



Unio
Stortingsgata 2
0158 OSLO

Høring - Endringer i skattereglene for pensjonister

Innspill fra Utdanningsforbundet

Innledning

Finansdepartementet sendte 3. mars 2010 ut et høringsnotat hvor de foreslår en rekke endringer i pensjonistbeskatningen. Høringsfristen er 3. mai 2010 og Unio er høringsinstans. Utdanningsforbundet ønsker med dette å gi et innspill til Unios høringsuttalelse. Vedlagt vårt innspill følger et notat fra Jan Mønnesland som gjør nærmere rede for vår analyse av endringsforslaget og de konsekvenser vi ser for våre medlemsgrupper.

Utdanningsforbundets syn

Regjeringen foreslår et sett med skatteendringer som skal innføres fra 2011, begrunnet i tilpasning til pensjonsreformen. Forslagene omfatter endring av skattebegrensningsregelen for pensjonister, økning i taket for minstefradraget for pensjonsinntekter, fjerning av særfradraget for alder og økning i trygdeavgiften. Nettoeffekten av forslagene er et tap for de med pensjon på 280.000 kroner eller mer, hvor tapet øker med økende inntekt. For de med pensjon over 300.000 kroner kan tapet bli kraftig, opp mot vel 10 prosent skatteøkning.

I offentlig sektor vil en samlet bruttopensjon på 280 000 kroner være aktuell for arbeidstakere som har et inntektsnivå på om lag 390 000 kroner i sluttlønn, altså ikke noe uvanlig høyt inntektsnivå.

Forslagene om skatteendring skal støtte opp under den nye folketrygdmodellens arbeidslinje ved å redusere marginalskatten for pensjonister som fortsetter sin yrkesaktivitet etter uttak av

Postadresse

Pb. 9191 Grønland
0134 OSLO

Besøksadresse

Hausmanns gate 17
0182 OSLO

E-post/Internett

post@utdanningsforbundet.no
www.utdanningsforbundet.no

tel + 47 24 14 20 00

fax + 47 24 14 21 00

Org.nr. 884 026 172

Bankkonto 1600 40 30714

alderspensjon. Skattereduksjonen for denne gruppen foreslås finansiert ved økning i trygdeavgiften for alle pensjonister som i dag betaler trygdeavgift etter lav sats. Arbeidsincentivet forsterkes dermed ved at pensjonister som avslutter sin yrkesdeltakelse gis en betydelig skatteskjerpelse.

På grunn av den demografiske utviklingen vil vi i løpet av kort tid få en situasjon hvor samfunnet ikke har tilstrekkelig tilgang til arbeidskraft. Utdanningsforbundet ser derfor behovet for incentiver for økt yrkesdeltakelse, for eksempel gjennom skattelettelser. Det er ingen tvil om at høy marginalsatt kan begrense motivasjonen for å ta arbeid ved siden av pensjonen. Det er imidlertid ikke slik at lavere marginalsatt skal og bør være det eneste mål for en endring av skattesystemet. Skattesystemet skal og bør ha andre formål, blant annet av fordelingsmessig karakter. Det er derfor må vurdere, er hvorvidt de foreslåtte endringene kombinerer ulike hensyn på en god måte, og om fordelingen virker rimelig.

Utdanningsforbundet går sterkt i mot forslaget om å finansiere skatteendringene ved å øke trygdeavgiften. Ikke alle har anledning til å stå i arbeid, enten de ikke orker å arbeide mer, eller fordi det ikke er noen arbeidsgivere som ønsker å ha dem i arbeid. Det er dessverre ikke slik at arbeidsmarkedet har åpne armer rettet mot alle eldre arbeidstakere. Den reelle muligheten for å stå i arbeid utover normal pensjonsalder, er markant større for grupper med høy utdanning, høy inntekt, god helse og lite belastende arbeid. De samme parametrene gir også en betydelig redusert risiko for uførhet. Samlet sett innebærer forslaget om endringer i pensjonistbeskatningen et nytt skritt i retning av å favorisere og begunstige de mest privilegerte i vårt samfunn på bekostning av uføre- og alderspensjonister.

Forslaget om ytterligere premiering av yrkesaktivitet på bekostning av uførepensjonister og alderspensjonister som er ute av arbeidslivet, kommer på toppen av andre endringer i pensjonssystemet som reduserer pensjonsutbetalingene og straffer tradisjonell pensjonering og gir en uforholdsmessig sterk premiering av arbeid etter nådd pensjonsalder.

Det må fortsatt være legitimt å avslutte yrkeskarrieren, og det må være økonomisk mulig for vanlige arbeidstakere å leve av sin pensjon.

Det er Utdanningsforbundets klare oppfatning at forslaget om lavere marginalsatt må finansieres på en annen måte enn ved omfordeling av byrdene innenfor gruppen av pensjonister. Enten må det foretas en helhetlig vurdering av alle skatteyttere for å se om det er andre grupper, med betydelig høyere skatteevne, og ikke minst betydelig høyere inntektsevne, som det ut fra fordelingsmessige hensyn er mer nærliggende å belaste. Eller så er det et alternativ at man ser på behovet for økt arbeidskrafttilbud som så viktig at samfunnet finner en annen måte å finansiere arbeidsincentivet på, utenfor skattesystemet.

De foreslåtte endringene vil ramme alderspensjonistene i offentlig sektor i større grad enn i privat sektor. Dette skyldes både ulikheter i de tradisjonelle yrkesmønstrene og ulikheter i pensjonsmodellene.

For offentlig sektor vil samlet alderspensjon ligge på 2/3 av inntekten, pluss samordningsfordeler. Med en samordningsfordel på 1/4 G vil en pensjon på 280.000 kroner tilsvare en sluttlønn på 390.000 kroner. Dette er ikke et uvanlig høyt lønnsnivå. Det er derfor ikke rimelig å anse alle med en sluttlønn på og over dette nivået som så rike at det er fordelingsmessig helt greit å øke skattene.

Forslaget om ny pensjonistbeskatning gir en gevinst for de som kan ha arbeide ut over *full* pensjon. Samtidig gir endringen et tap for mange av de som har arbeidsinntekt kombinert med delvis pensjonering.

For de som har AFP i offentlig sektor er det ikke mulig å øke sitt arbeidstilbud uten ved å redusere AFP-prosenten. Her er det i all hovedsak slik at en taper mer på reformen om en har delvis enn om en har full AFP.

Også for offentlige alderspensjonister er det vanskelig å øke arbeidstilbudet uten ved redusert pensjonsprosent. Det skyldes at en får 100 prosent avkortning om en fortsetter i samme virksomhet som en mottar pensjon fra, eller i andre virksomheter innenfor de offentlige pensjonsordningene. Forslaget er med andre ord innrettet slik at det motvirker økt arbeidsinnsats for offentlige pensjonister, stikk i strid med den erklærte hensikten med forslaget.

Oppsummering

Forslaget om endringer i pensjonistbeskatningen reiser viktige og prinsipielle fordelings spørsmål som etter Utdanningsforbundets syn ikke er løst på en akseptabel måte. Samfunnet har behov for å stimulere til arbeid, men samfunnet har også behov for å bekjempe fattigdom og vanskelige livsbetingelser for eldre og uføre. Dette kan løses ved at man går inn for skattetekniske grep som gir incentiver for arbeid, men avstår fra å velte omkostningene over på uføre og den gruppen arbeidstakere som ønsker, eller tvinges til, å avslutte sin yrkesaktivitet ved ordinær pensjonsalder.

Utdanningsforbundet kan på denne bakgrunn ikke akseptere en økning i trygdeavgiften.

Utdanningsforbundet mener det også er uheldig at de positive incentivvirkningene i svært liten grad får effekt for pensjonister i offentlig sektor.

Med vennlig hilsen
Utdanningsforbundet

Cathrin Sætre
sekretariatssjef

Elisabeth Østreng
juridisk rådgiver

Vedlegg

Kommentar til finansdepartementets høringsnotat ”Endringer i reglene for skattelegging av pensjonsinntekt” av 3. mars 2010

Jan Mønnesland, 21.04.2010

Finansdepartementet sendte 3. mars ut et høringsnotat hvor de foreslår en rekke endringer i pensjonistbeskatningen. Høringsfristen er 3. mai. Det er hovedorganisasjonene som er høringsinstanser på arbeidstakersiden.

Høringsnotatet foreslår en pakke med skatteendringer som skal innføres fra 2011 av, begrunnet som en tilpasning til pensjonsreformen. Forslagene omfatter endring av skattebegrensningsregelen for pensjonister, økning i taket for minstefradraget for pensjonsinntekter, fjerning av særfradraget for alder, samt økning i trygdeavgiften.

Profilen i forslaget

Skattebegrensningen

Dagens skattebegrensning gir fullt skattefritak for inntekt opp til minstepensjonsnivå, og deretter med avtrappende effekt inntil de ordinære skattereglene får fullt gjennomslag fra ca. 250.000 kr. Begrensningen regnes ut fra samlet nettoinntekt før særfradrag, tillagt 1,5 % av formue over 200.000 kr. Begrensningen gjelder automatisk for pensjonister, og etter søknad også for andre med lav skatteevne.

Dette foreslås erstattet av et nytt fradrag. Det nye fradraget regnes av brutto pensjonsinntekt, og gir fullt skattefritak for inntekt opp til minstepensjonsnivå. Deretter blir avtrappingen noe svakere slik at de ordinære skattereglene får fullt gjennomslag fra ca. 320.000 kr.

Når det nye fradraget bare gjelder for pensjonsinntekt, betyr det at fradraget også gis til de med lav pensjon uansett hvor høy arbeidsinntekt de måtte ha. I samme retning trekker at en ikke lenger tar hensyn til formue. De med formue og arbeidsinntekt vil derfor tjene på forslaget. For de med bare pensjonsinntekt vil overgang til det nye fradraget gi en viss gevinst for intervallet fra 230.000 til 330.000 kr.

Hensikten med forslaget er å få lavere marginalsatt på arbeidsinntekt ut over pensjonen.

Økt tak for minstefradraget

Dagens minstefradrag for pensjonister er på 26 %, med 4.000 kr. som nedre grense og 60.950 kr som øvre grense. For lønnstakere er minstefradraget på 36 %, med nedre grense på 31,800 kr og øvre grense på 72.800 kr. Har en både pensjons- og arbeidsinntekt gjelder nedre grense på 4.000 og øvre grense på 72.800, hvor prosentatsen regnes for hver inntektsdel separat.

Høringsnotatets forslag er at den øvre grensen for pensjonister heves til samme nivå som for andre inntektstakere. For øvrig opprettholdes de ulike prosentatsene, og at disse brukes for hver sin inntektsdel i beregningen av samlet fradrag.

Endringen vil bare ha betydning for de med inntekter ut over 234.423 kr, som er den inntekten som gir dagens øvre grense for pensjonistenes minstefradrag. Gevinsten vil øke gradvis fram til 280.000 kr (som gir den nye grensen for minstefradraget), og deretter ligge på et konstant nominelt nivå etter dette.

Hensikten med endringen er å unngå at pensjonsinntekt får høyere marginalsatt enn annen inntekt. Det er imidlertid et svært beskjedent inntektsintervall som berøres av endringen.

Fjerning av særfradrag for alder

Særfradraget for alder er nå på 19.368 og gis til alle som er over 70 år, eller over 67 år om en mottar folketrygd. Høringsnotatet foreslår å fjerne særfradraget for alder. Dette gir et utslag for skatteyder på 28 % av særfradragets størrelse, dvs. 5.488 kr. Beløpseffekten blir lik for alle som får en skatt ut over dette nivået.

Økt trygdeavgift

Samlet gir de tre ovennevnte endringene en samlet reduksjon i skatteinntekten. Dette vil departementet finansiere ved å øke satsen på trygdeavgiften. Den skal økes fra dagens nivå på 3 % til et nytt nivå som anslås til 4,7 %.

Trygdeavgiften har i dag en nedre grense på 39.600 kr, og som med gradvis avtrapping gjør at en når 3 %-nivået allerede ved en pensjon på 48.100 kr. Alle inntekter ut over dette nivået vil bli rammet av den foreslåtte avgiftsøkningen. Siden avgiften er prosentvis vil tapet øke nominelt med økende inntekt.

Prinsipielle betraktninger

Hvor viktig er det å få lavere marginalsatt?

Det er ingen tvil om at høy marginalsatt kan begrense motivasjonen til å ta arbeid ved siden av pensjonen. Det er imidlertid ikke slik at lavere marginalsatt skal og bør være det eneste mål for en endring av skattesystemet. Skattesystemet skal og bør ha andre formål, bl.a. av fordelingsmessige hensyn. Skulle en la målet om lavere og mindre varierende marginalsatt bli avgjørende, vil en havne opp med et flatskatt-system som ikke er ønskelig.

Det en derfor må vurdere, er hvorvidt de foreslåtte endringene kombinerer ulike hensyn på en god måte, og om fordelingen virker rimelig. Det er fullt mulig å leve videre med dagens system, også etter pensjonsreformen.

Hvem skal betale?

Som de detaljerte beregningene nedenfor viser, gir forslaget helt marginale gevinster for de med pensjonsinntekt under 280.000 kr. Samtidig gir forslaget tildels kraftige skatteøkninger for de med inntekter over 280.000 kr. Se figurene 1 til 3 nedenfor.

De som vinner på forslaget er i all hovedsak de med lav pensjon og med arbeidsinntekter ut over 100 % pensjon, samt de med lav pensjon og formue ut over 200.000 kroner. Øker en inntektene ved å redusere pensjonsprosenten, vil en derimot tape på forslaget. Det gjør at en i offentlig sektor har små muligheter til å få gevinst, siden en her i mindre grad enn i privat sektor kan øke arbeidsinnsatsen uten å redusere pensjonsprosenten.

Det virker urimelig at regningen for å gi skattelette for tilleggsinntekt skal belastes pensjonistene alene ved økt trygdeavgift.

Pensjonsreformen ga en innstramming i løpende pensjoner ved at en innførte underregulering. Dette ble det protestert mot fra pensjonsorganisasjonenes side, men slik ble reformen ble vedtatt. Det var ingen premiss da dette vedtaket ble fattet at en rett etterpå skulle komme med en ny, og tildels kraftig, innstramming av pensjonistenes inntekter via økt beskatning. En slik ny innstrammingsrunde nå vil virke totalt urimelig.

Et annet poeng er at prinsippet om å la pensjonistene få regningen når departementet vil redusere marginals-katten, er et nytt og urimelig prinsipp. Når en del av skattesystemet endres slik at det offentlige skatteprovenyet svekkes, bør det være naturlig at dette løses ved å se på det totale skattesystemet. Å la regningen gå til pensjonistene som gruppe, gjør at alle med en pensjon ut over 280.000 kroner får en skatteøkning, mens den øvrige befolkning i landet unnslipper dette. Departementet har ingen begrunnelse i høringsnotatet for å legge seg på en slik byrdefordeling.

For offentlig sektor vil bruttopensjonen ligge på 2/3 av inntekten, pluss samordningsfordeler. Med minimum samordningsfordel (1/4 G) vil en pensjon på 280.000 tilsvare en sluttlønn på 390.000 kroner. Dette er ingen uvanlig avlønning. Det er derfor ikke rimelig å anse alle med en sluttlønn på og over dette nivået som så rike at det er fordelingsmessig helt greit å øke skattene. Den store gruppen dette gjelder bør unngå å få seg et slikt slag i ansiktet på tampen av pensjonsreformen.

Tjenestepensjoner på dette nivået er ikke uvanlig i privat sektor. En finner her store grupper med ytelsesbaserte pensjonsordninger som ligger på tilsvarende nivåer. Det er derfor ikke slik at det bare er de offentlig ansatte som bes om å betale regningen. Forslaget vil med stor kraft ramme viktige deler av privat sektor, også her folk med tildels lave og uansett midlere inntekter, som får en markert skatteskjerpelse.

Bakgrunnen for forslaget er departementets ønske om lavere marginals-katt for inntekt ut over pensjonen. Av den grunn foreslås endring i skattebegrensningen. Økt minstefradrag er derimot begrunnet i et ønske om harmonisering av pensjons- og lønnsinntektsbeskatningen.

Disse elementene kan innføres uten samtidig å heve trygdeavgiften. Da vil forslaget være relativt uproblematisk. Finansdepartementets behov for å trekke inn penger må løses på andre måter enn ved økt trygdeavgift.

Et moment i den sammenhengen er at for offentlige AFP-pensjonister er det ikke adgang til å kompensere skatteøkningen ved å jobbe lenger. Det samme gjelder for offentlige alderspensjonister med mindre en går over til privat sektor.

Beregnet effekt av ny skattebegrensning

Dagens skattebegrensningsregel er utformet slik at en inntekt på nivå med folketrygdens minstepensjon ikke skal beskattes. Det settes en grense for skattefri nettoinntekt før særfradrag i tråd med dette. Inntekt ut over denne grensen beskattes med 55 % av det overstigende, inntil en når samme skatt som når en ser bort fra begrensingsregelen.

Departementets begrunnelse for å endre denne ordningen er at den gir noe varierende og tildels høy marginalsatt for lave og moderate inntekter. En mener at dette virker begrensende på pensjonisters vilje til å ta seg arbeid i tillegg til pensjonen, noe en ellers i pensjonsreformen ønsker å stimulere til.

Minstefradragene bidrar til de høye og ujevne marginalsattene. I de inntektsintervallene som omfattes av skattebegrensning (i dag er det fra 153.649 kr til 257.290 kr. for de som får særfradrag) vil økende inntekt gi sterkt økende skatt dels pga. redusert minstefradrag og dels pga svekket skattebegrensning ved økende inntekt. Dermed blir det mindre netto igjen av inntekt som opptjenes ut over pensjonen.

Departementets løsning er å endre ordningen til et skattefradrag beregnet av brutto pensjonsinntekt, mot i dag en begrensning beregnet ut fra samlet nettoinntekt. Dermed vil annen inntekt ikke påvirke skattefradraget på pensjonsdelen. Ved at en tar utgangspunkt i pensjonsinntekten før fradrag, vil minstefradraget ikke påvirke det nye skattefradraget.

Det nye skattefradraget skal avkortes med 17 % av pensjonsinntekt ut over minstepensjonsnivået. Det vil i utgangspunktet gi slakere avkortning enn en avkortning i nettoinntekten på 55 %. Dette gjør at en nå vil få en fradragsregel som vil virke opp til høyere inntekter enn dagens regel. For inntekter som ikke når opp mot dagens tak for minstefradraget (dvs. under 234.423 kr) vil imidlertid avkortningen bli lik for begge ordningene, siden effekten av dagens avkortning dempes av at minstefradraget svekker veksten i nettoinntekten. Den svakere avkortningen får dermed først effekt for inntekter over 234.423 kr.

I sammenlikningstillene i høringsnotatet (og i de tallene som presenteres nedenfor) illustreres endringen ut fra skattereglene per 2010. Det gjøres imidlertid en korreksjon i dagens regler, de omdefineres slik at en fanger opp den vedtatte opptrappingen av minstepensjonen til 2 G fra

mai 2010. Fram til mai 2010 er minstepensjonen på 1,97 G, som gir et snitt på 1,99 G for 2010 samlet.

Dagens skattebegrensningssatser er satt for å gi et innslag for skattebegrensningen på 5.343 kr over 1,99 G. Departementet har valgt å sammenlikne det nye forslaget med dagens regler, justert slik at skattebegrensningens inntakspunkt tar utgangspunkt i en minstepensjon på 2G istedenfor 1,99 G.

I høringsnotatet er det nye fradraget gitt et innslagsnivå for beskatning i 2010 på 7.448 kr. over 2 G. En har altså lagt seg på en noe sterkere margin ut over minstepensjonsnivået enn dagens regel. En sammenlikner så det nye forslaget med en justert versjon av 2010-reglene, basert på skatteinnslag på 2 G + 7.448 kr istedenfor 1,99 G + 5.343 kr.

At en velger å øke marginen mellom minstepensjonen og innslagspunktet for skatt må ses på bakgrunn av at en nå skal regne skattefradraget ut fra brutto pensjonsinntekt, mot i dag ut fra nettoinntekt før særfradrag. Det gjør at andre fradragposter tas hensyn til i dagens ordning, men ikke i det foreslåtte forslaget. Da blir det rimelig at marginen over minstepensjonsnivået økes noe.

I figurene nedenfor følger vi høringsnotatets opplegg med å sammenlikne forslaget med dagens ordning, oppjustert til en minstepensjon på 2 G. Vi har imidlertid illustrert to alternativer for marginen, hvor figur 1 og 2 viser en videreført margin på 5.343 kr, mens figur 3 legger inn den nye marginen på 7.448 også i dagens opplegg. Det førstnevnte alternativet gir det nye forslaget kreditt for at en hever marginen, mens det sistnevnte alternativet er i tråd med høringsnotatets egen sammenlikning med dagens skattesystem (jfr. figurforklaringen til figur 8.2 i siste avsnittet side 38).

Nettovirkningen av departementets modell, sammenliknet med den 2 G-justerte versjon av dagens ordning, er at innslagspunktet blir noe høyere i departementets modell når en bruker dagens margin på 5.343 kr, mens det blir helt likt når en bruker marginen på 7.448 kr også for dagens ordning.

Deretter vil departementets modell føre til samme avkortning i skatten ved en inntektsøkning som en har med dagens modell. Det er først når en kommer så høyt opp i inntekt at dagens minstefradrag når det øvre taket (ved en inntekt på 234.423 kr), at den nye fradragregelen kommer bedre ut enn dagens ordning.

Dette bryter en del med det inntrykk som skapes i høringsnotatet, om at den nye regelen skal komme de med lavest inntekt til gode. Imidlertid vises fakta korrekt i notatets figur 8.3, hvor det tydelig framkommer at en må opp mot 250.000 kr. før det blir gevinst av den nye ordningen. Før det blir det et mindre tap. Figur 8.3 i notatet stemmer dermed overens med figur 3 nedenfor (merk at alle disse figurene viser samlet effekt av alle de fire elementene i høringsnotatets forslag).

Samlet effekt av høringsnotatets forslag

Figur 1 nedenfor viser endringene fra dagens opplegg til den foreslåtte modell for varierende nivåer på pensjonsinntekten. Det er her forutsatt bare minstepensjon og særfradrag. I figuren er dagens ordning justert ut fra en minstepensjon på 2 G, men fortsatt med en margin over dette på 5.343 kr.

Figur 1. Avvik mellom foreslåtte og gjeldende skatteregler på pensjonsinntekt

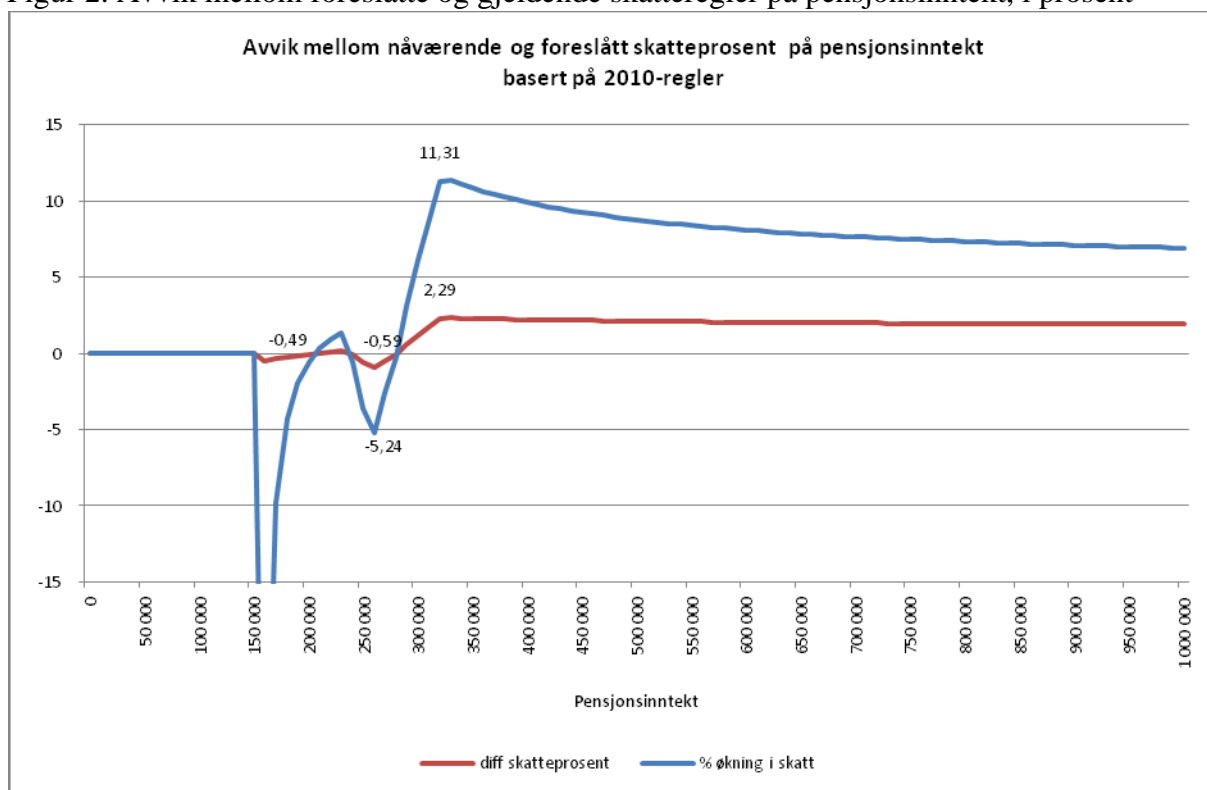


Forslaget gir ingen endringer for de som ligger under dagens inngangsnivå for skattebegrensning, regnet til 154.394 kr. ved minstepensjon på 2 G. Disse får null i skatt, som i dag. Deretter får en lavere skatt opp til det nye innslagspunktet til 156.500 kr, som skyldes økt margin

opp til 7.448 kr. Så setter trygdeavgiften inn, og reduserer skattegevinsten gradvis. Utviklingen snur ved en pensjon på 234.423 kr som gir dagens tak for minstefradrag. Etter dette får en glede av den foreslåtte økning i taket for minstefradraget, og gradvis økende netto gevinst av endringene. Dette gjelder fram til en når det nye minstefradragstaket ved 280.000 kr. Etter det blir gevinsten ved at det nye begrensingsfradraget når høyere inntekter enn dagens ordning gradvist spist opp av den økte trygdeavgiften. Det gjelder inntil en når utfasingen av den nye skattebegrensningen ved en inntekt på 321.200 kr. Deretter vil den isolerte effekten av økt trygdeavgift virke alene ved økende inntekt.

Figur 2 viser samme bildet men i prosent. Dels viser figuren endringer i skatteprosent, og dels viser figuren prosentvis endring i skattebeløp.

Figur 2. Avvik mellom foreslåtte og gjeldende skatteregler på pensjonsinntekt, i prosent



Som figur 2 viser blir effekten sterk i prosentvis reduksjon av skatt ved 160.000 i inntekt, på hele 35,3 prosent, men skatteprosent-endringen er svært beskjeden. Det er taperne, de med mer enn 280.000 kr i inntekt, som får de merkbare endringene. En økning i skatteprosenten på 2,3 prosentpoeng er ganske kraftig, og gir en skatteøkning på opp til 11 prosent.

Figur 3 viser samme bilde som figur 1, men her er det forutsatt samme innslagspunkt for skattebegrensningen både i dagens og i den nye modellen. Det vil si at tilpasningen av dagens 2010-regler til en minstepensjon på 2 G følger samme opplegg som i høringsnotatet. Marginen fra 2 G til innslagspunktet er her satt til 7.450 kr i begge modellene.

Figur 3. Avvik mellom foreslåtte og gjeldende skatteregler på pensjonsinntekt. Felles innslag for skattebegrensning



Som en ser av figur 3 blir hele gevinsten borte fram til en er godt passert 235.000 kr dersom en ikke regner med den økte marginen for innslagspunktet til skattebegrensningen. For øvrig er kurveforløpet parallelt med figur 1.

Arbeidsinntekt ut over pensjonen

I avsnittet ovenfor viser tallene hva som blir effekten av det nye forslaget for en som bare har pensjonsinntekt. Her vil de aller fleste tape, tildels mye, mens de få som vinner får en meget beskjeden gevinst. De som bare har pensjonsinntekt blir dermed jevnt over tapere ved reformen, de betaler for en reform som kommer andre til gode.

Vinnergruppen finner vi blant de som har arbeidsinntekt ut over pensjonen¹.

Det er i hovedsak via skattebegrensningen en får en særlig gevinst for de med inntekt ut over pensjonen. Eksemplene nedenfor konsentrerer seg derfor om inntekter hvor begrensningsreglene kommer til anvendelse. I dagens ordning gjelder det fra ca. 150.000 til vel 250.000 kr, og i det nye forslaget helt opp til 330.000 kr.

Alle tall nedenfor er basert på samme oppsett som figur 3 ovenfor, men supplert med varierende arbeidsinntekt ut over pensjonsinntekten.

Effekter ved gitt pensjon (100 %) og med varierende inntekt ut over pensjonen

Tabell 1 viser effekten av endringsforslagene for personer med full (100 %) pensjon på hhv. 200, 250, 300 og 350 tusen kroner. For hvert av disse nivåene er det vist effekten av annen inntekt ut over pensjonen, dimensjonert fra null til 100 prosent tillegg ut over pensjonsnivået. Virkningen er vist ved endret skattenivå (både i kroner og som prosentvis skatteendring), samt endringer i samlet skatteprosent.

¹ forslaget gir i tillegg gevinst for de med formue (en fjerner formuesfradraget og tar ikke lenger hensyn til renteinntekter etc i skattebegrensningen). Dette aspektet er ikke tatt med i beregningene her.

Tabell 1. Effekter av forslaget ved inntekt ut over full pensjon

Pensjon	Arb.innt	Arb i % av p	Sum inntekt	endret skatt kr	endret skatt %	endret skatte%
200000	200000	100	400000	-11782	-12,41	-2,9
200000	160000	80	360000	-11782	-14,61	-3,3
200000	120000	60	320000	-11782	-17,77	-3,7
200000	80000	40	280000	-8044	-16,67	-2,9
200000	40000	20	240000	-2092	-7,03	-0,9
200000	0	0	200000	712	4,02	0,4
250000	250000	100	500000	-2432	-1,84	-0,5
250000	200000	80	450000	-2432	-2,20	-0,5
250000	150000	60	400000	-2432	-2,63	-0,6
250000	100000	40	350000	-2432	-3,26	-0,7
250000	50000	20	300000	-2432	-4,29	-0,8
250000	0	0	250000	-656	-1,63	-0,3
300000	300000	100	600000	6918	3,96	1,2
300000	240000	80	540000	6918	4,68	1,3
300000	180000	60	480000	6918	5,72	1,4
300000	120000	40	420000	6918	7,11	1,6
300000	60000	20	360000	6918	9,12	1,9
300000	0	0	300000	3600	6,13	1,2
350000	350000	100	700000	11373	5,24	1,6
350000	280000	80	630000	11373	6,12	1,8
350000	210000	60	560000	11373	7,37	2,0
350000	140000	40	490000	11373	9,25	2,3
350000	70000	20	420000	11373	11,98	2,7
350000	0	0	350000	8055	10,86	2,3

Er pensjonen på 200.000 kr og uten ekstra arbeidsinntekt vil forslaget gi en skatteøkning på 712 kr, jfr. figur 3. Årsaken er at skattebegrensningen her er på samme nivå i dagens ordning som i det nye forslaget, og effekten av økt tak på minstefradraget ikke slår ut for så lave inntekter. Det er økt trygdeavgift som gir et netto beskjedent tap.

Har en inntekt ut over en full pensjon på 200.000 kroner, får en gevinst av endringsforslaget. Gevinsten øker gradvis med økende inntekt, fram til en tilleggsinntekt på 60 % av pensjonsnivået. Her reduseres skatten med 18 %, som gir en gevinst etter skatt på nær 12.000 kroner. Årsaken er at dagens skattebegrensning avkorter mot samlet nettoinntekt, mens det nye forslaget avkorter fradraget bare mot pensjonsinntekten. Økt arbeidsinntekt reduserer derfor ikke det nye fradraget, slik det gjør under dagens system. Når en når et samlet inntektsnivå

hvor skattebegrensningen er uttømt i dagens ordning, gir ikke lenger endringen økt gevinst med økt arbeidsinntekt, men en beholder gevinsten på 12.000 kroner.

En pensjon på 250.000 kr uten arbeidsinntekt får gevinst av økt tak for minstefradraget, som er sterkere enn økningen i trygdeavgiften. Denne gevinsten gjelder bare ved null arbeidsinntekt, også i dag gjelder det høyere taket for minstefradraget når en kombinerer pensjon med arbeidsinntekt. Så får en gevinst ved ny skattebegrensning, som uttømmes allerede ved 20 % inntektsøkning. Gevinsten på 2.400 kr. beholdes imidlertid ved økende arbeidsinntekt.

Ved økende pensjon får en fortsatt gevinst ved økt minstefradrag når en ikke har arbeidsinntekt. Økt trygdeavgift gir imidlertid sterkere utslag, slik at det blir et netto tap. Tapet blir større når en kombinerer pensjonen med inntekt (ingen effekt på minstefradraget, men fortsatt samme økning i trygdeavgiften). Her får ikke lenger begrensingsordningene noe virkning.

Det er altså bare for de laveste pensjonsnivåene at en får skattegevinst av økt arbeidsinntekt. For pensjonsnivåer fra 300.000 kr og oppover får en et større tap av endringsforslaget når en har inntekt ut over pensjonen enn om en ikke har dette. Økende inntekt får derimot ingen betydning for endringseffekten.

Arbeid ut over pensjonen kontra delpensjon

Tabell 1 ovenfor illustrerer effekten av å jobbe ut over full pensjon. Dette er en aktuell opsjon i privat sektor, hvor både folketrygden samt ny AFP gir uten avkortning mot inntekt.

I offentlig AFP (og privat AFP etter gammel ordning) kan en ikke øke arbeidsinntekten uten samtidig å redusere pensjonsprosenten.

Det samme vil gjelde for offentlig alderspensjon, med mindre en velger tilleggsarbeid utenfor de offentlige pensjonsordningenes virkeområde. En må da øke arbeidsinnsatsen i en annen virksomhet enn en har pensjon fra.

Effekten av å endre pensjonsprosent er vesentlig annerledes enn å endre inntektsopptjening ut over en gitt pensjon. Årsaken er at det nye begrensingsfradraget avkortes med pensjonsprosenten. Ved 100 % pensjon blir det nye begrensingsfradraget uendret ved økende inntekt. Øker en derimot sitt arbeidstilbud ved å redusere pensjonsprosenten reduseres begrensingsfradaget tilsvarende.

Tabell 2 illustrerer dette ved å vise virkningen av endringsforslaget for ulike uttaksprosjenter av AFP. Tabellen lar ulike AFP-prosjenter gi en effekt på arbeids- og pensjonsinntekt ut fra reglene i offentlig sektor. Tabellen burde like fullt være av relevans også for de som tar ut privat AFP etter gammel ordning.

Siden offentlig AFP gjelder opp til en fyller 67 år vil en her ikke ha særfradrag for alder verken i dagens eller i foreslått ny ordning.

Tabell 2. Effekter av forslaget ved ulikt uttak av offentlig AFP

Sluttlønn	AFP-%	P-inntekt	Arbinnt.	Sum	endret skatt kr	endret skatt %	endret skatte%
250000	0	0	250000	250000	0	0,00	0,0
250000	20	33333	200000	233333	21433	94,90	9,2
250000	40	66667	150000	216667	17950	126,18	8,3
250000	60	100000	100000	200000	12342	121,10	6,2
250000	80	133333	50000	183333	6734	109,35	3,7
250000	100	166667	0	166667	138	3,34	0,1
300000	0	0	300000	300000	0	0,00	0,0
300000	20	40000	240000	280000	13400	27,77	4,8
300000	40	80000	180000	260000	11879	31,89	4,6
300000	60	120000	120000	240000	10358	39,46	4,3
300000	80	160000	60000	220000	6245	30,42	2,8
300000	100	200000	0	200000	712	4,02	0,4
350000	0	0	350000	350000	0	0,00	0,0
350000	20	46667	280000	326667	5367	7,26	1,6
350000	40	93333	210000	303333	5412	8,86	1,8
350000	60	140000	140000	280000	5458	11,31	1,9
350000	80	186667	70000	256667	5504	15,54	2,1
350000	100	233333	0	233333	1285	4,11	0,6
400000	0	0	400000	400000	0	0,00	0,0
400000	20	53333	320000	373333	-948	-0,97	-0,3
400000	40	106667	240000	346667	-1054	-1,24	-0,3
400000	60	160000	160000	320000	558	0,79	0,2
400000	80	213333	80000	293333	2170	3,90	0,7
400000	100	266667	0	266667	-2752	-5,57	-1,0
450000	0	0	450000	450000	0	0,00	0,0
450000	20	60000	360000	420000	299	0,26	0,1
450000	40	120000	270000	390000	598	0,59	0,2
450000	60	180000	180000	360000	897	1,03	0,2
450000	80	240000	90000	330000	1196	1,63	0,4
450000	100	300000	0	300000	-1823	-2,84	-0,6
500000	0	0	500000	500000	0	0,00	0,0
500000	20	66667	400000	466667	1133	0,86	0,2
500000	40	133333	300000	433333	2267	1,96	0,5
500000	60	200000	200000	400000	3400	3,39	0,9
500000	80	266667	100000	366667	4533	5,32	1,2
500000	100	333333	0	333333	2349	3,15	0,7

En sluttlønn på 250.000 kr. gir en minimal skatteøkning ved det nye forslaget, knyttet til økt trygdeavgift. Pensjonen blir så lav at en ikke får inntektsskatt verken i nytt eller gammelt opplegg. Ved redusert AFP-prosent blir det et gradvis økende tap ved overgangen til nytt opplegg. Det skyldes at en i dagens ordning får full uttelling av skattebegrensingsregelen for hele inntektsskatten, mens en i det nye forslaget bare får begrensningsfradraget på pensjonsinntekten. Dette fradraget avkortes dessuten med avtakende pensjonsandel. Virkningen er ganske kraftig. Allerede ved 80 % AFP dobles skatten ved det nye forslaget, riktignok fra et lavt nivå. Skattetapet ved ny ordning blir på 12.300 kr ved 60 % AFP, på 18.000 kr ved 60 % AFP, og på 21.400 kr ved 80 % AFP. Merk at denne skattøkningen gjelder personer med lav sluttlønn og tilsvarende lave arbeids- og pensjonsinntekter.

Profilen gjentar seg for de med sluttlønn på 300.000 kroner. Effektene av det nye forslaget blir imidlertid her mindre kraftig for de laveste AFP-prosentene, siden en da gradvis faller ut av den gamle skattebegrensingsordningen.

For en sluttlønn på 350.000 kroner kommer en ved full pensjon akkurat under det inntektsområdet hvor en får effekt av økt tak på minstefradraget for pensjonister uten arbeidsinntekt. Ettersom AFP-prosenten avtar svekkes effekten av det nye begrensingsfradraget (som avkortes mot pensjonsprosenten), samtidig som også trygdeavgiften avtar med redusert AFP-prosent. Resultatet er et nokså stabilt tap for de med delvis AFP, som er høyere enn tapet for de med full AFP.

En sluttlønn på 400.000 kr gir en pensjon ved 100 % AFP som er akkurat i det intervallet hvor en får effekt av økt tak på minstefradraget for pensjonister uten arbeidsinntekt. Ved 80 % AFP er denne effekten borte. Økende AFP-prosent gir deretter økt samlet inntekt, som bringer en ut av skattebegrensningen ved dagens ordning. Det nye begrensingsfradraget avkortes mot den avtakende AFP-prosenten uavhengig av økende arbeidsinntekt. Samtidig avtar økningen i trygdeavgift med avtakende AFP-prosent. Samlet får en dermed en gevinst av endringen ved 40 % og 20 % AFP.

Denne profilen fortsetter for høyere sluttlønn, men med et stadig økende netto tap på de ulike AFP-nivåene pga. økningen i trygdeavgiften.

Nærmere om ulikhetene mellom offentlig og privat sektor

Som tabell 1 og 2 viser, gir den nye ordningen en gevinst for de som kan ha arbeide ut over full pensjon. Samtidig gir endringen et tap for de som har arbeidsinntekt basert på delvis pensjonering for de aller fleste inntektsnivåene.

Den markedsførte hensikten med det nye forslaget er å redusere marginals kattene slik at en skal stimulere folk til å arbeide mer selv om de mottar pensjon. Dette rimer med at en får god uttelling av endringen om en jobber ut over full pensjon.

Nå er det mange som ikke har anledning til dette, enten fordi de ikke orker å arbeide mer, og/eller fordi det ikke er noen arbeidsgivere som ønsker å ha dem i arbeid. Resultatet blir at "sliterne" som ikke har anledning til å jobbe ut over pensjonsalder, skal betale en reform hvor det er de spreke og de med behagelig jobb og behagelige arbeidsgivere som blir vinnere.

For de som har AFP i offentlig sektor er det ikke mulig å øke sitt arbeidstilbud uten ved å redusere AFP-prosenten. Her er det i all hovedsak slik at en taper mer på reformen om en har delvis enn om en har full AFP.

Forslaget er mao innrettet slik at det motvirker økt arbeidsinnsats for offentlige pensjonister, stikk i strid med den erklærte hensikten med forslaget.

Andre elementer i departementets forslag

Departementet foreslår at det nye begrensingsfradraget skal gis som et beløp som deretter avkortes mot brutto pensjonsinntekt. Dagens skattebegrensning avkortes ut fra samlet nettoinntekt eks. særfradrag. Det betyr at en i det nye forslaget ikke avkorter fradraget ved økt arbeidsinntekt, mens dagens avkortning påvirkes også av arbeidsinntekten. Har en arbeidsinntekt ved siden av pensjonen får en dermed større gevinst av forslaget enn figurene ovenfor viser. Dette gjelder opp til en inntekt på 321.200 kr.

Dagens begrensingsregel beregnes ut fra en nettoinntekt fratrukket 1,5 % av formuer over 200.000 kr. Slik formuesavkortning er ikke med i det nye forslaget. For pensjonsinntekter opp til 250.000 kr. vil en derfor få en økende skattegevinst ved det nye forslaget med økende formue. Det er vanskelig å se noen fordelingsmessig begrunnelse for denne endringen.

Den nye begrensingsregelen gjelder individuelt, uavhengig av om en er gift/samboer eller enslig. Dagens begrensingsregel summerer ektefellenes inntekt og skatt, og setter inntektsgrensen for beskatning ca. 10 % lavere per person enn for enslige. Det nye forslaget gir dermed en tilsvarende gevinst for pensjonistektepar. For pensjonister som er gift med ikke-

pensjonister vil ektefellen ikke lenger ha rett til begrensingsfradraget. For pensjonisten vil fradraget øke dersom en har lavere inntekt enn ektefellen, og reduseres dersom det var ektefellen som hadde lavest inntekt.

Hvor stor er regningen?

Departementet antar at ny skattebegrensning og økt grense for minstefradrag vil gi reduserte skatteinntekter på 5,1 mrd. kr. Så antas det at økt arbeidsinnsats pga. lavere marginalskatt vil gi en netto skatteøkning på 0,4 mrd. kr. Da gjenstår et nettobeløp på 4,7 mrd. kr. Det er dette en vil dekke inn ved å fjerne særfradraget og å øke trygdeavgiften.

De tallene som er vist ovenfor viser at det er smale inntektsintervaller som vinner, og de vinner lite. De som taper, de med mer enn 280.000 kroner i pensjon, taper mye. De antas til gjengjeld å være færre, slik at de må betale mye for at nok penger skal tjenes inn. Vinnerne er de med inntekt ut over full pensjon, gitt at den fulle pensjonen ligger på et lavt nivå.

I høringsnotatets figur 8.2 har en sett på hele skattepopulasjonen og medregnet også andre inntekter enn pensjon. Endret skattebegrensning kan for de med aller lavest pensjon også påvirke skatt av annen inntekt, noe som figur 8.2 i prinsippet skal få med seg. Et eksempel kan være en som har vært nullskatteyter med stor formuesoppbygging i sitt yrkesaktive liv og derfor har lav pensjon. Da vil dagens ordning ta hensyn til den store formuen, mens den nye ordningen vil gi fullt skattefradrag ut fra pensjonsinntekten alene. Ser en bare på pensjonsinntekt alene, skal det ikke være noen gevinst for gruppen under 150.000, mens figur 8.2 gir stor gevinst ved endringen for denne gruppen.

Nettoeffekten av omfordelingen blir dermed at samlet beskatning av pensjonsinntekt økes, mens beskatningen av lønnsinntekt som tjenes opp i tillegg til pensjon reduseres. Det samme gjelder for pensjonistenes formuesbeskatning.

Hvem omfattes av endringene?

Alderspensionister omfattes av alle de foreslåtte endringene, på den måten som er beskrevet ovenfor.

Pensjonsbeskatningen gjelder alle typer pensjon, inklusive tjenstepensjoner og private individuelle pensjonsspareavtaler. Dette vil bli videreført som i dag.

For skattebegrensningens del vil det i det nye fradraget være et krav om at en tar ut folketrygd eller AFP for å komme inn under ordningen. Det er parallelt med dagens avgrensning.

I dag gjelder skattebegrensningen også for andre med lav inntekt, som etter gitte kriterier (at den lave inntekten ikke er et resultat av selvstendig tilpasning, studier el. likn) får samme ordning som pensjonister. Forslaget er at denne gruppen skal beholde dagens skattebegrensning, det nye fradraget skal bare gjelde for de som mottar alderspensjon fra folketrygden og/eller AFP. Også uføretrygdene skal beholde dagens skattebegrensning. Det er tatt et forbehold ved at en ikke hadde konkludert om detaljene i offentlige tjenstepensjoner da høringsnotatet ble skrevet, en kommer derfor tilbake med mer avklaring her senere. Det som like fullt sies, er at offentlig AFP skal inngå i den nye ordningen.

Endringene i minstefradraget og i trygdeavgiftene gjelder alle pensjonsinntekter. Det betyr at denne innstrammingen også gjelder for de som mottar uføretrygd.

Nærmere om virkningen for de uføretrygdene

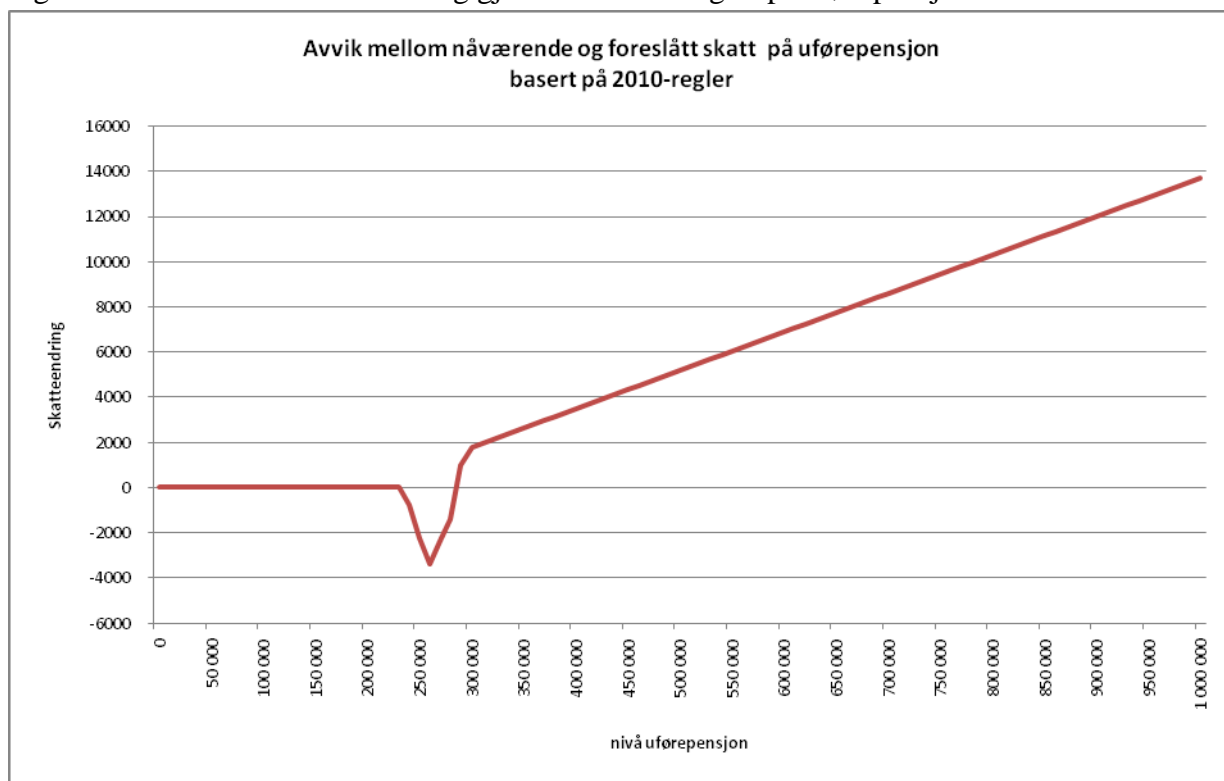
De som mottar uføretrygd er inntil videre (i påvente av at forslaget om ny stønadsordning blir behandlet) unntatt fra forslaget om ny skattebegrensning. De beholder dagens ordning. De beholder også særfradraget for uføre, som i dag er på samme nivå som særfradraget for alder. Helt særfradrag forutsetter minst 2/3 uførhet, som i dag. Med lavere uførhetsgrad gis halvt fradrag.

Endringene i minstefradraget og økningen i trygdeavgift slår fullt ut også for uførepensjonister. Dette går entydig fram av høringsnotatet, se bl.a. siste setningen under avsnitt 2.5.

Det kan ta lang tid før en får ferdigbehandlet uføreutvalgets forslag om omlegging fra uføretrygd til ny stønad. Det er lovet en proposisjon inneværende år, men samtidig er det vedtatt lovendringer som skal gjelde fra 2011 av til en eventuell revisjon kan iverksettes.

Figur 4 viser virkningen av de endringsforslagene fra høringsnotatet som berører uførepensjonistene.

Figur 4. Avvik mellom foreslåtte og gjeldende skatteregler på uførepensjon.



Også for uførepensjonister blir det et snevert inntektsintervall som får glede av økningen i maksimaltaket for minstepensjonen. For øvrig rammes alle av økningen i trygdeavgiften.

Det er vanskelig å se noen grunn til at en lar en såpass stor andel av de uføretrygdene få en tildels drastisk skatteøkning. Her har en med uføre å gjøre, altså personer som i liten grad kan kompensere en slik skatteøkning ved økt arbeid.

Oppsummering

Det viktigste innstrammingsforslaget i høringsnotatets forslag er økningen i trygdeavgiften. denne markedsføres som en ren saldering, poenget er å betale for de øvrige endringene som foreslås.

Som vist ovenfor er det svært lite av de øvrige endringene som kommer de til gode som lever av pensjonsinntekt alene. De som vinner på forslaget er de som har inntekter ut over 100 % pensjon, samt pensjonister med høy formue.

Økt trygdeavgift rammer i tillegg de som har uførepensjon, og som ikke omfattes av endringen i skattebegrensningsopplegget. Den gevinsten disse får ved økt maksimalgrense for minstefradraget kan ikke rettferdiggjøre den skatteøkningen de får ved økt trygdeavgift.