

Saksnr. 12/5182

05.12.2014

Høringsnotat -

Fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger

1 INNLEDNING

Innbetalinger til pensjonsordninger er på nærmere vilkår fradragsberettiget, jf. skatteloven (sktl.) §§ 6-45, 6-46 og 6-47. Også utenlandske selskaper mv. hjemmehørende i en annen EØS-stat kan tilby pensjonsordninger i det norske markedet innenfor de rammer som følger av foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven, tjenestepensjonsloven og lov om individuell pensjonsordning. Oppfyller ordningen kravene etter en av pensjonslovene, vil det gis fradrag for innbetalinger etter sktl. §§ 6-46 og 6-47, på samme måte som om selskapet var hjemmehørende i Norge.

En person som kommer til Norge for å arbeide eller drive virksomhet og som er medlem av en pensjonsordning i et annet land, har imidlertid i praksis ikke rett til fradrag i norsk inntekt for innbetalinger til denne, fordi ordningen ikke vil tilfredsstille de norske kravene til skattefavoriserte pensjonsordninger. Eventuelle innbetalinger fra arbeidsgiver til en slik utenlandsk ordning gis også en annen skattemessig behandling, og vil være skattepliktig inntekt for den ansatte.

Når begrepet utenlandske pensjonsordninger brukes i det følgende, menes utenlandske ordninger som ikke oppfyller kravene etter de norske pensjonslovene.

I sak *C-150/04 Kommisjonen mot Danmark* konkluderte EU-domstolen med at de danske skattereglene som nektet fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger innebar et brudd på grunnleggende friheter i EU-traktaten, blant annet artikkel 39 om fri bevegelse av arbeidskraft og artikkel 43 om etableringsfrihet (nå TEUV¹ art. 45 og 49). Etter denne avgjørelsen er det uklart om de norske reglene kan opprettholde en generell avgrensning i fradragsretten mot innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger. På bakgrunn av denne usikkerheten foreslås det at

¹ Traktaten om Den europeiske unions virkemåte (Treaty on the Functioning of the European Union).

statsborgere av land som omfattes av EØS-avtalen (EØS-borgere) på nærmere vilkår gis rett til fradrag i norsk inntekt for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger.

Etter forslaget er retten til fradrag i norsk inntekt begrenset til innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger som har gitt rett til fradrag i en annen EØS-stat. Skattyter må dessuten ha vært medlem i ordningen i minst ett år før skatteplikten til Norge etableres. På samme måte som i de norske ordningene kreves det at alderspensjon er hovedytelse. Pensjonsordningen må også være etablert i et selskap eller innretning i en annen EØS-stat. Av kontrollhensyn stilles det krav til at Norge har inngått folkerettslig avtale om utveksling av opplysninger med den andre staten. Der Norge ikke har inngått slik avtale, vil det være tilstrekkelig at skattyter legger frem erklæring fra offentlig myndighet i den andre staten som bekrefter forhold av betydning for fradragsretten.

Forslaget omfatter personer som etablerer skatteplikt til Norge for inntekt fra arbeid eller virksomhet. Fradraget kan ikke overstige de innskuddsgrenser som følger av tjenestepensjonsloven. Forslaget åpner også for at *arbeidsgivere* kan gis fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger. Ved medlemskap både i norsk og utenlandsk pensjonsordning gis det kun fradrag for innbetalinger til den norske ordningen.

2 GJELDENDE RETT

Etter reglene i skatteloven gis det i arbeidsforhold bare fradrag for pensjonskostnader knyttet til pensjonsordninger etter foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven og tjenestepensjonsloven, med mindre det dreier seg om offentlige pensjonsordninger eller særlige ordninger for visse grupper, jf. sktl. §§ 6-45, 6-46 og 6-47. Omtalen nedenfor avgrenses til de private ordningene, som i denne sammenheng er de ordningene det er naturlig å sammenligne utenlandske pensjonsordninger med.

Alle pensjonsordninger etablert i overensstemmelse med en av de ovennevnte pensjonslovene, er såkalte skattefavoriserte ordninger. Det innebærer at det gis fradrag for kostnad til sikring av pensjon, jf. sktl. § 6-45 første punktum og §§ 6-46 og 6-47 første ledd bokstav b. Det foretas ikke løpende beskatning på avkastningen av innestående midler. Beskatningen skjer først ved utbetaling av ytelsene. Både avkastning og tilbakebetaling av innbetalte midler skattlegges da som pensjon. Pensjon inngår, på samme måte som lønn, i grunnlaget for personinntekt, men med lav trygdeavgiftssats. Det vises til sktl. §§ 5-1 første ledd og 12-2 bokstav b. Trygdeavgift etter lav sats fremgår av folketrygdloven § 23-3.

Pensjonsordningene skal som hovedregel omfatte alle arbeidstakere i foretaket. I tillegg kan arbeidsgiver og annen person som anses som innehaver av foretaket også bli medlemmer, jf. foretakspensjonsloven § 2-2 første ledd, innskuddspensjonsloven § 2-3 første ledd og tjenstepensjonsloven § 2-2 første ledd. Selvstendig næringsdrivende mv. som ikke omfattes av innskuddspensjonsloven § 2-3 første ledd, kan opprette sin egen pensjonsordning med fradragsrett, jf. innskuddspensjonsloven § 2-3 annet ledd og sktl. § 6-46 fjerde ledd.

I skatteloven er det ikke fastsatt noen beløpsgrense for størrelsen på fradraget. Skatteloven henviser i §§ 6-46 og 6-47 til pensjonslovene, men heller ikke der er det fastsatt beløpsgrenser for fradraget. I pensjonslovene er det imidlertid regler om grunnlaget for opptjening av pensjon. Pensjonsgrunnlaget er i utgangspunktet medlemmets skattepliktige lønn, beregnet personinntekt eller annen godtgjørelse for arbeid inntil til 12 G som gir rett til opptjening av pensjon, jf. foretakspensjonsloven §§ 5-4 og 5-7, innskuddspensjonsloven § 5-5 og tjenstepensjonsloven § 4-2 annet ledd. Taket for opptjening av pensjonsrettigheter danner en øvre ramme ved beregning av pensjonskostnaden, og pensjonskostnaden vil være grunnlaget for fradraget.

Foretakspensjonsloven definerer ikke maksimale tilskudd, men maksimale ytelser, jf. § 5-7. I forskrift til innskuddspensjonsloven er det fastsatt nærmere regler om maksimale

innskuddsgrenser for ordninger etter innskuddspensjonsloven. Etter forskriftens § 3-2 kan innskuddene ikke settes høyere enn syv pst. av lønn inntil 12 G med et maksimalt tilleggsinnskudd på 18,1 prosent av lønn mellom 7,1 G og 12 G. De samme grensene følger av tjenstepensjonsloven § 4-7 første ledd. I tillegg gis det fradrag for visse elementer ut over den skattepliktiges andel av årlig premie og innskudd. Størrelsen på fradraget vil imidlertid være avhengig av ytelses- eller innskuddsnivået i den enkelte ordning innenfor fradragssrammen.

Dersom arbeidstaker skal bidra med en andel av den årlige innbetalingen, er det et krav om at pensjonsordningen har regler om dette. Innbetalinger fra arbeidstaker kan ikke overstige halvparten av samlet innbetaling fra arbeidstaker og arbeidsgiver, jf. foretakspensjonsloven § 9-4 annet ledd, innskuddspensjonsloven § 5-6 og tjenstepensjonsloven § 4-17 annet ledd. For selvstendig næringsdrivende mv. som kan opprette ordning etter innskuddspensjonsloven, er taket satt til fire pst. av et beregnet inntektsgrunnlag, jf. § 2-3 annet ledd.

Selskaper hjemmehørende i en annen EØS-stat kan tilby pensjonsordninger i overensstemmelse med en av de private pensjonslovene. Det gis samme rett til fradrag for innbetalinger til slike som for innbetalinger til pensjonsordninger som er etablert i Norge. Kravene til utenlandske selskaper som tilbyr tjenstepensjonsordninger i det norske markedet følger av foretakspensjonsloven § 1-1 annet ledd, innskuddspensjonsloven § 2-2 og tjenstepensjonsloven § 1-1 annet ledd.

2.1 Kravene etter EØS-avtalen

EØS-avtalen regulerer ikke direkte skatte- og avgiftsreglene i landene som omfattes av samarbeidet. I praksis har avtalen likevel stor betydning for nasjonale regler på skatteområdet fordi lovgivningen i avtalestatene ikke kan ha slik virkning at det oppstår konflikt med reglene om statsstøtte, ikke-diskriminering eller de fire friheter.

I sak C-150/04 *Kommisjonen mot Danmark* vurderte EU-domstolen om de danske pensjonsskattereglene var i strid med grunnleggende friheter i EU-traktaten. Etter de danske reglene ble det bare gitt fradrag for innbetalinger til danske pensjonsordninger, dvs. avtaler inngått med pensjonsinnretninger etablert i Danmark. Domstolen konkluderte med at den manglende fradragsretten for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger innebar *en restriksjon* på fri bevegelighet for tjenesteytelser, men også på den frie bevegelighet for arbeidstakere og etableringsfriheten. Med henvisning til fri bevegelighet for arbeidstakere uttalte domstolen at reglene kunne utgjøre en hindring for utenlandske arbeidstakere som allerede var medlem av en pensjonsordning i hjemstaten.

Fra dansk side ble det anført flere grunnlag som kunne *rettferdiggjøre* de restriktive reglene. Til anførslene om *effektiv skattekontroll* og bekjempelse av *skatteomgåelse* uttalte domstolen at danske myndigheter kunne kontrollere om en person faktisk hadde foretatt innbetalinger til den utenlandske pensjonsordningen. Videre la domstolen til grunn at skattemyndighetene kunne be skattyter fremlegge nødvendig dokumentasjon, og hvis relevante forhold ikke var tilstrekkelig dokumentert, kunne fradraget nektes. For å kunne følge opp ev. skatteplikt for fremtidige utbetalinger viste domstolen til at en kunne innhente tilstrekkelig informasjon allerede ved ligningsbehandlingen av fradraget. For å få tilgang til informasjon om både innbetalinger til og utbetalinger fra ordningen kunne en medlemsstat uansett påberope seg rådsdirektiv 77/799/EØF² (informasjonsutvekslingsdirektivet).

Danske myndigheter anførte videre at *sammenhengen i skattesystemet* kunne rettferdiggjøre reglene. Det ble begrunnet med at retten til fradrag for innbetalinger til pensjonsordningen måtte korrespondere med skatteplikt på tidspunktet for utbetaling av pensjon (symmetri). Og i de tilfeller skattyter ikke lenger var bosatt i Danmark på utbetalingstidspunktet, ville en normalt være avskåret fra å skattlegge

² Direktivet er senere erstattet av rådsdirektiv 2011/16/EØF.

pensjonsutbetalingene. Domstolen anerkjente prinsippet, men understreket at det måtte være en *direkte* sammenheng mellom en skattemessig fordel og en skattemessig ulempe.

Etter domstolens syn ble denne sammenhengen brutt ved at den skattepliktige flyttet fra Danmark i perioden mellom innbetaling av premie og utbetaling av pensjon – og ikke fordi pensjonsinnretningen var hjemmehørende i en annen stat. Domstolen viste samtidig til at en også ville miste retten til å skattlegge pensjonsutbetalinger foretatt på grunnlag av sparing i en dansk ordning, hvis pensjonsmottakeren i mellomtiden flyttet fra Danmark (forutsatt at skatteavtalen med det aktuelle landet gir hjemstaten beskatningsretten). Domstolen konkluderte derfor med at de danske reglene utgjorde en *ulovlig* restriksjon på fri bevegelighet for tjenesteytelser, fri bevegelighet for arbeidstakere, og etableringsfriheten.

Praksis fra EU-domstolen etter undertegning av EØS-avtalen gir ikke bindende uttrykk for pliktene etter EØS-avtalen, men domstolens tolkning av EU-traktatens bestemmelser blir tillagt betydelig vekt ved tolkningen av de tilsvarende bestemmelser i EØS-avtalen.

3 UTENLANDSK RETT OG MØNSTERAVTALER

3.1 Danmark

Etter EU-domstolens avgjørelse i sak *C-150/04 Kommisjonen mot Danmark* ble det gjennomført endringer i den danske pensionsbeskatningsloven. Endringene sikrer at en person som flytter til Danmark og er omfattet av en pensjonsordning etablert i et annet land innenfor EU/EØS, kan få fradrag for innbetalinger til denne. Reglene gjelder både for arbeidstakere og selvstendig næringsdrivende som blir fullt ut skattepliktige til Danmark etter kildeskatteloven § 1, og anses som bosatt i Danmark etter gjeldende skatteavtale. Reglene omfatter også såkalte grensegjengere som har begrenset

skatteplikt og oppebærer minst 75 pst. av sin ervervsmessige inntekt fra kilder i Danmark.

Det er et vilkår for rett til fradrag at pensjonsordningen er opprettet i livsforsikringsselskap, pensjonskasse eller kredittinstitusjon i et annet land innenfor EU/EØS før vedkommende flytter til Danmark. Det gis ev. fradrag i en periode på 60 måneder. For øvrig oppstilles følgende vilkår:

- Pensjonsordningen skal ha gitt rett til fradrag i etableringsstaten.
- Skattyter skal ha betalt inn til ordningen i minst ett år før flytting til Danmark.
- Skattyter må ikke ha vært skattepliktig til Danmark etter kildeskatteloven de siste tre år før flytting til Danmark.
- Pensjonsordningen skal i hovedsak tilsvare en ordning som oppfyller vilkårene i kapittel 1 i pensionsbeskatningsloven.
- Det skal på bakgrunn av EUs informasjonsutvekslingsdirektiv, skatteavtale eller annen avtale om utveksling av opplysninger, være mulig å kontrollere skattyters dokumentasjon knyttet til ordningen.

3.2 Sverige

Det gis i utgangspunktet bare fradrag for innbetalinger til såkalte pensjonsforsikringer. Dette kan være både tjenstepensjonsforsikringer og andre pensjonsforsikringer. Etter avgjørelsen i saken mot Danmark ble det tatt inn en unntaksbestemmelse i inkomstskattelagen om at avtaler med utenlandske forsikringsselskaper i EØS-området, kan fravike de alminnelige vilkårene for pensjonsforsikringer og likevel gi rett til fradrag. For at det skal gis fradrag for premie til utenlandske forsikringer, må den blant annet omfatte alderspensjon og være tegnet mens skattyter var bosatt i utlandet. I tillegg stilles det krav om at skattyter har fått fradrag, skattereduksjon eller lignende skattelette for premier i hjemlandet.

3.3 Storbritannia

For personer som flytter til Storbritannia kan det gis fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger på ulike grunnlag. Fradragsretten kan følge av særskilt bestemmelse i skatteavtale, slik som for eksempel i skatteavtalen med USA, jf. artikkel 18 – vilkårene for fradrag følger da direkte av bestemmelsen i skatteavtalen. I tillegg kan det gis fradrag dersom nærmere bestemte vilkår i britisk lovgivning er oppfylt. Det stilles blant annet krav til at vedkommende var medlem av ordningen før flytting til Storbritannia og at det tidligere er gitt rett fradrag for innbetalinger. Pensjonsforvalter må dessuten forplikte seg til å informere britiske skattemyndigheter når nærmere bestemte begivenheter inntreffer, men innretningen er ikke underlagt noen trekkplikt ved utbetalinger. Fradragsrammene for ordninger som kvalifiserer under disse reglene (*qualifying overseas pension schemes*), er de samme som for innenlandske ordninger, og det kan gis fradrag både for innbetalinger fra arbeidsgiver og arbeidstaker.

3.4 Mønsteravtaler

Verken OECDs³ eller FNs⁴ mønsteravtale innehar en særskilt artikkel som sikrer at skattyter bosatt i en stat får fradrag for innbetalinger gjort til en pensjonsordning i den andre staten. I kommentarene til artikkel 18 i OECDs mønsteravtale (også gjengitt i kommentarene til FNs mønsteravtale) er det imidlertid tatt inn et eksempel på en bestemmelse som skal sikre at innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger blir underlagt den samme skattemessige behandlingen som innbetalinger til nasjonale ordninger. Formålet med bestemmelsen følger av avsnitt 36 i kommentarene til artikkel 18 i OECDs mønsteravtale:

³ OECD (2014), *Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version 2014*, OECD Publishing.

⁴ *United Nations Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries*, United Nations New York, 2011.

«36. The aim of the provision is to ensure that, as far as possible, individuals are not discouraged from taking up overseas work by the tax treatment of their contributions to a home country pension scheme. [...]»

4 VURDERINGER OG FORSLAG

4.1 Innledning

Arbeidstakere og virksomhetsutøvere som flytter til Norge og etablerer skatteplikt hit, gis i dag ikke fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger. Skattyter må i stedet komme inn under en norsk pensjonsordning for å kunne nyte godt av fradragsretten for pensjonskostnader. Eventuelle innbetalinger fra arbeidsgiver gis også en annen skattemessig behandling, og vil være arbeidsinntekt for den ansatte. Heller ikke norske statsborgere bosatt i Norge har rett til fradrag for ev. innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger. Begrensningen i fradragsretten vil imidlertid først og fremst ramme arbeidstakere mv. som flytter til Norge og har opprettholdt medlemskap i en pensjonsordning i hjemstaten. De fleste av disse vil være utenlandske statsborgere.

Denne skatteulempen kan rammes av EØS-retten som skjult eller indirekte forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet, og vil da være et inngrep i EØS-avtalens regler om fri bevegelse for arbeidstakere i art. 28 og etableringsfriheten i art. 31. En uheldig virkning av ulik skattemessig behandling av innbetalinger til norske og utenlandske pensjonsordninger, kan være at statsborgere fra andre land unnlater å ta opphold i Norge.

Denne forskjellsbehandlingen kan imidlertid opprettholdes hvis reglene rettferdiggjøres med grunnlag i *tvingende allmenne hensyn*. På bakgrunn av avgjørelsen fra EU-domstolen i saken mot Danmark, der de aktuelle rettferdighetsgrunner avvises, er det tvilsomt om forskjellsbehandlingen i de norske reglene kan opprettholdes.

I Norge omfattes de fleste virksomheter av lov om obligatorisk tjenstepensjon. Foretak som er omfattet av loven plikter å ha en tjenstepensjonsordning for sine ansatte, jf. § 2. Minstekrav for medlemskap følger av pensjonslovene. I tillegg kan selvstendig næringsdrivende mv. opprette skattefavorisert pensjonsordning, jf. innskuddspensjonsloven § 2-3 annet ledd. For personer som kommer til Norge for en kortere periode for å arbeide eller drive virksomhet, vil det ikke alltid være aktuelt eller hensiktsmessig å komme inn under en norsk skattefavorisert pensjonsordning. De norske tjenstepensjonsordningene forutsetter blant annet medlemskap i folketrygden. Videre vil opptjening i noen få år i en norsk pensjonsordning normalt være av liten betydning fordi fremtidige pensjonsutbetalinger vil bli svært begrensede. Personer som flytter til Norge og allerede er medlem av en utenlandsk pensjonsordning, vil derfor i mange tilfeller kunne være tjent med å fortsette innbetalingene til denne. I motsatt fall vil det kunne få store konsekvenser for fremtidige pensjonsytelser. Lignende overveielser er inntatt i kommentarene til art. 18 i OECDs mønsteravtale:

«32. Individuals working abroad will often wish to continue contributing to a pension scheme [...] in their home country during their absence abroad. This is both because switching schemes can lead to a loss of rights and benefits, and because many practical difficulties can arise from having pension arrangements in a number of countries.»

På bakgrunn av at en generell begrensning i fradragsretten overfor innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger har en usikker side til EØS-avtalen, foreslår departementet at det innføres en regel som på nærmere vilkår gir rett til fradrag også for slike innbetalinger. Det foreslås å hjemle fradraget i en ny bestemmelse i § 6-72 i skatteloven, med nærmere regulering i ny § 6-72 i skattelovforskriften. Fradraget vil komme i tillegg til ev. standardfradrag for utenlandsk arbeidstaker etter sktl. § 6-70.

4.2 Krav til pensjonstilbyder

Opprinnelig måtte utenlandske selskaper være etablert i Norge gjennom datterselskap eller filial for å kunne tilby pensjonsordninger i samsvar med foretakspensjonsloven eller innskuddspensjonsloven i det norske markedet. Vilåret om sekundæretablering hadde imidlertid en usikker side mot EØS-retten, og filialkravet ble derfor opphevet i de to pensjonslovene ved lov av 10. desember 2004, men trådte først i kraft i 2008. Etter endringen gis det nå tilsvarende rett til fradrag etter sktl. §§ 6-46 og 6-47 for tilskudd til *norske* pensjonsordninger etablert i selskap mv. hjemmehørende i annen EØS-stat.

For det særskilte fradraget for innbetalinger til *utenlandske* pensjonsordninger foreslår departementet at det utenlandske selskapet eller innretningen må være etablert i en annen EØS-stat. Videre må selskapet eller innretningen ha nødvendig tillatelse til å utøve slik virksomhet i denne staten, og samtidig være underlagt tilsyn fra offentlig myndighet der. Hvis pensjonstilbyderen i sin alminnelighet ønsker å tilby grenseoverskridende tjenester i det norske markedet, må kravene i norsk pensjons- og forsikringslovgivning være oppfylt på vanlig måte.

4.3 Pensjonsordningen

Spørsmålet her er i hvor stor grad en utenlandsk ordning må tilsvare de norske ordningene for at det skal gis fradrag. De danske reglene krever til sammenligning at de utenlandske ordningene *i hovedsak* må tilsvare de danske ordningene for å gi rett til fradrag.

De norske kollektive pensjonsordningene har en rekke ufravikelige regler. Etablerte utenlandske ordninger vil vanskelig kunne oppfylle alle vilkårene som stilles i pensjonslovene, og en antar at det vil være problematisk etter EØS-retten å oppstille de samme kravene overfor disse. Det vises i den forbindelse til EU-kommisjonens meddelelse av 19. april 2001:

«[This] situation concerns pension schemes already entered into by migrant workers before coming, often temporarily, to the host State. If that State were to impose its conditions for tax approval this would unduly restrict the free movement of workers. Migrant workers would be forced, if they wished to benefit from tax advantages in the host State, to join a new scheme meeting the conditions for tax approval. [...] [T]he host State cannot refuse to grant tax deduction of contributions paid to the foreign scheme on the ground that the scheme does not meet its conditions for tax approval.»

Det foreslås imidlertid innført et vilkår om at det bare gis fradrag for innbetalinger til ordninger som har gitt rett til fradrag i en annen EØS-stat. Vilkåret vil også være oppfylt der det bare er arbeidsgiver som har betalt inn til ordningen, under forutsetning av at arbeidsgiver har fått fradrag for innbetalingen. Arbeidstakeren eller virksomhetsutøveren må videre ha vært medlem i ordningen i minst ett år før skatteplikten til Norge etableres. Videre stilles det krav til at alderspensjon er en obligatorisk ytelse i ordningen, på samme måte som i de norske pensjonsordningene, og at denne ytelsen er hovedytelse.

4.4 Hvem kan kreve fradrag?

Det foreslås at EØS-borgere som etablerer skatteplikt til Norge for inntekt fra arbeid eller virksomhet, kan gis fradrag for innbetalinger til utenlandsk pensjonsordning. Forslaget gjelder personer som etablerer skatteplikt som bosatt i riket etter sktl. § 2-1 første ledd. Departementet foreslår en tilsvarende fradragsrett for personer som blir begrenset skattepliktige hit etter sktl. § 2-3, hvis hele eller tilnærmet hele skattyters inntekt fra arbeid eller virksomhet skattlegges i Norge. Andel av inntekt som må være skattepliktig til Norge, skal i utgangspunktet tilsvare kravet i sktl. § 6-71 første ledd som gjelder ordinære fradrag for begrenset skattepliktige. På samme måte som i sktl. § 6-71 fastsettes en rettslig standard fremfor en prosentvis grense. I forarbeidene til sktl. § 6-71 er det forutsatt at 90 pst. av inntekten må være skattepliktig til Norge.

Etter sktl. § 6-71 første ledd er det den skattepliktiges totale inntekt fra arbeid, virksomhet eller pensjon som legges til grunn ved vurderingen av om en tilstrekkelig andel av inntekten skattlegges i Norge. Ektefelles inntekt inngår også i grunnlaget for vurderingen. For det særskilte fradraget for tilskudd til utenlandske pensjonsordninger, finner en det lite rimelig at både pensjonsinntekt og ektefelles inntekt skal inngå i grunnlaget. De norske ordningene har skattepliktig lønn mv. som grunnlag for opptjening av pensjonsrettigheter, og det samme gjelder normalt for utenlandske tjenestepensjonsordninger. Det foreslås derfor at det bare er skattyters inntekt fra arbeid eller virksomhet som skattlegges i inntektsåret som skal danne grunnlag for vurderingen av det særskilte fradraget.

Forslaget omfatter også innbetalinger fra arbeidsgiver til utenlandsk pensjonsordning som arbeidstakeren var medlem av før etablering av skatteplikt til Norge. Innbetalinger fra arbeidsgiver innenfor rammene av ny § 6-72 i skatteloven skal behandles skattemessig på samme måte som arbeidsgivers innbetalinger til norske tjenestepensjonsordninger.

4.5 Øvre grense for fradrag

Departementet foreslår at de øvre grensene for årlige innskudd i tjenestepensjonsloven § 4-7 første ledd og annet ledd også skal sette rammene for fradraget for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger, jf. utkast til ny § 6-72 første ledd i skatteloven. I fradraget etter sktl. § 6-72 skiller en derfor ikke mellom utenlandske innskudds- eller ytelsesordninger. Ved administreringen av fradraget gir det klarere rammer som bør kunne lette behandlingen. Fradraget vil bli fordelt mellom arbeidstaker og arbeidsgiver etter hvor stor andel av innbetalingene den enkelte dekker. Ev. innbetalinger fra arbeidsgiver utover disse rammene skal skattemessig behandles som arbeidsinntekt. For *virksomhetsutøver* som er medlem av en utenlandsk ordning ved flytting til Norge,

foreslår departementet at fradraget skal være begrenset til maksimalt innskudd etter innskuddspensjonsloven § 2-3 annet ledd, jf. utkast til ny § 6-72 annet ledd i skatteloven.

4.6 Medlemskap i norsk og utenlandsk pensjonsordning

Etter de danske reglene er det mulig å få fradrag for innbetalinger til en utenlandsk ordning i 60 måneder fra skatteplikten i Danmark oppstår. Perioden på 60 måneder har sammenheng med at skattyter etter dette blir ansett som bosatt i Danmark. Etter utløpet av perioden kan imidlertid skattyter søke om å få godkjent den utenlandske ordningen, slik at den fortsetter å være en skattefavorisert ordning.

I Norge stiller dette seg annerledes. Foretak som faller inn under virkeområdet til lov om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven), har en plikt til å opprette en pensjonsordning for sine ansatte. Pensjonslovene stiller imidlertid krav om at arbeidstaker er pliktig medlem i folketrygden. Det innebærer at det kan ta noe tid før en utenlandsk statsborger blir medlem i en norsk tjenstepensjonsordning, og i enkelte tilfeller vil utenlandske arbeidstakere ikke kunne tas opp i en norsk pensjonsordning som følge av trygdeavtaler. Fra det tidspunkt en utenlandsk arbeidstaker kommer inn under en pensjonsordning som foreskrevet i OTP-loven, kan vedkommende ikke reservere seg mot medlemskap. Det er imidlertid adgang til å søke om unntak fra OTP-loven for foretak eller arbeidstakere, jf. § 1 fjerde ledd annet punktum.

Et nytt fradrag for innbetalinger til utenlandsk pensjonsordning kombinert med at skattyter er medlem i en norsk skattefavorisert ordning, reiser spørsmål om det i en periode kan gis fullt fradrag for innbetalinger til begge ordningene. For å hindre skattefavorisering i begge tilfeller foreslås det at fradrag for sikring av pensjon i en slik situasjon kun gis for innbetalinger under den relevante norske ordningen, jf. sktl. §§ 6-46 og 6-47. Den skattemessige behandlingen skjer da i samsvar med de alminnelige reglene. Praktiske hensyn tilsier også en slik løsning fordi en unngår en mulig oppsplitting av fradrag retten mellom de ulike pensjonsordningene. Ved å begrense skattefavoriseringen på denne måten er det ikke nødvendig å sette en tidsbegrensning

for fradraget etter sktl. § 6-72. Fradrag ved medlemskap i både norsk og utenlandsk ordning er regulert i utkast til ny sktl. § 6-72 tredje ledd. Arbeidsgivers innbetaling til utenlandsk pensjonsordning vil bare være fritatt for fordelsbeskatning der det gis fradrag for innbetalingen etter sktl. § 6-72, jf. forslag til endring i sktl. § 5-12 sjette ledd.

Arbeidstaker som flytter til Norge og er medlem av en utenlandsk pensjonsordning, bør likevel i større utstrekning enn i dag kunne unntas fra pliktig medlemskap i en norsk pensjonsordning. Departementet foreslår derfor at det gjøres endringer i forskriftene til pensjonslovene, slik at en arbeidstaker som flytter hit på nærmere vilkår kan velge å stå utenfor den alminnelige ordningen i foretaket. Som vilkår for å bli unntatt etter forskriftsbestemmelsen foreslås det at vedkommende må falle inn under virkeområdet til ny § 6-72 i skatteloven, og at foretaket betaler inn premie eller avgift til den utenlandske pensjonsordningen. På den måten kan skattyter velge å utnytte skattefavoriseringen overfor sparing i den utenlandske ordningen. Rammene for fradrag vil da følge av utkast til ny § 6-72 første ledd, jf. ovenfor. Det stilles ikke krav til at den utenlandske ordningen skal gi ytelser av minst tilsvarende verdi som foretakets alminnelige ordning. Et vilkår basert på en slik sammenligning vil være krevende å vurdere for arbeidsgiver, arbeidstaker og myndigheter.

Selvstendig næringsdrivende mv. kan *velge* om de ønsker å opprette en pensjonsordning etter innskuddspensjonsloven § 2-3 annet ledd for å dekke egne fremtidige pensjonsytelser. På samme måte som i arbeidstakertilfellet vil det kunne være en urimelig fordel å gi fullt fradrag for innbetalinger til en utenlandsk pensjonsordning, samtidig som en oppnår fradrag for innbetalinger til en norsk ordning. Departementet foreslår en tilsvarende løsning for selvstendig næringsdrivende mv. Ved medlemskap i en norsk og en utenlandsk ordning begrenses derfor fradraget til årlige innbetalinger til den norske ordningen, jf. innskuddspensjonsloven § 2-3 annet ledd.

4.7 Kontroll av opplysninger

Norske skattemyndigheter må kunne kontrollere at den utenlandske pensjonsordningen oppfyller vilkårene for fradrag i Norge. Som vilkår for fradrag foreslås derfor at Norge har inngått skatteavtale eller annen folkerettslig avtale som gir norske skattemyndigheter rett til å kreve utlevert opplysninger fra relevant myndighet i den aktuelle EØS-staten. I de tilfeller det ikke er inngått avtale om utveksling av opplysninger, vil skattyter likevel kunne ha rett til fradrag hvis vedkommende legger frem erklæring fra relevant myndighet i den aktuelle EØS-staten som bekrefter forhold av betydning for fradragsretten. En antar at det først og fremst vil være aktuelt å få bekreftet at pensjonsordningen har vært en skattefavorisert ordning som har gitt rett til fradrag for innbetalinger.

For å ha rett til fradrag for innbetalinger til en utenlandsk pensjonsordning må skattyter videre kunne dokumentere at øvrige vilkår knyttet til fradragsretten, er oppfylt. Det gjelder både krav knyttet til selve pensjonsordningen (herunder at beløpene det kreves fradrag for faktisk er innbetalt), samt egen person. Det foreslås imidlertid ingen særregulering av slik opplysningsplikt for skattyter. De aktuelle skattyterne vil være skattepliktige til Norge og får da alminnelig opplysningsplikt i medhold av ligningsloven § 4-1.

4.8 Skatteplikt til Norge ved utbetalinger fra utenlandske pensjonsinnretninger

For bosatte gir sktl. § 5-1 den grunnleggende hjemmel til å skattlegge pensjoner – skatteplikten omfatter også utbetalinger fra utlandet til person bosatt i Norge. I skatteloven § 2-3 fjerde ledd er det videre hjemmel til å skattlegge pensjoner mv. der mottaker er bosatt i utlandet. Begrunnelsen for å ilegge kildeskatt på pensjoner er at det bør være sammenheng i skattesystemet mellom på den ene siden finansieringen av pensjonen og på den andre siden beskatningen av pensjonen (symmetri), jf. Ot.prp. nr. 20 (2008-2009) om kildeskatt på pensjoner. Hjemmelen til å ilegge kildeskatt på pensjoner omfatter derfor også utbetalinger fra selskap eller innretning i utlandet, når det er gitt fradrag for innbetaling etter skatteloven §§ 6-46 og 6-47, jf. sktl. § 2-3 fjerde

ledd bokstav c. Departementet mener begrunnelsen for å ilegge kildeskatt på pensjoner også gjør seg gjeldende der det gis fradrag med grunnlag i ny § 6-72 i skatteloven. Det foreslås derfor en mindre endring i sktl. § 2-3 fjerde ledd bokstav c, slik at bestemmelsen også omfatter pensjonsutbetalinger der det er gitt fradrag med grunnlag i ny § 6-72 i skatteloven. Selv om skatteloven gir hjemmel til å ilegge kildeskatt på pensjonsutbetalinger, kan beskatningsretten imidlertid være avskåret eller begrenset i skatteavtale.

For ikke-bosatte vil en større eller mindre andel av pensjonssparingen kunne være knyttet til fradrag gitt i norsk inntekt. Ved innføringen av kildeskatt på pensjoner uttalte departementet at den nærmere avgrensningen av hvilke ytelser som bør kunne skattlegges i Norge og hvilke ytelser som bør kunne skattlegges der vedkommende bor, egner seg for regulering gjennom skatteavtale. Det samme bør gjelde for pensjonssparing der det er gitt fradrag i medhold av ny § 6-72 i skatteloven.

4.9 Innberetning og innkreving

4.9.1 Opplysninger om innbetalinger

Skattemyndighetene informasjonsbehov for innbetalinger foretatt av arbeidstaker vil bli ivaretatt gjennom skattyters opplysningsplikt mv. jf. ovenfor under avsnitt 4.7. Blir arbeidstaker trukket i lønn for en egenandel til pensjonsordning, skal egenandelen innberettes på lønns- og trekkoppgaven (og det skal foretas forskuddstrekk).

Innberetningsplikten er særskilt regulert i ligningsloven § 5-2 nr. 3 bokstav b.

Tilsvarende vil gjelde for slike innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger etter sktl. § 6-72.

For innbetalinger fra arbeidsgiver (arbeidsgivers bidrag) er plikten til å svare arbeidsgiveravgift særskilt regulert i folketrygdloven § 23-2 fjerde ledd. Det er i utgangspunktet samsvar mellom plikten til å svare arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven § 23-2 og innberetningsplikten etter ligningsloven § 5-2. En antar derfor

at det ikke er nødvendig å regulere innberetningsplikten for betalinger til utenlandske pensjonsordninger særskilt. Det vil imidlertid være behov for å spesifisere innbetalingene på den enkelte arbeidstaker der vedkommende er medlem av en utenlandsk ordning. Det er nødvendig for å sikre at det ikke gis uberettigede fradrag, og at ev. skattepliktige beløp kommer til beskatning. Opplysningsplikt for slike betalinger foretatt i siste inntektsår følger av ligningsloven § 5-2 nr. 1 bokstav a.

4.9.2 Opplysninger om utbetalinger

For å sikre kontroll med utbetalinger fra utenlandske pensjonsinnretninger som tilbyr tjenstepensjon i det norske markedet, er det i dag et vilkår om såkalt avtalebasert innberetning, jf. sktl. § 6-46 sjette ledd. Avtalebasert innberetning innebærer at arbeidsgiver inngår avtale med den utenlandske pensjonsinnretningen der innretningen forplikter seg til å innberette opplysninger om utbetalinger i henhold til ligningsloven. Bakgrunnen for regler om avtalebasert innberetning skyldes at norske myndigheter ikke har jurisdiksjon over utenlandske pensjonsinnretninger uten etablering i Norge. Regler om avtalebasert innberetning vil kunne være mer inngripende der en arbeidstaker allerede er medlem av en pensjonsordning ved flytting til Norge. For disse tilfellene vil pensjonsinnretningens tilknytning til Norge normalt være svakere enn der innretningen aktivt tilbyr pensjonssparing i det norske markedet.

Informasjon om pensjonsutbetalinger som det er gitt fradrag for etter sktl. § 6-72, foreslås i stedet sikret på annen måte. For det første vil selvangivelsesplikt for mottaker følge av ligningsloven § 4-2 nr. 1 bokstav a. Skattemyndighetene vil dessuten ha mulighet til å sikre seg relevant informasjon om den utenlandske pensjonsinnretningen ved ligningsbehandlingen av fradraget. Skattemyndighetene har også mulighet til å ta i bruk bestemmelser om informasjonsutveksling i skatteavtaler.

4.9.3 Innkreving

Utenlandske pensjonsinnretninger som ikke har virksomhet i Norge er utenfor norsk jurisdiksjon, jf. ovenfor. Disse innretningene vil derfor heller ikke ha trekkplikt. Plikten til å innbetale skatt av pensjonsutbetalinger (herunder ev. kildeskatt for ikke-bosatte)

blir derfor liggende på pensjonsmottakeren. Der mottaker også har krav på pensjon fra folketrygden, kan skattekravet ev. sikres gjennom trekk i pensjon fra folketrygden. I tillegg vil skatteavtaler med bestemmelser om bistand til innfordring, kunne gi norske myndigheter mulighet for innkreving av kildeskatt i mottakers hjemstat.

5 ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

Forslaget antas å ha begrensede provenyvirksomheter. Forslaget omfatter EØS-borgere som er omfattet av en utenlandsk pensjonsordning ved flytting til Norge og fortsetter sparingen i denne. I tillegg vil arbeidsgiver være omfattet av forslaget. Den aktuelle gruppen vil også etter dagens regler ha rett til fradrag for sparing innenfor en *norsk* pensjonsordning. Selve fradragsrammen utvides ikke med forslaget. Forslaget vil kunne medføre noe mer arbeid for skattemyndighetene i forbindelse med kontroll av innbetalinger mv. til utenlandske pensjonsordninger.

6 IKRAFTTREDELSE

Det foreslås at endringene får virkning fra og med inntektsåret 2015.

7 LOVUTKAST

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

Sktl. § 2-3 fjerde ledd bokstav c skal lyde:

- c. utbetalingen skjer for å oppfylle forpliktelse som påhviler en annen person, selskap eller innretning på grunnlag av tilskudd mv. som det er gitt fradrag for etter §§ 6-46, øg 6-47 *og 6-72*.

§ 5-12 sjette ledd annet punktum skal lyde:

Fordel etter første punktum regnes ikke som inntekt når det gis fradrag for premiebetalingen etter §§ 6-45 og 6-72.

§ 6-45 første punktum skal lyde:

Frdrag for kostnad til sikring av pensjoner gis bare etter reglene i §§ 6-46, 6-47 og 6-72 når kostnaden ikke er pålagt i eller i medhold av lov.

Særlige bestemmelser om fradrag for utenlandske arbeidstakere mv. og begrenset skattepliktige

§ 6-70 tredje ledd bokstav c skal lyde:

c. tilskudd til pensjonsordning, jf. §§ 6-47 a og b og 6-72.

Ny § 6-72 skal lyde:

Frdrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning

- (1) Statsborger i en EØS-stat som har inntekt fra arbeid, gis fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning vedkommende er medlem av ved etablering av skatteplikt til Norge. Arbeidsgiver gis fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning som nevnt i første punktum. Frdrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning etter denne bestemmelsen kan ikke overstige grensene for innskudd etter tjenstepensjonsloven § 4-7 første og annet ledd.
- (2) Statsborger i en EØS-stat som har inntekt fra virksomhet, gis fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning vedkommende er medlem av ved etablering av skatteplikt til Norge. Frdrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning etter denne bestemmelsen kan ikke overstige grensene for innskudd etter innskuddspensjonsloven § 2-3 annet ledd.
- (3) Der medlemskap i en utenlandsk pensjonsordning etter første eller annet ledd kombineres med medlemskap i en norsk tjenstepensjonsordning, gis kun fradrag for tilskudd til den norske ordningen, jf. §§ 6-46 og 6-47.
- (4) Departementet kan gi forskrift til utfylling og gjennomføring av denne paragraf.

Endringene trer i kraft straks med virkning fra og med inntekståret 2015.

8 FORSKRIFTSUTKAST

I forskrift av 19. november 1999 nr. 1158 til utfylling og gjennomføring mv. av skatteloven av 26. mars 1999 nr. 14 gjøres følgende endringer:

Ny FSFIN § 6-72 Fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning

6-72-1 *Vilkår for fradrag*

Fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning etter skatteloven § 6-72 gis dersom følgende vilkår er oppfylt:

- a. Skattyter er bosatt i riket, jf. skatteloven § 2-1 første ledd, eller begrenset skattepliktig etter skatteloven § 2-3 og hele eller tilnærmet hele skattyters inntekt fra arbeid eller virksomhet i inntektsåret skattlegges i Norge.
- b. Skattyter må ha vært medlem i ordningen i minst ett år før skatteplikten til Norge etableres.
- c. Det er gitt fradrag for tilskudd til ordningen før skatteplikten til Norge etableres.
- d. Alderspensjon skal være hovedytelse i ordningen.
- e. Pensjonsinnretningen må være etablert i en EØS-stat, ha nødvendig tillatelse til å utøve slik virksomhet, og skal være underlagt tilsyn fra offentlig myndighet der.
- f. Norske myndigheter kan kreve utlevert opplysninger fra etableringsstaten i medhold av skatteavtale eller annen folkerettslig overenskomst. Dersom det ikke foreligger slik overenskomst, gjelder tilsvarende når skattyter legger fram erklæring fra offentlig myndighet i etableringsstaten som bekrefter forhold av betydning for fradragsretten.

Nytt syvende ledd i forskrift til innskuddspensjonsloven § 5-1

(7) Arbeidstaker kan velge å stå utenfor innskuddspensjonsordning dersom vedkommende er medlem av en utenlandsk pensjonsordning, jf. skatteloven § 6-72, som foretaket betaler premie eller avgift til.

Nytt syvende ledd i forskrift til foretakspensjonsloven § 4-1

(7) Arbeidstaker kan velge å stå utenfor foretakspensjonsordning dersom vedkommende er medlem av en utenlandsk pensjonsordning, jf. skatteloven § 6-72, som foretaket betaler premie eller avgift til.⁵

⁵ Tilsvarende valgfrihet må reguleres i forskrift til tjenstepensjonsloven i medhold av tjenstepensjonsloven § 3-1 annet ledd.