

Finansutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 18 b § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 18 b § i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet (RP 202/2022 rd): Ärendet har remitterats till finansutskottet för betänkande.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- regeringsråd, enhetschef Jari Salokoski, finansministeriet
- regeringsråd Rita Linna, kommunikationsministeriet
- enhetschef Niko-Matti Ronikonmäki, kommunikationsministeriet
- chef för juridiska ärenden Matti Merisalo, Skatteförvaltningen
- ledande expert Seppo Toivonen, Trafikledsverket
- skattedirektör Anita Isomaa, Finlands näringsliv rf
- skatteexpert Jenny Siren, Finanssiala ry
- skatteexpert Saara Hietanen, Finnwatch rf
- skattepolitisk expert Niko Pankka, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- styrelseledamot Heikki Wahlroos, Suomen Veroasiantuntijat ry
- skatteexpert Jukka-Pekka Hellman, Företagarna i Finland rf
- professor Juha Lindgren.

Skattedelegationen har fått skriftligt yttrande av

- Skattebetalarnas Centralförbund rf
- Centralhandelskammaren
- Trafikstyrningsbolag Fintraffic Ab
- CAPEX Advisors Oy
- Metsä Fibre Oy
- Nordkraft Abp
- forskardoktor Martti Nieminen.

Betänkande FiUB 26/2022 rd

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att bestämmelsen om ränteavdragsbegränsning i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet ändras i fråga om det undantag som grundar sig på balansjämförelse. Utöver de villkor som i den gällande lagen anges för tillämpning av undantaget ska också beloppet av betalda räntor påverka tillämpningen av undantaget. Enligt förslaget ska balansbefrielse inte tillämpas, om beloppet av de räntor som enligt koncernbokslutet betalats till aktörer med en betydande ägarandel i koncernen är minst 20 procent av alla de räntor som betalats till aktörer utanför koncernen. I propositionen föreslås det dessutom att bestämmelsen om ränteavdragsbegränsning ändras så att ett helt eller delvis privatägt samfund, som genomför ett långsiktigt offentligt infrastrukturprojekt som beställts av ett offentligt samfund, under vissa förutsättningar får dra av annars icke avdragsgilla nettoränteutgifter.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2023. Enligt förslaget tillämpas det undantag som grundar sig på balansjämförelse första gången vid beskattningen för 2023. Undantaget i fråga om offentliga infrastrukturprojekt ska tillämpas retroaktivt från och med beskattningen för 2019.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utskottet tillstyrker lagförslaget utan ändringar.

I propositionen föreslår regeringen ändringar i bestämmelsen om ränteavdragsbegränsning i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet. Det undantag som grundar sig på balansjämförelse, dvs. bestämmelsen om så kallad balansbefrielse, ska skärpas så att tillämpningen av undantaget också påverkas av beloppet av betalda räntor. Genom att skriva in hänvisningar till revisionslagen förtydligas det redan gällande rättsläget, enligt vilket de balansräkningar som jämförs ska vara lagstadgat reviderade.

Propositionen och de föreslagna ändringarna har i fråga om balansbefrielse ett nära samband med de ändringar som trädde i kraft vid ingången av 2022 och som skärpte tillämpningsvillkoren för det undantag som grundar sig på balansjämförelse. Då ställdes ett revisionskrav på de balansräkningar som används vid balansjämförelse, och på beräkningen av det egna kapital som används vid jämförelse ställdes ett tilläggskrav som gäller lån i koncernbalansräkningen från aktörer med en betydande ägarandel.

I fråga om långsiktiga infrastrukturprojekt möjliggörs ränteavdrag till vissa delar också när ett projekt som beställts av ett offentligt samfund genomförs av ett privatägt samfund.

Nedan beskrivs de omständigheter som lyftes fram vid utfrågningen av sakkunniga, bakgrunden till propositionen och grunderna för fortsatta åtgärder i fråga om skärpningen av balansbefrielsen. Frågorna kring långsiktiga infrastrukturprojekt behandlas slutligen separat.

Betänkande FiUB 26/2022 rd

Sakkunnigas synpunkter på balansbefrielse

Vid utskottets sakkunnigutfrågning påpekades det i synnerhet att propositionen lämnats för tidigt med beaktande av att de föregående åtstramningarna av balansbefrielsen trädde i kraft först vid ingången av 2022, så det finns ännu inga uppgifter om deras effekter. Dessutom lyftes det fram att regleringen blir allt mer komplicerad och att det inom en kort tid gjorts flera ändringar i bestämmelserna om ränteavdragsbegränsning, vilket ansågs försvaga förutsebarheten i företagsbeskattningen och därigenom också Finlands ställning som målland för investeringar. Dessutom kritiserades den föreslagna ändringens ändamålsenlighet med beaktande av att de beräknade skatteintäkterna är små i förhållande till nackdelarna med bestämmelserna.

Vid utfrågningen sågs också en risk för att förslaget kan ha större konsekvenser än enbart i situationer där det är fråga om inkomstöverföringar utanför Finlands beskattningsrätt i strukturer för kapitalinvesteringar och andra motsvarande strukturer.

Den föreslagna åtstramningen av balansbefrielsen fick dock också understöd och de föreslagna ändringarna ansågs vara genomförbara. Vissa sakkunniga föreslog också att balansbefrielsen slopas helt eller att detta åtminstone utreds framöver.

Bakgrund till ändringen av balansbefrielsen

Åtstramningarna av balansbefrielsen hänför sig till åtgärderna mot internationell skatteflykt och aggressiv skatteplanering enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. I samband med att regeringen lämnade en proposition (RP 265/2020 rd) med förslag till lag om ändring av 14 § i lagen om tillsyn över el- och naturgasmarknaden publicerade regeringen ett ställningstagande enligt vilket regeringen före budgetmanglingen hösten 2021 ska bedöma hur ränteavdragsbegränsningen kan ses över för att mer effektivt förhindra att beskattningsbar inkomst förs ut ur Finland utom räckhåll för beskattningsbefogenheterna, till exempel i strukturer för kapitalinvestering, samtidigt som finländska företags rätt till ränteavdrag för investeringar tryggas. I enlighet med det beslut som fattades vid budgetmanglingen hösten 2021 överlämnade regeringen till riksdagen proposition RP 211/2021 rd. Där skärptes villkoren för balansbefrielse från och med den 1 januari 2022.

I proposition RP 211/2021 rd konstaterades det att regeringen kommer att bedöma om de föreslagna åtgärderna är tillräckligt effektiva och att regeringen är beredd att lämna en tilläggsproposition, om de åtgärder som nu föreslås inte visar sig vara tillräckligt effektiva. Också finansutskottet betonade i sitt betänkande FiUB 32/2021 rd skrivningen i propositionen och påskyndade utredningen. Utskottet ansåg det nödvändigt att samtidigt utreda vilken inverkan sloandet av bestämmelsen om balansbefrielse skulle ha på skatteintäkterna och näringslivet.

Ränteavdragsbegränsningen bygger på den reglering som tillämpades första gången i Finland 2014. Bestämmelserna uppdaterades vid ingången av 2019 för att regleringen skulle uppfylla ramvillkoren enligt bestämmelserna om ränteavdragsbegränsning i direktivet mot skatteflykt (ATAD). Direktivet tar avstamp i OECD:s projekt BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) med målet att införa gemensamma internationella regler för att förhindra att staternas skattebaser urholkas och vinster överförs.

Betänkande FiUB 26/2022 rd

Balansbefrielsebestämmelsen har ingått i Finlands bestämmelser om ränteavdragsbegränsning ända från början, dvs. sedan 2014. Balansbefrielse är en option enligt direktivet mot skatteflykt.

Syftet med bestämmelserna om ränteavdragsbegränsning är att trygga Finlands skattebas med hänsyn till förutsättningarna för företagsverksamhet. Genom regleringen begränsas avdrag av i övrigt avdragsgilla ränteutgifter.

Bestämmelsen om ränteavdragsbegränsning hindrar inte tillämpningen av den allmänna bestämmelsen om kringgående av skatt eller rättelse av internprissättning, eftersom bestämmelsernas tillämpningsområde avviker från varandra.

Grunder för fortsatta åtgärder

Syftet med propositionen är att begränsa möjligheterna att föra inkomst ut ur Finland utom räckhåll för beskattningsbefogenheterna i situationer där det undantag från bestämmelserna om ränteavdragsbegränsning som grundar sig på balansjämförelse kan utnyttjas i strukturer för kapitalinvestering och andra motsvarande strukturer. Utskottet anser att de nu föreslagna ändringarna måste granskas i förhållande till de ändringar som trädde i kraft vid ingången av 2022 och syftena med dessa. Redan då lagen bereddes ansågs det att de åtgärder som vidtagits för att strama åt balansbefrielsen eventuellt måste kompletteras för att skattebasen ska kunna tryggas i tillräcklig utsträckning. De ändringar som nu föreslås kompletterar de bestämmelser som trädde i kraft vid ingången av 2022. Med beaktande av detta tillstyrker utskottet de föreslagna ändringarna, trots att de ska införas kort efter de föregående ändringarna.

Även om de föreslagna bestämmelserna gör bestämmelserna om ränteavdragsbegränsning mer komplicerade, betonar utskottet syftet med dem, dvs. att trygga skattebasen. Bestämmelsen om balansbefrielse är ett undantag som gör det möjligt att dra av ränteutgifterna helt och hållet, trots att de enligt huvudregeln omfattas av begränsningen. Tillämpningen av balansbefrielse förutsätter att den skattskyldige yrkar på befrielse. Skyldigheten att utreda förutsättningarna för tillämpning hör till den skattskyldige.

Andelen ränteutgifter som betalats till en ägare utanför koncernen och som utgör hinder för balansbefrielse har enligt utredning höjts från 10 procent enligt det ursprungliga utkastet till proposition till 20 procent i syfte att begränsa ändringens konsekvenser endast till situationer där en tämligen betydande andel av bolagets ränteutgifter betalas till ägare utanför koncernen. Utskottet anser att detta minskar den grupp som berörs av den föreslagna åtstramningen. Bestämmelsen om förutsättningarna för balansbefrielse är en allmän bestämmelse som gäller alla företag. Avvikelse från den allmänna regleringen i fråga om vissa branscher eller företag utgör i princip förbjudet statligt stöd enligt artikel 107 i EUF-fördraget, och det är således inte motiverat att undanta vissa företag från den föreslagna regleringen.

Möjligheten till ytterligare skärpningar av balansbefrielsen lyfts fram i regeringens proposition RP 211/2021 rd och finansutskottets betänkande FiUB 32/2021 rd, vilket för sin del också kan anses ha orsakat osäkerhet. De ändringar som nu föreslås förtydligar situationen till denna del och förbättrar därmed rättssäkerheten. De föreslagna åtstramningarna kan också anses vara förebyggande.

Betänkande FiUB 26/2022 rd

Offentliga infrastrukturprojekt

Ändringsförslagen om långsiktiga infrastrukturprojekt har fått positivt gensvar bland sakkunniga.

Dessa hänvisade till planerade stora spårvägsprojekt och föreslog slopande av kravet på att projektet ska beställas av ett offentligt samfund. Beslut om hur de planerade banprojekten genomförs fattas först om flera år, och nu är det ännu inte känt hur projektbolagen till slut kommer att organiseras och fungera. Behovet att utvidga undantaget till också andra projekt än sådana som offentliga samfund beställt kommer enligt propositionen senare att granskas på nytt då projektplanerna utvecklas. Utskottet anser att detta är motiverat också med beaktande av de förhandlingar med Europeiska kommissionen som behövs med avseende på statligt stöd.

Vid utfrågningarna kritiserades det faktum att bestämmelserna om infrastrukturundantaget ska införas stegvis och att de föreslagna bestämmelserna är retroaktiva. De nya bestämmelserna om offentliga infrastrukturprojekt ska tillämpas retroaktivt från och med beskattningen för 2019. Att föreskriva om undantag för olika typer av projekt har krävt flera års förhandlingar med Europeiska kommissionen, och det har föreslagits nya bestämmelser om saken i takt med att man vid förhandlingarna har hittat lösningar som är godtagbara med tanke på statligt stöd. Räckvidden för regleringen av infrastrukturundantaget har således utvidgats allt eftersom det blivit möjligt. Enligt uppgift var avsikten att vid genomförandet av direktivet mot skatteflykt föreskriva om ett infrastrukturundantag i behövlig omfattning, men ärendet har fördröjts på grund av förhandlingarna om statligt stöd. Därför har det ansetts motiverat att föreslå retroaktiv reglering så att de skattskyldiga inte obefogat blir lidande på grund av utdragna förhandlingar. Utskottet anser att denna utgångspunkt är motiverad.

Begäranden om omprövning för skatteåret 2019 ska göras senast den 2 januari 2023, alltså dagen efter den dag då den föreslagna lagen antas träda i kraft. Till denna del har det föreslagits att det ska föreskrivas om en separat längre omprövningstid för de fyra projektbolag som berörs av den föreslagna retroaktiva lagstiftningen och som kan begära omprövning till sin egen fördel för skatteåret 2019. Enligt utredning finns det två bolag som kan begära omprövning för skatteåret 2019 och finansministeriet har gett dem anvisningar om hur man begär omprövning och även kontaktat Skatteförvaltningen. Med hänsyn till detta anser utskottet att det inte är nödvändigt att föreskriva om en separat längre tidsfrist för begäran om omprövning.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Finansutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 202/2022 rd utan ändringar.

Betänkande FiUB 26/2022 rd

Helsingfors 28.10.2022

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Johannes Koskinen sd
vice ordförande Arto Pirttilahti cent
medlem Anders Adlercreutz sv
medlem Tarja Filatov sd
medlem Timo Heinonen saml
medlem Vilhelm Junnila saf
medlem Heli Järvinen gröna
medlem Esko Kiviranta cent
medlem Jari Koskela saf
medlem Katri Kulmuni cent
medlem Sari Multala saml
medlem Raimo Piirainen sd
medlem Sari Sarkomaa saml
medlem Sami Savio saf
medlem Iris Suomela gröna
medlem Pia Viitanen sd
medlem Ville Vähämäki saf
ersättare Sari Essayah kd
ersättare Inka Hopsu gröna
ersättare Anne Kalmari cent.

Sekreterare var

utskottsråd Tarja Järvinen.

Betänkande FiUB 26/2022 rd
Reservation /saml, kd

RESERVATION

Motivering

Enligt samlingspartiets och kristdemokraternas ledamöter i utskottet är förutsägbarhet en central princip för all skattepolitik. När företag och privatpersoner planerar sin verksamhet och sina investeringar måste de kunna lita på att de parametrar som är avgörande för deras beslut inte ändras oväntat.

Regeringen föreslår att bestämmelsen om begränsning av rätten till ränteavdrag i näringskattelagen ändras i fråga om ett undantag som baserar sig på balansjämförelse. Senast gjordes ändringar i rätten till ränteavdrag i början av 2022. Oberoende av om de planerade ändringarna är ändamålsenliga, visar det på en dålig skattepolitisk kultur att ändra lagstiftningen så här ofta. Detta har kritiserats i stor utsträckning också i sakkunnigyttrandena.

I propositionen konstateras det att balansjämförelsen behöver skärpas ytterligare för att förhindra aggressiv skatteplanering, även om det ännu inte finns erfarenheter av hur den tidigare åtstramningen fungerar. Bestämmelsen i propositionen kommer därför att ytterligare komplicera det undantag som baserar sig på balansjämförelse. Vi efterlyser en förändring i kulturen när det gäller beredningen av skattepolitiken. I beredningsarbetet bör man i stället för att ständigt göra ändringar här och där sträva efter förutsägbarhet och tydlighet.

Den föreslagna ytterligare åtstramningen av balansbefrielsen bedöms inte i sig ha någon inverkan på skatteintäkterna. Risken att ränteavdragsbegränsningen leder till negativa konsekvenser vad gäller investeringar ökar något jämfört med nuläget, står det i propositionen. Förslaget bedöms dessutom öka den skattskyldiges administrativa börda. Det är inte väl underbyggt att genomföra reformer som försvårar förvaltningen och försämrar beskattningens förutsägbarhet när de föreslagna bestämmelserna i praktiken inte bedöms ha någon fiskal betydelse.

I propositionen breddas också räckvidden av infrastrukturundantaget i fråga om ränteavdragsbegränsningen. Vi menar att det är motiverat att utvidga undantaget. Det är vettigt att infrastrukturprojekt behandlas så samordnat som möjligt, oberoende av om projektbolaget är i offentlig eller privat ägo.

Förslag

Vi föreslår

att riksdagen godkänner ett uttalande. (*Reservationens förslag till uttalande*)

Riksdagen förutsätter att statsrådet härfter ser till att näringsbeskattningen är långsiktig och förutsägbar. Vid beredningen av framtida ändringar ska konsekvenserna av tidigare ändringar ha klarnat innan nya ändringar införs.

Betänkande FiUB 26/2022 rd
Reservation /saml, kd

Helsingfors 28.10.2022

Timo Heinonen saml
Sari Essayah kd
Sari Sarkomaa saml
Sari Multala saml