

Valtiovarainvaliokunnan mietintö n:o 15 hallituksen esityksen johdosta laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta

Eduskunta on 18 päivänä helmikuuta 1994 lähettänyt valtiovarainvaliokunnan valmistele-
vasti käsiteltäväksi edellä tarkoitetun hallituksen
esityksen n:o 3.

Valiokunta on käsitellyt tässä yhteydessä
eduskunnan valiokuntaan 18 päivänä helmikuuta
1994 valmistelevalle käsiteltäväksi lähettämän
ed. Helteen ym. lakialoitteen n:o 1 laiksi arvon-
lisäverolain 79 §:n muuttamisesta, 18 päivänä
helmikuuta 1994 valmistelevalle käsiteltäväksi
lähettämän ed. Luukkaisen ym. lakialoitteen n:o
2 laiksi arvonlisäverolain muuttamisesta, 22 päi-
vänä helmikuuta 1994 valmistelevalle käsiteltä-
väksi lähettämän ed. Drombergin ym. lakialoi-
teen n:o 3 laiksi arvonlisäverolain 79 ja 130 §:n
muuttamisesta ja 4 päivänä maaliskuuta 1994
valmistelevalle käsiteltäväksi lähettämän ed.
Luukkaisen lakialoitteen n:o 6 laiksi arvonlisäve-
rolain muuttamisesta.

Valiokunta on käsitellyt tässä yhteydessä
myös eduskunnan valiokuntaan 18 päivänä maa-
liskuuta 1994 valmistelevalle käsiteltäväksi lähet-
tämän ed. Jääskeläisen ym. toivomusaloitteen
n:o 23 joukkoliikenteen arvonlisäverokannan
pysyvää alentamisesta.

Valtiovarainvaliokunnan asettamassa vero-
jaostossa, joka on valmistellut mietinnön valio-
kuntaa varten, ovat olleet kuultavina lainsäädän-
töneuvos Tommi Parkkola, finanssineuvos
Matti Hetemäki ja lainsäädäntöneuvos Suvi
Anttila valtiovarainministeriöstä, neuvotteleva
virkamies Matti Pietarinen kauppa- ja teollisuus-
ministeriöstä, ylijohtaja Harri Cavén liikennemi-
nisteriöstä, hallintojohtaja Håkan Mattlin ope-
tusministeriöstä, toimistopäällikkö Martti Leh-
tonen Suomen Pankista, ylitarkastaja Ari Niel-
sen verohallituksesta, lakimies Pekka Aalto
Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta
YTV:sta, hallintojohtaja Yrjö Judström Helsin-
gin kaupungin liikennelaitoksesta, puheenjohta-
ja Kari M. Ojala Liikenneliitosta, toiminnanjohta-
ja Petri Jalasto Suomen Paikallisliikenneliitos-
ta, projektipäällikkö Esa Mannisenmäki Linja-
autoliitosta, osastopäällikkö Risto Lähdevuori ja
ympäristönsuojeluasiamies Benny Hasenson

Teollisuuden ja Työnantajain Keskusliitosta,
apulaisosastopäällikkö Hannele Ranta-Lassila
Keskuskauppakamarista, lakimies Anna Lun-
dén Suomen Yrittäjien Keskusliitosta, varatuomari
Juha Ahvenniemi Pienteollisuuden Keskus-
liitosta, osastopäällikkö Seppo Reinamo Puhe-
linlaitosten Liitosta, puheenjohtaja Seppo Hiek-
karanta ja toimitusjohtaja Esko Lehtinen Takuu-
purkaamot ry:stä, projektipäällikkö Mikko Kor-
honen Vesi- ja viemärilaitosyhdistyksestä, toimi-
tusjohtaja Vesa Mäenpää Oulaisten Vesiosuus-
kunnasta, toimitusjohtaja Matti Ahde Oy Veik-
kaus Ab:sta, johtaja Esko Romppainen Raha-
automaattiyhdistyksestä, toimitusjohtaja Raimo
Hertto Rautakirja Oy:stä sekä professori Edward
Andersson.

1. Hallituksen esitys

Arvonlisäverolaki tulee voimaan 1 päivänä
kesäkuuta 1994. Hallitus ehdottaa sanottuun la-
kiin lisättäväksi uuden 229 a §:n, jonka mukaan
kuluvan vuoden tammikuun 1 päivänä tai sen
jälkeen ennen arvonlisäverolain voimaantuloa
aloitetuista ja aloitettavista rakennusinvestoin-
neista saadaan tehdä takautuva vähennys, jonka
suuruus on 13,5 prosenttia rakennuksen tai ra-
kennelman hankintamenosta. Vähennyksestä
puolet tehtäisiin kuluvan vuoden kesäkuussa ja
puolet vuoden 1995 tammikuussa.

Arvonlisäverolakiin ehdotetaan lisäksi tehtä-
väksi eräitä teknisluonteisia tarkistuksia.

2. Käsitellyt aloitteet

Lakialoitteeseen n:ot 1, 2 ja 3 sisältyvien laki-
ehdotusten mukaan muutettaisiin henkilökulje-
tustoiminnan arvonlisäverokohtelua.

Lakialoitteeseen n:o 6 sisältyvän lakiehdotuk-
sen mukaan arvonlisäverolakiin lisättäisiin muu-
toin nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityk-
sen sisältämän investointien vähennysoikeutta
koskevan säännöksen kaltainen säännös, paitsi

että vähennyksen jälkimmäinen puolikas tehtäisiin hallituksen esityksestä poiketen jo kuluvaan vuoden joulukuussa. Lisäksi tähän aloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan muutettaisiin henkilökuljetustoiminnan arvonlisäverokohtelua sekä käytettynä hankitun tavaran purkamista osiin ja näiden edelleenmyyntiä koskevia arvonlisäverolain säännöksiä.

Toivomusaloitteessa n:o 23 ehdotetaan eduskunnan hyväksyttäväksi toivomus, että hallitus ryhtyisi toimenpiteisiin joukkoliikenteen arvonlisäverokannan pysyväksi alentamiseksi.

3. Valiokunnan kannanotot

Hallituksen esityksessä mainituista syistä ja saadun selvityksen perusteella valiokunta pitää lakiehdotusta tarpeellisenä ja puoltaa sen hyväksymistä.

Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksen 3 §:ssä oleva viittaus 51 §:ään ei vaikuta sellaiseen eläinten myyntiin, joka on verotonta alkutuotantoa koskevan säännöksen nojalla. Tällaisia myyntejä

ei otettaisi mukaan arvioitaessa sitä, ylittääkö myynti verovelvollisuuden alarajan.

Valiokunta toteaa, että kuljetuksen liitännäispalvelujen myyntimaasta säädetään arvonlisäverolain 67 §:n 2 kohdassa ja ulkomaille myynnistä myös lain 7 §:n 1 kohdassa. Kummassakin lainkohdassa kuljetuksen liitännäispalvelut on määriteltävä vastaavalla tavalla kuin lakiehdotuksessa. Arvonlisäverolakia koskeneen hallituksen esityksen perusteluissa todetaan 67 §:n kohdalla, että kuljetukseen liittyvän irtaimien esineiden varastointipalvelun myyntimaa määräytyy pykälän 2 kohdan nojalla. Kuljetukseen liittyvä varastointipalvelu on lakiehdotuksen 71 §:n 10 kohdassa tarkoitettu kuljetukseen liittyvä palvelu. Valiokunta toteaa, ettei asiasta edellä mainitusta syystä ole tarpeen lisäksi erikseen säätää.

Käsitteliensä aloitteiden suhteen valiokunta on asettunut kielteiselle kannalle.

Valiokunta kunnioittaen ehdottaa,

että hallituksen esitykseen sisältyvä lakiehdotus hyväksyttäisiin muuttamattomana.

Samalla valiokunta, jonka käsittelyn pohjana on ollut hallituksen esitys, ehdottaa,

että lakialoitteisiin n:o 1—3 ja 6 sisältyvät lakiehdotukset hylättäisiin.

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 1994

Vielä valiokunta ehdottaa,

että toivomusaloite n:o 23 hylättäisiin.

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa puheenjohtaja Saari, varapuheenjohtaja Luttinen, jäsenet Hämäläinen, Kalis, Lahtinen (osittain), Lahti-Nuuttila, Luukkai-

nen, Malm, Mäki-Hakola, Ryyänen, Sasi, Tiuri, Turunen, Vihriälä ja Vähäkangas sekä varajäsenet Apukka, Enestam (osittain), Nyby ja T. Roos.

Vastalause

Arvonlisäverouudistus toteutettiin lyhytnäköisesti vuoden 1993 valtiopäivillä sen monista epäkohdista sekä sen aiheuttamista teknisistä vaikeuksista huolimatta. Uudistusta joudutaankin korjaamaan jo ennen sen voimaantuloa.

Rakentamispalvelut. Arvonlisäverolain mukaan uudisrakentamisesta, rakennusten perusrakennuksesta ja muista rakentamispalveluista maksetaan arvonlisäveroa. Hallituksen esityksessä n:o 3 ehdotetaan rakennusinvestointien

vauhdittamiseksi arvonlisäverolakia muutettavaksi siten, että kaikista 1 päivänä tammikuuta 1994 tai sen jälkeen aloitettavista rakennusinvestoinneista saataisiin tehdä takautuvasti piilevää veroa vastaava vähennys. Ehdotus on sinänsä kannatettava, koska se laajentaa piilevän veron vähennysoikeuden piiriin kuuluvat perusparanustyöt kattamaan myös asuinrakennusten kunnostamisen. Uudistuksella on näin alkuperäistä suurempi myönteinen vaikutus rakennettuun ympäristöön. Vähennys on kuitenkin jaksotettava toisin kuin hallitus esittää. Toivottuja vaikutuksia ei saavuteta kuluvana vuonna, jos vähennys-oikeus jaksotetaan kahdelle vuodelle. Siksi koko vähennys on voitava tehdä yhdessä erässä vuoden 1994 kesäkuussa.

Joukkoliikenne. Eräs merkittävimmistä syistä siirtyä arvonlisäverotukseen on Suomen järjestelmän sopeuttaminen Euroopan unionin vaatimuksiin. Suomelle valittu malli ei kuitenkaan ole kaikilta osin EU:n mukainen. EU:n jäsenvaltioissa joukkoliikenteen verokanta vaihtelee nolasta kuuteen prosenttiin. Suomessa henkilökuljetuksista on arvonlisäverolain 85 §:n mukaan maksettava veroa 12 prosenttia veron perusteesta. Seurauksena on lippujen hintojen kohoaminen ja sitä kautta joukkoliikenteen väheneminen, mikä aiheuttaa vakavia liikenne-, yhteiskunta- ja ympäristöpoliittisia seurauksia. Jotta myös maamme joukkoliikenteen arvonlisäverokohtelu noudattaisi eurooppalaista linjaa, ehdotamme, että henkilökuljetusten arvonlisäveroksi säädetään 5 prosenttia, joka on olemassa oleva verokanta eli sama kuin Yleisradion verokanta ja vastaa korkeaa eurooppalaista tasoa.

Joukkoliikennettä koskevat säännökset arvonlisäverolaissa ovat muutoinkin kohtuuttomat. Verotettavaa on myös joukkoliikenteen sama julkinen tuki. Tämä on eurooppalaisen arvonlisäverojärjestelmän vastaista. EU-komission antoi 14.12.1993 vastauksen Suomen verotavoitteisiin jäsenyysneuvotteluissa. Vastauksesta ilmenee, että EU:n komissio ei hyväksy Suomen tavoitetta, jonka mukaan joukkoliikenteen alijäämätuet tulisivat verolle.

Julkisyhteisöjen maksaman alijäämätuen verottaminen johtaa suuriin taksakorotuksiin ja heikentää olennaisesti joukkoliikenteen kilpailukykyä suhteessa henkilöautoliikenteeseen. Alijäämätuen verottamista perusteltiin arvonlisäverolakia säädettäessä sillä, että verottamatta jättäminen merkitsisi verotuen myöntämistä ennestään tuetulle joukkoliikenteelle ja korostaisi sen eriarvoista asemaa suhteessa muuhun joukkoli-

kenteeseen. Tosiasiassa alijäämätuen verottaminen merkitsee sitä, että valtio verottaa kuntalaisilta kerättyjen verovarojen käyttämistä joukkoliikenteen ylläpitämiseen.

Joukkoliikenteen saamia tukia tai toiminnan harjoittamisesta aiheutunutta kunnan tai osakaskuntien kattamaa alijäämää ei pidä lukea veron perusteeseen. Lain 79 §:n 1 ja 2 momentin sekä 130 §:n 2 momentin 2 kohta on kumottava sekä 1 ja 6 § muutettava lakialoitteissa no:t 2 ja 6 tarkoitettulla tavalla. Kuntien ja Pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunnan (YTV) tulee olla verovelvollisia henkilökuljetuspalvelujen myynnistä, vaikka toiminta ei tapahtuisi liiketoiminnan muodossa.

Liikennepoliittisesti on tärkeää, ettei joukkoliikenteen alijäämätukia veroteta eikä henkilökuljetustoiminnan harjoittajien oikeutta vähentää tuotantopanoshankintoihin sisältyvää veroa rajoiteta. Rajoittamisen vaikutus olisi samansuuntainen kuin tukien lukemisen veron perusteeseen. Myös tätä voidaan pitää eurooppalaiseen arvonlisäverojärjestelmään sopimattomana.

Alijäämän jättäminen verotuksen ulkopuolelle ei vääristä yritysten keskinäistä kilpailua. Tuotantopanoshankintoihin sisältyvän veron vähennys-oikeuden rajoittamisella sitä vastoin olisi kilpailua vääristävä vaikutus. Joukkoliikenteen järjestämisestä taloudellisen vastuun ottaneet kunnat ja YTV voivat joko tuottaa joukkoliikennepalvelut itse tai ostaa ne ulkopuolisilta yrityksiltä. YTV ostaa kaikki palvelunsa, Helsinki ja Turku tuottavat osan itse, kun taas Tampere tuottaa kaikki palvelut. Kun joukkoliikennepalvelut ostetaan, sisältyy kaikkiin kustannuksiin arvonlisävero. Jos palvelut tuotetaan itse, arvonlisäveroa sisältyy vain osaan tuotantopanoksista, kuten polttoaineeseen, hankittavaan kalustoon ja muihin investointeihin. Vähennys-oikeuden rajoittaminen koskisi juuri näitä palveluiden ostamiseen ja tuottamiseen sisältyviä veroja. Mitä suurempi tuotantopanoshankintoihin sisältyvä vero on, sitä enemmän vähennys-oikeuden rajoitus vaikuttaa siihen ja sitä suurempi on koko toiminnasta maksettavan arvonlisäveron määrä. Vähennys-oikeuden rajoitukset lisäisivät kustannuksia enemmän ostopalveluissa kuin itse tuotetuissa palveluissa. Kilpailuneutraliteetti ei siten toteutuisi.

Käytetyn tavarahan kauppa ja uusiokäyttö. Arvonlisäverolain 83 §:n 1 momentissa säädetään veron perusteeksi tehtäväksi 82 prosentin vähennys verollista edelleenmyyntiä varten käytettynä ja verottomana hankitun tavarahan ostohinnasta.

Näin määriteltynä vähennysoikeuden ulkopuolelle jäävät kierrätykseen kelpaavan tavaran ostot kotimaisen teollisuuden raaka-aineeksi. Vastaava vähennys voidaan kuitenkin tehdä käytetyn tavaran viennistä. Johdonmukaista on, että myös kotimaiseen käyttöön suoritettaviin ostoihin liittyy vähennysoikeus. Näin voidaan tukea kierrätystä ja uusiokäyttöä myös verotuksellisin ratkaisuin. Jätteiden hyötykäyttöön saaminen säästää yhteiskunnan kustannuksia jätehuollossa ja ympäristönsuojelussa, joten vähennyksellä on myös myönteinen taloudellinen vaikutus. Säännös ei avaa mahdollisuuksia veronkiertoon, koska tavara on käytettävä raaka-aineeksi. Säännöksellä estetään vain veron kertaantuminen. Liikevaihtoverolakiin, jonka arvonlisäverolaki korvaa, sisältyy säännös teollisuuden raaka-aineena yleisesti käytettävän käytetyn tavaran vähennyskelpoisuudesta.

Arvonlisäverolain 83 §:n 2 momentin mukaan vähennys on lisättävä veron perusteeseen, jos tavara otetaan muuhun käyttöön. Säännöstä saatetaan tulkita niin, että esimerkiksi käytettyjen autojen purkamisen ja saatujen varaosien kunnostaminen katsotaan sellaiseksi muutostyöksi, että

oikeutta ostovähennykseen ei ole. Lääninverovirastoissa vastaavaa liikevaihtoverolain säännöstä on tulkittu juuri näin. Varaosiin ja raaka-aineeksi meneviin auton osiin jää näin piileväksi veroksi alkuperäisen kuluttajan aikanaan maksama liikevaihtovero tai arvonlisävero. Piilevä verorasitus nostaa raaka-aineen ja varaosien hintaa. Tämä vaarantaa käytettyjen tavaroiden kierrätyksen ja uudelleenkäytön. Kaksinkertaisella verotuksella vaikeutetaan myös ympäristönsuojelua. Autosta syntyvät ongelmajätteet, kuten akut ja jäteöljyt, käsitellään purkamaisissa asianmukaisesti. Jos autopurkamotoimintaa ei harjoiteta, romuautot ongelmajätteineen kasaantuvat kaatopaikoille ja luontoon. Näillä perusteilla ostovähennyssäännöstä tulee muuttaa siten, että vähennyksen saa tehdä myös silloin, kun verottomana ja käytettynä ostettu tavara myydään osiin purettuna tai käytettäväksi raaka-aineena.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että eduskunta hyväksyisi lakialoitteiden n:ot 2 ja 6 sekä hallituksen esityksen pohjalta lakiehdotuksen näin kuuluvana:

Laki

arvonlisäverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

kumotaan 30 päivänä joulukuuta 1993 annetun arvonlisäverolain (1501/93) 79 §:n 1, 2 ja 4 momentti,

muutetaan lain 1 §:n 3 momentti, 3 §:n 1 momentti, 21 §:n 1 momentin 4 kohta, 83 §:n 1 ja 2 momentti, 85 §:n 1 ja 3 momentti, 130 §:n 2 momentti ja 173 §:n 2 momentti ja

lisätään 6 §:ään uusi 3 momentti, 71 §:ään uusi 10 kohta ja lakiin uusi 229 a §, seuraavasti:

1 §

Yleisradiotoiminnan harjoittamisen katsotaan tapahtuvan liiketoiminnan muodossa silloinkin, kun toiminnan harjoittamiseen saadaan 79 §:ssä tarkoitettuja korvauksia.

3 ja 21 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

6 §

Kunta ja pääkaupunkiseudun yhteistyövaltuuskunta ovat verovelvollisia harjoittamastaan tai järjestämästään henkilökuljetustoiminnasta silloin-

kin, kun toiminta ei tapahdu liiketoiminnan muodossa. (Uusi mom.)

71 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

79 §

Veron perusteeseen luetaan Oy Yleisradio Ab:n valtion radiorahastosta saama korvaus. Tämä määrä ei sisällä veron osuutta.

83 §

Veron perusteesta saadaan vähentää 82 prosenttia verollista edelleenmyyntiä tai teollisuuden raaka-aineena käyttämistä varten käytettynä ja

verottomana hankitun tavaran ostohinnasta. Kirjojen osalta vähennys on 89 prosenttia ostohinnasta. Vastaavat vähennykset saadaan tehdä verotonta ulkomaille tai 70 §:n 1 momentin 8 kohdassa tarkoitetuille matkustajille tapahtuvaa edelleenmyyntiä varten käytettynä ja verottomana hankitun tavaran ostohinnasta.

Jos verollisena edelleen myytäväksi hankittu tavara, jonka ostohinta on 1 momentin nojalla vähennetty, otetaan muuhun tarkoitukseen tai jos tavaran edelleenmyyntiä koskevaan myyntitositteeseen on tehty myynnistä suoritettavaa veroa koskeva merkintä, vähennetty määrä on lisättävä veron perusteeseen. Tässä momentissa tarkoitettuna muuhun käyttöön ottamisena ei pidetä käytettynä hankitun tavaran purkamista osiin ja näiden edelleenmyyntiä.

85 §

Seuraavien palvelujen myynnistä sekä seuraavien tavaroiden myynnistä ja maahantuonnista suoritettava vero on 12 prosenttia veron perusteesta:

- 1) majoitustilan tai käyntisataman käyttöi-keuden luovuttaminen;
- 2) elokuvanäytöksen järjestäminen;
- 3) lääkelaissa (395/87) tarkoitettu lääke, lääkelain 21 §:n 2 momentissa ja 21 a §:ssä tarkoitetut valmisteet, joita mainituissa lainkohdissa tarkoitettuun lupaan tai rekisteröintiin liitetyn ehdon

mukaan saadaan myydä ainoastaan apteekista, sekä klininen ravintovalmiste ja niitä vastaava tuote sekä perusvoide silloin, kun ne oikeuttavat korvaukseen sairausvakuutuslain (364/63) perusteella;

4) kirja.

Oy Yleisradio Ab:n valtion radiorahastosta saamasta korvauksesta suoritettava vero on 5 prosenttia veron perusteesta. Henkilökuljetuspalvelujen myynnistä suoritettava vero on 5 prosenttia veron perusteesta.

130 §

Edellä 1 momentissa tarkoitettu palautus ei koske veroa, joka sisältyy yksityiseen kulutukseen taikka 53 tai 114 §:ssä tarkoitettuun käyttöön tapahtuvaan hankintaan.

173 §

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

229 a §

(1—4 mom. kuten valiokunnan mietinnössä)
Vähennys tehdään vuoden 1994 kesäkuussa.

Voimaantulosäännös

(Kuten valiokunnan mietinnössä)

Helsingissä 26 päivänä huhtikuuta 1994

Hannele Luukkainen
Juhani Vähäkangas
Timo Roos

Asko Apukka
Pentti Lahti-Nuutila

Matti Luttinen
Mats Nyby
Tuulikki Hämäläinen

