

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO

Vår saksbehandler:
Erik Orskaug

Kopi til

Vår dato
03.01.2010

Vår referanse
2010-0023

Deres referanse
10/1089 SL HEG/KR

Skattlegging av pensjonsinntekt - høring

Vi viser til departementets høringsbrev av 3. mars 2010 med forslag til nye regler for beskatning av pensjonsinntekt.

Unio reagerer sterkt på at forslaget til nye skatteregler for pensjonsinntekter vil ramme mange av dagens pensjonister og innebære en betydelig skatteskjerpelse for et stort flertall av nye pensjonister som kommer fra heltidsstillinger i offentlig sektor. Ansatte i privat sektor med gode ytelsesbaserte tjenstepensjoner vil også bli hardt rammet av forslaget.

Vi kan forstå departementets behov for å avdempe marginals kattene for de som har mulighet til å opptjene lønnsinntekter i tillegg til pensjonen. På den annen side reagerer vi mot at en slik reform skal belastes de som tar ut full pensjon uten å jobbe ved siden av, (noe jo alle pensjonister gjør før eller siden). Det er blant disse pensjonistene vi finner mange av de som ikke har helse eller potensielle arbeidsgivere som muliggjør en slik tilpasning.

Unio krever at regjeringen endrer forslaget slik at de skattemessige endringene ikke slår så kraftig ut i forhold til brede grupper. Det er i høringsnotatet ikke anført noen argumenter for at regjeringen faktisk ønsker en slik kraftig omfordeling av skattebelastningen blant pensjonistene. Alle med pensjonsinntekter over 281 000 kroner og som ikke har lønnsinntekt ut over pensjonen vil få skatteøkning. For en heltidsansatt i staten med gjennomsnittslønn og som går av med pensjon vil forslaget innebære en skatteøkning på 5 500 kroner sammenliknet med dagens system.

Unio vil sterkt motsette seg at de foreslåtte endringene skal finansieres med økt trygdeavgift.

Regjeringens høringsforslag

Regjeringen foreslår i høringsnotatet å erstatte dagens skattebegrensningsregel med et skattefradrag på inntil 28 000 kroner som avkortes mot størrelsen på pensjonsinntekten og etter pensjonsgrad i folketrygden. Har du f.eks. tatt ut halv folketrygd blir maks skattefradrag 14 000 kroner. Videre foreslår regjeringen å fjerne særfradraget for alder, øke øvre grense i minstefradraget for pensjonsinntekt og å øke trygdeavgiften.

Skattereglene for pensjonister blir med regjeringens forslag:

Brutto pensjon skattlegges med 4,7 pst trygdeavgift

Minstefradraget beholder dagens lave sats på 26 prosent, men det maksimale minstefradraget økes til 72 800 kroner (samme som for lønnsinntekt)

Personfradraget på 42 210 kroner beholdes (samme som for lønnsinntekt)

Et nytt fradrag direkte i skatt på maksimalt 28 000 kroner

Forslaget innebærer at det ikke skal betales skatt av pensjonsinntekter opp til 156 500 kroner. Opp til denne grensen gis det fullt skattefradrag på 28 000 kroner. Over dette inntektsnivået avtrappes skattefradraget mot pensjonsinntekt inntil effekten av skattefradraget er avkortet til null når pensjonsinntekten når omlag 321 000 kroner.

Sammenlikning med dagens pensjonistbeskatning

I tabell 1 og figur 1 sammenliknes høringsforslaget med dagens skattesystem for pensjonsinntekter. I likhet med høringsnotatet har vi sammenliknet med et justert 2010-nivå hvor dagens skattebegrensningsregel er tilpasset oppgradert minstepensjon til 2G. I tabell 1 og figur 1 er det sett bort fra formuestillegget i skattebegrensningsregelen.

Tabell 1: Regjeringens forslag til ny pensjonistbeskatning sammenliknet med dagens

Brutto pensjon	156 500	175 000	239 000	262 000	281 000	321 200	400 000
A: Dagens pensjonistskatt	0	7 500	34 200	46 900	52 800	65 300	89 700
- i pst av brutto pensjon	0,0	4,3	14,3	17,9	18,8	20,3	22,4
B: Forslag til ny pensjonistskatt	0	7 800	35 000	44 700	52 800	72 800	98 600
- i pst av brutto pensjon	0,0	4,5	14,6	17,1	18,8	22,7	24,6
Endring i kroner (B-A)	0	300	800	-2 200	0	7 500	8 900
Endring i prosentpoeng	0,0	0,2	0,3	-0,8	0,0	2,4	2,2

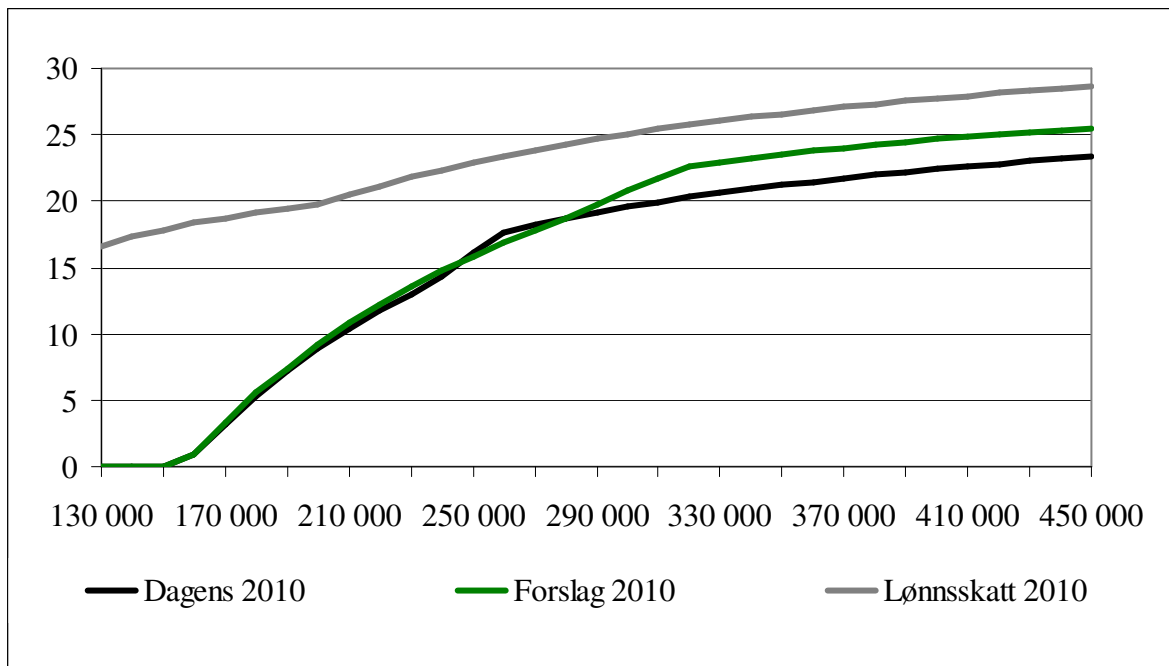
* Den skattefrie nettoinntekten i skattebegrensningsregelen er justert til 115 810 kroner for å ta hensyn til at minstepensjonen er 2G fra 1. mai 2010 (ref. trygdeoppgjøret i 2008). Innslagspunktet for å betale skatt er satt 7 450 kroner over dette minstepensjonsnivå (ref. høringsnotatet s. 38).

Sammenliknet med dagens skattesystem innebærer forslaget at pensjonsinntekter under 240 000 kroner og over 281 000 kroner får skatteøkning, mens pensjonsinntekter mellom disse

inntektsnivåene får skattereduksjon. I inntektsintervallet 281 000 - 321 000 kroner går skatteøkningen raskt opp til 7 500 kroner.

Skjermingen for de lave pensjonsinntektene beholdes. Det blir fortsatt nullskatt for de med litt over minstepensjon. Grensen for nullskatt øker med omlag 5 000 kroner til 156 500 kroner i forhold til dagens system. Det er da tatt hensyn til oppreguleringen av minstepensjonen.

Figur 1: Skatt for pensjonsinntekter, dagens system og regjeringens forslag, skatt i prosent av inntekt, 2010 (null formuestillegg i skattebegrensingsregelen)



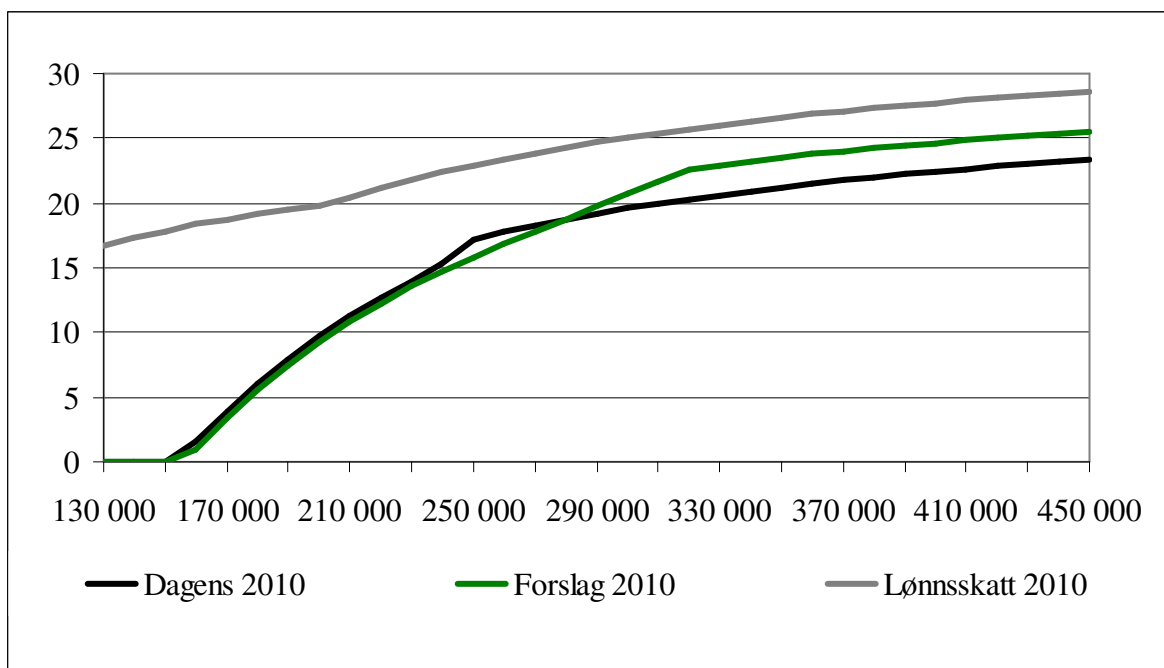
Figur 1 og tabell 1 viser at de med pensjoner under 281 000 kroner får små endringer i skatten. Pensjonsinntekter fra 156 000 til 249 000 kroner får noen hundrelapper i økt skatt, mens pensjonsinntekter fra 249 000 til 281 000 kroner noen hundrelapper i skattelette. For de med middels og høyere pensjoner vil skatteøkningen derimot være betydelig.

Overgangen fra dagens skattebegrensingsregel til det nye forslaget med et eget skattefradrag for pensjonsinntekter medfører at skattebegrensningen for pensjonister nå bare skal beregnes ut fra pensjonsinntekten, mot tidligere ut fra netto inntekt (eks særfradrag) ved skattelikningen. Dette er til fordel for de med inntekt ut over pensjonen, ved at disse inntektene ikke medregnes ved skattebegrensningen. Det er samtidig til fordel for de med stor formue. Dagens avkortning i skattebegrensningen for den del av formuen som overstiger 200.000 kroner foreslås tatt bort.

Dette aspektet illustreres i figur 2. Her er det brukt samme forutsetninger som i figur 1 og tabell 1, men det er i beregningene forutsatt et formuestillegg i grunnlaget for skattebegrensingsregelen i dagens system tilsvarende en formue som er dobbelt så stor som pensjonsinntekten. Formuestillegget utgjør 1,5 prosent av formue over 200 000 kroner.

Når en tar hensyn til formuestillegget i skattebegrensingsregelen vil en større andel av de som har mindre enn 280.000 kroner i pensjon vinne på endringen. Med forutsetningene her vil pensjonsinntekter på mellom 156 000 og 230 000 kroner få en skattereduksjon på 900 kroner, mens reduksjonen for inntekter mellom 230 000 og 281 000 kroner vil ligge mellom 1000 og 2000 kroner for de fleste.

Figur 2: Skatt for pensjonsinntekter, dagens system og regjeringens forslag, 2010. (formuestillegg i skattebegrensingsregelen tilsvarende to ganger brutto formue)



Store skatteletter til pensjonister med lave pensjoner og høye formuer

Fjerningen av skattebegrensingsregelen og dermed formuestillegget vil gi betydelig skattelette for de som i dag har små pensjoner og store formuer. En pensjonist med 200 000 kroner i brutto pensjon og en bolig med en markedsverdi på 13 millioner kroner vil med det nye skatteforslaget få en skattelette på 12 000 kroner. Det er da forutsatt at boligen har en likningsverdi på 4 millioner kroner. En minstepensjonist med samme formue vil få 18 000 kroner i skattelette.

Unio mener det er uheldig at pensjonister som sitter på de største boligformuene, og av forskjellige grunner har lave pensjoner (bl.a. langvarige nullskatteyttere), skal få store lettelser i pensjonistbeskatningen når skattebegrensingsregelen og formuestillegget fjernes. Det nye skattefradraget vil i hovedsak ivareta de samme fordelingsmessige hensynene som skattebegrensingsregelen når det gjelder lave pensjoner isolert. Det bør derfor vurderes om formuestillegget i en eller annen form bør videreføres. Bunnfradragene i et slikt nytt formuestillegg må skjerme vanlige formuer/boliger.

Rammer mange i offentlig sektor

Regjeringens forslag rammer mange i offentlig sektor. Heltidsansatte med gjennomsnittsinntekter vil få en skatteskjerpelse på flere tusen kroner med regjeringens forslag. Tabell 2 viser anslag for lønn for forskjellige sektorer og tilsvarende pensjon gitt at denne er på samme nivå som i offentlig sektor.

Tabell 2: Anslag på gjennomsnittslønn 2010 og korresponderende offentlige tjenstepensjoner eller tilsvarende private tjenstepensjoner

	Lønn	Pensjon
<i>Lønn per heltidsansatt</i>		
Alle	449 000	310 000
Industri	440 000	304 000
Offentlig forvaltning	425 000	293 000
<i>Lønn per årsverk</i>		
Stat	446 000	308 000
Kommune	398 000	275 000
Helseforetak	449 000	310 000

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene og anslag for 2010

En heltidsansatt med sluttlønn tilsvarende gjennomsnittslønn i offentlig sektor (anslått til 425 000 kroner i 2010) vil få en pensjon på 293 000 kroner. Denne personen vil få en skatteøkning på 2 300 kroner med forslaget.

En heltidsansatt med sluttlønn tilsvarende gjennomsnittslønn for statsansatte (anslått til rundt 450 000 kroner i 2010) vil få en pensjon på 310 000 kroner. Denne personen vil få en skatteøkning på 5 500 kroner med regjeringens forslag. En lønn på 450 000 kroner i 2010 vil også være gjennomsnittet for alle heltidsansatte i hele økonomien. Privatansatte med tilsvarende pensjoner som offentlig ansatte vil dermed få samme skatteøkning.

I kommunal sektor vil omlag 60 prosent¹ av de heltidsansatte som går av med pensjon få skatteøkning på flere tusen kroner. For nye statspensjonister vil andelen være høyere fordi gjennomsnittslønna er nesten 50 000 kroner høyere enn i kommunal sektor.

Vi har et kunnskapsbaserte samfunn hvor mange tar lang utdanning, men avkastningen av denne utdanningen er lav i Norge. I denne sammenheng mener vi det er urimelig at mange får skatteskjerpelse etter den modell og i det omfang som er foreslått.

Kombinasjon pensjon og arbeid

I dagens skattesystem brukes skattebegrensingsregelen på samlet nettoinntekt fra pensjon og lønn. I forslaget fra regjeringen vil det nye skattefradraget bli avkortet mot brutto pensjonsinntekt

¹ Beregningen bygger på tall fra PAI-registret, 1953-årgangen.

alene. Dette vil gi ulike fordelingsmessige utslag mellom forskjellige inntektsnivåer og mellom privat og offentlig sektor.

Full alderspensjon i privat sektor og arbeid ved siden av

For lave pensjoner vil det med forslaget være lønnsomt å jobbe ved siden av. En som har 200 000 kroner i (full) pensjon og en lønnsinntekt på 120 000 kroner ved siden av vil skattemessig komme ut med en gevinst på 12 000 kroner sammenliknet med dagens system. Hovedårsaken til denne gevinsten ligger i skattefradraget som gir avkorting mot pensjonsinntekten (og bare denne) helt opp til inntekter på 321 000 kroner.

Er derimot pensjonen høyere blir det mindre lønnsomt å jobbe ved siden av. En som har 300 000 kroner i (full) pensjon og har en lønnsinntekt på 60 000 kroner ved siden av (eller mer) vil få en skatteøkning på nesten 7 000 kroner sammenliknet med dagens system. Denne personen har minimal glede av skattefradraget og mesteparten av skatteøkningen kan forklares med økt trygdeavgift på pensjonsinntekten.

Sammenlikner du denne personen med en som ikke jobber ved siden av, mister den som jobber ved siden av effekten av økningen i den øvre grensen i minstefradraget som regjeringen nå foreslår for pensjonsinntekter. I dag er det nemlig slik at de som kombinerer jobb og pensjon allerede har like høy maksimalgrense på minstefradraget som det som gjelder for lønnsinntekt. Sagt på en annen måte: De som har (fulle) pensjoner på 300 000 kroner og oppover og jobber ved siden av får skattøkning sammenliknet med dagens system fordi (primært) trygdeavgiften på pensjonsinntekt øker. Jobber de ikke ved siden av blir skatteøkningen mindre fordi disse får glede av økningen i den øvre grensen i minstefradraget.

Delpensjon brukes mye i offentlig sektor

Etter tariffoppgjøret 2009 videreføres bruttoordningen for offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor. De som tar ut AFP eller alderspensjon fra offentlig sektor må derfor forholde seg til de muligheter til å kombinere arbeid og pensjon som gjelder i dag.

Muligheten til å ta ut delvis AFP og jobbe delvis ved siden av er en godt innarbeid mulighet for å trappe ned arbeidsinnsatsen i offentlig sektor. I hovedtariffavtalen på det statlige tariffområdet heter det at en arbeidstaker kan *"trappe ned sin yrkesaktivitet med inntil 40 prosent reduksjon i forhold til heltidsstilling"*. I hovedtariffavtalen i kommunal sektor heter det at pensjonen (AFP) *"reduseres med samme prosentandel som den nye pensjonsgivende inntekten utgjør av den tidligere pensjonsgivende inntekt"*. Å jobbe 80 eller 60 prosent stilling på slutten av yrkeskarrieren er ikke uvanlig. Sammenliknet med pensjonsreformens spekulasjonsorienterte mulighet til å ta ut full pensjon og jobbe fullt ved siden av, er muligheten til delvis AFP kombinert med delvis jobb en konstruksjon som er mer tro mot prinsippene i IA-tankegangen.

Skattemessig vil delvis AFP kombinert med delvis jobb gi særlig ugunstige utslag for de som har de laveste pensjonene, mens middels og høyere pensjoner kommer ut med mindre endringer. Dette illustrerer en betydelig svakhet ved regjeringens forslag.

En som har en AFP på 300 000 kroner i offentlig sektor (f.eks. 66 pst av en sluttlønn på 450 000 kroner ved 65 år) vil komme ut med en skattelette på 1 800 kroner med regjeringens forslag. Hvis denne personen velger å ta ut 60 prosent AFP (180 000 kr) og jobbe 40 prosent (180 000 kroner)

vil det nye forslaget gi en samlet skatteøkning på 900 kroner. Er full AFP på 267 000 kroner, som vil være nær en folketrygdberegnet AFP fra 62 år for samme sluttlønn, vil også de skattemessige utslagene av forslaget være relativt små uansett hvor stor delpensjon som tas ut i kombinasjon med arbeid.

For deltidsinntekter og tilsvarende lave pensjoner vil forslaget derimot gi betydelig skatteøkning sammenliknet med dagens system hvis personen vil trappe ned og kombinere delvis AFP med delvis jobb. En pensjon på 167 000 kroner (66 pst av en sluttlønn på 250 000 kroner) vil ved 65 år komme ut skattemessig som i dag. Hvis denne personen velger å ta ut 60 prosent AFP (100 000 kr) og jobbe 40 prosent (100 000 kroner) vil det nye forslaget gi en samlet skatteøkning på hele 12 000 kroner.

Unio ber regjeringen se på insentivstrukturen i forslaget og prøve å tilpasse denne bedre til de pensjonssystemene vi har, også det systemet som er bestemt videreført i offentlig sektor. Resonnementene her vil også gjelde for de som kombinerer delpensjon og noe arbeid i privat sektor.

Konklusjoner

Unio ber regjeringen gjøre endringer i forslaget slik at det ikke rammer pensjonene til heltidsansatte med gjennomsnittlige lønninger i offentlig sektor eller ansatte i privat sektor med tilsvarende pensjonsnivåer. Om nødvendig må en så stor reform som dette smøres med skattelette samlet sett slik at folk flest ikke oppfatter omleggingen som urimelig.

Unio krever at regjeringen endre skattepakkens sammensetning.

Et viktig element er endringer som skyver "skjæringspunktet" for når forslaget gir økt skatt oppover slik at pensjoner av gjennomsnittlige lønnsinntekter i privat og offentlig sektor ikke rammes. "Skjæringspunktet" bør heves betydelig. Dette kan oppnås ved å redusere satsen for avkorting av skattefradraget slik at dette uttømmer sin effekt på høyere pensjonsnivåer enn i forslaget.

En bør videre vurdere å endre satsen for minstefradraget for pensjonsinntekt slik at dette blir likt med satsen for lønnsinntekt. En slik endring vil samtidig bedre forslagets fordelingsprofil, og det vil gjøre skattesystemet enklere, særlig for de som kombinerer lave pensjons- og lønnsinntekter. Departementet påpeker selv i høringsnotatet at "*minstefradraget "overbelastes" med for mange målsettinger samtidig*".

Endelig ser vi det som helt avgjørende at en finner andre finansieringsløsninger enn å heve trygdeavgiften. Resultatet av regjeringens foreslåtte økning i trygdeavgiften er at en får tildels betydelige netto skatteøkninger for en svært stor andel av pensjonistene.

Unio kan ikke akseptere en økning i trygdeavgiften. Forslaget om lavere marginalsatt på arbeidsinntekten for de som kombinerer arbeid og pensjon må finansieres på en annen måte. Ikke alle har anledning til å stå i arbeid, enten fordi de ikke orker å arbeide mer, eller fordi det ikke er noen arbeidsgivere som ønsker å ha dem i arbeid. Det er en illusjon å tro 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 lett arbeid. De samme parametrene gir også en betydelig redusert risiko for uførhet.

Unio har ikke et konkret forslag til alternativ løsning, men vi har pekt hvilken vei endringene må ta. Vi kan ikke akseptere en økning i trygdeavgiften fordi det vil gi store skatteøkninger til flertallet av de heltidsansatte i offentlig sektor når disse blir pensjonister. En måte å gå fram på kan være å prøve å finne en løsning som gir minst mulig fordelingsmessige utslag. Skal vi tro regjeringen har det ikke vært et mål i seg selv å øke skatten betydelig for mange pensjonister.

Vennlig hilsen
Unio

Anders Folkestad
Leder

Erik Orskaug
Sjeføkonom