

PENSIONSRREFORM 2024

FORENA

Del 2: Tjänstepension
Forenas pensionspolitiska program

INNEHÅLL

Förord	3
Hur utvecklades det svenska pensionssystemet?	4
Varför inte frivilliga pensionslösningar?	5
Så fungerar dagens pensionssystem	6
Allmän pension	7
Tjänstepension	8
Privat pensionssparande	9
Tjänstepensionssystemen	10
Medan den allmänna pensionen sjunker, stiger tjänstepensionen	11
Tjänstepensionssystemen är viktiga för marknaden och staten	12
Kommer staten beskatta tjänstepensionerna hårdare?	15
Modernisera uttagsåldrarna för tjänstepensionerna	16
Urholkningen av den allmänna pensionen ökar skillnaderna i tjänstepensionsavtalen	17
Ska tjänstepensionen vara delbar vid skilsmässa?	18
Sammanfattning	19
Forenas förslag för att framtidssäkra tjänstepensionssystemen	20

FÖRORD

Det är 105 år sedan de första utbetalningarna av allmän pension gjordes i världen och det skedde i Sverige. Vi var först med ett pensionssystem som omfattade alla invånare i landet. Även om systemet gav en blygsam ersättning lyftes hundratusentals äldre ur en svår ekonomisk misär. Successiva reformer gav med tiden ett system med folkpension och ATP som garanterade de flesta en pension på mellan 60 – 65 procent av tidigare lön. Efter ett par decennier i drift blev det allt mer uppenbart att detta system skulle bli en belastning för framtidens statsfinanser. Ett omfattande utredningsarbete ledde fram till att ett nytt pensionssystem klubbades av riksdagen 1994 och sattes i drift 1999. Det nya reformerade systemet skulle ge minst lika hög pension som det gamla levererade vid samma livlängdsantaganden. Det sistnämnda är en viktig passus i sammanhanget, vilket tydliggörs när Forena nu granskar pensionerna för de 13 årskullar som hittills har fått pension. Här framgår att endast de två äldsta årskullarna nått upp till en pension på över 60 procent av tidigare lön, medan de yngsta årskullarna inte ens når upp till 50 procent av lönen. Deras samlande pension är dock högre, mellan 70 – 80 procent. Merparten av tillskottet kommer från tjänstepensionen och en mindre del från privat pension. En grundpelare för det reformerade pensionssystemet är livsinkomstprincipen som syftar till att olika livsinkomster ska ge olika pensioner, utöver vad grundskyddet ger. Med sjunkande pensioner har skillnaden mellan ingen livsinkomst och en genomsnittlig sådan minskat till runt 1 000 – 2 000 kronor i månaden. Betydelsen av arbete och prestation har alltså minskat - trots målsättningen om det motsatta. För att inte efter 25 år trilla tillbaka till ruta ett har Pensionsgruppen, som består ledamöter av riksdagspartierna bakom 1994-års pensionsreform och vars uppdrag är att vårda systemet, presenterat en överenskommelse om bland annat höjd pensionsålder, förstärkt grundskydd och tjänstepensionernas förutsättningar. Flera av förslagen är nödvändig, men långt ifrån tillräckliga för att ge kommande generationer en pension som garanterar en rimlig trygghet. För Forena och många av våra medlemmar som arbetar på livförsäkringsbolagen är pension vardag. Vi har därför tagit fram detta pensionspolitiska program där vi lyfter vad som ytterligare behöver göras för att uppgradera pensionssystemet. Programmet består av tre delar som berör allmän pension, tjänstepension respektive privat pension. Del 1 publicerades den 5 mars i år och det här är del 2.

En stabil och förutsägbar allmän pension ger förutsättningar för kostnadseffektiva och trygga tjänstepensioner samt privat pensionsparande, vilket gynnar medlemmar, försäkringsbranschen och ökar tryggheten i samhället för alla. Programmet är skrivet av Forenas samhällspolitiska chef, Håkan Svärdman. Med programmets titel Pensionsreform 2024 vill vi dels markera att reformeringen bör ha som inriktning att värna principerna bakom 1994-års pensionsreform. Dels uppmärksamma betydelsen av att förändringar av pensionssystemet, som har avgörande inverkan på människors framtida välfärd, måste ske i en demokratisk process. Det vill säga att utredningar genomförs för att ta fram underlag för samtal och debatter som utmejslar förslag som kan prövas i riksdagsvalet 2022, och sjösätts senast 2024. En process som skapar förankring och förtroende för reformen hos medborgarna. Något som tyvärr slarvades bort vid 1994-års pensionsreform.

*Anders Johansson
Förbundsordförande Forena - försäkringsfacket*



HUR UTVECKLADES DET SVENSKA PENSIONSSYSTEMET?

Ordet pension är ett franskt låneord som betyder utbetalning, men härrör från latinets pensio som skulle kunna översättas med att ”väga upp” eller betala. I Sverige utbetalas den första pensionen av flottans pensionskassa som hade bildats år 1642.¹ Två decennier senare införs legostadgan som avkrävde bönderna att inte förskjuta trogna tjänstehjon som ”av ålderdom kommit i den belägenhet, att ingen med dess tjänster kan vara belåten, utan drage husbonde försorg, att sådant berömvärt tjänstehjon till sin död har skälig utkomst och skötsel.” Åldringar som saknade egna tillgångar eller barn som kunde ta hand om dem placerades i kommunernas fattigstugor. Under de efterföljande två hundra åren kom allt fler yrkesgrupper att bilda pensionskassor eller pensionsanstalter och understödsföreningar som de även kallades.

I början av 1900-talet och efter mer än 20 års utredningsarbete insåg statsmakten att varken de frivilliga pensionskassorna eller den kommunala fattigvården hade kapacitet att ge den växande gruppen åldringar i landet anständiga levnadsvillkor. Våren 1913 presenteras slutligen ett förslag till allmän och obligatorisk pension av Karl Staffs regering, som med tiden kom att kallas folkpension. De första utbetalningarna skedde året därpå och beloppen som utbetalades var 150 kronor per år för män och 140 kronor för kvinnor.² Det lägre beloppet för kvinnor motiverades med deras längre förväntade livslängd än män och härigenom skulle både könen tillförsäkras ett likvärdigt livsvarigt belopp. När folkpensionen förbättrades slopades könsdifferentieringen och ersätts med en regel om att gifta makar får en lägre folkpension än en ogift person.

Att folkpensionen var lika för alla och motsvarande drygt 15–30 procent av en industriarbetarlön fick privatanställda tjänstemän att ta initiativ till kompletterande pensionsavtal som förverkligades tillsammans med arbetsgivarna strax innan 1920-talet. Detta blev fröet till dagens tjänstepensionsplan ITP. Arbetarna inom LO-förbunden ville kopiera tjänstemännens framgång men fick inte med sig Sveriges arbetsgivarförening på ett pensionsavtal, vilket väckte initiativ till en lagstadgad lösning, allmän tilläggspension – ATP.³ Frågan avgjordes vid en folkomröstning 1957, vilket blev ett ställningstagande för en inkomstrelaterad allmän pension. ATP trädde ikraft 1960, vilket innebar att pensionen nu skulle nå upp till 60–65 procent av lönen.

Efter 20 år i drift blev det uppenbart att ATP-systemet var underfinansierat och skulle bli en belastning för statsfinanserna. Utredningar kördes igång och 1994 presenterades ett förslag som fick stöd av riksdagens borgerliga partier och Socialdemokraterna. Fem år senare startades systemet upp, vilket innebar att folkpensionen och ATP skrotades och ersattes av ett pensionsystem som består dels av en avgiftsbestämd del som inkluderar inkomst- och premiepension, dels en grundtrygghetspension som kallas för garantipension. Nivån på inkomstpensionen skulle härnäst avgöras av individens sammanlagda avgiftsinbetalning under sitt yrkesliv till skillnad från ATP som motsvarade 60 procent av de 15 bästa inkomståren. Reformeringen av det allmänna pensionssystemet har även påverkat de kollektivavtalade tjänstepensionssystemen som successivt har övergått från förmåns- till avgiftsbestämda pensioner. Framöver ska inte anställdas tjänsteår och slutlön avgöra nivån på deras tjänstepension, utan deras slutliga pensionskapital som premier och avkastning genererat.

¹ Flottans pensionskassa, grundades 1642 och upphörde 1934

² Per Gunnar Edebalk, 1913 års pensionsförsäkring – den första allmänna socialförsäkringen, 2013

³ Upprinnelsen till ATP är pappersarbetaren Oskar Åkerströms riksdagsmotion 1944 om att införa obligatorisk tjänstepension åt arbetare. Samma år tog LO:s kongress ställning för obligatoriska tjänstepensioner, se Medelklassens guldägg av G. Wetterberg, 2017

VARFÖR INTE FRIVILLIGA PENSIONSLOSNINGAR?

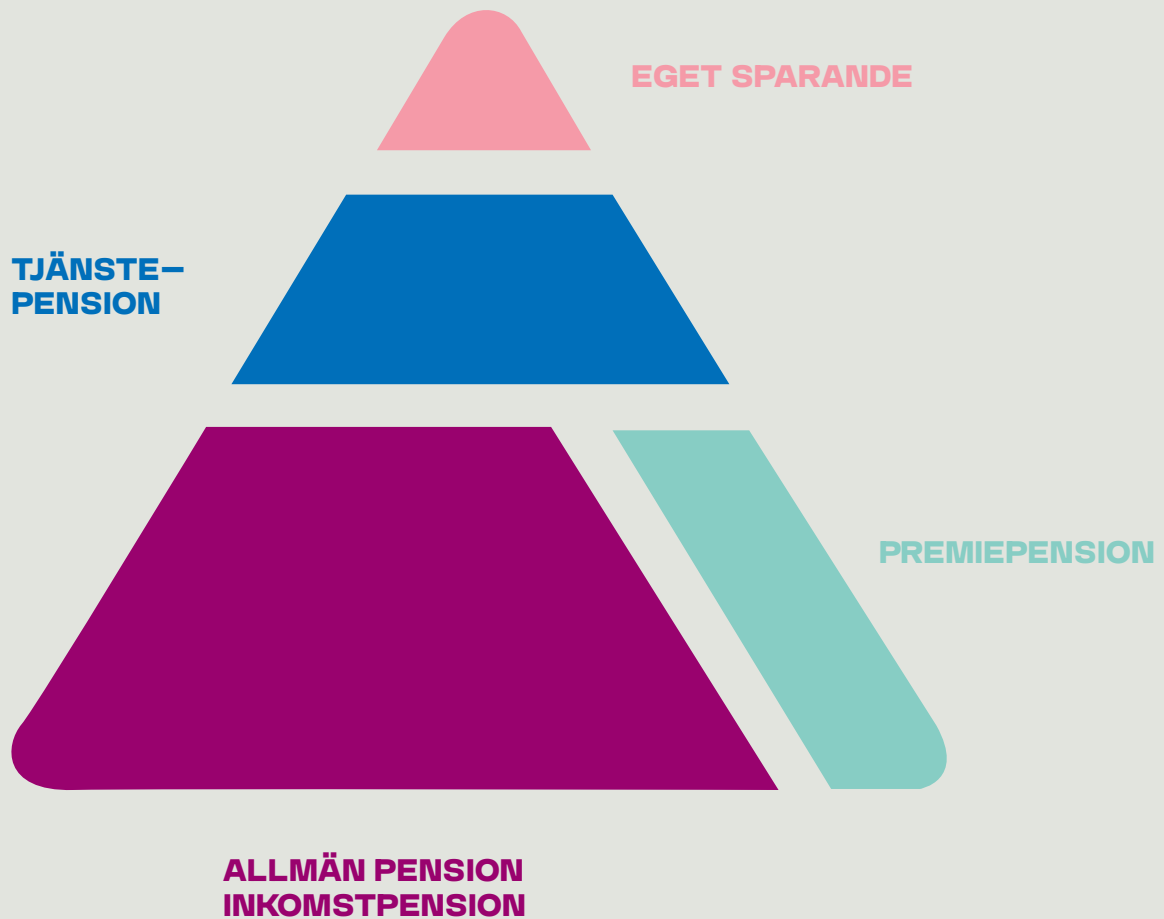
Den svenska demokratin värnar individens frihet och rättigheter, särskilt vad gäller vår rätt att skaffa oss egna inkomster och ekonomiska tillgångar. I friheten ligger också skyldigheten att ta ansvar för vår egen försörjning. Därför vore det logiskt att försörjningsskyldigheten även gäller när vi lämnar arbetslivet på grund av åldersskäl. Det vill säga att vi själva sparar ihop till vår pension, ett sparande som eventuellt skulle kunna uppmuntras av staten via förmånliga ekonomiska incitament. I stället har staten valt att tillämpa en form av försäkringsplikt där vi avstår från viss del av vår inkomst idag för att vid 61 års ålder ha rätt att ta ut pension.

Vad ger staten legitimitet att påtvinga oss försäkringsplikten? Utifrån statens perspektiv finns två starka motiv. För det första fungerar försäkringsplikten som ett skydd mot att försätta oss själva i fattigdom när vi blir gamla. Alltså ett skydd mot dels livshändelser som kan sätta ned vår förmåga att spara ihop en pension, såsom sjukdom, skada och arbetslöshet. Dels mot brister i vår mänskliga förmåga som präglas mer av ett här-och-nu-tänkande än ett rationellt planerande och agerande för att skaffa oss en rimlig pension.⁴ För det andra är försäkringsplikten ett skydd för staten och därmed kommande generationer från försörjningsansvaret för de äldre som av olika skäl inte kan försörja sig själva.

⁴ Forskning visar att vi människor lider av ekonomisk närsynthet – myopia – som leder till att vi inte sätter av tillräckligt mycket till pension för vårt eget bästa, inte ens när avsättningen gynnas av skatteregler.

SÅ FUNGERAR DAGENS PENSIONSSYSTEM

Pensionspyramiden används ofta för att illustrera det svenska pensionssystemet. Basen utgörs av den allmänna pensionen. Mellanskiktet fylls ut av tjänstepensionen som är kopplad till anställningen. Och pyramiden toppas ofta med privat pension. Här följer en kort beskrivning av samtliga tre delar.



ALLMÄN PENSION

Det allmänna systemet består dels av en inkomstbaserad del, som ger rätt till inkomstpension och premiepension. Dels ett grundskydd ifall inkomst- och premiepensionen är låg eller saknas. Den inkomstbaserade delen fungerar på följande sätt:

- Alla invånare med en beskattningsbar årsinkomst mellan 19 670 och 519 703 kronor tjänar in pensionsrätt som baseras på en sammanlagd avgift på 17,21 (18,5) procent.⁵
- Merparten, 14,88 (16) procent går till inkomstpensionen och resterande del, 2,33 (2,5) procent, överförs till individuella premiepensionskonton.
- Ingen nedre eller övre åldersgräns finns för intjänandet av inkomst- och premiepension. Alltså ingen bestämd pensionsålder. Däremot kan det tidigast uttaget av allmän pension ske från och med 61 års ålder.

Hur mycket pengar det slutligen blir i pension avgörs huvudsakligen av:

- hur mycket avgiftspremier som har betalats in och hur dessa har förräntat sig,
- hur den förväntade livslängden förändras för respektive årskull som går i pension och,
- tilldelningen av arvsvinster, det vill säga pensionskapital från avlidna pensionssparare

Grundskyddet består av tre delar, garantipension, bostadstillägg (BTP) och äldreförsörjningsstöd. Garantipensionen inkomstprövas mot inkomstpension eller motsvarande pension från utlandet. Premiepension och tjänstepension undantas däremot vid denna inkomstprövning. Full garantipension för ensamstående uppgår till 2,13 prisbasbelopp, vilket i år motsvarar 8 254 kronor i månaden före skatt och för gifta är beloppet lägre, 1,9 prisbasbelopp som ger 7 363 kronor per månad före skatt.

Grundkravet för att få full garantipension är att den sökande har varit bosatt 40 år i Sverige. Vid kortare bosättningsstid reduceras garantipensionen. Vid 20 bosättningsår utbetalas halva beloppet och vid 10 år endast en fjärdedel av beloppet och så vidare. Personer som fått uppehållstillstånd som flykting eller skyddsbehövande innan de fyllde 65 år kan tillgodoräkna sig bosättningsstiden från sitt tidigare hemland.

⁵ Avgiften beräknas på pensionsunderlaget som består av förvärvsinkomsten minus den allmänna avgiften på 7 procent. Det betyder att avgiften på 18,5 procent beräknas på 93 procent av förvärvsinkomsten som motsvarar 17,21 av hela förvärvsinkomsten under intjänandetaket på 7,5 inkomstbasbelopp.

En pensionär med en sammanlagd pension under 15 000 kronor per månad och saknar förmögenhet kan ha rätt till bostadstillägg. Maximalt kan bostadstillägget bli 5 560 kronor per månad. Personer som saknar eller har en mycket låg pension, exempelvis allmän pension, garantipension, privat pension eller utländsk pension, kan ansöka om äldreförsörjningsstöd. Äldreförsörjningsstödet består av två delar, dels en skälig levnadsnivå på 5 758 kronor per månad, dels en skälig bostadskostnad på maximalt 6 620 kronor.⁶ Äldreförsörjningsstödet storlek beror på pensionärens inkomst efter skatt. Pensionärer som har rätt till full garantipension och maximalt bostadstillägg fick sammanlagt efter skatt en inkomst på 12 766 kronor per månad under år 2018. Medan en person med äldreförsörjningsstöd kunde högst få 12 254 kronor per månad.

TJÄNSTEPENSION

Tjänstepension eller avtalspension som den också kallas, är en anställningsförmån som i regel är baserad på ett kollektivavtal mellan fackförbund och arbetsgivare. Det finns även individuella tjänstepensioner som arbetsgivaren tecknat för sina anställda. I samband med att det allmänna pensionssystemet reformerades har tjänstepensionssystemen successivt övergått från förmåns- till avgiftsbestämda pensioner. Tjänstepensionsförvaltarna har därför byggt upp valcentraler där anslutna pensions sparare kan välja mellan olika fonder och traditionella pensionsförsäkringar. Följande fyra tjänstepensionsavtal omfattar majoriteten av de anställda på den svenska arbetsmarknaden:

- Avtalspension SAF-LO för privatanställda arbetare. Pensionsavgiften för den anställde betalas in från och med 25 år ålder och motsvarar 4,5 procent på den delen av månadslönen som ligger under 40 250 kronor och 30 procent på lönedelen däröver.⁷ Fora är avtalets valcentral.

- ITP för privatanställda tjänstemän. Avtalet finns i två tappningar. Dels ITP 1 som gäller anställda som är födda 1979 eller senare, som är helt avgiftsbestämt på samma sätt som Avtalspension SAF-LO. Dels ITP 2 som huvudsakligen är förmånsbestämd och gäller för anställda födda 1978 eller tidigare. Avgiftsinbetalningen för ITP1 startar när den anställde fyller 25 år och intjänandet av ITP2 sker från 28 år. Avtalets valcentral är Collectum.

- KAP-KL och AKAP-KL för kommun- och landstingsanställda. KAP-KL gäller för anställda som är född 1985 eller tidigare och tjänas in från 21 år. Avgiften är 4,5 procent av lönen (upp till 30 inkomstbasbelopp). Vid lön över 40 250 finns även en förmånsbestämd ålderspension. AKAP-KL gäller anställda födda 1986 eller senare och avgiftsinbetalningen sker oavsett ålder, dock längst till 67 år. Pensionsavgiften uppgår till 4,5 procent på månadslön under 40 250 och 30 procent på lönedelar därutöver. Två valcentraler sköter avgiftshanteringen; Pensionsvalet och Valcentralen.

- PA16 för statligt anställda. Även denna tjänstepension finns i två varianter. Dels PA16 avdelning 1 som gäller för anställda född 1988 eller senare, och tjänas in oavsett ålder. Dels PA16 avdelning 2 för anställda födda 1987 eller tidigare, tjänas in från 23 år. Avdelning 1 är avgiftsbestämd. Avgiften för lönedelar under 40 250 är 6 procent och 31,5 procent på lönedelar däröver. Avdelning 2 är både avgift- och förmånsbestämd.

Därutöver finns en mängd branschspecifika avtal; bland annat FTP och KTP för försäkringsanställd, BTP för bankanställda och PA-KFS för anställda i kommunala bolag.

⁶ Beloppen gällde 2019.

⁷ Belopp gällde 2019

PRIVAT PENSIONSSPARANDE

Allmän pension och tjänstepension enligt kollektivavtal är obligatoriska lösningar för alla som omfattas, medan privat pensionssparande sker individuellt och frivilligt. Det privata pensions-sparandet var som mest omfattande 2002 då 40 procent av den yrkesverksamma befolkningen gjorde skatteavdrag för privat pensionssparande. Men i takt med att riksdagen började begränsa avdragsrätten och slutligen slopa den för flertalet inkomsttagare minskade andelen sparare kraftigt. Idag kan endast personer som sakar tjänstepension eller driver eget företag använda avdragsrätten för pensionsförsäkringssparande. Övriga är istället hänvisade till följande sparformer:

- Kapitalförsäkring
- Investeringsparkonto (ISK)
- Sparkonto
- Fonder
- Värdepapper, vanligtvis aktier och obligationer.

Kapitalförsäkringar och investeringssparkonton omfattas en schabloniserad avkastningsskatt som är lägre än den kapitalskatt som tas ut på övriga sparformer.⁸

⁸ Mer information om dessa sparformer finns hos Konsumternas.se

TJÄNSTEPENSIONSSYSTEMEN

Från att ha satt guldkant på tillvaron har tjänstepensionen i allt högre grad blivit oundgänglig för att kunna bibehålla sin ekonomiska standard när man går i pension. Inspektionen för socialförsäkringar visade nyligen att drygt 97 procent av alla anställda har tjänstepension. Flertalet via de kollektivavtalade tjänstepensionsplanerna, men en växande grupp även via individuella tjänstepensionsplaner som arbetsgivaren erbjuder.

Men alla på arbetsmarknaden är inte anställda. Vi har drygt 430 000 småföretagare där mellan 70 – 60 procent av de som driver företaget som enskild firma inte har ett eget pensionsparande och drygt 40 procent av företagarna med aktiebolag.⁹ Därutöver har vi samtliga arbetslösa som har förlorat intjäningen till en eventuell tidigare tjänstepension. Forena uppskattar därför att minst 613 000 personer eller 11 procent av arbetskraften saknar ett aktivt tjänstepensionsparande eller motsvarande.¹⁰ En andel som överensstämmer väl med vår undersökning där omkring tio procent av de aktuella årskullarna som har gått i pension saknade tjänstepension.

Andelen personer med tjänstepension har ökat något när vi jämför årskull 1938 med 1950, från 90 till 92 procent. Bland äldre årskullar var det något färre kvinnor som hade tjänstepension jämfört med männen, men när årskull 1946 gick pension blev täckningsgraden mellan män och kvinnor lika hög. Däremot varierar täckningsgraden beroende på tidigare förvärvsinkomst.

Lägst andel med tjänstepension återfinns vi bland låginkomsttagarna. Andelen ökade något mellan åren 2004 - 2014 från 74 till 79 procent. Men har minskat jämfört med förra året till 75 procent. Andelen kvinnor bland låginkomsttagarna uppgår till 65 procent. Tjänstepensionens täckningsgrad hos medel- och höginkomsttagarna uppgår till 97 procent. En andel som har varit nästintill oförändrad oavsett årskull. Av samtliga 946 548 pensionärer som har gått i pension sedan 2003 saknar uppskattningsvis 100 000 personer tjänstepension, varav en majoritet är kvinnor.

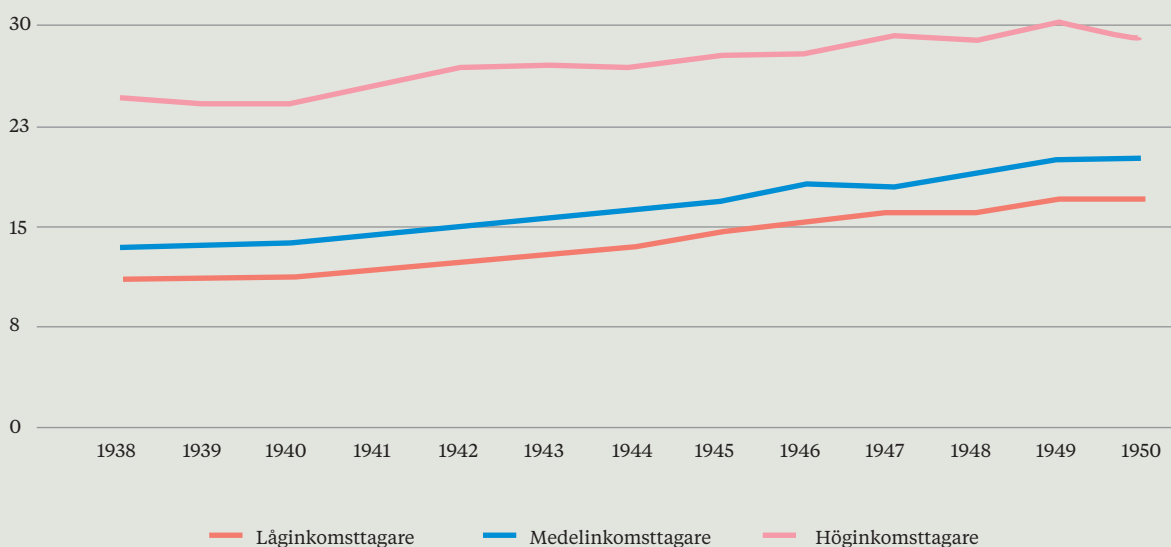
⁹ Vem får avsättning till tjänstepension. Rapport 2018:15 från Inspektionen för socialförsäkringar.

¹⁰ Så har vi beräknat: Antalet anställda i okt 2018 var 4 654 000 varav 3 % saknade tjänstepension, vilket motsvarar 139 620 anställda, 40 % av 430 000 småföretagare motsvarar 172 000 personer och i oktober var 302 000 personer arbetslösa. Sammantaget ger det 613 620.

MEDAN DEN ALLMÄNNA PENSIONEN SJUNKER, STIGER TJÄNSTEPENSIONEN

Tjänstepensionens andel av slutlönen har ökat från 17 procent för årskull 1938 till 23 procent för årskull 1950. Tjänstepensionens andel av den totala pensionen har samtidigt ökat från 17 till 30 procent. Höginkomsttagarna har en tjänstepension som motsvarar 42 procent av deras totala pension. Motsvarande andel för medelinkomsttagarna är 25 procent och 13 procent för låginkomsttagarna. Kvinnor födda 1950 fick i genomsnitt 4 587 kronor per månad i tjänstepension, vilket motsvarar 26 procent av deras totala pension och 60 procent av den genomsnittliga tjänstepensionen för män. Männen i samma årskull fick en tjänstepension på 7 682 kronor per månad, vilket motsvarar 33 procent av deras totala pension. På årsbasis har alltså kvinnor 37 140 kronor mindre i tjänstepension än män. Detta speglar tydligt skillnaden i lön på en arbetsmarknad där kvinnodominerade yrken betalar sig sämre än mansdominerade yrken.

DIAGRAM 6: TJÄNSTEPENSIONENS ANDEL AV SLUTLÖNEN FÖR LÅG-, MEDEL- OCH HÖGINKOMSTTAGARE, PROCENT.



Källa: SCB och Forena

TJÄNSTEPENSIONSSYSTEMEN ÄR VIKTIGA FÖR MARKNADEN OCH STATEN

Tjänstepensionssystemen har under de senaste 20 åren blivit Sveriges ekonomiska gigant. Det totala förvaltade kapitalet uppgår till 4 000 miljarder, varav omkring 2 600 miljarder kronor utgörs av pensionsförsäkringskapital. Övrigt kapital förvaltas för att trygga de förmånsbestämda tjänstepensionerna. Staten har betydande skatteintäkter från tjänstepensionssystemet. För år 2017 kan intäkterna uppskattas till minst 82 miljarder kronor, vilket motsvarar 8,2 procent av statens skatteintäkter 2017.¹¹

Fram till 1950-talet var tjänstepensionskapitalet obeskattat, endast den utbetalda pensionen inkomstbeskattades. En form av dold beskattning infördes 1952, den så kallade placeringsplikten, som tvingande pensionsbolagen att placera en viss del av sitt kapital i statens eller bostadsinstitutens obligationer, ofta till ett överpris jämfört med vad motsvarande räntepapper skulle ha kostat på finansmarknaden.

Under 1980-talets slopades placeringsplikten och statsmakten ville införa en så kallad re-arränteskatt efter dansk förebild. Ett förslag utarbetades som mötte starkt motstånd, särskilt från facken och arbetsgivarna i och med att skatten även skulle tas på tjänstepensionskapitalet. Istället infördes en engångsskatt på sju procent på livförsäkringsbolagens, understödsföreningars och pensionstiftelserna förmögenhet. Som en del av skattereformen 1990 infördes en avkastningsskatt på tio procent för tjänstepensionskapital och 20 procent för övriga livbolags förmögenhet. Senare utjämnades skatten till 15 procent för alla former av pensionsförmögenheter, innan den gjordes om till en schabloniserad skatt på hela den förvaltade förmögenheten. Det betyder emellertid fortfarande att tjänstepensioner är skattegynnade jämfört med beskattningen av övrigt kapital, som uppgår till 30 procent av avkastningen eller vinsten.

Utgångspunkten för skattereformen 1990 var att skapa skatteneutralitet mellan löne- och pensionskostnader. Dittills hade tjänstepensionsavsättningar varit befriade från skatt, varför det var fördelaktigare att ta ut arbetsersättningar i form av en framtida pension än i form av kontantlön. För att nå neutralitet skulle alla förvärvsinkomster beläggas med arbetsgivaravgift eller en motsvarande skatt. I och med att tjänstepensionsavsättningar inte var förmånsgrundande för de inkomstbaserade socialförsäkringarna, såsom allmän pension, sjukpenning, arbetsskadelivränta med mera, skulle arbetsgivaravgift ersättas med en motsvarande skatt, vilket blev den så kallade särskilda löneskatten som infördes 1991. Skatten skulle begränsas till arbetsgivaravgiftens skattedel av socialavgifterna som i dag uppskattas till 24,26 procentenheter av arbetsgivaravgiftens 31,42 procent. Mellanskillnaden på 7,16 procentenheter bedöms följaktligen som den förmånsgrundande delen av arbetsgivaravgiften.

¹¹ I uppskattningen ligger följande poster för 2017: Särskild löneskatt 47 miljarder kr, avkastningsskatt 4,4 miljarder kr (uppgifter hämtade från Ekonomistyrningsverket) och utbetalningen av tjänstepension och privat pension uppgick till 142 miljarder kr 2017 och en genomsnittlig inkomstskatt på 22 procent skulle ge 31 miljarder kr. Därutöver tillkommer intäkter i form av bolagsskatt, kapitalskatt, moms från tjänstepensionsbolagen och inkomstskatt från deras anställda, men dessa ingår inte i ovanstående beräkning.

Tanken med förändringen var delvis att inte gynna höginkomsttagare eftersom de oftast hade bättre förutsättningar att avstå lön till förmån för pension. Samtidigt som den särskilda löneskatten och avkastningsskatten infördes begränsades avdragsrätten för tjänstepensioner för att förhindra att lön gjordes om till pensionsavsättningar. Till en början sattes gränsen till 30 prisbasbelopp, men har idag sänkts till 35 procent av den pensionsgrundande lönen eller högst 10 prisbasbelopp.

I dag är tjänstepension och skatt allt annat än lättbegripligt. Dessutom är det svårt att bedöma ifall 1990-års skattereform gav likvärdiga villkor och främjar den svenska modellen med kollektivavtalade tjänstepensioner och ger den enskilda individen möjligheter att skaffa sig en pension som garanterar en rimlig standardtrygghet?

Det finns skäl att ifrågasätta om anställda verkligen gynnas när det gäller intjänandet av pension med nuvarande beskattning med särskilt löneskatt som tas ut på inkomster som sätts av till tjänstepensioner och andra försäkringsförmåner via anställningen.

Sedan länge är det känt att personer med en månadsinkomst över intjänandetaket för allmän pension skattemässigt subventioneras när det gäller avsättning till tjänstepension via så kallad löneväxling. Det vill säga när en viss del av bruttolönen som ligger över intjänandetaket på 8,07 inkomstbasbelopp (43 200 kr/mån) avsätts till pension. En sådan lösning blir billigare och förmånligare än att betala ut motsvarande summa i lön, tack vare den särskilda löneskatten. Löneväxling är däremot en förlustaffär vid en bruttoinkomst under intjänandetaket på grund av att inkomsttagaren går miste om pensionsrätt till allmän pension och riskerar dessutom försämra sina övriga socialförsäkringsförmåner. Löneväxling har blivit än mer efterfrågat efter att avdragsrätten för privat pensionssparande begränsades till personer som saknar tjänstepension eller är företagare.

Det som stärker antagandet om att flertalet anställda inte gynnas av den särskilda löneskatten är nedanstående beräkning som jämför utfallet mellan arbetsgivarbetald tjänstepension som beskattas antingen med arbetsgivaravgift eller särskild löneskatt.

Här framgår att en person med en bruttoinkomst på 360 000 kr/år och omfattas av tjänstepension via ITP1 skulle få cirka 3 000 kr/år mer i pensionsavsättning ifall tjänstepensionsavsättningen beskattades med dagens arbetsgivaravgift jämfört med den särskilda löneskatten. Däremot skulle arbetsgivarens kostnader öka med 1 200 kr/år jämfört med dagens löneskatt. Statens skatteintäkt ökar med motsvarande belopp.

För att göra skatteomläggningen kostnadsneutral för arbetsgivarna och arbetstagaren kan arbetsgivaravgift sänkas från 31,42 till 31,09 procent (se kolumn 4 och 5). Skatteintäkten för staten blir därmed oförändrad jämfört med i dag. Och skulle pensionsavgiften återställas från 17,21 till 18,5 procent, som vi föreslår i del 1 av detta program, höjs pensionsavsättningen med 7 800 kr/år (se kolumn 6). Det innebär samtidigt att värdet av tjänstepensionspremien för ITP1 höjs från 4,5 till 5,3 procent. Under ett yrkesliv på 43 år skulle den sammanlagda pensionen öka från 18 349 kr/mån till 20 266 kr/mån för en person som är född 1977 och går i pension vid 65 år.¹²

¹² Beräknad på en konstant årslön och en avkastning på 2,1 procent för premiepension och ITP.

TABELL 8. BESKATTNING AV FÖRVÄRVSINKOMST

	<i>Enligt dagens regler</i>			<i>Enligt reformerade regler</i>		
	1. Lön och ITP	2. Lön utan ITP men med samma total lön med avdragsgillt sparande	3. Lön utan ITP men med samma total lön och kapitalförsäkrings-sparande	4. Lön och ITP beskattas med ag på 31,42%	5. Lön och ITP beskattas med ag på 31,09% och ger pensionsrätt på 17,21%.	6. Lön och ITP beskattas med ag på 31,09% och ger pensionsrätt på 18,5%.
Bruttolön	360 000 kr	377 189 kr	377 189 kr	360 000 kr	360 000 kr	360 000 kr
ITP1	17 189 kr			17 189 kr	17 189 kr	17 189 kr
Arbetsgivaravgift (31,42%)	113 112 kr	118 513 kr	118 513 kr	118 513 kr	117 268 kr	117 268 kr
Särskild löneskatt (24,26%)	4 170 kr	0 kr	0 kr	0 kr		0 kr
Avdragsgillt sparande		17 189 kr	0 kr	0 kr		
Fastställd förvärvsinkomst	360 000 kr	360 000 kr	377 189 kr	377 189 kr	377 189 kr	377 189 kr
Pensionsgrundad inkomst	334 800 kr	334 800 kr	350 786 kr	350 786 kr	350 786 kr	377 189 kr
Allmän pensionsrätt (18,5%)	61 938 kr	61 938 kr	64 895 kr	64 895 kr	64 895 kr	69 780 kr
Inkomstskatt (tabell 30, 2019)	77 318 kr	77 318 kr	81 822 kr	77 318 kr	77 318 kr	77 318 kr
Nettolön	282 682 kr	299 871 kr	295 367 kr	282 682 kr	282 682 kr	282 682 kr
Skillnad		17 189 kr	12 685 kr			
Privat pensionssparande		17 189 kr	12 685 kr			
Disponibel inkomst	282 682 kr	282 682 kr	282 682 kr	282 682 kr	282 682 kr	282 682 kr
Total avsättning till pension	79 127 kr	79 127 kr	77 580 kr	82 084 kr	82 084 kr	86 969 kr
Skillnad		0 kr	-1 547 kr	2 957 kr	2 957 kr	7 842 kr
Disponibelinkomst och pension	361 809 kr	361 809 kr	360 262 kr	364 766 kr	364 766 kr	369 651 kr
Skillnad		0 kr	-1 547 kr	2 957 kr	2 957 kr	7 842 kr
Statens skatteintäkt	194 600 kr	195 831 kr	200 335 kr	195 831 kr	194 586 kr	194 586 kr
Skillnad		1 231 kr	4 504 kr	1 231 kr	-14 kr	-14 kr
Arbetsgivarens kostnad	494 471 kr	495 702 kr	495 702 kr	495 702 kr	494 457 kr	494 457 kr
Skillnad		1 231 kr	1 231 kr	1 231 kr	-14 kr	-14 kr

Källa: Forena

KOMMER STATEN BESKATTA TJÄNSTEPENSIONERNA HÅRDARE?

Statsmakten har följaktligen ökat beskattningen av tjänstepensionssystemen, men samtidigt varit angelägen om att villkoren ska vara mer gynnsamma jämfört med annan finansiell verksamhet.¹³ Motivet har varit att främja pensionssparandet för att därigenom minska statens framtida kostnader för de äldres försörjning. Detta har dock inte förhindrat statsmakten att ta initiativ till att se över beskattningen av tjänstepensionssystemen de senaste decennierna. Bland annat tillsattes en utredning 2004 för att se över beskattningen av tjänstepensioner och privat pensionssparande. Utredningen föreslog begränsningar i arbetsgivarnas avdragsrätt för pensionspremier samt förmånsbeskattning av pensionsavsättningar. Utredning mötte starkt motstånd och lades ned i förtid.

Tio år senare tillsattes en ny utredning som föreslog en finansskatt som skulle tas ut på försäkringsföretagens lönesumma, återigen efter dansk förebild. Regeringen gick inte vidare med utredningens förslag. Däremot kommer en ny utredning påbörja sitt arbete inom kort. Utredningen ingår i Pensionsgruppens överenskommelse från den 14 december 2017 och ska ha till uppgift att se över avdragsrätten för tjänstepensionsavsättningar. Utredningen ska även se över reglerna för utbetalning och möjligheten till intjäning av tjänstepension efter 65 år för att på så vis åstadkomma en förändring som får det allmänna pensionssystemet och tjänstepensionerna att fungera bättre tillsammans.

Regeringsöverenskommelsen som nyligen slöts mellan Centerpartiet, Liberalerna Miljöpartiet och Socialdemokraterna, innehåller också en avsiktsförklaring att öka skatteintäkterna från finanssektor. Än så länge oklart hur.

¹³ Se exempelvis kolumn 3 i tabell 8 som visar att det är mindre gynnsamt att spara i kapitalförsäkring för person som saknar tjänstepension.

MODERNISERA UTTAGSÅLDRARNA FÖR TJÄNSTPENSIONERNA

Skattelagstiftningen föreskriver att tjänstepension tidigast kan utbetalas från 55 års ålder och temporärt utbetalas under minst fem år. Få tar ut sin tjänstepension tidigare än vid 65 års ålder och de flesta har tidigare valt livsvarig utbetalning. Under 2000-talet har dock temporärt uttag av tjänstepensionen blivit allt mer populärt. Riksrevisionen visar att mellan en till två tredjedelar av tjänstepensionerna idag tas ut temporärt inom flera av de större avtalsområdena.

I och med att tjänstepensionen utgör en allt större del av den totala pensionen, kan temporärt uttag leda till försörjningsproblem och därmed ökat behov av bostadstillägg. Pensionsgruppens förslag om att ge högre garantipension till individer som väljer att ta ut garantipensionen senare än vid garantipensionsåldern, kan dessutom leda till en oönskad pensionsplanering. Exempelvis genom att individer väljer att enbart ta ut tjänstepension temporärt de första åren som pensionär, för att därefter få högre garantipension och/eller kunna få rätt till bostadstillägg. Detta skulle undergräva grundskyddets fördelningsmässiga syftet.

Det ligger både i statens och arbetsmarknadsparterers intresse att värna och utveckla tjänstepensionssystemen för att skapa de bästa förutsättningarna för att bygga en ekonomisk trygghet för livet efter arbetslivet.

Skattelagstiftningens regler för tidigast uttagsålder och utbetalningstid är otidsenliga. Den tidigast uttagsåldern bör i största möjliga mån sammanfalla med tidigast uttagsålder för allmän pension. Nuvarande möjligheter att ut pensionen på fem år – eller till och med kortare tid inom vissa områden – bör moderniseras så att pensionens grundläggande syfte som försörjningsgaranti vidmakthålls. Pension ska följaktligen inte förväxlas med en investeringsprodukt där det primära syfte är avkastning och förmögenhetsbildning. Det bör dock vara en skillnad även fortsättningsvis när det gäller utbetalningstid för olika pensionssystem.

Den allmänna pensionen bör även i framtiden utbetalas livsvarigt medan tjänstepensionen – som baseras på en överenskommelse mellan två parter och finansieras via ett löneavstående – primärt bör fungera som en långvarig men inte en livsvarig försörjning. I och med att det handlar om ett frivilligt löneavstående för en anställningsförmån bör givetvis parterna ha långtgående möjligheter att väga in skillnader i livslängdsantaganden, hälsa och ålder för det försäkrade kollektivet som premisser när villkoren för utbetalning fastställs. Ett sätt att åstadkomma en modernisering vore att uttagsperioden är högst 9 år och minst 5 år ifall tjänstepensionen tas ut temporärt mellan 61 – 65 år. Härigenom kopplas uttaget i relation till den tidigast uttagsålder för allmän pension och garantipensionsålder och att tjänstepensionsutbetalningen pågår tills pensionären fyller 70 år.

URHOLKNINGEN AV DEN ALLMÄNNA PENSIONEN ÖKAR SKILLNADERNA I TJÄNSTEPENSIONS- AVTALEN

Tjänstepensionsavtalen mellan olika branscher var fram till i början av 2000-talet mycket olika, men blev därefter allt mer lika varandra. Det borgade för likvärdiga villkor för alla parter. En löntagare som bytte jobb bibehöll sina pensionsvillkor och arbetsgivarens kostnad förblev densamma, vilket utjämnade konkurrensvillkoren om arbetskraften arbetsgivarna sinsemellan.

Men i takt med att den allmänna pensionen urholkats allt fortare kan vi konstatera att pendeln har slagit tillbaka. Inom flera tjänstepensionsavtal har bland annat startåldern tagits bort, pensionsavgiften höjts generellt eller i form av en särskild deltidspensionsavgift. Flertalet av dessa förändringar, som ger en välbehövlig komplettering när den allmänna pensionen faller, har huvudsakligen skett inom den privata sektorn där merparten anställda är män. Medan motsvarande förändringar hittills inte varit aktuella för flertalet anställda inom den privata servicesektorn eller kommuner och regioner som domineras av kvinnor.

Tjänstepensionssystemens avgiftskonstruktion har stor betydelse för den slutliga pensionen. I nedanstående tabell antas samtliga yrkesgrupper ha en månadslön på 30 000 kronor under hela arbetslivet, men skillnaden i tjänstepension per månad kan bli hela 12 028 kronor. Skulle den anställde sakna tjänstepension vidgas skillnaden till 20 053 kronor per månad.

**TABELL 9: TJÄNSTEPENSIONS-AVSÄTTNINGENS BETYDELSE FÖR DEN SAMMAN-
TAGNA PENSIONEN VID 70 ÅR FÖR PERSONER SOM ÄR FÖDDA 1999.***

Inkomst	Kock. Avtalspension SAF-LO, 4,5 % i avsättning.	Gruvarbetare, Avtalspension SAF-LO, 9 % i avsättning.	Sjuksköterska, AKAP-KL, 4,5 % i avsättning.	Handläggare på Försäkringskassan, PA16 avdelning 1, 6 % i avsättning.	Handläggare på försäkringsbolag, KTP-1, 5,7% i avsättning.
Allmän pension	15 199 kr	15 199 kr	15 199 kr	15 199 kr	15 199 kr
Tjänstepension	8 025 kr	20 053 kr	8 025 kr	9 881 kr	9 387 kr
Total pension	23 224 kr	35 252 kr	23 224 kr	25 080 kr	24 586 kr
Pension som andel av lön	77 %	118 %	77 %	84 %	82 %

*Samtliga har en månadslön på 30 000 kr under hela arbetslivet och börjar arbeta vid 25 år. Antagen avkastning på tjänstepensionen är 3%. Den allmänna pensionen är beräknad med Pensionsmyndighetens typfallmodell.

Utvecklingen bekymmersam av tre skäl. För det första att drivs utvecklingen av urholkningen av den allmänna pensionen. Tjänstepensioner ska komplettera, inte kompensera allmän pension. För det andra riskerar pensionsgapet mellan kvinnor och män vidgas. Det tredje skälet är att de kollektivavtalade tjänstepensionernas täckningsgrad riskerar minska när dess kostnader ökar.

SKA TJÄNSTEPENSION VARA DELBAR VID SKILSMÄSSA?

Som tidigare nämnades i första delen av Forenas pensionspolitiska program om allmän pension, har Pensionsgruppen för avsikt att se över möjligheterna att dela tjänstepension mellan makar. Privat pensionsförsäkring kan sedan 1990-talet ingå i bodelningen vid skilsmässa. Riksdagens främsta argument för denna ordning var att privat pensionssparande ofta saknar ett större försäkringsinslag och kan därmed betraktas som en renodlad ekonomisk tillgång som är jämförbar med bankbesparing eller annan förmögenhet. Och som sådan ska den därför delas lika mellan makar. Däremot menade riksdagen att individens intjänande pensionsrätter i allmän pension såväl som tjänstepension har ett starkt försäkringsinslag samt utgör en avgörande del av individens framtida försörjningsförmåga varför den inte bör ingå i bodelning. Forena ser inte att det finns skäl att göra en annan bedömning idag.

SAMMANFATTNING

Forenas granskning av tjänstepensionssystemen visar att:

- Andelen personer med tjänstepension har ökat något när vi jämför årskull 1938 med 1950, från 90 till 92 procent. Däremot varierar täckningsgraden beroende på tidigare förvärvsinkomst. Lägst andel med tjänstepension återfinns bland låginkomsttagarna där andelen har minskat från 79 till 75 procent sedan 2014. Flertalet är kvinnor.
- Av samtliga 946 548 pensionärer som har gått i pension sedan 2003 saknar drygt 100 000 personer tjänstepension, varav en majoritet är kvinnor.
- Tjänstepensionens andel av slutlönen har ökat från 17 procent för årskull 1938 till 23 procent för årskull 1950. Tjänstepensionens andel av den totala pensionen har samtidigt ökat från 17 till 30 procent.
- Kvinnor födda 1950 fick i genomsnitt 4 587 kronor/månad i tjänstepension, vilket är 3 095 kronor mindre än genomsnittet för män. Detta speglar tydligt skillnaden i lön på en arbetsmarknad där kvinnodominerade yrken betalar sig sämre än mansdominerade.
- Tjänstepensionssystemen blir allt mer olika där premieavsättningarna ökar inom privat sektor där merparten anställda är män. Detta riskerar vidga pensionsgapet mellan kvinnor och män. Det riskerar dessutom att öka kostnaderna för tjänstepensioner, vilket kan leda till minskad kollektivavtalstäckningsgrad.
- Skattelagstiftningens regler för tidigast uttagsålder och utbetalningstid är otidsenliga, eftersom tjänstepensionen utgör en allt större del av den totala pensionen, samt att allt fler väljer att ta ut sin tjänstepension temporärt. Tillsammans med Pensionsgruppens förslag om att den som väljer att ta ut garantipensionen senare än vid garantipensionsåldern får en högre garantipension, är det en övervägande risk för oönskad pensionsplanering som undergräver grundskyddets fördelningsmässiga syfte.
- Att beskatta tjänstepensionsavsättningar med särskild löneskatt missgynnar inkomsttagare med en månadsinkomst under 43 000 kronor. Dels är avsättningen inte pensionsgrundande, dels ges inte likvärdiga villkor för att löneväxla.

FORENAS FÖRSLAG FÖR ATT FRAMTIDSSÄKRA TJÄNSTPENSIONSSYSTEMEN

Tjänstepensionerna utgör en allt viktigare del av vårt samlade pensionssystem. Det är fack och arbetsgivare som tillsammans har skapat tjänstepensionslösningarna, som framgångsrikt har ökat tryggheten för de anställda. En insats som staten aktivt har försöket att främja, vilket har lagt grunden för det som vi idag kallar för den svenska modellen. Ska denna utveckling vara lika framgångsrik i att möta framtidens utmaningar ser Forena behov av en rad förändringar inom följande områden:

■ **Koppla tjänstepensionsuttaget till allmän pension**

Uttagsperioden för tjänstepension bör kopplas till det allmänna pensionssystemet. Vid temporärt uttag av tjänstepension bör uttagsperioden vara högst 9 år och minst 5 år ifall tjänstepensionen tas ut tidigare än den månad den försäkrade uppnått åldersgränsen för garantipension, vilken idag är 65 år. Härigenom stärks tjänstepensionens funktion som försörjningsgaranti och ökar jämställdheten.

■ **Neutrala skattevillkor för förvärvsinkomsten**

Nya villkor för beskattning av tjänstepensionsavsättningar bör utredas av regeringen. Att exempelvis beskatta tjänstepensionsavsättningarna, som avser lönedelar under 7,5 inkomstbasbelopp, med arbetsgivaravgift istället för med särskild löneskatt, skulle likställa lön och tjänstepensionsavsättning när det gäller intjänandet av socialförsäkringsförmåner. Det skulle innebära att även tjänstepensionsavsättningen blir pensionsgrundande för allmän pension och därmed också stärka pensionssystemets finansiellt. Dessutom skulle villkoren för lönevaxling, det vill säga när den anställde väljer att avsätta en större del av lönen till pension, bli likvärdiga för samtliga på arbetsmarknaden, och inte enbart för personer med månadslöner över 43 000 kronor. Det här skulle höja pensionerna för låg- och medelinkomsttagare som idag riskerar låga pensioner.

■ **Nya villkor för avdragsrätten för tjänstepensionsavsättningar**

Regeringen bör utreda vilka möjligheter det finns att koppla avdragsrätten för tjänstepensionsavsättningar till krav på könsneutrala livslängsantaganden, hållbarhetskriterier och att tillämpa obligatorisk åldersanpassad riskprofil för sparare som fyllt 60 år. Det vill säga att andelen aktier dras ned till förmån för ränteobligationer. För att härigenom öka jämställdheten, stärka omställningen till en hållbar värld och individens ekonomiska trygghet som pensionär.