

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi asuintalovarauksesta verotuksessa

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan, että asuntoyhteisö voisi valtion- ja kunnallisverotuksessa eräin edellytyksin vähentää tulostaan asuinrakennuksen rakentamis-, korjaus- ja ylläpitomenoja varten kirjanpidossa muodostetun varauksen. Tavoitteena on erityisesti aravavuokralojen taloudellisen tilan-

teen parantaminen sekä peruskorjausmahdollisuuksien lisääminen asuntoyhteisöissä.

Laki on tarkoitettu saatettavaksi voimaan mahdollisimman pian. Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran lain voimaantulovuodelta toimitettavassa verotuksessa.

YLEISPERUSTELUT

1. Nykyinen tilanne ja asian valmistelu

1.1. Nykyinen tilanne

Vuokra-asuntojen suhteellinen osuus koko asuntokannastamme on pienentynyt tuntuvasti viimeisen 30 vuoden aikana. Vuonna 1980, jolloin toimitettiin viimeisin väestö- ja asuntolaskenta, vuokra-asuntoja oli 1 800 000 asunnon yhteismäärästä runsaat 500 000. Vapaaarahoitteisia niistä oli noin 300 000.

Suuri osa vapaaarahoitteisista vuokra-asunnoista on rakennettu jo ennen vuotta 1961, joten niiden peruskorjaamista on pidettävä välttämättömänä. Myös valtion lainoittamasta vuokra-asuntokannasta (aravavuokralat) osa on niin vanhaa, että rakennusten ylläpitämiseksi on tarpeen ryhtyä peruskorjaus- tai perusparannustoimenpiteisiin.

Nykyisten säännösten mukaan on peruskorjauksesta johtuva vapaaarahoitteisen asunnon vuokrankorotus saatettava tuomioistuimen tutkittavaksi, jollei kysymyksessä ole peruskorjaus tai siihen verrattava työ, jota vuokralainen on pyytänyt. Tilanne on omiaan vähentämään halukkuut-

ta peruskorjausten tekemiseen. Huoneenvuokralainsäädännön uudistamisesta annettuun hallituksen esitykseen (hall. es. 127/1984 vp.) sisältyvässä eduskunnassa lepäämään jätetyssä huoneenvuokralakiehdotuksessa on tältä osin ehdotettu muutoksia. Esityksen mukaan vuokrasta saataisiin sopia, jos huoneistossa on tehty peruskorjaus tai siihen verrattava muu korjaustyö.

Peruskorjauslainan takaisinmaksu saattaa valtion lainoittamissa taloissa aiheuttaa ongelmia kuten maksettaessa rakentamisvaiheen lainoja. Mahdollista on myös, että taloudellinen tilanne vaikeutuu, koska molempien lainojen lyhennykset tapahtuvat osittain samaan aikaan. Aravavuokralojen kulut katetaan asukkailta perittävillä vuokrilla ja kiinteistön muilla mahdollisilla tuotoilla. Lainojen lyhennykset eivät kuitenkaan ole verotuksessa vähennyskelpoisia eriä. Jos niitä ei voida peittää poistoin, muodostuu lyhennysten katteeksi kerätystä vuokratulosta verotettavaa tuloa. Verotus saattaa yksittäistapauksissa korottaa aravavuokraloissa vuokria tuntuvastikin.

Asuntojen peruskorjaamista ja -parantamista on pyritty tehostamaan ja kustannuksia alentamaan myöntämällä tarkoitukseen valtion lainaa. Asuntojen perusparantamisesta annetussa laissa

(34/79) myönnetään mahdollisuus lyhyt- tai pitkäaikaiseen lainaan. Perusparannuslaki koskee kaikkia talotyyppejä ja hallintamuotoja.

1.2. Asian valmistelu

Sisäasiainministeriön 28 päivänä tammikuuta 1982 asettama vuokra-asuntotoimikunta katsoi mietinnössään (komiteamietintö 1982:57), että vuokra-asuntojen tarjontaa voidaan nykyisestä lisätä ja poistumaa hillitä useilla eri keinoilla. Piensijoittajiin voidaan toimikunnan mukaan vaikuttaa verotuksellisinakin keinoin. Ne ovat vaikeammin sovellettavissa, jos asuntojen vuokraus on elinkeinotoimintaa.

Valtiovarainministeriö asetti lokakuussa 1983 työryhmän selvittämään vuokra-asuntotoimikunnan tekemiä verotukseen liittyviä ehdotuksia. Työryhmä jätti muistionsa (työryhmämuistio 1984: VM 6) valtiovarainministeriölle 29 päivänä helmikuuta 1984. Muistion ehdotukset ovat tämän esityksen pohjana.

Hallitus teki toukokuun 30 päivänä 1984 iltakoulussaan periaatepäätöksen siitä, että on ryhdyttävä toimenpiteisiin valtion vuokra-asuntotuotannon turvaamiseksi ja yksityisten vuokra-asuntojen poistuman estämiseksi sekä niiden tarjonnan lisäämiseksi.

Energiaverotuksen uudistamisen yhteydessä 30 päivänä huhtikuuta 1986 valtioneuvosto teki lisäksi periaatepäätöksen asumiskustannusten alentamiseksi. Eduskunnalle päätettiin antaa muun muassa esitys laiksi asuintalovarauksesta, jolla parannetaan esimerkiksi vuokratalojen tuloksentasaus- ja peruskorjausmahdollisuuksia. Periaatepäätöksen mukaan tarkoituksena on, että lakia voitaisiin soveltaa jo vuodelta 1986 toimitettavassa verotuksessa.

2. Ehdotetut muutokset ja niiden syyt

Vuosien 1985 ja 1986 tulo- ja menoarvioon liittyen on lisätty uusien aravavuokra-asuntojen lainoitusta. Vuoden 1986 tulo- ja menoarvion antamisen yhteydessä säädettiin laki eräiden asuntolainojen koron alentamisen sekä lyhennyksen ja korkojen lykkäämisen väliaikaisesta järjestämisestä (883/85) ja tulo- ja menoarviossa osoitettiin määräraha taloudellisissa vaikeuksissa oleville aravavuokrataloille. Vuokra-asuntolainojen korkotukea on voitu suorittaa myös kunnan

myöntämälle lainalle. Korkotuen saajien piiriä on laajennettu, ja korkotukea on myönnetty myös rakentamis- ja peruskorjauslainoille. Verotusta koskevista vuonna 1984 tehtyyn periaatepäätökseen sisältyneistä muutostavoitteista on toteutettu omaisuustulovähennyksen markkamääräisen rajan korottaminen vuokratulon osalta 6 000 markkaan vuoden 1985 alusta.

Tämän esityksen tarkoituksena on, että aravavuokratalojen asuinhuoneistoista perittävistä vuokrista ei jouduttaisi yleensä maksamaan veroa ja että asuntoyhteisöille ja asuintaloja ylläpitäville yhteisöille pyrittäisiin järjestämään mahdollisuus tehdä varauksia verotuksessa peruskorjauksia varten. Molemmat tavoitteet ehdotetaan toteutettaviksi samanaikaisesti siten, että säädettäisiin laki, jolla mahdollistetaan peruskorjausmenoja laajemman varauksen tekeminen verotuksessa. Varaus toimisi silloin myös tuloksentasauskeinona.

Rahoittaakseen rakennuksen korjaamisesta ja perusparantamisesta aiheutuvia menoja asuntoyhteisö voi ottaa velkaa, kerätä osakkailta ylimääräisiä pääomasuorituksia rahastoon tai kattaa menot yhtiövastikkeilla ja vuokrataloissa vuokratuloilla. Kun yhteisön osakkaat tai osuuskunnan jäsenet maksavat rahastosuorituksia, eivät tällaiset pääomansijoituksina saadut varat ole veronalaista tuloa, jos ne käytetään aktivoitavien menojen peittämiseen ja päätös rahastoinnista on tehty muotomääräyksiä noudattaen. Rahastointimahdollisuus on keskinäisillä kiinteistöosakeyhtiöillä, asunto-osakeyhtiöillä ja asunto-osuuskunnilla. Muissa kiinteistöyhtiöissä kuin keskinäisissä kiinteistöosakeyhtiöissä yhtiö toimii vuokranantajana, joten vuokralaisten suoritukset ovat veronalaista tuloa eikä niitä voida verovapaasti rahastoida. Aravavuokrataloista on suuri osa kiinteistöosakeyhtiöitä, joilla rahastointimahdollisuutta ei näin ollen ole. Näiden yhtiöiden kannalta esityksessä ehdotettava varausmenettely on tarpeen nimenomaan peruskorjauspääomien keräämiseksi. Sen ohella varaus toimisi myös tuloksen tasauksena, jona käytettäväksi sitä ehdotetaan muillekin asuntoyhteisöille.

Varaus koskisi kaikista rakennuksen rakentamiseen ja käyttökunnossa pitämiseen liittyvistä toimenpiteistä johtuvia verotuksessa vähennyskelpoisia kustannuksia. Pelkästään korjausrakentamisesta johtuviin menoihin rajoittuva varausmahdollisuus ei riittä, jos pyritään siihen, ettei tavanomaisessa asumiskäytössä olevan asuntoyhteisön tarvitsisi maksaa veroa. Lisäksi varausmahdollisuus koskisi myös asuinrakennuksen rakentamiskustannuksia. Teknisesti varauksen tekemi-

nen tapahtuisi siten, että asuntoyhteisön tulosta vähennettäisiin verotuksessa kirjanpitoon perustuva vähimmäis- ja enimmäismäärältään tietyllä tavalla rajoitettu kustannuserä, vaikka todellisia menoja ei olisi vielä syntynyt. Näin esimerkiksi aravavuokratalo, jossa poistot eivät riitä vuokrina kerättyjen lainanlyhennysten kattamiseen, voisi varauksen avulla järjestellä tulostaan.

Varauksen vähentäminen synnyttää verovelkaa. Se tulisi maksettavaksi siten, että verotuksessa vähennyskelpoiset rakennuksen rakentamisesta, käytöstä, huollosta ja korjausrakentamisesta johdettavat menot jätettäisiin varauksen käyttämisvuonna vähentämättä. Varauksen käyttämisvuosi olisi valvontasyistä säädetty laissa, eikä määrääkää voisi seuraamuksitta ylittää.

3. Esityksen taloudelliset ja organisatoriset vaikutukset

Esityksessä ehdotettu menettely ei lisää vuokrasijoituksen tuottoa muulla tavoin kuin tasaamalla vuokrien korotuspainetta. Olosuhteet eri asunto-

yhteisöissä ovat lisäksi siinä määrin erilaiset, ettei täsmällisesti voida arvioida, käytettäisiinkö asuintalovarausta tarkoituksenmukaisella tavalla. Sen käyttö vaatii verotuksellista tietämystä, jota kaikissa asuntoyhteisöissä ei ole. On ilmeistä, että ainakin aravavuokratalot tarvitsevat nykyistä enemmän viranomaisten ohjausta ja neuvontaa voidakseen käyttää varausmahdollisuutensa tarkoituksenmukaisesti vuokranantajan ja vuokralaisten edut huomioon ottaen. Esityksessä ehdotettu menettely on kuitenkin keino, jolla voitaisiin tehokkaasti järjestellä asuntoyhteisön tulosta ja saada varoja rakennuksen ylläpitoon ja korjaamiseen. Samalla vältettäisiin erilaisten vain tiettyä päämäärää palvelevien keinojen verotusta monimutkaistava yhteisvaikutus.

Valtion tai kuntien talouteen esityksellä ei ole vaikutusta, koska asuntoyhteisöille maksuunpan-
tujen verojen määrä ei ole veronsaajain kannalta merkittävä.

YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

1. Ehdotus laiksi asuintalovarauksesta verotuksessa

1 §. Säännöksen mukaan tulo- ja varallisuusverolain (1043/74) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhteisö voisi vähentää sekä valtion että kunnallisverotuksessa tulostaan varauksen, joka on muodostettu asuinrakennuksen verotuksessa vähennyskelpoisia kustannuksia varten. Yhteisöllä tarkoitetaan valtiota, kuntaa, kuntainliittoa, seurakuntaa, muuta uskonnollista yhdyskuntaa, osakeyhtiötä, osuuskuntaa, säästöpankkia, keskinäistä vakuutusyhtiötä, aatteellista tai taloudellista yhdistystä, säätiötä ja laitosta sekä muuta niihin verrattavaa oikeushenkilöä tai erityiseen tarkoitukseen varattua varallisuuskokonaisuutta sekä sellaista ulkomaista yhteenliittymää, jota, jos se olisi kotimainen, olisi säännöksen 2 momentin mukaan pidettävä yhtymänä, ja ulkomaista kuolinpesää. Varausmahdollisuus koskisi yleisperusteluissa esitetyistä syistä muitakin kuin peruskorjauskustannuksia, esimerkiksi rakennus- ja huoltomenoja. Sanonnalla korjausrakentaminen

tarkoitetaan ehdotuksessa toimenpiteitä, jotka käsitteellisesti sijoittuvat kiinteistönpidon ja rakentamisen välille. Toimintona korjausrakentaminen voi sisältää molempia. Varausmahdollisuutta ehdotetaan kuitenkin rajattavaksi siten, että vain asuinrakennusta, mutta ei esimerkiksi piha-alueita koskevat vähennyskelpoiset kustannukset kuuluisivat varauksin katettavien kustannusten piiriin.

Harkintaverotus toimitetaan asuin-kiinteistöön kohdistuvana, jos kiinteistön tai esimerkiksi asunto-osakeyhtiössä huoneistojen pinta-alasta yli 20 prosenttia on muussa kuin asumiskäytössä, esimerkiksi liiketiloina. Harkintaverotus kohdistetaan tällöin muussa kuin asumiskäytössä olevaan kiinteistön tai rakennuksen osaan. Asuintalovarausta, jonka tarkoituksena on tasata pääasiassa asumiskäytössä olevien rakennusten vuokrien ja muiden menojen korotuspainetta, ei ehdoteta vähennettäväksi yrityksen mahdollisesti harkinnalla vahvistetusta muusta tulosta.

2 §. Säännöksessä määritellään asuinrakennus. Sillä tarkoitetaan rakennusta, jonka huoneistojen

pinta-alasta vähintään 80 prosenttia on käytössä vakituiseen asumistarkoitukseen tai tätä tarkoitusta varten rakennettavana. Asumista palvelevat tilat, kuten saunat, pesutuvat, autotallit, luetaan rakennuksen pinta-alaan siten kuin verotuslain 72 §:n harkintaverotussäännöstä sovellettaessa.

Pääasiallinen vakituinen asumiskäyttö merkitsee, ettei asunnon tilapäinen tyhjillään olo esimerkiksi vuokrausta tai korjausta varten estä pitämästä sitä asumiskäytössä olevana.

Säännöksen 3 momentissa määritellään, mitä pinta-alalla tarkoitetaan.

3 §. Asuintalovaraus olisi valvontasyistä muodostettava yhteisön kirjanpidossa viimeistään tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä. Tuloslaskelmassa varaus näkyy kohdassa varausten muutos. Taseessa asuintalovaraus esitetään vastattavien puolella, ryhmässä varaukset.

Asuintalovaruksen suuruus ehdotetaan rajoitettavaksi enimmäismäärältään 100 markaksi rakennuksen pinta-alan neliömetriltä. Koska määrältään vähäisten varausten muodostaminen ja niiden vähentäminen verotuksessa ei ole verotustyön kannalta tarkoituksenmukaista eikä peruskorjauksen tai tuloksen tasaamisen kannalta tarpeeseen, ehdotetaan vähennyskelpoiselle varaukselle säädettäväksi myös rakennuksen pinta-alasta riippumaton vähimmäismäärä, 20 000 markkaa. Enimmäis- ja vähimmäismäärät koskevat yhtä verovuotta.

4 §. Asuintalovaraus olisi jossain vaiheessa käytettävä niiden menojen kattamiseen, joita varten se on muodostettu. Todellinen kuluerä jää tällöin verotuksessa vähentämättä. Varauksen käyttäminen merkitään verovelvollisen kirjanpitoon taseen varaustillä veloittaen.

Esityksessä ehdotetaan, että varaus olisi käytettävä neljän vuoden kuluessa sen vuoden päättymisestä lukien, jolta toimitetussa verotuksessa se on vähennetty. Viidentenä vuonna, jolloin myös jälkiverotusaika on kulumassa umpeen ja verotus edelliseltä vuodelta toimitetaan, kuluerä voitaisiin viranomaistoimin tulouttaa.

Jos varauksia tehdään peräkkäisinä vuosina, on ne myös käytettävä siinä järjestyksessä kuin ne on tehty. Varauksen käyttö ei ole sidottu siihen tulolähteeseen, jossa se on muodostettu, jos tämän lain mukaiset edellytykset varauksen käytölle verovelvollisen muussa tulolähteessä ovat olemassa.

Kun varaus käytetään, jäävät ne menot, joita varten varaus on muodostettu, vähentämättä ve-

rotuksessa. Jos tällaiset menot muutoin olisi vähennetty vuosittain tehtävin poistoin, voidaan poistot varausta käytettäessä hyväksyä vähennettäviksi vain menojen siitä osasta, jota ei ole asuintalovaruksella katettu.

5 §. Verovelvollisen on veroilmoituksessaan selvitettävä varauksen muodostaminen ja käyttö. Kustannukset, joiden kattamiseen varaus on tarkoitettu ja käytetty, on riittävästi eritellen selvitettävä.

6 §. Jos asuintalovarausta ei käytettäisi määräjän kuluessa menojen kattamiseen, jäisi verovelka suorittamatta. Sen vuoksi ehdotetaan, että käyttövelvoituksen laiminlyönnistä seuraisi varauksen tulouttaminen 30 prosentilla korotettuna sinä verovuonna, jonka aikana varaus olisi viimeistään pitänyt käyttää.

Jos rakennuksen käyttö asumistarkoitukseen lakkaa, yhteisö puretaan tai sen omistama rakennus luovutetaan toiselle omistajalle, purkautuisivat varaukset edellyttäen, että yhteisö ei enää omista yhtäkään tässä laissa määriteltyä asuinrakennusta. Jos asuinrakennus tuhoutuu esimerkiksi tulipalossa, varaus luettaisiin yhteisön tuloksi samoin edellytyksin, toisin sanoen, jos yhteisö ei enää omista muitakaan tässä laissa määriteltyjä asuinrakennuksia. Varausta ei tällöin kuitenkaan tuloutettaisi korotettuna.

7 §. Asuintalovaruksen osalta ei vahvistettaisi tappiota.

8 §. Asetuksella voitaisiin antaa lain täytäntöönpanosta tarkempia säännöksiä.

2. Voimaantulo ja soveltaminen

Laki tulisi saattaa voimaan mahdollisimman pian. Sitä sovellettaisiin ensimmäisen kerran vuodelta 1986 toimitettavassa verotuksessa.

3. Säättämisjärjestys

Koska lakiehdotuksessa ei ole kysymys uudesta tai lisätystä verosta, ehdotus olisi käsiteltävä valtiopäiväjärjestyksen 66 §:n mukaisessa säättämisjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan Eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

asuintalovarauksesta verotuksessa

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

1 §

Asuintalovaraus

Tulo- ja varallisuusverolain (1043/74) 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu yhteisö voi vähentää tulostaan valtion- ja kunnallisverotuksessa asuinrakennuksensa rakentamisesta, käytöstä, huollosta ja korjausrakentamisesta johtuvia verotuksessa vähennyskelpoisia menoja varten muodostetun varauksen (*asuintalovaraus*).

2 §

Asuinrakennus

Tässä laissa tarkoitetaan asuinrakennuksella rakennusta, jonka huoneistojen pinta-alasta vähintään 80 prosenttia käytetään vakituiseen asumistarkoitukseen verovuoden päättyessä. Tässä laissa tarkoitettuna asuinrakennuksena ei kuitenkaan pidetä elinkeinonharjoittajan vaihto-omaisuuteen kuuluvaa asuinrakennusta.

Huoneistoa katsotaan käytettävän vakituiseen asumistarkoitukseen, jos se on pääasiallisesti tässä käytössä tai jos sitä on alettu rakentaa tähän käyttöön.

Rakennuksen pinta-alalla tarkoitetaan alaa, johon ulkomitoin lasketaan kaikkien kerrosten, kellareiden ja lämpöeristettyjen ullakkohuoneiden pinta-alat. Parvekkeita, katoksia ja tiloja, joiden vapaa korkeus on alle 160 cm, ei lasketa pinta-alaan.

3 §

Asuintalovarauksen suuruus

Yhteisön kirjanpidossa viimeistään tilinpäätöksen vahvistamisen yhteydessä muodostettavan asuintalovarauksen enimmäismäärä on verovuonna 100 markkaa asuinrakennuksen pinta-alan neliömetriä kohden. Asuintalovaraus, jonka enimmäismäärä näin laskettuna olisi alle 20 000 markkaa, ei ole verotuksessa vähennyskelpoinen. Muutoinkaan ei 20 000 markkaa pienempi asuintalovaraus ole vähennyskelpoinen.

4 §

Asuintalovarauksen käyttäminen

Asuintalovaraus on käytettävä 1 §:ssä tarkoitettujen menojen kattamiseen neljän verovuoden kuluessa sen verovuoden päättymisestä, jolta toimitussa verotuksessa asuintalovaraus on vähennetty. Varausta voidaan tässä laissa sanotuin edellytyksin käyttää myös muun kuin sen tulolähteen 1 §:ssä tarkoitettujen menojen kattamiseen, jota varten varaus on muodostettu. Aikaisemmin tehty asuintalovaraus on käytettävä ennen myöhemmin tehtyjä.

Menot, joiden kattamiseen asuintalovarausta on käytetty, eivät ole verotuksessa vähennyskelpoisia.

Jos asuintalovarausta on käytetty sellaisen menon kattamiseen, joka verotuksessa vähennettäisiin vuosittain tehtävin poistoin, hyväksytään

poistot vain menon ja asuintalovarauksesta sen kattamiseen käytetyn määrän erotuksesta.

5 §

Veroilmoituksessa annettava selvitys

Asuintalovarauksen muodostaminen ja käyttö on riittävästi eriteltyä selvitettävä veroilmoituksessa.

6 §

Asuintalovarauksen tulouttaminen

Asuintalovaraus, jota ei ole käytetty 4 §:n 1 momentissa mainittuna aikana, luetaan yhteisön tuloksi 30 prosentilla korotettuna sinä verovuonna, jonka kuluessa asuintalovaraus viimeistään olisi pitänyt käyttää.

Jos yhteisö puretaan tai jos se lakkaa omistamasta 2 §:ssä tarkoitettuja asuinrakennuksia, asuintalovaraus luetaan yhteisön tuloksi 30 prosentilla korotettuna sinä verovuonna, jona päätös yhteisön purkamisesta on tehty, tai sinä verovuonna, jonka päättyessä yhteisö ei enää omista 2 §:ssä tarkoitettuja asuinrakennuksia.

Jos asuinrakennus tuhoutuu, asuintalovaraus luetaan yhteisön tuloksi sinä verovuonna, jonka

päättyessä yhteisö ei enää omista tuhoutunutta eikä muitakaan 2 §:ssä tarkoitettuja asuinrakennuksia.

7 §

Asuintalovarauksen huomioon ottaminen tappiota vahvistattaessa

Asuintalovarausta ei oteta vähennyksenä huomioon vahvistattaessa tappiontasauksesta tuloverotuksessa annetussa laissa (362/68) tarkoitettua tappiota.

8 §

Asetuksenantovaltuus

Tarkempia säännöksiä tämän lain täytäntöönpanosta voidaan antaa asetuksella.

9 §

Voimaantulo- ja soveltamissäännös

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 198 . Lakia sovelletaan ensimmäisen keran lain voimaantulovuodelta toimitettavassa verotuksessa.

Helsingissä 29 päivänä elokuuta 1986

Tasavallan Presidentti

MAUNO KOIVISTO

Ministeri Pekka Vennamo