

Asia: VN/32478/2021

Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Finnwatch kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriölle kaivosveron toteuttamista koskevasta arviomuistiosta.

Finnwatch pitää työryhmän näkemyksiä pääosin perusteltuina ja kannattaa metallimalmeihin kohdistuvan kaivosveron säätämistä arvorojaltina. Muiden kuin metallimalmien kohdalla määräraojalti vaikuttaa perustellulta valinnalta. Lainvalmistelu on aloitettava välittömästi ja vero saatettava voimaan vuonna 2023. Kaivosveron verotuottotavoitetta tulee lisäksi uudelleenarvioida, sillä vuoden 2021 budjettiriihessä asetettu 25 miljoonan verotuottotavoite on hyvin matala muissa maissa perittyihin kaivosveroihin suhteutettuna.

1. Veron säätämistä arvorojaltina puoltaa moni seikka

Suomessa kaivosyhtiöiden verotus on kansainvälisesti vertailtuna hyvin matalaa, sillä toisin kuin useimmissa muissa kehittyneissä kaivosmaissa, kaivostoimintaan ei Suomessa kohdistu erillistä kaivosveroa. Myös kaikkiin yrityksiin Suomessa kohdistuva yhteisövero jää selvästi sekä globaalin että EU-maiden keskiarvon alapuolelle [1]. Suomessa toimivien kansainvälisten kaivosyritysten aggressiiviset verojärjestelyt ovat lisäksi painaneet alan yhteisöverokertymää alas keventäen verotusta entisestään.

Finnwatch tutki kaivosyhtiöiden verojärjestelyjä vuonna 2016 julkaistussa tutkimuksessa, ja havaitsi kaivosyhtiöiden aggressiivisten verojärjestelyjen johtaneen kymmenien miljoonien eurojen yhteisöveromenetyksiin vuosina 2011–2014 [2]. Tämän jälkeen järjestelyjä ei ole tiettävästi tutkittu samassa laajuudessa, mutta tutkija Matti Ylösen talousvaliokunnalle laatiman vertailun perusteella kaivosyhtiöiden veroasteet ovat jääneet hyvin mataliksi myös vuosina 2015–2017 [3]. Voidaan pitää

todennäköisenä, että yksi keskeinen syy matalille toteutuneille veroasteille on yhtiöiden edelleen harjoittama aggressiivinen verosuunnittelu [4], sillä verovälttelyn mahdollistamia veropohjan aukkoja ei ole korjattu. Suomen korkovähennysrajoitukset ovat edelleen heikkoja puuttumaan tehokkaasti voitonsiirtoon eikä esimerkiksi tuloverolakia ole tähän liittyvästä hallitusohjelmakirjauksesta huolimatta uudistettu siten, että Suomessa sijaitsevien malmiesiintymien kaivosoikeuksien luovutuksista saatua tuloa verotettaisiin Suomessa.

On selvää, että jatkossa kansainväliset kaivosyhtiöt pyrkivät minimoimaan myös maksettavaksi tulevat kaivosverot. Siksi on tärkeää, että valittu kaivosveromalli ei ole herkkä aggressiiviselle verosuunnittelulle. Kuten arviomuistiotakin käy ilmi, nettotuloon kohdistuvat veromallit avaavat yhtiöille rojaltilmalleja enemmän voitonsiirtomahdollisuuksia [5], minkä vuoksi kaivosverokertymä voisi tosiasiallisesti jäädä huomattavasti arvioitua matalammaksi. Nettotuloon perustuvat veromallit lisäävät entisestään yhtiöiden intressejä siirtää voittojaan matalammiin verotettuihin yksiköihin, sillä voitonsiirrolla on mahdollista pienentää sekä yrityksen maksettavaksi tulevaa yhteisöveroa että nettotuloon pohjaavaa kaivosveroa. Koska rojaltilmallit eivät perustu yhtiön veronalaisiksi määritettyihin voittoihin (=nettotuloon), vaan hyödynnettyjen kaivannaisten määrään tai arvoon, niihin liittyvä voitonsiirtoriski on huomattavasti pienempi.

Rojaltilmallin (ja erityisesti arvoroyaltilin) valintaa puoltaa myös moni muu seikka. Toisin kuin nettotulomallien tapauksessa, rojaltilia tulisi maksaa kaivannaisten hyödyntämisestä heti toiminnan aloittamisesta alkaen. Royaltilin periminen ei siis edellyttäisi sitä, että yhtiön kirjanpidollinen (ja aggressiivisille verojärjestelyille altis) tulos nousee ensin voitolliseksi. Tätä voidaan pitää perusteltuna etenkin se huomioiden, että hallitusohjelmakirjauksen mukaan kaivosveron tavoitteena on saada yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus maaperän kaivannaista. On vaikea nähdä, miksi kaivannaista tulisi maksaa korvausta vain silloin, kun niitä hyödyntävä yhtiö tekee kirjanpidollista voittoa – etenkin, kun yritystoiminta voi olla omistajalle kannattavaa jo paljon ennen kuin kaivosveronalaista voittoa alkaa syntyään. Jälkimmäinen tilanne koskee eritoten renttimallia, jossa kaivosvero kohdistuu nk. puhtaaseen voittoon, josta on jo vähennetty oman pääoman laskennallinen kustannus eli omistajan sijoitukselleen saama tuotto [6].

Royaltilmuotoisen kaivosveron etuihin lukeutuu myös mallin yksinkertaisuus ja verotulojen tasaisuus. Royaltilmuotoinen vero on mahdollista toteuttaa melko yksinkertaisena ja kaavamaisena, mikä tekee veron säätämisestä ja veronkannosta suoraviivaisempaa nettotulomalleihin verrattuna. Nettotulomallien kohdalla veron soveltamisalan, verovelvollisen ja veropohjan määrittelyyn liittyy lukuisia hankalia kysymyksiä, joita on kuvattu arviomuistion sivuilla 34–45. Royaltiliveron verotuotto on lisäksi tasaisempaa ja siten helpommin ennustettavaa kuin nettotulojen verotuotto. Tämä on tärkeää etenkin osan verotuotoista saaville kunnille ja lienee myös yksi syy sille, että niissä maissa, joissa kaivosvero on säädetty nettotuloon perustuvana, peritään useimmiten myös rojaltilityyppistä minimiveroa [7]. Tällaisen yhdistelmäveron säätäminen kuulostaisi kuitenkin Suomen olosuhteissa raskaalta vaihtoehdolta.

2. Lainvalmistelu aloitettava välittömästi ja veron tuottotavoitetta nostettava

Vaikka itse arviomuistio on hyvin laadittu ja selkeä kokonaisuus, ei kaivosveron valmisteluprosessia voi pitää kovin onnistuneena. Kaivosveroa koskevasta hallitusohjelmakirjauksesta on kulunut yli kolme vuotta, ja budjettiriihessä 2021 tehdystä veron käyttöönottopäätöksestäkin jo lähes vuosi. Eduskunta on edellyttänyt Kaivoslaki NYT -kansalaisaloitteen (KAA 7/2019) käsittelyn yhteydessä, että kaivosveroa koskeva selvitys on toteutettava ripeästi ja huolellisesti niin, että eduskunnalle jää riittävästi aikaa toteuttaa kaivosverotusta koskevat lainsäädäntöuudistukset kuluvalle hallituskaudella. Nyt hallituskausi kuitenkin lähenee loppuaan eikä vuonna 2023 voimaan astuvaksi suunnitellusta kaivosverosta ole vielä julkaisu hallituksen esitysluonnosta. Finnwatch pitää tärkeänä, että kaivosverolait etenevät eduskuntaan ripeästi ja jäljellä olevaan valmistelutyöhön osoitetaan riittävät resurssit rivakan etenemisen varmistamiseksi.

Kaivosveron käyttöönottopäätöksen yhteydessä linjattiin myös veron tuottotavoitteesta. Tämän linjauksen järkevyyttä on syytä arvioida kriittisesti. 25 miljoonan euron verotuottotavoite on niin matala, että sen voidaan jopa nähdä olevan ristiriidassa kaivosveroa koskevan hallitusohjelmakirjauksen kanssa. Hallitusohjelmakirjauksen mukaan kaivosverolla tavoitellaan sitä, että kaivannaisista saadaan yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus. Verotuoton kohtuullisuutta voidaan arvioida esimerkiksi peilaamalla sitä muiden maiden verotasoon.

Arviomuistiossa 25 miljoonan euron verotuottotavoitteen on arvioitu metallimalmien kohdalla tarkoittavan 0,5–0,7 %:in suuruista arvorajaltia. Tämä jää kauas monissa verrokkimaissa perittävistä rojalteista. Eri maiden rojaltiltasoja on listattu esimerkiksi kaivannaissektoriin keskittyneen konsulttiyhtiö RMG Consulting Oy:n vuonna 2020 julkaisemassa selvityksessä [8]. Vertailussa mukana olleista 11 arvorajaltia perivästä maasta ainoastaan Etelä-Afrikassa rojaltilin taso voi jäädä alle 1 %:iin (prosentti vaihtelee 0,5–7 %:n välillä). Tyypillisimmin alimmat rojaltiltasot näyttävät asettuvan 2–5 %:in välimaastoon [9]. Suomessa esitetty veron taso on siis huomattavasti alhaisempi kuin useimmissa verrokkimaissa. Tämä huomioiden myös Kaivosteollisuuden arviomuistiota täydentävässä lausunnossa esitetty huoli kotimaisen tuotannon aseman heikentymisestä vaikuttaa liioitellulta. Budjettiriihipäätöksen mukaisella tasolla toteutettu kaivosvero saattaisi Suomen kaivosverotuksen lähemmäs kansainvälistä normia, mutta kaivosyhtiöihin kohdistuva kokonaisveroaste säilyisi edelleen alhaisena moniin verrokkimaihin verrattuna [10]. On myös syytä huomioida, että useiden mineraalien globaali kysyntä on kovaa vauhtia kasvamassa vihreän siirtymän vuoksi eikä Suomen ole tässä tilanteessa mielekästä sitoutua luovuttamaan kansallisvarallisuuttaan yhtiöille polkuhinnalla.

3. Rojaltimeutoisen kaivosveron yksityiskohtiin liittyviä huomioita

Myös rojaltimeutoista kaivosveroa säätäessä joudutaan tekemään monia sen toimivuuteen vaikuttavia valintoja. Kommentoimme tässä joitakin arviomuistiossa esillä olleita yksityiskohtia.

Finnwatch ei kannata de minimis -rajojen eli veron soveltamista koskevien alarajojen asettamista, koska ne kaventavat veropohjaa ja johtavat herkästi tuotantokynnysten syntyymiseen ja veron välttämiseen tähtääviin yritysjärjestelyihin. Alarajojen asettamisen sijaan kaivosveron toteutuksessa tulisi tähdätä mahdollisimman tiiviiseen ja kattavaan veropohjaan.

Metallimalmikaivosten kohdalla maailmanmarkkinahintoihin perustuva arvorajalti vaikuttaa perustellulta valinnalta, koska näille malmeille markkinahinnat ovat helposti saatavilla. Kaavamaisesti keskimääräisiin markkinahintoihin perustuva malli myös jättää yhtiöille vähemmän verosuunnittelumahdollisuuksia kuin esimerkiksi sellainen malli, jossa yhtiö itse määrittäisi veron perusteena olevan malmien arvon esimerkiksi siirtohinnoittelua vastaavilla metodeilla. Finnwatch pitää kannatettavana, että verohallinto tai kaivosviranomaisen velvoitetaan määrittämään arvorajaltin laskennassa käytettävät arvot maailmanmarkkinahintojen pohjalta. Muille kuin metallimalmeille ei kuitenkaan ole saatavilla julkisia markkinahintoja, mistä johtuen arviomuistiossa esitetty yhdistelmärajaltimalli kuulostaa lähtökohtaisesti perustellulta. Mallissa metallimalmien hyödyntämistä verotettaisiin arvorajaltilla ja muita kuin metallimalmeja määräraajaltilla. Arviomuistion mukaan tämä on tyyppillinen ratkaisu myös muissa maissa.

Arviomuistiossa rajaltiveroa esitetään toteutettavaksi oma-aloitteisena (vs. maksuunpantavana) verona muiden valmisteverojen tapaan. Käytännössä tämä tarkoittaa, että verovelvollinen laskisi itse veron määrän ja ilmoittaisi sen kuukausittain tai vuosittain verohallinnolle. Tämä lienee hallinnollisesti kevyin tapa toteuttaa kaivosvero, kunhan verohallinnolle turvataan riittävät tiedonsaantioikeudet verovalvonnan toteuttamiseksi.

Alaviitteet:

[1] Vuonna 2022 EU-maiden keskimääräinen yhteisöveroaste on 21,3 % ja globaali keskiarvo 23,54 %. Kts. esim. Tax Foundation: <https://taxfoundation.org/corporate-tax-rates-europe-2022/>.

[2] Finnwatchin selvitys: https://finnwatch.org/images/kaivosverotuksen_kehitysmaa.pdf

[3] Ylösen lausunto: <https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2019-AK-278066.pdf>

[4] Mm. Sodankylän kunta toteaa arviomuistiota koskevassa lausunnossaan kunnan yhteisöverotulojen jääneen vaatimattomiksi alueella toimivan kaivoskonsernin verosuunnittelun vuoksi. Lausunto luettavissa lausuntopalvelussa.

[5] Voittoja voidaan siirtää sekä verotusalueelta toiselle että verotuksen kohteena olevalta yksiköltä toiselle yksikölle. Yleisimpiä voitonsiirtokeinoja ovat mm. rahoitusjärjestelyihin liittyvät veloitukset, siirtohintojen vääristely ja erilaiset yritysjärjestelyt. Kts. arviomuistion s. 49.

[6] Arviomuistio s. 50

[7] Arviomuistion mukaan renttivero on kaikissa tunnistetuissa kansainvälisissä esimerkeissä yhdistetty rajaltipohjaiseen minimiveroon eli tiedossa ei ole yhtään maata, joka perisi ainoastaan

renttiveroa. Myös muiden nettotulomallien kohdalla on tavallista, että nettotulopohjaisen veron lisäksi peritään erillistä rojaltipohjaista minimiveroa. Arviomuistio s. 28.

[8] RMG Consulting, 2020, Analysis of Tax Regimes, Comparative Analysis of Tax Regimes of Land-based Mining in 15 Countries, s. 22: <https://isa.org.jm/files/files/documents/20201012-RMGAnlaysia-Rev3-withLinks2.pdf>

[9] Erilaisista veropohjista johtuen eri maiden rojalit eivät täysin vertailukelpoisia.

[10] Kansainvälisen kaivannaisjärjestö ICMM:n (International Council on Mining and Metals) tuoreen selvityksen mukaan sen jäsenyhtiöiltä (suuria kansainvälisiä kaivosyhtiöitä) perittyjen tuloverojen ja rojaltimaksujen suhde oikaistuun tulokseen oli ajanjaksolla 2013-2020 keskimäärin 39,2 %. ICMM members' tax contribution, Focusing on corporate income tax and royalties 2020 Update, s. 6: https://www.icmm.com/website/publications/pdfs/social-performance/2021/tax_contribution-3-2021.pdf

Hietanen Saara
Finnwatch ry