

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om beskattningsförfarande

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att lagen om beskattningsförfarande ändras så att finska finansinstitut åläggs att i större utsträckning än för närvarande utreda sina kunders skatterättsliga hemviststat genom en internationellt godkänd akksamhetsprocedur samt att lämna Skatteförvaltningen sådana uppgifter om kundernas inkomster och tillgångar som gäller beskattningen.

Med den föreslagna ändringen säkerställs det att Finland kan delta i automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton i enlighet med den gemensamma rapporteringsstandard som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD, utarbetat.

Genom automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton får Finland upplysningar som inverkar på beskattningen och som gäller de tillgångar personer som är bosatta i Finland har utomlands och avkastningen av dessa tillgångar.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Internationellt automatiskt utbyte av upplysningar i skatteärenden

Finland har giltiga inkomstskatteavtal i enlighet med OECD:s modellskatteavtal med mer än 70 stater. Ett sådant inkomstskatteavtal innehåller en artikel som gäller utbyte av upplysningar, och den artikeln möjliggör även automatiskt utbyte av upplysningar. De behöriga myndigheter som avses i avtalet kan genom ett ömsesidigt avtal komma överens om närmare tillämpning av artikeln om utbyte av upplysningar, dvs. även om inledande av automatiskt utbyte av upplysningar. Finland har i enlighet med skatteavtalet ingått ömsesidiga avtal om utbyte av upplysningar med Italien, Lettland (FördrS 56/2003), Litauen (FördrS 35/2003), Polen (FördrS 36/2004) och Estland (FördrS 37/2004). Avtal om internationellt automatiskt utbyte av upplysningar har ingåtts även med stöd av avtalet mellan de nordiska länderna om handräckning i skatteärenden (FördrS 37/1991). Avtal om internationellt automatiskt utbyte av upplysningar kan ingås även med stöd av Europarådets och OECD:s konvention om ömsesidig handräckning i skatteärenden, nedan *konventionen*, (FördrS 21/1995). Ett ändringsprotokoll till konventionen undertecknades i Paris den 27 maj 2010. Genom protokollet ändrades konventionens bestämmelser om utbyte av upplysningar så att de motsvarar OECD:s modellskatteavtal och modellavtal om utbyte av upplysningar i skatteärenden. Enligt protokollet kan också de länder som inte är medlemmar i Europarådet eller OECD ansluta sig till konventionen. Protokollet trädde i kraft den 1 juni 2011 (FördrS 40/2011).

Finland har ingått över 40 avtal om utbyte av upplysningar i skatteärenden. Dessa avtal innehåller bestämmelser om utbyte av upplysningar på begäran. Utan avtalsändringar möjliggör dessa avtal emellertid inte automatiskt utbyte av upplysningar.

Finland har ingen särskild lag som reglerar internationellt administrativt samarbete i skattefrågor. Finland har ingått flera avtal som förpliktar till utbyte av upplysningar i skatteärenden med en annan stat eller jurisdiktion. Med stöd av bestämmelserna i 3 kap. i lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) samlar Skatteförvaltningen in behövliga uppgifter och lämnar uppgifterna till avtalsstatens behöriga myndigheter.

1.2 FATCA-avtalet

Finland har undertecknat avtalet med Amerikas förenta stater för att förbättra internationell efterlevnad av skatteregler och för att genomföra FATCA (FördrS 25/2015), nedan *FATCA-avtalet*, som trädde i kraft den 20 februari 2015. Syftet med FATCA-avtalet är att främja automatiskt utbyte av upplysningar mellan Finland och Förenta staterna samt hjälpa finska finansinstitut med tillämpningen av Förenta staternas FATCA-lagstiftning. Genom avtalet förbinder sig Finland att ålägga finska finansinstitut att iaktta Förenta staternas FATCA-lagstiftning, och samtidigt befrias finansinstituten från skyldigheten att ingå bilaterala avtal med Förenta staternas skatteförvaltning. Tack vare avtalet anses finska finansinstitut följa FATCA-lagstiftningen. I 17 a § i lagen om beskattningsförfarande, som antogs i samband med att avtalet sattes i kraft, föreskrivs om utomstående allmänna skyldighet att lämna uppgifter med anledning av genomförandet av FATCA-avtalet. Enligt paragrafen ska ett sådant rapporterande finskt finansinstitut som avses i avtalet lämna Skatteförvaltningen de uppgifter som behövs för tillämpningen av avtalet.

Ett rapporterande finskt finansinstitut är dessutom skyldigt att iaktta de förpliktelser som i FATCA-avtalet och dess tillägg åläggs finska rapporterande finansinstitut samt den aktsam-

hetsprocedur som anges i FATCA-avtalets tillägg I för identifiering av amerikanska rapporteringspliktiga konton och konton som innehas av icke-deltagande finansinstitut.

Med stöd av FATCA-avtalet får Finland uppgifter från Förenta staterna om de inkomster och tillgångar som personer som är bosatta i Finland har i Förenta staterna.

FATCA-avtalet gäller enbart upplysningar om personer som är bosatta i Förenta staterna, men identifiering av personer som är bosatta i Förenta staterna bland finansinstitutets kunder kräver en ingående utredning av kundens uppgifter, vilket i de flesta fall innebär utredning av kundernas skatterättsliga hemvist.

1.3 Handräckningsdirektivet

Inom Europeiska unionen förpliktar rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning, nedan *handräckningsdirektivet*, medlemsstaterna att inleda automatiskt utbyte av vissa tillgängliga upplysningar om inkomster för år 2014. Vidare lyder direktivets artikel 19 (Utvidgning av mer omfattande samarbete som erbjuds ett tredjeland): ”När en medlemsstat erbjuder ett tredjeland ett mer omfattande samarbete än vad som föreskrivs i detta direktiv, får den medlemsstaten inte vägra att erbjuda någon annan medlemsstat som så önskar att inleda ett sådant ömsesidigt mer omfattande samarbete med den medlemsstaten”. När en medlemsstat hade ingått ett FATCA-avtal med Förenta staterna blev det möjligt för övriga medlemsstater att begära att den medlemsstaten inleder ett motsvarande mer omfattande utbyte av upplysningar. Syftet med Europeiska kommissionens förslag av den 12 juni 2013 till rådets direktiv om ändring av direktiv 2011/16/EU när det gäller obligatoriskt automatiskt utbyte av upplysningar på skatteområdet (ändringsdirektivet beträffande obligatoriskt automatiskt utbyte av skatteupplysningar enligt handräckningsdirektivet) (COM(2013) 348 final) (U 48/2013 rd) är att förhindra att parallella och icke-samordnade avtal ingås i enlighet med artikel 19, vilket kunde leda till snedvridningar som skulle vara skadliga för den inre marknaden. Utvidgningen av det automatiska informationsutbytet genom ett rättsligt instrument på EU-nivå innebär att medlemsstaterna inte behöver vara hänvisade till bestämmelsen i artikel 19 för att ingå ett bilateralt eller multilateralt avtal. Förslaget antogs i december 2015. Ändringen av direktivet inbegriper OECD:s gemensamma rapporteringsstandard. Enligt ändringen inleds det automatiska utbytet av upplysningar år 2017 gällande skatteåret 2016, med undantag för Österrike som inleder det automatiska utbytet av upplysningar år 2018 gällande skatteåret 2017. Ändringen av handräckningsdirektivet har satts i kraft genom lagen om det nationella genomförandet av de bestämmelser som hör till området för lagstiftningen i rådets direktiv om administrativt samarbete i fråga om beskattning och om upphävande av direktiv 77/799/EEG samt om tillämpning av direktivet (1703/2015 rd) samt lagen om beskattningsförfarande (1704/2015 rd). Lagarna trädde i kraft den 1 januari 2016.

Europeiska unionen håller som bäst på att ändra avtalen med Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino och Schweiz om åtgärder som motsvarar åtgärderna enligt rådets direktiv 2003/48/EG om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar. Med stöd av ändringsprotokollet ska dessa jurisdiktioner utbyta upplysningar med medlemsstaterna på samma sätt som medlemsstaterna utbyter upplysningar sinsemellan i enlighet med ändringen av handräckningsdirektivet. Motsvarande avtal som ingåtts med jurisdiktioner utanför Europa kommer att upphävas och utbytet av upplysningar kommer att utvidgas till att vara automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton enligt OECD:s gemensamma rapporteringsstandard.

1.4 OECD:s gemensamma rapporteringsstandard - CRS

G20-ländernas finansministrar och centralbankschefer beslutade vid sitt möte den 19 april 2013 att be OECD utveckla en ny multilateral standard för automatiskt utbyte av upplysningar. OECD lade fram sin rapport vid G8-toppmötet den 18 juni 2013. Förslaget baserade sig på ett ömsesidigt avtal enligt Modell I som utarbetats för genomförande av FATCA. I september godkände G20-ländernas ledare OECD:s förslag till en världsomfattande standard för automatiskt utbyte av upplysningar och bad OECD utarbeta denna standard före G20-ländernas toppmöte i februari 2014.

OECD publicerade den 13 februari 2014 en gemensam rapporteringsstandard (Common Reporting Standard - CRS), nedan *CRS*. Utgångspunkten för CRS är, i enlighet med FATCA, finansinstitutens skyldighet att identifiera sina kunder och det land där de har sin skatterättsliga hemvist. Vidare ska fysiska personer som kontrollerar olika enheter identifieras genom AML/KYC-proceduren (Anti-Money Laundering – förhindrande av penningtvätt; Know Your Customer – känn din kund, dvs. identifiering av kunden). Identifieringen av kunden är också förknippad med en aktsamhetsprocedur (due diligenceprocedur) enligt FATCA:s modell, genom vilken man utreder kundens verkliga hemvist på ett enhetligt sätt i alla jurisdiktioner som tillämpar CRS. I CRS har de punkter i aktsamhetsproceduren enligt FATCA ändrats som inte behöver tillämpas i ett helt ömsesidigt multilateralt avtal. Dessutom har en del av FATCA-avtalets minimibestämmelser, som utgjort en slags optioner, slopats. Enligt aktsamhetsproceduren ska kontona utredas separat både i fråga om fysiska personer och i fråga om enhetskonton. Vidare indelas kontona i existerande (pre existing) konton och nya konton samt konton med lågt värde och konton med högt värde. Tack vare ett enhetligt identifieringssystem kan såväl finansinstitutens som skatteförvaltningarnas administrativa börda minimeras. Den rättsliga grunden för CRS är antingen ett giltigt skatteavtal mellan de berörda staterna eller konventionen. Båda möjliggör inledande av automatiskt informationsutbyte genom en ömsesidig överenskommelse mellan de behöriga myndigheter som avses i avtalet. För att ett ömsesidigt avtal ska kunna sättas i kraft förutsätts att avtalsparterna i den nationella lagstiftningen tar in skyldigheterna enligt CRS. Målet är att skattelagstiftningen i de stater där finansinstituten har sin hemvist ska förplikta finansinstituten att överlåta så enhetlig information som möjligt till skatteförvaltningen i hemviststaten. Ifrågasvarande skatteförvaltning överlåter i sin tur upplysningarna till skatteförvaltningen i staten där personen i fråga har sin hemvist. Finansinstituten ska genom att tillämpa aktsamhetsproceduren undersöka och identifiera rapporteringspliktiga konton.

Förutsättningen för ett effektivt genomförande av CRS är att det inom jurisdiktionen finns regler och administrativa förfaranden för att säkerställa att utbytet av upplysningar och aktsamhetsproceduren kan genomföras och iakttas på ett effektivt sätt. Syftet med de av OECD publicerade kommentarerna om modellavtalet för behöriga myndigheter och den gemensamma rapporteringsstandarden (Commentaries on the Model Competent Authority Agreement and the Common Reporting Standard) är att de ska främja en enhetlig tillämpning av CRS i de olika jurisdiktionerna.

Finland har den 29 oktober 2014 förbundit sig att iakttä det multilaterala avtalet mellan behöriga myndigheter om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton enligt artikel 6 i konventionen (FördrS 62/2015), nedan *det multilaterala avtalet*. Nästan 80 jurisdiktioner har ingått motsvarande förbindelse (79 jurisdiktioner den 27 januari 2016). Enligt tidtabellen ska det automatiska utbytet av upplysningar inledas före utgången av september 2017 och gälla skatteåret 2016. Förutsättningen för att avtalet ska träda i kraft är bl.a. att CRS har tagits in i Finlands lagstiftning och att koordineringsorganets sekretariat meddelats att dessa villkor har uppfyllts.

2 Föreslagna ändringar

Syftet med propositionen är att utöka Finlands deltagande i internationellt automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton. För att det automatiska utbytet av upplysningar i skatteärenden ska kunna utökas måste Finland ha bestämmelser som förpliktar finska finansinstitut att identifiera sina kunder och undersöka kundernas konton genom tillämpning av den aktsamhetsprocedur (due diligence) som beskrivs i CRS. I bestämmelserna ska finansinstituten också förpliktas att lämna Skatteförvaltningen de upplysningar som krävs. CRS är en rekommendation som godkänts av OECD, men juridiskt sett är CRS inte direkt förpliktande ens för medlemsstaterna. Därför måste dess förpliktelser ingå i avtalspartens nationella lagstiftning.

CRS enligt OECD har tagits in i handräckningsdirektivet utan att det har gjorts några väsentliga ändringar i det. Enligt skäl 9 i ingressen i direktivet om ändring av handräckningsdirektivet är det för att minimera kostnaderna och de administrativa bördorna både för skatteförvaltningarna och för de ekonomiska aktörerna också av avgörande vikt att säkerställa att den utökade räckvidden för automatiskt utbyte av upplysningar inom unionen är i linje med den internationella utvecklingen. För att uppnå detta mål bör medlemsstaterna kräva att deras finansiella institut genomför regler om rapportering och åtgärder för kundkännedom (due diligence) som fullt ut överensstämmer med reglerna i den gemensamma rapporteringsstandard som utarbetats av OECD. Dessutom bör tillämpningsområdet för artikel 8 i direktiv 2011/16/EU utvidgas till att omfatta samma upplysningar som omfattas av OECD:s modellavtal för behöriga myndigheter och gemensamma rapporteringsstandard. Enligt skäl 13 bör medlemsstaterna när de genomför direktivet använda de kommentarer till det modellavtal för behöriga myndigheter och den gemensamma rapporteringsstandard som utarbetats av OECD som åskådliggörande och tolkningshjälp för att säkerställa en konsekvent tillämpning i alla medlemsstater.

Handräckningsdirektivet inbegriper CRS, så det är förnuftigast att föreskriva om en geografiskt sett mera omfattande tillämpning av CRS än av direktivet genom att hänvisa till 17 b § i lagen om beskattningsförfarande och föreskriva att bestämmelserna i den paragrafen ska tillämpas även på personer som är bosatta utanför Europeiska unionen. Då är finansinstituten förpliktade att undersöka och identifiera alla sina kunder med tillämpning av en enhetlig aktsamhetsprocedur och utreda deras skatterättsliga hemviststat. Finansinstituten är också skyldiga att tillämpa de nationella optionerna enligt CRS på samma sätt som vid tillämpning av direktivet. Redan med stöd av FATCA-avtalet, för att kunna utreda och leverera uppgifterna enligt FATCA till Förenta staterna, har finansinstituten i praktiken varit tvungna att i stor utsträckning undersöka och identifiera alla sina kunder.

Det föreslås att det till lagen om beskattningsförfarande fogas en ny 17 c § om allmän skyldighet för finansinstitut att lämna uppgifter om finansiella konton.

Paragrafens 1 mom. förpliktar finansinstitut att lämna Skatteförvaltningen de uppgifter som avses i 17 b § i lagen om beskattningsförfarande om personer vars skatterättsliga hemvist är utanför Europeiska unionen. Samtidigt förpliktas finansinstituten att undersöka och identifiera även dessa konton med tillämpning av aktsamhetsproceduren enligt direktivet. Av den anledningen är finansinstituten skyldiga att lämna Skatteförvaltningen de uppgifter som behövs för tillämpning av det multilaterala avtalet mellan behöriga myndigheter om automatiskt utbyte av upplysningar om finansiella konton (FördrS 62/2015). I momentet förpliktas rapporterande finska finansinstitut dessutom att iaktta de förpliktelser som åläggs dem i direktivet samt en aktsamhetsprocedur för identifiering av rapporteringspliktiga konton. Med aktsamhetsprocedur avses en aktsamhetsprocedur enligt CRS. Förutsättningen för en internationellt sett enhetlig tillämpning av CRS är att de kommentarer som utarbetats av OECD:s används som hjälp vid tolkningen av aktsamhetsproceduren.

I 2 mom. föreskrivs i enlighet med CRS om förhindrande av att rapporteringsskyldigheten kringgås. Avsnitt IX (Faktiskt genomförande) i CRS förutsätter att det i jurisdiktionerna ska finnas regler och administrativa förfaranden för att säkerställa ett effektivt genomförande och effektiv efterlevnad av de förfaranden för rapportering och åtgärder för kundkännedom. Detta inbegriper också regler för att förhindra att finansiella institut, fysiska personer eller förmedlare inför rutiner avsedda att kringgå förfarandena för rapportering och åtgärderna för kundkännedom.

I 3 mom. förpliktas finansinstitut att föra register över de åtgärder som vidtas och över bevis om att de förfaranden som nämns ovan har använts. Finansinstituten förpliktas också att vidta lämpliga åtgärder för att inhämta upplysningarna. Ett effektivt genomförande av CRS förutsätter sådana bestämmelser. Vidare förutsätter kommentaren till CRS att uppgifterna är tillgängliga under en tillräckligt lång tid och i varje fall fem år efter utgången av den period då det rapporterande finansinstitutet ska rapportera de uppgifter som krävs enligt CRS. Eftersom den motsvarande tiden vid genomförandet av handräckningsdirektivet blev sex år, föreslås det att samma tidsfrist ska tillämpas även i det här sammanhanget.

I 4 mom. bemyndigas Skatteförvaltningen att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av aktsamhetsproceduren, om de uppgifter som ska lämnas samt om tidpunkten och sättet för lämnande av uppgifter. Skatteförvaltningen kan också begränsa skyldigheten att lämna uppgifter. I lagen om beskattningsförfarande finns det en motsvarande bestämmelse även i övriga paragrafer som gäller allmän skyldighet att lämna uppgifter.

3 Propositionens ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna gör det möjligt för Finland att inleda storskaligt automatiskt utbyte av upplysningar om beskattningsbara inkomster med flera andra stater och jurisdiktioner.

Ett multilateralt avtal, tillsammans med en ändring av handräckningsdirektivet, gör det möjligt för Finland att genom det automatiska utbytet av upplysningar få kontouppgifter beträffande personer som har sin skatterättsliga hemvist i Finland från utländska finansinstitut med hemvist i en avtalsstat eller inom Europeiska unionen. Skatteförvaltningen kan således få kännedom om inkomster som inte har beskattats tidigare. Det är svårt att uppskatta beloppet av de inkomster som eventuellt inte har uppgivits tidigare.

Det är inte möjligt att på förhand exakt bedöma vilka ekonomiska konsekvenser propositionen har för Skatteförvaltningen och finansinstituten. Skatteförvaltningen och finansinstituten har redan varit tvungna att göra motsvarande investeringar för att kunna uppfylla åläggandena enligt FATCA-avtalet. När de fattade beslut om investeringarna kände de till att det automatiska utbytet av upplysningar kommer att utvidgas, så de kunde ta hänsyn till den framtida utvecklingen redan då. Enligt Skatteförvaltningen bedöms investeringskostnaderna för datasystemsändringarna uppgå till cirka 150 000—200 000 euro. Ändringarna medför dessutom årliga underhållskostnader för Skatteförvaltningen. Ändringarna ökar behovet av personal inom övervakningen och utnyttjandet av uppgifterna. För att de uppgifter som erhålls ska kunna utnyttjas effektivt krävs mer manuellt arbete än vanligt, eftersom uppgifterna, på grund av tidpunkten för erhållandet och deras innehåll, inte kan användas i den förhandsifyllda skattedeklarationen.

Genom ökat utbyte av upplysningar samt skattekontroll kan man ingripa i kringgående av skatt samt på ett förebyggande sätt påverka och styra de skattskyldigas beteende. Om uppgifterna utnyttjas effektivt kommer skatteutfallet att öka.

4 Beredningen av propositionen

Propositionen har beretts vid finansministeriet i samarbete med Skatteförvaltningen. Propositionen sändes på remiss till justitieministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, utrikesministeriet, Finansinspektionen, dataombudsmannen, Skatteförvaltningen, Värdepappersmarknadsföreningen rf, Finlands näringsliv rf, Euroclear Finland Ab, Finanssialan Keskusliitto - Finansbranschens Centralförbund ry, Börsstiftelsen i Finland sr, Finlands Advokatförbund, Suomen pääomasijoitusyhdistys ry samt Työeläkevakuuttajat TELA - Arbetspensionsförsäkrarna TELA ry. Det kom in utlåtanden från Finlands näringsliv rf, Finanssialan Keskusliitto - Finansbranschens Centralförbund ry, justitieministeriet, Börsstiftelsen i Finland sr, dataombudsmannen, Työeläkevakuuttajat TELA - Arbetspensionsförsäkrarna TELA ry och Skatteförvaltningen. I propositionen har vissa av de synpunkter som framfördes i utlåtandena beaktats.

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt.

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

Lagförslag

Lag

om ändring av lagen om beskattningsförfarande

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till lagen om beskattningsförfarande (1558/1995) en ny 17 c § som följer:

17 c §

Allmän skyldighet för finansinstitut att lämna uppgifter om finansiella konton

Ett rapporterande finskt finansinstitut enligt 17 b § ska lämna Skatteförvaltningen de uppgifter som avses i den paragrafen även i fråga om finansiella konton som motsvarar rapporteringspliktiga konton, eller uppgift om att sådana konton inte existerar, beträffande personer vars skatterättsliga hemvist är utanför Europeiska unionen. Ett rapporterande finskt finansinstitut ska när det undersöker och identifierar finansiella konton iakttä de förpliktelser som i den paragrafen åläggs rapporterande finansinstitut samt den aktsamhetsprocedur som avses i den paragrafen.

Om ett finansinstitut, en person eller en förmedlare har infört rutiner för att kringgå förfarandet för utbyte av upplysningar eller aktsamhetsproceduren, ska finansinstitutet trots det betraktas som ett rapporterande finansinstitut enligt denna paragraf eller 17 a § och det finansiella kontot som ett rapporteringspliktigt finansiellt konto.

Ett rapporterande finskt finansinstitut ska föra bok över åtgärder som vidtagits vid tillämpningen av förfarandet för utbyte av upplysningar och av aktsamhetsproceduren och vid lämnande av upplysningar samt över bevis om att dessa förfaranden har använts. Vidare ska finansinstitutet vidta lämpliga åtgärder för att inhämta dessa upplysningar. Finansinstitutet ska dessutom bevara dessa uppgifter i sex år räknat från utgången av det år då förfaranden för identifiering av konton genomfördes eller ett konto avslutades.

Skatteförvaltningen meddelar närmare föreskrifter om tillämpningen av aktsamhetsproceduren, om de uppgifter som ska lämnas samt om tidpunkten och sättet för lämnande av uppgifter. Skatteförvaltningen kan också begränsa skyldigheten att lämna uppgifter.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 11 februari 2016

Statsminister

Juha Sipilä

Kommun- och reformminister Anu Vehviläinen