

FINANSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 21/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av mervärdesskattelagen och tem- porär ändring av mervärdesskattelagen

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 14 april 2010 regeringens proposition med förslag till lagar om ändring av mervärdesskattelagen och temporär ändring av mervärdesskattelagen (RP 41/2010 rd) till finansutskottet för beredning.

Lagmotioner

I samband med propositionen har utskottet behandlat följande lagmotioner:

- LM 42/2008 rd — Matti Kangas /vänst m.fl.: Lag om ändring av mervärdesskattelagen (remitterad 11.6.2008)
- LM 126/2008 rd — Tarja Filatov /sd m.fl.: Lag om ändring av mervärdesskattelagen (remitterad 19.11.2008)
- LM 98/2009 rd — Tarja Filatov /sd m.fl.: Lag om ändring av mervärdesskattelagen (remitterad 11.11.2009)

Beredning i delegation

Ärendet har beretts i finansutskottets skattedelegation.

Sakkunniga

Skattedelegationen har hört

- konsultativ tjänsteman Tiina Maisala, finansministeriet
- statssekreterare Antti Pelttari och polisinspektör Antti Simanainen, inrikesministeriet
- överinspektör Tarja Virkkunen, arbets- och näringsministeriet
- överinspektör Leila Himanka och biträdande direktör Juha Kuusala, Skattestyrelsen
- projektchef Janne Marttinen, Utvecklingsprojektet för myndighetssamarbete
- Tax Partner, vicehäradshövding Kirsti Auranen, Ernst & Young Oy som representant för Centralhandelskammaren
- skatteexpert, vicehäradshövding Mika Jokinen, Finlands Näringsliv
- verkställande direktör Markku Hirvonen, Harmaa Hirvi Ab
- arbetsmarknadschef Tapio Kari, Byggnadsindustrin RT rf
- styrelseledamot, juris kandidat Leena Äärilä, Suomen Veroasiantuntijat ry
- chef för juridiska ärenden Vesa Korpela, Skattebetalarnas Centralförbund rf.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- Byggnadsförbundet rf
- Finlands Fackförbunds Centralorganisation FFC rf
- Finlands Kommunförbund
- Företagarna i Finland rf
- Ekonomiadministrationsförbundet
- finansministeriet.

PROPOSITIONEN OCH LAGMOTIONERNA

Regeringens proposition

I propositionen föreslår regeringen att mervärdesskattelagen får bestämmelser om omvänd mervärdesskattskyldighet för byggtjänster och utsläppsrätter. Vid tillämpningen av omvänd skattskyldighet är det köparen och inte säljaren som är skattskyldig.

Dessutom föreslås en teknisk ändring av sättet att beräkna grunden för skatt på resebyrå-tjänster.

Mervärdesskattelagen föreslås också bli temporärt ändrad på grund av vissa paragrafhänvisningar.

Lagarna avses träda i kraft huvudsakligen vid ingången av april 2011. Den omvända mervärdesskattskyldigheten för utsläppsrätter och den tekniska ändringen av sättet att beräkna grunden för skatt på resebyrå-tjänster träder emellertid i kraft redan vid ingången av juli 2010.

Lagmotionerna

LM 42/2008 rd. I lagmotionen föreslås det att s.k. omvänd moms införs vid köp och försäljning på grundval av entreprenadavtal. Motionen är en gruppmotion från vänsterförbundets riksdagsgrupp.

LM 126/2008 rd och LM 98/2009 rd. I lagmotionerna föreslås det att omvänd moms införs. Det betyder att momsen flyttas över från den underentreprenör som utför ett arbete till den huvudentreprenör som tar emot arbetet. Förslaget ska gälla branscher där långa kedjor av underentreprenader är vanliga, till exempel byggbranschen. Många EU-länder har infört systemet. Syftet är att förhindra att en underentreprenörs obetalda moms blir avdragsgill i huvudentreprenörens beskattning. Ett annat viktigt mål är att minska snedvridningarna på marknaden på grund av skattefusk.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Utskottet tillstyrker propositionen med smärre ändringar i ikraftträdandebestämmelserna.

Propositionen innehåller tre ändringar i den gällande mervärdesskattelagen. Det viktigaste gäller omvänd skattskyldighet för moms inom byggbranschen. Målet är att minska momsutfallet på grund av underentreprenörernas oärlighet och att rätta till konkurrensläget mellan ärliga och oärliga skattskyldiga inom byggbranschen. Ändringarna är betydande och det behövs tillräckligt med tid för att införa dem. Regeringen utgår därför från att de nya bestämmelserna delvis ska träda i kraft den 1 april 2011.

Den omvända momsen ska också tillämpas på försäljning av utsläppsrätter för växthusgaser. Ändringen är tänkt att förhindra den typen av stora momsbedrägerier som på senare tid har förekommit i bland annat Frankrike, Holland,

Storbritannien, Norge och Spanien. Ett flertal länder i Europa har ändrat eller kommer att ändra sin lagstiftning efter att mervärdesskattedirektivet ändrades i våras. Även om det inte har uppdagats några bedrägerier i Finland, är ändringen motiverad på grund av utsläppshandelns karaktär och snabba tempo och storleksordningen på eventuella skador.

Den tredje ändringen är teknisk och gäller uträkningen av skatteunderlaget för resebyrå-tjänster. Ändringen beror på de nya momssatserna som träder i kraft den 1 juli 2010. En ändring av bestämmelsen hade varit aktuell i vilket fall som helst. Den nya bestämmelsen är mer flexibel och den kommer inte att påverkas av ändrade momssatser i fortsättningen. Skatten ska grunda sig på vinstmarginalen minus skatt.

Bestämmelserna om omvänd moms på utsläppsrätter och ändringen av momsunderlaget för resebyrå-tjänster ska träda i kraft den 1 juli

2010. På grund av olika tidpunkter för ikraftträdande ingår det två lagar, varav den ena ska gälla temporärt från och med den 1 juli 2010 till och med den 31 mars 2011 och den andra permanent från och med den 1 april 2011.

Sammantaget sett är förslagen motiverade och nödvändiga. Ändringarna i den omvända moms-skyldigheten på utsläppsrätter och skattegrunden för resebyråjänster är tydliga och kräver inga kompletterande kommentarer. Den avgörande behandlingen i plenum ligger nära den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande, som är den 1 juli 2010. Därför anser utskottet det nödvändigt lämna tidpunkterna öppna så att de kan kompletteras när lagarna stadfästs.

I det följande behandlar utskottet därför förslagen till omvänd skattskyldighet för moms inom byggbranschen.

Bakgrund till undantagsbestämmelsen

Propositionen ger en omfattande bild av dels strukturen och volymen inom byggnadsproduktionen, dels svart ekonomi och ekobrottslighet inom byggbranschen och anknytande olägenheter och förluster. Bilden kommer sannolikt att klarna ytterligare när en undersökning av den svarta ekonomin som revisionsutskottet har beställt blir klar före midsommar¹. Det bör noteras att man redan nu räknar med att den svarta ekonomin inom byggbranschen beräknas medföra skador på sammanlagt 400—500 miljoner euro årligen. Den odeklarerade momsen uppskattas vara knappa 150 miljoner euro². Av beloppet beräknas underentreprenörerna stå för cirka 80 procent.

Läget har försämrats under hela 00-talet. Den svarta ekonomin inom byggbranschen har stigit och brotten har blivit grövre. Det kommer fram både i undersökningar av ekobrott och i debiteringsförslagen i skattegranskningsrapporterna. Det mest oroväckande draget är kanske att orga-

niserad brottslighet allt oftare ligger bakom brotten och att metoderna i till exempel kvittotiffel blir allt mer professionella.

Den bedrägliga verksamheten minskar skatteinkomster, sysselsätter skattekontrollen, ekobrottsutredarna och domstolarna och snedvrider konkurrensen. Att polisen får reda på uppskattningsvis 5—10 procent av alla ekobrott visar hur allvarligt läget i själva verket är. Den dolda brottsligheten är således omfattande. I Finland står skattebrott och accessoriska brott enligt propositionen för 50—60 procent av alla ekobrott. För att bekämpa ekobrottsligheten krävs det alltså nya skattelösningar.

En form av bedrägeri som fått starkt fotfäste inom byggbranschen är att underentreprenörer låter bli att betala moms till staten trots att huvudentreprenören i sin momsdeklaration drar av den moms som underentreprenören har fakturerat honom för. Detta gäller i synnerhet långa kedjor av underentreprenader där det inte går att kontrollera vilka metoder företagen i slutet av kedjan tillämpar, hur noggrann huvudentreprenören än är. Propositionen avser att förhindra den här typen av skatteflykt.

Slutsatser

I mitten av 1990-talet, för femton år sedan, startade systematiska insatser för att bekämpa den svarta ekonomin inom byggbranschen. Under tiden har lagstiftningen om tillsynen över byggbranschen förbättrats (lagen om beställarens ansvar) och Skatteförvaltningen och andra myndigheter har avtalat med byggbranschen om åtgärder för att förhindra bedräglig verksamhet (bl.a. passersedlar). Trots det är de fiskala förlusterna på grund av den svarta ekonomin betydande. Det erkänns också allmänt att årliga företagare drabbas av allvarliga konkurrensnackdelar.

Det rådande läget är alltså att det har blivit sämre trots alla goda föresatser, en gemensam målbild och åtgärder hittills. Faktum är att problemen med den svarta ekonomin som det ser ut nu inte kan lösas enbart med skattetillsyn. Därför måste nya metoder införas för att bekämpa svart ekonomi.

¹ Revisionsutskottets uppdragsstudie om internationaliseringen av den svarta ekonomin i Finland, TRO 7/2008 rd.

² Uppskattning från Skatteförvaltningen utifrån nivån 2008.

Omvänd moms för byggbranschen har ofta föreslagits som ett medel för att effektivisera arbetet för att utrota den svarta ekonomin. Metoden har motarbetats framför allt med argumenten att den ger upphov till tolkningsproblem, ökar arbetet i hög grad och orsakar både företagen och Skatteförvaltningen administrativa kostnader. Systemet kan dessutom vara sårbart bland annat om huvudentreprenören drabbas av insolvens eller konkurs. Det kan hända att det då inte flyter in någon skatt för hela byggentreprenaden och materialet från den. Dessutom bedömer man att skattefusk vid underentreprenader bara kommer att anta nya former utan att den eftersträva- de totala besparingen uppkommer. Ett annat viktigt kriterium har varit att systemet inte stoppar de värsta formerna av skattesmitning, svartarbete eller kvittohandel.

Synpunkterna har upprepats också vid behandlingen av den här frågan och de är i och för sig viktiga och beaktansvärda. Det måste emellertid gå att finna en gemensam syn för tolkningen och behovet av extra arbete kan underlättas genom tillräcklig och aktiv styrning. Upptäckten av de nya formerna av skattesmitning betyder att skattekontrollen måste omfördelas. Huvudentreprenörerna är i vilket fall som helst färre än underentreprenörerna i branschen och med träffsäker och målinriktad sökning kan övervakningen preciseras ytterligare. Om det går att få momsbedrägerierna under kontroll, kan övervakningsresurserna fokuseras på svartarbete och kontroll av arbetsgivarbetalningar.

I vilket fall som helst förhindrar den omvända momsskyldigheten att det uppstår skador på grund av att underentreprenörerna försummar sina momsredovisningar. Det beror på att det vid underentreprenader inte är underentreprenören utan den som köper arbete, alltså huvudentreprenören, som får rätt att göra avdrag för den deklarerade skatten. Huvudentreprenören ska betala moms för värdet på hela byggarbetet, också för underentreprenörens del. Den sista försäljningen från huvudentreprenören till beställaren ska på sedvanligt sätt vara skattepliktig och huvudentreprenören ska betala moms till staten på grundval av den.

Regeringen räknar med att systemet kan öka avkastningen av mervärdesskatten med 80—120 miljoner euro på årsnivå. Det är en grov uppskattning som är förenad med betydande osäkerhetsfaktorer. Den beaktar inte nya moms bortfall på grund av ogrundade momsåterbärningar. Här bör det dock noteras att den omvända momsen minskar den totala nyttan av den svarta ekonomin inom byggbranschen med ungefär lika mycket som momsen står för. Bara det rättar till snedvridningarna i konkurrensen. Indirekt kan det minska intresset för att skaffa vinning av brott.

Valet att införa systemet måste alltså träffas i ett läge då det är klart att omställningen ger uppenbar nytta, men det också finns nya orosmoment inbyggda i systemet. Det finns ingen entydigt bra lösning. På grund av de mycket oroväckande faktorerna har utskottet gått in för att tillstyrka det föreslagna systemet.

Omvänd momsskyldighet är samtidigt den huvudsakliga metod som ett flertal ekonomiskt välbeställda länder i Europa anser vara användbar och effektiv inom byggsektorn³ trots att det finns en risk att brottsligheten söker sig till andra områden. Omvänd skattskyldighet inom byggsektorn godkändes 2006 genom en direktivändring i alla medlemsstater i stället för det tidigare undantagsförfarandet.

Definitionerna

Den allmänna momsen bygger på att den som säljer är momsskyldig. Den som säljer en vara eller en tjänst fakturerar köparen för momsen och redovisar momsen för försäljningen till staten. Den som köper har rätt att göra avdrag för momsen för köpet i sin egen momsdeklaration. Moms betalas alltså varje gång när en vara eller en tjänst säljs vidare, alltså i alla faser av utbytet, men bara på det mervärde som uppkommer i varje fas.

³ Omvänd momsskyldighet inom byggsektorn har funnits i till exempel Tyskland sedan 2004 och Österrike sedan 2002. I Nederländerna och Belgien fanns systemet redan före millennieskiftet. Senast infördes det i Sverige 2007. Också Norge har planer på att införa omvänd moms.

Den omvända momsen är ett undantag från det allmänna systemet. Därför måste tillämpningsområdet vara tydligt och exakt avgränsat. Dessutom kan samma företag ha olika roller i olika projekt, huvudentreprenör i ett projekt, alltså köpare, och underentreprenör i ett annat, alltså säljare av byggtjänster. Momsreglerna är då olika och det måste man försöka beakta redan när anbud läggs, i entreprenadavtal och senare vid faktureringen. Tillämpningssituationerna kan alltså variera, också inom samma företag. Det visar samtidigt hur viktigt det är att definiera tillämpningsområdet.

Systemet föreslås bli tillämpat på försäljning av byggtjänster enligt 31 § 3 mom. 1 punkten i mervärdesskattelagen och på uthyrning av arbetskraft för byggtjänster. De byggtjänster som avses i lagen är byggnads- och reparationsarbeten på fastigheter samt överlåtelse av varor som installeras i samband med arbetet. Ett villkor är att den som köper tjänsten ska vara en näringsidkare som annat än tillfälligt säljer byggtjänster eller gör fastighetsöverlåtelser. För tillämpningsområdet spelar således definitionen på köpare och tjänst en framträdande roll. Däremot är säljarens status eller arten av säljarens verksamhet inte avgörande för tillämpningsområdet. Följaktligen behöver inte säljaren definieras extra.

Begränsningar i tillämpningsområdet. Tillämpningsområdet ska framgå av en ny 8 c § som tas in i lagen. Skatteflykten i underentreprenader är det som är problemet. Därför begränsas tillämpningsområdet bara till försäljning mellan underentreprenörer och huvudentreprenörer, men innefattar inte den sista försäljningen i kedjan till beställaren. Tillämpningsområdet utvidgas därmed inte onödigt mycket till alla slutanvändare. Det är en motiverad och tydlig begränsning, anser utskottet. När ett företag dels är underentreprenör, dels är entreprenör i kedjan, ska den omvända momsskyldigheten tillämpas på all försäljning i kedjan. Först när huvudentreprenören säljer till beställaren är försäljningen momsbelagd.

Den andra begränsningen av tillämpningsområdet är däremot mer problematisk: en köpare som bedriver näringsverksamhet och som annat än tillfälligt säljer byggtjänster eller gör fastighetsöverlåtelser. Avgränsningen har gjorts på initiativ av aktörer ute på fältet för att systemet inte ska spridas alltför mycket utanför byggsektorn. Enligt utskottets uppfattning är avgränsningen motiverad och godtagbar, trots att den onekligen kommer att leda till problem med tolkningen av tillämpningsområdet. Bestämmelserna stämmer överens med modellerna i Sverige och Tyskland. Utskottet går närmare in på problemen med gränsdragningen längre fram.

Den tredje begränsningen har att göra med definitionen på byggtjänster. Meningen är att planering och övervakning av hus och andra motsvarande tjänster enligt 31 § 3 mom. 2 punkten ska undantas tillämpningsområdet. Begränsningen är konsekvent med beaktande av målet med propositionen och den motsvarar modellen i Sverige och Tyskland. Utskottet har ingenting att kommentera till detta. Det har också i övrigt varit svårt att begränsa de byggtjänster som ska omfattas av lagen. Därför går utskottet längre fram in på tolkningen av begreppet.

Den sista begränsningen gäller mycket liten rörelse som inte heller ska ingå i tillämpningsområdet. Även om en köpare alltså uppfyller de allmänna tillämpningskriterierna i 8 c §, kommer omvänd moms inte att tillämpas om säljarens rörelse bedrivs i liten skala enligt 3 § i mervärdesskattelagen. Begränsningen är förståelig och motiverad, och utskottet har ingenting att invända mot den. Dessutom kommer den sannolikt inte att tillämpas särskilt ofta.

Utvidgning av tillämpningsområdet. Utöver begränsningarna ovan föreslås tillämpningsområdet utvidgas i fråga om så kallade mellanhänder. Syftet är uteslutande att förhindra bulvanverksamhet som kringgår tillämpningsområdet med hjälp av skenbolag. Tillägget är nödvändigt och det medför i sig inga tolkningsproblem. I den mån bestämmelsen har en förebyggande effekt är inte informationsproblemen på grund av en

längre entreprenadkedja något problem för säljaren.

Allmän strategi. På grund av utfrågningen av de sakkunniga är utskottets syn att det är viktigare att sätta tydliga gränser än att exakt ange var de i slutändan går. Tydlighetskravet blir viktigast när man beaktar att mervärdesskatten tas ut på enskilda transaktioner, det vill säga att parterna måste vara medvetna om sin skatteplikt och sina skyldigheter i varje steg av utbytet. Situationerna där bestämmelserna tillämpas är hela tiden många och informationen måste därför vara praktisk och lätt tillgänglig. I sista hand handlar det om de skattskyldigas rättssäkerhet.

Köparen är en näringsidkare som säljer byggtjänster annat än tillfälligt

Lagen ska alltså få ett nytt begrepp som definition på tillämpningsområdet. Ett problem med propositionen är att begreppet inte förklaras nästan alls. När är det alltså en köpare som annat än tillfälligt säljer byggtjänster eller gör fastighetsöverlåtelser?

I propositionen sägs det att den omvända skattskyldigheten är tänkt att tillämpas på i första hand försäljning mellan företag inom byggsektorn. Det är den viktigaste hållpunkten för en bedömning. När man också tar fasta på syftet att utrota den bedrägliga verksamheten i underentreprenörskedjorna, bör bestämmelsen, enligt utskottets uppfattning, tillämpas på affärsverksamhet mellan byggföretag i vid bemärkelse enligt den svenska modellen. Villkoret ska alltså till exempel inte vara att köparen huvudsakligen ägnar sig åt byggverksamhet. Denna tolkning stämmer överens med den linje Sverige tillämpar.

Tillämpningsområdet är emellertid inte helt och hållet bundet till företag inom byggsektorn. Också den som säljer en tjänst vidare ska kunna vara ett företag inom någon annan bransch som i Sverige. Bara branschspecifiseringar av företagen har såldes inte någon avgörande betydelse.

Att försäljningen är sporadisk beskrivs i propositionen med uttrycken *undantagsvis* och *i enstaka fall*. Om en köpare alltså säljer byggtjänster

ter undantagsvis och i enstaka fall, ska den omvända momsskyldigheten inte tillämpas. Bedömningen ska enligt propositionen beakta köparens huvudsakliga verksamhetsområde och verksamhet, hur regelbundet tjänsterna tillhandahålls och säljs och hur många och omfattande tjänsterna är. Avgörandet bygger alltså på en samlad bedömning av dessa faktorer. Propositionen går dock inte in på detaljer hur lätt tillämpningströskeln överskrids.

Utskottet har diskuterat möjligheten att i 8 c § precisera vad som avses med tillfällig försäljning av byggtjänster. Det har dock visat sig vara problematiskt att bland annat exakt avgränsa tillägget. Dessutom vill utskottet undvika definitioner som kan erbjuda den verksamhet som ska utrotas genom lagen obefogat skydd.

Trots allt är det befogat att i motiven precisera begreppet. Med tillfällig försäljning av byggtjänster avses enligt utskottet tillfällig, inte återkommande och obetydlig byggverksamhet som huvudsakligen är en engångsföreteelse och inte är avsedd att vara fortlöpande verksamhet. Tillämpningströskeln är således ganska låg.

Byggtjänster

Byggtjänster är det viktigaste begreppet i propositionen. Den omvända momsskyldigheten handlar om att sälja byggtjänster eller att hyra ut arbetskraft för dem. Begreppet är definierat i 31 § 3 mom.⁴ och har sin egen tillämpning. Följaktligen är det inte lika problematiskt att definiera som näringsidkare som säljer byggtjänster annat än tillfälligt. I praktiken kan läget vara ett helt annat eftersom omvänd moms inte tillämpas på försäljning av varor. Det kan vara svårt att dra en gräns mellan varor och tjänster när båda ingår, exempelvis vid försäljning av en vara som monterats i samband med arbetet. Ett exempel är par-ketläggning.

⁴ Byggtjänster är 1) byggnads- och reparationsarbeten på fastigheter samt överlåtelse av varor som installeras i samband med arbetet, 2) planering, övervakning och motsvarande tjänster i samband med arbeten som nämns i 1 punkten (31 § 3 mom. i mervärdesskattelagen). Tjänsterna i 2) är undantagna momsskyldigheten.

I motiven till propositionen sägs det rent allmänt att den omvända momsskyldigheten i stor utsträckning ska tillämpas på tjänster inom byggsektorn i transaktioner mellan byggföretag. Dessutom räknas det i detaljmotiven upp vilka tjänster den omvända mervärdesskatten tillämpas på. Också de tjänster som är undantagna nämns. I båda fallen är det förteckningar med exempel och de är inte avsedda att vara uttömmande. Men de beskriver de viktigaste tjänsterna som ingår i tillämpningsområdet.

Av motiven framgår det vidare att hela leveransen betraktas som försäljning av en tjänst, om det huvudsakliga arbetet, till exempel installationer och anslutningar, är mycket omfattande. Exempelen kan generellt sammanfattas till att det vanligen är en byggtjänst, när försäljning av varor kombineras med installation som blir en del av en fastighet som avses i mervärdesskattelagen. Följaktligen återstår som försäljning av varor främst bara enkla sammanhang som att sälja och ansluta kylskåp eller frys.

Behov av styrning

De nya bestämmelserna gäller en stor del av företagen trots att det primära syftet är att förhindra oärliga inom branschen att fuska. Därför är det angeläget att bestämmelserna redan från början kan tillämpas samordnat och utan problem. Då behövs det praktisk och tillräckligt exakt information som dessutom ska ges i tid. För närvarande bereds anvisningar under ledning av finansministeriet. Arbetsgruppen består av företrädare för dels ministeriet och Skatteförvaltningen, dels näringslivet och byggsektorn. I sista hand är det Skatteförvaltningen som meddelar och svarar för anvisningar.

I detta läge är det extra motiverat och önskvärt med omfattande bakgrundsinformation innan anvisningarna meddelas. De vanligaste problemen med gränsdragningarna och definitionerna måste lösas i förväg för att företag som sköter sig ska kunna arbeta utan orimligt stor administrativ börda också utifrån de nya bestämmelserna. A och O är att få en gemensam uppfattning om var gränserna går för tillämpningsområdet som kan vara till hjälp i de många och

olika fallen. Det kräver väl underbyggda anvisningar med förankring i praktiska situationer.

Reformen kommer i vilket fall som helst att kräva extra arbete på företagen och Skatteförvaltningen. Man räknar med att byggföretagens administrativa kostnader ökar med cirka 30 miljoner euro. Merparten beror på extra personal och större debiteringar från bokföringsbyråerna. Trots att kostnaderna varierar med storleken på företaget kan siffran ställas i relation till att det finns drygt 40 000 företag inom byggbranschen i Finland.

De tre första åren kommer Skatteförvaltningen att behöva cirka 60 årsverken för anvisningar, utbildning och övervakning och därefter permanent cirka 30 årsverken. Detta kan ställas i relation till att Skatteförvaltningen, enligt en företrädare för den, inte kan få in det extra skattebelopp på 80—120 miljoner euro årligen som det har beräknats med den personalstyrkan.

Anvisningarna kan ges i form av cirkulär, men information kan också ges vid skattegranskningar. Vid skattegranskning är det önskvärt att redan från början inta en vägledande roll och hålla sig till resonliga tolkningar. Vid oavsiktliga fel bör om möjligt 178 § om kvittning i mervärdesskattelagen tillämpas eftersom det enligt propositionen är säljaren som ska fakturera. Men säljaren kan inte alltid kontrollera om köparens uppgifter är riktiga.

Behov av kontroll

I propositionen ges en generell beskrivning av problemen och frågorna kring svart ekonomi inom byggsektorn. Den omvända momsskyldigheten för byggtjänster stoppar visserligen vissa former av skatteflykt. Ändå krävs det effektiv övervakning av de existerande problemen och de nya former av fusk som följer med reformen. Som det sägs ovan försvinner inte svartarbete eller det största problemet med den svarta ekonomin, den så kallade kvittohandeln, bara för att det nya systemet införs. Det förhindrar inte heller annat momsfusk inom byggsektorn. En fråga som kommit upp är alla de som utan giltig orsak ansöker om återbäring av moms, och de förväntas bli fler.

Kontroll och samarbete mellan myndigheterna behövs alltså fortfarande. Vidare blir det allt viktigare att upptäcka nya former av skatterisker och att i förekommande fall omfördela övervakningsresurserna. Läget underlättas en aning av att Skatteförvaltningen sedan den 1 maj i år har en enhet för kontroll av skatterisker. Den har redan etablerat samarbete med skattegranskningsenheten. Skatteförvaltningen har omstrukturerat sina verksamheter efter bransch. Också det medverkar till att expertisen koncentreras och samordnade arbetsmetoder utvecklas. Allt detta antas förbättra bland annat styrningen av resurserna för skattekontrollen och effektivisera arbetet. Samtidigt bör man se till att det finns adekvata resurser för att bekämpa svart ekonomi och ekobrottslighet i den nya situationen.

Under behandlingens gång har det uppstått en viss oro för att de nya kontrollåtgärderna gör att utbetalningarna av berättigade momsåterbärningar drar ut på tiden. Oron blir inte mindre av de initiala svårigheterna med de nya skattekontona. Det är följaktligen viktigt att företag som sköter sig får sina återbärningar snabbt, vilket var avsikten när skattekontona infördes. Kontrollen och övervakningen måste därför på bästa möjliga sätt kunna riktas in uteslutande på riskobjekt.

Denna aspekt kom också fram vid utfrågningen av de sakkunniga och skattegranskningsenheten vid Skatteförvaltningen är medveten om behoven. Den räknar med att skattekontona som infördes den 1 januari i år efter de initiala svårigheterna kommer att fungera bra om ett år när den omvända momsen för byggsektorn införs.

I december 2009 kom regeringen med ett program för bekämpning av ekobrottslighet. Det innehåller flera förslag för att förbättra kontrollen av svartarbete. Tanken är att samarbetet och utbytet av information mellan myndigheterna ska bli bättre. Likaså ska möjligheterna att ingripa i den allt mer professionella ekobrottsligheten bli bättre. Åtgärderna är av största vikt för att minska alla de skador som den svarta ekonomin orsakar samhället.

Uppföljning

Den omvända momsskyldigheten är som det framgår en stor utmaning för arbetet ute på fältet. Därför är det viktigt att få information om erfarenheterna och vilken policy som har tillämpats. Finansministeriet bör därför lämna en utredning till utskottet senast 2012. Då kan det också bedömas om bestämmelserna måste preciseras eller annan lagstiftning införs.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslagen i övrigt utan ändringar, utom ikraftträdandebestämmelserna med ändringar (Utskottets ändringsförslag),

godkänner ett uttalande (Utskottets förslag till uttalande) och

förkastar lagmotionerna LM 42/2008 rd, LM 126/2008 rd och LM 98/2009 rd.

Utskottets ändringsförslag

Lagförslag 1

Denna lag träder i kraft den 1 april 2011, dock så att 8 b §, 80 § 2 och 3 mom., 94 § 1 mom. 12 punkten samt 140 § 1 och 2 mom. träder i kraft den (utesl.) 2010.

(2 mom. som i RP)

Lagförslag 2

Denna lag träder i kraft den (utesl.) 2010 och är i kraft till den 31 mars 2011.

Utskottets förslag till uttalande

Riksdagen förutsätter att regeringen bevakar hur tillämpningen påverkas av lagändringen, utifrån det bedömer om

lagen behöver ändras och lämnar en utredning om detta till finansutskottet senast den 31 december 2012.

Helsingfors den 15 juni 2010

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Hannes Manninen /cent
vordf. Kari Rajamäki /sd
medl. Christina Gestrin /sv
Pertti Hemmilä /saml
Bjarne Kallis /kd
Kyösti Karjula /cent
Esko Kiviranta /cent
Mikko Kuoppa /vänst
Reijo Laitinen /sd
Mika Lintilä /cent
Olli Nepponen /saml

Kirsi Ojansuu /gröna
Markku Rossi /cent
Matti Saarinen /sd
Petri Salo /saml (delvis)
Sari Sarkomaa /saml
Minna Sirnö /vänst
Pia Viitanen /sd
ers. Leena Harkimo /saml (delvis)
Lauri Kähkönen /sd (delvis)
Eero Reijonen /cent (delvis)
Tuula Väättäinen /sd (delvis).

Sekreterare i delegationen var

utskottsråd Maarit Pekkanen.

RESERVATION

Motivering

Syftet med propositionen (RP 41/2010 rd) om omvänd momsskyldighet inom byggbranschen är att hindra den typen av skattefusk där köparen gör avdrag för mervärdesskatt som säljaren låter bli att betala till staten.

Enligt motiven till propositionen och uttalanden från företrädare för näringslivet kommer de administrativa kostnaderna för de ärliga företagen inom byggsektorn att öka med cirka 30 miljoner euro årligen på grund av den omvända momsskyldigheten. Med beaktande av det ekonomiska läget måste den typen av extra kostnader anses vara mycket betydande inom byggbranschen.

Mervärdesskatten är en skatt som betalas på eget initiativ och de skattskyldiga samlar på sätt och vis in skatten åt Skatteförvaltningen. Följaktligen är det självklart att de administrativa kostnaderna för de skattskyldiga ska vara så små som möjligt. Men propositionen lever inte upp till det målet. För att kompensera byggbranschen för de extra kostnaderna bör det införas ett skatteuppbördsarvode. Ett sådant arvode betala-

des det ut till omsättningsskatteskyldiga ända fram till slutet på 1980-talet. Skatteuppbördsarvodet var då två procent av skattebeloppet. Vid den omvända momsen måste arvodelt självfallet hänföra sig till skyldigheten att betala omvänd mervärdesskatt och inte till momsen på försäljningen.

Förslag

På grundval av det ovanstående föreslår jag

att lagförslagen godkänns enligt utskottets betänkande och

*att riksdagen utöver förslaget till uttalande i betänkandet godkänner ett uttalande till (**Reservationens förslag till uttalande**).*

Reservationens förslag till uttalande:

Riksdagen förutsätter att regeringen genast vidtar åtgärder för att lagstifta om ett skatteuppbördsarvode för moms.

Helsingfors den 15 juni 2010

Bjarne Kallis /kd