

VALTIOVARAINVALIOKUNNAN MIETINTÖ 16/2009 vp

Hallituksen esitys arvonlisäverotuksessa sovellettavien myyntimaasäännösten ja eräiden muiden säännösten muuttamiseksi ja väliaikaiseksi muuttamiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 18 päivänä syyskuuta 2009 lähettänyt valtiovarainvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen arvonlisäverotuksessa sovellettavien myyntimaasäännösten ja eräiden muiden säännösten muuttamiseksi ja väliaikaiseksi muuttamiseksi (HE 136/2009 vp).

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaostossa ovat olleet kuultavina

- lainsäädäntöneuvos Tommi Parkkola, valtiovarainministeriö
- ylitarkastaja Soili Sinisalo, Verohallitus
- avdelningsjurist Staffan Wahe, Ålands landskapsregering
- veroasiantuntija, VT Mika Jokinen, Elinkeinoelämän keskusliitto.

Kirjallisen lausunnon ovat antaneet Keskuskauppakamari ja Suomen Yrittäjät ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan arvonlisäverolakia ja Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annettua lakia muutettaviksi.

Arvonlisäverolainsäädäntöön tehtäisiin palvelujen verotuspaikkaa koskevasta Euroopan yhteisön direktiivistä johtuvat muutokset.

Elinkeinonharjoittajille myydyt palvelut verotettaisiin direktiivin uuden yleissäännön mukaisesti ostajan sijoittautumisvaltiossa. Kun ostaja on sijoittautunut toiseen jäsenvaltioon, palveluihin sovellettaisiin käännettyä verovelvollisuutta eli ostaja olisi verovelvollinen. Kuluttajille myytyjen palvelujen verotuspaikka

olisi direktiivin yleissäännön mukaisesti, kuten nykyisinkin, myyjän sijoittautumisvaltio.

Yleissääntöjä täydentäisivät tiettyjä palveluja koskevat erityissäännöt. Yleissäännöistä tehdyt poikkeukset koskisivat kiinteistöön kohdistuvia palveluja, kuljetuspalveluja ja niihin liittyviä palveluja, irtaimeen omaisuuteen kohdistuvia palveluja, kuljetusvälineiden vuokrausta, kulttuuri- ja viihdepalveluja, ravintola- ja ateriapalveluja, matkatoimistopalveluja, immateriaalipalveluja, radio- ja televisiolähetyspalveluja, sähköisiä palveluja ja telepalveluja sekä välityspalveluja.

Yhteisökaupan valvontajärjestelmä, jolla nykyisin valvotaan yhteisön sisäisiä tavaratoimituksia, laajennettaisiin koskemaan palveluja. Tähän liittyen palvelujen myyjät ilmoittaisivat kansalliselle verohallinnolle antamassaan yhteenvetoilmoituksessa muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille elinkeinonharjoittajille suoritettua yleissäännön mukaisesti verotettavat palvelut.

Arvonlisäverolakiin tehtäisiin yhteisökauppaan liittyvän tietojenvaihdon nopeuttamista koskevasta direktiivistä johtuvat muutokset. Yhteenvetoilmoitusten antokausi lyhennettäisiin nykyisestä kolmesta kuukaudesta yhteen kuukauteen sekä tietojen antamiselle ja välittämiseksi toisiin jäsenvaltioihin säädettyä määrää-

aikaa lyhennettäisiin nykyisestä kolmesta kuukaudesta yhteen kuukauteen. Yhteenvetoilmoitukset tulisi jatkossa antaa pääsääntöisesti sähköisesti.

Lisäksi arvonlisäverolakiin tehtäisiin eräitä muita muutoksia.

Lait ovat tarkoitetut tulemaan voimaan vuoden 2010 alusta. Kulttuuri- ja viihdepalveluja koskevat verotuspaikkamuutokset tulisivat kuitenkin voimaan vasta vuoden 2011 alusta ja kuluttajille pitkäaikaisesti vuokrattavia kuljetusvälineitä koskevat muutokset vuoden 2013 alusta.

Esitys liittyy valtion vuoden 2010 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muuttamattomana.

Valiokunta pitää ehdotettuja Euroopan yhteisön direktiiveistä johtuvia muutoksia ja niiden tavoitteita kannatettavina. Verotuspaikkasäännösten muutokset ja niihin liittyvä käännetty verovelvollisuus vähentäisivät yritysten hallinnollisia kustannuksia, selkeyttäisivät ja yksinkertaistaisivat verotussääntöjä ja vähentäisivät yritysten tarvetta rekisteröityä toisiin jäsenvaltioihin. Yhteisökaupan valvontajärjestelmän laajentaminen koskemaan tavaroiden lisäksi myös palveluja tehostaisi yhteisökaupan valvontaa. Yhteisökauppaan liittyvät tietojenvaihtoa koskevat ehdotukset nopeuttaisivat tietojen keruuta ja vaihtamista jäsenvaltioiden välillä ja tehostaisivat siten arvonlisäveropetosten torjuntaa sekä vähentäisivät verotulojen menetyksiä. Ehdotetut muutokset ovat myös asiantuntijakuulemisen perusteella valtaosin myönteisiä yhteisökauppaa harjoittavien yritysten näkökulmasta.

Asiantuntijakuulemisen yhteydessä on toisaalta arvosteltu lakiehdotukseen sisältyvän niin sanottua seurannaismuutosta koskevan säännöksen soveltamisalan laajentamista. Säännöksen nojalla verovelvollisen tilikaudelta suoritetta-

van tai vähennettävän veron määrää voidaan muutoksenhauille tai veron määräämiselle säädettyistä määräajoista riippumatta nykyisin oikaista, jos vero- tai muutoksenhakuviranomaisen päätöksellä verovelvollisen toiselta tilikaudelta suoritettavan tai vähennettävän veron määrää on oikaistu ensiksi mainittuun tilikauteen vaikuttavalla tavalla.

Hallitus esittää seurannaismuutoksen soveltamisalan laajentamista siten, että säännöksen nojalla voitaisiin oikaista myös toisen verovelvollisen verotusta. Elinkeinoelämää edustavat asiantuntijat ovat pitäneet ehdotusta verovelvollisten oikeusturvaa loukkaavana. Huomiota on lisäksi kiinnitetty siihen, että ehdotus on lisätty lakiesitykseen sen valmistelun yhteydessä järjestetyn lausuntomenettelyn jälkeen ilman, että etutahoilla olisi ollut lainkaan mahdollisuutta esittää näkemyksiään merkittävänä pitämistään ehdotuksesta.

On esitetty, että verovelvollisen on voitava luottaa siihen, että tietyn määräajan kuluttua aiempiin verotuksiin ei enää voida puuttua ainaakaan toisen verovelvollisen tekemien virheiden perusteella. Tätä on perusteltu muun ohessa sillä, että ehdotettu seurannaismuutos poikkeaisi tuloverotuksessa sovellettavasta seurannais-

muutosta koskevasta säännöksestä. Käsitys on virheellinen: tuloverotuksessa vastaava toisen verovelvollisen verotukseen vaikuttava seurannaismuutos voidaan nimittäin toteuttaa jälki-verotukselle tai muutoksenhauille säädetystä määräajasta riippumatta. Esitetty kritiikki on tästä huolimatta ymmärrettävää, koska verovelvolliselle voi seurannaismuutoksen seurauksena tulla jälkikäteen maksuun pantavaksi arvonlisä-veroa, jota tämä ei voi enää vyöryttää eteenpäin. Jos verovelvollinen ei myöskään sopimusperusteisesti ole varmistanut itselleen mahdollisuutta saada hyvitystä liiketoimen toiselta osapuolelta, menetys jäisi lopulliseksi. Toinen osapuoli, jonka eduksi tapahtuneen verotuksen muutoksen vuoksi toisen verovelvollisen verotusta seurannaismuutoksena oikaistaisiin, puolestaan hyötyisi perusteettomasti. Ehdotus voisi erään esitetyn arvion mukaan jopa merkittävästi vaikeuttaa verovelvollisten välistä kaupankäyntiä.

Valiokunta katsoo, että oikeusturvanäkökohdista tarkasteltuna muutos ei ole merkityksellinen, mutta pitää asiantuntijakuulemisessa esitettyjä arvioita muutoksen käytännöllisistä vaikutuksista liioiteltuina. Ensinnäkin on huomattava, että ne oikaisut, joita ehdotetun muutoksen perusteella voitaisiin seurannaismuutoksina tehdä toisen verovelvollisen verotukseen hänen edukseen tai vahingokseen, ovat jo nykyisin mahdollisia silloin, kun ne tapahtuvat veron määräämiselle ja muutoksenhauille säädettyjen määräaikojen sisällä. Myös näissä tilanteissa voi käydä niin, että myyjä kärsii taloudellisia tappioita sen vuoksi, että ei enää voi vyöryttää veroa eteenpäin eikä myöskään saada hyvitystä liikekumppaniltaan. Tässä suhteessa ehdotus ei merkitsisi muutosta nykytilaan eikä tuo sellaisia uudenlaisia riskejä, joita yrityksillä ei jo nykyisin olisi.

Ehdotus mahdollistaisi oikaisut tilanteissa, joissa verovelvollinen vaatii palautusta kolmen vuoden määräajan lopussa, minkä johdosta vastaavaa korjausta ei nykyisin enää ehdittäisi tehdä toisen verovelvollisen verotuksessa määräajassa. Nykytila muuttuisi siten, että se aika pitenis, jonka kuluessa toisen verovelvollisen

verotukseen voitaisiin puuttua toisen verovelvollisen verotusta koskevan muutoksen vuoksi. Tämä aiheuttaisi sinänsä epävarmuutta veron määräämiselle säädetyn ajan jälkeen tapahtuvista muutoksista.

Seurannaismuutoksen soveltamisalan laajentamiseen on kuitenkin valiokunnan mielestä painavia perusteita. Valtiovarainministeriön selvityksen mukaan säännöksen tulevat soveltamistilanteet olisivat poikkeuksellisia ja liittyisivät lähinnä verosuunnitteluun, jolla tavoitellaan perusteettomia veroetuksia. Useita tällaisia tapauksia onkin jo tullut tietoon. Palautushakemuksia on ajoitettu kolmen vuoden määräajan viimeisiin päiviin, jolloin vastaavaa korjausta toisen verovelvollisen verotukseen ei enää voida tehdä oikaisulle säädetyn määräajan kuluttua umpeen. Toiminnan suunnitelmallisuuteen viittaa se, että palautusvaatimuksia ei ole tehty kaikilta tiedossa olevilta vuosilta vaan ainoastaan vanhenneilta vuosilta. On myös oletettavissa, että vastaisuudessa palautusvaatimuksia esitetäisiin vuosittain sitä mukaa kuin määräajat kuluvat umpeen. Kysymys on valtiovarainministeriöltä saatujen tietojen mukaan sadoista miljoonista euroista.

On myös huomattava, että seurannaismuutoksia ei vastaisuudessakaan voitaisi tehdä, ellei ensimmäinen verovelvollinen ole tehnyt palautushakemusta nykyisen kolmen vuoden määräajan kuluessa. Myyjä ja ostaja voisivat lisäksi nykyiseen tapaan käytännössä välttää seurannaismuutoksen toteuttamisen luopumalla liikaa maksetun veron palautusoikeudesta. Ehdotettu muutos edistäisi verotuksen oikeellisuutta ja toimisi myös verovelvollisen eduksi.

Valiokunta pitää seurannaismuutoksen soveltamisalan laajentamista ehdotetulla tavalla tarpeellisena ja perusteltuna.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella valtiovarainvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotukset hyväksytään muuttamattomina.

VaVM 16/2009 vp — HE 136/2009 vp

Helsingissä 6 päivänä lokakuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Hannes Manninen /kesk	Matti Saarinen /sd
vpj.	Kari Rajamäki /sd	Sari Sarkomaa /kok
jäs.	Tarja Filatov /sd	Minna Sirnö /vas
	Christina Gestrin /r	Pia Viitanen /sd
	Bjarne Kallis /kd	vjäs. Esko Ahonen /kesk
	Kyösti Karjula /kesk	Hanna-Leena Hemming /kok
	Esko Kiviranta /kesk	Inkeri Kerola /kesk
	Mikko Kuoppa /vas	Reijo Paajanen /kok
	Olli Nepponen /kok	Kimmo Sasi /kok
	Kirsi Ojansuu /vihr	Tuula Väättäinen /sd.
	Markku Rossi /kesk	

Valiokunnan sihteerinä jaostokäsittelyssä on toiminut

valiokuntaneuvos Jukka Vanhanen.