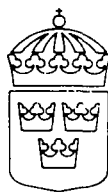


Regeringens proposition

1990/91:185

om vissa ändringar av det särskilda grundavdraget
för folkpensionärer



Prop.
1990/91:185

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag ur regeringsprotokollet den 18 april 1991.

På regeringens vägnar

Ingvar Carlsson

Erik Åsbrink

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det särskilda grundavdraget för folkpensionärer höjs i vissa fall för personer med reducerade pensionsförmåner. Förslaget innebär bl.a. att änkor med reducerade pensionsförmåner och personer med förtida uttag av pension får skattelättnader för kompletterande pensionsförmåner upp till nivån för ålderspensionärernas grundförmåner.

Vidare innebär förslaget att personer med 1/2 eller 2/3 förtidspension och som saknar andra pensionsförmåner inte behöver betala inkomstskatt på pensionsinkomsterna.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1991 och skall gälla från och med 1992 års taxering. För bl.a. förtidspensionärer skall särskilda bestämmelser gälla vid 1992 års taxering.

Härigenom föreskrivs att punkt 1 av anvisningarna till 48 § kommunalskattelagen (1928:370) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Anvisningarna till
48 §¹

Vid tillämpningen av 48 § 4 mom. och denna anvisningspunkt samt 53 § 1 mom. a iakttas följande. Som folkpension räknas inte barnpension eller vårdbidrag. Folkpension skall anses utgöra en inte obetydlig del av den skattskyldiges inkomst, om den uppgått till minst 6 000 kronor eller minst en femtedel av den sammanräknade inkomsten. Som folkpension behandlas även tilläggspension i den mån den enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott för anlett avräkning av pensionstillskott.

För gift skattskyldig, som uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbur folkpension, uppgår det särskilda grundavdraget till 1,325 basbelopp. För övriga skattskyldiga uppgår avdraget till 1,5 basbelopp. För gift skattskyldig, som under viss del av beskattningsåret uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbur folkpension och under återstoden av året uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make saknar folkpension, uppgår avdraget till 1,5 basbelopp. *Har folkpension enligt bestämmelserna i 17 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring samordnats med yr-*

Vid tillämpningen av 48 § 4 mom. och denna anvisningspunkt samt 53 § 1 mom. a iakttas följande. Som folkpension räknas inte barnpension eller vårdbidrag. Folkpension skall anses utgöra en inte obetydlig del av den skattskyldiges inkomst, om den uppgått till minst 6 000 kronor eller minst en femtedel av den sammanräknade inkomsten. Som folkpension behandlas även tilläggspension i den mån den enligt lagen (1969:205) om pensionstillskott för anlett avräkning av pensionstillskott. *Har folkpension enligt bestämmelserna i 17 kap. 2 § lagen (1962:381) om allmän försäkring samordnats med yrkesskadelivränta eller annan i nämnda lagrum angiven livränta skall vid tillämpning av första, andra respektive tredje stycket första meningen 2 det särskilda grundavdraget beräknas med ledning av den folkpension som skulle ha utgått om sådan samordning inte skett.*

För gift skattskyldig, som uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbur folkpension, uppgår det särskilda grundavdraget till 1,325 basbelopp. För övriga skattskyldiga uppgår avdraget till 1,5 basbelopp. För gift skattskyldig, som under viss del av beskattningsåret uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make uppbur folkpension och under återstoden av året uppburit folkpension med belopp som tillkommer gift vars make saknar folkpension, uppgår avdraget till 1,5 basbelopp.

¹ Senaste lydelse 1990:1421.

kesskadelivränta eller annan i nämnda lagrum angiven livränta skall det särskilda grundavdraget beräknas med ledning av den folkpension som skulle ha utgått om sådan samordning inte skett.

Det särskilda grundavdraget får dock inte överstiga uppburen folkpension och pensionstillskott som uppburits enligt 2 § lagen om pensionstillskott. För den som uppburit folkpension i form av förtidspension gäller att det särskilda grundavdraget inte får överstiga uppburen folkpension och 52 procent av pensionstillskott som uppburits enligt 2 a § nämnda lag.

Det särskilda grundavdraget får dock inte överstiga

1. för skattskyldig som vid utgången av året före beskattningsåret och utgången av beskattningsåret uppbar folkpension samt under hela beskattningsåret bott i Sverige; summan av uppburen sådan pension som enligt fjärde stycket reduceras det särskilda grundavdraget samt

2. för skattskyldig som inte avses i 1 eller som under beskattningsåret uppburit folkpension i form av förtidspension, halv ålderspension enligt lagen om allmän försäkring eller som avlidit; uppburen folkpension och pensionstillskott som uppburits enligt 2 § eller 2 a § lagen om pensionstillskott. För skattskyldig som har livränta som avses i första stycket bestämmelsen i föregående mening 1 bestämmelsen i föregående mening 2 om det är till fördel för den skattskyldige.

Det särskilda grundavdraget reduceras med 65 procent av den del av uppburen pension som överstiger det för den skattskyldige enligt andra stycket gällande avdragsbeloppet. Pension som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring reduceras dock inte det särskilda grundavdraget.

För den som vid utgången av året före beskattningsåret inte uppbar folkpension reduceras det särskilda grundavdraget i stället med 65 procent av den del av taxerad inkomst som överstiger det för den skattskyldige enligt andra stycket gällande avdragsbeloppet.

Oavsett vad som i det föregående sagts om reduktion föreligger alltid rätt till särskilt grundavdrag med så stort belopp som den skattskyldige skulle ha fått i grundavdrag enligt 48 § 2 eller 3 mom. om dessa bestämmelser i stället hade tillämpats.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1991 och tillämpas första gången vid 1992 års taxering.

För skattskyldig som under år 1991 uppburit folkpension i form av halv ålderspension skall vid 1992 års taxering vid tillämpningen av tredje stycket grundavdraget beräknas enligt vad som gäller för skattskyldig som uppburit full ålderspension. För skattskyldig som under år 1991 uppburit folkpension i form av förtidspension skall vid 1992 års taxering äldre bestämmelser i tredje

stycket gälla. För skattskyldig som under år 1991 uppburit folkpension i form av förtidspension och som i december 1991 uppburit annan folkpension än förtidspension tillämpas vid 1992 års taxering nya lydelsen av bestämmelsen i tredje stycket första meningen 1 om i övrigt förutsättningarna enligt denna bestämmelse är uppfyllda. Vidare skall för skattskyldig som i december 1991 uppburit halv eller två tredjedels förtidspension gälla att det särskilda grundavdraget inte får överstiga summan av uppburen folkpension och 52 procent av pensionstillskott som uppburits enligt 2 a § lagen om pensionstillskott med tillägg av 8 100 kr. för den som uppburit halv förtidspension och 10 800 kr. för den som uppburit två tredjedels förtidspension.

Prop.
1990/91:185

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 april 1991

Närvarande: statsministern Carlsson, ordförande, och statsråden Engström, Hjelm-Wallén, Göransson, Gradin, Dahl, R Carlsson, Hellström, Johansson, Lindqvist, G Andersson, Lönnqvist, Thalén, Freivalds, Löow, Persson, Molin, Sahlin, Larsson, Åsbrink

Föredragande: statsrådet Åsbrink

Proposition om vissa ändringar av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer

1 Inledning

Det tidigare extra avdraget för folkpensionärer (punkt 2 av anvisningarna till 50 § kommunalskattelagen, KL) ersattes i samband med skattereformen av ett särskilt grundavdrag för folkpensionärer (prop. 1989/90:110, SkU30, SFS 1990:650). Den närmare regleringen av det särskilda grundavdraget finns i punkt 1 av anvisningarna till 48 § KL.

Syftet med reglerna om särskilt grundavdrag är liksom de tidigare reglerna om extra avdrag att lindra beskattningen av folkpensionärernas pensionsinkomster. Samtidigt har avdraget getts en sådan utformning att inte oskäligen skattelättnader skall uppstå för dem som har höga pensionsinkomster. Reglerna skall också uppmuntra pensionärer till förvärsarbete men bör inte medföra omotiverade skattelättnader för pensionärer med höga arbetsinkomster i förhållande till vad som gäller för övriga pensionärer samt för ickepensionärer med motsvarande inkomster. Det är således flera svårförenliga mål som skall beaktas vid avdragets utformning.

Det särskilda grundavdraget är i högre grad än vad som var fallet med det extra avdraget inriktat på att undanta enbart grundförmåner i form av folkpension och pensionstillskott från beskattning. Denna begränsning har sin grund i att det särskilda grundavdraget inte avtrappas mot arbetsinkomster.

För att det särskilda grundavdraget inte skall ge skattefrihet för arbetsinkomster eller för kompletterande pensionsinkomster har en spärregel införts som innebär att det särskilda grundavdraget inte får överstiga uppburen folkpension, uppburet pensionstillskott eller motsvarande ATP. För förtidspensionärer gäller en särskild spärregel på grund av att denna kategori har ett högre pensionstillskott än ålderspensionärerna. Spärreglerna påverkar inte dem som har fulla ålderspensionsförmåner. De har däremot betydelse för grupper som av olika anledningar har reducerade folkpensionsförmåner.

De nya reglerna om särskilt grundavdrag medför en förändrad skattesituation för vissa pensionärer. Några får i jämförelse med de gamla reglerna högre avdrag medan det motsatta också inträffar. Den sistnämnda effekten

kan uppkomma för pensionärer som har reducerade folkpensionsförmåner och samtidigt inga eller begränsade kompletterande pensionsförmåner och inga eller små arbetsinkomster. För personer som har reducerade förmåner och måttliga eller stora arbetsinkomster är de nya bestämmelserna i regel förmånligare.

De principer som ligger till grund för det särskilda grundavdragets utformning bör i huvudsak ligga fast. Jag anser också att avdraget fått en i allt väsentligt rimlig utformning med hänsyn till syftet med avdraget.

Det finns emellertid anledning att korrigera reglerna för främst de folkpensionärer med reducerade pensionsförmåner som har fått en försäkring jämfört med de tidigare reglerna. Jag skall i det följande ta upp denna fråga och lägga fram förslag till vissa ändringar i berörda regler.

2 Justeringar av pensionärernas särskilda grundavdrag

2.1 Gällande regler

De tidigare reglerna om extra avdrag (punkt 2 av anvisningarna till 50 § KL) innebar i korthet följande. För skattskyldig vars inkomst till inte obetydlig del utgjorts av folkpension medgavs extra avdrag med ett belopp som motsvarade folkpension och pensionstillskott för en ålderspensionär. Överstegen taxerade inkomsten detta belopp avtrappades det extra avdraget i olika intervaller mot taxerad inkomst. Vid 1991 års taxering avtrappades dock inte det extra avdraget mot inkomst av tjänst för den som var ålderspensionär och minst 65 år gammal. Konstruktionen medförde bl.a. att den som hade reducerade pensionsförmåner kunde få extra avdrag mot arbetsinkomster och kompletterande pensionsförmåner upp till en nivå som motsvarade fulla folkpensionsförmåner.

Som nämnts inledningsvis ersattes i samband med skattereformen extra avdraget för folkpensionärer av ett särskilt grundavdrag för folkpensionärer (prop. 1989/90:110, SkU30, SFS 1990:650). Reglerna finns i 48 § 4 mom. KL samt i punkt 1 av anvisningarna till nämnda paragraf och fick sin nuvarande utformning hösten 1990 (prop. 1990/91:54, SkU10, SFS 1990:1421).

Enligt huvudregeln uppgår det särskilda grundavdraget till 1,325 basbelopp för gift folkpensionär vars make uppbär folkpension och 1,5 basbelopp för övriga folkpensionärer (punkt 1 andra stycket av anvisningarna till 48 § KL). Detta innebär på motsvarande sätt som enligt reglerna för extra avdrag att skatt inte tas ut på grundförmånerna i form av folkpension och pensionstillskott eller motsvarande ATP för ålderspensionärer som uppbär enbart dessa förmåner.

Det särskilda grundavdraget trappas av med 65 % av den del av uppbyggnaden av pension som överstiger den för pensionären aktuella beloppsgränsen för särskilt grundavdrag. Pension som utgår på grund av annan pensionsförsäkring än tjänstepensionsförsäkring reducerar dock inte det särskilda grundavdraget. Övergångsvis vid 1992 och 1993 års taxeringar avtrappas det särskilda grundavdraget också mot kapitalinkomster och inkomst av passiv närings-

verksamhet samt mot förmögenhet. Någon avtrappning sker emellertid inte mot inkomst av tjänst och inkomst av aktiv näringsverksamhet. Till skillnad från vad som gällde år 1990 är således avdraget oberoende av arbetsinkomsten även för förtidspensionärer, änkor med reducerad pension samt för personer med förtida uttag av pension.

Det särskilda grundavdraget är också enligt punkt 1 tredje stycket av anvisningarna till 48 § KL begränsat på så sätt att det inte får överstiga uppburen folkpension och pensionstillskott som uppburits enligt 2 § lagen (1969:205) om pensionstillskott. För förtidspensionärer gäller en speciell bestämmelse som innebär att, för den som uppburit folkpension i form av förtidspension, det särskilda grundavdraget inte får överstiga uppburen folkpension och 52 % av pensionstillskott som uppburits enligt 2 a § lagen om pensionstillskott. Anledningen till sistnämnda regel är att pensionstillskottet för förtidspensionärer uppgår till 104 % av basbeloppet enligt lagen om allmän försäkring mot 54 % för ålderspensionärer. Regeln medför att förtidspensionärer får lika stort särskilt grundavdrag som ålderspensionärer.

Enligt punkt 1 sjätte stycket av anvisningarna till 48 § KL är en folkpensionär alltid berättigad till minst lika stort grundavdrag som en icke-pensionär med lika stor inkomst är berättigad till.

2.2 Särskilt grundavdrag för pensionärer med reducerade pensionsförmåner

Mitt förslag: Reglerna om begränsningar av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer ändras så att vissa pensionärer med reducerade pensionsförmåner får högre särskilt grundavdrag.

Särskilda regler skall gälla för förtidspensionärer.

Lättnaderna skall inte gälla för personer med halv ålderspension, personer som inte haft folkpension hela året eller som inte bott hela året i Sverige eller för dödsbon.

De nya reglerna skall gälla redan vid 1992 års taxering.

Skälen för mitt förslag: Skattereformen innebär som jag tidigare nämnt att pensionärernas särskilda grundavdrag inte avtrappas mot arbetsinkomster. Fr.o.m. år 1991 gäller detta inte bara ålderspensionärer utan även bl.a. förtidspensionärer, änkor som inte är ålderspensionärer samt personer med förtida uttag av pension. I samband med att denna förändring genomfördes infördes den tidigare nämnda begränsningen av det särskilda grundavdraget till uppburen folkpension samt uppburit pensionstillskott eller motsvarande ATP. Spärregeln motverkar att personer med arbetsinkomst och kompletterande pensionsförmåner, dvs. pensioner utöver grundförmånerna, skall få väsentligt lägre skatt än en löntagare med motsvarande inkomst.

Utan den införda begränsningen skulle t. ex. den som har reducerad folkpension på grund av förtida uttag och samtidigt arbetsinkomster kunna tillgodogöra sig särskilt grundavdrag från arbetsinkomsten och därigenom få betydligt lägre skatt än en heltidsarbetande icke-pensionär med motsva-

rande inkomst. Rättvis- och likformighetsskäl talar också för att den fullständiga skattefriheten inte bör kunna gälla pensionärernas arbetsinkomster när avdraget inte längre avtrappas mot arbetsinkomster. Marginaleffekten för arbetsinkomster blir därmed normalt ca 30 % och inte, som vid de tidigare gällande reglerna om extra avdrag, 0 % i ett visst inkomstintervall och därefter ca 50 %.

En annan effekt av spärregeln är att skatt tas ut på kompletterande pensioner även för personer som av någon anledning har reducerad pension. Detta är motiverat av rättvis- och likformighetsskäl med hänsyn till dels att personer med oreducerade förmåner får betala skatt på kompletterande pensionsförmåner, dels att de reduceringsregler som finns i pensionsförmånsreglerna bör få avsedd effekt och inte undermineras av skatteeffekter. De äldre reglerna har haft brister i detta avseende.

De år 1990 beslutade reglerna innebär emellertid att skatt skall erläggas även av t.ex. vissa änkor som har reducerad pension och som inte behövde betala skatt enligt de äldre reglerna. Denna effekt kan uppkomma för den som blivit änka före 50 års ålder och därigenom har reducerade folkpensionsförmåner och dessutom har inga eller måttliga kompletterande pensionsförmåner och som saknar eller har små arbetsinkomster.

Också för personer med reducerade pensionsförmåner på grund av förtida uttag och måttliga kompletterande pensioner leder de nuvarande reglerna till att pensionsinkomster som tidigare inte blev beskattade i vissa fall blir föremål för beskattning.

För änkor med förvärvsinkomster av större omfattning är de nuvarande reglerna förmånligare än de äldre reglerna om extra avdrag. Den klart övervägande delen av änkor med reducerade pensionsförmåner torde vara förvärvsarbetande och gynnas av de nya reglerna. De betalar också mindre skatt än en icke-pensionär med lika stor inkomst. För personer med förtida uttag torde det inte vara lika vanligt med kompletterande arbetsinkomster.

Enligt min mening finns det skäl att mildra och i de flesta fall helt ta bort de skattehöjningar som uppkommit för en del personer med reducerad änkepension eller med förtida uttag av pension med anledning av övergången från extra avdrag till särskilt grundavdrag. Det särskilda grundavdraget bör därför justeras i detta syfte.

Samtidigt är det dock viktigt att upprätthålla principen att marginaleffekten skall begränsas till ca 30 % även för pensionärernas arbetsinkomster, dvs. ändringarna får inte innebära att avtrappningen mot arbetsinkomster återinförs.

Lättnaderna måste således utformas genom en avvägning mellan å ena sidan önskvärda lättnader för änkor med reducerad änkepension och pensionärer med förtida uttag utan eller med mycket låga arbetsinkomster och å andra sidan de motiverade ytterligare lättnader för personer med höga arbetsinkomster.

Det är inte heller motiverat att ge ytterligare skattelättnader för vissa andra grupper som inte har full pension hela året, t.ex. personer som har flyttat in eller ut ur landet under beskattningsåret eller personer som har avlidit under beskattningsåret.

En annan aspekt som bör beaktas är att reglerna om särskilt grundavdrag

är relativt invecklade. För att reglerna inte skall kompliceras ytterligare i större utsträckning än som är nödvändigt för att ge lättnader för de aktuella kategorierna bör eftersträvas lösningar som är generellt utformade, även om detta innebär en något högre statsfinansiell kostnad för åtgärden.

Mot bakgrund av det anförda bör spärregeln i punkt 1 tredje stycket av anvisningarna till 48 § KL ändras så att särskilt grundavdrag kan medges mot kompletterande pensioner. Särskilt grundavdrag bör således medges med, förutom vad som motsvarar uppburen folkpension och pensionstillskott, summan av de övriga pensionsförmåner som reducerar det särskilda grundavdraget – ATP samt annan tjänstepension – så länge summan av dessa förmåner ligger under det generella taket för grundavdraget. Härigenom får personer med änkepension eller reducerad ålderspension på grund av förtida uttag och även s.k. konventionspensionärer skattefrihet för måttliga kompletterande pensioner av det slag som reducerar det särskilda grundavdraget. Med konventionspensionärer avses personer som enligt reglerna i lagen om allmän försäkring i och för sig inte är berättigade till folkpension men som på grund av internationella åtaganden som Sverige gjort har rätt till viss folkpension.

Genom denna justering uppkommer en skattelättnad på högst ca 4 500 kr. för personer med förtida uttag som berörs av spärregeln. För änkor med reducerad pension uppkommer skattelättnader på som högst närmare 12 000 kr. Flertalet av de berörda pensionärerna har emellertid inte så kraftiga reduceringar av förmånerna som de som legat till grund för nyssnämnda beräkningar och får därigenom inte så stora skattelättnader. Därtill blir skattelättnaderna i många fall mindre på grund av de generella begränsningarna av det särskilda grundavdraget.

Det är enligt min mening inte motiverat att justera skattereglerna för dödsbon, personer som under det aktuella året flyttat in eller ut ur landet samt för dem som inte uppburit folkpension under hela beskattningsåret. Nu nämnda skattskyldiga har normalt full ålderspension före eller efter det aktuella beskattningsåret. Beskattningen bör därför ske enligt vad som gäller för personer som uppburit full ålderspension hela beskattningsåret.

Någon förändring är inte heller motiverad för pensionärer som uppbär halv ålderspension enligt 6 kap. 1 § eller 12 kap. 1 § lagen om allmän försäkring med hänsyn till att det då skulle bli alltför gynnsamt skattemässigt att ta ut sådan pension för dem som samtidigt har arbetsinkomster.

Nuvarande regler innebär vidare att beskattningsbar inkomst uppkommer för personer med 1/2 eller 2/3 förtidspension även om de enbart har grundförmåner. Även för denna kategori finns det anledning att justera det särskilda grundavdraget. Jag återkommer till denna fråga i det följande.

Mitt förslag: För förtidspensionärer som enbart har grundförmåner utformas det särskilda grundavdraget så att dessa inte behöver betala inkomstskatt på den del av pensionsinkomsterna som uppgår till högst fulla grundförmåner för ålderspensionärer. Detta åstadkoms genom att grundavdraget begränsas till uppburen pension och hela det pensionstillskott som uppburits enligt 2 a § lagen om pensionstillskott.

Av administrativa skäl kan denna förändring inte genomföras för inkomståret 1991. En särskild regel införs därför vid 1992 års taxering som för flertalet förtidspensionärer ger samma effekt som de regler som skall gälla från och med 1993 års taxering.

Skälen för mitt förslag: För förtidspensionärer med hel förtidspension och utan andra pensionsinkomster innebär de nuvarande reglerna, på motsvarande sätt som var fallet enligt de äldre reglerna, att folkpension jämte pensionstillskott blir skattefria upp till ett belopp som motsvarar fulla grundförmåner för ålderspensionärer. För förtidspensionärer som har 1/2 eller 2/3 förtidspension i kombination med arbetsinkomster leder nuvarande bestämmelser i många fall till lägre skatt än vad som blev fallet enligt de äldre reglerna om extra avdrag på grund av att det särskilda grundavdraget inte heller för förtidspensionärer trappas av mot arbetsinkomster.

För förtidspensionärer med 1/2 eller 2/3 förtidspension och som saknar andra inkomster medför emellertid nuvarande regler i många fall högre skatt än enligt motsvarande äldre regler. Orsaken härtill är begränsningen av det särskilda grundavdraget för förtidspensionärer till 52 % av uppburet pensionstillskott. En förtidspensionär med 1/2 förtidspension och enbart grundförmåner får således en beskattningsbar inkomst motsvarande ca hälften av det uppburna pensionstillskottet. Enligt de äldre reglerna uppkom i motsvarande situationer ingen beskattningsbar inkomst eftersom förtidspensionen jämte pensionstillskottet inte översteg fulla grundförmåner för en ålderspensionär.

Det finns dock anledning att framhålla att en förtidspensionär med exempelvis 1/2 förtidspension även vid nu gällande regler betalar avsevärt mindre i inkomstskatt än en deltidsarbetande icke-pensionär med lika stor inkomst.

Personer med 1/2 eller 2/3 förtidspension som har inkomster enbart i form av folkpension och pensionstillskott eller motsvarande ATP bör enligt min mening inte behöva betala skatt på pensionsinkomsterna med hänsyn till att dessa grundförmåner understiger ålderspensionärernas fulla grundförmåner. Begränsningen i tredje stycket av den aktuella anvisningspunkten till 52 % av uppburet pensionstillskott bör därför slopas.

En sådan förändring leder till att ett antal förtidspensionärer som har 1/2 eller 2/3 förtidspension i kombination med arbetsinkomster också får en skattelättnad utöver den i många fall betydande lättnad som uppkommer redan genom att det särskilda grundavdraget inte avtrappas mot arbetsinkomster. Denna effekt går emellertid inte att undvika utan mer omfattande för-

ändringar i regelsystemet som dessutom skulle ge upphov till ytterligare marginaleffekter för arbetsinkomster.

Det hade i och för sig varit önskvärt att de i det föregående föreslagna förändringarna för förtidspensionärer hade kunnat träda i kraft redan vid 1992 års taxering. Enligt vad jag erfarit saknar emellertid riksförsäkringsverket och riksskatteverket praktiska möjligheter att inhämta de uppgifter som skulle behövas för att beräkna det särskilda grundavdraget enligt de föreslagna reglerna. Reglerna kan därför börja tillämpas först för inkomståret 1992. Det är dock enligt min mening angeläget att de berörda förtidspensionärerna får en skattelättnad även för innevarande år. För inkomståret 1991 föreslår jag därför en justering av den aktuella spärregeln för det särskilda grundavdraget för förtidspensionärer som vid utgången av år 1991 uppbär 1/2 eller 2/3 förtidspension. Justeringen bör ske till en nivå som motsvarar det särskilda grundavdraget vid en tillämpning av de för år 1992 föreslagna reglerna. Personer som uppbär 1/2 eller 2/3 förtidspension vid utgången av år 1991 får därigenom minst samma skattelättnad som de skulle fått om de nya reglerna hade tillämpats redan för inkomståret 1991.

2.4 Förslagets effekter

Det totala antalet pensionärer som berörs av de i det föregående framlagda förslagen uppgår uppskattningsvis till drygt 60 000, varav ca 37 000 är förtidspensionärer med 1/2 eller 2/3 förtidspension och ca 17 000 änkor med reducerad pension.

Skattelättnaden för personer som berörs av förändringen uppgår i genomsnitt för olika grupper till följande belopp.

• 1/2 förtidspension	2 400 kr.
• 2/3 förtidspension	3 300 kr.
• Pensionärer med förtida uttag	1 500 kr.
• Änkor med reducerad pension	4 300 kr.
• "Konventionspensionärer"	4 300 kr.

Skillnaderna är dock stora mellan olika personer. Det bör också uppmärksammas att det bara är en mindre del av änkorna, förtidspensionärerna och de med förtida uttag som berörs av förslaget. I första hand är det de som har fått höjd skatt i år som nu får en skattesänkning.

De föreslagna reglerna medför ett skattebortfall på ca 180 milj. kr.

De nu föreslagna skattelättnaderna för vissa pensionärsgupper bör finansieras på samma sätt som det särskilda kommunala bostadstillägget till folkpension (prop. 1990/91:119), dvs. genom reduktion av investeringsbidraget till nyproduktion av bostäder. Regeringen kommer i samband med behandlingen av kompletteringspropositionen att ta ställning till denna fråga.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom finansdepartementet upprättats förslag till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

Lagrådets yttrande har inte inhämtats med hänsyn till att ett remissförfarande skulle fördröja frågans behandling så att avsevärt men skulle uppkomma. Förslaget är avsett att tillämpas redan vid 1992 års taxering och beslut bör därför fattas av riksdagen under innevarande riksmöte.

Prop.
1990/91:185

4 Specialmotivering

Punkt 1 av anvisningarna till 48 § KL

I denna anvisningspunkt finns den närmare regleringen av det särskilda grundavdraget för folkpensionärer.

I *första och andra styckena* har den förändringen gjorts att bestämmelsen om yrkesskadelivränta av redaktionella skäl flyttats från andra till första stycket. Samtidigt har ett förtydligande gjorts angående tillämpligheten av regeln.

I *tredje stycket* finns vissa spärregler för det särskilda grundavdraget (SGA). Dessa regler är således begränsningar i förhållande till de i andra stycket av anvisningspunkten angivna takbeloppen för SGA. Vidare kan SGA-beloppen enligt andra stycket på grund av reglerna i fjärde stycket reduceras. SGA enligt de i tredje stycket angivna reglerna får aldrig medges med högre belopp än som motsvarar takbeloppen i andra stycket resp. det reducerade SGA-tak som följer av fjärde stycket. Vidare finns i femte stycket särskilda reduktionsregler som gäller för den som vid utgången av året före beskattningsåret inte uppbar folkpension.

Som anförts i allmänmotiveringen införs nu vissa lättnader i tredje styckets spärregler. Stycket har delats in i två led.

För att reglerna i första ledet skall bli tillämpliga gäller följande förutsättningar. Den skattskyldige skall ha uppburit folkpension både vid utgången av året före beskattningsåret och vid utgången av beskattningsåret och han skall ha bott i Sverige under hela beskattningsåret. Av andra ledet följer vidare att första ledet inte gäller för person som under beskattningsåret uppburit förtidspension eller halv ålderspension eller avlidit. När första ledet är tillämpligt kan den skattskyldige medges SGA med ett belopp som motsvarar summan av sådana pensionsinkomster som reducerar SGA, således folkpension, pensionstillskott, ATP och tjänstepension. Det särskilda grundavdraget kan dock ej medföra skattefrihet för arbetsinkomster eller för inkomster från privata pensionsförsäkringar.

I andra ledet behandlas SGA för övriga pensionärer, däribland skattskyldiga som vid något tillfälle under beskattningsåret uppburit förtidspension eller halv ålderspension enligt 6 kap. 1 § eller 12 kap. 1 § lagen om allmän försäkring. Denna regel gäller även för skattskyldig som avlidit under beskattningsåret. Den begränsning för förtidspensionärer till 52 % av uppburit pensionstillskott enligt 2 a § lagen om pensionstillskott som finns i den nuvarande lydelsen har slopats. SGA medges således med faktiskt uppburit pension och pensionstillskott enligt 2 § eller 2 a § lagen om pensionstillskott eller motsvarande bortreducerad ATP, såvida inte reglerna i andra och fjärde stycket medför att grundavdraget skall beräknas till ett lägre belopp. Reduk-

tion kan också bli aktuell enligt femte stycket för den som vid utgången av året före beskattningsåret inte uppbar folkpension.

I en ny andra mening har ett tillägg gjorts rörande yrkesskadelivränta eller motsvarande eftersom regeln i första meningen 1 i vissa fall annars skulle leda till lägre grundavdrag än regeln i nämnda mening 2.

Prop.
1990/91:185

Övergångsbestämmelserna

Som anförts i den allmänna motiveringen föreligger av administrativa skäl hinder att tillämpa de föreslagna reglerna rörande förtidspension redan för innevarande år. Detsamma gäller för reglerna rörande halv ålderspension. Särskilda bestämmelser har därför införts för dessa ersättningar vid 1992 års taxering. Dessa innebär följande.

Halv ålderspension skall under innevarande år behandlas på samma sätt som annan ålderspension. Några särregler för den som uppbar sådan pension skall således inte gälla vid 1992 års taxering. För skattskyldiga som uppburit förtidspension skall de nuvarande reglerna i tredje stycket om begränsning till 52 % av uppburit pensionstillskott enligt 2 a § lagen om pensionstillskott i princip gälla. För att ge förtidspensionärer med reducerade förmåner ett ökat särskilt grundavdrag även för innevarande år införs i övergångsbestämmelsen en schablonmässig höjning av den aktuella spärregeln. Av praktiska skäl måste schablonregeln göras beroende av om den skattskyldige i december 1991 uppburit 1/2 eller 2/3 förtidspension. I dessa fall görs en uppräkning av spärrbeloppet med 8 100 kr. för den som har 1/2 förtidspension och 10 800 kr. för den som har 2/3 förtidspension. En särskild övergångsbestämmelse behövs också av administrativa skäl för skattskyldiga som under år 1991 uppburit förtidspension men som i december 1991 uppburit annan folkpension än förtidspension. I sistnämnda fall skall den nya regeln i tredje stycket första meningen 1 tillämpas om även övriga förutsättningar härför är uppfyllda.

5 Hemställen

Med hänvisning till vad jag nu anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen

att anta förslaget till lag om ändring i kommunalskattelagen (1928:370).

6 Beslut

Regeringen beslutar i enlighet med hemställen.

