

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 20/2005 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och förmögenhet, lagen om beskattningsförvarande och inkomst- skattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 8 september 2005 en proposition med förslag till lagar om ändring av lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och förmögenhet, lagen om beskattningsförvarande och inkomstskattelagen (RP 104/2005 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- överinspektör Tuomas Anttila, finansministeriet
- äldre regeringssekreterare Juha Rossi, social- och hälsovårdsministeriet

- överinspektör Mirjami Saarelma, Skattestyrelsen
- ledande skatteexpert Tero Honkavaara, Finlands näringsliv
- skatteexpert Leena Romppainen, Företagarna i Finland rf
- ombudsman Paula Selenius och sekreterare för utlandsfinländarnas parlament Tina Strandberg, Suomi-Seura ry
- chef för juridiska ärenden Vesa Korpela, Skattebetalarnas Centralförbund r.f.

Folkpensionsanstalten, Centralhandelskammaren, Suomen Veroasiantuntijat och finansministeriet har lämnat skriftliga utlåtanden.

Pensionsskyddscentralen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK och Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC har meddelat att de inte har någonting att anmärka i saken.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås att lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och förmögenhet ändras. Pension som en begränsat skattskyldig fysisk person får från Finland kommer enligt förslaget att beskattas i den ordning som avses i lagen om beskattningsförfarande ge-

nom tillämpning av inkomstskattelagen. Skatten på den som förvärvsinkomst beskattade pensionen bestäms enligt en progressiv inkomstskatteskala. Även folkpension och pension enligt familjepensionslagen som betalas till utlandet föreslås bli skattepliktig inkomst. En begränsat

skattskyldig beviljas 510 euro i avdrag per månad eller 17 euro i avdrag per dag från inkomst som är underkastad 35 % i källskatt. En begränsat skattskyldig person som är bosatt i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet kan i stället för källskatt välja att genom beskattningsförfarande bli beskattad för förvärvsinkomst enligt en progressiv inkomstskatteskala, förutsatt att personen i fråga under skatteåret får minst 75 % av sin förvärvsinkomst från Finland.

På de inkomster som beskattas enligt en progressiv inkomstskatteskala föreslås dessutom skatt i enlighet med den genomsnittliga skatteprocentsatsen i kommunerna. Begränsat skattskyldiga kan enligt förslaget även tillgodoräkna sig de personliga avdragen och familjeavdragen i stats- och kommunalbeskattningen liksom även de naturliga avdragen, förutsatt att skatt på inkomsten betalas enligt lagen om beskattningsförfarande. Skatt som uppbärs på begränsat skattskyldig persons inkomst betalas och redovisas i regel till staten.

Arbetsgivarens ansvar för den debiterade källskatten på lön föreslås enligt lagförslaget bli sekundärt i förhållande till den skattskyldiges ansvar. Bestämmelserna om källskatteskort och undre gränsen för uppbörd av källskatt enligt

förordningen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och förmögenhet intas enligt propositionen i lagtexten. Dessutom föreslås några uttrycksmässiga och tekniska justeringar i lagtexten.

Vissa hänvisningar i inkomstskattelagen till bosättning i Finland och allmän skattskyldighet som förutsättning för vissa avdrag föreslås bli slopade. I lagen om beskattningsförfarande föreslås en ändring av de bestämmelser som rör beskattningsförfarandet för begränsat skattskyldiga personers vidkommande.

Ändringarna i lagen om beskattning av begränsat skattskyldig för inkomst och förmögenhet föreslås träda i kraft den 1 november 2005. De andra lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 2006. Bestämmelserna tillämpas första gången huvudsakligen vid beskattningen för 2006. Bestämmelserna om källskatt tillämpas första gången på inkomst som förvärvats den 1 januari 2006 eller därefter. I fråga om pensionsinkomst för begränsat skattskyldig fysisk person verkställs enligt propositionen förskottsinnehållning för pension som betalats den 1 februari 2006 eller därefter.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2006 och avses bli behandlad i samband med den.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet anser propositionen motiverad och tillstyrker den med smärre ändringar som anknyter till villkoren för rätt att välja beskattningssätt för löneinkomster.

Propositionen baserar sig till sina centrala delar på Europeiska gemenskapernas kommissions rekommendation om beskattning av begränsat skattskyldiga för vissa inkomster (94/79/EG). Enligt rekommendationen får beskattningen av begränsat skattskyldigas arbetsinkomst, pension och liknande gottgörelse inte vara strängare i den medlemsstat som verkställer beskattningen än den i allmänhet vore för den skattskyldige. Genom kommissionens riktlinjer strävar man i

sista hand efter att garantera arbetstagarna fri rörlighet och pensionärerna valfri bosättningsort i enlighet med EU:s grundfördrag. Avsikten med rekommendationen är endast att eliminera diskriminerande beskattning, inte att gynna begränsat skattskyldiga i källskattestaten.

Det neutrala bemötande som kommissionen förutsätter baserar sig på tanken om att skattskyldiga som befinner sig *i samma situation* ska bemötas skattemässigt lika oavsett deras beskattningsmässiga status. Därför bör lika skattemässiga förmåner beviljas endast när den begränsat skattskyldige får huvuddelen — enligt kommissionen minst 75 procent — av sin beskattningsbara inkomst från källskattestaten. Då

räcker vederbörande persons beskattningsbara inkomst i hemstaten sannolikt inte till för de avdrag som där beviljas. Då skulle det inte längre mellan begränsat och allmänt skattskyldiga finnas en sådan objektiv skillnad som skulle ge rätt till olika beskattning i källskattestaten. På motsvarande sätt, om inkomsterna i källskattestaten understiger 75 procent av de totala inkomsterna, skulle det enligt kommissionen inte vara motiverat att bevilja en begränsat skattskyldig personliga avdrag och familjeavdrag. Kommissionens ståndpunkter har vunnit stöd i Europeiska gemenskapernas domstols avgöranden under 1990- och 2000-talet, och de har dessutom anammats i flera europeiska länder såsom framgår av propositionen.

Ändringen i källskattelagen har aktualiserats i Finland på grund av att lagstiftningen släpat efter. Kommissionen har också initierat en undersökning av lagöverträdelse mot Finland. I propositionen konstateras därför entydigt att det nuvarande systemet inte kan fortgå.

De i propositionen antagna lösningarna följer således i hög grad kommissionens rekommendationer, rättspraxis i Europeiska gemenskapernas domstol och praxis i andra länder. Därför anser utskottet att förslagen är motiverade och balanserade. De tar hänsyn till begränsat skattskyldigas rättigheter på ett sätt som de facto eliminerar diskriminering i jämförelse med i Finland bosatta allmänt skattskyldiga men försätter inte heller begränsat skattskyldiga i en gynnsammare ställning än den som bor här. I fråga om många bestämmelser som förefaller besvärliga kan man enligt utskottets uppfattning utveckla smidiga praktiska förfaringssätt som underlättar för begränsat skattskyldiga att deklarerat eller ansöka om källskattekort.

Också vid utskottets utfrågning av sakkunniga har man utgångsmässigt förhållit sig positiv till propositionen. Kritiken har närmast gällt omfattningen av den rätt att välja beskattningssätt som föreslås de begränsat skattskyldiga, nivån på källskatten samt vissa andra förfaranden. Utskottet anser att förslagen inte föranleder ändringar. I det följande behandlas ståndpunkterna mer i detalj.

Rätt att välja

Rätten att välja mellan slutgiltig och fast källskatt och en progressiv beskattning enligt inkomstskattelagarna gäller enligt propositionen endast i Finland intjänad förvärvsinkomst som inte är pension, i praktiken alltså främst löneinkomster. Även då är kravet i harmoni med kommissionens rekommendationer att nettoförvärvsinkomsten utgör minst 75 procent av vederbörandes nettoförvärvsinkomster, det vill säga inkomster intjänade i Finland och på annat håll. Rätten att välja gäller endast personer bosatta i EES-stater. Dessutom krävs att de framställer ett krav med avseende på beskattningssätt. Pensionsinkomster från Finland beskattas däremot alltid enligt en progressiv skala utan rätt att välja och oavsett till exempel pensionsinkomstens storlek eller bosättningsstat.

Utfrågningen av sakkunniga ger vid handen att rätten att välja bör utvidgas både med avseende på förvärvsinkomst och pensionsinkomst. I fråga om annan förvärvsinkomst bör man enligt vissa bedömningar helt frånga procentuella begränsningar och pensionsinkomster bör enligt eget val kunna beskattas också enligt en fast källskatteprocent.

Utskottet finner ingetdera förslaget motiverat med hänsyn till ett jämlikt bemötande av de skattskyldiga. Därvid är det väsentligt att jämföra de begränsat skattskyldiga med de som i Finland är allmänt skattskyldiga såsom man har gjort i kommissionens rekommendation. Likheten måste således bedömas ur denna synvinkel, inte så att man jämför de begränsat skattskyldiga sinsemellan.

Förslagen skulle i praktiken leda till en situation där man egentligen beskattar förvärvsinkomsterna för de begränsat skattskyldiga lindrigare än motsvarande inkomster för personer bosatta i Finland. Även om en sådan positiv diskriminering inte är förbjuden i europeisk rättspraxis står den i strid med våra nationella jämlikhetsprinciper och den bärande tanken om eliminering av diskriminering i kommissionens rekommendation. Beskattning baserad på årsinkomster skulle inte leda till ett rättvist eller skäligt slutresultat med tanke på övriga skattskyldiga då

löne- eller annan förvärvsinkomst från Finland endast utgör en liten del av en persons totala inkomster. Ett fast skattetak på 35 procent för skatteinkomster kunde i sin tur uppmuntra till utflyttning ur landet, vilket varken i propositionen eller finansministeriets utlåtande anses eftersträvasvärt. Ändringen är inte heller behövlig med avseende på pensionsinkomsterna. Huvuddelen av de pensioner som betalas utomlands är så små att de skulle komma att vara antingen helt skattefria eller beskattade betydligt under 35 procent. Finansministeriet har beräknat att källskatten blir fördelaktigare än en progressiv beskattning först i fråga om pensionsinkomster på över 2 000—3 000 euro per månad. Det behövs således betydligt högre pensioner för att åstadkomma betydande skatteinbesparingar. Enligt ministeriets uppfattning utgör pensioner av denna storleksklass endast en liten del av alla pensioner som betalas utomlands.

Utskottet finner det dock motiverat att precisera bestämmelsen om valmöjlighet av andra orsaker. I 13 § i lagförslag 1 förutsätts nämligen inte att nettoförvärvsinkomst från Finland också ska kunna beskattas här. I praktiken beskattas nämligen många pensioner som betalas från Finland till Spanien i Spanien i enlighet med beskattningsavtalet. Inkomsterna utgör i allmänhet 75 procent av personens samtliga nettoförvärvsinkomster i enlighet med vad som krävs i lagförslaget. I sådana situationer kan övrig förvärvsinkomst som inte är pension och som förvärfas i Finland på begäran beskattas enligt en progressiv skala. Beskattningen skulle endast gälla denna övriga förvärvsinkomst utan att Spanienpensionen skulle påverka beskattningsbasen. Progressionen skulle således endast uppstå på basis av en liten del av inkomsten och skulle inte motsvara de allmänt skattskyldigas skattenivå. Utskottet finner inte progressiv beskattning i dessa situationer motiverad. Därför föreslås en precisering av bestämmelsen som följer i de detaljerade motiveringarna.

Nivån på källskatten

Enligt förslaget ska förvärvsinkomster som omfattas av källskatt fortsättningsvis beskattas med

slutlig källskatt precis som för närvarande. Skattesatsen skulle också förbli 35 procent som för närvarande, men dess effekter skulle lindras betydligt genom ett månatligt avdrag på 510 euro eller ett avdrag på 17 euro per dag som gäller snart sagt alla förvärvsinkomster.

Vid utfrågningen av sakkunniga har man framställt att skattesatsen för källskatten bör sänkas till 25 eller 30 procent bland annat för tryggnad av tillgång på yrkeskunnig arbetskraft.

Utskottet anser inte ändringarna motiverade, eftersom redan det föreslagna fasta avdraget effektivt skulle sänka skattegraden och dessutom bidra till att i viss mån göra källbeskattningen progressiv. I propositionen görs bedömningen att man på detta sätt skulle få skattenivån på samma nivå som för allmänt skattskyldiga. Ändringen jämfört med det nuvarande skulle vara betydande; den faktiska skattenivån skulle efter avdraget för månadsinkomster på till exempel 1 000 euro vara cirka 17 procent, för inkomster på 2 000 euro cirka 26 procent och för inkomster på 4 000 euro fortfarande cirka 30 procent. Målnivån kan alltså nås redan med föreslagna bestämmelser.

Beskattningsförfarande

Beskattningsförfarandet ändras principiellt kanske mest i fråga om pensionsinkomster från Finland när pensionsinkomsten omfattas av förskottsuppbörd och separat slutlig beskattning. Ändå är omläggningen av allt att döma relativt problemfri för pensionstagarna eftersom beskattningen huvudsakligen förrättas automatiskt på basis av innehållningsuppgifter som Skattestyrelsen tillställer pensionsanstalterna och inkomstuppgifter som pensionsanstalterna tillställer Skattestyrelsen. Dessutom ska förfarandet med skattedeklarationer utvecklas så att deklara-tionsblanketterna levereras på förhand ifyllda med alla uppgifter som skattemyndigheten besitter och som den skattskyldige sedan kontrollerar. En proposition med denna verkan behandlas som bäst i riksdagen (RP 91/2005 rd). Deklarationsskyldigheten skulle således inte förorsaka stort besvär för flertalet utomlands bosatta pen-

sionärer. Dessutom understiger en stor del av pensionsinkomsterna den beskattningsbara nedre gränsen efter avdrag för pensionsinkomst. En sådan betydande grupp utgörs till exempel av de små folkpensioner som betalas till Sverige.

Med stöd av det ovan anförda finner utskottet de förslag som anknyter till förfarandet motiveerade. De sakkunniga utskottet har hört har inte heller haft någonting att anmärka mot förslagen. Vid beredningen var ett av alternativen att sänka källskattesatsen men enbart den åtgärden garanterar inte en neutral beskattning och uppfyller därför inte de gemenskapsrättsliga kraven.

Utgångspunkten för beskattning av löneinkomst och annan förvärvsinkomst som inte är pension är klar: utbetalaren innehåller alltid källskatt för prestationen och drar av det ovan nämnda fasta avdraget när den skattskyldiga deklarerar ett källskattekort. Beskattningen är slutgiltig för deras del som inte har rätt att fordra progressiv beskattning och för övriga personer om de inte fordrar det. Om villkoren för progressiv beskattning uppfylls och den skattskyldiga kräver progressiv beskattning anses den källskatt som innehållits utgöra en rat som motsvarar förskotts innehållning.

De sakkunniga utskottet hört har ansett att kravet på deklaration av källskattekortet inte behövs och att det är svårt att reda ut vilken andel av inkomsten som berättigar till progressiv beskattning. Den största orsaken till detta är att en jämförelse är möjlig först i slutet av skatteåret när de totala inkomsterna kan fastställas. I fråga om annan förvärvsinkomst är ett av villkoren dessutom att skattemyndigheten ska göra en jämförelse av de olika beskattningsformernas fördelaktighet. Beskattningen ska sedan verkställas enligt det alternativ som är det fördelaktigaste för den skattskyldige.

Med stöd av erhållen utredning understöder utskottet också till denna del de linjer som regeringen dragit upp.

Kravet på att ett källskattekort ska deklarerar bör ställas i relation till att det nya avdraget effektivt sänker skattesatsen. Dessutom har korttids- och deltidsanställningarna blivit allt allmänare de senaste åren. Det är också allt vanli-

gare att en och samma person samtidigt har flera arbetsplatser, som till exempel kan vara deltidsanställningar. I detta fall är källskattekortsförfarande det enda sättet att i praktiken klarlägga att avdraget inte beviljas många gånger. Behovet av övervakning växer också i takt med internationaliseringen. Av denna anledning är det också skäl att dessa förmåner, som märkbart lättar på skattebördan, underställs lämpliga förfaranden.

I sitt utlåtande har finansministeriet ansett att kravet på källskattekort inte heller med tanke på administrationen skulle vara oskäligt tungt. I klara fall kan kortet beviljas per telefon eller genom en ansökan som finns på nätet. Dessutom kan också den skattskyldigas arbetsgivare ansöka om kortet som sedan kan sändas direkt till arbetsgivaren.

Villkoret för progressiv beskattning, nämligen 75 procent av inkomsten som godtagbar grund, har ovan motiverats i allmänna drag. Finansministeriet har dessutom konstaterat att det i praktiken inte finns något annat förfarande som kan tillämpas för att utreda grunderna för beskattningen. Utöver detta anser kommissionen att en medlemsstat kan be en person lägga fram en utredning av inkomstandelen.

En omständighet som hindrar att en jämförelse av fördelaktigheten görs är att skattemyndigheten inte har tillgång till de uppgifter som behövs om de inkomster en begränsat skattskyldig person har förvärvat utanför Finland. Finansministeriet finner det inte heller motiverat att uppgifter inhämtas om alla begränsat skattskyldiga bara för denna jämförelse. Utskottet omfattar denna ståndpunkt och understryker att en god förvaltning förutsätter adekvat information om förändringar och hur de påverkar en begränsat skattskyldig persons ställning.

Detaljmotivering

1. lagförslaget 13 § 2 momentet

Utskottet föreslår att en ny 2 punkt fogas till paragrafen. Som inkomst förvärvad i Finland beaktas enligt bestämmelsen inte den inkomst som till följd av ett internationellt avtal inte kan be-

skattas. Punkt 2 och 3 i propositionen blir då nya punkt 3 och 4.

Förändringen innebär att progressiv beskattning, när de övriga villkoren uppfylls, tillämpas endast i fråga om en begränsat skattskyldig persons inkomster i Finland som också beskattas i Finland. Bestämmelsen kan ha praktisk betydelse inte bara för de pensioner som betalas till Spanien utan också för beskattningen av dem som arbetar i kommunerna invid landgränsen mellan Finland och Sverige.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår finansutskottet

att lagförslag 2 och 3 godkänns utan ändringar och

att lagförslag 1 godkänns, men 13 § med följande ändringar:

Utskottets ändringsförslag

13 §

(1 mom. som i RP)

Vid tillämpningen av 1 mom. 3 punkten:

(1 punkten som i RP)

2) beaktas som inkomst förvärvad i Finland inte den inkomst som till följd av ett internationellt avtal inte kan beskattas i Finland;

(3 och 4 punkten som 2 och 3 punkten i RP)

(3 och 4 mom. som i RP)

Den skattskyldige skall som utredning över de inkomster och avdrag som avses i 2 mom. 4 punkten för skatteverket visa upp ett intyg utfärdat av skattemyndigheterna i hemviststaten.

Helsingfors den 18 oktober 2005

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Olavi Ala-Nissilä /cent
vordf. Matti Ahde /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Jyri Häkämies /saml (delvis)
Kyösti Karjula /cent
Jari Koskinen /saml
Pekka Kuosmanen /saml
Maija-Liisa Lindqvist /cent
Mika Lintilä /cent
Pekka Nousiainen /cent

Iivo Polvi /vänt
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Anni Sinnemäki /gröna
Irja Tulonen /saml
Kari Uotila /vänt (delvis)
Jukka Vihriälä /cent
ers. Maija Rask /sd
Sari Sarkomaa /saml
Pia Viitanen /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Maarit Pekkanen.