

Skatt på pensjon

1. Skatt på pensjon er lavere enn på lønn og skjermer lave pensjoner
2. Skatten skjermer minstepensjon helt for skatt, og lave pensjoner får lav skatt
3. Tidlig pensjonsuttak og skatt
4. Individuell pensjonssparing skattefavoriseres ytterligere fra 2017
5. Hvordan virker IPS-fordelene?
6. Regjeringens begrunnelse for ny og bedret IPS
7. Tidligere utredning argumenterer i motsatt retning

Januar 2019

1. Skatt på pensjon er lavere enn på lønn og skjermer lave pensjoner

I dette notatet ser vi på hvordan skattesystemet påvirker pensjonsinntektene våre. Pensjons er gunstig beskattet på flere måter. For det første gis det særlige fradrag for pensjonsinntekter, slik at for samme inntekt er skatten på pensjon lavere enn på arbeidsinntekt. For det andre gis det fradrag for pensjonssparing både gjennom de kollektive ordningene, tjenstepensjonsordningene, og individuelle sparing i såkalte IPS-ordninger. Formålet med notatet er å synliggjøre hvordan disse til dels kompliserte reglene påvirker oss som pensjonister og arbeidstakere.

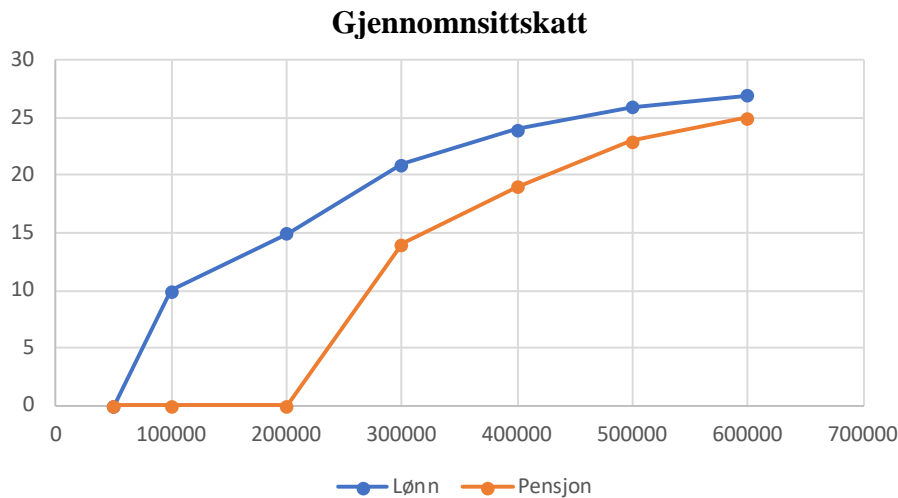
Formålet med pensjon er å sette av midler til å betale for livsopphold etter endt yrkesløp. I Norge har vi et system der målet er at pensjonen ikke bare skal dekke nødvendig livsopphold (minstepensjon), men også tilvakt levestandard. Nivået på pensjonen kan derfor best måles som en kompensasjonsrate, uttrykt som pensjon i pst. av tidligere lønn. Folketrygden gir for de fleste inntekter i dag en kompensasjon på *om lag 50 pst* av lønn før skatt ved normal avgangsalder 67 år.

Skattesystemet bidrar til at det er lettere å opprettholde målet om tilvakt levestandard. Særskilte skatteregler fører til at pensjonister og mottakere av enkelte trygdeytelser betaler mindre skatt enn lønnstakere. *Trygdeavgiften* på pensjon er *lavere* enn på lønn. Det gis også et *særskilt skattefradrag* for pensjonsinntekt for personer med avtalefestet pensjon (AFP) og alderspensjonister som medfører at det ikke betales skatt av en pensjon tilsvarende minste pensjonsnivå på om lag 200 000 kroner. Over dette nivået betales det mindre skatt av pensjon enn av lønn. Virkningen av dette er at *kompensasjonsraten etter skatt* stiger til *godt over 60 pst* for de fleste med midlere inntekt.

Figuren nedenfor viser andel skatt (gjennomsnittsskatt) med 2018-regler på henholdsvis pensjonsinntekt for enslige AFP-/alderspensjonister og lønnsinntekt for lønnstakere i klasse 1. Det er lagt til grunn at skattyterne ikke har andre inntekter enn henholdsvis lønn og pensjon. Skattyterne har heller ingen andre fradrag enn standard fradrag.

Inntektsskatten for både arbeidstakere og pensjonister ble lagt om fra 2011. Fordelen for pensjon består nå av to hovedelementer. For det første får pensjonsinntekter et høyere bunnfradrag. Det består av minstefradrag (i inntekten som det skal betales skatt av, som er litt lavere enn for lønn) og et særskilt pensjonsfradrag *i skatt*. For det andre er trygdeavgiften på 5,1 pst, betydelig lavere enn lønnstakernes 8,2 pst. Det medfører at pensjonister ikke begynner å betale skatt før inntekten overstiger minstepensjon på om lag 200 000 kr. Dette fradraget trappes gradvis ned slik at det er bortfalt for inntekter

over 600 000. Over dette nivået består skattefordelen utelukkende av 3,1 prosentenheter lavere trygdeavgift.



Kilde: Finansdepartementet, Skatteproposisjonen 2019 fig 2.7

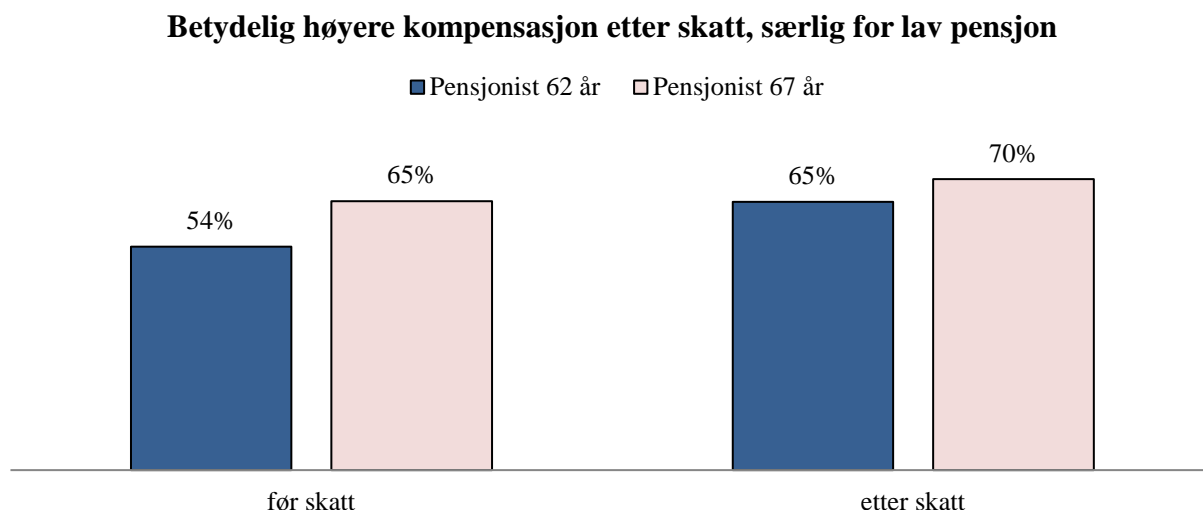
Som figuren viser, er den samlede effekten på *gjennomsnittsskatten*¹ av dette sterkt progressiv, slik at pensjonister betaler vesentlig lavere skatt ved lave pensjonsinntekter. Fordelen avtar med inntekten, slik at pensjonsskatten er mer progressiv enn lønsskatten. Skatten på en alderspensjon på 250 000 kroner utgjør under 10 pst. av pensjonsinntekten mens andelen skatt på tilsvarende lønnsinntekt er 18 pst. For en pensjon på 600 000 kroner utgjør skatten over 25 pst av inntekten, under 3 prosentenheter mindre enn tilsvarende lønnsinntekt.

Utviklingen av levealderen medfører at vi lever stadig lengre, og dette vil trolig fortsette. Pensjon blir viktigere når vi lever lengre som pensjonsmottakere, selv om vi samtidig jobber lengre, fordi antall år med pensjon øker. Når en kan ta ut pensjon fra 62 år kan det bli mange år med fradrag. Adgangen til tidlig pensjonsuttak har dermed gjort pensjonsskatt viktigere.

¹ Gjennomsnittsskatten er skatt per krone for hele inntekten, målt som andel av inntekten, mens marginals-katten er på siste krone tjent. Skattesatser er mål på marginals-katt.

2. Skatten skjermer minstepensjon helt for skatt, og lave pensjoner får lav skatt

Skattefordelene er også viktig for de som må gå av med det vi kan kalle *tidligavkortning* (avkortning for tidlig uttak) av pensjonen. En illustrasjon på hvordan det påvirker tidlig pensjonsinntak for et typisk LO-medlem født 1953 er vist nedenfor².



Ved uttak 62 år får han 54 % av tidligere lønn i pensjon samlet fra folketrygd og AFP. Den tilsvarende kompensasjonsgraden etter skatt³ er betydelig høyere, og på 65 %. Ved uttak 67 år øker kompensasjonsgraden før skatt til 65 %, og etter skatt blir den 70 %. Den sterke progresjonen i pensjonsskatten utjevner inntekt etter skatt. Det bidrar i vesentlig grad til å opprettholde kjøpekraften ved tidlig uttak og ved lave pensjonsinntekter.

Levealdersjusteringen fra 1953- til 1963-årskullet blir særlig sterk (dels på grunn av bortfall av skattefritt tillegg) og kompensasjonsgraden vil falle til 45 %. Hvis dagens system opprettholdes (med lønnsjustering av grensene) viser skattekalkulatoren at skatten blir på 6 %⁴ og kompensasjonsgrad etter skatt på 58 %. Pensjonsinntekten blir så lav i dette tilfellet at redusert skatt hjelper i stor grad på å opprettholde kjøpekraften for disse lave pensjonene.

Lønn og pensjon skattes etter samme prinsipper, og er progressiv (stigende gjennomsnittsskatt med inntekt). Progressiviteten skjer på to måter.

1. Jo høyere bunnfradrag, jo flere lavinntektsgrupper betaler ingen eller lav skatt, og et bunnfradrag gjør at gjennomsnittsskatten øker med inntekt, selv om skattesatsen på inntekt er helt flat (samme sats).

² Industrierbeiderlønn, 40 år opptjening v 62 år, jevn inntekt, f 1953. Skatteetatens pensjonskalkulator er benyttet

³ beregnet som pensjon etter skatt regnet i pst av lønn etter skatt

⁴ Kalkulatoren viser ingen forskjell på 1953 og 1963 årgang, og kan derfor beregne litt for lav skatt for 1963

2. Stigende skattesats med inntekt. Dette øker marginals-katten (skatt på siste krone) etter hvert som lønna stiger. Trinnskatten er et slikt progressivt element. Trinn I med sats 1,4 % slår inn fra kr 170 000, trinn 4 slår inn fra kr 960 000 med sats 15,4 %. Det gir en samlet maksimal marginals-katt på lønn på 46,6 % fra dette lønnsnivået.

Skattefavourisering av pensjon I

2018-regler	Trygdeavgift sats (pst)	Alminnelig inntekt sats (pst)	Trinnskatt sats	Bunnfradrag/ minste skattefrie beløp
Lønnsinntekt	8,2	22	Stigende sats slik at samlet skattesats øker trinnvis fra 32,4 til 46,3 pst.	Frikortgrense om lag 55 000*
Pensjonsinntekt	5,1	22	Samme som lønn	Minstefradrag for pensjonsinntekt + eget fradrag i skatt kr 30 000/ 200 000
Fordel	3,1	0	0	Betydelig effekt for lave pensjonsinntekter

*Lønnskattesystemet er komplisert opp til ca. kr 250 000 kr, deretter betales de normale skattesatsene i tabellen

3. Tidlig pensjonsuttak og skatt

Flere rapporter har tatt opp sammenhengen mellom skatt og pensjonsuttak. Ideelt sett bør skatten ikke påvirke om en velger å ta ut en gitt pensjonsbeholdning før eller senere. Pensjonsbeskatningen virker imidlertid ikke perfekt i denne forstand. Virkningen av tidliguttak for skatt kan oppsummeres til:

1. flere fradrag over livsløpet (stimulerer til tidliguttak)
2. høyere inntekt over år med dobbelt utbetaling fra lønn og pensjon kan medføre økt toppskatt (det kan lønne seg å utsette for de med midlere lønnsnivå og oppover)
3. tidliguttak kan medføre økt formuesskatt (stimulerer til utsatt uttak)

Med maksimalt fradrag på kr 30 000 for pensjonsinntekt på i underkant av 200 000, lønner det seg å dele opp pensjonsinntekter i flest mulige pensjoner på dette beløpet⁵. Hvis en samtidig unngår toppskatt er dette et sterkt insentiv.

Det andre momentet trekker i retning av å utsette uttak. Ved å ta ut lønn og pensjon samtidig rykker man opp i høyere trinnskatt. Det siste momentet trekker i samme retning, men er blitt svakere etter at formuesskatten er redusert.

Det er altså momenter som trekker i begge retninger, og konklusjonen avhenger av hvilke momenter som er sterkest. Det kan variere med arbeidsinntekt og formue, og hvordan progresjonen påvirkes i det enkelte tilfelle.

Til sammen er altså virkningen usikker. SSB⁶ bemerker «Det forholdsvis store omfanget av å kombinere arbeid og uttak av pensjon kan delvis forklares med omleggingen av pensjonistbeskatningen⁷ som gjorde en slik kombinasjon langt gunstigere enn tidligere for et stort antall individer i aktuell aldersgruppe.»

NAV⁸ har forsøkt å modellere virkningen av disse elementene. Hovedkonklusjonen er at det for de fleste neppe vil lønne seg å ta ut pensjon tidlig av skattegrunner. Imidlertid viser adferden seg annerledes, da det er en sterk tendens til å ta ut pensjonen så tidlig som mulig, særlig blant menn. Det kan ha sammenheng at også andre faktorer påvirker folks valg enn skatt. Dette kan for eksempel være den enkeltes forventninger om egen levealder. Jo tidligere en forventer å dø, jo tidligere lønner det seg å ta ut pensjon.

⁵ Nivået på skattefradraget graderes etter pensjonsgraden til den enkelte. Uten en slik gradering av skattefradraget ville det være mulig å få fullt skattefradrag uten å ta ut full pensjon. Gradering av fradraget sikrer at slik tilpasning ikke blir mulig, og at skattefradraget i hovedsak blir gitt til personer som har lave opptjente pensjonsrettigheter.

⁶ SSB, Beregninger av pensjonsutgifter fram mot 2060, Økonomiske analyser 5/2016

⁷ I 2011, som nevnt foran

⁸ <https://www.nav.no/no/NAV+og+samfunn/Kunnskap/Analyser+fra+NAV/Arbeid+og+velferd/Arbeid+og+velferd/n%C3%A5r-b%C3%B8r-man-ta-ut-alderspension>

4. Individuell pensjonssparing skattefavoriseres ytterligere fra 2017

Det er opprettet to skattefaviserte ordninger for egen pensjonssparing, gjennom innskudd i bedriftens kollektive ordning, eller individuelt gjennom Individuell pensjonssparing med skattefradrag (IPS). I det første tilfellet avtales det kollektivt at alle arbeidstakerne på bedriften skal trekkes i lønn, og denne inngår i pensjonskapitalen sammen med arbeidsgivers premie. I det andre tilfellet sparer den enkelte gjennom en ordning kalt IPS. Skattereglene for egen sparing gjennom IPS og kollektivt gjennom bedriften var inntil 2017 den samme. I begge ordningene kreves det at pengene ikke kan tas ut før fylte 62 år. Skattefaviseringen kan begrunnes i at pengene er bundet fram til pensjonsalder.

Inntil regjeringen gjennomførte sin nye skattefavisering av IPS var skattefaviseringen av denne typen pensjonssparing moderat. Man fikk fradrag for innskuddet i alminnelig inntekt (tidligere 28 pst, nå senket til 22 % fra 2019), og ved uttak skatlegges inntekten som pensjonsinntekt. Dette skjer med en høyere sats, fordi pensjonsinntekt også har trygdeavgift lav sats og trinnskatt. For en typisk arbeiderinntekt er den på 31,3 % (maksimal trinnskatt 43,5 %). I tillegg slipper man formuesskatt. Verdien av fradraget lå derfor mest i at det gir en utsatt skatt. Er det lang tid til uttak, vil det oppstå en skattemessig fordel å spare på denne måten. Skattefaviseringen var derfor liten, særlig for folk med høy inntekt og kort tid til uttak av pensjon.

Sammenlikner man med privat sparing ellers, er fordelene likevel udiskutabel. Sparer du selv i aksjer eller bank, gis det ikke noe fradrag i alminnelig inntekt. (Til gjengjeld kan du disponere pengene når du trenger dem.) Hvis du sparer av din egen lønn blir det altså en dobbel beskatning, først trekkes vanlig lønnskatt, og det blir kapitalskatt på avkastningen når denne tas ut. Siden en får fradrag for innskuddet og slipper «dobbelt» beskatning, var det en øvre grense på beløp som er kom inn under ordningen, kr 15 000 årlig. I den nye IPS-ordningen er taket hevet til kr 40 000 årlig.

Skattefaviseringen er større ved *arbeidsgiverbetalt* premie til kollektiv ordning. Premien er unntatt for lønnskatt, dvs. at den tilfaller arbeidstaker uten at det er trukket skatt. Når premien er betalt, er den arbeidstakers eiendom. Til gjengjeld betaler arbeidstakeren pensjonsskatt for inntekten når han blir pensjonist. Satsen er lavere enn satsen på lønnsinntekt, slik at i dette tilfellet oppnås det både skatteutsettelse og lavere skattesats.

I tillegg betales arbeidsgiveravgift på premien på samme måte som ved utbetaling av lønn. Det betyr at arbeidsgiver betaler samme sats på lønn og pensjonsinnskudd. For arbeidsgiver er det skattemessig likegyldig om arbeidsinntekt betales i form av lønn eller pensjonsinnskudd.

Skattefordelene som oppnås gjennom en slik favorisering er regulert i pensjonslovene (Lov om foretakspensjon, Lov om innskuddspensjon, Tjenstepensjonsloven) som stiller visse krav til ordningene knyttet til likebehandling og sosial profil.

Etter den nye IPS-loven av 2017 er det oppstått forskjeller mellom skattereglene for individuell sparing og gjennom egne kollektive innskudd trukket av arbeidsgiver. Det er innført såkalt symmetri mellom skatt på innskudd og uttak i IPS. Det gir fradrag på 22 % ved innskudd og dette tilbakebetales med samme sats ved uttak (forutsatt at denne satsen ikke senkes ytterligere). Det gis fortsatt fritak for formuesskatt. Dermed er det oppnådd en udiskuterbar fordel gjennom en skatteutsettelse. I tillegg er beløpsgrensen økt fra 15 000 til 40 000 kroner.

Dette er imidlertid ikke innført for de kollektive ordningene, som skattlegges som før. Det er denne asymmetrien som omtales i et notat fra Acetan (see neste avsnitt).

Skattefavorisering av pensjon II. 2019-regler

	Sparing i kollektiv ordning ved lønnstrekk (og IPS før 2017)	Individuell sparing IPS (fra 2017)
Fradrag innskudd	22%	22%
Sats ved uttak	28,1 % - 43,6 %	22%
Verdi	Skatteutsettelse, men høyere sats ved uttak Lite attraktivt ved høy trinnskatt	Skatteutsettelse Mye bedre enn før for høytlønte, som i tillegg har større muligheter til å utnytte ordningen

5. Hvordan virker IPS-fordelene?

Acetan⁹ (kilde) har beregnet hva en taper ved å ha en kollektiv ordning med egenandel sammenliknet med å ikke trekkes i lønn og spare selv gjennom den nye IPS-ordningen. I typeeksempelet er det antatt lønn på 500 000, innskuddsordning 5 % fra 1. krone der arbeidsgiver betaler 3 % og 2% trekkes i egenandel fra lønn, dvs. egenandel på kr 10 000 (Alternativ A). Dette sammenliknes med en 3% ordning uten lønnstrekk, der netto økt lønn brukes til innskudd i en IPS-ordning (B).

Etter skatt vil en i tilfelle B ha utbetalt 7 700 mer. Dette skyter hun inn i en IPS. Men siden hun får fradrag for 23 %¹⁰ kan hun betale inn 10 000 likevel og ha samme netto inntekt som A. Derneft beregnes pensjon før skatt. Med IPS får hun noe lavere pensjon, fordi hun må betale et gebyr selv. Forskjellen er om lag 5 000 kroner. Men skattefordelen er mye større for IPS, slik at samlet får hun likevel kr 4 600 høyere pensjon etter skatt med IPS. I dette tilfellet faller altså bruttopensjonen på grunn av økte gebyrer med om lag kr 5000, men skattefavouriseringen på om lag 10 000 kroner mer enn kompenserer. Skattegaven utgjør om lag 1/6 av bruttopensjonen som opptjenes ved egenandelen.

Dette er *det motsatte* av effektiv skattepolitikk som regjeringen ellers etterstreber (se også hvordan finansdepartementet advarer mot skattefavourisering av pensjonssparing i siste avsnitt). Ved å øke kostnadene til pensjon og påføre en ekstra forvaltningskostnad, oppnås en privatøkonomisk fordel gjennom skattefavourisering.

Finansdepartementet beregner årlig hvordan ulike skattefavouriseringsordninger belaster statsbudsjettet, gjennom å regne ut verdien av fradraget og kaller dette for skatteutgift. Regjeringens prioritering av ulike spareformål kan illustreres ved å sammenlikne de beløp staten gir fra seg ved å støtte et tiltak med lavere skatt. Samlet sett er tapet større ved skattefordeler gitt til finanskapital og pensjonssparing (7 % av totalen), enn det samlede beløpet til arbeid og pensjon for lønnstakere (6 %). Dette til tross for at de kollektive pensjonene er mange ganger større. Aksjerabatten i formuesskatten utgjør 15 % av totalen, og representerer en av de største skatteutgiftene. Til sammen støtter altså staten eierne av finanskapital med et beløp som er 3-4 ganger så stort som fradrag knyttet til arbeidsinntekter.

⁹ Sammenlikning av skatteregler for IPS og egenandel i tjenstepensjonsordning. Notat av Fredrik Haugen 07/09/18

¹⁰ 2018-regler, nå 22%

6. Regjeringens begrunnelse for ny og bedret IPS

Regjeringen ønsket å stimulere til økt pensjonssparing gjennom en ny og gunstigere ordning for skattefavisert individuell sparing til pensjon. Fra 2017 gis det fradrag i alminnelig inntekt for innskudd inntil kroner 40 000 årlig (nå 15 000). Uttak fra ordningen etter pensjonsalder skattlegges som alminnelig inntekt med betydelig lavere sats enn i dagens ordning. Prislappen for staten er et langsiktig provenytnap på om lag ½ mrd. kr årlig¹¹.

Finansdepartementet ønsket eksplisitt å unngå mer gunstig beskatning av kollektive pensjonsordninger der medlemskapet er opphørt som følge av flytting:

"Etter gjeldande reglar er det høve til å flytte pensjonskapital frå ei kollektiv tenestepensjonsordning til IPS-ordninga ved opphøyr av medlemskap i den kollektive ordninga.(...) Dersom uttak av eksisterande middel i gjeldande IPS-ordning skulle vere omfatta av det endra prinsippet for skattlegging, ville dette (..) innebere at kollektiv pensjonssparing som korkje vart pålagd skatt på alminneleg inntekt eller skatt på personinntekt på innskotstidspunktet, berre vert skattlagd som alminneleg inntekt ved uttak. *Det er ikkje målet med dei nye reglane at pensjonskapital frå dei kollektive tenestepensjonsordningane skal omfattast av den gunstigare skattlegginga (vår uth).* Difor bør dei nye reglane berre gjelde for nye innskot i ordninga. Fylgjeleg må det opprettast ei ny ordning for skattefavisert individuell sparing til pensjon."

For den nye IPS-ordninga er den maksimale marginalsattesatsen satt ned fra 43,6 pst til 22 pst. i 2019. Det er selvsagt høytlønte som har mest å tjene på dette. Inntekter over 1 million kr får mest per krone nedsatt skatt på pensjon. Slike inntekter får redusert sats på over 20 prosentenheter, dvs. halvert skatten på pensjonsinntekter dersom de sparer i en IPS-ordning. Vanlige lønnstakere med pensjon mellom 200 000 og 500 000 kroner får en redusert sats på pensjonsinntekten på om lag 10 prosentenheter. Disse får altså under halvparten av skatteletten per krone i pensjon. De som sparer gjennom trekk i bedriften, får ingen redusert skatt. Nøytraliteten mellom disse spareordningene er dermed brutt. Urimeligheten i dette forsterkes av at de som har vanlige inntekter, har langt mindre muligheter til å spare gjennom IPS.

¹¹ Departementet anslår på usikkert grunnlag at ei ny ordning for skattefavisert individuell sparing til pensjon vil redusere provenyet med 430 mill. kroner påløpt og 45 mill. kroner bokført i 2017. Finansdepartementet har ikke lagt fram noen beregning av fordelingsvirkningene av skatteletten.

7. Tidligere utredning argumenterer i motsatt retning

Det er langt fra sikkert at samlet privat sparing vil øke som følge av forslaget. En arbeidsgruppe fra Finansdepartementet og AD skriver i utredningen Egen pensjonskonto og andre tilpasninger i privat tjenstepensjon, Desember 2016:

"En eventuell økt adgang til skattefavisert individuell pensjonssparing i kollektive ordninger ville innebære større frivilling handlingsrom og påvirknings-kraft for den enkelte på egen pensjon fra tjenstepensjonsordninger, men vil også være et klart skritt vekk fra den kollektive tankegangen.

Skattefavisert individuell pensjonssparing bidrar heller ikke nødvendigvis til å skape trygge og forutsigbare rammer for privat pensjonssparing. Lønnsomheten av ordningen ligger i utsatt beskatning, dvs. at den vil avhenge av framtidige skatte-regler, noe som tvert imot skaper uforutsigbarhet. Det kan videre være en ulempe dersom en stor del av den private sparingen er låst frem til pensjonsalder. Å låse sparingen til bestemte spareprodukter med svært strenge regler for uttak gir liten fleksibilitet dersom det skulle oppstå uforutsette hendelser, sykdom el.

Et effektivt skattesystem er kjennetegnet ved brede skattegrunnlag der skattepliktig inntekt i størst mulig grad samsvarer med faktisk inntekt. Bredere skattegrunnlag kan videre gi rom for større reduksjoner i marginals-katten på person-inntekt. Skattefavisering av enkelte former for privat sparing går mot dette prinsippet. En betydelig del av lønnsomheten av å spare i individuelle pensjonsordninger ligger også i spart formuesskatt."

En må altså forvente økte forskjeller, lite økt netto sparing og svekkete offentlige finanser av innføring av økte skattestimulanser til privat pensjonssparing. Størstedelen av den halve milliarder som denne skatteletten koster staten, tilfaller uten tvil høytlønte og kapitaleiere. De som tjener mest blir tilgodesett på to måter. For det første har de mest penger til privat sparing og er dermed best i stand til å utnytte ordningen. For det andre har de høyeste marginale pensjonsskatt (43,6 pst.) og vil tjene mest på at denne settes ned til samme sats til 22 pst for alle.