

Kai Mykkänen kok ym.

## Lakialoite laiksi tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verotuksessa

Eduskunnalle

### ALOITTEEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Aloitteessa ehdotetaan säädettäväksi laki tutkimus- ja kehittämistoiminnan yleisestä lisävähennyksestä verotuksessa. Esityksen mukaisiin lisävähennyksiin olisivat laissa asetettujen edellytysten täytyessä oikeutettuja kaikki elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittavat verovelvolliset, joilla on lain määritelmän täyttäviä tutkimus- ja kehittämistoiminnan palkka- tai ostopalvelumenoja. Kyseessä olisi yrityksille uusi yleinen verotuki, joka ei olisi EU-oikeuden näkökulmasta valtiontukea.

Elinkeinotoiminnan ja maatalouden tulosta tehtävän tutkimus- ja kehittämistoiminnan yleisen lisävähennyksen määrä olisi 50 prosenttia verovelvollisen omaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan liittyvistä palkka- ja ostopalvelumenoista. Yleisen lisävähennyksen enimmäismäärä verovuonna olisi 500 000 euroa ja alaraja 5 000 euroa.

Lakia sovellettaisiin rinnakkain tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosi-  
na 2021—2027 annetun lain mukaista lisävähennystä koskevien säännösten kanssa siten, ettei ehdotetun lain mukaisia lisävähennyksiä saisi samoista menoista, joista on myönnetty toisen lain mukainen lisävähennys tai muuta julkista tukea. Vähennys otettaisiin huomioon verovuoden tappiota vahvistettaessa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2023. Lakia sovellettaisiin yleisen lisävähennyksen osalta ensimmäisen kerran vuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa.

Lakialoite noudattelee sisällöltään pääpiirteittäin lausuntokierroksella 12.8.—12.9.2022 ollutta valtiovarainministeriön valmistelemaa luonnosta hallituksen esityksestä.

### PERUSTELUT

#### *Taustaa*

Suomessa ei aiemmin ole juurikaan käytetty verokannustimia tutkimus- ja kehittämistoiminnan kannustamiseen, vaan toimintaa on enemmän tuettu suorien tukien järjestelmän keinoin. Suo-

## Lakialoite LA 70/2022 vp

messä oli kuitenkin vuosina 2013—2014 voimassa määräaikainen verokannustinkokeilu, joka kohdistui tutkimus- ja kehittämistoiminnan palkkamenoihin. Lain alkuperäinen nimi oli laki tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä vuosina 2013—2015 (992/2012), ja sen oli alun perin tarkoitus olla voimassa kolme vuotta, mutta yhteisöverokannan alentamisen yhteydessä lisävähennystä koskeneen lain voimassaoloaikaa lyhennettiin siten, että se ehti olla voimassa vain kaksi vuotta. Muutettu laki tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä vuosina 2013—2014, jäljempänä vuoden 2013—2014 laki, saikin osakseen kritiikkiä muun muassa sen lyhyen voimassaolon johdosta, eivätkä verovelvolliset käyttäneet verokannustinta odotetusti.

Kansainvälisesti vertailtuna tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustimet ovat hyvin yleisiä. Osa T&K-rahoituksesta toteutetaan verokannustimen kaltaisina keinoina liki kaikissa OECD-maissa. Osittain kansainvälisen kilpailukyvyyn parantamiseksi sekä toisaalta tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisäämisen kannustamiseksi Suomessa otettiinkin vuoden 2021 alusta käyttöön uusi määräaikainen tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennys, joka kohdistuu tutkimus- ja kehittämistoiminnan tutkimuslaitosalihankinnan menoihin, eli sellaisiin tutkimushankkeisiin, joissa verovelvollinen ostaa tutkimus- ja kehittämistoiminnan palvelua lain määritelmät täyttävältä tutkimusorganisaatiolta. Kyseisen lain tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021—2027 (1078/2020) mukaisen niin kutsutun yhteistyökannustimen on kuitenkin koettu olevan rajatun soveltamisalansa vuoksi turhan suppea kannustamaan yrityksiä laajamittaisesti lisäämään tutkimus- ja kehittämistoimintaansa. Tutkimusyhteistyökannustimen vaikuttavuudesta ei kuitenkaan vielä ole ehtinyt kertyä tilastotietoa.

Suomen tavoitteena on nostaa tutkimus- ja kehittämismenot neljään prosenttiin suhteessa bruttokansantuotteeseen vuoteen 2030 mennessä. Valtioneuvoston kanslia asetti kesäkuussa 2021 parlamentaarisen TKI-työryhmän selvittämään keinoja, joilla sitoudutaan tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tavoitteen saavuttamiseksi vaadittavaan julkisen sektorin tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksen kasvuun vuoteen 2030 asti. Työryhmä julkaisi loppuraporttinsa joulukuussa 2021 ja esitti osana kokonaisratkaisua myös pysyvän ja nykyistä laaja-alaisemman tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustimen käyttöönottoa. Työryhmän työtä jatkaa ja työryhmän linjausten toimeenpanoa seuraa uusi huhtikuussa 2022 asetettu parlamentaarinen TKI-työryhmä 2022. Vuoden 2021 työryhmän suositusten pohjalta on jo annettu eduskunnan käsiteltäväksi hallituksen esitys laiksi valtion tutkimus- ja kehittämistoiminnan rahoituksesta vuosina 2024—2030.

Kevään 2022 kehysriihessä hallitus päätti parlamentaarisen työryhmän suositusten mukaisesti täydentää tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan tukikokonaisuutta verotuksen kautta myönnettävällä innovaatiokannustimella. Hallituksen neuvottelun julkisen talouden suunnitelmasta 5.4.2022 pöytäkirjamerkinnoissa todettiin, että lisävähennykseen perustuva tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustin otetaan käyttöön osana tutkimus- ja kehittämisrahoituksen kokonaisuutta alkaen vuodesta 2023. Lisäksi päätettiin, että verokannustin valmistellaan siten, että sen taloudellinen vaikutus olisi staattisesti arvioiden vuositasona noin 100 miljoonaa euroa.

Hallitus kuitenkin on ilmoittanut 16.11.2022 jättävänsä esittämättä parlamentaarisen ryhmän suosittellemaa verokannustinta. Valtiovarainministeriö oli valmistellut esityksen vuoden 2022 aikana, ja se oli saanut lausuntokierroksilla pääsääntöisesti hyvin positiivisen vastaanoton. Tämä lakialoite noudattelee sisällöltään pääpiirteittäin lausuntokierroksella 12.8.—12.9.2022 ollutta

## Lakialoite LA 70/2022 vp

valtiovarainministeriön valmistelemaa luonnosta hallituksen esityksestä huomioiden kuitenkin lausuntokierroksella esitysluonnoksesta esitetyn kritiikin.

### *Tavoitteet*

Esityksessä ehdotetun lain tavoitteena on kannustaa elinkeinotoimintaa tai maataloutta harjoittavia verovelvollisia lisäämään tutkimus- ja kehittämistoimintaa.

Tavoitteena on myös yleisemmällä tasolla vaikuttaa tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan lisääntymiseen Suomessa. Parhaimmillaan tutkimus- ja kehittämistoimintaan kannustaminen voisi johtaa uusiin innovaatioihin, työpaikkojen lisääntymiseen ja talouskasvuun. Erityisesti Suomen kaltaisen pienen maan tulisi panostaa tietotaitoon, teknologiaan ja huippuosaamiseen pärjätäkseen kansainvälisillä markkinoilla. Ehdotettu verovähennys on osa kokonaisvaltaisempaa tavoitetta Suomen tutkimus-, kehittämis- ja innovaatiotoiminnan elvyttämisestä niin, että vuoteen 2030 mennessä tutkimus- ja kehittämistoiminnan osuus bruttokansantuotteesta olisi neljä prosenttia.

### *Keskeiset ehdotukset*

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uudesta tutkimus- ja kehittämistoiminnan verokannustimesta. Malliltaan verokannustin olisi verotuksessa tehtävä lisävähennys, eli verovelvollinen saisi vähentää aiheutuneet tutkimus- ja kehittämistoiminnan menot toteutuneita menoja suuremmasta määrästä. Kyseessä olisi uusi verotuki, joka ei kuitenkaan yleisyytensä vuoksi olisi EU-oikeuden näkökulmasta valtiontukea.

Verokannustin olisi kaikkien sellaisten elinkeinon tai maatalouden harjoittajien käytettävissä, joilla on omaan toimintaansa liittyviä laissa määriteltyjä tutkimus- ja kehittämistoiminnan palkkamenoja tai tutkimus- ja kehittämistoiminnan ostettujen palveluiden menoja.

Lisävähennyksen perusteena olisi verovelvolliselle verovuoden aikana sen omaan toimintaan liittyvästä tutkimus- ja kehittämistoiminnasta aiheutuneet tutkimus- ja kehittämistoiminnan palkkamenot sekä tutkimus- ja kehittämistoiminnan ostettujen palveluiden menot. Lisävähennyksen määrä olisi 50 prosenttia lisävähennyksen perusteeksi laskettavista menoista 500 000 euron ylärajaan asti. Lisävähennystä ei kuitenkaan myönnettäisi, jos verovuonna vähennettävä määrä on alle 5 000 euroa.

Lisävähennystä ei myönnettäisi siltä osin kuin verovelvollinen on saanut suoraa valtiontukea tai muuta julkista tukea samoihin menoihin tai jos samoista menoista on myönnetty lisävähennys tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021—2027 annetun lain nojalla. Lisävähennykset luettaisiin osaksi elinkeinotoiminnan tappiollista tulosta, ja lisävähennysten aiheuttamat tappiot olisivat siirrettävissä tuleville vuosille normaalien tappionsiirtosäännösten puitteissa. Lisävähennyksiä ei saisi tehdä elinkeinotoiminnan tuloksi luetusta, konserniavustuksesta verotuksessa annetussa laissa (825/1986) tarkoitettusta konserniavustuksesta.

## Lakialoite LA 70/2022 vp

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan 1.1.2023. Lakia ehdotetaan sovellettavaksi yleisen lisävähennyksen osalta ensimmäisen kerran vuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa ja ylimääräisen lisävähennyksen osalta ensimmäisen kerran verovuodelta 2024 toimitettavassa verotuksessa.

Poiketen lausuntokierroksella olleesta hallituksen esitysluonnoksesta tämä esitys ei sisällä inkrementaalista ylimääräistä lisävähennysosaa, eikä siinä ole konsernikohtaista vähennyksen enimmäismäärää.

### *Ylimääräisen lisävähennyksen poisto*

Ylimääräinen inkrementaalinen T&K-toiminnan kasvuun perustuva lisävähennys on poistettu tästä aloitteesta, koska sen vaikutukset ovat epävarmat ja se pahimmillaan loisi väärenlaisia verosuunnittelun kannustimia yhtiöille. Hallituksen esitysluonnoksen mukaisesti ylimääräisen inkrementaalisen lisävähennyksen oli tarkoitus tulla voimaan verovuonna 2024. Tässä aloitteessa ylimääräisen lisävähennyksen poistamisen yhteydessä ei ole kasvatettu lisävähennyksen enimmäismäärää tai vähennysprosenttia. Tämän ansiosta lakialoite mahtuu ongelmitta vuoden 2023 jo annettuun talousarvioesitykseen. Verovuoden 2023 aikana tulisi kuitenkin tehdä päätökset mahdollisen inkrementaalisen osuuden myöhemmästä käyttöönotosta taikka budjettivaikutukseltaan vastaavan kokoisesta enimmäismäärän tai lisävähennysprosentin kasvattamisesta.

Kaikki T&K-toiminta on kannatettavaa. Tasaiset T&K-investoinnit ovat yhtä tärkeitä kuin alati kasvavat. Esimerkiksi investoinnit digivihreään uudistamiseen ovat hyvinvoinnin ja yhteiskunnan sekä koko maailman kannalta elintärkeitä, vaikka T&K-investoinnit eivät kasvaisi joka vuosi. Yritykset, jotka ovat investoineet aina voimakkaasti ja tasaisesti T&K-toimintaan, putoavat inkrementaalisen tuen ulkopuolelle. Tämä koskee esimerkiksi suurta osaa startup-yrityksiä. Tutkimus- ja kehittämistoiminta on pääsääntöisesti pitkäaikaista ja jatkuvaa toimintaa. Tuen ei tulekaan ohjata toimintaa vuosittaisen vertailukeskiarvon perusteella, joka pahimmillaan johtaa T&K-toiminnan laajuuden vaihteluun verosuunnittelun nimissä. T&K-toiminnan luonteeseen kuitenkin kuuluu se, että toiminnan tulee jossakin vaiheessa olla tuloksellista. Innovaatio pitää saada tuotantoon ja myyntiin. Siksi ei pidä vaatia T&K-toiminnan jatkuvaa kasvua.

### *Konsernikohtaisen enimmäismäärän poisto*

Verovähennyksen konsernikohtainen enimmäismäärä on poistettu tästä aloitteesta, koska se sotiisi Suomen verojärjestelmän peruseriaatteita vastaan. Suomen elinkeinoverotusjärjestelmä perustuu erillisyyhtiöperiaatteelle, eikä meillä ole käytössä konsolidoitua konserniverotusjärjestelmää. Konsernikohtaisen ylärajan asettaminen verokannustimelle olisikin ollut Suomen verojärjestelmän kannalta yhteensopimaton toimenpide.

Hallinnollisesti konsernikohtaisesti laskettava yläraja olisi myös ollut raskas ja epäselvä, kun yksittäisen konserniyhtiön verotettava tulos riippuisi koko konsernin T&K-kulujen määrästä. Mikäli jonkin konserniyhtiön luvuissa tapahtuisi muutoksia, jokaisen konserniyhtiön verotusta ja tilinpäätöstä olisi tullut oikaista jälkikäteen. On selvää, että konsernikohtainen yläraja olisi lisännyt hallinnollista taakkaa ja siten heikentänyt T&K-verokannustimen käytettävyyttä.

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

## Lakialoite LA 70/2022 vp

*että eduskunta hyväksyy seuraavan lakiehdotuksen:*

### Laki

#### **tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verotuksessa**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti säädetään:

#### 1 §

##### *Soveltamisala*

Tässä laissa säädetään elinkeinotoiminnan ja maatalouden harjoittajan oikeudesta tehdä elinkeinotoiminnan tai maatalouden tulostaan tutkimus- ja kehittämistoiminnan palkkojen ja ostopalveluiden määrään perustuva lisävähennys.

Lisävähennykseen on oikeutettu omaan elinkeinotoimintaansa tai maatalouteensa liittyvää tutkimus- ja kehittämistoimintaa harjoittava verovelvollinen. Oikeus lisävähennykseen on myös Suomessa rajoitetusti verovelvollisella, Suomessa sijaitsevasta kiinteästä toimipaikasta käsin harjoitetun tutkimus- ja kehittämistoiminnan perusteella.

#### 2 §

##### *Määritelmät*

Tässä laissa tarkoitetaan:

- 1) *tutkimus- ja kehittämistoiminnalla* sellaista luovaa ja systemaattista toimintaa tiedon lisäämiseksi ja tiedon käyttämistä uusiin sovelluksiin, jolla tavoitellaan jotain olennaisesti uutta;
- 2) *palkalla* tutkimus- ja kehittämistyötä tekeville työntekijöille välittömästi tämän työn perusteella maksettuja ennakkoperintälain (1118/1996) 13 §:ssä ja ulkomailta tulevan palkansaajan lähdeverosta annetun lain (1551/1995) 1 §:ssä tarkoitettuja palkkoja; palkkaan ei kuitenkaan lue-ta tuloverolain (1535/1992) 66—68 §:ssä tarkoitettuja etuja;
- 3) *ostetulla tutkimus- ja kehittämistoiminnan palvelulla* verovelvollisen omaan toimintaan liit-tyvän tutkimus- ja kehittämistoiminnan harjoittamiseksi ulkopuoliselta taholta hankittua ja ulko-puolisen henkilöstön tuottamaa palvelua; ja
- 4) *lisävähennyksellä* tutkimus- ja kehittämistoiminnan määrän perusteella laskettavaa verotet-tavasta tulosta tehtävää vähennystä.

#### 3 §

##### *Lisävähennyksen peruste*

Lisävähennys myönnetään verovelvollisen omaan liiketoimintaan liittyvään tutkimus- ja ke-hittämistoimintaan kohdistuvien palkkojen ja ostettujen tutkimus- ja kehittämistoiminnan palve-luiden yhteismäärän perusteella. Palkoista otetaan verovuonna huomioon elinkeinotulon verotta-

## Lakialoite LA 70/2022 vp

misesta annetun lain (360/1968) 8 §:n 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettut palkat, joiden suorittamisvelvollisuus on mainitun lain 22 §:n 1 momentin mukaisesti syntynyt kyseisen verovuoden aikana.

### 4 §

#### *Lisävähennyksen määrä*

Lisävähennyksen määrä on 50 prosenttia 3 §:n 1 momentissa tarkoitettusta tutkimus- ja kehittämistoiminnan palkkojen ja ostettujen tutkimus- ja kehittämistoiminnan palveluiden yhteismäärästä.

Lisävähennyksen enimmäismäärä verovuonna on 500 000 euroa. Lisävähennystä ei myönnetä, jos verovuonna vähennettävä määrä on alle 5 000 euroa.

### 5 §

#### *Erityiset määräykset*

Lisävähennystä ei myönnetä siltä osin kuin verovelvollinen on saanut suoraa valtiontukea tai muuta julkista tukea lisävähennyksen perusteeksi muutoin hyväksyttäviin menoihin.

Lisävähennystä ei myönnetä tutkimus- ja kehittämistoiminnan ostettuja palveluita koskeviin menoihin siltä osin kuin samoihin menoihin on myönnetty lisävähennys tutkimus- ja kehittämistoiminnan lisävähennyksestä verovuosina 2021—2027 annetun lain (1078/2020) perusteella.

Lisävähennystä ei saa tehdä elinkeinotoiminnan tuloksi luetusta, konserniavustuksesta verotuksessa annetussa laissa (825/1986) tarkoitettusta konserniavustuksesta.

Poiketen siitä, mitä tuloverolain 119 §:n 2 momentissa säädetään, lisävähennys luetaan osaksi elinkeinotoiminnan tappiollista tulosta.

### 6 §

#### *Lisävähennys yritysjärjestelyssä siirtyvän tutkimus- ja kehittämistoiminnan osalta*

Elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 a §:ssä tarkoitettun sulautumisen yhteydessä vastaanottavan yhtiön verotuksessa vähennetään sulautumisessa siirtyneeseen tutkimus- ja kehittämistoimintaan kohdistuvien palkkojen ja ostopalveluiden perusteella enintään tämän lain 4 §:ssä tarkoitettu määrä vähennettynä sulautuvan yhtiön verotuksessa verovuonna vähennetyillä määrillä.

Mitä 1 momentissa säädetään sulautumisesta, sovelletaan myös elinkeinotulon verottamisesta annetun lain 52 c §:ssä tarkoitettun jakautumisen ja 52 d §:ssä tarkoitettun liiketoimintasiirron yhteydessä sekä hankkivan yhtiön verotuksessa liiketoiminnan hankinnan yhteydessä.

## Lakialoite LA 70/2022 vp

7 §

### *Menettely*

Lisävähennystä on vaadittava ennen verotuksen päättymistä. Verovelvollisen on esitettävä riittävä selvitys vähennyksen myöntämisen edellytysten täyttymisestä ja vähennyksen laskentaperusteena käytettävistä palkkamennoista ja tutkimus- ja kehittämistoiminnan ostopalveluiden mennoista. Verohallinto antaa tarkempia määräyksiä selvitykseen tarvittavista tiedoista.

Muilta osin lisävähennykseen sovelletaan verotusmenettelystä annettua lakia (1558/1995).

8 §

### *Voimaantulo*

Tämä laki tulee voimaan 1 päivänä tammikuuta 2023.

Lakia sovelletaan ensimmäisen kerran verovuodelta 2023 toimitettavassa verotuksessa.

---

## Lakialoite LA 70/2022 vp

Helsingissä 25.11.2022

Kai Mykkänen kok  
Heikki Autto kok  
Markku Eestilä kok  
Sanni Grahn-Laasonen kok  
Janne Heikkinen kok  
Timo Heinonen kok  
Antti Häkkänen kok  
Kalle Jokinen kok  
Atte Kaleva kok  
Pia Kauma kok  
Ville Kaunisto kok  
Pihla Keto-Huovinen kok  
Marko Kilpi kok  
Jari Kinnunen kok  
Pauli Kiuru kok  
Jukka Kopra kok  
Terhi Koulumies kok  
Mia Laiho kok  
Matias Marttinen kok  
Sari Multala kok  
Petteri Orpo kok  
Jaana Pelkonen kok  
Paula Risikko kok  
Janne Sankelo kok  
Sari Sarkomaa kok  
Arto Satonen kok  
Saara-Sofia Sirén kok  
Ruut Sjöblom kok  
Mari-Leena Talvitie kok  
Kari Tolvanen kok  
Ville Valkonen kok  
Elina Valtonen kok  
Heikki Vestman kok  
Sofia Vikman kok  
Anne-Mari Virolainen kok  
Sinuhe Wallinheimo kok  
Ben Zyskowicz kok  
Inka Hopsu vihr  
Joonas Könttä kesk  
Päivi Räsänen kd