



Innst. S. nr. 256

(2006-2007)

Innstilling til Stortinget fra finanskomiteen

Dokument nr. 8:52 (2006-2007)

Innstilling fra finanskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ulf Leirstein om å innføre en ny modell for individuell pensjonssparing med skattefradrag (IPS), samt gjeninnføre tidligere regler knyttet til livrente

Til Stortinget

SAMMENDRAG

Bakgrunn

Det norske pensjonssystemet har hatt tre pilarer: Folketrygden, tjenstepensjoner og individuell pensjonssparing. I forbindelse med statsbudsjettet for 2007 ble det foreslått å avvikle skattefavoriseringen av individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA) og livrenter. Under behandlingen ba Stortingets finanskomité om enkelte endringer, og Finansdepartementet ble gitt fullmakt til å gi forskrift om overgangsregler.

Det er fastsatt forskrift om overgangsregler i forbindelse med opphevingen av fradragsrett for innskudd til individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA) og fortsettelsesforsikring/fortsatt pensjonssparing i henhold til foretakspensjonsloven og innskuddspensjonsloven. Det er videre gjort endringer i skattelovforskrift § 5-41 om individuelle livrenter som følge av opphevingen av formuesskattefritaket for slike livrenter.

I dag er det ifølge forslagsstillerne ca. 630 000 IPA-avtaler og 200 000 livrenteavtaler i Norge. Samlet er det ca. 60 mrd. kroner til forvaltning innen IPA og ca. 40 mrd. kroner til forvaltning på livrenter. Selv om folk med høy inntekt og formue sparer mest, har de fleste av kundene normale inntekter og formuer.

Det har ifølge forslagsstillerne hersket en del usikkerhet rundt hvem det er som faktisk benytter seg av de ovennevnte ordningene. Storebrand Livsforsikring AS har foretatt en analyse av sine kunder basert på tilgang til likningsdata for skatteåret 2004. I dokumentet gis

det et sammendrag av Storebrands analyse av egne kunder. Det vises til dokumentet.

Nærmere om forslaget

Fleksibel pensjonsalder

Regjeringen foreslår, jf. St.meld. nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i folketrygden, at det åpnes for fleksibelt uttak av folketrygdens alderspensjon fra 62 år. Videre har Regjeringen sagt at avtalefestet pensjon (AFP) skal videreføres innenfor et nytt pensjonssystem, men at ordningen må tilpasses endringene i folketrygden.

I dag er om lag 60 pst. av landets yrkesaktive omfattet av AFP-ordningen. Staten dekker 40 pst. av de årlige utgiftene til pensjoner, eksklusivt AFP-tillegget, for 64-, 65- og 66-åringer.

Skal man lykkes med innføring av fleksibel pensjonsalder fra 62 år, er man ifølge forslagsstillerne avhengig av at man får på plass gode og rettferdige ordninger som gjør at alle har samme mulighet til å spare til sin egen pensjon.

Ny Individuell pensjonssparing

En ny løsning for individuell pensjonssparing med skattefradrag bør, etter forslagsstillerne syn, ivareta følgende hensyn:

- Det skal fortsatt være skattestimuli ved individuell, langsiktig sparing.
- Ordningen må ivareta dem som ikke har obligatorisk tjenstepensjon (OTP) eller annen tjenstepensjon.
- Det er ønskelig at sparingen også kan foregå som påbygging til tjenstepensjonsordningene. Ordningen bør kunne benyttes til frivillig tilleggssparing til innskuddsbaserte tjenstepensjonsordninger, som for eksempel OTP. Ordningen bør videre være tilpasset dem som har offentlige tjenstepensjonsordninger eller ytelsespensjon.

- Overgangen fra dagens ordning (IPA) til ny ordning bør være så smidig som mulig. Det gjør det enkelt for kundene å videreføre dagens ordninger.
- Det er ønskelig med skattesymmetri, slik at man får samme skatt på utbetalingen som man har skattelette på innbetalingen.

Forslagsstillerne ser for seg følgende løsning:

1. INDIVIDUELL PENSJONSSPARING MED SKATTEFORDEL (IPS)

Ordningen er ment som spareavtaler med sparing til pensjon. Forslagsstillerne har valgt å kalle det individuell pensjonssparing med skattefordel (IPS).

Viktige egenskaper:

- At alle kan bruke en andel av folketrygdens grunnbeløp (G) til pensjonssparing.
- Det settes en ramme på 1 G. Dagens IPA-grense på 40 000 kroner har stått uforandret siden 1998. G-beløpet er i perioden 1. mai 1997 til 1. mai 2006 økt fra 42 000 til 62 892 kroner. Rammen for sparing i IPA har altså falt fra nesten 1 G til 64 pst. av G.
- Det er viktig at det skattefrie beløpet er knyttet til G, slik at det justeres regelmessig.
- Det skattefrie beløpet bør ikke være knyttet til andel av lønn. Innenfor rammen bør folk kunne velge hvor mye de vil bruke til pensjonssparing.

Sparingen kan skje (1) som i IPA i forsikring, bank og fond, (2) som påbygging til tjenstepensjon (for eksempel som en frivillig, individuell tilleggsparing til OTP), og (3) som fortsettelsesforsikring (for dem som går ut av en kollektiv ordning og ønsker å videreføre pensjonsforsikringen sin individuelt.)

- Det er viktig å understreke at ordningen må innbefatte skattesymmetri. Forslagsstillerne foreslår en løsning hvor det gis 28 pst. skattelette ved innbetaling (som det var ved IPA). Siden pengene er bundet, må det være fritak for formuesskatt og ha utsatt skatt på avkastningen. Hele utbetalingen (oppsparte midler + avkastningen) beskattes med 28 pst.

Forslagsstillerne vil påpeke at det må være frihet til å skru sparingen av og på fra år til år (som IPA). Dette er pensjonssparing, der pengene er låst til det tidspunkt man kan starte med å ta ut pensjon fra folketrygden. Det bør videre være mulig å starte utbetalingene tidligere hvis man blir ufør. Ved dødsfallsutbetaling bør mottaker kunne reinvestere midlene i en IPS for senere utbetaling og beskatning ved pensjonsalder. Særlig bør dette gjelde ved utbetaling av engangsbeløp.

Forslagsstillerne mener videre at sparingen bør kunne skje både i livselskaper, bank og fondsselskaper (som IPA), forutsatt like skatteregler. Regelverket bør lages slik at dagens IPA-avtaler enkelt kan gå inn i den nye løsningen.

2. GJENINNFØRE LIVRENTE

Livrente dekker et annet behov enn det IPA gjorde. Livrenten er egnet for personer som ønsker å spare større beløp langsiktig, men ikke nødvendigvis helt til pensjonsalderen. Det kan for eksempel være umyndige, hvis man mottar et større engangsbeløp (ved arv, personskadeoppgjør osv.), hvis man ønsker å spare til førtidspensjon, eller hvis man i en fase i livet tjener ekstra godt, men regner med å trappe ned og ønsker å legge av penger til pensjon.

Forslagsstillerne mener at de tidligere reglene knyttet til livrente bør gjeninnføres.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende forslag i dokumentet:

"I

Stortinget ber Regjeringen snarest, og senest i Revidert nasjonalbudsjett for 2007, fremme en sak om ny ordning for privat pensjonssparing med skattefordel som er i tråd med de løsninger som er skissert i dokumentet.

II

Stortinget ber Regjeringen snarest, og senest i Revidert nasjonalbudsjett for 2007, om å gjeninnføre det regelverket som gjaldt før 1. januar 2007, når det gjelder livrente."

KOMITEENS MERKNADER

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Marianne Aasen Agdestein, Espen T. Hansen, Alf E. Jakobsen, Rolf Terje Klunghland, Torgeir Micaelsen og lederen Reidar Sandal, fra Fremskrittspartiet, Gjermund Hagesæter, Ulf Leirstein, Jørund Rytman og Christian Tybring-Gjedde, fra Høyre, Svein Flåtten, Peter Skovholt Gitmark og Jan Tore Sanner, fra Sosialistisk Venstreparti, Magnar Lund Berge og Heikki Holmås, fra Kristelig Folkeparti, Hans Olav Syversen, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, og fra Venstre, Lars Sponheim, viser til at dokumentet 17. april 2007 ble sendt finansminister Kristin Halvorsen til uttalelse. Svaret fra finansministeren 25. april 2007 er vedlagt innstillingen.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Fremskrittspartiet, viser til Dokument nr. 8:52 (2006-2007). Flertallet viser i den forbindelse til omtale av en ny individuell pensjonsordning i St.meld. nr. 2 (2006-2007) Revidert nasjonalbudsjett 2007. Der vises det til avtalen inngått mellom de tre regjeringspartiene og Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre om å opprette en ny individuell pensjonsordning.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

"Dokument nr. 8:52 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ulf Leirstein om å innføre en ny modell for individuell pensjonssparing med skattefradrag (IPS), samt gjeninnføre tidligere regler knyttet til livrente - bifalles ikke."

Komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre understreker at i pensjonsforliket inngått mellom de tre regjeringspartiene og Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre, står de tre sistnevnte partier etter sin protokolltilførsel fritt til å foreslå og innføre høyere sparebeløp og til å foreslå en videreføring av ordninger med individuell og kollektiv livrente.

Disse medlemmer viser også til sine merknader, prioriteringer og forslag til endringer av disse ordninger i sitt alternative forslag til Revidert nasjonalbudsjett for 2007.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

"Dokument nr. 8:52 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ulf Leirstein om å innføre en ny modell for individuell pensjonssparing med skattefradrag (IPS), samt gjeninnføre tidligere regler knyttet til livrente – vedlegges protokollen."

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet viser til dokumentet og fremmer følgende forslag:

I

Stortinget ber Regjeringen snarest, og senest i forbindelse med fremleggelsen av budsjettet for 2008, fremme en sak for Stortinget om ny ordning for privat pensjonssparing med skattefordel som er i tråd med de løsninger som er skissert i Dokument nr. 8:52 (2006-2007) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ulf Leirstein om å innføre en ny modell for individuell pensjonssparing med skattefradrag (IPS), samt gjeninnføre tidligere regler knyttet til livrente.

II

Stortinget ber Regjeringen snarest, og senest i forbindelse med fremleggelsen av budsjettet for 2008, om å

gjeninnføre det regelverket som gjaldt før 1. januar 2007, når det gjelder livrente."

Disse medlemmer viser videre til Fremskrittspartiets merknader i forbindelse med Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett for 2007, samt St.meld. nr. 5 (2006-2007) Opptjening og uttak av alderspensjon i Folketrygden, jf. Innst. S. nr. 168 (2006-2007).

FORSLAG FRA MINDRETALL

Forslag fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre:

Forslag 1

Dokument nr. 8:52 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ulf Leirstein om å innføre en ny modell for individuell pensjonssparing med skattefradrag (IPS), samt gjeninnføre tidligere regler knyttet til livrente - vedlegges protokollen.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 2

Stortinget ber Regjeringen snarest, og senest i forbindelse med fremleggelsen av budsjettet for 2008, fremme en sak for Stortinget om ny ordning for privat pensjonssparing med skattefordel som er i tråd med de løsninger som er skissert i Dokument nr. 8:52 (2006-2007) – representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ulf Leirstein om å innføre en ny modell for individuell pensjonssparing med skattefradrag (IPS), samt gjeninnføre tidligere regler knyttet til livrente.

Forslag 3

Stortinget ber Regjeringen snarest, og senest i forbindelse med fremleggelsen av budsjettet for 2008, om å gjeninnføre det regelverket som gjaldt før 1. januar 2007, når det gjelder livrente.

KOMITEENS TILRÅDING

Komiteen viser til dokumentet og til det som står foran, og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument nr. 8:52 (2006-2007) - representantforslag fra stortingsrepresentantene Robert Eriksson og Ulf Leirstein om å innføre en ny modell for individuell pensjonssparing med skattefradrag (IPS), samt gjeninnføre tidligere regler knyttet til livrente - bifalles ikke.

Oslo, i finanskomiteen, den 6. juni 2007

Reidar Sandal
leder

Marianne Aasen Agdestein
ordfører

Vedlegg

Brev fra Finansdepartementet v/statsråden til finanskomiteen, datert 25. april 2007

Dok. 8: 52 - Forslag om innføring av ny modell for individuell pensjonssparing med skattefradrag og gjeninnføring av tidligere regler knyttet til livrente

Det vises til Dok. 8 forslag fra representantene Robert Eriksson og Ulf Leirstein om innføring av ny modellen for individuell pensjonssparing med skattefradrag og gjeninnføring av tidligere regler knyttet til livrente.

Regjeringspartiene har inngått et pensjonsforlik med flere av opposisjonspartiene om en ny privat skattestimulert pensjonsspareordning, se InnstS.nr.168 (2006-2007). Regjeringspartiene har i dette forliket forpliktet seg til å innføre en ordning med årlig sparebeløp inntil 15 000 kroner, med virkning fra 2008. Regjeringen har lovet å komme med en redegjørelse for arbeidet med å innføre en ny slik ordning i Revidert nasjonalbudsjett 2007. Den ordningen som forslagsstillerne skisserer er betydelig mer omfattende, både når det gjelder innskuddsbeløp og skattesubsidiering. Provenyeffektene av en slik ordning vil derfor være svært mye høyere enn ordningen skissert i forliket med opposisjonen. Fordelingsmessig vil også en slik ordning være svært uheldig.

Jeg stiller meg undrende til forslagsstillerens ukritiske bruk av informasjon fra næringen som faktagrunnlag. Det beste utgangspunktet for å vurdere fordelingseffekter av IPA-ordningen er selvangivelsesstatistikken, der det fremgår hvem som har fått skattelettelse på grunn av innskudd i IPA-ordningen og hva slags inntekt disse personene har hatt. På bakgrunn av disse tallene, kunne Regjeringen i Revidert nasjonalbudsjett 2006 fastslå at 40 pst av skatteskjerpelsen i IPA-ordningen vil bli båret av tidelen av befolkningen med best råd, mens 80 pst av skatteskjerpelsen vil bli båret av halvparten av befolkningen med best råd.

Når forslagsstillerne hevder at 45 pst av IPA-kundene (til Storebrand) har nettoinntekt (alminnelig inntekt) under 250 000 kroner, er dette svært misvisende. For det første er alminnelig inntekt et teknisk inntektsbegrep som i liten grad samsvarer med folks faktiske inntekt. For det andre inkluderer grunnlaget også de som er i utbetalingsdelen av sine avtaler. Svært få pensjonister har en alminnelig inntekt på over 250 000 kroner. Personinntekten er et bedre inntektsmål som reflekterer inntekter fra arbeid og pensjon. Det er om lag 45 pst av befolkningen i alderen 16-74 år som har en personinntekt på under 250 000 kroner. Det er imidlertid bare 23 pst av de som sparer i IPA som er i denne inntektsgruppen. Disse sparer også i gjennomsnitt langt mindre beløp enn personer med høyere inntekter, og må dermed bære mindre enn 23 pst. av skatteskjerpelsen.

Selv om det ikke eksisterer tilsvarende godt datagrunnlag for å vurdere fordelingseffektene av å avvikle formuesskattefritaket for individuelle livrenter, er det grunn til å være forsiktig med å tolke næringens tall også på dette området. For å bli rammet av skatteskjerpelsene på individuelle livrenter må man være i skatteposisjon. De som har pensjonsforsikring gjennom livrenter, men ikke har mer enn 220 000 kroner i nettoformue, inklusive verdien av livrenten, vil altså ikke rammes av skat-

teskjerpelsen. Det har ikke vært noen innskuddsbegrensninger på livrenter, slik at enkelte har hatt store beløp plassert i livrenter. Storebrand har utført supplerende beregninger på sitt datamateriale for Finansdepartementet. Vi vet imidlertid ikke i hvilken grad Storebrands kundemasse er representativ. Det følger av disse beregningene at 39 pst. av skatteskjerpelsen vil bæres av personer med over 500 000 kroner i alminnelig inntekt (så høy alminnelig inntekt er det bare 5 pst. av befolkningen som har). 80 pst. av skatteskjerpelsen vil bæres av personer med ligningsformue på over 1 mill. kroner, dersom man regner inn verdien av livrenten i ligningsformuen. (Man bør regne inn verdien av livrenter fordi mange har lav ligningsformue nettopp fordi de har plassert formuen sin i livrenter.)

Det er altså liten tvil om at skatteendringene Regjeringen gjennomførte for individuelle livrenter og EPA-ordningen i Revidert nasjonalbudsjett 2006 og Nasjonalbudsjettet 2007 har gode fordelingsegenskaper. Gjeninnføring av ny skattefavourisert pensjonsordning fra 2008 vil også ha uheldige fordelingsegenskaper. Imidlertid vil et tak på fradrag for årlige innskudd på 15 000 kroner bidra til å redusere de uheldige fordelingskonsekvensene.

Jeg vil også avvise forslag II i Dokument nr 8:52 om å gjeninnføre formuesfritak for individuelle livrentepoliser. Fordelingseffektene av formuesfritaket er diskutert over. Det vises for øvrig til begrunnelsen som er gitt for å oppheve skattefavouriseringen av slike livsforsikringer i St.meld. nr. 2 (2005-2006) avsnitt 3.8.3 og Ot.prp. nr. 1 (2006-2007) avsnitt 5.3.4.1 odelstingsproposisjonen står det bl.a. følgende:

Hensynet til likebehandling tilsier at ulike former for finansiell sparing behandles likt skattemessig. Formuesskattefritaket for midler plassert i livrentepoliser bidrar til en skattemessig forskjellsbehandling ved at livrente favoriseres i forhold til andre former for finansiell sparing, herunder også sparing i kapitalforsikring. Skattefavouriseringen bidrar til at skattemessige hensyn påvirker valg av spareform, og bryter dermed med nøytralitetshensynet. Dersom en slik skattemessig forskjellsbehandling skal kunne opprettholdes, forutsetter det at særskilte hensyn kan begrunne forskjellsbehandlingen. Et slikt hensyn kunne for eksempel være ønsket om å stimulere yrkesaktive til økt pensjonssparing. Innføringen av obligatorisk tjenstepensjon og adgangen til innskuddsordninger for selvstendig næringsdrivende gjør imidlertid at dette hensynet ikke lenger kan tillegges særlig vekt. Dette forsterkes ytterligere av at individuelle livrenteordninger i stor grad må betraktes som spareprodukter og ikke som pensjonsforsikring. Det er videre grunn til å anta at forskjellsbehandling kan medføre en uthuling av formuesskattegrunnlaget fordi det gir muligheter for skattemessige tilpasninger. Dette bidrar til å begrense formuesskattens rolle som et effektivt skattegrunnlag som er godt egnet til å ivareta fordelingspolitiske mål.