

Valtiovarainvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2025 annetun lain sekä varainsiirtoverolain 56 c §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2025 annetun lain sekä varainsiirtoverolain 56 c §:n muuttamisesta (HE 186/2021 vp): Asia on saapunut valtiovarainvaliokuntaan mietinnön antamista varten.

Jaostovalmistelu

Asia on valmisteltu valtiovarainvaliokunnan verojaostossa.

Asiantuntijat

Verojaosto on kuullut:

- veroasiantuntija Tiia Hyysalo, valtiovarainministeriö
- johtava tutkija Elias Einiö, Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
- veroasiantuntija Lauri Lehmusojä, Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- veroasiantuntija Saara Hietanen, Finnwatch ry
- veroasiantuntija Laura Kurki, Suomen Yrittäjät ry
- johtava lakimies Juha Koponen, Veronmaksajain Keskusliitto ry
- Head of Tax Controversy Timo Ohvo, Nokia Oyj

Verojaosto on saanut kirjallisen lausunnon:

- opetus- ja kulttuuriministeriö
- maa- ja metsätalousministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Verohallinto
- Helsingin yliopisto
- Suomen Kuntaliitto
- Keskuskauppakamari
- Palkansaajien tutkimuslaitos
- Suomen Yrittäjät ry

Valiokunnan mietintö VaVM 27/2021 vp

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä vero-
vuosina 2021–2025 annettua lakia siten, että lain määritelmät täyttävälle hyväksyttävälle tutki-
mus- ja kehittämistoiminnan menoille myönnettäisiin vuoden 2022 alusta alkaen korkeampi 150
prosentin lisävähennys nykyisen 50 prosentin lisävähennyksen sijaan. Lisäksi lain voimassaolo-
aikaa ehdotetaan pidennettäväksi vuoden 2027 loppuun. Voimassaoloajan pidentämisen vuoksi
myös lain nimikettä ehdotetaan muutettavaksi uusia voimassaolovuosia vastaavaksi.

Lisäksi ehdotetaan varainsiirtoverolakiin tehtäväksi tekninen korjaus siten, että oma-aloitteisten
verojen verotusmenettelystä annetun lain mukainen sähköinen tiedonantomahdollisuus koskisi
myös varainsiirtoverolaissa tarkoitettuja päätöksiä ja asiakirjoja.

Esitys liittyy valtion vuoden 2022 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yh-
teydessä.

Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022. Lakeja sovellettaisiin ensimmäisen ker-
ran vuodelta 2022 toimitettavassa verotuksessa.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Valiokunta puoltaa esityksen hyväksymistä muutettuna. Valiokunnan ehdottama muutos on tek-
nislouhteinen, jota valiokunta käsittelee lyhyesti mietintönsä lopussa.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esitystä kannatettiin laajasti, ja sitä pidettiin tarpeellisena.
Valiokunnan huomiota kiinnitettiin kuitenkin esityksen vaikuttavuuteen, vähennyksen enim-
mäisrajan vähäisyyteen sekä lain voimassaolon rajallisuuteen. Valiokunta käsittelee näitä keskei-
siä teemoja jäljempänä erikseen.

Yleistä

Esitys täydentää jo voimassa olevaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennystä, mikä on
voimassa verovuosina 2021—2025. Valiokunta pitää tärkeänä, että nykyistä lisävähennystä ke-
hitetään nykyisestä ja sen voimassaoloa jatketaan.

Valiokunnan saamaan selvityksen perusteella on nähtävissä, että verokannustimien kannustinvai-
kutusta korostuu nimenomaan pienillä ja keskisuurilla yrityksillä. Suuryritykset tekevät tutkimus-
ja kehittämistoimintaa muita laajemmin verokannustimista riippumatta, ja lisäksi on huomattava,
että suuryritykset hyödyntävät niin sanottuja suoria tukia verotukien sijaan. Valiokunta korostaa,
että verotuksen kautta myönnettävät tuet ja suorat tuet täydentävät toisiaan ja niillä voi olla eri-
lainen kohdejoukko, mutta kannustimien tulee olla aina kustannustehokkaita ja vaikuttavia. Va-
liokunta pitää tärkeänä, että verokannustimien käyttö on riittävän pitkäjänteistä, mikä luo tarvit-
tavaa vakautta yrityskehityksessä ja tutkimuslaitoksissa.

Valiokunnan mietintö VaVM 27/2021 vp

Työ- ja elinkeinoministeriö selvitti vuosina 2019—2020 yhdessä Tilastokeskuksen kanssa yritysten yliopistoyhteistyön tilaa Suomessa. Innovaatioyhteistyö yliopistojen kanssa oli vuosina 2016—2018 yleisintä suurissa, vähintään 250 henkilöä työllistävässä yrityksissä. Niistä lähes puolet ilmoitti yhteistyöstä, mutta keskikokoisissa yrityksissä osuus jäi jo selvästi alle viidennekseen. Pienistä, 10—49 henkilöä työllistävästä yrityksistä innovaatioyhteistyöstä yliopistojen kanssa kertoi vain 7 prosenttia.

Valiokunta pitää myös tärkeänä, että eri yrityksille kohdistetut kannustimet kohtelevat yrityksiä yhdenmukaisesti ja tässä arvioinnissa huomioidaan myös maatalouden tutkimus- ja kehittämistoiminta täysin yhdenmukaisesti muun elinkeinotoiminnan kanssa. Maatilojen kannattavuuden parantaminen on yksi toimialan keskeisimmistä haasteista. Lisävähennys voi toimia merkittävänä kannustimena maatiloille ja maaseutuyrityksille panostaa pitkäjänteiseen tutkimus- ja kehittämistoimintaan, mikä tuottaa uusia keinoja toiminnan kannattavuuden ja ilmastokestävyyden parantamiseen.

Ehdotetun korotuksen vaikuttavuus

Vaikka valiokunnan kuulemat asiantuntijat kannattivat esitystä laajasti, osaksi esityksen vaikutuksia pidettiin riittämättöminä yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan laajamittaiseen lisäämiseen. Asiantuntijakuulemisessa tuotiin esiin laajamittaisen, esimerkiksi myös yrityksen omiin tutkimus- ja kehittämistoiminnan menoihin kohdistuvan verokannustimen käyttöönoton merkitys Suomessa. Valiokunnan huomioita kiinnitettiin myös siihen, että lisävähennys voi toimia verotuksena niille tahoille, jotka olisivat joka tapauksessa tehneet tutkimusyhteistyötä tukeen oikeuttavien yhteistyötahojen kanssa ja verotuki nähtiin veropohjaa rapauttavana elementtinä.

Valiokunta tunnistaa yritysten tutkimus- ja kehittämistoiminnan laajamittaiseen lisäämiseen liittyvät haasteet. Valiokunta muistuttaa tältä osin, että valtioneuvoston kanslia on 18.6.2021 asettanut parlamentaarisen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan työryhmän selvittämään ratkaisua julkisen tutkimus- ja kehittämisrahoituksen pitkäjänteiseen kasvattamiseen. Työryhmän tehtävänä on myös arvioida pysyvää tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustinta osana kokonaisratkaisua, joka johtaisi tutkimus-, kehittämis- ja innovaatio toiminnan yksityisten ja julkisten investointien ja rahoituksen neljän prosentin tasoon suhteessa bruttokansantuotteeseen. Työryhmä toimikauti päättyy vuoden 2021 lopussa.

Täten valiokunta pitää esitystä kannatettavana, mutta ei esitä siihen sisällöllisiä muutoksia. Valiokunnan mielestä on tärkeä arvioida parlamentaarisen työryhmän työskentelyn jälkeen mahdollisia jatkotoimia erikseen.

Ylärajan korottaminen

Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa ehdotettiin lisävähennyksen prosenttimäärän korottamisen lisäksi verovuosikohtaisen euromääräisen enimmäismäärän korottamista. Valiokunta puoltaa valittua mallia eikä esitä muutoksia ehdotettuun euromääräiseen ylärajaan. Käytössä olevien aiempien verovuosien tilastojen perusteella jo 500 000 euron yläraja kattaa suurimman osan potentiaalisista käyttäjistä myös 150 prosentin lisävähennyksellä. Käytännön merkitys ylärajan nostamisesta kohdistuisi siis vain pieneen määrään eniten tutkimusyhteistyötä tekeviä yrityksiä. Va-

Valiokunnan mietintö VaVM 27/2021 vp

liokunta tunnistaa sen ongelman, ettei esitys tuo lisäkannustinta yrityksille, jotka ovat hyödyntäneet lisävähennystä jo enimmäismääräisenä.

Ylärajan nostaminen lisäisi jonkin verran verokannustimesta aiheutuvaa verotuottojen menetystä kohdentuen pieneen joukkoon yrityksiä. Ehdotettu lisävähennyksen korottaminen 150 prosenttiin tarkoittaa toteutuneiden menojen vähentämistä 2,5-kertaisina, minkä voidaan katsoa olevan jo nyt merkittävä kannustin. Ylärajan nostaminen korkeammalle yhdessä merkittävän 150 prosentin lisävähennysoikeuden kanssa saattaisi pahimmillaan johtaa keinotekoiseen tutkimusalihankinnan hintojen nostamiseen. Täten valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella esitettyä ylärajaa kannatettavana.

Tappiollisten yritysten kannustaminen

Valiokunnan huomiota kiinnitettiin myös siihen, että tuki-instrumenttiin olisi perusteltua lisätä rahallinen korvaus tilanteessa, jossa yritys harjoittaa tutkimusyhteistyötä, mutta ei ole voitollinen. Valiokunta ei kannata tällaisen veronhyvitysmallin käyttöönottamista. Tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021—2025 annetun lain mukaisessa tutkimusyhteistyön verokannustimessa tappiolliset yritykset on huomioitu niin, että lisävähennys luetaan poikkeuksellisesti osaksi elinkeinotoiminnan ja maatalouden tappiollista tulosta. Näin ollen lisävähennyksen käyttämisestä aiheutuneet tappiot on mahdollista siirtää tuleville vuosille normaalien tappioiden siirtymistä koskevien säännösten mukaisesti. Yritys voi hyödyntää nämä tappiot, edellyttäen että sen toiminta kääntyy voitolliseksi kymmenen seuraavan vuoden kuluessa. Valiokunta pitää tätä verojärjestelmän perusrakenteen mukaista tappioiden hyödyntämistapaa riittävänä eikä esitä tuki-instrumenttiin muutoksia.

Muut huomiot

Tutkimusyhteistyön käsite. Asiantuntijakuulemisessa kiinnitettiin huomioita laissa käytettyyn terminologian, joka koskee tutkimusyhteistyötä ja vähennyksen perusteena olevaa alihankintalaskua. Valiokunta korostaa, ettei esitys sisällä tähän liittyviä muutosehdotuksia, joten käsitteitä tulkitaan voimassa olevan lain mukaisesti ja esimerkiksi tutkimusyhteistyöllä tarkoitetaan tässä yleiskielen termiä eikä EU:n valtiontukipuitteiden tarkoittamaa tosiasiallista aitoa tutkimusyhteistyötä. Valiokunta viittaa tältä osin myös aikaisempaan mietintöön liittyen hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021—2025 (VaVM 24/2020 vp).

Lain soveltamisala. Lakeja sovelletaan ensimmäisen kerran verovuodelta 2022 toimitettavassa verotuksessa. Valiokunta korostaa, että korotettua 150 prosentin lisävähennysprosenttia sovelletaan vain verovuosina 2022—2027, jolloin verovuodelta 2021 hyväksyttäviin menoihin sovelletaan voimassa olevan lain sanamuodon mukaista 50 prosentin lisävähennystä. Jos hanke on alkanut vuonna 2021 ja jatkuu seuraavina vuosina, korkeampaa 150 prosentin lisävähennystä sovelletaan siltä osin kuin hankkeeseen liittyvät lisävähennykseen oikeuttavat menot kohdistuvat verovuosille 2022—2027.

Valiokunnan mietintö VaVM 27/2021 vp

Tekninen muutos. Valiokunta ehdottaa muutettavaksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021—2025 annetun lain 1 §:ää siten, että myös siinä viitattaisiin verovuosiin 2021—2027 verovuosien 2021—2025 sijaan. Kyse on lähinnä teknisestä muutoksesta.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Valtiovarainvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 186/2021 vp sisältyvän 2. lakiehdotuksen.

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 186/2021 vp sisältyvän 1. lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

1.

Laki

tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2025 annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2025 annetun lain (1078/2020) nimike, 1 §, 3 §:n 3 momentti ja 6 §:n 1 ja 2 momentti seuraavasti:

Laki
tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021–2027

1 §

Soveltamisala

Tässä laissa säädetään elinkeinotoiminnan ja maatalouden harjoittajan oikeudesta tehdä verovuosina 2021–2027 elinkeinotoiminnan tai maatalouden tulostaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan alihankintalaskuihin perustuva lisävähennys.

Valiokunnan mietintö VaVM 27/2021 vp

3 §

Lisävähennyksen peruste ja määrä

Lisävähennyksen määrä on 150 prosenttia 2 momentissa tarkoitetuista hyväksyttävistä alihankintalaskujen eristä. Lisävähennyksen enimmäismäärä verovuonna on 500 000 euroa. Lisävähennystä ei myönnetä, jos verovuonna vähennettävä määrä on alle 5 000 euroa. Lisävähennystä ei myönnetä siltä osin kuin verovelvollinen on saanut suoraa valtiontukea tai muuta julkista tukea hankkeeseen liittyvien alihankintalaskujen kattamiseksi.

6 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2021 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2027.

Lakia sovelletaan verovuosilta 2021–2027 toimitettavissa verotuksissa.

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20 ____ . Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran vuodelta 2022 toimitettavassa verotuksessa.

2.

Laki

varainsiirtoverolain 56 c §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan varainsiirtoverolain (931/1996) 56 c §, sellaisena kuin se on laissa 18/2018, seuraavasti:

Valiokunnan mietintö VaVM 27/2021 vp

56 c §

Muun lain soveltaminen

Jos tässä laissa ei toisin säädetä, varainsiirtoverotuksessa sovelletaan lisäksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain 5–9, 19–21, 24, 30, 31, 52 ja 55 §:ää, 56 §:n 1–3 ja 5 momenttia sekä 57, 77 ja 79–81 §:ää. Mitä mainituissa lainkohdissa säädetään verovelvollisesta, sovelletaan myös tässä laissa tarkoitettuun verosta vastuussa olevaan.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 30.11.2021

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johannes Koskinen sd
varapuheenjohtaja Arto Pirttilahti kesk
jäsen Tarja Filatov sd
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Esko Kiviranta kesk
jäsen Jari Koskela ps
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Pia Lohikoski vas
jäsen Matias Marttinen kok
jäsen Sari Sarkomaa kok
jäsen Sami Savio ps
jäsen Iiris Suomela vihr
jäsen Pia Viitanen sd
jäsen Ville Vähämäki ps
varajäsen Sari Essayah kd
varajäsen Merja Kyllönen vas
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Raimo Piirainen sd
varajäsen Veronica Rehn-Kivi r
varajäsen Janne Sankelo kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Ilkka Lahti

Valiokunnan mietintö VaVM 27/2021 vp
Vastalause kok

Vastalause /kok

Perustelut

Kokoomus on sitoutunut toimenpiteisiin, joilla Suomen TKI-panokset nostetaan neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Julkisen ja yksityisen sektorin yhteenlaskettujen vuotuisen TKI-panoksien tulisi tavoitteen mukaan kasvaa noin 600 miljoonaa euroa vuodessa. Julkisen rahan osuus tästä on 200 miljoonaa euroa. Kaksi kolmasosaa tarvittavista panoksista on saatava yksityiseltä sektorilta. Yhteisen tavoitteen saavuttaminen ratkaistaan siis ennen kaikkea yksityisellä sektorilla.

Myös hallitus ilmoittaa sitoutuneensa TKI-panosten neljän prosentin tavoitteeseen. Julkisen talouden kestävyystiekartan mukaan hallituksen keskeinen tavoite julkisen talouden velkasuhteen kasvun vakauttamiseksi on nimenomaan talouskasvun vauhdittaminen TKI-intensiteettiä nostamalla. Herää kysymys, miksi hallitus ei ole tehnyt riittäviä päätöksiä tavoitteen saavuttamiseksi, jos sen koko talouspolitiikka nojaa siihen. Talouspolitiikan tavoitteita vasten hallituksen päätökset, joiden mukaan pysyvää tieteen rahoitusta leikataan yhteensä yli 100 miljoonaa euroa vuoden 2019 tasoon verrattuna, vievät väärään suuntaan. Vastoin lupauksia TKI-panosten pysyvä kokonaisratkaisu on jäämässä kokonaan seuraavalle hallitukselle.

Hallitus olisi voinut vahvistaa TKI-rahoitusta jo vuoden 2022 talousarviossa priorisoimalla menoja. Sen ainoa uudistus on yritysten määräaikaisen TKI-lisävähennysoikeuden prosentuaalinen kasvattaminen. T&K-verovähennyksen uudistaminen budjettiriihessä kuitenkin epäonnistui hallituksen omankin arvion mukaan ja jäi vaillinaiseen muotoon, joka soveltuu vain tutkimusorganisaatioilta ostettuun tutkimustyöhön. Hallituksen esityksen mukaan vähennystason muutoksen vaikutus julkiseen talouteen on noin 19 miljoonaa euroa. 200 miljoonaa euron tarvittavaan lisäykseen jää esityksen jälkeen vielä paljon kirittävää.

Hallituksen säätämä vähennysoikeus kohdistuu ainoastaan tutkimusorganisaatioilta ostettuihin palveluihin. Ratkaisu rajaa ulkopuolelle suurimman osan yritysten tekemästä TKI-toiminnasta eikä siten tuota toivottuja tuloksia. Lain soveltamisala jää valitettavan kapeaksi. Valiokunnan saaman asiantuntijapalautteen mukaan on todennäköistä, että hallituksen esittämä lisävähennys ei saa aikaan lisäyksiä TKI-investoinneissa edes yrityksissä, jotka voivat sitä hyödyntää. Vaarana on, että tiukka rajausta pahimmillaan jopa vähentää yritysten TKI-toimintaa tiukan rajauksen vuoksi.

Toinen keskeinen puute hallituksen esityksessä on lisävähennyksen määräaikaisuus. TKI-hankkeet innovaatiosta markkinoille murtautumiseen voivat viedä helposti kymmenenkin vuotta. Väliaikainen tuki ei kannusta pitkäjänteisten kehityshankkeiden toteuttamiseen. Kokoomus ehdottaa verokannustimesta pysyvää välinettä. Investointipäätösten kannalta keskeistä on, että verotus on ennustettavaa.

Kokoomus huomauttaa, että TKI-vähennyksen keskeinen tavoite on vauhdittaa yksityisen sektorin TKI-toimintaa eikä välineelle tule asettaa muita sekundaarisia tavoitteita, jotka ohjaavat liikaa vähennyksen käyttöä. Eri toimialojen tai huoltovarmuuden varmistamisen keinoina tulee

Valiokunnan mietintö VaVM 27/2021 vp
Vastalause kok

käyttää keinoja, jotka ensisijaisesti on tarkoitettu näiden politiikkaongelmien ratkaisemiseen. Mikäli kahta ongelmaa pyritään ratkomaan useiden politiikkatoimien avulla sekundaarisesti, politiikkatoimien teho voi jopa kadota kokonaan ja edelleen molemmat politiikkatavoitteet voivat jäädä saavuttamatta.

Kokoomus haluaa toteuttaa pysyvän TKI-verokannustimen, jolla tavoitellaan noin 100 miljoonan euron laskennallista vaikutusta sekä korjattaisiin hallituksen lisävähennyksen keskeiset puutteet. Pelkkä julkisen sektorin rahoitukseen nojaaminen ei todennäköisesti riitä nostamaan TKI-intensiteettiä riittävästi. Verovähennyksen tulee kattaa laajasti myös yritysten omat TKI-toiminnan menot. Verovähennysoikeus on laajasti käytössä keskeisissä kilpailijamaissa, ja oikein käytettynä sen vaikuttavuudesta on tutkimuskirjallisuuden mukaan myönteistä näyttöä. Verovähennys on keskeinen puute Suomen innovaatiojärjestelmässä.

Kokoomus näkee, että hallituksen on viipymättä ryhdyttävä valmistelemaan pysyvää ja laaja-alaista TKI-toiminnan verovähennystä osaksi Suomen elinkeinoverotusta ja tuotava esitys eduskunnan käsittelyyn.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että 1. ja 2. lakiehdotus hyväksytään valiokunnan mietinnön mukaisena,

että hyväksytään yksi lausuma. (*Vastalauseen lausumaehdotus*)

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että hallitus tuo pikaisesti ehdotuksen yritysten laajasta ja pysyvästä TKI-verovähennysoikeudesta, jossa huomioidaan myös alkuvaiheen kasvavat ja vielä tappiolliset yhtiöt.

Helsingissä 30.11.2021

Matias Marttinen kok
Timo Heinonen kok
Sari Sarkomaa kok
Janne Sankelo kok