

Asia: VN/7167/2024

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia (VN/7167/2024): Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi kaivosmineraaliverolain muuttamisesta

1. Yleisiä näkökohtia

Esitysluonnos ehdottaa vuodesta 2024 käytössä olleen kaivosmineraaliverolain (314/2023) liitteessä lueteltujen metallisten kaivosmineraalien veron (arvorojaltin) korottamista 0,6 prosentista 2,5 prosenttiin rikastukseen toimitetun malmin verotusarvosta. Muiden kuin liitteessä lueteltujen kaivosmineraalien veroa (määrärojaltia) korotettaisiin 0,20 eurosta 0,60 euroon tonnilta nostettua malmia tai hyötykiveä. Esitys arvioi veronkorotusten lisäävän vuosittaisia kaivosmineraaliverotuottoja 70 miljoonalla eurolla alkaen vuodesta 2027. Lain on tarkoitus astua voimaan 1.1.2026.

2. Keskeisiä huomioita

Kaivostoiminnan yksi erityispiirre on sen edellyttämät suuret alkuvaiheen investoinnit. Tästä erityispiirteestä seuraa se, että alkuinvestointien jälkeen kaivostoiminnan siirtäminen muualle ei tapahdu ilman merkittäviä kustannuksia, minkä seurauksena kaivos on hyvin sidottu valittuun paikkaan ja siihen liittyvään verotukseen pitkäksi aikaa. Toiminnan verotus voi kuitenkin muuttua ja sitä kautta muodostua hyvin erilaiseksi kuin se, millainen se oli yrityksen tehdessä investointipäätöstään mahdollisesti jo vuosia aiemmin. Kannattavuus voikin olla ollut investointipäätöstä tehtäessä positiivinen, mutta veromuutoksen jälkeen negatiivinen, minkä seurauksena yritys ei olisi tehnyt investointia lainkaan uudessa verojärjestelmässä. Silti veromuutoksen kohdistuessa myös muihin kuin veromuutoksen jälkeisiin investointeihin jo aiemmin tehdyt investoinnit tulevat uuden verolainsäädännön piiriin. Ennen veromuutosta tehtyihin investointeihin kohdistuva vero voi olla tehokas, koska kaivos on jo tehnyt valintansa sijaintipaikasta.

Tässä mielessä vastaavasti esimerkiksi ansiotuloveroasteikon määrittäminen vasta verovuoden päätteeksi olisi tehokas toimenpide, toki ei ehkä muutoin kovin onnistunut. Siinä tapauksessa työntekijä ei voisi tietää verotuksen tasoaan ennen kuin päättää työn tarjonnastaan.

Potentiaalisesti tulevia kaivosinvestointeja tekevät yritykset puolestaan sekä kohtaavat uuden, veromuutoksen jälkeisen verotuksen tason, että havaitsevat myös tulevien lainsäädäntömuutosten voivan koskea ennen muutosta tehtyjä investointeja, mitkä ne ottavat huomioon investointipäätöstä tehdessään. Verotuksen ennakoitavuuden lisäksi sen vakaus on investoijan näkökulmasta tärkeä tekijä investoinnin sijaintia päätettäessä. Hyvä verojärjestelmä olisikin mahdollisimman ennakoitava ja vakaa. Esitetty hyvin nopea veromuutos (kaivostoiminnan tuottojen verotus muodostuu noin kolminkertaiseksi nykyisestä) sekä siitä aiheutuva veron korkeampi taso johtanee vähempään kaivostoiminnan aloittamiseen tulevaisuudessa. Ehkä myös nykyisissä kaivoksissa joudutaan vähentämään tai jopa lopettamaan toiminta. Tästä mahdollisesti seuraisi myös jatkojalostuksen väheneminen.

Kaivosmineraaliveron kohdalla voisi olla harkinnan arvoista pohtia ainakin sitä, tulisiko veromuutokset kohdistaa tuleviin, vain lakimuutoksen jälkeisiin investointeihin. Tällä vältettäisiin tapaukset, joissa yritys on katsonut toiminnan kannattavaksi lakimuutosta edeltävällä verotuksen tasolla, mutta kannattamattomaksi muutoksen jälkeen sekä olisi omiaan edistämään verotuksen ennakoitavuutta. Tällainen kohdistaminen lieventäisi tulevien potentiaalisten investoijien pelkoja tulevista yllättävistä, kannattavuuslaskelmiin suhteessa jälkikäteisistä veronkorotuksista Suomessa. Emme kai lähtökohtaisesti halua sitä, että esimerkiksi akkuteollisuuden näkökulmasta kriittisten raaka-aineiden, kuten litiumin louhinnan ja siitä syntyvän arvonnäkökulman siirtyvän muualle kuin Suomeen.

Hyvä verojärjestelmä on lähtökohtaisesti mahdollisimman tehokas, oikeudenmukainen, neutraali, yksinkertainen ja ennakoitava (Kari ym. 2013). Poikkeuksen osaan näistä periaatteista tekevät niin kutsutut ohjaavat verot, tai haittaverot, joiden tehtävänä on pyrkiä ohjaamaan talouden toimijoiden päätöksiä. Kaivosmineraaliveron kohdalla keskeinen kysymys onkin se, onko kyseessä ohjaava vero, jolla pyritään vähentämään uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöä vai onko kyseessä pyrkimys saada yhteiskunnalle korvaus näiden luonnonvarojen käytöstä. Jos kyseessä on puhtaasti ohjaava vero, rojaltilyyppinen vero toimii Pigou-verona verrattain hyvin. Se ohjaa nettotulon veromalleja pienempään määrään kaivannaistoimintaa ja tätä kautta vähempiin ympäristöön ja luontoon kohdistuviin haittoihin. Jos puolestaan pyrkimyksenä on saada yhteiskunnalle korvaus luonnonvarojen käytöstä ilman ohjaamiseen pyrkimystä, se kannattaa tehdä mahdollisimman pienin haitallisina vaikutuksina. Annettuna, että nykyisin on valittuna rojaltiin perustuva vero (metallimalmeille arvorajalti ja teollisuusmineraaleille määräraajalti), keskeinen peruste vaikuttaa olevan pyrkimys ohjata taloudellista toimintaa siten, että luonnonvarojen käyttö tulee minimoitua.

Esitys esittelee tunnistetut erilaisuudet rojaltiin perustuvien verojen ja nettotuloon perustuvien verojen välillä. Kaivosmineraaliveron nettotulomalleissa tappiollinen liiketoiminta ei toisi korvausta uusiutumattoman luonnonvaran käytöstä, toisin kuin rojaltimallit. Vastaavasti se kuitenkin toisi korkeamman korvauksen voitollisista liiketoimista. Nettotulomalleissa hallinnolliset kustannukset

olisivat korkeammat ja verokertymä vaikeammin arvioitavissa ja sisältäisi luultavasti enemmän vuosittaista vaihtelua kuin rojalteilla. Lisäksi riskit verosuunnittelusta olisivat suuremmat kuin rojaltipohjaisissa veromalleissa, huolimatta siitä, että esimerkiksi laajat OECD:n ja EU:n hankkeet veronvälttelyn ja veronkierron torjumiseksi ovatkin pienentäneet näitä mahdollisuuksia. Rojaltit myös tuottavat verotuloja jo toiminnan alkuvaiheessa toisin kuin nettotulon mallit. Rojaltien keskeisiä ongelmia ovat puolestaan niiden aiheuttamat vääristymät. Ne vievät yrityksiä herkemmin kannattavuusrajan alapuolelle, mitä vähentää kaivostoimintaa. Nettotulon veromallit sen sijaan huomioivat kaivostoiminnan harjoittajan veronmaksukyyn. Veronmaksukyky huomioidaan myös useiden muiden verojen kohdalla, esimerkiksi ansiotulon saaminen lisää henkilön veronmaksukykyä, ja tätä kohonnutta veronmaksukykyä verotetaan ansiotuloverolla.

TEAS-hanke (Kari ym. 2021) on niin tunnistanut kuin ottanut huomioon mainitut määrä- ja arvorojaltien sekä nettotuloon perustuvien veromallien (voitto tai puhdas voitto) positiiviset ja negatiiviset piirteet. Näiden perusteella se päätyi ehdottamaan ensisijaisena vaihtoehtona kaivosmineraaliveroksi nettotuloon perustuvia malleja, siinä tapauksessa, jossa veron keskeinen pyrkimys on kerätä yhteiskunnalle korvaus uusiutumattomista luonnonvaroista. Myös yhdistelmämalli voisi tulla kyseeseen. Nyt käsillä olevassa esityksessä esille nostettu kaivosmineraaliveron veromallin uudistamisen selvittäminen kuulostaa kannatettavalta ajatukselta ja voisi hyvinkin viedä kohti parempaa veromallia.

Dynaamisten vaikutusten osalta esityksessä esitellään tuloksia, mikä on hyvä asia, koska käyttäytymisvaikutukset ovat keskeisiä veratuksen pohdinnassa. Laskelmissa niitä ei kuitenkaan näytä olevan huomioitu lainkaan. On kyllä kerrottu TEAS-hankkeen simuloinneista (4-5% vähemmän toimintaa; vs 1-2% nyt) ja kerrottu laskelmiin liittyvistä epävarmuuksista.

Verotuottoa syntyy esityksen mukaan vuodesta 2027. Kaivosmineraaliveron arvioitu lisäys on 70 miljoonaa euroa. Veron seurauksena yhteisövero kuitenkin ilmeisesti laskee 13 miljoonaa euroa (ehdolla, että kaivosmineraalivero on vähennyskelpoinen yhteisöveropohjaa laskettaessa), mistä yhdessä seuraa julkisen talouden vahvistuminen 57 miljoonalla eurolla. Siitä, onko kaivosmineraalivero vähennyskelpoinen tuloverotuksessa (yhteisövero), olisi hyvä saada varmistusta ennen tulevaa hallituksen esitystä.

Samaan aikaan on vireillä kaivosveron sähköveron korotus, jonka arvioidaan esityksessä kasvattavan kaivostoimialan verorasitusta yksinään noin 11 miljoonalla eurolla vuodesta 2026. Olisi luontevaa pohtia näiden synnyttämää yhteisvaikutuksia sekä yritysten kannattavuuksiin ja konkurssiriskiinkin että niiden verotaakkaan.

Esityksessä ehdotetaan sivuvirtojen poistamista veron piiristä ja vastaavasti kompensatiota valituissa veroparametreissa. Tämä vaikuttaa luontevalta muutokselta, jolla aiempi sivuvirtoihin liittyvä kustannuksia nostava toiminta voidaan välttää ja tätä kautta laskea hallinnollista taakkaa.

3. Lopuksi

Esitys ehdottaa kaivostoiminnan verotaakkaa kolminkertaistettavaksi nykyisestä. Muutoksen suhteellinen osuus toki riippuu veron lähtötasosta, mutta kaivosmineraaliveron tapauksessa sen verrattain matala lähtötaso oli yksi keskeisiä syitä sille, miksi alun perin valittiin rojaltityyppinen vero nettotuloihin perustuvan mallin sijaan. Matalilla verotasoilla rojaltien keskeinen ongelma, nettotuloon perustuvia veromalleja suuremmat vääristymät, jäivät verrattain pieniksi. Verotuksen tasoa nostettaessa näin ei välttämättä enää ole. Sen sijaan ohjaamalla kaivosyrityksiä pienentämään tai lopettamaan toimintansa rojalti toimii tosiasiallisesti kuten haittavero (Pigou-vero), joka kaivostoiminnan vähentämisen kautta pienentää ympäristölle ja luonnolle aiheutuvia haittoja. Havainto nostaa esille esityksessäkin nostetun seikan tulevasta jatkovalmistelusta kohti uutta kaivosmineraaliveron veromallia. Yhdistelmä nettotulon verosta minimitason takaavaan rojaltin kanssa voisi olla parannus nykyisestä.

Kaivostoimintaan liittyvät suuret alkuinvestoinnit, joiden seurauksena ne ovat pitkälti sidottuja investoinnin sijaintiin ja sen mukanaan tuomaan verotukseen. Veromuutosten kohdalla voisi olla aiheutta pohtia muutosten kohdentamista koskemaan vain uusia investointeja. Tämä edistäisi verotuksen ennakoitavuutta ja mahdollistaisi yritysten toimimisen veroympäristössä, jossa myös niiden kannattavuuslaskelmat on tehty. Voi myös pohtia sitä, miltä verotuksen kolminkertaistaminen yhdellä kerralla näyttää suhteessa siihen, että veropolitiikan tulisi olla vakaata ja ennakoitavaa. Harvoin nähdään verotaakan kolminkertaistavia veromuutoksia.

Lähteet

Kari, S., Rauhanen, T., Eerola, E., Kosonen, T., Lyytikäinen, T. & Saarimaa, T. (2013). Hyvän veropolitiikan periaatteet, VATT Julkaisut 63.

Kari, S., Kauppi, S., Äimä, K., Huhtala, A., Ropponen, O., Silvo, K., Tuomainen, J. (2021). Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu, valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44.

Olli Ropponen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA