

Varainsiirtoveron asuntomarkkinavaikutukset: Tutkimustietoa verouudistuksesta

Essi Eerola, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Oskari Harjunen, Helsingin kaupunginkanslia

Teemu Lyytikäinen, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Tuukka Saarimaa, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Varainsiirtovero vähentää muuttamista

Asuntokauppojen varainsiirtovero lisää muuttamisen kustannuksia ja voi johtaa siihen, että kotitaloudet asuvat asumistarpeisiinsa ja tuloihinsa nähden huonosti sopivissa asunnoissa. Vero saattaa lisäksi vähentää kotitalouksien liikkuvuutta työmarkkina-alueiden välillä.

Varainsiirtovero on yleinen myös muissa maissa ja kansainvälisten tutkimustulosten mukaan se vähentää merkittävästi kaupankäyntiä asuntomarkkinoilla. VATT:n ja Helsingin kaupunginkanslian tutkimus ”*Effects of Real Estate Transfer Taxes: Evidence from a Natural Experiment*” tuottaa uutta tietoa varainsiirtoveron vaikutusten suuruudesta Suomessa.

Tutkimuksessa hyödynnettiin Suomessa toteutettua varainsiirtoverouudistusta niin sanottuna luonnollisena koeasetelmana. Asetelma mahdollisti veron vaikutuksen eristämisen muista muuttamiseen vaikuttavista tekijöistä. Maaliskuussa 2013 varainsiirtovero nousi asunto-osakeyhtiöissä 1,6 prosentista 2,0 prosenttiin. Omakotitalojen varainsiirtovero sen sijaan pysyi ennallaan 4,0 prosentissa. Lisäksi asunto-osakeyhtiöissä varainsiirtoveron veropohjaa laajennettiin kattamaan myyntihinnan lisäksi myös osakkeisiin kuuluva yhtiölainaosuus.

Tutkimuksessa verrattiin omakotiasujien ja osakeyhtiömuotoisissa asunnoissa asuvien muuttoaalttiutta ennen ja jälkeen verouudistuksen. Varainsiirtoveron korotus vähensi kaikkien osakehuoneistossa asuvien omistusasujien muuttoa noin 4 prosentilla. Tutkimustulosten mukaan vero vähentää sekä maakuntien sisäisiä että maakuntien välisiä muuttoa, mikä viittaa siihen, että vero heijastuu myös työmarkkinoiden toimintaan.

Taustaa

Suomessa osakehuoneistojen ja omakotitalojen kauppojen yhteydessä peritään varainsiirtoveroa. Vuonna 2016 varainsiirtoveron verotuotto oli kokonaisuutena noin 860 miljoonaa euroa, josta valtaosa kertyi asuntokaupoista.

Asuntokaupat voivat syntyä, jos ostaja arvostaa asuntoa vähintään yhtä paljon kuin myyjä. Varainsiirtovero muodostaa kiilan ostajan ja myyjän arvostuksen välille ja saattaa siten estää molempia osapuolia hyödyttävien kauppojen toteutumisen.

Omistusasujien tapauksessa varainsiirtovero kasvattaa muuttokustannusta, mikä voi vähentää muuttamista. Jos näin käy, jotkut asuvat perhekokoon, tulotasoon tai elämäntilanteeseen nähden liian suurissa tai pienissä tai esimerkiksi sijainniltaan sopimattomissa asunnoissa. Vero voi haitata myös työmarkkinoiden toimintaa, jos se vähentää työmarkkina-alueiden välistä liikkuvuutta.

Tutkimusmenetelmä

Varainsiirtoveron kuten muidenkin verojen vaikutusten tutkiminen on haastavaa. Jotkut ihmiset muuttavat korkeasta varainsiirtoverosta huolimatta. Toiset puolestaan eivät muuta, koska haluavat välttyä ylimääräiseltä verolta. Veropolitiikan kannalta tärkeä kysymys kuuluukin, kuinka moni olisi muuttanut, jos varainsiirtoveroa ei olisi tai jos se olisi nykyistä matalampi. Varainsiirtoveron ohella kotitalouksien muuttopäätöksiin vaikuttaa luonnollisesti monet muutkin tekijät. Empiirisessä tutkimuksessa on pystyttävä uskottavasti erottamaan veron vaikutus näistä muista muuttamiseen vaikuttavista tekijöistä.

Suomessa maaliskuussa 2013 tehty verouudistus tarjoaa tähän mahdollisuuden, koska uudistuksessa osakehuoneistojen varainsiirtoveroprosenttia nostettiin, mutta omakotitalokiinteistöjen verokohtelu pysyi ennallaan. Samalla osakehuoneistojen yhtiölainaosuus lisättiin varainsiirtoveron veropohjaan, mikä myös kasvatti osakehuoneistojen varainsiirtoverorasitusta. Uudistus voidaan ajatella luonnollisena koeasetelmana, jossa osakeasunnot muodostavat koeryhmän ja omakotitalokiinteistöt kontrolliryhmän¹. Asetelma mahdollistaa *Differences-in-Differences* -menetelmän käytön, jossa koe- ja kontrolliryhmiä verrataan ennen ja jälkeen veronkorotuksen.

Tutkimuksessa onnistutaan erottamaan varainsiirtoveron vaikutus muista muuttamiseen vaikuttavista tekijöistä.

Menetelmän luotettavuus perustuu kahteen oletukseen. Ensiksi on oletettava, että koe- ja kontrolliryhmässä muuttoalttius olisi kehittynyt samalla tavalla, jos verouudistusta ei olisi tehty. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että makrotason taloudelliset vaihtelut vaikuttavat ryhmiin samalla tavalla. Oletuksen paikkansapitävyyttä voidaan testata epäsuorasti tarkastelemalla osakeasuntojen ja omakotitalojen kauppamääriä ja muuttoa ennen verouudistusta. Jos ne kehittyvät usean vuoden ajan samalla tavalla, voidaan oletusta pitää uskottavana.

Toinen oletus on se, ettei veromuutos vaikuta kontrolliryhmään. Tämä tarkoittaa sitä, että osakeasuntomarkkinoilla tapahtuvat muutokset eivät heijastu omakotitalomarkkinoille. Tämä oletus voi olla epärealistinen. Jos varainsiirtoveron korotus johtaa siihen, että osakeasunnoissa asuvat omistusasujat muuttavat vähemmän, on mahdollista, että myös omakotitaloasujien on vaikeampaa löytää itselleen sopiva uusi asunto. Seurauksena voi olla, että myös omakotitaloasujien muuttaminen vähenee. Jos näin on, menetelmä aliarvioi veron vaikutuksen asuntokauppoihin.

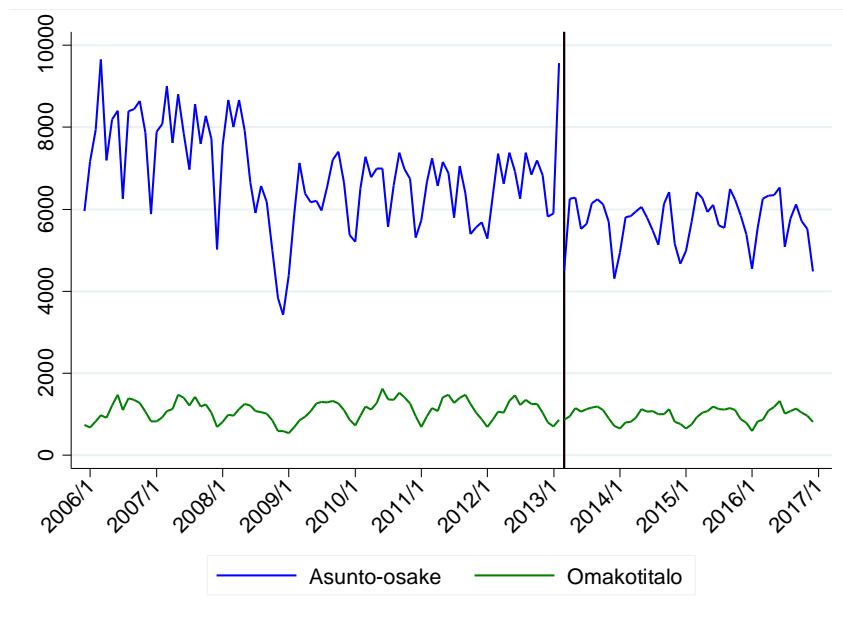
Keskeiset tulokset

Tutkimuksessa tarkasteltiin kauppamääriä ja muuttamista. Kuviossa 1 esitetään osakeasuntojen (koeryhmä) ja omakotitalokiinteistöjen (kontrolliryhmä) varainsiirtoverotietoihin perustuvat kauppamäärät kuukausitasolla tammikuusta 2006 joulukuuhun 2016. Pystyviiva kuvaa maaliskuuta 2013, jolloin varainsiirtoveron korotus tapahtui.

Vuodesta 2010 eteenpäin ryhmien kauppamäärät kehittyivät hyvin samankaltaisesti. Kuvion perusteella veromuutos aiheutti selvää ennakointia asuntomarkkinoilla. Vuoden 2013 alun kauppamäärät ovat selvästi korkeampia kuin alkuvuosina yleensä ja kauppamäärä on poikkeuksellisen alhainen maaliskuussa 2013. Tämä viittaa siihen, että kaupantekoa aikaistettiin, jotta vältyttäisiin korkeammalta verolta.

Lisäksi näyttää siltä, että kyseessä ei ole pelkästään väliaikainen kaupanteon siirtyminen. Eriytisesti osakehuoneistojen, mutta mahdollisesti myös omakotitalokiinteistöjen kauppamäärät jäävät pysyvästi alhaisemmalle tasolle 2013 maaliskuun veronkorotuksen jälkeen.

Kuvio 1: Asunto- ja kiinteistökauppojen kauppamäärät 1/2006–12/2016.



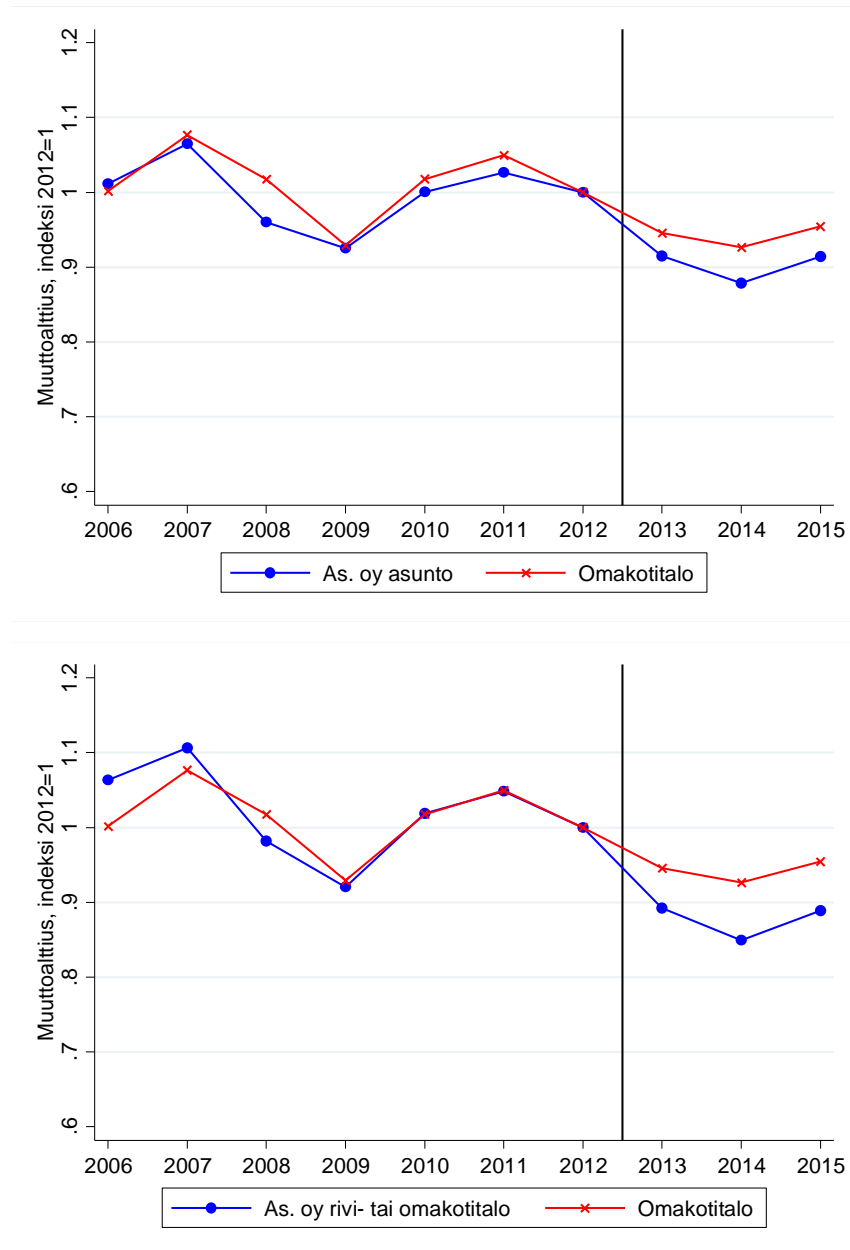
Lähde: Eerola ym. (2018).

Kuviossa 2 esitetään omistusasujien muuttoalttius asuntotyypeittäin vuodesta 2006 vuoteen 2015. Tällä ajanjaksolla keskimäärin noin 6,7 prosenttia asunto-osakeyhtiömuotoisissa asunnoissa asuvista ja noin 3,8 prosenttia omakotitalokiinteistöissä asuvista omistusasujista

muutti vuosittain. Kuviossa jokaisen vuoden muuttoalttius on suhteutettu vuoden 2012 muuttoalttiuteen.

Kuvion 2 luokittelu perustuu siihen, millaisten omistusasujien muuttokustannusta varainsiirtoveron korotus kasvattaa. Aiemman tutkimuskirjallisuuden perusteella varainsiirtoveron korotus laskee asuntojen hintoja, jolloin osakeasuntojen veron kiristys nostaa erityisesti osakeasunnoista pois muuttavien omistusasujien muuttokustannusta.

Kuvio 2: Omistusasujien muuttoalttius asuntotyypeittäin 2006–2015.



Lähde: Eerola ym. (2018).

Kuvioiden perusteella koe- ja kontrolliryhmän muuttoalttius kehittyi hyvin samankaltaisesti ennen veromuutosta, mutta erkaantuu sen jälkeen. Molemmissa ryhmissä muuttoalttius laskee vuoden 2012 jälkeen, mutta muutos on selvästi suurempi koeryhmässä (osakeyhtiömuotoiset asunnot).

Tulosten mukaan veromuutos pienentää muuttoalttiutta noin 4 prosentilla, kun koeryhmänä käytetään kaikkia asunto-osakeyhtiömuotoisia asuntoja, ja noin 10 prosentilla, kun koeryhmä rajataan kattamaan vain rivitaloissa ja asunto-osakeyhtiömuotoisissa omakotitaloissa asuvat omistusasujat. Ero voi johtua siitä, että varainsiirtovero vaikuttaa eri tavalla eri osissa asuntokantaa. Toisaalta omakotitalokiinteistöt saattavat olla luotettavampi vertailuryhmä nimenomaan rivitaloille ja asunto-osakeyhtiömuotoisille omakotitaloille. Vaikutusarvioiden suuruuteen liittyy myös merkittävää tilastollista epävarmuutta.

Varainsiirtovero vähentää myös työmarkkina-alueiden välisiä muuttoja.

Tutkimuksessa arvioitiin myös, vaikuttaako varainsiirtovero työmarkkinoiden toimintaan. Tämän takia tutkimuksessa tarkasteltiin erikseen maakuntarajat ylittäviä muuttoja ja maakuntien sisäisiä muuttoja. Tulos oli, että veronkorotus vähensi myös maakuntarajat ylittäviä muuttoja. Vähentämällä maakuntien välistä muuttamista varainsiirtovero heijastuu luultavasti myös työmarkkinoiden toimintaan².

Vaikutukset hyvinvointiin

Tulosten mukaan varainsiirtoveron korotus vähensi selvästi muuttamista. Veronkorotuksen takia asuntojen vaihdanta väheni ja aiempaa useampi perhe asuu nyt itselleen sopimattomassa asunnossa. Tätä verotuksen aiheuttamaa perheiden kokemaa haittaa kutsutaan taloustieteessä verotuksen hyvinvointitappioksi. Hyvinvointitappion suuruus voidaan mitata rahassa ja yleensä se suhteutetaan veronkorotuksen seurauksena keräätyihin lisäverotuloihin.

Hyvinvointitappion suuruus riippuu siitä, kuinka paljon veronkorotus vähentää muuttamista ja kuinka arvokkaita toteutumatta jääneet muutot olisivat olleet kotitalouksille. Toteutumatta jääneiden muuttojen arvo voidaan päätellä siitä, että kauppa jää toteutumatta varainsiirtoveron takia, jos ostaja ei arvosta asuntoa vähintään veron verran enemmän kuin myyjä. Koska efektiivinen veroprosentti nousi 1,52 prosentista 2 prosenttiin, veronkorotuksen myötä toteutumatta jääneiden kauppajen arvo on 1,52 ja 2 prosentin välillä asunnon velattomasta hinnasta³.

Käyttämällä tutkimuksessa saatua noin 4 prosentin muuttoalttiuden vähentymistä veronkorotuksen hyvinvointitappio on noin 20 prosenttia verotulojen lisäyksestä. Hyvinvointitappion suuruus on linjassa aikaisemman kansainvälisen kirjallisuuden kanssa, jonka mukaan varainsiirtoveron hyvinvointikustannukset ovat kohtuullisen maltilliset alhaisilla veroasteilla, mutta nousevat nopeasti veroasteen noustessa. Toisaalta laskelma ei ole täysin vertailukelpoinen aiemman kirjallisuuden kanssa, koska siinä tarkastellaan usein kauppajen kokonaismäärää muuttamisen sijaan.

Yhteenveto

- Tutkimuksessa saatiin selvää näyttöä siitä, että varainsiirtovero vähentää muuttamista.

- Muuttamisen väheneminen johtaa siihen, että kotitaloudet asuvat tilanteeseensa nähden kooltaan tai sijainniltaan vääränlaisissa asunnoissa.
- Varainsiirtovero vähentää myös maakuntien välisiä muuttoja, mikä viittaa siihen, että vero haittaa työvoiman liikkuvuutta.
- Vuonna 2013 tehdyn osakehuoneistoja koskevan veronkorotuksen hyvinvointitappio on noin 20 prosenttia verotulojen lisäyksestä.
- Hyvinvointitappio kasvaa nopeasti veroasteen noustessa, joten se on todennäköisesti selvästi korkeampi kiinteistömuotoisten omakotitalojen osalta, joissa varainsiirtovero on 4 prosenttia.

Kirjallisuus

Besley, T. – Meads, N. – Surico, P. (2014): The incidence of transaction taxes: Evidence from a stamp duty holiday. *Journal of Public Economics* 119, 61–70.

Best, M. – Kleven, H. (2018): Housing Market Responses to Transaction Taxes: Evidence from Notches and Stimulus in the UK. *Review of Economic Studies* 85(1), 157–193.

Dachis, B. – Durantón, G. – Turner, M.A. (2012): The effects of land transfer taxes on real estate markets: evidence from a natural experiment in Toronto. *Journal of Economic Geography* 12(2), 327–354.

Eerola, E. – Harjunen, O. – Lyytikäinen, T. – Saarimaa, T. (2018): Effects of Real Estate Transfer Taxes: Evidence from a Natural Experiment. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 17/2018.

Hilber, C. – Lyytikäinen, T. (2017): Transfer Taxes and Household Mobility: Distortion on the Housing or Labor Market? *Journal of Urban Economics* 101, 57–73.

Viitteet

¹ Dachis, Durantón ja Turner (2012) hyödyntävät muutosta, jossa Kanadassa Toronton kaupungissa otettiin käyttöön varainsiirtovero, mutta lähialueella ei. Besley ym. (2014) ja Best ja Kleven (2018) käyttävät Isonsa-Britanniassa toteutettua tilapäistä ja tiettyyn hintahaarukkaan (£125,000–£175,000) kohdistettua varainsiirtoveron poistoa.

² Valtaosa kansainvälisestä tutkimuskirjallisuudesta hyödyntää asuntokauppa-aineistoja eikä kotitalouksien muuttamista kuvaavia aineistoja. Hilberin ja Lyytikäisen (2017) Isoa-Britanniaa koskevassa tutkimuksessa havaittiin, että varainsiirtovero ei vaikuta pitkän matkan tai työperäisiin muuttoihin.

³ Tutkimuksessa arvioitiin, että vanhojen osakehuoneistojen keskimääräinen efektiivinen veroaste laskettuna velattomasta myyntihinnasta olisi noin 1,52 prosenttia ilman veromuutosta. Veroasteen korotus nosti veroastetta 0.4 prosenttiyksiköllä ja veropohjan laajennus 0.08 prosenttiyksiköllä.

Lisätietoja:

Effects of Real Estate Transfer Taxes: Evidence from a Natural Experiment -raportin kirjoittajat:

Tutkimusjohtaja Essi Eerola VATT, essi.eerola@vatt.fi

Erikoistutkija Oskari Harjunen Helsingin kaupunginkanslia, oskari.harjunen@hel.fi

Johtava tutkija Teemu Lyytikäinen VATT, teemu.lyytikainen@vatt.fi

Johtava tutkija Tuukka Saarimaa VATT, tuukka.saarimaa@vatt.fi

Varainsiirtoveron asuntomarkkinavaikutukset -hanke on toteutettu osana valtioneuvoston vuoden 2017 selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa.

Hankkeen ohjausryhmän puheenjohtaja:

Neuvotteleva virkamies Filip Kjellberg

filip.kjellberg@vm.fi

Valtiovarainministeriö

VALTIONEUVOSTON
SELVITYS- JA TUTKIMUSTOIMINTA
www.tietokayttoon.fi