Olli Ropponen ETLA 13.02.2024

Asia: HE 207/2024vp: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eräiden suurten ilmastoneutraaliin talouteen tähtäävien investointien verohyvityksestä sekä laiksi Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandista ja Business Finland -nimisestä osakeyhtiöstä annetun lain 3 §:n muuttamisesta

1. Yleisiä näkökohtia

Esitys on osa hallituksen kevään 2024 kehysriihen kasvupakettia, ja se pyrkii saamaan liikkeelle **suuria teollisia investointeja** ja samalla tukemaan teollisuuden **puhdasta siirtymää**. Tätä kautta se pyrkii tukemaan Suomen heikentynyttä kasvu- ja investointinäkymää.

Esityksessä ehdotetaan ilmastoneutraaliin talouteen tähtääville suurille investoinneille verohyvitystä (**investointihyvitys**). Tämä EU-oikeuden näkökulmasta valtion tueksi katsottava tuki koskisi **uusiutuvaan energiaan** liittyviä investointeja (ml. uusiutuvan energian varastointi; pl. sähköntuotanto), **kasvihuonepäästöjen ja energiankulutuksen vähentämiseen** tähtääviä investointeja sekä ilmastoneutraaliuteen siirtymisen näkökulmasta **strategisten alojen** investointeja. Tuki koskisi investointeja, joiden tukikelpoiset kustannukset olisivat **vähintään 50 miljoona euroa**.

Investointihyvitys olisi **20 prosenttia investointikustannuksista**, ja tämä hyvitys vähennettäisiin **yhteisöverosta**. Hyvityksen enimmäismäärä olisi **150 miljoonaa euroa** yhtiötä kohden, konsernien kohdalla konsernia kohden. Hyvitystä saisi ensimmäisen kerran **vuonna 2028**, ja sitä seuraavana 19 vuotena. Vuosittain saisi enimmillään vähentää kymmenesosan hyvityksen kokonaismäärästä.

Esityksessä ehdotetaan myös muutoksia, joiden nojalla Innovaatiokeskus Business Finland hoitaisi investointitukeen liittyviä tehtäviä. Lakien on tarkoitus tulla voimaan **mahdollisimman pian** lain kansallisen käsittelyn ja Euroopan komission valtiontuen hyväksymisen jälkeen.

2. Keskeisiä huomioita

Esitetyssä investointien verohyvityksestä on kyse **ohjaavasta verosta**, eli sen avulla pyritään vaikuttamaan talouden toimijoiden käyttäytymiseen. Tässä tapauksessa pyrkimyksenä on lisätä **kohti ilmastoneutraaliutta** vievää taloudellista toimintaa Suomessa. Veron ei siis ole tarkoitus olla vääristämätön vero eikä se sisällä tässä mielessä tehokkuuteen liittyviä pyrkimyksiä, vaan sen on nimenomaan tarkoitus olla ohjaava vero.

Hyvityksen suuruuden osalta investointihyvitys vaikuttaa ensisilmäyksellä olevan **verrattain avokätinen**. Siksi sen voisi nähdä **lisäävän** selvästi **kannustetta** tehdä hyvityksen piiriin kuuluvia investointeja. Investointikannusteen kasvaessa on mahdollista, että hyvityksen piiriin kuuluvien investointien määrä lisääntyy. Tästä ei tietysti etukäteen ole takeita, vaan se on empiirinen kysymys, jota voidaan reformin jälkeen mahdollisesti tutkia.

Lukuisissa **muissa maissa** on jo **käytössä** erilaisia investointitukia liittyen EU:n kriisi- ja siirtymäpuitteiden jaksoihin 2.5.1. (uusiutuva energia), 2.6. (vähähiilistäminen ja energiatehokkuustoimenpiteet) ja 2.8. (nettonollatalouteen siirtymisen kannalta kriittiset raaka-aineet). Esitys listaa tukia hyödyntävinä maina esimerkiksi Ranskan, Saksan, Tanskan ja Italian. Näissä maissa on käytössä verrattain avokätisiä kriisi- ja siirtymäpuitteisiin liittyviä tukia. Esimerkiksi Ranskan tukien yksityiskohdista mainittakoon, että verohyvityksen määrä on 20 prosenttia tukikelpoisista kustannuksista ja maksimimäärä 150 miljoonaa euroa, jotka ovat samat kuin Suomeen nyt esitetyillä hyvityksillä. Esityksen kautta **Suomi** saataisiinkin pitkälti **samalle viivalle** maiden kanssa, joilla jo on käytössään vastaavanlainen tuki. Verrattuna näihin maihin Suomi on tähän mennessä ollut heikommassa kilpailullisessa asemassa liittyen hyvityksen piiriin kuuluviin investointeihin. Pienenä maana Suomen ei pitäisi antaa verotuksen kautta etumatkaa muille maille, pikemminkin toisinpäin.

Keskeinen esitykseen liittyvä huoli koskee sitä, **kuinka investointihyvitys toimii yhdessä minimiverolain kanssa** (Laki suurten konsernien vähimmäisverosta (1308/2023)). Koska investointihyvitys **laskee tosiasiallisia veroasteita**, on mahdollista, että se **laukaisee** joidenkin yritysten kohdalla (kotimaisen) **täydennysveron**. Tämä tapahtuu niissä tapauksissa, joissa tosiasiallinen veroaste muodostuu vähimmäisverokantaa matalammaksi. Tästä syystä lähtökohtaisesti avokätiseltä vaikuttava hyvitys voikin muodostua huomattavasti **vähäpätöisemmäksi** kuin ilman minimiveroa. Tämä myös pienentää investointikannustetta mahdollisesti merkittävästikin. Koska kyse on suuren mittaluokan investoinneista, joita tekevät pääosin vain suuret yritykset tai konsernit, ne mitä luultavimmin myös kuuluvat minimiverolain piiriin (tilikauden tuotot vähintään 750M€).

Tuen potentiaalisten vaikutusten näkökulmasta olisi hyvä ymmärtää se, kuinka monen yrityksen kohdalla vaikkapa 500 miljoonan euron suuruinen hyvityksen piiriin kuuluva investointi (jonka hyvitys 100 M€) laukaisisi minimiveron. Myös yritys- tai konsernikohtaisesti lasketut arviot siitä, kuinka suuri **verohyöty** tällaisesta investoinnista muodostuisi sekä **ilman minimiveroa** että **minimiveron kanssa**, voisi olla hyödyllinen, erityisesti näin muodostuvien jakaumien tarkastelu. Jakaumien eroista voisi päätellä minimiveron investointikannustinta vähentävää vaikutusta. Näitä laskelmia voisi tehdä muutamalla esimerkinomaisella investoinnin suuruudella. Lisäksi mainittakoon, että minimiveron investointihyvityksen kannusteiden **vaimentavaa vaikutusta** kuitenkin osittain **pienentää** substanssiperusteinen (**SBIE**-)vähennys. Tämä johtuu siitä, että investoinnin kautta muodostuu tyypillisesti myös substanssiperustaista vähennettävää (mm. aineellinen investoinnin osalta), mikä keventää verotusta.

Yksityiskohtien osalta on huomionarvoista se, että **vähennys** tehdään **yhteisöverosta**. Tästä syystä hyvitys kohdistuu ainoastaan **voitollisiin investointeihin**. Koska hyvitys kohdistetaan voitollisiin investointeihin, se ei muuta sitä, onko tietty investointiprojekti voitollinen vai ei. Voitollinen projekti kuitenkin **toteutetaan** vain, jos se on **kannattavaa**. Ollakseen kannattava omalla pääomalla tehdyn investoinnin tuoton tulee ylittää vaihtoehtoisen sijoituskohteen tuotto (ja lisäksi on otettava huomioon erot investointien riskisyyksissä). Ja investointihyvitys voi tehdä ilman hyvitystä kannattamattoman investoinnin kannattavaksi. Kuitenkin, jos yrityksen voitollisuus ja kannattavuus ovat lähellä toisiaan, tuki ei välttämättä muuta **kannattavuuskynnyksen** vuoksi tekemättä jätettäviä projekteja kovinkaan usein kannattaviksi. Ei-voitollisia kannattavuuskynnyksen alapuolella olevia hankkeita voi toki nousta hyvityksen kautta voitollisiksi ja kannattaviksi niissä tapauksissa, joissa hyvitystä voidaan hyödyntää jonkin toisen voitollisen hankkeen yhteisöverojen maksuun. Sen sijaan kaikki hankkeet, jotka olisivat yksistään toteutettuna ilman tukea voitollisia ja kannattavia, ja siksi toteutettaisiin myös ilman hyvitystä, olisivat voitollisia ja kannattavia myös hyvityksen kanssa. Tässä mielessä ohjaavaksi tueksi tarkoitettu tuki **ei välttämättä ohjaa** päätöksiä kovinkaan hyvin. Toisaalta hankkeisiin liittyy epävarmuutta, joten on mahdollista, että investointihyvitys kuitenkin lisää hyvityksen piiriin kuuluvia investointeja. Osa kannattavuusrajan lähellä olevista investoinneista voidaan mahdollisesti tehdä hyvityksen seurauksena, koska ne muuttuvat (mahdollisesti odotusarvomielessä) kannattaviksi. Hyvitys voi myös lieventää yritysten likviditeettirajoitteita ja tätä kautta lisätä investointeja.

Toinen yksityiskohtaan liittyvä huomio koskee hyvityksen käytön jaksottamista. Hyvityksen **jaksotus** siten, että kunakin vuonna saa vähentää enintään kymmenesosan koko hyvityksen suuruudesta on **julkisen talouden turvaamisen** kannalta positiivinen seikka. Tämä kuitenkin pienentää yrityksen hyvityksestä saamaa **hyötyä (sen**

nettonykyarvoa), mikä pienentää investointikannustinta verrattuna esimerkiksi hyvityksen välittömään täysimääräiseen vähentämiseen.

Kolmas yksityiskohtainen huomio liittyy siihen, **kuinka selväpiirteinen** tuen rajaus on. Lähtökohtaisesti hyvitys tarjotaan suurille ilmastoneutraaliin talouteen tähtääville investoinneille, joita ei tehtäisi ilman hyvitystä, tai jotka toteutettaisiin oleellisesti eri tavalla ilman hyvitystä. Näiden tunnistaminen jää hyvityksen hakemukset käsittelevän Innovaatiorahoituskeskus Business Finlandin tulkittavaksi. Erityisesti voi olla vaikea varmistua siitä, olisiko investointia tehty vastaavalla tavalla ilman tukea vai ei.

Laajempi keskeinen investointihyvitykseen liittyvä huomio on se, että suuntaus kohti ilmastoneutraaliutta tuntuu etenevän **väistämättä**. Keskeinen tähän liittyvä kysymys puolestaan koskee siksi pitkälti yritysten valintoja siitä, **missä investointi toteutetaan**. Kilpailussa ilmastoneutraaliuteen siirtymiseen pyrkivien investointien kohdentumisesta Suomen ei kannata ainakaan jäädä takamatkalle. Esityksen pyrkimyksenä onkin kannustaa sellaisiin investointihankkeisiin, jotka **eivät muuten toteutuisi Suomessa**. Tämä on myös geopoliittisesti tärkeä seikka (katso Ali-Yrkkö ja muut 2024).

3. Lopuksi

Siirtyminen kohti ilmastoneutraalia taloutta on etenemässä vauhdilla. Tähän siirtymään liittyvien **investointien maantieteellinen kohdentuminen** on myös Suomen tulevien verotuottojen kannalta tärkeää. Esityksellä **lisätään Suomen houkuttelevuutta** hyvityksen piiriin kuuluvien investointien näkökulmasta. Sen voidaan katsoa myös tuovan Suomen samalle viivalle maiden kanssa, joilla jo on käytössään vastaavia hyvityksiä tai muita tukia. Tai ainakin **lähemmäs**. Yhdessä rinnakkaisena toimenpiteenä valmisteltavan investointiavustuksen (suora tuki) kanssa mahdollisesti samalle viivalle. Esitys on näin omiaan edesauttamaan kasvu- ja investointinäkymiä.

Verrattain avokätiseltä vaikuttava hyvitys voi kuitenkin osoittautua **vain vähän kannusteita lisääväksi**, jos hyvityksen vuoksi tapahtuva yrityksen tosiasiallisen veroasteen pieneneminen laukaisee täydennysveron. Näin hyvityksestä saatava etu **voi valua** suureltakin osin **hukkaan**. Tuki ei näin ehkä olekaan niin avokätinen kuin ensisilmäyksellä arvelisi. Tästä seuraisi se, että hyvitys ei välttämättä lisäisikään toivottuja investointeja, ainakaan siinä määrin kuin se ilman minimiveron olemassaoloa tekisi.

Lähteet

Ali-Yrkkö, Kuusela, Kuusi (2024): Geopolitiikka muuttaa maailmantaloutta, Etla Raportit 150

Laki suurten konsernien vähimmäisverosta (1308/2023)