



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

Att: Rudseter, Kari

Høring - forslag om fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger

Vi viser til Finansdepartementets høringsnotat 5. desember 2014 vedrørende forslag om fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger. I fremstillingen nedenfor vil vi først gi noen generelle bemerkninger. Deretter omtales fradragsretten for innbetalingene til utenlandske pensjonsordninger og kommentarer knyttet til beskatningen av pensjonsutbetalingene. Til slutt vil vi komme med noen bemerkninger knyttet til kontrollen av opplysninger i høringsnotatet pkt. 4.7, herunder opplysninger om innbetalinger og opplysninger om utbetalinger i høringsnotatet pkt. 4.9.

1. Generelle bemerkninger

Begrepet "utenlandsk pensjonsordning"

Fradragsrett for innbetalinger til pensjonsordninger følger av skatteloven (sktl.)

§§ 6-45, 6-46 og 6-47. I høringsnotatet synes dette å være avgrenset til pensjonsordninger ihht. foretakspensjonsloven, innskuddspensjonsloven, tjenestepensjonsloven og lov om individuell pensjonsordning. Oppfyller pensjonsordningen kravene etter en av disse pensjonslovene, følger fradragsretten for innbetalinger av sktl. § 6-46 og § 6-47.

Forslaget innebærer at statsborgere i en EØS-stat som kommer til Norge for å arbeide eller drive virksomhet, gis rett til fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger.

Når det i høringsnotatet er fremhevet at omtalen begrenses til de private ordningene, og at det med utenlandske pensjonsordninger, menes utenlandske pensjonsordninger som ikke oppfyller kravene etter de norske pensjonslovene, kan dette forstås slik at forslaget om fradragsrett er ment avgrenset til private ordninger.

Ordlyden i forslag til ny sktl. § 6-72 benytter betegnelsen "utenlandsk pensjonsordning". Det fremstår som uklart om denne betegnelsen også dekker kostnad til sikring av eventuelle offentlige pensjonsordninger som er pålagt etter en annen EØS-stats lovgivning. Det er direktoratets oppfatning at sktl. § 6-45 i dag skal leses som om "lov" i første punktum, betyr "norsk lov".

Etter gjeldende rett vil utenlandske pensjonsordninger sjelden oppfylle vilkårene i de norske pensjonslovene, noe som ofte innebærer at slike utenlandske pensjonsordninger blir klassifisert som kollektive eller individuelle livrenter etter norsk rett, eventuelt som en kapitalforsikring.



I norsk rett er det et klart skille mellom tjenestepensjonsordninger/IPA/IPS på den ene siden og private livsforsikringer på den annen side. Med private livsforsikringer menes kapitalforsikringer (engangsutbetaling) og livrenter (terminytelser). Etter norsk rett gis det ikke fradrag for innbetalinger til slike ordninger, og eventuelle premier innbetalt av arbeidsgiver behandles som lønn.

For at det ikke skal oppstå tvil ved behandlingen av de utenlandske pensjonsordningene foreslår direktoratet at det presiseres nærmere om hva som er ment å falle inn under begrepet "utenlandsk pensjonsordning".

Etter vår oppfatning kan det med fordel i ny § 6-72 f.eks. innarbeides "Fradrag for tilskudd til utenlandsk pensjonsordning i arbeidsforhold..., eller individuell pensjonsordning...". Når det som et av vilkårene for fradrag (se bemerkningene nedenfor i pkt. 2.1) er satt at alderspensjon skal være "hovedytelse i ordningen" vil dette medføre et klarere skille mellom tjenestepensjonsordninger/IPA/IPS på den ene siden og private livsforsikringer på den annen side. Dette vil således bidra til lik behandling av norske og utenlandske pensjonsordninger.

Forholdet til EØS-retten og endringsadgang

Under pkt. 1 i høringsnotatet side 2 fremkommer det at det er uklart om de norske reglene kan opprettholde en generell avgrensning i fradragsretten mot innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger. På bakgrunn av denne usikkerheten foreslås det en ny skatteregel som sikrer fradragsrett for statsborgere av land som omfattes av EØS-avtalen for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger.

Under pkt. 4.1 i høringsnotatet side 10 bemerkes det at skatteulempen i dagens regelverk kan rammes av EØS-retten som skjult eller indirekte forskjellsbehandling på grunnlag av nasjonalitet. På bakgrunn av at dagens begrensning i fradragsretten overfor innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger har en usikker side til EØS-avtalen, foreslår departementet en ny regel som på nærmere vilkår gir rett til fradrag også for slike innbetalinger. Under pkt. 6 i høringsnotatet side 20 foreslås endringene med virkning fra inntektsåret 2015. Det savnes her en kommentar til om skattyter har mulighet til å fremme klage tre år tilbake i tid etter ligningsloven (lignl.) § 9-6 nr. 2. Er dette en ordinær lovendring eller er dette en lovendring som følge av motstrid med EØS-avtalen? Det bør kommenteres nærmere i forarbeidene, slik at det ikke etterlates noen tvil om hvilken endringsadgang skattyter har etter lignl. § 9-6. Det vises i denne forbindelse til de utfordringer som oppsto ved tidligere endring av sktl. § 4-31 og § 6-91.

2. Fradrag for innbetaling til utenlandsk pensjonsordning

2.1 Pensjonsordningen

Etter forslaget er det knyttet ulike vilkår for retten til fradrag i norsk inntekt.



Det følger av utkastet til ny FSFIN § 6-72 at alderspensjon skal være hovedytelse i ordningen. I høringsnotatet pkt. 4.3 side 13 er det vist til at alderspensjon skal være en obligatorisk ytelse i ordningen, på samme måte som i de norske pensjonsordningene, og at denne ytelsen er hovedytelse.

I følge lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenstepensjon (OTP-loven) er arbeidsgivere pliktig til å ha en pensjonsordning for sine ansatte, enten i form av foretakspensjon, innskuddspensjon eller tjenstepensjon, jf. OTP-loven § 2 første ledd. Felles for de nevnte ordninger er retten til alderspensjon, men som en del av pensjonsordningen kan foretaket (arbeidsgiver) i tillegg tegne særskilt forsikring etter foretakspensjonsloven som gir rett til uførepensjon og/eller ytelser til barn og andre etterlatte av medlemmer som dør, jf. tjenstepensjonsloven § 2-1 og innskuddspensjonsloven § 2-4, jf. foretakspensjonsloven kapittel 6 og 7.

Det samme følger av lov om individuell pensjonsordning (IPS), jf. § 1-3, og etter FSFIN §§ 6-47-15, 6-47-16 og 6-47-19 for de som har en individuell pensjonsavtale (IPA).

Etter det direktoratet kjenner til er det svært vanlig å tegne en særskilt forsikring, som en del av pensjonsordningen. Dette sikrer rett til uførepensjon og/eller ytelser til barn og andre etterlatte dersom medlemmet dør. Direktoratet foreslår at det bør presiseres nærmere hva vilkåret om at en alderspensjon skal utgjøre "hovedytelsen" innebærer. Dette vil også bidra til et klarere skille mot livrenter og kapitalforsikringer.

3. Skatteplikt til Norge ved utbetalinger fra utenlandske pensjonsinstitusjoner

I høringsnotatet pkt. 4.8 er det foreslått en mindre endring i sktl. § 2-3 fjerde ledd bokstav c, slik at bestemmelsen etter forslaget også vil omfatte pensjonsutbetalinger der det er gitt fradrag med grunnlag i ny sktl. § 6-72. Det er her påpekt at selv om skatteloven gir hjemmel til å ilegge kildeskatt på pensjonsutbetalinger, kan beskatningsretten være avskåret eller begrenset i skatteavtale.

Norge har skatteavtaler med alle EØS-statene (med unntak av Liechtenstein). Ingen av disse skatteavtalene gir Norge beskatningsrett til en pensjon utbetalt fra en pensjonsinstitusjon i en stat til en pensjonsmottaker bosatt enten i den samme staten eller i en annen stat (som ikke er Norge). Norge er verken kildestat eller bostedsstat i relasjon til disse utbetalingene. Om konsekvensene for informasjonsutveksling, se pkt. 4.

4. Kontrollen av opplysninger

4.1 Kontroll av den utenlandske pensjonsordningen

Det stilles en rekke vilkår for fradrag, både til pensjonstilbyder, pensjonsordningen og til skattyter, for at skattyter skal ha rett til fradrag. Det foreslås imidlertid ingen særregulering av skattyters opplysningsplikt, og skattyters plikter knyttes således til lignl. § 4-1.



Kontrollen av at vilkårene for fradrag faktisk er oppfylt vil forutsette en manuell behandling for skattemyndighetene. Det vil kunne være ressurskrevende å kontrollere om disse vilkårene er oppfylt i hver sak. Dette vanskeliggjør dermed automatiseringen av ligningsprosessen, og kan bidra til at ressursene til andre prioriterte oppgaver reduseres. Det er derfor viktig at skattemyndighetene vurderer hvordan det i første omgang kan legges til rette for angivelse av så fullstendige opplysninger som mulig i selvangivelsen, slik at omfanget av manuell kontroll reduseres.

I og med at lovforslaget ikke innfører en plikt til å legge ved dokumentasjon som viser at vilkårene er oppfylt, men knytter det til skattyters plikter etter ligningsloven § 4-1, antas det å være tilstrekkelig at skattyter kan dokumentere at han oppfylder vilkårene for å få fradrag når skattemyndighetene ved kontroll etterspør slik dokumentasjon.

4.2 Opplysninger om innbetalinger

I høringsnotatet pkt. 4.9.1 er det henvist til at skattemyndighetenes informasjonsbehov for innbetalinger foretatt av arbeidstaker vil bli ivaretatt gjennom skattyters opplysningsplikt, mv. jf. avsnittet ovenfor.

Dersom arbeidstakeren selv innbetaler til den utenlandske pensjonsordningen, vil det ikke foreligge tilgjengelig grunnlagsdata for innbetalingen. Dette innebærer at skattyteren selv må kreve fradraget i selvangivelsen.

Dersom arbeidstaker blir trukket i lønn for innbetalinger til den utenlandske pensjonsordningen, vil dette bli innrapportert av arbeidsgiveren i henhold til innrapporteringsplikten i lignl. § 5-2 nr. 3 bokstav a, jf. også forskrift 17. september 2013 nr. 1092 samleforskrift om tredjeparters opplysningsplikt § 5-2-37 nr. 4 bokstav b. I høringsnotatet er det henvist til lignl. § 5-2 nr. 3 bokstav b. Vi antar at det her er henvist feil. Fradragsretten i henhold til den foreslåtte bestemmelsen i sktl § 6-72 kan således håndteres på samme måte som fradrag for tilskudd til de norske pensjonsordningene, jf. sktl. §§ 6-46 og 6-47. Vi bemerker videre at det riktige er at det skal gjøres fradrag i trekkgrunnlaget tilsvarende egenandelen. Det skal altså ikke foretas forskuddstrekk i den del av lønnen som trekkes som egenandel, slik det synes forutsatt i høringsnotatet.

For innbetalinger fra arbeidsgiver (arbeidsgivers bidrag) er det i høringsnotatet henvist til at det er samsvar mellom plikten til å svare arbeidsgiveravgift etter folketrygdloven (ftrl.) 23-2 og innberetningsplikten etter lignl. § 5-2. Det antas derfor at det ikke er nødvendig å regulere opplysningsplikten for betalinger til utenlandske pensjonsordninger særskilt. Direktoratet antar at dette utgangspunktet bør nyanseres. Når det gjelder avgiftsplikten for arbeidsgivers tilskudd til pensjonsordninger følger dette av ftrl. § 23-2 fjerde ledd for arbeidsgivers andel av tilskuddet. At denne opplysningsplikten ikke behøver og reguleres særskilt følger av ftrl. § 23-2, jf. § 24-2.

Det følger av sktl. § 5-12 sjette ledd at fordel ved arbeidsgivers premiebetaling ikke regnes som inntekt når det gis fradrag for premiebetalingen etter sktl. § 6-45. Utgangspunktet i høringsnotatet, og koblingen opp mot lignl. § 5-2 vil således stemme for utenlandske ordninger når slik premie er å regne som lønn. Opplysningsplikten vil da følge av lignl. § 5-2 første ledd bokstav a, og



avgiftsplikten vil følge av ftrl. § 23-2 første ledd. Det samme vil gjelde for arbeidsgivers innbetaling til en individuell pensjonsordning (IPS).

Når det gjelder tilskudd til pensjonsordninger som faller inn under sktl. § 6-45, er disse ikke skattepliktige ved innbetalingen, men skattlegges når pensjonen kommer til utbetaling. Dette følger også av langvarig ligningspraksis, og av det såkalte p-prinsippet.

Etter gjeldende rett skal innbetalinger fra arbeidsgiver til utenlandske ordninger behandles som lønn i alle relasjoner. Etter forslaget i høringsnotatet vil innbetalingen ikke være å anse som lønn, men som skattefri naturalytelse, jf. forslaget til sktl. § 5-12 sjette ledd nytt annet punktum. Opplysningsplikt for slike betalinger anses dermed ikke å følge av lignl. § 5-2 nr. 1 bokstav a, slik som angitt i høringsnotatet under pkt. 4.9.1. Etter samleforskriften § 5-2-3 er det ikke opplysningsplikt for skattefrie naturalytelser. Når det i høringsnotatet er uttrykt et behov for å spesifisere arbeidsgivers innbetalinger på den enkelte arbeidstaker der vedkommende er medlem av en utenlandsk ordning antar vi derfor at innberetningsplikten for disse innbetalingene må fremkomme ved endring av lignl. § 5-2, eventuelt som en egen bestemmelse i samleforskriften § 5-2-3 første ledd.

Etter direktoratets oppfatning er det uheldig med tvil om det foreligger opplysningsplikt etter ligningsloven § 5-2 for disse innbetalingene. Vi viser til at personopplysninger, jf. personopplysningsloven § 2 nr. 1 bare kan behandles dersom den registrerte har samtykket, eller det er fastsatt i lov at det er adgang til slik behandling, eller behandlingen er nødvendig for ellers angitte vilkår. Etter direktoratets oppfatning må det her for alle praktiske formål foreligge hjemmel for opplysningsplikt for innbetalinger til utenlandske pensjonsordninger når disse blir å betrakte som skattefri naturalytelse. Vi ber om at dette hensyntas i vurderingen av om det må gjøres endringer i lignl. § 5-2.

Slik modellen for a-meldingen er satt opp i dag skal arbeidsgivers betaling til tjenestepensjonsordninger tas med i sum arbeidsgiveravgiftsgrunnlag hos arbeidsgiver. Beløpet skal ikke rapporteres individualisert på hver ansatt.

Dette betyr at arbeidsgiveravgift på tilskudd og premie til pensjon oppgis i a-meldingen som et samlet beløp under hver virksomhet, og tas med i sum arbeidsgiveravgift som deklarerer på juridisk nivå.

Slik direktoratet forstår forslaget skal arbeidsgiver individualisere og innrapportere innbetalinger på den enkelte arbeidstaker der vedkommende er medlem av en utenlandsk pensjonsordning. Vi forstår forslaget slik at dette ikke skal innrapporteres tilsvarende for arbeidsgivers innbetaling til norske ordninger som oppfyller vilkårene i en av pensjonslovene. Dette vil kunne medføre en forskjellsbehandling og innebære et brudd på Norges forpliktelser etter EØS-avtalen.



4.3 Opplysninger om utbetalinger

Departementet foreslår flere fremgangsmåter skattemyndighetene kan benytte for å få opplysninger om utbetalinger som er skattepliktig etter sktl. § 2-3 fjerde ledd bokstav c. Opplysninger om utbetalinger er foreslått avhjulpet ved at skattemyndighetene skal sikre seg relevant informasjon om den utenlandske pensjonsinnretningen og den enkelte skattyters pensjonsordning når fradraget for innbetalingen behandles ved ligningen.

Selv om pensjonsmottakeren vil få selvangivelsesplikt etter lignl. § 4-2 nr. 1 bokstav a når pensjonen fra utlandet begynner å løpe, vil dette ikke generere en selvangivelse fra Norge til skattyter. Skattyter er mest sannsynlig ikke klar over skatteplikten til Norge etter sktl. § 2-3 fjerde ledd bokstav c når pensjonen begynner å løpe. Det vil være vanskelig for norske skattemyndigheter å vite hvem som er skattepliktig og når skatteplikten inntreffer, og ikke minst ha oversikt over skattyters adresse i utlandet.

Ut i fra de rutiner og systemer som eksisterer i skatteetaten fremstår det som urealistisk at det vil la seg gjøre å lagre den informasjonen som er nødvendig over et så langt tidsrom som er påkrevet i disse tilfellene. Informasjon det vil være nødvendig å lagre er f.eks. hvilke skattytere som har fått fradrag, i hvor mange år de har fått det, i hvilken innretning de har sin pensjonsordning og når pensjonsutbetalingene skal starte, oversikt over skattyters adresse i utlandet mv. Å få til et slikt system vil antakelig kreve investeringer som vil overskride de skatteinntektene man kan forvente. I tillegg vil utvikling av slike systemer som bare gjelder en mindre gruppe skattytere sjelden bli prioritert.

I de tilfeller det foreligger en skatteavtale kan Norge for øvrig ikke be om opplysninger knyttet til inntekter Norge ikke har beskatningsrett til etter skatteavtalen. Skulle Norge likevel ha beskatningsretten etter skatteavtalen vil det ikke fremstå som praktisk at norske skattemyndigheter skal tilskrive andre lands skattemyndigheter etter bestemmelsene om utveksling av informasjon, for å be det andre landets myndigheter undersøke i hvilken utstrekning det utbetales pensjon fra en pensjonsinnretning i denne staten til en person som tidligere har vært skattepliktig i Norge. Det er ikke anledning etter bestemmelsene om informasjonsutveksling til å be om en oversikt over alle som mottar pensjon, hver henvendelse må derfor være konkret.

5. Administrative konsekvenser

Generell bemerkning

For registrering og behandling av skattyters krav om fradrag for innbetaling til utenlandsk pensjonsordning må det opprettes en ny post i selvangivelsen og alle andre berørte systemer. Slike endringer synes å få moderate konsekvenser for våre systemer.

For arbeidsgivers innbetalinger (arbeidsgivers bidrag), se pkt. 4.2 og kommentaren fra EDAG-prosjektet nedenfor.

Siden det er innbetalinger til utenlandske selskaper, vil vi ikke få grunnlagsdata for preutfylling av selvangivelsen for denne posten med mindre arbeidsgiver betaler på vegne av ansatte. Denne posten



vil sannsynligvis måtte saksbehandles manuelt, og vil således ikke være i samsvar med regelverksforenklinger som skal bidra til at likningsprosessene kan automatiseres i størst mulig grad. Kontrollarbeidet med fradragsretten vil måtte foregå manuelt. Det vil kunne innebære tilskrivning i hver sak, avhengig av hvor kontrollnivået settes.

Forskudd

Dersom endringen trer i kraft fra og med 2015, vil det ikke være noen mulighet til å innarbeide ny post i forskuddssystemene for 2015.

En slik post vil først være aktuelt ved sentralt forskudd i 2017.

A-meldingen

EDAG-prosjektet antar at systemutviklingen av eventuelle endringer kan starte opp og innpasses med eventuelle endringer som vil følge av forslag som er på høring vedrørende opplysninger om utbetalinger fra IPS og IPA. Dette vil si at endringene vil være klare/produksjonssatt fra etatens side tidligst i august 2015. Da får lønns- og personalsystemleverandørene høsten til å tilpasse seg endringene, slik at de leverer akkumulerte opplysninger for 2015 den første måneden de er klare til å levere. Deretter leverer de opplysninger per kalendermåned. Siste frist for å levere akkumulerte opplysninger for 2015 blir i rapporteringen for desember, dvs. senest 5. januar 2016. Fra januar 2016 blir det månedlig rapportering for alle.

Vennligst oppgi vår referanse ved henvendelser i saken.

Med hilsen

Lene Ringså Solberg
fung.seksjonssjef
Rettsavdelingen, personskatt
Skattedirektoratet

Heidi Skevik