

Asia: VN/32478/2021

Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Valtiovarainministeriö on pyytänyt lausuntoa kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiosta. Verohallinto esittää lausuntonaan seuraavaa.

Kaivosvero Verohallinnon toimeenpanon ja verovelvollisten velvoitteiden kannalta

Arviomuistion tavoitteena on lisätä päätöksenteon taustalle tietoa kaivosveron toteuttamisvaihtoehtojen soveltuvuudesta ja toteutettavuudesta. Verohallinto pyytää kiinnittämään huomioita toteutettavuuteen siten, että uuden verolajin kohdalla järjestelmätoteutus vie vähintään vuoden siitä lukien, kun päätös valittavan kaivosveron toteuttamismallista yksityiskohtineen on selvillä. Verohallinnon tämänhetkisen käsityksen mukaan valittavasta verolajista riippumatta uuden verolajin vaatimat tietojärjestelmämuutokset olisivat toimeenpanoa vaarantamatta mahdollista käyttöönottaa aikaisintaan 1.1.2024.

Järjestelmämuutoksen lisäksi asiakas- ja virkailijaohjeistuksen laatiminen vaatii Verohallinnolta paljon ennakollista hallinnollista työtä. Mahdollisen kaivosveron sisältö (veron suorittamisen perusteet, menettelyt jne.) tulisi olla selvillä hyvissä ajoin ennen ensimmäistä verokautta, jotta Verohallinto voisi ohjeistaa verovelvollisia ilmoittamaan ja maksamaan verot oikeamääräisinä. Mahdollisen kaivosveron toteutettavuuden kannalta verovelvollisilla tulisi olla mahdollisuus huomioida kaivosveron taloudelliset ja hallinnolliset vaikutukset, kuten mahdolliset järjestelmämuutokset, toiminnassaan ennakollisesti.

Verohallinto ehdottaa edellä mainituilla perusteilla, että mahdollinen kaivosvero tulisi sovellettavaksi aikaisintaan 1.1.2024.

Rojaltien verotusarvon määrittäminen

Arviomuistion mukaan (s 59): "Käytännössä rojaltityyppisen veron laajaan soveltamisalaan liittyy kuitenkin toteuttamisongelmia eri rojaltityyppien välillä. Kaikista kaivosmineraaleista on saatavilla tieto vähintään louhitun raakamateriaalin määrästä. Tilastotietoa malmin pitoisuudesta kaivostoiminnan eri vaiheissa on työryhmän saamien tietojen mukaan saatavilla ainakin metallimalmeista mutta myös osasta teollisuusmineraaleja. Määrärojaltin määräämistä varten tarvittavat tiedot olisivat siis saatavilla. Sen sijaan arvorojaltia varten tarvittava mineraalin arvo ei kaikilta mineraaleilta ole saatavilla yksinkertaisesti."

Verohallinnon käsityksen mukaan tiettyjen kaivannaisten verotusarvo voitaisiin määritellä maailmanmarkkinahintojen perusteella silloin, kun tällainen tieto on saatavilla esimerkiksi metallimalmien osalta kansainvälisistä metallipörssistä. Jos valittava veromalli olisi rojaltipohjainen, voisi jatkovalmistelussa harkita vaihtoehtoa, jonka mukaan Verohallinto vahvistaisi kutakin verokautta varten etukäteen kaivannaisten verotusarvot ennen kyseistä verokautta Turvallisuus- ja kemikaaliviraston (Kaivoslaki 4 §), jäljempänä kaivosviranomaisen, tuottaman laskelman perusteella. Verohallinnon näkemyksen mukaan kaivosviranomaisella olisi paras tuntemus kaivostoimialasta ja siten kyvykkyyks laskelmien laatimiseen. Verohallinto ehdottaa, että kaivannaisten verotusarvon vahvistamiseksi kaivosviranomaisen laskisi ja toteaisi metallimalmien maailmanmarkkinahintojen keskiarvon tai muun veron perusteeksi valittavan arvon, jonka Verohallinto päätöksellään vahvistaisi verotusarvoksi.

Jatkovalmistelussa tulisi erityisesti kiinnittää huomiota valittavaan säädöstasoon sellaisten kaivannaisten verotusarvon määrittämiseksi, joista tarvittavia tietoja arvon määrittämiseksi ei ole saatavissa yksinkertaisesti. Perustuslain norminantovaltuutta koskevan (11.6.1999/731) 80 §:n 2 momentin mukaan muu viranomaisen kuten Verohallinto voidaan lailla valtuuttaa antamaan oikeussääntöjä määrätyistä asioista, jos siihen on sääntelyn kohteeseen liittyviä erityisiä syitä eikä sääntelyn asiallinen merkitys edellytä, että asiasta säädetään lailla tai asetuksella. Tällaisen valtuutuksen tulee olla soveltamisalaltaan täsmällisesti rajattu.

Verohallinnon käsityksen mukaan valtioneuvoston asetus tai lain säännös voisi olla säädöstasoltaan perustellumpi sellaisten kaivannaisten verotusarvon vahvistamiseksi, joista ei ole sellaisia tietoja, että kaivosviranomaisen voisi laatia laskelmia kuten maailmanmarkkinahintojen keskiarvotietoja. Erityisesti, kun huomioidaan veron tuottotavoite 25 miljoonaa euroa ja, jos veron perusteen laskemisen perusteita ei voida soveltamisalaltaan täsmällisesti rajata.

Verohallinnolle uuden verolajin toimeenpanosta aiheutuvat kustannukset

Arviomuistion mukaan (s 83): "Verohallinto on käytettävissä olevilla tiedoilla suun-
taa-antavasti arvioinut, että kaivannaisten määrään perustuvan rojaliveron toteutuksen kertakustannukset olisivat noin 800 000–1 000 000 euron suuruusluokkaa. Toteutus maksuunpantavana tuloverona tulisi olemaan kustannuksiltaan ainakin kaksinkertainen. Toteutusvaihtoehtojen työmäärien välillä on myös eroja. Toimeenpanon tarkemmat euromääräarviot voidaan arvioida tarkemmin jatkotyössä, kun Verohallinnon käytettävissä on tarkemmat tiedot valittavasta veromallista." Verohallinnolla ei ole tässä vaiheessa tarkennettavaa kertakustannusten määrään.

Verohallinto haluaa korostaa, että arviomuistiossa esitetty kaivosvero on valittavasta veromallista riippumatta uusi verolaji ja siten merkittävä uusi tehtävä Verohallinnolle. Täten arviomuistiossa esitettyjen kertaluonteisten toiminnan alkuvaiheen investointimenojen lisäksi Verohallinnolle aiheutuu veron toimeenpanosta jatkuvan toiminnan edellyttämiä menoja. Alustavasti arvioiden jatkuvaluonteisia kustannuksia olisi vakiintuneen käyttöönottovaiheen jälkeen vähintään vuosittain noin 300 000 euroa sisältäen henkilöstömenoina 260 000 euroa. Henkilötyövuosiarviossa on huomioitava, että työn kohdentuminen muuttuu käyttöönoton edetessä. Ensimmäisinä vuosina työtehtävät painottuvat viestinnän, asiakaspalvelun ja neuvonnan tehtäviin. Myöhemmin työtehtävät keskittyvät enemmän verovalvontaan sekä mahdollisesti oikaisu- ja valituskäsittelyyn, joiden määrä on sidoksissa lain valmistelun tasoon ja lain selkeyteen.

Kaivosveron mahdollisessa jatkovalmistelussa tulisikin arvioida ja ottaa huomioon veron toimeenpanosta kaikkienensa aiheutuvat kulut. Ensinnäkin tulee siis ottaa huomioon kertaluonteiset toiminnan alkuvaiheen investointikulut ja toiseksi jatkuvaluonteiset vuosittain aiheutuvat kulut. Nämä kulut voidaan arvioida tarkemmin, kun Verohallinnolla on käytettävissä tarkemmat tiedot valittavasta veromallista.

Muita huomioita

Uutta verolakia säädettäessä tulisi huomioida paitsi valitun verotusmenettelylain, myös veronkantolain ja verotietolain mahdolliset muutostarpeet. Mahdollinen kaivosvero olisi ilmeisesti tarkoitus lukea verovelkarekisteröitäviin verolajeihin, joten tämä olisi syytä huomioida mahdollisessa jatkovalmistelussa.

Mahdollisessa jatkovalmistelussa olisi syytä huomioida vaikutukset Verohallinnon toimintamenojen eli verotuskustannusten jako-osuuksien kannalta (Laki Verohallinnosta 30 §). Mikäli käyttöönoton

kannalta todettaisiin, ettei vaikutusta jako-osuuksiin havaittaisi, lain perusteluihin voisi selvyyden vuoksi kirjata asian tarkastelu ja lopputulos.

Kaleva Anne
Verohallinto