

**Høringsnotat
om
kildeskatt på pensjoner mv.**

(forslag til skatteloven § 2-3 nytt fjerde ledd)

1. Innledning og sammendrag

1.1 Innledning

Finansdepartementet foreslår i dette høringsnotatet at det innføres 15 pst. skatt på pensjoner mv., som utbetales til personer som er bosatt i utlandet (kildeskatt på pensjoner).

Formålet med kildeskatt på pensjoner ville være å sikre det norske skattefundamentet mot urimelig uthuling og å hindre skattetilpasning i forbindelse med internasjonaliseringen av arbeidsmarkedet, privat pensjonssparing og pensjonsmottakeres valg av bosted. En intern hjemmel om kildeskatt på pensjoner legger til rette for en rimelig fordeling av skattefundamentet gjennom skatteavtale mellom bostedsstaten og kildestaten.

1.2 Sammendrag

Finansdepartementet går inn for at det innføres skatt på pensjoner mv., som utbetales fra Norge til personer bosatt i utlandet så langt slike ytelser ville vært skattepliktige for personer bosatt i Norge. For at norske tilbydere av pensjonssparing ikke med dette skal få en konkurranseulempe, foreslås det at skatteplikten også skal gjelde for utbetalinger fra utenlandske pensjonsinnretninger som personer bosatt i Norge har anvendt med skattefavorisering. Skatteplikten skal ikke gjelde for personer som aldri har vært skattemessig bosatt i Norge.

2. Bakgrunn

2.1 Gjeldende norsk rett

2.1.1 Beskatningen av pensjoner mv.

Etter norsk intern rett er det kun i svært begrenset grad hjemmel til å skattlegge pensjoner på annet grunnlag enn at skattyteren er bosatt i Norge.

Kildeskatt på pensjoner er det etter norsk rett kun grunnlag for å kreve av pensjon til direktører, styremedlemmer, kontrollkomitemedlemmer og medlemmer av likende organ i selskap hjemmehørende i Norge, jf. skatteloven § 2-3 (1) bokstav e.¹

Skatteloven § 5-1 (1) gir den grunnleggende hjemmelen for å skattlegge personer som er bosatt i Norge for pensjon, føderåd og livrenter. Begrepene ”pensjon, føderåd og livrente” er ikke definert i loven. Det følger imidlertid av lovgivning og praksis at pensjonsbegrepet er begrenset til løpende ytelser.

Beskatningen av pensjoner mv. kan sees i sammenheng med hvordan finansieringen av rettigheten behandles skattemessig, men noen rettslig sammenheng foreligger ikke. Pensjoner mv. kan bygge på tidligere tilskudd/premiebetaling til den som bærer forpliktelsen fra den berettigete selv og/eller fra dennes eventuelle arbeidsgiver. Forpliktelsen kan også påhvile tidligere arbeidsgiver, eller rettigheten kan være vederlag for overdragelse av fast eiendom eller virksomhet og finansieres over den forpliktedes løpende drift. Rettigheten kan videre gjelde tredjemann, slik tilfellet er for etterlattepensjon. Skatteplikten gjelder uavhengig av om det er gitt fradrag for sparingen til pensjonen mv., eller om det gis fradrag for ytelsen hos den som bærer forpliktelsen.

¹ Hjemmelen bør beholdes fordi den har videre rekkevidde enn de her foreslåtte reglene.

Pensjoner og føderåd skattlegges som hovedregel som personinntekt, mens dette for livrenter kun gjelder så langt de utgjør en pensjonsordning i arbeidsforhold, jf. skatteloven § 12-2. I den følgende oversikten over skatteplikt for pensjoner m.v. nevnes det uttrykkelig dersom ytelsen ikke utgjør personinntekt.

Så langt pensjoner mv. regnes som personinntekt, ilegges de trygdeavgift med lav sats, jf. folketrygdloven § 23-3. Skillet mellom på den ene siden lav sats og på den andre siden mellomhøy og høy sats bygger på folketrygdlovens skille mellom på den ene siden pensjongivende inntekt og på den andre siden pensjoner og annen ikke pensjongivende inntekt. I den følgende oversikten over skattepliktige pensjoner mv. nevnes det uttrykkelig dersom ytelsen utgjør personinntekt, men ikke ilegges trygdeavgift etter lav sats.

De mest sentrale pensjonene er

- grunn- og tilleggspensjon fra folketrygden
- offentlige tjenstepensjoner
- private tjenstepensjoner i form av
 - o pensjonsordning etter lov om foretakspensjon
 - o pensjonsordning etter innskuddspensjonsloven
 - o pensjon over drift
- pensjon basert på individuelle pensjonsavtaler
- pensjon som vederlag ved avhendelse av fast eiendom eller virksomhet

Lov 21. desember 2005 nr. 124 om obligatorisk tjenstepensjon (OTP), som trådte i kraft 1. januar 2006, pålegger nærmere bestemte foretak å opprette tjenstepensjonsordning. Arbeidsgivere har plikt til å opprette pensjonsordning for ansatte og personer som utfører arbeid i foretaket. Arbeidsgiver må ha enten en innskuddsbasert eller en ytelsesbasert pensjonsordning.

Skatteloven § 5-1 utfylles i §§ 5-40 - 5-43 av presiserende og dels utvidende bestemmelser om pensjoner mv., jf. Ot.prp nr. 86 (1997-98) Ny skattelov s. 48. Utvidende er bestemmelsene med hensyn til engangsytelser til avløsning av rett til pensjon. Slike ytelser har en slik saklig sammenheng med pensjoner at enkelte slike er tatt med i skatteloven §§ 5-40 - 5-43. I dette høringsnotatet benyttes betegnelsen "pensjon mv." når det siktes til pensjoner, føderåd, livrente og andre ytelser som omfattes av §§ 5-40 - 5-43.

Etter § 5-40 er det skatteplikt for

- etterlønn og -pensjon ut over 1 ½ ganger folketrygdens grunnbeløp
- engangs- og avløsningsbeløp og andre kapitalytelser
 - o fra pensjonsordning
 - o føderåd
 - o livrente som er ledd i pensjonsordning i arbeidsforhold
- ytelser fra
 - o annen pensjonsordning i arbeidsforhold enn pensjonsforsikring
 - o individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA).

Barnepensjon til barn som ikke er fylt 17 år ved utløpet av inntektsåret, etterlønn og etterpensjon anses ikke som personinntekt, jf. skatteloven § 12-2 bokstav b og d.

Skatteloven § 5-41 begrenser skatteplikten etter § 5-1 for individuelle livrenter til å omfatte den delen av utbetalingen som anses å gå ut over en tilbakebetaling av forsikringspremien, forutsatt at det ikke er gitt fradrag for den tidligere premieinnbetalingen. Vilkår for en slik begrenset skatteplikt og beregning av størrelsen på den skattepliktige delen av utbetalingene er regulert i Finansdepartementet skattelovforskrift (FSFIN) § 5-41.

Skatteloven § 5-41 gjelder også for kollektive livrenter i arbeidsforhold som er opprettet etter 1. januar 2007 der arbeidstaker er skattepliktig etter skatteloven § 5-12 sjette ledd for fordelene ved arbeidsgivers premieinnbetaling. Bestemmelsen gjelder ikke kollektive livrenter hvor premien er innbetalt til ordningen før 1. januar 2007. Hjemmel for skatteplikt for utbetaling fra disse kollektive livrenteavtalene er skatteloven §§ 5-1 og 12-2 bokstav b.

Etter § 5-42 er det skatteplikt for regelmessige personlige understøttelser etter lov eller avtale. Bestemmelsen nevner uttrykkelig blant annet

- utbetalinger fra omsorgs- og trygdeinnretninger, derunder
 - o rehabiliteringspenger
 - o attføringspenger
 - o tidsbegrenset uførestønad
 - o overgangsstønad
- enkelte private understøttelser
- introduksjonsstønad.

Underholdsbidrag er blant de regelmessige personlige understøttelser som omfattes av bestemmelsen, men slike ytelser regnes ikke som personinntekt. Rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad illegges trygdeavgift etter mellomomsats.

§ 5-43 begrenser skatteplikten for ytelser som ellers ville ha vært skattepliktige. Dette gjelder

- barnetrygd
- kontantstøtte
- sosialhjelp
- diverse stønader etter folketrygdloven og andre ordninger.

2.1.2 Skattefavorisert pensjonssparing

Det er vanlig å dele pensjonene inn i tre hovedgrupper etter hvordan de finansieres og å se det slik at pensjonene hviler på tre søyler. Disse er pensjoner basert på offentlige trygdeordninger, pensjoner i arbeidsforhold og individuelle pensjonsordninger.

Ulike land legger i større eller mindre grad vekt på å stimulere til pensjonssparing gjennom obligatoriske og skattefavoriserte innskudd i pensjonsordninger.

Skattefavoriseringen kan skje ved at fradrag gis for beløp som skytes inn i en pensjonsordning, ved at det sparte beløpet ikke skattlegges eller skattlegges gunstig mens det er i innretningen, eller ved at pensjonsutbetalingen ikke skattlegges eller skattlegges gunstig. Internasjonalt benyttes forkortelsen "E"

for skattefavorisering/-fritak og "T" for beskatning. En ordning som favoriserer på sparestadiet (E) og mens midlene er i pensjonsordningen (E) og først skattlegger utbetalingen (T) betegnes som en "EET"-ordning. EET er det vanligste internasjonalt og er skattelovens modell for full skattefavorisering. Slik skattefavorisering følger det såkalte P-prinsippet. P-prinsippet innebærer at det gis fradragsrett for premien, at det ikke betales skatt av den løpende avkastningen på pensjonsmidlene, at pensjonsformuen er fritatt fra formuesskatt og at denne skattefavoriseringen tas igjen ved at utbetalinger fra pensjonsordningen skattlegges som personinntekt.

De offentlige trygdeordningene inngår i Norge i folketrygden. Tilskudd fra arbeidsgiver, arbeidstaker og virksomhetsutøvere til folketrygden og dens pensjonsordninger gjøres ved innbetaling av arbeidsgiveravgift og trygdeavgift. Arbeidsgiveravgiften er fradragsberettiget, mens trygdeavgiften ikke er det.

Når det gjelder privat pensjonssparing i tjenstepensjoner og individuelle pensjonsordninger, har skatteloven som formelt utgangspunkt at sparingen ikke er fradragsberettiget, verken for pensjonsspareren selv eller for eventuell arbeidsgiver som yter tilskudd til sparingen, jf. skatteloven § 6-45. De ordningene som det er gitt fradragsrett for tilskudd til, gir likevel adgang til slik pensjonssparing for praktisk talt alle yrkesaktive.

For ordninger i arbeidsforhold gis det fradrag for kostnad til sikring av pensjon, slik som for eksempel til ordning etter lov om Statens Pensjonskasse, jf. skatteloven §§ 6-45 første punktum og 6-47 (1) (a) og for tilskudd til foretakspensjonsordning som dekkes av lov om foretakspensjon

og innskuddspensjonsordning som dekkes av lov om innskuddspensjon, jf. skatteloven §§ 6-46 (1) og (2) og 6-47 (1) b.

Ved lov 15. desember 2006 om endringer i skatteloven ble skattefavorisering knyttet til enkelte ordninger helt eller delvis opphevet, jf. forslag i Ot.prp. nr. 1 (2006-2007) kapittel 5. Dette gjelder for det første innbetalinger til individuelle pensjonsavtaler etter skatteloven (IPA). Disse ble det til og med 12. mai 2006 gitt fradrag for med inntil 40 000 kroner per år, forutsatt at ordningen oppfylte kravene som var fastsatt i Finansdepartementets forskrift til skatteloven (FSFIN) § 6-47. De andre elementene av P-prinsippet og unntaket fra formuesskatt er imidlertid uendret. For nye innbetalinger til en IPA-avtale innebærer endringene at alle utbetalinger skattlegges som personinntekt uavhengig av om det tidligere er gitt fradrag for innbetalingene. For det andre ble det frem til samme dato gitt fradrag for premie til fortsettelsesforsikring og fortsatt pensjonssparing innenfor den samme fradagsrammen som for IPA på 40 000 kroner per år, jf. skatteloven § 6-47 (1) d. Endringene er som for IPA. For det tredje ble individuell livrenteordning etter skatteloven § 5-41 og FSFIN § 5-41 tidligere skattefavorisert på den måten at midlene var fritatt fra formuesskatt og at avkastningen i de tradisjonelle forsikringsavtalene ble skattlagt først ved utbetaling, jf. skatteloven § 4-2 (2) og 5-41 (1), jf. FSFIN §§ 5-41. Fritaket for formuesskatt er opphevet med virkning fra og med inntektsåret 2007 ved endring av skatteloven § 4-2 (2). For det fjerde ble livrenteordninger der arbeidsgiver betaler innskuddene for en gruppe ansatte (kollektive livrenter), skattefavorisert ved at innskuddene etter likningspraksis ikke ble skattlagt

som lønn for arbeidstakeren i det året de ble innbetalt.² Fra og med inntektsåret 2007 vil alle arbeidsgivers premieinnbetalinger til en kollektiv livrente være skattepliktige som lønn for arbeidstakeren. Se for øvrig omtalen av endringene for kollektive livrenter i punkt 2.1.1

Mens de sparte beløpene er i pensjonsinnretningen, begunstiges de ved at forsikringsselskapene gis fradrag for avsetning til forsikringsfond som er nødvendig for å dekke eller sikre forpliktelsene overfor den sikrete, jf. skatteloven § 8-5.

Etter det norske systemet skatlegges de sparte midlene først når de utbetales i form av pensjon og blir skattepliktige etter de alminnelige reglene om skatteplikt for pensjoner, jf. avsnitt 2.1.1 ovenfor om dette. Mens fradragene gis i alminnelig inntekt, undergis pensjonsutbetalingene progressiv beskatning ved at de skatlegges som personinntekt.

Skattefavoriseringen av pensjonssparing har i Norge i utgangspunktet vært begrenset til sparing i innenlandske innretninger, men som en følge av fellesskapsretten vil det åpnes for skattefavorisert sparing i utenlandske innretninger, jf. Ot.prp. nr. 1 (2003-2004) kapittel 7 om livsforsikringer. I Ot.prp. nr. 1 (2004-2005) kapittel 24 om pensjonsordninger etter lov om foretakspensjon og etter innskuddspensjonsloven ble det foreslått å oppheve vilkåret om etablering i Norge for å kunne tilby disse pensjonsordningene. Forslaget til endringer ble vedtatt ved lov 10. desember 2004 nr. 77. Endringene har ikke trådt i kraft.

² Jf. Omholt/Skou i *Skatterett* 2006 s. 1, avsnitt 3.2.

Når det gjelder pensjon over drift, er det i og for seg en begunstigelse når den forpliktete får fradrag for pensjonsutbetalingen sammenliknet med forpliktete som ikke får fradrag for pensjonsutbetalingen, uten at det er vanlig å se dette som en skattefavorisering. Med hensyn til kildeskatt på pensjoner vil det likevel være et poeng at pensjonsutbetalingen er fradragsberettiget som vanlig driftskostnad på linje med lønn. Utbetalingene vil derfor i svært mange tilfeller være fradragsberettiget for den forpliktete, og således redusere det norske skattefundamentet i den grad den forpliktete er skattepliktig til Norge.

2.2 Begrunnelser for kildeskatt på pensjoner – sammenhengen med utviklingen i arbeidsmarkedet, pensjonssparingen og pensjonisters bosted

Internasjonaliseringen av samfunnet har utslag av betydning også for pensjonsbeskatningen. Mens det inntil nylig har vært vanligst at arbeid, pensjonssparing og pensjonisttilværelse er knyttet til samme stat, går utviklingen i retning av at disse får tilknytning til flere stater. Dette skyldes økt mobilitet av arbeidskraft og pensjonsmottakere og liberalisering av pensjonssparemarkedene. Med denne utviklingen vil det bli mer og mer vanlig at skattefavorisering av pensjonssparingen kan være gitt i en annen stat enn den pensjonsmottakeren er bosatt i.

Kildeskatt på pensjoner kan ha ulike begrunnelser, der det forhold at avkastningen av sparingen er skapt i vedkommende stat og/eller at pensjonssparingen er skattefavorisert der, er de mest sentrale. Siden disse begrunnelsene søker å etablere skattemessig sammenheng mellom

sikringen av pensjoner og pensjonsutbetalingen, kan de refereres til som ”sammenhengensynet”.

Den første begrunnelsen tilsier kildeskatt på pensjoner som utbetales fra innretninger i vedkommende stat. Slike regler har den ytterligere begrunnelsen at de kan hindre ikke-beskatning og skatteunndragelser. Regler som knytter kildeskatteplikten til utbetalinger fra innretninger i vedkommende stat, er retts teknisk forholdsvis enkle og lette å håndheve gjennom at innretningen pålegges en forpliktelse til å trekke kildeskatten av utbetalingen. Svært mange lands internett bygger på denne modellen.

Så lenge skattefavoriseringen er begrenset til innenlandske innretninger, vil ikke en begrunnelse for kildeskatt som bygger på skattefavoriseringen strekke seg lenger enn til at kildeskatt ilegges utbetalinger fra innenlandske innretninger. Etter hvert som skattefavoriseringen utvides til å gjelde utenlandske innretninger, jf. avsnitt 2.1. ovenfor, blir det av større betydning om kildeskatten begrunnes i at pensjonsinnretningen er norsk, eller om den begrunnes i at sparingen er skattefavorisert her.

Når sparing i en utenlandsk innretning blir skattefavorisert, blir det et spørsmål om den staten som har bidratt til skattefavoriseringen, skal kunne ta igjen den gunstige skattemessige behandlingen ved å skattlegge også når sparingen senere resulterer i en pensjonsutbetaling fra den utenlandske innretningen. Et selvstendig argument for kildeskatt på slike utbetalinger fra utenlandske innretninger knytter seg til hensynet til likebehandling av innenlandske og utenlandske innretninger. Dersom den staten som har bidratt til skattefavoriseringen, kun skattlegger utbetalinger fra innenlandske

innretninger og ikke skattlegger pensjonsutbetalingen fra de utenlandske innretningene, vil det kunne vri pensjonssparingen i retning av de utenlandske innretningene dersom mottakere flytter til en stat der pensjonen skattlegges lavere. Hensynet til at de innenlandske tilbyderne skal kunne konkurrere på samme vilkår som de utenlandske, tilsier derfor at utbetalinger fra utenlandske innretninger skattlegges dersom sparingen som ligger til grunn for utbetalingen er skattefavorisert i Norge.

På den andre siden vil en begrunnelse for kildeskatt på pensjoner, som bygger på at sparingen er skattefavorisert i Norge, tilsi at også enkelte utbetalinger fra norske innretninger bør være unntatt fra kildeskatt på pensjoner. Dersom en person som ikke er skattepliktig til Norge, sparer i en innretning her, bidrar ikke Norge til sparingen ved skattefavorisering.³ Dersom det ilegges kildeskatt på den senere utbetalingen, vil det kunne vri sparingen vekk fra innretninger i Norge og over i innretninger i stater der utbetalingen ikke ilegges kildeskatt. En slik vridning av konkurransevilkårene er lite ønskelig. Dette hensynet taler derfor for at kildeskatt på pensjoner ikke bør omfatte tilfeller der den bakenforliggende sparingen ikke er skattefavorisert i Norge.

Endelig kan det anføres som begrunnelse for kildeskatt på pensjon som utbetales fra norsk kilde, at dette bidrar til å skape skattemessig likhet mellom pensjonister som skattytergruppe (likhetshensynet).

³ Det ses her bort fra eventuell favorisering av innretningen, jf. avsnitt 4.3 nedenfor.

2.3 Norges gjeldende skatteavtaler og skatteavtalepolitikk

Ileggelse av kildeskatt på pensjoner kan være avskåret i skatteavtale mellom Norge og den staten der pensjonsmottakeren er bosatt. En hjemmel til å ilegge kildeskatt på pensjoner vil gjelde personer bosatt i utlandet. Effekten av hjemmelen vil derfor være sterkt avhengig av hva en eventuell skatteavtale bestemmer. Med hensyn til gjeldende avtaler er det et spørsmål om i hvilken grad de gir Norge retten til å skattlegge en pensjon til en person som er bosatt i den andre staten.

Gjeldende skatteavtaler gir i stor grad retten til å skattlegge pensjoner eksklusivt til bostedsstaten og avskjærer således i stor grad Norges rett til å skattlegge pensjoner til personer som ikke er bosatt i Norge. I de senere år har imidlertid norsk utgangspunkt vært at retten til å skattlegge pensjoner skal være delt mellom bostedsstaten og kildestaten.

For at norsk rett til å kildebeskatte pensjonen skal være avskåret etter skatteavtale, må vedkommende oppfylle skatteavtalens krav om at han internrettslig er bosatt i den andre staten og at han etter skatteavtalens kriterier skal anses bosatt der, samtidig som den aktuelle skatteavtalen må avskjære kildestatens adgang til å skattlegge pensjonen. Er ikke disse vilkårene oppfylt, vil skattyter etter de nye reglene om skattemessig utflytting (emigrasjon), normalt forbli skattepliktig til Norge for sin pensjon og sine øvrige inntekter til og med det fjerde året etter at han tok opphold i utlandet.

Ren bostedsstatsbeskatning gjelder i skatteavtalen med Tyskland (med enkelte unntak), de baltiske statene, Spania, Pakistan og Thailand. Avtalen

med Spania er i denne sammenhengen svært sentral fordi forholdsvis mange personer med pensjon fra Norge emigrerer til Spania.

Den minst vanlige løsningen i norske skatteavtaler er at kildestaten gis eksklusiv rett til å skattlegge pensjoner. Dette er likevel gjort i en av de mest sentrale skatteavtalene Norge har, nemlig i den nordiske skatteavtalen. Denne er også sentral for pensjonsmottakere, i og med at mange norske pensjonsmottakere emigrerer til Sverige og Danmark.

Mange norske skatteavtaler har blandete løsninger, enten ved at retten til å skattlegge er delt mellom Norge og den andre staten eller ved at det gjelder ulike løsninger for ulike typer pensjoner. Eksempelvis gir skatteavtalene med Portugal, Storbritannia og Australia anvisning på bostedsstatsbeskatning generelt, men med rett for kildestaten til å skattlegge offentlige tjenestepensjoner.

2.4 OECDs mønsterskatteavtale med kommentarer (OECD-mønsteret)

Etter OECD-mønsteret reguleres private tjenestepensjoner, offentlige tjenestepensjoner, individuelle pensjoner og pensjoner basert på sosiale trygdeordninger forskjellig.

Etter OECD-mønsteret artikkel 18 skattlegges private tjenestepensjoner og lignende vederlag for tidligere tjeneste kun i bostedsstaten. I følge kommentarene til bestemmelsen omfatter dette etterlattepensjoner, livrenter og avløsningssummer som knytter seg til tidligere tjeneste. Avløsningssommene må avgrenses mot sluttvederlag. Begrunnelsen for

bostedsstatsbeskatning er i følge kommentarene at det er bostedsstaten som best kan ta i betraktning mottakerens totale skatteevne, samt at denne løsningen gjør at skattyter slipper å forholde seg til skatteforpliktelser i andre stater.

Selv om OECD-mønsteret er basert på ren bostedsstatsbeskatning for private tjenestepensjoner, er det en rekke stater som går inn for kildebeskatning for slike pensjonsutbetalinger. Disse staters argumenter for kildestatsbeskatning er omfattende drøftet i kommentarene. Argumentene som nevnes for kildestatsbeskatning, er for det første at skattefavorisering av pensjonssparing kan ses på som en utsettelse med beskatningen. Derfor bør den staten som favoriserer pensjonssparingen kunne skattlegge den senere pensjonsutbetalingen, selv om pensjonsmottakeren ikke er bosatt der ved utbetalingen. Videre vises det til at kildeskatten på pensjoner hindrer ikke-beskatning i de tilfellene pensjonsmottakeren bosetter seg i en stat som ikke skattlegger pensjoner, og at nivået på pensjonen gjerne vil være satt ut fra skattenivået i utbetalingsstaten. På dette grunnlag gir kommentarene eksempler på bestemmelser om ren kildestatsbeskatning, delt beskatning, kildestatsbeskatning inntil en viss prosent av utbetalingen, kildestatsbeskatning der bostedsstaten ikke skattlegger, og fritak i bostedsstaten dersom pensjonen ville vært fritatt i kildestaten som bostedsstat.

Kommentarene drøfter spørsmålet om hvor pensjonen skal anses å ha sin kilde og tar for seg muligheten for å anse utbetalingsstaten, staten der arbeidet er utført, og staten som har gitt fradrag, for å være kildestaten.

OECD-mønsteret artikkel 19 nr. 2 gjelder offentlige tjenstepensjoner og har som utgangspunkt at retten til å skattlegge eksklusivt tillegges utbetalingsstaten. Begrunnelsen for denne bestemmelsen er at lønn i offentlig tjeneste behandles på denne måten, og at pensjonen bør følge den samme regelen. Pensjon etter tjeneste i offentlig forretningsdrift følger artikkel 18, jf. artikkel 19 nr. 2. Kommentarene til artikkel 19 tar opp problemene som oppstår dersom pensjonen til en bestemt person bygger på både privat og offentlig tjeneste, og nevner at enkelte stater løser dette ved å ha en felles regel for alle pensjoner. Det er denne løsningen Norge går inn for, jf. avsnitt 2.3 ovenfor.

Pensjoner som ikke knytter seg til tidligere tjeneste, slik som pensjoner fra individuelle pensjonsordninger og pensjoner fra offentlige trygdeordninger som ikke bygger på tidligere arbeidsinntekt, faller inn under OECD-mønsterets artikkel 21 om inntekt som ikke er regulert i noen av de andre bestemmelsene i mønsteret. Etter denne bestemmelsen gis bostedsstaten eksklusiv beskatningsrett.

I tillegg vil noen av de norske pensjonsspareinnretningene falle inn under bestemmelsene om kapitalinntekt og formue, uten at en går nærmere inn på det her.

De nevnte bestemmelser gir ingen klar avgrensing av hvilke inntekter som omfattes. Den enkelte skatteavtalepart vil derfor i stor grad kunne basere seg på sitt internrettslige pensjonsbegrep.

2.5 EØS-avtalens krav

Skatteområdet omfattes i utgangspunktet ikke av EØS-avtalen. Likevel vil skatteområdet kunne være berørt av EØS-avtalens alminnelige regler, derunder kravene til fri flyt av arbeid, tjenester, kapital og varer samt fri etableringsrett og forbudet mot statsstøtte.

EØS-avtalens alminnelige regler er svært generelle. Det er gjennom EF- og EFTA-domstolenes praksis at deres betydning for skatteområdet er blitt klargjort.

Når det gjelder pensjoner, kan fellesskapsretten være aktuell både i forhold til skattereglene som gjelder ved sparingen og skattereglene som gjelder ved utbetalingen.

Pensjonssparing skjer gjerne på et tidspunkt da skattyteren benytter seg av og er beskyttet av retten til fri flyt av arbeid eller tjenester eller retten til fri etablering. Flere av EF-domstolens saker på skatteområdet gjelder pensjonssparing, jf. sakene C-204/90 *Bachmann*, C-80/94 *Wielockx*, C-118/96 *Safir*, C-136/00 *Danner* og C-422/01 *Skandia-Ramstedt*, C-150/04 *Kommisjonen mot Danmark* og C-522/04 *Kommisjonen mot Belgia*.

Kommisjonen kom 19. april 2001 med meddelelsen *The elimination of tax obstacles to the cross-border provision of occupational pension* (COM(2001) 214 final). Der redegjorde Kommisjonen for sin oppfatning av rettsstillingen basert på de daværende avgjørelsene fra domstolen. Meddelelsen ble fulgt opp av og undersøkelser og traktatbruddssaker overfor flere medlemsstater. Hovedtemaet har vært hvorvidt nasjonale regler som begrenser den

skattefavoriserte pensjonssparingen til innskudd i innenlandske innretninger, er traktatstridige ved at de hindrer en person som har en skattefavorisert pensjonsordning i sin opprinnelsesstat fra å ta arbeid eller å etablere seg i andre medlemsstater og ved at de gjør utenlandske pensjonsinnretningers tjenester mindre attraktive å spare i enn innenlandske.

Fellesskapsrettens krav til nasjonale regler om pensjonssparing får indirekte betydning for reglene om kildeskatt på pensjoner i den grad en ser den skattemessige behandlingen av pensjonssparingen som en begrunnelse for hvilke utbetalinger som skal ilegges kildeskatt på pensjoner. Når skattefavoriseringen av pensjonssparing skal strekkes ut til sparing i utenlandske innretninger på grunnlag av fellesskapsrettens krav, betyr det at en får behov for å vurdere kildeskatt også på utbetalinger fra utenlandske innretninger, samtidig som det blir behov for å vurdere unntak fra kildeskatt for enkelte utbetalinger fra norske innretninger, jf. avsnitt 2.1.2 ovenfor om utviklingen i norsk rett på området.

I motsetning til pensjonssparingen skjer pensjonsutbetalingen på et tidspunkt da retten til fri flyt av arbeid og tjenester og den frie etableringsretten er mindre aktuelle for skattyteren. EF-domstolen hadde da heller ikke inntil nylig tatt stilling til medlemsstatenes regler om beskatning av pensjonsutbetalingen.

I dom av 9. november 2006 tok EF-domstolen stilling til de finske reglene om kildeskatt på pensjoner i sak C-520/04 *Turpeinen*. Etter de finske reglene som ble prøvd for EF-domstolen, ble den finske kildeskatten på pensjoner trukket som en andel av pensjonsutbetalingen, uten rett til fradrag. Dette

kunne i enkelte tilfeller føre til en strengere beskatning enn det som ville gjeldt for en person bosatt i Finland med utbetalinger i samme størrelsesorden, fordi denne hadde rett på diverse fradrag.

EF-domstolen bygger på at pensjonister ikke har en tilstrekkelig tilknytning til de fire friheter til å være beskyttet av disse. Derimot legger domstolen til grunn at pensjonister som mottar pensjon fra en annen stat enn den de er bosatt i, på grunnlag av unionsborgerskapet etter Traktaten om den Europeiske Union artikkel 18 har rett til likebehandling med pensjonister bosatt i kildestaten dersom de er i en sammenliknbar stilling med dem. For beskatningen legger domstolen i dette at pensjonistene som er bosatt utenlands, skal ha rett til å skattlegges etter de samme regler som innenlands bosatte dersom de har hele eller nesten hele sin inntekt fra Finland. Allerede før dommen var de finske reglene endret med virkning fra og med 2006.

EF-domstolens praksis fra tiden etter undertegningen av EØS-avtalen er ikke bindende uttrykk for hva EØS-avtalens forpliktelser består i. Dette gjelder særlig saker som bygger på unionsborgerskapet, som er spesielt for EU og ikke finnes i EØS-avtalen. Innenfor EØS er retten til å oppholde seg i en annen medlemsstat utvidet i forhold til de fire friheter gjennom rådsdirektiv 90/365/EØF om oppholdsrett for lønnsinntakere og selvstendig næringsdrivende som har avsluttet sin yrkesvirksomhet. I *Turpeinen* fant EF-domstolen på grunnlag av sin tolking av unionsborgerskapet ikke grunn til å drøfte forholdet til dette rådsdirektivet. Generaladvokaten tok derimot stilling til hvorvidt direktivet var anvendelig og gikk i sin uttalelse inn for at det ikke skulle omfatte tiltak i opprinnelsesstaten.

Finansdepartementet legger til grunn at de norske reglene vil holde seg klart innenfor det som EØS-avtalen tillater, dersom de holder seg innenfor EF-domstolens retningslinjer for medlemsstatene i EU.

2.6. Forholdet mellom pensjonssparing og andre spareformer

En innføring av skatt på en inntektsstrøm som har vært skattefri, kan medføre vridninger bort fra denne inntektstypen og over på andre innteks- og spareformer. For pensjonssparing er investering i fast eiendom og verdipapirer samt banksparing antakelig de mest aktuelle alternativene. Disse favoriseres i alminnelighet ikke ved sparingen og er for utenlands bosatte kun skattepliktige i den grad det gjelder utbytte av verdipapirer i norske selskaper eller formue, avkastning og gevinst av fast eiendom i Norge. Hvordan de totale skattemessige effektene vil slå ut, vil variere alt ettersom det gjelder en person som er bosatt i Norge hele livet, bosatt i utlandet hele livet eller bosatt i Norge enten når sparingen skjer eller når utbetalingene mottas.

Finansdepartementet finner ikke her grunn til å gå nærmere inn på de nevnte variantene og mulige vridninger dem i mellom. Høringsnotatet gjelder kun innføring av skatt på pensjoner m.v. som allerede er skattepliktige for innenlands bosatte. Forslaget skaper likebehandling av pensjonsmottakere bosatt i Norge og i utlandet, hvilket bør være det mest tungveiende nøytralitetshensynet. Forslaget bidrar således til at eventuelle skattemessige motivasjoner for valget mellom ulike spareformer blir forholdsvis like, enten den det gjelder blir boende i Norge eller bosetter seg i utlandet.

3 Andre lands rett

3.1 Danmark

Danmark ilegger kildeskatt på pensjoner og ulike sosiale ytelser. Skatten ilegges etter de samme regler som gjelder for bosatte, med visse modifikasjoner når det gjelder personlige lettelser og fradrag. Skatteplikten omfatter visse pensjoner som omfattes av pensjonsbeskatningsloven og folkepensjon som utbetales i henhold til lovgivningen. For pensjonsordningene omfattet av pensjonsbeskatningsloven gjelder et vilkår om at ordningen har vært skattefavorisert. Det er et generelt vilkår for skatteplikt av pensjonsutbetalinger at pensjonsinstituttet har hjemting eller fast driftssted i Danmark.

Den som foretar utbetalingen, er pliktig til å gjøre et forskuddstrekk. Forskuddstrekket gjøres i henhold til skattekort utstedt til mottakeren av pensjonen. Dersom denne ikke framviser skattekort, skal det trekkes 60 pst. av utbetalingen.

Som følge av EF-domstolens avgjørelse i sak C-150/04, *Kommisjonen vs. Danmark*, har den danske regjeringen foreslått endringer i den danske pensjonsbeskatningen. Det legges i forslaget opp til at det gis fradragsrett i Danmark for innbetalinger til pensjonsforetak hjemmehørende i andre EØS-stater etter en såkalt "avtalemодell". Avtalemодellen er en trepartsmodell som medfører at de utenlandske pensjonsforetakene må inngå en forpliktende avtale med danske skattemyndigheter om å foreta innberetning, forskuddstrekk og innbetaling av skatt. Samtidig må skattyter samtykke til at slike pensjonsutbetalinger beskattes i Danmark også etter utflytning og at slike pensjonsutbetalinger kan beskattes i Danmark selv om skatteavtalen gir beskatningsretten til staten hvor pensjonsforetaket er hjemmehørende. Det

foreslås også særlige regler som åpner for at skattytere som flytter *til* Danmark kan få rett til fradrag for innbetalinger til utenlandske pensjonsforetak.

3.2 Sverige

Sverige ilegger kildeskatt på offentlige pensjoner, private tjenestepensjoner og andre pensjoner som er utbetalt av svensk forsikringsselskap eller fast driftssted i Sverige av utenlandsk forsikringsselskap.

For tjenestepensjoner er det et vilkår at pensjonen kan tilskrives tidligere tjeneste som hovedsakelig er blitt utøvd i Sverige.

Som en følge av EF-domstolens avgjørelse i sak C-150/04, *Kommisjonen vs. Denmark* kommer den svenske regjeringen til å foreslå nye regler for pensjonsforsikring. De nye reglene innebærer blant annet at etableringskravet, dvs. kravet om at en pensjonsforsikring skal være tegnet i Sverige for å klassifiseres som pensjonsforsikring i skattehenseende, foreslås endret till å omfatte hele EØS. En forutsetning for at en forsikring skal anses som en pensjonsforsikring er dog, som etter gjeldende rett, at den oppfyller øvrige særskilte vilkår for pensjonsforsikring i skatteloven. Forslagene innebærer fradragsrett for premier till pensjonsforsikringer og pensjonskostnader selv om den aktuelle forsikringen er tegnet i et annet EØS-land.

Når det gjelder kildeskatt på utbetalinger, foreslås endringer i *Lag om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta*, *SINK*. De foreslåtte endringene innebærer at også pensjonsutbetalinger fra forsikringsselskap i utlandet til

personer som er bosatt utenlands, blir skattepliktige. En forutsetning for skatteplikt er at skattyter har krevd og fått fradrag for kostnader til forsikringen ved skattleggingen i Sverige eller at retten till pensjonen ble opptjent gjennom arbeid i Sverige. I utlandet hjemmehørende utbetalere av inntekt som er skattepliktig etter SINK, er ikke pliktige til å trekke skatt av utbetalingen. I disse tilfellene er det mottakeren som har ansvar for å betale inn skatten.

Fra 1. januar 2005 kan ikke-bosatte personer velge mellom å bli skattlagt etter de alminnelige skattereglene som gjelder for bosatte eller etter *Lag om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta*, SINK.

Kildeskatteplikten gjelder uavhengig av om skattyter har vært skattemessig bosatt i Sverige. I og med at skatteplikten i tillegg gjelder utbetalinger fra svenske kilder oppstår det ikke spesielle kontrollproblemer for likningsmyndighetene.

3.3 Finland

Personer som ikke er bosatt i Finland, er skattepliktige dit for inntekt som har kilde i Finland. Pensjoner anses å ha kilde i Finland dersom de bygger på offentlig tjeneste eller oppdrag eller tjeneste som har resultert i lønn eller honorar som har kilde i Finland. Kildeskatteplikten gjelder uavhengig av om utbetalingen bygger på pensjonssparing som har vært skattefavorisert i Finland og om mottakeren tidligere har vært skattemessig bosatt i Finland. Når det gjelder [pensjoner som betales på grunnlag av en pensjonsforsikring \(samt trafikforsikring\) bygger beskatningsretten på at forsikringen er tegnet i Finland.](#)

Fra og med 2006 fastsettes skatten ved ordinær likning etter den samme progressive skalaen og med de samme fradragene som gjelder for pensjonister bosatt i Finland.

3.4 Storbritannia

Storbritannia legger med enkelte unntak kildeskatt på inntekter med kilde i Storbritannia.

3.5 Tyskland

Fra 1. januar 2005 legger Tyskland skatt på pensjoner som blir utbetalt til bosatte og ikke bosatte personer fra tyske lovfestede pensjonsordninger og andre tyske forsikringsforetak eller betalingsagenter. Skatten fastsettes ved ordinær likning.

3.6 Frankrike

Frankrike legger kildeskatt på pensjoner og livrenter utbetalt av enheter som er hjemmehørende i Frankrike. Skattleggingen skjer etter de samme regler som gjelder for personer bosatt i Frankrike.

Skatten trekkes ved kilden etter en progressiv skala, som for 2007 er på 0 pst. på beløp som ikke overstiger 13 408 Euro, 12 pst. mellom 13 408 og 38 903 Euro og 20 pst. over 38 903 Euro. Beløp under 4 Euro per måned kreves ikke inn. Skattetrekket er i utgangspunktet et forskuddstrekk. Den endelige skatten blir ilignet på grunnlag av skattedeklarasjoner. Disse inngis til skattekontoret for ikke-bosatte (*Centre des Impôts des Non-Résidents*).

Skattetrekket kan anses som endelig oppgjør for skatten dersom inntekten ikke overstiger 38 903 Euro (2005).

4. Finansdepartementets vurderinger og forslag

4.1 Grunnleggende vurderinger

Norge har tradisjonelt lagt vekt på bostedsstatsbeskatning av inntekt av pensjoner mv. og ikke hatt intern hjemmel for kildeskatt på pensjoner. Internasjonaliseringen av arbeidsmarkedet, pensjonssparingen og endringer i pensjonsmottakeres bosted, jf. avsnitt 2.2 ovenfor, tilsier imidlertid at skattepolitikken for utgående pensjoner revurderes. De nevnte utviklingstrekkene skaper behov for kildeskatt på pensjoner mv. for at ikke pensjoner skal unngå skattlegging og at ikke norske skattefundamenter skal uthules på en urimelig måte. Kildebeskatning vil også bedre ivareta sammenhengensynet og likhetshensynet, jf. avsnitt 2.2 ovenfor.

Norges gjeldende skatteavtaler begrenser for tiden virkningen av en intern hjemmel for kildeskatt på pensjoner mv. OECD-mønsteret gir likevel godt grunnlag for å få gjennomslag for bestemmelser om kildeskatt på pensjoner ved revisjon av avtaler og inngåelse av nye avtaler, jf. avsnitt 2.4 ovenfor. Dette underbygges av at kildeskatt på pensjoner er vanlig i svært mange OECD-stater, jf. avsnitt 3 ovenfor.

Finansdepartementet går på ovenstående grunnlag inn for at det innføres kildeskatt på pensjoner mv.

4.2 Pensjonsbegrepet

Finansdepartementet viser til omtalen av gjeldende norsk rett i avsnitt 2 ovenfor. Hovedproblemstillingen knyttet til pensjonsbegrepet er hvorvidt dette skal utformes slik at kildeskatten dekker kun pensjoner som bygger på skattebegunstiget sparing, eller om det skal utformes slik at det dekker de samme ytelser som er skattepliktige for personer bosatt i riket etter skatteloven § 5-1 første ledd og §§ 5-40 - 5-43.

Et pensjonsbegrep som er felles for bosatte i riket og bosatte i utlandet, ivaretar best hensynet til å hindre skatteunngåelse og uthuling av norsk skattefundament, samt likhetshensynet. Det er også retts teknisk enklest ved at en kan bygge på grensdragninger som allerede er trukket om pensjonsbegrepet. For eksempel når det gjelder løpende ytelser som vederlag ved overdragelse av fast eiendom og virksomhet og avløsningsbeløp for slike ytelser, er grensen mellom pensjonsbegrepet på den ene siden og arbeidsinntekt, kapitalgevinst og skattefri inntekt i disse tilfellene trukket i rettspraksis, og lar seg ikke enkelt formulere i en lovtekst.

Finansdepartementet foreslår å ta utgangspunkt i pensjoner mv. slik begrepene benyttes ved skattleggingen av allment skattepliktige. Det er likevel grunn til å foreta en særskilt vurdering av livrenter etter skatteloven § 5-41 og av ytelsene som omfattes av § 5-42.

Individuelle og kollektive livrenter der bare avkastningen er skattepliktig som alminnelig inntekt har mange likhetstrekk med banksparing ved at det er innskuddet tillagt avkastningen som utbetales, mens pensjonssparing har det særpreg at den sikrer bestemte ytelser. Denne ulikheten mellom livrenter og pensjoner er allerede reflektert i skatteloven ved at den

skattepliktige avkastningen kun skattlegges som alminnelig inntekt.

Departementet finner at ulikhetene mellom disse livrentene og de egentlige pensjonsytelsene tilsier at kildeskatt på pensjoner mv. ikke bør omfatte ytelser som er skattepliktige kun etter skatteloven § 5-41.

Som vist i avsnitt 2.1.1, omfatter skatteloven § 5-42 delvis ytelser som ilegges trygdeavgift med mellomhøy sats (rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad). Disse ytelsene har derfor et større preg av å være ytelser knyttet til midlertidig inntektsbortfall enn å være pensjonsytelser.

De ytelsene i § 5-42 som ilegges trygdeavgift med lav sats på selvstendig grunnlag etter denne bestemmelsen, er overgangsstønad og andre utbetalinger fra omsorgs- og trygdeinnretninger, enkelte private understøttelser og introduksjonsstønad.

Overgangsstønad ytes til enslige foreldre, tidligere familiepleiere og til gjenlevende ektefelle etter henholdsvis folketrygdloven § 15-7, § 16-7 og § 17-6. Etter folketrygdloven § 15-3 gjelder et krav om opphold i Norge for overgangsstønad til enslig forelder. Det gjør denne ytelsen uaktuell for personer bosatt i utlandet. Dermed blir kildeskatt på ytelsen uaktuell. For overgangsstønad til tidligere familiepleier og gjenlevende ektefelle gjelder kun et krav om fortsatt medlemskap, og dette kravet kan settes til side av EØS-avtalens trygdedel eller av trygdekonvensjoner. Det kan derfor foreligge tilfeller der kildeskatt på disse ytelsene kunne være aktuelt, selv om omfanget neppe er stort. Introduksjonsstønad er så nært knyttet til opphold i Norge, at kildeskatt på slike ytelser er uaktuelt. De private understøttelsene

er sjeldne i dag, men forekommer, blant annet i form av ytelser fra en del familiestiftelser med ikke ubetydelige midler, jf. kommentarene til § 5-42 bokstav c i Ot.prp. nr. 86 (1997-98) Ny skattelov s 56.

Ytelser som ellers ville vært skattepliktige etter skatteloven § 5-42, er i noen utstrekning unntatt fra skatteplikt etter skatteloven § 5-43, jf. avsnitt 2.1.1 ovenfor.

Etter dette synes det å være et svært begrenset nedslagsfelt for kildeskatt på pensjoner mv. innenfor de ytelsene som fanges opp av en henvisning til skatteloven § 5-42. De ytelsene det i og for seg ville være aktuelt å belegge med kildeskatt på pensjoner, er overgangsstønad til tidligere familiepleier og til gjenlevende ektefelle samt private understøttelser. Dette kunne gjøres ved at hjemmelen for kildeskatt på pensjoner omfattet § 5-42, men at den for ytelser som utgjør personinntekt, begrenset skatteplikten til ytelser som er av en slik art at de ilegges trygdeavgift etter lav sats. En fordel med en slik løsning er at den ikke skaper et behov som ikke har vært der før for grensedragning mellom skatteloven § 5-42 og de øvrige bestemmelsene som regulerer pensjonsbegrepet.

Etter Finansdepartementets vurdering vil det innebære en unødig komplisering av lovteksten dersom den skulle formuleres slik at den fanget opp de få ytelsene i skatteloven § 5-42 som det i og for seg kunne være ønskelig å ilegge kildeskatt på pensjoner.

Finansdepartementet foreslår etter dette at pensjon mv. i denne sammenheng defineres ved en henvisning til skattepliktige ytelser etter skatteloven §§ 5-1 første ledd og 5-40.

Etter Finansdepartementets vurdering gir den gjeldende avgrensningen av hvilke utbetalinger fra pensjonsordninger og likende periodiske ytelser og engangsutbetalinger som er omfattet av skatteloven §§ 5-1 og 5-40 en hensiktsmessig og tilstrekkelig klar avgrensning av hvilke ytelser som bør underlegges kildeskatt på pensjoner.

4.3 Tilknytningskravet

4.3.1 Hensynene bak reglene – avgrensning til utbetalinger fra Norge

Det framgår av avsnitt 2.2-2.4 ovenfor at det ikke gjelder én internasjonal standard for hvilken tilknytning til en stat som kan begrunne skattlegging av pensjoner til personer bosatt i utlandet. Enkelte stater benytter kildebegrepet, mens andre knytter skatteplikten til betalinger fra enheter hjemmehørende der eller til betalinger fra innretninger som er blitt skattefavorisert der.

Kildebegrepet er benyttet i skatteloven § 16-20 om fradrag i norsk skatt for skatt betalt i utlandet, men har ellers ingen sentral plass i skattereglene annet enn i skatteavtalene. Det vil være unødig kompliserende å innføre generelle definisjoner av kildebegrepet for å regulere beskatning av bare en inntektsart (pensjon). Finansdepartementet finner det retts teknisk mest hensiktsmessig at det framgår mer direkte av reglene hvilke betalinger som skal omfattes.

Basert på reglene i andre land, OECD-mønsterets kommentarer og hensynet til innkreving er Finansdepartementet av den oppfatning at reglene bør ta utgangspunkt i at det er betalinger fra innretninger hjemmehørende i Norge som bør omfattes av reglene om kildeskatt på pensjoner. Det er disse enhetene norske myndigheter har jurisdiksjon over og kan pålegge å foreta innberetning av utbetalinger og trekk av skatt.

Tradisjonelt har begrensningen i norske myndigheters jurisdiksjon vært begrunnelsen for å avgrense den skattefavoriserte sparingen til sparing i innenlandske innretninger. Så lenge reglene i de enkelte statene har vært utformet overensstemmende med dette, har regler om kildeskatt på utbetalinger fra innenlandske innretninger truffet all skattefavorisert sparing.

Etter hvert som det åpnes for skattefavorisert sparing i utenlandske innretninger, er det hensyn som kan tale for modifikasjoner i denne avgrensningen av de kildeskattepliktige utbetalingene, jf. hensynene som er drøftet i avsnitt 2.2-2.4 ovenfor. Disse hensynene vil tilsi at kildeskatteplikten utvides til utenlandske innretninger der det er gitt fradrag for sparingen i Norge og begrenses til utbetalinger fra norske innretninger der det er gitt fradrag for sparingen i Norge. I prinsippet kunne en lagt vekt på hvorvidt pensjonssparing blir favorisert mens den er i pensjonsinnretningen, jf. avsnitt 2.1.2 ovenfor om dette, men det ville etter Finansdepartementets vurdering gjøre reglene unødig kompliserte å legge vekt på denne mer indirekte favoriseringen.

Operasjonaliseringen av de ovennevnte hensyn kan skje direkte, ved at reglene bygger på hvorvidt sparingen er blitt skattefavorisert i Norge.

For en avgrensning knyttet til skattefavorisering ville det naturlige utgangspunkt være de ordninger som er favorisert etter skatteloven §§ 6-46 og 6-47. En begrensning av kildeskatten til slike tilfeller korresponderer imidlertid ikke fullt ut med hensynet til å hindre uthuling av det norske skattefundamentet og heller ikke med hva som oppfattes som rimelige regler. Pensjonsbegrepet omfatter løpende ytelser som ikke er tidsbegrenset og som er vederlag for tidligere tjeneste eller for salg av fast eiendom eller virksomhet. Disse ytelsene er ikke skattefavoriserte, men den forpliktete har i stor grad fradragsrett for ytelsen. Hensynet til å hindre uthuling av det norske skattefundamentet taler derfor for at disse ytelsene omfattes av kildeskatt på pensjoner, selv om de ikke er skattefavoriserte. Når det gjelder rimeligheten i reglene, bør det tas i betraktning at de ikke skattefavoriserte ordningene i stor grad benyttes av personer som er i posisjon til å betinge seg pensjonsytelser som går ut over hva de skattefavoriserte ordningene tillater.

Det er videre et problem med å la reglene bygge på en direkte sammenheng mellom skattefavorisert sparing og kildeskatt på pensjonsutbetalinger, at det fører til kompliserte vurderinger og stiller strenge krav til dokumentasjon i de tilfellene pensjonsutbetalingen bygger på sparing som bare delvis har vært skattefavorisert. Det vil være tilfellet der pensjonsmottakeren har vært skattepliktig til Norge kun deler av sitt yrkesaktive liv og har gjort pensjonssparingen også mens vedkommende ikke var skattepliktig til Norge. Da ville pensjonsutbetalingen måtte deles opp i en kildeskattepliktig del som resultat av skattefavorisert sparing i Norge og en ikke kildeskattepliktig del som resultat av den ikke skattefavoriserte sparingen. For de

rettighetsbaserte ordningene er det ingen direkte forbindelse mellom innskuddet det enkelte år og den senere pensjonsrettigheten. Oppdelingen her måtte derfor skje sjablonmessig, for eksempel etter hvor mange år innenfor den totale spareperioden vedkommende var skattepliktig til Norge. En regel som lot skattefavouriseringen i det konkrete tilfellet være avgjørende, ville bli problematisk for kollektive livrenter der arbeidsgivers premieinnbetaling ikke var skattepliktig for arbeidstakeren og premien i praksis ofte ikke ble individualisert på den enkelte arbeidstaker, jf. Omholt/Skou i Skatterett 2006 s. 1 avsnitt 2.3.2.

Finansdepartementet er etter dette av den oppfatning at skillet mellom skattefavouriserte og ikke skattefavouriserte ordninger ikke generelt sett er et egnet kriterium for å avgrense hvilke pensjonsytelser som bør undergis kildeskatt. Det primære tilknytningskriteriet bør være at utbetalingen foretas av person, selskap eller innretning hjemmehørende i Norge eller av slik utenlandsk enhet som har skattplikt til Norge for virksomhet her etter skatteloven § 2-3 første ledd bokstav b. Vi viser til forslaget til skatteloven § 2-3 nytt fjerde ledd.

Tilknytningskriterier for utbetalinger fra enheter som ikke er etablert i Norge til personer som har vært skattemessig bosatt i Norge, drøftes nedenfor i avsnitt 4.3.2 og 4.3.5.

4.3.2 Avgrensning basert på at vedkommende har vært skattemessig bosatt i Norge

Avsnitt 4.3.1 ovenfor gir grunner til å la operasjonaliseringen av hensynene bak kildeskatt på pensjoner skje indirekte ved at kildeskatten primært

illegges utbetalinger fra innretninger i Norge. En ytterligere indirekte operasjonalisering kan oppnås ved at en skiller mellom pensjonsmottakere som har vært skattepliktig til Norge, og dem som ikke har vært det. En person som aldri har vært skattepliktig til Norge, vil aldri ha vært skattefavorisert, og kan derfor unntas fra kildeskattereglene. Derimot kan en person som har vært skattepliktig til Norge, ha innrettet seg slik at pensjonssparingen ikke var skattefavorisert. Likevel vil de aller fleste benytte skattefavoriserte ordninger. Det er derfor forholdsvis treffsikkert å la det være dem som en eller annen gang har vært skattepliktige til Norge, som treffes av kildeskatten.

Den som har vært skattepliktig til Norge, kan ha vært det som bosatt eller som begrenset skattepliktig. Også de begrenset skattepliktige kan ha opparbeidet seg rettigheter gjennom skattefavorisert sparing i Norge. Dette kunne isolert sett tilsi at kildeskatten på pensjoner skulle gjelde alle som i det hele tatt har hatt skatteplikt til Norge. Det vil imidlertid finnes begrenset skattepliktige som ikke er i posisjon til å benytte skattefavoriserte pensjonsordninger, for eksempel utenlandske mottakere av utbytte, utenlandske artister og utlendinger som eier fast eiendom i Norge. Dette kunne løses ved å la kildeskatten på pensjoner for dem som har vært begrenset skattepliktige, kun gjelde dem som har vært det for arbeid eller virksomhet i Norge. Dette ville imidlertid gi forholdsvis kompliserte avgrensinger.

I vurderingen spiller det inn at skattefavorisert sparing gjort av begrenset skattepliktige har et forholdsvis lite omfang. Dette kommer av at arbeid og personlig drevet virksomhet i Norge lett vil bringe vedkommende over

terskelen for å bli skattemessig bosatt i Norge. Etter skatteloven § 2-1 andre ledd blir en person bosatt i riket dersom vedkommende i en tolv månedersperiode oppholder seg i Norge mer enn 183 dager eller i en trettiseks månedersperiode oppholder seg her mer enn 270 dager. Det er derfor ikke arbeid eller virksomhet av stort omfang en person kan drive i Norge uten at vedkommende blir skattemessig bosatt her.

Finansdepartementet er etter dette av den oppfatning at kildeskatteplikten bør begrenses til personer som har vært skattemessig bosatt i Norge. Hensynet til et enkelt og praktikabelt regelverk bør veie tyngre enn hensynet til å fange opp pensjonsutbetalinger av forholdsvis lite omfang til personer som kun har vært begrenset skattepliktige til Norge, og som da har spart med skattefavorisering her.

Med de nevnte terskler for at en person skal bli skattemessig bosatt i Norge, vil en person kunne ha vært skattemessig bosatt i Norge uten at noen andel av betydning av vedkommendes pensjonssparing har skjedd med skattefavorisering i Norge. Eksempelvis vil en person med ett års arbeidsopphold i Norge bli skattemessig bosatt her, men neppe gjøre noen betydelig del av sin pensjonssparing på den tiden. Det kan ut fra dette hensynet være grunn til å unnta enkelte utbetalinger til personer som har vært bosatt i Norge, fra kildeskatten på pensjoner. Dette kan gjøres i den interne hjemmelen eller i skatteavtale.

En mulig begrensning ville bestå i å la skattyter dokumentere ved levering av selvangivelser eller på annet måte at pensjonssparingen er skjedd i år da vedkommende ikke var skattemessig bosatt i Norge. En slik begrensning

ville fungere greit der pensjonssparingen i det hele tatt ikke har skjedd mens vedkommende var skattemessig bosatt i Norge. Men i de tilfellene noe av pensjonssparingen er skjedd mens vedkommende var skattemessig bosatt i Norge, oppstår spørsmålet om utbetalingen fullt ut skal være skattpliktig, eller om den kun skal være det for en andel som skulle tilsvare sparingen mens vedkommende var bosatt i Norge. I sistnevnte tilfelle blir det et spørsmål hvordan denne andelen skal fastsettes.

En annen mulig begrensning kunne bestå i å ilegge kildeskatt på pensjonsutbetalinger kun til personer som har vært skattemessig bosatt i Norge en viss tid. I denne sammenheng er det naturlig å trekke linjen til utflyttingsreglene i skatteloven § 2-1 tredje ledd. Disse reglene skiller mellom dem som har vært bosatt i riket i minst 10 år før de tar fast opphold i utlandet, og dem som har vært bosatt kortere tid. Departementet finner likevel ikke å ville gå inn for å innføre en slik begrensning.

Det tredje alternativet er å innarbeide de aktuelle begrensningene i skatteavtaler. Finansdepartementet anser dette for å være den beste løsningen. Så lenge pensjonsmottakeren flytter til eller bor i en stat Norge har skatteavtale med, vil Norge bare kunne ilegge kildeskatt på pensjonen så langt skatteavtalen gir adgang til det. Dersom skatteavtalene gir en begrenset adgang til å kildebeskatte pensjoner, må Norge holde seg innenfor denne, og dersom skatteavtalene gir en vid adgang til å kildebeskatte pensjoner, og Norge benytter denne, vil pensjonsmottakeren være sikret mot dobbeltbeskatning ved at bostedsstaten må gi kreditfradrag i sin skatt for den norske skatten eller unnta pensjonen fra beskatning. Med andre ord

reduserer skatteavtalene behovet for å finne de interne reglene om kildeskatt på pensjoner ut fra de bakenforliggende hensynene.

Finansdepartementet foreslår etter dette at den interne hjemmelen til å kildebeskatte pensjonsutbetalinger fra norske innretninger begrenses til personer som har vært skattemessig bosatt i Norge, men at det ikke legges inn noen begrensning basert på botidens lengde. Det vises til forslaget til skatteloven § 2-3 nytt fjerde ledd.

4.3.3 Offentlige pensjoner

For folketrygdens ytelser og ytelser fra de offentlige pensjonsordningene og etter særlovgivning er det liten grunn til i det hele tatt å ha fritak fra kildeskatten. Det kunne tilsi at kravet om at mottakeren har vært bosatt i Norge, ikke skulle gjelde for slike ytelser. Det er likevel et svært begrenset antall personer som kan antas å opparbeide seg rett til pensjon fra folketrygden eller offentlige tjenstepensjonsordninger uten å være eller bli skattemessig bosatt i Norge. Finansdepartementet anser det derfor ikke for å være tilstrekkelig grunn til å komplisere regelverket for å fange opp disse tilfellene.

4.3.4 Pensjon basert på sparing som ikke har vært skattefavorisert

For pensjonssparing som ikke er skattefavorisert, men som resulterer i en skattepliktig ytelse, vil en regel som kun avgrenser mot personer som aldri har vært skattepliktige til Norge, føre til skattlegging av enkelte utbetalinger der sparingen ikke har vært skattefavorisert.

Etter Finansdepartementets syn er dette ikke tungtveiende hensyn mot et slikt resultat, da likebehandlingen med beskatningen av pensjonsmottakere som forblir bosatt i Norge er ivaretatt. Dersom reglene fører til beskatning av utbetalinger til pensjonsmottaker bosatt i Norge uten at den bakenforliggende sparingen har vært skattefavorisert, er det ikke sterke grunner som taler mot at dette også gjøres for pensjonsmottakere bosatt i utlandet.

4.3.5 Utbetalinger fra utenlandske innretninger

For utbetalinger fra utenlandske innretninger ville en skatteplikt for utbetalinger for alle som tidligere har vært skattemessig bosatt i Norge, bygge på en noe svak tilknytning til Norge. En slik regel ville svært sjelden blir godtatt av en annen stat i skatteavtaleforhandlinger, og adgangen til informasjon om utbetalingen og inndriving av skattekravet ville være svært begrenset. Utbetalinger fra utenlandske pensjonsordninger vil inntil pensjonssparemarkedet blir mer internasjonalsert, sjelden bygge på skattefavorisert pensjonssparing i Norge.

På grunnlag av de nevnte hensyn bør avgrensningen av kildeskatteplikten for utbetalinger fra utenlandske innretninger knyttes direkte til spørsmålet om det er skjedd en skattefavorisert sparing i Norge etter skatteloven §§ 6-46 og 6-47 eller ikke. For pensjon over drift slår derimot ikke hensynene bak kildeskatten til. Ettersom det her gjelder utenlandske innretninger, er uthuling av det norske skattefundamentet ved inntektsfradrag hos den forpliktete lite aktuelt.

Pensjonsmottakerens eget tilskudd vil være tilstrekkelig individualisert til at man i disse tilfellene kan vurdere om sparingen har vært skattefavorisert eller ikke. Men i forhold til arbeidsgivers fradragsrett, vil det i de tilfellene sparingen skjer i utenlandske innretninger være nødvendig at innbetalingen individualiseres på den enkelte arbeidstaker. Internasjonaliseringen av pensjonssparemarkedet er ikke kommet så langt at det ennå kan spares i utenlandske ordninger med skattefavorisering. Det er derfor mulig å sørge for at den skattefavoriseringen som det åpnes for, korresponderer med den nødvendige individualiseringen av arbeidsgivers tilskudd.

Også ved skattefavorisert sparing i utenlandske ordninger vil det etter hvert som internasjonaliseringen av pensjonssparing utvikler seg, kunne være slik at kun deler av sparingen har skjedd med skattefavorisering. Dette ville typisk være tilfelle dersom en utenlandsk arbeidstaker hadde et midlertidig arbeidsopphold i Norge og under dette arbeidsoppholdet fikk fortsette med sin utenlandske pensjonsordning med skattefavorisering i Norge. I slike tilfeller vil det kunne reises spørsmål om det kun er den delen av pensjonen som bygger på skattefavorisert sparing i Norge, som skal kildebeskattes. Finansdepartementet ser ikke behov for å begrense den interne hjemmelen på en slik måte for en spareform som ennå ikke er særlig aktuell. Når slik sparing begynner å skje, og utbetalinger etter hvert blir gjort på grunnlag av slik sparing, vil det være et spørsmål om Norge etter skatteavtale har adgang til å skattlegge utbetalingene. Dersom Norge har fått en adgang til å skattlegge som går ut over den delen av pensjonen som er skattefavorisert i Norge, vil dette motsvares av et kreditfradrag eller et unntak fra beskatning i hjemstaten. Finansdepartementet ser derfor ikke avgjørende innvendinger

mot at den interne hjemmelen i disse tilfellene gir adgang til å kildebeskatte hele pensjonsutbetalingen.

Vi viser til forslaget til skatteloven § 2-3 nytt fjerde ledd bokstav b.

4.4 Skattegrunnlaget

Kildeskatter blir ofte utformet som bruttoskatter på selve utbetalingen.

Eksempler på dette er kildeskatten på utbytte og kildeskatten på utenlandske artister, jf. Stortingets skattevedtak for 2006 §§ 3-5 tredje ledd og 3-6. Slike regler er administrativt enkle, ettersom utbetaleren er hjemmehørende i Norge og et endelig oppgjør kan foretas på grunnlag av dennes trekk.

Finansdepartementet foreslår derfor at kildeskatten på utbytte i utgangspunktet utformes som en skatt på brutto utbetaling, og at skatten fastsettes i Stortingets årlige skattevedtak.

Ut fra hensynene bak reglene bør kildeskattesatsen settes såpass høyt at det norske skattefundamentet ikke uthules på en urimelig måte av at skattyter flytter til utlandet. På den annen side bør den ikke føre til en vesentlig strengere beskatning av pensjonen enn om vedkommende var blitt boende i Norge. Jo lavere skatten er, jo mindre sjanse er det for at den representerer den endelige skattebelastningen på skattyter og ikke blir fullt ut godtgjort ved likningen i bostedsstaten. Finansdepartementet anser det likevel riktigst at skattenivået fastsettes ut fra det norske skattenivået på pensjoner for den som er bosatt i Norge.

Finansdepartementet antar at en skattesats på 15 pst., tilsvarende kildeskattesatsen på utenlandske artister, kan være passende.

For at det ikke skal oppstå tvil om forholdet mellom de foreslåtte reglene og de norske forpliktelsene 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.

En innføring av kildeskatt på pensjoner påvirker ikke plikten til å betale arbeidsgiver- og folketrygdavgift av ytelsen. Disse pliktene reguleres av folketrygdloven §§ 23-2 og 23-3.

4.5 Innberetning

4.5.1 Om utbetalingen

Ligningsloven § 6-2 nr. 1 bokstav b pålegger utbetaleren av pensjon, introduksjonsstønad, føderåd, livrente i arbeidsforhold, fødselspenger, omsorgspenger ved adopsjon, dagpenger, sykepenger og liknende ytelser en plikt til å levere oppgaver over disse så langt de skal regnes som skattepliktig inntekt for mottakeren. Oppgaveplikten for utbetaling av pensjon til person bosatt i utlandet vil derfor følge av at inntekten gjøres skattepliktig.

Ligningsloven § 6-7 pålegger forsikringsselskaper og Norsk Pasientskadeerstatning en plikt til å levere oppgaver over utbetalinger. Denne plikten utvides til også å gjelde banker og forvaltningsselskaper for verdipapirfond i forhold til utbetaling fra individuell pensjonsavtale og utbetalinger etter innskuddspensjonsloven.

Forskrift av 19. november 1990 nr. 932 om lønnsoppgaveplikt ved utbetalinger til personer bosatt i utlandet begrenser ikke denne oppgaveplikten.

Finansdepartementet legger etter dette til grunn at oppgaveplikten til utbetalere som er hjemmehørende i Norge eller er utenlandske foretak som driver virksomhet i Norge, er tilstrekkelig til å dekke deres utbetalinger som blir skattepliktige etter de foreslåtte reglene om kildeskatt på pensjoner.

Utbetalinger fra utenlandske pensjonsinnretninger som ikke er etablert i Norge, der skattefavorisering er gitt i Norge, reiser særskilte problemstillinger i forhold til innberetning og innfordring. Dette skyldes at norske myndigheter ikke har jurisdiksjon over slike enheter.

Problemstillingene knyttet til dette ble drøftet i Ot.prp. nr. 1 (2004-2005) avsnitt 24.3.2 i forbindelse med innføringen av adgangen til skattefavorisert pensjonssparing i innretninger som ikke er etablert i Norge. I den sammenheng ble det lagt til grunn at hensynet til kontroll med utbetalingene kunne ivaretas gjennom et vilkår for fradragsrett som går ut på at arbeidsgiver må ha en avtale med det utenlandske selskapet om at det forplikter seg til å innberette alle utbetalinger fra innretningen til likningsmyndighetene.

I EF-domstolens sak C-150/04 *Kommisjonen vs. Danmark* drøftet generaladvokaten bruken av slik avtalebasert innberetning.⁴ Hennes

⁴ Generaladvokat Stix-Hackls uttalelse 1. juni 2006, avsnitt 94.

vurdering er at avtaler om dette mellom medlemsstatenes myndigheter og utenlandske pensjonsinnretninger i mange tilfeller er umulige å gjennomføre i praksis, om ikke av annen grunn, så av den grunn at pensjonsinnretningen etter sin hjemstats lovgivning kan være undergitt taushetsplikt.

I sin avgjørelse 30. januar 2007 fant EF-domstolen at medlemsstatene er sikret tilstrekkelig informasjon gjennom EU informasjonsutvekslingsdirektiv og den muligheten medlemsstatene har til å oppbevare opplysninger om fradrag som er gitt. Domstolen gikk derfor ikke inn på muligheten for avtalebasert innberetning.

Finansdepartementet merker seg den nevnte generaladvokatuttalelsen. For det aktuelle formål anser Finansdepartementet det likevel tilstrekkelig at myndighetenes informasjonsbehov ivaretas i samme grad som informasjonsbehovet knyttet til selve den skattefavoriserte sparingen i utenlandske ordninger. Finansdepartementet vurderer det derfor slik at det ikke er behov for noen ytterligere innberetningsplikt i forbindelse med innføringen av kildeskatt på pensjoner. Derimot vil de nærmere krav til hvilken informasjon som skal innberettes, måtte tilpasses de funksjoner innberetningen skal fylle, herunder behovet for tilstrekkelige kontrollopplysninger for fastsettingen av kildeskatt på pensjonsutbetalingen.

Skatteavtaler med informasjonsutvekslingsbestemmelser vil i mange tilfeller gi norske myndigheter tilgang på kontrollopplysninger av den art som EUs medlemsstater får av hverandre på grunnlag av informasjonsutvekslingsdirektivet.

4.5.2 Informasjon om forholdene som er avgjørende for kildeskatteplikten

En regel som lar skatteplikten for utbetalinger fra norske innretninger være avhengig av om skattyter har vært skattemessig bosatt i Norge, og en regel som lar skatteplikten for utbetalinger fra utenlandske innretninger være avhengig av om sparingen har vært skattefavorisert i Norge, gjør det ønskelig at likningsmyndighetene har tilgang til kontrollopplysninger om disse forholdene når utbetalingen skjer.

Likningsopplysninger oppbevares i praksis kun i 10 år.

Likningsmyndighetene vil etter denne praksisen ikke ha de her relevante opplysninger, det vil si om en person har vært skattemessig bosatt i Norge eller har spart i en utenlandsk ordning med skattefavorisering, for inntektsår lenger tilbake i tid enn 10 år.

Dersom man skal la forhold som ligger mer enn 10 år tilbake i tid være avgjørende for skatteplikten, bør det innføres regler om at opplysninger om dette oppbevares. Da vil likningsmyndighetene gradvis bygge seg opp kontrollopplysninger som gjør likningen enkel.

Forslaget i dette høringsnotatet bygger på at utbetalinger som er resultat av skattefavorisert pensjonssparing i utenlandske innretninger, skal ilegges kildeskatt. Det vil derfor være behov for oppbevaring av opplysninger om slik sparing.

Fordi pensjonssparemarkedet til nå har vært lite internasjonalisert, kan en se bort fra at det vil foreligge skattefavorisert sparing i utenlandske innretninger

gjort for mer enn 10 år tilbake i tid fra det tidspunkt man eventuelt begynner å ta vare på de relevante opplysninger. Det vil være tilstrekkelig for å ivareta dette behovet at en for framtiden tar vare på slike opplysninger.

Forslaget i dette høringsnotatet bygger på at kildeskatten begrenses til personer som har vært skattemessig bosatt i Norge. For år som ligger mer enn 10 år tilbake i tid fra man får lagt om praksis, vil det ikke foreligge kontrollopplysninger hos likningsmyndighetene om hvorvidt skattyter har vært skattemessig bosatt i Norge. Basert på at pensjonssparemarkedet har vært lite internasjonalisert, kan det antas at sparing i norske innretninger hittil har vært gjort av personer som er skattemessig bosatt i Norge. Den som mottar pensjoner mv. fra norske innretninger, og hevder aldri å ha vært skattemessig bosatt i Norge, må derfor kunne pålegges å dokumentere dette, for eksempel ved å dokumentere at de har vært skattemessig bosatt i en annen stat. Likningsmyndighetene vil kunne føre en viss kontroll basert på opplysninger om bosted i folkeregisteret og om medlemskap i folketrygden. Forslaget innebærer at det for framtiden bør vurderes å omlegge praksis for oppbevaring av opplysninger om at en person har vært skattemessig bosatt i Norge, slik at de oppbevares så lenge vedkommende lever.

4.6 Forskuddstrekk og innkreving

4.6.1 Utbetalinger fra norske innretninger og utenlandske innretninger med fast driftssted (filial) i Norge

Gjeldende skattebetalingslov § 5 nr. 1 bokstav e, jf. § 3 første ledd bokstav b (ny skattebetalingslov § 5-6 første ledd bokstav b, jf. §§ 5-4 og 4-1 første ledd bokstav c) pålegger utbetaleren av skattepliktige trygdeytelser, pensjoner, introduksjonsstønad, vartpenger, livrenter og likende stønader og ytelser å

forta forskuddstrekk i utbetalingen. Unntak gjelder for føderåd og underholdsbidrag. I likhet med oppgaveplikten vil derfor plikten til å foreta forskuddstrekk i utbetaling av pensjon til person bosatt i utlandet følge av at inntekten gjøres skattepliktig.

Finansdepartementet legger etter dette til grunn at plikten til å foreta forskuddstrekk som hviler på utbetalere som er hjemmehørende i Norge eller hjemmehørende i utlandet, men med fast driftssted i Norge, for disse utbetalere er tilstrekkelig til å omfatte utbetalinger som blir skattepliktige etter de foreslåtte reglene om kildeskatt på pensjoner.

I og med at det legges opp til en bruttoskatt på utbetalingen med en sats som fastsettes i Stortingets årlige skattevedtak, jf. punkt 4.4 ovenfor, får dette konsekvenser for hvordan forskuddstrekket bør gjennomføres. I alminnelighet gjennomføres forskuddstrekket ved at arbeidsgiver på grunnlag av skattekortet (tabell eller prosentsats) beregner trekket i ytelsen. En slik fremgangsmåte er mindre egnet for bruttoskatt med en fast prosentsats. Det vil være enklere at beregningen av forskuddstrekket skjer ved den prosentsats som fastsettes i Stortingets årlige skattevedtak. En slik ordning krever en særskilt regulering i skattebetalingsloven. Det vises til utkastet til ny § 5B og § 7 nr. 6 i skattebetalingsloven. En tilsvarende endring må gjøres i ny skattebetalingslov, og det vises til § 5-5 nytt femte ledd og § 5-6 første ledd ny bokstav g.

4.6.2 Utbetalinger fra utenlandske innretninger

Departementet antar i Ot.prp. nr. 1 (2004-2005) avsnitt 24.3.3 at utenlandske innretninger som ikke er etablert i Norge, ikke i utgangspunktet har

trekkplikt. Basert på praktiske og administrative hensyn finner departementet at utbetalingene bør være trekkfrie, slik at pensjonsmottakeren selv er ansvarlig for innbetaling av skatten.

Vurderingen av trekkplikten i Ot.prp. nr. 1 (2004-2005) avsnitt 24.3.3 er gjort med tanke på gjeldende rettstilstand, der kun utbetalinger til personer bosatt i Norge er skattepliktige. Vurderingen kan stille seg annerledes med hensyn til innkreving av kildeskatt på pensjoner overfor personer som ikke er bosatt i Norge. Dette skyldes at slike personer gjennomgående har færre tilgjengelige eiendeler å ta dekning i dersom de ikke betaler sin skatt. En mulig måte å sikre innkrevingen av kildeskatt på pensjonsutbetalinger fra utenlandske innretninger på, ville være å utvide vilkåret om innberetning for skattefavorisering, jf. avsnitt 4.5 ovenfor, til også å omfatte et vilkår om at pensjonsinnretningen trekker kildeskatt og innbetaler denne til norske myndigheter.

Finansdepartementet finner likevel ikke at det er behov for en avtalt trekkplikt som nevnt. Det vil gjennomgående være slik at den som har hatt en tilstrekkelig tilknytning til Norge til at han faller inn under reglene om kildeskatt på pensjoner, også vil være berettiget til en viss pensjon fra folketrygden. Denne vil være en aktuell trekkpliktig inntekt å søke kildeskatten dekket gjennom. Etter Finansdepartementets vurdering gir dette en tilstrekkelig sikkerhet for innkrevingen av kildeskatt på pensjonsutbetalinger fra utenlandske ordninger inntil internasjonaliseringen av pensjonssparemarkedet har kommet så langt at slike utbetalinger får et omfang av en viss størrelse.

For øvrig vil skatteavtaler med bestemmelser om bistand til innfordring i mange tilfeller gi norske myndigheter en mulighet for inndriving i staten der pensjonsmottakeren har midler til dekning av kravet.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

5.1. Provenyberegninger

Ifølge statistikk fra NAV er det totalt 41 192 personer som mottar pensjon fra folketrygden, Statens pensjonskasse eller Pensjonstrygden for sjømenn i utlandet. Samlet utbetaling fra disse ordningene var i 2006 3 mrd. kroner. I tillegg mottar mange av disse tjenstepensjoner som ikke dekkes av NAVs statistikk. Hvis vi antar at tjenstepensjonsutbetalinger for personer bosatt i utlandet står i samme forhold til utbetalinger fra folketrygden som for personer bosatt i Norge (om lag 28 pst.), kan de samlede pensjonsutbetalinger til personer bosatt i utlandet anslås til 3,5 mrd. kroner.

Pensjonsutbetalinger fra Norge til personer bosatt i utlandet skattlegges enten i Norge eller i bostedslandet, avhengig av om personen er internrettslig og skatteavtalemessig bosatt i Norge eller i en annen stat, se avsnitt 2.3. Vi har ikke opplysninger om hvor mange av de 41 192 personene som er skattemessig utflyttet fra Norge. Vi vet derfor ikke hvor mye skatt det betales av disse pensjonene i dag. Hvis vi antar at disse personene enten er eller er i ferd med å bli skattemessig utflyttet fra Norge, er allikevel de samlede pensjonsutbetalingene til denne gruppen et godt mål for potensiell proveny ved innføring av kildeskatt på pensjoner til personer bosatt i utlandet.

Som nevnt i avsnitt 2.3. kan Norges skatteavtaler fordeles på tre grupper med land mht. hvordan pensjonene blir skattlagt. Tabell 1 viser antall pensjonister, utbetalinger fra folketrygden og anslått samlet pensjonsutbetalinger for de tre gruppene med land, for de fire landene med flest pensjonsmottagere fra Norge innen hver gruppe og totalt.

Tabell 1: Antall pensjonsmottagere i utlandet og samlet utbetaling fra folketrygden

	Antall pensjonsmottagere	Utbetalt fra folketrygden i mill. kroner	Anslått samlet pensjonsutbetaling i mill. kroner
Gruppe 1 (15 % av pensjonistene, 27 % av pensjonene)			
Spania	4 714	575	735
Thailand	496	70	90
Australia	400	30	40
Pakistan	197	20	25
Andre land	352	125	160
Gruppe 2 (36 % av pensjonistene, 29 % av pensjonene)			
USA	6 985	260	335
Storbritannia	1 939	125	160
Canada	1 656	60	75
Tyskland	985	50	65
Andre land	3 349	265	340
Gruppe 3 (47 % av pensjonistene, 40 % av pensjonene)			
Sverige	13 929	815	1 045
Danmark	3 975	200	255
Finland	962	35	45
Filippinene	290	35	45
Andre land	386	30	40
Land uten skatteavtale	346	25	30
Totalt	41 192	2 705	3 500

En innføring av kildebeskatning på 15 prosent av pensjonsutbetalingene på til sammen 3,5 mrd. kroner kan potensielt ha en provenyeffekt på 525 millioner kroner. Dagens skatteavtaler avskjærer imidlertid Norges mulighet for kildebeskatning av pensjoner. Maksimal provenyeffekt under gjeldende

skatteavtaler er dermed 355 millioner. Disse anslagene er basert på forutsetningen om at alle pensjonsmottagere er skattemessig utflyttet fra Norge. Det må imidlertid antas at en andel av disse pensjonsutbetalingene i dag beskattes i Norge. De maksimale provenyeffektene kan dermed bli noe lavere enn dette.

Disse tallene er basert på hvor mange som mottar pensjon i utlandet i dag. Det er svært vanskelig å si noe om hvordan det vil utvikle seg i årene framover. Det er imidlertid grunn til å tro at antall pensjonsmottagere bosatt i utlandet vil vokse i årene framover. Ifølge befolkningsframskrivninger fra SSB, vil antall personer fylt 67 år øke med mellom 10 og 20 prosent til 2015 og mellom 90 og 130 prosent i 2060. Andelen personer med norske pensjonsrettigheter som er født i eller har en sterk tilknytning til andre land kan også komme til å øke kraftig. Videre vil det nye folketrygdsystemet gi økt fleksibilitet i forhold til pensjonering. Muligheter til å emigrere fra det norske skattesystemet til land med lavere skatt og levekostnader kan gjøre det lønnsomt å pensjonere seg tidlig, til tross for at dette gir lavere pensjon i den nye folketrygden.

5.2 Sted for likning

Endringen i organiseringen av skatteetaten innebærer at det ikke er nødvendig med lovregler for å regulere stedet for likning. Det vises til at reglene i skattevedtaket § 6-2 ikke er planlagt videreført for inntektsåret 2008. Etter endringene i ligningsloven som trer i kraft 1. januar 2008 vil stedet for likning følge av ligningsloven ny § 8-6, som bestemmer at likningen foretas ved det skattekontor som departementet bestemmer. Det vil være naturlig at likning av denne type skattytere skjer ved ett av skattekontorene.

Departementet vil i samarbeid med Skattedirektoratet vurdere nærmere hvilket skattekontor likningen skal foretas ved.

6. Utkast til lovendringer

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 tidligere har hatt skatteplikt etter § 2-1, men som ikke lenger anses som bosatt i riket, 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 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*
- b. utbetalingen skjer for å oppfylle forpliktelse som påhviler annen person, selskap eller innretning på grunnlag av tilskudd som det er gitt fradrag for etter §§ 6-46 og 6-47.*

I lov 21. november 1952 om betaling og innkreving av skatt gjøres følgende endringer:

Ny § 5 B skal lyde:

Den som betaler ut ytelser som er skattepliktig etter §§ 5-1 første ledd eller 5-40, jf. § 2-3 (4) til personer som ikke er bosatt i riket, men som tidligere har vært bosatt i riket etter skatteloven § 2-1 første ledd plikter å foreta forskuddstrekk i slike utbetalinger.

Ny § 7 nr. 6 skal lyde:

6. Forskuddstrekk etter § 5B beregnes av utbetaleren til det beløp skatten vil utgjøre etter Stortingets vedtak om skatt for det angjeldende år.

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 sjette til åttende ledd.

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

g) pensjon og livrente som omfattes av §§ 5-1 første ledd eller 5-40, jf. § 2-3 (4) til personer som ikke er bosatt i riket, men som tidligere har vært bosatt i riket etter skatteloven § 2-1 første ledd.