

3. mars 2010

Høringsnotat – endringer i reglene for skattlegging av pensjonsinntekt

1.	Innledning og sammendrag	4
2.	Bakgrunn.....	6
2.1	Innledning.....	6
2.2	Fleksibel alderspensjon i folketrygden.....	6
2.3	AFP i privat sektor	7
2.4	AFP og tjenestepensjon i offentlig sektor.....	8
2.5	Tilpasning av skattereglene	9
3.	Gjeldende skatteregler for pensjonsinntekt	10
3.1	Skattebegrensningsregelen	10
3.2	Særfradraget for alder	12
3.3	Minstefradraget for pensjonsinntekt	12
3.4	Trygdeavgiften	13
4.	Departementets vurderinger og forslag	15
4.1	Innledning.....	15
4.2	Skattebegrensningsregelen	15
4.3	Særfradraget for alder	20
4.4	Minstefradraget for pensjonsinntekt	21
4.5	Trygdeavgiften	22
5.	Nærmere om utformingen av skattefradraget for pensjonsinntekt	23
5.1	Vilkår for skattefradrag	23
5.2	Skattefradraget og sivilstand	24
5.3	Beregning av skattefradraget	25
6.	Nærmere om eventuell avkorting mot kapitalinntekt og formue.....	32
7.	Skattebegrensning for skattytere med uførepensjon, behovsprøvd pensjoner eller liten skatteevne.....	34
7.1	Mottakere av uførepensjon	34

7.2	Mottakere av behovsprøvde ytelser	36
8.	Økonomiske effekter for den enkelte	37
8.1	Gjeldende skattefordeler for pensjonsinntekt.....	37
8.2	Fordelingsvirkninger	38
8.3	Noen kjennetegn ved AFP- og alderspensjonister	41
8.4	Enkelte beregningseksempler	44
8.5	Hvor mye arbeidsinntekt kreves for å komme uendret ut?.....	48
9.	Økonomiske og administrative konsekvenser	49
9.1	Administrative konsekvenser	49
9.2	Økonomiske konsekvenser	51
10.	Forslag til lovendringer	51

1. INNLEDNING OG SAMMENDRAG

Nye bestemmelser om alderspensjon fra folketrygden ble vedtatt 28. mai 2009 og sanksjonert 5. juni 2009. Ett av hovedmålene med ny alderspensjon er å legge til rette for fleksibel overgang fra arbeid til pensjon, blant annet ved at arbeids- og pensjonsinntekt kan kombineres uten avkorting i pensjonen. De viktigste endringene er nye opptjeningsregler, levealdersjustering, fleksibelt uttak av pensjon fra 62 år og nye regler for regulering av pensjon. En slik omlegging til et mer fleksibelt pensjonssystem nødvendiggjør også endringer i de særskilte skattereglene for pensjonsinntekter. Ved vurderingen av endringsbehovet er det lagt vekt på at skattereglene skal støtte opp under hovedmålene med pensjonsreformen. Det er også ønskelig å rette opp en del andre uheldige elementer i dagens skatteregler, bl.a. at pensjonister med lav inntekt har en betydelig høyere marginalsatt på kapitalinntekter enn pensjonister med høyere inntekter og andre skattytere.

Finansdepartementet legger i dette notatet fram forslag til en ny regel i skatteloven kapittel 16 om skattefradrag for pensjonsinntekt for mottakere av alderspensjon fra folketrygden og mottakere av avtalefestet pensjon (AFP) etter gjeldende regler, herunder mottakere av AFP i offentlig sektor, jf. brev fra statsministeren til Riksmeklingsmannen av 4. juni 2009. Mottakere av ny AFP i privat sektor vil også omfattes av skattefradraget såfremt de samtidig mottar alderspensjon fra folketrygden.

Etter forslaget skal skattefradraget fastsettes individuelt for den enkelte skattyter, uavhengig av eventuell ektefelles inntekt. Maksimalt skattefradrag fastsettes årlig av Stortinget. Departementet legger opp til at fradraget tilpasses slik at pensjonister som bare har pensjon tilsvarende nivået på folketrygdens garantipensjon å leve av, ikke skal betale skatt. For skattytere som bare tar ut en del av folketrygdens alderspensjon, graderes nivået på skattefradraget etter den enkeltes pensjonsgrad. Skattefradraget skal reduseres tilsvarende for AFP-pensjonister som får pensjonen redusert mot arbeidsinntekt. Skattefradraget skal også avkortes på grunnlag av antall måneder med pensjonsinntekt i inntektsåret.

Med økende pensjonsinntekt noe over nivået for garantipensjon, avkortes skattefradraget med en prosentandel av overskytende pensjonsinntekt inntil det faller bort. Også inntektsgrensen for avkorting fastsettes årlig av Stortinget.

Uførepensjonister som får uførepensjonen beregnet etter dagens regler i folketrygdloven, vil ikke omfattes av den nye regelen om skattefradrag. For disse videreføres i hovedsak gjeldende skattebegrensningsregel med visse justeringer som innebærer at regelen individbaseres, istedenfor samlet beregning for ektepar som etter gjeldende ordning. Videreføringen av gjeldende skattebegrensningsregel for uførepensjonister må ses i sammenheng med at fremtidens uføreordning er under utredning, jf. NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre. Mottakere av behovsprøvde pensjonsytelser fra folketrygden skal heller ikke omfattes av den nye regelen. Gjeldende regel for skattebegrensning med enkelte endringer videreføres også for disse gruppene. Dette gjelder bl.a. mottakere av overgangsstønad, pensjon til etterlatte og pensjon til tidligere familiepleier.

Skattebegrensningsregelen i skatteloven § 17-4, som gjelder begrensning ved liten skatteevne, omfattes ikke av forslaget i dette notatet. Etter denne bestemmelsen kan også skattytere som ikke er alders- eller uførepensjonister, få skatten begrenset når nærmere vilkår er oppfylt. Denne skattytergruppen vil fremdeles kunne få skatten begrenset etter gjeldende skattebegrensningsregel med de justeringene som er nevnt over.

Nytt skattefradrag for pensjonister vil gi en skattelette for dem som omfattes. Departementet legger imidlertid ikke opp til en generell reduksjon i skattenivået for pensjonister, men at nytt skattefradrag finansieres ved å oppheve skatteloven § 6-81 første ledd om særfradrag for alder og øke trygdeavgiften for pensjonsinntekt. I tillegg foreslår departementet å øke øvre beløpsgrense for minstebruttoinntekten for pensjonsinntekt til samme nivå som for lønnsinntekt. Dette gjør det mulig å oppheve dagens kompliserte regler for samordning av minstebruttoinntekt for de som både har pensjons- og lønnsinntekt.

Etter forslaget skal endringene tre i kraft fra og med inntektsåret 2011.

Alle henvisninger til folketrygdloven i dette notatet er til loven slik den lyder etter endringslov 5. juni 2009 nr. 32 Lov om endringer i folketrygdloven (ny alderspensjon).

2. BAKGRUNN

2.1 Innledning

Pensjonssystemet vil bli stilt overfor store utfordringer i årene fremover. Dette skyldes særlig at det forventes en markert aldring av befolkningen. Arbeidet med pensjonsreformen har pågått siden 2001 da

Pensjonskommisjonen ble nedsatt. Kommisjonen utredning, NOU 2004: 1 Modernisert folketrygd – Bærekraftig pensjon for framtida, ble lagt fram i januar 2004. Det etterfølgende arbeidet med pensjonsreformen resulterte i to forlik i Stortinget, ett i 2005 og ett i 2007. Disse dannet grunnlaget for nye regler om alderspensjon fra folketrygden, lov 5. juni 2009 nr. 32 om endringer i folketrygdloven mv.

Ny avtalefestet pensjon (AFP) i privat sektor ble avtalt i lønnsoppgjøret 2008, og ny lov om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AFP-tilskottsloven) ble vedtatt av Stortinget i februar 2010, jf. lov 19. februar 2010 nr. 5. Videre fikk Banklovkommisjonen 7. juni 2009 i oppdrag å utrede og foreslå endringer i lov om foretakspensjon, i lov om innskuddspensjon og i lov om obligatorisk tjenstepensjon for å tilpasse disse til endringene i folketrygden og ny AFP-ordning. Utredningen skal avgis innen 30. april 2010.

I forbindelse med tariffoppgjøret 2009 ble det avtalt at tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor skal videreføres med nødvendige tilpasninger til pensjonsreformen fra 2011. Arbeids- og inkluderingsdepartementet sendte 20. november 2009 ut et høringsnotat med forslag til nødvendige endringer i regelverket for tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor. Høringsfristen var 15. januar 2010, og saken er nå under behandling i Arbeidsdepartementet.

2.2 Fleksibel alderspensjon i folketrygden

Fleksibel alderspensjon legger til rette for en gradvis og fleksibel overgang fra yrkesaktivitet til pensjonstilværelsen. Den enkelte kan velge å ta ut hel eller delvis pensjon, og pensjonsgraden kan endres etter første uttak. Alderspensjon kan fritt kombineres med arbeidsinntekt uten avkorting.

Adgangen til fleksibelt uttak av alderspensjon innebærer at nye alderspensjonister kan ta ut pensjon helt eller delvis fra fylte 62 år. Ved uttak av alderspensjon før fylte 67 år må visse vilkår være oppfylt. Arbeid og pensjon kan kombineres fritt uten at pensjonen avkortes mot arbeidsinntekt.

Ved delvis uttak kan pensjonen graderes med 20, 40, 50, 60 eller 80 pst. Pensjonsgraden kan endres eller oppdateres når det har gått ett år fra uttakstidspunktet. Tilsvarende gjelder for senere endringer. Pensjonsuttaket kan likevel alltid stanses eller økes til 100 prosent. Dersom man fortsetter å arbeide etter pensjonsuttak, vil opptjeningen av pensjonsrettigheter i folketrygden fortsette.

Nivået på den årlige pensjonen framkommer ved å dele opptjente rettigheter på et delingstall/forholdstall som i hovedsak reflekterer forventet antall gjenstående leveår som pensjonist. Dermed vil årlig pensjon øke jo lenger man venter med uttak. Når levealderen i befolkningen øker, må man jobbe noe lenger for samme pensjon.

Nye opptjeningsregler fases gradvis inn for årskullene 1954–1962 og vil gjelde fullt ut for personer født i 1963 eller senere. Den nye alderspensjonen vil bestå av en garantipensjon og en inntektpensjon. Garantipensjonen skal være på nivå med dagens minstepensjon og differensieres etter sivilstand. Garantipensjonen avkortes med 80 prosent av opptjent inntektpensjon, slik at alle med pensjonsopptjening får pensjon ut over minstenivået. Full garantipensjon forutsetter en trygdetid på minst 40 år. Ved lavere trygdetid reduseres garantipensjonen forholdsmessig. Inntektpensjonen opptjenes ved at man i alderen 13 til 75 år bygger opp en pensjonsbeholdning gjennom arbeidsinntekt og ved annen pensjonsopptjening. Den enkelte bygger hvert år opp pensjonsrettigheter tilsvarende 18,1 prosent av pensjonsgivende inntekt opp til 7,1 ganger grunnbeløpet (G). Beholdningen reguleres årlig med lønnsveksten.

De nye opptjeningsreglene skal gjelde fra 2010, mens fleksibelt uttak av alderspensjon, levealdersjustering og nye regler for regulering iverksettes fra 2011.

2.3 AFP i privat sektor

Ny AFP i privat sektor utgjør et livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden, og årlig opptjening utgjør 0,314 prosent av arbeidstakerens pensjonsgivende inntekt opptil 7,1 ganger grunnbeløpet fram til og med det året han eller hun fyller 61 år. De første årskullene med ny AFP vil i tillegg motta et kompensasjonstillegg, som utgjør et angitt kronebeløp for hvert årskull til og med årskullet født i 1962.

Både pensjonen og kompensasjonstillegget skal justeres ut fra forventet gjenstående levetid på uttakstidspunktet, basert på samme prinsipper som fleksibel alderspensjon. Dette innebærer at den forventede nåverdien av utbetalt AFP og kompensasjonstillegget vil bli den samme uansett uttakstidspunkt (nøytralt uttak). I likhet med mottakere av ny alderspensjon vil derfor AFP-pensjonistene fritt kunne ha arbeidsinntekt ved siden av pensjonen.

AFP utbetales med et høyere beløp før fylte 67 år enn etter denne alder. Teknisk gjennomføres det såkalte tonivåuttaket ved at det gis et fast kronetillegg pr. måned ved uttak av AFP før fylte 67 år. Kronetillegget forutsettes å utgjøre 19 200 kroner på årsbasis. For å ivareta prinsippet om nøytralt uttak, justeres den livsvarige delen av pensjonen med et beløp beregnet slik at den samlede forventede nåverdien av pensjonen ikke påvirkes av kronetillegget.

På grunn av utformingen med tonivåuttak er det ikke hensiktsmessig med gradering av AFP og fleksibilitet med hensyn til endring av pensjonsgrad, fordi dette ville gitt svært kompliserte uttaksregler. AFP må imidlertid tas ut sammen med alderspensjon fra folketrygden, som vil utgjøre den største delen av samlet pensjon. Fleksibiliteten i folketrygden gjennom å gradere alderspensjonen, inkludert senere endret pensjonsgrad, anses å dekke behovet for å kunne gradere pensjonsuttaket.

De nye reglene får virkning for alle arbeidstakere som tar ut AFP med virkningstidspunkt tidligst 1. januar 2011.

2.4 AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor

Som nevnt ble det i forbindelse med tariffoppgjøret 2009 avtalt å videreføre AFP og tjenstepensjon i offentlig sektor fra 2011. Ordningene skal tilpasses innføringen av fleksibel alderspensjon i folketrygden, og det skal innføres levealdersjustering og nye regler for regulering av pensjon. Hovedprinsippene i den avtalte løsningen fremgår av brev fra statsministeren til Riksmeklingsmannen av 4. juni 2009:

”Partene har blitt enige om at dagens regler for offentlig tjenstepensjon (bruttoordningen) og AFP i offentlig sektor videreføres med nødvendige tilpasninger til innføring av fleksibel alderspensjon i folketrygden fra 2011, og med de tilpasninger som følger av Stortingets vedtak fra mai 2005.

I tråd med Stortingets vedtak skal alderspensjon fra offentlige tjenstepensjonsordninger levealdersjusteres og reguleres etter nye regler på samme måte og fra samme tidspunkt som alderspensjon fra folketrygden.

Levealdersjustering i dagens offentlige tjenstepensjon gjennomføres slik at grunnlovsvernet ivaretas. Det gis en individuell garanti for opptjente rettigheter i tjenstepensjonsordningene pr. 1. januar 2011. Denne sikrer at medlemmer av offentlige tjenstepensjonsordninger med 15 år eller mindre igjen til 67 år er sikret 66 prosent av pensjonsgrunnlaget ved 67 år etter 30 års opptjening.

Personer som velger å ta ut alderspensjon fra folketrygden før 67 år kan ikke i tillegg ta ut folketrygd- eller tjenstepensjonsberegnet AFP.

Beregning av tjenstepensjon – herunder samordning med alderspensjon i folketrygden – skal skje slik at tjenstepensjonen ikke påvirkes av når den nye fleksible alderspensjonen fra folketrygden tas ut. Det gis anledning til å kompensere for levealdersjusteringen av tjenstepensjonen ved å stå i stilling ut over 67 år.”

Forslag til oppfølging av avtale om tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor har vært på høring, og er nå under behandling i Arbeidsdepartementet.

2.5 Tilpasning av skattereglene

Det gjelder i dag særskilte skatteregler for pensjonsinntekter. Dette er reglene om særfradrag for alder og uførhet, utformingen av minste-fradraget og den særskilte regelen for skattebegrensning. I tillegg beregnes det lavere trygdeavgift av pensjon. Innføringen av fleksibelt pensjonsuttak med mulighet for å kombinere arbeids- og pensjonsinntekt nødvendiggjør endringer i disse reglene. Departementet legger derfor opp til at endrede skatteregler for pensjonsinntekt skal gjelde fra og med inntektsåret 2011.

Det følger av Ot.prp. nr. 37 (2008–2009) om ny alderspensjon at det i vurderingen av endringsbehovet skal legges vekt på at skattereglene skal støtte opp under hovedmålene med pensjonsreformen.

3. GJELDENE SKATTEREGLER FOR PENSJONSINNTÉKT

3.1 Skattebegrensningsregelen

Gjeldende regel om skattebegrensning ved lav alminnelig inntekt følger av skatteloven §§ 17-1 til 17-3. Beregning etter skattebegrensningsregelen er et alternativ til den ordinære beregningen av skatt på alminnelig inntekt og trygdeavgift. Formålet er å verne minstepensjonister og andre trygdede med lav inntekt og liten skatteevne mot en urimelig skattebelastning.

Hvilke skattytergrupper som faller inn under skattebegrensningsregelen følger av § 17-1 første ledd bokstav a til e. Dette er

- personer som er 70 år eller eldre,
- personer mellom 67 og 70 år som mottar alderspensjon fra folketrygden,
- AFP-pensjonister,
- uførepensjonister dersom ervervsevnen er redusert med minst 2/3,
- mottakere av overgangsstønad, etterlattepensjon og pensjon til tidligere familiepleier, og
- mottakere av støtte etter lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge (lov 29. april 2005 nr. 21).

Disse skattlegges etter skattebegrensningsregelen dersom dette gir lavere skatt enn de ordinære reglene.

Full skattebegrensning gis når alminnelig inntekt ikke overstiger et beløp fastsatt av Stortinget. Beløpsgrensene er tilpasset nivået på folketrygdens minstepensjon og ligger i dag om lag 5 000 kroner over dette. For inntektsåret 2010 innebærer skattebegrensningsregelen en skattefri *netto*inntekt på 113 700 kroner for enslige og 206 700 kroner for ektepar, jf. § 6-4 i Stortingets skattevedtak. Nettoinntekten beregnes som brutto lønns-, pensjons-, nærings- og kapitalinntekt fratrukket minstefradrag og eventuelle andre fradragsberettigede utgifter. Personfradrag, særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms og særfradrag for alder, uførhet, lettere nedsatt ervervsevne og store sykdomsutgifter inngår ikke. I tillegg blir et formuestillegg lagt til inntekten. Formuestilletget utgjør en og en halv prosent av skattyters og eventuell ektefelles eller meldepliktig samboers nettoformue ved statsskatteligningen utover 200 000 kroner. Stortinget har vedtatt å fjerne primærbolig ved beregning av formuestilletget fra og med inntektsåret 2010.

Ved stigende inntekt over beløpsgrensene reduseres skattebegrensningen gradvis, inntil den faller helt bort. Avkorting gjennomføres slik at inntekt og formue over beløpsgrensene skattlegges med 55 pst. inntil skattlegging etter de ordinære regler for pensjonsinntekter gir lavere skatt.

For en enslig pensjonist som kun har pensjonsinntekt, og ikke har fradrag utover standardfradrag eller nettoformue over 200 000 kroner, innebærer skattebegrensningsregelen null i inntektsskatt inntil brutto pensjonsinntekt overstiger om lag 153 650 kroner og redusert inntektsskatt inntil inntekten overstiger om lag 257 300 kroner. Tilsvarende kan et pensjonistektepar ha en samlet brutto pensjonsinntekt på om lag 279 300 kroner før de betaler inntektsskatt, og 489 750 kroner før de betaler skatt etter ordinære regler (tall for 2010).

Ved skattebegrensning skal ektefellers inntekt fastsettes under ett uansett om de lignes under ett eller særskilt. Skattenedsettelsen fordeles forholdsmessig på hver ektefelles andel av skatten før nedsettelsen, jf. § 17-2. Ektefeller som lignes hver for seg (atskilt), for eksempel fordi de har giftet seg etter 31. oktober året forut for inntektsåret, vurderes derimot hver for seg som enslige. Reglene for ektefeller gjelder tilsvarende for samboere som er meldepliktige etter folketrygdloven § 25-4 første ledd første punktum.

Har skattyter hatt opphold i Norge bare en del av inntektsåret, skal alminnelig inntekt med tillegg for formue som nevnt ovenfor, omregnes til årsinntekt på grunnlag av det hele antall måneder oppholdet har vart, før det foretas skattebegrensning. Skattebegrensningen skal deretter reduseres forholdsmessig, jf. § 17-1 fjerde ledd.

Fra og med inntektsåret 2010 er det innført skatteplikt på pensjon, føderåd, livrente og lignende pensjonsutbetalinger for skattyter som er bosatt i utlandet, når utbetalingen kommer fra folketrygden eller offentlig tjenstepensjon, når mottakeren har opparbeidet seg rett til pensjonspoeng fra folketrygden og utbetalingen kommer fra person, selskap eller innretning som er skattepliktig til Norge, og for utbetalinger fra andre når det er gitt fradrag for pensjonssparingen etter skatteloven, jf. skatteloven § 2-3.

Etter § 17-1 nytt femte ledd kan skattyter med begrenset skatteplikt etter denne bestemmelsen kreve skattebegrensning dersom

- vedkommende er bosatt i en annen EØS-stat,

- Norge i medhold av folkerettslig overenskomst kan kreve utlevert opplysninger fra denne staten om skattyterens inntekts- og formuesforhold og
- hele eller tilnærmet hele skattyters alminnelige inntekt i inntektsåret skattlegges i Norge.

Bortsett fra for skattytere med begrenset skatteplikt som omfattes av § 17-1 femte ledd, som selv må kreve skattebegrensning, beregnes skattebegrensningen automatisk av ligningsmyndighetene i forbindelse med den maskinelle skatteberegningen.

3.2 Særfradraget for alder

Særfradrag for alder gis i alminnelig inntekt med 1 614 kroner per måned fra og med den måned skattyter fyller 70 år, jf. skatteloven § 6-81 første ledd. Tilsvarende gjelder for skattyter som etter fylte 67 år tar ut alderspensjon fra folketrygden, eller mottar støtte etter lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge, jf. lov 29. april 2005 nr. 21. Tar skattyter bare ut en del av full alderspensjon, reduseres særfradraget tilsvarende.

Ektefeller har som hovedregel krav på ett særfradrag til sammen. Har begge ektefeller alderspensjon fra folketrygden, fordeles særfradraget med en halvpart på hver. Dersom begge ektefeller tar ut deler av full alderspensjon, reduseres særfradraget etter den høyeste pensjonsandelen. Hadde begge ektefeller krav på særfradrag på grunn av uførhet før noen av dem ble 67 år, beholder de hvert sitt særfradrag også etter at de er blitt alderspensjonister.

Som det fremgår foran i avsnitt 3.1 tar skattebegrensningsregelen utgangspunkt i nettoinntekten før særfradrag. Dette innebærer at skattytere som isolert sett fyller vilkårene for særfradrag for alder, ikke får nytte av dette fradraget dersom han eller hun skattlegges etter skattebegrensningsregelen.

3.3 Minstefradraget for pensjonsinntekt

Minstefradraget er et standardisert fradrag som gis i lønn, pensjon og likestilte ytelser, jf. skatteloven §§ 6-30 til 6-32. Fradraget skal dekke kostnader som er pådratt for å erverve, vedlikeholde eller sikre inntekten. Hvis de faktiske kostnadene overstiger minstefradraget, kan skattyter i stedet kreve fradrag for disse.

Minstefradraget fastsettes som en prosentandel av inntekten og med en øvre og en nedre beløpsgrense for fradragets størrelse. Det skilles mellom minstefradrag i lønnsinntekt og minstefradrag i pensjonsinntekt. For inntektsåret 2010 er satsen for minstefradrag i lønnsinntekt 36 pst. og den nedre beløpsgrensen er 31 800 kroner. Den øvre grensen er 72 800 kroner. Minstefradraget for pensjonsinntekt fastsettes til 26 pst., med en nedre grense på 4 000 kroner og en øvre grense på 60 950 kroner.

For skattytere som både har lønnsinntekt og pensjonsinntekt, samordnes minstefradragene. Minstefradraget settes til det høyeste fradraget etter følgende alternativer:

- Minstefradraget beregnes kun av lønnsinntekten.
- Minstefradraget settes til summen av minstefradrag beregnet av lønnsinntekten for seg og av pensjonsinntekten for seg. Samlet fradrag kan likevel ikke overstige minstefradraget for lønnsinntekt, dvs. 72 800 kroner. Ved en slik beregning er den nedre beløpsgrensen for minstefradrag i lønnsinntekt 4 000 kroner.

3.4 Trygdeavgiften

Trygdeavgiften fastsettes i prosent av personinntekten, dvs. av brutto lønns-, nærings- og pensjonsinntekt, jf. folketrygdloven § 23-3. For lønnsinntekt er satsen 7,8 pst. Det samme gjelder for næringsinntekt fra primærnæringer. Satsen for andre næringsdrivende er 11 pst. Den høyere satsen for selvstendig næringsdrivende er begrunnet med at det ikke svares arbeidsgiveravgift av næringsinntekt. For pensjonsinntekt er satsen 3 pst. Satsen er også 3 pst. av personinntekt for personer under 17 år eller over 69 år.

Det skal ikke betales trygdeavgift når personinntekten er under 39 600 kroner. Er inntekten høyere, skal det betales trygdeavgift av hele inntekten, men slik at avgiften fases inn gradvis. Innfasingen skjer ved at trygdeavgiften trappes opp med 25 pst. av inntekten som overstiger 39 600 kroner, inntil trygdeavgift etter opptrappingssats er den samme som trygdeavgift etter ordinær sats.

Historisk sett var trygdeavgiften en forsikringspremie i folketrygden, men den betraktes nå som en integrert del av det totale skatte- og avgiftsopplegget.

Boks 3.1 Beregning av inntektsskatt etter gjeldende rett

Tabellen nedenfor gir en oversikt over beregning av skatt for Ola og Kari som begge er eldre enn 66 år, og er enslige alderspensjonister som har mottatt pensjon hele året. Det antas at begge er gjeldsfrie og ikke har kapitalutgifter. Det ses bort fra formuesskatt (som kun gjelder Kari).

	Ola	Kari
<i>Bruttoinntekt</i>		
Pensjonsinntekt	148 000	180 000
Lønnsinntekt	0	100 000
Kapitalinntekt	0	60 000
Netto skattepl. formue	0	1 000 000
 Samlet bruttoinntekt	 148 000	 340 000
<i>Skattegrunnlagene</i>		
Personinntekt	148 000	280 000
Alminnelig inntekt	109 520	267 200
- Særfradrag	19 368	19 368
- Personfradrag	42 210	42 210
= Alminnelig inntekt etter person- og særfradrag	47 942	205 622

Personinntekt er et brutto skattegrunnlag som består av pensjons- og lønnsinntekt. Toppskatt og trygdeavgift utlignes på denne. Alminnelig inntekt er nettoinntekten som inkluderer alle bruttoinntekter med fradrag for utgifter til inntektens erverv, som i dette tilfellet utgjør minstefradraget. Alminnelig inntekt etter person- og særfradrag er skattegrunnlaget for inntektsskatt til kommune, fylke og staten. Samlet sats for disse er 28 pst.

	Ola	Kari
<i>Beregning av skatt</i>		
Inntektsskatt til kommune, fylke og staten	13 425	57 575
Trygdeavgift	4 440	13 200
Toppskatt	0	0
Sum brutto skatt	17 865	70 775
 - Skattefradrag med skattebegrensning	 17 865	 0
<u>Sum utlignet skatt</u>	<u>0</u>	<u>70 775</u>

Skattefradrag med skattebegrensningsregelen tilsvarer differansen mellom sum brutto skatt og skatt beregnet etter skattebegrensningsregelen, jf. avsnitt 3.1.

4. DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG

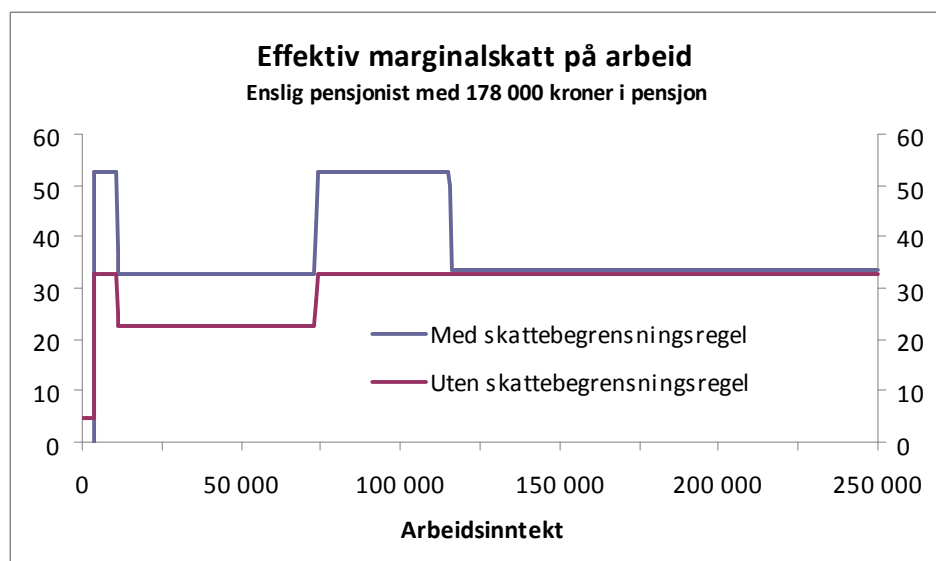
4.1 Innledning

Ett av hovedmålene med pensjonsreformen er at det skal bli mer lønnsomt å fortsette å arbeide etter fylte 62 år. Regelverket for ny alderspensjon legger derfor til rette for at man kan kombinere arbeidsinntekt med pensjonsinntekt uten avkorting av alderspensjonen. I tillegg økes sammenhengen mellom pensjongivende inntekt og fremtidig opptjening av pensjonsrettigheter. Flere av de gjeldende skattereglene for pensjonsinntekt er lite tilpasset et slikt mål. Særlig gjelder dette skattebegrensningsregelen, men også særfradraget for alder og minstepensjonen har uheldige sider.

4.2 Skattebegrensningsregelen

Hovedhensikten med skattebegrensningsregelen er å skjerme pensjonister (mottakere av AFP, alderspensjon, uførepensjon med mer enn 2/3 uføregrad og overgangsstønad) som kun lever av minstepensjon, fra å betale skatt av denne. Regelen er tilpasset gjeldende pensjonsregler, hvor man skal sikres en viss kompensasjonsgrad når en pensjonerer seg. Dette har betydd at pensjonen avkortes hvis pensjonisten samtidig har arbeidsinntekt.

Tilsvarende gjelder for skattebegrensningsregelen. Retten til skattereduksjon utløses normalt ved mottak av visse pensjoner, og nivået på skattereduksjonen reduseres med samlet inntekt utover minstepensjonsnivået (inkl. et tillegg for formue). Bak dette ligger et skatteevneprinsipp, dvs. at det er skattyterens samlede inntekts- og formuesforhold som bestemmer størrelsen på skattebegrensningen. Dette betyr imidlertid at de som omfattes av regelen får en relativt høy marginalsatt på arbeid, siden skattereduksjonen også avtrappes mot arbeidsinntekt. Figur 4.1 viser effektiv marginalsatt på arbeid for et eksempel med en enslig alderspensjonist på 67 år som mottar 178 000 kroner i pensjon. Ved en ekstra arbeidsinntekt på opp mot 115 000 kroner fører skattebegrensningsregelen til at marginalsatten ligger 10-20 pst. høyere enn med ordinære skatteregler. Mange pensjonister som ønsker å øke arbeidsinnsatsen, vil derfor måtte betale mer skatt av denne ekstraintekten enn vanlige lønnstakere. Denne konsekvensen av skattebegrensningsregelen motvirker pensjonsreformens mål om å gi bedre insentiver til å arbeide.



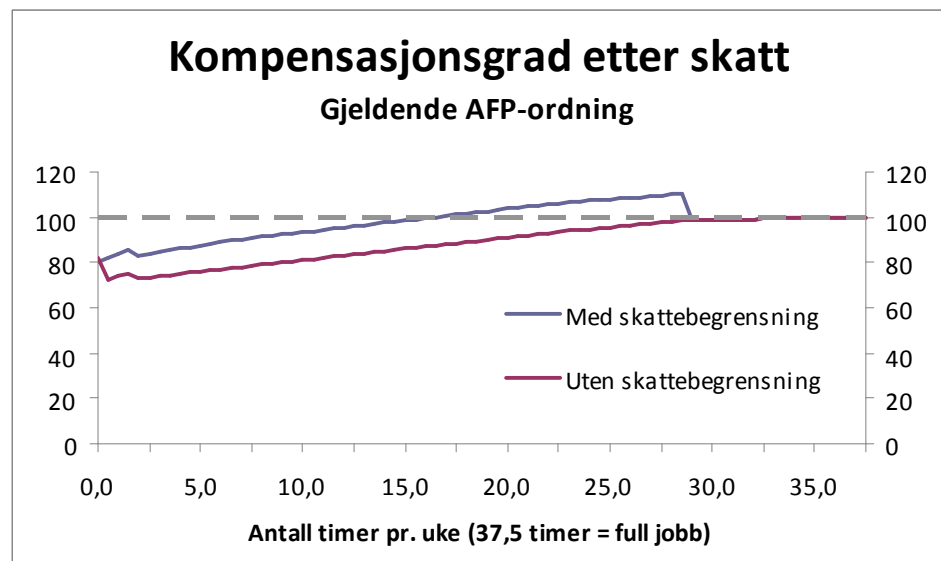
Figur 3.1 Effektiv marginalsatt på arbeid¹ for en enslig alderspensjonist som tar ut pensjon fra 67 år.² Gjeldende skatteregler med og uten skattebegrensningsregelen (2010-regler). Prosent

1. Inkluderer effekten arbeidsinntekten har på fremtidig pensjonsopptjening. I denne beregningen forutsettes det at pensjonisten slutter å arbeide om ett år. Pensjonisten vil da omfattes av skattebegrensningsregelen. Dette forklarer forskjellen i effektiv marginalsatt for en arbeidsinntekt over 110 000 kroner (den høyere fremtidige pensjonen ved å arbeide mer nå blir skattlagt høyere i fremtiden med skattebegrensningsregelen).
2. Antas at pensjonisten fullt ut omfattes av nye opptjeningsregler, og har en full pensjon på 178 000 kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

I tillegg til høy marginalsatt på arbeid gir skattebegrensningsregelen også insentiver til å redusere arbeidsinnsatsen kombinert med uttak av delvis pensjon. I dag gjelder dette spesielt de som har rett til AFP. Ved å ta ut litt pensjon vil en utløse rett til full skattebegrensning. Siden denne skattebegrensningen er knyttet til skatt på samlet inntekt, er det i prinsippet mulig å få en skattereduksjon som er større enn det størrelsen på pensjonsinntekten tilsier. Dette gir en såkalt terskeeffekt, som i enkelte tilfeller fører til at en AFP-pensjonist kan sitte igjen med tilnærmet samme nettoinntekt som før vedkommende tok ut pensjon. Dette gir åpenbart svært svake insentiver til å fortsette i full stilling. Denne terskeeffekten vil også gjelde med ny alderspensjon. Terskeeffekten med dagens AFP-ordning er illustrert i figur 3.2. Den blå linjen viser kompensasjonsgraden etter skatt med skattebegrensningsregelen, mens den røde viser uten. Terskeeffekten fremkommer ved at AFP-pensjonisten i dette eksemplet kan *øke* samlet

inntekt (kompensasjonsgraden er høyere enn 100 pst.) ved å gå fra 37,5 timer i jobb pr. uke til mellom 16 timer og om lag 27 timer pr. uke. Dette tilsvarer en stillingsandel på mellom 43 og 72 pst. Også for lavere stillingsandeler bidrar skattebegrensningsregelen til at kompensasjonsgraden er relativt høy i dette tilfellet.



Figur 3.2 Kompensasjonsgrad etter skatt¹ etter antall timer i jobb pr. uke for enslig AFP-pensjonist.² Full stilling utgjør 37,5 timers uke. Gjeldende skatteregler med og uten skattebegrensning.

1. Beregnet som andelen samlet inntekt etter skatt når AFP inngår i samlet arbeidsinntekt etter skatt i full stilling. Sum arbeidsinntekt i full stilling utgjør om lag 298 000 kroner i dette eksemplet (tilsvarer 4 G).
2. Gjelder AFP-ordningen i LO/NHO-området. Full AFP utgjør om lag 180 000 kroner i dette eksemplet.

Kilde: Finansdepartementet.

Skattebegrensningsregelen, i kombinasjon med det nye pensjonssystemet, gir også enkelte andre uheldige konsekvenser. Det nye pensjonssystemet er (i grove trekk) innrettet slik at det i seg selv ikke påvirker beslutningen om når det er ønskelig å ta ut pensjon. I motsetning til dagens pensjonssystem ligger det ikke noen "straff" eller subsidiering ved å ta ut pensjon tidligere eller senere enn det den enkelte selv ønsker. Pensjonssystemet kalles derfor for nøytralt. Dette gjelder imidlertid kun før skatt. I motsetning til det nye pensjonssystemet - som kan ses på som en forflytning av inntekter over ulike faser av livet - er skattesystemet rettet inn mot den enkeltes inntekt i ett enkelt kalenderår. Mens det i pensjonssystemet ligger omfordelingselementer som gjør at personer med lav inntekt i yrkesaktiv

alder får en relativt større brutto pensjonsinntekt, er det elementer i skattesystemet som sikrer omfordeling ved at gjennomsnittsskatten øker med inntekten. Denne progressiviteten i skattesystemet sikres dels gjennom ulike fradrag, dels gjennom satsstrukturen. Når den enkelte med pensjonsreformen i stor grad selv kan påvirke de årlige utbetalingene av pensjon, er det grunn til å anta at en del vil ønske å utnytte ulike fradrag maksimalt i hvert enkelt år, samtidig som de unngår høyere skattesatser. I denne sammenhengen er det særlig personfradraget, minstefradraget, særfradraget for alder og skattebegrensningsregelen som påvirker hvilket årlig uttak av pensjon som er mest gunstig for den enkelte, mens innslagspunktet i toppskatt kan sette en øvre grense for samlet lønns- og pensjonsinntekt den enkelte ønsker å ta ut (av skattemessige årsaker).

Hvorvidt det lønner seg å fremskynde uttak av pensjon avhenger av forholdet mellom økt skatt nå på grunn av økt pensjonsinntekt, og redusert skatt senere på grunn av redusert pensjonsinntekt som heltidspensjonist. Hvis økningen i skatt nå er mindre enn fremtidig reduksjon i skatt som fulltids pensjonist, vil det i et nåverdiperspektiv ofte lønne seg å ta ut noe pensjon nå.¹ Dette kan skje når marginals-katten på pensjonsinntekt nå er lavere enn marginals-katten på pensjonsinntekt senere når en har blitt heltidspensjonist. Det er særlig personer som ikke betaler toppskatt på samlet lønn og pensjon i dag, og som vil omfattes av skattebegrensningsregelen senere som heltidspensjonister, som kan komme i denne situasjonen. Disse vil før de pensjonerer seg ha en marginals-katt på mellom 23,7 pst. og 31 pst., mens de vil ha en marginals-katt som pensjonist på mellom 41,8 pst. og 55 pst.

Denne egenskapen vil også være en ulempe med departementets forslag til skattefradrag. Isolert sett taler dette for at en ikke bør ha en skattereduksjonsregel for lave inntekter som avkortes mot høyere inntekter. Dette må imidlertid vurderes opp mot fordelingshensyn. En full avvikling av skattebegrensningen vil for mange innebære en betydelig skatteøkning. Departementet legger derfor i dette forslaget til grunn at pensjonister med bare garantipensjon fremdeles ikke skal betale skatt på denne. Følgelig vil det være noen insentiver til å ta ut pensjon tidligere enn ellers. Den

¹ Mer presist: Dersom nåverdien etter skatt av å ta ut litt ekstra pensjon nå er høyere enn nåverdien etter skatt av redusert pensjon senere, så vil det lønne seg å ta ut noe pensjon nå. Samlet nåverdi av fremtidige inntekter vil da øke. Det er skattereglene som kan få denne situasjonen til å oppstå. Pensjonssystemet er nøytralt i den forstand at litt uttak nå ikke påvirker samlet nåverdi av pensjonsbeholdningen.

progressive satsstrukturen gjennom toppskatten vil imidlertid gjøre det mindre lønnsomt å ta ut mye pensjon i kombinasjon med full jobb.

Skattereglene vil også kunne påvirke uttaksbeslutningen for skattytere som ikke omfattes av skattebegrensningsregelen. Mange av disse vil få redusert marginalsatt når de går fra jobb til pensjonisttilværelse, for eksempel ved at den lavere bruttoinntekten gjør at en faller ut av toppskatteposisjon. Økt skatt nå ved uttak av pensjon vil da normalt være høyere enn redusert skatt senere. Det vil da kunne være lønnsomt å redusere pensjonsuttaket mens man er i jobb, og heller utsette uttaket til man pensjonerer seg og har en lavere marginalsatt.

Departementet mener på denne bakgrunn at det er nødvendig å endre regelverket, slik at skattebegrensningsregelen blir bedre tilpasset det nye pensjonssystemet. Det er særlig viktig å skjerme garantipensjonister på en slik måte at eldre samtidig stimuleres til økt og lengre yrkesdeltaking. En ny skattebegrensningsregel må derfor både gi en skattereduksjon for garantipensjonister uten andre inntekter, og redusere marginalsatten på arbeidsinntekt. I tillegg er det en klar fordel om regelverket blir enklere å forstå for skattyter.

I prinsippet kan dette oppnås ved å skille skattleggingen av ulike typer inntekt klarere enn i dag, og da særlig skattleggingen av pensjonsinntekt fra skattleggingen av andre inntekter. Departementet har vurdert et system hvor skattebegrensningsregelen ikke påvirkes av arbeidsinntekten. Dette betyr at en beveger seg fra skatteevneprinsippet, mot at en unngår at pensjonister står overfor høyere marginalsatt på lønn enn andre.

Det er flere måter å utforme en slik skattebegrensningsregel på. En mulighet er å gi et fradrag i alminnelig inntekt som er stort nok til at minstepensjonister uten annen inntekt og formue ikke betaler skatt på alminnelig inntekt. Samtidig må en justere utregningen av trygdeavgift ved å unnta pensjonsinntekt tilsvarende en garantipensjon fra personinntekten. En alternativ, og enklere, metode er å gi et skattefradrag som reduserer samlet skatt. Nivået på skattefradraget bør da settes slik at en garantipensjonist ikke betaler skatt dersom pensjonen er eneste inntekt.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet å erstatte dagens skattebegrensningsregel med en regel om skattefradrag som skissert ovenfor for alders- og AFP-pensjonister. Departementet legger til grunn at en

slik regel både vil være enkel å implementere for skattemyndighetene, og enklere å forstå for skattyterne enn dagens skattebegrensningsregel. Departementet har vurdert om et slikt skattefradrag også bør avkortes mot kapitalinntekt og formue slik som med dagens skattebegrensningsregel, jf. avsnitt 6. Prinsipielle og administrative hensyn taler imidlertid for at en ikke bør avkorte skattefradraget mot kapitalinntekt og formue. Siden slik avkorting ikke berører de med høyest pensjonsinntekt virker det heller ikke omfordelende. Departementet foreslår derfor at skattefradraget bare avkortes mot høyere pensjonsinntekt.

Departementet foreslår at regelen plasseres i skatteloven kapittel 16, sammen med andre regler om fradrag i skatt. Fradraget skal gis i utlignet inntektsskatt og trygdeavgift. Et eventuelt overskytende beløp skal ikke kunne fremføres.

I avsnitt 5 beskrives hovedtrekkene i forslaget til nytt skattefradrag for pensjonsinntekt, mens avsnitt 7 omhandler skattebegrensning for øvrige ytelser.

4.3 Særfradraget for alder

Særfradraget for alder ble innført i 1969, og hadde opprinnelig som mål å sikre at skattytere over 70 år fikk et samlet inntektsfradrag ved kommuneligningen tilsvarende folketrygdens grunnpensjon, slik at en var sikret skattefritak for minstepensjon. Fra 1983 ble også ordningen med særfradrag for liten skatteevne utvidet slik at det sammen med bl.a. særfradraget for alder skulle sikre slik skattefrihet. Særfradraget for liten skatteevne ble erstattet av skattebegrensningsregelen i 1988, og fra da av har særfradraget for alder ikke hatt en rolle i å sikre skattefrihet for minstepensjon. Etter dette har fradraget først og fremst hatt som funksjon å gi skattelette for de pensjonistene som har såpass høy inntekt og formue at de ikke omfattes av skattebegrensningsregelen. Særfradraget har følgelig ikke lenger noen god fordelingsmessig begrunnelse. Det er den generelle progressiviteten i skattesystemet og skattebegrensningsregelen som ivaretar dette hensynet.

Vanligvis begrunnes fradraget i dag ut fra støtte til å dekke ekstra kostnader knyttet til alder. Det finnes likevel i liten grad dokumentasjon på at de samlede private kostnadene øker spesielt med alderen. Tall fra Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelser viser tvert imot at de totale forbruksutgiftene synker. Dette henger til en viss grad sammen med

redusert inntekt som pensjonist. Kompensasjon for inntektstap som pensjonist ivaretas imidlertid av progressiviteten i skattesystemet. Dette er et langt mer velegnet virkemiddel enn særfradrag.

Redusert inntekt som pensjonist er ikke den eneste grunnen til at forbruksutgiftene synker med alderen. Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) setter årlig opp standardbudsjett som viser kostnadene ved å opprettholde et rimelig forbruksnivå for ulike typer husholdninger. Disse budsjettene er noe lavere for personer over 66 år pga. lavere utgifter til mat og transport. Reduserte forbruksutgifter for eldre på disse områdene er også tydelig fra Statistisk sentralbyrås forbruksundersøkelse. Dette gjelder selv når en kun sammenligner husholdninger uten barn. Reduserte utgifter til transport er bl.a. et resultat av honnørrabatter på kollektivtransport og TT-kort mv. Samtidig er det fra forbruksundersøkelsen grunn til å tro at utgifter til helsepleie øker noe med alderen. Særfradraget er imidlertid et lite treffsikkert virkemiddel for å redusere eldres utgifter knyttet til legebesøk, medisiner mv.

Departementet mener på denne bakgrunn at særfradraget for alder er svakt begrunnet og foreslår at det avvikles.

Avvikling av særfradraget vil gi en isolert skatteøkning for alderspensjonister som i dag ikke omfattes av skattebegrensningsregelen, det vil si de om lag 50 pst. av alderspensjonistene som har høyest inntekt. Flere av disse har likevel en såpass lav pensjonsinntekt at de vil få det nye skattefradraget. I tillegg vil disse pensjonistene også dra nytte av økt minstefradrag, jf. avsnitt 4.4.

4.4 Minstefradraget for pensjonsinntekt

Minstefradraget for pensjonsinntekt utgjør 26 pst. av pensjonsinntekten inntil maksimalt 60 950 kroner (minstenivå på 4 000 kroner). Dette er lavere enn minstefradraget for lønnsinntekter (36 pst. inntil 72 800 kroner, med et minstenivå på 31 800 kroner på grunn av det særskilte fradraget i arbeidsinntekt). For personer som kombinerer arbeids- og pensjonsinntekt, samordnes fradragene slik at maksimalt fradrag til sammen blir 72 800 kroner.

Dagens minstefradrag skal nå flere målsetninger samtidig: Gi fradrag for utgifter til inntektens erverv, bedre fordelingen av inntekt etter skatt og gi bedre insentiver til å arbeide. Begrunnelsen for at minstefradraget for lønnsinntekt er større enn for pensjonsinntekt, ligger dels i målet om å gi

bedre insentiver til å arbeide, dels i at yrkesaktive som regel har høyere utgifter til inntektens erverv. For pensjonsinntekt er det først og fremst fordelingsmessige hensyn som begrunner minstefradraget.

Ulike minstefradrag for lønn og pensjon kan imidlertid føre til at reglene fremstår som relativt kompliserte, særlig for dem som kombinerer lave pensjons- og lønnsinntekter. I tillegg kan det hevdes at minstefradraget "overbelastes" med for mange målsetninger samtidig. Etter departementets vurdering taler dette for å gjøre visse endringer i minstefradraget. Departementet har bl.a. vurdert å øke minstefradraget for pensjonsinntekt til tilsvarende nivå som for lønnsinntekt, samtidig som det foreslåtte skattefradraget justeres slik at grensen for å betale skatt opprettholdes. Dette vil forenkle minstefradraget betydelig. Samtidig er det gode argumenter for hvorfor minstefradraget for pensjonsinntekt bør være lavere enn for lønnsinntekt. Mens lønnstakere kan sies å ha en rekke utgifter til lønnsinntektens erverv, er det samme ikke mulig å si for pensjonister.

Departementet foreslår å øke øvre grense i minstefradraget til tilsvarende nivå som for lønnsinntekter, men samtidig opprettholde dagens forskjell i sats. Dette gjør det mulig å oppheve dagens kompliserte samordningsregler, samtidig som en opprettholder en viss forskjell i minstefradragene, i alle fall for lavere inntekter.

4.5 Trygdeavgiften

Trygdeavgiften er i dag 3 pst. for pensjonsinntekt, 7,8 pst. for lønnsinntekt og næringsinntekt fra primærnæringene og 11 pst. for annen næringsinntekt.

Forslaget til nytt skattefradrag vil innebære en gunstigere beskatning av personer som mottar alderspensjon fra folketrygden og AFP etter gjeldende regler. Justeringene i skattebegrensningsregelen vil også gi lettelse for enkelte uførepensjonister. Deler av denne skatteletten finansieres ved å fjerne særfradraget for alder. Departementet legger imidlertid ikke opp til en samlet reduksjon i skatt på pensjon på lengre sikt, og foreslår derfor å øke trygdeavgiften for pensjonsinntekt fra 3 pst. Hvor mye trygdeavgiften må økes vil avgjøres når endelig forslag til satser og grenser fremmes for Stortinget. Gitt skatteregler for 2010, anslås det at trygdeavgiften må økes til 4,7 pst. for at forslaget skal finansieres fullt ut over tid, jf. avsnitt 9.2. Økningen vil omfatte alle inntekter som det betales trygdeavgift med lav sats av, jf. folketrygdloven § 23-3 første ledd.

5. NÆRMERE OM UTFORMINGEN AV SKATTEFRADRAGET FOR PENSJONSINNTEKT

5.1 Vilkår for skattefradrag

Retten til skattebegrensning for alders- og uførepensjonister er i dag knyttet til retten til særfradrag for alder og uførhet, jf. skatteloven § 17-1 første ledd bokstav a, jf. § 6-81 første og annet ledd. Siden departementet foreslår å avvikle særfradraget for alder, vil det ikke være aktuelt å koble retten til det nye skattefradraget til dette særfradraget. Etter departementets syn er det heller ikke ønskelig å regulere retten til skattefradraget på en slik indirekte måte. Vilkår for skattefradrag bør i stedet knyttes direkte til mottak av nærmere bestemte pensjonsytelser.

De pensjonsytelsene som gir mottakerne rett til skattebegrensning etter gjeldende regel, kan deles i to grupper. I den ene gruppen er pensjonsytelser fra folketrygden som er knyttet til egen yrkesinntekt, dvs. som i hovedsak ikke er behovsprøvd, og ytelser som kommer istedenfor slik pensjon fra folketrygden. I denne gruppen kommer alders- og uførepensjon fra folketrygden og AFP etter gjeldende regler. I den andre gruppen kommer de behovsprøvde (og midlertidige) ytelsene. Den gruppen omfatter overgangsstønad, pensjon til tidligere familieforsørger, etterlattepensjon og støtte etter lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge.

Ved utformingen av et nytt skattefradrag har hovedmålet først og fremst vært å få en skattebegrensningsregel som er godt tilpasset ny alderspensjon i folketrygden. På denne bakgrunn foreslår departementets at skattefradraget bare skal gis til mottakere av pensjonsytelser i gruppe én ovenfor. Dette innebærer at skattefradraget i første rekke skal gjelde for alle som mottar alderspensjon fra folketrygden. Dette vil gjelde både de som allerede er alderspensjonister når de nye reglene om fleksibelt uttak av alderspensjon trer i kraft (1.1.2011), og de som tar ut alderspensjon etter dette tidspunktet.

I tillegg skal skattefradraget omfatte mottakere av pensjonsytelser som kommer i stedet for alderspensjon fra folketrygden. Dette vil være mottakere av dagens AFP i offentlig og privat sektor og tilpasset AFP i offentlig sektor.

Når det gjelder pensjon mottatt fra utlandet, foreslår departementet at mottakere av tilsvarende pensjoner som folketrygdens alderspensjon og AFP fra EØS-land, skal omfattes av skattefradraget. Med tilsvarende pensjon menes pensjon fra allmenne og pliktige pensjonsordninger som omfatter alle

innbyggere i landet. Departementet antar at det vil være en liten gruppe skattytere som vil få skattefradraget på dette grunnlaget, da de fleste med pensjon fra utlandet også vil motta pensjon fra folketrygden eller en AFP-ordning.

Mottakere av uførepensjon fra folketrygden omfattes i dag av skattebegrensningsregelen gjennom retten til fullt særfradrag. Dette innebærer at ervervsevnen må være nedsatt med mer enn 2/3. Prinsipielt sett tilhører ordningen med uførepensjon den første gruppen over, og burde da omfattes av det nye skattefradraget. Fremtidens uføreordning er imidlertid fremdeles under vurdering. Et offentlig utvalg har i NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre utredet hvordan uføreordningen kan tilpasses ny alderspensjon i folketrygden. Arbeidsdepartementet tar sikte på å fremme et lovforslag om ny uføreytelse og alderspensjon til personer som har mottatt uførestønad i 2010. Skattereglene for mottakere av en ny uføreytelse vil bli vurdert i den forbindelse. Departementet foreslår derfor at denne gruppen inntil videre skal omfattes av gjeldende skattebegrensningsregel, med enkelte endringer.

Tilleggs pensjoner fra andre pensjonsordninger enn folketrygden, slik som tjenstepensjoner og ny AFP i privat sektor, vil ikke gi selvstendig rett til skattefradrag. Mange av disse ordningene stiller imidlertid krav om samtidig uttak av alderspensjon fra folketrygden. Mottakerne vil derfor ha rett til skattefradrag på dette grunnlaget. Slik er det også etter gjeldende skattebegrensningsregel.

Utformingen av skattefradraget er først og fremst tilpasset det nye pensjonssystemet og ikke de behovsprøvde ytelsene. Departementet foreslår derfor å videreføre gjeldende skattebegrensningsregel for mottakere av slike ytelser, med enkelte endringer. Se nærmere om dette i avsnitt 7.

5.2 Skattefradraget og sivilstand

Departementet foreslår at skattefradraget fastsettes individuelt, uten hensyn til en eventuell ektefelles eller meldepliktig samboers pensjonsinntekt. Over tid har skattesystemet gått stadig mer i retning av individbasert skattlegging, og dette forslaget vil være i tråd med denne utviklingen. Forslaget vil også forenkle skattereglene for pensjonister, fordi man da unngår kompliserte regler for fordeling av skattefradraget mellom ektefeller.

I praksis vil individuell fastsetting av skattefradraget innebære at ektefeller der begge er minstepensjonister får større skattebegrensning etter forslaget enn etter gjeldende skattebegrensningsregel. Tilsvarende vil gjelde der den ene ektefellen har lav pensjon, men hvor ekteparet samlet sett har høy inntekt. Overgangen fra felles skatteberegning til et individuelt skattefradrag kan derimot være en ulempe for ektepar der den ene har lav pensjonsinntekt mens den andre har lav inntekt som ikke er pensjon. Disse vil samlet sett bare få ett skattefradrag, som kan være lavere enn dagens skattebegrensning for ektepar. Det vises til avsnitt 8 om økonomiske effekter for den enkelte.

5.3 Beregning av skattefradraget

Utgangspunktet er at maksimalt skattefradrag skal fastsettes årlig av Stortinget, jf. Stortingets skattevedtak. Ved beregningen av størrelsen på skattefradraget til den enkelte skattyter skal ligningsmyndighetene ta hensyn til følgende tre forhold:

- skattyters pensjonsgrad eller arbeidsinntekt,
- antall måneder med pensjonen i inntektsåret,
- størrelsen på samlet brutto pensjonsinntekt.

5.3.1 Maksimalt skattefradrag

Departementet har lagt som premiss at pensjonister som kun har pensjonsinntekt tilsvarende folketrygdens garantipensjon å leve av, ikke skal betale skatt av pensjonsinntekten. Departementet foreslår at maksimalt skattefradrag fastsettes som den skatten en enslig skattyter får når den beregnes etter standard skatteregler på en garantipensjon fra folketrygden med et tillegg. Kun garantipensjon, beregnet som gjennomsnitt over kalenderåret, tas med i denne beregningen.

Nivået på folketrygdens minstepensjon i 2010 for en enslig pensjonist med full trygdetid (40 år) kan anslås til om lag 148 300 kroner. Dersom en ønsker et innslagspunkt for skatt på 156 500 kroner, må en sette maksimalt skattefradrag til 28 000 kroner for å oppnå dette med 2010-regler. Et slikt innslagspunkt vil gi en viss buffer til minstepensjonsnivået, noe som også er tilfelle i dag. Beregningen inkluderer avvikling av særfradrag for alder og økning i trygdeavgiften.

5.3.2 Gradering av maksimalt skattefradrag etter pensjonsgrad eller arbeidsinntekt

Alderspensjonister

Etter de nye reglene om fleksibelt uttak av alderspensjon fra folketrygden kan pensjonen tas ut helt eller delvis. Ved delvis uttak kan alderspensjonen graderes med 20, 40, 50, 60, 80 eller 100 prosent, jf. folketrygdloven §§ 19-10 og § 20-14. Departementet foreslår at nivået på skattefradraget graderes etter pensjonsgraden til den enkelte. Dette innebærer at en person som tar ut 60 prosent alderspensjon fra folketrygden kun kan få 60 prosent av maksimalt skattefradrag, og kan ha en skattefri pensjonsinntekt opp til 60 prosent av innslagspunktet ved full pensjon, se boks 5.1. Uten en slik gradering vil det være mulig å få fullt skattefradrag uten å ta ut full pensjon. For eksempel ville personer som med uttak av full pensjon ikke kvalifiserer til skattefradrag, kunne få fullt skattefradrag ved kun å ta ut en pensjon tilsvarende nivået på garantipensjonen. En gradering sikrer dermed at slik tilpasning ikke blir mulig, og at skattefradraget i hovedsak forbeholdes personer som har lavere pensjonsbeholdning. I tillegg sikrer en slik gradering at skattefradraget ikke blir mye større enn det skatten på pensjonsinntekten tilsier. På den måten reduseres også terskeeffekten, som er et problem med gjeldende skattebegrensningsregel, jf. avsnitt 4.2.

Boks 5.1 Gradering av skattefradraget etter pensjonsgrad

Anta at fullt skattefradrag er 28 000 kroner. For en person som er 62 år eller eldre og som har rett til å ta ut 100 pst. pensjon fra folketrygden, vil maksimalt skattefradrag variere på følgende måte:

28 000 kroner	ved 100 pst. pensjonsgrad
22 400 kroner	ved 80 pst. pensjonsgrad
16 800 kroner	ved 60 pst. pensjonsgrad
14 000 kroner	ved 50 pst. pensjonsgrad
11 200 kroner	ved 40 pst. pensjonsgrad
5 600 kroner	ved 20 pst. pensjonsgrad
0 kroner	ved ingen uttak av pensjon fra folketrygden

Etter folketrygdloven kan pensjonsgraden endres eller oppdateres når det har gått ett år fra uttakstidspunktet. Tilsvarende gjelder for senere endringer. Uavhengig av dette kan den enkelte likevel ta ut full pensjon eller stanse

pensjonen helt. Dette innebærer at den enkeltes pensjonsgrad kan være endret flere ganger i løpet av et inntektsår. Graderingen av skattefradraget i slike tilfeller skal skje på grunnlag av et vektet gjennomsnitt av pensjonsgrad det enkelte inntektsåret. Departementet finner ikke grunn til å lovfeste en slik regel. Dette gjennomsnittet må imidlertid beregnes og innberettes til skatteetaten av NAV sammen med innberetning av samlet utbetalt pensjon. Se nærmere om dette i avsnitt 9.1.

AFP-pensjonister

For AFP er gjeldende regler annerledes enn for alderspensjonister. Hvis skattyter har arbeidsinntekt i tillegg til AFP, skal pensjonen reduseres mot arbeidsinntekten. Dette gjelder både i dagens AFP-ordninger i privat og offentlig sektor og antas også å gjelde tilpasset AFP i offentlig sektor, jf. avsnitt 2.4. Reglene om reduksjon av pensjonen er de samme i alle de gjeldende ordningene. For dagens AFP-ordninger i privat sektor følger dette av § 15 i lov 19. februar 2010 nr. 5 om statstilskott til arbeidstakere som tar ut avtalefestet pensjon i privat sektor (AFP-tilskuddsloven).

Departementet foreslår på denne bakgrunn at for mottakere av AFP etter dagens ordninger i privat og offentlig sektor skal skattefradraget reduseres med samme prosent som pensjonen er redusert mot arbeidsinntekt. Etter forslaget til ny AFP-ordning i privat sektor skal pensjonen utgjøre et livsvarig påslag til alderspensjonen fra folketrygden, og ikke påvirkes av eventuell arbeidsinntekt. For denne skattytergruppen vil størrelsen på skattefradraget reguleres etter uttak av alderspensjonen. Departementet vil komme tilbake til tilpasning av skattefradraget til tilpasset AFP-ordning i offentlig sektor når konkrete regler er foreslått.

5.3.3 Avkorting av skattefradraget etter antall måneder med pensjon i inntektsåret

Regler om tidspunkt for utbetaling når retten til en ytelse oppstår, følger av folketrygdloven § 22-12. For eksempel blir alderspensjon fra folketrygden utbetalt fra og med måneden etter den måneden hvor vedkommende fyller vilkårene for rett til pensjonen.

Skattyter vil sjelden oppfylle vilkårene for rett til alderspensjon fra og med 1. januar i uttaksåret. Det første året med pensjon vil derfor de fleste motta pensjon for færre enn tolv måneder. I og med at fullt skattefradrag er beregnet med utgangspunkt i garantipensjonen for et helt år, må skattefradraget avkortes forholdsmessig ved uttak av pensjon i løpet av året.

Dette innebærer at en skattyter som fyller vilkårene for uttak av alderspensjon i juni, og velger å ta ut pensjon så snart som mulig, vil få utbetalt pensjon fra og med juli, dvs. i 6 måneder. Vedkommende vil i et slikt tilfelle få et halvt skattefradrag det første året. Tilsvarende vil gjelde ved uttak av AFP i løpet av inntektsåret. Skattefradraget skal også avkortes etter antall måneder med pensjonsinntekt i inntektsåret i andre tilfeller der skattyter ikke mottar pensjon hele året, f.eks. ved utflytting.

Boks 5.2 Eksempel – avkorting ved uttak i løpet av året

Tom vurderer å ta ut full alderspensjon. Anta at maksimalt skattefradrag er 28 000 kroner dersom han tar ut 100 pst. pensjon. Tom fyller imidlertid ikke vilkårene for uttak av alderspensjon før i mai, dvs. at første utbetaling kommer i juni. Tom får altså utbetalt pensjon i 7 måneder av det første året som pensjonist. Skattefradraget det første året blir da

$$\frac{7}{12} \times 28\,000 = 16\,333 \text{ kroner}$$

Det andre året øker skattefradraget til 28 000 kroner forutsatt at Tom mottar 100 pst. pensjon hele året.

5.3.4 Avkorting av skattefradraget mot samlet pensjonsinntekt

Nivået på maksimalt skattefradrag settes etter forslaget slik at pensjonister som kun har pensjonsinntekt tilsvarende litt over folketrygdens garantipensjon å leve av, ikke betaler skatt av pensjonsinntekten. Utover dette nivået vil ikke behovet for skattereduksjon være like stort, og skattefradraget avkortes derfor mot samlet brutto pensjonsinntekt. Dette sikrer at skattefradraget først og fremst reduserer skatten for dem med lave pensjonsinntekter. Skattefradraget skal ikke avkortes mot arbeidsinntekter da hensikten er å redusere marginalsatten på arbeid for pensjonister som vil utnytte arbeidsevnen i tillegg til å ta ut alderspensjon.

I samlet pensjonsinntekt inngår all inntekt som skattlegges som pensjon, jf. skatteloven § 5-40, jf. § 5-1. I tillegg til alderspensjon og AFP, som utløser rett

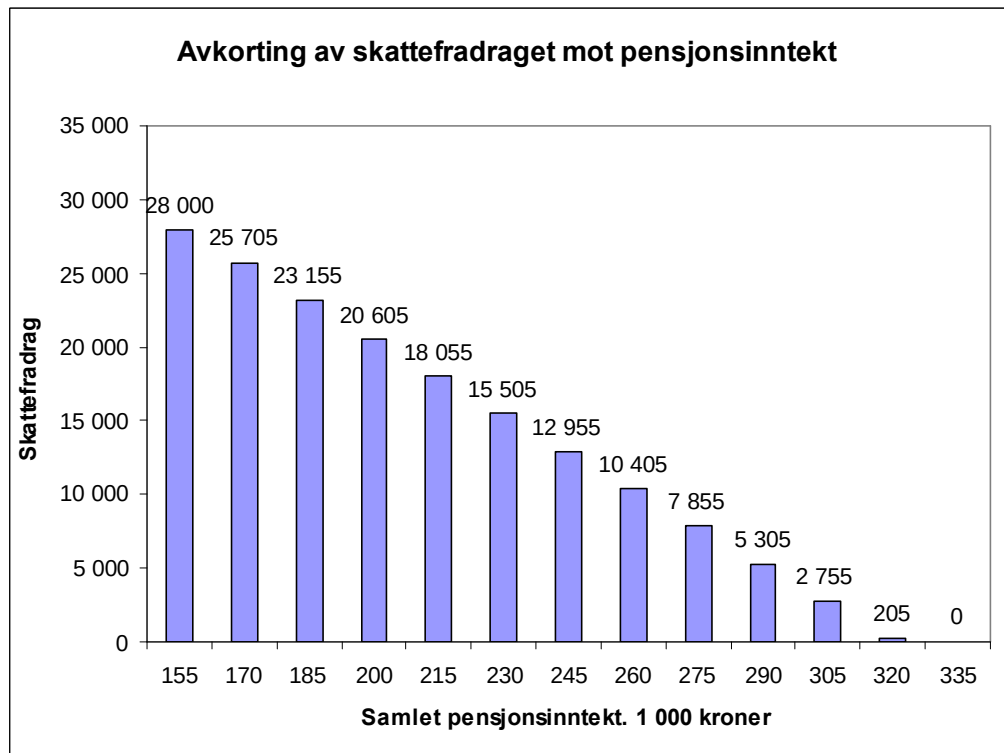
til skattefradraget, vil samlet pensjonsinntekt bl.a. kunne omfatte uførepensjon og utbetalinger fra individuelle pensjonsavtaler, pensjonsordninger i arbeidsforhold og tjenstepensjonsordninger. Også barnepensjon o.l. som lignes hos skattyter skal omfattes. Departementet legger opp til at også pensjonsinntekter fra utenlandske pensjonsordninger skal inngå i samlet pensjonsinntekt. Dette bør i utgangspunktet gjelde både pensjoner som er skattepliktige hit og pensjoner som ikke er skattepliktig til Norge.

Har skattyter fått utbetalt for lite eller for mye i pensjon, kan dette også ha påvirket størrelsen på skattefradraget. I praksis blir etterbetalt pensjon lignet i utbetalingsåret, men skatt og trygdeavgift på den etterbetalte pensjonen beregnes til det beløpet som ville blitt utlignet, dersom den var skattlagt i opptjeningsåret. Ved denne beregningen bør også et eventuelt skattefradrag for det aktuelle inntektsåret beregnes på nytt. Har skattyter tilbakebetalt for mye utbetalt pensjon, skal ligningen for det året pensjonen ble beskattet, endres. Slik endringsligning kan også få betydning for størrelsen på skattefradraget.

Departementet foreslår at avkorting skjer ved at maksimalt skattefradrag, etter justering for pensjonsgrad og uttak i løpet av året, avkortes med 17 pst. av samlet pensjonsinntekt utover en fastsatt inntektsgrense, inntil fradraget faller bort. Denne prosentsatsen gir en om lag tilsvarende avkortningsprofil som med gjeldende skattebegrensningsregel. Med 2010-regler vil et skattefradrag på 28 000 kroner bety at en samlet pensjonsinntekt minst opp til 156 500 kroner er skattefri. I forslaget settes inntektsgrensen for avkorting til dette beløpet. Gitt 2010-regler (men uten særfradrag for alder og med økt trygdeavgift), blir skattefradraget helt utfaset når samlet pensjonsinntekt for en enslig skattyter er 321 200 kroner.

Boks 5.3 Avkorting av skattefradraget

Anta at avkortningssatsen er 17 pst. av pensjonsinntekten utover grensen for avkorting, som antas å være 156 500 kroner med 2010-regler. Figuren nedenfor viser hvor stort skattefradraget er for ulike nivå på pensjonsinntekten for en med full pensjon fra folketrygden. For pensjonsinntekt over 321 200 kroner blir da skattefradraget lik null.



Inntektsgrensen for avkorting av skattefradraget skal på samme måte som maksimalt skattefradrag graderes etter pensjonsgrad eller reduseres mot andel av full AFP og avkortes mot antall måneder med pensjon i inntektsåret. Alle med en potensiell full årlig pensjon over avkortningsgrensen får dermed et avkortet skattefradrag, uavhengig av pensjonsgrad eller antall måneder med pensjon i inntektsåret. Dette hindrer at personer som tar ut delvis pensjon, eller begynner å ta ut pensjon sent i første år, får et uforholdsmessig stort skattefradrag.

Boks 5.4 Grensen for avkorting ved gradert uttak

Grensen for avkorting mot pensjonsinntekt graderes etter pensjonsgraden. Anta at grensen er 156 500 kroner ved full pensjonsgrad. Grensene vil variere på følgende måte etter redusert pensjonsgrad:

156 500 kroner	ved 100 pst. pensjonsgrad
125 200 kroner	ved 80 pst. pensjonsgrad
93 900 kroner	ved 60 pst. pensjonsgrad
78 250 kroner	ved 50 pst. pensjonsgrad
62 600 kroner	ved 40 pst. pensjonsgrad
31 300 kroner	ved 20 pst. pensjonsgrad
0 kroner	ved ingen uttak av pensjon fra folketrygden

Inntektsgrensen for avkorting av skattefradraget mot pensjonsinntekt fastsettes av Stortinget hvert år. Boks 5.5 gir et eksempel på hvordan skattefradraget fastsettes og avkortes ved delvis uttak av pensjon.

Boks 5.5 Eksempel – avkorting ved delvis uttak av pensjon

Anta at fullt skattefradrag er 28 000 kroner, avkortningssatsen er 17 pst. og avkortningsgrensen er 156 500 kroner. Eva er 64 år og har tatt ut 50 pst. pensjon fra hun var 62 år. Bruttopensjonen Eva får er på 120 000 kroner. Maksimalt skattefradrag for Eva blir da satt til 50 pst. av fullt skattefradrag, dvs.

$$0,5 \times 28\,000 = 14\,000 \text{ kroner}$$

Grensen for avkorting av skattefradraget blir tilsvarende satt til 50 pst. av full grense, dvs. $0,5 \times 156\,500 = 78\,250$ kroner. Siden Evas brutto pensjonsinntekt overstiger 78 250 kroner, skal hennes skattefradrag reduseres med 17 pst. av den delen av pensjonsinntekten som overstiger grensen. Det vil si $0,17 \times (120\,000 - 78\,250) = 7\,097$. Skattefradraget for Eva blir da

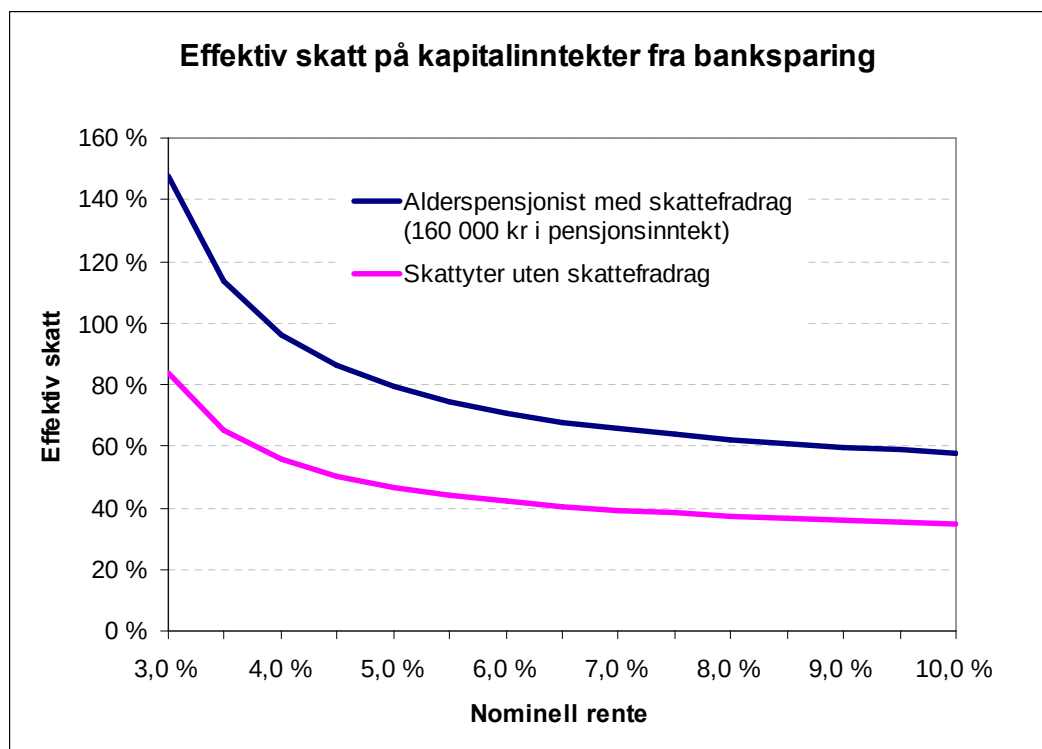
$$14\,000 - 7\,097 = 6\,903 \text{ kroner}$$

6. NÆRMERE OM EVENTUELL AVKORTING MOT KAPITALINNTekt OG FORMUE

Departementet har vurdert om skattefradraget også bør avkortes mot netto kapitalinntekt og formue i tillegg til samlet pensjonsinntekt. En slik løsning vil gjøre at skattefradraget ligger nærmere opp mot avkortningen i dagens skattebegrensningsregel. Departementet vil imidlertid ikke foreslå dette.

En avkortning av skattefradraget også mot kapitalinntekt og formue vil gi vesentlig høyere effektiv beskatning av kapital for alle som omfattes av det nye skattefradraget enn for øvrige skattytere. Dette kommer på toppen av en allerede høy effektiv beskatning av kapital fordi skatten beregnes av nominell avkastning. I praksis betyr dette at pensjonister med lav inntekt betaler en høyere skatt for en gitt kapitalinntekt enn mer velstående pensjonister. Dette er en vesentlig svakhet med dagens skattebegrensningsregel.

Figur 6.1 viser beregnet effektiv skatt på kapitalinntekt for en enslig som har en samlet netto formue på 400 000 kroner som er plassert i bankinnskudd. Figuren sammenligner effektiv skatt på kapital for en person uten skattefradrag og for en person med 160 000 kroner i pensjonsinntekt. I beregningen er det lagt til grunn at skattefradraget også avkortes mot kapitalinntekt og formue. Det er lagt til grunn en prisvekst på 2 pst. Figuren viser at skattefradraget øker den effektive skatten på kapital vesentlig for alle som omfattes av skattefradraget sammenlignet med skattytere uten skattefradrag. For disse vil effektiv skatt i dette eksemplet variere mellom vel 140 pst. ved en nominell avkastning på formuen på 3 pst. til knapt 60 pst. med en nominell avkastning på 10 pst. Tilsvarende varierer effektiv skatt mellom 80 pst. til 35 pst. for de uten skattefradrag. Den effektive skatten på kapital er altså 25-60 prosentpoeng høyere for de som omfattes av skattefradraget.



Figur 6.1 Effektiv skatt på kapitalinntekter for enslig skattyter med og uten skattefradrag for pensjonsinntekt. Etter økende nominell avkastning på bankinnskudd på 400 000 kroner med 2 pst. prisstigning. Prosent
 Kilde: Finansdepartementet.

I tillegg er det heller ikke administrativt uproblematisk å videreføre et regelverk om avkortning mot kapitalinntekt når en går over fra gjeldende skattebegrensningsregel til et individuelt fastsatt skattefradrag for pensjonsinntekt. Dette skyldes særlig det følgende:

1. Ektefeller står i dag mer eller mindre fritt til å bestemme hvem av ektefellene som skal stå som skattemessig eier av formuesobjekter og mottaker av kapitalinntekter.
2. Individuell fastsettelse av skattefradraget vil gi insentiver for ektepar til å samle kapitalinntekt og formue hos den av ektefellene som eventuelt ikke mottar pensjonsinntekt eller har for høy pensjonsinntekt til å få skattefradrag.

Dette betyr at dersom en skal videreføre en avkortning mot kapitalinntekt og formue, må en ha et regelverk som begrenser tilpasninger av denne typen. Det enkleste ville da trolig være å innføre en sjablonregel som i utregningen av skattefradraget fordeler kapitalinntekter og skattepliktig formue likt

mellom ektefellene, og uavhengig av hvordan ektefellene for øvrig fordeler disse ifm. ligningen. Dette er imidlertid ikke uproblematisk. Det er ikke gitt at ektefeller reelt sett har fri tilgang til hverandres formue og kapitalinntekter. En slik grov sjablon kan virke særlig urimelig for ektefeller som har lav pensjon, men uten reell disposisjonsrett over en stor formue/kapitalinntekt eid av den andre ektefellen. Det kan innvendes mot dette at vi uansett må ha en slik sjablon for å hindre tilsvarende tilpasninger mellom ektefeller som omfattes av den justerte skattebegrensningsregelen som videreføres for bl.a. uføre, jf. avsnitt 7. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at skattereglene for uføre uansett må vurderes på nytt i forbindelse med ny uføreordning, og at videreføringen av skattebegrensningsregelen i dagens form er midlertidig. Dagens skattebegrensningsregel, med enkelte justeringer, vil da kun gjelde en relativt liten gruppe, hvor de fleste vil være enslige (bl.a. enslige forsørgere og etterlatte).

Et annet problem er at det med skattefradraget blir nødvendig å eksplisitt definere hva som er netto kapitalinntekt. En må da skille ut brutto kapitalinntekt og alle kapitalutgiftsfradrag på selvangivelsen, og for ektepar fordele disse likt på ektefellene. Dette bidrar til en ytterligere kompleksitet i skattereglene. En unngår dette med gjeldende regler og med den videreførte skattebegrensningsregelen siden alle inntekter der uansett inngår i avkortningen. Det er da ikke nødvendig å skille kapitalinntekter fra andre inntekter.

7. SKATTEBEGRENSNING FOR SKATTYTERE MED UFØREPENSJON, BEHOVSPRØVDE PENSJONER ELLER LITEN SKATTEEVNE

7.1 Mottakere av uførepensjon

Departementet foreslår at mottakere av uførepensjon fra folketrygden inntil videre fortsatt skal omfattes av dagens skattebegrensningsregel i skatteloven § 17-1. Departementet vil på et senere tidspunkt vurdere skattereglene for mottakere av uførepensjon på nytt i forbindelse med arbeidet med ny uføreordning, jf. NOU 2007: 4 Ny uførestønad og ny alderspensjon til uføre.

Retten til skattebegrensning for uføre er i dag knyttet opp mot retten til særfradrag for uførhet i skatteloven § 6-81, og forutsetter at ervervsevnen er nedsatt med minst 2/3. Etter departementets oppfatning bør retten til skattebegrensning i stedet reguleres direkte i § 17-1. Det foreslås derfor at

bestemmelsen endres slik at det fremgår at skattyter som mottar foreløpig uførepensjon eller uførepensjon fra folketrygden fordi ervervsevnen er satt ned med minst 2/3, omfattes av bestemmelsen.

Innføringen av nytt skattefradrag gjør det også nødvendig med enkelte andre endringer i dagens skattebegrensningsregel. Med gjeldende utforming av bestemmelsen kan ektepar med én ufør ha rett til både skattebegrensning og nytt skattefradrag, f.eks. hvis den andre ektefellen er alderspensjonist.

Departementet legger til grunn at det vil være urimelig dersom slike ektepar både skal få skattebegrensning basert på samlet inntekt og formue til begge ektefellene, og skattefradrag basert på pensjonsinntekten til den ene ektefellen. Departementet foreslår derfor at alle gifte som mottar ytelser som gir rett til skattebegrensning etter § 17-1, kun skal beregne skattereduksjonen basert på egen inntekt og formue. Skattefri nettoinntekt settes til halvparten av dagens grense for ektepar. Innslagspunktet for skatt vil da opprettholdes uendret for ektepar hvor begge er uføre.

Når det gjelder inntekt, lignes arbeidsinntekt hos den av ektefellen som har utført arbeidet, og pensjons- og trygdeytelser hos den som er berettiget til ytelsen. Ved beregning etter skattebegrensningsregelen skal slike inntekter fordeles på samme måte som ved ligningen.

Ved skattlegging av kapitalinntekter, som f.eks. renter av bankinnskudd og skattepliktige utleieinntekter, kan ektefellene fordele inntektene mellom seg som de selv ønsker. Ved uenighet mellom ektefellene skattlegges inntekten hos den ektefellen som har opptjent den. Ektefeller kan også velge hvem som skal skattlegges for formuen. Hvis ektefellene ikke er enige, skattlegges formuen hos den som privatrettslig er eier. Når det gjelder kostnader knyttet til inntektsposter, fradras disse hos den ektefellen som lignes for inntekten. Fordelingsfradrag, dvs. fradragsberettigede kostnader som ikke er tilknyttet en bestemt inntektskilde, tilordnes den av ektefellene som krever fradraget. Eksempel på fradrag som ektefeller kan fordele mellom seg, er renter av gjeld, foreldrefradrag og fradragsberettigede gaver til visse frivillige organisasjoner.

Etter departementets oppfatning er det nødvendig å ha en klar og fast regel for fordeling av formue, inntekter og fradrag mellom ektefeller ved beregning etter skattebegrensningsregelen. Departementet foreslår derfor at formue, inntekter og fradrag som kan fordeles fritt mellom ektefeller, skal fordeles med en halvpart på hver av ektefellene ved beregning etter

skattebegrensningsregelen. Tilsvarende vil gjelde for meldepliktige samboere som skattlegges som ektefeller, jf. skatteloven § 2-16.

7.2 Mottakere av behovsprøvde ytelser

Departementet foreslår at mottakere av såkalte behovsprøvde pensjonsytelser, dvs. overgangsstønad, etterlattepensjon, pensjon til tidligere familiepleier og supplerende stønad til pensjoner med kort botid i Norge, fortsatt skal omfattes av dagens skattebegrensningsregel i skatteloven § 17-1. For ektefeller som mottar disse ytelsene (først og fremst aktuelt for supplerende stønad) gjelder tilsvarende endringer som for mottakere av uførepensjon, dvs. at den som har rett til skattebegrensning får beregnet skattebegrensningen kun basert på egen inntekt og formue. Også skattytere med liten skatteevne kan på nærmere vilkår få skatten beregnet etter denne bestemmelsen, jf. skatteloven § 17-4. Dette er skattytere med så lav inntekt at den må anses utilstrekkelig til et nøkternt underhold for personen selv og de som vedkommende skal forsørge. Skattyters økonomiske stilling må være slik at det også ellers er et påtakelig behov for skattenedsettelse. Hvorvidt en skattyter skal få skattebegrensning etter denne regelen, avgjøres av ligningsmyndighetene etter en konkret vurdering hvor det blant annet tas hensyn til eventuell ektefelles og andre husstandmedlemmers inntekt og formue. Departementet foreslår at skattebegrensningsregelen videreføres også for denne gruppen. Ved denne videreføringen skal det ved behovsprøvingen fortsatt tas hensyn til husstandens samlede inntekts- og formuesforhold, mens selve skattebegrensningen vil skje etter den nye individualiserte ordningen.

I enkelte tilfeller vil en skattyter kunne omfattes både av skattebegrensningsregelen og det nye skattefradraget. Dette vil f.eks. være tilfelle hvis skattyter går over fra etterlattepensjon til alderspensjon midt i inntektsåret. Også mottakere av støtte etter lov om supplerende stønad til personer med kort botid i Norge kan ha rett til både skattebegrensning og skattefradrag dersom de også mottar en alderspensjon fra folketrygden. Etter departementets vurdering vil det ikke være rimelig å gi disse skattyterne både skattebegrensning etter skattebegrensningsregelen og skattefradrag. Departementet foreslår derfor at ligningsmyndighetene i slike tilfeller må beregne hvilken regel som gir lavest skatt for det aktuelle inntektsåret, og begrense skatten etter den regelen som slår gunstigst ut for skattyter.

8. ØKONOMISKE EFFEKTER FOR DEN ENKELTE

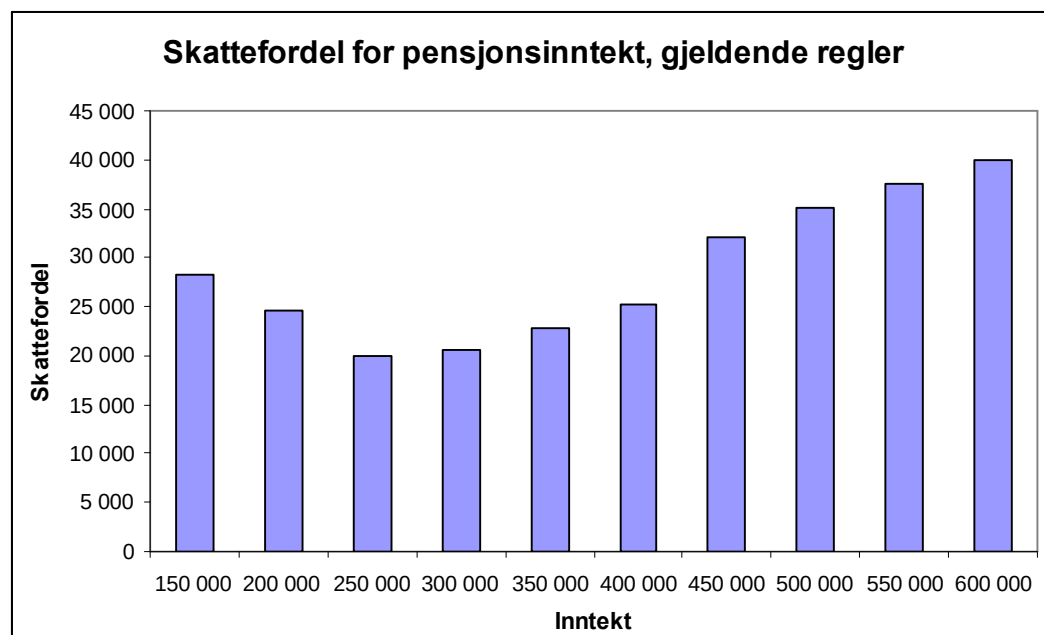
Endelig nivå på skattefradraget, inntektsgrensen for avkorting og avkortingssatsen vil bli foreslått i statsbudsjettet for 2011. For å illustrere de økonomiske virkningene av forslaget har imidlertid departementet gjort beregninger basert på skattereglene for 2010. I beregningene er det tatt utgangspunkt i:

- Skattefradraget settes til 28 000 kroner.
- Inntektsgrensen for avkorting settes til 156 500 kroner.
- Avkortingssatsen settes til 17 pst.
- Særfradraget for alder avvikles.
- Trygdeavgiften for pensjonsinntekt økes til 4,7 pst.

8.1 Gjeldende skattefordeler for pensjonsinntekt

Gjeldende skatteregler for pensjonsinntekt innebærer en stor skattefordel i forhold til lønnsinntekt. I Nasjonalbudsjettet for 2010 er den samlede fordelens anslått til 21 mrd. kroner (tabell 4.13), beregnet som økningen i skatteinntekter dersom pensjonsinntekt ble skattlagt på samme måte som lønn.

Figur 8.1 viser beregnet skattefordel for en enslig alderspensjonist med gjeldende regler for ulike nivå på pensjon. I beregningen er det antatt at pensjonsinntekten er eneste inntekt og at kun standardfradrag benyttes. Av en pensjonsinntekt på 150 000 kroner (om lag minstepensjon) betales det ingenting i skatt. Av en lønnsinntekt på dette nivået betales det i overkant av 28 000 kroner i skatt. Skattefordelen er dermed 28 000 kroner. Figuren viser at skattefordelen først synker med inntekten. Dette henger sammen med at fordelens av skattebegrensningsregelen er størst på de laveste inntektsnivåene. Ved en pensjonsinntekt på litt over 250 000 kroner er skattebegrensningen helt faset ut, og det vil lønne seg for en enslig alderspensjonist å bli skattlagt etter ordinære skatteregler for pensjonister. Deretter øker skattefordelen fordi den lavere trygdeavgiften på pensjonsinntekt sammenlignet med lønnsinntekt får større betydning når pensjonsinntekten øker.



Figur 8.1 Beregnet skattefordel for enslig alderspensjonist sammenlignet med enslig lønnstaker. Kroner

Kilde: Finansdepartementet.

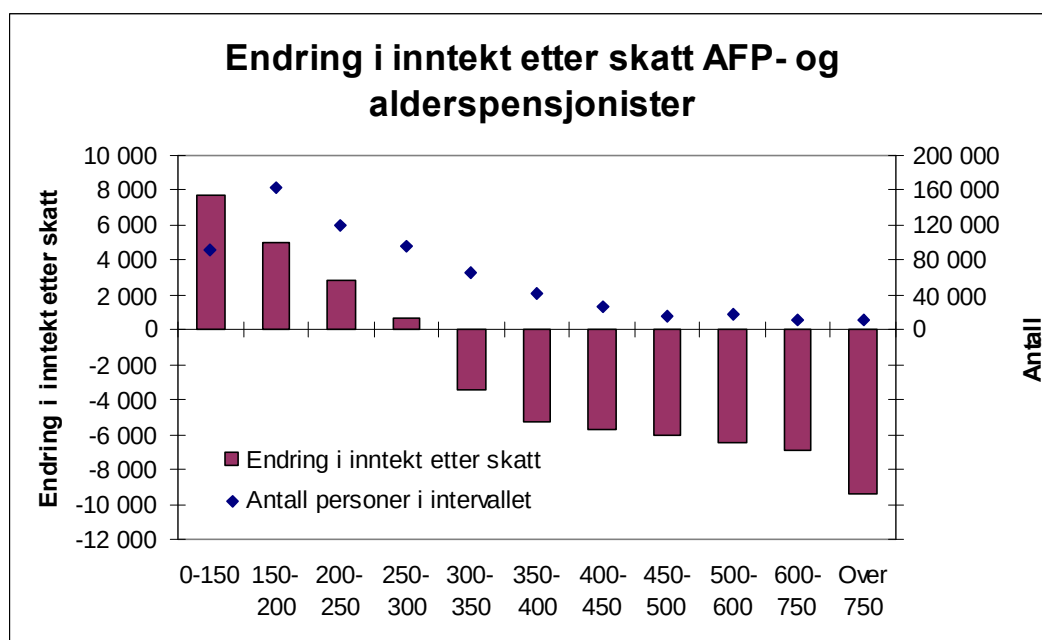
8.2 Fordelingsvirkninger

Figur 8.2 viser en empirisk beregning av endring i inntekt etter skatt for alders- og AFP-pensjonister med forslaget etter størrelsen på bruttoinntekten inkl. skattefrie overføringer. Beregningen er gjort med Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt. Datagrunnlaget for modellen er et utvalg fra Statistisk sentralbyrås inntektsstatistikk for husholdninger for 2007. Denne statistikken gir informasjon om sammensetningen av inntekt og formue for hele befolkningen. Datagrunnlaget er framskrevet til 2010.

Figuren viser endring i inntekt etter skatt med forslaget sammenlignet med skatteregler for 2010, men hvor trygdeoppgjøret 2008 er fullstendig faset inn. Det vil si at minstepensjonen i referansesystemet er oppjustert til 2 G for enslige og 1,85 G for ektefeller, og innslagspunktet for å betale skatt er satt til om lag 7 450 kroner over dette nivået. Endring i inntekt etter skatt er gitt ved den venstre vertikale akse, mens den høyre vertikale akse viser antall personer i hvert inntektsintervall. I LOTTE-Skatt finnes det ikke informasjon om pensjonsgraden til skattyterne. Forslaget om å gradere skattefradraget etter pensjonsgraden er derfor forsøkt ivaretatt ved å begrense skattefradraget forholdsmessig til bruttopensjonens andel av samlet

bruttoinntekt. Dette er imidlertid en svært grov tilnærming, og beregningene vil trolig vise for lav økning i inntekt etter skatt for lavinntektsgrupper, og for høy økning for høynntektsgrupper. Beregningene vil altså undervurdere de positive fordelingsegenskapene ved forslaget.

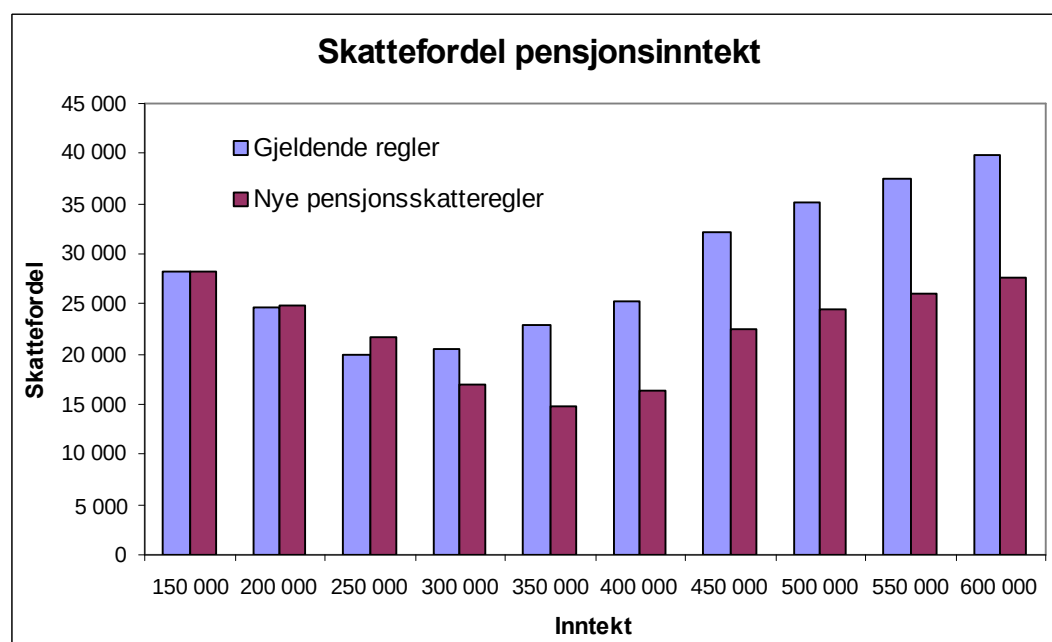
Figuren viser at AFP- og alderspensjonister med under 300 000 kroner i bruttoinntekt i gjennomsnitt vil få en økning i inntekt etter skatt med forslaget. Dette utgjør flertallet av alle AFP- og alderspensjonistene. Samlet sett vil om lag 52 pst. av disse få økt inntekt etter skatt, mens om lag 12 pst. får uendret inntekt etter skatt. Om lag 34 pst. av AFP- og alderspensjonister får en reduksjon i inntekt etter skatt som følge av forslaget. Dette skyldes hovedsakelig økt trygdeavgift, og for alderspensjonistene, fjerningen av særfradraget for alder. Disse gruppene har imidlertid en relativt god skatteevne, jf. avsnitt 8.3. I gjennomsnitt får AFP-pensjonister en skattelettelse på om lag 2 900 kroner, mens alderspensjonister får en gjennomsnittlig lettelse på 1 300 kroner. Ektefeller til pensjonister som før ble omfattet av skattebegrensningsregelen, men som ikke selv har krav på det nye skattefradraget eller den justerte skattebegrensningsregelen (for uføre mv. som beholder denne regelen), får en skjerpelse.



Figur 8.2 Endring i inntekt etter skatt for AFP- og alderspensjonister med nytt skattefradrag i pensjonsinntekt etter bruttoinntektsintervaller, samt antall personer i hvert inntektsintervall. Kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Selv om noen AFP- og alderspensjonister får økt skatt med forslaget, vil disse fremdeles ha en betydelig skattefordel sammenlignet med andre skattytere. Figur 8.3 tilsvarende figur 8.1, men viser beregnet skattefordel for en enslig alderspensjonist både med gjeldende regler og forslaget for ulike nivå på pensjon. Av figuren ser vi at en pensjonist med 250 000 kroner i pensjonsinntekt, gitt kun standardfradrag og ingen annen inntekt eller formue, med gjeldende regler betaler litt under 20 000 kroner mindre i skatt enn en lønnstaker med tilsvarende inntekt i lønn. Med forslaget til nye regler vil den samme pensjonisten betale over 21 500 kroner mindre i skatt enn en lønnstaker med tilsvarende inntekt. Pensjonisten får en skattelettelse på over 1 500 kroner i forhold til gjeldende regler, og skattefordelen sett i forhold til lønnsinntekt øker tilsvarende.



Figur 8.3 Beregnet skattefordel for enslig alderspensjonist sammenlignet med enslig lønnstaker. Med gjeldende regler og forslag. Kroner

Kilde: Finansdepartementet.

Forslaget vil også ha virkning for uførepensjonister og andre med behovsprøvd pensjonsytelser. Uførepensjonister får i gjennomsnitt en lettelse på om lag 500 kroner. Dette har sammenheng med økt minstefradrag og at gjeldende skattebegrensningsregel justeres slik at det kun er ektefellers egen inntekt som inngår i beregningen av skattebegrensningen. Dette er særlig gunstig for ektefeller med lav inntekt som er gift med en som

har relativt høy inntekt. Et stort flertall av enslige forsørgere med overgangsstønad, etterlatte, tidligere familiepleiere mv. omfattes av den videreførte skattebegrensningsregelen. Forslaget vil ikke ha særlig betydning for disse siden de fleste er enslige, og skattebegrensningsregelen er uendret for disse. De få som har såpass høy inntekt og formue at de ikke får fordel av skattebegrensningsregelen, vil få økt trygdeavgift.

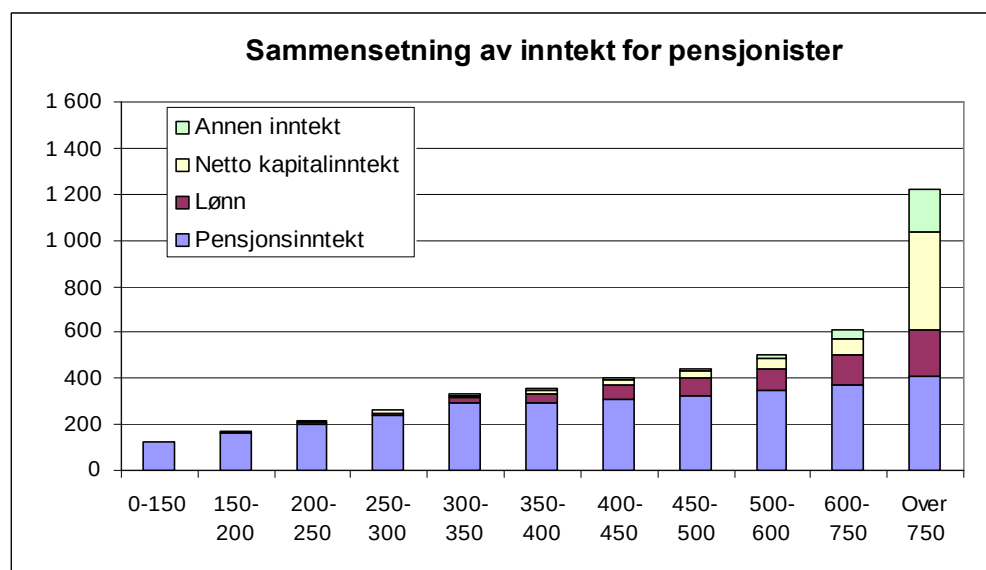
8.3 Noen kjennetegn ved AFP- og alderspensjonister

- Gjennomsnittlig bruttoinntekt for alle AFP- og alderspensjonister er om lag 273 700 kroner. Gjennomsnittlig pensjonsinntekt for hele gruppen er om lag 225 800 kroner. Om lag 2,4 pst. av AFP- og alderspensjonistene har pensjon som eneste inntekt og nettoformue under 200 000 kroner.
- Gjennomsnittlig bruttoinntekt er lav blant dem som får skattelettelse. Blant de 107 100 AFP- og alderspensjonistene som får en lettelse på over 10 000 kroner (som utgjør 16 pst. av alle AFP- og alderspensjonister), er den gjennomsnittlige bruttoinntekten om lag 189 100 kroner.
- Tilsvarende er gjennomsnittsinntekten høy blant dem som får skatteskjerpelser, og høyere jo større skjerpelsen er. Blant de 42 100 pensjonistene (6 pst.) som får en skatteskjerpelse på over 10 000 kroner er gjennomsnittsinntekten om lag 538 000 kroner. Om lag 19 pst. av pensjonistene får en skatteskjerpelse på over 6 000 kroner. Blant disse er gjennomsnittsinntekten om lag 450 000 kroner.
- Til sammenligning er maksimal alderspensjon fra den nye folketrygden på om lag 244 200 kroner for en enslig som tar ut full pensjon fra fylte 67 år etter å ha jobbet i 40 år med en jevn inntekt på 7,1 G (om lag 529 100 kroner i 2010). Med en tjenstepensjonsordning som gir 66 pst. kompensasjonsgrad, vil pensjonsinntekten bli om lag 349 200 kroner for denne personen.
- Gjennomsnittlig nettoformue blant alle AFP- og alderspensjonister er dessuten relativt høy, 650 000 kroner. Tilsvarende tall for alle i yrkesaktiv alder (definert som personer fra 17 til og med 61 år) var minus 28 600 kroner i 2008 (minus 277 900 kroner for personer i aldersgruppen 20-40 år). Nettoformuen øker med inntekten, fra om lag 200 000 kroner for de med under 150 000 kroner i samlet bruttoinntekt, til om lag 7,2 mill. kroner for de med over 750 000 kroner i samlet bruttoinntekt. Se figur 8.4 nedenfor.
- Også gjennomsnittlig netto kapitalinntekt er relativt høy, om lag 17 200 kroner i 2008. Blant personer i yrkesaktiv alder var

gjennomsnittlig netto kapitalinntekt minus 23 400 kroner (minus 31 300 kroner for personer i aldersgruppen 20-40 år).

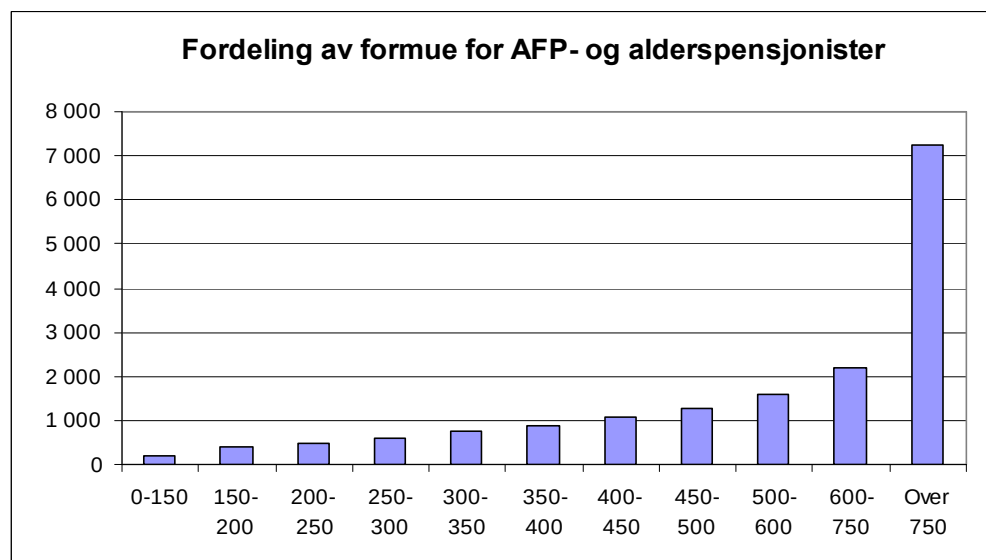
- For pensjonister med over 500 000 kroner i bruttoinntekt var gjennomsnittlig netto kapitalinntekt om lag 168 200 kroner i 2008. For pensjonister med over 750 000 kroner var gjennomsnittlig netto kapitalinntekt om lag 426 000 kroner.
- Utdanningsnivået er høyere for pensjonistene med høy inntekt, jf. figur 8.5. Det indikerer at disse har mer fleksible arbeidsforhold, og at de har større mulighet til å kompensere for en eventuell skatteøkning ved å jobbe mer eller lengre. SSBs sysselsettingsstatistikk viser bl.a. at sysselsettingsandelen i gjennomsnitt er høyere blant de over 62 år som har utdanning fra universitet og høyskole.
- Blant pensjonistene med bruttoinntekt under 200 000 kroner er det 57 pst. som kun har grunnskole. Kun 3 pst. har utdanning fra universitet eller høyskole. Tilsvarende tall for pensjonister som har over 400 000 kroner i bruttoinntekt er hhv. 9 og 50 pst.
- AFP-pensjonistene har generelt et høyere utdanningsnivå enn alderspensjonistene, og de yngste alderspensjonistene har et høyere utdanningsnivå enn de eldste.

Figur 8.4 viser AFP- og alderspensjonisters inntektssammensetning fordelt etter bruttoinntektsintervall (den horisontale akse). Stolpene i diagrammet angir gjennomsnittlig samlet inntekt i hvert intervall (gitt ved den vertikale akse), og de fire fargene representerer ulike inntektstyper. Figur 8.5 viser formuesfordelingen blant pensjonistene, fordelt etter de samme bruttoinntektsintervallene. Figur 8.6 viser utdanningsnivået for pensjonistene.



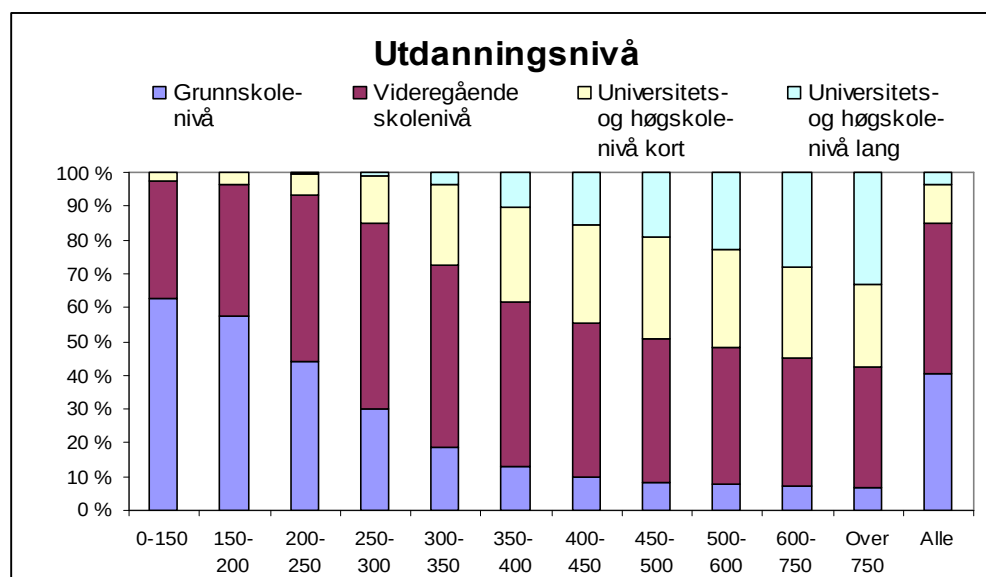
Figur 8.4 Sammensetning av inntekt for AFP- og alderspensjonister fordelt etter bruttoinntektsintervall. Annen inntekt består hovedsakelig av næringsinntekt. Tusen kroner. 2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 8.5 Nettoformue for AFP- og alderspensjonister fordelt etter bruttoinntektsintervall. Tusen kroner. 2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.



Figur 8.6 Andel av AFP- og alderspensionister med utdanning på ulike nivå, fordelt etter bruttoinntektsintervaller. 2008

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

8.4 Enkelte beregningseksempler

Nedenfor følger enkelte eksempler som viser endringer i skatt for ulike pensjonister med forslaget til endringer i pensjonsskattereglene.

Eksempel 1

Svein er 65 år, enslig og jobber som bussjåfør. Svein tjener 350 000 kroner, er gjeldfri og har opparbeidet seg en skattepliktig nettoformue på 300 000 kroner, hvorav 200 000 kroner er ligningsverdi av boligformue og 100 000 kroner er bankinnskudd.

Svein ønsker å gå av med pensjon, noe som gir ham en pensjonsinntekt på 195 000 kroner. Han vurderer likevel å fortsette i 20 pst. stilling. Tabell 8.1 viser skatteendringen med forslaget til endringer i pensjonsskattereglene. Som vi ser av tabellen vil de nye reglene være svært gunstige for Svein dersom han ønsker å fortsette i 20 pst. stilling. Hans inntekt etter skatt vil være over 9 200 kroner høyere enn med gjeldende regler. Dette skyldes hovedsakelig at det nye skattefradraget ikke reduseres som følge av arbeidsinntekt. Eksemplet undervurderer fordelene av å jobbe siden lønn også gir økt pensjonsopptjening.

Tabell 8.1 Endring i skatt med nye pensjonsskatteregler for Svein, både dersom han kun tar ut full pensjon og dersom han i tillegg jobber 20 pst. Kroner

	Skatt gjeldende regler	Endring i skatt med nye regler (kroner)
Kun pensjon	18 700	-1 789
Jobber 20 pst. i tillegg til full pensjon (gir 70 000 kroner i lønnsinntekt)	45 045	-9 262

Kilde: Finansdepartementet.

Eksempel 2

Tor er også 65 år, enslig og jobber som bussjåfør. Han har samme lønnsinntekt som Svein, men i motsetning til Svein har han verken kapitalinntekt eller formue. Tor skal også gå av med pensjon og får i likhet med Svein en pensjonsinntekt på 195 000 kroner. Tabell 8.2 viser skatteendringen med forslaget til endringer i pensjonsskattereglene. På grunn av at Tor ikke har kapitalinntekt eller formue, får han en mindre skattelettelse enn Svein.

Tabell 8.2 Endring i skatt med nye pensjonsskatteregler for Tor. Kroner

	Skatt gjeldende regler	Endring i skatt med nye regler (kroner)
Kun pensjon	16 665	-370

Kilde: Finansdepartementet.

Eksempel 3

Björg er 67 år, enslig, jobber som lege og har en lønnsinntekt på 800 000 kroner. Björg er gjeldsfri og har opparbeidet seg en skattemessig nettoformue på 400 000 kroner, hvorav 200 000 kroner er ligningsverdi av egen bolig og 200 000 kroner er i aksjefond. Dette gir henne 8 000 kroner i skattepliktige kapitalinntekter.

Tabell 8.3 viser skatteendringen for Björg med forslaget til endringer i pensjonsskattereglene, sammenlignet med gjeldende regler. Med de nye reglene får Björg en skatteskjerpelse på i underkant av 4 200 kroner. Tabell 8.4 viser hvor mye Björg må ha i arbeidsinntekt for å komme uendret ut etter omleggingen. En arbeidsinntekt på om lag 6 500 kroner gir henne en like høy nettoinntekt som før omleggingen. Dette tilsvarer 15 arbeidstimer i året, gitt hennes tidligere lønnsinntekt. I beregningen antas det at pensjonen ikke

avkortes mot arbeidsinntekt. I praksis betyr dette at hun ikke omfattes av AFP i offentlig sektor.

Tabell 8.3 Endring i skatt med nye pensjonsskatteregler for Bjørg dersom hun tar ut full pensjon. Kroner

	Skatt gjeldende regler	Endring i skatt med nye regler (kroner)
Kun pensjon	109 755	4 162

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 8.4 Hvor mye Bjørg må tjene/jobbe for å ha like høy nettoinntekt som før omleggingen. Kroner

	Kroner i året	Antall timer i året (gitt hennes tidligere lønnsinntekt)
Hvor mye Bjørg må tjene/jobbe	6 483	15

Kilde: Finansdepartementet.

Eksempel 4

Ola, 65 år, og Kari, 62 år, er gift. Ola er industriarbeider og tjener 400 000 kroner i året. Kari jobber som sykepleier i offentlig sektor, men skal gå av med AFP, noe som gir henne 200 000 kroner i pensjonsinntekt. De har en nedbetalt bolig med en ligningsverdi på 300 000 kroner, 80 000 kroner i bankinnskudd og 2 000 kroner hver i kapitalinntekt. Dette er fordelt likt mellom ektefellene.

Ola og Kari har til sammen for stor inntekt til at de vil få skattebegrensning etter gjeldende regler. Kari har likevel så lav pensjon at hun får det nye skattefradraget. Med forslaget til nye regler får hun en skattelettelse på om lag 16 900 kroner, jf. tabell 8.5.

Tabell 8.5 Endring i skatt for ekteparet Ola og Kari. Nye pensjonsskatteregler sammenlignet med gjeldende regler. Kroner

	Skatt gjeldende regler	Endring i skatt med nye regler (kroner)
Ola	111 277	0
Kari	35 621	-16 925

Kilde: Finansdepartementet.

Eksempel 5

Per, 70 år, og ektefellen Solveig, 67 år, er begge alderpensjonister. Han har en pensjonsinntekt på 285 000 kroner og hun har en pensjonsinntekt på

210 000 kroner. De har en nedbetalt bolig med en ligningsverdi på 450 000 kroner og 150 000 kroner i bankinnskudd. Til sammen har de en kapitalinntekt på 3 450 kroner.

Tabell 8.6 viser samlet skatt for ekteparet med gjeldende regler og forslag til nye pensjonsskatteregler. Ekteparet får en samlet skattelettelse på 14 540 kroner med forslaget til nye regler. Hovedårsaken til at ekteparet får en lettelse er at de får hvert sitt skattefradrag og den samlede verdien av disse er større enn gjeldende skattebegrensning for ektepar.

Tabell 8.6 Endring i skatt for ekteparet Per og Solveig. Nye pensjonsskatteregler sammenlignet med gjeldende regler. Kroner

	Samlet skatt gjeldende regler	Endring i skatt med nye regler (kroner)
Per og Solveig	93 001	-14 540

Kilde: Finansdepartementet.

Eksempel 6

Hans er 68 år og alderspensjonist. Han er gift med Grete som er 60 år og har en deltidsstilling i kommunal sektor. Han har en pensjonsinntekt på 200 000 kroner, og hun har en lønnsinntekt på 250 000 kroner. De har en nedbetalt bolig med en ligningsverdi på 450 000 kroner og 150 000 kroner i bankinnskudd.

Tabell 8.7 viser samlet skatt for ekteparet med gjeldende regler og forslag til nye pensjonsskatteregler. Ekteparet får en samlet skatteskjerpelse på nesten 6 900 kroner med forslaget til nye regler. Hovedårsaken til at ekteparet får en skjerpelse er at gjeldende regler reduserer skatten på begges inntekt ved at de sambeskattes gjennom skattebegrensningsregelen. Med de nye reglene vil kun Hans få skattefradrag, men verdien av dette er lavere enn gjeldende skattebegrensning for ektepar.

Grete kan likevel ha mulighet til å kompensere for skatteøkningen ved å jobbe mer. Etter omleggingen vil det dessuten være mer lønnsomt å arbeide litt ekstra fordi marginalsatten på arbeidsinntekten reduseres fra 55 pst. til 35,8 pst. Grete vil etter omleggingen betale samme skatt på sin arbeidsinntekt som andre lønnstakere. Departementet ser ingen grunn til at enkelte lønnstakere skal få redusert skatt gjennom skattebegrensningsregelen. Tabell 8.8 viser hvor mye Grete må tjene for at hun og ektemannen skal ha like høy nettoinntekt som før omleggingen.

Tabell 8.7 Endring i skatt for ekteparet Hans og Grete. Nye pensjonsskatteregler sammenlignet med gjeldende regler. Kroner

	Samlet skatt gjeldende regler	Endring i skatt med nye regler (kroner)
Hans og Grete	69 795	6 884

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 8.8 Hvor mye Grete må tjene/jobbe for at hun og ektemannen skal ha like høy nettoinntekt som før omleggingen. Kroner

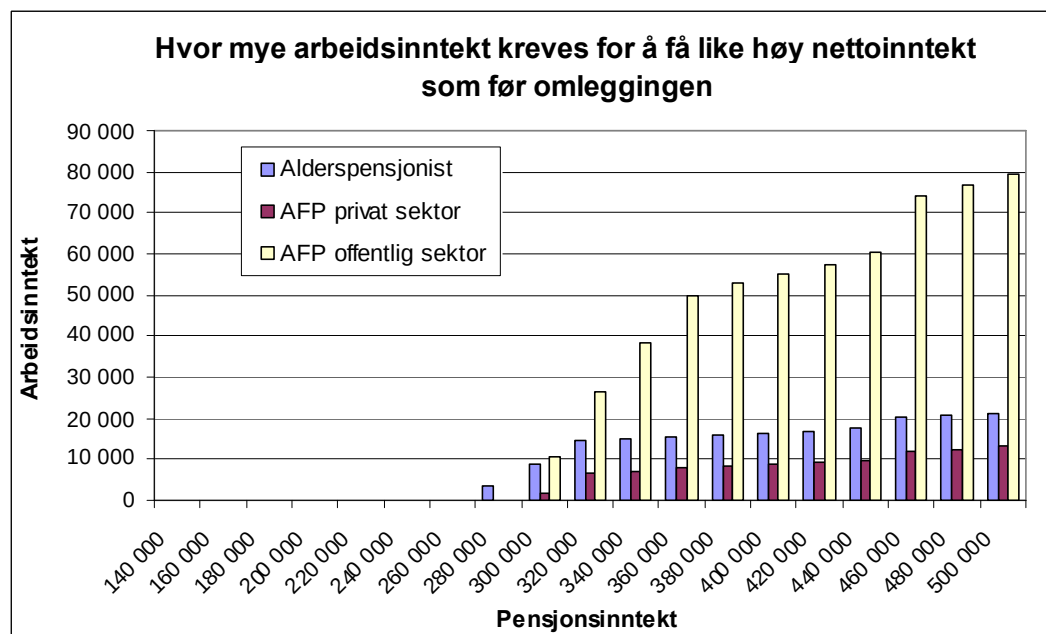
	Kroner i året	Antall timer i året (gitt hennes tidligere lønnsinntekt)
Hvor mye Grete må tjene/jobbe	10 732	56

Kilde: Finansdepartementet.

8.5 Hvor mye arbeidsinntekt kreves for å komme uendret ut?

Enkelte pensjonister, særlig i de yngre alderskullene, har mulighet til å kompensere for økt skatt gjennom å arbeide litt ekstra. Det er også et viktig mål med pensjonsreformen, og omleggingen av skattereglene, at det skal bli mer lønnsomt å stå i arbeid. Figur 8.7 viser hvor mye pensjonister (alderspensionister og AFP-pensionister i ny ordning) på ulike inntektsnivå må ha i arbeidsinntekt for å få like høy nettoinntekt som før omleggingen. For en pensjonsinntekt under 300 000 kroner skal det nesten ingen arbeidsinntekt til for å komme uendret ut. Etter dette inntektsnivået varierer kompensasjonsbehovet ut fra pensjonsstatus.

Figuren viser at AFP-pensionister i privat sektor trenger vesentlig lavere arbeidsinntekt for å utligne skatteøkningen enn i offentlig sektor. Dette har sammenheng med at en viderefører avkortning av pensjonen mot arbeidsinntekt i offentlig sektor, jf. avsnitt 2.4. Effektiv marginalsatt på arbeid blir derfor betydelig høyere i offentlig enn i privat sektor, og en trenger vesentlig større årlig brutto arbeidsinntekt for å utligne skatteøkningen. AFP-pensionister i privat sektor med over 300 000 kroner i pensjonsinntekt trenger også lavere arbeidsinntekt enn alderspensionister. Dette skyldes at AFP-pensionister i dag ikke har rett til særfradrag for alder. AFP-pensionister i offentlig sektor med over 300 000 kroner i pensjonsinntekt trenger imidlertid en høyere arbeidsinntekt enn alderspensionister. Dette på tross av at de ikke får like stor skatteskjerpelse som alderspensionister.



Figur 8.7 Hvor mye ulike pensjonister på ulike inntektsnivå må ha i arbeidsinntekt for å kompensere fullt ut for skatteendringene. Kroner

Kilde: Finansdepartementet.

9. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

9.1 Administrative konsekvenser

Innføring av et nytt skattefradrag for pensjonsinntekt vil ha administrative konsekvenser både for skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten (NAV). Blant annet må beregningen av skattefradraget implementeres i skatteetatens ligningssystemer. Departementet legger til grunn at dette kan skje som ledd i de årlige oppdateringene av systemene, og ikke vil medføre kostnader av betydning. Ettersom dagens skattebegrensningsregel skal videreføres for mottakere av uførepensjon og midlertidige ytelser, må skatteetaten har to parallelle systemer for skattebegrensning. Dette vil medføre noe merarbeid i forbindelse med testing og ajourføring av systemene, men vil neppe ha noen store administrative eller økonomiske konsekvenser for skatteetaten.

Skatteetaten mottar årlig opplysninger fra NAV om utbetalinger av pensjoner og andre ytelser fra folketrygden. Opplysningene innberettes på den enkelte

mottaker i lønnsoppgaven. Som grunnlag for beregningen av skattefradraget vil skatteetaten, i tillegg til opplysninger om utbetalt beløp, ha behov for opplysninger om den enkelte skattyters pensjonsgrad og antall måneder med pensjon i inntektsåret. For mottakere av AFP, må ligningsmyndighetene ha opplysninger om reduksjon av pensjonen mot arbeidsinntekt. Dette betyr at NAV må innrette sine systemer slik at også slike opplysninger kan innberettes til skattemyndighetene.

Etter reglene om gradert uttak av alderspensjon fra folketrygden vil den enkelte kunne endre pensjonsgraden i løpet av året. Etter departementets forslag skal graderingen av skattefradraget i slike tilfeller skje på grunnlag av et vektet gjennomsnitt av pensjonsgrad det enkelte inntektsåret, jf. avsnitt 5.3. Departementet legger til grunn at dette gjennomsnittet beregnes og innberettes til skatteetaten av NAV.

Utskriving av skattekort for et inntektsår skjer i november året før, og bygger på inntekts- og formuesopplysninger fra ligningen for inntektsåret før utskrivingsåret. Forskuddstrekket fastsettes slik at de beløp som trekkes i løpet av året, så langt som mulig tilsvarer det beløpet som skatten og trygdeavgiften ventes å ville utgjøre. Innføring av fleksibel alderspensjon vil føre til at mange kan ha endret pensjonsgraden i løpet av det året forskuddsutskrivingen skjer. For å sikre at forskuddstrekket i størst mulig grad tilsvarer utlignet skatt, bør utskrivning av skattekort for mottakere av alderspensjon og AFP baseres på nyere opplysninger enn i dag. Skatteetaten og NAV bør på denne bakgrunn etablere rutiner for innberetning av opplysninger om den enkeltes pensjonsgrad like før forskuddsutskrivingen gjennomføres.

Det nye alderspensjonssystemet vil være mer fleksibelt og inneholde flere valgmuligheter enn i dag. God informasjon og veiledning er en forutsetning for at den enkelte kan forstå de pensjonsmessige og skattemessige konsekvensene av sine valg. Det følger av Ot.prp. nr. 37 (2008-2009) om ny alderspensjon at Arbeids- og velferdsetaten arbeider med internettbaserte selvbetjeningsløsninger som vil synliggjøre konsekvensene av ulike valg, f.eks. av uttakstidspunkt og av ulike kombinasjoner mellom arbeid og pensjon. I tillegg understrekes behovet for å informere grupper som av forskjellige grunner ikke kan eller vil benytte de internettbaserte løsningene. Disse bør få den samme informasjonen ved å henvende seg til etatens kontorer eller kundesentre.

Valg av uttakstidspunkt og pensjonsgrad vil også kunne ha skattemessig betydning. Departementet legger til grunn at det etableres et samarbeid mellom skatteetaten og Arbeids- og velferdsetaten for å sikre god og tilstrekkelig informasjon på dette området. Blant annet bør det informeres om nødvendigheten av å få nytt skattekort dersom pensjonsgraden endres i løpet av året.

9.2 Økonomiske konsekvenser

Departementet har gjort enkelte foreløpige beregninger basert på skattereglene for 2010. Beregningene vil oppdateres når det endelige forslaget fremmes for 2011. Beregningene viser at lettelsene i skissen (skattefradraget og økt minstefradrag) samlet sett kan gi et brutto provenytap på i størrelsesorden 5,1 mrd. kroner. Over noe tid antas det at økt arbeidstilbud blant pensjonister på grunn av skattereglene vil gi økt proveny, grovt anslått til om lag 0,4 mrd. kroner. Avviklingen av særfradraget for alder og økt trygdeavgift for pensjonsinntekt fra 3 pst. til 4,7 pst gir en økning i provenyet slik at forslaget samlet sett er fullfinansiert over noe tid.

10. FORSLAG TIL LOVENDRINGER

Som det fremgår i avsnitt 4.3 foreslår departementet å oppheve bestemmelsen om særfradrag for alder i skatteloven § 6-81 første ledd. På denne bakgrunn foreslås følgende endringer i bestemmelsen:

§ 6-81 *Særfradrag for uførhet m.v.*

(1) *Fra* og med den måned skattyter mottar foreløpig uførepensjon etter folketrygdloven § 12-16 eller uførepensjon fordi ervervsevnen er satt ned med minst 2/3, gis det et særfradrag i alminnelig inntekt på 1.614 kroner pr. påbegynt måned. Dette gjelder ikke skattyter som samtidig mottar arbeidsavklaringspenger fra folketrygden.

(2) Andre skattytere enn nevnt i *første ledd* som har mottatt foreløpig uførepensjon eller uførepensjon etter folketrygdloven eller uførepensjon etter andre lover, skal for hver påbegynt måned slike ytelser er mottatt, ha et særfradrag lik halvparten av månedsfradraget etter annet ledd. Dette gjelder ikke skattyter som samtidig mottar arbeidsavklaringspenger fra *folketrygden*.

(3) *Departementet* kan gi forskrift om fordelingen av særfradrag etter denne paragraf.

Departementet foreslår ingen endringer i §§ 6-82 og 6-83. Skatteloven § 6-84 om kombinasjon av særfradrag regulerer hvordan særfradraget for alder skal

samordnes med andre typer særfradrag. Denne bestemmelsen mister sin betydning når særfradraget for alder avvikles. Departementet foreslår derfor at den oppheves.

Departementet foreslår at det nye skattefradraget reguleres i skatteloven kapittel 16 om fradrag i skatt og refusjon, i ny § 16-60, slik:

Fradrag i skatt for lavere pensjonsinntekt

§ 16-60 Skattefradrag for lavere pensjonsinntekt

(1) Det gis fradrag i inntektsskatt og trygdeavgift med et beløp som fastsettes av Stortinget, for skattyter som

- a) mottar alderspensjon etter folketrygdloven,
- b) mottar avtalefestet pensjon (AFP) etter lov xx (AFP for medlemmer i Statens Pensjonskasse) eller andre tilsvarende avtaler eller lovfestede ordninger eller omfattes av § 12 i lov 19. februar 2010 nr. 5, eller
- c) er skattepliktig hit for tilsvarende pensjonsinntekt som angitt i bokstav a og b, fra andre EØS-land.

(2) Fradraget reduseres

- a) tilsvarende pensjonsgraden ved uttak av gradert alderspensjon etter folketrygdloven,
- b) tilsvarende prosentvis reduksjon i avtalefestet pensjon når slik pensjon er redusert mot arbeidsinntekt,
- c) tilsvarende antall måneder i løpet av inntektsåret som skattyter har mottatt pensjon som nevnt i første ledd. Det samme gjelder for skattyter som har bodd i riket bare en del av inntektsåret.

(3) Når skattyters samlede pensjonsinntekt overstiger en beløpsgrense som fastsettes av Stortinget, skal fradraget avkortes med 17 prosent av den overskytende pensjonsinntekt. Beløpsgrensen reduseres tilsvarende som etter annet ledd. Også pensjonsinntekt fra utlandet som ikke er skattepliktig hit, inngår i samlet pensjonsinntekt etter dette leddet.

(4) Skattyter som oppfyller vilkårene for skattefradrag etter denne paragrafen og for skattebegrensning etter § 17-1 i samme inntektsår, får skatten fastsatt etter den bestemmelsen som gir lavest skatt.

(5) Skattefradraget fastsettes ikke med høyere beløp enn summen av utlignede inntektsskatter og trygdeavgift.

(6) Departementet kan gi forskrifter til utfylling og gjennomføring av denne paragrafen.

Som det fremgår i avsnitt 6 foreslår departementet at dagens skattebegrensningsregel i skatteloven § 17-1 videreføres for mottakere av uførepensjon når ervervsevnen er nedsatt med minst 2/3, og for mottakere av enkelte korttidsytelser. Som følge av dette foreslås at § 17-1 første ledd endres. Forslaget til endring i innledningen til bestemmelsen, hvor passusen ”med tillegg etter første ledd” er flyttet lenger frem, er kun en teknisk endring som ikke har materiell betydning. Tilsvarende endring foreslås i innledning til annet ledd.

§ 17-1 Begrensning ved lav alminnelig inntekt

(1) Hvis alminnelig inntekt *med tillegg etter tredje ledd, fradratt tillegg i alminnelig inntekt etter § 10-42*, ikke overstiger et beløp fastsatt av Stortinget, skal det ikke utlignes skatt eller trygdeavgift for skattyter som

- a) *mottar foreløpig uførepensjon eller uførepensjon fra folketrygden fordi ervervsevnen er satt ned med minst 2/3,*
- b) *mottar støtte etter lov 29. april 2005 nr. 21 om supplerende stønad til personer med kort butid i Norge,*
- c) *mottar overgangsstønad etter §§ 15-7, 16-7 eller 17-6 i folketrygdloven, eller*
- d) *mottar pensjon etter §§ 16-7 eller 17-5 i folketrygdloven.*

Departementet foreslår i avsnitt 5.2 at ektefellers inntekt skal fastsettes hver for seg ved beregning etter skattebegrensningsregelen. Ved denne beregningen skal ektefellenes samlede formue og inntekt av formue fordeles med en halvpart på hver. På denne bakgrunn foreslås følgende endringer i skatteloven § 17-1 tredje ledd og § 17-2 første ledd:

§ 17-1 Begrensning ved lav alminnelig inntekt

(3) Ved anvendelsen av første og annet ledd skal alminnelig inntekt tillegges en og en halv prosent av *nettoformuen fastsatt etter § 17-2, utover 200 000 kroner*. Bolig brukt som egen primærbolig holdes utenfor ved beregningen av nettoformue.

§ 17-2 Særlig om begrensning ved lav alminnelig inntekt for ektefeller

(1) Ved skattebegrensning etter § 17-1 skal ektefellers inntekt fastsettes *hver for seg* uansett om ektefellene lignes under ett eller særskilt. *Ved denne beregningen fordeles formue og inntekter og fradrag som kan fordeles fritt mellom ektefeller, med en halvpart på hver av ektefellene. Reglene om ektefeller i denne paragraf gjelder tilsvarende for samboere som omfattes av § 2-16.*

Etter § 17-3 skal dødsbo, for det inntektsåret dødsfallet fant sted, ha den samme skattebegrensningen som avdøde ville hatt krav på etter § 17-1. Etter annet punktum i bestemmelsen skal gjenlevende ektefelle vurderes sammen med avdøde dette året ved anvendelse av skattebegrensingsregelen. Som følge av forslaget om at ektefellers inntekt skal fastsettes hver for seg ved beregning etter skattebegrensingsregelen, foreslår departementet at § 17-3 annet punktum oppheves.

Departementet foreslår at lovendringene trer i kraft fra og med inntektsåret 2011.