VALTIOVARAINMINISTERIÖ

MUISTIO

6.3.2018

Vero-osasto

Eduskunta
Valtiovarainvaliokunta
Verojaosto

Viite: Asiantuntijakuuleminen jaostossa 7.3.2018
Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi autoverolain muuttamisesta (HE 178/2017)

Liikennepalvelulain vaikutukset arvonlisäverotukseen

Arvonlisäverotusta koskevat säännökset

Arvonlisäverolain (1501/1993) 1 §:n mukaan veroa suoritetaan liiketoiminnan muodossa tapahtuvasta tavaroiden ja palvelujen myynnistä. Arvonlisäverotuksen soveltamisala on laaja ja kattaa periaatteessa kaikki liiketoiminnan muodossa myytävät hyödykkeet. Verovelvollisia ovat lähtökohtaisesti kaikki verollisia tavaroita ja palveluja liiketoiminnan muodossa myyvät yritykset ja ammatinharjoittajat. Hallinnollisista syistä verosta on vapautettu vähäinen toiminta, jonka kalenterivuosittainen liikevaihto ei ylitä 10 000 euroa.

Arvonlisäverolain 102 §:n mukaan verovelvollinen saa vähentää verollista liiketoimintaa varten toiselta verovelvolliselta ostamastaan tavarasta tai palvelusta suoritettavan veron. Lain 114 §:n mukaan vähennystä ei saa tehdä, kun hankinta koskee henkilöautoja sekä niihin tai niiden käyttöön liittyviä tavaroita ja palveluja. Vähennysoikeuden rajoitus ei koske ajoneuvoa, joka on hankittu käytettäväksi ammattimaiseen henkilökuljetukseen. Vähennysoikeutta on rajoitettu hallinnollisista ja valvonnallisista syistä sekä yksityiskäytön ja liiketoiminnan käytön välisen rajanvedon helpottamiseksi.

Henkilautoja koskevien vähennysrajoitusten oikeudellinen perusta on yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annetun neuvoston direktiivin (arvonlisäverodirektiivi, 2006/112/EY) 176 artikla. Sen mukaan neuvosto päättää yksimielisesti komission ehdotuksesta, mitkä kustannukset eivät oikeuta arvonlisäveron vähentämiseen. Kunnes säännökset tulevat voimaan, jäsenvaltiot saavat edelleen soveltaa kaikkia kansallisen lainsäädäntönsä vähennysoikeuden rajoittamista koskevia, niiden liittymispäivänä voimassa olleita säännöksiä. Direktiivi ei mahdollista sitä, että jäsenvaltiot voisivat laajentaa nykyisiä tai säätää uusia vähennysoikeuden rajoituksia.

Liikennepalvelulain muutokset taksiliikenteeseen

Laki liikenteen palveluista (24.5.2017, 320/2017), jäljempänä liikennepalvelulaki, tulee voimaan 1 päivänä heinäkuuta 2018. Laki on osa liikennekaari-nimistä hanketta, jolla pyritään uudistamaan laajasti liikennealan sääntelyä. Liikennepalvelulaki muuttaa taksijärjestelmää olennaisesti. Ammattimainen taksiliikenne jää luvanvaraiseksi, mutta autokohtainen taksilupa muutetaan toimijakohtaiseksi luvaksi ja sen saamisedellytyksiä kevennetään muun muassa poistamalla yrittäjäkoulutus- ja koevaatimus. Taksiyrittäjään kohdistuvien kevennysten lisäksi taksinkuljettajaa koskevat vaatimukset kevenevät koulutusvaatimuksen poistuessa. Taksiliikennettä saa harjoittaa myös henkilöliikenneluvan tai tavaraliikenneluvan haltija.

Taksilupien määräsääntelystä luopuminen tarkoittaa sitä, että luvat myönnetään kaikille vaatimukset täyttäville hakijoille. Suurin osa kaikista autoilijoista täyttää sekä taksiluvan saamiselle asetetut edellytykset että taksinkuljettajaa koskevat vaatimukset. Myös yritykset täyttävät yleisesti taksiluvan saamisen edellytykset. Taksilupia tullaan todennäköisesti hakemaan merkittävästi nykyistä enemmän.

Muutosten vaikutukset arvonlisäverotukseen

Hallituksen esityksessä liikennekaareksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 161/2016) on esitetty arvioita vaikutuksista julkiselle taloudelle. Liikennekaaren myötä henkilöliikennemarkkinoiden kasvun arvioidaan olevan kahdeksan prosenttia vuodessa nykyisen neljän prosentin kehityksen sijaan. Taksiliikennettä koskevan ennusteen mukaan taksiliikenteen liikevaihto oli 1 137 miljoonaa euroa vuonna 2015 ja 1 520 miljoonaa euroa vuonna 2020.

Arvioiden mukaan liikennesektorin kokonaismarkkinoiden arvioidusta kasvusta seuraisi jonkin verran arvonlisäverotuottojen kasvua. Jos ihmisiä siirtyisi yksityisautoilusta julkisen liikenteen käyttäjiksi, vähentäisi tämä muun muassa ajoneuvoihin ja polttoaineisiin kohdistuvaa yksityistä kysyntää ja siirtäisi sitä alennetun arvonlisäverokannan palveluihin. Kokonaisuutena vaikutusten arvonlisäverotuottoon on oletettu olevan vähäisiä.

Taksimäärän ennustetaan kasvavan liikennepalvelulain voimaantulon myötä. Lupakiintiöiden poistumisen ja taksisääntelyn muun keventämisen arvioidaan tuovan alalle uusia yrittäjiä. Liikennepalvelulaista aiheutuvien tarkkojen vaikutusten määrällinen arvioiminen on vaikeaa, mutta arvioissa on oletettu, että taksien määrä lisääntyisi nykyisestä 8 600 autosta esimerkiksi 1 500 autolla. Arvio pitää sisällään epävarmuuksia ja toteutunut kasvu voi poiketa tästä.

Taksilupien ja taksimäärän kasvulla on vaikutuksia arvonlisäverotukseen. Toiminta on viranomaisvalvonnan piirissä, mutta taksitoiminnan laajeneminen voi johtaa siihen, että kaikki luvanhakijat eivät ilmoita kaikkia tulojaan.

Taksilupien määrän kasvu johtaa myös ammattimaiseen henkilökuljetukseen käytettävistä henkilöautoista tehtävien vähennysten kasvuun. Vuoden 2015 tasolla arvonlisäverovähennys taksitoimintaan käytettävän auton hankintahinnasta oli keskimäärin noin 6 700 euroa. Vähennys polttoaine- ja muista käyttökuluista (huollot, renkaat ja voiteluaineet) oli arviolta runsas 2 000 euroa autoa kohti vuodessa.

Muutoksista johtuen vähennysoikeuteen liittyvät väärinkäytösriskit kasvavat. Nykyisen vähennysrajoitusta koskevan poikkeuksen kannalta keskeistä on ollut taksien lupajärjestelmä. Taksilupien rajattu määrä on kohdistanut vähennyksen tehokkaasti ammattimaiseen henkilökuljetukseen käytettäviin autoihin. Lupakiintiöiden poistuminen ja muiden lupaedellytysten helpottuminen voi lisätä taksilupia ja autoista tehtäviä vähennyksiä siltäkin osin, kun tarkoituksena ei ole harjoittaa taksiliikennettä. Vähennys voidaan tehdä perusteetta tai todellista ammattimaisen henkilökuljetuksen käyttöä suurempana.

Väärinkäytösriskejä voidaan torjua ainoastaan kehittämällä rekisteröintivaiheen riskianalyysejä, tehokkaalla verovalvonnalla ja viranomaisten välisellä yhteistyöllä.

Yhteenveto

Arvonlisäverodirektiivin säännökset eivät mahdollista sitä, että nykyisiä vähennysoikeuden rajoituksia laajennettaisiin tai säädettäisiin uusia rajoituksia. Liikennealan sääntelyn muutoksista aiheutuvia väärinkäytösriskejä voidaan torjua ainoastaan kehittämällä rekisteröintivaiheen riskianalyysejä, tehokkaalla verovalvonnalla ja viranomaisten välisellä yhteistyöllä.