LA 69/2022 vp Lakialoite laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin perustuvista lisävähennyksistä verotuksessa ja verontilityslain 12 ja 12 f §:n ja tuloverolain 124 ja 124 b §:n muuttamisesta sekä niihin liittyviksi laeiksi

Asiantuntijalausunto eduskunnan valtiovarainvaliokunnan verojaostolle

Lakialoitteessa ehdotetaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista verotuksessa myönnettävän yhdistelmävähennyksen käyttöönottoa.

Nykyisin voimassa oleva lisävähennys kattaa vain T&K-toiminnan, joka toteutetaan alihankintana hyväksytyn tutkimusorganisaation kanssa. Ehdotettu uusi yhdistelmävähennys laajentaa kohdejoukkoa merkittävästi ja koskisi yleisesti elinkeinotoiminnan ja maatalouden T&K-toiminnan palkkamenoja.

Ehdotuksessa yleisen lisävähennyksen suuruus olisi 50% T&K-palkkamenoista, ylärajan ollessa 500 000 euroa (alaraja 5000 euroa). Tämän lisäksi yritykset saisivat ylimääräisen lisävähennyksen niiden T&K-palkkamenojen osalta, jotka ylittävät edellisvuoden vastaavat menot (inkrementaalinen tukielementti). Tämän suuruus olisi 45% siihen oikeutetuista menoista, rajoittuen enimmillään 500 000 euroon.

Pääosiltaan ehdotus noudattaa aiemmin esillä ollutta mallia (VN/11517/2022), josta VATT on antanut lausunnon valtiovarainministeriölle (VATT/336/00.02/2022).[1] Oleellisin muutos on ylimääräisen lisävähennyksen prosentin nosto 45 prosenttiin (oli 35%) ja lisävähennyksen 50 prosentin rajoittimen poistuminen (myös 50% ylittävästä lisäyksestä saisi vähennyksen, 500 000 euron ylärajaan asti).

Taustaa

T&K-verohuojennusten vaikutuksista on nykyisin saatavilla useita tieteellisiä arviointitutkimuksia. Tutkimuksissa on yleisesti havaittu, että lisävähennykset lisäävät T&K-investointeja [1,2,3] ja innovaatioita [3]. Myös makrotaloudellisissa innovaatiosektorin mallinnuksissa T&K-kannustimien on havaittu lisäävän talouden kasvua ja hyvinvointia [4,5].

T&K-tuki-instrumentin tehokkuus edellyttää, että se saa aikaan lisäyksiä T&K-investointeihin. Yritysten T&K-politiikan kohdentaminen on olennaisin tekijä käyttäytymisvaikutusten aikaansaamiseksi. Tehokkaassa tuen toimeenpanossa tulisi välttää tuen myöntämistä T&K-toiminnan sellaiselle osalle, joka toteutettaisiin joka tapauksessa, myös ilman tukea.

Mikäli luonnoksen verohuojennus tulisi voimaan, olisi Suomessa käytössä kaksi rinnakkaista yritysten T&K-tukijärjestelmää, suorat T&K-tuet ja T&K-verohuojennus. Suorien tukien järjestelmässä, jossa kohdennus tehdään projektitasolla, tukien tarpeeton myöntö voidaan pyrkiä minimoimaan. Suorien tukien kohdalla on mahdollista, että tuet kohdistetaan väärin. Yleisen verohuojennuksen kohdalla tuet kohdentuvat keskimäärin oikein, jolloin myös käyttäytymisvaikutukset ovat keskimääräisiä, ja riski erittäin huonolle kohdentumiselle vähäinen.

[1] https://vatt.fi/-/vatt-lausunto-luonnoksesta-hallituksen-esitykseksi-eduskunnalle-laiksi-tutkimus-ja-kehittamistoiminnan-yhdistelmavahennyksesta-verotuksessa

Huomioita vähennyksen muotoilusta

Ehdotettu verohuojennus kohdentuu työvoimaintensiiviseen osaan T&K-sektoria. Tuki-instrumentti kattaa T&K-palkkakustannukset. Sen ulkopuolelle jäävät muut T&K-menot (mm. pääoma, materiaalit). Rajauksella on se keskeinen seuraus, että instrumentista aiheutuva kokonaistuki-intensiteetti on suurempi työvoimaintensiivisille T&K-hankkeille; mitä enemmän T&K-hanke edellyttää koneita ja laitteistoa sekä muuta pääomaa ja materiaaleja, sitä pienempi on kokonaistuki-intensiteetti.

Koska tuki-instrumentissa ei ole rahallista korvausta tilanteessa, jossa yritys ei voi hyödyntää lisävähennystä täysimääräisenä (tekee suhteellisen pieniä voittoja tai on tappiollinen), tuen voidaan odottaa kohdentuvat heikommin mm. alkuvaiheen teknologiaintensiivisiin yrityksiin, jotka voivat tehdä useamman vuoden tappioita voimakkaan T&K-investoinnin ja pienen kassavirran seurauksena. Nämä yritykset voivat olla erityisen tärkeä T&K-tukitoimien kohde, koska riskialttiin alkuvaiheen T&K-toiminnan voi olla vaikeampaa saada rahoitusta yksityiseltä rahoitusmarkkinalta ja toisaalta näillä yrityksillä ei ole aina suuria kassavarantoja T&K-hankkeiden rahoittamiseksi. Tästä syystä tuki-instrumenttiin olisi perusteltua lisätä tax credit -elementti, jonka myötä yrityksen tuki-intensiteetti ei laske yrityksen voittojen laskiessa alhaiseksi tai negatiiviseksi.

Ylimääräinen lisävähennys on tyypiltään inkrementaalinen, siinä korvaukseen on oikeutettu T&K-palkkamenojen lisäys edelliseen vuoteen verrattuna. Tämä voi aiheuttaa verosuunnittelullista T&K-investointien jaksottamista. Siltä osin kuin jaksottaminen ei ole T&K-toiminnan kannattavuuteen muuten kuin verotuksen kautta kytkeytyvää, voidaan sen olettaa tuottavan jonkinasteisia tehokkuustappioita johtuen poikkeamasta puhtaasti T&K-investointien kannattavuuteen perustuvasta investointien yritykselle optimaalisesta aikaprofiilista. Inkrementaalinen elementti myös monimutkaistaa verojärjestelmää ja tältä osin ei ole linjassa hallinnollisen keveyden periaatteen kanssa.

Lakiesityksessä inkrementaalista elementtiä on voimistettu nostamalla ylimääräinen lisävähennys 45 prosenttiin ja poistamalla sen 50% yläraja huomioitavasta T&K-palkkamenojen lisäyksestä. Tältä osin inkrementaalisen tukimuodon mahdolliset epätoivottavat seuraukset voimistuvat. Suhteellisen voimakkaasta inkrementaalisesta elementistä johtuen verohuojennuksen ensimmäisenä vuotena yrityksille muodostuu kannustin viivästyttää investointeja:

Esimerkiksi, jos yritys suunnittelee investoivansa vuosina 2023-2024 yhteensä 200 000 euroa palkkamenoina T&K:hon, on sen yhdistelmävähennyksen määrä näinä vuosina yhteensä 100 000 euroa, mikäli se tekee investoinnit tasaisesti (100 000 euron investointi vuodessa, joka oikeuttaa 50 000 euron vuosittaiseen yleiseen lisävähennykseen). Toisaalta, jos se viivyttää investointeja siten, että se investoi koko summan vuonna 2024 eikä lainkaan vuonna 2023 on sen yhdistelmävähennyksen määrä näinä vuosina yhteensä 190 000 euroa (josta yleistä lisävähennystä 200 000 euroa x 0.50 = 100 000 euroa ja ylimääräistä lisävähennystä 200 000 euroa x 0,45 = 90 000 euroa). Viivyttämällä investointeja yritys siis kohotti yhdistelmävähennyksen kokonmaissummaa lähes kaksinkertaiseksi.

Vastaavantyyppiselle jaksottamiselle syntyy kannustimia myös muina vuosina.

Instrumentin yksinkertaistamisen ja hallinnollisen keveyden kannalta parempi vaihtoehto voisi olla korkeampi yleinen lisävähennys, jossa korotus vastaa arvioitua keksimääräistä ylimääräisen lisävähennyksen tuki-intensiteettiä.

Ehdotuksessa hyvä piirre on 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. Kahden tuki-instrumentin rinnakkaisessa järjestelmässä tukisubstituutio voi olla ongelma, joka on ratkaistava hyvin suunnitellulla kohdentamisella tavoitellun kokonaistukitason saavuttamiseksi ja halutun vaikuttavuuden takaamiseksi.

Innovaatiotukien koordinoinnin lisäksi koko yritystukijärjestelmää tulisi kehittää tuottavuuskasvua edistävämmäksi. Budjettineutraalilla, samanaikaisella säilyttävien tukien vähentämisellä ja uusintavien tukien lisäämisellä saadaan aikaan myönteisiä lisävaikutuksia, jolloin uudistus on tehokkaampi kuin yksinomaan julkisen T&K-rahoituksen laajentaminen. Samalla hillitään T&K-rahoituksen lisäyksestä seuraavaa julkisten menojen kasvua.

T&K-verohuojennuksia koskee nk. ”re-labeling”-ongelma, jolla tarkoitetaan muiden kuin hyväksyttävien T&K-menojen ilmoittamista verotuksessa T&K-menoina [6]. Tuen tarkoituksenmukaisen käytön varmistaminen edellyttää riittävästi mitoitettua verotarkastusta.

Tuki-intensiteetistä

Koska lisävähennys kohdistuu vain osaan T&K-toiminnan kuluista ja siinä ei ole tax credit-elementtiä, jää tuen keskimääräinen tuki-intensiteetti melko alhaiseksi.

Tyypillisesti keskimäärin noin puolet T&K-investoinnista kattaa muita kuin työvoimakustannuksia. Tämän seurauksena odotettava keskimääräinen tuki-intensiteetti suhteessa koko T&K-investointiin on keskimääräisessä hankkeessa noin puolet maksimitasosta. Tätä laskee edelleen tax credit-elementin puuttuminen, jonka seurauksena täysmääräinen lisävähennyksestä hyötyminen edellyttää riittävän suuria voittoja. T&K-intensiivisistä yrityksistä osa (erityisesti pienemmät, alkuvaiheessa olevat ja voimakkaimmin investoivat) tekevät tappiota tai suhteellisen pieniä voittoja, eivätkä siis täysimääräisesti voi hyödyntää lisävähennystä. Vähennysmahdollisuuden siirtäminen tuleville vuosille tappiollisessa asemassa olevien yritysten kohdalla ei täysin poista tätä ongelmaa, sillä T&K-hankkeita käynnistettäessä arvio kannattavuudesta tehdään ex ante, jolloin tax credit-elementin puuttumisen seurauksena instrumentti ei laske maksimituki-intensiteettiä vastaavasti odotettuja T&K-investointien kustannuksia.

Ehdotetussa yleisessä lisävähennyksessä suurin laskennallinen tuki-intensiteetti on noin 10 prosenttia hyväksyttävistä T&K-palkkakuluista yrityksellä, joka voi hyödyntää lisävähennyksen täysin. Jos yrityksen T&K-investoinneista puolet ovat hyväksyttäviä palkkakustannuksia, on tuki-intensiteetin yläraja 5%. Voittoa tekemättömille yrityksille välitön tuki-intensiteetti on 0% ja sen nostaminen positiiviseksi edellyttää voittoja kulujen siirtoajan sisällä. Vastaavasti 45% lisävähennys edellisvuoden ylittävistä T&K-palkkamenoista vastaa noin 9% marginaalista tuki-intensiteettiä (tukiosuus lisäyksestä) yrityksellä, joka voi hyödyntää lisävähennyksen täysin. Jos puolet uusista T&K-investoinneista on palkkakustannuksia, puoliintuu tuki-intensiteetti 4,5 prosenttiin. Keskimääräiset tuki-intensiteetit ovat näistä vielä alhaisempia, koska kaikki yritykset eivät tee riittävän suuria voittoja hyödyntääkseen lisävähennyksen täysimääräisenä.

Vaikuttavuuden varmistaminen ja tukijärjestelmän systemaattinen kehittäminen

Yritystuki-instrumenttien vaikuttavuus tulisi aika-ajoin arvioida tieteellisillä kokeilla [7]. Parlamentaarinen TKI-työryhmä on korostanut loppuraportissaan sitä, että kannustimen valmistelussa tulisi huomioida mahdollisuus sen toimivuuden seuraamiseen ja jälkikäteiseen tieteelliseen arvioimiseen. Mikäli duaalinen T&K-tukijärjestelmä (suora ja verotuki) otetaan käyttöön, olisi sen tuki-instrumenttien erilliset ja yhteisvaikutukset erityisen tärkeätä arvioida, koska vastaavanlaisen järjestelmän yhteisvaikutuksista ei ole vahvaa tieteellistä näyttöä, edes muiden maiden osalta. Lisäksi muutokset yritysten toimintaympäristössä ja verosuunnittelussa voivat aiheuttaa muutoksia instrumenttien vaikuttavuudessa. Tukijärjestelmää ja sen vaikuttavuutta tulisikin seurata ja kehittää pitkäjänteisesti.

Suorien tukien järjestelmän osalta erinomaisen hyvin soveltuva ja luotettavinta tutkimustietoa tuottava tieteellisen kokeen toteutusmalli on satunnaistettu kontrolloitu arviointikoe. Niitä on toteutettu laajamittaisesti monilla yhteiskunnan alueilla (mm. lääketiede ja sosiaaliturva). Myös yrityspolitiikan alueella ollaan toteuttamassa ensimmäistä laajamittaista tieteellistä satunnaiskoetta (yksinyrittäjien rekrytointitukikokeilu). Suomessa on jo suhteellisen kattava ja toimiva suorien tukimuotojen järjestelmä, mutta siitä huolimatta viime aikoina tutkimus- ja kehittämistoiminnan BKT-osuus on vähentynyt. Tämä korostaa tarvetta suoran tukijärjestelmän systemaattiselle vaikuttavuusarvioinnille ja kehittämiselle, jonka osana luotettavaa, läpinäkyvää ja todennettavaa tietoa tuottavat tieteelliset koeasetelmat ovat keskeinen työkalu.

Yleisesti käyttöön otettavan verotuen kohdalla varteenotettavimmat vaikuttavuusarvioinnin vaihtoehdot ovat rajatummat, mikäli valmistelevaa koetta ei ole mahdollista tehdä ennen instrumentin täysimittaista käyttöönottoa. Varteenotettavimmat vaihtoehdot ovat tuki-intensiteetin muuttaminen joko satunnaisesti valitulle koeryhmälle tai yrityksen tunnuslukuihin perustuvia kokorajoja käyttäen [8]. Molemmissa vaihtoehdoissa koeasetelma tulee etukäteen suunnitella tieteellisesti ja hallinnollisesti siten, että kokeesta voidaan odottaa saatavan tilastollisesti luotettavaa ja päätöksenteon kannalta hyödyllistä tietoa.

Tieteellisten arviointikokeiden suunnittelu ja niihin perustuvien koeasetelmien rakentaminen yritystukijärjestelmään edellyttää aina tiivistä yhteistyötä tutkijoiden ja tukitoimen toteuttavien tahojen välillä. Kattavat kotimaiset rekisteri- ja kyselyaineistot mahdollistavat kokeiden laadukkaan ja laajamittaisen toteuttamisen.

Mikael Collan
ylijohtaja

Elias Einiö
johtava tutkija

KIRJALLISUUSVIITTEET

[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.
[2] 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.
[3] 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.
[4] Acemoglu, D., Akcigit, U., Alp, H., Bloom, N. ja Kerr, W. (2018). “Innovation, reallocation, and growth.” American Economic Review 108, 3450-3491.
[5] Einio, E., Koski, H., Kuusi, T., ja Lehmus, M. (2022). ”Innovation, reallocation, and growth in the 21st century.” Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:1.
[6] 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.
[7] Einiö, E., ja Hyytinen, A. (2019). ”Yritystukien vaikuttavuuden arviointi satunnaistettujen vertailukokeiden avulla”, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:45.
[8] Einiö, E. (2022). ”Valtion innovaatiotuet lisäävät talouskasvua, mutta tuet on kohdennettava oikein”, VATT Policy Brief 5/2022.