



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/10563/2019-VNK-2

21.9.2020

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi arvonlisäverolain 3 ja 149§:n muuttamisesta

Esitysluonnos on tiivis kokonaisuus, jossa kuvataan esityksen tausta, nykytila, esityksen tavoite ja keskeiset ehdotukset. Verovelvollisuuden alarajan nostamisen vaikutukset on kuvattu lyhyesti mutta olennaiset vaikutusalueet ja vaikutusmekanismit kattaen. Vaikutusarvioiden perusteella saa kohtuullisen hyvän käsityksen vaikutusten suuruusluokasta ja vaikutusten kohdentumisesta.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksessa tulisi esittää tarkempia tietoja lakiehdotuksen kohteena olevista yrityksistä ja arvioiduista yritysvaikutuksista kuvioita ja taulukoita hyödyntämällä.**
- ii) Esitysluonnoksessa olisi hyvä esittää lyhyt kuvaus arvonlisävelvollisuuden alarajoja koskevista kansainvälisistä käytännöistä ja alarajojen muutoksista esimerkiksi OECD:n tietoja käyttäen.**
- iii) Esitysluonnoksessa tulisi kuvata miten ehdotetun muutoksen vaikutuksia aiotaan seurata ja arvioida.**

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arvonlisäverolakia. Esitys liittyy hallitusohjelman kohdan 2.1 "Verotus muuttuvassa maailmassa" tavoitteeseen "Työllistävä ja yrittämiseen kannustava verotus" sekä strategiseen kokonaisuuteen 3.4 "Elinvoimainen Suomi". Hallitusohjelman mukaan Suomi hakee EU:lta poikkeuslupaa yritysten arvonlisäverovelvollisuuden alarajan nostamiseksi 15 000 euroon, jolla pyritään keventämään pienyrittäjien hallinnollisia velvoitteita.

Esitysluonnoksen mukaan pienyrityksiin sovellettava tilikauden liikevaihtoon perustuva verovelvollisuuden alaraja korotettaisiin 10 000 eurosta 15 000 euroon. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2021 alusta lukien. Lakia sovellettaisiin lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen alkavaan tilikauteen.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnoksesta saa käsityksen esityksen keskeisestä sisällöstä ja sen tavoitteista sekä yhteydestä EU-lainsäädäntöön. Ehdotus kohdentuu rajattuun joukkoon yrittäjiä, mikä osaltaan helpottaa vaikutusarvioiden tekemistä.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa viitataan tutkimustietoon vaikutusarvioiden yhteydessä. Tältä osin olisi tosin ollut mahdollista viitata useampaankin Valtion taloudellisen tutkimuslaitoksen tutkijoiden raporttiin¹.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei hyödynnetä taulukkoja ja kuvioita kohderyhmän tai vaikutusten käsittelyssä. Esityksessä ei käsitellä aiempia arvonlisäveron alarajaan Suomessa tehtyjä muutoksia tai niiden vaikutuksia. Esityksessä ei myöskään ole tehty vertailua kansainvälisistä käytännöistä ja kokemuksista arvonlisäveron verovelvollisuuden alarajojen muutoksista. Esitysluonnoksessa ei käsitellä lakiehdotuksen vaikutusten jälkikäteistä seurantaa ja arviointia.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi lyhyesti kuvata aiemmat keskeiset Suomessa toteutetut arvonlisäverovelvollisuuteen tehdyt uudistukset ja niiden havaitut vaikutukset, sekä ehdotuksen mahdollinen yhteys aiemmin tehtyihin muutoksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi olla tiivis kuvaus arvonlisävelvollisuuden alarajan kansainvälisistä käytännöistä, erityisesti Pohjoismaissa. Esimerkiksi OECD:n tietojen perusteella nähdään, että Suomen soveltama alaraja on alhaisempi kuin OECD- tai EU-maissa keskimäärin², ja se olisi alhainen arvonlisäveron alarajan nostamisen jälkeenkin. Toisaalta muissa Pohjoismaissa alaraja on jo nykyisin alhaisempi kuin Suomen nykyinen alaraja.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että vuonna 2025 voimaan tuleva EU:n direktiivi antaa jäsenvaltioille nykyistä enemmän liikkumavaraa kansallisen arvonlisäverovelvollisuuden raja-arvon asettamisessa, mutta samalla jäsenvaltioiden mahdollisuus soveltaa alarajahuojennuksen kaltaisia asteittaisia verohelpotuksia poistetaan. Tällä on todennäköisesti varsin merkittävä arvonlisäverovaikeus pienille yrityksille Suomessa. Arvonlisävelvollisuuden alarajan nostaminen lieventää yrityksille huojennuksen poistumisesta aiheutuvaa vaikutusta. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida ehdotusta arvonlisäverovelvollisuuden alarajan korotuksesta myös tästä näkökulmasta.

Arviointineuvosto pitää tärkeänä, että veromuutoksen vaikutuksia seurataan, jotta tietoa olisi käytettävissä viimeistään vuonna 2025, kun pienyrityksiä koskeva erityisjärjestelmä otetaan käyttöön EU:n jäsenvaltioissa. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä jälkiarviointia sen toteuttamisen edellytysten näkökulmasta.

¹ <https://doi.org/10.1016/j.jpубeco.2019.02.003> ja <https://vatt.fi/yritysten-hallinnolliset-kustannukset-selittavat-alv-alarajan-aiheuttamat-vaikutukset>.

² OECD on kerännyt jäsenmaissa sovellettavista alv- velvollisuuden alarajoista tietokannan: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewiOr5P8ysrAhXnlos-KHYIvC_8QFjAAeqQIAhAB&url=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Ftax%2Fconsumption%2Fvat-gst-annual-turnover-concessions-ctt-trends.xlsx&usg=AOvVaw3vnpiXlpG7r0hmdr4iejT7

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa käsitellään vaihtoehtoista tapaa toteuttaa verovelvollisuuden alarajan korotus. Arviointineuvosto katsoo kuitenkin, että esitysluonnoksessa kuvatun vaihtoehdon (alarajahuojennuksen ylärajan korotus) lisäksi olisi voitu käsitellä arvonnalisäveron ilmoittamismenettelyn keventämistä³.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esitysluonnoksen sisältämän arvion mukaan yrityksiä, jotka lakimuutoksen seurauksena siirtyisivät alarajahuojennuksen piiristä verovapauden alaan, ja joiden myynti suuntautuu lähinnä kuluttajille, olisi noin 6500. Lisäksi liiketoiminnan harjoittajia, joiden myynti suuntautuu pääasiassa toisille yrityksille, on arviolta noin 10500.

Esitysluonnoksessa arvioidaan lisäksi, että verovelvollisuuden alarajan korottaminen 10 000 eurosta 15 000 euroon vähentäisi verotuloja noin 20 miljoonalla eurolla vuodessa.

Esitysluonnoksessa ei oteta suoraan kantaa verovelvollisuuden muutoksen verotulojen vähennyksen aiheuttaman hyödyn jakautumiseen yritysten ja kuluttajien kesken. Sen sijaan viitataan tutkimustuloksiin, joiden perusteella voidaan arvioida, että vaikutuksen siirtyminen hintoihin olisi vähäistä.

Arviointineuvosto katsoo, että arviota 20 miljoonan euron verotuloja vähentävästä vaikutuksesta tulisi avata enemmän. Laskentatavan tarkempi kuvaus toisi esiin arvioitua vaikutusta eri tyyppisille yrityksille (kuluttajamyynä, yritysmyynti). Mikäli esitettyyn arvioon sisältyy epävarmuutta, sitä tulisi kuvata esittämällä arvio vaihteluvälin avulla. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on kuvattu ehdotettavan muutoksen keskeiset potentiaaliset vaikutusmekanismit yrityksille, jotka liittyvät pienyritysten parempiin kasvumahdollisuuksiin ja toisaalta alarajan korottamisen aiheuttamaan riskiin kilpailuvääristymistä.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutukset kuluttajille on esitetty riittävällä tarkkuudella. Vaikutusta on vaikeata arvioida, koska muutoksen siirtyminen hintoihin on epävarmaa.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikka esityksen vaikutukset ovat varsin pieniä, tulisi esitysluonnoksessa kuvata kohdejoukkona olevia yrityksiä tarkemmin päätoimialojen ja alueellisen sijoittumisen näkökulmista.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksen keskeinen perustelu on pienyritysten hallinnollisten velvoitteiden keventäminen. Esitysluonnoksen mukaan muutoksen hyöty kohdentuisi etenkin yrittäjille, koska vaikutuksen siirtyminen hintoihin merkittävässä määrin on epätohdennäköistä. Arviointineuvosto katsoo, että ehdotettu muutos olisi kohdennettu yritystuki jonka vaikutuksia tulisi esitysluonnoksessa vielä konkretisoida erityisesti yrittäjien kokeman byrokratian vähenemisen näkökulmasta.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että ehdotus vähentäisi nettomääräisesti viranomaisille aiheutuvia kustannuksia, kun otetaan huomioon sekä menojen lisäykset muun muassa tietohallintoon ja neuvontaan ja menosäästöt valvontaan liittyen.

³ Esimerkiksi Verohallinto selvittää parhaillaan mahdollisuutta tarjota erityisesti pienimmille mikroyrityksille taloushallintojärjestelmä, jolla voisi hoitaa keskeiset veroilmoitukset maksutta <https://uutiset.taloushallinto-liitto.fi/news/verohallinnon-taloushallinto-ohjelmistohanke-408840>

Arviointineuvosto katsoo, että esityksen perusteella saa riittävän käsityksen viranomaisvaikutuksista. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että vaikutuksia on kuvattu laskelmien epävarmuudet huomioiden vaihteluvälien avulla.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan ehdotetun muutoksen välittömät työllisyysvaikutukset olisivat vähäisiä johtuen kohdeyritysten pienuudesta. Esitysluonnoksessa todetaan, että yli 90 prosenttia kohdeyrityksistä on yhden hengen omistamia ja 58 prosenttia toimii sivutoimisesti. Ehdotettava muutos arvonlisäverotukseen olisi lisäksi varsin pieni, joten vaikutus yritysten kasvumahdollisuuksiin olisi rajallinen.

Ympäristövaikutusten osalta esitysluonnoksessa esitetään lyhyt arvio, jonka mukaan ehdotuksen vaikutukset ympäristölle olisivat pieniä, koska ehdotettu muutos ei kohdistuisi erityisesti ympäristöä vähän kuormittaviin tuotteisiin.

Arviointineuvosto katsoo, että yhteiskunnalliset vaikutukset on esitysluonnoksessa kuvattu pääosin riittävällä tarkkuudella. *Arviointineuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että esitysluonnoksessa ei käsitellä ehdotetun muutoksen sukupuolivaikutuksia. Naisten osuus pienyrityksistä on merkittävä. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio muutoksen vaikutuksista sukupuolten tasa-arvoon.*

Arviointineuvosto katsoo lisäksi, että ehdotetulla muutoksella saattaa olla vaikutuksia yli 55-vuotiaiden työpanokseen lisäämiseen. Esitysluonnoksessa tulisi esittää arvio vaikutuksista eri-ikäisille yrittäjille.

Arviointineuvosto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka ehdotettavan muutoksella ei ole suurta vaikutusta työpaikkojen määrään, muutos saattaa lisätä yrittäjien yrityksessään tekemän työn määrää kasvavan liiketoiminnan myötä.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu arvonlisäverolain 3 ja 149§:n muuttamista koskevasta esitysluonnoksesta, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 28.8.2020. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos vastaa pääosin säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että hallituksen esitystä täydennetään neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 21. syyskuuta 2020

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Antti Moisio

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri