem får avsättningar till tjänstepension*, ISF 2018:15

Även om anställda utan tjänstepension från sin arbetsgivare idag har möjlighet att sätta av extra till sin pension är det troligen relativt många av dem som inte gör det. En orsak kan vara brist på kunskap om att möjligheten finns. En annan att man inte förstår vad avsaknaden av tjänstepension kan betyda för den totala pensionens nivå. När väl insikten kommer saknas en möjlighet att så att säga betala i kapp.

Livsinkomstprincipen

Det statliga allmänna pensionssystemet är tänkt att utgöra basen i pensionspyramiden och för många utgör den allmänna pensionen ännu den största delen av pensionsinkomsten. Att staten tar ett stort ansvar för pensionerna är och har varit en hörnsten i den modell av pensionslösningar som vi i Sverige byggt upp under det senaste halvsekle. Tjänstepensionerna är självklart också betydelsefulla och tillsammans med den allmänna pensionen, bidrar de till att väldigt många av dagens pensionärer sammantaget har en relativt god pensionsnivå.

I och med att såväl allmän pension som tjänstepensioner i allt större utsträckning kommit att vara premie- eller avgiftsbestämda har hela livsinkomsten fått ökad betydelse för den slutliga pensionen. En tydligare koppling mellan inkomsten över hela livet och pensionens nivå är något som i många avseende eftersträvat, men konsekvensen av livsinkomstbaserade pensioner är samtidigt att nivån kan påverkas negativt av exempelvis längre perioder av frivillig eller ofrivillig ledighet. Det kan röra sig om arbetslöshet, sjukdom, föräldraledighet och deltidsarbete under perioder med små barn etcetera. En annan följd av livsinkomstprincipen är att exempelvis en sen lönekarriär kan leda till en oönskad differens mellan lönen i slutet av arbetslivet och den framtida pensionsinkomstens nivå.

Det är sammanfattningsvis inte svårt att identifiera situationer där enskilda individer, av olika skäl kopplade till livsinkomstprincipen, kan uppleva att de har behov av att själv kunna ta initiativ till ett långsiktigt sparande med pensionssyfte. Det ligger också i livsinkomstprincipens själva natur att det alltid kommer finnas en stor spridning i pensionsutfall. Detta även i en situation där det allmänna pensionssystemet skulle ha uppgraderats så som Saco eftersträvar och för de allra flesta skulle leverera en rimlig inkomstrelaterad pension.

Jämställdhet

Även om systemet för allmän pension och många tjänstepensionsavtal innehåller en rad utjämnande komponenter⁵ är skillnaderna mellan mäns och kvinnors pensioner stora. Kvinnors lägre pensioner förklaras till stor del av att kvinnor vanligen tjänar mindre, i större utsträckning än män är frånvarande från arbetet och dessutom är det under längre perioder (sjukdom, föräldraledighet, deltid mm).

Det är i sammanhanget belysande att trots att det tidigare individuella pensionssparandet (IPS) var mindre förmånligt för individer med lägre inkomster, var kvinnor överrepresenterade bland dem som sparade. Till viss del är det troligt att detta speglade ett upplevt och troligen verkligt behov av att, trots de brister som var sammankopplade med IPS, ta eget initiativ till att stärka sin pension.

Precis som det för den enskilde individen finns situationer där det skulle vara angeläget att komplettera pensionen, kan det finnas situationer där det ur familjens eller hushållets perspektiv skulle vara önskvärt att en större del av den enes inkomst avsätts till pension. Detta exempelvis i syfte att åstadkomma en mer jämställd framtida pensionsnivå eller att kompensera för det pensionsbortfall som orsakats av att den ena av två vårdnadshavare varit en föräldraledig längre tid än den andra. En mer jämställd pensionsnivå kan, förutom att det gör familjemedlemmar mindre ekonomiskt beroende av varandra, vara ett sätt att öka den ekonomiska tryggheten vid exempelvis skilsmässa eller dödsfall.

Om det handlar om ett extra sparande, syftande till ökad jämställdhet, finns det mycket som talar för att ett rent pensionssparande, till skillnad från exempelvis ett ISK-sparande eller sparande i form av kapitalförsäkring om det är möjligt, ofta skulle vara att föredra. Pensionspengar alltid är tydligt kopplade till individen, pengarna riskerar inte att delas vid skilsmässa eller dödsfall och pengarna är skyddade vid ekonomiska svårigheter (till exempel vid försörjningsstöd). I och med att pensionspengar är låsta under spartiden följer även att pengar som var tänkta att användas i pensionssyfte inte riskerar inte gå åt till konsumtion (exempelvis vid husköp).

Vissa kapitalförsäkringar ger möjlighet att försäkra sig om en pensionsliknande utbetalning under en lång följd av år. Men i samband med bodelning till följd av till exempel en skilsmässa är en privatägd kapitalförsäkring likställd med sparande och ska i vanliga fall delas. För att säkerställa att en viss försäkring inte ska delas vid skilsmässa behöver

⁵ Pensionssystemets så kallade barnårsträtter och dess grundskydd har tillsammans stor utjämnande betydelse när det gäller den allmänna pensionens nivå. På kollektivavtalssidan finns exempelvis villkor som skyddar avsättningarna till tjänstepension vid föräldraledighet. I vissa fall gäller skyddet vid all ledighet enligt föräldraledighetslagen (alltså även vab). Eftersom livslängdsantaganden i regel beräknas könsneutralt gynnas kvinnor eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män.

båda makar skriva under ett äktenskapsförord, som för att vara giltigt även måste registreras hos Skatteverket.

Inom premiepensionssystemet finns idag en möjlighet att överföra pensionsrätter men den möjligheten används i ganska liten utsträckning. Att möjligheten inte används beror antagligen på att överlåtelsemöjligheten är relativt okänd, att konsekvenserna av en överlåtelse upplevs som svåra att överblicka eftersom beslut måste tas inför ett kommande år, att en överlåtelse får negativ effekt på överlåtarens pensionsnivå och att ett beslut om överlåtelse av förklarliga skäl omfattar två personer.

Skiftande möjligheter att löneväxla

Möjligheterna till att stärka sin pension, genom att via sin arbetsgivare löneväxla till tjänstepension, varierar. Långt ifrån alla arbetsgivare erbjuder sina anställda en möjlighet till löneväxling. Detta gäller även för arbetsgivare med kollektivavtal. De ekonomiska villkoren för löneväxling skiftar också mellan olika arbetsgivare.

Viktigt är även att löneväxling utan negativ påverkan på individens intjänande till allmän pension bara är möjligt för personer med en pensionsgrundande inkomst över nivån 8,07 inkomstbasbelopp (ibb), motsvarande 51 250 kronor i månaden år 2024.⁶

Detta innebär bland annat att majoriteten av Sveriges akademiker (medlemmar i Sacoförbund) saknar de inkomstmässiga förutsättningarna att löneväxla eftersom bara en minoritet har inkomst över brytpunkten 8,07 ibb. Ett tydligt mönster är att också andelen med inkomst över denna brytpunkt skiljer sig stort beroende på ålder. Bland äldre akademiker är det vanligare att ha inkomst över 8,07 ibb än vad det är bland yngre. Kännetecknade är också att många av dem som har inkomst över brytpunkten under stora delar av sitt arbetsliv har haft inkomst under.

År 2023 var andelen med lön över nivån 8,07 ibb bland 30- och 40-åringa medlemmar i Sacoförbund cirka 20 respektive 40 procent.⁷ För 50- och 60 åringar var motsvarande andelar högre, nära 50 respektive 45 procent (2023 motsvarade 8,07 ibb 49 967 kronor i månaden). Samtidigt är det stora skillnader mellan mäns och kvinnors löner. Bland 50-åringa kvinnor hade 36 procent inkomst över nivån 8,07 ibb medan motsvarande andel för män var 68 procent.

För de som har inkomst över 8,07 ibb är löneväxling i regel förmånligt. Detta eftersom: a) beloppet som avsätts ofta är högre än den

⁶ I fall där löneväxlingen sänker inkomsten under nivån 47 750 kronor i månaden (2024) minskar även sgi och föräldrapenninggrundande inkomst.

⁷ Saco, uppgifter från Sacoförbundens löneenkät 2023.

löneminskning som möjliggjort växlingen ⁸ b) intjänandet till allmän pension inte påverkas negativt c) beskattning av avkastning är särskilt förmånlig när det kommer till tjänstepension ⁹ d) det är mer sannolikt att man har möjlighet att dra nytta av fördelaktiga marginalskatteeffekter, samt e) för att det växlade beloppet vanligen placeras enligt kollektivavtalade villkor omfattande exempelvis flytträtt och låga avgifter.

Enligt en undersökning som Inspektionen för socialförsäkringen genomfört löneväxlar mellan 13 och 17 procent av de anställda med en årlig pensionsgrundande inkomst över 8,07 ibb (motsvarar mellan 110 000 och 150 000 personer).¹⁰ Män är överrepresenterade inom gruppen med inkomst över 8,07 ibb. Det är därför totalt sett också vanligare att män löneväxlar än att kvinnor gör det. Samma undersökning pekar vidare på att löneväxling har samband med anställdas utbildningsnivå och familjesituation. Högutbildade tycks löneväxla i större omfattning än lågutbildade. Skattningarna indikerar (med en konfidensnivå om 95 procent) att mellan 5,3 och 8,1 procent av de högskoleutbildade löneväxlade. För gruppen som hade en lön över nivån 8,07 ibb var motsvarande andel mellan 16,5 och 21,3 procent. Resultaten indikerar också att anställda i parförhållanden löneväxlar i större omfattning än vad ensamstående gör.

Internationell rörlighet

Eftersom det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionerna i huvudsak baseras på livsinkomstprincipen kan ett sent inträde på arbetsmarknaden få en negativ effekt på pensionens nivå.

En inte ovanlig orsak till sena arbetsmarknadsinträden hänger samman med invandring. Den ökande internationella rörligheten innebär sannolikt att allt fler personer har eller kommer att ha särskilda behov av att så att säga betala i kapp för att på så sätt få ett rimligare pensionsutfall.

Även personer som under en följd av år valt att arbeta utomlands kan ha behov av att komplettera sin pension.

⁸ Den särskilda löneskatten på tjänstepensionsavsättningarna är lägre än de arbetsgivaravgifter som hade betalats om beloppet inte hade växlats (cirka 6 procent). Detta möjliggör att avsättningen till tjänstepension kan bli högre än det löneavstående som gett upphov till avsättningen. För den som avstår tusen kronor i lön kan inbetalningen till tjänstepensionen bli omkring 1 060 kronor.

⁹ Tjänstepensionen beskattas schablonmässigt. Utgångspunkten i beräkningen är föregående års statslåneränta multiplicerat med kapitalet vid årets ingång. Skatten på schablonavkastningen är 15 procent.

¹⁰ Inspektionen för socialförsäkringen, Löneväxling till tjänstepension, 2022:3.

Olika preferenser

En annan viktig aspekt är att individer bör ha viss möjlighet att själva få avgöra vilka inkomster de kommer att behöva som äldre och hur de vill fördela livsinkomsten över livet. Det kan vara viktigt att i vart fall till viss del kunna påverka vad som ska tas ut som lön idag och vad som ska gå till den uppskjutna lönen i form av pension. Olika äldre har olika behov och äldres livssituationer varierar stort.

För yrkesverksamma som idag planerar för sitt liv som äldre, skiljer sig antagligen förväntningarna om framtida kostnader och upplevt framtida försörjningsansvar betydligt. Vet man till exempel med sig att man troligen kommer att vara ensamstående som pensionär, har barn som bor långt bort, sent födda barn som behöver uppbackning eller av någon anledning inte klarar sig på egen hand är antagligen ett verktyg som gör det möjligt att försäkra sig om en något högre pension välkommet.

Bland dem som skulle kunna vilja sätta av extra till pension finns också de som gärna skulle vilja ha ekonomiska förutsättningar att lämna arbetslivet vid en lägre ålder.¹¹ Det senare reser självklart viktiga frågor om hur ett av staten sanktionerat individuellt pensionssparande bör kunna utnyttjas. Oavsett inställning så är det klar att reglerna för en tänkt möjlighet för individuellt pensionssparande mycket väl kan ta hand om frågor som tidigaste uttagsålder och kortaste uttagsperiod. Anser lagstiftaren att sparade medel bara ska kunna användas på ett visst sätt så är det naturligtvis möjligt att också reglera för det.

Slopandet av den tidigare generella möjligheten att individuellt sätta av till pension (IPS) fick inte överraskande drastiska konsekvenser för mängden insatta premier. Enligt uppgifter från Svensk Försäkring¹² avsattes drygt 7,9 miljarder kronor till privata pensionsförsäkringar 2013 (motsvarar drygt 10 miljarder i 2023 års prisnivå). Nära tio år senare (första kvartalet 2023 och de tre föregående kvartalen) avsattes nära 1,4 miljarder kronor (ej prisjusterat). Idag är det bara en relativt avgränsad krets som kan spara till pension individuellt (mer om reglerna för detta i kapitlet "Avdragsrätt för individuellt pensionssparande").

¹¹ Pensionsmyndigheten har konstaterat (2020) att de som främst utnyttjade den tidigare möjligheten till individuellt pensionssparande var i åldern 50–64 år och att eftersom uttag är möjligt från 55 års ålder var sparandet i realiteten inte särskilt långsiktigt.

¹² Svensk Försäkring, statistikdatabas 2023.

Alternativa sparandemöjligheter

Sedan möjligheten att ha ett individuellt pensionssparande försvunnit för de flesta har inte bara löneväxling till tjänstepension utan även sparandet på investeringssparkonton (ISK)¹³ ökat i popularitet.

I en undersökning som nätbanken Nordnet genomförde 2021 uppgav 49 procent av de svarande att de sparar på ett investeringssparkonto. Av dem uppgav 52 procent att de sparade till pensionen.¹⁴

I någon mån kan det sedan avskaffandet av den generella möjligheten till individuellt pensionssparande troligtvis skett en viss substitution i den meningen att individer som tidigare hade ett individuellt pensionssparande idag sparar på andra sätt. I avsaknad av andra alternativ förefaller detta rimligt.

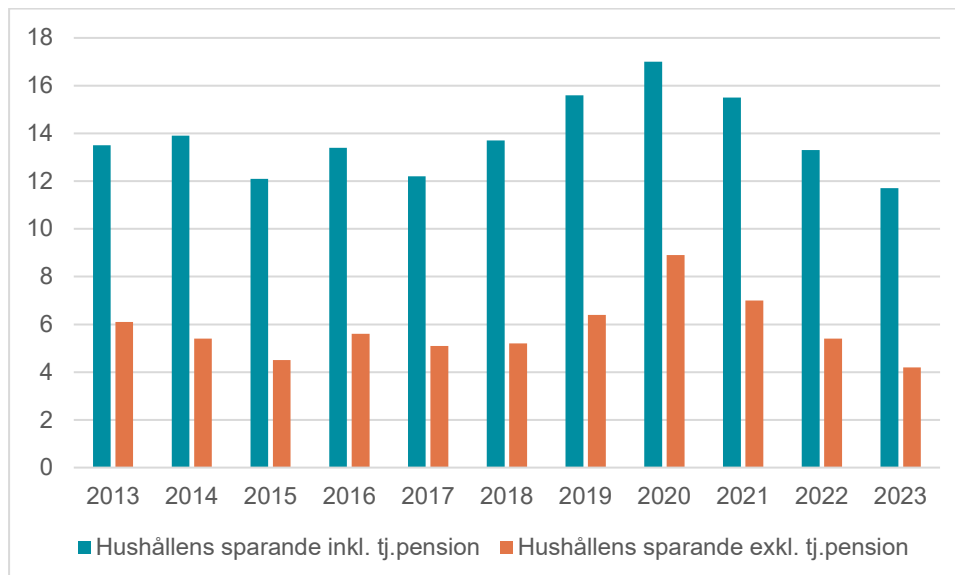
Diagram 1 nedan illustrerar hur hushållens sparande på aggregerad nivå förändrats under den senaste tioårsperioden. Även om sparandet under perioden varierat med flera procentenheter är det tydligt att avskaffandet av den generella möjligheten till individuellt pensionssparande på sin höjd bara tycks ha haft en relativt liten och i tiden avgränsad effekt på individers eget sparande (det vill säga sparande exklusive sparande till tjänstepension i diagrammet).

Ett annat tydligt mönster är att pandemin verkar ha haft en positiv effekt på individers eget sparande.

¹³ Möjligheten att spara på ett ISK-konto infördes redan 2012. Ett ISK-sparande är, precis som sparande i en kapitalförsäkring, schablonbeskattat och det innebär att sparandet beskattas med en summa baserad på kontots värde. Skatten dras årligen i samband med deklarationen.

¹⁴ Hushållens sparande (disponibel inkomst – konsumtionsutgifter) ökade 2016 och 2017 men har därefter varit minskade enligt Konjunkturinstitutet.

Diagram 1: Hushållens sparande som andel av disp. inkomst och tjänstepensionssparande 2013 – 2023



Källa: Konjunkturinstitutet, 2023

Not: *) Hushållens sparande inklusive tjänstepension är beräknat som (Disponibel inkomst + Nettosparande i avtalspensioner - Hushållens konsumtionsutgifter) delat med (Disponibel inkomst + tjänstepensionssparande). **) Hushållens sparande exklusive tjänstepension beräknas som (Disponibel inkomst - Hushållens konsumtionsutgifter) delat med (Disponibel inkomst + tjänstepensionssparande). ***) I diagrammet är det viktigt att vara uppmärksam på att löneväxling, även om det är ett frivilligt sparande, räknas som tjänstepension. När löneväxling ökar i popularitet kommer detta således avspeglas i både täljare och nämnare.

Viktigt här är också att betona att även om vi i diagrammet ovan kan identifiera vissa mönster så är det inte säkert att dessa är giltiga för alla delar av befolkningen. Det är exempelvis möjligt att mönstret skulle ha varit ett annat om vi hade haft möjlighet att analysera sparandets förändring för individer som före avskaffandet hade ett individuellt pensionssparande.

Vid sidan om sparande i form av ett ISK har även sparande i olika typer av kapitalförsäkringar över tid blivit alltmer förekommande. En kapitalförsäkring är en livförsäkring/personförsäkring. Precis som när det gäller ISK är ett sparande i en kapitalförsäkring inte att betrakta som en pension enligt inkomstskattelagens definition. I vissa kapitalförsäkringar finns dock möjlighet att få en pensionsliknande utbetalning, månatligen under en kortare eller längre period. Ibland tecknas också en kapitalförsäkring med ett förmånstagarförordnande, vilket innebär att försäkringen vid dödsfall inte ska ingå i försäkringstagarens kvarlåtenskap. Mot bakgrund av det senare används kapitalförsäkringar ibland som en metod att kringgå de bestämmelser som normalt gäller vid arv. I samband

med skilsmässa är en privatägd kapitalförsäkring likställd med sparande och ska därför delas så till vida att försäkringen inte ska räknas som enskild egendom. I praktiken är kapitalförsäkringar ofta en relativt dyr sparform. Det är vanligt med en fast årlig avgift och en procentuell årlig avgift som tas ut på det totala sparbeloppet. Ingår fonder i sparandet tillkommer ofta fondavgifter. Den som inte är nöjd med försäkringen har ingen möjlighet att flytta den från ett försäkringsbolag/bank till ett annat. Vill man flytta pengarna får man i så fall sälja eventuella värdepapper, ta ut pengarna och flytta dessa till annat försäkringsbolag/bank. Sparande i en kapitalförsäkring omfattas inte av investerarskyddet.

Pensionssparande är inte som annat sparande

De viktigaste skillnaderna mellan ett rent pensionssparande och andra typer av sparanden handlar om hur pengarna får tas ut och hur de beskattas. I detta avsnitt ges en översiktlig beskrivning av vad som idag skiljer ett rent pensionssparande från andra typer av sparande.

Pension beskattas när pengarna tas ut

En viktig skillnad mellan det rena pensionssparandet och annat långsiktigt sparande är att individuell-, allmän-, samt tjänstepension skattemässigt behandlas som om det var frågan om en uppskjuten lön. Pensionen inkomstbeskattas först när den tas ut och uttaget sker då vanligen månadsvis och under en längre period (ofta livsvarigt).¹⁵ När det gäller andra former av sparande, exempelvis ett sparande på ett investeringssparkonto (ISK) eller i en kapitalförsäkring, är inkomstskatten redan avdragen när sparandet inleds, man betalar således inte inkomstskatt när pengarna tas ut.

Pengarna oåtkomliga under spartiden

En ytterligare skillnad jämfört med ett vanligt sparande är att pensionspengar är låsta tills de enligt olika villkor får betalas ut. Idag sker detta bland annat enligt regler i inkomstskattelagen, vilket för tjänstepension eller individuellt pensionssparande betyder att pengarna tidigast kan tas ut vid 55 års ålder. I praktiken sker dock pensionsuttaget nästan alltid senare och är det frågan om kollektivavtal har avtalsparterna vanligen kommit överens om en senare tidpunkt för när pengarna tidigast kan börja tas ut. En höjning av den tidigaste uttagsåldern i inkomstskattelagen har dessutom länge stått på den politiska agendan.

Pengar som är placerade i en kapitalförsäkring eller ett bank-, värdepappers-, eller investeringssparkonto är till skillnad från pensionspengar mer eller mindre åtkomliga under hela spartiden. Detsamma gäller naturligtvis även pengar som är investerade i en bostad även om det kan vara något mer omständligt att realisera dem.

Att pengar avsatta till pension är låsta under spartiden kan ur ett spararperspektiv självfallet upplevas som en nackdel. Även med relativt

¹⁵ Notera att reglerna för individuellt pensionssparande enligt de regler som gällde fram till 2016 lämnade relativt fritt att bestämma om tidigaste uttagsålder och uttagsperiod.

fördelaktiga sparandevillkor, exempelvis lägre avkastningsskatt enligt de villkor som gäller tjänstepension, är det inte självklart att ett extra pensionssparande är för alla.

För unga personer med många av livets stora ekonomiska investeringar framför sig (utbildning, boende, barn mm) kan den inlåsnings som följer av ett pensionssparande bli direkt hindrande. Även för den som inte direkt vet vad ett sparande ska användas till kan den likviditet som följer av ett vanligt sparande ha ett betydande värde. Men om syftet med sparandet faktiskt är att kompensera för en framtida låg pension finns fördelar med att ha pengarna i just ett pensionssparande.

Baksidan av att pengar i ett vanligt sparande är likvida kan vara att det exempelvis är lätt hänt att en investering som en gång gjordes för att förstärka pensionen för en viss individ försvinner i hushållets gemensamma ekonomi. Och gäller det sparande som är avsett för att trygga den egna pensionen kan det vara viktigt att ha möjlighet att värna sparandet i samband med exempelvis ett husköp eller andra stora gemensamma investeringar.

En annan aspekt av skillnaderna i uttagsregler är att individuell-, allmän-, tjänstepension är mer skyddade i en situation när individen får ekonomiska svårigheter (exempelvis vid behov av försörjningsstöd). Vad gäller exempelvis pengar på banken, på ett investeringssparkonto eller i en kapitalförsäkring är skyddet väsentligt svagare. Sparande såsom ISK, kapitalförsäkring eller värdepappersdepå ingår vanligen i en bodelning i samband med skilsmässa (förutsatt att det inte är frågan om enskild egendom).

Olika avkastningsskatt för olika sparanden

Tabellen nedan illustrerar skillnader i hur olika former av sparande beskattas.

Anledningen till att pensionssparande idag beskattas med en lägre skattesats än annat kapital har bland annat att göra med att lagstiftaren velat uppmuntra till pensionssparande men även insett behovet av att kompensera för att pensionspengar är relativt inlåsta.

Tabell: Översiktlig beskrivning av hur avkastningen beskattas för olika sparandeformer

Typ av sparande	Beskattning
Överskott av kapital på tex värdepapperskonto, depå eller aktie och fondkonto	Överskott av kapital beskattas enligt kontantprincipen med 30 procent (vid avyttring)
Investeringssparkonto *) och kapitalförsäkring	Beskattas årligen med 30 procent av en schablonintäkt motsvarande statslåneräntan föregående år = 2,62 +1 procentenhet = 3,62 procent av kapitalets värde **)
Individuellt pensionssparande (IPS)	Beskattas årligen med 15 procent av en schablonintäkt motsvarande statslåneräntan föregående år = 2,62 av kapitalets värde ***)
Tjänstepension ****)	Beskattas årligen med 15 procent av en schablonintäkt motsvarande statslåneräntan föregående år = 2,62 av kapitalets värde ***)

Not: *) Förslag finns om att belopp på ISK och i Kapitalförsäkring upp till 150 000 kronor ska vara skattefria från år 2025 och 300 000 kronor från 2026. **) Schablonintäkten kan lägst vara 1,25 procent. ***) Om den genomsnittliga statslåneräntan är lägre än 0,5 procent ska skatteunderlaget beräknas till 0,5 procent av kapitalunderlaget. ****) Observera att arbetsgivaren är försäkringstagare, arbetstagaren är alltså inte föremål för beskattning även om skatten belastar pensionskapitalet.

Löneavstående

Eftersom ett egeninitierat pensionssparande, exempelvis i form av lönevaxling, förutsätter någon form av löneavstående finns viktiga inkomstbeskattningsmässiga skillnader jämfört med andra typer av sparanden.

När vi avstår från lön idag för att i en framtid kunna ta ut pengarna i form av pension skjuts inkomstskatten upp. För den som idag har en lönenivå över skiktgränsen för statlig inkomstskatt kan ett pensionssparande betyda lägre statlig inkomstskatt eftersom det är troligt att den statliga inkomstskatten är lägre när pensionen väl ska tas ut. Personer som inte betalar statlig inkomstskatt kan naturligtvis inte utnyttja den potentiella

skattefördelen. 2024 är skiktgränsen för statlig inkomstskatt 598 500 kronor (motsvarar 49 875 kronor i månanden).

Viktigt är också att ett löneavstående med nuvarande regler kan få negativ effekt på individens intjänande till allmän pension. Detta om den pensionsgrundande lönen understiger nivån 8,07 inkomstbasbelopp (ibb). På motsvarande sätt kan även sjukpenninggrundande inkomst och underlaget för föräldrapenning påverkas.

Komplicerade regler gör det svårt att spara klokt

Det är uppenbart att reglerna för beskattning av såväl inkomst som avkastning är komplicerade för den som vill investera klokt. Komplicerade regler leder också till att olika typer av sparanden kan vara mer eller mindre attraktiva för olika individer.

Ett genomförande av regeringens förslag om att från 2025 slopa avkastningsskatten för investeringssparkonton (ISK) och kapitalförsäkring för belopp upp till 150 000 kronor gör självklart sparformerna mer attraktiva för fler (300 000 kronor per år från 2026). Därmed inte sagt att reformen, som beräknas kosta minst 7 miljarder kronor årligen (troligen lågt räknat), innebär det mest effektiva sätt att stimulera långsiktig sparande och den mest ändamålsenliga lösningen för individer som specifikt behöver komplettera sin pension. Saco och flertalet andra organisationer har avstyrkt förslaget mot bakgrund av att det skulle komma att komplicera skattesystemet väsentligt. Detta med effekt att sparande i form av ISK och kapitalförsäkring i vissa lägen skulle komma att vara mer skattegynnade än ett pensionssparande. Det finns också en risk att personer som egentligen hade haft mer nytta av att spara i ett rent pensionssparande i stället kommer att välja att spara via ett ISK eller en kapitalförsäkring. Även om förslaget innebär en rejäl sänkning av avkastningsskatten kvarstår att sparande i kapitalförsäkring, på grund av olika avgifter ofta kan innebära ett relativt dyrt sparande. Det är vanligt med en fast årlig avgift och en procentuell årlig avgift som tas ut på det totala sparbeloppet. Ingår fonder i sparandet tillkommer ofta fondavgifter.

Det är lätt att konstatera att även om ett rent pensionssparande inte passar för alla långsiktiga sparandesituationer så finns lägen när ett rent pensionssparande skulle kunna vara att föredra. Handlar det om att spara i syfte att komplettera pensionen har ett rent pensionssparande många tydliga fördelar men det är ett problem att möjligheten att ta initiativ till ett sådant sparande är kraftigt begränsad och för många helt och hållet stängd. Om det vore möjligt att konstruera ett pensionssparande på så sätt att valet att spara inte skulle riskera att gå ut över den allmänna pensionen, skulle sparformens attraktionsgrad antagligen öka väsentligt.

När förslaget om en helt slopad avdragsrätt för individuellt pensionssparande gick ut på remiss 2015 var Saco kritisk till att utredningen inte innehöll förslag till någon alternativ sparform. Saco argumenterade då för att det individuella pensionssparandet trots sina brister fyllde en viktig funktion genom att det gjorde det möjligt för individer att vid behov ta eget initiativ för att komplettera sitt pensionsintjänande.

Avdragsrätt för individuellt pensionssparande

Den 1 januari 2015 ändrades beloppsgränsen för den generella rätten att göra löneavdrag för individuellt pensionssparande (IPS) från maximalt 12 000 till 1 800 kronor per år. Från 2016 slopades den generella möjligheten helt, men möjligheten att göra avdrag finns ännu kvar för näringsidkare samt anställda utan rätt till tjänstepension.

Trots att IPS endast fortlever i begränsad form är förståelsen för de tidigare reglerna, samt de som ännu gäller näringsidkare samt anställda utan rätt till tjänstepension, en viktig utgångspunkt i diskussionen om det behövs en ny produkt för pensionssparande. I det följande ges en kortfattad beskrivning av de respektive reglerna.

Nettolöneavdrag

Fram till att avdragsrätten upphörde 2016 gjordes löneavdraget för IPS som ett nettolöneavdrag. I och med detta följde att de belopp som individen valde att sätta av till pension hade sitt ursprung i individens lön efter skatt. Därmed var social- och arbetsgivaravgifter redan var betalda.

Den minskade beskattning som sparandet i regel innebar reglerades i efterhand i samband med individens årliga skattedeklaration. För de belopp som sattes av till pension lämnades en skattekredit som innebär att skatten i stället betalas i samband med att pensionen utbetalas.

Pensionspengarna behandlas alltså i praktiken som en uppskjuten lön och ska beskattas vid uttag. Skattekrediten gäller alltså för de medel som sattes av enligt de nu avskaffade reglerna men som ännu inte utbetalats.

Påverkan på statens och kommunernas skatteintäkter

Vid tiden för att pensionspengarna sattes av minskade skattekrediten statens och kommunernas skatteintäkter. I samband med uttag kommer krediten på motsvarande vis öka statens och kommunernas intäkter.

På grund av marginalskaresskillnader mellan avsättnings- och uttagstillfället kommer den tidigare möjligheten att göra avdrag dock troligen leda till en minskning av statens intäkter i form av statlig inkomstskatt.

För staten innebar skattekrediten också ett visst risktagande i den meningen att individer som flyttat utomlands inför eller vid uttagstillfället inte kommer att beskattas i Sverige. Denna risk framhölls också av Finansdepartementet i samband med slopandet av den tidigare avdragsrätten som en av flera anledningar till ett avskaffande.¹⁶

I samma utredning bedömdes de offentligfinansiella effekterna till 4,45 miljarder kronor år 2016 och 1,41 miljarder kronor varaktigt. Viktigt är då att beakta att den avdragsrätt som gällde 2016 var relativt begränsad jämför med åren innan.

Lägre pensionsgrundande inkomst

En följd av att en individ gjorde ett val att sätta av till ett individuellt pensionssparande var att individens pensionsgrundande inkomst (underlaget för den allmänna pensionen) minskade.

För det fall den pensionsgrundande inkomsten kom att understiga nivån 8,07 inkomstbasbelopp kunde det, på samma sätt som vid lönevaxling, få negativ effekt på individens intjänande till allmän pension. Nedan ett enkelt räkneexempel baserad på de regler som gällde år 2014 då det var möjligt att välja att ha ett månatligt individuellt pensionssparande motsvarande 1 000 kronor i månaden.

Vi tänker oss en person som var anställd med en månadslön motsvarande 38 000 kronor per månad före skatt. Under hela 2014 sparade personen 1 000 kronor per månad till ett individuellt pensionssparande. 2014 var motsvarande 8,07 inkomstbasbelopp (ibb) 38 265 kronor per månad. Eftersom minskningen gällde inkomstdelar som var lägre än denna nivå minskade intjänande till allmän pension. Minskningen motsvarande 172 kronor i månaden eller 2 064 kronor för hela året.

För personens arbetsgivare medförde dennes val att sätta av en del av sin lön till individuell pension ingen retroaktiv förändring av arbetsgivarens

¹⁶ Finansdepartementet, Slopad avdragsrätt för privat pensionssparande, 2015

skyldigheter att betala arbetsgivar- och socialavgifter. Ur pensionssystemets perspektiv innebär detta att individens val bidrog till att i ekonomisk mening stärka pensionssystemet. Ur individens perspektiv innebär sparandet visserligen totalt sett ett högre intjänande till pension, men frågan är om andra sparalternativ utan löneavstående i många fall hade varit bättre eftersom det inte hade påverkat individens intjänande till allmän pension.

Nuvarande avdragsrätt för enskilda näringsidkare

Enskilda näringsidkare eller anställda utan tjänstepension kan ännu idag göra avdrag för sparandet i inkomstdeklarationen.

Som mest är det möjligt att dra av 35 procent av lönen, men maximalt motsvarande tio prisbasbelopp. Vid uttag av individuellt pensionssparande beskattas pengarna som inkomst av tjänst. Oavsett värdeutveckling betalas årligen avkastningsskatt baserad på sparandets värde. Underlaget för skatten fastställs genom att värdet på det individuella pensionssparandet den första januari varje år multipliceras med den genomsnittliga statslåneräntan för föregående år. Resultatet multipliceras därefter med 15 procent¹⁷ (kapitalvinstskatt betalas inte i samband med fondbyten). Det individuella pensionssparandet betalas tidigast ut från 55 års ålder (enligt inkomstskattelagen) med minst 5 års utbetalningstid.

För den som har näringsverksamhet och överväger att sätta av till eget individuellt pensionssparande är det viktigt att vara medveten om att ett avdrag sänker det överskott som ligger till grund för allmän pension. Beloppet sänks motsvarande pensionssparandet plus den så kallade särskilda löneskatten på pensionssparbeloppet på 24,26 procent.¹⁸ Det betyder att för de delar av överskottet som inte avsätts till pension utgår skatt och avgifter som om inkomsten hade varit lön. Den särskilda löneskatten betalas för det belopp som avsätts till pension.

För att ha ett pensionsintjänande motsvarande en anställd med kollektivavtal bör den som har lön upp till 47 625 kronor i månadslön (2024) spara 4,5 till 6 procent av överskottet. Är överskottet högre krävs en högre andel. För den som överväger att göra avdrag för individuellt pensionssparande i deklarationen till Skatteverket är det samtidigt viktigt att vara medveten om att för den vars överskott understiger 8,07 i bb (615 000 kronor per år före skatt år 2024) kan valet att göra avdrag innebära ett lägre intjänande till inkomstrelaterad allmän pension.

¹⁷ För 2024 är skatten lika med statslåneräntan föregående år (2,48) ggr 0,15 = 0,37.

¹⁸ Man skiljer mellan särskild löneskatt på pensionskostnader och särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster. Särskild löneskatt på pensionskostnader betalas av enskilda näringsidkare som gör avdrag för pensionssparande i näringsverksamheten men även av dödsbon. Särskild löneskatt på vissa förvärvsinkomster kan även betalas av arbetsgivaren för anställda vid exempelvis avsättning till tjänstepensionsförsäkring.

Avdragsrätt för anställda utan rätt till tjänstepension

För den som är anställd men som saknar tjänstepension och överväger att sätta av till eget individuellt pensionssparande (och göra avdrag för detta) är det enligt motsvarande logik som för näringsidkare ofta klokt att noga överväga hur en avsättning till pension skulle påverka det egna intjänandet till allmän pension. Detta i synnerhet om lönen är lägre än 8,07 iBb eftersom det bland annat riskerar att leda till lägre allmän pension.

Diskussion

I detta avsnitt diskuteras behovet av en ny produkt som möjliggör för individer att ta eget initiativ till sparande till pension. Detta bland annat genom att se på vad som gäller i några av våra närliggande grannländer.

Sverige ett undantag

Sverige är idag ett av få länder inom OECD som inte möjliggör någon form av individuellt sparande till pension. I våra nordiska grannländer, Norge, Danmark och Finland finns däremot den möjligheten.¹⁹

I Norge gäller avdragsrätten upp till 40 000 norska kronor per år. Vid sparandet får ett skatteavdrag göras motsvarande 24 procent av sparbeloppet. Samma skattesats tillämpas sedan vid uttaget för att undvika risk för marginalskatteförlust på sparandet. Sparandet utgör inte underlag för vare sig löpande beskattning eller förmögenhetsskatt, som annars finns för andra sparformer i Norge.

I Finland kan avdrag för individuellt pensionssparande göras mot kapitalinkomster upp till 5 000 euro per år. Om det inte finns kapitalinkomster att göra avdraget mot får 30 procent av sparbeloppet dras av mot andra inkomstslag. Pensionssparandet omfattas inte av någon löpande beskattning. Pensionsutbetalningen beskattas som kapitalinkomst.

I Danmark sker pensionssparande avdragsgillt med avdrag upp till 57 200 DKK per år (2020). Avkastningsskatten på sparandet, så kallad PAL-skatt, är 15,3 procent per år. Inkomstskatten på pensionsutbetalningen är 8 procentenheter lägre än på arbetsinkomster. Utbetalningen får som tidigast ske 3 år innan folkpensionsåldern, som i sin tur beror på pensionsspararens födelseår (indexeras). Uttaget ske under minst 10 år eller livsvarigt.

Matchningsmodellen

En tysk sparandemodell, som vanligen brukar beskrivas som ett slags matchningsmodell, har från och till lyfts i debatten som en möjlig väg även för Sverige. Matchningen består i att den tyska staten skjuter till ett visst

¹⁹ Nedanstående landuppgifter är hämtade från Pensionsmyndighetens rapport från 2020 med rubriken Behövs en ny produkt för privat pensionssparande?

bidrag till individens sparande som står i proportion till hur mycket individen sparar.

Svensk försäkring (som organiserar företag som har som bland annat har som affärsidé att förvalta pensionsförsäkringar) och en rad enskilda försäkringsbolag har aktivt förordat införandet av en sådan modell i Sverige. Senast i raden var försäkringsbolaget Folksam som hösten 2023 föreslog en modell där staten ska matcha individens pensionssparande med 20 procent, upp till 12 000 kronor per år. En sådan modell skulle enligt Folksam kunna ge en statlig subvention om maximalt 2 400 kronor per år.

Även om en matchningsmodell skulle vara relativt enkel att förstå och inte, liksom dagens (och tidigare) regler för individuellt pensionssparande, vara olika fördelaktig för individer med olika inkomstnivå finns uppenbara problem.

En uppenbar risk är att en statlig sparsubvention av detta slag skulle bli dyr. Är ändamålet gott skulle det naturligtvis kunna vara värt det, men krasst skulle det handla om pengar som i stället kunde användas för att finansiera den helt nödvändiga avgiftshöjning som behövs inom det allmänna pensionssystemet. Om målet är att tillhandahålla verktyg för ett extra pensionssparande för den som ser ett individuellt behov av det, finns antagligen bättre och mer kostnadseffektiva sätt att åstadkomma detta. När det gäller individens möjligheter till eget sparande till pension i Sverige är det stora problemet inte om att sparande till pension inte är tillräckligt attraktivt utan om att det för många helt enkelt inte är möjligt eller går ut över intjänandet till allmän pension.

Ett hål i produktfloran

Efter att den generella möjligheten till individuellt pensionssparande avskaffades 2016 har inga initiativ tagits för att tillskapa någon form av ersättningsprodukt. Löneväxling till tjänstepension har samtidigt bara varit tillgängligt i den mån arbetsgivare har erbjudit det. Möjligheten att löneväxla är heller inte fördelaktigt för alla, bland annat eftersom ett sparande kan få negativa effekter för intjänandet till allmän pension.

Som ett av få återstående alternativ har sparande via investeringssparkonton (ISK) därmed fått ökad betydelse. Vi har tidigare i denna rapport sett att sparande via ISK är tillgängligt för många individer och har fördelen att sparandet inte går ut över intjänandet till allmän pension för individer med lägre inkomst.

Samtidigt har vi sett att det finns skillnader i den meningen att ISK eller en kapitalförsäkring, inte i alla lägen är ett fullgott alternativ till ett pensionssparande. Vid ett rent pensionssparande är pensionspengarna

alltid tydligt kopplade till individen, pengarna delas normalt inte vid skilsmässa eller dödsfall och pengarna är skyddade vid ekonomiska svårigheter och behov av försörjningsstöd. I och med att pensionspengar inte går att ta ut under spartiden följer även att pengar som var tänkta att användas i pensionssyfte inte riskerar inte gå åt till konsumtion (exempelvis vid husköp).

Sammanfattningsvis finns ett hål i produktfloran som innebär att många sparare med behov av att spara extra till pensionen inte har möjlighet att göra detta under optimala förutsättningar.

Ett återinförande av IPS är samtidigt inte en lösning på problemet, eftersom en IPS-lösning inte skulle vara tillräckligt attraktiv för de individer som troligen kommer ha störst behov av att nyttja den. Viktigaste nackdelen är att sparandet via IPS för många riskerar att gå ut över intjänandet till allmän pension.

En ny produkt för individens pensionssparande

Våren 2024 genomförde Saco en förbundsintern workshop där förbundens pensionsexperter inbjöds att diskutera behovet av och möjliga vägval när det gäller utformningen av en tänkt ny produkt för individens pensionssparande.

Förbundsexperterna var då eniga om att en produkt som möjliggör för individen att själv spara till pensionen behövs, men samtidigt betonades att frågan om att säkerställa att det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionen fungerar har högre prioritet.

Att det är viktigt att stärka de inkomstrelaterade delarna i det allmänna pensionssystemet har Saco argumenterat för länge. Senast hösten 2023 lanserade Saco rapporten Stärkt allmän pension med fem förslag till hur det allmänna pensionssystemet bör uppgraderas.

Om hålet i produktfloran ska fyllas med en ny produkt bör en utgångspunkt vara att en sådan produkt inte bör införas på bekostnad av de helt nödvändiga åtgärder som behövs för att värna rimliga pensionsnivåer och en fungerande livsinkomstprincip inom det allmänna pensionssystemet. En av workshopdeltagarna sammanfattade detta med orden: "Först stärkt allmän pension – sedan nya möjligheter för individens pensionssparade!".

När det gäller utformningen av den nya produkten är det viktigt att det verkligen är frågan om en pensionsprodukt. Detta eftersom det som saknas till stor del handlar om möjligheter till just pensionssparande. Lika viktigt är att en ny produkt utformas så att den även blir möjlig att utnyttja för personer som, under delar av eller hela sitt arbetsliv, har inkomster

under taket för intjänande till allmän pension, idag 8,07 inkomstbasbelopp (ibb). En ny produkt bör därmed utformas så att ett val att spara inte riskerar gå ut över intjänandet till allmän pension.

Den nya produktens framgång och popularitet kommer samtidigt till stor del bero på hur allmänheten kommer att uppfatta den. Upplever man att sparande i produkten är enkelt och att det går att lita på att produkten kommer för att stanna, kommer detta göra produkten intressant för dem som vill spara långsiktigt med pensionssyfte. Det säger sig nästan självt att det i sig är mycket eftersträvansvärt att ett införande av en ny produkt för individens eget sparande till pension sker med bredast möjliga politiska stöd i Riksdagen.

Det följande kapitlet innehåller en kommenterad skiss till hur en produkt som uppfyller ovanstående målsättningar skulle kunna utformas.

Utformning av en ny produkt för individens pensionssparande - En skiss

Detta kapitel utgör en kommenterad skiss till hur en ny produkt för individens pensionssparande skulle kunna utformas i samband med att avgifterna till det allmänna pensionssystemet stärks. Skissen är inte tänkt som ett förslag. Tanken är i stället att skissen ska kunna tjäna som underlag för en insatt diskussion om produktutformning.

Utgångspunkten har varit att teckna ramarna för en tänkt produkt, som till en relativt rimlig kostnad för samhället, skulle kunna möjliggöra för breda grupper av enskilda att enkelt ta eget initiativ till ett pensionssparande utan negativa effekter för intjänandet till allmän pension.

En viktig insikt är att frågan om utformningen av en produkt för individens pensionssparande i hög grad handlar om överväganden där nyttan av/behovet av en ändamålsenlig produkt behöver vägas mot principer gällande vad som till exempel kan tillåtas ligga till grund för intjänande till allmän pension.

Förutsättningar för avdrag, inkomstbeskattning mm:

- Avdragsgilla avsättningarna till ett individuellt pensionssparande.
- Sparade medel betraktas i formell mening som ett pensionssparande vilket innebär att vid var tid gällande pensionslagstiftning ska tillämpas
- Skatteavdrag görs som ett nettolöneavdrag (precis som för det tidigare individuella pensionssparandet).
- Med avdraget följer att pensionssparandet mer eller mindre kan ses som en uppskjuten lön som därmed ska beskattas vid uttagstillfället. Avdragets effekt på skatten för innevarande år regleras i samband med individens deklaration.
- Vid uttag beskattas pensionsutbetalningen som inkomst av tjänst.

Principen är viktig så att inte det uppskjutna löneuttaget missgynnas i förhållande till lön som inte avsätts till pension.

- En utgångspunkt skulle kunna vara att högsta möjliga avdragsgilla belopp bör vara så pass högt att ett kontinuerligt sparande över en tid motsvarar omkring ett halvt arbetsliv (exempelvis 20 år) ska kunna göra skillnad för den totala pensionens nivå.

Omvänt kan det finnas skäl att högsta möjliga avdragsgilla belopp inte tillåts vara så pass högt att möjligheten skulle kunna användas som ett alternativ till tjänstepension.

Intjänande till allmän pension:

- Reglerna för en ny produkt för individuellt pensionssparade är så utformade att valet att spara inte riskerar att gå ut över individens intjänande till allmän pension.
- En möjlighet att överväga är att reglerna för intjänande till allmän pension utformas så att pensionsgrundande inkomst hålls oförändrad i samband med individens avdrag till individuellt pensionssparande.

I den generella möjligheten till individuellt pensionssparande (IPS) som avskaffades 2016 missgynnades personer med lön under 8,07 inkomstbasbelopp (ibb) genom att intjänandet till allmän pension påverkades negativt.

Reglerna innebar samtidigt att arbetsgivaren typiskt sett betalade ålderspensionsavgift motsvarande hela lönen fast att de delar av avgiften som så att säga hörde samman med löneavdraget inte genererade något pensionsintjänande för den anställde.

- I det fall en utredning tillsätts för att ge förslag till hur höjda avgifter till inkomstrelaterad allmän pension bör gå till bör samma utredning även ta i beaktande att genomförandet spelar roll för möjligheterna att införa en ny produkt för individens pensionssparande utan negativa effekter för allmän pension.

I rapporten Stärkt allmän pension kom Saco hösten 2023 med förslag om att höja avgiften till allmän inkomstrelaterad pension från 17,21 till 18,5 procent av den pensionsgrundande inkomsten upp till 7,5 ibb.

Om Riksdagen skulle besluta om att höja avgifterna till allmän pension på motsvarande sätt skulle, beroende på utformning, ett genomförande av ett individens pensionssparande utan negativa effekt för individens intjänande till allmän pension kunna underlättas. Detta i vart fall om en avgiftshöjning genomförs på så

sätt att den nuvarande egenavgiften, den allmänna pensionsavgiften, avskaffas och hela avgiften till individens inkomst- och premiepension i stället betalas via arbetsgivaravgifter (en förutsättning ett sådant skifte skulle bland annat vara att arbetsgivaravgifternas totala nivå hålls oförändrad). I rapporten Stärkt allmän pension skisseras en lösning för detta som vad gäller arbetsgivaravgifterna, bygger på en höjning av ålderspensionsavgiften samtidigt som allmänna löneavgiften avskaffas.

En annan mer direkt effekt av ett beslut att höja avgifterna i det allmänna pensionssystemet genom ett slopande av den allmänna pensionsavgiften, är att taket om 8,07 ibb inte längre skulle vara relevant på samma sätt som idag.

Som en följd av att den nya taknivån skulle motsvara 7,5 ibb skulle betydligt fler arbetstagare jämfört med idag ha en pensionsgrundande inkomst över intjänandetaket för allmän pension. Fler kommer därmed exempelvis kunna löneväxla till tjänstepension utan att det går ut över intjänandet till allmän pension. Hade vi idag haft kvar de tidigare generella reglerna för IPS hade även fler IPS-sparare kunnat göra det samma även om det fortfarande hade funnits många som inte hade kunnat dra nytta av sparandets fördelar. Vad gäller införandet av en helt ny produkt där ett nettolöneavdrag inte alls skulle tillåtas påverka den pensionsgrundande inkomsten för allmän pension är det klart att ett minskande antal personer som berörs överlag skulle göra det enklare att ta ställning för att införa just en sådan produkt.

Skatt på avkastning:

- För att en lösning för individuellt pensionssparande ska vara realistisk och bli använd bör sparandevillkoren vara tillräckligt enkla att förstå
- Vidare behöver villkoren också vara tillräckligt attraktiva för att motivera den inlåsning som hänger samman med att pengar placeras i just ett pensionssparande.
- Eftersom syftet främst är att ge individer verktyg att själva ta initiativ till ett extra pensionssparande, snarare än att stimulera till ett väsentligt ökat pensionssparande, är det rimligt att erbjuda ett sparande enligt villkor motsvarande de som från tid till annan gäller för tjänstepension.

Utgångspunkten i avkastningsskatteberäkningen för tjänstepension är idag föregående års statslåneränta multiplicerat med kapitalet vid årets ingång. Skatten på schablonavkastningen är 15 procent.

Villkor för uttag:

- Utformningen av villkoren för uttag bör avspegla syftet med sparandet, - att det är till för att möjliggöra för enskilda individer att ta eget initiativ för att stärka den egna pensionen.
- Utbetalningen bör ske månadsvis.
- Förvald uttagstid bör i enlighet med pensionssyftet vara livsvarig utbetalning, men individen bör även ha möjlighet att vid behov välja en kortare utbetalningsperiod.
- För att tydliggöra pensionssyftet och att det är frågan om ett sparande som syftar till stärkt pensionsnivå snarare än att möjliggöra tidiga utträden från arbetslivet, bör den tidigaste uttagsåldern vara kopplad till den ålder då allmän pension kan tas ut.

Vill lagstiftaren ytterligare tydliggöra pensionssyftet är det även möjligt att överväga utformningen av reglerna för under hur lång tidsperiod pensionspengarna som kortast får tas ut.

Saco, Sveriges akademikers centralorganisation, är den samlade organisationen för Sveriges akademiker. Vi är en partipolitiskt obunden facklig centralorganisation. Sacos 21 självständiga förbund företräder yrkes- och examensgrupper från hela arbetsmarknaden, inklusive egenföretagare. Något som förenar våra medlemsförbund är akademisk utbildning, kunskap, kompetens och yrkesstolthet. Sacoförbunden samlar omkring 960 000 akademiker och närmar sig miljonen. Som företrädare för Sveriges akademiker är det självklart för Saco att ständigt påverka kunskapsnivån i Sverige. Utbildning och forskning som ger kunskap är en investering för såväl samhället som individen och är en av de viktigaste faktorerna för tillväxt och utveckling av ett samhälle.

