Socialförsäkringsutskottets betänkande 2000/01:SfU3

Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare

2000/01
SfU3

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens proposition 1999/2000:127 Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare.

I propositionen lämnas förslag till hur grundskyddet för ålderspensionärer födda 1937 eller tidigare skall utformas fr.o.m. 2003. Grundskyddet skall utgöras av garantipension, som skall beskattas på samma sätt som gäller för övriga inkomsttagare men ha en annan utformning än garantipensionen för yngre årsklasser.

Grundskyddet för den aktuella åldersgruppen utgörs i dag av folkpension, pensionstillskott och särskilt grundavdrag vid beskattningen. Ett belopp som motsvarar folkpension beräknad i förhållande till antalet tillgodoräknade år med ATP-poäng kommer fr.o.m. 2003 att utges i form av tilläggspension enligt lagen om inkomstgrundad ålderspension. Om pensionären är berättigad till ett högre folkpensionsbelopp enligt nu gällande regler om bosättningsbaserad folkpension skall enligt förslaget det överskjutande beloppet utges i form av garantipension. Även ett belopp som motsvarar det pensionstillskott som pensionären har rätt till enligt dagens regler skall utges i form av garantipension. Vidare skall värdet av det särskilda grundavdraget bestämmas utifrån pensionärens inkomster av allmän pension och tjänstepension samt efter en kommunalskattesats på 34 %. Motsvarande belopp utges som garantipension.

Bestämmelserna om garantipension för ålderspensionärer födda 1937 eller tidigare, som skall tas in i lagen om garantipension, föreslås träda i kraft den 1 januari 2003. Förslaget beräknas ge en ökad nettokostnad för ålderspensioner med 0,7 miljarder kronor i huvudsak beroende på att pensionärer som bor i kommuner med lägre kommunalskatt än 34 % kommer att få en höjning av nettopensionen jämfört med nuvarande system.

I propositionen lämnas också vissa andra förslag, bl.a. hur ålderspensionen för de berörda årsklasserna skall samordnas med yrkesskadelivränta och arbetsskadelivränta.

Inga motioner har väckts med anledning av propositionen. Utskottet biträder regeringens förslag.

Propositionen

I proposition 1999/2000:127 Garantipension för personer födda år 1937 eller tidigare har regeringen (Socialdepartementet) föreslagit att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension,
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott,
4. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
5. lag om ändring i lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till ålderspension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn,
6. lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
7. lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799), och
8. lag om ändring i lagen (1999:1230) om ikraftträdande av inkomstskattelagen (1999:1229).

Lagförslagen återfinns som bilaga till detta betänkande.

Utskottet

Nuvarande ålderspensionssystem

Folkpension och tilläggspension m.m.

I det nuvarande allmänna pensionssystemet utges ålderspension i form av folkpension och tilläggspension (ATP). Den som har låg eller ingen ATP har även rätt till pensionstillskott.

Berättigad till *folkpension* i form av ålderspension är dels försäkrad som är bosatt i Sverige, dels svensk medborgare bosatt utomlands. För rätt till hel folkpension krävs antingen att den försäkrade mellan 16 år och 64 år har varit bosatt i Sverige i minst 40 år (bosättningsbaserad folkpension) eller att han eller hon har 30 år med ATP-poäng (ATP-baserad folkpension). Om antalet ATP-år eller år med bosättning är färre än 30 respektive 40 minskas pensionen i motsvarande mån.

Sedan den 1 januari 1999 är rätten till bosättningsbaserad folkpension begränsad till personer födda 1937 eller tidigare. Vidare gäller att svenskt medborgarskap fr.o.m. 2001 inte längre skall ge rätt till särskilda förmåner.

Hel folkpension i form av ålderspension utgör 96 % av prisbasbeloppet för ogift pensionär och 78,5 % av prisbasbeloppet för gift pensionär.

ATP beräknas på den genomsnittliga pensionspoängen. Om pensionspoäng tillgodoräknats för mer än 15 år, räknas pensionen på medeltalet av de 15 högsta poängtalen. Pensionspoängen är den pensionsgrundande inkomsten delad med det förhöjda prisbasbeloppet. Såväl inkomst av anställning som inkomst av annat förvärvsarbete är pensionsgrundande till den del inkomsten överstiger det förhöjda prisbasbeloppet. Vid beräkningen bortses från inkomster som överstiger 7,5 förhöjda prisbasbelopp (8,07 förhöjda prisbasbelopp sedan avdrag gjorts för den allmänna pensionsavgiften).

För full ATP fordras att pensionsgrundande inkomst tillgodoräknats för minst 30 år. Som år för vilket pensionspoäng tillgodoräknats likställs s.k.

vårdår. Vårdår kan tillgodoräknas förälder som under större delen av året vårdat barn som inte har fyllt tre år. ATP utgör 60 % av prisbasbeloppet multiplicerat med medeltalet av pensionspoängen för de 15 bästa inkomståren.

Ålderspension utges till en försäkrad fr.o.m den månad han eller hon fyller 65 år. En försäkrad har också möjlighet att göra förtida respektive uppskjutet uttag av ålderspension. Förtida uttag kan ske tidigast fr.o.m. den månad den försäkrade fyller 61 år. För personer födda 1937 eller tidigare gäller dock alltjämt äldre regler enligt vilka ålderspension kan tas ut tidigast från 60 års ålder. Vid förtida uttag minskas pensionsbeloppet med 0,5 % för varje månad pensionen tas ut före den månad den försäkrade fyller 65 år. Minskningen av pensionsbeloppet blir sedan livsvarig. På motsvarande sätt innebär uppskjutet uttag av ålderspension att pensionsbeloppet höjs med 0,7 % för varje månad som uttaget skjuts upp efter den månad den försäkrade fyller 65 år. Hänsyn tas dock inte till tid efter ingången av den månad under vilken den försäkrade fyller 70 år.

Uttag av ålderspension kan avse hel, tre fjärdedelar, halv eller en fjärdedel av hel ålderspension.

Till ålderspensionär som helt saknar eller har låg ATP utbetalas även *pensionstillskott*. Maximalt pensionstillskott utgör 55,5 % av prisbasbeloppet men är tillfälligt förhöjt till 56,9 % av prisbasbeloppet. I proposition 1999/2000:138 Anpassningar i ålderspensionssystemet inför år 2001, m.m. föreslås att den tillfälliga höjningen av pensionstillskottet skall permanentas fr.o.m. den 1 december 2000. Pensionstillskottet är inkomstprövat och avräknas krona för krona mot ATP och pension enligt utländsk lagstiftning.

Den som under längre tid vårdar sjukt eller handikappat barn och på grund härav går miste om förvärvsinkomster kan i vissa fall få ett särskilt pensionstillägg med mellan 5 och 50 % av prisbasbeloppet.

I nyss nämnda proposition föreslås också att bestämmelserna om tilläggspension i LIP för personer födda år 1937 eller tidigare skall senareläggas och träda i kraft den 1 januari 2003 samt att denna åldersgrupp skall få ålderspension i form av folkpension och tilläggspension enligt AFL även under åren 2001 och 2002 (propositionen behandlas denna dag i utskottets betänkande 2000/01:SfU4).

Särskilt grundavdrag för pensionärer

En viktig del i det nuvarande systemet för grundskydd är att den som uppbär folkpension har rätt till särskilt grundavdrag vid beskattningen (SGA). För rätt till SGA krävs att folkpensionen, pensionstillskottet och den del av ATP som föranlett avräkning av pensionstillskottet sammantaget uppgår till minst 6 000 kr eller minst en femtedel av den sammanräknade inkomsten. Med folkpension likställs ålders-, efterlevande- och förtidspension som utges enligt utländsk lagstiftning om social trygghet, när den utges efter grunder som är jämförbara med vad som gäller för folkpension. Detta gäller under förutsättning att pensionen beskattas i Sverige.

Maximalt SGA motsvarar beloppet för folkpension och maximalt pensionstillskott för ålderspensionärer. SGA minskar med 66,5 % av den del av

inkomsten i form av allmän pension, tjänstepension och utländsk pension (skattepliktig i Sverige) som ligger över denna nivå. Vid partiella uttag liksom för personer som inte uppburit pension hela beskattningsåret eller som inte har varit bosatta i Sverige under hela beskattningsåret gäller att SGA inte får bli större än summan av uppburen folkpension, pensionstillskott och den del av ATP som reducerat pensionstillskottet.

I proposition 1999/2000:138 har regeringen föreslagit att SGA för en ensamstående pensionär skall höjas till 1,529 prisbasbelopp och för en gift pensionär till 1,354 prisbasbelopp vid 2002 och 2003 års taxeringar (vid 2001 års taxering utgör motsvarande procenttal 1,5279 respektive 1,3529).

Det nya ålderspensionssystemet

I juni 1998 beslutade riksdagen om reformerade regler för inkomstgrundad ålderspension och ett nytt grundtrygghetssystem, garantipension (prop. 1997/98:151–152, bet. 1997/98:SfU13 och SfU14, rskr. 1997/98:315 och 320). Riktlinjer för det nya pensionssystemet hade antagits av riksdagen fyra år tidigare (prop. 1993/94:250, bet. 1993/94:SfU24, rskr. 1993/94:439). Reformen bygger på en överenskommelse som träffats mellan fem av riksdagens partier (s, m, kd, c och fp).

Genom reformen skapas ett obligatoriskt, offentligt ålderspensionssystem som är mer följsamt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen. Det reformerade ålderspensionssystemet omfattar såväl ett standardskydd enligt inkomstbortfallsprincipen som ett grundskydd för dem som haft inga eller låga förvärvsinkomster. Grundskyddet finansieras med allmänna skattemedel medan den inkomstgrundade pensionen är avgiftsfinansierad. Huvuddelen av det inkomstgrundade pensionssystemet är uppbyggt som ett avgiftsbaserat fördelningssystem medan en mindre del utformats som ett renodlat premiepensionssystem.

Regler om inkomstgrundad ålderspension har tagits in i en ny lag, lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension (LIP). Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser finns i lagen (1998:675) om införande av lagen om inkomstgrundad ålderspension. Reglerna om intjänande av pensionsrätt har trätt i kraft den 1 januari 1999 och regler om beräkning av förmånernas storlek och utbetalning träder i kraft den 1 januari 2001.

I det reformerade ålderspensionssystemet, som gäller för personer födda 1938 eller senare, ersätts bosättningsbaserad folkpension, pensionstillskott och SGA med en garantipension. Lagen (1998:702) om garantipension träder i kraft den 1 januari 2001 men utbetalning av garantipension kommer att ske tidigast fr.o.m. 2003, då personer födda 1938 fyller 65 år.

Garantipension skall beskattas som vanlig förvärvsinkomst och får betalas ut först från 65 års ålder. Om den pensionsberättigade tar ut inkomstgrundad pension före eller efter denna tidpunkt beräknas garantipensionen ändå som om den inkomstgrundade pensionen hade tagits ut vid 65 års ålder. Vid partiella uttag av inkomstgrundad ålderspension kan garantipension tas ut med motsvarande andel.

Rätt till garantipension grundas på försäkringstid i Sverige. Vid kortare intjänandetid i Sverige än 40 år skall garantipensionen reduceras proportionellt.

Garantipensionen utgår från en basnivå på 2,13 prisbasbelopp för ensamstående och 1,90 prisbasbelopp för gift pensionär. Garantipensionen avtrappas mot inkomstgrundad ålderspension, änkepension och viss utländsk pension. Avtrappningen görs i två olika inkomstintervall. I ett första intervall (upp till 1,26 prisbasbelopp för ensamstående och 1,14 prisbasbelopp för gift) avräknas garantipensionen krona för krona. För inkomstdelar därutöver görs avräkning med 48 %. Garantipensionen är helt bortreducerad vid en pensionsinkomst på ca 3,1 prisbasbelopp (113 460 kr i 2000 års prisbasbelopp) för en ensamstående ålderspensionär och ca 2,7 prisbasbelopp (98 820 kr i 2000 års prisbasbelopp) för en gift ålderspensionär.

Garantipension betalas ut endast till den som är bosatt i Sverige. I undantagsfall kan dock garantipension betalas ut till en person som är bosatt utomlands, om det är uppenbart oskäligt att inte betala ut pensionen. Till följd av reglerna i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpning av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar flyttar inom gemenskapen och av konventionsförpliktelser kommer garantipension att få betalas ut även till personer som är bosatta inom EU/EES-området respektive i konventionslandet.

Övergångsvis garantipension

Propositionen

Bakgrund

I den ovan nämnda riktlinjepropositionen (prop. 1993/94:250) presenterades ett förslag till övergångsvis garantipension för de ålderspensionärer som inte skall omfattas av det reformerade pensionssystemet. Utgångspunkten för förslaget var att de efter omläggningen skall betala samma skatt som förvärvsarbetande utan att för den skull få ett lägre nettoutfall än med nuvarande regler. Den föreslagna övergångsvisa garantipensionen var utformad på motsvarande sätt som garantipensionen för yngre pensionärer, dvs. garantipensionen utgick från en basnivå som reducerades med viss andel av pensionsinkomsten. Redan i propositionen uppmärksammades emellertid att den föreslagna konstruktionen hade vissa brister. Frågan skulle därför övervägas vidare. I den fortsatta beredningen stod det klart att ytterligare utredningsarbete krävdes, varför en särskild utredare tillkallades med uppdrag att lämna förslag till utformning av övergångsvis garantipension. Ö-garpsutredningen har därefter avlämnat betänkandet Garantipension och bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare (SOU 1999:17).

Principer för övergångsvis garantipension

Enligt vad som anförs i propositionen skall alla ålderspensionärer, inklusive de som är födda 1937 eller tidigare, omfattas av ett system med brutto-

penioner, dvs. beskattade ålderspensioner. Vidare skall enligt propositionen inte några särskilda beskattningsregler finnas för pensionärer utan dessa bör beskattas på samma sätt som övriga inkomsttagare. En central utgångspunkt vid utformningen av den övergångsvisa garantipensionen har dock varit att i princip ingen pensionär skall få ett sämre nettoutfall ekonomiskt sett jämfört med före omläggningen till övergångsvis garantipension.

I propositionen föreslås att nuvarande grundskydd i form av bosättningsbaserad folkpension och pensionstillskott samt SGA för personer som är födda 1937 eller tidigare ersätts av en övergångsvis garantipension. De pensionsförmåner inom grundskyddet som den pensionsberättigade får vid omläggningen, eller som han eller hon med stöd av dagens regler skulle ha fått vid tiden för ansökan om ålderspension, skall fortfarande beräknas på det sätt som sker i dag men betalas ut i form av övergångsvis garantipension. Vidare skall värdet av det särskilda grundavdraget bestämmas utifrån pensionärens inkomster av allmän pension och tjänstepension samt efter en kommunalskattesats på 34 %. Motsvarande belopp utges som garantipension.

Enligt vad som anges i propositionen kommer samtliga i den aktuella åldersgruppen att ha fyllt 65 år när det nya systemet med övergångsvis garantipension skall börja tillämpas och de flesta kommer därför att uppbära ålderspension redan före omläggningen. Endast i undantagsfall, såsom vid uppskjutet uttag eller vid återflyttning till Sverige, kan personer som inte redan uppbär ålderspension vid omläggningen komma att få övergångsvis garantipension.

Den övergångsvisa garantipensionen skall beräknas enligt följande principer.

För den pensionsberättigade fastställs ett beräkningsunderlag. I underlaget skall ingå sådana pensionsförmåner som enligt nuvarande bestämmelser påverkar storleken av SGA vid inkomsttaxeringen. Underlaget räknas därefter upp på visst sätt, varigenom den pensionsberättigade kompenseras för bortfallet av SGA. Enligt vad som anges i propositionen motsvarar det uppräknade beräkningsunderlaget pensionärens totala bruttopension, som skall beskattas enligt samma regler som gäller övriga inkomsttagare. Det belopp som utbetalas i form av övergångsvis garantipension utgör skillnaden mellan det omräknade underlaget och pensionstagarens inkomstrelaterade pensionsinkomster.

I propositionen föreslås att bestämmelserna om övergångsvis garantipension skall tas in i lagen om garantipension och att de nya bestämmelserna skall träda i kraft den 1 januari 2003.

Det framhålls i propositionen att benämningen övergångsvis garantipension är missvisande, eftersom det nya grundskyddet kommer att utges under mycket lång tid framöver. Benämningen garantipension skall därför gälla även för grundskyddet för personer födda 1937 eller tidigare. För enkelhetens skull används i propositionen övergångsvis garantipension som kortnamn för den garantipension som skall utges till personer som är födda 1937 eller tidigare.

I propositionen föreslås att bestämmelserna om övergångsvis garantipension skall omfatta den som är bosatt i Sverige och utges till den som den 31 december 2002 har eller skulle haft rätt till folkpension i form av ålderspension. Eftersom samtliga personer som omfattas av den övergångsvisa garantipensionen kommer att ha fyllt 65 år vid ikraftträdandet har de enligt vad som anges i propositionen redan tillgodoräknats all den bosättningstid eller de år med pensionspoäng, eller därmed likställda år, som de är berättigade till enligt AFL.

Enligt den nuvarande bosättningsregeln i AFL gäller att bosättningstid i Sverige kan tillgodoräknas mellan 16 år och 64 år. Till denna regel, som infördes den 1 januari 1993, finns särskilda övergångsbestämmelser för dem som är födda 1937 eller tidigare. Dessa innebär bl.a. att bosättningstid utomlands får tillgodoräknas som bosättningstid här, förutsatt att pension grundad på bosättning inte samtidigt tjänats in i det andra landet och pensionen betalas ut vid bosättning i Sverige. Sammanlagt krävs minst tio års bosättning i Sverige sedan 16 års ålder, varav minst fem år i anslutning till ansökan om pension. Något krav på att kvalifikationstiden är fullgjord vid fyllda 65 år ställs inte utan kravet kan uppfyllas genom att personen är fortsatt bosatt i Sverige även efter 65 år.

I propositionen föreslås att denna bestämmelse i viss utsträckning skall tillämpas även för rätt till övergångsvis garantipension men begränsas till fall i vilka en person tillgodoräknats bosättningstid i Sverige före den 1 januari 2003. Förslaget innebär att endast personer med viss anknytning till Sverige före 2003 har möjlighet att därefter kvalificera sig för grundskydd efter 65 års ålder.

Beräkningsunderlaget för övergångsvis garantipension

I beräkningsunderlaget för övergångsvis garantipension skall ingå sådana pensionsförmåner som påverkar storleken av SGA vid inkomsttaxeringen enligt följande.

Tilläggspension i form av ålderspension och änkepension

I underlaget skall ingå den tilläggspension som den pensionsberättigade har rätt till enligt 6 kap. 2 § LIP, dvs. dels ett belopp som motsvarar tilläggspensionen enligt AFL, dels ett s.k. folkpensionstillägg. Folkpensionstillägget utgör en kompensation för den ATP-baserade folkpensionen.

Tilläggspension skall enligt 6 kap. 4 § LIP årligen räknas om, följsamhetsindexeras, vilket innebär att den kan såväl öka som minska i fasta priser räknat. I enstaka fall (om pensionären har många ATP-år och därmed i det närmaste fullt folkpensionstillägg, men trots det mycket låg ATP) kan följsamhetsindexeringen leda till att tilläggspensionens ATP-del helt reduceras bort och att även folkpensionsdelen minskar. För att den pensionsberättigade inte skall riskera att till följd härav förlora en del av det grundskydd som dagens folkpension innebär, föreslår regeringen att om tilläggspensionen uppgår till ett lägre belopp än vad som motsvarar tilläggspensionens folk-

pensionsdel i prisbasbelopp före följsamhetsindexering skall detta senare belopp medräknas i beräkningsunderlaget.

I propositionen föreslås att också inkomstrelaterad änkepension skall ingå i beräkningsunderlaget.

Folkpension och pensionstillskott

En pensionsberättigad som inte har tjänat in fullt antal ATP-år kan enligt nuvarande regler i AFL vara berättigad till ett högre folkpensionsbelopp än som motsvaras av det ATP-relaterade folkpensionstillägget. Det föreslås därför att ett belopp som motsvarar den folkpension som den pensionsberättigade skulle varit berättigad till enligt de regler som gäller i december 2002 skall ingå i beräkningsunderlaget. Detta belopp skall dock ingå endast till den del det inte ingår i folkpensionstillägget.

Vidare föreslås att det i beräkningsunderlaget skall ingå ett belopp som motsvarar det pensionstillskott som den pensionsberättigade skulle varit berättigad till enligt äldre bestämmelser, dvs. pensionstillskott efter minskning med den del av tilläggspensionen som motsvarar ATP-delen i AFL.

Vidare skall enligt förslaget andra förmåner som är att anse som svensk folkpension ingå i underlaget. Enligt vad som anges i propositionen avses därmed sådant tillägg som utges enligt artikel 27 i den nordiska konventionen om social trygghet.

Det föreslås också att en kvinna som är född 1944 eller tidigare och som är 65 år eller äldre när maken avlider inte skall kunna tillgodoräkna sig den avlidnes bosättningstid som försäkringstid om dödsfallet inträffat efter 2002. Inte heller skall folkpensionen kunna grundas på den avlidnes år med ATP-poäng.

Tjänstepension

I det nuvarande grundskyddssystemet påverkas varken folkpension eller pensionstillskott av tjänstepension. Däremot är storleken på SGA beroende av tjänstepensioner. Det finns därmed ett samband mellan grundskyddet och tjänstepension, som innebär att pensionsbeloppet efter skatt är beroende av storleken av den samlade allmänna pensionen och tjänstepensionen.

Om tjänstepensionen inte medräknas i beräkningsunderlaget skulle det enligt vad som anges i propositionen medföra en försämring för vissa pensionsberättigade. Detta gäller pensionärer med en pensionsinkomst som understiger nivån för maximalt särskilt grundavdrag (dvs. nivån för folkpension och fullt pensionstillskott). För dem är i dag tjänstepensionen befriad från skatt. De pensionärer vars pensionsinkomster överstiger nämnda nivå skulle i stället få en, enligt regeringens uppfattning, oacceptabel höjning av sin nettopension. Enligt regeringen saknas det möjlighet att finansiera en sådan höjning, som beräknas medföra en ökning av kostnaderna för grundskyddet med ca 1 miljard kronor.

I propositionen föreslås att svensk tjänstepension för december månad föregående år skall ingå i beräkningsunderlaget. Om tjänstepensionen därefter ändras på annat sätt än genom indexomräkning eller motsvarande, skall det nya tjänstepensionsbeloppet ingå i beräkningsunderlaget. Förslaget innebär enligt regeringen endast en översättning av dagens skatteregler för pension-

ärer, varför tjänstepensionens påverkan på pensionsinkomsten efter skatt kommer att bli densamma före som efter omläggningen till övergångsvis garantipension.

Med tjänstepension avses dels pension som betalas ut på grund av sådan tjänstepensionsförsäkring som avses i 58 kap. 7 § inkomstskattelagen (1999:1229), dels pension som betalas ut på grund av tidigare tjänst på annat sätt än genom försäkring.

Utländsk pension

Både storleken på pensionstillskottet och SGA påverkas av utländska pensioner. Såvitt gäller SGA är dock en förutsättning härför att skattskyldighet för den utländska pensionen föreligger i Sverige, vilket på grund av dubbelbeskattningsavtal inte alltid är fallet.

I propositionen föreslås att utländsk socialförsäkringspension i form av ålders-, förtids- eller efterlevandepension och utländsk tjänstepension skall ingå i beräkningsunderlaget. För att den enskildes inkomst efter skatt inte på grund av detta skall bli lägre skall sådana utländska pensioner som den pensionsberättigade uppbär redan före omläggningen ingå i beräkningsunderlaget endast om de skall påverka SGA vid inkomsttaxeringen avseende inkomståret 2002.

Förslaget innebär att utländsk pension som inte utges i december 2002 utan först från en senare tidpunkt alltid skall ingå i beräkningsunderlaget.

Beräkning av övergångsvis garantipension vid helt uttag av ålderspension

Som beskrivits ovan skall den övergångsvisa garantipensionen beräknas på grundval av ålderspensionärens beräkningsunderlag, som skall räknas upp till en ny, högre bruttopension som skall beskattas efter samma regler som gäller för yngre åldersgrupper.

Beräkningsmodellerna för övergångsvis garantipension har baserats på en skattesats på 34 %. I skattesatsen har inräknats kommunal- och landstingsskatt samt den obligatoriska begravningsavgiften. För en pensionär bosatt i en kommun med en skattesats på 34 % kommer därmed omläggningen till övergångsvis garantipension inte att innebära någon ekonomisk förändring, om inte pensionären har andra inkomster än allmän pension och tjänstepension. Eftersom den högsta kommunalskattesatsen i landet är 33,76 % år 2000 och den genomsnittliga kommunalskatten 30,62 % kommer enligt regeringen omräkningen till övergångsvis garantipension för i princip samtliga pensionärer att innebära en höjning av pensionen efter skatt.

Beräkningsunderlag som är 0,24 prisbasbelopp eller lägre räknas inte upp eftersom det motsvarar det vanliga grundavdraget. Någon uppräkning görs inte heller vid beräkningsunderlag som överstiger ca 3,1 prisbasbelopp för ogift och 2,7 prisbasbelopp för gift eftersom det vanliga grundavdraget då är större än SGA. Beräkningsunderlag över 0,24 prisbasbelopp men under 3,1 respektive 2,7 prisbasbelopp räknas upp på särskilt angivet sätt för att kompensera för det slopade SGA.

Uttag av ålderspension kan enligt nuvarande regler göras som hel, halv, tre fjärdedels eller en fjärdedels förmån. För beräkningen av SGA är det främst pensionsinkomsternas belopp som är avgörande och inte om de motsvarar hel eller partiell förmån. SGA:s grundnivå och avtrappningsbestämmelser är desamma för alla pensionärer. För dem med partiell pension gäller dock att SGA inte kan vara högre än uppburen folkpension och pensionstillskott (inbegripet den del av ATP som minskat pensionstillskottet).

Enligt propositionen är förslaget till övergångsvis garantipension för pensionärer med helt pensionsuttag baserat på en översättning av SGA-reglerna till pensionssystemet. Om på samma sätt SGA för dem med partiellt pensionsuttag skulle omvandlas till en pensionsförmån skulle det innebära att den övergångsvisa garantipensionen skulle tjäna som utfyllnad för dem som endast tagit ut en del av sin inkomstgrundade pension.

Enligt regeringen finns det dock inget skäl till att ett uppskjutet uttag av en del av ålderspensionen skulle ersättas av en utbetalning från garantipensionssystemet. Det föreslås därför att vid partiellt uttag av ålderspension skall först beräknas vad hel övergångsvis garantipension skulle motsvara och därefter andelsberäknas detta belopp.

Förslaget kan enligt propositionen innebära en försämring för det fåtal pensionärer som vid omläggningen uppbär halv pension. De kan efter övergången till övergångsvis garantipension komma att få en lägre inkomst efter skatt.

Utskottets bedömning

Personer födda 1937 eller tidigare omfattas inte av det nya pensionssystemet. Enligt riktlinjerna för pensionsreformen skall deras allmänna pension dock omräknas till en förmån som beskattas på samma sätt som för andra inkomsttagare. Detta skall enligt riktlinjerna ske på ett sådant sätt att i princip ingen pensionstagare får lägre pension efter skatt än de haft före övergången.

Skatten på pensionsinkomst varierar redan nu mellan olika personer beroende på bl.a. skillnader i kommunalskattesats och skillnaden blir än mer påtaglig när pensionen efter omläggningen beskattas fullt ut. Regeringen har därför föreslagit att skattekompensationen för alla personer i denna åldersgrupp skall beräknas utifrån en kommunalskattesats på 34 %. I kommunalskattesatsen ingår numera kommunalskatt, landstingsskatt, den obligatoriska begravningsavgiften och, i förekommande fall, kyrkoavgift. Regeringen har grundat förslaget på att högsta kommunalskattesats i dag är 33,76 % men då inte räknat in kyrkoavgiften. Utskottet har erfarit att i ett antal församlingar överstiger kommunalskattesatsen tillsammans med den kyrkoavgift som fr.o.m. innevarande år uttas av medlemmar i Svenska kyrkan 34 %. Enligt utskottets mening motiverar denna skillnad dock inte att kompensationen för det slopade SGA, en kompensation som kommer att avse samtliga pensionärer, beräknas efter en högre skattesats. Regeringens förslag uppfyller så nära som rimligen kan begäras att pensionärer får kompensation för skatteeffek-

ten. Utskottet noterar att regeringens förslag är beräknat efter den högre nivån för pensionstillskott, 56,9 %. Därmed utgör maximalt SGA för en ensamstående pensionär 1,529 prisbasbelopp och för en gift pensionär 1,354 prisbasbelopp.

Det förslag till beräkningsmodell för s.k. övergångsvis garantipension, som läggs fram i propositionen, medför att pensionären utöver sin tilläggspension (ATP med tillägg för folkpension i förhållande till antalet ATP-år) får övriga grundtrygghetsförmåner utbetalade som en garantipension, dvs. eventuell bosättningsbaserad folkpension till den del den överstiger den ATP-baserade och det pensionstillskott som skulle ha utbetalats. Som garantipension utbetalas också ett belopp som i princip kompenserar för den ytterligare skatt som skall betalas när pensionen blir skattepliktig. Enligt ovan utgår kompensationen schablonmässigt från en kommunalskattesats på 34 % men i övrigt beräknas skatteeffekten i huvudsak på den enskilde pensionärens samtliga pensionsinkomster (allmän pension och tjänstepension). Detta är anledningen till att även tjänstepension beaktas vid beräkningarna. Skulle man bortse från tjänstepension vid beräkningen av skatteeffekten skulle det i allmänhet leda till att en pensionär med tjänstepension får för hög kompensation för skatteeffekten och i praktiken således får ett högre ”grundskydd” än en pensionär utan tjänstepension. En pensionär med tjänstepension men med en låg allmän pension skulle å andra sidan kunna få en sänkt nivå. En sådan effekt är enligt utskottets mening inte rimlig. Den ökade kostnaden för omläggningen som skulle bli följden av att tjänstepension inte räknas med i beräkningsunderlaget skulle dessutom leda till att det i fortsättningen inte finns utrymme för behövliga ekonomiska förstärkningar för de pensionärer som har lägst inkomst. Utskottet erinrar om att regeringen med anledning av frågan om höjda kommunala taxor har hänvisat till att betänkandet från Boende- och avgiftsutredningen inom äldre- och handikappområdet (SOU 1999:33) för närvarande bereds inom Regeringskansliet. Regeringen har förklarat sin avsikt att återkomma till riksdagen i frågan under hösten 2000.

Utskottet tillstyrker således regeringens förslag till regler för garantipension för personer födda 1937 eller tidigare. Utskottet, som konstaterar att de nya reglerna av administrativa skäl inte kan tillämpas förrän 2003, tillstyrker också att reglerna träder i kraft den 1 januari 2003.

Utskottet vill tillägga att regeringen i budgetpropositionen för 2001 har föreslagit att SGA fr.o.m. 2001 skall höjas till 155,9 % för en ogift skattskyldig och till 138,1 % för en gift skattskyldig. Enligt regeringen medför detta att en omräkning skall ske av den övergångsvisa garantipensionen så att den motsvarar höjningen av SGA.

Övriga förslag

Propositionen

Samordning med yrkesskadelivränta m.m.

I propositionen föreslås att nuvarande bestämmelser om *samordning av yrkesskadelivränta* med ålderspension i princip skall överföras till det nya systemet med tilläggspension och övergångsvis garantipension när det gäller

personer födda 1937 eller tidigare och som i december 2002 uppbar både ålderspension och yrkesskadelivränta. Motsvarande skall gälla beträffande inkomstrelaterad änkepension.

Förslaget innebär att tilläggspension enligt LIP vid utbetalningen skall minskas med ett förutbestämt fast belopp motsvarande skillnaden mellan beviljad och utbetald ålderspension enligt AFL i december 2002. Tilläggspensionen efter samordningen skall ingå i beräkningsunderlaget för den övergångsvisa garantipensionen.

För den som beviljas ålderspension eller yrkesskadelivränta först efter utgången av 2002 föreslås samma samordningsregler som gäller för personer som är födda 1938 eller senare.

Det föreslås vidare att *särskilt pensionstillägg* till folkpension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn även i framtiden skall utges till personer som är födda 1937 eller tidigare i förhållande antingen till antal bosättningsår eller till antalet år med tillgodoräknade pensionspoäng enligt 5 kap. AFL.

Även reglerna om *barntillägg*, som avskaffades 1990 men alltjämt betalas ut till dem som hade rätt till barntillägg i december 1989, föreslås anpassade till systemet med övergångsvis garantipension.

I propositionen föreslås också att livränta enligt lagen (1976:380) om *arbetsskadeförsäkring* (LAF) och enligt lagen (1977:265) om statligt personskadeskydd (LSP) efter utgången av 2002 skall betalas ut varje månad med det överskjutande belopp som räknats fram för december 2002. Beloppet skall fr.o.m. 2003 årligen räknas om med förändringen i prisbasbeloppet.

Utbetalning av övergångsvis garantipension m.m.

I propositionen föreslås att övergångsvis garantipension som huvudregel skall betalas ut endast till den som är bosatt i Sverige. Övergångsvis garantipension skall i undantagsfall kunna betalas ut till en person som bosatt sig utomlands, om det med hänsyn till omständigheterna är uppenbart oskäligt att inte betala ut pensionen.

Vidare föreslås att svenska medborgare som den 1 juli 1979 uppbar folkpension enligt äldre regler i AFL och vid utgången av 2002 får sin folkpension i form av ålderspension utbetald till utlandet skall få övergångsvis garantipension utbetald till utlandet utan särskild prövning.

Det föreslås också att uttag av övergångsvis garantipension skall kunna avse hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån. En pensionsberättigad som har rätt till tilläggspension skall dock få ta ut övergångsvis garantipension endast om och till den del som han eller hon tar ut tilläggspension för samma tid.

Övergångsvis garantipension skall utges utan ansökan till den som vid utgången av 2002 uppbär ålderspension och i övrigt efter ansökan. Utbetalning skall ske tidigast fr.o.m. månaden efter det att ansökan kommit in till försäkringskassan, dock tidigast fr.o.m. januari 2003.

I övrigt lämnas i propositionen förslag rörande utbetalning m.m. av övergångsvis garantipension som överensstämmer med reglerna som gäller för garantipension för personer födda 1938 eller senare.

Såvitt gäller internationella förhållanden gör regeringen bedömningen dels att övergångsvis garantipension troligen kommer att betalas ut inom EU/EES-området, dels att den pensionsberättigade – för att uppfylla kraven för rätt till övergångsvis garantipension – enligt förordning (EEG) 1408/71 torde ha rätt att med svensk försäkringstid lägga samman försäkrings- eller bosättningstider som tjänats in i ett annat EU/EES-land. Vidare kommer enligt propositionen den del av den övergångsvisa garantipensionen som ersätter den bosättningsbaserade folkpensionen och pensionstillskottet troligen, för en person som även varit försäkrad i ett annat EU/EES-land, att beräknas enligt principerna om andelsberäkning i förordningen (EEG) 1408/71. Storleken på den övergångsvisa garantipensionen bedöms också påverkas av utländsk pension.

Uppgiftsskyldighet

I propositionen föreslås att den som uppbär eller har rätt till garantipension skall vara skyldig att till försäkringskassan lämna uppgifter om dels utländsk socialförsäkringspension, dels svensk och utländsk tjänstepension. Skyldigheten att lämna uppgift om tjänstepension begränsas till personer som är födda 1937 eller tidigare. Uppgift skall också lämnas om förändringar i civilståndet. I sistnämnda fall begränsas uppgiftsskyldigheten till personer som är bosatta utomlands.

Regeringen gör samtidigt bedömningen att den som betalar ut tjänstepension till en person som är född 1937 eller tidigare bör lämna uppgift om detta till Riksförsäkringsverket. Den närmare utformningen av detta uppgiftslämnande bör enligt regeringen beredas ytterligare.

Utskottets bedömning

Utskottet biträder regeringens förslag i nu redovisade delar.

Kostnader och finansiering

I propositionen görs bedömningen att kostnaderna för utvecklandet av datasystem i samband med införandet av den övergångsvisa garantipensionen kommer att uppgå till 60 miljoner kronor och att dessa bör finansieras med lån i Riksgäldskontoret. Regeringen avser att återkomma i frågan om eventuell resursförstärkning för försäkringskassorna efter det att de återstående delarna av anpassningen till det reformerade ålderspensionssystemet är på plats.

Enligt vad som anges i propositionen beräknas förslaget om övergångsvis garantipension öka utgifterna för ålderspensioner med 9,8 miljarder kronor. Samtidigt beräknas skatteintäkterna öka med 9,1 miljarder kronor. Nettokostnaden, 0,7 miljarder kronor, beror enligt regeringen till största delen på att den övergångsvisa garantipensionen är anpassad till en kommunalskattesats på 34 % och att pensionärer som bor i kommuner med lägre skatt efter

övergången kommer att få högre nettopension jämfört med nuvarande system.

Hemställan

Utskottet hemställer

att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i lagen (1998:702) om garantipension,
2. lag om ändring i lagen (1962:381) om allmän försäkring,
3. lag om ändring i lagen (1969:205) om pensionstillskott,
4. lag om ändring i lagen (1976:380) om arbetsskadeförsäkring,
5. lag om ändring i lagen (1990:773) om särskilt pensionstillägg till ålderspension för långvarig vård av sjukt eller handikappat barn,
6. lag om ändring i lagen (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension,
7. lag om ändring i socialförsäkringslagen (1999:799),
8. lag om ändring i lagen (1999:1230) om ikraftträdande av inkomstskattelagen (1999:1229).

Stockholm den 10 oktober 2000

På socialförsäkringsutskottets vägnar

Berit Andnor

I beslutet har deltagit: Berit Andnor (s), Margit Gennser (m), Maud Björnemalm (s), Anita Jönsson (s), Rose-Marie Frebran (kd), Cecilia Magnusson (m), Mariann Ytterberg (s), Gustaf von Essen (m), Lennart Klockare (s), Ronny Olander (s), Fanny Rizell (kd), Göran Lindblad (m), Kerstin-Maria Stalin (mp), Birgitta Carlsson (c), Claes Stockhaus (v), Kalle Larsson (v) och Johan Pehrson (fp).

Innehållsförteckning

Sammanfattning ... 1
Propositionen ... 2
Utskottet ... 2
Nuvarande ålderspensionssystem ... 2
Det nya ålderspensionssystemet ... 4
Övergångsvis garantipension ... 5
Propositionen ... 5
Utskottets bedömning ... 10
Övriga förslag ... 12
Propositionen ... 12
Samordning med yrkesskadelivränta m.m. ... 12
Utbetalning av övergångsvis garantipension m.m. ... 12
Uppgiftsskyldighet ... 13
Utskottets bedömning ... 13
Kostnader och finansiering ... 14
Hemställan ... 14
Bilaga: I propositionen framlagda lagförslag ... 15

Elanders Gotab, Stockholm 2000