Verojaosto

Lausuntopyyntö LA 69/2022 vp 29.11.2022

Etla kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto lakialoitteesta laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksestä verotuksessa. Lakiuudistuksen päämääränä on tarjota yrityksille kannustin lisätä tutkimus- ja kehitysmenojaan, ja se liittyy laajempaan tavoitteeseen nostaa Suomen TKI-panostukset vuoteen 2030 mennessä neljään prosenttiin bruttokansantuotteesta.

Lakialoitteessa esitetään käyttöönotettavaksi uusi pysyvä verotuki-instrumentti, joka tarjoaa elinkeinonharjoittajille mahdollisuuden tehdä tuloistaan 50 prosentin yleisen lisävähennyksen t&k-toimintaansa liittyvien palkka- ja ostopalvelumenojen osalta sekä 45 prosentin lisävähennyksen edellisen vuoden kyseiset menot ylittävältä osalta. Yleiselle lisävähennykselle asetettaisiin vuositasolla 5000 euron alaraja, ja molempien lisävähennysten enimmäismäärä olisi 500 000 euroa.

Etla pitää pysyvän **t&k-verohuojennusmallin käyttöönottoa kannatettavana toimena.** Viimeaikainen kansainvälinen tutkimus tarjoaa **t&k-verotukien kannustinvaikutuksista vahvaa näyttöä**. T&k-verotuet ovat suorien tukien lisäksi innovaatiopolitiikan tärkeimpiä välineitä, joilla voidaan oikein kohdennettuna edistää tuottavuuskasvua ja hyvinvointia pitkällä aikavälillä. **Pysyvä t&k-verohuojennusmalli lisää myös yritysten TKI-toimintaympäristön ennakoitavuutta** ja tarjoaa ennustettavuutta tulevan t&k-tuen määrän suhteen, mikä on tärkeää erityisesti pienille ja aloittaville yrityksille.

Kansainvälinen tutkimus tarjoaa verrattain vahvaa näyttöä siitä, että **nuoret ja pienet yritykset reagoivat suuria yrityksiä voimakkaammin t&k-verokannustimiin**. Esitetyn yhdistelmävähennyksen vaikuttavuutta tehostaakin sen painottuminen pk-yrityksiin ja t&k-investointikannustimien luominen nuorille, tappiollisille yrityksille. Vähennykselle asetetut vuosittaiset enimmäismäärät suosivat kannatettavasti pk-yrityksiä. Myös se, että lisävähennys luetaan osaksi tappiollista tulosta ja yritys voi vähentää tappiot tulevina vuosina syntyvistä voitoista suosii nuoria ja pieniä yrityksiä.

Taloustieteellinen kirjallisuus tarjoaa myös näyttöä siitä, että verohyvitys lisää yritysten t&k-panostuksia ja että t&k-verotukien kannustinvaikutus on suurempi verohyvitystä käyttäneiden pk-yritysten kohdalla. Tappiollisen yritystoiminnan tukeminen ei pääsääntöisesti ole järkevää, mutta **nuorille, pienille innovatiivisille yrityksille kohdennettu verohyvitys olisi todennäköisesti tehostanut instrumentin toimintaa**. Suomalaiset yritykset skaalautuvat verrattain hitaasti ja lisävähennyksen lukeminen tappioihin ei välttämättä toimi riittävänä kannustimena aloittaville yrityksille, joiden tulevaisuuteen liittyy paljon epävarmuutta.

Vieläkin tehokkaamman veroinstrumentista saisi kohdentamalla t&k-yhdistelmävähennyksen pelkästään pk-yrityksille. Taloustieteellinen kirjallisuus viittaa siihen, että suurten yritysten innovaatiotoiminnan kannusteet kannattaisi verotukien sijaan keskittää suoriin, tarkasti kohdennettuihin t&k-tukiin. Tutkimus t&k-verotukien ja suorien tukien yhteisvaikutuksesta antaa viitettä siitä, että pk-yritysten osalta verotuet täydentävät suoria tukia,

ts. kaksi kannustinjärjestelmää lisää toistensa tehokkuutta. Isojen yritysten kohdalla t&k-verotukien ja suorien tukien yhteiskäyttö ei sen sijaan näyttäisi tuottavan parasta tulosta niiden korvatessa toisiaan.

Mikäli lakialoite hyväksytään nyt ehdotetussa muodossa, verokannustimesta valuu todennäköisesti merkittävä osa muutoinkin tehtävään t&k-toimintaan. Suurimmista yrityksistä noin 230 saisi tehdä t&k-kulujensa nykytasolla täysimääräisen vuosittaisen puolen miljoonan euron verovähennyksen lisäämättä t&k-panostuksiaan lainkaan. Todennäköisesti t&k-verohelpotuksia saa myös joukko tehottomia yrityksiä. Tehottomien yritysten toimintaa ylläpitävät t&k-tuet voivat estää resurssien allokoitumista tehokkaampien yritysten käyttöön, hidastaa tuottavuuskasvua ja laskea hyvinvointia. Tutkimusnäyttöä löytyykin siitä, että yritystuet ovat Suomessa vähentäneet tehottomien yritysten poistumista markkinoilta ja hidastaneet rakennemuutosta.

Tehokkaamman tukiallokaation lisäksi pelkästään pk-yrityksiin keskittyvä t&k-verohuojennus vähentäisi verotukimallin rasitusta julkiselle taloudelle. Tämä muutos lakialoitteeseen toki hidastaisi hieman lainsäädäntöprosessia kohdentuessaan tietylle yritysryhmälle ja tarvitessaan siten komission hyväksynnän.

T&k-verotukimallien muiden ominaisuuksien vaikuttavuudesta on saatavilla varsin vähän tutkimustietoa. Viimeaikainen kansainvälinen tutkimus antaa kuitenkin viitettä siitä, että inkrementaalinen verotukimalli, jossa verovähennys lasketaan yrityksen t&k-kustannusten lisäyksestä sen aiempiin t&k-panostuksiin verrattuna, tarjoaa tehokkaan kannustimen. Myös nyt Suomessa käyttöönotettavaksi esitetyn hybridimallin, jossa on yleinen t&k-panostusten volyymiin perustuva vähennys sekä inkrementaalinen lisävähennys, tehokkuudesta on kirjallisuudessa positiivista näyttöä. Näiltä osin, nykyisen tutkimustiedon valossa, lakialoitteessa Suomeen ehdotettava t&k-verohuojennusmalli näyttää varsin järkevältä.

Lisävähennyksen laskentaperusteeksi ehdotettu menolisäys yrityksen t&k-panostuksissa edellisvuoteen verrattuna tarjoaa kuitenkin suuremman mahdollisuuden tukien maksimointiin painottamalla vähennyksen perusteena olevia t&k-menoja joka toiseen vuoteen kuin esimerkiksi edellisten kolmen vuoden t&k-menojen keskiarvon ottaminen vertailukohdaksi. Lisävähennykselle asetettu katto pienentää ongelman mittakaavaa, mutta lisälaskelmia ja pohdintaa kannattaisi tehdä asteittaisesta siirtymisestä useamman edellisen vuoden t&k-panostusten keskiarvon huomioivaan malliin.

Heli Koski

Tutkimusjohtaja

Elinkeinoelämän tutkimuslaitos

Kirjallisuutta

Acemoglu, D., Akcigit, U., Alp, H., Bloom, N. & Kerr, W. (2018). Innovation, reallocation, and growth. American Economic Review, 108(11), 3450–91.

Agrawal, A., Rosell, C. & Simcoe, T. (2020). Tax credits and small firm R&D spending. American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 12/2, 1–21.

Blandinieres, F. & Steinbrenner, D. (2021). How does the evolution of R&D tax incentives schemes impact their effectiveness? Evidence from a meta-analysis. Evidence From a Meta-Analysis (February 23, 2021). ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper, (21-020).

Einiö, E., Koski, H., Kuusi, T. & Lehmus, N. (2022). Innovation, reallocation and growth in the 21st century. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022: 1

Fornaro, P. & Koski, H. (2022). The Design of R&D Tax Incentive Schemes and Firm Innovation. ETLA Raportti no. 123. https://www.etla.fi/julkaisut/the-design-of-rd-tax-incentive-schemes-and-firm-innovation

Koski, H. & Fornaro, P. (2021). Tarvitaanko Suomessa t&k-verokannusteita? ETLA Muistio no. 97. https://www.etla.fi/julkaisut/tarvitaanko-suomessa-tk-verokannustimia/