

## Høringsuttalelse på NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementet av 19.12.2022.

NOU 2022:20 Et helhetlig skattesystem er en omfattende utredning som berører mange forhold. Den Norske Aktuarforening (DNA) konsentrerer våre kommentarer om forhold som berører pensjon og pensjonsinntekt, og vi er skeptiske til mange av forslagene uten disse ses i sammenheng med pensjonssystemet. Vi har sett nærmere på følgende punkter:

- Pensjons- og skattesystemet må ses i sammenheng
- Skattesystemets nøytralitet mot fleksibelt pensjonsuttak bør utredes nærmere
- Mulig redusert arbeidsgiveravgift for personer over 60 år
- Behov for stabilitet og forutsigbarhet knyttet til pensjonsplanlegging
- Nærmere om skattenivå for lønnsinntekt og pensjonsinntekt
- Heving av aldersgrenser med fem år for mottak av pensjonsskattefradrag
- Eventuelle «arbeidsfordeler» innen skatt må ses i sammenheng med Folketrygdlovens satser for helserelaterte ytelser

Til slutt har vi en oppsummering av punkter som det bør tas hensyn til i videre vurderinger.

### Pensjons- og skattesystemet må ses i sammenheng

I NOU 2022:7 Et forbedret pensjonssystem ble det tatt opp en rekke problemstillinger knyttet til mulige forbedringer i pensjonssystemet og det ble anbefalt oppfølging på en rekke punkter. I NOU 2022:20 foreslås det også en rekke endringer og anbefalinger om oppfølging, knyttet til skatt på pensjoner og innskudd til pensjoner.

DNA mener det er helt nødvendig at forslagene ses i sammenheng, selv om de fremkommer i to forskjellige utredninger og «tilhører» hvert sitt departement. Det hjelper ikke å stramme inn skattereglene for pensjoner dersom dette øker utgiftene på den andre siden i form av krav om økte pensjoner. Skattepolitikk må derfor vurderes sammen med ønsket pensjonspolitik.

I NOU 2022:20 foreslås det flere endringer enn skatt på pensjonsinntekt som vil ramme pensjonister. Økt formuesskatt og økt forbruksskatt vil også påvirke pensjonistenes kjøpekraft.

Vi viser også til vår senere beskrivelse av hva pensjonsplanlegging innebærer av vurderinger og forutsetninger.

Vi ønsker også å påpeke at betydelige endringer i skattenivå bør innføres trinnvis, da flere av de påvirkede befolkningsgruppene er i «låste» situasjoner. Dette gjelder bl.a. uføretrygdede med alvorlige, varige plager samt alderspensjonister som ikke vil kunne gå tilbake til arbeid.

Både i NOU 2022:7 og i NOU 2022:20 legges det vekt på at det skal være mulig å ta ut pensjon og lønn samtidig. I NOU 2022:20 hevdes dette å kunne gi arbeidsinsentiver. Vi stilte spørsmål ved denne ordningen i vår høringsuttalelse på NOU 2022:7, og vi gjentar spørsmålet nå. Har denne ordningen vist seg å gi arbeidsinsentiver? Eller har den først og fremst ført til at personer som uansett ville fortsatt å jobbe kan ta ut pensjon samtidig? Vi mener det bør utredes nærmere hva som er hensikten med ordningen og om regelverket bør utformes noe annerledes for å oppnå ønsket målsetting.

Utvalget som har utarbeidet NOU 2022:20 anbefaler Finansdepartementet å utrede mulige endringer i skattereglene for innskudd i tjenstepensjonsordninger. Mulig utredning av tjenstepensjonsordninger er også tatt opp i NOU 2022:7. En vurdering av endringer i skattereglene for tjenstepensjon må, som nevnt i NOU 2022:20, omfatte både private og offentlige tjenstepensjonsordninger, fordelingsvirkninger m.m., men den må også ses i sammenheng med ønsket pensjonspolitikk.

Skattepolitikken knyttet til individuell pensjonssparing har både vært særdeles variabel og uforutsigbar de siste tiårene. Det har også vært en svært politisk drevet diskusjon knyttet til individuell pensjonssparing til enhver tid, noe som ikke er heldig. Vi anbefaler at en langsiktig vurdering av skattepolitikk knyttet til individuell pensjonssparing, må ses i sammenheng med ønske om og behov for slik sparing ut i fra en helhetlig pensjonspolitikk.

I NOU 2022:7 tas det opp behovet for bedre informasjon om pensjon. Vi mener forslagene til endringer i skatt i NOU 2022:20 viser at også informasjon om skatteforhold er svært viktige. Informasjon om pensjon for den enkelte bør knyttes sammen med skattereglene som gjelder både for pensjonsinnbetaling og pensjonsutbetaling.

### **Skattesystemets nøytralitet mot fleksibelt pensjonsuttak bør utredes nærmere**

NOU 2022:20 formulerer at i det norske skattesystemet bør prinsippene for skattebetaling bygge opp under hensynene til effektivitet og fordeling. For å ivareta hensynet til effektivitet, må skattesystemet virke mest mulig nøytralt. I et nøytralt skattesystem påvirker ikke beskatningen husholdningers og bedrifters valg, og beskatningen vil dermed ikke gi insitament til skattemotivert atferd.

De fleste pensjonsordninger i dag er beholdningsbaserte. Det er fleksibilitet i når pensjonen kan tas ut, men ved tidlige uttak fordeles pensjonsformuen over flere år og de årlige pensjonsutbetalingene blir lavere. Prinsippet er ment å stimulere til arbeid og sent uttak av pensjon. Venter man lenge med å ta ut pensjon blir pensjonsnivået høyere. DNA vil påpeke at et skattesystem hvor høye pensjonsnivåer skattlegges høyere enn lave pensjonsnivåer, vil ha motsatte insentiveffekter. Skattemessig vil det svare seg å ta ut pensjon så tidlig som mulig for å redusere pensjonsnivåene. Forslaget til skatt på pensjon vil dermed kunne

påvirke tidspunkt for uttak av pensjon, i retning av tidliguttak. Mulig effekt av forslaget bør utredes nærmere.

En mulig annen tilnærming kunne vært å fastsette skattesatser med endelig virkning for eksempel basert på opptjent pensjonsbeholdning / pensjonsformue<sup>1</sup> ved et gitt tidspunkt (f.eks. 62 år), og at denne benyttes uavhengig av når den enkelte person velger å starte uttak av pensjon. I tillegg kan det vurderes å ha ytterligere arbeidsstimulerende tiltak i skatteleggingen av arbeidsinntekt ved høye aldre.

### **Mulig redusert arbeidsgiveravgift for personer over 60 år**

Utvalget beskriver grundig den differensierte arbeidsgiveravgiften, med tilhørende effekt på sysselsetting i distriktene. Utvalget refererer til Eika og Prestmo (2009):

*I artikkelen fremgår det at redusert arbeidsgiveravgift er det skattetiltaket som anslås å ha størst effekt på sysselsettingen vurdert over tre år. De andre skattetiltakene som er vurdert i artikkelen er endringer i merverdiavgiften og personskattene.*

Utvalget beskriver grundig hvordan lavere personskatt kan bidra til økt arbeidsstyrke, både blant uføre og blant eldre. Lavere skatter vil kunne gi insentiver til å arbeide mer, mens redusert arbeidsgiveravgift vil skape økt etterspørsel fra arbeidsgivernes side.

I dag vil arbeidsgivere ofte ha høyere kostnader tilknyttet eldre arbeidstakere. Som eksempel kan nevnes at forhøyet sats for feriepenge øker lønnskostnadene med 2,3 prosent-poeng av bruttolønn. Utvalget poengter at det er samfunnsnyttig å beholde eldre personer i arbeidslivet. Vi observerer at utvalget ikke diskuterer arbeidsgiveravgift i denne sammenheng. Vi anser at en redusert arbeidsgiveravgift for personer over 60 år vil gi arbeidsgivere insentiv til å beholde/øke sysselsettingen i denne gruppen. En reduksjon i arbeidsgiveravgift kan f.eks. tilsvare ekstrakostnaden knyttet til «den sjette ferieuken», dvs. en reduksjon fra dagens 14,1 prosent til 11,8 prosent. Det kan også vurderes ytterligere reduksjon.

I vurderingen av differensiert arbeidsgiveravgift frykter utvalget at lavere lønnskostnader kan føre til økte lønnskrav fra de ansatte. Dette anser vi som mindre relevant for denne aldersgruppen.

Dersom redusert arbeidsgiveravgift for personer over 60 år fører til mer arbeid blant personer over 60 år vil det økte antallet kunne kompensere for det reduserte nivået, samtidig som utgiftene til Folketrygden vil reduseres. Vi mener derfor at muligheten til å bruke lavere arbeidsgiveravgift for å gi arbeidsgivere insentiver til å holde eldre folk i arbeid bør vurderes i den videre utredningen rundt arbeidsgiveravgiften.

### **Behov for stabilitet og forutsigbarhet knyttet til pensjonsplanlegging**

---

<sup>1</sup> Avhengig av type pensjonsordning, siden f.eks. beholdningen i folketrygden og i innskuddspensjon kan ha forskjellig «pensjonsverdi».

Med pensjonsplanlegging menes planlegging av sparing til pensjon i yngre år, dvs. som yngre yrkesaktiv, samt, når pensjonsalder nærmer seg, en vurdering av fortsatt arbeid eller uttak av pensjon eller en kombinasjon av dette.

Vi har merket oss at det ved utformingen av både pensjons- og skattesystemet skal legges til grunn at regelverket bør være enkelt, digitaliseringsvennlig og robust. Vår erfaring er at regelverkets kompleksitet kombinert med en opplevd lav interesse fra befolkningen kan være til hinder for rasjonell adferd på disse områdene.

Pensjonsplanlegging (sparing) tar sikte på å oppnå et forventet inntektsnivå som pensjonist, hensyntatt gjeldende skatteregler. Dersom skattenivået på pensjoner økes, øker behovet for å styrke opptjeningen av pensjon før skatt. Skatteregler må derfor være langsiktige og robuste.

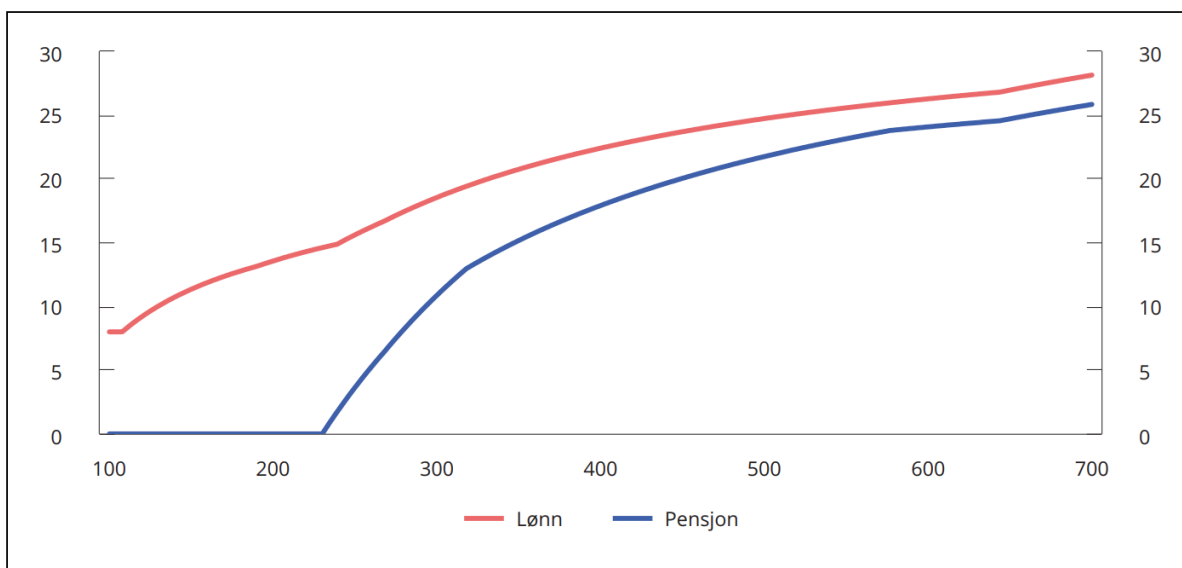
Ved vurdering av fortsatt arbeid eller uttak av pensjon eller en kombinasjon av dette, må individet foreta en rekke avveininger (helse, levealder, familiesituasjon, totaløkonomi, skatt), hvor skatteforhold bare er en av mange vurderingsparametere, og ikke bør være den sentrale. I et nøytralt skattesystem skal ikke beskatningen påvirke husholdningers valg.

Når det vurderes endringer i pensjonssystemet eller skattesystemet for pensjonister, må disse altså ses i sammenheng.

### **Nærmere om skattenivå for lønnsinntekt og pensjonsinntekt**

Vi har gjennomgått utvalgets beregninger og er usikre på om det blir et likt skattenivå mellom lønns- og pensjonsinntekt med utvalgets forslag.

Utvalget presiserer at pensjonsinntekt beskattes på et lavere nivå enn lønnsinntekt, spesielt for lave og middels høye inntekter. I figur 6.10 i NOU 2022:20 (gjengitt under) er denne forskjellen illustrert, og vi ser at ved en inntekt på 500 000 kroner betales det 12,0 prosent mindre skatt for pensjonsinntekt enn for samme beløp i lønnsinntekt. Gjennomsnittlig skattesats for pensjonsinntekt er da på 21,7 prosent mens gjennomsnittlig skattesats for lønnsinntekt er på 24,7 prosent (2022-regler).

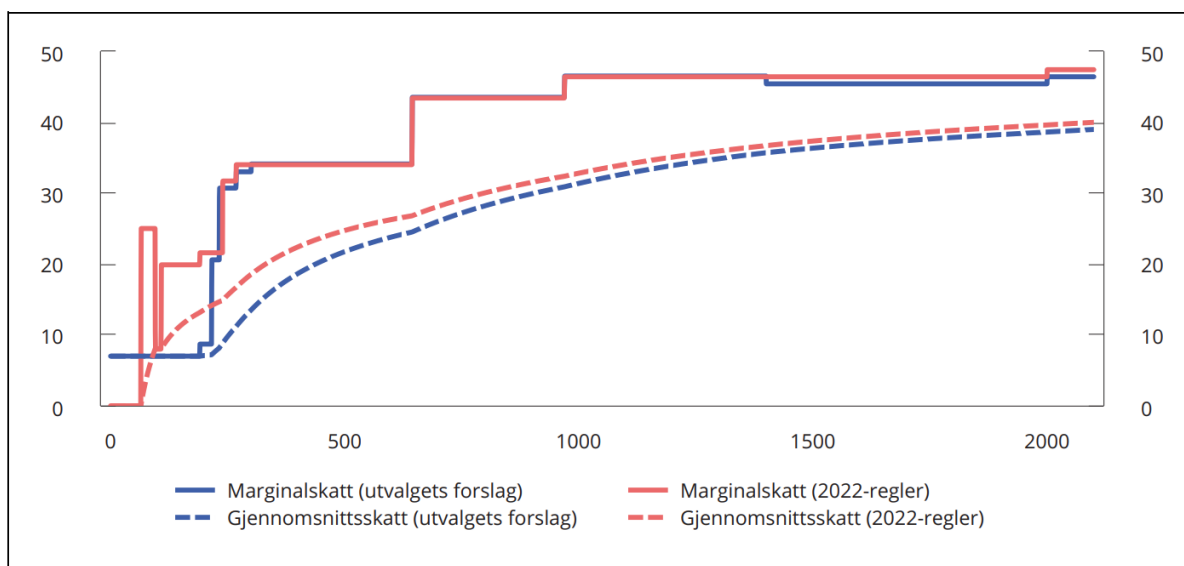


Figur 6.10 Andel skatt på lønn og pensjon ved ulike inntektsnivåer<sup>1</sup>. 2022-regler. Tusen kroner og prosent

<sup>1</sup> Det er forutsatt at skattyterne kun har henholdsvis lønn og pensjon og ikke har fradrag utover standard fradrag.

Kilde: Utvalget.

Ved vurdering av skatt på lønnsinntekt (punkt 6.6 i NOU 2022:20) foreslår utvalget en reduksjon i skatt for å motivere til mer arbeid. Utvalgets forslag er illustrert i figur 6.9 i NOU 2022:20 (gjengitt under) og omfatter først og fremst en reduksjon i trygdeavgiften på 1 prosent-poeng samt innføring av et arbeidsfradrag på opptil 55 000 kroner. For en lønnsinntekt på 500 000 kroner vil dette redusere skatten med 12,1 prosent. Gjennomsnittlig skattesats for lønnsinntekt går da fra 24,7 prosent til 21,7 prosent for en lønn på 500 000 kroner.

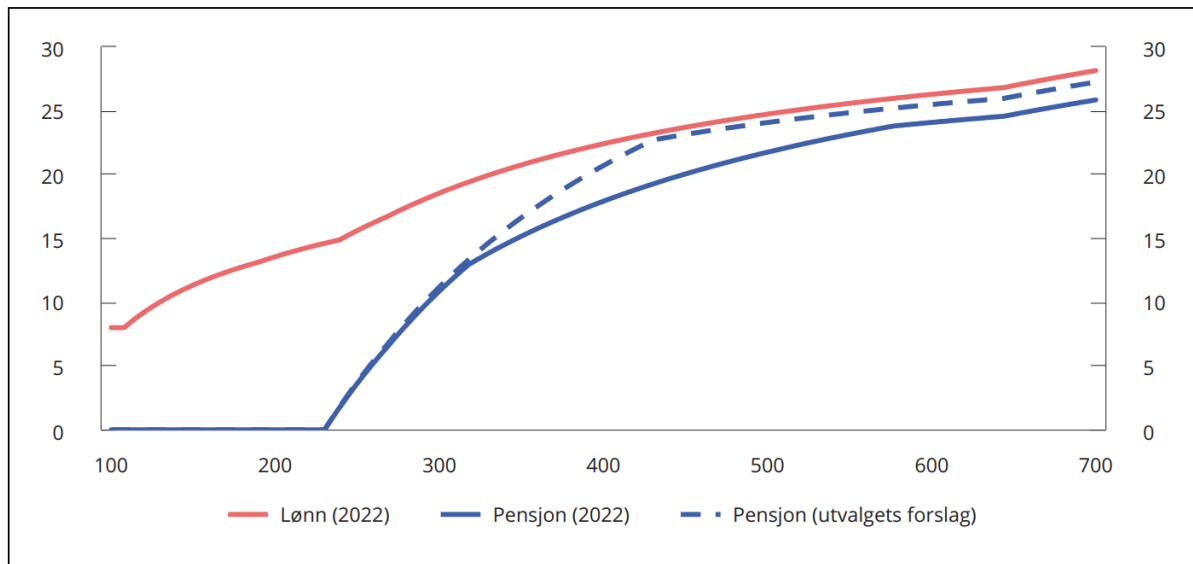


Figur 6.9 Marginal- og gjennomsnittsskatt på lønn. 2022-regler og utvalgets forslag. Tusen kroner og prosent

Kilde: Utvalget.

Ved vurdering av skatt på pensjonsinntekt (punkt 6.7 i NOU 2022:20) foreslår utvalget en økning i skattesatsene for å motivere arbeidstakere til å stå lenger i arbeid. Utvalgets forslag

er illustrert i figur 6.15 i NOU 2022:20 (gjengitt under) og omfatter raskere nedtrapping av pensjonsskattefradraget, en svak økning av maksimalt pensjonsskattefradrag på 3 220 kroner, og en økning i trygdeavgiften på 1,4 prosent-poeng. For en pensjonsinntekt på 500 000 kroner vil dette øke skatten med 10,7 prosent. Gjennomsnittlig skattesats for pensjonsinntekt går da fra 21,7 prosent til 24,1 prosent for en lønn på 500 000 kroner. Vi presiserer at figuren her benytter skatt på lønnsinntekt etter 2022-regler som sammenligningsgrunnlag, og ikke skatt på lønnsinntekt etter utvalgets forslag.



Figur 6.15 Andel skatt på lønn og pensjon ved ulike inntektsnivåer<sup>1</sup>. 2022-regler og utvalgets forslag for pensjon<sup>2</sup>. Tusen kroner og prosent

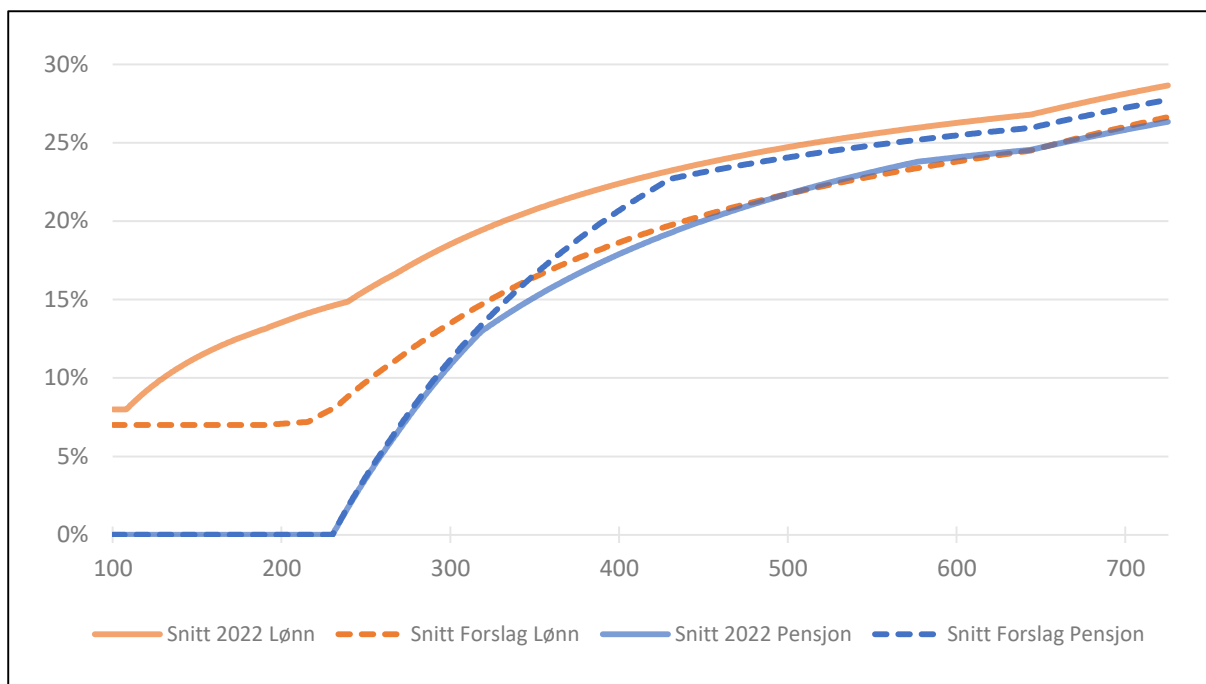
<sup>1</sup> Det er forutsatt at skattyterne kun har henholdsvis lønn og pensjon og ikke har fradrag utover standard fradrag.

<sup>2</sup> Følgende endringer er medregnet: Nedtrappingssatsen for pensjonsskattefradraget i trinn 2 økes til 16,7 pst., trygdeavgiften på pensjon økes med 1,4 prosentenheter, og maksimalt pensjonsskattefradrag økes med 3 220 kroner.

Kilde: Utvalget.

Samlet medfører forslagene en omvendt effekt av skatteforholdet mellom lønnsinntekt og pensjonsinntekt sammenlignet med dagens løsning. Der hvor lønnsinntekt med dagens regler har 13,7 prosent mer skatt enn pensjonsinntekt (ved 500 000 kroner), vil forslaget føre til at lønnsinntekt skattlegges 9,7 prosent lavere enn pensjonsinntekt. Der utvalget uttrykker at de ønsker et jevnt (likt) skattenivå mellom lønns- og pensjonsinntekt er vi usikre på om denne omvendte effekten er tilsiktet.

Etter vår forståelse vil gjennomsnittlig skattesats for hhv. lønnsinntekt og pensjonsinntekt bli følgende med utvalgets forslag, sett opp mot 2022, som vist i figuren under:



*Andel skatt på lønn og pensjon ved ulike inntektsnivåer fra 100 000 kroner til 725 000 kroner. 2022-regler og utvalgets forslag for hhv. lønn og pensjon. Lønn og pensjon i tusen kroner og skatt i prosent.*

Dagens pensjonsytelser har blitt fastsatt/planlagt ut fra dagens skatteregler. En økning i skatt på pensjoner vil derfor kunne føre til krav om økte pensjoner. I forhåndsfinansierte ordninger (privat tjenstepensjon) vil ikke dette være mulig/enkelt å gjennomføre. I folketrygden vil økte pensjoner føre til økte utgifter. Det må sikres at pensjonistene fortsatt skal kunne ha en rimelig pensjon å leve av, sett i forhold til inntekten i jobb.

### **Heving av aldersgrenser med fem år for mottak av pensjonsskattefradrag**

I NOU 2022:20 foreslås det en heving av aldersgrensen for mottak av pensjonsskattefradraget med fem år. DNA mener at dette vil ramme en svak gruppe hardt, nemlig de som ikke har de samme mulighetene som andre til å jobbe helt til fylte 67 år. Dette forslaget bør derfor enten modifieres eller ikke gjennomføres, og må uansett ses i sammenheng med pensjonsløsning for «sliterne», som vi forutsetter at myndighetene nå jobber med. Se for øvrig våre innspill om nøytralitet mot fleksibelt pensjonsuttak.

### **Eventuelle «arbeidsfordeler» innen skatt må ses i sammenheng med Folketrygdlovens satser for helse relaterte ytelser**

Vi observerer i figur 4.19 i NOU 2022:20 at Norge har ca. dobbelt så mange mottakere av helse relaterte ytelser, i prosent av befolkningen 20-64 år, som våre naboer i Sverige og Danmark. Det er dermed forståelig at utvalget ønsker å gi insentiver til overgang fra helse relatert ytelse til arbeidsinntekt.

Vi vil likevel påpeke at Folketrygdloven fastsetter betydelig nedgang i inntekt for flere grupper, blant annet personer som går fra arbeidsinntekt til uføretrygd. Vi anser det som viktig at eventuelle «arbeidsfordeler» innen skatt ses i sammenheng med Folketrygdlovens satser for helse relaterte ytelser dersom disse ikke skal gjelde for trygdeytelser.

### **Oppsummering av punkter som det bør tas hensyn til i videre vurderinger**

I en videre utredning av pensjon og skatt mener vi følgende forhold må eller bør vurderes i sammenheng:

- Sammenhengen mellom pensjons- og skattesystemet
- Vurdering av endret skatt på pensjon sett opp mot ønsket pensjonspolitikk
- Vurdering av de økonomiske forholdene for pensjonister med eventuelt økt skatt på pensjon, økt formuesskatt og økt skatt på forbruk
- Gjennomgang av hvorfor det er viktig å kunne ta ut pensjon samtidig med lønn (dette tok vi opp i høringen på NOU 2022:7), tiltak for at pensjonister kan arbeide litt ved siden av bør kanskje ha andre eller modifiserte regler
- Stabilitet i skatt knyttet til privat pensjonssparing
- Hvordan informasjonen til hver enkelt knyttet til pensjon kan bli bedre knytte mot skattereglene som vil gjelde for pensjon
- Skattenøytralitet knyttet til fleksibelt pensjonsuttak (valg av uttakstidspunkt)
- Muligheten til å bruke lavere arbeidsgiveravgift for personer over 60 år for å gi arbeidsgivere incentiver til å holde eldre folk i arbeid
- Behovet for stabilitet og forutsigbarhet i knyttet til pensjonsplanlegging
- Om overgang til lønnskatt på pensjon vil kunne føre til krav om høyere pensjoner, ev. hvordan sikre pensjonistene i pensjonisttilværelsen
- Hvordan heving av aldersgrensen for mottak av pensjonsfradraget med fem år vil ramme personer som faktisk må slutte å arbeide (sliterne)
- Eventuelle «arbeidsfordeler» innen skatt ses i sammenheng med Folketrygdlovens satser for helse relaterte ytelser dersom disse ikke skal gjelde for trygdeytelser

Med vennlig hilsen

Den Norske Aktuarforening  
Trond Killi  
Leder