

U 10/2018 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om förslag till rådets direktiv (*mervärdesskatt vad gäller den särskilda ordningen för småföretag*)

I enlighet med 96 § 2 momentet i grundlagen skickas till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 18 januari 2018 till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller den särskilda ordningen för småföretag, COM (2018) 21, samt en promemoria om ärendet.

Helsingfors den 1 mars 2018

Finansminister Petteri Orpo

Konsultativ tjänsteman Marja Niiranen

FINANSMINISTERIET

PROMEMORIA
1.3.2018

EU/2018/0541

FÖRSLAG TILL RÅDETS DIREKTIV OM ÄNDRING AV DIREKTIV 2006/112/EG OM ETT GEMENSAMT SYSTEM FÖR MERVÄRDESSKATT VAD GÄLLER DEN SÄRSKILDA ORDNINGEN FÖR SMÅFÖRETAG

1 Allmänt

Den 18. januari 2018 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till rådets direktiv om ändring av direktiv 2006/112/EG (nedan "mervärdesskattedirektivet") om ett gemensamt system för mervärdesskatt vad gäller den särskilda ordningen för småföretag, COM (2018) 21.

Förslaget bygger på kommissionens meddelande av den 7. april 2016 om en handlingsplan för mervärdesskatt, COM (2016) 148, samt på kommissionens meddelande av den 4. oktober 2017 om uppföljning av handlingsplanen för mervärdesskatt: Mot ett gemensamt mervärdesskatteområde i EU - Dags för beslut COM (2017) 566.

Förslaget ingår i REFIT-programmet och har infogats i området "En fördjupad och rättvisare inre marknad med en stärkt industribas" i kommissionens färdplan, Kommissionens meddelande till europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén och regionkommittén – kommissionens färdplan 2017, bilaga 1 COM (2016) 710.

Kommissionen förslag omfattar en åtgärdshelhet avseende mindre företag med vilken de nuvarande särskilda ordningarna för småföretag som tillämpas i medlemsstaterna skulle ersättas för att förenkla beskattningen.

2 Bakgrund till förslaget

I mervärdesskattesystemet uppbärs skatten av företagen. Småföretag bär proportionellt sett högre kostnader för efterlevnaden av mervärdesskattereglerna än större företag. Därför beskrivs i mervärdesskattedirektivet särskilt om åtgärder i syfte att underlätta den administrativa bördan för småföretag. Förenklade förfaranden för småföretag kan tas i bruk även utifrån sådan lagstiftning som gäller även andra skattskyldiga. Arrangemangen i fråga är frivilliga för medlemsstaterna och de skattskyldiga.

Enligt kommissionen är de nuvarande särskilda ordningarna för småföretag föråldrade. Den kan inte effektivt minska den administrativa bördan för företagen i fråga.

En medlemsstats nuvarande möjlighet att befria småföretag från skatter är bara de företag till nytta som är etablerade i den aktuella medlemsstaten. Systemet snedvrider konkurrensen såväl på den nationella som på unionens marknad och uppmuntrar inte småföretag att idka gränsöverskridande handel inom unionen. Skattskyldigheten för verksamhetens orsakar även för mycket administrativa kostnader för småföretag vid gränsöverskridande handel.

Den administrativa bördan för småföretag är ägnad att även ökas genom komplexiteten och oenhetligheten hos de förfaranden som nuförtiden används i olika medlemsstater. Till exempel skattebefrielser utgår i stor utsträckning från medlemsstatsspecifika undantag och förfarandena är även annars mycket olika. De gradvisa skattelättnader som mervärdesskattedirektivet tillåter är i praktiken komplicerade och bidrar inte väsentligt till att minska småföretagens administrativa börda.

Enligt kommissionen sporrar det nuvarande systemet inte till frivillig efterlevnad av bestämmelserna, vilket leder till att myndigheternas skattekontroll försvåras. Systemet kan i viss mån även ha effekten att småföretag bromsar sin tillväxt för att utnyttja lättnaderna.

Enligt kommissionen är ett system där åtgärder endast tillämpas på etablerade företag ohållbar, när man i det slutliga systemet övergår till destinationsbaserad beskattning. Till exempel problemet med skattebefrielse kan bli värre i det slutliga systemet.

3 Syfte med förslaget

Det centrala syftet med förslaget är att förbättra neutraliteten vad gäller konkurrensen både på de nationella marknaderna och på EU-marknaderna. Syftet är också att främja tillväxten för småföretag.

Dessutom borde den administrativa bördan för småföretag minskas. Därför borde förpliktelserna som företagen utsätts för från beskattningen harmoniseras och förenklas inom unionen.

Syftet med förslaget är också att underlätta efterlevnaden av direktivets bestämmelser och den vägen förbättra möjligheterna för skattekontroll.

4 Förslagets huvudsakliga innehåll

Det skulle alltså vara frivilligt för medlemsstaterna att utifrån omsättningen undanta näringsidkare från beskattning. I direktivet skulle dock avvikande från nuvarande praxis fastställas ett enhetligt värde för den högsta nivån för nationella gränsvärden för undantag från skatteplikt. En medlemsstat kunde utifrån objektiva grunder fastställa olika gränsvärden för olika sektorer. Gränsvärdet för en nationell årlig omsättning kunde vara högst 85 000 euro. På så sätt skulle en medlemsstat fortfarande vid fastställande av gränsvärdet kunna beakta sina särskilda ekonomiska och juridiska omständigheter. Harmoniseringen av gränsvärdet skulle innebära att de nuvarande medlemsstatsspecifikt fastställda gränsvärdena skulle upphävas.

För att förbättra neutraliteten i medlemsstat borde skattebefrielsen avseende småföretag under vissa förutsättningar utvidgas till sådana näringsidkare som inte är etablerade i ifrågavarande medlemsstat i medlemsstat som beviljar skattebefrielsen. Av neutralitetsskäl och för att förhindra missbruk är det en förutsättning att näringsidkarens årliga omsättning inom unionen skulle vara högst 100 000 euro.

För att säkerställa kontrollen av skattebefrielsen skulle etableringsmedlemsstaten ha i uppgift att samla in uppgifter om omsättningen inom unionen och medlemsstaten, verifiera att uppgifterna är korrekta och informera om dem till övriga medlemsstater. En näringsidkare skulle ha skyldighet att anmäla till etableringsmedlemsstaten om sin avsikt att utnyttja skattebefrielsen i den medlemsstaten där den inte är etablerad.

För att förenkla och effektivera förfarandet skulle man avstå från graderade skattelättnader. För att mildra eventuella konsekvenser av skattebefrielsen som bromsar tillväxten för småföretag skulle man ta i bruk en ny förenhetligad metod. Enligt den skulle en näringsidkare, med rätt till befrielse, under vissa förutsättningar kunna fortsätta med att tillämpa befrielsen till slutet av innevarande år, även om dennes omsättning för det aktuella året skulle överskrida gränsvärdet för befrielsen. En förutsättning skulle vara att omsättningen för året i fråga skulle överskrida omsättningsgränsvärdet med högst 50 procent.

Utöver åtgärderna avseende skattebefrielse borde medlemsstaten dessutom ta i bruk andra förenklingsåtgärder gällande småföretag. En del åtgärder skulle endast gälla för näringsidkare

som tillämpar skattebefrielse. En del skulle gälla för alla näringsidkare med en årlig omsättning inom unionen på högst 2 miljoner euro, oberoende av om de tillämpar befrielse eller inte. För att säkerställa ett enhetligt tillämpande av de senare nämnda åtgärderna skulle en enhetlig definition på småföretag infogas i direktivet.

Näringsidkare som tillämpar skattebefrielse borde bland annat befrias från skyldighet att utfärda en faktura. Dessutom borde skyldigheterna avseende förvaring av fakturor och deklarerings förenklas. Medlemsstaten kunde också liksom vid nuvarande praxis befria näringsidkarna i fråga från andra förpliktelser eller tillämpa andra förenklade förfaranden på dem.

För näringsidkarna som uppfyller definitionen för småföretag kunde medlemsstaten ta i bruk förenklade förfaranden vad gäller registrering, bokföringsskyldigheter och förvaring av verifikat. Dessutom borde nämnda näringsidkare ges möjlighet att tillämpa en skatteperiod på ett kalenderår och en medlemsstat skulle inte kunna kräva att skatten betalas i förskott.

Förslaget är avsett att träda i kraft så att ändringarna skulle tillämpas från den 1 juli 2022.

5 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Förslaget utgår från artikel 113 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, enligt vilket godkännande av direktivet kräver enighet.

Enligt kommissionen är förslaget förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen anser att de största problemen, såsom höga administrativa kostnader och snedvridande effekter utifrån efterlevnad av bestämmelserna, vållas av bestämmelserna i mervärdesskattedirektivet. För att minska på den belastning på småföretag som härrör från efterlevnaden av bestämmelserna krävs således en ändring av direktivet. Eftersom medlemsstaterna endast har föga spelrum i detta sammanhang skulle förslaget ge avsevärt större mervärde än vad som kunde uppnås på medlemsstatsnivå.

Regeringens ståndpunkt motsvarar kommissionens uppfattning om subsidiaritetsprincipen.

6 Nationell behandling och behandling i Europeiska unionen av förslaget

Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har inte ännu gett utlåtanden.

Behandlingen av förslaget har inte ännu inletts i rådets arbetsgrupp för skattefrågor.

Utkastet till en promemoria har varit under skriftligt förfarande hos sektionen under kommittén för EU-ärenden EU9 (Skatter) den 19—22.2.2018.

7 Förslagets konsekvenser för Finland

Förslaget skulle vid genomförandet till vissa delar kräva ändring av mervärdesskattelagen (1501/1993). Bestämmelserna som förpliktar medlemsstaterna avser skattebefrielse som beviljas icke-etablerade företag samt vissa förenklingar, såsom införande av en skatteperiod på ett kalenderår.

Utifrån kommissionens totala utvärdering skulle till följd av förslaget den administrativa bördan för småföretag minska med cirka 18 procent jämfört med nuläget på EU-nivå. Förslaget skulle öka den gränsöverskridande handeln hos småföretag med cirka 13 procent jämfört med nuläget. På kort sikt skulle utvidgandet av skattebefrielsen orsaka en ringa förlust av skattein-

täkter, men på lång sikt skulle de skatteintäkterna öka till följd av högre omsättning hos företagen och av att efterlevnaden av förpliktelserna blir bättre.

Utvidgandet av skattebefrielsen i medlemsstat till icke-etablerade näringsidkare med förslaget sätt bedöms förbättra neutralitet och öka handeln som inhemska småföretag idkar till andra medlemsstater. Även den administrativa bördan för företagen, från den nuvarande gränsöverskridande handeln skulle minska. I Finland skulle ändringen sänka skatteintäkterna i endast ringa utsträckning, därför att gränsvärdet för skattebefrielse i Finland har fastställts lågt. Skatteförvaltningen skulle orsakas ytterligare kostnader för skyldigheterna att kontrollera omsättningar och deklarationer.

Undanröjandet av lättningen vid den nedre gränsen skulle sänka de administrativa kostnaderna för såväl de skattskyldiga som Skatteförvaltningen. Bland annat på grund av förfarandets komplexitet har lättningen vid den nedre gränsen inte har visat sig vara ett effektivt sätt att mildra tillväxtbegränsande effekter av skattebefrielsens gränsvärde. De administrativa och ekonomiska konsekvenserna av att undanröja lättningen är beroende av hur undanröjandet beaktas i det nationella skattesystemet.

En skatteperiod på ett kalenderår borde tillåtas för skattskyldiga med en i direktivet definierad årsomsättning på högst 2 miljoner euro, och man kunde inte kräva att skatten ska betalas i förväg. Ändringen skulle orsaka en minskning av skatteintäkterna av engångsnatur i budgeten för året då ändringen tas i bruk, och ökade finansieringskostnader genom att senarelägga mervärdesskatteutfallet. Ändringen skulle försvåra skatteövervakningen och öka möjligheterna till missbruk.

Vad gäller övriga förenklingsåtgärder tar kommissionens konsekvensbedömningar inte tillräcklig hänsyn till att de åtgärder i direktivförslaget som förpliktar medlemsstaterna ändå ger medlemsstaterna omfattande spelrum i fråga om innehållet i dem. Effekten av förenklade förfaranden som minskar den administrativa bördan skulle försvagas av deras oenhetlighet i olika medlemsstater. Eftersom man i det här skedet inte känner till det närmare innehållet av förfarandena, är det svårt att bedöma deras konsekvenser på unionens nivå.

Vad gäller skattskyldiga som tillämpar skattebefrielse skulle de förslag i direktivet som förpliktar medlemsstaterna inte orsaka några betydande förändringar i det nuvarande finska systemet. Dessutom är systemet som tillämpas i Finland enkelt vid internationell jämförelse vad gäller alla skattskyldiga. De förpliktande åtgärderna med syftet att förenkla förfarandena kunde således i praktiken leda till ett mer komplicerat system än det nuvarande, bland annat genom att de skapar överlappande förfaranden. Eftersom innehållet i förfarandena förblir öppet i direktivet kan konsekvenserna för Finland inte bedömas noggrannare i det här skedet.

8 Ålands ställning

Ärendet står inte under landskapet Ålands lagstiftande befogenhet.

9 Statsrådets ståndpunkt

Regeringen understöder förslagets syfte att förbättra mervärdesbeskattningens neutralitet och minska den administrativa bördan för småföretag. Regeringen anser det också vara viktigt att skatteövervakningen och den frivilliga efterlevnaden av bestämmelserna främjas.

För att förbättra neutraliteten och minska den administrativa bördan är det att understöda att skattebefrielsen utvidgas i enlighet med förslaget till att även gälla för småföretag som inte är etablerade i medlemsstaten, liksom även att regleringen av skattebefrielsens maximigräns

uppdateras. Gränsvärdena för skattebefrielse borde ändå med beaktande av neutralitet och enhetlighet fastställas tillräckligt låga.

Regeringen understöder att förfarandet förenklas och effektiveras och kan därför godkänna att man avstår från den graderade skattebefrielsen i dess nuvarande form och ersätter det med en annan metod. En ersättande metod ska genomföras så att de negativa effekterna på ekonomin av att gränsvärdet för skattebefrielse överskrids kan undvikas.

Regeringen förhåller sig med reservation till förpliktelsen för medlemsstaten att ta i bruk andra förenklingsåtgärder riktade till småföretag. På grund av olika verksamhetsstrategier och -miljöer för nationella förvaltningsmyndigheter borde förenklningarna förbli frivilliga för medlemsstaterna. På grund av administrativ effektivitet borde förenklandet av förfarandet i Finland enligt nuvarande praxis huvudsakligen kunna genomföras med åtgärder som gäller allmänt och enhetligt för alla skattskyldiga. En omfattande tillämpning av kalenderårsförfarandet är problematiskt med tanke på skattesystemets fiskala mål. Tryggandet av skatteintäkterna kräver att förutsättningarna för skatteövervakning inte äventyras.

Förslagets detaljer bör ännu utredas noggrannare.