

LAKIALOITE 98/2009 vp

Laki arvonnlisäverolain muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteella esitetään käyttöönotettavaksi käännetty arvonnlisäverojärjestelmä. Sillä tarkoitetaan järjestelmää, jossa arvonnlisäveron maksu on siirretty työsuoritukset tekevältä aliurakoitsijalta työsuorituksen vastaanottavalle pääurakoitsijalle toimialoilla, joille on luonteenomaista pitkät aliurakointiketjut, kuten rakentamisessa. Käännetty arvonnlisävero on käytössä myös mo-

nissa EU-maissa. Käännetyllä arvonnlisäverojärjestelmällä pyritään estämään tilanteet, joissa aliurakoitsijan maksamatta jääneet arvonnlisäverot hyväksytään vähennyskelpoisiksi pääurakoitsijan arvonnlisäverotuksessa. Toisena keskeisenä tavoitteena on ollut pienentää veronkierrosta johtuvia kilpailun vääristymiä markkinoilla.

PERUSTELUT

Veronkierto rakennusalalla yleistä

Pääurakoitsija palkkaa usein liian vähän työntekijöitä ja tilaa töitä tai urakkakokonaisuuksia aliurakoitsijoilta. Pääurakoitsija ei kuitenkaan välttämättä tiedä, ketkä työskentelevät ketjun häntäpäässä. Pitkissä aliurakointiketjuissa aliurakoitsija saattaa jättää arvonnlisäveroa maksamatta, mutta pääurakoitsija vähentää aliurakoitsijan laskuttamat arvonnlisäverot omassa verotuksessaan. Aliurakointi on seurausta tuotanto-toiminnan jatkuvasta erikoistumisesta. Aliurakointi myös tuo tarvittavaa joustavuutta suhdannevaihteluille alttiiseen ja työvaltaiseen rakennustoimintaan.

Vilpilliset yritykset maksavat pimeitä palkkoja ja salaavat yritystuloja. Välineinä käytetään kuittikauppaa, bulvaaneja ja lyhyen elinkaaren yrityksiä. Verotarkastuksissa esille tulleet vilpil-

lisesti toimivat yritykset ovat yleensä rekisteröityneet arvonnlisäverovelvollisiksi.

Vilpillisen toiminnan yrittäjä voi käyttää kertakäyttöyrityksiä esimerkiksi yhden urakkakohteen tai korkeintaan yhden tilikauden ajan. Yrittäjä ei tee kirjallisia liiketoimintasopimuksia. Tällainen yrittäjä saattaa perustaa jatkuvasti uusia yrityksiä ja jättää aiemman yrityksen verovelat maksamatta.

Verohallituksen asettama työryhmä, jonka tehtävänä oli selvittää ja arvioida käännetyt verovelvollisuuden soveltuvuutta arvonnlisäveron valvontamenettelyiden parantamiseksi ja arvonnlisäverojärjestelmän väärinkäytösten vähentämiseksi rakennusalalla, luokitteli vilpilliset yritykset seuraavasti:

— Yrityksen ilmoitus- ja maksukäyttäytymisen on suunnitelmallista. Yritys välttää näkyviä

maksuhäiriöitä ja laiminlyöntejä esimerkiksi antamalla ei toimintaa -ilmoituksia tai pieniä positiivisia tai negatiivisia valvontailmoituksia ja maksamalla pieniä maksuja.

— Yritys ei anna valvontailmoituksia eikä maksa veroa. Tämän ryhmän yritykset ovat tyyppillisiä lyhyen elinkaaren yrityksiä. Näillä yrityksillä ei ole kirjanpitoa, eikä niille määrättyjä veroja yleensä saada perittyä.

— Yritys toimii kertakäyttöperiaatteella. Yritys antaa valvontailmoitukset mutta ei maksa veroja. Kun ennakkoperintärekisterin voimassaolo päättyy, perustetaan uusi yritys. Yrityksellä on kirjanpito, ja se antaa todenmukaiset ilmoitukset, mutta sillä ei ole haluja/varoja verojen maksuun.

Rakentamisen laaja-alaisella aliurakoinnilla on ollut yhteiskunnan kannalta myös monia kielteisiä seurauksia. Ne ilmenevät tuotannollisina katkoksina rakennustyömailla, rakentamisen heikona laatuna sekä verojen, sosiaaliturvamaksujen ja muiden yhteiskunnallisten velvoitteiden laiminlyönteinä. Laiminlyönnit puolestaan vääristävät kilpailua, mikä on omiaan hidastamaan koko toimialan omaa kehitystä ja mainetta. Väärinkäytösten torjumiseksi useissa maissa on otettu käyttöön käänteinen arvonlisäverojärjestelmä.

Verovelat satoja miljoonia

Verotilastojen perusteella rakennusala on yksi suurin verovelkoja synnyttävä toimiala. Lokaalukuun alussa 2008 toimialan verovelka oli 604 miljoonaa euroa. Määrä on kasvanut viime vuosina nopeasti ja edustaa merkittävää osaa koko yrityssektorin verovelasta. Suuri osa rakennusalan veroveloista kertyy alle kymmenen työntekijän yrityksistä.

Verovelat keskittyvät rakennusallalla varsinaiseen talonrakentamiseen. Sen sijaan rakennusasennuksen ja -viimeistelyn toimialoilla verojäämiä ja laiminlyöntejä on esiintynyt selvästi harvemmin. Myös harmaasta taloudesta johtuvat ongelmat ovat kasautuneet varsinaisen talonrakentamisen toimialalle.

Osa verovelasta koostuu maksamattomista arvonlisäveroista. Verohallinnon asiantuntijoiden mukaan huomattavaa osaa veroista ei koskaan makseta eikä ole aiottukaan maksaa. Ilmoitukset on tehty, koska on haluttu välttää suoranaisten veropetoksen tekeminen.

Ilmoitettujen mutta maksamattomien arvonlisäverojen lisäksi veroa on jäänyt kokonaan ilmoittamatta. Näissä tapauksissa koko rakennuspalvelujen myynti voi jäädä pimentoon, jolloin on kyse kirjanpidon ulkopuolisista tuloista. Myyntitulojen salaaminen on helpointa yksityishenkilöiden asuntojen ja pientalojen rakennus- ja korjaustöissä, joissa kuitteja ei tarvita verovähennyksiksi kotitalousvähennystä lukuun ottamatta.

Käänteinen arvonlisäverojärjestelmä

Käänteisessä arvonlisäverojärjestelmässä ostaja eli hankkeen pääurakoitsija tilittää aina arvonlisäveron. Nykyjärjestelmän mukaan arvonlisäveron maksaa urakointiketjuun kuuluva aliurakoitsija, mikä on tuonut alalle laajan veronkieron ja järjestäytyneitä rikollisuutta. Aliurakoitsijan työstä saamassa maksussa on mukana urakan hinta ja siitä laskettu arvonlisävero. Useissa tapauksissa aliurakoitsija ei laskutuksesta huolimatta tilitä veroa veronviranomaisille. Käänteinen arvonlisäverojärjestelmä on yksi keino rakennusalan harmaan talouden torjunnassa.

Rakennusteollisuus suhtautuu varauksellisesti ajatukseen käänteisestä arvonlisäverosta. Teollisuuden mukaan käänteinen arvonlisävero ei poista rikollista kuittikauppaa eikä pimeätä työtä rakennusallalta. Järjestön mukaan käänteinen arvonlisävero johtaisi byrokratian kasvuun ja erilaisiin tulkintaongelmiin. Rakennusteollisuus haluaa nähdä Ruotsin kokemuksia käänteisestä arvonlisäverosta, ennen kuin Suomessa tehdään päätöksiä asiasta. Ruotsin myönteiset kokemukset saattaisivat siten poistaa järjestön kielteisinä pitämät kohdat myös Suomessa.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia

Arviot käänteisen arvonlisäverojärjestelmän verotuotoista Suomessa vaihtelevat. Vuoden 2006

Verohallituksen työryhmän mukaan tuotto vaihtelee 130—12 miljoonan euron välillä. Työryhmän enemmistö katsoi, että uudistuksella voitaisiin kerätä veroja 130 miljoonaa euroa vuodessa enemmän kuin nykyjärjestelmällä.

Käänteinen arvonlisäverojärjestelmä kansainvälisesti

Koko EU:n alueella arvonlisäverovilppien kokonaissumman on arvioitu nousevan vuositasolla huikeaan 70 miljardiin euroon. Veronkierto on yleistä rakentamisessa, ja näiden väärinkäytösten torjumiseksi on monissa maissa otettu käyttöön käännetty arvonlisäverojärjestelmä.

Itävalta

Itävallassa on ollut voimassa käännetty arvonlisäverojärjestelmä rakennusalaalla 1.10.2002 lukien. Rakentamispalvelun ostaja on verovelvollinen, jos hän myy saamansa toimeksiannon nojalla nämä rakentamispalvelut edelleen tai jos ostaja itse tuottaa rakentamispalveluita. Käännettyä menettelyä sovelletaan myös rakennustyövoiman vuokraukseen. Itävallassa rakennusalan käännetyt menettelyt on arvioitu lisänneen arvonlisäverokertymää noin 200 miljoonalla eurolla.

Alankomaat

Alankomaissa on vuodesta 1982 lähtien ollut käytössä arvonlisäverotuksen käännetty menettely. Muutos on helpottanut verovalvontaa. Eräs syy tähän on se, että toimiala itse toimii itsensä

valvojana, kun urakoitsija ei enää hyväksy verollisia laskuja aliurakoitsijaltaan. Aliurakoitsijat ovat hakeneet jonkin verran enemmän kuin aikaisemmin arvonlisäveron palautusta. Veropetoksia ja veron välttämistä aloilla, joissa on käytössä käännetty menettely, esiintyy edelleen. Yleensä ne ovat samantyyppisiä kuin muilla aloilla.

Saksa

Saksassa on 1.4.2004 lukien ollut voimassa käännetty menettely, jota sovelletaan kiinteistön luovutuksissa ja tiettyjen rakennuspalvelujen myynneissä. Rakennusalaalla käännetyt menettelyt piiriin kuuluvat ne palvelut, jotka kohdistuvat rakennukseen, esim. rakennusten ja rakennelmien parantaminen, laajentaminen, purkaminen tai restaurointi.

Ruotsi

Ruotsi on ottanut käyttöön käännetyt arvonlisäverojärjestelmän rakennusalaalla. Verovelvollinen on se, joka rakennusalaalla ostaa tiettyjä palveluita. Tarkoituksena on estää myyjän arvonlisäverovilpillinen toiminta. Järjestelmä on toiminut Ruotsissa hyvin ja verovilppien määrä on laskenut ja arvonlisäverokertymät ovat kehittyneet hyvin.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

arvonlisäverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun arvonlisäverolain (1501/1993) 130 §:n 1 momentti, 132 § ja 162 §:n 2 momentti,
sellaisina kuin ne ovat, 130 §:n 1 momentti laissa 377/1994, 132 § laissa 940/1999 ja 162 §:n 2 momentti laissa 605/2009, sekä
lisätään lakiin uusi 8 b § ja sen edelle uusi väliotsikko sekä lakiin uusi 131 b § seuraavasti:

Rakentamispalvelun pääurakoitsija ostajana

8 b §

Verovelvollinen rakentamispalvelusta urakkasopimuksessa, joka tehdään 31 §:ssä ja 31 a §:ssä mainitun rakentamispalvelun sekä 33 §:n 1 momentissa mainitun kiinteistön uudisrakentamisen tai perusparantamiseen liittyvän rakentamispalvelun osalta, on 29 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetusta verollisesta myynnistä urakkaketjussa rakentamispalvelun ostanut pääurakoitsija. Tällöin urakkaketjussa aliurakointia suorittava rakentamispalvelun myyjä laskuttaa urakkaketjun seuraavaa ostajaporhasta verottomasti (*siirtosääntö*). Veroa ei ole suoritettava, jos ostajana on valtio.

Edellä 1 momentissa tarkoitettuna pääurakoitsijana toimiva ostaja sekä tässä urakkaketjussa tarkoitettujen tavaroiden ja palvelujen verovelvollisuudesta vapautetut myyjät (*aliurakoitsijat*) tulee merkitä 172 §:ssä tarkoitettuun arvonlisäverovelvollisten rekisteriin. Pääurakoitsijan ja aliurakoitsijoiden ilmoitusvelvollisuudesta koskien siirrettyä liikevaihtoa ja myyntiin sisältyviä veroja säädetään 162 §:ssä.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu siirtosääntö ei koske niitä suorituksia, jotka pääurakoitsija itse tekee suoraan toimeksiantajalleen (*tilaajalle*), joka voi olla yhteisö tai yksityinen kotitalous. Näistä suorituksista pääurakoitsija laskuttaa toimeksiantajaa arvonlisäverollisella laskulla, johon sovelletaan 29 §:n 1 momentin 1 kohtaa ja muita tämän lain säännöksiä soveltuvin osin.

Edellä 1 momentissa tarkoitetun siirtosääntöön piiriin eivät kuulu seuraavat aliurakoitsijoiden suoritukset urakkaketjussa:

1) kun aliurakoitsija tekee työsuorituksesta enemmän kuin puolet paikassa, jossa hänen liikkeensä toimii; tai

2) kun aliurakoitsijan tekemästä työstä on sovittu tavaran myynnin yhteydessä ja aliurakoitsijan työ on toisarvoinen tavaran myyntiin nähden, mistä säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella sekä määrätään Verohallituksen ohjeilla.

130 §

Kunnalla on oikeus saada palautuksena hankintaan sisältyvä 10 luvussa tarkoitettu vero, josta ei saa tehdä vähennystä tai josta ei saa 131 tai 131 b §:ssä tarkoitettua palautusta. Palautus saadaan myös 79 §:n 1 momentissa tarkoitettua tuesta tai avustuksesta suoritettavasta verosta.

131 b §

Jos tavara tai palvelu hankitaan 8 b §:ssä tarkoitetun siirtosääntöön puitteissa rakentamispalvelun verotonta myyntiä varten, urakkaketjussa aliurakoitsijana toimivalla myyjällä on oikeus saada palautuksena verot, jotka sisältyvät hänen omien tuotantopanostensa kuluihin ja jotka olisi voitu 10 luvun säännösten perusteella vähentää, jos toiminta olisi aiheuttanut verovelvollisuuden.

132 §

Ulkomaalaisella ei ole oikeutta saada 131 tai 131 a taikka 131 b §:ssä tarkoitettua palautusta,

jos hän on 122 tai 122 a §:n mukaan oikeutettu palautukseen.

162 §

Veroilmoituksessa on ilmoitettava liikevaihto, suoritettava ja vähennettävä vero sekä muut Verohallinnon määräämät veron oikeamääräisyyden toteamiseksi tarpeelliset tiedot. Edellä

tämän lain 8 b §:ssä tarkoitetussa urakkaketjussa ostajan ja myyjän ilmoitusvelvollisuudesta annetaan tarkempia määräyksiä Verohallituksen ohjeilla.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 .

Helsingissä 15 päivänä lokakuuta 2009

Tarja Filatov /sd
Jutta Urpilainen /sd
Kimmo Kiljunen /sd
Raimo Piirainen /sd
Johannes Koskinen /sd
Lauri Kähkönen /sd
Jukka Gustafsson /sd
Antti Kalliomäki /sd
Matti Ahde /sd
Pia Viitanen /sd
Erkki Tuomioja /sd
Rakel Hiltunen /sd
Jacob Söderman /sd
Krista Kiuru /sd
Susanna Huovinen /sd
Satu Taiveaho /sd

Reijo Laitinen /sd
Valto Koski /sd
Maria Guzenina-Richardson /sd
Ilkka Kantola /sd
Tuula Väättäinen /sd
Eero Heinäluoma /sd
Miapetra Kumpula-Natri /sd
Heli Paasio /sd
Kari Rajamäki /sd
Matti Saarinen /sd
Saara Karhu /sd
Esa Lahtela /sd
Reijo Kallio /sd
Tero Rönni /sd
Päivi Lipponen /sd