Lausunto
VATT/400/07.01/2021

27.10.2021

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto

Asiantuntijalausunto
Asia: HE 186/2021 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2025 annetun lain sekä varainsiirtoverolain 56 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaosto on pyytänyt lausuntoa asiasta: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2025 annetun lain sekä varainsiirtoverolain 56 c §:n muuttamisesta.

Esityksen keskeinen ehdotus on tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista myönnettävän lisävähennyksen korottaminen 150 prosenttiin nykyisestä 50 prosentista. Lisäksi lisävähennyksen voimassaoloa ehdotetaan pidennettäväksi kahdella vuodella vuoteen 2027 asti.

Voimassa oleva lisävähennys kattaa vain T&K-toiminnan, joka toteutetaan alihankintana hyväksytyn tutkimusorganisaation kanssa. Tältä osin se 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.

Esityksessä nykyisin voimassa olevan lisävähennyksen arvioidaan koskevan noin 79 miljoonan euron arvoista T&K-toimintaa. Laissa nykyisin määritelty 50 prosentin lisävähennys vastaa laskennallisesti tuki-intensiteettiä, joka on noin 10 prosenttia hyväksyttävistä alihankintakustannuksista yrityksellä, joka voi hyödyntää lisävähennyksen täysin. Esitetyssä 150 prosentin lisävähennyksessä vastaava tuki-intensiteetti nousisi noin 30 prosenttiin. 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 johtuen, sen ei voida odottaa tuottavan merkittäviä muutoksia T&K-investointien kokonaistasoon.

Lisävähennyksen ei voida varmasti odottaa lisäävän T&K-investointeja. 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.

Voimassa olevan lisävähennyksen etuna on se, että sen voidaan odottaa paremmin kohdentuvan perustutkimustyyppiseen yrityssektorin T&K-toimintaan kuin yleinen T&K-toiminnan lisävähennys.

T&K-verohuojennuksia koskee nk. ”re-labeling”-ongelma, jolla tarkoitetaan muiden kuin hyväksyttävien T&K-menojen ilmoittamista verotuksessa T&K-menoina.[3] Voimassa olevassa lisävähennyksessä tämä ongelma on oletettavasti pienempi kuin yleisen lisävähennyksen kohdalla, koska 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.

Voimassa olevan lisävähennyksen hyvä piirre on myös se, että siinä ei suljeta kokonaan pois mahdollisuutta hyödyntää verovähennystä tilanteessa, jossa

[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.

[3] Chen, Z., Liu, Z., Suárez Serrato, J. C., ja Xu, D. Y. (2021). “Notching R&D investment with corporate income tax cuts in China.” *American Economic Review*, 111(7), 2065-2100.

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.

Ehdotettu lisävähennyksen korotus

Voimassa olevassa laissa tuki-intensiteetti on hyvin maltillinen, ja oletettavasti liian pieni kannustamaan yrityksiä merkittävästi lisäämään tutkimusyhteistyötä. Lisävähennyksen nosto 50 prosentista 150 prosenttiin, jolloin efektiivinen tuki-intensiteetti nousee noin 10 prosentista 30 prosenttiin, on näin ollen perusteltu. Varauksena tosin mainitaan se, että tieteellinen näyttö T&K-menojen lisävähennyksen vaikutuksista koskee pääosin tukiohjelmia, joissa myös yrityksen sisäisen T&K:n piirissä olevat menot ovat lisävähennyksen piirissä. Näytön puuttuminen vaikutuksista, kun lisävähennys koskee vain tutkimusorganisaatioiden kanssa tehtyä T&K:ta, vaikeuttaa arvion muodostamista odotettavista vaikutuksista. Jotkin tutkimustulokset viittaavat siihen, että T&K-investointien lisävähennys olisi tehokkaampi lisäämään lähellä markkinoita olevaa tuotekehitystä, kun taas suorat tuet olisivat tehokkaampia lisäämään perustutkimusta lähempänä olevaa yritysten TKI-toimintaa.[4]

Yrityspolitiikan vaikuttavuusarvioinnista

Yritystuki-instrumenttien, mukaan lukien verotuet, vaikuttavuus tulisi aika-ajoin arvioida tieteellisillä kokeilla.[5] Mm. satunnaistettuja kontrolloituja kokeita on toteutettu laajamittaisesti monilla muilla yhteiskunnan alueilla (mm. lääketiede ja sosiaaliturva) ja myös yrityspolitiikan alueella ollaan toteuttamassa ensimmäinen laajamittainen koe (yksinyrittäjien rekrytointitukikokeilu). Suomen T&K-lisävähennyksen arviointi olisi erityisen tärkeää siksi, että se kohdistuu kapeaan osaan T&K-toimintaa, eikä sen tyyppisen tukitoimen vaikutuksista ole vahvaa tieteellistä näyttöä, edes muiden maiden osalta.

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.

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT

Mikael Collan
ylijohtaja

Elias Einiö
johtava tutkija

[4] Appelt, S., Bajgar, M., Criscuolo, C., ja Galindo-Rueda, F. (2020). “The effects of R&D tax incentives and their role in the innovation policy mix: Findings from the OECD microBeRD project, 2016-19”, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers, No. 92, OECD Publishing, Paris.

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