

Asia: VN/11517/2022

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksestä verotuksessa**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Etlä kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle 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.

Lakiehdotuksessa 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 35 prosentin lisävähennyksen edellisen vuoden kyseiset menot ylittävältä osalta, huomioiden kuitenkin enintään 50 prosentin menolisäyksen edellisvuoteen verrattuna. Yleiselle lisävähennykselle asetettaisiin vuositasolla 5000 euron alaraja, ja molempien lisävähennysten enimmäismäärä olisi 500 000 euroa.

Etlä pitää pysyvän t&k-verohuojennusmallin käyttöönottoa kannatettavana toimenä. 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 suurilla yrityksillä voimakkaammin t&k-verokannustimiin. T&k-verokannustinmallin vaikuttavuutta voidaan täten tehostaa painottamalla pk-yrityksiin ja luomalla myös nuorille,

tappiollisille yrityksille kannusteita tutkimus- ja kehitysinvestointeihin. Ehdotetussa t&k-yhdistelmä vähennyksessä onkin ominaisuuksia, kuten vähennykselle asetetut vuosittaiset enimmäismäärät, jotka kannatettavasti suosivat pk-yrityksiä. Myös se, että lisävähennys luetaan osaksi tappiollista tulosta ja tappiot voidaan vähentää tulevana vuosina syntyvistä voitoista nyky-lainsäädännön puitteissa 10 vuoden ajan suosii nuoria ja pieniä yrityksiä.

Vieläkin tehokkaamman veroinstrumentista olisi voinut saada kohdentamalla ylimääräisen vähennyksen pelkästään pk-yrityksille. Taloustieteellinen kirjallisuus viittaa siihen, että suurten yritysten innovaatiotoiminnan kannusteet kannattaisi verotukien sijaan keskittää suoriin, tarkasti kohdennettuihin t&k-tukiiin. Tutkimus t&k-verotukien ja suorien tukien yhteisvaikutuksesta antaa viitettä siitä, että pk-yritysten osalta verotuet täydentävät suoraa 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 korvattessa toisiaan. Tehokkaamman tukiallokaation lisäksi pelkästään pk-yrityksiin keskittyvä t&k-verohuojennus vähentäisi huomattavasti verotukimallin räsitystä julkiselle taloudelle. Tämä muutos lakiehdotukseen toki hidastaisi hieman lainsäädäntöprosessia kohdentuessaan tietyille yritysryhmälle ja tarvitessaan siten komission hyväksynnän.

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.

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 käyttöön otettavaksi esitetyn hybridimallin, jossa on yleinen t&k-panostusten volyyymiin perustuva vähennys sekä inkrementaalinen lisävähennys, tehokkuudesta on kirjallisuudessa positiivista näyttöä. Näiltä osin, nykyisen tutkimustiedon valossa, Suomeen ehdotettava t&k-verohuojennusmalli näyttää varsin järkevältä.

Lisävähennyksen laskentaperusteeksi ehdotettu enintään 50 prosentin menolisäys yrityksen t&k-panostuksissa edellisvuoteen verrattuna tarjoaa kuitenkin potentiaalisesti 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 incentive 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/>

Koski Heli  
ETLA, Elinkeinoelämän tutkimuslaitos