

RP 97/2001 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om beskattningsförfarande och 23 § lagen om förskottsuppbörd

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås att lagen om beskattningsförfarande och lagen om förskottsuppbörd ändras. Det föreslås att den ränta stora kvarskatter som närmast uppkommer på grund av anställningsoptioner och överlåtelsevinster höjs för effektivisering av förskottsuppbörden. Det föreslås att räntan höjs till nivån för samfundsräntan, dvs. med den nuvarande referensräntan från 2 % till 6 %. Ändringen gäller kvarskatter till den del de överstiger 10 000 euro. Efter ändringen kan i anslutning till betalningen av förskotts-

skatt förskott inte längre fastställas för inkomster av anställningsoptioner, utan dessa är endast förskottsinnehållningspliktiga.

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa. Ändringarna i lagen beskattningsförfarande skall tillämpas första gången vid beskattningen för år 2001. Ändringen i lagen om förskottsuppbörd skall tillämpas genast efter att lagen har trätt i kraft.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002.

MOTIVERING

1. Nuläge och bedömning av det

Den särskilda regleringen av anställningsoptioner härstammar från år 1994. Då hade aktieoptionerna kraftigt ökat sin popularitet i synnerhet som en avlöningsform för börsbolagens ledning. Eftersom fenomenet var relativt nytt fanns det inte heller i den färska inkomstskattelagen (1535/1992) någon särskild reglering om saken, utan tolkningen av lagen var beroende av beskattnings- och rättspraxis. Då reglering saknades hade bedömningen av förmånen som en anställningsförmån infallit i optionsemissionsskedet, varvid beskattningsbar inkomst i allmänhet inte uppstod då teckningspriset och marknadspriset motsvarade varandra. Senare blev för sin del värdestegringen beskattad som kapitalinkomst. Beskattningen var sålunda ganska lindrig, jämförelse med beskattningen av löneinkomst.

För att korrigera missförhållandet ändrades med en lag som gavs 1994 (1465/1994) 66 § 3 mom. inkomstskattelagen, där den förmån som fås från anställningsoptioner, dvs. skillnaden mellan marknadspriset och tecknings-

priset för den aktie som tecknas föreskrivs utgöra förvärvsinkomst utifrån arbetsförhållandet. Som inkomstföringstidpunkt föreskrevs teckningstidpunkten för aktien eller överlåtelse tidpunkten för optionen.

I den regeringsproposition som gäller lagändringen (RP 175/1994 rd) konstateras att den förmån som fås från anställningsoptioner förutom förvärvsinkomst också är förskottsinnehållningspliktig lön med de lönebikostnader som hör till lönen. Redan då lagen bereddes misstänktes visserligen att skatter från anställningsoptioner inte fås insamlade särskilt effektivt genom förskottsinnehållning. Detta beror på att förskottsinnehållning inte kan verkställas på själva optionen som inte är lön som arbetsgivaren betalar utan vars avkastade förmån realiserar på marknaden. Sålunda måste förskottsinnehållningen verkställas på optionsförmånstagarnas övriga löneinkomst så långt denna räcker. Om optionsförmånen realiserar i slutet av året, vilket ofta är fallet, täcker penninglönen i allmänhet bara en liten del av behovet av förskottsinnehållning i fråga om optionsförmånen. De skattskyldiga har dessutom endast i undan-

tagsfall betalat den del som fattas som kompletteringar av förskotten, eftersom den ränta som uppbärs på kvarskatten med stöd av lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) under de senaste åren har varit endast 1 % och 2 % fr.o.m. början av innevarande år. Inalles har som förskottsinnehållning och kompletteringar av förskott i medeltal flutit in ca 10—15 % av den slutliga skatten på optionsförmånen.

Även om ett bristfälligt inflöde av förskottsinnehållningar kunde förutspås vid beredningen av bestämmelsen om anställningsoptioner ansågs saken inte som en så stor olägenhet att det i det skedet skulle ha ansetts befogat att ingripa med särskilda åtgärder. Huvudsaken ansågs vara att anställningsoptionerna fullständigt fås att omfattas av beskattningen av förvärvsinkomster. Situationen har dock efter lagändringen i så måtto förändrats att antalet anställningsoptioner har stigit till ett betydligt större antal än vad som kunde uppskattas för fem år sedan. Då beloppet av inkomster från anställningsoptioner under de senaste åren har stigit till ca 5 mrd. mk har det svaga inflödet av förskottsinnehållningar börjat framstå som ett problem också med hänsyn till principen om ett jämlikt beskattningsbemötande av löntagarna. I vissa skattebyråer har man därför stannat för att förskottsuppbörd som saknas verkställs som förskottsbetalning. Inte heller den här lösningen löser problemet eftersom det ofta finns knappt om tid att fastställa förskottet då realiseringen av optionerna infaller i slutet av året. Det är också oklart om den 23 § lagen om förskottsuppbörd (1118/1996) som gäller förskottsbetalning kan tolkas så, att förskottsbetalningen också kan vara ett sätt att komplettera förskottsinnehållningen och inte bara ett alternativ för förskottsinnehållning. Om detta råder det inbördes motstridiga uppfattningar i skatteförvaltningen, varför beskattningspraxis har blivit oenhetlig.

Det har uppstått problem med anställningsoptionerna också när det gäller att få information, om än situationen har förbättrats under den senaste tiden i och med att Skattestyrelsens anvisningar har ökat. I detta skede går det att uppskatta att det inte finns något behov att inta bestämmelser om rättigheter att ge information i lagen därför att bestämmel-

serna i lagen om beskattningsförfarande och anmälningsskyldigheten i lagen om förskottsuppbörd för närvarande ger skattemyndigheterna ganska omfattande rättigheter att få information. Skatteförvaltningen kan vid behov utfärda föreskrifter om bl.a. det närmare innehållet i anmälningsskyldigheten.

2. Föreslagna ändringar

2.1. Höjning av kvarskatteräntan

För att effektivera förskottsuppbörden gällande anställningsoptioner kan närmast två sätt användas: antingen ett fullständigt utvidgande av förskottsbetalningen till optionsinkomster eller en frivillig effektivisering av inflödet av förskott med hjälp av räntefaktorn. I denna proposition föreslås ett ibruktagande av det senare sättet.

Om de räntor som används i den ordinarie beskattningen föreskrivs i 40—48 § lagen om beskattningsförfarande. Både de räntor som skall betalas och de som återbärs har relaterats till Finlands Banks referensränta. Bestämmelserna är till denna del föråldrade eftersom räntelagen (633/1982) vid ingången av år 1999 ändrades så, att i stället för Finlands Banks referensränta används den av finansministeriet fastställda referensräntan. Finansministeriet har gett ett meddelande (1043/2000) enligt vilket den av finansministeriet fastställda referensräntan år 2001 är 4 %, dvs. en procentenhet högre än förra året. Enligt detta är samfundsräntan som skall betalas för närvarande 6 % och samfundsräntan som återbärs 2 %. För andra skattskyldiga, närmast fysiska personer, är såväl kvarskatteräntan som återbäringsräntan 2 %. Ränta börjar upplöpa från början av april året efter skatteåret och uppbärs till förfallodagen för kvarskattens första rat.

I denna proposition föreslås att 43 § lagen om beskattningsförfarande ändras så, att kvarskatteräntan höjs till nivån för den samfundsränta som skall betalas för att effektivera inflödet av förskott. Räntan är inte heller i högre grad än samfundsräntan av sanktionskaraktär, men den vore dock allt att döma tillräckligt hög med hänsyn till lagens mål: det lönar sig för den skattskyldige att överväga att betala den förskottsinnehållning som

fattas som komplettering av förskott innan ingången av april året efter skatteåret, från och med vilken tidpunkt kvarskatteräntan börjar upplöpa.

Det föreslås att höjningen av kvarskatteräntan skall omfatta endast anmärkningsvärt stora kvarskatter, dvs. kvarskatter på minst 10 000 euro. Höjningen gäller bara den del av kvarskatten som överstiger det nämnda beloppet. Eftersom förskottsinnehållningarna i fråga om sedvanliga prestationer som omfattas av förskottsinnehållningen i allmänhet ganska väl motsvarar den slutliga skatten uppkommer så här stora kvarskatter närmast av anställningsoptioner och överlåtelsevinster. De sistnämnda omfattas visserligen i princip av förskottsbetalningen men uppgifter för fastställande av förskotten fås blott i begränsad utsträckning. Således effektiverar revideringen förskottsuppbörden i fråga om såväl anställningsoptioner som försäljningsvinster.

Exceptionella fall i vilka det likaså kan uppkomma stora kvarskatter är vissa tolkningssituationer bl.a. gällande tillämpningen av den s.k. sexmånadersregeln. Arbetsgivaren kan i god tro ha tolkat lagen så, att den inkomst som arbetstagaren får inte omfattas av beskattningen i Finland, medan skatteförvaltningen kommer fram till ett motsatt avgörande när den verkställer beskattningen. Eftersom förskottsinnehållningar inte har verkställts kommer skatten att uppbäras som kvarskatt om inte komplettering av förskott betalas. Att uppbära en hög kvarskatteränta kan i dessa fall vara oskäligt. Med stöd av 26 § lagen om beskattningsförfarande skall man helt eller delvis kunna avstå från att uppbära kvarskatteränta, ifall förutsättningarna i denna paragraf uppfylls.

I samband med lagändringen föreslås att 40 §, som gäller samfundsräntor, uppdateras så, att det i bestämmelserna i stället för till Finlands Banks referensränta hänvisas till finansministeriets referensränta.

På grund av övergången till euro föreslås att 44 § 3 mom. ändras så, att tröskeln för kvarskatten, dvs. det belopp som avdras från den, ändras från 100 mk till 20 euro, varvid tröskeln stiger med ca 20 mk. Detta betyder att det av fysiska personer inte skall uppbäras ränta för en kvarskatt på under 1 000 euro,

dvs. under 6 000 mk. Dessutom föreslås att bestämmelsen i 44 § om avrundning av räntan till hela mark upphävs, eftersom avsikten är att man då markbelopp i skattelagstiftningen ändras till euro skall övergå till att i huvudsak använda en cents noggrannhet i fastställandet och betalningen av skatt på samma sätt som i beräkningen av dröjsmålsräntor. En proposition i frågan har avlåtits till riksdagen (RP 91/2001 rd).

2.2. Verkställande av förskottsbetalning

Det föreslås att 23 § 1 mom. lagen om förskottsuppbörd kompletteras med ett omnämmande, enligt vilket förskott inte fastställs för en inkomst som en i 66 § inkomstskattelagen avsedd anställningsoption avkastar. På den skattskyldiges begäran skall förskott kunna fastställas också för optionsinkomster. Överlåtelsevinster, som en förhöjd kvarskatt enligt denna proposition också gäller, förblir inkomster som omfattas av förskottsbetalningen.

3. Propositionens verkningar

3.1. Ekonomiska verkningar

Inkomster från anställningsoptioner inflöt år 1999 till ett belopp av 5,2 mrd. mk, då beloppet år 2000 uppskattas ha varit ca 6,5 mrd. mk och uppskattas vara av samma storleksklass år 2001. Beloppet av överlåtelsevinster var år 1999 ca 17 mrd. mk. Beloppet har ökat fram till år 1999, men det är svårt att förutspå en fortsättning av ökningen.

Totalverkningarna på den offentliga ekonomin är svåra att bedöma eftersom de beror på en hur stor del av dem som har fått stora kvarskatter mera heltäckande än för närvarande betalar underskottet i förskottsuppbörden som komplettering av förskottet, varvid den kalkylerade räntan av den tidigare lagda betalningen blir till nytta för staten och kommunerna. Om åter komplettering inte betalades skulle staten och kommunerna förtjåna på den nya förhöjda räntan.

Som en bas för den ekonomiska granskningen kan uppgifter om dem som betalat kvarskatt för 1999 tas. Kvarskatter på över 60 000 mk eller över 10 000 euro hade

knappt 19 000 skattskyldiga. Ungefär hälften av fallen föranleddes av försäljningsvinster och hälften av anställningsoptioner. Andra faktorer har ingen praktisk betydelse.

Kvarskatter på över 60 000 mk debiterades de ovan nämnda personerna för sammanlagt ca 6,2 mrd. mk. Av det här beloppet är den beräknade räntan enligt 6 % på den del som överstiger 60 000 mk under perioden mellan ingången av april och ingången av december året efter skatteåret 205 milj. mk, medan räntan enligt 2 % skulle vara 68 milj. mk. Skillnaden mellan dessa, 137 milj. mk, ger någon form av, om än rätt grov, bild av ändringens verkningar på den offentliga ekonomin. Det är skäl att förhålla sig försiktigt till siffran också därför att den beskriver situationen år 1999.

En följd av att den föreslagna lagändringen träder i kraft beräknas vara att kassainflödet av skatteinkomster för år 2002 stiger när underskottet i förskottsuppbörden i högre grad betalas som kompletteringar än som kvarskatt. Om man utgår från att hälften av de stora kvarskatterna tack vare räntefaktorn betalas som kompletteringar av förskott, ökar skatteinflödet för år 2002 med ca 1—1,5 mrd. mk. Av detta är statens andel ca 40 %, kommunernas ungefär hälften och resten fördelades mellan Folkpensionsanstalten och församlingarna.

3.2. Administrativa verkningar

Ändringarna föranleder i någon mån extra utgifter för skatteförvaltningen. Extra utgifter föranleds i begynnelsekedet av det faktum att kvarskatten är organiserad i två steg: beräkningssystemen kräver förnyelse eftersom

beräkningen av kvarskatteräntan blir mer komplicerad än för närvarande i synnerhet vid ändring av beskattningen. Ca 1 milj. mk har uppskattats som extra utgifter i ändringskedet.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag vid finansministeriet i samarbete med Skattestyrelsen. I samband med beredningen har Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund rf hörts.

5. Samband med andra propositioner

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2002.

6. Ikraftträdande och tillämpning

Lagarna avses träda i kraft så snart som möjligt efter det att de har antagits och blivit stadfästa. Avsikten är att tillämpa ändringarna i lagen om beskattningsförfarande första gången vid beskattningen för år 2001. Sålunda börjar den höjda kvarskatten uppkomma från och med den 1 april 2002. Ändringen i lagen om förskottsuppbörd skall tillämpas genast efter att lagen har trätt i kraft, dvs. efter den tidpunkten är det inte möjligt att fastställa förskott för förmåner som fås av anställningsoptioner.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

*Lagförslagen***1.****Lag****om ändring av lagen om beskattningsförfarande**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 18 december 1995 om beskattningsförfarande (1558/1995) 40 §, 43 §
2 mom. och 44 § 3 mom. samt, som följer:

40 §

Samfundsränta

Om den skatt som har påförts ett samfund eller en samfällid förmån överstiger de förskott som räknas som betalning för skatten, räknas samfundsränta på skillnaden som skall betalas (*samfundsränta som skall betalas*). Den samfundsränta som betalas uppgår till den i 3 § räntelagen (633/1982) angivna, av finansministeriet fastställda referensräntan, förhöjd med två procentenheter.

Om den skatt som har påförts ett samfund eller en samfällid förmån understiger de förskott som räknas som betalning för skatten, räknas samfundsränta på den skillnad som skall återbäras (*samfundsränta som återbärs*). Den samfundsränta som återbärs uppgår till den av finansministeriet fastställda referensräntan, minskad med två procentenheter.

43 §

Kvarkatterränta och återbäringsränta

Kvarkatterräntan och återbäringsräntan uppgår till den av finansministeriet fastställda referensräntan, minskad med två procentenheter. Till den del kvarkatten överstiger 10 000 euro, är kvarkatterräntan dock den av finansministeriet fastställda referensräntan, förhöjd med två procentenheter.

44 §

Uträkning av kvarkatterränta och återbäringsränta

Från den uträknade kvarkatterräntan avdras 20 euro, dock högst räntans belopp.

Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för 2001.

2.

Lag**om ändring av 23 § lagen om förskottsuppbörd**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 20 december 1996 om förskottsuppbörd (1118/1996) 23 § 1 mom. som följer:

23 §

Verkställande av förskottsbetalning

För betalning av skatt som debiteras på grund av inkomst av näringsverksamhet, jordbruk eller annan förvärvsverksamhet, såsom uthyrningsverksamhet och vinst av egendomsöverlåtelse samt för betalning av förmögenhetsskatt verkställs förskottsbetalning, om något annat inte föreskrivs i denna lag eller bestäms med stöd av denna lag. Förskottsbetalning verkställs också om förskotts-

innehållning inte kan verkställas, till exempel om betalaren inte är skyldig att verkställa förskottsinnehållning eller om han har befriats från innehållningsskyldigheten. Förskottsbetalning verkställs dock inte på en inkomst som fåtts på grundval av en i 66 § inkomstskattelagen avsedd anställningsoption, förutom på den skattskyldiges egen begäran.

—————
Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 14 juni 2001

Republikens President

TARJA HALONEN

Minister Martti Korhonen

*Bilaga
Parallelltexter*

1.

Lag

om ändring av lagen om beskattningsförfarande

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 18 december 1995 om beskattningsförfarande (1558/1995) 40 §, 43 §
2 mom. och 44 § 3 mom. samt, som följer:

Gällande lydelse

40 §

Samfundsränta

Om den skatt som har påförts ett samfund eller en samfällid förmån överstiger de förskott som räknas som betalning för skatten, räknas samfundsränta på skillnaden som skall betalas (*samfundsränta som skall betalas*). Den samfundsränta som betalas uppgår till den i 3 § räntelagen (633/82) angivna, av Finlands Bank fastställda referensräntan, förhöjd med två procentenheter.

Om den skatt som har påförts ett samfund eller en samfällid förmån understiger de förskott som räknas som betalning för skatten, räknas samfundsränta på den skillnad som skall återbäras (*samfundsränta som återbärs*). Den samfundsränta som återbärs uppgår till den av Finlands Bank fastställda referensräntan, minskad med två procentenheter.

Föreslagen lydelse

40 §

Samfundsränta

Om den skatt som har påförts ett samfund eller en samfällid förmån överstiger de förskott som räknas som betalning för skatten, räknas samfundsränta på skillnaden som skall betalas (*samfundsränta som skall betalas*). Den samfundsränta som betalas uppgår till den i 3 § räntelagen (633/1982) angivna, av *finansministeriet* fastställda referensräntan, förhöjd med två procentenheter.

Om den skatt som har påförts ett samfund eller en samfällid förmån understiger de förskott som räknas som betalning för skatten, räknas samfundsränta på den skillnad som skall återbäras (*samfundsränta som återbärs*). Den samfundsränta som återbärs uppgår till den av *finansministeriet* fastställda referensräntan, minskad med två procentenheter.

43 §

Kvarskatteränta och återbäringsränta

Kvarskatteräntan och återbäringsräntan uppgår till den av Finlands Bank fastställda referensräntan, minskad med två procentenheter.

Kvarskatteräntan och återbäringsräntan uppgår till den av *finansministeriet* fastställda referensräntan, minskad med två procentenheter. *Till den del kvarskatten överstiger 10 000 euro, är kvarskatteräntan dock den av finansministeriet fastställda re-*

ferensräntan, förhöjd med två procentenheter.

44 §

Uträkning av kvarskatteränta och återbäringsränta

Räntan fastställs i hela mark så att överstigande delen inte beaktas. Från den uträknade kvarskatteräntan avdras räntans belopp, dock högst 100 mark.

Från den uträknade kvarskatteräntan avdras 20 euro, dock högst räntans belopp.

*Denna lag träder i kraft den 20 .
Lagen tillämpas första gången vid beskattningen för 2001.*

2.

Lag**om ändring av 23 § lagen om förskottsuppbörd**

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i lagen den 20 december 1996 om förskottsuppbörd (1118/1996) 23 § 1 mom. som
följer:

Gällande lydelse

23 §

Verkställande av förskottsbetalning

För betalning av skatt som debiteras på grund av inkomst av näringsverksamhet, jordbruk eller annan förvärvsverksamhet, såsom uthyrningsverksamhet och vinst av egendomsöverlåtelse samt för betalning av förmögenhetsskatt verkställs förskottsbetalning, om något annat inte stadgas i denna lag eller bestäms med stöd av denna lag. Förskottsbetalning verkställs också om förskottsinnehållning inte kan verkställas, till exempel om betalaren inte är skyldig att verkställa förskottsinnehållning eller om han har befriats från innehållningsskyldigheten.

Föreslagen lydelse

23 §

Verkställande av förskottsbetalning

För betalning av skatt som debiteras på grund av inkomst av näringsverksamhet, jordbruk eller annan förvärvsverksamhet, såsom uthyrningsverksamhet och vinst av egendomsöverlåtelse samt för betalning av förmögenhetsskatt verkställs förskottsbetalning, om något annat inte föreskrivs i denna lag eller bestäms med stöd av denna lag. Förskottsbetalning verkställs också om förskottsinnehållning inte kan verkställas, till exempel om betalaren inte är skyldig att verkställa förskottsinnehållning eller om han har befriats från innehållningsskyldigheten. *Förskottsbetalning verkställs dock inte på en inkomst som fåtts på grundval av en i 66 § inkomstskattelagen avsedd anställningsoption, förutom på den skattskyldiges egen begäran.*

Denna lag träder i kraft den 200 .