



DET KONGELEGE
FINANSDEPARTEMENT

Ot.prp. nr. 20

(2008–2009)

Om lov om endringar i skatteloven mv. (kjeldeskatt på pensjonar mv.)

*Tilråding frå Finansdepartementet av 12. desember 2008,
godkjend i statsråd same dagen.
(Regjeringa Stoltenberg II)*

1 Innleiing og samandrag

Finansdepartementet foreslår med dette at det blir innført skatt på pensjonar mv. som blir utbetalte frå Noreg (kjeldeskatt på pensjonar mv.). Dette blir foreslått heimla i skatteloven § 2-3.

Pensjon, føderåd, livrente og liknande utbetalningar er etter gjeldande reglar skattepliktige for den som er busett i Noreg etter skatteloven, men ikkje for den som er busett i utlandet. Forslaget frå departementet går ut på at slike utbetalningar skal vere skattepliktige også for den som er busett i utlandet, når ubetalinga kjem frå folketrygda eller offentleg tenestepensjonsordning, når mottakaren har opparbeidd seg rett til pensjonspoeng i folketrygda og utbetalinga kjem frå person, selskap eller innretning som er skattepliktig til Noreg, og for utbetalningar frå andre når det er gitt frådrag for pensjonssparinga etter skatteloven. Departementet foreslår at skatten skal utgjere 15 prosent av utbetalinga.

Forslaget skal sikre at det norske skattefundamentet ikkje blir uthola på ein urimeleg måte. Vidare skal forslaget hindre skattetilpassingar i samband med internasjonaliseringa av arbeidsmarknaden, privat pensjonssparing og pensjonsmottakarane sitt val av bustad. Ein heimel for kjeldeskatt på pensjonar mv. legg til rette for at kjeldestaten og bustadstaten til pensjonisten kan fordele skattefundamentet seg i mellom på ein rimeleg måte gjennom skatteavtale.

Tilleggsvilkåret om at vedkomande skal ha opparbeidd seg rett til pensjonspoeng i folketrygda for kjeldeskatt på utbetalningar frå norske, private pensjonsinnretningar, er teke inn av omsyn til konkurransetilhøva åt desse. Med dette vilkåret vil ikkje ein person utan annan tilknytning til Noreg enn at pensjonssparinga skjer i eit norsk føretak, bli råka av kjeldeskatten. Det gjer at norske forsikringsføretak og andre pensjonsinnretningar kan konkurrere med produkta sine på lik line med tilsvarende utanlandske innretningar.

2 Høring

Finansdepartementet sende 19. desember 2007 ut eit forslag om å innføre kjeldeskatt på pensjonar mv. I høringsnotatet blei det vist til at samfunnet blir meir og meir internasjonalt, og at kjeldeskatt på pensjonar mv. vil sikre det norske skattefundamentet mot å bli hola ut på ein urimeleg måte, at det vil sikre likskap mellom pensjonistar og at det hjelper til å skape samanheng i skattesystemet. På grunnlag av desse omsyna blei det teke utgangspunkt i at kjeldeskatten skulle råke dei pensjonane og pensjonsliknande ytingane som er skattepliktige for den som er busett i Noreg etter skatteloven. Skattesatsen og forskotstrekket blei foreslått sett til 15 pst. av brutto pensjon, men med høve for pensjonistar innan EØS-området til å bli skattlagde

etter dei alminnelege skattereglane når dei har det vesentlege av inntekta si frå Noreg.

I høringsnotatet blei det vist til omsynet til at reglane ikkje skulle føre til ei ulempe for norske tilbydarar av pensjonar mv. i høve til utanlandske tilbydarar. Dette omsynet tilsa at kjeldeskatten skulle gjelde sparing gjord med skatteføremon i utanlandske føretak og ikkje skulle gjelde sparing gjord i norske føretak av personar utan tilknytning til Noreg. I høringsnotatet blei det derfor foreslått at reglane skulle avgrensast til personar som hadde vore busette i Noreg etter skatteloven.

Høringsnotatet blei sendt til 100 organisasjonar og instansar.

Følgjande høringsinstansar har uttalt seg:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Finansnæringens Hovedorganisasjon og Sparebankforeningen
- Landsorganisasjonen i Norge
- Norsk Pensjonistforbund
- Norske Pensjonskassers Forening og De selvstendige kommunale pensjonskasser
- Næringslivets Hovedorganisasjon
- Skattebetalerforeningen
- Skattedirektoratet
- Utdanningsforbundet.

Vedlagt høringsuttala frå Arbeids- og inkluderingsdepartementet følgde uttalar frå Arbeids- og velferdsdirektoratet og Pensjonstrygden for sjømenn.

I tillegg har følgjande instansar uttalt seg:

- FinnSpania Skatt og Økonomi
- Seniorsaken
- Tekna - Teknisk-naturvitenskapelig forening.

Følgjande instansar uttaler at dei ikkje har merknader til høringsnotatet:

- Arbeidsgiverforeningen Spekter
- Arkitektbedriftene i Norge
- Den norske Revisorforening
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- Forsvarets Personellservice
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og politidepartementet
- Kommunal- og regionaldepartementet
- Kommunenes Sentralforbund
- Nærings- og handelsdepartementet
- Regjeringsadvokaten
- Senter for statlig økonomistyring
- Sentralskattekontoret for utenlandssaker
- Statistisk sentralbyrå
- Utanriksdepartementet.

Høringsuttalene er overvegande positive til at det blir innført kjeldeskatt på pensjonar mv. Fleire

instansar stiller seg negative til at kjeldeskatten berre skal råke den som har vore busett i Noreg etter skatteloven. Dei som representerer dei som betaler ut pensjonar mv., er opptekne av at plikta til å gjere skattetrekk skal vere enkel å oppfylle. Trekk som byggjer på skattekort, blir framheva i denne samanhengen. Dei som representerer pensjonistane som skattebetalarar, er opptekne av at dobbel skattlegging skal hindrast.

Om dei grunnleggjande vurderingane uttaler *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*:

«Det kan virke uforståelig at ett av landene unnlater å benytte sin beskatningsrett og dermed legger forholdene til rette for økt skatteinn- gang i de andre landene. Når det gjelder folke- trygdpensjoner, vil situasjonen faktisk være den at norske skattebetalere via statstilskuddet til folketrygden bidrar til denne økte skatteinn- gangen.

.....

Når det gjelder grunnlaget for kildeskatt av pensjoner, synes det i utgangspunktet et riktig og forståelig prinsipp at inntekter skattlegges der de har sitt utspring. Utenlandsbosatte pensjonister vil dessuten ofte fortsette å gjøre bruk av eller gjøre krav på offentlig finansierte goder og tjenester, både under ferieopphold og besøk her hjemme. Det er derfor ikke urimelig at også denne gruppen bidrar til å dekke felles- skapets utgifter.

Forslaget om kildebeskatning er enkelt og lett å håndheve, idet det kan gjennomføres ved trekk i utbetalingen i Norge. Det bør derfor etter vårt syn gjennomføres så snart som mulig når forholdene ligger til rette for det, for eksempel i Norden.»

Arbeids- og inkluderingsdepartementet meiner kjeldeskatt på pensjonar særskilt i nordisk saman- heng vil kunne vere til føremon for både styres- maktene og den enkelte pensjonist. *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* er likevel ikkje samd i unntaket frå kjeldeskatt på pensjon for den som aldri har vore busett i Noreg etter skatteloven.

Arbeids- og velferdsdirektoratet er heller ikkje samd i unntaket frå kjeldeskatt på pensjon for den som aldri har vore busett i Noreg etter skatteloven. Når det gjeld forskotstrekket, går *Arbeids- og vel- ferdsdirektoratet* inn for at det skal gjerast på grunn- lag av skattekort frå skatteetaten.

Finansnæringens Hovedorganisasjon og Spare- bankforeningen uttaler at riktig forskotstrekk vil avhenge av at skattestyresmaktene har vurdert og konkludert med omsyn til bustaden til pensjonis- ten. Dei ber om at det blir vurdert kva verknad kjel- deskatt på pensjonar kan ha for pensjonssparing samanlikna med andre spareformer.

Landsorganisasjonen i Norge støtter forslaget.
Norsk Pensjonistforbund uttaler:

«Norsk Pensjonistforbund har merket seg at innføring av kildeskatt vil berøre ca 41.000 pensjonister bosatt i utlandet og gi den norske Stat en gevinst 350 millioner årlig.

Samfunnsøkonomisk er saken således av begrenset betydning. Vi legger imidlertid vekt på at det ikke kan ansees urimelig at det betales skatt til Norge av pensjonsytelser som kommer herfra. Norsk Pensjonistforbund kan derfor ikke finne noe urimelig eller betenkelig ved det foreslåtte opplegg om kildeskatt for personer som har vært bosatt i Norge. Vi forutsetter at den enkelte skatteyder som er bosatt i utlandet da må kunne kontrollere at det ikke foretas beskatning der for samme beløp (dobbelbeskatning). Vi forutsetter også at de inngåtte Skatteavtalene mellom Norge og de land hvor pensjonistene bor, har klare bestemmelser som hindrer dobbelt beskatning som nevnt. I prinsippet synes det derfor rimelig at det betales skatt til Norge av pensjonsytelser som kommer herfra.

En selvsagt forutsetning for pensjonistenes positive holdning til kildeskatt innebærer at kildeskatten under enhver omstendighet ikke må overskride et beløp tilsvarende den skatt som ville blitt utmålt dersom vedkommende pensjonist hadde vært bosatt i Norge og fått sin skatt beregnet fullt ut etter norske skatteregler. Tilsvarende må gjelde for pensjonister med så lave inntekter at de kommer inn under den norske skattebegrensningsregelen og derfor ikke betaler skatt. Disse forhold må forankres i regelverket for skatteavtaler/konvensjoner mellom Norge og det enkelte land.»

Norske Pensjonskassers Forening og *De selvstendige kommunale pensjonskasser* uttaler at det må gjerast enkelt for utbetalarane å ta stilling til kor vidt det skal trekkjast kjeldeskatt i den enkelte betaling.

Næringslivets Hovedorganisasjon føreset at det blir gitt klar informasjon om kva slag betalingar kjeldeskatten skal omfatte, om kva for land det vil dreie seg om og om når nye og endra skatteavtaler er på plass.

Seniorsaken meiner at saka ikkje er utgreidd til strekkeleg, nemner særleg grunngevinga, den praktiske gjennomføringa, dei administrative kostnadene og provenyutrekningane og uttaler:

«Ordningen er foreslått lagt opp slik at det skal foretas løpende trekk av kildeskatt i alle brutto pensjonsutbetalinger, etter en sats Stortinget årlig fastsetter, og som av departementet er foreslått satt til 15 prosent. I den utstrekning

kildeskatten overstiger skatt etter norske interne regler, eller pensjonen helt eller delvis også skattlegges i bostedslandet, forutsettes det at den enkelte pensjonist selv skal ivareta sine interesser. Det betyr at han ikke bare må kjenne til norske skatteregler, skattereglene i bostedslandet og den aktuelle skatteavtale, men også må ha evne og mulighet til å kommunisere, muntlig og/eller skriftlig, med de respektive lands skattemyndigheter, og det på et av de mest kompliserte områder for beskatning.

....

Det er ikke åpenbart at den internasjonale samfunnsutviklingen tilsier overgang til kildeskatt, selv om de fleste andre land bruker denne metoden. Det kan tvert imot være slik at bostedsbeskatning er sterkere begrunnet i dag enn da Norge fastla sin nåværende skattepolitikk. Det er i vår tid i hovedsak bostedslandet som bærer kostnadene til offentlige tjenester, infrastruktur mv. Innenfor EØS-avtalen gjelder dette også helsetjenester for personer som er pliktige eller frivillige medlemmer av folketrygden.

Etter vårt syn er disse problemstillingene ikke tilstrekkelig utredet.

Vi vil også nevne at kildeskatten etter sin karakter er en degressiv skatt.»

Skattebetalerforeningen uttaler:

«Etter Skattebetalerforeningens syn er det naturlige utgangspunkt at inntekter - herunder pensjoner - skattlegges i mottakers bostedsstat. Vi mener dette er naturlig fordi det i hovedsak er bostedsstaten som har de tilhørende utgifter, ved at skattyter benytter ulike offentlige tjenester, infrastruktur, mv. Disse forhold gir etter vårt syn et sterkere incentiv for beskatning enn for eksempel at pensjonsparingen er skattefavourisert i Norge.

På bakgrunn av internasjonale forhold, hvor det synes som om kildeskatt på pensjoner benyttes i stor grad, har vi likevel forståelse for at kildeskatt ønskes innført også i Norge. En manglende symmetri, ved at Norge ikke har en slik hjemmel for kildebeskatning, betyr klart nok en urimelig uthuling av det norske skattefundamentet. Skattebetalerforeningen ser således at innføring av en hjemmel for kildebeskatning av pensjoner er nødvendig.

I tråd med vårt grunnleggende synspunkt - at bostedsstaten bør være nærmest til å skattlegge - mener vi likevel at Norge bør arbeide for at skatteavtalene i størst mulig grad forbeholder bostedsstaten beskatningsretten.

.....

Skattebetalerforeningen er enig i at det på grunn av fare for konkurransevridning er nød-

vendig at skatteplikten også omfatter utbetalinger fra utenlandske innretninger, hvor sparingen har vært skattefavisert i Norge. Vi ser også at å begrense skatteplikten til den del av utbetalingen som er skattefavisert i Norge byr på praktiske problemer.

I den grad det foreligger skatteavtaler er vi enige med departementet i at disse er godt egnet til å finmeisle reglene. Så langt vi kan se vil aldri skatteavtalene gi Norge beskatningsretten i disse situasjonene, fordi beskatningsretten er forbeholdt enten bostedsstat eller utbetalingsstat. Dobbelbeskatning vil imidlertid kunne oppstå i tilfeller hvor skattyter flytter til en stat Norge ikke har skatteavtale med.

.....

En slik dobbeltbeskatning er ikke akseptabel, og må avhjelpest på egnet måte.»

Skattedirektoratet er av den oppfatninga at ei avgrensing av kjeldeskatten på pensjonar til den som aldri har vore busett i Noreg etter skatteloven, ikkje vil vere råd å handtere praktisk. Når det gjeld betalinger frå utanlandske innretningar, finn direktoratet det lite tilfredsstillande å byggje på kontrollopplysningar frå utanlandske skattestyresmakter. Direktoratet legg til grunn at det må avklarast før innføringa av kjeldeskatt på pensjon, om den enkelte mottakaren skal betale kjeldeskatt eller ikkje. Skattedirektoratet går inn for at trekket skal vere endeleg, slik at mottakaren ikkje leverer sjølvmelding og heller ikkje blir likna. Skattedirektoratet uttaler at skatteetaten ikkje vil kunne handtere ei ordning med kjeldeskatt på pensjonar før tidlegast i 2010.

Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening meiner det faktisk bør bli betalt skatt når systemet er slik at oppspara kapital først blir skattlagt ved utbetalinga. *Tekna* etterlyser at følgjene for den enkelte arbeidstakar/pensjonist blir gjennomgått tydelegare, særleg med omsyn til dobbel skattlegging og kor vidt kjeldeskatten vil kunne føre til at skatten blir monaleg skjerpa for pensjonsmottakarar i utlandet.

Utdanningsforbundet er samd i at det er trong til kjeldeskatt på pensjonar, gitt at skatteavtalene sikrar mot dobbel skattlegging.

3 Gjeldande reglar om skattlegging av pensjon

Etter norske skattereglar er det i liten grad heimel til å skattleggje pensjonar mv. på anna grunnlag enn at skattyteren er busett i Noreg etter skatte-

loven. Berre skatteloven § 2-3 første ledd bokstav e gir heimel til å skattleggje personar som ikkje er busette i Noreg for pensjon til direktørar og medlem av styre, kontrollkomité og liknande organ i selskap som hører heime i Noreg.

Reglane i skatteloven § 2-1 gjer at ein person som flytter ut, normalt blir rekna for å vere busett i Noreg til og med det fjerde året etter at vedkomande tok opphald i utlandet. Det er såleis først frå det femte året at ein person kan bli rekna som busett i utlandet, dersom vilkåra for dette elles er oppfylte. Det er frå vedkomande er busett i utlandet etter skatteloven at det vil ha noko å seie om det er heimel for kjeldeskatt på pensjon eller ikkje.

For den som er busett i Noreg, gir skatteloven § 5-1 første ledd den grunnleggjande heimelen for å skattleggje pensjon, føderåd og livrenter. Desse omgrepa er avgrensa til løpande ytingar. Skatteplikta gjeld utan omsyn til om mottakaren har fått frådrag for sparinga til pensjonen eller om den som ber plikta til å betale pensjonen får frådrag for ytinga.

Skatteloven §§ 5-40 - 5-43 presiserer, vider ut og avgrensar føresegnene i § 5-1 første ledd.

- Etter skatteloven § 5-40 er det skatteplikt for
- etterløn og -pensjon ut over 1 ½ gonger grunnbeløpet i folketrygda
 - eingongs- og avløysingssummar og andre kapitalytingar frå
 - pensjonsordning
 - føderåd
 - livrente som ledd i pensjonsordning i arbeidstilhøve
 - ytingar frå
 - anna pensjonsordning i arbeidstilhøve enn pensjonsforsikring
 - individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA).

Skatteloven § 5-41 avgrensar skatteplikta etter § 5-1 første ledd for individuelle livrenter. Skatteplikta omfattar berre den delen av ubetalinga som ikkje er tilbakebetaling av forsikringspremien. Føresetnaden er at det ikkje er gitt frådrag for betalinga av forsikringspremien. Skattefritaket er nærmare regulert i Finansdepartementet si forskrift til skatteloven (FSFIN) § 5-41.

Skatteloven § 5-41 gjeld også kollektive livrenter i arbeidstilhøve, når dei er oppretta etter 1. januar 2007 og arbeidstakaren er skattepliktig etter skatteloven § 5-12 sjette ledd for premiebetalinga åt arbeidsgivaren. Kollektive livrenter der premien er betalt før 1. januar 2007, er skattepliktige etter skatteloven §§ 5-1 første ledd og 5-12 bokstav b.

Etter skatteloven § 5-42 er det skatteplikt for regelfaste personlege stønader etter lov eller avtale. Føresegna nemner mellom anna

- utbetalningar frå omsorgs- og trygdeinnretningar, slik som
 - rehabiliteringspengar
 - attføringspengar
 - tidsavgrensa uførestønad
 - overgangsstønad
- enkelte private stønader
- introduksjonsstønad.

Underholdstilskot er mellom dei regelfaste personlege stønadene som er omfatta av føresegna. Slike ytingar blir ikkje rekna som personinntekt.

Hovudregelen er at pensjon og føderåd blir skattlagde som personinntekt. For livrenter gjeld dette berre så langt dei utgjer ei pensjonsordning i eit arbeidstilhøve, jf. skatteloven § 12-2. Barnepensjon til barn som ikkje er fylt 17 år ved utløpet av inntektsåret, etterløn og etterpensjon blir ikkje rekna som personinntekt, jf. skatteloven § 12-2 bokstav b og d. Dei pensjonane mv. som går inn i personinntekta, blir pålagde trygdeavgift med låg sats, jf. folketrygdloven § 23-3. Rehabiliteringspengar, attføringspengar og tidsavgrensa uførestønad blir pålagde trygdeavgift etter mellomomsats.

Skatteloven § 5-43 avgrensar skatteplikta for ytingar som elles ville ha vore skattepliktige. Dette gjeld

- barnetrygd
- kontantstønad
- sosialhjelp
- diverse stønader etter folketrygdlova og andre ordningar.

Av pensjonane mv. som er gått gjennom ovanfor, er dei mest sentrale

- grunn- og tilleggspensjon frå folketrygda
- offentlege tenestepensjonar
- private tenestepensjonar i form av
 - pensjonsordning etter lov om foretakspensjon
 - pensjonsordning etter lov om innskuddspensjon
 - pensjon over drift
- pensjon basert på individuelle pensjonsavtaler
- pensjon som vederlag til den som avhender fast eigedom eller verksemd.

I denne proposisjonen blir omgrepet «pensjon mv.» nytta om pensjonar, føderåd, livrenter og andre ytingar som er omfatta av §§ 5-1 og 5-40 - 5-43.

4 Pensjonssparing og skattereglane for slik sparing

Det er vanleg å dele pensjonane i tre grupper etter korleis dei er finansierte. Desse gruppene er dei offentlege trygdeordningane, pensjonar i arbeidstilhøve og individuelle pensjonsordningar.

Dei offentlege trygdeordningane inngår i folketrygda. Tilskota blir gjorde gjennom betaling av arbeidsgivaravgift og folketrygdavgift. Arbeidsgivaravgifta kjem til frådrag i inntekta, medan trygdeavgifta ikkje gjer det.

Den private sparinga til pensjon blir stimulert gjennom skatteføremonar. Full skatteføremon etter skatteloven inneber at det blir gitt frådrag for betalinga av premien og/eller innskot, at det ikkje blir betalt skatt av avkasting på pensjonsmidla medan dei står i pensjonsinnretninga og at pensjonsformuen er friteken frå formuesskatt. Skatteføremonen blir teken igjen når pensjonen blir utbetalt ved at denne blir skattlagd som personinntekt.

Skatteloven §§ 6-45 - 6-47 gir praktisk talt alle yrkesaktive tilgang til pensjonssparing med skatteføremon. For ordningar i arbeidstilhøve blir det gitt frådrag for kostnaden til sikring av pensjonen. Dette gjeld til dømes innbetalningar til Statens Pensjonskasse og til pensjonsordningar som går inn under lov om foretakspensjon og lov om innskuddspensjon.

Frå og med inntektsåret 2008 blir det også gitt frådrag etter skatteloven §§ 6-45 og 6-47 for innbetalningar til pensjonsavtaler etter ei ny lov om individuell pensjonsordning. Etter at retten til frådrag for innbetalningar til individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA) og fortsetjingsforsikringar etter lov om foretakspensjon § 4-9 er oppheva frå og med 12. mai 2006, er det berre avtaler som er i samsvar med den nye lova som blir handsama like gunstig skattemessig som dei kollektive ordningane etter foretaks- og innskuddspensjonslovene.

I arbeidstilhøve kan det som eit alternativ eller tillegg til pensjonsordningane med full skatteføremon, sparast til alderspensjon i kollektive livrenter. Frå og med inntektsåret 2007 vil alle premieinnbetalningar frå arbeidsgivar til ei kollektiv livrente vere skattepliktige som løn for arbeidstakaren. For avtaler som er oppretta etter 31. desember 2007, er det berre avkastinga som er skattepliktig. Ho blir skattlagd først ved utbetaling av ytingane og berre som alminneleg inntekt. Innestående middel er som tidligare fritekne frå formuesskatt. Sjå elles omtala av endringane for kollektive livrenter i kapittel 3.

Individuelle livrenter etter skatteloven § 5-41 og FSFIN § 5-41 fekk tidlegare skatteføremon ved at

midla var fritekne frå formuesskatt og at avkastinga i dei tradisjonelle forsikringsavtalene blei skattlagd først ved utbetaling, jf. skatteloven §§ 4-2 andre ledd og 5-41 første ledd, jf. FSFIN § 5-41. Fritaket for formuesskatt er oppheva med verknad frå og med inntektsåret 2007.

Medan dei sparte midla er i pensjonsinnretninga, blir dei gitt føremon ved at forsikringsselskapa får frådrag for avsetning til pensjonsfond som er naudsynte til å dekke eller sikre pliktene etter pensjonsavtalene, jf. skatteloven § 8-5.

Som følgje av dei norske pliktene etter EØS-avtala (fellesskapsretten), er det frå og med 1. juli 2008 opna for pensjonssparing med skatteføremon i utanlandske innretningar. Dette følgjer av skatteloven § 6-46 saman med lov om foretakspensjon § 1-1 og lov om innskuddspensjon § 2-2. Etter lov om individuell pensjonsordning § 1-2 er det høve til å inngå individuell pensjonsavtale med skatteføremon i utanlandsk innretning. Frådrag blir gitt etter skatteloven § 6-47 for slike avtaler.

Når det gjeld pensjon over drift, får den tidlegare arbeidsgivaren frådrag for å yte pensjonen. Det er ikkje vanleg å sjå det slik at desse pensjonane har ein skatteføremon. I høve til kjeldeskatt på pensjon er det likevel eit poeng at dette frådraget minskar det norske skattefundamentet og at dette er ein økonomisk rett som det ikkje blir lagt formuesskatt på.

5 Grunngivingar for kjeldeskatt på pensjonar mv.

Internasjonaliseringa av samfunnet verkar også inn på skattlegginga av pensjonar mv. Inntil nyleg har det vore vanlegast at den enkelte arbeider, sparer til pensjon og blir pensjonist i same stat. Internasjonaliseringa gjer at desse tre elementa i eit livsløp meir og meir blir spreidde på fleire statar. Dette gjer at det blir meir og meir vanleg at skatteføremon blir gitt av ein stat, medan pensjonisten bur i ein annan stat når utbetalingane kjem.

Kjeldeskatt på pensjonar mv. kan grunngiast på fleire måtar. Det mest sentrale er om sparinga til pensjonen er gitt skatteføremon i ein stat og/eller om avkastinga av sparinga er skapt der. Ei slik grunngiving lar det vere avgjerande at det skal vera samanheng i skattesystemet mellom på den eine sida finansieringa av pensjonen og på den andre sida skattlegginga av han.

Om ein legg vekt på kvar avkastinga av sparinga er skapt, vil dette tilseie at ein legg kjeldeskatt på pensjonar mv. som blir betalte av innan-

landske innretningar. Slike reglar hindrar også at pensjonen blir heilt skattefri og at skatt kan bli unn-dregen. Kjeldeskatt på pensjonar mv. frå innan-landske innretningar, er greie å handheve ved at innretninga kan bli pålagd plikt til å trekkje kjelde-skatten. Reglane i svært mange land byggjer på denne modellen.

Om ein legg vekt på kvar pensjonssparinga er gitt skatteføremon, har det inntil nyleg vore til-strekkeleg å leggje kjeldeskatt på pensjonar mv. frå innanlandske innretningar av di det berre er desse som er gitt skatteføremon. Når skatteføremonen blir utvida til å gjelde utanlandske innretningar, jf. kapittel 4 ovanfor, vil dette omsynet tale for at kjel-deskatt kan leggjast også på utbetalingar frå utan-landske innretningar.

Ei ytterlegare grunngiving for kjeldeskatt på pensjon kan vere omsynet til likskap. Kjeldeskatt på pensjon gjer til at pensjonistane som gruppe blir skattlagde meir likt.

6 Skatteavtalene og skatteavtalepolitikken til Noreg

6.1 Høvet til å krevje kjeldeskatt

Retten til å leggje kjeldeskatt på pensjonar kan vera avgrensa gjennom skatteavtale mellom Noreg og den staten der pensjonsmottakaren bur. Dette er i stor grad gjort i gjeldande skatteavtaler ved at retten til å skattleggje pensjonar er lagd til staten der pensjonsmottakaren bur. I dei seinare åra har det norske utgangspunktet vore at retten til å skattleggje pensjonar skal vere delt mellom kjeldestaten og staten der pensjonsmottakaren bur. I alle høve går Noreg inn for at dei ulike pensjonane skal samlast i ein artikkel og bli handsama likt.

For at pensjonsmottakaren skal reknast å bu i ein bestemt stat etter skatteavtale, må vedkomande vera busett der etter skattereglane der. Vedkomande må også reknast som busett der etter føresegnene i skatteavtala.

Retten til å skattleggje pensjonar er lagd til staten der mottakaren bur mellom andre etter skatteavtalene med dei baltiske statane, Pakistan, Russland, Spania, Thailand og Tyskland (med enkelte unntak).

Den minst vanlege løysninga i norske skatteavtaler er at retten til å skattleggje pensjonar er lagd til kjeldestaten, men dette har vore ordninga etter den nordiske skatteavtala. Så lenge som Noreg ikkje har lagt kjeldeskatt på pensjonar, har likevel pensjonistane som er utflytte etter skatteloven § 2-1, betalt skatt på pensjonsinntekta til staten der dei

bur. Den nordiske skatteavtala er nyleg endra gjennom ein protokoll, jf. St.prp. nr. 54 (2007-2008) om samtykke til å sette i kraft en protokoll om endring av overenskomst av 23. september 1996 mellom de nordiske land til unngåelse av dobbeltbeskatning og forebygging av skatteunndragelse med hensyn til skatter av inntekt og formue, undertegnet i Helsingfors den 4. april 2008. Etter protokollen blir retten til å skattleggje pensjonar delt mellom kjeldestaten og staten der pensjonisten bur. Den tidlegare ordninga skal likevel halde fram med å gjelde for pensjonistar som bur i Sverige eller Finland per 4. april 2008. Desse pensjonistane vil derfor bli fritakne frå skatt på pensjonsinntekta der dei bur, når Noreg innfører kjeldeskatt på pensjonar.

Mange norske skatteavtaler har blanda løysingar. Retten til å skattleggje kan vere delt for alle pensjonar mellom kjeldestaten og staten der vedkomande bur, slik som i avtalene med Austerrike, Brasil, Canada (med enkelte unntak) og Chile. Retten til å skattleggje kan og vere delt ved at det gjeld ulike løysingar for ulike slag pensjonar. Til dømes følgjer skatteavtalene med Australia, Belgia, Japan, Kina, Portugal og Storbritannia OECD-mønsteret, jf. kapittel 7 nedanfor, ved at retten til å skattleggje pensjonar i utgangspunktet er lagd til staten der pensjonisten bur, medan denne retten er lagt til kjeldestaten når det gjeld offentlege pensjonar. Skatteavtalene med Frankrike og USA følgjer FN-mønsteret ved at retten til å skattleggje pensjonar er lagd til staten der pensjonisten bur, medan retten er lagd til kjeldestaten når det gjeld offentlege pensjonar og folketrygdpensjon.

6.2 Føresegner til hinder for dobbel skattlegging

Skatteavtalene er det mellomstatlege instrumentet ein har for å hindre dobbel skattlegging av inntekter og formue. På den eine sida avgrensar kjeldestaten sine skattar etter slike føresegner som er gjennomgått i avsnittet ovanfor. På den andre sida tek staten der vedkomande bur, på seg ei plikt til å gi frådrag i skatten der for skatt som blir betalt til kjeldestaten, eller å fritta pensjonen frå skatt.

Skatteavtalene hindrar dobbel skattlegging i høvet mellom to statar. Der ei inntekt har tilknytning til meir enn to statar, kan det vere at dei aktuelle skatteavtalene ikkje til saman hindrar dobbel skattlegging. Dette kan vere tilfellet der ein person som har vore yrkesaktiv i ein stat og fått skatteføremon der for sparing i ei utanlandsk innretning, flytter til ein tredje stat når han blir pensjonist. Dersom staten der vedkomande bur som pensjonist, har skat-

teavtale med staten som ga skatteføremon om at denne skal få leggje kjeldeskatt på pensjonen, og samstundes har skatteavtale med staten der pensjonsinnretninga er heimehörande om at den staten skal få leggje kjeldeskatt på pensjonen, vil pensjonen kunne bli skattlagd i alle tre statar. Ettersom staten der vedkomande bur, vanskeleg kan utlikne effekten av skattlegginga i begge dei to andre statane, vil ikkje skatteavtalene hindre dobbel skattlegging. Dei kompetente styresmaktene i staten der vedkomande bur, vil likevel kunne ta saka opp med dei kompetente styresmaktene i dei to andre statane for å prøve å finne grunnlag for at dei kan inngå gjensidige avtaler etter dei aktuelle skatteavtalene for å hindre den doble skattlegginga.

Der det ikkje ligg føre skatteavtale, vil ikkje kjeldestaten vere i stilling til å hindre dobbel skattlegging. I desse høva er det vanlege at det er staten der vedkomande bur, som hindrar dobbel skattlegging. Den som er busett i Noreg, har såleis rett til frådrag for skatt betalt i utlandet etter reglane i skatteloven §§ 16-20 flg. og 16-30 flg.

7 OECD sitt mønster for skatteavtaler med kommentarar

OECD-mønsteret skil mellom private tenestepensjonar, offentlege tenestepensjonar, individuelle pensjonar og pensjonar frå sosiale trygdeordningar.

Etter OECD-mønsteret artikkel 18 blir private tenestepensjonar og liknande vederlag for tidlegare teneste skattlagde berre i staten der mottakaren bur. Etter kommentarane til artikkelen omfattar dette pensjonar til attverande, livrenter og avløyssingssummar som er knytte til tidlegare teneste. Avløyssingssummane må avgrensast mot sluttvederlag. Artikkelen omfattar pensjonar frå offentlege trygdeordningar så langt dei er opprente i privat teneste, slik tilleggspensjon i folketrygda kan vere. Regelen om at staten der pensjonisten bur, skal ha retten til å skatte pensjonen er grunnlagt med at det er denne staten som best kan ta omsyn til den totale skatteevna til vedkomande, og at denne løysinga gjer at skattyteren slepp å ta omsyn til skatteplikter i andre statar.

Sjølv om OECD-mønsteret byggjer på at staten der vedkomande bur, skal ha retten til å skattleggje private tenestepensjonar, er det ei rekkje statar som går inn for at kjeldestaten skal ha rett til å skattleggje. Argumenta til desse statane er drøfta på omfattande vis i kommentarane. For det første blir det vist til at det å gi skatteføremonar til pen-

sjonssparinga kan reknast som ei utsetjing med skattlegginga. Derfor bør den staten som gir skatteføremonane til pensjonssparinga, kunne skattleggje den seinare pensjonen, sjølv om mottakaren ikkje bur der når pensjonen blir ytt. Desse statane viser vidare til at ein kjeldesatt vil hindre at pensjonen blir skattefri sjølv om mottakaren buset seg i ein stat som ikkje skattlegg pensjonar, og at nivået på pensjonen gjerne vil vere sett ut frå skattenivået i kjeldestaten. På dette grunnlaget gir kommentarane eksempel på føresegnar som legg retten til å skattleggje til kjeldestaten, føresegnar som deler retten til å skattleggje mellom kjeldestaten og staten der pensjonisten bur, føresegnar som gir kjeldestaten rett til å skattleggje pensjonsinntekt inntil ein viss prosent, føresegnar som gir kjeldestaten rett til å skattleggje dersom staten der pensjonisten bur ikkje skattlegg og føresegnar som gir fritak i staten der pensjonisten bur i tilfelle der pensjonen ville vore fritaken i kjeldestaten om vedkomande hadde budd der.

Kommentarane drøftar spørsmålet om kvar ein skal rekne pensjonen for å ha si kjelde. Kommentarane tek for seg høvet til å sjå det slik at kjelda er staten der pensjonen blir betalt frå, staten der arbeidet som pensjonen er tent opp i er utført, og staten som har gitt frådrag for pensjonssparinga.

OECD-mønsteret artikkel 19 nr. 2 tek for seg offentlege tenestepensjonar. Artikkelen har som utgangspunkt at pensjonar som er utbetalte av den staten tenesta er ytt til eller frå fond som er oppretta av denne staten, berre skal kunne skattleggjast der. Det same gjeld regionale og lokale styresmakter, slik som kommunar og fylkeskommunar. Artikkelen omfattar tilleggspensjon i folketrygda så langt han er opptent i offentlig teneste. Regelen er grunnleggjande med at løn i offentlig teneste blir handsama på denne måten. Pensjon til den som er statsborgar av staten der han bur, og pensjon etter teneste i offentlig forretningsdrift, kan berre skattleggjast der vedkomande bur. Kommentarane tek opp problema som oppstår når pensjonen til ein bestemt person byggjer på både privat og offentlig teneste. Dei nemner at enkelte statar løyser dette ved å ha ein felles regel for pensjonar. Det er denne løysinga Noreg går inn for, jf. kapittel 6 ovanfor.

Artiklane ovanfor omfattar ikkje pensjonar som ikkje byggjer på tidlegare teneste, slik som individuelle pensjonsordningar, pensjonar frå offentlege trygdeordningar som ikkje byggjer på tidlegare arbeidsinntekt, og pensjonar som er vederlag for avhending av verksemd eller fast eigedom. Desse fell inn under artikkel 21 om andre inntekter enn dei som er regulerte særskilt i

nokon av dei andre føresegnene i mønsteret. Denne artikkelen gir retten til å skattleggje til staten der vedkomande bur.

Nokre former for pensjonssparing kan falle inn under artiklane om kapitalinntekt og formue, utan at ein går nærmare inn på det her. Departementet går heller ikkje nærmare inn på høvet mellom pensjonssparing og andre, alternative spareformer.

Dei nemnde artiklane gir inga klar avgrensing av kva for inntekter dei omfattar. Den enkelte parten i skatteavtala vil derfor i stor mon kunne byggje på pensjonsomgrepa slik dei er nytta i intern rett.

Det nemnde syner at det etter skatteavtaler som følgjer OECD-mønsteret, kan vere naudsynt å skilje mellom den delen av ein tilleggspensjon frå folketrygda som skriv seg frå privat teneste og næringsdrift og den delen som skriv seg frå offentlig teneste. Denne problemstillinga er ikkje ny. Så lenge vedkomande etter skatteloven har allmenn skatteplikt til Noreg, har Noreg også etter gjeldande reglar høve til å nytte dei nemnde, avgrensede rettane til å skattleggje pensjonistar som etter skatteavtala skal reknast å bu i ein annan stat.

8 Krava etter EØS-avtala

Skatteområdet er i utgangspunktet ikkje omfatta av EØS-avtala. Likevel vil skatteområdet kunne bli råka av dei alminnelege reglane om fri flyt av arbeid, tenester, kapital og varer, fri rett til etablering og forbodet mot statsstøtte.

I sak C-520/04 *Turpeinen* tok EF-domstolen stilling til dei finske reglane om kjeldesatt på pensjonar. Etter dei finske reglane blei kjeldesatten lagd på sjølve pensjonsyttinga utan rett til frådrag. Den som budde i Finland, hadde rett til diverse frådrag. EF-domstolen bygde på unionsborgarskapen og kom til at pensjonistar som bur utanlands, skal ha rett til å bli skatta etter dei same reglane som pensjonistar som bur innanlands, dersom dei har heile eller nesten heile inntekta si frå vedkomande stat. I slike tilfelle vil pensjonisten kunne miste høvet til å få personlege letter og frådrag i nokon stat dersom ikkje kjeldestaten ga dei.

Praksis frå EF-domstolen frå tida etter underteikninga av EØS-avtala gir ikkje bindande uttrykk for pliktene etter EØS-avtala. Dette gjeld særleg i saker som byggjer på unionsborgarskapen, som ikkje gjeld for EØS. Departementet legg til grunn at dei norske reglane vil halde seg klart innanfor pliktene etter EØS-avtala dersom dei held seg innanfor EF-domstolen sine retningslinjer for medlemsstatane i EU.

9 Utanlandsk rett

Nedanfor blir dei interne reglane i enkelte nærliggjande land omtalde. Avgrensingar av retten til å skattleggje, som dei aktuelle landa kan ha gjort i skatteavtale, blir ikkje omtalde.

9.1 Danmark

Danmark legg kjeldeskatt på pensjonar og ulike sosiale ytingar. Kjeldeskatten følgjer dei same reglane som gjeld for den som bur i Danmark, med enkelte tillempingar når det gjeld personlege lettar og frådrag. Skatteplikta omfattar visse pensjonar som er omfatta av pensjonsbeskatningsloven, og folkepensjon som blir utbetalt etter lovgivinga. For pensjonsordningane som er omfatta av pensjonsbeskatningsloven, gjeld eit vilkår om at ordninga har hatt skatteføremon. Det har inntil 2008 vore eit allment vilkår for skatteplikt at pensjonsinstituttet har heimting eller fast driftsstad i Danmark.

Utbetalaren pliktar å gjere forskotstrekk. Forskotet blir trekt etter skattekort som blir utferda til mottakaren av pensjonen. Dersom denne ikkje legg fram skattekort, skal det trekkjast 60 pst. av utbetalinga.

Som følgje av avgjerda til EF-domstolen i sak C-150/04 *Kommisjonen mot Danmark* er dei danske reglane om skattlegging av pensjon blitt endra. Frå 1. januar 2008 blir det gitt frådrag i Danmark også for pensjonssparing i føretak som hører heime i andre EØS-statar etter ein såkalla «avtalemodell». Avtalemodellen er ein modell med tre partar. Han inneber at dei utanlandske pensjonsføretaka må gjere avtale med danske skattestyresmakter og i avtala ta på seg ei plikt til å innberette, gjere forskotstrekk og betale inn skatt. Samstundes må skattytar samtykke til at slike pensjonar blir skattlagde i Danmark også etter at vedkomande flytter derifrå og sjølv om skatteavtala mellom staten der vedkomande bur og staten der pensjonsføretaket hører heime, gir retten til å skattleggje til den sistnemnde. Det er også gitt særlege reglar som opnar for at skattytarar som flytter til Danmark, kan få rett til frådrag for sparing i utanlandske pensjonsføretak.

9.2 Sverige

Sverige pålegg kjeldeskatt etter lagen om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK) på alminneleg pensjon etter sosialforsikringslov-

givinga, pensjon på grunnlag av offentleg tilsetjing og tenestepensjon og ytingar frå annan pensjonsforsikring enn tenestepensjon.

Som ei følgje av avgjerda til EF-domstolen i sak C-150/04 *Kommisjonen mot Danmark* og C-522/04 *Kommisjonen mot Belgia*, har dei svenske reglane om frådrag for premier til tenestepensjonsforsikringar og andre pensjonsforsikringar blitt utvida til å omfatte premiar til slike forsikringar i forsikringsføretak innan heile EØS-området.

Tenestepensjon er skattepliktig etter SINK om han byggjer på teneste som hovudsakleg er utført i Sverige. Når det gjeld betalningar frå annan pensjonsforsikring, følgjer det av endringane som er omtala i avsnittet ovanfor at skatteplikta etter SINK omfattar betalningar frå forsikringsføretak som er etablerte i annan EØS-stat enn Sverige. Slike betalningar er berre skattepliktige for den delen som det er gitt frådrag for i Sverige.

Ettersom retten til frådrag er blitt utvida til å gjelde sparing i forsikringsføretak i heile EØS-området, er det sett som vilkår for frådrag at forsikringsføretaket gir kontrollopplysningar til Skatteverket. Utbetalarar utanfor Sverige har ikkje plikt til å gjere forskotstrekk i betalingane. Ansvar for å betale skatten ligg på mottakaren.

Frå 1. januar 2005 kan personar som ikkje er busette i Sverige, velje mellom å bli skattlagde etter dei allmenne reglane som gjeld for busette, eller etter SINK.

9.3 Finland

Personar som ikkje bur i Finland, pliktar å skatte dit for inntekt som har si kjelde i Finland. Pensjonar blir rekna for å ha si kjelde i Finland dersom dei kjem frå den finske staten, ei finsk kommune eller noko anna finsk offentlegrettsleg organ. Pensjonar blir rekna for å ha si kjelde i Finland også når dei byggjer på arbeid, oppdrag eller teneste som einast er blitt gjort i Finland, for rekninga til ein finsk arbeids- eller oppdragsgivar.

Kjeldeskatten blir pålagd utan omsyn til om pensjonen byggjer på sparing som har hatt skatteføremon i Finland og utan omsyn til om mottakaren tidlegare har budd i Finland. Når det gjeld pensjonar som blir betalte på grunnlag av ei pensjonsforsikring (eller ei trafikkkforsikring), byggjer skatteplikta på at forsikringa er teikna i Finland.

Frå og med 2006 blir skatten fastsett ved alminneleg likning etter den same progressive skalaen og med dei same frådraga som gjeld for pensjonistar som bur i Finland.

9.4 Tyskland

Frå 1. januar 2005 legg Tyskland skatt på pensjonar som blir betalte til busette og ikkje busette personar frå tyske lovfesta pensjonsordningar og andre tyske forsikringsføretak eller betalingsagentar. Skatten blir fastsett ved alminneleg likning. Det blir berre gitt frådrag for kostnader som heng saman økonomisk med inntekta frå Tyskland. Dei fleste lettar og frådrag busette får, blir derfor ikkje gitt.

9.5 Frankrike

Frankrike legg kjeldeskatt på pensjonar og livrenter som blir betalte av innretningar som er hører heime i Frankrike. Skattlegginga skjer etter dei same reglane som gjeld for personar som er busette i Frankrike.

Skatten blir trekt ved kjelda etter ein progressiv skala, som for 2008 er på 0 pst. på beløp som ikkje overstig 13 583 Euro, 12 pst. på beløp mellom 13 583 og 39 409 Euro og 20 pst. på beløp over 39 409 Euro. Beløp under 8 Euro per måned blir ikkje kravd inn. Skattetrekket er i utgangspunktet eit forskotstrekk. Den endelege skatten blir ilikna på grunnlag av skattedeclarasjonar. Desse blir levert til skattekontoret for ikkje-busette (*Centre des Impôts des Non-Résidents*). Skattetrekket kan reknast som endeleg oppgjer for skatten dersom inntekta ikkje overstig 39 409 Euro (2008).

10 Departementet sine vurderingar og forslag

10.1 Grunnleggjande vurderingar

Internasjonaliseringa av samfunnet og pliktene etter EØS-avtala gjer at det vil bli meir og meir vanleg at den enkelte arbeider, sparer til pensjon med skatteføremon og blir pensjonist i ulike statar.

Det bør etter departementet si oppfatning vere samanheng i skattesystemet mellom på den eine sida skatteføremon for pensjonssparing og avkastning av pensjonsmiddel og på den andre sida skattlegginga av pensjonen. Skattereglane bør ikkje gjere til at pensjonsinntekt blir heilt skattefri eller at skatt kan bli unndrege. Skattereglane bør byggje på omsynet til at like tilfelle blir handsama likt.

Skattereglane bør ikkje vri konkurransen til eller frå norske forsikringsføretak. Dersom den staten som gir skatteføremonane, berre legg kjeldeskatt på pensjonar mv. frå innanlandske innretningar, vil det kunne vri sparinga til pensjon i ret-

ning av dei utanlandske innretningane. Dette skuldast at ein pensjonist som flytter til eit land der pensjonen er skattefri eller blir skattlagt lågt, då vil komme betre ut med pensjon frå ei innretning som ikkje er frå staten der skatteføremonane blei gitt.

Omsynet til kvar pensjonssparinga har fått skatteføremon og til lik konkurranse talar for at det blir gjort unntak frå kjeldeskatten på pensjonar mv. for enkelte ytingar frå norske innretningar. Dette gjeld pensjonssparing frå personar som ikkje har hatt skatteplikt til Noreg. Noreg vil ikkje ha gitt noko frådrag for pensjonssparinga til slike personar. Om kjeldeskatt blei lagd på slike pensjonar mv., ville det kunne vri pensjonssparinga vekk frå norske innretningar og over til innretningar i statar som ikkje krev kjeldeskatt i slike tilfelle.

Mange av dei gjeldande skatteavtalene avgrensar for tida høvet til å nytte ein heimel til å leggje kjeldeskatt på pensjonar. Samstundes følgjer mange av dei gjeldande skatteavtalene OECD-mønsteret. Så lenge Noreg ikkje har heimel til å leggje kjeldeskatt på pensjonar mv., vil dette føre til at offentlege tenestepensjonar blir skattefrie. For framtidige forhandlingar om skatteavtaler gir kommentarane til OECD-mønsteret og omsynet til samanheng i skattesystemet godt grunnlag for å få gjennomslag for kjeldeskatt på pensjonar. Det at kjeldeskatt på pensjonar er vanleg i svært mange OECD-land, dreg i same retninga. Som *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* er inne på i høringsuttala si, er det gode grunnar til at den staten som heilt eller delvis finansierer ein pensjon gjennom til dømes offentlege trygdeordningar og skatteføremonar til privat pensjonssparing, skal ha rett til å skattleggje pensjonen.

Departementet foreslår etter dette at det blir innført heimel for kjeldeskatt på pensjonar mv.

10.2 Pensjonsomgrepet

I høve til ein kjeldeskatt på pensjonar mv. er hovudspørsmålet om denne skal omfatte berre pensjonar mv. som er særskilt nært knytt til Noreg ved at dei kjem frå det offentlege eller byggjer på sparing med skatteføremon her, eller om kjeldeskatten skal omfatte dei same ytingane som blir skattlagde hos personar som er busette i Noreg etter skatteloven.

Eit pensjonsomgrep som er felles for dei som er busette i Noreg etter skatteloven og dei som ikkje er det, er det som best hindrar at pensjonsinntekt blir skattefri og at det norske skattefundamentet blir hola ut. Det tek i vare omsynet til likskap og er rettsteknisk enkelt ved at det byggjer på grense-

dragningar som alt er gjorde i høve til pensjonsomgrepet.

I høringsnotatet foreslo departementet at kjeldesatten på pensjonar mv. skal ta utgangspunkt i omgrepa slik dei blir nytta ved skattlegginga av personar som er busette i Noreg etter skatteloven, og såleis i utgangspunktet skal omfatte pensjonar, føderåd og livrenter etter skatteloven §§ 5-1 og 5-40 flg. Livrenter etter skatteloven § 5-41 og ytingane som er omfatta av § 5-42, blei likevel særskilt vurderte.

Individuelle og kollektive livrenter der berre avkastinga blir skattlagd som alminneleg inntekt, har mykje til felles med sparing i bank. For begge er det innskotet og avkastinga som blir betalte ut. Pensjonssparinga har det særdraget at ho sikrar bestemte ytingar. Dette skiljet mellom livrenter og pensjonar syner seg i skatteloven ved at den avkastinga av desse livrentene som blir skattlagd, berre blir skattlagd som alminneleg inntekt. Departementet finn at skilnaden mellom desse livrentene og eigentlege pensjonsytingar taler for at kjeldesatt på pensjonar mv. ikkje bør omfatte ytingane som er skattepliktige etter skatteloven § 5-41.

Det går fram av kapittel 3 ovanfor kva skatteloven § 5-42 omfattar og at dette til dels er ytingar som blir pålagde trygdeavgift med mellomomsats. Desse ytingane blir såleis rekna for å ha større preg av å vere ytingar knytt til mellombels bortfall av inntekt enn av å vera pensjonsytingar. Dei bør derfor ikkje omfattast av kjeldesatt på pensjonar mv. Dei ytingane som blir pålagde trygdeavgift med låg sats etter § 5-42, er overgangsstonad og andre betalingar frå omsorgs- og trygdeinnretningar, enkelte private stønader og introduksjonsstonad. Spørsmålet er om kjeldesatten på pensjonar mv. skal omfatte desse ytingane.

Slik vilkåra for overgangs- og introduksjonsstonad er utforma, er omfanget av slike ytingar til personar som er busett i utlandet, neppe stort. Dei private stønadene er sjeldne i dag, men kjem føre. Mellom anna kjem slike ytingar frå familiestiftingar med monalege verdiar. Enkelte ytingar som elles ville ha blitt skattlagde etter skatteloven § 5-42, er fritekne frå skatteplikt etter § 5-43, jf. kapittel 3 ovanfor.

Det tykkjest etter dette å vere svært avgrensa kva for ytingar som ville bli fanga opp av kjeldesatt dersom den omfatta skatteloven § 5-42. Etter departementet si oppfatning ville det komplisere lovteksten meir enn naudsynt om ein skulle utforme han slik at han treffe dei få ytingane som ein i og for seg kunne ha grunnar for å påleggje kjeldesatt.

Næringslivets Hovedorganisasjon og Norske Pensjonsskassers Forening og De selvstendige kommunale pensjonsskasser er opptekne av at pensjonsomgrepet skal vere klart. Frå sistnemnde høringsuttale blir følgjande gitt att:

«For utbetalende enhet er det vesentlig at det meget klart fremgår hvilke ytelser til utbetaling som skal belastes med kildesatt. Det må være enkelt å ta stilling til hvorvidt den enkelte utbetaling skal underlegges et nytt skatteregime og dermed belastes med kildesatt.»

Etter departementet si vurdering vil ei avgrensing av kjeldesatten til pensjonar mv. som er omfatta av skatteloven §§ 5-1 første ledd og 5-40, ta i vare omsynet til likskap og omsynet til å hindre at pensjonsinntekt blir skattefri og at det norske skattefundamentet blir hola ut, samstundes som det gir ei tilstrekkeleg klar avgrensing av reglane.

Departementet foreslår at kjeldesatt på pensjonar mv. skal omfatte pensjonar, føderåd og livrenter som er skattepliktige etter skatteloven §§ 5-1 første ledd og 5-40.

10.3 Kravet til tilknytning til Noreg

10.3.1 Høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at kjeldesatten skulle avgrensast til personar med ei viss tilknytning til Noreg, og at dette skulle gjerast gjennom eit allment vilkår om at vedkomande tidlegare hadde vore busett i Noreg etter skatteloven. Det blei vist til at skattestyresmaktene kunne føre ein viss kontroll med opplysningar som ikkje ligg føre i skatteetaten, ved å nytte opplysningar om bustad i folkeregisteret og om medlemskap i folketrygda.

10.3.2 Høringsuttalene

Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Skattedirektoratet stiller seg negative til eit allment krav om tilknytning.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet kan ikkje sjå at det er naudsynt å gjere unntak for dei som aldri har vore busett i Noreg etter skatteloven, særleg ikkje i høve til land som sjølv ilegg kjeldesatt utan omsyn til slik tilknytning. Etter *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* sitt syn tilseier omsynet til lik handsaming at alle pensjonar som blir betalte frå Noreg, blir skattlagde her. Både *Arbeids- og inkluderingsdepartementet* og *Arbeids- og velferdsdirektoratet* går ut frå at eit monaleg og aukande tal personar opparbeider seg rett til pensjon frå folketrygda utan å vere busette her etter skatteloven.

Arbeids- og velferdsdirektoratet meiner at kravet om tilknytning er godt grunnlagt for private pensjonsordningar som får skatteføremon, men kan gi uheldige utslag for folketrygd- og offentlege pensjonsordningar. Direktoratet viser til at ein person som arbeider på norsk sokkel utan å vere busett i Noreg etter skatteloven, vil sleppe kjeldesatt på pensjon frå Noreg, medan ein person som arbeider på land, vil bli råka av kjeldesatten. Tilsvarande vil det etter oppfatninga til direktoratet bli eit ugrunna skilje mellom mottakarar av slike avleda ytingar som etterlattepensjon dersom ein legg vekt på mottakaren si tilknytning til Noreg. Direktoratet uttaler at oppteningsregisteret deira kan vere til god hjelp for å fastslå kven som tidlegare har vore busette i Noreg.

Skattedirektoratet viser til at det i praksis ikkje vil liggje føre tilstrekkelege opplysningar til å vurdere om ein person er busett eller ikkje etter skatteloven når vedkomande berre skal skattleggjast i Noreg for løn som er tent opp her. Direktoratet trur ikkje det vil vere råd for ein skattytar å dokumentere at han ikkje har vore busett i Noreg etter skatteloven. *Skattedirektoratet* meiner på dette grunnlaget at ei avgrensing av skatteplikta til personar som tidlegare har vore busett i Noreg etter skatteloven, ikkje er råd å handtere. Eit eventuelt register over alle personar som har vore busette i Noreg etter skatteloven vil etter direktoratet sitt syn trenge ei svært arbeidskrevjande oppfølging, medan direktoratet går ut frå at det vil vere råd å lage rutinar for å fange opp personar som har fått frådrag for pensjonssparing i utanlandske innretningar. *Skattedirektoratet* går inn for at kjeldesatten skal omfatte alle pensjonar som blir betalte frå Noreg.

Skattebetalerforeningen uttaler:

«Departementet foreslår at kildesatt kun ilegges i tilfeller hvor mottaker tidligere har vært bosatt i Norge. Dette synes som en fornuftig avgrensning. Vi er imidlertid uenige når departementet legger opp til at det er skattyter som må dokumentere at han aldri har vært bosatt i Norge. Det er myndighetene som selv har utformet reglene omkring lagring av opplysninger, og når det i ettertid viser seg at oppbevaring i 10 år ikke har vært tilstrekkelig for alle formål, blir det etter vårt syn urimelig å velte bevisbyrden over på skattyter. Det vil i mange tilfeller i praksis være umulig å bevise at en aldri har vært bosatt i Norge.»

10.3.3 *Departementet sine vurderingar og forslag*
Høringsuttalene har etter departementet si vurdering vist at ei allmenn avgrensing av kjeldesatten

på pensjonar mv. til personar som har vore busette i Noreg etter skatteloven, ikkje er føremålstenleg. Departementet finn derfor grunn til å justere forslaget på dette punktet.

Pensjon frå folketrygda og frå offentlege tenestepensjonsordningar er i seg sjølv så nær knytte til Noreg at tilknytingskrav ut over dette ikkje er naudsynte. Departementet foreslår derfor at kjeldesatten skal gjelde for slike pensjonar mv. utan ytterlegare vilkår, jf. forslaget til skatteloven § 2-3 nytt fjerde ledd bokstav a.

For andre pensjonar mv. frå norske føretak, slik som private tenestepensjonar og individuelle pensjonar, gjer omsynet til lik konkurranse mellom norske og utanlandske forsikringsføretak det naudsynt at kjeldesatten blir avgrensa til personar med ei viss tilknytning til Noreg, jf. vurderingane i avsnitt 10.1 ovanfor. Det viktigaste med eit slikt krav om tilknytning er at det på ein klar og enkelt handterleg måte avgrensar mot dei som ikkje har fått nemnande skatteføremon i Noreg ved pensjonssparinga si.

Med «norske innretningar» siktar departementet her til personar, selskap eller innretningar som er heimehørende i Noreg etter skatteloven § 2-2, eller som har avgrensa skatteplikt for verksemd her etter skatteloven § 2-3 første ledd bokstav b.

I høringsnotatet var departementet inne på høvet til anten å la kjeldesatten femne alle som hadde vore skattepliktige til Noreg utan omsyn til om dei hadde vore busette her etter skatteloven, eller å avgrense kjeldesatten til personar som hadde vore busette etter skatteloven her ei viss tid. Heller ikkje opplysningar om slike høve vil liggje føre i skatteetaten lang tid etterpå, og departementet legg til grunn at det vil vere temmeleg arbeidskrevjande å registrere slike opplysningar.

I høringsnotatet var departementet også inne på høvet til å la sjølve skatteføremonen vere grunnlaget for kjeldesatt på den seinare pensjonen. Departementet avviste dette alternativet av to grunnar. For det første er det ønskjeleg at reglane skal femne også ordningar som ikkje har skatteføremon, slik som føderåd, pensjonar over drift og pensjonar som vederlag for avhending av fast eigedom eller verksemd, jf. kapittel 4 og avsnitt 10.3. For det andre er det for mange pensjonar vanskeleg å påvise samanhengen mellom dei enkelte innbetalingane som har fått skatteføremon og den endelege pensjonen.

Departementet har vurdert nærmare *Arbeids- og velferdsdirektoratet* si uttale om oppteningsregisteret deira. Basert på inntektsdata frå Skattedirektoratet for kvart einskilt år, blir det i registeret lagra opplysningar om inntekter som etter si art er

pensjonsgivande, det vil seie inntekter av arbeid og verksemd som medlemmer med pensjonsrettar i folketrygda har betalt trygdeavgift av. Desse opplysningane blir lagra så lenge vedkomande lever.

Medlemskap i folketrygda byggjer på tilknytning til Noreg. Hovudregelen er at alle som er busette eller arbeider som arbeidstakarar i Noreg eller på den norske kontinentalsokkelen er pliktige medlem i folketrygda. Pensjonspoeng blir opptent av den som er pliktig medlem i folketrygda som busett eller som arbeidstakar, når vedkomande har pensjonsgivande inntekt større enn grunnbeløpet i folketrygda. Departementet finn ikkje her grunn til å gå inn på ytterlegare detaljar om folketrygdlova sine reglar, men slår fast at ein gjennom registreringa av opptente pensjonspoeng har opplysningar om alle som både har hatt ei slik tilknytning til Noreg at dei er blitt medlem i folketrygda, og har hatt ei viss inntekt av verksemd eller arbeid å betale trygdeavgift av.

Etter departementet si vurdering vil det å bygge på om vedkomande har tent opp pensjonspoeng i den norske folketrygda gi eit føremålstenlig krav om tilknytning for at kjeldeskatt skal bli lagd på andre pensjonar mv. frå norske innretningar enn pensjonar frå folketrygda og offentlege tenestepensjonar. Dette vil på ein rimeleg treffsikker måte trekkje grensa mellom dei som ikkje har fått nemnande skatteføremon ved pensjonssparinga si og dei som kan ha fått det, og det vil gjere det på ein måte som er enkel for både skattytar og skattestyresmakter å handtere.

Departementet foreslår etter dette at kjeldeskatten på pensjon frå person, selskap eller innretning som er heimehörande her eller har skatteplikt hit etter skatteloven § 2-3 første ledd bokstav b, blir avgrensa til personar som har opptent pensjonspoeng i folketrygda.

Når det gjeld ytingar frå utanlandske innretningar, viser departementet til uttala frå *Skattedirektoratet* om at det vil vere råd å lage rutinar for å fange opp dei som har fått frådrag for slik sparing. Departementet meiner derfor at ein for desse kan la sjølve skatteføremonen vere det som utløyser skatteplikta for ytinga, utan at ein her stiller opp ytterlegare krav om tilknytning til Noreg, jf. forslaget til skatteloven § 2-3 nytt fjerde ledd bokstav c.

Både for pensjonar mv. frå norske innretningar til personar som har opparbeidd pensjonspoeng i folketrygda og for pensjonar mv. frå utanlandske innretningar som det er gitt skatteføremon for sparinga til, vil det kunne vere ein større eller mindre del av sparinga skatteføremonen gjeld. I høringsnotatet drøfta departementet om reglane skulle avgrensast til denne delen av sparinga, men kom til

at avgrensinga av kva for ytingar som bør kunne skattleggjast i Noreg og kva for ytingar som bør kunne skattleggjast berre der vedkomande bur, eignar seg best for å bli gjord i skatteavtale.

10.4 Skattegrunnlaget

Kjeldeskattar blir ofte utforma som ein bruttoskatt på sjølve utbetalinga. Slike reglar er lette å administrere når utbetalaren hører heime i Noreg. Når denne trekkjer skatten ved utbetalinga, blir skatten endeleg oppgjord. Finansdepartementet foreslår derfor at kjeldeskatten på pensjon i utgangspunktet blir utforma som ein skatt på brutto utbetaling.

Kjeldeskatten bør vere såpass høg at det norske skattefundamentet ikkje blir hola ut på ein urimeleg måte av at skattytar flyttar utanlands. På den andre sida bør ikkje kjeldeskatten føre til ei monaleg strengare skattlegging enn om vedkomande var blitt buande i Noreg.

I høringsnotatet gjekk departementet inn for at skattesatsen blei sett til 15 pst.

For at det ikkje skal oppstå tvil om høvet mellom dei norske pliktane etter EØS-avtala og reglane om kjeldeskatt på pensjonar mv., la departementet i høringsnotatet til grunn at pensjonistar som bur i andre EØS-statar, bør ha høve til å velje å bli skattlagde etter dei vanlege skattereglane når dei har heile eller tilnærma heile inntekta si frå Noreg. I høringsnotatet la departementet til grunn at skatteloven § 6-71 gir heimel for dette.

Til skattesatsen uttaler *Arbeids- og inkluderingsdepartementet*:

«Når det gjelder virkningene av norsk kildebeskatning, nevner vi for ordens skyld at i den utstrekning kildebeskatningen får virkning for personer som er frivillige medlemmer av folketrygden i utlandet (dette vil i alt vesentlig dreie seg om land utenfor EØS-området), vil det medføre en lavere avgiftssats for medlemskapet, slik at totaleffekten av beskatningen vil ligge 3-4 prosentpoeng under den nominelle skattesatsen.»

Skattebetalerforeningen uttaler:

«Departementet foreslår at kildeskatten ilegges med en sats på 15 prosent av brutto pensjon. Dette er etter vårt syn i utgangspunktet en rimelig sats.

Skattebetalerforeningen er likevel av den oppfatning at reglene bør utformes slik at pensjonsmottakere i utlandet ikke kommer dårligere ut enn de som er bosatt i Norge. Sentralt her er reglene om skattebegrensning i skattelo-

ven § 17-1, som etter vårt syn også bør gjelde for pensjonister bosatt i utlandet. Reglene om skattebegrensning bygger på skatteevnesynspunkter, og de sikrer at pensjonister med lav skatteevne ikke betaler skatt, eller betaler en redusert skatt. Slike hensyn gjør seg tilsvarende gjeldende for pensjonister bosatt i utlandet, og vi kan derfor ikke se noen god grunn til at skattebegrensning forbeholdes pensjonister bosatt i Norge. I tillegg vil nivået på de laveste pensjonene være fastsatt med tanke på muligheten for skattebegrensning, og det ville da være urimelig om ikke alle pensjonister kommer inn under ordningen.

Departementet er inne på denne problemstillingen når det på side 40 i høringsnotatet drøfter forholdet til EØS-avtalen, og i denne sammenheng uttaler:

«For at det ikke skal oppstå tvil om forholdet mellom de foreslåtte regler og de norske forpliktelser etter EØS-avtalen, bør skattytere bosatt i EØS ha mulighet til å velge skattlegging etter de alminnelige skattereglene når vedkommende har hele eller tilnærmet hele sin inntekt fra Norge. Skatteloven § 6-71 gir hjemmel for dette.»

Departementet fremholder altså at skattytere bosatt innenfor EØS har mulighet til å skattlegges etter «de alminnelige skattereglene» i visse situasjoner. Etter sin ordlyd gir imidlertid skatteloven § 6-71 kun adgang til å kreve fulle fradrag i Norge dersom tilnærmet hele inntekten har sin kilde her. Reglene om skattebegrensning faller således etter bestemmelsens ordlyd utenfor. Dette bør altså etter vårt syn endres, slik at pensjonister bosatt i utlandet også gis mulighet for skattebegrensning.

Videre bør en slik hjemmel for skattebegrensning gjelde generelt, altså også for pensjonister bosatt utenfor EØS. På bakgrunn av formålet med reglene om skattebegrensning ser vi ingen fornuftig grunn til å skille mellom bosatte innenfor og utenfor EØS-området.»

Finansdepartementet har merka seg at det i høringa ikkje er komme vesentlege innvendingar til forslaget til skattesats i høringsnotatet. Departementet held derfor fast ved forslaget om at skattesatsen blir sett til 15 pst. av brutto utbetaling og at dette blir gjort i det årlege skattevedtaket til Stortinget.

Isolert sett ville det ha vore mest rimeleg om også den som har begrensa skatteplikt, kunne bli skattlagd på grunnlag av den totale skatteevna vedkomande har. Internasjonalt er det likevel vanleg at det er staten der vedkomande bur, som tek omsyn til skatteevna. Dette har gode grunnar for seg. Det er vanlegvis i den staten der ein person bur, at vedkomande har tilstrekkeleg inntekt og formue til at

det er råd å ta omsyn til skatteevna ved å gi personlege letter og frådrag. I tillegg er det denne staten som har best oversikt over økonomien til vedkomande. Kjeldestaten vil normalt ikkje ha direkte tilgang til kontrollopplysningar om den som ikkje er busett der. I mange tilfelle vil kjeldestaten heller ikkje ha tilgang til slike opplysningar gjennom skatteavtale. Desse tilhøva gjer at kjeldestaten er lite skikka til å skattleggje dei avgrensa skattepliktige etter same reglar som gjeld for dei som bur der og har alminneleg skatteplikt dit.

Den avgrensa plikta til å følgje reglane for allment skattepliktige som følgjer av fellesskapsretten, må sjåast på bakgrunn av at særleg den Europeiske Unionen inneber ein stor grad av integrering mellom medlemsstatane, og at ein der har reglar om utveksling av informasjon mellom medlemsstatane og om hjelp til innkrevjing av andre medlemsstatar sine skattekrav. Departementet kan ikkje sjå at denne regelen er egna til å gjelde overfor pensjonistar som bur utanfor EØS-området.

Etter ei nærmare vurdering ser departementet at dei nemde tilhøva tilseier at retten til å bli skattlagd etter dei alminnelege reglane ikkje bør gjelde automatisk innanfor EØS-området. Også innanfor EØS-området er det trong til kontrollopplysningar om den totale inntekta og formuen til vedkomande. Departementet foreslår derfor at det blir sett som vilkår for retten til å følgje dei alminnelege reglane at pensjonisten bur i ein stat Norge har avtale om utveksling av skatteopplysningar med.

Departementet har merka seg høringsuttalene om at lovteksta bør gjere det klart at pensjonistane som får rett til å bli likna etter dei alminnelege skattereglane, også har rett til skatteavgrensing etter skatteloven § 17-1. Departementet foreslår derfor at dette blir gjort klart i § 17-1 nytt femte ledd, der også kravet for utveksling av skatteopplysningar etter skatteavtale vil framgå.

Bakgrunnen for at ein i fellesskapsretten har utvida slike reglar til å gjelde dei som er avgrensa skattepliktige til ein stat og har det vesentlege av inntekta si i der, er at dei elles kunne miste høvet til å få personlege letter og frådrag i nokon stat, jf. kapittel 8 ovanfor. Dette tilseier at det er inntekt før frådrag som skal vere avgjerande. Reglane om skatteavgrensing knyter skatteevna til den enkelte si alminnelege inntekt. Omsynet til lik handsaming av busette og ikkje busette tilseier derfor at den alminnelege inntekta før frådrag bør vere avgjerande.

For den som kjem inn i skatteavgrensingsreglane etter § 17-1 nytt femte ledd, følgjer det av omsynet til lik handsaming at det er den alminne-

lege inntekta til vedkomande etter frådrag som er grunnlaget for skatteavgrensing, utan omsyn til om inntekta er skattepliktig til Noreg eller ikkje, jf. skatteloven § 17-1 første ledd.

I høringsnotatet blei det uttalt at plikta til å betale arbeidsgivar- og folketrygdavgift ikkje er påverka av at kjeldeskatt på pensjonar mv. blir innført. Folketrygdlova §§ 23-2 og 23-3 regulerer desse pliktene.

Det er rett at ei innføring av kjeldeskatt på pensjonar mv. ikkje dreg med seg nokon plikt til å betale folketrygd- eller arbeidsgivaravgift. På den andre sida vil ei skatteavgrensing etter skatteloven § 17-1 omfatte folketrygdavgifta. Folketrygdavgifta vil såleis bli sett ned etter desse reglane for den som har det vesentlege av pensjonsinntekta si frå Noreg, og som bur i ein EØS-stat som Noreg har avtale om utveksling av skatteopplysningar med.

10.5 Innberetning og likning

I høringsnotatet viste departementet til ligningsloven §§ 6-2 nr. 1 bokstav b og 6-7 og slo fast at plikt til å innberette kjeldeskattepliktig pensjon vil følge av føresegnene der.

For pensjonsutbetalningar frå utanlandske innretningar som ikkje er etablerte i Noreg, som blir skattepliktige til Noreg på grunnlag av at sparinga til pensjonen er gjord med skatteføremon her, viste departementet til den avtalemodellen som sjølve skatteføremonen byggjer på. Departementet la til grunn at det rekk at styresmaktene gjennom avtalemodellen kan ivareta trongen til informasjon om utbetalinga i like stor mon som dei kan ivareta trongen til informasjon om sjølve sparinga som det blir gitt skatteføremon til. Det blei og vist til at norske skattestyresmakter i tillegg kan innhente kontrollopplysningar etter eventuell skatteavtale.

Skattedirektoratet reiser tvil om verdien av høvet til informasjonsutveksling etter skatteavtale, ser det som svært viktig at dei utanlandske innretningane får innberetningsplikt og viser til arbeidet som pågår om innrapporteringsplikt for utanlandske tilbydarar av finansielle instrument mv.

På same måte som i høringsnotatet legg departementet til grunn at gjeldande reglar legg tilstrekkeleg oppgåveplikt på utbetalarar som hører heime i Noreg eller er utanlandske føretak som driv verksemd i Noreg, til at det dekkjer dei betalingane som blir skattepliktige etter forslaget til reglar om kjeldeskatt på pensjonar mv.

Også når det gjeld dei særskilte problemstillingane som oppstår når kjeldeskatten skal omfatte betalingar av pensjon frå utanlandske innretningar

som ikkje er etablerte i Noreg i tilfelle der sparinga til pensjonen er gjord med skatteføremon i Noreg, ser Finansdepartementet det framleis slik at den grunnleggjande trongen til informasjon blir skapt av at det blir gitt skatteføremon til slik sparing. Ein kan derfor syte for at den informasjonen det utanlandske føretaket tek på seg å gi, blir tilpassa plikta til å betale kjeldeskatt på pensjonen og såleis motsvarar informasjonen som blir gitt frå andre utbetalarar i den alminnelege løns- og trekkoppgåva. Denne gir skattestyresmaktene naudsynte og i utgangspunktet tilstrekkelege opplysningar til fastsetjinga av skatten. Pensjonsmottakarar som får skatteplikt etter dei nye reglane, vil også ha ei sjølvstendig opplysningsplikt etter reglane i ligningsloven kapittel 4. I dei tilfella der det er usikkert om opplysningspliktene er oppfylt eller det på annan måte er tvil om det er gjort skattepliktige utbetalningar, vil det vere aktuelt å nytte høvet som ligg i skatteavtalene til å hente inn ytterlegare informasjon.

Skattedirektoratet tek opp problemstillinga som oppstår der eit utanlandsk føretak legg ned verksemda si etter at sparinga med skatteføremon har skjedd, og før utbetalinga av pensjonen byrjar. Departementet vil peike på at problemstillinga knytt til at utanlandske føretak legg ned den norske filialen sin, ikkje er særmerkt for kjeldeskatt på pensjonar mv. Departementet finn derfor ikkje grunn til å gå nærmare inn på denne problemstillinga her.

Skattedirektoratet tek opp spørsmålet om dei som blir kjeldeskattepliktige for pensjonar mv., skal ha plikt til å levere sjølvmelding. Direktoratet går inn for at trekt og innbetalt kjeldeskatt skal vere det endelege skatteoppgjeret, slik at skattytaren ikkje skal ha nokon sjølvmeldingsplikt og heller ikkje bli formelt likna. Skattytarar som vel å bli likna etter dei alminnelege reglane, bør etter direktoratet si oppfatning ha plikt til å levere ei inntektsoppgåve som vedkomande då blir likna etter.

Departementet viser til at sjølvmeldingsplikt vil følge av ligningsloven § 4-2 nr. 1 bokstav a for pensjonsmottakarar som får skatteplikt etter dei nye reglane, med mindre det blir gjort særskilt unntak. Departementet legg ikkje opp til slikt unntak. Eit slikt unntak vil reise enkelte problemstillingar knytt til kva for reglar i ligningsloven som vil gjelde, til dømes reglane om klage og endring av likning. Sjølvmeldingsplikta vil heller ikkje bli nokon stor byrde for skattytar. Sjølvmeldingsplikta kan følgje ordninga med førehandsutfylt sjølvmelding. Frå og med 1. januar i år blei det innført ei særskild ordning som frittek lønstakarar og pensjonistar som kan levere førehandsutfylt sjølvmelding

frå plikta til å levere, dersom den førehandsutfylte sjølvmeldinga er korrekt og fullstendig. Føresegner om dette er gitt i § 2 i forskrift 22. desember 2000 nr. 1569 om forhåndsutfylte selvangivelser, med heimel i ligningsloven § 4-2 nr. 2. Som det framgår av kapittel 12 nedanfor, foreslår departementet at kjeldeskatten på pensjon mv. skal gjelde frå og med inntektsåret 2010. Departementet vil i dialog med Skattedirektoratet følgje opp spørsmålet om det bør gjerast enkelte unntak frå sjølvmeldingsplikta. Unntak frå sjølvmeldingsplikta vil i tilfelle kunne bli fastsett av departementet i forskrift med heimel i ligningsloven § 4-2 nr. 2.

10.6 Forskotstrekk og innkrevjing

I høringsnotatet tok departementet utgangspunkt i skattebetalingsloven, der hovudregelen er at utbetalar av skattepliktig pensjon mv. er pliktig til å gjere forskotstrekk, medan unntak gjeld for føderåd og underholdstilskot. Departementet la til grunn at denne trekkplikta for utbetalarar som er heimehørende i Noreg eller er eit utanlandsk foretak som driv verksemd i Noreg, var tilstrekkeleg for dei ytingane som blir skattepliktige etter reglane om kjeldeskatt på pensjonar mv. Sjølv trekket blei foreslått sett til skattesatsen som skal gjelde for kjeldeskatten på pensjonar mv.

Departementet la til grunn at betalningar frå utanlandske innretningar kunne vere trekkfrie, slik at plikta til å betale kjeldeskatten på pensjonen blei liggjande på pensjonsmottakaren. Departementet viste til at mottakaren gjennomgåande også vil ha pensjon frå folketrygda og vurderte det slik at høvet til å få dekkja skattekravet gjennom trekk i pensjon frå folketrygda gir tilstrekkeleg tryggleik for betaling av kjeldeskatten på pensjonen frå den utanlandske innretninga. Dette gjaldt så lenge slike betalningar ikkje har fått eit visst omfang. Det blei også vist til høvet til å krevje bistand til innkrevjing etter eventuell skatteavtale.

Finansnæringens Hovedorganisasjon, Norske Pensjonskassers Forening og De selvstendige kommunale pensjonskasser og Arbeids- og velferdsdirektoratet er opptekne av at det skal vere enkelt for utbetalarar å ta stilling til forskotstrekket. Først- og sistnemnde går inn for at trekket skal gjerast på grunnlag av skattekort.

Skattedirektoratet føreset at utbetalarane av pensjon skal få beskjed om kva for betalningar som er trekkpliktige, og er samde i at trekkplikta bør knytast opp til den skattesatsen som gjeld for kjeldeskatten på pensjonar mv. Direktoratet tykkjer ikkje det er praktisk at mottakaren av pensjon frå

utanlandske innretningar sjølv skal betale kjeldeskatten, og går ut frå at det så snart slike utbetalningar kjem føre meir enn i unntakstilfelle, vil vere naudsynt å påleggje den utanlandske utbetalarar ei plikt til trekkje skatt.

Departementet legg, som i høringsnotatet, opp til ei ordning der det skal gjerast forskotstrekk i utbetaling av pensjon mv. til person som er busett i utlandet. I og med at kjeldeskatten er ein brutto-skatt, meiner departementet at forskotstrekket bør gjerast etter den skattesatsen som blir fastsett for kjeldeskatten på pensjonar mv. i det årlege skattevedtaket til Stortinget. Ein viser til forslaget til endringar i skattebetalingsloven (2005) §§ 5-5 femte ledd og 5-6 første ledd ny bokstav g.

Departementet ser det slik at det vil vere tre alternative grunnlag for utbetalarar til å fastleggje forskotstrekket i pensjonar mv. som blir utbetalte til person som er busett i utlandet, og at desse vil gjere trekkplikta tilstrekkeleg klar. Utbetalarar kan anten ha skattekort for vedkomande og trekkje etter dette, eller så kan utbetalarar ha erklæring om fritak for forskotstrekk for vedkomande og på dette grunnlaget kunne la vere å gjere forskotstrekk. Dersom verken skattekort eller erklæring om trekkfritak ligg føre, vil utbetalarar vere pliktig til å gjere trekk med den prosentsatsen som er fastsett i det årlege skattevedtaket til Stortinget, jf. dei foreslåtte endringane i skattebetalingsloven.

Etter gjeldande rett er utgangspunktet at utbetalarar av skattepliktig trygdeytning, pensjon, introduksjonsstønad, vartpengar, livrente og liknande stønader og ytingar har plikt til å gjere skattetrekk etter dei alminnelege reglane i skattebetalingsloven (2005) § 5-6 første ledd bokstav b, jf. §§ 5-4 og 4-1 første ledd bokstav c. Om ikkje skattytar legg fram skattekort, følgjer det av skattebetalingsloven § 5-5 første ledd siste punktum at det skal gjerast forskotstrekk med 30 pst.

For utbetaling av livrente og pensjon til person som er busett i utlandet, er det gjort unntak frå trekkplikta, jf. skattebetalingsloven § 5-6-18 bokstav a. Med den nye ordninga vil dette unntaket falle bort. I staden skal det gjerast trekk etter dei nye reglane, det vil i utgangspunktet seie med den prosentsatsen som blir fastsett i det årlege skattevedtaket til Stortinget.

Dersom det er uklart for utbetalarar om mottakaren er busett i Noreg etter skatteloven, bør han for å unngå eventuelt ansvar for manglande skattetrekk gjere forskotstrekk etter dei alminnelege reglane, det vil seie med 30 pst. dersom skattekort ikkje er levert. Også etter gjeldande reglar må utbetalarar gjere trekk etter dei alminnelege reglane dersom det ikkje er klart at skattytar er omfatta av

fritaket for forskotstrekk etter skattebetalingsforskriften § 5-6-18.

For den som mottok utbetalingar av pensjon som er fritaken frå kjeldesatt etter skatteavtale, vil det vere trong til å gjere unntak frå trekkplikta. Dette kan gjerast anten ved at det blir skrivne ut frikort etter reglane i skattebetalingsforskriften § 5-3-1 første ledd eller ved at skattekontoret skriv ut ei erklæring etter reglane i skattebetalingsforskriften § 5-3-3. Etter den nye ordninga vil det såleis bli slik at det skal gjerast minimum 15 pst. forskotstrekk ved utbetaling av pensjonar mv., med mindre skattytar har frikort eller det ligg føre erklæring frå skattekontoret om at utbetalingar til mottakaren er fritaken for trekk.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og *Skatteministeriet* tek i høringsuttalene sine opp høvet til å samordne innkrevjing av trygdeavgift og innkrevjing av kjeldesatt på pensjonar mv. For den som er busett i Noreg, blir skatt og trygdeavgift innkravde under eitt, og det er berre når skattytaren dokumenterer at han ikkje er medlem i folketrygda at trygdeavgift ikkje blir pålagd. For dei som er busett i utlandet, er det ikkje like nærliggjande å leggje til grunn at den som er skattepliktig, også er medlem i folketrygda og skal betale trygdeavgift. Departementet legg derfor til grunn at ein bør vinne noko røynsle med kjeldesatten på pensjonar mv. før ein eventuelt samordnar innkrevjinga av kjeldesatt på pensjonar mv. med innkrevjinga av trygdeavgift frå busette i utlandet.

11 Økonomiske og administrative følgjer av forslaget

Dei økonomiske følgjene for skatteinngangen av å innføre kjeldesatt på pensjonar mv. vil avhenge av om skatteavtalene opnar for slik skattlegging. Tal frå NAV indikerer at om lag 30 pst. av mottakarane av pensjon frå folketrygda, Statens Pensjonskasse og Pensjonskassen for sjøfolk som er busette i utlandet, oppheld seg i land der det er delvis mogleg å leggje kjeldesatt på pensjonar mv. Om lag 55 pst. oppheld seg i land som gir Noreg høve til å leggje kjeldesatt på pensjon fullt ut. I begge desse gruppene kan dei som oppheld seg i EØS-statar og har tilnærma heile inntekta si frå Noreg, velje å bli skattlagde etter norske, interne skattereglar dersom dette gir mindre skatt. Berekingar viser at om lag halvparten av alle trygda i Noreg har ein gjennomsnittsskatt under 15 pst. Gjennomsnittet for desse er ein skatt på 9 pst.

I høringsnotatet anslo Finansdepartementet at ein kjeldesatt på pensjonar mv. ville kunne gi eit potensielt skatteproveny på over 500 mill. kroner dersom all pensjon utbetalt til utlandet blei skattlagd, men at dagens skatteavtaler ville avgrense dette. Maksimalt proveny blei då antekt å vere om lag 350 mill. kroner. I høringsvara har *Seniorsaken* og *FinnSpania Skatt og Økonomi* peikt på at desse anslaga er for høge. *Seniorsaken* meiner mellom anna at inntektene til pensjonistar busette i utlandet er lågare enn for pensjonistar busette i Noreg, og at dette betyr eit lågare proveny. *FinnSpania Skatt og Økonomi* meiner anslaget er for høgt mellom anna av di dei meiner at mange vil flytte tilbake til Noreg som følgje av endringa.

Departementet understrekar at anslaga som blei presenterte i høringsnotatet, er å rekne som anslag på kor mykje ein *maksimalt* kan få i proveny. I høringsnotatet blei det dessutan presisert at ein del av dei som tek imot pensjonar mv. frå folketrygda o.a. framleis er busette i Noreg etter skatteloven, slik at maksimalt proveny truleg er lågare enn dette. Departementet meiner at det også er fleire andre usikre faktorar som truleg vil gjere til at faktisk proveny blir lågare enn maksimalt proveny. Mellom anna veit ein ikkje kor mange av dei som tek imot pensjon frå Noreg og er busette i EØS-statar, som vil krevje å bli skatta etter norske reglar for all inntekta si fordi dette gir lågare skatt. Vidare er det usikkert kor mange som tek imot pensjonar mv. frå Noreg og som aldri har vore busette i Noreg etter skatteloven. På bakgrunn av desse usikre momenta blir det anslått at forslaget gir eit proveny i 2010 på om lag 230 mill. kroner påløpt.

Departementet antek at kjeldesatt på pensjonar mv. i liten grad vil redusere talet på norske pensjonistar som vil busette seg i utlandet. Sjølv om det er vanskeleg å kunne seie noko om korleis dette vil utvikle seg i åra framover, er det grunn til å tru at talet vil auke. Statistisk sentralbyrå sine framskrivingar av befolkninga tyder på dette. Ifølgje desse vil talet på personar 67 år og eldre auke med mellom 15 og 18 prosent til 2015 og med mellom 110 og 190 prosent til 2060. Talet på personar med rett til norsk pensjon, som er født i eller er sterkt knytt til andre land, kan også komme til å auke kraftig. Vidare vil det nye folketrygdsystemet auke fleksibiliteten når det gjeld pensjonering. Muligheter til å emigrere frå det norske skattesystemet til land med lågare skatt og leviekostnader kan gjere det lønsamt å pensjonere seg tidleg, trass i at dette gir mindre pensjon i den nye folketrygda.

Dei administrative kostnadene ved å innføre ei ordning med kjeldesatt på pensjonar mv. er

berekna til 20 mill. kroner i 2009, inkludert systemutvikling, informasjon, opplæring og auka bemaning. Årlege forvaltningskostnader for ordninga i seinare år er berekna til om lag 10 mill. kroner. Anslaga er noko usikre.

Det vil bli oppretta ei eiga skattemanntalsgruppe (kommune 2335) for skattytarar som skal betale kjeldeskatt. Manntalet vil bli bygt opp med opplysningar frå NAV og forsikringsselskapa om pensjonar mv. betalt til personar som er busette i utlandet. Arbeidet med fastsetjing av kjeldeskatt vil bli lagt til eitt skattekontor. Eitt skatteoppkrevarkontor vil bli peika ut til å krevje inn kjeldeskatten på pensjoner mv.

12 Tidspunktet då forslaget skal tre i kraft

Departementet viser til høringsuttala frå *Skattdirektoratet* og foreslår at endringane i skatteloven § 2-3 mv. trer i kraft straks og får verknad frå og med inntektsåret 2010.

Finansdepartementet

tilrår:

At Dykkar Majestet godkjenner og skriv under eit framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om lov om endringar i skatteloven mv. (kjeldeskatt på pensjonar mv.).

Vi **HARALD**, Noregs Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjere vedtak til lov om endringar i skatteloven mv. (kjeldeskatt på pensjonar mv.) i samsvar med eit vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i skatteloven mv. (kjeldeskatt på pensjonar mv.)

I

I lov 26. mars 1999 nr. 14 om skatt av formue og inntekt gjøres følgende endringer:

§ 2-3 nytt fjerde ledd skal lyde:

(4) Person som ikke har skatteplikt etter § 2-1, plikter å svare skatt av pensjon, føderåd, livrente og lignende utbetalinger som er skattepliktig inntekt etter §§ 5-1 første ledd eller 5-40, når

- a. utbetalingen skjer fra folketrygden eller fra offentlig tjenstepensjonsordning*
- b. mottakeren har opptjent pensjonspoeng i folketrygden og utbetalingen skjer på grunnlag av forpliktelse som påhviler person, selskap eller innretning hjemmehørende i riket eller person, selskap eller innretning hjemmehørende i utlandet som er skattepliktig til Norge etter første ledd b, eller*
- c. utbetalingen skjer for å oppfylle forpliktelse som påhviler annen person, selskap eller innretning på grunnlag av tilskudd mv. som det er gitt fradrag for etter §§ 6-46 og 6-47.*

§ 17-1 nytt femte ledd skal lyde:

Skattyter med begrenset skatteplikt etter § 2-3 fjerde ledd kan kreve skattebegrensning etter denne paragraf dersom

- a. skattyteren er bosatt i annen EØS-stat*

- b. Norge i medhold av folkerettslig overenskomst kan kreve utlevert opplysninger fra denne staten om skattyterens inntekts- og formuesforhold og*
- c. hele eller tilnærmet hele skattyterens alminnelige inntekt i inntektsåret skattlegges i Norge.*

I lov 17. juni 2005 nr. 67 om betaling og innkreving av skatt gjøres følgende endringer:

§ 5-5 nytt femte ledd skal lyde:

(5) Forskuddstrekk etter § 5-6 første ledd bokstav g beregnes av utbetaleren til det beløp skatten vil utgjøre etter Stortingets vedtak om skatt for det angjeldende år.

Nåværende § 5-5 femte til syvende ledd blir sjetten til åttende ledd.

§ 5-6 første ledd ny bokstav g) skal lyde:

g) pensjon og livrente som omfattes av skatteloven § 5-1 første ledd eller § 5-40, jf. skatteloven § 2-3 fjerde ledd, til personer som ikke er bosatt i riket.

Nåværende femte til syvende ledd blir nytt sjetten til åttende ledd.

II

Endringene under I trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 2010.

