

Lausunto
VATT

19.5.2022
VATT/151/07.01/2022

Valtiovarainministeriölle

Asia Lausunto hallituksen esityksestä kiinteistöveron arvostamisuudistusta koskevaiksi lainsäädännöksi

Esityksen tavoitteena on uudistaa vanhentuneet kiinteistöverotuksen arvostamisperusteet vastaamaan nykypäivän kustannus- ja hintatasoa sekä alueellisia hintaeroja ja siten parantaa arvostamisjärjestelmän tasapuolisuutta ja neutraalisuutta. Päämääränä on uudistus, jossa verotusarvot heijastavat nykyistä paremmin käypiä arvoja.

Maapohjan arvostamisessa käytettäisiin jatkossa Maanmittauslaitoksen tuottamia aluehintoja. Arvostamismenetelmä on pitkälle automatisoitu ja tuottaa eri rekisterien tietoja hyödyntäen vuosittain päivittyviä aluehintatietoja. Rakennusten arvostaminen yksinkertaistuu. Aiempi järjestelmä oli monimutkainen ja vaikeasti ennakoitava. Uudessa järjestelmässä verotusarvoon vaikuttaisi vain rakennuksen käyttötarkoitus, ikä ja pinta-ala tai tilavuus. Aiemmasta poiketen alueelliset erot rakennuskustannuksissa huomioitaisiin.

Verotusarvojen uudistamisen ohella maapohjan yleisen kiinteistöveron eriytetään rakennusten yleisestä kiinteistöverosta. Kyseessä on merkittävä muutos kiinteistöverojärjestelmään, jota muun muassa Verotuksenkehittämistyöryhmä (2010) suositti.

Tarkoituksena ei ole kiinteistöverotulojen kasvattaminen, joten veroprosenttien vaihteluvälit asetetaan sellaisiksi, etteivät ne estä mitään kuntaa keräämästä uudistusta edeltävän määrän verotuloja.

Hallituksen esityksen perusteluissa raportoidun analyysin perusteella uusi arvostusmenetelmä toteuttaa hyvin uudistukselle asetettuja tavoitteita. VATT:n lausunnossa tehdään eräitä huomioita uudistuksen vaikutuksiin kiinteistönomistajien kannusteisiin, taloudelliseen eriarvoisuuteen sekä kuntien toimintaan.

Kiinteistönomistajien kannusteet

Kiinteistöverojärjestelmän rakenne vaikuttaa rakentamisinvestointien määrään ja ajoitukseen liittyviin kannusteisiin, ja empiirisen tutkimustiedon mukaan kiinteistönomistajat reagoivat näihin kannusteisiin (esim. Lyytikäinen, 2009). Esityksessä huomioidaan kiinteistönomistajien kannusteet ja uuteen arvostusjärjestelmään vaikuttaisi sisältyvän aiempaa vähemmän tarpeettomia ohjaavia kannusteita.

Rakennusten kiinteistövero heikentää rakennusinvestointien kannusteita sekä vanhassa että uudessa järjestelmässä. Mikäli uudistuksessa kaavailtu verotuottoneutraalius toteutuu, eivät rakentamisen verokannustimet keskimäärin juuri muutu. Uusi arvostusjärjestelmä vähentää

tarpeettomia kannusteita tietynlaisiin rakennusmateriaaleihin tai rakennusratkaisuihin, kun verotusarvo riippuu vain rakennuksen käyttötarkoituksesta, suuruudesta, sijainnista ja iästä. Lisäksi uudessa järjestelmässä perusparannusten ja huomattavien kunnossapitotöiden huomioon ottamisesta verotusarvoa korottavana tekijänä luovuttaisiin, mikä poistaisi nykyisen perusparannuksiin liittyvän negatiivisen verokannusteen.

Nykyisessä rakennusten arvostamisjärjestelmässä uuden rakennusprojektin tuleva kiinteistöverorasitus on myös vaikea ennakoida. Uusi rakennusten arvostamisjärjestelmä on selvästi yksinkertaisempi ja helpommin ennakoitava. Rakennusten arvostamisperusteiden yksinkertaistaminen alentaa rakennusinvestointien hallinnollisia kustannuksia ja vähentää tuleviin kustannuksiin liittyvää epävarmuutta, mikä voi lisätä rakennusinvestointeja.

Maapohjan kiinteistövero ei heikennä rakennusinvestointien kannusteita, kunhan maan verotusarvo ei riipu maanomistajan toimista. Vanhassa maapohjan arvostusjärjestelmässä tämä neutraalisuus toteutuu ja ominaisuus näyttäisi säilyvän uudistuksessa, sillä maapohjan verotusarvo riippuu tontin rakennusoikeuden määrästä eikä käytetystä rakennusoikeudesta.

Maapohjan veroprosenttien eriyttäminen yleisestä kiinteistöverosta voi lisätä rakentamisen kannusteita, sillä nykyjärjestelmässä yleinen kiinteistövero kohdistuu maapohjan lisäksi liike- ja teollisuusrakennuksiin. Mikäli kunnat muuttavat kiinteistöverotuksen rakennetta voimakkaammin maan arvoon kohdistuvaksi, vähenee rakennusinvestointien elinkaaren verorasitus ja kannusteet investointeihin kasvavat.

Vaikutukset taloudelliseen eriarvoisuuteen

Uudistuksesta aiheutuvien veromuutosten kohdentumista eri tuloluokkiin ei ole pyritty arvioimaan yksilötason aineistoilla. Uudistuksen tulonjakovaikutusten luotettava ja yksityiskohtainen arviointi olisikin haastavaa. Siihen vaadittaisiin eri rekisteriaineistojen yhdistämisiä siten, että myös kiinteistöjen epäsuora omistaminen esim. asunto-osakeyhtiöiden kautta voidaan huomioida laskelmissa.

Kiinteistöverot tilittää kiinteistön omistaja, mutta veron muutosten tosiasiallinen kohdentuminen riippuu siitä, miten kiinteistöverot vaikuttavat asuntojen hintoihin ja vuokriin. Nämä dynaamiset vaikutukset huomioivaan tulonjakoanalyysiin tarvittaisiin uutta empiiristä tutkimustietoa kiinteistöveromuutosten vaikutuksista asuntohintoihin ja vuokriin.¹

Luvussa 5.2.3 esitetty kuvaus uudistuksen vaikutuksista hintoihin ja vuokriin vastaa taloustieteen valtavirtänäkemystä, mutta luotettavan empiirisen tutkimuksen puuttuessa arvioihin liittyy epävarmuutta.

¹ Suomea koskevaa tutkimusta näistä teemoista ei ole ja ulkomaista luotettavaa tutkimustakin on vähän (Gallagher et al. 2013 ja Palmon & Smith, 1998). Sen perusteella voidaan kuitenkin arvioida, että kiinteistöveron muutokset heijastuvat todennäköisesti likimain täysimääräisesti kiinteistöjen hintoihin, mutta eivät vaikuta vuokriin vapailla markkinoilla. Julkisesti tuetussa vuokra-asuntokannassa vuokrat määräytyvät omakustannusperiaatteen mukaisesti. Tällöin kiinteistöveron muutokset voivat johtaa vuokrien muutoksiin.

Mikäli kunnittainen kiinteistöverokertymä ei muutu merkittävästi, on uudistuksen vaikutus tulonjakoon todennäköisesti pieni. Tulonjakovaikutuksia on silti syytä pyrkiä arvioimaan jälkikäteen, kun kuntien uudet veroprosentit ovat tiedossa.

Pienituloisten alhainen veronmaksukyky on perusteltua huomioida esityksen mukaisesti asumistukijärjestelmää kehittämällä eikä monimutkaistamalla kiinteistöverojärjestelmää progressiiviseksi.

Kuntien kannusteet

Uudistuksessa maapohjan verotusarvot ajantasaistetaan ja jatkossa ne seuraavat alueen hintatason kehitystä nykyistä paremmin. Markkinahintoja aiempaa paremmin seuraavat verotusarvot voivat parantaa kuntien kannusteita kunnan houkuttelevuutta parantaviin investointeihin (esim. liikenne) ja muihin toimiin, kun näiden toimien kustannuksia voidaan kattaa kasvavilla kiinteistöverotuloilla. Tosin sote-uudistuksen myötä 50% kiinteistöveropohjasta sisällytetään laskennallisten verotulojen tasejärjestelmään, mikä heikentää kuntien kannusteita.

Ajantasainen ja markkinahintojen muutoksia seuraava arvostusjärjestelmä voi tehdä myös kunnan sisäisistä julkisten palvelujen muutoksista kuntalaisille hyväksyttävämpiä. Palveluverkon muutosten hyödyt ja haitat jakautuvat usein alueellisesti epätasaisesti. Nämä muutokset heijastuvat oletettavasti myös kiinteistöjen hintoihin. Tällöin palveluverkon muutokset heijastuisivat uudessa arvostusjärjestelmässä myös kiinteistöverorasitukseen, mikä kompensoisi muutoksista eri alueille koituvia hyötyjä ja haittoja. Palveluverkoston muutoksesta hyötyvät kiinteistönomistajat maksavat aiempaa enemmän veroa ja kärsijät saavat kompensaation matalamman veron muodossa.

Erottamalla maapohjan vero rakennusten kiinteistöveroista kunnille luodaan mahdollisuus säätää maahan kohdistuvaa verotusta ilman, että samanaikaisesti liikerakennusten verotus muuttuu. Jatkossa kunnilla olisi myös mahdollisuus ansiotuloverotuksen keventämisen ja kiinteistöverotuksen kiristämisen maapohjaan painottuen, jolloin työnteon kannusteet vahvistuisivat ilman että rakennusinvestointien kannusteet heikkenevät. Jää nähtäväksi, miten houkuttelevana kunnat näkevät tällaisen verorakenteen muutoksen.

Kaavoitukseen ja varauksiin liittyvät erikoistapaukset

Siellä missä maapohjaan ja rakennuksiin kohdistuu väylähankkeisiin (esim. tiet ja junaradat) liittyviä varauksia tai kaavoja tulisi kiinteistöjen verotusarvoja määritettäessä ottaa olennaisesti nämä varaukset ja kaavat huomioon. Kaavoitukset vaikuttavat maapohjan arvoon eri tavoin alueesta riippuen. Joillakin alueilla saattaa kaavan tuoma mahdollisuus lunastuksesta nostaa maapohjan arvoa, toisaalla vaikutus on päinvastainen. Rakennettujen kiinteistöjen osalta vaikutus lienee suuressa osassa kiinteistöjä niiden arvoa laskeva.

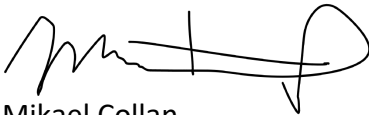
Tällaisissa tapauksissa olisi kohtuutonta, että väylähankkeiden takia myyntiarvon olennaisen heikkenemisen kohdanneet rakennukset ja maapohja tulisivat arvioitua samalla tavoin, kuin rakennukset ja maapohja, joihin ei kohdistu samanlaista rasitusta. Olisikin vähintäänkin kohtuullista kirjata ne käytänteet, joilla kaavoituksiin ja varauksiin liittyvät rasitteet ja niiden negatiivisesti maapohjan ja rakennusten arvoon vaikuttavat vaikutukset otetaan huomioon. Mahdollisuuksia on monia; yksi tapa on olennaisesti laskea kiinteistön verotusarvoa. Tapauskohtainen määrittely on

varmasti mahdollista, mutta uudistusten toiminnan yksinkertaistamiseen tähtäävien päämäärien kannalta asetettu yhden tai muutaman alennusluokan asettaminen ehkäpä tarkoituksenmukaisempaa.

Olisi mahdollista myös ajatella, että velvollisuus maksaa määritelty kiinteistövero jakautuisi maapohjan ja rakennusten omistajan ja varauksia / kaavoitusta tehneiden tahojen välillä esimerkiksi puoliksi. Tämä loisi kannusteen kaavoitusten ja varausten tekemisen etukäteiseen tarkkaan harkintaan, sekä kaavoituksen mukaisen rakentamisen nopeampaan aloittamiseen. Tilanteet, joissa väyläkaavoituksia tai varauksia on voimassa jopa vuosikymmeniä ilman, että väyliä rakentamista on aloitettu, eivät ole maassamme vieraita. Nämä kaavoitukset ovat olleet pitkäaikainen ja raskas rasite maanomistajille ja erityisesti kaavoitusten ja varausten ”alle jäävien” rakennusten omistajille. Tunnetaan tilanteita, joissa varausten tai kaavoitusten piirissä oleviin asunto-osaakeyhtiöihin on ollut vaikeuksia saada asuntoluottoja ja jopa perusparannuksia varten pitkäaikaista pankkilainaa.

Alueille, joille on tehty kaivosvarauksia, ja joiden osalta kaivostoimintaan liittyvän maapohjan osalta olisi velvollisuus maksaa kiinteistövero, olisi mahdollista pohtia kaivosvarauksen suhdetta kiinteistöverotukseen. Alla esitetyt näkökohdat ovat mahdollisia suuntia kiinteistöverotukseen liittyvän kehittämisen tulevaisuutta varten, eivätkä niinkään nyt käsiteltävää lakia koskevia:

Olisi mahdollista asettaa kaivosvarauksella varatulle maapohjalle (ja rakennetuille kiinteistöille) kiinteistövero, joka kohdistettaisiin nimenomaan varauksen tehneeseen tahoon. Tällöin kaivosvaraukselle, joka on käytännössä optio aloittaa kaivostoimintaa varatulla alueella, muodostuisi vuosittainen hinta, samaan tapaan kuin rahoitusoptiolla on hinta. Tämä varausten kiinteistövero voitaisiin käyttää osittain maanomistajalle kohdistuvan varauksesta johtuvan haitan korvaamiseen ja loput esimerkiksi kaivostoiminnan haittojen ehkäisemiseen tai ennallistamiseen käytettävän rahaston pääomaksi. Toki muitakin mahdollisia käyttöjä kerättävälle verolle löytyisi.



Mikael Collan
Ylijohtaja
VATT



Teemu Lyytikäinen
Johtava tutkija
VATT

Lähteet

Gallagher, R. M., Kurban, H., & Persky, J. J. (2013). Small homes, public schools, and property tax capitalization. *Regional Science and Urban Economics*, 43(2), 422-428.

Lyytikäinen, T. (2009). Three-rate property taxation and housing construction. *Journal of Urban Economics*, 65(3), 305-313.

Palmon, O., & Smith, B. A. (1998). New evidence on property tax capitalization. *Journal of Political Economy*, 106(5), 1099-1111.

Verotuksen kehittämistyöryhmä (2010). Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuportti. *Valtiovarainministeriön julkaisu* 51/2010.