

12.9.2016

## **Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle yrittäjävähennyksen säätämiseksi**

### **Tiivistelmä**

*Arviointineuvosto katsoo, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi kuvataan eri pienyritysmuotojen<sup>1</sup> verotuksen nykytilaa, esityksen tavoitteita ja ehdotettavia toimenpiteitä tiiviisti ja kattavasti. Esitysluonnoksesta käy pääsääntöisesti ilmi veromuutosta koskeva kohderyhmä ja euromääräiset vaikutukset eri pienyritysmuodoille. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on melko onnistuneesti noudatettu säädösvalmisteluohjeita<sup>2</sup> kohdejoukon vaikutuksia kuvattaessa.*

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota esitysluonnoksen tavoitteisiin ja keinoihin. Esitysluonnoksen mukaan yrittäjävähennys tehdään hallitusohjelman perusteella yhteisöveron alennuksen kompensoimiseksi. Esitysluonnoksella pyritään kannustamaan yrittäjyyteen ja tavoitellaan yleisemmin kilpailukyvyn parantamista. Esitysluonnoksessa on kuitenkin puutteellisesti perusteltu, miten esitys konkreettisesti parantaa kilpailukykyä tai kannustaa yrittäjyyteen. Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnos ei kohdista riittävästi huomiota riskiin, että esitys saattaa johtaa melko suuriin veromenetyksiin ja verotuksen monimutkaistumisesta aiheutuvaan sääntelytaakan kasvuun.*

Lainsäädännön nykytilan kuvauksesta käy ilmi pienyritysmuotojen verotuksen pääpiirteet, mutta pienyritysmuotojen verotusta ei ole analysoitu kokonaisuutena. Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei myöskään käsitellä eri vaihtoehtoja tavoitteen saavuttamiseksi, eikä esitellä kansainvälisiä malleja tai kokemuksia. Nykytilan huolellinen analysointi olisi tärkeää, sillä sen perusteella arvioidaan sitä, onko lain muutos tarpeen.

### **1. Hallituksen esityksen keskeinen sisältö**

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ehdotetaan tuloverolakiin otettavaksi säännös yrittäjävähennyksestä. Tuloverolakia muutettaisiin siten, että elinkeinotoiminnan, maatalouden ja porotalouden tuloksesta vähennettäisiin verotuksessa viisi prosenttia, kun tulos otetaan huomioon luonnollisen henkilön tai kuolinpesän verotuksessa. Metsätalouden verotuksessa otettaisiin huomioon vastaavansuuruinen vähennys.

---

<sup>1</sup> Luonnoksessa hallituksen esitykseksi käytetään ilmaisua pienyritysmuodot. Arviointineuvosto katsoo, että termi on epätarkka, eikä sitä yleisesti käytetä. Arviointineuvoston näkemyksen mukaan olisi selkeämpää viitata elinkeinon- ja ammatinharjoittajiin sekä henkilöyhtiöihin. Tässä lausunnossa käytetään kuitenkin ilmaisua pienyritysmuodot, koska se helpottaa teknisesti esitysluonnoksen kommentointia.

<sup>2</sup> Oikeusministeriö (2007): Säädösehdotusten vaikutustenarviointi. Saatavilla: [www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)

## **2. Lainsäädännön arviointineuvoston arvio hallituksen esityksestä ja taloudellisista vaikutusarvioinneista**

### ***Yleiset huomiot***

Luonnos hallituksen esitykseksi on teknisesti tiivis ja informatiivinen. Esitysluonnos sisältää paljon numeerista tietoa, joka konkretisoi määrällisiä muutoksia. Esitysluonnoksen kaksi kuviota ovat havainnollisia kuvaamaan pienyritysmuotojen tulovirtoja. Esitysluonnoksen sisältö on jaoteltu pääsääntöisesti asianmukaisten otsakkeiden alle.

Esitysluonnoksessa on kuvattu pienyritysmuotojen verotuksen nykytilaa. Lisäksi on selvitetty lyhyesti viime vuosien veromuutosten vaikutuksia erilaisiin pienyritysmuotoihin.

*Arviointineuvosto katsoo*, että lainsäädännön nykykuvauksessa pienyritysmuotojen verotuksen pääpiirteet käyvät ilmi, mutta nykyjärjestelmää ei analysoida kokonaisuutena. Nykytilan analyttisempi käsittely olisi tärkeää, sillä voimassa olevan lainsäädännön ja siitä saatujen kokemusten perusteella tulisi kuitenkin arvioida sitä, onko lain muutos tarpeen. Nykytilaa koskevassa luvussa ei myöskään käsitellä vaihtoehtoja tavoitteiden saavuttamiseksi, eikä ulkomaisia malleja tai kokemuksia tuoda esiin. Esimerkiksi Ruotsin ja Norjan malleja ja kokemuksia yritysverotuksesta voisi tuoda lyhyesti esiin.<sup>3</sup>

### ***Vaikutukset verovelvollisille***

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi on kuvaus verovähennykseen oikeutetusta kohdejoukosta. Esitysluonnoksesta käy pääsääntöisesti ilmi verovähennyksen vaikutukset erikokoisille yrityksille ja eri yritysmuodoille. Esitysluonnoksessa on myös euromääräisiä vaikutuksia, joista on pääteltävissä, kuinka paljon mikäkin ryhmä hyötyy muutoksesta.

*Arviointineuvosto pitää myönteisenä*, että luonnoksessa hallituksen esitykseksi on melko onnistuneesti noudatettu säädösvalmisteluohjeita kohdejoukon vaikutuksia kuvattaessa. Sääntelyn kohdetahot on kuvattu riittävällä tarkkuudella ja taloudelliset vaikutukset on kuvattu erikokoisille yrittäjäryhmille. Metsätalouden osalta jää tosin hieman epäselväksi, kuinka suurta joukkoa verovähennys koskee, koska vähennystä ei saisi luonteeltaan satunnaisesta puun myyntitulosta.

*Arviointineuvosto kiinnittää huomiota* esitysluonnoksen tavoitteisiin ja keinoihin. Esitysluonnoksen perusteella yrittäjävähennys tehdään yrittäjyyden kannustamiseksi. Esityksestä ei käy selvästi ilmi, miten tai missä määrin yrittäjävähennys kannustaa yrittäjyyteen. Esitysluonnos ei ota riittävästi kantaa riskiin, että esitys saattaa johtaa vain verotulojen menetyksiin ja verotuksen monimutkaistumisesta aiheutuvaan sääntelytaakan kasvuun.

*Arviointineuvosto katsoo*, että reilun 120 miljoonan euron käyttö yleisesti yrittäjyyden edistämiseen on puutteellisesti perusteltu luonnoksessa hallituksen esitykseksi.

Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että yrittäjävähennys saattaa lisätä palkkatöiden muuntumista yritystoiminnaksi, jos samasta tehtävästä saatu korvaus luetaan yrittäjävähennyksen piiriin. Tässä

---

<sup>3</sup> Ruotsin ja Norjan malleja ja yritysverotuksen kehittämistä ylipäättään käsitellään mm. seuraavissa tutkimuksissa: SOU (2014): Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. Slutbetänkande av Företagsskattekomitten. Staten offentliga utredningar 2014:40. Stockholm. NOU (2003:9): Skatteutvalget — Forslag til endringer i skattesystemet Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 11. januar 2002. Avgitt til Finansdepartementet 6. februar 2003. Kari & Ropponen (2016): Yritysverotuksen vaikutus rahoitus- ja investointikannusteisiin. VATT Muistiot 53.

mielessä yrittäjän asema verrattuna työsuhteessa olevaan paranee, mutta esitysluonnoksessa ei tule esiin, että yrittäjällä on työntekijää heikompi sosiaaliturva ja että työsuhteturvaa ei ole.

*Arviointineuvosto katsoo*, että yrittäjyyteen kannustaessa tulisi tiedostaa, että yrittäjän työsuhte- ja sosiaaliturva on palkkasuhdetta heikompi. Asia on periaatteellisesti tärkeä, ja sitä tulisi lyhyesti käsitellä myös esitysluonnoksessa.

### ***Vaikutukset julkiselle taloudelle***

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi käy ilmi esityksen kokonaisvaikutus verotuloihin, joka on 123 miljoonaa euroa negatiivinen. Vaikutukset on eritelty erilaisten yritysmuotojen välillä. Lisäksi on eroteltu vaikutus valtiontalouteen, kuntatalouteen sekä seurakuntiin. Esitysluonnoksessa tuodaan eri kohdassa esille, että kunnille aiheutuva verotulomuutos kompensoidaan nettomääräisesti. Säädosvalmisteluohjeiden mukaisesti kuntataloutta koskevien vaikutusten tulisi olla julkisen talouden otsikon alla.<sup>4</sup> Esitysluonnoksesta ei käy ilmi, millaisten laskelmien perusteella on päädytty siihen, että yrittäjävähennys vähentäisi verotuloja 123 miljoonalla eurolla.

*Arviointineuvosto katsoo*, että laskelmien taustaa tulisi pääpiirteittäin lyhyesti selvittää esitysluonnoksessa. Laskelmia koskevista kuvauksista tulisi käydä ilmi laskuolelutukset ja laskentatapa.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei käsitellä muita kuin suoria vaikutuksia valtiontalouteen, kuntatalouteen tai muille julkisyhteisöille. Tosin metsätalouden osalta kuvataan verrattain tarkasti vaikutuksia metsänomistajiin ja metsätalouteen, mitä voidaan pitää hyvänä.<sup>5</sup> Esitysluonnoksessa mainitaan, että noin 5 000 yrityksen kautta syntyy maltillisia kasvuvaikutuksia. Esitysluonnokseen tulisi lisätä kuvaus siitä, millä mekanismeilla verotulot voisivat muuttua ja antaa suuntaa-antava arvio mahdollisista veromuutoksista.

### ***Vaikutukset viranomaisten toimintaan***

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi tuodaan esille yrittäjävähennyksen vaikutukset ja euromääräiset kustannukset verohallinnolle.

*Arviointineuvosto katsoo*, että vaikutuksia on kuvattu lyhyesti mutta riittävästi.

### ***Vaikutukset kotitalouksiin***

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei käsitellä vaikutuksia kotitalouksiin, mutta tuodaan kuitenkin esille tulonjakovaikutuksia.

*Arviointineuvosto katsoo*, että tulonjakomuutokset tulisi esittää säädosvalmisteluohjeen mukaisesti kohdassa, jossa käsitellään vaikutuksia kotitalouksiin.

### ***Vaikutukset kansantalouteen***

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi ei ole käsitelty vaikutuksia kansantalouteen. Esitysluonnoksesta käy kuitenkin ilmi, että esityksen maltilliset kasvuvaikutukset tulevat noin 5 000

<sup>4</sup> Oikeusministeriö (2007): Säädosohdotusten vaikutustenarviointi. Saatavilla: [www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosohdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosohdotusten\\_vaikutusten\\_arviointi\\_Ohjeet.pdf](http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosohdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosohdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf)

<sup>5</sup> Lakiesityksessä on hyödynnetty Luonnonvarakeskuksen (27/2016) raporttia ”Metsäverotuksen kehittämistarpeet metsä- ja elinkeinopolitiikan kannalta”.

yrittäjien kautta. Esitysluonnoksessa ei selvitetä, millä mekanismeilla kasvuvaikutus syntyy tai mitä suuruusluokkaa maltilliset dynaamiset vaikutukset voisivat olla.

*Arviointineuvosto katsoo*, että esitysluonnoksessa ei tarpeeksi oteta huomioon ja käsitellä riskiä, että esityksen kasvuvaikutukset ovat todennäköisesti vähäiset. Suurimmalla osalla yrityksiä veronkevennys on vaatimatonta, eikä ole selvää, millaisia kasvuvaikutuksia esityksen myötä syntyy. Mahdolliset määrälliset vaikutukset ja vaikutusmekanismi tulisi kuitenkin lyhyesti selvittää esitysluonnoksessa.

*Arviointineuvosto pitää kuitenkin myönteisenä*, että esitysluonnoksessa on tuotu esiin maltillinen käsitys mahdollisista kasvuvaikutuksista. Tämä paljastaa esitysluonnoksen riskin, vaikka sen käsittely onkin jäänyt vähäiseksi.

Kansantaloutta koskevilla vaikutuksilla tulisi käydä ilmi esitysluonnoksen kokonaishyödyt ja -kustannukset. Verojärjestelmää monimutkaistavan uuden verovähennyksen säätämisestä aiheutuneiden hyötyjen tulisi ylittää muutoksesta aiheutuneet kustannukset kansantaloudelle. Tämä keskeinen kustannus-hyötynäkökulma puuttuu vaikutusten arvioista.

### **3. Muut asiat**

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu yrittäjävähennyksestä koskevasta luonnoksesta hallituksen esitykseksi, jonka valtiovarainministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 6.9.2016. Lausunto on julkinen.

*Arviointineuvosto suosittelee*, että luonnosta hallituksen esitykseksi täydennetään 2. luvussa kuvatuilla lisäyksillä.

**Helsingissä 12. syyskuuta 2016,**

Kalle Määttä  
Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen  
Arviointineuvoston sihteerin