

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 9/2011 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av mervärdesskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 13 oktober 2011 en proposition med förslag till lag om ändring av mervärdesskattelagen (RP 52/2011 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagmotionerna

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotioner:

- LM 20/2011 rd — Kimmo Tiilikainen /cent m.fl.: Lag om ändring av mervärdesskattelagen (2.11.2011)
- LM 24/2011 rd — Pirkko Ruohonen-Lerner /saf: Lag om ändring av ikraftträdandebestämmelsen i en lag om temporär ändring av 85 a § i mervärdesskattelagen (2.11.2011)

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Tiina Maisala, finansministeriet
- överinspektör Soili Sinisalo, Skatteförvaltningen
- förbundsdirektör Mikko Hoikka, Tidskrifternas Förbund
- tf. ombudsman Hanna Kaisa Hellsten, Kulttuuri-, mielipide- ja tiedelehtien liitto Kultti ry
- ordförande Arto Nieminen och intressebevakningsdirektör Petri Savolainen, Finlands Journalistförbund FJF rf
- verkställande direktör Valtteri Niiranen, Mediernas Centralförbund rf.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Kirkkopalvelut
- kommunikationsministeriet
- Suomen Lehtiapaja Oy
- finansministeriet.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Propositionen

Regeringen föreslår en sådan ändring i mervärdesskattelagen att skattesatsen för tidningar och

tidskrifter som säljs genom prenumeration för minst en månad höjs från 0 till 9 procent.

Propositionen hänför sig till budgetpropositionen för 2012 och avses bli behandlad i samband med den.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2012.

Lagmotionerna

LM 20/2011 rd. I motionen föreslås att den allmänna momssatsen höjs till 25 procent, att matmomsen sänks till 9 procent och att momsens på frisertjänster och små reparations-tjänster bibehålls vid 9 procent. Motionen har samband med

budgetpropositionen för 2012 och avses bli behandlad i samband med proposition RP 52/2011 rd.

LM 24/2011 rd. I motionen föreslås att den temporära lagen om reducerad mervärdesskatt för vissa arbetsintensiva branscher (bl.a. frisörtjänster, skomakartjänster och små reparations-tjänster) ska tillämpas till slutet av 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen utan ändringar.

Bakgrund

Propositionen bygger på regeringen Katainens program som bland annat prioriterar en hållbar offentlig ekonomi. I det syftet ska statens inkomster och utgifter anpassas till varandra med 2,5 miljarder euro netto per år fram till 2015. Insatserna görs med framförhållning och anpassningen slås jämnt ut över inkomster och utgifter.

Enligt programmet fokuseras de beskattningsrelaterade insatserna på inkomstsidan på indirekta skatter och täcker in de flesta av dem. Tanken är att merparten av de överenskomna skattehöjningarna ska kunna sättas i kraft i början eller inom loppet av 2012. Propositionen utgör en del av detta paket.

Regeringen vill alltså bredda momsunderlaget till tidningar och tidskrifter, som tills vidare varit belagda med nollmoms tack vare ett undantag i Finlands anslutningsfördrag. Nu vill man avskaffa undantaget och belägga prenumererade tidningar och tidskrifter med den lägsta momssatsen på 9 procent från och med början av 2012. Jämfört med den allmänna momssatsen kommer det ändå att finnas kvar en skattesubvention på 14 procentenheter. Den föreslagna momsen är densamma som på bl.a. böcker och inträdesavgifterna till olika slag av kulturella evenemang eller museer och andra liknande institutioner.

Beskattningen svarar också mot standardpraxis i EU.¹

Eventuella ekonomiska konsekvenser

Regeringen räknar med att ändringen kommer att öka statens årliga skatteintäkter med omkring 90 miljoner euro. Nästa år räknar man med mindre intäkter, alltså något över 50 miljoner euro, på grund av prenumerationer.

Kalkylerna utgår från att skattehöjningen nästan fullt ut vältras över på konsumentpriserna. Det förväntas minska prenumerationerna i någon mån och den vägen också prenumerationens inkomsterna med totalt ca 3 procent. Dessutom är det möjligt att annons- och reklaminkomsterna minskar, om läsarna blir färre. Den allmänna bedömningen i motiven är att ändringarna på det hela taget kan komma att försämra sysselsättningen i branschen.

Konsekvensbedömningen bygger på kommunikationsministeriets utredning *Bittejä paperilla — Tietoyhteiskunnan lehtijakelu*, Julkaisuja 14/2010. Enligt propositionsmotiven försvårar bristen på adekvat framforskad och empirisk information alla konsekvensbedömningar. Dessutom påverkas tidningarnas verksamhetsvillkor för tillfället av många olika förändringsfaktorer, som IT-samhällsutvecklingen och de ökade e-

¹ Kommunikationsministeriets utredning *Bittejä paperilla — Tietoyhteiskunnan lehtijakelu*, Selvitysmiehen ehdotus, Julkaisuja 14/2010, s.27

tjänsterna. Därför är det svårt att avgöra var gränsen går mellan skattehöjningens konsekvenser och andra faktorer som påverkar upplagan.

Svårigheterna med att bedöma konsekvenserna kan kanske delvis förklara varför tidningsbranschens egen syn på dem skiljer sig tvärt från regeringens. Branschen bedömer att den totalekonomiska nettoeffekten av skattehöjningen kommer att vara negativ och att omkring 2 500 jobb försvinner inom tidnings- och tryckeribranschen. Man räknar vidare med att över tusen jobb kommer att försvinna i associerade branscher, som tidningsutdelning och skogs- och pappersindustrin.

Skillnaderna i konsekvensbedömningar beror huvudsakligen på divergerande uppfattningar om hur mycket skattehöjningen kommer att minska prenumerationerna och prenumerationers inkomsterna. Regeringens proposition kalkylerar med en priselasticitet på 0,3 procent. Men enligt branschens egna utredningar är den betydligt större, 1,77 för tidningar och upp till 3,62 för tidskrifter. Omläggningen får därmed mångfalt större konsekvenser än vad regeringen kalkylerar med.

Bedömningarna i propositionen utgår delvis från kalkylerna i ovan nämnda utredning från kommunikationsministeriet. I dem var priselasticiteten 0,3 när momssatsen höjdes till 8 procent, som var den lägsta nivån vid tidpunkten för utredningen, och 0,6 när den höjdes till den dåvarande allmänna momssatsen 22 procent. Kommunikationsministeriet framhåller i sitt utlåtande att det inte går att dra några långtgående slutsatser av studien i den här frågan, men ändå är skillnaderna stora mot branschens egna bedömningar.

En gammal internationell undersökning talar också för att tidningsförsäljningen reagerar svagt på prisförändringar. Orsaken är den att tidningar betraktas som nödvändighetsartiklar. Priskänsligheten är numera kanske lite större på den punkten. Regeringens syn backas emellertid också upp av att det är allmänt känt att priselasticiteten för merparten av varor ligger under 1,0.

Branschens bedömningar² ligger rätt högt också med hänsyn till detta.

På de här grunderna anser utskottet att mervärdesskattelagen kan ändras enligt regeringens förslag.

Beslutet att avstå från nollmoms är slutgiltigt och det är inte möjligt att återgå till nollmoms i ett senare skede. Enligt utredning från finansministeriet gäller detta också det alternativ som branschen lagt fram och som skulle innebära att ändringen är temporär t.ex. för två år. Det alternativet är alltså inte möjligt.

Eftersom ändringen har finanspolitiska orsaker förordar utskottet inte heller branschens förslag om att samtidigt sänka skattesatsen för lösnummerförsäljning till 9 procent. Den sänkta momsen kan inte heller utvidgas till att gälla nättidningar på det sätt som branschen har föreslagit. Enligt unionsrätten ska den allmänna momsen på tillämpas på nättidningar och momsavvikelsen i Finland har ingen betydelse i detta avseende.

Ikraftträdande

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 1 januari 2012. Den nya momssatsen ska tillämpas i och med att skyldigheten att betala skatt uppkommer den dag lagen träder i kraft eller därefter.

Tidningsbranschen anser att tidsplanen är för snäv för att den ska hinna genomföra alla de ändringar som omläggningen kräver. Den föreslår att ikraftträdandet senareläggs åtminstone till början av september 2012. Det skulle spela en alldeles särskild roll för små tidningar som inte har den personal som behövs för ändringarna.

Brådskan och den snäva tidsplanen med budgetlagar betyder ofta praktiska svårigheter för aktörer i branschen. Det är beklagligt och delvis

² Branschens bedömning bygger på en utomstående institutions två enkäter. De genomfördes efter det att regeringen dragit upp riktlinjerna i sitt program och gällde konsekvenserna av momshöjningarna för tidningsprenumerationer.

också problematiskt, menar utskottet. Ändå är det svårt att rucka på förfarandet, med mindre att hela budgetbehandlingen läggs om. Å andra sidan är aktörerna inte ovetande om behandlings-tiden och kan i viss mån förbereda sig för den. Det blev dessutom inskrivet redan i regeringsprogrammet att beskattningen av tidningsprenumerationer kommer att ändras och att ändringarna kommer att genomföras med framförhållning.

Om ikraftträdandet skjuts fram med nästan ett år, förlängs skattefriheten genom prenumerationer utöver det som varit avsikten. Den gällande lagen skulle nämligen tillämpas på redan influtna prenumerationsavgifter, med andra ord nollmoms. Det går stick i stäv med propositionens fiskala mål.

Följaktligen anser utskottet att det inte finns någon anledning att senarelägga den planerade ikraftträdandetidpunkten. Men skatteförvaltningen bör räkna med att gå ut med allmänna råd inte minst till små aktörer som saknar en bredare erfarenhet av momspliktig verksamhet.

Uppföljning

Regeringens förslag till momshöjning får ofrånkomligt återverkningar för affärsverksamheten och verksamhetsbetingelserna i tidningsbranschen. Även om effekterna är begränsade jämfört med den pågående allmänna omvälvningen i tidningsbranschen, finns det anledning att ge akt på pressens villkor. Detta gäller framför allt prenumerationer av små vetenskapliga, kulturella och alternativa tidskrifter och små lokaltidningar. De spelar en alldeles särskild roll som förmedlare av kunskap och kultur och berikar tidningarnas mångfald. Det är viktigt att stödja dem, i förekommande fall också med icke-fiskala metoder.

Kommunikationsministeriet efterlyser också uppföljning. Det bedömer att ändringen på längre sikt kan komma att kräva kommunikationspolitiska insatser för att värna yttrandefriheten. Ministeriet har för avsikt att inrätta en särskild delegation för pressfrågor för att bevaka den pågående omvälvningen i branschen. Delegationen bedömer utvecklingen ur pressens synvinkel. Den är också beredd att lägga förslag om hur

pressens verksamhetsvillkor ska kunna förbättras. Utskottet uppmuntrar sådana metoder.

Uppföljningen ger också mer information om hur IT-samhället och användningen av e-tjänster utvecklas. Den vägen bör det också klarna med vilket slag av kommunikationspolitik de positiva egenskaper som traditionellt förknippats med pressen bäst kan främjas i framtiden. Det är en viktig aspekt, anser utskottet. Samtidigt kommer man också att veta bättre om det går att kombinera en fungerande förtjänstmodell för innehållsproduktion med en nättidning. Man har helt nyligen sett de första indikationerna på detta.

Allmännyttiga sammanslutningars medlems-tidningar

Momsändringen påverkar inte beskattningen av allmännyttiga sammanslutningars medlemstidningar; den kommer att vara oförändrad (4 § i mervärdesskattelagen och 23 § i inkomstskattelagen). *Tryckningen, dvs. den tekniska framställningen av tidningar*, kan också säljas vidare skattefritt till en allmännyttig sammanslutning. Denna förmån grundar sig på anslutningsfördraget och finns nedskrivet i 56 § i mervärdesskattelagen.

En neutral beskattning talar i princip för att skattesatsen på tryckningen av allmännyttiga sammanslutningars medlemstidningar bör höjas till 9 procent. Men detta föreslås inte, eftersom den reducerade momsen inte kan tillämpas på tryckning. Om man avskaffar den nuvarande nollmomsen betyder det alltså att tryckningen måste beskattas enligt den allmänna momssatsen på 23 procent. Därför har man inte velat avskaffa den nuvarande skattefriheten.

I samband med behandlingen av ärendet har det visat sig att medlemstidningar numera framställs på mycket olika sätt. Vid sidan av det traditionella redaktionsarbetet i egen regi finns det till exempel en modell med redaktionsarbete som köps in av utomstående med den allmännyttiga sammanslutningen som utgivare. Det har dessutom blivit allt vanligare att en sammanslutning prenumererar på någon allmän branschrelaterad tidning för sina medlemmar. I så fall är tid-

ningsutgivaren alltså en utomstående part som redigerar tidningen för allmän försäljning.

Representanter för sammanslutningarna föreslår att skattefriheten i 56 § ska utvidgas till att omfatta alla medlemstidningar, oavsett hur de är redigerade. Det skulle bidra till likabehandling av medlemmarna.

Utskottet anser emellertid att den föreslagna ändringen inte är möjlig, eftersom undantaget för medlemstidningar genom Finlands anslutningsfördrag är begränsat till det som det är nu. Skatteförmånen gäller alltså bara *den tekniska framställningen* av tidningen, dvs. tryckningen och de distributionskostnader som tryckeriet tar ut, däremot inte redaktionsarbetet. Man betalar således redan nu skatt på att sälja redaktionsarbete till allmännyttiga sammanslutningar som tjänar som utgivare. Lagändringen inverkar inte alls på denna beskattning.

Skattefriheten gäller dessutom bara allmännyttiga sammanslutningars *medlemstidningar*, alltså tidningar som de ger ut huvudsakligen till sina medlemmar eller medlemmar av sina medlemsföreningar. Om en sammanslutning prenumererar på någon allmän tidning för sina medlemmar, är tidningen även om den är branschrelaterad inte längre en medlemstidning i den mening som avses i lagen. Prenumerationer på så-

dana tidningar omfattas därmed inte av skattefriheten i 56 §. Skattefrihet svarar inte heller mot det ursprungliga syftet med bestämmelserna om medlemstidningar eller de allmänna momsprinciperna.

Lagändringen innebär alltså att man i fortsättningen ska betala skatt på sådana prenumerationer enligt den reducerade momssatsen på 9 procent.

Utskottet hänvisar ytterligare till Skatteförvaltningens anvisning Dnr 384/349/2007 av den 30 april 2007 (*Beskattningsanvisning för allmännyttiga föreningar och stiftelser*) med närmare allmänna råd om beskattningen av medlemstidningar.

Lagmotionerna

Utskottet föreslår att motionerna förkastas.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar och

förkastar lagmotionerna LM 20/2011 rd och LM 24/2011 rd.

Helsingfors den 11 november 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Kimmo Sasi /saml
vordf. Pentti Kettunen /saf
medl. Pertti Hemmilä /saml
Jouko Jääskeläinen /kd
Timo Kalli /cent
Esko Kiviranta /cent
Mika Lintilä /cent
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd
Sari Sarkomaa /saml

Jouko Skinnari /sd
Osmo Soininvaara /gröna (delvis)
Astrid Thors /sv
Kauko Tuupainen /saf
Kari Uotila /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Pietari Jääskeläinen /saf
Esko Kurvinen /saml
Mats Nylund /sv (delvis)
Eero Reijonen /cent.

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION 1***Motivering***

Regeringens proposition RP 52/2011 rd om att införa en moms på 9 procent också på tidningar och tidskrifter är helt fel sorts ekonomisk politik i Sannfinländarnas tycke. De elektroniska medierna har under de senaste åren utvecklats i sådan takt att tryckta medier är hårt trängda och en höjd moms skulle göra det ännu svårare för företagen i branschen.

Enligt experter i tidningsbranschen skulle lagändringen öka arbetslösheten också i tryckeribranschen och distributionsbranschen. Skattehöjningen skulle enligt dem dessutom leda till problem i synnerhet för lokal och regional nyhetsproduktion. Propositionen motsäger således tvärt regeringens egna mål för hållbar utveckling i fråga om sysselsättning och jämlikhet.

Det finns också anledning att beakta att hela 68 procent av befolkningen motsätter sig momshöjningen på 9 procent, enligt en enkät som gjorts av Taloustutkimus på uppdrag av mediernas centralförbund. Skatten får inte en majoritet bakom sig i någon befolkningsgrupp. Mediebranschen anser vidare att skattehöjningen i verkligheten inte leder till en större inkomstökning än 13 miljoner euro eftersom prisstegringen för med sig att prenumerationerna decime-

ras kraftigt. När man dessutom beaktar den föreslagna momsens indirekta konsekvenser, som ökad arbetslöshet, kan nettoeffekten på statsfinanserna rentav bli negativ.

Samtidigt försvinner den sänkta momsen inom vissa arbetsintensiva branscher vid årsskiftet (bl.a. för frisörstjänster, skomakartjänster och små reparationsstjänster). Regeringen har inte för avsikt att ingripa på något sätt. Många småföretagares försörjning ställs på spel när den ökade inflationen samtidigt minskar efterfrågan på sådana tjänster. Även om försöket med sänkt moms inte ger några entydiga svar på frågan om dess sysselsättande effekt har det haft en avgörande inverkan på tusentals småföretagares möjligheter att klara sig ekonomiskt. Vi anser att det är motiverat med fortsatta momssänkningar eftersom de uppmuntrar till företagsamhet och hjälper utsatta småföretagare att klara sig över den hotande recessionen.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas och

att lagmotion LM 24/2011 rd godkänns.

Helsingfors den 11 november 2011

Pietari Jääskeläinen /saf

Pentti Kettunen /saf

Kauko Tuupainen /saf

RESERVATION 2***Motivering***

Regeringen Katainen föreslår att momsen på tidningar och tidskrifter höjs från 0 till 9 procent från början av nästa år. Detta kommer att ha direkta återverkningar på arbetslösheten.

Branschorganisationen Mediernas Centralförbund anser att följderna blir att uppskattningsvis 2 500 arbetstillfällen försvinner. Dessutom kommer omkring 1 000 arbetstillfällen att gå förlorade inom distributionen och pappersindustrin.

Momsen drabbar i synnerhet prenumerationer på smala vetenskapliga, kulturella och alternativa tidskrifter och små lokaltidningar.

Självklart känns en så här stor momsökning mest i småinkomsttagarnas plånböcker. Momshöjningen ökar därför ojämlikheten i samhället. Hela 72 procent av de finländska hushållen prenumererar på en dagstidning.

Det finns starka indicier på att det inte alls kommer att flyta in så mycket som 90 miljoner euro på tidningsmomsen. I regeringen Katainens förslag har man inte alls beaktat att tidnings- och annonsförsäljningen kommer att minska, att förläggarnas resultat blir sämre och att momsen kommer att ha negativa konsekvenser för sysselsättningen.

Branschen antar själv att inverkan på skatteintäkterna som en helhet kommer att vara negativ. Det finns en risk för att det allmänna inte alls får in mer pengar utan i stället får stå för fiolerna.

Samtidigt vill vi lyfta fram att försöket med moms i vissa arbetsintensiva branscher på exempelvis frisertjänster och vissa små reparations-tjänster upphör vid årsskiftet. Regeringen Katainen har inte för avsikt att permanenta den sänkta momsen utan i stället att avsluta försöket. Branschorganisationen misstänker att skat-tehöjningen minskar omsättningen med rentav en fjärdedel.

De insatser regeringen föreslår är olämpliga med tanke på den rådande ekonomiska situationen. Centern godkänner inte den föreslagna momshöjningen utan anser att regeringens proposition bör förkastas.

Förslag

Vi föreslår

att lagförslaget förkastas.

Helsingfors den 11 november 2011

Mika Lintilä /cent
Timo Kalli /cent

Esko Kiviranta /cent
Eero Reijonen /cent