

Nr 33

Socialförsäkringsutskottets betänkande i anledning av motion angående den ackumulerade inkomstens fördelning vid fastställande av pensionsgrundande inkomst.

Motionen

I motionen 1973:1061 av herr Olsson i Sundsvall (c) hemställs att riksdagen hos Kungl. Maj:t begär förslag till sådan ändring av gällande bestämmelser att den ackumulerade inkomsten kan fördelas på flera år vid fastställande av pensionsgrundande inkomst och ATP-poäng.

Utskottet har inhämtat yttrande över motionen från riksförsäkringsverket och riksskatteverket.

Gällande bestämmelser

Förordningen (1951:763) angående beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst har tillkommit i syfte att möjliggöra skatte-
lindring beträffande inkomst som hänför sig till mer än ett beskattningsår (s. k. ackumulerad inkomst). Förordningens bestämmelser innebär i korthet att en skattskyldig som under ett beskattningsår uppburit en sådan inkomst har möjlighet att vid taxeringen för denna inkomst få skatten på densamma beräknad som om inkomsten tagits till beskattning med lika delar under taxeringsåret och så många år dessförinnan att inkomsten blir fördelad på det antal år vartill den hänför sig. En ackumulerad inkomst kan fördelas på lägst två och högst tio år. Saknas tillförlitlig utredning om det antal år, till vilka inkomsten hänför sig, skall skatteberäkningen i regel ske som om inkomsten hänfört sig till tre år. En förutsättning för den särskilda skatteberäkningen är att inkomsten i fråga uppgår till minst 5 000 kr. och samtidigt utgör minst en femtedel av den skattskyldiges till statlig inkomstskatt taxerade inkomst. Härutöver gäller att endast vissa slag av ackumulerad inkomst omfattas av förordningens bestämmelser.

Till grund för beräkning av försäkrads inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete visst år skall läggas den försäkrades taxering till statlig inkomstskatt avseende nämnda år. Den pensionsgrundande inkomsten utgörs av summan av inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete i den mån summan överstiger det vid årets ingång gällande basbeloppet och uppgår till högst sju och en halv gånger samma belopp.

Tidigare behandling

Vid 1961 års riksdag väcktes en motion med yrkande om utredning av frågan om beräkning av pensionsgrundande inkomst i de fall skatteberäkning skedde jämlikt förordningen om ackumulerad inkomst. Riksdagen biföll motionen, och Kungl. Maj:t uppdrog åt riks försäkringsverket att verkställa utredningen. Utredningsuppdraget redovisades i en den 11 juni 1962 dagtecknad promemoria. Riks försäkringsverket påpekade bl. a. att det gällande sättet att beräkna pensionsgrundande inkomst i många fall – bl. a. då en försäkrad uppburit ett engångsbelopp av mer betydande storlek – kunde medföra ett ogynnsamt resultat i pensionshänseende. Å andra sidan skulle det inte alltid vara till fördel för den försäkrade att anknyta beräkningen av pensionsgrundande inkomst till skatteberäkningen för ackumulerad inkomst och därigenom få inkomsten fördelad på flera år. Verket tänkte härvidlag bl. a. på det fall då den ackumulerade inkomsten inte var av mer betydande storlek eller hänförde sig till ett större antal år. Verket, som knappast fann det möjligt att i en någorlunda enkel formel generellt slå fast i vilka fall det var fördelaktigast för en försäkrad att få den pensionsgrundande inkomsten beräknad efter taxeringen och när det var fördelaktigast att få den fördelad efter samma principer som gällde för beräkning av skatt på ackumulerad inkomst, föreslog att man i alla de fall då särskild skatteberäkning ägde rum skulle göra alternativa beräkningar av pensionsgrundande inkomst och pensionspoäng. Då ett pensionsfall sedermera inträffade fick den pensionsbeviljande myndigheten begagna det alternativ som visade sig ge den högsta tilläggspensionen.

I ett speciellt avseende fann verket att det dock kunde vålla svårigheter att helt följa samma grunder som gäller för skatteberäkningen vid ackumulerad inkomst. Det skulle nämligen inte bli möjligt att bevara inkomstkort och övriga handlingar, som låg till grund för beräkning av pensionsgrundande inkomst, mer än ett ganska begränsat antal år. Med hänsyn härtill föreslog verket att, när vid skatteberäkning för ackumulerad inkomst fördelning av inkomstbeloppet skett på mer än sex år, den lokala skattemyndigheten i stället skulle som underlag för beräkningen av pensionsgrundande inkomst utgå från det inkomstbelopp som skulle ha gällt vid en fördelning på sex år.

Frågan hänsköts sedermera till pensionsförsäkringskommittén som i sitt delbetänkande "Pensionstillskott m. m." (SOU 1968:21) ingående prövade den av motionären aktualiserade frågan. Kommittén anslöt sig på flera punkter till de av riks försäkringsverket gjorda uttalandena men ansåg inte att man för de fall då särskild skatteberäkning ägde rum borde införa någon möjlighet till alternativa skatteberäkningar av pensionsgrundande inkomst och pensionspoäng. Till stöd för sin uppfattning framhöll kommittén bl. a.

Verkan av ackumulerade inkomster i pensionshänseende blir än svårare att överblicka på grund av 15- och 30-årsreglerna. På grund av

dessas kan några år med ringa eller ingen inkomst ofta sakna all betydelse, medan enstaka år med hög inkomst kan få ett särskilt värde.

Allteftersom tilläggs pensioneringen utvecklas kommer frågan om ackumulerade inkomsters verkan i pensionshänseende att få allt mindre betydelse. Främst de nämnda 15- och 30-årsreglerna kommer att medföra, att de nuvarande reglerna om ackumulerad inkomsts behandling vid bestämmande av den pensionsgrundande inkomsten endast i utomordentligt få fall kan leda till oförmånligt resultat för den enskilde. Även i dessa fall torde nackdelarna nästan alltid vara förhållandevis små.

Som framgått av vad som ovan sagts kan man inte utan vidare anknyta beräkningen av pensionsgrundande inkomst till skatteberäkningen vid ackumulerad inkomst. Detta skulle ibland leda till försämrat resultat för den enskilde.

Den av riksförsäkringsverket förordade metoden med alternativ beräkning har den fördelen att den enskilde alltid får den mest förmånliga pensionsberäkningen. Verkets förslag har emellertid åtskilliga nackdelar. Det medger sålunda inte en fullständig anknytning till reglerna om skatteberäkning vid ackumulerad inkomst — endast sex år kan enligt verket beaktas. För den enskilde måste det vara åtskilligt förvirrande att för samma år ha en taxering, en skatteberäkning och en beräkning av pensionsgrundande inkomst, som alla grundar sig på olika belopp. Verket har inte heller i sitt förslag beaktat konsekvenserna i avgiftshänseende. Förslaget innebär att en begränsad kategori skulle få förmåner, som inte har någon motsvarighet på avgiftssidan. Ofta hänför sig ackumulerad inkomst till annat förvärvsarbete än anställning. Den försäkrade själv skulle då slippa att erlagga tilläggs pensionsavgift för de förmåner som alternativberäkningen innebär. De anförda omständigheterna gör att kommittén icke kan förorda riksförsäkringsverkets förslag.

Kommittén har övervägt möjligheten att låta försäkrad, som fått bifall till framställning om skatteomräkning vid ackumulerad inkomst och som önskar motsvarande omräkning vid beräkning av den pensionsgrundande inkomsten, göra anmälan härom. Vid inkomst av annat förvärvsarbete än anställning skulle i sådant fall omräkning ske av tilläggs pensionsavgiften. Med en sådan ordning skulle vissa av de olägenheter som är förenade med riksförsäkringsverkets förslag undvikas. För den enskilde kan det emellertid ofta vara omöjligt att bedöma vilket som är mest gynnsamt för honom. Även i de fall, där det bästa ganska säkert kan förutses, skulle åtskilliga misstag ske, eftersom systemet är så invecklat, att det blir lätt att göra felbedömningar.

I vissa fall torde det vara möjligt att åstadkomma en bättre ordning för den enskilde utan lagändring. Det gäller t. ex. de fall där stora ackordsöverskott, som hänför sig till mer än ett år, uppkommer på grund av bestämmelser i kollektivavtal och detta leder till stora variationer i inkomsterna från år till år. I sådant fall bör det vara möjligt att genom ändring i kollektivavtalet skapa en bättre ordning. Man skulle då samtidigt komma ifrån de olägenheter som det i och för sig innebär för den anställde att till följd av ackordssystemet få en från år till år i allt för hög grad skiftande inkomst.

Kommittén har på grund av det anförda kommit fram till att det knappast för närvarande finns någon ordning som — generellt sett — skulle vara att förorda framför den nuvarande. Den valfrihet för den enskilde som reglerna om ackumulerad inkomst erbjuder tar sikte på beskattningen, och reglerna är utformade efter vad som är ändamålsenligt och godtagbart i detta syfte. Om man överför verkan av reglerna på pensioneringen uppkommer effekter av helt andra slag som ur pensions-systemets synpunkt ter sig mindre godtagbara. Kommittén finner därför inte skäl att föreslå ändrade regler.

Remissyttrandena

Riksförsäkringsverket har i sitt yttrande över motionen avstyrkt bifall till densamma och därvid hänvisat till sin tidigare utredning i ämnet och till pensionsförsäkringskommitténs ovannämnda betänkande.

Riksskatteverket har också avstyrkt bifall till motionen. Verket har erinrat om att den statliga inkomstskatten vid beslut om särskild skatteberäkning kan fördelas på två till tio år och att en motsvarande omräkning av den pensionsgrundande inkomsten kan stöta på svårigheter i de fall där självdeklarationerna inte bevarats. Verket har också framhållit att en omräkning tio år bakåt i tiden visserligen skulle kunna få till följd att den försäkrade erhöll högre pensionspoäng men att han samtidigt skulle avkrävas högre tilläggspensionsavgifter.

Utskottet

Förordningen angående beräkning av statlig inkomstskatt för ackumulerad inkomst har tillkommit i syfte att möjliggöra lindring av skatt på inkomst som hänför sig till minst två och högst tio beskattningsår. Förordningens bestämmelser innebär att den statliga skatten på sådan inkomst under vissa förutsättningar kan fördelas på det antal år vartill inkomsten hänför sig.

Motionären framhåller att den omständigheten att en ackumulerad inkomst inte kan fördelas på flera år vid beräkning av pensionsgrundande inkomst i många fall kan medföra ett ogynnsamt resultat i pensionshänseende för den försäkrade. Som exempel nämner motionären det fall då den ackumulerade inkomsten är av betydande storlek och den försäkrade under de övriga år då inkomsten intjänats inte taxerats för andra förvärvsinkomster som blivit pensionsgrundande för honom. Enligt motionärens mening bör den fördelning av den statliga inkomstskatten som förordningen om ackumulerad inkomst medger även ge rätt till motsvarande fördelning av den pensionsgrundande inkomsten.

Av den redogörelse som lämnats i det föregående framgår att frågan om fördelning av pensionsgrundande inkomst enligt de principer som gäller för beräkning av skatt på ackumulerad inkomst ingående prövats av pensionsförsäkringskommittén i dess delbetänkande "Pensionstillskott m. m." (SOU 1968:21). Kommittén ansåg att åtskilliga skäl talade mot att anknyta beräkningen av pensionsgrundande inkomst till skatteberäkningen vid ackumulerad inkomst. Det förhållandet att pension skall beräknas med utgångspunkt i de 15 år då den försäkrade har de högsta pensionspoängen medförde enligt kommitténs uppfattning att reglerna av ackumulerad inkomsts behandling i skattehänseende vid bestämmande av den pensionsgrundande inkomsten endast i utomordentligt få fall kunde leda till oförmånligt resultat för den försäkrade. Kommittén pekade också på att en fördelning i pensionshänseende av ackumulerad inkomst skulle vara förenad med administrativa svårigheter och medföra icke önskvärda konsekvenser i avgiftshänseende.

Riksskatteverket och riksförsäkringsverket, vilka yttrat sig över den förevarande motionen, har båda avstyrkt bifall till densamma. Därvid har riksskatteverket erinrat om att den statliga inkomstkatten enligt förordningen om den särskilda skatteberäkningen kan fördelas på upp till tio år. En motsvarande omräkning av den pensionsgrundande inkomsten kan enligt verkets mening stöta på svårigheter i de fall där självdeklarationerna inte bevarats. En omräkning tio år bakåt i tiden skulle visserligen kunna få till följd att den försäkrade erhöll högre pensionspoäng men han skulle samtidigt avkrävas högre tilläggspensionsavgifter.

Utskottet kan i allt väsentligt ansluta sig till de synpunkter som framförts av pensionsförsäkringskommittén och av remissinstanserna. Med hänsyn till att den pensionsgrundande inkomsten kan beräknas på ett belopp om högst 6,5 basbelopp torde det för flertalet inkomsttagare inte vara förenat med påtagliga fördelar att i pensionshänseende fördela ackumulerad inkomst på flera år. All sannolikhet talar i stället för att det, med hänsyn till 15-års-regeln, i pensionshänseende är bättre att tillgodoräkna sig pensionspoäng för den ackumulerade inkomsten det år den uppburits.

Med hänvisning till det anförda hemställer utskottet
att riksdagen avslår motionen 1973:1061.

Stockholm den 22 november 1973

På socialförsäkringsutskottets vägnar
TORSTEN FREDRIKSSON

Närvarande: herrar Fredriksson (s), Carlsson i Vikmanshyttan (c), Lundberg (s), Ringaby (m), Karlsson i Ronneby (s), Magnusson i Nennesholm (c), Persson i Stockholm (s), Mundebo (fp), fru Håvik (s), fröken Pehrsson (c), herrar Marcusson (s), Olsson i Stockholm (vpk), fröken Bergström (fp), herrar Lindström (s) och Andersson i Ljung (m).

