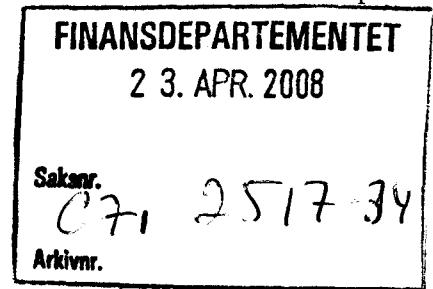


Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo



Oslo, 21. april 2008

Høring om kildeskatt på pensjoner mv.

Deres ref.: 07/2517 SL OGD/KR

Seniorsaken finner ikke – på det foreliggende grunnlag - å kunne ta standpunkt til om det i Norge bør innføres kildeskatt på pensjoner mv. Hovedgrunnen er at saken etter vårt skjønn ikke er tilstrekkelig utredet. Høringsnotatet indikerer tydelig at den fra departementets side er tatt opp fra et utpreget teoretisk og skattejuridisk utgangspunkt. Den praktiske gjennomføring av den omfattende reformen som her foreslås, er i svært liten grad berørt eller utredet, enn si søkt tilrettelagt ut fra de berørte pensjonisters åpenbare behov.

Vi vil påpeke at forslaget vil ramme titusener av norske pensjonister hvorav svært mange vil ha store vanskeligheter med å holde seg orientert, og med å ivareta sine interesser, innenfor et av skattesystemets mest kompliserte områder. Dette gjelder ikke minst etniske grupper hvor mange knapt nok kan lese eller skrive norsk.

Som nærmere begrunnelse for vårt standpunkt vil vi spesielt peke på følgende:

1. Provenyberegning og gjennomsnittspensjon

Departementet anfører at 15 pst. kildeskatt av pensjonsutbetalinger på 3,5 mrd. kroner har en potensiell provenyeffekt på 525 mill. kroner, dog begrenset til 355 mill. kroner under gjeldende skatteavtaler (dvs. inntil disse er reforhandlet).

Av den tabell disse anslagene bygger på (side 49 i høringsnotatet), går det frem at pensjonsutbetalingene på 3,5 mrd. kroner fordeler seg på 41.192 pensjonister. ***Dette betyr at disse pensjonistene i gjennomsnitt har en pensjon på 85.000 kroner.***

På denne bakgrunn er det grunn til å vise til at for inntektsåret 2006 – som tabellen på s. 49 gjelder – ***kunne en enslig pensjonist etter norske skatteregler ha ca. 125.400 kroner, og et ektepar vel 205.600 kroner, i pensjonsinntekt uten å få skatt.*** (Dette gjelder når pensjonistene ikke har fradrag utover standardfradragene eller netto formue på over 200.000 kroner.

Disse tallene indikerer at de aller fleste av de vel 41.000 personene er minstepensjonister eller endog har lavere pensjon. I denne forbindelse er det viktig å merke seg at finansministeren i pressemelding av 19.12.2007 uttalte at reglene om skattefrihet for minstepensjonister mv. også skal gjelde når disse er bosatt i utlandet. Hennes uttalelse gjelder riktignok de som er bosatt i EØS-stater, men etter vår oppfatning vil det være uholdbart om dette ikke også skulle gjelde de som er bosatt i andre land.

På denne bakgrunn er det åpenbart at de provenybeløp departementet opererer med mangler rot i virkeligheten.

SENIORSAKEN

The Norwegian Senior Citizen Association

Holbergsgate 19
0166 Oslo
Seniorsaken - kildeskatt
Norge

Tlf.: 22 36 43 00
Faks: 22 20 52 13
E-mail: info@seniorsaken.no

Kto.nr. 8101.86.18354
NO 985 420 033
www.seniorsaken.no

Etter vår oppfatning må det foretas en nærmere analyse av de summariske NAV-tallene i tabellen på side 49 i høringsnotatet. Pensjonsbeløpene bør bl.a. grupperes etter størrelse, pensjonens art (alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon mv.) og kanskje også etter pensjonistens alder, og med opplysning om pensjonen gjelder for hele – eller bare deler av – året. Først på grunnlag av slike analyser vil det være mulig å danne seg et inntrykk av hvordan kildeskatt på pensjoner mv. vil falle ut. Det bør også bringes på det rene hvordan pensjoner mv. beskattes etter reglene i det enkelte land.

Det inntrykk vi har fått fra medlemshold er at den alt overveiende del av utenlandspensjonistene enten er 1) personer med så lave inntekter at de har problemer med å opprettholde rimelige levekår i høykostlandet Norge, eller 2) personer som av helsemessige grunner søker seg til varmere strøk, eller 3) er innvandrere som etter oppnådd pensjonsalder flytter tilbake til hjemlandet. Dette inntrykket bestyrkes av det lave gjennomsnittsbetøpet for pensjonene.

I den foran beskrevne situasjon synes det lite treffende å hevde at kildeskatten vil hindre at ”norske skattefundamenter ... uthules på en urimelig måte”, slik departementet gjør (side 36 i høringsnotatet). Storparten av de aktuelle pensjonene ville, som nevnt, knapt blitt skattlagt etter norske regler. Dessuten vil disse pensjonistene trolig spare det norske samfunnet for betydelige sosiale utgifter, ikke minst fordi det dreier seg om eldre, ofte skrøpelige og syke personer. Se også punkt 5 nedenfor.

2. Hensynet til pensjonistene. – Service

Ordningen er foreslått lagt opp slik at det skal foretas løpende trekk av kildeskatt i alle brutto pensjonsutbetalinger, etter en sats Stortinget årlig fastsetter, og som av departementet er foreslått satt til 15 prosent. I den utstrekning kildeskatten overstiger skatt etter norske interne regler, eller pensjonen helt eller delvis også skattlegges i bostedslandet, forutsettes det at *den enkelte pensjonist selv skal ivareta sine interesser*. Det betyr at han ikke bare må kjenne til norske skatteregler, skattereglene i bostedslandet og den aktuelle skatteavtale, men også må ha evne og mulighet til å kommunisere, muntlig og/eller skriftlig, med de respektive lands skattemyndigheter, og det på et av de mest kompliserte områder for beskatning.

Ifølge ”nødrep” vi har fått fra medlemshold, rår det allerede i dag – hvor skattlegging til Norge er begrenset til de første årene etter utflytting – stor frustrasjon og fortvilelse blant pensjonister. Det klages bl.a. over:

- Manglende eller mangelfull informasjon
- at det fra utlandet er vanskelig, ofte nærmest umulig, å komme i telefonisk kontakt med rette vedkommende i skatteetaten, eller å få svar på spørsmål sendt skriftlig eller med e-post
- at lokale ligningmyndigheter tolker lov og skatteavtaler forskjellig og ofte synes å mangle tilstrekkelig kompetanse på området
- at det skjer forskjellsbehandling ved at noen blir dobbeltbeskattet mens andre ikke blir skattlagt
- at det må betales trygdepremie både til Norge og oppholdslandet
- at det ofte oppstår strid om i hvilket land pensjonisten er skattemessig bosatt.

Det er dessverre et faktum at flere opplever skattemyndighetenes holdning som mistenksom, lite hjelpsom, til dels vrangvillig eller trakasserende, og at noen nærmest føler seg mobbet.

Det er grunn til å frykte at disse beklagelige forhold vil forsterkes etter hvert som de nye bestemmelsene fra 2004 om skatteplikt til Norge i inntil fire år etter utflytting vil begynne å virke og føre til økt antall dobbeltbeskatninger.

På denne bakgrunn er det på sin plass å minne om at det for skattytere som beskattes etter fastlandsreglene, er investert enorme ressurser i skatte- og ligningsteknisk forenkling. Det har skjedd en kontinuerlig utvikling fra 1975, da skattytere med bare minstepensjon og mindre formue ble fritatt for selvangivelsesplikt, til i dag hvor alle får forhåndsutfylt selvangivelse og nå endog fritas for å levere den hvis man ikke har noe å bemerke. I år får også næringsdrivende forhåndsutfylt selvangivelse.

Det må nå kreves at det settes inn tilsvarende ressurser med sikte på å forenkle situasjonen for utflyttede skattytere. For pensjonister med enkle inntekts- og formuesforhold bør det være et mål at myndighetene legger beskatningen slik til rette at den enkelte skattyter fritas for nevneverdig egen innsats. Dette forutsetter at de eksisterende problemer løses i samarbeid mellom skatteetaten, organisasjoner eller grupper av utflyttede pensjonister og skattemyndighetene i oppholdslandet.

Å innføre kildeskatt av pensjoner uten at disse problemene er utredet og løst på en tilfredsstillende måte, vil være å kaste titusener av pensjonister ut i et skattemessig villnis.

3. Nærmere om skatteavtalene

Som det fremgår av høringsnotatet, er Norge part i flere forskjellige typer av skatteavtaler. Retten til å skattlegge pensjoner er i de fleste avtalene lagt til bostedslandet, i enkelte til kildelandet og i andre er beskatningsretten delt. Også metodene for å unngå dobbeltbeskatning er forskjellige. Felles for alle avtalene er at de er omfattende, kompliserte dokumenter preget av et begrepsapparat og et fagspråk som den alminnelige skattyter har små muligheter for å trene inn i.

Skatteavtalene har røtter tilbake i en tid da de stort sett bare var aktuelle for bedrifter, næringsdrivende og relativt få personlige skattytere som enten selv var ressurssterke eller hadde midler til å engasjere sakkyndig hjelp. Dagens situasjon er totalt forandret. Nå favner skatteavtalene over titusener av skattytere med enkle inntektsforhold og små forutsetninger for selv å kunne ivareta sine interesser på en forsvarlig måte. Samtidig er skatteavtalenes struktur uendret. Under disse forhold er det uholdbart at pensjonistene henvises til selv å løse sine problemer.

4. Spesielt om enkelte skatteavtaler som legger beskatningsretten for visse pensjoner eksklusivt til Norge

I enkelte skatteavtaler – bl.a. med Frankrike, Italia og Polen – er beskatningsretten for offentlige tjenstepensjoner, dvs. pensjoner fra folketrygden samt statlige og kommunale tilleggspensjoner, lagt eksklusivt til kildelandet. Når det da ikke er hjemmel i norsk skattelov for å beskatte pensjoner som utbetales til personer bosatt i utlandet, går slike pensjoner helt klar av skatt. Det vakte nylig oppsikt da det kom frem at en tidligere statsminister i flere år har vært i denne gunstige posisjon.

Skatteavtalene med Frankrike, Italia og Polen ble inngått hhv. i 1980, 1985 og 1977. Det er ikke lett å forstå at slike avtaler har passert Regjering og Storting uten at spørsmålet om å skaffe hjemmel for norsk beskatningsrett har vært reist, med den følge at disse pensjonene har vært unntatt beskatning i 20 – 30 år.

Uavhengig av om det innføres kildeskatt eller ikke, bør derfor dette skattehullet snarest tettes både av hensyn til likhet og rettferdighet i beskatningen, og for at skattesystemet og skatteadministrasjonen skal ha den nødvendige tillit i befolkningen..

5. Begrunnelsen for kildeskatt

Norsk skattepolitikk har hittil lagt retten til å beskatte pensjoner til utflyttede personer til bostedsstaten. Med forslaget om kildeskatt snus dette 180 grader. Denne omlegning er – foruten det allerede nevnte argument om å sikre skattefundamentet mot uthuling – begrunnet med at pensjonsrettighetene ofte er opparbeidet gjennom skattefavorisering (for eksempel ved fradrag for trygdepremier). Men det er også nevnt at kildeskatten er retts teknisk enkel å håndheve, og at utflyttede personer ofte kan gjøre bruk av velferdsgoder og andre tjenester også etter at de flyttet til utlandet.

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

Etter vårt syn er disse problemstillingene ikke tilstrekkelig utredet.

Vi vil også nevne at kildeskatten etter sin karakter er en degressiv skatt. Tabellen nedenfor viser forholdet mellom en kildeskatt på 15 prosent på pensjoner og ordinær inntektsskatt på tilsvarende pensjoner etter skattereglene for inntektsåret 2006. (Det forutsettes ikke fradrag utover standardfradragene eller netto formue over 200.000 kroner):

Bruttoinntekt	15 % kildeskatt	Ordinær norsk skatt	Differanse (alle tall i kroner)
125.000	18.750	0	+ 18.750
150.000	22.500	10.835	+ 11.665
200.000	30.000	31.185	- 1.185
500.000	75.000	134.897	- 59.897
700.000	105.000	214.897	- 109.897

Vi ser en slags omvendt Robin Hood effekt: Pensjonister med lave inntekter kan – med mindre de sikres mot høyere kildeskatt enn etter ordinære norske skatteregler - bli rammet av urimelige skattebelastning. På den annen side kan personer med høye pensjoner – for eksempel på statsråds nivå – få sine skatter mer enn halvert ved å flytte til for eksempel Frankrike eller Italia.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

I tillegg til at provenyanslagene er meget ”luftige”, jf. punkt 2 overfor, inneholder høringsnotatet ikke et ord og de administrative kostnader den foreslåtte kildeskattordning nødvendigvis vil måtte påføre det offentlige.

Med utgangspunkt i statsbudsjettet for 2008 anslår vi kostnadene til skatteetaten (ekskl. merverdiavgiften) og de kommunale skatteoppkreverne til i alt ca. 4,5 mrd. kroner. Fordelt på 3.750.000 skattytere gir det en gjennomsnittlig kostnad på ca. 1.200 kroner pr. s/y. Disse kostnadene vil selvsagt variere sterkt med vanskelighetsgrad. Eksempelvis anslår vi kostnadene ved Sentralskattekontoret for utenlandssaker til ca. 2.200 kroner. pr. s/y og for Sentralskattekontoret for storbedrifter til nærmere 10.000 kroner pr. s/y.

Vi vil tro at administrasjonskostnadene ved den foreslåtte kildeskattordning for pensjoner mv. vil bli på minimum 3.000 kroner pr. s/y. **For vel 41.000 skattytere vil det utgjøre en årlig administrasjonskostnad ca. 125 mill. kroner.** Dette er et enormt beløp i relasjon til det proveny som kan påregnes, se punkt 2 ovenfor.

Vi har gått så vidt nøye inn på provenyanslagene og administrasjonskostnadene fordi dette er faktorer som må tas i betraktning når det skal vurderes om arbeidet med kildeskatt etter det foreslåtte mønster skal videreføres.

7. Konklusjoner

Forslaget om kildeskatt på pensjoner mv. er – særlig når det gjelder den praktiske gjennomføring – så mangelfullt utredet at det ikke gir forsvarlig grunnlag for å treffe vedtak om innføring etter den foreliggende modell.

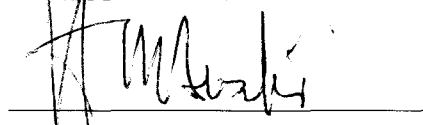
Det er særlig provenyanslag, administrasjonskostnader, begrunnelsen for kildeskatt og pensjonistenes åpenbare behov for et praktikabelt system, som krever nærmere utredning. Det må hindres at titusener av personer med små pensjonsinntekter og begrenset evne til å ivareta sine interesser, skal bli kastet ut i et villnis innenfor et av våre mest kompliserte områder for personbeskatning.

I det videre utredningsarbeid må, foruten lignings- og innkrevingsmyndigheter, også NAV, representanter for utenlandspensjonistene, norske pensjonsforsikringsselskaper og kanskje også representanter for de mest aktuelle staters skatteadministrasjoner, trekkes inn.

Da det åpenbart vil måtte gå flere år før et kildeskattsystem e.l. vil kunne settes i verk, bør det snarest ta skritt for å tette det skattehull som eksisterer i relasjon til Frankrike, Italia m.fl.

Med vennlig hilsen

SENIORSAKEN



Harry Martin Svabø

Styreleder



Erling Ree-Pedersen