

SUNE HÅKANSSON

## Problemen med ATP – en kommentar

I *Ekonomisk Debatt* Nr 5 1989 gör Ann-Charlotte Ståhlberg en genomgång av ATP-systemet och dess brister. I vissa avseenden finns det anledning att ifrågasätta om de slutsatser som Ståhlberg drar är relevanta. Hon har, enligt min mening, gjort beräkningar som visserligen på sitt sätt är riktiga, men tolkningen av resultaten är missvisande.

Denna kommentar har tre syften. Det första är att visa att en *fattig* pensionär, under rimliga förutsättningar, har nästan samma materiella standard som en heltidsarbetande låginkomsttagare. Det andra är att visa att de samlade marginal-effekterna är mycket stora, stundom över 100 procent. Följden är att med 1989 års skatteregler blir exempelvis pensionsförsäkringar, och även annat sparande, nära nog utan betydelse för de framtida konsumtionsmöjligheterna. För det tredje ifrågasätter jag om det är rimligt att göra några beräkningar av i vilken utsträckning dagens pensionärer har betalat sina pensioner. I vart fall menar jag att förutsättningarna måste anges noggrannare än vad som hittills har skett.

### Pensionärernas förmåner

Våra pensionärer har förmåner av olika slag. Vid normal pensionsålder har en ensamstående pensionär under 1989 en *folkpension* på 26 800 kr. För den som inte har någon eller bara låg ATP tillkommer ett *pensionstillskott* på 13 400 kr. Den lägsta utgående pensionen är sålunda 40 200 kr per år. Till detta kommer:

*ATP*, som kan utgå med maximalt 108 800 kr. Då faller pensionstillskottet bort.

*Fil kand SUNE HÅKANSSON är nationalekonom vid Högskolan i Växjö*

*Delpension*, som kan tas vid 60 års ålder. Om arbetstiden halveras minskar inkomsten med 17,5 procent. Resten av lönebortfallet täcks av delpensionen.

De nu nämnda förmånerna ges helt utan inkomst- eller förmögenhetsprövning. Därutöver finns andra förmåner där sådan prövning sker:

*Hustrutillägg*, som uppgår till maximalt 30 400 kr per år. Mannen måste ha fyllt 65 år. Kvinnan skall vara över 60 år.

*Kommunalt bostadstillägg*, KBT, ges med ett belopp som delvis bestäms av kommunerna. Lagen säger dock att minst 80 procent av boendekostnaden i intervallet 80 – 1 550 kr per månad måste utgå i KBT till en ensamstående pensionär. De flesta kommuner ger något mer.

### Grundtrygghet

En *fattig* pensionär har i normalfallet folkpension, pensionstillskott och KBT. Om vi antar att KBT utgår med 1 600 kr per månad (vilket torde vara nära riksgenomsnittet), blir den samlade inkomsten 59 000 kr per år. Beloppet är skattefritt om det inte finns några andra inkomster. Vid en kommunal utdebitering på 32 kr motsvarar detta en årsinkomst på 89 000 kr, detta förutsatt att kostnaderna för inkomsternas förvärvande uppgår till 3 000 kr. *En fattig pensionär kommer sålunda inte att ha det mer än marginellt sämre än en heltidsarbetande låginkomsttagare!*

Med *fattig* pensionär menas här att förmögenheten inte får överstiga 100 000 kr. För den *rike* pensionären, med en förmögenhet över 400 000 kr, är förhållandena annorlunda. Han får betala skatt på hela pensionen, och vid större förmögenhet blir det inte heller någon KBT. Efter skatt återstår då 29 000 kr. Ännu sämre är det för en *rik* undantagspensionär. För denne

Tabell 1 Nettoinkomst vid olika storlek på ATP. Maximalt KBT 1570 kr per månad. Kommunal utdebitering 32 kr.

Folkpension	Pensions-tillskott	ATP	KBT	Skatt	Nettoinkomst
26 784	13 392	0	18 840	0	59 016
26 784	0	13 392	18 840	0	59 016
26 784	0	43 392	9 173	18 600	60 749
26 784	0	70 912	0	34 073	63 697
26 784	0	108 810	0	52 595	82 999

återstår bara 21 000 kr av pensionen när skatten är betald.

### Marginaleffekter

Det är svårt för en pensionär att få det bättre än den fattige låginkomsttagaren. Skattefriheten, som nås genom ett extra avdrag, försvinner snabbt vid extrainkomster utöver grundtryggheten. I stora intervall är marginals-katten över 60 procent. Samtidigt reduceras KBT med en tredjedel av inkomstökningen om den är i form av pensioner. De första 13 400 kr i ATP är direkt utbytbara mot pensionstillskottet, och sålunda helt utan värde för individen. Effekterna visas i *Tabell 1*.

Vi ser att de första 71 000 kr i ATP ger ett tillskott till nettoinkomsten på mindre än 4 700 kr. Först därefter får en inkomstökning samma värde för pensionären som den har för *vanliga* inkomsttagare.

Till dessa effekter skall i vissa fall läggas att många kommuner följer Kommunförbundets rekommendationer och har inkomstrelaterade taxor för hemtjänsten. *Därför är den samlade margineffekten över 100 procent. Flera tiotusentals kronor mer i ATP ger mindre i plånboken!*

Ännu klarare är exemplet där en *fattig* folkpensionär med enbart grundpension är gift och där kvinnan har hustrutillägg samt därtill en mindre extrainkomst. Då blir nettoinkomsten 2 500 kr *högre* än då mannen har *maximal* ATP! När mannens inkomst stiger försvinner både hustrutillägg och KBT. Dessutom ökar skatten.

Men detta är inte konstigare än att en krona mer i inkomst kan höja hemtjänst-taxan med mer än 1 000 kr.

### Att arbeta på äldre dar

Idag medför delpensionen att det inte är alltför lockande att arbeta heltid efter 60-årsdagen. Huvuddelen av inkomsttagarna har en marginals-katt på minst 47 procent. Avstår man från 10 000 kr i lön, får man 6 500 kr i delpension, samtidigt som skatten sjunker med något mer än 1 600 kr. Nettokostnaden blir högst 1 900 kr.

Tidigare var margineffekterna ännu större för pensionärerna. Ovan redovisades margineffekterna när det fanns inkomster i form av ATP etc. Numera reduceras inte KBT för arbetsinkomster. Följden blir att pensionärerna får *dubbla budskap*. I åldern 60 – 64 år är margineffekten över 81 procent. Vid 65-årsdagen sänks margineffekten till högst 64 procent på alla inkomster under 200 000 kr.

### Pensionsförsäkringar inget för låginkomsttagare

Det hävdas att pensionsförsäkringarna är skattemässigt gynnade. Men detta gäller inte för låginkomsttagare. Den lägsta pensionen, inklusive ATP, motsvarar alltså en lön på nära 90 000 kr per år. Därför är det först vid inkomster över 96 000 kr per år som pensionsförsäkringar är intressanta. Vid lägre pensioner kommer bara några få procent av en utfallande pensionsförsäkring till pensionärernas fromma. Mer än 60 procent går till skatt, 33 procent till lägre KBT. Enligt min mening är det nära nog bedrägligt beteende att sälja pensionsförsäkringar till låginkomsttagare.

## Förmögenhet

Enligt nu gällande regler påverkar förmögenhetens storlek pensionärernas villkor på olika sätt. Det extra avdraget vid beskattningen reduceras med 10 procent av den del av förmögenheten som överstiger 100 000 kr. Vid en kommunal utdebitering på 32 kr innebär en *extra* tusenlapp i förmögenhet att skatten höjs med 37 kr. Till detta kommer skatten på ränteinkomsten.

Vid beräkningen av KBT och hustrutillägg gäller att kapital beräknas ge en avkastning på 5 procent. För belopp över 75 000 kr antas avkastningen vara 15 procent. I detta senare intervall medför sålunda 1 000 kr *extra* i förmögenhet att KBT reduceras med 50 kr.

Antag nu att en pensionär sparar 1 000 kr på banken och får 10 procent i ränta. Den effektiva marginskatten vid låga inkomster är minst 60 procent. Därtill ger förmögenhetsökningen 37 kr i ökad inkomstskatt och 50 kr mindre i KBT. Den samlade marginaleffekten blir 147 procent.

Det räcker inte med 21 procent i ränta för att bankalternativet skall vara lönsamt. *Alternativet att spara i madrassen är bättre.* Inte ens det formellt skattefria allemanssparandet slår madrassalternativet. Räntan på 75 kr täcker inte skatteökningen på grund av den högre förmögenheten och därpå följande lägre KBT.

## Bostäder

Kapital bundet i en egen bostad behandlas gynnsammare än bankmedel etc. Tanken synes vara att de äldre skall ha råd att bo kvar i sin bostad. Min tolkning blir dock att det anses acceptabelt att de gamla måste tära på sina bankmedel, medan det är oacceptabelt att de skall behöva belåna villan. De nuvarande reglerna uppmuntrar de äldre att behålla den egna villan, även om denna blivit otympligt stor. Utbudet av bostäder som är lämpliga för barnfamiljer minskar.

## Kapitalförvaltning

Den speciella behandlingen av bostadskapitalet gör att kapitalförvaltning kan vara

synnerligen lönsam för pensionärerna. Om en pensionär belånar villan med 50 000 kr, till en ränta på 13 procent, för att sedan spara i allemansspar till 7,5 procent i ränta, så ökar detta den disponibla inkomsten med 4 800 kr per år. Denna kapitalförvaltning ger lika stort netto som en pensionshöjning på nära 60 000 kr. Dagens skatte- och bidragssystem är så tillkrånglade, att man knappast kan begära att normala pensionärer ska förstå dem!

## Betalning av förmånerna

De olika förmånerna till pensionärerna finansieras på olika sätt. I många fall finns öronmärkta pengar. Men jag ifrågasätter om öronmärkningen har någon relevans. *Folkpensionerna* finansieras formellt med en folkpensionsavgift, som under senare år varit ca 9 procent. Men folkpensionsavgiften är en ren skatt. Något samband mellan avgift och förmån finns inte. Därför skulle det vara meningslöst att jämföra inbetald folkpensionsavgift med erhållen folkpension för olika individer, kohorter eller inkomstgrupper. För att beräkningarna skall vara meningsfulla måste de vara oberoende av vad olika skatter kallas.

Det *kommunala bostadstillägget* betalas av kommunen. En del av kostnaderna täcks av ett specialdestinerat statsbidrag. En annan del täcks av det kommunala skatteutjämnningssystemet. Resten måste kommunen finansiera från övriga inkomster, som kommer från olika håll. I många kommuner är de generella statsbidragen betydande. Till en del beräknas intäkter som avkastning på det egna kapitalet. Kommunalskatten kan ses som en sista utväg för finansiering. Därför är det även i fallet med KBT omöjligt att beräkna de inbetalningar som en kohort etc gör i förhållande till erhållen förmån. Motsvarande resonemang kan göras för *pensionstillskott* och *hustrutillägg*.

## ATP

När det gäller ATP sker, som Ståhlberg skriver, finansieringen genom en avgift, som går till de olika fonderna. Det går således, formellt, att räkna ut hur mycket en kohort betalar in, och hur mycket samma

kohort erhåller i pension, varefter jämförelse mellan avgifter och förmåner kan göras. Det är i stor utsträckning detta Ståhlberg gör i sin artikel.

Jag anser emellertid att det inte finns någon anledning att ta hänsyn till att det finns särskilda ATP-fonder. Rimligen skulle beräkningarna ge samma resultat om avgifterna istället betalades in till statskassan, varefter pensionerna betalades ut från denna. Vore det bara *rättsvisa* avgifter man ville ha, skulle det gå att höja ATP-avgifterna till rätt nivå. Samtidigt skulle man kunna ändra folkpensionsavgiften åt motsatt håll, så att det samlade uttaget blev oförändrat i samtliga inkomstintervall. Men till vilken nytta vore en sådan operation?

Jag ser också andra skäl att inte göra någon ATP-kalkyl. Jag har visat att ett inkomstprövat pensionstillskott, inkomstprövat KBT, inkomstprövade hemhjälpavgifter samt de särskilda reglerna för beskattning av pensionärer tillsammans gör att marginaleffekterna är mycket stora. I vissa fall kan en högre ATP medföra att den disponibla inkomsten minskar. Därför är varje ATP-kalkyl, som omfattar låginkomstagare utan större förmögenhet, meningslös. Den fattige låginkomsttagaren har ingen nytta av ATP.

Då är det intressantare att diskutera pensionärernas villkor i förhållande till den aktiva befolkningens levnadsstandard. Frågan är hur mycket den aktiva generationen skall avstå till de äldre. Resultatet kan redovisas i formen att förmånsvärdet motsvarar en arbetsgivaravgift på x procent eller en moms på y procent. Nästa fråga är hur förmånerna skall fördelas. Det är inte självklart att en högre skatt skall medföra en högre pension.

### *Totalkalkyl*

Min första invändning mot de kalkyler som Ståhlberg redovisar är dock att en partialanalys av ATP-systemet är ointressant. Antag exempelvis att ATP-avgiften skulle ha varit 10 procent högre. Då skulle sannolikt ATP-kalkylen ha visat att varje kohort mer än väl betalat sin egen pension. AP-fonderna skulle idag ha varit några hundra miljarder kronor större.

Ingen skulle oro sig för ATP-systemets framtid.

Men antag sedan att andra arbetsgivaravgifter samtidigt sänks med just 10 procent. Därmed skulle staten få in mindre pengar till sin kassa. Statskulden ökar. Men den uppkomna bristen kan täckas genom lån i AP-fonderna. För den enskilde individen blir det inte någon skillnad. Så inte heller för den totala offentliga sektorn.

### **Framtiden**

En möjlig utgångspunkt för de framtida pensionerna är att alla skall ha en sådan grundpension att de inte behöver några inkomst- eller förmögenhetsprövade bidrag, eller åtminstone inte fler bidrag än vad den aktiva gruppen har. Ej heller skall det behövas några särskilda skatte regler för pensionärerna. Grundpensionen skall alltså täcka den standard som anses rimlig. Många olika stödformer kan då dras in och marknaden kan ges ett större spelutrymme. Kommunerna behöver t ex inte längre tillhandahålla subventionerade måltider eller subventionerade pensionärslägenheter.

Fördelen med ett sådant system är bland annat att de värsta marginaleffekterna försvinner. Det är fel när marginaleffekterna är omkring 100 procent eller högre för stora pensionärsgrupper som idag. Det skall inte behövas räntor på över 20 procent för att hålla kapitalet nominellt oförändrat.

Utöver grundtryggheten kan individen sedan få välja själv hur han vill styra konsumtionen över livscykeln. Sannolikt upplever många en större svårighet att få balans i ekonomin under de år då hemmet skall byggas upp än under pensionärsåren. Min uppfattning är att stora grupper gärna skulle *växla* lagre skatter mot en lägre pension.

Det är ingen självklarhet att en hög inkomst under de aktiva åren skall ge en högre pension. ATP-avgiften är jämförbar med den vanliga inkomstskatten. En högre pension till den, som betalat mest skatt, är som att låta barnomsorgen i första hand gå till höginkomsttagarna och deras barn. Kommunerna skulle med

samma motivering hyra ut subventionerade kajplatser för större fritidsbåtar till höginkomsttagare.

Om de styrande nu vill att höginkomsttagare skall kunna hålla en extra hög standard som pensionärer, kan detta nås lika bra genom sänkt skatt under de aktiva åren.

Det står den enskilde fritt att spara för senare konsumtion. Slutligen finns det ingen anledning att genom olika special-

regler styra konsumtionsåldern. Varför skall samhället locka till en lägre arbetsinsats, genom höga marginaleffekter, i åldern 60–64 år, för att sedan ha lägre marginaleffekter efter fyllda 65?

#### Referenser

- Håkansson, S, [1989], "Dagens och framtidens pensionsförmåner". Stencil, Hogskolan i Växjö.  
Ståhlberg, A-C, [1989], "Problemen med ATP". *Ekonomisk Debatt*, Årg 17, Nr 5.