

U 10/2018 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi (*pienyritysten arvonlisäverotuksen erityisjärjestelmä*)

Peruustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 18 päivänä tammikuuta 2018 antama ehdotus neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY muuttamisesta pienyritysten erityisjärjestelmän osalta, COM (2018) 21, sekä asiasta laadittu muistio.

Helsingissä 1 päivänä maaliskuuta 2018

Valtiovarainministeri Petteri Orpo

Neuvotteleva virkamies Marja Niiranen

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO
1.3.2018

EU/2018/0541

EHDOTUS NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI YHTEISESTÄ ARVONLISÄVEROJÄRJESTELMÄSTÄ ANNETUN DIREKTIIVIN 2006/112/EY MUUTTAMISESTA PIENYRITYSTEN ERITYISJÄRJESTELMÄN OSALTA

1 Yleistä

Euroopan komissio antoi 18. päivänä tammikuuta 2018 ehdotuksen neuvoston direktiiviksi yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun direktiivin 2006/112/EY (jäljempänä ”arvonlisäverodirektiivi”) muuttamisesta pienyritysten erityisjärjestelmän osalta, COM (2018) 21.

Ehdotus pohjautuu komission 7. päivänä huhtikuuta 2016 antamaan tiedonantoon arvonlisäveroa koskevasta toimitasuunnitelmasta COM (2016) 148 sekä komission 4. päivänä lokakuuta 2017 antamaan tiedonantoon ALV-toimitasuunnitelman jatkotoimista – Kohti yhtenäistä EU:n ALV-aluetta – Tekojen aika COM (2017) 566.

Ehdotus on osa REFIT-ohjelmaa ja liitetty osaksi aluetta ”Syvemmat ja oikeudenmukaisemmat sisämarkkinat ja lujempi teollisuus pohja” komission työohjelmassa Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle – Komission työohjelma 2017, liite 1 COM (2016) 710.

Komission ehdotus sisältää pieniä yrityksiä koskevan toimenpidekokonaisuuden, jolla verotuksen yksinkertaistamiseksi korvattaisiin nykyiset jäsenvaltioissa sovellettavat pienten yritysten erityisjärjestelmät.

2 Ehdotuksen tausta

Arvonlisäverojärjestelmässä veron kantajina toimivat yritykset. Veron kantamisesta aiheutuviin velvoitteiden noudattamisesta aiheutuu pienille yrityksille suhteellisesti suuremmat kustannukset kuin suurille yrityksille. Tämän vuoksi arvonlisäverodirektiivissä on erikseen säädetty toimenpiteistä, joiden tavoitteena on helpottaa pienten yritysten hallinnollista taakkaa. Pieniä yrityksiä koskevia yksinkertaistettuja menettelyjä voidaan ottaa käyttöön myös sellaisen sääntelyn perusteella, joka koskee muitakin verovelvollisia. Mainitut järjestelyt ovat jäsenvaltioille ja verovelvollisille vapaaehtoisia.

Komission mukaan nykyiset pieniä yrityksiä koskevat erityisjärjestelmät ovat vanhentuneita. Niillä ei voida tehokkaasti pienentää kyseisille yrityksille aiheutuvaa hallinnollista taakkaa.

Nykyinen jäsenvaltion mahdollisuus vapauttaa pienet yritykset verosta hyödyntää vain niitä yrityksiä, jotka ovat sijoittautuneet kyseiseen jäsenvaltioon. Järjestelmä vääristää kilpailua sekä kansallisilla että unionin markkinoilla eikä kannusta pieniä yrityksiä harjoittamaan rajatylittävää kauppaa unionissa. Toiminnan verollisuudesta aiheutuu rajatylittävää kauppaa harjoittaville pienille yrityksille myös liikaa hallinnollisia kustannuksia.

Pieniin yrityksiin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa on omiaan kasvattamaan myös nykyisin jäsenvaltioissa käytössä olevien menettelyjen monimutkaisuus ja epäyhdenmukaisuus eri jäsenvaltioissa. Esimerkiksi verovapautukset perustuvat laajalti jäsenvaltiokohtaisiin poikkeuksiin ja muutoinkin menettelyissä on paljon eroja. Arvonlisäverodirektiivin sallima asteittainen

verohelpotus on käytännössä monimutkainen eikä olennaisesti vähennä pienten yritysten hallinnollista taakkaa.

Nykyinen järjestelmä ei komission mukaan kannusta säännösten vapaaehtoiseen noudattamiseen, minkä seurauksena viranomaisten verovalvonta vaikeutuu. Järjestelmä voi osin vaikuttaa myös siten, että pienet yritykset hillitsevät kasvuaan helpotuksista hyötyäkseen.

Komission mukaan järjestelmä, jossa toimenpiteitä sovelletaan vain sijoittautuneisiin yrityksiin, on kestävämpi, kun lopullisessa järjestelmässä siirrytään määränpääpaikkaan perustuvaan verotukseen. Esimerkiksi verovapaudesta aiheutuva ongelma voi pahentua lopullisessa järjestelmässä.

3 Ehdotuksen tavoitteet

Ehdotuksen keskeisenä tavoitteena on parantaa kilpailuneutraalisuutta sekä kansallisilla että unionin markkinoilla. Tavoitteena on myös tukea pienten yritysten kasvua.

Lisäksi pienten yritysten hallinnollista taakkaa tulisi alentaa. Tämän vuoksi näihin yrityksiin kohdistuvia verotuksesta aiheutuvia velvoitteita tulisi unionissa yhdenmukaistaa ja yksinkertaistaa.

Ehdotuksen tavoitteena on myös helpottaa direktiivin säännösten noudattamista ja parantaa sitä kautta verovalvonnan mahdollisuuksia.

4 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Elinkeinonharjoittajien vapauttaminen verosta niiden liikevaihdon perusteella olisi edelleen jäsenvaltiolle vapaaehtoista. Direktiivissä määriteltäisiin kuitenkin nykyisestä poiketen kansallisille vapautuksille yhtenäinen liikevaihdon enimmäisraja-arvo. Jäsenvaltio voisi objektiivisin perustein määritellä eri toimialoille erilaiset raja-arvot. Kansallinen vuosittaisen liikevaihdon raja-arvo voisi olla enintään 85 000 euroa. Jäsenvaltio voisi näin ollen edelleen raja-arvoa asettaessa huomioida erityiset taloudelliset ja oikeudelliset olosuhteensa. Enimmäisrajan yhdenmukaistaminen tarkoittaisi, että nykyiset jäsenvaltiokohtaisesti määritellyt raja-arvot kumottaisiin.

Neutraalisuuden parantamiseksi pieniä yrityksiä koskeva verovapaus olisi tietyin edellytyksin laajennettava koskemaan sellaisia elinkeinonharjoittajia, jotka eivät ole sijoittautuneet vapautuksen myöntävän jäsenvaltion alueelle. Neutraalisuussyistä ja väärinkäytösten estämiseksi edellytyksenä olisi, että elinkeinonharjoittajan vuosittainen liikevaihto unionissa olisi enintään 100 000 euroa.

Verovapauden valvonnan turvaamiseksi sijoittautumisjäsenvaltion tehtävänä olisi kerätä unionin ja jäsenvaltion liikevaihtoa koskevat tiedot, varmistettava niiden oikeellisuus ja tiedotettava niistä muille jäsenvaltioille. Elinkeinonharjoittajalla olisi velvollisuus ilmoittaa sijoittautumisjäsenvaltiolle aikomuksesta käyttää verovapautusta jäsenvaltiossa, johon se ei ole sijoittautunut.

Menettelyn yksinkertaistamiseksi ja tehostamiseksi asteittaisesta verohelpotuksesta luovutettaisiin. Verovapautuksesta mahdollisesti aiheutuvien pienten yritysten kasvua hillitsevien vaikutusten lieventämiseksi otettaisiin käyttöön uusi, yhtenäistetty menetelmä. Sen mukaisesti vapautukseen oikeutettu elinkeinonharjoittaja voisi tietyin edellytyksin jatkaa vapautuksen soveltamista kuluvan vuoden loppuun, vaikka sen liikevaihto kyseisenä vuonna ylittäisi vapau-

tukselle asetetun raja-arvon. Edellytyksenä olisi, että liikevaihto kyseisenä vuonna ylittäisi liikevaihdon raja-arvon enintään 50 prosentilla.

Verovapautusta koskevien toimenpiteiden lisäksi jäsenvaltion tulisi ottaa käyttöön muita pieniä yrityksiä koskevia yksinkertaistamistoimenpiteitä. Osa toimenpiteistä koskisi vain verovapautta soveltavia elinkeinonharjoittajia. Osa koskisi kaikkia sellaisia elinkeinonharjoittajia, joiden vuosittainen liikevaihto unionissa on enintään 2 miljoonaa euroa riippumatta siitä, soveltavatko ne vapautusta vai eivät. Jälkimmäisten toimenpiteiden yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi direktiiviin otettaisiin yhtenäistetty pienen yrityksen määritelmä.

Verovapautusta soveltavat elinkeinonharjoittajat olisi muun muassa vapautettava laskunantovelvollisuudesta. Lisäksi laskujen säilyttämistä koskevia velvollisuuksia sekä ilmoittamisvelvollisuuksia olisi yksinkertaistettava. Nykyiseen tapaan jäsenvaltio voisi vapauttaa mainitut elinkeinonharjoittajat myös muista velvoitteista tai soveltaa niihin muita yksinkertaistettuja menettelyjä.

Muiden pienen yrityksen määritelmän täyttävien elinkeinonharjoittajien osalta jäsenvaltion tulisi ottaa käyttöön yksinkertaistetut menettelyt koskien rekisteröintiä, kirjaamisvelvoitteita ja tositteiden säilyttämistä. Lisäksi mainituille elinkeinonharjoittajille olisi annettava mahdollisuus kalenterivuoden pituisen verokauden soveltamiseen eikä jäsenvaltio voisi vaatia veron maksamista ennakoon.

Ehdotus on tarkoitettu tulemaan voimaan siten, että muutoksia sovellettaisiin 1. päivästä heinäkuuta 2022.

5 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde toissijaisuusperiaatteeseen

Ehdotus perustuu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 113 artiklaan, jonka mukaan direktiivin hyväksyminen edellyttää yksimielisyyttä.

Ehdotus on komission mukaan toissijaisuusperiaatteen mukainen. Komission mukaan suurimmat ongelmat, kuten säännösten noudattamisesta aiheutuvat suuret hallinnolliset kustannukset ja vääristävät vaikutukset aiheutuvat arvonlisäverodirektiivin sääntelystä. Näin ollen pienille yrityksille säännösten noudattamisesta aiheutuvan rasituksen vähentäminen edellyttää direktiivin muutosta. Koska jäsenvaltioilla on vain vähän liikkumavaraa tässä yhteydessä, ehdotus antaisi huomattavasti enemmän lisäarvoa kuin mitä jäsenvaltioiden tasolla voitaisiin saavuttaa.

Hallituksen kanta vastaa komission näkemystä toissijaisuusperiaatteesta.

6 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely Euroopan Unionissa

Euroopan parlamentin ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausuntoja ei ole vielä annettu.

Ehdotuksen käsittelyä neuvoston verotyöryhmässä ei ole aloitettu.

Muistiolounnos ehdotuksesta on ollut 19.—22.2.2018 kirjallisessa menettelyssä EU-asioiden komitean alaisessa jaostossa EU9 (Verot).

7 Ehdotuksen vaikutukset Suomelle

Ehdotus edellyttäisi eräiltä osin toteutuessaan arvonlisäverolain (1501/1993) muuttamista. Jäsenvaltiota velvoittavat säännökset koskevat sijoittautumattomalle yritykselle myönnettävää verovapautusta sekä tiettyjä yksinkertaistuksia, kuten kalenterivuoden pituisen verokauden käyttöönottoa.

Komission kokonaisarvion mukaan ehdotusten seurauksena pienten yritysten hallinnollinen taakka vähenisi noin 18 prosenttia nykyisestä EU:n tasolla. Ehdotus lisäisi pienten yritysten harjoittamaa rajatylittävää kauppaa noin 13 prosenttia nykyisestä. Verovapauden laajentaminen aiheuttaisi lyhyellä aikavälillä vähäisen verotulojen menetyksen, mutta pitkällä aikavälillä verotulot kasvaisivat pienten yritysten lisääntyneen liikevaihdon ja velvoitteiden noudattamisen paranemisen seurauksena.

Verovapauden laajentamisen ehdotetulla tavalla jäsenvaltioon sijoittautumattomiin elinkeinonharjoittajiin arvioidaan parantavan neutraalisuutta ja lisäävän kotimaisten pienten yritysten muihin jäsenvaltioihin harjoittamaa kauppaa. Myös nykyisestä rajatylittävästä kaupasta aiheutuva yritysten hallinnollinen taakka alenisi. Muutos alentaisi verotuloja Suomessa vain vähäisessä määrin, sillä verovapauden raja-arvo on Suomessa asetettu matalaksi. Verohallinnolle aiheutuisi lisää kustannuksia liikevaihdon seuranta- ja ilmoitusvelvollisuuksista.

Alarajahuojennuksen poistaminen pienentäisi sekä verovelvollisten että Verohallinnon hallinnollisia kustannuksia. Muun muassa menettelyn monimutkaisuudesta johtuen alarajahuojennus ei ole osoittautunut tehokkaaksi keinoksi verovapauden raja-arvosta aiheutuvien kasvua hillitsevien vaikutusten lieventämisessä. Huojennuksen poistamisen hallinnolliset ja taloudelliset vaikutukset riippuisivat siitä, miten siitä luopuminen otetaan huomioon kansallisessa verojärjestelmässä.

Kalenterivuoden pituinen verokausi olisi sallittava sellaisille verovelvollisille, joiden direktiivissä määritelty vuosiliikevaihto olisi enintään 2 miljoonaa euroa eikä veron maksamista ennakoon voisi vaatia. Muutos aiheuttaisi menettelyn käyttöönottovuoden tulo- ja menoarvion kertaluonteisen verotulojen pienenemisen ja lisäisi rahoituskustannuksia myöhentämällä arvonlisäverokertymää. Muutos vaikeuttaisi verovalvontaa ja lisäisi väärinkäytösten mahdollisuuksia.

Muiden yksinkertaistamistoimenpiteiden osalta komission vaikutusarvio ei ota riittävästi huomioon, että direktiiviehdotuksen jäsenvaltioita velvoittavat toimenpiteet jättävät kuitenkin jäsenvaltioille laajalti harkinnanvaraa niiden sisällön osalta. Yksinkertaistettujen menettelyjen hallinnollista taakkaa alentavaa vaikutusta heikentäisi niiden epäyhtenäisyys eri jäsenvaltioissa. Koska menettelyjen tarkempaa sisältöä ei voida tässä vaiheessa tietää, niiden vaikutuksia on vaikea arvioida unionin tasolla.

Verovapautta soveltavien verovelvollisten osalta direktiivin jäsenvaltiota velvoittavat ehdotukset eivät aiheuttaisi merkittäviä muutoksia Suomen nykyjärjestelmään. Lisäksi Suomessa sovellettava järjestelmä on kansainvälisesti vertaillen kaikkien verovelvollisten osalta yksinkertainen. Näin ollen velvoittavat toimenpiteet, joilla menettelyjä pyritään yksinkertaistamaan, voisivat käytännössä johtaa nykyistä monimutkaisempaan järjestelmään muun muassa luomalla päällekkäisiä menettelyjä. Koska menettelyjen sisältö jää direktiivissä avoimeksi, niiden vaikutuksia Suomelle ei voida tässä vaiheessa tarkemmin arvioida.

8 Ahvenanmaan asema

Asia ei kuulu Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan.

9 Valtioneuvoston kanta

Hallitus kannattaa ehdotuksen tavoitetta parantaa arvonlisäverotuksen neutraalisuutta ja alentaa pienten yritysten hallinnollista taakkaa. Hallitus pitää tärkeänä myös säännösten vapaaehtoisien noudattamisen ja verovalvonnan edistämistä.

Neutraalisuuden parantamiseksi ja hallinnollisen taakan alentamiseksi verovapauden laajentaminen ehdotuksen mukaisesti koskemaan myös jäsenvaltioon sijoittautumattomia pieniä yrityksiä on kannatettavaa, kuten myös verovapauden enimmäisrajan sääntelyn ajantasaistaminen. Verovapauden raja-arvot tulisi kuitenkin neutraalisuus ja yhdenmukaisuus huomioon ottaen määrittää riittävän alhaisiksi.

Hallitus kannattaa menettelyn yksinkertaistamista ja tehostamista ja voi tämän vuoksi hyväksyä nykymuotoisesta asteittaisesta verovapaudesta luopumisen ja sen korvaamisen toisella menetelmällä. Korvaava menetelmä tulee toteuttaa siten, että verovapauden raja-arvon ylittymisestä aiheutuvilta kielteisiltä vaikutuksilta talouteen voidaan välttyä.

Jäsenvaltion velvollisuuteen ottaa käyttöön muita pienille yrityksille suunnattuja yksinkertaistamistoimenpiteitä hallitus suhtautuu varauksellisesti. Kansallisten hallintoviranomaisten erilaisista toimintastrategioista ja -ympäristöistä johtuen yksinkertaistusten tulisi säilyä jäsenvaltioille vapaaehtoisina. Hallinnollisen tehokkuuden vuoksi menettelyn yksinkertaistaminen tulisi nykyiseen tapaan voida Suomessa toteuttaa pääasiassa toimenpitein, jotka koskevat yleisesti ja yhdenmukaisesti kaikkia verovelvollisia. Kalenterivuosisimenettelyn laaja-alainen soveltaminen on ongelmallista verojärjestelmän fiskaalisten tavoitteiden kannalta. Verotulojen turvaaminen edellyttää, että verovalvonnan edellytyksiä ei vaaranneta.

Ehdotuksen yksityiskohtia tulee vielä selvittää tarkemmin.