Lausunto
VATT/342/07.01/2020

9.11.2020

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Asiantuntijalausunto
Asia: HE 196/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021-2025

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt lausuntoa asiasta: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021-2025.

Hallitus esittää säädettäväksi lakia tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvän tutkimusyhteistyön lisävähennyksestä verovuosina 2021-2025. Tuki-instrumentti kattaisi vain T&K-toiminnan, joka toteutetaan alihankintana hyväksytyn tutkimusorganisaation kanssa. Tältä osin esityksen lisävähennys poikkeaa merkittävästi tavanomaisesta T&K-investointien lisävähennyksestä, joka monessa muussa maassa kattaa myös yrityksen sisäisen T&K-toiminnan. Tämä piirre rajaa instrumentin kohdentumisen hyvin pieneen osaan koko T&K-sektoria.

Esitetyn lisävähennyksen tavoitteena on lisätä yritysten ja tutkimusorganisaatioiden T&K-toiminnan yhteistyötä. Tämän toivotaan lisäävän T&K-investointeja myös yleisemmin ja edesauttavan T&K-intensiteetin kasvattamisessa 4 prosenttiin vuoteen 2030 mennessä.

Esitetyn vähennyksen arvioidaan koskevan noin 75 miljoonan euron arvoista T&K-toimintaa. Laskennallinen tuki-intensiteetti yrityksellä, joka voi hyödyntää lisävähennyksen täysin, on noin 10% hyväksyttävistä alihankintakustannuksista. Esitetyssä tuki-instrumentissa ei ole rahallista korvausta tilanteessa, jossa yritys on tappiollinen.

Odotettavista vaikutuksista

T&K-tuki-instrumentti voi olla tehokas vain silloin, kun se saa aikaan lisäyksiä T&K-investointeihin. T&K-verohuojennusten vaikutuksista on nykyisin saatavilla useita tieteellisiä arviointitutkimuksia. Tutkimuksissa on yleisesti havaittu, että

VALTION TALOUDELLINEN TUTKIMUSKESKUS VATT
VATT INSTITUTE FOR ECONOMIC RESEARCH
PL/PO BOX 1279 (Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki, FINLAND
PUH./TEL. +358 295 519 400 www.vatt.fi

lisävähennykset lisäävät T&K-investointeja[1] ja innovaatioita[2]. Näissä tutkimuksissa tarkastellut lisävähennykset koskivat kuitenkin yleisemmin yritysten T&K-investointeja, ja näin ollen niiden pohjalta on vaikea arvioida ehdotetun instrumentin vaikutuksia, koska se kohdistuu erityisesti T&K-toimintaan, joka toteutetaan yritysten ja tutkimusorganisaatioiden yhteistyönä. Voidaan kuitenkin todeta, että instrumentin pienestä mitoituksesta (noin 8 miljoonaa euroa) johtuen, sen ei voida odottaa tuottavan merkittäviä muutoksia T&K-investointien kokonaistasoon.

Lisävähennyksen ei voida varmasti odottaa lisäävän T&K-investointeja. Erityisesti esitetyn tuen kohdalla on mahdollista, että tuki ei saa aikaan lisäyksiä T&K-investoinneissa edes yrityksissä, jotka voivat sitä hyödyntää. Tämä seuraa siitä, että tuki kohdentuu vain osaan T&K-toimintaa, jolloin vaarana on, että tuen ulkopuolella oleva T&K-toiminta vähenee, kun sitä siirretään tutkimusorganisaatioyhteistyön piiriin. Tällöin tuen nettovaikutus yrityksen kokonais-T&K-investointiin voi olla pieni, ja pahimmassa tapauksessa sitä ei synny ollenkaan.

Koska tuki-instrumentissa ei ole rahallista korvausta tilanteessa, jossa yritys on tappiollinen, sulkee se pois mm. monia alkuvaiheen teknologiaintensiivisiä yrityksiä. Nämä yritykset voivat olla erityisen tärkeä T&K-tukitoimien kohde, koska riskialttiin alkuvaiheen T&K-toiminnan voi olla vaikea saada rahoitusta yksityiseltä rahoitusmarkkinalta ja toisaalta näillä yrityksillä ei ole suuria kassavarantoja T&K-hankkeiden rahoittamiseksi. Tästä syystä tuki-instrumenttiin olisi perusteltua lisätä rahallinen korvaus tilanteessa, jossa yritys harjoittaa tutkimusyhteistyötä, mutta ei ole voitollinen.

Esitetyn vähennyksen etuna on se, että sen voidaan odottaa paremmin kohdentuvan perustutkimustyyppiseen yrityssektorin T&K-toimintaan kuin yleinen T&K-toiminnan lisävähennys. Esitetty tuki-intensiteetti on kuitenkin hyvin maltillinen, ja oletettavasti liian pieni kannustamaan yrityksiä merkittävästi lisäämään tutkimusyhteistyötä. Efektiivistä tuki-intensiteettiä olisi syytä nostaa vähintään tyypilliselle T&K-tukien tasolle (esim. 25-50%, jolloin lisävähennys olisi noin 125-200% T&K-investoinneista), jotta näkyviä vaikutuksia voitaisiin odottaa saatavan aikaiseksi.

Esitetyn muotoisessa instrumentissa nk. ”re-labeling”-ongelma, jolla tarkoitetaan muiden kuin hyväksyttävien T&K-menojen ilmoittamista verotuksessa T&K-menoina, on oletettavasti pienempi kuin yleisen lisävähennyksen kohdalla. Ongelmaa pienentänee se seikka, että tutkimusyhteistyössä toinen taho on tutkimusorganisaatio ja lisäksi alihankintojen kohdalla projektien sisältöjen ja kustannusten voidaan olettaa olevan täsmällisesti kirjattuja. Lisävähennyksen tarkoituksenmukaisen käytön varmistaminen edellyttää kuitenkin myös riittävästi mitoitettua verotarkastusta.

---

[1] Rao, N. (2016). “Do tax credits stimulate R&D spending? The effect of the R&D tax credit in its first decade.” *Journal of Public Economics*, 140, 1-12.
Agrawal, A., Rosell, C. ja Simcoe, T. (2020). “Tax credits and small firm R&D spending.” *American Economic Journal: Economic Policy*, 12(2), 1-21.

[2] Dechezleprêtre, A., Einiö, E., Martin, R., Nguyen, K. T. ja Van Reenen, J. (2016). ”Do tax incentives for research increase firm innovation? An RD design for R&D.” NBER Working Paper No. 22405.

Esityksessä hyvä piirre on myös se, että siinä ei suljeta kokonaan pois mahdollisuutta hyödyntää verovähennystä tilanteessa, jossa verovelvollinen on saanut myös suoraa tukea hankkeeseen. Tämän voidaan odottaa vähentävän kokonaisvaikutusta vähentävää tukisubstituutiota, jolla tarkoitetaan yhden tuen korvautumista toisella, jolloin kokonaistukisumman lisäys yrityksessä jää pieniksi, tai neutralisoituu kokonaan.

Lisävähennyksen vaikuttavuusarviointi satunnaistetulla kontrolloidulla kokeella

Yritystuki-instrumenttien, mukaan lukien verotuet, vaikuttavuus tulisi aika-ajoin arvioida satunnaistetuilla kontrolloiduilla kokeilla.[3] Satunnaistettuja kontrolloituja kokeita on toteutettu laajamittaisesti monilla muilla yhteiskunnan alueilla (mm. lääketiede ja sosiaaliturva). Esitetyn huojennuksen arviointi on erityisen tärkeää siksi, että se kohdistuu kapeaan osaan T&K-toimintaa, eikä sen vaikutuksista ole vahvaa tieteellistä näyttöä, edes muiden maiden osalta.

Koejärjestelyn perusperiaatteena olisi se, että rekisteriaineistojen ja Tilastokeskuksen T&K-kyselyiden pohjalta muodostetaan kokeen kohdepopulaatio. Tässä kohdepopulaatiossa toteutetaan satunnaistettu kontrolloitu koe ennen verohuojennuksen laajempaa käyttöönottoa. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi sitä, että valitaan satunnaistamalla kohdepopulaatiosta yrityksiä, jotka koejaksolla ovat oikeutettuja lisävähennykseen. Toinen osa kohdepopulaatiosta toimii kontrolliryhmänä, joka ei ole oikeutettu lisävähennykseen koejaksolla.

Satunnaistetun kontrolloidun arviointikokeen suunnittelu edellyttää aina tiivistä yhteistyötä tutkijoiden ja tukitoimen toteuttavien tahojen välillä. Kotimaiset laajat ja hyvin saatavilla olevat rekisteri- ja kyselyaineistot mahdollistavat poikkeuksellisen hyvin luotettavan koesuunnittelun.

Ehdotuksemme on, että mahdollisimman pian muodostetaan työryhmä, joka laatii koesuunnitelman T&K-toiminnan lisävähennyksen arvioimisesta satunnaistetulla kontrolloidulla kokeella.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Essi Eerola
ylijohtaja (vt.)

Elias Einiö
johtava tutkija

[3] Einiö, E., ja Hyytinen, A. (2019). ”Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45