

Asia: VN/12919/2024

## **Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä**

### Lausunnonantajan lausunto

**Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

Asia: VN/12919/2024 Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä

Asiantuntijalausunto

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä (investointihyvitys). Verohyvitys olisi väliaikainen ja se tulisi myöntää vuoden 2025 loppuun mennessä. Tuki kohdentuu suuriin hankkeisiin, joiden vähimmäisarvo on 50 miljoonaa euroa. Investointihyvityksen määrä olisi 20 prosenttia investointikustannuksista ja enimmäismäärä olisi 150 miljoonaa euroa yhtiötä kohden.

Investointituki olisi myönnettävä 31.12.2025 mennessä. Kustannukset menetettyinä verotuottoina näkyisivät vuodesta 2028 alkaen. Hyvitystä saisi vähentää yhteisöverosta vuonna 2028 ja sitä seuraavana 19 vuotena, kuitenkin vuosittain korkeintaan kymmenen prosenttia hyvityksen kokonaismäärästä ja aikaisintaan sinä vuonna, kun investointi valmistuu.

Investointihyvityksen tavoitteena on saada sähköä hyödyntäviä mittaluokaltaan suuria teollisia investointeja liikkeelle ja samalla tukea puhtaan siirtymän teollisuuden ekosysteemin rakentumista Suomeen. Tavoitteena on lisäksi, että verohyvitysmalli toteutetaan julkisen talouden kestävyys turvaten. Yleisemmin hallituksen päättämällä kasvutoimilla pyritään kääntämään heikentyntä kasvu- ja investointinäköymää.

Esitetty investointihyvitys näyttäytyy perinteisenä teollisuuspolitiikkana

Ehdotettu suurten teollisten investointien verohyvitys ottaisi kriisi- ja siirtymäpuitteiden ilmastoneutraalia taloutta koskevat jaksot mahdollisimman laajasti käyttöön. Niiden mukaisesti voidaan tukea:

Jakso 2.5.1.: Uusiutuvan energian tuotanto (ml. vety ja vetypolttoaineet); sähkön ja lämmön varastointi; sekä uusiutuvan vedyn, biopolttoaineiden, bionesteiden, biokaasun (myös biometaanin) ja biomassapolttoaineiden varastointi.

Jakso 2.6.: Teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistäminen ja energiatehok-kuustoimenpiteet.

Jakso 2.8.: Nettonollatalouteen siirtymisen kannalta olennaisten laitteistojen, keskeisten komponenttien sekä näihin liittyvien kriittisten raaka-aineiden tuotanto.

Ehdotuksen mukaan jaksot otettaisiin käyttöön mahdollisimman laajasti mutta kuitenkin niin, että sähkön tuotantoon liittyvät investoinnit rajattaisiin hyvityksen soveltamisalan ulkopuolelle. Myös verkkosähköllä tuotettua vetyä käyttävät hankkeet rajattaisiin investointihyvityksen ulkopuolelle.

Koska verohuojennus kohdentuisi laajaan teollisuuden investointikenttään ja jo nykyisellään käytössä oleviin teknologioihin, se näyttäytyy ennen kaikkea perinteisenä teollisuuspolitiikkana. Jakson 2.6 vähähiilisyysinvestoinnit ja erityisesti 20% energiatehokkuutta parantavat investointihankkeet eivät tämän lisäksi rajaudu vain puhtaan siirtymän kannalta olennaisiin investointihankkeisiin, vaan niiden voidaan arvioida kattavan laajan joukon teollisuuden tyypillisiä tuotannollisia investointeja. Esityksen perusteluissa tämä investointihankkeiden joukko on jätetty kartoittamatta (vain jaksojen 2.5.1. ja 2.8 mukaisia investointihankkeita on kartoitettu, vaikkakaan ei ole selvää, kuinka kattava kartoitus on). Tältä osin esitykseen sisältyy merkittävä riski siitä, että verohyvitystä hakee esityksen arviota huomattavasti suurempi määrä investointihankkeita, erityisesti jakson 2.6 investointiluokissa. Esitettyjen perusteluiden nojalla ei voida sulkea pois sitä, että veromenetykset voivat olla kertaluokkaa suuremmat kuin arvioidut. Kyseessä voi siis olla useita miljardeja euroja suurempi veromenetyks kuin esitetty 0,9-2,1 miljardia euroa, kun instrumenttiin käytettävälle määrärahalle ei ole ylärajaa.

Hyvitys kohdentuisi suuriin toimijoihin, koska siihen oikeutetun investoinnin minimikoko on korkea (50 milj. euroa). Konsernit voivat tämän lisäksi hyödyntää sitä muita yhtiömuotoja joustavammin konserniavustusten myötä. Hyvitys ei siis olisi neutraali vaan hyödyttäisi erityisesti suuria yhtiöitä, samalla heikentäen mm. uusien kasvuvaiheessa olevien pienempien yhtiöiden suhteellista asemaa. Siirtymä- ja kriisipuitteet kuitenkin mahdollistaisivat pienten ja keskisuurten yritysten tukemisen ja sallivat niille lisäksi suuryrityksiä korkeammat tuki-intensiteetit. Koska pk-yrityksillä on suhteellisesti vähemmän 50 milj. euron investointihankkeita, esitetyn hyvitysinstrumentin painotus on päinvastainen. Esityksessä ei esitetä perusteluita suurten yhtiöiden suosimiselle ja pienempien yhtiöiden suhteellisen verokohtelun heikentämiselle.

Tuen hakemiseen liittyvän aikarajan vuoksi voidaan olettaa, että hankkeet, joille hyvitystä haetaan, ovat hallituksen esitystä annettaessa pääosin vähintään selvitys- tai suunnitteluvaiheessa. Kun investointihyvitystä ehdotetaan sovellettavan mahdollisimman laajasti ja soveltuvat hankkeet ovat jo tällä hetkellä vähintään selvitys- ja suunnitteluvaiheessa, hyvitys kohdentuisi ennen kaikkea jo nykyisellään käytettävissä olevaan teknologiaan innovatiivisten investointihankkeiden sijaan.

Hyvityksen ei voi odottaa synnyttävän merkittäviä pitkän aikavälin kasvuvaikutuksia tai tasapanottavan julkista taloutta

Pitkän aikavälin kasvu syntyy tuottavuuden parantumisesta. Tuottavuutta parantavat innovaatiot, joilla tarkoitetaan uusia, parempia teknologioita, tuotteita, palveluita ja prosesseja. Myös julkisen talouden kestävyys tavoitteen toteutuminen edellyttäisi pitkällä aikavälillä sitä, että tukitoimi parantaisi tuottavuuskasvua. Ehdotettu verohuojennus ei kohdenna erityisesti tuottavuutta parantaviin hankkeisiin tai innovaatiotoimintaan. Näin ollen sen ei voida odottaa synnyttävän merkittäviä pitkän aikavälin kasvuvaikutuksia tai tasapanottavan julkista taloutta.

Verohyvityksen hakumahdollisuus olisi väliaikainen, mutta vaikutukset verokertymään olisivat pitkäaikaisia (alkaen vuodesta 2028 ja jatkuen 19 vuotta). Myös väliaikainen toimenpide olisi kasvuvaikutusten synnyttämiseksi suositeltavaa kohdentaa taloutta uudistaviin hankkeisiin, joissa tehdään tuottavuutta parantavia innovaatioita, ja joita ei ilman tukea käynnistyisi yhtä laajassa mittakaavassa tai yhtä nopeasti. Kun oikeus hyvitykseen tulisi olla myönnettynä vuoden 2025 loppuun mennessä, voidaan lyhyen reagointi- ja suunnittelujakson olettaa sulkevan pois osan aidosti uusista investointihankkeista.

Myös valtioiden välistä kilpailua teollisista investoinneista on hyödyllistä tarkastella pitkän aikavälin kasvun näkökulmasta. Suomen kaltaisella pienellä valtiolla on rajalliset resurssit tukikilpailussa suuria maita vastaan. Pienen avotalouden olisikin suositeltavaa kehittää innovaatioita ja tuottavuutta luomalla hyvät edellytykset ja kannustava toimintaympäristö innovatiiviselle yritystoiminnalle sen sijaan, että tuetaan jo nykyisellään laajasti käytössä olevia teknologioita hyödyntäviä teollisuuden investointeja ja ohjataan toimialarakennetta sellaisille aloille, johon suuret vertailumaat panostavat samanaikaisesti merkittäviä tukisummaa.

Esitetyn investointihyvityksen vaikutukset ilmastopäästöihin voivat jäädä vähäisiksi

Verohyvityksen yhtenä tavoitteena on tukea puhtaan siirtymän teollisuuden ekosysteemin rakentumista Suomeen. Koska hyvitys olisi myönnettävä 31.12.2025 mennessä, se ei luultavasti kohdentuisi erityisesti innovatiivisiin investointihankkeisiin.

Hyvityksen voi saada myös hankkeisiin, jotka eivät tuota ilmastohyötyjä. Esimerkiksi hyvitykseen oikeuttavan energian varastoinnin osalta hyvitystä voi saada vaikkapa biomassapolttoaineiden varastointiin. Uusiutuvan energian tuotannon tai energian varastoinnin kohdalla hakijan on ilmastopäästöjen osalta ainoastaan osoitettava, että investointihankkeen toteutuksessa noudatetaan "ei merkittävää haittaa" -periaatetta. Ilmastopäästöjen osalta riittäisi siten, ettei hanke tuottaisi merkittävää haittaa ilmastomuutoksen hillinnälle. Kun investointi koskee biopolttoaineiden tuotantoa, yhtiön on osoitettava, että tuotetut polttoaineet ovat kestävyyskriteerien ja kasvihuonekaasupäästöjen vähennyskriteerien mukaisia. Tämä kriteeri biopolttoaineiden on jo nykyisellään täytettävä, jotta niillä on kysyntää EU-sääntelyn ja olemassa olevan kansallisen sääntelyn puitteissa.

Teollisuuden tuotantoprosessien vähähiilistämisen ja energiatehokkuustoimenpiteiden osalta energiaintensiivisellä teollisuudella on jo kannustin energiatehokkuuden parantamiseen kustannussäästöjen saavuttamiseksi. Näitä kannustimia vähähiilistämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen voimistavat käytössä olevan ilmastopoliittiset ohjauskeinot, kuten kansallinen hiilidioksidivero ja EU:n päästökauppa. On epävarmaa, tuottaisiko investointihyvitys olemassa olevien ohjauskeinojen kanssa päällekkäisenä ohjauskeinona sellaisia vähähiilistämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen liittyviä investointeja, joita ei olisi toteutettu Suomessa ilman hyvitystä. Lisäksi, vaikka investointihyvitys vähentäisi Suomessa tuotettuja päästöjä, vaikutus ilmastopäästöihin kokonaisuudessaan voisi jäädä vähäiseksi. Hyvitys kohdentuisi pääosin päästökauppasektorille. Päästökauppa rajoittaa teollisuuden ja energiantuotannon päästöjä EU-tasolla. Mikäli Suomi ei samalla mitätöisi investointihankkeiden tuottamia päästövähennyksiä vastaavaa määrää päästöoikeuksia, päästöoikeuden jäisivät muiden EU-päästölähteiden käyttöön eivätkä päästöt siten vähentyisi, ainakaan täysimääräisesti.

Esitysluonnoksen mukaan investointihyvityksen myöntämisen kriteerit koostuvat osittain hyvin teknisistä investoinnin ilmastovaikutuksia koskevista kysymyksistä. Investointihyvityksen myöntämisen kriteereiden arvioimista varten esitysluonnoksessa ehdotetaan asiantuntijaorganisaatioksi Business Finlandia. Avoimeksi jätetään, onko Business Finlandilla teknisiin investointien ilmastovaikutuksiin liittyvien kriteerien arvioimisen vaatima osaaminen vai tarvitaanko lisää resursseja. Esitysluonnoksen kohdassa "Vaikutukset viranomaisten toimintaan" ei esitetä asiasta arviota vaan kohtaa kerrotaan täydennettävän myöhemmin.

#### Tutkimustietoa investointitukien vaikutuksista

Ehdotuksessa ei esitetä konkreettisia arvioita siitä, kuinka paljon verohuojennuksen myötä odotetaan käynnistyvän aidosti uusia lisäinvestointeja, joita ei ilman tukea tehtäisi. Koska tuki kohdentuu laajaan energiantuotannon ja varastoinnin sekä suuren teollisuuden investointikenttään, on olemassa perusteltu huoli siitä, että tuetaan merkittävästi osin investointeja, jotka tehtäisiin joka tapauksessa.

Suomessa investointien ei ole havaittu muuttuvan merkittävästi yhteisöveron laskun (Harju, Koivisto ja Matikka 2022) tai poistojen korottamisen (Einiö ja Nivala 2023) seurauksena. Samansuuntaisia tuloksia pienistä investointivaikutuksista on saatu suurten osinkoveroasteiden laskujen osalta Yhdysvalloissa (Yagan, 2015) ja Ruotsissa (Alstadsæter ym., 2017). Investointien tukemisen vaikutuksista on jonkin verran myös muuta kansainvälistä tutkimuskirjallisuutta. Osa tutkimuksista on tarkastellut suoraa tukia ja osa verotuksen kautta syntyviä tukia. Molemmat tukimuodot laskevat investoinnin hintaa. Tuki-instrumenteilla, jotka laskevat investoinnin hintaa merkittävästi, on havaittu joissakin Yhdysvaltoja ja Isoa-Britanniaa koskevissa tutkimuksissa positiivisia vaikutuksia investointeihin (mm. Zwick ja Mahon 2017; Ohrn 2018; Criscuolo ym. 2018). Samalla jotkin tutkimukset ovat nostaneet esiin huolen siitä, että kohdennetut tuet voivat säilyttää matalamman tuottavuuden liiketoimintaan, eivätkä ne siten edistä tuottavuuskasvua, vaikka lisäksi vielä työllisyyttä ja investointeja tuetuissa yrityksissä. Tämän lisäksi tuilla on usein havaittu merkittäviä vaikutuksia vain pienemmissä yrityksissä (mm. Criscuolo ym. 2018).

## Investointihyvityksen suhteesta minimiverosääntelyyn

Koska ehdotettu hyvitys koskee suuria, yli 50 miljoonan euron investointeja, on todennäköistä, että investointihyvitystä käytetään konserneissa, jotka ovat minimiverosääntelyn alaisia suuria konserneja (konsolidoidut vuotuiset tuotot yli 750 miljoonaa euroa). Minimiverosääntelyn mukaan konsernin tulee maksaa täydennysveroa, mikäli sen maakohtaisesti laskettu efektiivinen veroaste, joka lasketaan jakamalla oikaistut verot oikaistuilla tuloilla, on alle 15 prosentin vähimmäistason. Ehdotettu investointihyvitys on puolestaan rakennettu siten, että se vähennetään maksettavaksi tulevista veroista, joten minimiverosääntelyn kehikossa sitä kohdellaan veron vähennyksenä. Täten investointihyvitys laskee väistämättä konsernin efektiivistä veroastetta ja mahdollisesti laukaisee minimiveron täydennysveron maksuvelvollisuuden. Kuten Kari ja Viertola (2024) osoittavat, tämänkaltaiset veron vähennyksinä kohdeltavat verohyvitykset leikkaavat veroedun määrää tilanteessa, jossa verohyvitys laukaisee täydennysveron maksuvelvollisuuden. Mikäli investointihyvitys rakennettaisiin ehdot täyttäväksi palautuskelpoiseksi hyvitykseksi, minimiverosääntelyn seuraus veroedun määrään olisi pienempi (Kari ja Viertola, 2024).

Minimiverosääntelyn vaikutus investointihyvityksen arvoon vaihtelee erilaisten konsernien välillä. Konserneille, joilla on muutenkin jo paljon verotettavaa voittoa Suomessa, investointihyvitys ei välttämättä laske efektiivistä veroastetta (huomattavasti) alle 15 prosentin vähimmäistason, jolloin konserni ei joudu maksamaan (paljoa) täydennysveroa. Investointihyvitys puolestaan laskee rajusti sellaisten konsernien minimiverosääntelyn efektiivistä veroastetta, joilla on vain vähän tai ei lainkaan muuta voitollista toimintaa Suomessa. Todennäköisyys joutua maksamaan täydennysveroa sekä joutua maksamaan sitä enemmän on siis erityisen korkea juuri ulkomaalaisilla suurilla konserneilla, joka puolestaan heikentää investointihyvityksen houkuttelevuutta näiden yritysten osalta.

Vaikka Suomessa voitollista toimintaa jo pyörittävä konserni joutuisikin maksamaan investointihyvityksen myötä minimiverosääntelyn täydennysveroa, sääntelyyn kuuluva substanssiperusteinen vähennys myös suosii näitä konserneja. Substanssiperusteinen vähennys (SBIE), joka tehdään maassa olevan henkilöstömenojen ja aineellisen omaisuuden perusteella, suosii niin ikään konserneja, joilla on jo toimintaa Suomessa. Näillä konserneilla substanssiperusteinen vähennys, joka puolestaan laskee maksettavaksi tulevan täydennysveron määrää, on suurempi ja täten heikentää investointihyvityksen vaikutusta veroasteeseen vähemmän, kuin konserneilla, joilla on Suomessa vain vähän muuta toimintaa.

Investointihyvityksen ja minimiverosääntelyn yhteisvaikutuksia on syytä pohtia, erityisesti kun ehdotettu investointihyvitys on kohdennettu suuriin investointeihin, joita todennäköisemmin tekevät suuret konsernit. Ehdotuksen mukaan investointihyvityksen tavoitteena on houkutella Suomeen erityisesti strategisesti merkittäviä, kokoluokaltaan suuria teollisia investointeja. On syytä huomata, että verohyvityksen muodostamiin kannustimiin voi minimiverosääntelyn myötä olennaisesti vaikuttaa se, onko suurella konsernilla jo muutakin (voitollista) toimintaa Suomessa. Investointihyvityksen käsitteleminen puolestaan minimiverosääntelyn ehdot täyttävänä palautuskelpoisena veronhyvityksenä kohtelisi yhtäläisemmin konserneja, joilla ei ole laajaa tai ollenkaan voitollista toimintaa Suomessa ja täten lisäisi hyvityksen kannustimia ulkomaisten toimijoiden investoinneille.

#### Yhteenveto

Verohuojennus kohdentuisi laajaan teollisuuden investointikenttään ja jo nykyisellään käytössä oleviin teknologioihin. Se näyttäytyykin ennen kaikkea perinteisenä teollisuuspolitiikkana.

Ehdotuksessa ei esitetä konkreettisia arvioita siitä, kuinka paljon verohuojennuksen myötä odotetaan käynnistyvän aidosti uusia lisäinvestointeja, joita ei ilman tukea tehtäisi.

Hyvitys ei olisi neutraali vaan hyödyttäisi erityisesti Suomessa toimivia suuria yhtiöitä, samalla heikentäen mm. uusien kasvuvaiheessa olevien pienempien yhtiöiden suhteellista asemaa. Esityksessä suurten yhtiöiden suosimiselle ja pienempien yhtiöiden suhteellisen verokohtelun heikentämiselle ei esitetä perusteluita.

Ehdotettu verohuojennus ei kohdennu erityisesti tuottavuutta parantaviin hankkeisiin tai innovaatiotoimintaan. Näin ollen sen ei voida odottaa synnyttävän merkittäviä pitkän aikavälin kasvuvaikutuksia tai tasapanottavan julkista taloutta. Hyvityksen voi saada myös hankkeisiin, jotka eivät tuota ilmastohyötyjä. On epävarmaa, tuottaisiko investointihyvitys olemassa olevien ohjauskeinojen kanssa päällekkäisenä ohjauskeinona sellaisia vähähiilistämiseen ja energiatehokkuuden parantamiseen liittyviä investointeja, joita ei olisi toteutettu Suomessa ilman hyvitystä.

Veromenetyksiä ei ole kartoitettu joidenkin investointiluokkien osalta ollenkaan. Huolena on, että verohyvityksen valtiontaloutta rasittava vaikutus voi olla miljardeja euroja suurempi kuin HE-luonnoksessa esitetty arvio, kun hyvitykseen käytettävälle määrärahalle ei ole ylärajaa. Lain valtiontaloutta heikentävät vaikutukset näkyisivät vasta seuraavalla vaalikaudella, vuodesta 2028 alkaen. Tämä korostaa entisestään sitä, että toimenpiteen vaikutuksista kasvuun ja valtion talouden tasapainoon tulisi olla selkeämpi ja perustellumpi näkymä.

Elias Einiö

Johtava tutkija

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Marita Laukkanen

Tutkimusprofessori

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja

Verotutkimuksen huippuyksikkö

Marika Viertola

Tutkija

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus ja

Verotutkimuksen huippuyksikkö

Kirjallisuutta

Alstadsæter, A., Jacob, M. ja Michaely, R. (2017). Do dividend taxes affect corporate

investment? *Journal of Public Economics* 151, 74–83.

Criscuolo, C., Martin, R., Overman, H. G. ja Van Reenen, J. (2019). Some causal effects of an industrial policy. *American Economic Review*, 109(1), 48-85.

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.

Einiö, E. ja Nivala, A. (2023) Yritysverotukien käyttöaste, kohdentuminen ja vaikuttavuus, teoksessa Einiö, E., Kari, S., Nivala, A., ja Äimä, K. (toim.) Yritysverotukien käsite, luokittelu ja vaikuttavuus. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus, 62-106.

Harju, J. Koivisto, A. ja Matikka, T. (2022). The effects of corporate taxes on small firms. *Journal of Public Economics* 212, pp. 104704.

Kari, S. and Viertola, M. (2024). Global minimum tax and tax incentives. VATT Mimeo 72.

Yagan, D. (2015). Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cut. *American Economic Review* 105 (12), 3531–3563.

Zwick, E., Mahon, J., 2017. Tax policy and heterogeneous investment behavior. *American Economic Review* 107 (1), 217–248.

Hakola-Uusitalo Tuulia  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Einiö Elias  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus