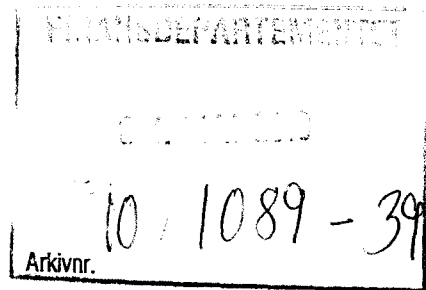


Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep.
0030 OSLO



Deres ref.:
10/1089 SL HEG/KR

Vår ref.:
10/2742/Trine Homble/Kari Sanness

Dato:
29.04.10

Høring – forslag til endringer i reglene for skattlegging av pensjonsinntekt

Vi viser til Finansdepartementets høringsnotat av 3. mars 2010 med svarfrist 3. mai 2010. Nedenfor følger NAVs vurderinger og innspill til utkastet.

1. Innledende kommentarer

Innledningsvis gjør vi oppmerksom på at vi har valgt ikke å vurdere forslagene til utforming av regelverk og konsekvensene av forslagene for den enkelte pensjonist i forhold til skattenivå.

Etter vår oppfatning vil forslaget i det store og hele understøtte målene med pensjonsreformen, og vi er i hovedsak enige i de avveininger Finansdepartementet har gjort. Forslaget innebærer forenklinger i forhold til beskatning av alderspensjon og AFP i offentlig sektor og dagens AFP i privat sektor. Forslaget innfører ikke bare nye elementer, men fjerner også de gamle ordningene som ikke lenger er tilpasset nye regler, noe som bidrar til å standardisere regelverket. Videre vil forslaget om at skattefradraget skal avkortes mot pensjonsinntekt over et visst nivå, men ikke mot arbeidsinntekt, gi langt bedre incentiver til arbeid blant alderspensjonister enn om vi hadde beholdt dagens skatteregler. Det fremstår også som hensiktsmessig at skattefradraget foreslås avkortet i forhold til pensjonsgrad og i forhold til hvor stor del av året man har mottatt alderspensjon. Det vil da ikke være noen skattemessige incentiver til å velge å ta ut en liten alderspensjon, eller å ta ut alderspensjon i en liten del av året.

Generelt er det stort behov for forenklinger i forhold til skattemessige konsekvenser av å bevege seg inn i og ut av arbeidslivet enten det gjelder personer som mottar alderspensjon eller andre ytelser. Vi konstaterer at endringsforslagene likevel vil føre til mer komplekse skatteregler samlet sett, og dermed kan føre til at det kan bli vanskeligere for en del brukere å

forstå de skattemessige konsekvensene av sine valg mellom arbeid og ytelser og mellom ytelser. Vi antar imidlertid at konsekvensene for kombinasjonen uførepensjon/alderspensjon blir et midlertidig problem inntil ny uførestønad er innført, og at det deretter vil være kombinasjonen gjenlevendepensjon/alderspensjon evt. supplerende stønad som vil gi brukerne en utfordring når det gjelder å forstå de skattemessige konsekvensene av sine valg.

Administrativt vil reglene kreve utvidet samhandling mellom Skatteetaten og NAV for å gi skatteetaten nødvendige opplysninger for beregning av skatten. NAV kan ikke nå si hva som er mulig å levere før vi har drøftet Skatteetatens behov nærmere med Skatteetaten. Vi kan imidlertid allerede nå si at det ikke vil være mulig å levere fullgode data i 2010.

Vi vil også nevne at det vår oppfatning ikke er hensiktsmessig at NAV pålegges å levere opplysninger om den enkeltes pensjonsgrad før forskuddsutskrivingen ettersom Skatteetaten uansett må ha kontakt med brukeren for å få alle opplysninger om forventet inntekt. Vi vil senere i dette brevet kommentere enkelte oppgaver som vi oppfatter foreslått lagt til NAV, men som etter vår oppfatning er klart utenfor NAVs ansvarsområde.

3. Kommentar til forslagene

Kapittel 5 Nærmere om utformingen av skattefradraget for pensjonsinntekt

5.3 Beregning av skattefradraget

Av punkt 5.3.2 AFP-pensjonister framgår det at for mottakere av privat AFP etter ny ordning, skal AFP-påslaget utgjøre et påslag til alderspensjonen fra folketrygden, og størrelsen på skattefradraget skal derfor reguleres etter uttak av alderspensjon. Departementet vil komme tilbake til hvordan tilpasset AFP i offentlig sektor skal behandles.

Dersom AFP-påslaget skal inngå i pensjonsgrunlaget for alderspensjonister innebærer det at de som velger å gå ned i 0 i uttaksgrad for alderspensjonen fra folketrygden (men uten mulighet til å stanse uttak av privat AFP) ikke får rett til skattefradrag.

I punkt 5.3.4 står det om håndtering av reberegning av skattefradrag for tidligere år på side 29. Vi er usikre på om denne beskrivelsen er helt i samsvar med gjeldende praksis, se andre avsnitt. Det er slik at det er bruker selv som må ta kontakt med skattekontoret for å få korrekt skatt for tidligere år. NAV har ingen rolle i forhold til dette, og har heller ikke forutsetninger eller myndighet til å fastsette et nytt skattefradragbeløp. Vi forutsetter således at en slik håndtering helt og holdent må bli en sak mellom bruker selv og skattekontoret, slik det er i dag. Det er et spørsmål om slike endringer for tidligere år skal påvirke hvordan NAV innrapporterer korreksjoner for tidligere år, se nedenfor under administrative konsekvenser.

Kapittel 7 Skattebegrensning for skattytere med uførepensjon, behovsprøvde pensjoner eller liten skatteevne

7.1 Mottakere av uførepensjon og 7.2 Mottakere av behovsprøvde ytelser

I punkt 7.2, foreslås det at skattebegrensningsregelen og det nye skattefradraget ikke skal kunne komme til anvendelse samtidig. Det foreslås her at ligningsmyndighetene må beregne hvilken regel som gir lavest skatt for det aktuelle ligningsåret, og at den regelen som gir lavest skatt anvendes. Vi vil tilføye at dette også vil være aktuelt for kapittel 7.1 for personer som mottar uførepensjon deler av året og alderspensjon i andre deler av året. I tillegg åpner pensjonsreformen for at gradert uførepensjon og fleksibel alderspensjon kan kombineres så lenge samlet uttaksgrad ikke overstiger 100 prosent. Det vil dermed være mulig å kombinere en uførepensjon på minst 2/3 med 20 prosent fleksibel alderspensjon. Andre gradskombinasjoner vil også være mulig. Kombinasjonene kan også variere i løpet av kalenderåret. Vi ser at dette kan ha administrative konsekvenser, se nedenfor om dette.

Kapittel 9 Økonomiske og administrative konsekvenser

9.1 Administrative konsekvenser

Innledningsvis vil vi gjøre oppmerksom på at AFP i offentlig sektor også involverer andre aktører enn NAV. Det fremgår av høringsnotatet at departementet vil komme tilbake til tilpasning i skatteregler for denne gruppen. NAV har ansvar for å utbetale AFP i statlig sektor fra 62 til 65 år. Vi innberetter også for Statens Pensjonskasse for AFP mellom 65 og 67, men vi har ikke samlede opplysninger knyttet til saksbehandlingen. Skattedirektoratet må derfor selv ha direkte kontakt med andre aktører. Dette er ikke en oppgave NAV kan administrere.

Gradering av skattefradrag på grunnlag av vektet gjennomsnitt av pensjonsgrad

Etter reglene om gradert uttak av alderspensjon fra folketrygden vil den enkelte kunne endre pensjonsgraden i løpet av året. Etter departementets forslag skal graderingen av skattefradraget i slike tilfeller skje på grunnlag av et vektet gjennomsnitt av pensjonsgrad det enkelte inntektsåret, jf. avsnitt 5.3. Departementet legger til grunn at dette gjennomsnittet beregnes og innberettes til skatteetaten av NAV.

NAV foreslår at dette heller løses ved at NAV overfører nødvendige opplysninger for hver måned for hver enkelt pensjonist og at det er skatteetaten som beregner det vektete gjennomsnittet av pensjonsgrad. Dette sikrer at oppgavedelingen mellom etatene ikke endres. Vi antar at opplysningene kan gis samlet en gang i året. NAV oppfatter at å foreta beregninger som er en del av skattefastsettelsen ligger innenfor Skatteetatens ansvarsområde.

Opplysninger om den enkeltes pensjonsgrad før forskuddsutskrivningen av skattekort

Det legges i høringsnotatet til grunn at Skatteetaten og NAV bør etablere rutiner for innberetning av opplysninger om den enkeltes pensjonsgrad like før forskuddsutskrivningen gjennomføres.

Innledningsvis vil vi bemerke at det er den enkelte brukeren som har best oversikt over hvilken pensjonsgrad vedkommende kan komme til å få i det kommende året, og at NAV uansett ikke kan opplyse Skatteetaten om annet enn den eksisterende pensjonsgraden. Det bør derfor legges opp til at brukerne blir informert om at pensjonsgrad vil påvirke beskatningen, slik at brukerne selv tar ansvar for at riktig pensjonsgrad er lagt til grunn på skattekortet og selv sørger for å søke om endring av skattekortet. Etter vår oppfatning er derfor den enkleste og beste løsningen at ansvaret for å opplyse om pensjonsgrad legges på brukeren og ikke på NAV. NAV vil heller ikke ha tilgang til opplysninger om brukers forventede lønnsinntekt ved siden av pensjonen. Dette innebærer at Skatteetaten uansett må ha en dialog med bruker for å få skrevet ut rett skattekort for forskuddstrekk.

Dersom departementet ønsker at NAV skal innberette opplysninger til Skatteetaten om den enkeltes pensjonsgrad like før forskuddsutskrivningen gjennomføres vil dette få administrative konsekvenser for NAV. Det er mulig for NAV å etablere rutiner for å overføre data til skatteetatens register med vår informasjon om pensjonsgrad i forkant av forskuddsutskrivningen. Etter vår oppfatning vil en fullverdig løsning for en slik overføring av data fra NAV til Skattedirektoratet tidligst kunne være klar fra og med utskrivning av skattekort for 2012.

Når det gjelder utskrivning av skattekort for 2011 er det ikke mulig for NAV å ferdigstille en fullgod batchløsning for overføring av disse opplysningene til Skatteetaten i løpet av 2010. Det vil være mulig å få på plass enklere uttrekk av data som kan være til nytte for Skatteetaten i forhold til forskuddsutskrivningen. Dersom det skal lages uttrekk basert på vedtak som er fattet før oktober 2010 må det nærmere innholdet i uttrekket drøftes med skatteetaten. Vi gjør oppmerksom på at svært mange vedtak om alderspensjon med virkning fra januar 2011 ikke vil bli fattet før i perioden oktober 2010 til januar 2011. Dette vil være en spesiell situasjon for 2010 siden 5 nye årskull samtidig får rett til fleksibelt uttak av alderspensjon fra 1. januar 2011.

Vi antar at Skattedirektoratet også vil ha bruk for antatt utbetalt pensjon for å kunne anslå avkortning i fradraget. Dette lar seg gjennomføre dersom vi kan levere oversikt over innvilget ytelse basert på det siste vedtaket som er fattet i saken.

Det framgår av punkt 3.1 at pensjonister som bor i utlandet og som skal betale kildeskatt av pensjonen, jf skatteloven § 2-3 fjerde ledd, etter skatteloven § 17-1 femte ledd kan kreve

skattebegrensning blant annet hvis de bor i et annet EØS-land. For disse skjer begrensningen ikke automatisk ved skatteberegningen, og vi legger til grunn at departementet ikke forventet at NAV skal rapportere opplysninger i denne forbindelse. Vi gjør i denne forbindelse oppmerksom på at NAV har begrensede opplysninger om pensjoner mottatt fra andre land.

Vi har forstått det slik at man bare vil ta hensyn til faktisk uttak av pensjon ved fastsettelse av skattefradraget. Dette innebærer at man ikke tar hensyn til pensjonsrettigheter som ikke er tatt ut, noe som nok heller ikke er praktisk mulig å gjøre. Enkelte brukere med delpensjonsrettigheter i flere land kan da innrette seg etter dette ved å utsette uttak i andre land. Tilsvarende gjelder for personer med små pensjoner på grunn av liten opptjening i Norge. Vi er usikre på om begrensningen i forslaget til § 16-60 nr 5 vil medføre at skattefradraget i noen tilfeller kan overstige pensjonsinntekten, slik at man ikke må betale skatt. Dette kan for eksempel bli tilfelle ved 100 % uttak av en alderspensjon basert på begrenset opptjeningstid i Norge.

Innberetning av data på lønns-/trekkoppgave

Videre forutsettes det at NAV skal innberette data på lønns-/trekkoppgave etter at skatteåret er over. Oversikten skal inneholde både utbetalt pensjon og gjennomsnittlig pensjonsgrad, se imidlertid vår kommentar ovenfor under punktet *Gradering av skattefradrag på grunn av vektet gjennomsnitt av pensjonsgrad*. Dette er gjennomførbart ettersom disse dataene skal overføres første gang i januar 2012. For ordens skyld presiseres at vi kun sender data for pensjoner utbetalt av NAV inkludert AFP for Statens Pensjonskasse fra 62 til 65 år og AFP privat. Dette betyr at vi ikke kan sende data for tjenstepensjon i privat eller offentlig sektor og heller ikke AFP i kommunal sektor. NAV utbetaler statlig AFP for Statens Pensjonskasse fra 65 til 67 år, men NAV har ikke opplysninger om pensjonsgraden i tjenstepensjonen. Vi antar det vil være mest hensiktsmessig at Skatteetaten oppretter et felles grensesnitt mot alle offentlige tjenstepensjonsleverandører for innberetning av disse dataene.

Som nevnt ovenfor står det i punkt 5.3.4 om håndtering av reberegning av skattefradrag for tidligere år. Det er et spørsmål om slike endringer for tidligere år skal påvirke hvordan NAV innrapporterer korreksjoner for tidligere år. Rapporteringen ved nye skatteregler krever flere detaljer enn det som finnes på lønns- og trekkoppgaven i dag. Dette er gjennomførbart å implementere. Dersom en pensjon er redusert tilbake i tid vil NAV som en konsekvens av tilbakekrevingsvedtaket også måtte justere lønns- og trekkoppgave for foregående år som ikke er lignet. For tidligere år er det brukers ansvar at dette blir korrekt. Vi antar at det samme gjelder i forhold til AFP-etteroppgjøret, der vi endelig fastsetter rett til AFP-ytelsen og dermed også pensjonsprosenten som vil være grunnlaget for skattefradraget, året etter at AFP-ytelsen er utbetalt. Vi mener at det også bør være brukers ansvar å være konsekvent ved AFP-etteroppgjør, selv om det kanskje ikke alltid vil være i brukers interesse i situasjoner der AFP-utbetalingen og dermed pensjonsgraden settes ned. Bruker må således settes i stand til å gi skatteetaten tilstrekkelig informasjon slik at skatteåret kan reberegnes,

f.eks ved at vedtaksbrevet inneholder tilstrekkelig informasjon. Vi legger således til grunn at det ikke er meningen å endre ansvarsfordelingen mellom bruker og NAV i slike saker.

I forlengelsen av dette er vi usikre på om det er tatt hensyn til AFP-etteroppgjør ved utformingen av regelverket. Vi er usikre på om man tenker å legge brukers innrapporterte inntekt til grunn for fastsetting av fradraget, og ikke ta hensyn til eventuell korrigerende AFP-etteroppgjøret. Korrigeringer i pensjonsgraden for AFP gjennom AFP-etteroppgjøret baseres på mottatte data fra Skatteetaten og gjennomføres dermed etter at det aktuelle inntektsåret er liknet.

Opplysninger for forskuddsutskiving og innberetning for uførepensjonister

Som nevnt ovenfor under punkt 7.1 og 7.2 vil det finnes brukere som mottar kombinasjoner av uførepensjon og alderspensjon i løpet av året.

Dette vil ha en konsekvens for bruker, men vil også ha betydning for NAV i forhold til både innrapportering av grunnlag for utskrivning av skattekort, og for innrapportering ved slutten av året. Uføregraden kan variere i løpet av året slik at ervervsevnen kan være over/under 2/3 i ulike perioder. I tillegg kan uttaksprosenten for alder variere og personen kan også være i arbeid ved siden av pensjonen. Vi antar at disse forholdene kan gi behov for en del avklaringer i forhold til hvordan innrapportering skal foregå. Det vil også kunne gi administrative konsekvenser.

Gjennomføring av forskuddstrekk

Slik vi leser forslaget legger vi til grunn at forslagene ikke får konsekvenser for NAV når det gjelder gjennomføringen av forskuddstrekket. Det baserer seg kun på mottatte skattekort fra skatteetaten.

Informasjon til brukerne

Det er viktig at bruker informeres om skattereglene. NAV har opprettet en egen enhet som har ansvar for å veilede og saksbehandle etter nytt alderspensjonsregelverk i innføringsfasen. Vi legger imidlertid til grunn at NAV ikke har ansvar for å veilede om skattespørsmål og forutsetter at Skatteetaten selv informerer om skattereglene.

Departementets forslag gir til en viss grad inntrykk av at NAVs internettbaserte selvbetjeningsløsninger skal kunne gi grunnlag for å forstå de skattemessige konsekvensene av ulike valgmuligheter innenfor pensjonssystemet. Samtidig sies det at man skal kunne få samme informasjon ved å henvende seg til NAV-kontorene eller til NAVs kundesentre. Dette vil ikke være tilfelle. NAV har ikke ansvar for å gi veiledning om skatt utover å henvise til Skatteetaten. Vi er enige med Finansdepartementet i at bruker skal ha god informasjon om nødvendigheten av å få nytt skattekort dersom pensjonsgraden endres i løpet av året. Vi kan likevel vanskelig se for oss muligheten for "skattesimulering" i Din Pensjon. Både prinsipielt og praktisk ser vi dette som svært vanskelig gjennomførbart. Vi legger således til

grunn at NAV ikke har ansvar for å veilede om skattespørsmål.

Kapittel 10 Forslag til lovendringer

Til Paragraf 16-60

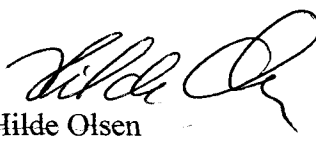
Det framgår ikke hvordan AFP i privat sektor er tenkt behandlet. Vi antar dette blir tatt inn i loven når spørsmålet er nærmere avklart, jf. kapittel 5.3.2.

Vi viser til kommentar til paragrafen ovenfor under punkt 9.1 Administrative konsekvenser, *Opplysninger om den enkeltes pensjonsgrad for forskuddsutskrivningen av skattekort.*

Med vennlig hilsen
Arbeids- og velferdsdirektoratet



Tor Saglie
Arbeids- og velferdsdirektør



Hilde Olsen
Direktør, Fagstab ytelse