

Saara Hyrkkö vihr

Lakialoite laiksi varainsiirtoverolain 6 ja 20 §:n muuttamisesta

Eduskunnalle

ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

Aloite on rinnakkaislakialoite hallituksen esitykseen HE 64/2023 vp.

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

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

Pääministeri Petteri Orpon hallitus on valmistellut esityksen varainsiirtoveron pienentämiseksi. Samalla ensiasunnon ostajan varainsiirtoverovapaus poistettaisiin. Esitys liittyy valtion vuoden 2024 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Tässä esityksessä ehdotetaan, ettei ensiasunnon ostajan varainsiirtoverovapautta poistettaisi, mutta muuten varainsiirtoveroa alennettaisiin hallituksenkin esittämällä tavalla.

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

Lakialoite LA 10/2023 vp

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 kuntaa ja kuntayhtymää.

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 metsätaloustalouden kiinteistöjen luovutuksia koskevista verovapauksista ja 43 §:ssä liiketoimintasiirron yhteydessä tapahtuvan kiinteistön ja arvopaperin luovutuksen verovapaudesta.

Kiinteistöllä laissa tarkoitetaan myös sen määräosaa ja määrääalaa sekä kiinteistöjen yhteistä aluetta ja sen määrääalaa sekä yhteisalueosuutta, vuokra- tai käyttöoikeutta, jonka haltija on maakaaren 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 sijoituksena 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 hallin-

Lakialoite LA 10/2023 vp

taa 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 vaivaa 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 leimaverolaisissa 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 arvopa-

Lakialoite LA 10/2023 vp

perien leimaveroa 12 markkaan ja 10 markkaan, asunto-osakeyhtiön osakkeen luovutuksessa kuitenkin enintään 5 markkaan.

Vuoden 2013 alusta edellä mainittujen 20 §:n 3 momentissa tarkoitettujen kiinteistöarvopaperien 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 kiinteistöarvopaperien 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 Tilastotietoa

Kappaleen sisältö vastaava kuin hallituksen esityksessä HE 64/2023 vp, jonka rinnakkaislakialoite tämä lakialoite on.

Ensiasunnon verovapautta sovellettiin vuonna 2022 noin 23 000 asunto-osakkeiden ja osuuksien kauppaan ja 13 000 asuinkiinteistön kauppaan. Veroa jäi määäämättä 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.

2.1.4 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 ylikuumentunut. 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 työllisyys-

Lakialoite LA 10/2023 vp

näkymät 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 prosentilla (Tuorein tutkimusasetelmaa hyödyntänyt julkaisu Asuntokauppojen varainsiirtoveron vaikutus muuttoliikkeeseen, Eerola, Essi; Lyytikäinen, Teemu Kansantaloudellinen aikakauskirja 4/2021). 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.

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.

Lakialoite LA 10/2023 vp

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.

Markkinahäiriöiden välttämiseksi esityksen antamisen ja voimaantulon välisenä aikana ehdotetaan, että alennettuja verokantoja sovellettaisiin hallituksen esityksen antamispäivänä tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen.

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.

Lakialoite LA 10/2023 vp

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.

Veron suorittamisen määräaajoista johtuvien viipeiden johdosta alentuminen kohdistuisi budjetti-vuodelle 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 volyymiin. Verokantojen aleneminen lisää vaihdantaa.

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 euroilla.

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. Korkojen nousu nykytasolle on merkinnyt asunnonhankkijalle usein jo vuositasolla kustannusta, joka ylittää nykyisenkin tasaisen 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, rakennusallalle ja kiinteistösijoitustoimintaan. Edellisessä jaksossa esitetyn arvion mukaan vaihdanta asuntomarkkinoilla saattaa kasvaa esimerkiksi noin seitsemällä prosentilla.

Yhdistyneessä kuningaskunnassa tehdyssä empiirisessä tutkimuksessa (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.) määräaikaista varainsiirtoveron alennusta pidettiin hyvin tehokkaana fiskaalisen elvytyksen keinona. Tutkimuksen kohteena olleen

Lakialoite LA 10/2023 vp

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. Yhdistyneen kuningaskunnan varainsiirtoveron alennus tehtiin myös heikossa taloudellisessa suhdannetilanteessa, eikä voida pitää selvänä, että Suomen asuntorakentamisen suhdannetilanne olisi yhtä heikko. Välttömin vaikutus saattaa näkyä ensiasunnon ostajien ostohalukkuuden väliaikaisena muutoksena.

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

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.

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 ryhtyäkö omistusasujaksi.

Tulonjakovaikutukset

Tulonsaajaryhmittäin tarkasteltuna esitettyt muutokset kohdistuisivat pääasiassa palkansaajiin, eläkeläisiin ja pääomatulon saajiin.

Alueellisesti tarkastellen muutosten keskimääräinen vaikutus kiinteistöjä tai arvopapereita hankkivien luonnollisten henkilöiden käytettävissä olevaan tuloon arvioidaan jokseenkin tasaiseksi. Ahvenanmaan maakunnassa, Helsingissä, Keski-Suomen maakunnassa ja Uudellamaalla vaikutus on kuitenkin keskimääräistä hieman suurempi. Vaikutukset ovat pienimmät Kainuun maakunnassa. Luovutuksensaajan taloudellinen tilanne ei vaikuta veron määrään. Varainsiirtovero on suhteellisen pieni vero suhteessa kansalaisten tuloihin.

Lakialoite LA 10/2023 vp

Ehdotettujen muutosten vaikutukset eivät riipu sukupuolesta. Vaikutusten kohdentuminen enemmän miehiin 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. 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 oma-aloitteisessa verotuksessa, jossa asiakkaan tulee kyetä ilmoittamaan ja maksamaan vero itsenäisesti ja mahdollisimman kevyesti.

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 tuottavuuskehitystä.

Lakialoite LA 10/2023 vp

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.

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.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulevaksi voimaan 1.1.2024. Lakia sovellettaisiin lain voimaantulopäivänä tai sen jälkeen tehdyn sopimuksen perusteella tapahtuneeseen luovutukseen. Luovutussopimus 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

Lakialoite LA 10/2023 vp

on tarpeen, jotta tiedolla verokantojen alentamisesta ei olisi haitallista jarruttavaa vaikutusta asunto- ja kiinteistömarkkinoihin esityksen antamisen ja lain voimaantulon välisenä aikana.

7 Suhde talousarvioesitykseen

Aloite on rinnakkaislakialoite hallituksen esitykseen HE 64/2023 vp, joka liittyy valtion vuoden 2024 täydentävään talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:

Laki

varainsiirtoverolain 6 ja 20 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varainsiirtoverolain (931/1996) 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 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 rakentamiskaisista 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 käsittelee pääasiallisesti kiinteistöjen omistamista tai hallintaa;

Lakialoite LA 10/2023 vp

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 1 päivänä tammikuuta 2024.

Helsingissä 18.10.2023

Saara Hyrkkö vihr