

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 3 § i mervärdesskattelagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det ändringar i mervärdesskattelagen. Den nedre gräns för skattskyldighet på basis av räkenskapsperiodens omsättning som tillämpas på små företag höjs från 10 000 euro till 15 000 euro.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2021. Lagen tillämpas på räkenskapsperioder som börjar den dag lagen trädde i kraft eller därefter.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	3
2.1 Europeiska unionens lagstiftning	3
2.2 Mervärdesskattelagen.....	4
3 Förslagen och deras konsekvenser.....	5
3.1 De viktigaste förslagen.....	5
3.2 De huvudsakliga konsekvenserna	5
3.2.1 Ekonomiska konsekvenser	5
3.2.2 Konsekvenser för myndigheterna	7
3.2.3 Miljökonsekvenser	8
4 Alternativa handlingsvägar	8
5 Remissvar	8
6 Ikraftträdande.....	8
LAGFÖRSLAG	9
Lag om ändring av 3 § i mervärdesskattelagen.....	9
BILAGA	10
PARALLELLTEXT	10
Lag om ändring av 3 § i mervärdesskattelagen.....	10

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

Propositionen hänför sig till målet ”En sysselsättande beskattning som sporrar till företagande” under regeringsprogrammets punkt 2.1 ”Beskattning i en föränderlig värld” samt till den strategiska helheten 3.4 ”Ett livskraftigt Finland”. Enligt regeringsprogrammet ansöker Finland om undantagstillstånd av EU för en höjning av den nedre gränsen av mervärdesskatteplikten för företag till 15 000 euro i syfte att lindra de administrativa skyldigheterna för småföretagare.

Propositionen har beretts vid finansministeriet. Om propositionen har begärts utlåtanden av Skatteförvaltningen, Ålands landskapsregering, Finlands Näringsliv rf, Centralhandelskammaren, Finlands Kommunförbund rf, Ekonomiadministrationsförbundet i Finland rf, Finlands revisorer rf, Suomen Veroasiantuntijat ry, Företagarna i Finland rf samt Skattebetalarnas Centralförbund rf.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Europeiska unionens lagstiftning

Grunden för det mervärdesskattesystem som tillämpas i Finland har definierats på ett sätt som är bindande för Finland i rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt (nedan *mervärdesskattedirektivet*).

Enligt artikel 285 första stycket i mervärdesskattedirektivet får medlemsstaterna tillämpa skattebefrielse för beskattningsbara personer vars årsomsättning är högst 5 000 euro eller motsvarande belopp i nationell valuta. De medlemsstater som avses i första stycket får medge en graderad skattelättnad till beskattningsbara personer vars årsomsättning överstiger den övre gräns som dessa medlemsstater fastställt för tillämpning av skattebefrielsen. I artikel 287.5 i mervärdesskattedirektivet ingår den rätt som Finland har enligt anslutningsfördraget att undanta näringsidkare vars årliga omsättning inte överstiger 10 000 euro från skatt.

Enligt artikel 395.1 första stycket i mervärdesskattedirektivet får rådet enhälligt på kommissionens förslag bemyndiga varje medlemsstat att genomföra särskilda åtgärder som avviker från bestämmelserna i detta direktiv, för att förenkla uppbörden av skatt eller för att förhindra vissa slag av skatteundandragande eller skatteflykt. Enligt andra stycket får åtgärder avsedda att förenkla skatteuppbörden endast i ringa utsträckning påverka medlemsstaternas totala skatteinkomster i det sista konsumtionsledet.

Rådet godkände den 18 februari 2020 rådets direktiv (EU) 2020/285 om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller den särskilda ordningen för små företag och förordning (EU) nr 904/2010 vad gäller det administrativa samarbetet och utbyte av information för kontrollen av att den särskilda ordningen för små företag tillämpas på ett korrekt sätt. Det nya direktivet ger medlemsstaterna en större marginal att fastställa nationella gränsvärden för skattefrihet. Dessutom slopas medlemsstaternas möjlighet att tillämpa gradvisa skattelättnader såsom den lättnad som hänför sig till den nedre gränsen. Medlemsstaterna ska tillämpa direktivets bestämmelser från och med den 1 januari 2025.

Finland har i januari i år i enlighet med artikel 395 ansökt om tillstånd att införa ett gränsvärde som avviker från det gränsvärde för den nedre gränsen för skattskyldighet som anges i anslutningsfördraget. Enligt ansökan ska gränsvärdet kunna höjas till 15 000 euro under tiden 1.1.2021—31.12.2024. Undantaget skulle således gälla tills den nya särskilda ordningen för

små företag tas i bruk i medlemsstaterna. Efter det får Finland utan särskilt tillstånd tillämpa ett gränsvärde på 15 000 euro.

Rådet har den 8 juni 2020 antagit rådets genomförandebeslut (EU) 2020/774 om bemyndigande för Republiken Finland att tillämpa en särskild åtgärd som avviker från artikel 287 i direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt. I artikel 1 i genomförandebeslutet föreskrivs att genom avvikelser från artikel 287.5 i direktiv 2006/112/EG bemyndigas Finland att tillämpa befrielse från mervärdesskatt för beskattningsbara personer vars årsomsättning är högst 15 000 euro. Enligt artikel 2.1 i genomförandebeslutet får beslutet verkan samma dag som det delges. Enligt artikel 2.2 i nämnda beslut ska beslutet tillämpas från och med den 1 januari 2021 till och med den 31 december 2024.

2.2 Mervärdesskattelagen

Enligt mervärdesskattelagen ska i princip alla som bedriver rörelsemässig försäljning av varor eller tjänster i Finland betala mervärdesskatt.

Av administrativa orsaker har verksamhet i liten skala befriats från mervärdesskatt. Befrielsen är avsedd att omfatta verksamhet i liten skala, hobbyverksamhet och slumpmässig verksamhet. Av neutralitetsskäl har den nedre gränsen för skattskyldighet placerats lågt.

Verksamhet i liten skala har definierats på basis av omsättningen. Enligt 3 § 1 mom. i mervärdesskattelagen är säljaren inte skattskyldig, om räkenskapsperiodens omsättning är högst 10 000 euro, förutsatt att säljaren inte på egen anmälan har registrerats som skattskyldig.

Enligt 3 § 2 mom. i mervärdesskattelagen inräknas i omsättningen utöver summan av den skattepliktiga försäljningen dessutom sådan skattefri försäljning som hänför sig till internationell handel och inhemsk försäljning som berättigar till avdrag av den skatt som ingår i anskaffningarna (s.k. verksamhet på vilken en nollskattesats tillämpas). I omsättningen inräknas dessutom av sådan skattefri försäljning som inte berättigar till avdrag överlåtelse av fastigheter eller rättigheter som hänför sig till fastigheter samt försäljning av finansiella tjänster och försäkringstjänster. I omsättningen inräknas inte försäljning av finansiella tjänster och försäkringstjänster av accessorisk karaktär eller överlåtelse av anläggningstillgångar.

Den befrielse från skatt som gäller verksamhet i liten skala tillämpas inte på kommuner eller utlänningar som saknar fast driftställe i Finland.

Med räkenskapsperiodens omsättning avses omsättning enligt den räkenskapsperiod som avses i bokföringslagen (1336/1997). Om den skattskyldige tillämpar kalenderårsförfarandet eller förfarandet med kalenderårskvartal, betraktas dock kalenderåret enligt mervärdesskattelagen som räkenskapsperiod.

I 14 a kap. i mervärdesskattelagen föreskrivs det om skattelättnad vid den nedre gränsen för skattskyldighet, vars centrala syfte är att främja små företags tillväxtpotentialer. Till följd av lättnaden behöver en näringsidkare som är registrerad som skattskyldig inte betala någon skatt för en omsättning som uppgår till högst beloppet vid den nedre gränsen. För den omsättning som överskrider gränsen ska det betalas skatt, men näringsidkaren får en gradvis sjunkande lättnad. Beloppet av den skatt som är underkastad redovisning ökar således successivt så att den tas ut till fullt belopp när omsättningen uppgår till 30 000 euro.

3 Förslagen och deras konsekvenser

3.1 De viktigaste förslagen

I syfte att minska den administrativa börda som beskattningen medför för den som bedriver verksamhet i liten skala föreslås det att gränsen för skattskyldighet höjs till 15 000 euro.

Av neutralitetsskäl kan den nedre gränsen för skattskyldighet inte sättas särskilt högt för att den i skattehänseende ojämlika ställningen av småföretag som bedriver verksamhet under likartade omständigheter inte ska orsaka snedvridning av konkurrensen. Den nedre gränsen för skattskyldighet ska hållas på en relativt låg nivå också av den orsaken att företag inte får incitament att dela upp sina verksamheter på ett sätt som orsakar ekonomiska effektivitetsförluster

3.2 De huvudsakliga konsekvenserna

3.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Konsekvenser för företagen

Höjningen av den nedre gränsen för skattskyldighet från 10 000 euro till 15 000 euro kommer i någon mån att minska registreringarna som skattskyldig, särskilt i fråga om de rörelseidkare vars försäljning i huvudsak riktar sig till konsumenter och för vilka den skatt som de betalar på försäljningen i regel överskrider den skatt som dras av. Dessa företag som hittills omfattats av skattelindring som hänför sig till en nedre gräns för omsättningen ska nu bli befriade från skatt. Som följd av ändringen kommer företagets administrativa börda att minska, eftersom de inte längre behöver registrera sig som mervärdesskatteskyldiga. Beskattningen av sådana företag lindras i någon mån. Antalet rörelseidkare av detta slag uppgår uppskattningsvis till 6 500.

Höjningen av den nedre gränsen för skattskyldighet bedöms inte ha några konsekvenser för registreringen som skattskyldiga av sådana rörelseidkare vars försäljning i huvudsak riktar sig till företag. För företag av detta slag lönar det sig i princip att registrera sig oberoende av den nedre gränsens höjd, eftersom köparen i sådana fall i regel har rätt att dra av den skatt som betalas på försäljningen.

Företag som registrerats som skattskyldiga drar dock fördel av höjningen av den nedre gränsen, eftersom den lättnad som de erhåller på basis av den nedre gränsen ökar. Lättnaden minskar linjärt i takt med att omsättningen ökar, så att för ett företag vars omsättning ligger vid den nedre gränsen täcker lättnaden skatten i dess helhet, och ett företag vars omsättning ligger vid den övre gränsen för lättnad får inte någon lättnad alls. Sådana registrerade företag som har en omsättning på högst 15 000 euro och är berättigade till den lättnad som hänför sig till den nedre gränsen kan således som lättnad få hela den mervärdesskatt som ska redovisas. Antalet rörelseidkare som är berättigade till den lättnad som härför sig till den nedre gränsen och som huvudsakligen säljer till företag och vars omsättning är över 10 000 men högst 15 000 euro uppgår till cirka 10 500. Storleken av skattelättnaden för företag med en omsättning som överstiger 15 000 euro och uppgår till högst 30 000 euro ökar något beroende på den metod enligt vilken lättnaden beräknas. När den nedre gränsen höjs täcker lättnaden en större del av skatterna för de företag som är berättigade till lättnad. Exempelvis för de företag vars omsättning är 15 000 euro, täcker lättnaden nästan hela den skatt som de ska betala, när den nedre gränsen är 15 000 euro. Om den nedre gränsen däremot är 10 000 euro, täcker lättnaden endast cirka 3/4 av den skatt som företaget ska betala. Detta gäller både sådana rörelseidkare som säljer till konsumenter och sådana som säljer till företag.

Den lättnad som hänför sig till den nedre gränsen för skattskyldighet berör inte bl.a. skogsbruksföretagare, dem som ansökt om att bli skattskyldiga för överlåtelse av nyttjanderätten till en fastighet eller de skattskyldiga för vilka den skatt som ska redovisas för räkenskapsperioden är negativ. För dessa lönar det sig i allmänhet att bli registrerade som skattskyldiga. Höjningen av den nedre gränsen bedöms således inte påverka ställningen för dessa skattskyldiga.

Den eventuella tillväxtstödande effekt som höjningen av den nedre gränsen för skattskyldighet medför riktar sig i regel till sådana företag vars omsättning i nuläget är högst 10 000 euro. Å andra sidan kan höjningen av den nedre gränsen ge sådana företag vars omsättning ligger nära 15 000-eurogränsen incitament att kringgå skyldigheten att betala mervärdesskatt och dämpa tillväxten. Konsekvenserna berör i princip särskilt sådana företag vars försäljning riktar sig huvudsakligen till konsumenter och i vars verksamhet andelen personarbete är stor. Eftersom företags beteende kan påverkas också av andra saker än storleken på den skatt som betalas och undvikande av de administrativa skyldigheter som mervärdesbeskattningen medför, såsom av förändringar i verksamhetsmiljön, är det dock svårt att mer exakt bedöma hur ändringen av skattens storlek påverkar företags tillväxt, även med tanke på att också den höjda nedre gränsen är relativt låg.

Den nedre gränsen för skattskyldighet försätter sådana företag vars omsättning ligger vid gränsen och som verkar under likartade förhållanden i en ojämlig ställning och är ägnad att orsaka snedvridning av konkurrensen. Den nedre gränsen kan dessutom ge företagsverksamheten ett incitament att dela upp verksamheterna vilket orsakar ekonomiska effektivitetsförluster. Det är dock svårt att närmare bedöma konsekvenserna, eftersom det skulle kräva undersökning av konkurrensförhållandena på varje marknadssektor. Eftersom också den nedre gränsen är relativt låg, kommer konsekvenserna antagligen inte att vara stora.

Konsekvenser för konsumtion

Höjningen av den nedre gränsen kan sänka konsumentpriserna, när företagens skattekostnader minskar. Effekten beror på det huruvida skattesänkningen överförs på priserna eller inte. I teorin överförs skattesänkningarna på priserna när fullständig konkurrens råder. I praktiken har tidigare skattesänkningar (exempelvis inom restaurangbranschen och frisörbranschen) enligt undersökningarna inte till fullo överförts på priserna. Enligt forskningsrön har inte heller de företag vars omsättning ligger nära den nedre gränsen och som säljer till konsumenter till fullo kunnat överföra skattelättnaden vidare. Den sänkning av skatt som beror på höjningen av den nedre gränsen för skattskyldighet berör endast en begränsad skara företag som har små försäljningsvolymerna. Av nämnda orsaker bedöms skattesänkningen inte till fullo bli överförd på priserna.

Till den del skattesänkningen överförs på konsumentpriserna, kan de sänkta priserna i någon mån öka efterfrågan på förnödenheterna i fråga. Huruvida efterfrågan kommer att öka beror på priselasticiteten för efterfrågan på produkterna och tjänsterna, och detta betyder att effekterna varierar när det gäller varor och tjänster av olika slag. Enligt en utredning som gjorts av VATT är företag som har en omsättning som understiger 20 000 euro ofta verksamma inom service-sektorn, men de representerar många olika branscher (VATT Working Papers 75, The effects of size-based regulation on small firms: evidence from VAT threshold). En hög priselasticitet för efterfrågan kan å sin sida uppmuntra företag att överföra skattesänkningen på priserna.

Det är dock svårt att göra en noggrann bedömning av konsekvenserna, eftersom det inte existerar några sådana forskningsrön som skulle ge ett entydigt resultat av effekterna av höjningen av den nedre gränsen.

Konsekvenser för sysselsättningen

Höjningen av den nedre gränsen bedöms inte ha några betydande konsekvenser för sysselsättningen. De företag vars omsättning ligger nära gränsen har i allmänhet inte någon annan arbetskraft än företagaren. Enligt VATT:s undersökning är det genomsnittliga antalet avlönade anställda hos företag med en omsättning mellan 1 500 och 20 000 euro 0,2 arbetstagare per företag. Enligt undersökningen ägs över 90 procent av dessa företag av en person och cirka 58 procent av företagen har företagandet som bisyssla. Sysselsättningseffekten skulle kunna visa sig också som nya företagare som träder in på marknaden, men det finns inte någon forskning om en sådan effekt.

Konsekvenser för inkomstfördelningen

Ändringen kunde ha en lindrande effekt på skillnaderna i inkomstfördelningen, om människor med låga inkomster skulle skaffa förnödenheter i relativt sett större mängder hos företag som är berättigade till skattelättnad än människor med höga inkomster, och en ökande effekt på skillnaderna i inkomstfördelningen om andelen anskaffningar av höginkomsttagare skulle vara relativt sett större. Konsumtionen har dock i allmänhet utvecklats så att skillnaderna mellan olika grupper av inkomsttagare har minskat när det gäller konsumtionens struktur. Man har inte tillgång till statistik över eller andra motsvarande uppgifter om vilka grupper av inkomsttagare som köper produkter av företag som är berättigade till skattebefrielse, vilket betyder att det till denna del inte går att noggrannare bedöma konsekvenserna för inkomstfördelningen. De eventuella konsekvenserna för inkomstfördelningen skulle antagligen dock inte vara betydelsefulla.

Största delen av ägarna till sådana företag som omfattas av tillämpningsområdet för befrielsen hör till de två lägsta inkomstdecilerna. Till den del ändringen gagnar de företag som är föremål för befrielsen i form av större vinstmarginal eller ökad försäljning, har ändringen till denna del i princip en effekt som minskar inkomstskillnaderna. Inkomstfördelningskonsekvenserna bedöms dock också i detta hänseende vara små.

Budgetkonsekvenser

Om den nedre gränsen för skattskyldighet höjs från 10 000 euro till 15 000 euro minskar skatteintäkterna med uppskattningsvis 20 miljoner euro per år.

3.2.2 Konsekvenser för myndigheterna

Höjningen av den nedre gränsen på det sätt som föreslås i propositionen medför en ökning av engångsnatur av de interna personalkostnaderna i anslutning till informationsförvaltningen med minst 0,1 årsverken, dvs. cirka 6 000 euro, och med högst 0,2 årsverken, dvs. cirka 11 000 euro. Dessutom bedöms ändringen under året för införande medföra extra arbete som orsakas av de ändringar som måste göras i utrednings-, rådgivnings- och förskottsuppbördsregistret, vilket medför en ökning i personalkostnaderna som motsvarar cirka 2,5 årsverken, dvs. cirka 159 000 euro. Flyttningen av den nedre gränsen kommer å andra sidan att på ett bestående sätt minska övervakningsuppgifterna, vilket bedöms innebära en besparing på 3—4 årsverken, dvs. cirka 200 000—250 000 euro, på årsnivå. Totalt sett kommer Skatteförvaltningens kostnader således att minska redan från och med året för införande.

3.2.3 Miljökonsekvenser

De små företag som drar nytta av skattebefrielsen verkar inom flera olika branscher. Den föreslagna ändringen gäller inte särskilt produkter vars miljöpåverkan är liten och bedöms därför inte ha några betydande miljökonsekvenser.

4 Alternativa handlingsvägar

Ett alternativt sätt att genomföra höjningen av den nedre gränsen för skattskyldighet skulle vara att samtidigt höja den övre gränsen för den lättnad som hänför sig till den nedre gränsen.

Ett viktigt mål för den nuvarande lättnaden i samband med den nedre gränsen är att lindra de negativa effekter på företags tillväxt som den nedre gränsen orsakar och göra det lättare för företag att bli mervärdesskatteskyldiga och att samtidigt främja sysselsättningen. Den lättnad som hänför sig till den nedre gränsen främjar dock inte de nämnda målen på ett ur ekonomisk synvinkel effektivt sätt. Lättnaden medför en stor mängd administrativt arbete för Skatteförvaltningen och de skattskyldiga i förhållande till den nytta som fås av den. Den lättnad som hänför sig till den nedre gränsen har inte upptäckts ha några sysselsättningsfrämjande effekter.

Om den övre gränsen för den lättnad som hänför sig till den nedre gränsen skulle höjas exempelvis till 40 000 euro skulle statens skatteinkomster minska med sammanlagt cirka 60 miljoner euro, dvs. cirka 40 miljoner euro mer än i den föreslagna modellen. Ändringen skulle också medföra högre kostnader för Skatteförvaltningen. Enligt uppskattning skulle extra interna och externa personalkostnader av engångsnatur dessutom medföras i anslutning till datasystemen och ökade rådgivnings- o.d. personalkostnader under året för införande vilka motsvarar minst 2,7 årsverken, dvs. cirka 199 000 euro, och högst 3,0 årsverken, dvs. cirka 230 000 euro. De bestående besparingar som beror på minskat övervakningsbehov skulle på årsnivå uppgå till 1—2 årsverken, dvs. till cirka 100 000—150 000 euro. Som helhet betraktat skulle Skatteförvaltningens kostnader öka under året för införande och de bestående besparingarna skulle vara mindre än i den modell som föreslagits.

Eftersom höjningen av den lättnad som hänför sig till den nedre gränsen skulle medföra oproportionerligt höga kostnader jämfört den nytta som fås av den, kan inte åtgärden betraktas som ändamålsenlig. Skattelättnaden vid den nedre gränsen för skattskyldighet kommer att slopas i Finland vid ingången av 2025 på grund av ändringen av mervärdesskattedirektivet.

5 Remissvar

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft vid ingången av 2021. Lagen tillämpas på räkenskapsperioder som börjar den dag lagen trädde i kraft eller därefter. På den räkenskapsperiod som pågår när lagen träder i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Kläm

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

Lag

om ändring av 3 § i mervärdesskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i mervärdesskattelagen (1501/1993) 3 § 1 mom., sådant det lyder i lag 515/2015, som följer:

3 §

Säljaren är inte skattskyldig om räkenskapsperiodens omsättning är högst 15 000 euro, förutsatt att säljaren inte på egen anmälan har registrerats som skattskyldig.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagen tillämpas på räkenskapsperioder som börjar den dag lagen trädde i kraft eller därefter. På räkenskapsperioder som börjat innan denna lag trädde i kraft tillämpas de bestämmelser som gällde vid ikraftträdandet.

Helsingfors den 2020

Statsminister

Sanna Marin

Finansminister Matti Vanhanen

Lag

om ändring av 3 § i mervärdesskattelagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i mervärdesskattelagen (1501/1993) 3 § 1 mom., sådant det lyder i lag 515/2015, som följer:

Gällande lydelse

3 §

Säljaren är inte skattskyldig om räkenskapsperiodens omsättning är högst 10 000 euro, förutsatt att säljaren inte på egen anmälan har registrerats som skattskyldig.

Föreslagen lydelse

3 §

Säljaren är inte skattskyldig om räkenskapsperiodens omsättning är högst 15 000 euro, förutsatt att säljaren inte på egen anmälan har registrerats som skattskyldig.

Denna lag träder i kraft den 20 .

*Lagen tillämpas på räkenskapsperioder som börjar den dag lagen trädde i kraft eller där-
efter. På räkenskapsperioder som börjat in-
nan denna lag trädde i kraft tillämpas de be-
stämmelser som gällde vid ikraftträdandet.*
