

Lausunto

VATT

28.9.2018

Valtiovarainministeriölle

Asia **Lausunto hallituksen esityksestä laeiksi varojen arvostamisesta verotuksessa annetun lain, kiinteistöverolain sekä verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain 6 §:n muuttamisesta**

Uudistuksen tarkoituksena on, että kiinteistöjen verotusarvot vastaisivat jatkossa nykyistä paremmin markkina-arvoja ja olisivat siten paremmin linjassa arvostamislain kanssa. Esityksessä mainittujen selvitysten mukaan kiinteistöjen verotusarvot ovat nykyisin kaukana markkina-arvoista ja verotusarvon ja markkina-arvon suhteessa on suurta vaihtelua kuntien välillä ja jopa kuntien sisällä.

Maapohjan arvostamisessa käytettäisiin jatkossa Maanmittauslaitoksen tuottamia aluehintoja. Arvostamismenetelmä on pitkälle automatisoitu ja tuottaa eri rekisterien tietoja hyödyntäen vuosittain päivittyviä aluehintatietoja. Menetelmän kehittäminen on vielä kesken eikä sen kuvaus ole riittävän yksityiskohtainen, jotta voitaisiin arvioida, kuinka hyvin menetelmän voi odottaa toteuttavan uudistukselle asetettuja tavoitteita.

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.

Sekä maapohjan että rakennusten verotusarvot tulisivat uudistuksen myötä nousemaan huomattavasti. Tarkoituksena ei ole kiinteistöverotulojen kasvattaminen, joten myöhempänä muutostarpeena on mainittu kiinteistöveroprosenttien vaihteluvälien muuttaminen siten, että kunnilla olisi mahdollisuus pitää kiinteistöverotulonsa ennallaan veroprosentteja sopeuttamalla.

VATT:n lausunnossa keskitytään arvioimaan esityksen vaikutuksia taloudellisiin kannustimiin ja tulonjakoon. Luvussa 6 esitetyissä vaikutusarvioissa ei ole arvioitu uudistuksen taloudellisia vaikutuksia tehokkuuden ja tulonjaon kannalta.

Rakentamisen kannusteet

Kiinteistöverojärjestelmän rakenne vaikuttaa rakentamisinvestointien määrään ja ajoitukseen liittyviin kannusteisiin, ja empiirisen tutkimustiedon mukaan kiinteistönomistajat reagoivat näihin kannusteisiin (Lyytikäinen, 2009).

Maapohjan kiinteistövero ei heikennä rakentamisen kannusteita, jos verotusarvo ei riipu maanomistajan toimista. Vanhassa maapohjan arvostusjärjestelmässä tämä neutraalisuus

toteutuu ja ominaisuus näyttäisi säilyvän uudistuksessa. Maapohjan verotusarvon riippumattomuus rakennusinvestoinneista ja maanomistajan muista toimista olisi perusteltua kirjata julkilausutuksi tavoitteeksi.

Myöhemmissä muutostarpeissa (luku 5) mainittu maapohjan veroprosenttien eriyttäminen yleisestä kiinteistöverosta voi lisätä rakentamisen kannusteita, sillä nykyjärjestelmässä yleinen kiinteistövero kohdistuu maapohjan lisäksi liike- ja teollisuusrakennuksiin.

Rakennusten kiinteistövero heikentää rakennusinvestointien kannusteita sekä vanhassa että uudessa järjestelmässä. Mikäli uudistuksessa kaavailtu verotuottoneutraalius toteutuu, eivät rakentamisen verokannustimet keskimäärin muutu. Uudistus saattaa kuitenkin vaikuttaa uudistuotannon rakennustyyppijakaumaan, sillä eri rakennustyyppien verorasitus muuttuu eri tavalla. 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 esityksen mukaan vaikea ennakoida. Uusi järjestelmä on selvästi yksinkertaisempi ja helpommin ennakoitava. Rakennusten arvostamisperusteiden yksinkertaistaminen alentaa rakennusinvestointien hallinnollisia kustannuksia ja vähentää tuleviin kustannuksiin liittyvää epävarmuutta, mikä voi lisätä rakennusinvestointeja.

Kuntien kannusteet

Uudistuksessa maapohjan verotusarvot ajantasaistetaan ja jatkossa ne seuraavat alueen hintatason kehitystä nykyistä paremmin. Ajantasainen ja markkinahintojen muutoksia seuraava arvostusjärjestelmä voi tehdä 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.

Tulonjakovaikutukset

Luvussa 6.2 esiteltävät vaikutusarviot koostuvat kiinteistötason tai postinumerotason aineistoilla tehdyistä uudistuksen aiheuttamien veromuutosten jakaumien tarkasteluista. Uudistuksen kohdentumista eri tuloluokkiin ei ole pyritty arvioimaan. Uudistuksen veromuutosten tulonjakovaikutusten luotettava ja yksityiskohtainen arviointi olisi haastavaa ja siihen vaadittaisiin

uutta empiiristä tutkimustietoa¹ sekä eri rekisteriaineistojen yhdistämissä. Tulonjakovaikutuksia on silti syytä pyrkiä arvioimaan ainakin jälkikäteen, kun kuntien uudet veroprosentit ovat tiedossa.

Mikäli kiinteistöverokertymä ei muutu merkittävästi, on uudistuksen vaikutus tulonjakoon todennäköisesti pieni. Uudistus saattaa hieman tasoittaa tulonjakoa, sillä nykyiset verotusarvot ovat kauempana markkinahinnoista kalliilla alueilla. Siten verorasitus painottuisi uudessa järjestelmässä voimakkaammin kalliille alueille, joilla tulotaso on keskimäärin korkeampi.

Anni Huhtala
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.

¹ Kiinteistöverot tilittää kiinteistön omistaja, mutta veron tosiasiallinen kohdentuminen riippuu siitä, miten kiinteistöverot vaikuttavat asuntojen hintoihin ja vuokriin. 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 omakustannuseriaatteen mukaisesti. Tällöin kiinteistöveron muutokset voivat johtaa vuokrien muutoksiin.