

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 28/2012 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till ändringar av bestämmelserna om kilometerersättning i skattelagstiftningen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 21 september 2012 regeringens proposition med förslag till ändringar av bestämmelserna om kilometerersättning i skattelagstiftningen (RP 88/2012 rd) till finansutskottet för beredning.

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- specialsakkunnig Ilkka Lahti och finanssekreterare Filip Kjellberg, finansministeriet
- finansråd Pentti Tuominen, Statens arbetsmarknadsverk
- överingenjör Maria Rautavirta, Kommunikationsministeriet
- chefsjurist Matti Merisalo, Skatteförvaltningen
- chef för samhällsfrågor Mats Nyman, Akavary
- ledande skatteexpert Tero Honkavaara, Finlands Näringsliv rf

- direktör Terhi Järvikare, Centralhandelskammaren
- jurist Timo von Boehm, Kyrkostyrelsen
- direktör Timo Sipilä, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter (MTK)
- ombudsman Juha Häkkinen, Myynnin ja markkinoinnin ammattilaiset SMKJ
- skatteexpert Simo Valtti, Familjeföretagens förbund rf
- andre ordförande Kyösti Suokas, Byggnadsförbundet rf
- ekonomisk expert Helena Pentti, Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- skatteexpert Jukka Hakola, Finlands Kommunförbund
- direktör Anna Lundén, Företagarna i Finland rf
- chef för samhällsrelationer Jukka Ihanus, Tjänstemannacentralorganisationen STTK rf
- direktör Juha Koponen, Skattebetalarnas Centralförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- Företagarna i Finland
- Löntagarnas forskningsinstitut.

Kyrkostyrelsen för Finlands ortodoxa kyrka har meddelat att den inte har något att invända mot ärendet.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen att inkomstskattelagen, lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet, inkomstskattelagen för gårdsbruk och lagen om förskottsuppbörd ändras.

Enligt förslaget ska bestämmelsen om skattefri kilometerersättning i inkomstskattelagen ändras stegvis så att Skatteförvaltningen när det allmänna beloppet av den skattefria kilometerersättningen fastställs, från och med 2013 drar av en 5 procents andel för privatkörning från det maximibelopp som Statens arbetsmarknadsverk har räknat ut. Från och med 2014 ska Skatteförvaltningen separat fastställa en skattefri maximikilometerersättning för den del som överstiger 15 000 kilometer. Till den del en arbetstagares körkilometer överstiger 15 000 ska Skatteförvaltningen fastställa det skattefria beloppet till 55 procent av den maximikilometerersättning som Statens arbetsmarknadsverk har räknat ut. Motsvarande ändringar föreslås i lagen om be-

skattning av näringsverksamhet och inkomstskattelagen för gårdsbruk.

Till lagen om förskottsuppbörd fogas en bestämmelse om att den som gör en betalning inte är skyldig att verkställa förskottsinnehållning, om kilometerersättningen inte överstiger det skattefria ersättningsbelopp som Skatteförvaltningen har fastställt.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2013 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagarna om ändring av lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet, inkomstskattelagen för gårdsbruk och lagen om förskottsuppbörd avses träda i kraft vid ingången av 2013 och de ska tillämpas första gången på beskattningen för 2013. Lagen om temporär ändring av inkomstskattelagen avses likaså träda i kraft vid ingången av 2013 och gälla till utgången av 2013. Lagen om ändring av inkomstskattelagen avses träda i kraft vid ingången av 2014.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Syftet med propositionen är att stegvis från och med nästa år begränsa den överkompensation som är inbyggd i det högsta beloppet för de skattefria kilometerersättningarna. Sättet att räkna ut ersättningarna och förfarandet för att fastställa¹ dem kommer inte att ändras, men det högsta skattefria beloppet ska i fortsättningen skäras ner schablonmässigt utifrån privatkörning.

Nästa år ska det schablonmässiga avdraget vara fem procent av det högsta beloppet för den årliga kilometerersättning som räknas ut av Sta-

tens arbetsmarknadsverk. Dessutom införs en lägre ersättning för dem som kör mycket. Den tillämpas när de ersatta arbetsresorna överstiger 15 000 kilometer om året. Då fastställer Skatteförvaltningen att en andel på 55 procent av den ersättningsnivå som Statens arbetsmarknadsverk räknat ut är skattefri. Ändringarna träder i kraft den 1 januari 2014.

I 2012 års ersättningar betyder en allmän nedskärning på fem procent 2 cent, från 45 till 43 cent. Den lägsta ersättningsnivån ger en skattefri ersättning på 25 cent per kilometer vid arbetsresor som överstiger 15 000 kilometer för i år. Beloppet täcker in genomsnittliga rörliga kostnader helt och hållet plus den kalkylerade andelen av kostnaderna för det kapital som är bundet till anskaffning av bil.

Nedskärningarna ska också gälla privata affärsidkare och yrkesutövare och den som idkar jordbruk. Därmed minskar det extra avdrag som

¹ Statens arbetsmarknadsverk ska alltså fortsatt räkna ut det högsta beloppet för kilometerersättning, men Skatteförvaltningen kommer att göra ett schablonavdrag för privatkörning när den fastställer det högsta beloppet för skattefria ersättningar.

affärsidkare, yrkesutövare och den som idkar jordbruk kan göra utöver de faktiska kostnaderna för resor i arbetet med egen bil². Det extra avdraget har funnits för att de skattskyldiga grupperna ska behandlas lika sinsemellan.

Bakgrund

Bakgrunden till förslaget är att det högsta beloppet för de skattefria kilometerersättningar som årligen fastställs av Skatteförvaltningen innehåller överkompensation, det vill säga en andel som är större än de faktiska kostnaderna för att förvärva inkomsten. Detta beror i sin tur på att de fasta kostnaderna i beräkningskriterierna inte alls tar hänsyn till andelen privatkörning.

De fasta kostnaderna³ räknas alltså ut från antagandet att bilen har förvärvats enbart för arbetsresande. Utredningar visar dock att merparten, i snitt 90 procent, av de resor som förvärvsarbetande personer gör med egen personbil är privatkörning. När detta inte beaktas i de fasta kostnaderna, innehåller ersättningarna ofrånkomligen också levnadskostnader. Detta framgår väl av den extra avdragsrätten för privata affärsidkare och yrkesutövare och de som idkar jordbruk, som alltså är högre än de faktiska kostnaderna.

Överkompensation uppstår också när arbetsresorna överstiger 15 000 kilometer om året eftersom Statens arbetsmarknadsverk räknat ut kilometervärdet för fasta kostnader utifrån det antalet kilometer och en avskrivningstid på åtta år⁴. Därefter får löntagarna alltså vanligen inte en faktisk utgift motsvarande den skattefria ersättningen för de faktiska kostnaderna för arbetsresor.

Beräkningskriterierna får större betydelse när man beaktar att de fasta kostnaderna utgör unge-

fär 60 procent av det högsta beloppet för skattefria kilometerersättningar, exempelvis cirka 27 cent av 45 cent per kilometer räknat enligt ersättningsnivån för i år. Samtidigt är andelen rörliga kostnader mindre, ungefär 40 procent och i år 18 cent per kilometer. Vid utfrågningen av sakkunniga kom det dessutom fram att ersättningen ofta är lika stor som det högsta skattefria beloppet.

Att det är en fråga av allmän relevans visar det faktum att skattefria kilometerersättningar de senaste åren har betalats ut till ett belopp om något över en miljard euro årligen. År 2010 betalade exempelvis den privata sektorn ut cirka 1,04 miljarder euro till 728 000 löntagare.

I samband med vårens rambeslut kom regeringen överens om strukturella ändringar i beräkningssättet.

Utskottets allmänna bedömning

Utifrån det som sägs ovan anser utskottet det obestriddligt vara så att det nuvarande sättet att räkna kilometerersättningen resulterar i överkompensation. Statens arbetsmarknadsverk har ansett kriterierna för propositionen vara riktiga och en företrädare uppgav vid utfrågningen av sakkunniga att verket ställer sig bakom propositionen. Arbetsmarknadsverket anser att avdraget för andelen privatkörning kunde vara ännu större än regeringen föreslår. För jämförelsen skull kan det nämnas att ersättningen i exempelvis Sverige är 22 cent per kilometer. Ersättningen tar också hänsyn till privatkörning.

Också kommunikationsministeriet stöder propositionen. De föreslagna ändringarna ligger i linje med klimatmålen för trafikpolitiken och målen i regeringsprogrammet och de förbättrar styreffekten av skattestyrningen. Precis som i

² Det extra avdraget består av skillnaden mellan det högsta beloppet för den skattefria kilometerersättning som Skatteförvaltningen fastställer och de utgifter affärsidkare, yrkesutövare eller den som idkar jordbruk har för körning i arbetet.

³ Fasta kostnader som beaktas är årlig avskrivning, alternativkostnad för kapital bundet till förvärv av bil plus genomsnittliga kostnader för att försäkra, bevara och rostskadeskydda bilen.

⁴ Den årliga avskrivningen på bilen räknas ut utifrån antagandet att man kör med bilen totalt 120 000 kilometer på åtta år. Då är restvärdet 26,8 procent av det ursprungliga anskaffningsvärdet. Beräkningen tar hänsyn till det genomsnittliga priset på de tjugo mest sålda bilarna viktat med antalet första registreringar samt bilens leveransavgift. Statens arbetsmarknadsverk använder värdet 28 900 euro i sina kalkyler. Beräkningskriterierna beskrivs ingående i propositionen, s. 2—3.

bakgrundsinformationen har också ministeriet påpekat att ersättningsberättigade arbetsresor utgör ungefär 10 procent av de antal kilometer som förvärvsarbetande personer kör med personbil och ungefär 5 procent av antalet resor.

Frågan om att avskaffa den överkompensation som är inbyggd i skattefria kilometerersättningar är också principiellt viktig, menar utskottet. En viktig princip i beskattningen är att bara utgifter för att förvärva eller bevara inkomster är avdragsgilla, medan sedvanliga levnadskostnader inte är avdragsgilla. Följaktligen kan arbetsgivaren skattefritt bara ersätta utgifter som hänför sig till förvärvande och bevarande av inkomster. Eventuella ersättningar för levnadskostnader betraktas som lön och är därmed skattepliktig inkomst. Dessa principer är hörnstenarna i beskattningen och det är i sista hand de som håller uppe hela vårt skattesystem. Därför är det angeläget att skattefria kostnadsersättningar står i samklang med dem. Dessutom är konsekvens en viktig princip för att alla ska behandlas lika.

Förslaget fick delvis ett motstridigt mottagande bland de sakkunniga. En del tyckte nämligen att överkompensationen är uppenbar, medan andra anförde kritik mot det schablonmässiga sättet att räkna ut avdrag och mot beredningen av propositionen överlag. Men inte heller i det här fallet ifrågasätts levnadskostnadernas andel i ersättningskriterierna. Av de här orsakerna anser utskottet att principerna i propositionen är motiverade. Dessutom talar det för att propositionen är godtagbar att samma princip redan gäller för skattefria traktamenten och måltidsersättningar⁵.

Schablonavdrag

Regeringen är med avsikt försiktig i förslagen om schablonmässiga avdrag. De bakomliggande beräkningskriterierna utreds i detalj i motiven till propositionen och utskottet har ingenting att invända mot dem.

Merparten av de som får skattefria kilometerersättningar får det allmänna avdraget på fem procent. Dessutom ligger en stor del av bilresorna i arbetet under tusen kilometer om året. År 2010 gällde det cirka 400 000 av 728 000 som fick ersättningar. Med årets ersättningsnivå kommer deras årliga avdrag att vara högst 20 euro. Samma år fanns det cirka 38 000 personer som kör mycket, mer än 15 000 kilometer, och de var drygt fem procent av de som fick ersättningar⁶. För dem blir ändringarna efter 2014 alltså större av orsakerna ovan.

Försiktigheten gentemot schablonmässiga avdrag är i och för sig förståelig, för att ersättningen alltid ska täcka in utgifterna för arbetsresande. Om arbetsresande per år är litet, vore det motiverat att i beskattningen anse att bilen har förvärvats för privatkörning. Schablonavdraget hade således kunnat vara större än regeringen föreslår. Utskottet föreslår dock inga ändringar i bestämmelsen.

Vidare anser utskottet att propositionen inte behöver ändras beträffande de som kör mycket. Av förarbetena framgår det nämligen att det genomsnittliga värdet på bilar som används för arbetsresor vanligen är betydligt lägre än medelpriset 28 900 euro som kostnadsersättningarna grundar sig på. Avskrivningen på bilen kunde därför ha varit mindre än den är nu och än det som regeringen föreslår. Frågan är av betydelse eftersom avskrivningen på bilen är den största enskilda kostnadsposten i kostnadsersättningarna; exempelvis i år 17,63 cent av 45,08 cent.

Av förarbetena framkommer det också att cirka 11 procent av de som kör mycket har bilar som är dyrare än 28 900 euro. Finansministeriet har dock bedömt att underkompensation också i dessa fall bara uppkommer i vissa enstaka fall. Det beror bland annat på att kostnaderna för att använda nya bilar vanligen är lägre än de genomsnittliga kostnader som tillämpas i beräk-

⁵ Skatteförvaltningen drar av 15 procent i sparade levnadskostnader från det sammanlagda beloppet för beräkningen från Statens arbetsmarknadsverk

⁶ I siffrorna ingår bara ersättningar från privat sektor. Samtidigt är det känt att de statliga kilometerersättningarna är små, exempelvis 2010 cirka 21 miljoner euro. Siffrorna ovan ger således en rättvisande bild av ersättningstagarna.

ningarna. Också då skulle de sammanlagda faktiska kostnaderna täckas. Dessutom garanterar avdragsrätten i löntagarens personliga beskattning i sista hand att utgifterna för inkomstens förvärvande beaktas över hela linjen.

Propositionens konsekvenser

Också i fortsättningen kommer alltså kilometerersättningarna att täcka in alla kostnader för arbetsresor och arbetsgivaren får fortfarande ersätta dem skattefritt enligt beloppen i beslutet från Skatteförvaltningen. Propositionen ändrar inte heller kriterierna för att höja skattefria kilometerersättningar, utan de är oförändrade. Likaså kommer bestämmelserna om resor mellan bostaden och arbetsplatsen, det vill säga om så kallade specialbranscher, att tillämpas på samma sätt som hittills. Propositionen innebär alltså ingen ändring på den punkten.

Propositionen har inga större regionala konsekvenser. De utbetalda kilometerersättningarna fördelas jämnt mellan regionerna i hela landet utifrån invånarantalet, enligt uppgifter från Kommunikationsministeriet. Drygt en fjärdedel betalas ut i Nyland och Helsingforsområdet och cirka 18 procent i Birkaland och Tavastland. Det är avgörande var det särskilda arbetsstället ligger i förhållande till den ordinarie arbetsplatsen, inte var personen är bosatt. Med andra ord försämrar inte propositionen villkoren för de som bor glesbygd.

Hur propositionen påverkar skatteintäkterna beror i hög grad på hur ändringen tar hänsyn till avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Efter en rad hypoteser har regeringen kommit fram till

bedömningen att skatteintäkterna ökar med cirka 20 miljoner euro nästa år och med 45 miljoner euro 2014. Siffrorna är förenade med många frågetecken och utskottet har ingenting att invända mot dem.

Den kanske största nackdelen med propositionen är att ändringarna träder i kraft under pågående kollektivavtalsperiod. Det föreslagna schablonavdraget kan bli lön med tillhörande förskottsinnehållningsplikt om arbetsgivaren fortsätter att betala ut lika stora kilometerersättningar som nu. Förfarandet kan förenklas mellan parterna om skillnaden exempelvis betalas ut i ett enda belopp, men det finns självfallet ingen sådan skyldighet. Utskottet anser dock att olägenheten är under kontroll och föreslår därför inga ändringar.

Uppföljning

Ändringarna gäller en stor grupp löntagare och de påverkar avtalen mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det årliga belopp som betalas ut i skattefria kilometerersättningar är ansevärt och frågan om vad som är rätt ersättning för kostnader är relevant på grund av de generella beskattningsprinciperna.

Propositionen är av stor betydelse i många hänseenden. Därför är det viktigt, anser utskottet, att effekterna av lagändringen bevakas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen utan ändringar.

FiUB 28/2012 rd — RP 88/2012 rd

Helsingfors den 20 november 2012

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Leena Harkimo /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Sampsa Kataja /saml
Anneli Kiljunen /sd
Esko Kiviranta /cent
Matti Saarinen /sd
Sari Sarkomaa /saml
Osmo Soininvaara /gröna

Astrid Thors /sv
Kauko Tuupainen /saf
Kari Uotila /vänst
Pia Viitanen /sd
Ville Vähämäki /saf
ers. Esko Kurvinen /saml
Riitta Myller /sd
Sirpa Paatero /sd
Antti Rantakangas /cent
Eero Reijonen /cent.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Sannfinländarna och Centern motsätter sig regeringens förslag om minskade kilometerersättningar. Den skattefria kilometerersättningen är en ersättning som arbetsgivaren betalar arbetstägaren för att använda sin egen bil till resor i arbetet som arbetsgivaren förordnar om. Likadana nedskärningar föreslås i beskattningen för privata affärsidkare och yrkesutövare och för de som idkar jordbruk.

Nedskärningarna tar död på den ekonomiska aktiviteten och gör det olönsammare att arbeta. Följaktligen har de betydande negativa och restriktiva effekter för arbete och företagande.

Affärer och nya kundrelationer kräver ofta personliga besök — det räcker inte med att klicka på musen. I många arbeten måste man ha egen bil och på landsbygden finns det över huvud taget ingen kollektivtrafik.

Ett extra stort problem är den radikala nedskärning som träder i kraft 2014 och gäller de skattefria kilometerersättningarna till de som måste köra mer än 15 000 kilometer per kalenderår i jobbet.

Regeringen underskattar effekterna av nedskärningarna i kilometerersättningarna eftersom den skriver att de bara "i vissa enskilda fall kan försvaga arbetsviljan". Vi Sannfinländare och Centern anser att propositionen i hög grad försvårar arbetsmöjligheterna för alla de som måste använda bil mycket.

I kalkylen för skatteintäkterna tar regeringen inte tillräckligt mycket hänsyn till att nedskärningarna i kilometerersättningarna minskar incitamenten för arbete och därför försämrar den ekonomiska aktiviteten. Dessutom kan det hända att bilbeståndet förnyas långsammare, och det i sin tur minskar intäkterna från bilskatten. Följaktligen finns det anledning att misstänka att regeringens bedömning av skatteintäkterna är i överkant.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslagen avböjs.

Helsingfors den 20 november 2012

Pentti Kettunen /saf
Timo Kalli /cent
Eero Reijonen /cent
Antti Rantakangas /cent

Esko Kiviranta /cent
Ville Vähämäki /saf
Kauko Tuupainen /saf