

Asia: VN/11517/2022

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

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asiantuntijalausunto

Asia: VN/11517/2022 Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksestä verotuksessa

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa asiasta: Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan yhdistelmävähennyksestä verotuksessa.

Esityksen keskeinen ehdotus on tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoista myönnettävän yleisen yhdistelmälisävähennyksen käyttöönotto.

Nykyisin voimassa oleva lisävähennys kattaa vain T&K-toiminnan, joka toteutetaan alihankintana hyväksytyyn tutkimusorganisaation kanssa. Ehdotettu lisävähennys laajentaa kohdejoukkoa merkittävästi, kattaen yleisesti elinkeinotoiminnan ja maatalouden T&K-toiminnan.

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). Lisävähennyksen suuruus olisi 35% siihen oikeutetuista menoista, rajoittuen enimmillään 500 000 euroon.

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 mallinuksissa 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.

T&K-TUKIPOLITIIKAN KOORDINOINTI DUAALIJÄRJESTELMÄSSÄ

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. Toisaalta yleisen verohuojennuksen kohdalla tuet kohdentuvat keskimäärin oikein, jolloin myös käyttäytymisvaikutukset ovat keskimääräisiä.

Suorien tukien ja verohuojennus -järjestelmien rinnakkainen toteuttaminen asettaa yritysten T&K-politiikan koordinoinnille lisähaasteen. Tämä on seurausta siitä, että tukimuodot kohdennetaan samaan T&K-investointikenttään eikä samaa T&K-investointia voida rahoittaa molemmista instrumenteista. Tällöin tuki-instrumenttien piiriin valikoituvat yritysjoukot eivät ole toisistaan riippumattomia. Esimerkkinä voidaan ajatella tilannetta, jossa suorien tukien järjestelmä on yrityksille houkuttelevampi ja ne hakevat ensisijaisesti suoraa tukea. Jos suoran tuen piiriin valitaan sellaiset projektit, joissa tuen tarve ja yhteiskunnallinen hyöty ovat suurimmat, jää verohuojennusinstrumentin piiriin korostetusti hankkeita, joilla tuen tarve tai yhteiskunnalliset hyödyt ovat pienemmät.

Koordinoinnin tarve seuraa myös verohuojennuksen käyttöönoton mahdollisesti aiheuttamasta tukisubstituutiosta, jossa suorien tukien piirissä olevaa T&K-toimintaa siirtyy verohuojennuksen piiriin. Toisaalta alhainen verohuojennuksen tuki-intensiteetti voi johtaa siihen, että yritykset käyttävät ensisijaisesti suoran tuen järjestelmää, ja verohuojennusta vain silloin kun suoraa tukea ei myönnetä.

Koordinoinnissa tulisikin huomioida tukijärjestelmien erityispiirteet sen suhteen, mihin osaan T&K-kenttää ne voidaan kohdentaa. Suorien tukien järjestelmässä kohdennuksessa on enemmän liikkumavaraa. Näin ollen duaalijärjestelmässä suorien tukien suositeltava rooli on verohuojennusinstrumentin katvealueiden kattamien (T&K-toiminta, jota yhteiskunnan kannalta kannattaa tukea, mutta jonka verohuojennusinstrumentti kattaa huonosti).

HUOMIOITA VÄHENNYKSEN MUOTOILUSTA

Ehdotettava verohuojennus kohdentuu työvoimaintensiiviseen osaan T&K-sektoria. Tuki-instrumentti kattaa T&K-palkkakustannukset. Sen ulkopuolelle jäävät osa työvoimakustannuksesta sekä 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 (erityisesti kassavirtaan nähden suurten T&K-investointien johdosta).

Ylimääräinen lisävähennys on tyypiltään inkrementaalinen, siinä korvaukseen on oikeutettu T&K-palkkamenojen lisäys edelliseen vuoteen verrattuna. Kuten perusteluissa todetaan, 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. 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. Duaalijärjestelmässä tukisubstituutio haaste, joka on ratkaistava hyvin suunnitellulla kohdentamisella tavoitellun kokonaistukitason saavuttamiseksi ja halutun vaikuttavuuden takaamiseksi.

Duaalijärjestelmän 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-tuen laajentaminen, ja samalla vältetään julkisten menojen kasvattamista.

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, voidaan tuen keskimääräistä tuki-intensiteettiä pitää melko alhaisena. Tyypillisesti keskimäärin noin puolet T&K-investoinnista kattaa muita kuin työvoimakustannuksia. Tämän seurauksena odotettava keskimääräinen tuki-intensiteetti suhteessa koko T&K-intensiteettiin 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 piirrettä, 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 35% lisävähennys edellisvuoden ylittävistä T&K-palkkamenoista vastaa noin 7% marginaalista tuki-intensiteettiä (tukiosuus lisäyksestä) yrityksellä, joka voi hyödyntää lisävähennyksen täysin. Keskimääräisen ylimääräisen lisävähennys voidaan odottaa olevan huomattavasti maksimitasoa alhaisempi koska lisäykset investoinneissa voivat sisältää muita kuin palkkakuluja eikä lisäystä tapahdu kaikissa yrityksissä.

Ehdotetussa tuki-instrumentissa keskimääräisen tuki-intensiteetin voidaan odottaa edellä esitetyistä syistä johtuen olevan matala.

VAIKUTTAVUUDEN VARMISTAMINEN JA TUKIJÄRJESTELMÄN SYTEMAATTINEN 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 otetaan käyttöön, olisi sen tuki-instrumenttien erilliset ja yhteisvaikutukset erityisen tärkeitä 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 rekryointitukikokeilu). Kuten perusteluissa todetaan, 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 rajatun, mikäli valmistettavaa 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. 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.

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*.

Collan Mikael
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Einiö Elias
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus