

Lagrådsremiss

Sänkt skatt för pensionärer

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 18 september 2008

Anders Borg

Fredrik Löfstedt
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

För att förbättra de ekonomiska villkoren för pensionärer föreslås i lagrådsremissen en skattelättnad för personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år. Skattelättnaden lämnas genom att grundavdraget höjs vid taxerade förvärvsinkomster upp till ca 363 000 kronor för beskattningsåret 2009. Höjningen är störst för låga inkomster.

Förslaget innebär en skattelättnad med ca 2 600 kronor per år för en ensamstående pensionär som får full garantipension och som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år. För den som har inkomster mellan ca 133 000 kronor och ca 337 000 kronor innebär förslaget en skattelättnad med ca 800 kronor per år. Av samtliga personer i åldersgruppen berörs drygt 90 procent av skattelättnaden.

Efter en sådan höjning skulle grundavdraget, inklusive den förhöjda delen, komma att uppgå till 36 300 kronor för beskattningsåret 2009 upp till och med en taxerad förvärvsinkomst på ca 126 000 kronor. För inkomster under 36 300 kronor blir grundavdraget lika stort som den taxerade förvärvsinkomsten, varvid ingen skatt ska betalas på inkomsten. För inkomster över ca 126 000 kronor reduceras grundavdraget med 100 kronor per 1 000 kronor i ökad taxerad förvärvsinkomst, vilket innebär att vid inkomster över ca 363 000 kronor lämnas inget förhöjt grundavdrag.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Innehållsförteckning

1	Beslut	3
2	Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).....	4
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Sänkt skatt för pensionärer.....	6
4.1	Gällande rätt	6
4.2	Reformens innebörd	7
4.3	Inkomstgränsen för deklarationsskyldigheten	14
4.4	Annan reglering för pensionärer.....	14
5	Konsekvensanalys	16
6	Författningskommentarer	17
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Ett förhöjt grundavdrag till de sämst ställda pensionärerna	19
Bilaga 2	Lagförslagen i promemorian Ett förhöjt grundavdrag till de sämst ställda pensionärerna.....	20
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser till promemorian Ett förhöjt grundavdrag till de sämst ställda pensionärerna.....	22

Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229).

1 Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229) dels att 63 kap. 2 och 4 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 63 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

63 kap.

2 §¹

Fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och haft förvärvsinkomst har rätt till grundavdrag beräknat enligt 3–5 §§. De som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1 eller 2 har rätt till grundavdrag beräknat enligt 3 och 5 §§, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Dödsbon har inte rätt till avdrag för senare år än det år då dödsfallet inträffade.

Avdraget ska avrundas uppåt till helt hundratal kronor.

Fysiska personer, som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och *har* haft förvärvsinkomst, har rätt till grundavdrag beräknat enligt 3–5 §§. De som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1 eller 2 har rätt till grundavdrag beräknat enligt 3, *3 a* och 5 §§, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Föreslagen lydelse

3 a §

För dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år är grundavdraget beloppet enligt 3 § med tillägg av följande särskilda belopp.

Taxerad förvärvsinkomst

Särskilt belopp

överstiger inte 0,99 prisbasbelopp

0,425 prisbasbelopp

överstiger 0,99 men inte 2,72 prisbasbelopp

0,623 prisbasbelopp minskat med 20 procent av den taxerade förvärvsinkomsten

överstiger 2,72 men inte 2,94 prisbasbelopp

0,078 prisbasbelopp

¹ Senaste lydelse 2007:1419.

<i>överstiger 2,94 men inte 3,11 prisbasbelopp</i>	<i>0,372 prisbasbelopp minskat med 10 procent av den taxerade förvärvsinkomsten</i>
<i>överstiger 3,11 men inte 7,88 prisbasbelopp</i>	<i>0,061 prisbasbelopp</i>
<i>överstiger 7,88 men inte 8,49 prisbasbelopp</i>	<i>0,849 prisbasbelopp minskat med 10 procent av den taxerade förvärvsinkomsten</i>

4 §²

För dem som är obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret är grundavdraget en tolfedel av 0,293 prisbasbelopp för varje kalendermånad eller del av kalendermånad som de är obegränsat skattskyldiga.

Om de skattskyldigas överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige, ska dock bestämmelserna i 3 § tillämpas.

Om de skattskyldigas överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige, ska dock bestämmelserna i 3 och 3 a §§ tillämpas.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009 och tillämpas första gången vid 2010 års taxering.

² Senaste lydelse 2007:1419.

2 Ärendet och dess beredning

I 2008 års ekonomiska vårproposition aviserades att regeringen i budgetpropositionen för 2009 avser att förbättra de ekonomiska villkoren för i första hand de sämst ställda pensionärerna (prop. 2007/08:100 s. 18 och 57).

Inom Finansdepartementet utarbetades därefter en promemoria innehållande en modell för utformningen av en skattelättnad för de sämst ställda pensionärerna. I promemorian framhölls att regeringens slutliga ställningstagande i fråga om skattelättnadens storlek och avtrappningsregler kommer att ske i budgetpropositionen för 2009. En sammanfattning av promemorians förslag finns i *bilaga 1* och promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En remissammanställning finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2008/3981).

I budgetpropositionen för 2009 har regeringen bedömt att skattelättnaden bör gälla det stora flertalet ålderspensionärer och bör vara särskilt stor för pensionärer med lägre inkomster (se prop. 2008/09:1, finansplan m.m., avsnitt 6.2.2.2).

I lagrådsremissen behandlas promemorians förslag.

3 Sänkt skatt för pensionärer

3.1 Gällande rätt

Någon form av grundavdrag har funnits i skattelagstiftningen sedan lång tid tillbaka. Avdraget har ett fördelningspolitiskt syfte och avser främst att lindra beskattningen för låginkomsttagare. Bestämmelser om grundavdrag finns i 63 kap. 1–5 och 11 §§ inkomstskattelagen (1999:1229).

Rätt till grundavdrag har fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och som har haft förvärvsinkomster. Obegränsat skattskyldig är i princip den som är bosatt eller vistas stadigvarande i Sverige eller som har väsentlig anknytning hit och som tidigare har varit bosatt här (se 3 kap. 3 § inkomstskattelagen). Även begränsat skattskyldiga har i vissa fall rätt till grundavdrag. Så är fallet om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige. Med ”uteslutande eller så gott som uteslutande” avses att minst ca 90 procent av förvärvsinkomsten kommer från Sverige (jfr prop. 2004/05:19 s. 45). Dödsbon har rätt till grundavdrag för det år då dödsfallet inträffade.

Grundavdragets storlek är beroende av den taxerade förvärvsinkomstens storlek (s.k. differentierat grundavdrag). För beskattningsåret 2008 uppgår grundavdraget till 17 400 kronor vid en taxerad förvärvsinkomst upp till 40 600 kronor. För en taxerad förvärvsinkomst över 323 100 kronor uppgår grundavdraget till 12 100 kronor. För inkomster däremellan är grundavdraget högre. Den högsta nivån uppnås

vid en taxerad inkomst på 111 500 kronor och uppgår då till 31 600 kronor.

För dem som är obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret är grundavdraget för beskattningsåret 2008 en tolfedel av 12 100 kronor för varje kalendermånad eller del av kalendermånad som de är obegränsat skattskyldiga (se 63 kap. 4 § första stycket inkomstskattelagen). Om denna grupp skattskyldiga har sin förvärvsinkomst uteslutande eller så gott som uteslutande i Sverige, har de dock rätt till motsvarande grundavdrag som om de hade varit obegränsat skattskyldiga under hela beskattningsåret (se 63 kap. 4 § andra stycket, som hänvisar till bestämmelserna i 3 §).

Grundavdraget får inte överstiga den skattskyldiges sammanlagda överskott av tjänst och aktiv näringsverksamhet sedan allmänna avdrag gjorts. Särskilda regler finns för hur överskottet av tjänst och allmänna avdrag ska beräknas i vissa speciella fall (se 63 kap. 5 § inkomstskattelagen).

3.2 Reformens innebörd

Regeringens förslag: En skattelättnad införs för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år.

Skattelättnaden lämnas genom att grundavdraget höjs vid taxerade förvärvsinkomster upp till och med 8,49 prisbasbelopp. Det motsvarar en inkomst om 363 400 kronor vid ett prisbasbelopp om 42 800 kronor för beskattningsåret 2009.

– För inkomster upp till och med 0,99 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen av grundavdraget till 0,425 prisbasbelopp.

– För inkomster som överstiger 0,99 men inte 2,72 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,623 prisbasbelopp minskat med 20 procent av inkomsterna.

– För inkomster som överstiger 2,72 men inte 2,94 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,078 prisbasbelopp.

– För inkomster som överstiger 2,94 men inte 3,11 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,372 prisbasbelopp minskat med 10 procent av inkomsterna.

– För inkomster som överstiger 3,11 men inte 7,88 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,061 prisbasbelopp.

– För inkomster som överstiger 7,88 men inte 8,49 prisbasbelopp uppgår den förhöjda delen till 0,849 prisbasbelopp minskat med 10 procent av inkomsterna.

För att skattelättnaden ska omfatta personer som är begränsat skattskyldiga respektive obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret, krävs att de har sin förvärvsinkomst uteslutande eller så gott som uteslutande i Sverige.

Promemorians förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Promemorians förslag innebär dock en lägre basnivå och ett kortare inkomstavtrappningsintervall för det förhöjda grundavdraget. I promemorian föreslås att personer som är obegränsat skattskyldiga bara

under en del av beskattningsåret ska omfattas av det förhöjda grundavdraget.

Remissinstanserna: Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Svenska KommunalPensionärernas Förbund (SKPF)* och *Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)* avstyrker förslaget. Båda dessa remissinstanser samt *Försäkringskassan*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)* och *Sveriges Pensionärs Riksförbund (SPRF)* har invändningar av mer principiell natur i fråga om valet av metod för att förbättra för de sämst ställda pensionärerna. Försäkringskassan anmärker att förslaget innebär, med frångående från den s.k. princippropositionens uppfattning, att ett särskilt grundavdrag för pensionärer återinförs (prop. 1993/94:250 Reformering av det allmänna pensionssystemet). För att kunna bedöma konsekvenserna av förslaget anser kassan att det är nödvändigt att också känna till hur regelverken för det särskilda bostadstillägget och äldreförsörjningsstödet är tänkta att ändras. LO anser, i likhet med SKPF, att även andra grupper än pensionärerna bör kompenseras. SPRF framför, i likhet med *Pensionärernas Riksorganisation (PRO)*, uppfattningen att förslaget möjligen kan ses som ett första litet steg för att undanröja orättvisan mellan pensionärer och förvärvsaktiva, men att det är otillräckligt. Pensionärer och yrkesverksamma bör beskattas lika. Även SKL anser att skattesystemet bör förhålla sig neutralt i fråga om skatteuttag oavsett ålder och LO framför att speciella skatteregler för vissa grupper gör det svårt att förstå skattesystemet. Dessutom anser SKL att dagens regelverk för att ekonomiskt stödja äldre personer är så komplext att det inte går att ta ställning till promemorians förslag. Både SKPF och Saco anser att det är svårt att värdera förslaget i sin helhet dels på grund av att förslaget kan komma att förändras i fråga om skattelättnadens storlek och avtrappningsregler, dels därför att ingen finansiering anges. *Konjunkturinstitutet* anser att utformningen av förslaget har vissa fördelar ur ett arbetsutbudsperspektiv jämfört med andra tänkbara reformalternativ med motsvarande syfte. Förslag som påverkar valet mellan arbete och pension bör i allmänhet analyseras utifrån ett arbetsutbudsperspektiv, inte minst mot bakgrund av den åldrande befolkningen under kommande decennier. *Sveriges Pensionärsförbund (SPF)* har inget att invända mot principen i förslaget, men anser att nivån för det förhöjda grundavdraget bör ligga högre och ligga kvar på denna högre nivå till ett högre inkomstläge än 108 300 kronor. *Skatteverket* anser att personer som är obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret inte bör omfattas av det förhöjda grundavdraget. Gruppen omfattas inte heller enligt dagens regler av det differentierade grundavdraget i 63 kap. 3 § inkomstskattelagen.

Skälen för regeringens förslag

Varför behövs en reform?

Det finns i dag drygt 1,6 miljoner pensionärer i Sverige som är 65 år eller äldre. Inom de närmaste tio åren beräknas antalet ålderspensionärer öka

till närmare 2 miljoner. Medellivslängden har de senaste åren stigit med mellan 30 och 40 dagar per år. Det finns därmed allt fler pensionärer högre upp i åldrarna, varav en stor del är ensamstående. Eftersom kvinnor i genomsnitt lever längre än män, utgör kvinnorna en större andel av ålderspensionärerna ju högre upp i åldrarna man kommer.

Den genomsnittliga åldern för uttag av ålderspension är ca 65 år och har i princip inte ändrats trots stigande medellivslängd. År 2005 fick drygt hälften av alla ålderspensionärer garantipension till någon del. Av dem som i dag beviljas ålderspension får en tredjedel garantipension till någon del.

Den ekonomiska utvecklingen för pensionärer har varit positiv under senare år, eftersom inkomst- och tilläggs pensionerna är kopplade till inkomstutvecklingen genom s.k. följksamhetsindexering.

De ekonomiska villkoren för pensionärer ser emellertid olika ut beroende på ålder och tidigare arbetsmarknadsanknytning. Sammantaget understiger den genomsnittliga disponibla inkomsten för pensionärer den genomsnittliga disponibla inkomsten för personer som är under 65 år.

Mot denna bakgrund är det angeläget att åtgärder vidtas för att förbättra den ekonomiska situationen för ålderspensionärer. I promemorian föreslås att det är de sämst ställda pensionärerna som ska omfattas av reformen. Regeringen gör emellertid, med hänsyn till det offentligfinansiella läget, nu bedömningen att reformen bör omfatta det stora flertalet pensionärer, där tyngdpunkten bör ligga på dem med lägst inkomster.

En skattelättnad bör användas som reformmetod

Några remissinstanser, däribland *Försäkringskassan* och *SKL*, har gjort principiella invändningar i fråga om valet av metod för att förbättra för de sämst ställda pensionärerna. Alternativ som föreslås är en höjning av den övre gränsen för bostadstillägg för pensionärer, en höjning av garantipensionen och en uppräknings av pensionernas bruttobelopp. Då regeringen nu gör bedömningen att en större grupp av pensionärer än vad som föreslås i promemorian bör omfattas av reformen är emellertid ett förhöjt grundavdrag den metod som får anses som mest lämplig att använda. Metoden är fördelningsmässigt träffsäker. Eftersom den är relativt enkel att utforma kan författningsändringarna träda i kraft redan per den 1 januari 2009, vilket får anses som angeläget. Till detta kommer metodens fördelar ur arbetsutbudsperspektiv som framförs av *Konjunkturinstitutet*. En höjning av grundavdraget som knyts till ålder kommer inte att påverka en persons val mellan att gå i pension och att arbeta ytterligare ett år eftersom även personer som fortsätter att arbeta kommer i åtnjutande av det förhöjda grundavdraget.

LO och *SKPF* anser att även andra grupper än ålderspensionärer bör omfattas av reformen, t.ex. förtidspensionärer. Enligt regeringens uppfattning är det emellertid ålderspensionärerna som bör komma i fråga inom ramen för den aktuella reformen.

Skattelättnadens utformning

Som föreslås i promemorian bör en skattelättnad införas genom att grundavdraget höjs för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år. Det offentligfinansiella läget möjliggör enligt regeringens mening alltså att det stora flertalet ålderspensionärer omfattas av reformen. Det är emellertid de pensionärer med lägst inkomster som har störst behov av en inkomstförstärkning, varför den förhöjda delen av grundavdraget främst bör riktas mot de lägsta inkomstintervallen. Då basnivån för höjningen bör ligga högre än vad som föreslås i promemorian och då även andra inkomstlagen bör omfattas bör den förhöjda delen av grundavdraget ha en längre inkomstavrappning än vad som föreslås i promemorian. Detta förslag går alltså i samma riktning som *SPF* förordar. Förslaget ser ut som följer.

- Den förhöjda delen av grundavdraget bör uppgå till 0,425 prisbasbelopp vid taxerade förvärvsinkomster upp till och med 0,99 prisbasbelopp.

- För inkomster därutöver upp till och med 2,72 prisbasbelopp bör den förhöjda delen vara 0,623 prisbasbelopp minskat med 20 procent av inkomsterna.

- För inkomster som överstiger 2,72 men inte 2,94 prisbasbelopp bör den förhöjda delen vara 0,078 prisbasbelopp.

- För inkomster som överstiger 2,94 men inte 3,11 prisbasbelopp bör den förhöjda delen vara 0,372 prisbasbelopp minskat med 10 procent av inkomsterna.

- För inkomster som överstiger 3,11 men inte 7,88 prisbasbelopp bör den förhöjda delen vara 0,061 prisbasbelopp.

- För inkomster som överstiger 7,88 men inte 8,49 prisbasbelopp bör den förhöjda delen vara 0,849 prisbasbelopp minskat med 10 procent av inkomsterna.

- För inkomster därutöver bör någon höjning av grundavdraget inte göras.

I tabell 4.1 och tabell 4.2 redovisas storleken av den förhöjda delen av grundavdraget i olika inkomstintervall för beskattningsåret 2009. Det bör framhållas att avrundningsreglerna medför att de formella gränserna i tabell 4.1 inte kan översättas direkt till krontalen i tabell 4.2. Prisbasbeloppet för 2009 har fastställts till 42 800 kronor. De som har taxerade förvärvsinkomster som understiger 0,423 prisbasbelopp (ca 18 100 kronor vid 2010 års taxering) omfattas inte av den förhöjda delen av grundavdraget. Anledningen till detta är att skatt redan enligt nuvarande regler inte betalas på inkomster som understiger 0,423 prisbasbelopp (se 63 kap. 3 § inkomstskattelagen).

TABELL 4.1 Förhöjd del av grundavdraget för personer över 65 år (inkomstår 2009)

Taxerad förvärvsinkomst	Förhöjd del av grundavdraget
–0,423 PBB	0
0,423 PBB–0,99 PBB	0,425 PBB
0,99 PBB–2,72 PBB	0,623 PBB – 0,2*TI
2,72 PBB–2,94 PBB	0,078 PBB
2,94 PBB–3,11 PBB	0,372 PBB – 0,1*TI
3,11 PBB–7,88 PBB	0,061 PBB
7,88 PBB–8,49 PBB	0,849 PBB – 0,1*TI
8,49 PBB–	0

Anm: PBB = Prisbasbelopp, 42 800 kronor för taxeringsår 2010, TI = Taxerad förvärvsinkomst

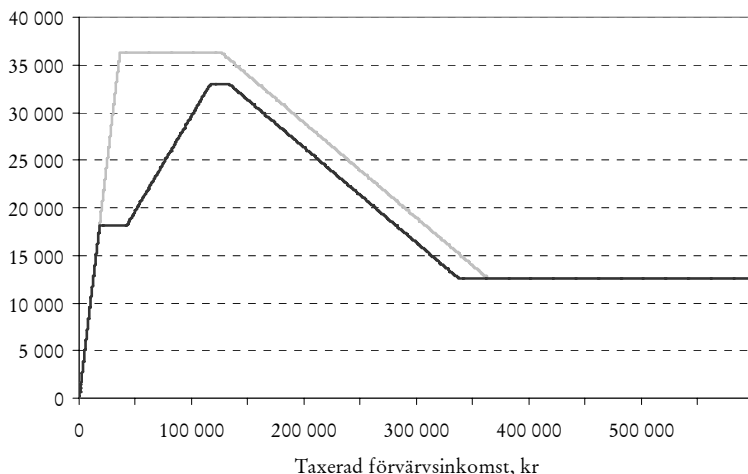
TABELL 4.2 Förhöjd del av grundavdraget för personer över 65 år (inkomstår 2009)

Taxerad förvärvsinkomst	Förhöjd del av grundavdraget (avrundat till helt hundratal kronor)
–18 100	0
18 200–42 400	18 200
42 500–116 400	18 200 ner till 3 400
116 500–125 800	3 300
125 900–133 100	3 300 ner till 2 600
133 200–337 300	2 600
337 400–363 400	2 600 ner till 0
363 500–	0

Det totala grundavdraget, dvs. det nuvarande grundavdraget med tillägg av den förhöjda delen, för dem som har fyllt 65 år vid beskattningsårets ingång kommer därmed att uppgå till 0,848 prisbasbelopp (ca 36 300 kronor) upp till och med en taxerad förvärvsinkomst på 2,94 prisbasbelopp (ca 125 800 kronor). För inkomster som understiger 0,848 prisbasbelopp är grundavdraget lika stort som den taxerade förvärvsinkomsten, varvid ingen skatt ska betalas på inkomsten. För inkomster som överstiger 2,94 prisbasbelopp reduceras grundavdraget med 100 kronor per 1 000 kronor i ökad taxerad förvärvsinkomst, vilket också är den reduktionstakt som används i det nuvarande grundavdraget från dess högsta nivå.

Skillnaden i grundavdrag mellan gällande regler och förslaget visas i figur 4.1.

FIGUR 4.1 Grundavdrag enligt gällande regler (mörk linje) och enligt förslaget om förhöjt grundavdrag för personer över 65 år (ljus linje)



Det förhöjda grundavdraget ger störst effekt för personer med relativt låga inkomster. För en ensamstående garantipensionär född 1938 eller senare som saknar inkomstpension, ökar den årliga nettoinkomsten med ca 2 600 kronor vid en genomsnittlig kommunalskattesats. För den som har inkomster mellan ca 133 000 kronor och ca 337 000 kronor innebär förslaget en skattelättnad med omkring 800 kronor per år. Av samtliga personer över 65 år berörs drygt 90 procent av skattelättnaden.

I tabell 4.3 visas exempel på årliga nettoinkomstökningar genom det förhöjda grundavdraget vid olika kombinationer av inkomster och kommunalskattesatser.

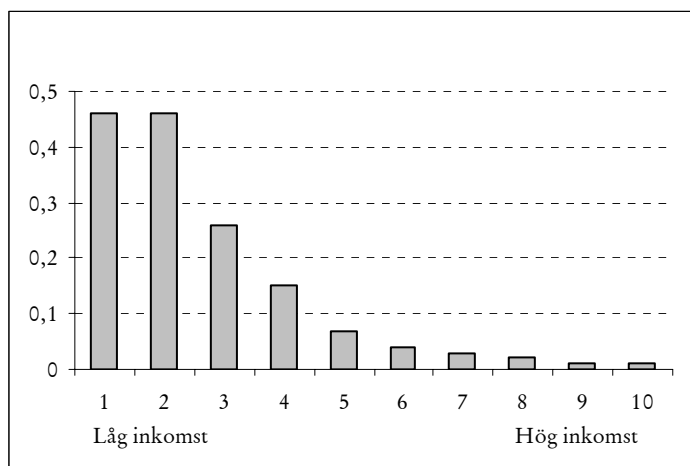
Tabell 4.3 Exempel på nettoinkomstökningar per år (kronor) genom det förhöjda grundavdraget vid olika inkomst-och kommunal-skattenivåer

Inkomstnivå	Kommunalskatt (%)		
	Lägsta (28,89)	Medel (31,44)	Högsta (34,09)
Låg inkomst, 50 000 kr	4 800	5 200	5 700
Garantipensionär, född 1938 eller senare			
– Gift/sammanboende, 81 300 kr	3 000	3 300	3 500
– Ensamstående, 91 200 kr	2 400	2 600	2 900
Garantipensionär, född 1937 eller tidigare			
– Gift/sammanboende, 82 800 kr	2 900	3 200	3 400
– Ensamstående, 92 900 kr	2 300	2 500	2 700
150 000 kr	800	800	900
300 000 kr	800	800	900
400 000 kr	0	0	0

I figur 4.2 visas den genomsnittliga procentuella förändringen av den ekonomiska standarden per inkomstdecil till följd av förslaget. Den relativa inkomstförstärkningen genom det förhöjda grundavdraget är betydligt större i de lägre inkomstgrupperna, framför allt i de två lägsta (inkomstdecilerna 1 och 2). Förslaget är alltså huvudsakligen riktat till personer som befinner sig i de lägre inkomstskikten.

Andelen personer över 65 år med låg ekonomisk standard, i detta fall mätt som inkomster understigande 60 procent av medianen för ekonomisk standard, beräknas minska med 1,1 procentenheter, från 12,6 till 11,5 procent till följd av förslaget. Andelen kvinnor med låg ekonomisk standard beräknas minska med 1,3 procentenheter till 13,9 procent och andelen män beräknas minska med 0,9 procentenheter till 8,5 procent.

Figur 4.2 Förändring av ekonomisk standard per inkomstdecil
Procent



Skattskyldiga ska ha huvudsakliga förvärvsinkomsten i Sverige

På motsvarande sätt som gäller för befintligt grundavdrag (se 63 kap. 2–3 §§ inkomstskattelagen) bör även *begränsat skattskyldiga* ha rätt till det förhöjda grundavdraget i det fall den skattskyldiges överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige. Detta förhållande bör framgå genom en hänvisning i 63 kap. 2 § första stycket till den nya 3 a §. Åldersgränsen på 65 år bör gälla också för dessa skattskyldiga.

Detsamma bör gälla för personer som är *obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret* och vars överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder uteslutande eller så gott som uteslutande utgörs av förvärvsinkomster i Sverige (se 63 kap. 4 § andra stycket, som för denna grupp anger att bestämmelserna i 3 § ska tillämpas). För denna

grupp föreslås detta förhållande klargöras genom en hänvisning i 4 § andra stycket till den nya 3 a §.

När det däremot gäller personer som är *obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret* och som *inte* har sin huvudsakliga inkomst i Sverige delar regeringen *Skatteverkets* synpunkt att denna grupp inte bör omfattas av det förhöjda grundavdraget. Skälet är att gruppen redan i dag inte omfattas av det differentierade grundavdraget i 63 kap. 3 § inkomstskattelagen (jfr prop. 2004/05:19 Beskattning av utomlands bosatta, särskilt s. 42–49). För denna grupp gäller i stället att grundavdraget för beskattningsåret 2008 uppgår till en tolfedel av 12 100 kronor för varje månad personen varit obegränsat skattskyldig i Sverige (se 63 kap. 4 § första stycket).

Lagförslag

Förslagen föranleder ändringar i 63 kap. 2 och 4 §§ inkomstskattelagen och att en ny paragraf, 63 kap. 3 a §, införs i inkomstskattelagen.

3.3 Inkomstgränsen för deklarationsskyldigheten

Regeringens bedömning: Det förhöjda grundavdraget bör inte påverka inkomstgränsen för skyldigheten att lämna självdeklaration.

Regeringens bedömning: Överensstämmer med promemorians.

Remissinstanserna: Ingen remissinstans har kommenterat denna fråga.

Skälen för regeringens bedömning: Den förhöjda delen av grundavdraget bör inte påverka ålderspensionssystemet. Det innebär att en del personer kommer att få deklarerat enbart för att till exempel pensionsgrundande inkomst ska kunna fastställas. Det förhöjda grundavdraget bör alltså inte påverka nuvarande inkomstgräns för skyldigheten att lämna självdeklaration (se 2 kap. 2 § lagen [2001:1227] om självdeklarationer och kontrolluppgifter).

3.4 Annan reglering för pensionärer

Promemorian

Som konstateras i promemorian kan ett förhöjt grundavdrag komma att påverka det särskilda bostadstillägget till pensionärer enligt lagen (2001:761) om bostadstillägg till pensionärer m.fl. och det bistånd som lämnas enligt lagen (2001:853) om äldreförsörjningsstöd. För att det förhöjda grundavdraget ska få avsedd nettoförstärkande inkomsteffekt för de ålderspensionärer det riktar sig till behöver förbehållsbeloppet, äldreförsörjningsstödet och det särskilda bostadstillägget till pensionärer ses över.

I promemorian anmärks även att storleken på jobbskatteavdraget i dess nuvarande utformning för äldre som har arbetsinkomster i vissa fall kan komma att påverkas av förslaget att höja grundavdraget. Detta beror på

att grundavdraget beaktas vid beräkningen av jobbskatteavdragets storlek. I promemorian framhålls att den förhöjda delen av grundavdraget inte bör få påverka storleken av jobbskatteavdraget.

Dessa frågeställningar behandlas nedan.

Äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg

För personer som saknar skattepliktiga inkomster och för dem där en höjning av grundavdraget ger en motsvarande minskning av äldreförsörjningsstödet innebär förslaget om ett förhöjt grundavdrag ingen förbättring av den disponibla inkomsten. I budgetpropositionen för 2009 föreslås därför att gränsen för skälig levnadsnivå (den s.k. normen) höjs inom förmånerna äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg till pensionärer. Gränsen är för en ogift person i dag en tolfedel av 1,294 prisbasbelopp per månad, vilket för år 2009 motsvarar 4 615 kronor per månad. Enligt regeringens förslag höjs normen till 1,3546 prisbasbelopp eller 4 831 kronor månad (se prop. 2008/09:1, utgiftsområde 11, avsnitt 3.7.1). Detta motsvarar en höjning med 2 600 kronor per år.

Förbehållsbelopp

För vissa av de personer som utnyttjar t.ex. hemtjänst och bostad i särskild boendeform kommer de högre inkomsterna föranledda av förslaget om ett förhöjt grundavdrag för pensionärer och höjd norm inom förmånerna äldreförsörjningsstöd och särskilt bostadstillägg till pensionärer att reduceras till följd av högre kommunala avgifter. I budgetpropositionen för 2009 föreslås därför att förbehållsbeloppet höjs vid fastställande av avgift enligt socialtjänstlagen (2001:453).

Förbehållsbeloppet uppgår i dag till en tolfedel av 1,294 prisbasbelopp per månad, vilket för år 2009 motsvarar 4 615 kronor per månad. Enligt regeringens förslag höjs nivån till 1,3546 prisbasbelopp eller 4 831 kronor månad (se a. prop., utgiftsområde 9, avsnitt 8.7.1). Detta motsvarar en höjning med 2 600 kronor per år.

Jobbskatteavdraget m.m.

I budgetpropositionen för 2009 bedöms att jobbskatteavdraget från och med 2009 bör förstärkas och delvis förenklas inom ramen för ett tredje steg.

För personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år innebär det tredje steget en förenkling av jobbskatteavdraget så att bl.a. kopplingen till grundavdraget slopas. Därmed utvidgas jobbskatteavdraget så att det lämnas även till pensionärer med låga arbetsinkomster (a. prop., finansplan m.m., avsnitt 6.2.2.1) Förändringen i jobbskatteavdraget gynnar alltså pensionärer med låga arbetsinkomster. Eftersom kopplingen till grundavdraget föreslås slopas kommer det förhöjda grundavdraget inte att påverka jobbskatteavdraget.

Samtidigt gynnas pensionärer med högre inkomster av de justeringar i skiktgränsen för den statliga inkomstskatten som också bedöms kunna

införas från och med den 1 januari 2009 (a. prop., finansplan m.m., avsnitt 6.2.2.1).

4 Konsekvensanalys

Offentligfinansiella effekter

Förslaget att höja grundavdraget för dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år och som har en taxerad förvärvsinkomst om högst 363 400 kronor beskattningsåret 2009 bedöms omfatta ca 1,5 miljoner personer, varav antalet begränsat skattskyldiga får bedömas som ringa. Den offentligfinansiella effekten av förslaget uppskattas med beaktande av antalet berörda skattskyldiga och föreslagen nivå på höjningen av grundavdraget till ca 1,82 miljarder kronor. Åtgärden kommer att påverka skatteunderlaget för kommuner och landsting med motsvarande 1,95 miljarder kronor. Med en höjning av anslaget 1:1 *Kommunalekonomisk utjämning* under utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, kompenseras emellertid samtliga kommuner och landsting. De ekonomiska konsekvenserna har beaktats i budgetpropositionen för 2009.

Förslaget innebär också att underlaget för det kommunala inkomstutjämnningssystemet kan komma att påverkas. Genom detta utjämningsystem kommer dock eventuella förändringar av enskilda kommuners och landstings relativa skattekraft att jämnas ut.

Effekter för myndigheter och små företag

Skatteverket har uppgett att införandet av ett förhöjt grundavdrag för ålderspensionärer påverkar bl.a. skatteberäkningen och ställer vissa krav på ytterligare kolumner i skattetablerna. Ändringarna medför dock marginella förändringar i system o.dyl. och ingår normalt sett i den anpassning som årligen görs på grund av ny eller ändrad lagstiftning. Eventuella ekonomiska konsekvenser för Skatteverket ska hanteras inom befintliga ramar.

För de allmänna förvaltningsdomstolarna bedöms förslagen inte få någon budgetpåverkan.

För arbetsgivare innebär förslaget att lönesystemprogram måste anpassas och att ytterligare skattekolumner tillkommer. Effekten av förslaget borde dock i detta avseende endast ha marginell betydelse.

Jämställdhetsanalys

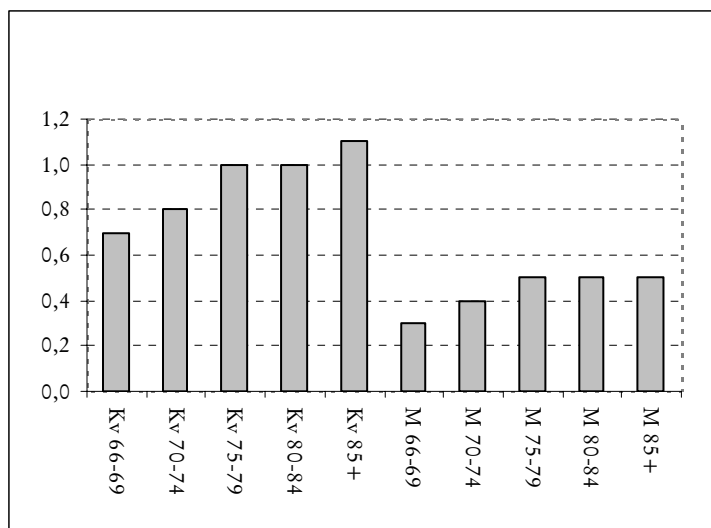
Nuvarande grundavdrag har genom sin konstruktion en större relativ betydelse för låg- och medelinkomsttagare än för höginkomsttagare. Grundavdraget är generellt vid en given taxerad förvärvsinkomst och således lika stort för kvinnor och män, oavsett om det handlar om löneinkomst eller pensionsinkomst.

Förslaget att höja grundavdraget för personer som har fyllt 65 år innebär ytterligare skattelättnader för både kvinnor och män. Kvinnor har

i större utsträckning än män låg pension bl.a. till följd av att kvinnor oftare arbetat deltid eller förvärsarbetat under färre år. Kvinnor lever också längre än män. Förslaget kommer därför att gynna kvinnor i större utsträckning än män. Detta framgår tydligt av figur 5.1, som visar att de genomsnittliga inkomstförstärkningarna av det förhöjda grundavdraget är betydligt större för kvinnor än för män, särskilt i högre åldrar. Förslaget innebär att ett av de jämställdhetspolitiska målen påverkas, nämligen det som handlar om ekonomisk jämställdhet.

Figur 5.1 Förändring av individuell nettoinkomst efter kön och åldersgrupp.

Procent



5 Författningskommentarer

Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

63 kap.

2 §

Ändringen i *första stycket* är en följd av att den förhöjda delen av grundavdraget för vissa personer som har fyllt 65 år även ska komma begränsat skattskyldiga, som uppfyller kraven för att få grundavdrag, till del. I övrigt görs en språklig ändring i paragrafen.

3 a §

Paragrafen är ny och innehåller en reglering av beräkningen av grundavdraget för vissa skattskyldiga.

Regleringen innebär att grundavdraget för fysiska personer som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år uppgår till beloppet enligt 3 §

med tillägg av ett särskilt belopp som anges för vissa inkomstintervall (se förhöjd del av grundavdraget i tabell 4.1 och 4.2 i avsnitt 4.2).

Den övre gränsen för att omfattas av den förhöjda delen av grundavdraget utgörs av en taxerad förvärvsinkomst som överstiger 8,49 prisbasbelopp (ca 363 400 kronor vid 2010 års taxering).

Enligt 2 § tredje stycket ska grundavdraget avrundas uppåt till helt hundratals kronor. Denna avrundning ska således ske först efter det att man har lagt ihop beloppet enligt 3 § med det särskilda beloppet.

Begränsat skattskyldiga, som uppfyller förutsättningarna enligt 2 § för att erhålla grundavdrag, kommer att kunna få del av den förhöjda delen av grundavdraget om förutsättningarna för ålder och inkomstnivå är uppfyllda. Detsamma gäller för obegränsat skattskyldiga som omfattas av 4 § andra stycket.

Av 5 § följer att grundavdraget inte får överstiga den skattskyldiges sammanlagda överskott av aktiv näringsverksamhet och av tjänst, minskat med dennes allmänna avdrag.

4 §

Ändringen i *andra stycket* syftar till att klargöra att personer som är obegränsat skattskyldiga bara under en del av beskattningsåret och som har sin huvudsakliga förvärvsinkomst i Sverige, ska få del av det förhöjda grundavdraget om förutsättningarna för ålder och inkomstnivå är uppfyllda.

Ikraftträdande

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009 och tillämpas första gången vid 2010 års taxering.

Sammanfattning av promemorian Ett förhöjt grundavdrag till de sämst ställda pensionärerna

Bilaga 1

I promemorian föreslås en modell för utformningen av en skattelättnad för pensionärer med låga taxerade förvärvsinkomster. Skattelättnaden lämnas genom att grundavdraget höjs vid låga inkomster. För högre inkomster trappas grundavdragshöjningen av relativt snabbt.

Syftet med denna promemoria är att få remissinstansernas synpunkter på den föreslagna modellen för att ge en skattelättnad för de sämst ställda pensionärerna. Regeringens slutliga ställningstagande avseende skattelättnadens storlek och avtrappningsregler kommer att ske i budgetpropositionen för 2009.

För att remissinstanserna ska kunna bedöma modellen och dess effekter konkretiseras förslaget med hjälp av ett räkneexempel som skulle innebära en skattelättnad med cirka 2 500 kronor per år för en pensionär som får full garantipension och som vid inkomstårets ingång har fyllt 65 år. Av samtliga pensionärer i åldersgruppen berörs ca 28 procent av ett förhöjt grundavdrag. Om man även räknar med pensionärer som berörs genom effekter på hushållets disponibla inkomst, stiger andelen till ca 38 procent. Den genomsnittliga inkomstförstärkningen för berörda personer i åldersgruppen (ca 440 000) uppskattas i räkneexemplet till ca 1 600 kronor per år.

Efter en sådan höjning skulle grundavdraget komma att uppgå till ca 34 900 kronor för inkomståret 2009 upp till och med en taxerad förvärvsinkomst på ca 108 200 kronor. För inkomster under 34 900 kronor blir grundavdraget lika stort som den taxerade förvärvsinkomsten, varvid ingen skatt ska betalas på inkomsten. För inkomster över 108 200 kronor reduceras grundavdraget med 100 kronor per 1 000 kronor i ökad taxerad förvärvsinkomst, vilket innebär att vid inkomster över 131 500 kronor lämnas inget förhöjt grundavdrag.

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009.

Lagförslagen i promemorian Ett förhöjt grundavdrag till de sämst ställda pensionärerna

Bilaga 2

Förslag till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs i fråga om inkomstskattelagen (1999:1229) dels att 63 kap. 2 § ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 63 kap. 4 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

63 kap.

2 §¹

Fysiska personer som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och haft förvärvsinkomst har rätt till grundavdrag beräknat enligt 3–5 §§. De som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1 eller 2 har rätt till grundavdrag beräknat enligt 3 och 5 §§, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Fysiska personer, som är obegränsat skattskyldiga under någon del av beskattningsåret och *har* haft förvärvsinkomst, har rätt till grundavdrag beräknat enligt 3–5 §§. De som är begränsat skattskyldiga enligt 3 kap. 18 § första stycket 1 eller 2 har rätt till grundavdrag beräknat enligt 3, 4 a och 5 §§, om deras överskott av förvärvsinkomster i Sverige och i andra länder, uteslutande eller så gott som uteslutande, utgörs av överskott av förvärvsinkomster i Sverige.

Dödsbon har inte rätt till avdrag för senare år än det år då dödsfallet inträffade.

Avdraget ska avrundas uppåt till helt hundratal kronor.

Föreslagen lydelse

4 a §²

För dem som vid beskattningsårets ingång har fyllt 65 år är grundavdraget beloppet enligt 3 eller 4 § med tillägg av följande särskilda belopp.

Taxerad förvärvsinkomst

Särskilt belopp

överstiger inte 0,99 prisbasbelopp

0,402 prisbasbelopp

överstiger 0,99 men inte 2,56 pris-

0,6 prisbasbelopp minskat med

¹ Senaste lydelse 2007:1419.

² Tidigare 63 kap. 4 a § upphävd genom 2006:1344.

basbelopp

*20 procent av den taxerade för- Bilaga 2
värvsinkomsten*

*överstiger 2,56 men inte 2,72 pris-
basbelopp*

*0,856 prisbasbelopp minskat med
30 procent av den taxerade för-
värvsinkomsten*

*överstiger 2,72 men inte 3,11 pris-
basbelopp*

*0,311 prisbasbelopp minskat med
10 procent av den taxerade för-
värvsinkomsten*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2009 och tillämpas första gången vid 2010 års taxering.

Förteckning över remissinstanser till promemorian Ett förhöjt grundavdrag till de sämst ställda pensionärerna

Bilaga 3

Efter remiss har yttranden över promemorian kommit in från Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Östergötlands län, Domstolsverket, Ekobrottsmyndigheten, Försvarsmakten, Försäkringskassan, Ekonomistyrningsverket, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Konjunkturinstitutet, Arbetsgivarverket, Statskontoret, Verket för näringslivsutveckling, Arbetsförmedlingen, Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering, Landsorganisationen i Sverige, Pensionärernas Riksorganisation, Svenska Kommunalpensionärernas Förbund, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Akademikers Centralorganisation, Sveriges Kommuner och Landsting, Sveriges Pensionärers Riksförbund och Sveriges Pensionärsförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat eller har angett att de avstår från att yttra sig i sakfrågan: Institutet för tillväxtpolitiska studier, De Handikappades Riksförbund, FAR SRS, Föreningen Svenskt Näringsliv, Företagarna, FöretagarFörbundet, Näringslivets Regelnämnd, Näringslivets Skattedelegation, Riksförbundet Pensionärs gemenskap och Tjänstemännens Centralorganisation.