

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi varainsiirtoverolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Varainsiirtoverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että varainsiirtoveroprosentti kiinteistöjen luovutuksesta alennettaisiin 4,0:sta 3,0:aan sekä asunto-osakeyhtiöiden ja muiden kiinteistöosakeyhtiöiden osakkeiden sekä muiden arvopaperien luovutuksista 2,0:sta ja 1,6:sta 1,5:een.

Ensiasunnon ostajan varainsiirtoverovapaus poistettaisiin.

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2024. Muutettuja veroprosentteja sovellettaisiin 12.10.2023 tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	3
2.1 Nykytila.....	3
2.1.1 Varainsiirtoverotuksen veropohja	3
2.1.2 Verokannat	4
2.1.3 Ensiasunnon verovapaus	5
2.1.4 Tilastotietoa.....	6
2.1.5 Yleistä asuntomarkkinoiden ja rakennusalan ajankohtaisesta tilanteesta	7
2.2 Nykytilan arviointi	8
3 Tavoitteet.....	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	10
4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen	10
4.2.1.2 Vaikutukset asunto- ja kiinteistömarkkinoille.....	11
4.2.1.3 Vaikutukset kotitalouksille.....	12
4.2.1.4 Yritysvaikutukset	15
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	16
4.2.3 Vaikutukset kansantalouteen.....	16
5 Säännöskohtaiset perustelut.....	17
6 Voimaantulo	17
7 Suhde talousarvioesitykseen.....	17
LAKIEHDOTUS	18
Laki varainsiirtoverolain muuttamisesta	18
LIITE	20
RINNAKKAISTEKSTI.....	20
Laki varainsiirtoverolain muuttamisesta	20

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman jaksoon 6.5 Toimivat asuntomarkkinat ja sujuva liikenne sisältyvän kirjauksen mukaan selvitetään mahdollisuutta asuntokaupan varainsiirtoveron poistamiseen tai laskemiseen julkisen talouden kannalta neutraalilla tavalla.

Valtiovarainministeriö asetti 5.9.2023 asuntorakentamisen tilaa käsittelevän työryhmän selvittämään asuntorakentamisen suhdannetilannetta ja mahdollisesti tarvittavia toimenpiteitä. Työryhmän muistiossaan¹, harkittavaksi esittämään 15-kohtaiseen toimenpidevalikoimaan sisältyy edellä mainitun hallitusohjelmassa todetun mahdollisuuden selvittäminen.

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä yhteistyössä Verohallinnon kanssa.

Kuulemista ja lausuntokierrosta ei ole voitu järjestää aikataulusyistä ja koska tieto verokantojen odotettavissa olevasta alentamisesta olisi todennäköisesti merkittävästikin jarruttanut vaihdattaa asunto- ja kiinteistömarkkinoilla muutoskaavailujen julkiseksi tulon ja muutosten voimaantulon välisenä aikana.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Nykytila

2.1.1 Varainsiirtoverotuksen veropohja

Varainsiirtoveroa on suoritettava varainsiirtoverolain (931/1996) mukaan valtiolle kiinteistön ja arvopaperin omistusoikeuden luovutuksesta. Verovelvollinen on luovutuksensaaja.

Varainsiirtoveron piiriin kuuluvat vastikkeelliset luovutukset. Veroa ei lain 4 ja 15 §:n nojalla ole suoritettava lahjaan, perintöön, testamenttiin tai yhteisomistussuhteen purkamiseen eikä eräin poikkeuksin ositukseen perustuvasta luovutuksesta. Veroa ei ole myöskään suoritettava, kun luonnollisen henkilön omaisuutta siirretään osakeyhtiöön tuloverolain tarkoitetussa toimintamuodon muutoksessa, siirrettäessä omaisuutta lainkohdassa tarkoitetulla tavalla toimintaa jatkavalle yhteisölle yhteisömuodon muutoksen, sulautumisen tai elinkeinotulon verottamisesta annetussa laissa säädetyn jakautumisen perusteella, eräissä luottolaitosten välisissä omaisuudensiirroissa eikä eräissä kuntien rakennejärjestelyissä.

Veron suorittamisesta ovat lain 2 ja 10 §:n nojalla vapaat muun muassa valtio ja sen laitokset, lukuun ottamatta valtion liikelaitoksia, sekä kiinteistöjen osalta kunta ja kuntayhtymä.

Lakiin sisältyy useita eri perustein toteutettuja verovapaussäännöksiä. Merkittävimmät näistä koskevat säännellyllä markkinalla ja monenkeskisessä kaupankäyntijärjestelmässä kaupankäynnin kohteena olevan arvopaperin luovutusta 15 a §:n mukaisesti ja jäljempänä jaksossa 2.1.3 kuvattua ensiasunnon hankintaa. Lain 13 ja 14 §:ssä säädetään eräistä lähinnä maa- ja metsätalouskiinteistöjen luovutuksia koskevista verovapauksista ja 43 §:ssä liiketoimintasiirron yhteydessä tapahtuvan kiinteistön ja arvopaperin luovutuksen verovapaudesta.

¹ 15.9.2023, VN/25240/2023-VM-3.

Kiinteistöllä laissa tarkoitetaan myös sen määräosaa ja määräalaa sekä kiinteistöjen yhteistä aluetta ja sen määräalaa sekä yhteisalueosuutta, vuokra- tai käyttöoikeutta, jonka haltija on maa-kaaren mukaan velvollinen hakemaan oikeutensa kirjaamista sekä kiinteistön käyttöä pysyvästi palvelevaa rakennusta tai rakennelmaa.

Arvopaperilla laissa tarkoitetaan sen 17 §:n mukaan osaketta ja sen väliaikaistodistusta, osuustodistusta taloudellisessa yhteisössä, säästöpankkien kantarahastotodistusta ja osuuspankkien sijoitusosuustodistusta sekä näiden väliaikaistodistusta, sellaista yhteisön antamaa velkakirjaa tai muuta saamistodistetta, jossa korko määräytyy yhteisön toiminnan tuloksen tai osingon suuruuden mukaan taikka joka oikeuttaa osallisuuteen vuosivoitosta tai ylijäämästä sekä edellä mainittujen arvopaperien merkintäoikeudesta annettua todistusta ja merkintäoikeutta koskevaa luovutuskirjaa. Arvopaperina pidetään myös arvopaperia vastaavaa arvo-osuutta.

Vero lasketaan kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta. Muun muassa pääoman sijoituksen tai varojen jakona tapahtuvassa luovutuksessa vero lasketaan luovutetun omaisuuden käyvästä arvosta luovutushetkellä.

Vuoden 2013 alusta lakiin otettiin säännökset, joilla veropohjaa laajennettiin arvopaperien luovutuksessa veronalaisen vastikkeen osalta. Vastikkeeseen luetaan vuodesta 2013 lukien myös lain 20 §:n mukaisesti luovutuksensaajan muulle kuin luovuttajalle tekemä suoritus, joka on luovutussopimuksen ehtona, samoin kuin suoritusvelvoite, josta luovutuksensaaja on luovutussopimuksen ehtojen mukaan ottanut vastattavakseen luovuttajalle tai muulle taholle, jos suoritus tai suoritusvelvoite tulee luovuttajan hyväksi.

Lisäksi vastikkeeseen luetaan mainitun muutoksen jälkeen lain 20 §:n 4 ja 5 momentin mukaisesti osakkeisiin kohdistuva lainkohdissa tarkoitettu yhtiölaina, jos luovutuksen kohteena on 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu arvopaperi. Näitä ovat asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osake tai asunto-osuuskunnan tai kiinteistöosuuskunnan osuus, muun osakeyhtiön osake, jos yhtiön toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti kiinteistöjen omistamista tai hallintaa sekä sellaisen osakeyhtiön osake, jonka toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti edellä mainittujen osakkeiden tai osuuksien tai niiden ja Suomessa sijaitsevien kiinteistöjen suoraa tai välillistä omistamista tai hallintaa. Sama koskee 18 §:n 2 momentissa tarkoitettua ulkomaisen yhteisön liikkeeseen laskemaa arvopaperia, jonka toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti kiinteistöjen suoraa tai välillistä omistamista tai hallintaa ja jonka kokonaisvaroista enemmän kuin 50 prosenttia muodostuu suoraan tai välillisesti omistetusta Suomessa sijaitsevasta kiinteästä omaisuudesta.

2.1.2 Verokannat

Varainsiirtoverokanta kiinteistön luovutuksessa on lain 6 §:n mukaan 4 prosenttia. Arvopaperin luovutuksessa verokanta on lain 20 §:n mukaan 1,6 prosenttia tai, jos luovutuksen kohteena on 20 §:n 3 momentissa tarkoitettu arvopaperi, 2,0 prosenttia.

Aiemmat verokantoja koskevat muutokset

Varainsiirtoverolailla korvattiin leimaverolain (662/1943) kiinteistön omistusoikeuden luovutuksesta suoritettavaa niin sanottua lainhuudatusleimaveroa, vuokraoikeuden siirtoleimaveroa sekä arvopapereiden siirtoleimaveroa koskevat säännökset. Kyseessä oli varainsiirtoihin kohdistuvan leimaverotuksen rakenteellinen kokonaisuudistus.

Arvopapereiden osalta verokannaksi varainsiirtoverouudistuksessa säädettiin arvopapereiden siirtoleimaveroa tuolloin vastannut 1,6 prosenttia.

Kiinteistön luovutukseen sovellettavaksi verokannaksi säädettiin edelleen voimassa oleva 4 prosenttia. Kumottujen leimaverolain säännösten mukaan kiinteistöjen lainhuudatusleimavero oli porrastettu siten, että vero oli 4 prosenttia, kun omaisuuden arvo oli enintään 70 000 markkaa, 5 prosenttia, kun omaisuuden arvo oli 70 000–200 000 markkaa ja 6 prosenttia, jos arvo oli suurempi.

Verokannan alentamisen perusteena olivat neutraalisuusnäkökohdat, suoraan ja välillisesti omistetun kiinteistöomaisuuden suuri verokantaero. Varainsiirtoverolain perustelujen (HE 121/1996 vp) mukaan verokantaero oli johtanut siihen, että kiinteistö ostetaan yhä useammin perustettavan yhtiön lukuun silloinkin, kun yhtiömuodon käyttämiselle ei ole muita perusteita. Tarpeettoman yhtiöittämisen todettiin aiheuttavan paitsi kustannuksia ja hallinnollista vaikeaa myös oikeudellista epäselvyyttä. Pitkällä aikavälillä verokantojen suhteettoman suurten erojen katsottiin voivan johtaa myös verotulojen alentumiseen.

Kiinteistöjen ja arvopapereiden leimaverokannat olivat vuoden 1943 leimaverolain ja sitä edeltäneen saman nimisen lain historian aikana vaihdelleet ja kaventuneet. Vuoden 1943 leimaverolaissa kiinteistöjen leimavero oli alun perin porrastetusti 3, 4 tai 5 markkaa kultakin 100 markalta, eli 3,4 tai 5 prosenttia, omaisuuden arvosta riippuen. Arvopapereiden leimavero oli ilman arvopaperipörssin välitystä tapahtuvassa luovutuksessa 1,2 markkaa kultakin 100 markalta eli 1,2 prosenttia, arvopaperipörssin välityksellä tapahtuvassa luovutuksessa kuitenkin vastaavasti 1,0 markkaa. Sota-ajan olosuhteissa säädetyssä laissa valtioneuvostolle annettiin oikeus korottaa arvopapereiden leimaveroa 12 markkaan ja 10 markkaan, asunto-osaakeyhtiön osakkeen luovutuksessa kuitenkin enintään 5 markkaan.

Vuoden 2013 alusta edellä mainittujen 20 §:n 3 momentissa tarkoitettujen kiinteistöarvopapereiden varainsiirtoverokanta korotettiin 1,6 prosentista 2 prosenttiin. Muutos oli osa valtiotaloutta vahvistavia toimia. Fiskaalisten tavoitteiden lisäksi muutoksella haluttiin vähentää suoraan ja välillisesti yhtiön kautta omistetun kiinteistön luovutuksen varainsiirtoverotuksen erosta aiheutuvaa epäneutraalisuutta asettamalla kiinteistöarvopapereiden verokanta lähemmäs kiinteistöjen verokantaa, joka säilyi 4 prosentissa. Suoraan ja välillisesti omistetun kiinteän omaisuuden luovutuksen varainsiirtoverokohtelun epäneutraalisuus oli, fiskaalisten tavoitteiden ohella, taustana myös samalla toteutetuille veropohjaa laajentaville muutoksille, jotka koskivat veronalaiseen vastikkeeseen luettavia yhtiölainoja ja muita velkoja.

2.1.3 Ensiasunnon verovapaus

Ensiasunnon varainsiirtoverovapaudesta säädetään asuinkiinteistöjen osalta varainsiirtoverolain 11 §:ssä ja asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden tai osuuksien osalta 25 §:ssä.

Verovapaus edellyttää, että verovelvollinen on hankkinut vähintään puolet asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista, taikka kiinteistön ja vähintään puolet sillä olevasta tai sille rakennettavasta asuinrakennuksesta, ja käyttää tai ryhtyy käyttämään huoneistoa tai rakennusta omana vakituisena asuntonaan. Edellytyksenä on lisäksi, että saaja ei ole aikaisemmin omistanut vähintään puolta asuinrakennuksesta tai asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista ja että hän on ennen luovutuskirjan allekirjoittamista täyttänyt 18 mutta ei 40 vuotta.

Luovutus on verosta vapaa siltä osin, kuin huoneistoa tai kiinteistöä ja sillä olevaa rakennusta käytetään omana vakituisena asuntona. Jos kyse on rakennettavaksi hankitusta tontista, vero

voidaan hakea takaisin, kun asuinrakennus on valmistunut ja sitä on alettu käyttää vakituksena asuntona.

Asuinrakennukseen luetaan myös asumiseen liittyvät muut rakennustilat. Rakennukseen rinnastetaan rakennuspaikka siltä osin kuin se on pinta-alaltaan enintään 10 000 neliometriä tai kaa-voitetulla alueella enintään kaavan mukaisen tontin tai rakennuspaikan suuruinen.

Ensisijunnon varainsiirtoverovapautta koskevat säännökset otettiin varainsiirtoverolakiin asiasisällöltään ja soveltamisedellytyksiltään saman sisältöisinä kuin ne olivat aiemmin sisältyneet leimaverolakiin, kiinteistöjen osalta lain 30 §:n 1 momentin 8 kohtaan ja 5 momenttiin sekä asuinhuoneisto-osakkeiden ja -osuuksien osalta 57 b §:ään.

Leimaverovapautta koskevat säännökset tulivat voimaan vuoden 1991 alusta. Verovapautta perusteltiin sillä, että asuntojen hintojen nousun johdosta leimaverosta oli tullut merkittävä menoerä, joka yhdessä lainakorkojen nousun kanssa oli saattanut erityisesti nuoret ensimmäisen oman asunnon hankkijat vaikeaan taloudelliseen tilanteeseen. Perusteluina viitattiin myös verotuksen asuntopoliittisten vaikutusten ja tavoitteiden uudelleen arviointiin, mihin liittyi korkomenojen vähennyksen muodossa tuloverotuksessa annettava asumisen verotuen vähentäminen ja uutena verotuen muotona vuodesta 1990 käyttöön otettu valtionverosta tehtävä alle 40-vuotiaille myönnettävä asuntovähennys. Leimaverovapaudelle asetettiin sama ikäraja, mitä ei tuossa yhteydessä erikseen perusteltu.

Ikärajan perusteena on aikanaan sovelletun asuntovähennyksen vastaavan ikärajan tapaan nähtävä olevan tavoite suunnata verovapaudesta muodostuva verotuki eniten sen tarpeessa oleville. Koska tuen tarpeen arvioidaan olevan suurimmillaan nuoruusiässä ja perheenperustamisvaiheessa, ja jolloin myös tulotaso on työuran rajoitetun keston vuoksi tyypillisesti myöhempien työvuosien tulotasoa matalampi, verotuki kytkettiin määräkään.

Kaavamainen ikäraja ei sellaisenaan ole täysin ongelmaton tuen tarkoituksenmukaisen kohdentumisen kannalta ja ikä erilaisen verokohtelun perusteena voi myös näyttäytyä ongelmallisena perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta.

2.1.4 Tilastotietoa

Vuonna 2022 varainsiirtoveroa kertyi 936 miljoonaa euroa, mikä vastaa 1,8 prosenttia valtion kaikista verotuloista.

Verokertymä on vuosina 2011–2022 kehittynyt seuraavasti:

Vuosi	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kertymä milj. €	544	579	586	702	795	858	775	845	844	833	993	936
Vuotuinen muutos %		6,4	1,3	19,8	13,2	7,9	-9,6	9,0	-0,1	-1,3	19,3	-5,8

Vuodelta 2023 varainsiirtoveroa arvioidaan kertyvän ilman nyt ehdotettuja muutoksia 646 miljoonaa euroa. Vuotuinen vaihtelu johtuu määräävästi kiinteistö- ja asuntokaupan volyymin ja hintatason kehityksestä sekä yksittäisten arvoltaan merkittävien liikeosakkeiden luovutusten ajoittumisesta.

Kohteittain kertymä jakautui vuonna 2022 seuraavasti:

Kohde	Lukumäärä	Vastike milj. €	Vero- prosentti	Vero milj. €	Osuus verosta
Kiinteistö*	91 841	9 744	4,0 %	389,9	42,6 %
Rakennus ilman maapohjaa	1 060	225	4,0 %	9,0	1,0 %
Asunto-osake	91 156	12 523	2,0 %	250,5	27,4 %
Autopaikan, varaston, toimiston tai muun tilan hallintaan oikeuttava osake	22 886	1 103	2,0 %	22,1	2,4 %
Viikko-osuus- ja aikaosuusosake	17 389	87	2,0 %	1,7	0,2 %
Muun kiinteistöosakeyhtiön osake	1 524	1 626	2,0 %	32,5	3,6 %
Liikeosake	30 795	12 635	1,6 %	206,4	22,5 %
Muu osake, osuus ja arvopaperi	5 263	216	1,6 %	3,5	0,4 %
<i>Yhteensä</i>	261 914	38 158		916	100 %

Kiinteistö* kiinteistö käsittää myös kiinteistön määräosan, määräalan ja kirjattavan vuokraoikeuden.

Kiinteistöjen osalta Verohallinnon verotustiedoista ei ole saatavissa tietoja niiden jakautumisesta asuinkiinteistöihin ja muihin kiinteistöihin. Maanmittauslaitoksen kauppahintatilaston tietojen mukaan vuonna 2022 kaikkien asuinrakennuspaikkojen osuus kiinteistökauppojen kauppahinnoista 9 905 miljoonasta eurosta oli 52 prosenttia ja lomarakennuspaikkojen osuus 9 prosenttia. Tiedot sisältävät sekä rakennetut että rakentamattomat kohteet.

Kauppahintatilasto sisältää eritellysti tietoja asuinpientalokiinteistöistä, mutta tiedot kattavat vain tilastoinnissa edustaviksi tulkitut koko kiinteistön tai määräalan kaupat. Epäedustavina tai muutoin ulkopuolelle on rajattu muun muassa sukulaisten väliset kaupat sekä kaupat, jotka eivät täytä asetettuja muun muassa kauppahintaan tai pinta-alaan liittyviä raja-arvoja tai kaavamerkinäille asetettuja vaatimuksia. Asuinpientalojen osuutta veropohjasta ei siten ole luotettavasti pääteltävissä kauppahintatilaston pohjalta. Mainitusti rajattujen rakennettujen asuinpientalokiinteistöjen osuus kaikkien kiinteistökauppojen kauppahinnoista oli 2 491 miljoonaa euroa eli 25,1 prosenttia ja rakentamattomien asuinpientalokiinteistöjen osuus 270 miljoonaa euroa eli 2,7 prosenttia.

Ensiasunnon verovapautta sovellettiin vuonna 2022 noin 23 000 asunto-osakkeiden ja osuuskäyttöön kaupan ja 13 000 asuinkiinteistön kaupan. Veroa jäi määräämättä 126,6 miljoonaa euroa, mistä asuinhuoneistojen osuus oli 65,7 miljoonaa euroa ja asuinkiinteistöjen osuus 57,9 miljoonaa euroa. Kaikista asunto-osakkeiden kaupoista ensiasunnon verovapauden piiriin kuului vuonna 2022 noin 20 prosenttia. Asuinkiinteistöjen osalta vastaavaa arviota ei ole käytettävissä.

2.1.5 Yleistä asuntomarkkinoiden ja rakennusalan ajankohtaisesta tilanteesta

Asuntojen uudisrakentaminen on vähentynyt merkittävästi kuluvana vuonna ja sen arvioidaan jäävän vähäiseksi myös ensi vuonna. Vuonna 2022 aloitettiin rakentaa noin 37 000 uutta asuntoa. Kuluvana vuonna arvioidaan aloitettavan 18 000–21 600 asuntoa, ja vuonna 2024 asuntotuotantomäärä nousisi arviolta 19 500–26 000 uuteen aloitukseen. Vuosien 2017 ja 2021 välillä asuntorakentaminen oli kappalemäärissä arvioituna erittäin korkealla tasolla, 40 000 ja 47 000 asunnon välillä. Teknologian tutkimuskeskus VTT Oy on arvioinut asuntojen uudisrakentamistarpeeksi vuosittain noin 30 000–35 000 asuntoa. Siten vuosien 2017–2021 asuntotuotanto ylitti

laskennallisen tarpeen, ja suhdannemielessä rakentamisen voidaan arvioida olleen ylikuumentunutta. Muu rakentaminen on pysynyt vakaampana, mutta kokonaisuudessaankin tuotanto supistuu tuntuvasti kuluvana vuonna. Uudisasuntorakentamisen osuus kaikesta rakentamisesta oli 21 prosenttia vuonna 2022.

Asuntokauppa on vähentynyt jyrkästi, ja uusia myymättömiä ja vuokraamattomia asuntoja on runsaasti tarjolla. Kysynnän heikkenemisen taustalla on korkojen nousu ja kotitalouksien ostovoiman heikko kehitys.

Uusien hankkeiden käynnistämistä hillitsee rakentamisen kustannusten nousu, samalla kun etenkin uusien asuntojen hinnat ovat kysynnän heiketessä laskeneet. Uudistuotanto on viime vuosina ollut aiempaa runsaampaa ja ylittänyt väestökehityksestä pääteltävän asuntotarpeen. Rakennusalan työllisten määrä, seitsemän prosenttia kaikista työllisistä, on pienentynyt ja alan työllisyysnäkyvät ovat heikot. Vaikka kehitys näkyy koko talouden työllisyystilanteessa, ei koko talouden työllisyystilanteen silti oleteta heikkenevän paljoa. Tähän asti koko talouden työllisyystilanne on pysynyt hyvänä.

Nykyinen tilanne on herättänyt huolta asuntomarkkinoihin liittyvien ongelmien leviämisestä laajemminkin talouteen, kuten rahoitusjärjestelmän toimintaan. Asuntorakentamista ja kiinteistöihin liittyvää taloudellista toimintaa koskevien ongelmien ei kuitenkaan arvioida johtavan yleisen talouskehityksen hyvin merkittävään heikkenemiseen.

Asuntorakentamisen tilannetta kuvataan monipuolisesti edellä jaksossa 1 mainitussa työryhmämuistiossa.

2.2 Nykytilan arviointi

Varainsiirtovero ja vastaavat transaktioverot ovat omiaan vähentämään veropohjaan kuuluvien kohteiden vaihdantaa. Asuntokauppojen osalta tämä vaikutus on todettu useissa empiirisissä ulkomaisissa ja kotimaisissa tutkimuksissa. Varainsiirtoveron seurauksena kotitaloudet asuvat useammin tilanteeseensa nähden esimerkiksi kooltaan tai sijainniltaan sopimattomissa asunnoissa. Asuntokanta on tehottomammassa käytössä kuin ilman veroa, mikä aiheuttaa taloustieteen piirissä hyvinvointitappioksi kutsuttua haittaa.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskuksen tutkimuksissa on hyödynnetty luonnollisena koeasetelmana vuoden 2013 uudistusta, jossa varainsiirtoverokantaa korotettiin ja veropohjaa laajennettiin kiinteistöarvopaperien osalta. Verotuksen kiristymisen on arvioitu vähentäneen osakehuoneistossa asuvien muuttoalttiutta yli seitsemällä prosentilla². Kiristyminen vähensi myös muuttoja yli 50 kilometrin etäisyydelle, minkä perusteella pidettiin mahdollisena, että vero vaikuttaisi myös työmarkkinoiden toimintaan. Määrällisiä arvioita työllisyysvaikutuksista ei kuitenkaan kyetty esittämään.

Varainsiirtoveron muuttoalttiutta vähentävä vaikutus on osatekijänä vaikuttamassa asuntorakentamisen ja -kaupan nykyiseen heikkoon tilanteeseen. Alaviitteessä 1 mainitun työryhmän kuulemista asiantuntijoista useampi nosti esiin varainsiirtoverotuksen muutokset suhdannetilanteen lievittämiseksi.

² Tuorein tutkimusasetelmaa hyödyntänyt julkaisu Asuntokauppojen varainsiirtoveron vaikutus muutto-
liikkeeseen, Eerola, Essi; Lyytikäinen, Teemu Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2021.

Hallituksen asuntopolitiikan keskeisin tavoite on hallitusohjelman mukaan asuntomarkkinoiden toimivuuden edistäminen. Ohjelman mukaan toimivat asuntomarkkinat luovat suomalaisille mahdollisuuden asua mahdollisimman hyvin ja edullisesti omia toiveita vastaavassa kodissa. Näitä tavoitteita voidaan edistää lieventämällä varainsiirtoveron haitallista vaikutusta muuttamiseen.

Suoraan ja välillisesti yhtiön kautta omistetun kiinteistövarallisuuden luovutuksen verorasituksen merkittävä ero, jota kavennettiin siirryttäessä leimaverotuksesta varainsiirtoverotukseen ja myöhemmin vuoden 2013 uudistuksessa, on näistä muutoksista huolimatta edelleen ongelmallinen verotuksen neutraalisuustavoitteiden kannalta. Eri asumismuotojen erilaiselle verokohtelulle ei myöskään ole vahvoja perusteita.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on edistää asuntomarkkinoiden toimivuutta vähentämällä varainsiirtoveron vaikutusta muuttamiseen ja samalla parantaa suoraan ja välillisesti omistetun kiinteistövarallisuuden luovutuksen varainsiirtoverotuksen neutraalisuutta.

Asuntomarkkinavaikutusten lisäksi toimenpiteellä osaltaan helpotettaisiin rakennusalan nopeasti heikentynyttä suhdannetilannetta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Varainsiirtoverolakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että kiinteistön luovutuksessa varainsiirtoverokanta alennettaisiin 4 prosentista 3 prosenttiin, kiinteistöarvopaperien luovutuksessa 2 prosentista 1,5 prosenttiin ja muiden arvopaperien luovutuksessa 1,6 prosentista 1,5 prosenttiin.

Muutoksilla vähennettäisiin varainsiirtoveron jarruttavaa vaikutusta muuttamiseen ja kavennettaisiin suoraan ja välillisesti omistetun kiinteistöomaisuuden verokantaerosta aiheutuvaa epäneutraalisuutta sekä eri asumismuotojen verokohtelun eroa. Veron alennuksesta asuntojen, eli asuinpientalokiinteistöjen ja asuinhuoneisto-osakkeiden ja -osuuksien luovutuksiin kohdistuisi staattisesti tarkastellen 45 prosenttia. Vapaa-ajanasunnot ja muut rakennetut ja rakentamattomat asuinrakennuspaikat huomioiden alennuksesta kohdistuu asumiseen, laajasti ymmärrettynä, runsaat 60 prosenttia.

Ensiasunnon varainsiirtoverovapaudesta ehdotetaan luovuttavaksi ja verotuen poistamisesta kertyvä lisätuotto käytettäisiin verokantojen alentamisen rahoittamiseen. Ensiasunnon varainsiirtoverovapaudesta luopumista on aiemmin ehdottanut esimerkiksi ympäristöministeriön asettama hankeryhmä raportissaan Asumisen tuki- ja verojärjestelmien vaikuttavuus (Ympäristöministeriön raportteja 4/2015), johon sisältyvän toimenpide-ehdotuksen mukaan ”Poistetaan ensiasunnon hankinnan varainsiirtoverovapaus asumismuotojen neutraalin kohtelun edistämiseksi. Ensiasunnon hankintaa on kuitenkin edelleen syytä tukea ASP-järjestelmällä, koska se vähentää kotitalouksien asuntolainoihin liittyviä riskejä.”

Hallituksen ohjelman mukaan mahdollisuus ensiasunnon hankkimiseen turvataan ASP-järjestelmää kehittämällä. Toimenpiteinä ohjelmassa mainitaan ASP-korkotukilainan enimmäismäärän korottaminen ja ASP-säästämisen aloitusikärajan poistaminen. ASP-tilin voi voimassa olevan lainsäädännön mukaan ottaa käyttöön 15–44-vuotias henkilö, jolla ei ole aiempaa omaa asuntoa. ASP-järjestelmän kautta ensiasunnon ostaja hyötyy ASP-tilille maksettavan koron,

muihin ensiasuntolainoihin verrattuna alhaisemman lainakoron ja korkotuen sekä maksuttoman valtiontakauksen muodossa. Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden poistaminen vähentäisi samaan tarkoitukseen suunnattuja julkisia tukia, sillä useamman ohjauskeinon käyttämistä samaan tavoitteeseen voidaan pitää kustannustehottomana.

Ehdotuksilla edistetään hyvän veropolitiikan periaatteisiin kuuluvaa tiiviin veropohjan ja matalien verokantojen tavoitetta.

Markkinahäiriöiden välttämiseksi esityksen antamisen ja voimaantulon välisenä aikana ehdotetaan, että alennettuja verokantoja sovellettaisiin hallituksen esityksen antamispäivänä tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen. Ensiasunnon verovapaus poistuisi luovutuksista, jotka on tehty lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

4.2.1.1 Vaikutukset julkiseen talouteen

Esityksen välittömät vaikutukset valtion talouteen aiheutuvat varainsiirtoveron kertymän muutoksista.

Rakennusallalla sekä kiinteistö- ja asuntomarkkinoilla vallitsevien poikkeuksellisten markkinaolosuhteiden vuoksi vaikutusten määrällinen arviointi on haastavaa. Korkotason nousu ja sen kehitykseen samoin kuin kansantalouden ja kotitalouksien taloustilanteen kehitykseen liittyvä epävarmuus yhdessä yleisen kuluttajahintojen nousun aiheuttaman kotitalouksien ostovoiman heikkenemisen kanssa ovat vähentäneet asuntojen kysyntää ja vaihdantaa sekä alentaneet markkinahintoja. Korkotason nousu on vaikuttanut kotitalouksien asuntolainojen lisäksi taloyhtiöiden lainoihin kasvattaen siten myös yhtiövastikkeiden määrää.

Ennen pitkää patoutunutta kysyntää purkautuu ja vaihdanta samoin kuin markkinahinnat palautuvat nykyistä korkeammalle tasolle, mutta käänteen ajoittuminen on epäselvää.

Verokantojen alentamisen arvioidaan pienentävän veron tuottoa vuositasolla staattisesti tarkastellen noin 144 miljoonalla eurolla, jos tuotoksi ilman muutoksia oletetaan vuoden 2023 arvioitu kokonaiskertymä 646 miljoonaa euroa. Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden poistaminen puolestaan kasvattaisi vastaavasti veron tuottoa vuositasolla 74 miljoonalla eurolla. Verokertymä alenisi siten vuositasolla noin 70 miljoonalla eurolla.

Veron suorittamisen määräajoista johtuvien viipeiden johdosta alentuminen kohdistuisi budjettivuodelle 2024 vain osittain. Kiinteistön luovutuksesta vero on suoritettava kuuden kuukauden kuluessa luovutussopimuksen tekemisestä. Arvopaperin luovutuksesta vero on suoritettava pääsääntöisesti luovutussopimuksen tekemisen yhteydessä, jos luovutuksessa on osallisena arvopaperinvälittäjä, tai luovutus tapahtuu kiinteistönvälittäjän välityksin, muussa tapauksessa kahden kuukauden kuluessa luovutussopimuksen tekemisestä. Vuodelle 2024 alenemisesta kohdistuisi arviolta 52 miljoonaa euroa.

Vuodelle 2023 kohdistuva vaikutus olisi staattisesti tarkastellen 17 miljoonaa euroa, jonka Verohallinto palauttaisi lain tultua voimaan.

Staattisissa arvioissa ei ole otettu huomioon muutosten vaikutuksia kiinteistö- ja asuntokaupan volyyymiin. Verokantojen aleneminen lisää vaihdantaa. Jos vaihdanta kasvaisi noin seitsemän

prosenttia, minkä määräiseen kasvuun Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimuksissa pääteltyä 0,4 prosenttiyksikön varainsiirtoveron muutoksen vaikutusta koskevat arviot viittaavat, ehdotettujen 0,5 prosenttiyksikön ja 1,0 prosenttiyksikön alennuksen johdosta tuotto asuinhuoneistoista ja asuinpientalokiinteistöistä nousisi kasvavan vaihdannan johdosta vuositasolla noin 30 miljoonaa euroa ja vuoden 2024 kassakertymä 16 miljoonaa euroa edellä arvioitua suuremmaksi. Nämä dynaamiset vaikutukset huomioiden vuotuinen tuotto alenisi siten vuositasolla 40 miljoonalla eurolla ja vuoden 2024 kassakertymä noin 20 miljoonalla eurolla.

Tässä laskelmassa on oletettu, että ensiasunnon verovapauden poistumisen pienentävä vaikutus asuntokaupan volyyymiin ja verokertymään on symmetrinen ja suhteellisesti vastaavan suuruisen kuin verokantojen alentamisen vaikutus. Asiaan liittyviä arviointivaikeuksia kuvataan jaksossa 4.2.1.3.

Verokantojen alentamisen on syytä olettaa lisäävän vaihdantaa myös muiden kuin asuinhuoneistojen ja omakotikiinteistöjen osalta. Näiltä osin vaikutusarviointiin ei ole käytettävissä tutkimustietoa, mutta verokertymän voidaan kuitenkin olettaa kasvavan useilla miljoonilla eu-roilla.

4.2.1.2 Vaikutukset asunto- ja kiinteistömarkkinoille

Verokantojen alentaminen alentaisi asuinhuoneisto- ja kiinteistökauppojen varainsiirtoverokustannusta neljänneksellä, mikä lisäisi asuntojen kysyntää.

Vaikka verotuksen keveneminen neljänneksellä on sinänsä veromuutoksena mittava, sen taloudellinen merkitys ei ole erityisen suuri asunto- ja kiinteistömarkkinoiden toimintaympäristön viimeaikaisiin voimakkaisiin muutoksiin nähden. Korkeiden nousu nykytasolle on merkinnyt asunnonhankkijalle usein jo vuositasolla kustannusta, joka ylittää nykyisenkin tasoisen varainsiirtoveron määrän etenkin osakehuoneistokaupoissa. Jos hankinta taas voidaan rahoittaa vähäisellä velkarahoituksella tai ilman sitä, kaupan ajoitus aiemmasta selvästi alentuneen hintatason aikaan tuo hankintahinnassa säästön, joka voi moninkertaisestikin ylittää verokustannuksen.

Muutokset merkitsevät silti suotuisia vaikutuksia asuntomarkkinoille, rakennuslalle ja kiinteistösijoitustoimintaan. Edellisessä jaksossa esitetyn arvion mukaan vaihdanta asuntomarkkinoilla saattaa kasvaa esimerkiksi noin seitsemällä prosentilla.

Yhdistyneissä kuningaskunnissa tehdyssä empiirisessä tutkimuksessa³ määräaikaista varainsiirtoveron alennusta pidettiin hyvin tehokkaana fiskaalisen elvytyksen keinona. Tutkimuksen kohteena olleen ajanjakson aikana yhden prosenttiyksikön alennus varainsiirtoveroon kasvatti asuntomarkkinoiden vaihdantaa 20 prosentilla lyhyellä aikavälillä. Kyseessä oli kuitenkin määräaikainen varainsiirtoveron alennus, eivätkä nyt ehdotettavat pysyvät muutokset todennäköisesti aiheuttaisi yhtä merkittäviä muutoksia. Yhdistyneiden kuningaskuntien varainsiirtoveron alennus tehtiin myös heikossa taloudellisessa suhdannetilanteessa, eikä voida pitää selvänä, että Suomen asuntorakentamisen suhdannetilanne olisi yhtä heikko. Välittömän vaikutus saattaa näkyä ensiasunnon ostajien ostohalukkuuden väliaikaisena muutoksena.

Transaktiokustannuksen aleneminen vaikuttaa kiinteistösijoitusten tuottoa nostavasti ja on siten omiaan vaikuttamaan sijoitusten uudelleenallokointiin kasvattaen kiinteistösijoitusten osuutta

³ Best & Kleven (2018): Housing Market Responses to transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the U.K., *The Review of Economic Studies* 85(1), 157-193.

institutionaalisten sijoittajien sijoitussalkuissa. Eri toimialoilla toimivien yritysten osakkeiden varainsiirtoverotuksen neutraalisuus paranisi.

Merkille pantavaa rakennusalan nykyisessä suhdannetilanteessa on, että ehdotukset olisivat nopeavaikutteisia, kun alennettavia verokantoja sovellettaisiin jo hallituksen esityksen antamispäivänä tai sen jälkeen tehtäviin kauppoihin. Ensiasunnon verovapauden poistuminen vuodenvaihteesta puolestaan aikaistaisi suunnitteilla ja vireillä olevia ensiasunnon hankintoja ennen vuodenvaihdetta, jona aikana varainsiirtoverovapautta voidaan vielä hyödyntää.

4.2.1.3 Vaikutukset kotitalouksille

Verokantojen alentaminen lisää muuttoalttiutta ja tavoitteiden mukaisesti edistää asuntokannan tehokasta käyttöä.

Maapohjan veroprosentin alentaminen alentaa vähäisessä määrin uudisrakentamisen kokonaiskustannuksia omakotitalohankkeissa ja muissa kotitalouksien rakennushankkeissa.

Kustannusten aleneminen asuntotuotannossa voi vähäisessä määrin heijastua myös uustuotannon asuntojen vuokriin.

Ensiasunnon varainsiirtoverovapauden poistaminen puolestaan merkitsee alle 40-vuotiaana ensiasuntonsa hankkiville nykytilanteeseen verrattuna lisäkustannusta, joka saattaa johtaa ensimmäisen asunnon hankinnan lykkääntymiseen tarvittavan lisärahoituksen järjestämiseksi säästämällä tai aiottua hieman pienemmän asunnon hankintaan. Muutos toisaalta parantaa yhdenvertaisuutta, koska ikään kytkeytyvä verovapaus asettaa eri ikäiset eri asemaan.

Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen tutkimustuloksia varainsiirtoveron vaikutuksesta muuttoalttiuteen ei suoraan voida hyödyntää ensiasunnon verovapauden poistumisen vaikutuksen arviointiin. Päätöksentekotilanteena omistusasunnon vaihtaminen toiseen omistusasuntoon poikkeaa ensiasunnon hankinnasta, missä on kysymys asumismuodon vaihtamista koskevasta valinnasta. Päätöksenteossa on tällöin kyse siitä, jatkaako asumista vuokralla tai esimerkiksi lapsuudenkodissaan vanhempiensa luona vai ryhtyykö omistusasujaksi. Selkeää tutkimustietoon perustuvaa näyttöä ensiasunnon varainsiirtoverovapauden tai siitä luopumisen vaikutuksista ei juuri ole⁴, mutta on syytä olettaa, että verovapauden poistamisesta aiheutuva verokustannus ei samassa määrin vähennä ensiasunnon hankintoja kuin vastaava verokustannus vähentäisi muuttamista omistusasunnosta toiseen. Verosta aiheutuvan hyvinvointitappion voidaan olettaa jäävän näissä tilanteissa pienemmäksi kuin omistusasuntoa vaihdettaessa. Arviointia vaikeuttaa lisäksi se, että ensiasunnon verovapaus on omiaan vaikuttamaan siten, että ensiasunnon hankkija päätyy hankkimaan ajankohtaista tarvettaan suuremman asunnon verovapauden tuomaa etua maksimoidakseen, mikä voi johtaa asunnonhankinnan lykkäämiseen omarahoitusosuuden kartuttamiseksi säästämällä. Tämän lukkiutumisvaikutuksen poistuminen osaltaan vaikuttaisi asuntokauppaa edistävästi.

Tulonjakovaikutukset

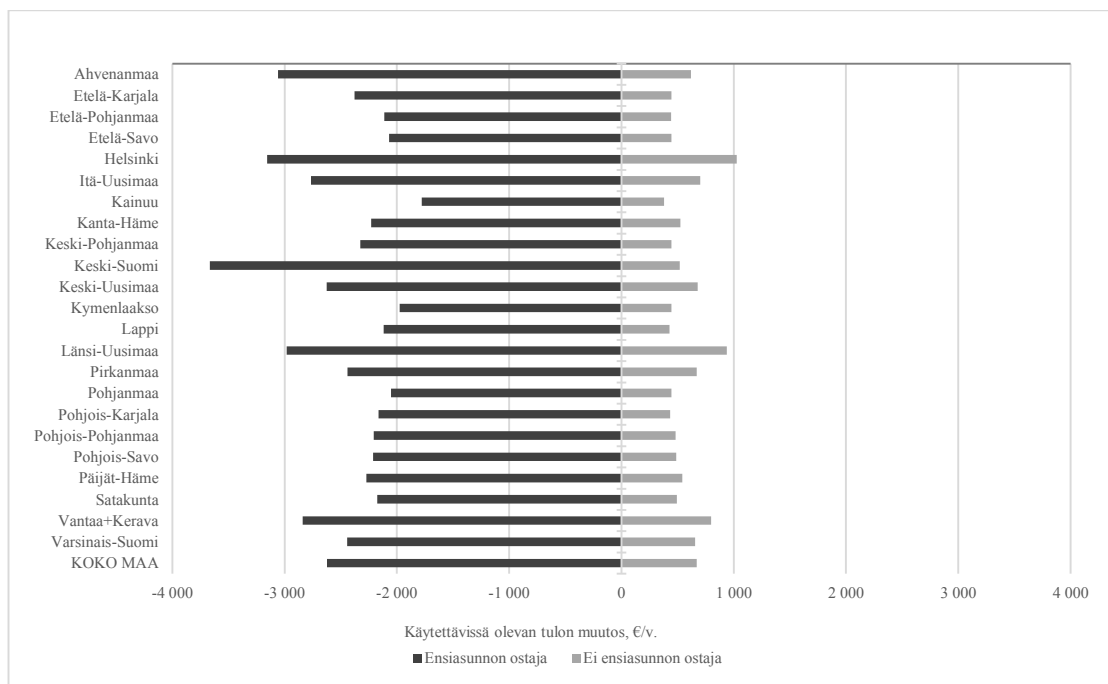
Tulonsaajaryhmittäin tarkasteltuna esitetyt muutokset kohdistuisivat pääasiassa palkansaajiin, eläkeläisiin ja pääomatulon saajiin. Alla olevasta taulukosta käy ilmi muutoksen vaikutukset

⁴ Alaviitteessä 2 mainitussa julkaisussa on viitattu pro gradu-tutkielmaan, jossa tarkastellaan iän ja ensiasunnon ostamisen todennäköisyyden välistä yhteyttä. Eerolan ja Lyytikäisen johtopäätöksen mukaan jää jossain määrin epäselväksi, lisääkö ensiasunnon varainsiirtoverovapaus omistusasumista.

käytettävissä oleviin tuloihin tulonsaajaryhmittäin. Tarkastelu perustuu Verohallinnon ylläpitämän HVSR-mikrosimulointimallin laskelmiin, joissa on käytetty vuoden 2021 henkilö- ja varainsiirtoverotuksen rekisteritietoja. Lisäksi laskelmissa on huomioitu varainsiirtoveron alaisen asuntokaupan muutos vuodesta 2021 vuoteen 2023. Luonnollisten henkilöiden ja kuolinpesien osuus varainsiirtoveron kokonaistuotosta arvioidaan olevan noin 57 prosenttia. Tarkasteluissa on mukana myös liikeosakkeiden luovutukset.

Sosioekonominen asema	Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v. Ei ensiasunnon ostaja	Henkilöiden lukumäärä, ei ensiasunnon ostaja	Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v. Ensiasunnon ostaja	Henkilöiden lukumäärä, ensiasunnon ostaja	Käytettävissä olevan tulon muutos yhteensä, €/v.	Henkilöiden lukumäärä yhteensä
Alaikäinen	39 196	167	0	1	39 196	168
Eläkeläinen	9 430 708	21 274	-214 753	177	9 215 955	21 451
Elinkeinonharjoittaja	2 602 802	4 130	-1 597 772	556	1 005 030	4 686
Elinkeinoyhtymän yhtiömies	283 289	575	-66 091	23	217 198	597
Kuolinpesä	80 692	205	-3 795	3	76 896	208
Maatalouden harjoittaja	1 090 376	1 929	-99 459	24	990 917	1 953
Maatalousyhtymän yhtiömies	114 133	236	-28 711	8	85 422	244
Muut	1 900 780	2 940	-1 913 092	736	-12 312	3 676
Pääomatulon saaja	10 108 738	8 896	-1 110 705	273	8 998 033	9 169
Palkansaaja	69 439 048	101 045	-67 349 790	25 728	2 089 258	126 773
Rajoitetusti verovelvollinen	911 678	1 117	-65 720	13	845 958	1 130
Työtön	1 495 250	3 157	-866 844	411	628 407	3 568
Yhteensä	97 496 689	145 670	-73 316 732	27 952	24 179 957	173 622

Alueellisesti tarkastellen muutosten keskimääräinen vaikutus kiinteistöjä tai arvopapereita hankkivien luonnollisten henkilöiden käytettävissä olevaan tuloon arvioidaan jokseenkin taiseksi. Ahvenanmaan maakunnassa, Helsingissä, Keski-Suomen maakunnassa ja Uudellamaalla vaikutus on kuitenkin keskimääräistä hieman suurempi sekä ensiasunnon ostajille että muille asunnon ostajille. Vaikutukset ovat pienimmät Kainuun maakunnassa.



Ikäryhmittäin tarkasteltuna muutosten verotusta kiristävä vaikutus kohdistuu 18–40 vuotiaisiin ensiasunnon ostajiin. Noin 62 prosenttia muutoksen verotusta keventävästä vaikutuksesta kohdistuu 40 vuotta täyttäneisiin.

	Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v. Ei ensiasunnon ostaja	Henkilöiden lukumäärä, ei ensiasunnon ostaja	Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v. Ensiasunnon ostaja	Henkilöiden lukumäärä, ensiasunnon ostaja	Käytettävissä olevan tulon muutos yhteensä, €/v.	Henkilöiden lukumäärä yhteensä
0-17	39 284	171	0	0	39 284	171
18-30	8 097 581	13 474	-43 539 600	17 179	-35 442 018	30 652
31-40	28 686 843	36 016	-29 777 132	10 773	-1 090 289	46 789
41-64	49 962 573	74 364	0	0	49 962 573	74 364
>65	10 710 407	21 646	0	0	10 710 407	21 646
Yhteensä	97 496 689	145 670	-73 316 732	27 952	24 179 957	173 622

Luovutuksensaajan taloudellinen tilanne ei vaikuta veron määrään. Varainsiirtovero on suhteellisen pieni vero suhteessa kansalaisten tuloihin. Tässä esityksessä ehdotetun muutoksen vaikutus Gini-kertoimeen⁵ arvioidaan olevan suuruusluokaltaan noin 0,03, eli muutos kasvattaa tuloeroja hieman. Tulodesiilien mukaan tarkasteltuna muutos kasvattaa käytettävissä olevaa tuloa 1, 2, 4, 9 ja 10 desiileissä. Desiileissä 3 sekä 5–8 käytettävissä olevan tulon arvioidaan keskimäärin pienenevän.

Tulodesiili	Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v. Ei ensiasunnon ostaja	Käytettävissä olevan tulon muutos henkilöä kohti, €/v. Ei ensiasunnon ostaja	Käytettävissä olevan tulon muutos, €/v. Ensiasunnon ostaja	Käytettävissä olevan tulon muutos henkilöä kohti, €/v. Ensiasunnon ostaja	Käytettävissä olevan tulon muutos yhteensä, €/v.	Käytettävissä olevan tulon muutos yhteensä henkilöä kohti, €/v.
1	884 763	774	-269 047	-3 589	615 716	506
2	1 024 158	600	-652 878	-2 727	371 279	191
3	1 659 920	503	-1 930 073	-2 297	-270 152	-65
4	2 086 836	420	-2 010 935	-2 248	75 901	13
5	3 267 924	437	-3 295 343	-2 157	-27 419	-3
6	5 036 757	471	-6 966 641	-2 082	-1 929 884	-137
7	7 524 759	510	-13 625 361	-2 503	-6 100 603	-302
8	11 224 111	559	-16 088 602	-2 492	-4 864 491	-183
9	17 976 296	630	-16 438 571	-2 815	1 537 725	45
10	46 811 165	883	-12 039 281	-3 660	34 771 884	617
Yhteensä	97 496 689	669	-73 316 732	-2 623	24 179 957	139

Ehdotettujen muutosten vaikutukset eivät riipu sukupuolesta. Ehdotettujen muutosten kokonaisverotuottovaikutuksesta noin 60 prosenttia arvioidaan kohdistuvan miehiin ja 40 prosenttia naisiin. Vaikutusten kohdentuminen on seurausta käytettävissä olevien tulojen ja varallisuuden jakaantumisesta sukupuolten kesken.

4.2.1.4 Yritysvaikutukset

Eri toimialoista, edellä mainittu kiinteistösijoitustoimiala mukaan lukien, verokantojen alentamisella on suurin ja välittömin vaikutus rakennustoimialalle ja kiinteistönvälitystoimialalle. Rakennusalan kannattavuus on asuntojen kysynnän ja markkinahintojen alenemisen ohella heikentynyt rakentamiskustannusten ja rahoituskustannusten nousun johdosta.

⁵ Gini-kerroin on käytettävissä olevien tulojen jakautumista kuvaava indikaattori, joka voi saada arvot 0:n ja 100:n välillä. Mitä korkeampi indikaattorin arvo on, sitä suuremmat tuloerot ovat. Suomessa tuloerot ovat esimerkiksi muihin OECD-maihin verrattuna pienet, mutta tuloerot ovat kasvaneet 1990-luvun alun tasosta merkittävästi. Tuorein tuloerojen tarkastelu, jonka Tilastokeskus on tehnyt tulonjaon kokonaistilaston tiedoista, on vuodelta 2021. Tuloeroja kuvaavan Gini-kertoimen arvo oli 29,1, mikä on 1,4 prosenttiyksikköä vähemmän kuin vuotta aiemmin.

Verokantojen alenemisen vaikutuksesta kasvava vaihdanta, kohdistuu osaltaan myös uustuotantoon, mikä purkaa rakennusalan yritysten ja rakennuttajien myymättömien asuntokohteiden määrää, samalla kun kasvava vaihdanta on omiaan nostamaan hintatasoa.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotetut muutokset aiheuttavat voimaantulovaiheessa muutoksia muun muassa Verohallinnon järjestelmiin, ohjeisiin ja lomakkeisiin. Veroprosenttien alentaminen esityksen antamisajankohdasta lähtien johtaa siirtymävaiheen aikana maksettavien varainsiirtoverojen palauttamisiin, mutta pidemmällä aikavälillä muutokset helpottavat varainsiirtoverotuksen hallinnointia. Verohallinto ohjeistaisi tarkemmin esityksen antamisen ja lain voimaantulon välisenä aikana tapahtuvien luovutusten ilmoittamisesta.

Kiinteistöosakkeiden ja muiden arvopapereiden verokantojen yhtenäistäminen 2,0 ja 1,6 prosentista 1,5 prosenttiin poistaa osin verokantaeroihin liittyviä tulkintakysymyksiä keventäen siten hallinnon työmäärää ja vähentäen virhetilanteita, mikä on merkityksellistä erityisesti omaaloitteisessa verotuksessa, jossa asiakkaan tulee kyetä ilmoittamaan ja maksamaan vero itsenäisesti ja mahdollisimman kevyesti. Sama koskee ensiasunnon varainsiirtoverovapauden poistumista, missä on arvioitava verovapauden soveltamisedellytysten täyttymistä tai täyttymättä jäämistä, mihin liittyy tulkintakysymyksiä.

4.2.3 Vaikutukset kansantalouteen

Verokantojen alentamisesta todennäköisesti aiheutuvalla asuntokaupan jonkin asteisella virkistymisellä ja siitä rakennusosalalle koituvilla hyödyillä on myös laajemmin myönteisiä heijastusvaikutuksia kansantalouteen, joskaan näidenkään vaikutusten osalta ei ole esitettävissä määrällisiä arvioita. Toimenpiteellä on osaltaan vaikutusta muun muassa työllisyyteen, investointihalukkuuteen asuntotuotannossa ja muussa rakentamisessa, sekä hintatasoon.

Rakentaminen muodostaa kansantalouden investoinneista noin puolet ja tästä noin puolet on asuinrakentamista. Uudisasuntorakentamisen osuus kaikesta rakentamisesta vuonna 2022 oli runsaat 20 prosenttia. Asuntojen uudisrakentamisen arvioidaan vähenevän jyrkästi vuonna 2023 ja jäävän vähäiseksi myös vuonna 2024 alittaen uudistuotannon pitkäaikaisen tarpeen. Pidemmän aikavälin kehityksen kannalta on tärkeää pitää huoli asuntotuotannon hyvien edellytysten lisäksi myös siitä, etteivät asuntomarkkinoihin ja kiinteistöihin laajemmin liittyvät riskit kasva liian suuriksi. Asuntojen riittävä tuotanto tukee suoraan asumisen tuottamaa hyvinvointia, asumisen kohtuuhintaisuutta ja samalla se tukee työvoiman liikkuvuuden kautta työllisyyttä ja tuotavuuskehitystä.

Rakennusalan osuus kaikista työllisistä on noin seitsemän prosenttia. Alalla oli heinäkuussa 2023 työttömiä noin 25 000, joista noin puolet lomautettuja. Työttömyys on kasvussa erityisesti talonrakentamisessa ja suurin osa kasvusta on aiheutunut alan suurimman ryhmän rakennustyöntekijöiden työttömyyden kasvusta.

Yksi keskeisiä tekijöitä kehityssuuntien taustalla on korkoympäristö ja siihen liittyvä epävarmuus. Kehitystä jarruttavat myynnissä olevien käytettyjen ja jo valmistuneiden uusien asuntojen määrä sekä asuntokaupan patoutuminen.

Varainsiirtoverokantojen alentamisella on jossain määrin rakennusalan ja työllisyyden kehitystä tasapainottavaa vaikutusta. Olennaiselta osin kehitys kuitenkin riippuu muista tekijöistä, erityisesti korkoympäristön sekä kokonaistaloudellisen tilanteen kehityksestä.

5 Säännöskohtaiset perustelut

6 §. Verokanta ja veron laskentaperuste. Kiinteistön luovutusta koskevan pykälän verokantaa koskevassa 1 momentissa säädetty verokanta alennettaisiin 4 prosentista 3 prosenttiin.

11 §. Ensiasunnon verovapaus. Pykälä kumottaisiin.

20 §. Verokanta ja veron peruste. Arvopaperin luovutusta koskevaan pykälää muutettaisiin alentamalla ja yhtenäistämällä nykyiset 1,6 ja 2,0 prosentin verokannat 1,5 prosenttiin.

Pykälän 1 momenttia muutettaisiin siten, että siinä säädetty 1,6 prosentin verokanta alennettaisiin 1,5 prosenttiin.

Samaa 1,5 prosentin verokantaa ehdotetaan sovellettavaksi myös asunto-osakeyhtiöiden, keskinäisten kiinteistöosakeyhtiöiden ja muiden 3 momentin 1–4 kohdissa tarkoitettujen osakkeiden ja arvopaperien luovutuksiin, joihin 3 momentin johdantolauseen mukaan sovelletaan 2,0 prosentin verokantaa. Pykälän 3 momentin johdantolauseesta poistettaisiin säännös 2,0 prosentin verokannan soveltamisesta kyseisiin arvopapereihin.

Pykälän 3 momentissa tarkoitettuihin arvopapereihin sovellettaisiin edelleen 1 momentin säännöstä siinä tarkoitetuista vastikkeeseen luettavista suorituksista ja suoritusvelvoitteista.

Samoin 3 momentissa tarkoitettuja arvopapereita koskeviin luovutuksiin sovellettaisiin edelleen 4 momentin säännöksiä, jotka koskevat luovutuksissa vastikkeeseen luettavaa yhtiölainaosuutta ja rakentamisaikaisia lainoja, samoin kuin 5 momentin säännöstä vastikkeeseen luettavista velkaosuuksista, kun luovutus tapahtuu rakentamisaikana tai aiemmin. Pykälän 3 momentin johdantokappaleisiin otettaisiin tätä koskeva maininta.

25 §. Ensiasunnon verovapaus. Pykälä kumottaisiin.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaksi voimaan 1.1.2024. Lakia sovellettaisiin lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen. Luovutus sopimus katsotaan tehdyksi silloin, kun se on allekirjoitettu.

Verokantoja koskevia ehdotuksia sovellettaisiin kuitenkin jo hallituksen esityksen antamispäivänä 12.10.2023 tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen. Tämä on tarpeen, jotta tiedolla verokantojen alentamisesta ei olisi haitallista jarruttavaa vaikutusta asunto- ja kiinteistömarkkinoihin esityksen antamisen ja lain voimaantulon välisenä aikana.

7 Suhde talousarvioesitykseen

Esitys liittyy valtion vuoden 2024 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

varainsiirtoverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan varainsiirtoverolain (931/1996) 11 ja 25 §, sellaisina kuin ne ovat 11 § osaksi laissa 1343/2018 ja 25 § osaksi laissa 526/2010, ja
muutetaan 6 §:n 1 momentti ja 20 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 20 §:n 1 ja 3 momentti laissa 991/2012, seuraavasti:

6 §

Verokanta ja veron laskentaperuste

Kiinteistön luovutuksessa vero on kolme prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta.

20 §

Verokanta ja veron peruste

Arvopaperin luovutuksessa vero on 1,5 prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta. Vastikkeeseen luetaan myös luovutuksensaajan muulle kuin luovuttajalle tekemä suoritus, joka on luovutus sopimuksen ehtona, samoin kuin suoritusvelvoite, josta luovutuksensaaja on luovutus sopimuksen ehtojen mukaan ottanut vastattavakseen luovuttajalle tai muulle taholle, jos suoritus tai suoritusvelvoite tulee luovuttajan hyväksi.

Vastikkeeseen luetaan lisäksi 4 momentissa tarkoitettu yhtiölainaosuus ja osuus rakentamisaikaisista lainoista sekä 5 momentissa tarkoitettu velkaosuus, jos luovutuksen kohteena on:

- 1) asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osake tai asunto-osuuskunnan tai kiinteistöosuuskunnan osuus;
 - 2) muun kuin 1 kohdassa tarkoitettujen osakeyhtiön osake, jos yhtiön toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti kiinteistöjen omistamista tai hallintaa;
 - 3) sellaisen osakeyhtiön osake, jonka toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen osakkeiden tai osuuksien tai niiden ja Suomessa sijaitsevien kiinteistöjen suoraa tai välillistä omistamista tai hallintaa; tai
 - 4) 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu arvopaperi.
-

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Tätä lakia sovelletaan voimaantulopäivänä tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen. Lain 6 ja 20 §:ää sovelletaan kuitenkin 12 päivänä lokakuuta 2023 tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen.

Helsingissä 12.10.2023

Pääministeri

Petteri Orpo

Valtiovarainministeri Riikka Purra

Laki

varainsiirtoverolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
kumotaan varainsiirtoverolain (931/1996) 11 ja 25 §, sellaisina kuin ne ovat 11 § osaksi laissa 1343/2018 ja 25 § osaksi laissa 526/2010, ja
muutetaan 6 §:n 1 momentti ja 20 §:n 1 ja 3 momentti, sellaisina kuin niistä ovat 20 §:n 1 ja 3 momentti laissa 991/2012, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

6 §

6 §

Verokanta ja veron laskentaperuste

Verokanta ja veron laskentaperuste

Kiinteistön luovutuksessa vero on 4 prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta.

Kiinteistön luovutuksessa vero on kolme prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta.

11 §

Ensiasunnon verovapaus

Veroa ei ole suoritettava, jos luovutuksen-saaja:

(kumotaan)

1) on hankkinut omistukseensa kiinteistön ja vähintään puolet sillä olevasta tai sille rakennettavasta asuinrakennuksesta;

2) käyttää tai ryhtyy käyttämään rakennusta omana vakituisena asuntonaan;

3) ei ole aikaisemmin omistanut vähintään puolta asuinrakennuksesta tai asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista; ja

4) on ennen luovutuskirjan allekirjoittamista täyttänyt 18 mutta ei 40 vuotta.

Luovutus on verosta vapaa vain siltä osin kuin kiinteistöä ja sillä olevaa asuinrakennusta käytetään omana vakituisena asuntona. Asuinrakennukseen luetaan myös asumiseen liittyvät muut rakennustilat. Rakennukseen rinnastetaan rakennuspaikka siltä osin kuin se on pinta-alaltaan enintään 10 000 neliometriä

tai kaavoitetulla alueella enintään kaavan mukaisen tontin tai rakennuspaikan suuruisen.

Jos luovutuksensaajia on useita, verosta vapaa on vain 1 momentissa mainitut edellytykset täyttävän luovutuksensaajan omistusoikeutta vastaava osuus luovutushinnasta.

20 §

Verokanta ja veron peruste

Arvopaperin luovutuksessa vero on 1,6 prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta. Vastikkeeseen luetaan myös luovutuksensaajan muulle kuin luovuttajalle tekemä suoritus, joka on luovutussopimuksen ehtona, samoin kuin suoritusvelvoite, josta luovutuksensaaja on luovutussopimuksen ehtojen mukaan ottanut vastattavakseen luovuttajalle tai muulle taholle, jos suoritus tai suoritusvelvoite tulee luovuttajan hyväksi.

Vero on kuitenkin 2,0 prosenttia, jos luovutuksen kohteena on:

- 1) asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osake tai asunto-osuuskunnan tai kiinteistöosuuskunnan osuus;
- 2) muun kuin 1 kohdassa tarkoitetun osakeyhtiön osake, jos yhtiön toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti kiinteistöjen omistamista tai hallintaa;
- 3) sellaisen osakeyhtiön osake, jonka toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen osakkeiden tai osuuskien tai niiden ja Suomessa sijaitsevien kiinteistöjen suoraa tai välillistä omistamista tai hallintaa; tai
- 4) 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu arvopaperi.

25 §

Ensiasunnon verovapaus

Arvopaperin luovutuksessa vero on 1,5 prosenttia kauppahinnasta tai muun vastikkeen arvosta. Vastikkeeseen luetaan myös luovutuksensaajan muulle kuin luovuttajalle tekemä suoritus, joka on luovutussopimuksen ehtona, samoin kuin suoritusvelvoite, josta luovutuksensaaja on luovutussopimuksen ehtojen mukaan ottanut vastattavakseen luovuttajalle tai muulle taholle, jos suoritus tai suoritusvelvoite tulee luovuttajan hyväksi.

Vastikkeeseen luetaan lisäksi 4 momentissa tarkoitettu yhtiölainaosuus ja osuus rakentamisaikaisista lainoista sekä 5 momentissa tarkoitettu velkaosuus, jos luovutuksen kohteena on:

- 1) asunto-osakeyhtiön tai keskinäisen kiinteistöosakeyhtiön osake tai asunto-osuuskunnan tai kiinteistöosuuskunnan osuus;
- 2) muun kuin 1 kohdassa tarkoitetun osakeyhtiön osake, jos yhtiön toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti kiinteistöjen omistamista tai hallintaa;
- 3) sellaisen osakeyhtiön osake, jonka toiminta tosiasiallisesti käsittää pääasiallisesti 1 tai 2 kohdassa tarkoitettujen osakkeiden tai osuuskien tai niiden ja Suomessa sijaitsevien kiinteistöjen suoraa tai välillistä omistamista tai hallintaa; tai
- 4) 18 §:n 2 momentissa tarkoitettu arvopaperi.

Asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavien osakkeiden tai osuuksien luovutuksesta ei ole suoritettava veroa, jos luovutuksensaaja:

(kumotaan)

1) käyttää tai ryhtyy käyttämään vakituisena asuntonaan huoneistoa, jonka hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista hän on hankkinut vähintään puolet;

2) ei ole aikaisemmin omistanut vähintään puolta asuinrakennuksesta tai asuinhuoneiston hallintaan oikeuttavista osakkeista tai osuuksista; ja

3) on ennen luovutuskirjan allekirjoittamista täyttänyt 18 mutta ei 40 vuotta.

Jos luovutuksensaajia on useita, verosta vapaa on vain 1 momentissa mainitut edellytykset täyttävän luovutuksensaajan omistusoikeutta vastaava osuus luovutushinnasta.

Luovutus on verosta vapaa vain siltä osin kuin asuntoa käytetään omana vakituisena asuntona.

Luovutuksensaajan on annettava selvitys verovapauden edellytyksistä 21 §:ssä säädettyssä ajassa Verohallinnolle sen vahvistamaa lomaketta käyttäen. Edellä 21 §:n 3 momentissa tarkoitetuissa tilanteissa selvitys annetaan arvopaperikauppiaalle, huutokaupan pitäjälle tai kiinteistönvälittäjälle luovutussopimuksen tekemisen yhteydessä.

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .
Tätä lakia sovelletaan voimaantulopäivänä tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen. Lain 6 ja 20 §:ää sovelletaan kuitenkin 12 päivänä loka-kuuta 2023 tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen.*
