

Asia: VN/32478/2021

## **Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistio**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään**

VATT:n lausunto Kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiosta (VM 2022:44), VN/32478/2021

#### 1. Työryhmän toimeksianto ja yleisarvio työryhmän muistiosta

Työryhmän tehtävänä oli arvioida vuonna 2021 valmistuneessa TEAS-hankkeessa esitettyjen veromallien soveltuvuutta, toteutettavuutta ja pääasiallisia vaikutuksia verolle aiemmin asetettujen tavoitteiden ja reunaehtojen valossa (asettamispäätös VN/32478/2021). Veron tavoitteen osalta viitattiin mm. eduskunnan talousvaliokunnan mietinnön (TaVM 7/2020 vp) lausumaan, jossa kehoitetaan huomioimaan kaivosmineraalien luonne ainutkertaisina luonnonvaroina, joiden hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada kohtuullinen korvaus. Vuoden 2022 talousarvioneuvotteluissa hallitus teki linjauksen veron käyttöönotosta vuonna 2023. Veron tuottotavoitteeksi asetettiin siinä 25 milj. euroa ja verotuotto päätettiin jakaa kaivosten sijaintikuntien (60 prosenttia) ja valtion (40 prosenttia) kesken.

Työryhmän muistiossa punnitaan varsin perusteellisesti kaivosveron tunnetuimpien toteutusvaihtoehtojen etuja ja haittoja. Sen argumentaatio heijastelee aihepiirin tutkimuksen ja asiantuntijakeskustelun hyvää tuntemusta. Muistiossa on myös paneuduttu kaivosalan tuotantoprosessin erityispiirteisiin.

Työryhmä ei tee yksiselitteistä ehdotusta veromallin valinnan suhteen. Se katsoo kaikkien tarkasteltujen vaihtoehtojen olevan teknisesti toteuttavissa. Työryhmä kuitenkin painottaa rojalittyypin veron etuja, mikäli vero toteutetaan muistiossa luonnosteltuna kaavamaisena verona. Työryhmä pitää toisaalta mahdollisena kaivosveron toteuttamista myös nettotulon verona, jos halutaan ”ottaa huomioon tarkka kaivoskohtainen toiminta ja tuottavuus”.

Seuraavassa tarkastellaan muutamia kysymyksiä liittyen erityisesti veromallien väliseen vertailuun.

#### 2. Kaivosveron tavoite ja veromallien vertailu

Työryhmän asettamispäätöksessä kaivosveron tavoitteeksi on asetettu kohtuullisen korvauksen ohjaaminen yhteiskunnalle uusiutumattomien mineraalivarojen käytöstä. Eduskunnan talousvaliokunnan em. mietinnössä puhutaan vastaavasti kaivosmineraaleista ainutkertaisina luonnonvaroina, joiden hyödyntämisestä yhteiskunnan tulee saada kohtuullinen korvaus.

Työryhmämuistion jaksossa 3.3 tarkastellaan sitä, kuinka hyvin eri veromallit toteuttavat verolle asetettua tavoitetta. Siinä todetaan, että voiton perusteella maksettava vero ei kaikissa tapauksissa ohjaisi veronsaajille korvausta uusiutumattomien luonnonvarojen käytöstä, koska uusiutumattomia luonnonvaroja käytetään myös tappiollisessa toiminnassa, jossa ei maksettaisi veroa (s. 33).

Lisäksi huomautetaan, että kaivosyritysten väliset tehokkuuserot, jotka voivat olla seurausta Suomen soveltaman kaivoslupien allokointijärjestelmän, ns. valtausjärjestelmän, puutteellisesta toiminnasta, johtavat siihen, että kaivosveron tuotto riippuu kaivosyhtiöiden tuotannon tehokkuudesta (s. 33).

Näiden kahden näkökohdan nojalla esitetään päätelmä: ”Nettotulon veromallien voidaankin katsoa kohdistuvan rojalteja, erityisesti määrärajalteja, epäsuoremmin uusiutumattomien luonnonvarojen käyttöön ja hyödyntämiseen” (s. 34).

Johtopäätös toistuu muistion yhteenvetojaksoissa ja on saattanut olla merkittävässä roolissa työryhmän kantojen muotoutumisessa. Sen perusteet ja johdonmukaisuus jäävät kuitenkin epäselviksi. Ajatuksenkulku poikkeaa monella tavalla veron oikeutusta ja veromallin valintaa koskevasta kansainvälisestä keskustelusta. Mineraalivarojen rahamääräisen arvon, josta yhteiskunnan tulisi saada kohtuullinen osuus, katsotaan yleensä olevan malmin sisältämän mineraalin käypä hinta vähennettynä kaikilla maaperästä irrottamisen aiheuttamilla kustannuksilla. Hyödynnettävän malmiesiintymän taloudellinen arvo ei siis ole mineraalin teoreettinen arvo maan sisässä vaan nettoarvo kustannusten vähentämisen jälkeen. [1] Koska renttiveron pohja on juuri nostetun mineraalien arvo kaikkien kulujen jälkeen, sen on usein arvioitu parhaiten vastaavan veron näin määriteltyä tavoitetta. Rojaltien veropohjat eivät sen sijaan joko ole missään yhteydessä mineraalivarojen nettoarvoon tai kytkeytyvät siihen vain epäsuorasti. Siten ne eivät toteuta veron em. tavalla tulkittua tavoitetta täsmällisesti.

On vaikea nähdä, että kaivosyrityksen ajoittainen tappiollisuus tai tuottavuuserot muuttaisivat tätä kuva olennaisesti. Tavanomaiset taloudellisen toiminnan kannusteet myös pienentävät näiden ilmiöiden merkitystä. Kaivostoimintaa ei kannata harjoittaa, jos se on tappiollista. Matalan hintatason jaksolla kaivaminen voidaan seisahduttaa ja jatkaa myöhemmin hintojen kääntyttyä nousuun. Suomessa kaivosluvat ovat yleensä voimassa toistaiseksi ja käytännössä niiden kesto on ajallisesti pitkä. Tämä piirre sallii mineraalien hintatason huomioon ottamisen louhimisen ajoittamisessa ajanjaksoille, joina se on kannattavaa.

Suomessa sovellettu mineraaliesiintymän valtaajan oikeuksia korostava järjestelmä ei ehkä ole paras allokoimaan kaivosoikeuksia tehokkaimmille toimijoille, mutta toisaalta tehoton toimija voi myydä oikeudet tehokkaammalle. Hintamekanismin voisi näin olettaa ohjaavan tuotantoa kohti tehokasta resurssien ja teknologian käyttöä. On myös hyvä huomata, että metallimineraalien louhinta on Suomessa pitkälti alan tunnettujen toimijoiden hallussa, joiden voi olettaa olevan tehokkaita tuotannossaan. Mietinnön kriittinen näkökohta tehokkuuseroista kaipaisikin tuekseen empiiristä näyttöä niiden esiintymisestä Suomessa.

Lisänäkökulmana varauksiin liittyen voidaan todeta, että kaivosvaraukset ovat luonteeltaan optioita, eli tulevaisuuden liiketoimintaa mahdollistavia mahdollisuuksia, joita ei kuitenkaan ole pakko hyödyntää. Ne sisältävät myös patentin kaltaisia elementtejä, eli varaus estää kilpailijaa aloittamasta

liiketoimintaa toisen varaamalla alueella. Koska ei ole tehokasta luoda järjestelmää, jossa kilpailun estämiseksi ylläpidetään varauksia, olisi perusteltua asettaa varauksille jatkuva kustannus, eli päätösmaksun lisäksi esimerkiksi vuosittainen ylläpitomaksu. Tämä maksu vastaisi option hintaa. Ylläpitomaksun määrä tulisi olla sidottu varauksen pinta-alaan mikä olisi omiaan priorisoimaan ja rajoittamaan tehtyjen varausten pinta-alaa vain niihin alueisiin, joiden katsotaan erityisesti olevan merkittäviä. Näillä keinoin voitaisiin vahvistaa kaivostoiminnasta kerättäviä tuloja valtiolle ja samalla kannustaa investoimaan nopeammin.

### 3. Veron monimutkaisuus

Kaivosvero olisi uusi veromuoto Suomessa ja se aiheuttaisi hallinnollista taakkaa sekä verohallinnolle että yrityksille. Veromuodon säädösvalmistelu edellyttäisi myös ratkaisuja hankaliin kysymyksiin liittyen mm. kaivoskohtaisen veropohjan laskentaan ja louhittujen mineraalien arvonmäärittelyyn.

Muistiossa kummankin näkökohdan katsotaan puoltavan rojalityyppistä veroa suhteessa nettotulon veroihin. Näkemys on perusteltu ja rojaltien suhteellinen yksinkertaisuus nähdään yleisesti niiden eduksi myös kansainvälisessä kaivostoiminnan verotusta koskevassa keskustelussa. Samalla näkemys saattaa ylikorostaa arvorojaltin ja voittoveron eroja. Kummankin veromuodon tekniset haasteet liittyvät ensisijaisesti louhittujen mineraalien kaivoskohtaiseen arvonmäärittelyyn. Menetelmä, jota sovellettaisiin arvorojaltin osalta, olisi kenties sovellettavissa myös voittoveron veropohjan tuottopuolen laskennassa. Erot arvorojaltin ja voittoveron välillä liittyisivät näin toimittaessa lähinnä louhimisesta aiheutuneiden menojen vähentämiseen. Tältä osin voittoveron toteuttaminen voitaisiin perustaa elinkeinoverotuksen koeteltuihin käytäntöihin, mistä syystä arvorojaltin ja voittoveron ero monimutkaisuuden suhteen ei ehkä ole kovinkaan suuri.

Muistiossa arvioidaan nettotuloon perustuvien vaihtoehtojen vaativan pitkän valmisteluajan, mistä syystä veron voimaantulo 2023 alusta ei olisi mahdollista. Jos kuitenkin voittovero rakentuisi tuottopuolen laskennan osalta samoihin menettelyihin kuin arvorojalti, ja voittoveron vähennyssäännökset olisivat suoraviivaisia, kuten edellä on argumentoitu, lainsäädännön valmistelutyön määrässä tuskin olisi suuria eroja veromallien välillä. Vastaavasti, jos voittovero ja arvorojalti perustuisivat monilta osin samoihin teknisiin ratkaisuihin, yhdistelmämallin (arvorojalti + voittovero) säännösten valmistelu ei poikkeaisi juurikaan työmäärältään arvorojaltin tai voittoveron valmistelusta. Muistiota lukiessa jää vaikutelma, että valmistelun työmäärälle ja kestolle ollaan antamassa aiheettoman suuri painoarvo veromallin valinnassa. Vertailussa tulisi korostaa pikemminkin veron vaikutuksia taloudelliseen toimintaan, verotuottoa ja teknistä toimeenpantavuutta.

Muistion jaksossa 3.8 (s. 48-49) tarkastellaan veromallien eroja liittyen niiden tarjoamiin verosuunnittelumahdollisuuksiin. Nettotulon verot katsotaan siinä alttiimmiksi voitonsiirtelylle konsernin eri yksiköiden välillä kuin rojalit. Suomessa, kuten muissakin teollisuusmaissa, verohallinnon käytettävissä on kuitenkin laaja arsenaali keinoja torjua aggressiivista verosuunnittelua. Verovalvontaa helpottaa osaltaan se, että valvonnan kohteeksi potentiaalisesti tulevien kaivosalan yritysten määrä on hyvin pieni (metallimalmien louhinta). Kansainvälisen valuuttarahaston tutkijoiden tuore selvitys myös viittaa siihen, että luonnonvarojen hyödyntävässä teollisuudessa voittojen siirtely on ongelma kehitysmaissa, mutta ei kehittyneissä maissa. [2]

### 4. Verotuotto, verokanta ja käyttäytymisvaikutukset

Työryhmämuistiossa lähtökohtana on hallituksen asettama 25 milj. euron verotuottotavoite, joka kerättäisiin sekä metalli- että teollisuusmineraalien louhinnasta. Nykyisillä tuotantomäärillä ja

metallien hinnoilla tämä tuottotavoite arvioidaan voitavan saavuttaa huomattavan matalilla rojaltien verotasoilla (enintään 1 prosentti louhitun metallimineraalin arvosta ja 0,5 euroa teollisuusmineraalin malmitonnilta), minkä takia rojaltien käyttäytymisvaikutukset jäisivät olemattomiksi. Vaaditun verotuoton kerääminen voittoverolla vaatisi muistion mukaan puolestaan suhteellisen korkeaa verokantaa, mikä lisäisi veron aiheuttamaa vääristymää. Voittoveron verotason osalta viitataan kaivosyhtiöiltä 20 prosentin verokannalla vuosina 2018 - 2020 kerättyyn yhteisöverotuottoon, joka oli muistion mukaan vain 18 – 24 milj. euroa.

Muistion päätelmä siitä, että hyvin matala veroaste aiheuttaa vain vähäisiä käyttäytymisvaikutuksia on luonnollisesti perusteltu. Toisaalta väite, jonka mukaan rojaltien kanssa saman verotuoton keräävä yhteisövero aiheuttaisi huomattavia käyttäytymisvaikutuksia on vähintäänkin erikoinen. Nettotulon verot vääristävät yritysten päätöksiä käytännössä aina vähemmän kuin rojaltien tyyppiset bruttoverot. Muistion päätelmä voi seurata ilmeisestä epäsymmetriasta tarvittavan veroasteen arviointiperusteissa. Rojaltien osalta viitataan nykyiseen hinta- ja tuotantotasoon, joissa on tapahtunut myönteistä kehitystä viime vuosina. [3] Voittoveron osalta lähtökohtana on vanha yhteisöverotuotto, joka on saattanut olla matala useistakin syistä: kaivosalan suhdanne oli tuolloin ainakin metallien hinnoilla mitattuna nykyistä heikompi, yritykset ovat kenties vähentäneet verotuksessaan 2010-luvun alkupuolen heikkojen vuosien tappioita; verotettavaa voittoa ovat voineet painaa myös 2010-luvun kasvuvaiheessa tehtyjen investointien suuret poistovähennykset. Voittoveron tuottoa ja vaadittavaa verokantaa olisi ollut perusteltua arvioida rojaltien kanssa saman tasoisella laskelmalla, jossa olisi tullut ottaa huomioon myös verotuoton mahdollinen moninkertaistuminen korkean hintatason vuosina. [4]

Muistiossa olisi ollut perusteltua selostaa myös, miten työryhmä on tulkinut asetettua verotuottotavoitetta: Onko se odotetun verotuoton keskiarvo? Millä aikajänteellä sitä sovelletaan? Miten painotetaan lähivuosien vs. pitkän aikavälin verotuottoa? Miten suhtaudutaan mineraalien hintatason vaihtelusta seuraavaan epävarmuuteen? Em. kysymykset ovat tärkeitä erityisesti ajatellen nettotulon kaivosveromalleja. Niiden pitkän aikavälin verotuottopotentialiaali on suuri, mikä seuraa tuoton huomattavasta herkkyydestä hintatason muutoksille. Tämä piirre vaikeuttaa samalla erityisesti voittoveron veroasteen asettamista tuottotavoitetta vastaavaksi.

Näyttää ilmeiseltä, että jos korostetaan annetun verotuottotavoitteen saavuttamista heti uudistusta seuraavina vuosina, tavoitteenasettelu jo sinällään tukee rojalteja. Nettotulon verot nousevat varteenotettaviksi vaihtoehtoiksi lähinnä, jos hyväksytään epävarmuus verotuoton suhteen, ja veron tavoitteiden toteutumista tarkastellaan pitkällä aikavälillä.

Raportin yhteenvetoluvussa todetaan nettotulon veroista: ”Jos kaivosverossa halutaan kuitenkin ottaa huomioon tarkka kaivokohtainen toiminta ja tuottavuus, veron tulisi perustua nettotulon veromalleihin”. Lukijalle jää epäselväksi, mihin kaivostoiminnan piirteisiin tässä viitataan ja miksi kaivoskohtainen tuottavuus on tärkeä näkökohta veromallin valinnassa. [5] Kenties näillä käsitteillä on haluttu viitata kaivosyhtiöiden ”veronmaksukykyyn”. Veronmaksukykyyn huomioimisessa on nähty historiallisesti ainakin kaksi etua. Se on nähty tavaksi jakaa verotaakka tasapuolisesti verovelvollisten kesken ja sillä voidaan välttää kantokyvyn ylittävien verojen periminen. [6] Muistion kiteytys näyttäisi viittaavan näistä ensimmäiseen. Tämä tarkoittaa samalla sitä, että muistiossa ei näytettäisi panevan lainkaan painoa nettotulon verojen vähäisille vääristäville vaikutuksille kaivosyritysten taloudellisiin päätöksiin, joka on kuitenkin kaivosverotusta koskevassa kirjallisuudessa yksi keskeinen argumentti nettotulon verojen puolesta.

## 5. Muita näkökulmia

Kaivostoiminta on pitkäjänteistä ja ympäristövaikutuksiltaan potentiaalisesti merkittävää toimintaa, johon liittyy erilaisia riskejä. Osasta kerättyjä verovaroja olisi mahdollista kerätä pitkän ajan kuluessa riskien toteutumisen varalta rahasto, jota voitaisiin käyttää toteutuvien riskien kustannusten kattamiseen. Tällaista näkökulmaa ei ole asian valmistelussa käsitelty, mutta se ei ole poissuljettu ratkaisu kaivostoimintaan liittyvien riskien hallinnan kannalta.

#### Viittaukset:

[1] Ks. esim. Roine, J. & Spiro, D. (2013): Utvinning för allmän vinning – en ESO-rapport om svenska mineralinkomster, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2013:9, Finansdepartementet, ja Henry Tax Review (2010): Chapter C1, Charging for non-renewable resources, Teoksessa: Australia's future tax system – Report to the Treasurer – Detailed analysis, Commonwealth of Australia 2010, ja Boadway, R. & Keen, M. (2015): Rent taxes and royalties in designing fiscal regimes for nonrenewable resources, Teoksessa: Halvorsen, R. & Layton, D. (2015): Handbook on the Economics of Natural Resources, Edward Elgar Publishing.

[2] Beer, S. ja Devlin, D. (2021): Is there Money on the Table? Evidence on the Magnitude of Profit shifting in the Extractive Industries. IMF WP 2021/9.

[3] IMF:n metallien hintoja mittaava CMPI-indeksi kääntyi jyrkkään nousuun keväällä 2020 ja on pysynyt historiallisen korkealla tasolla siitä lähtien. Nousua kertyi 85 prosenttia ajanjaksolla 5/2020 – 5/2021.

[4] Voittoveron tuotto voi hyvin moninkertaistua hintojen noustessa. Tätä voi kuvata yksinkertaisella laskuesimerkillä, jossa hinnat 1,5-kertaistuvat tuotantokustannusten pysyessä muuttumattomina. Oletetaan, että lähtötilanteessa tuotot ovat 1 mrd. euroa ja kustannukset 0,9 mrd. euroa. 20 prosentin voittovero 100 milj. euron voitolle tuottaisi verotuloina 20 milj. euroa. Hintojen nousu 50 %:lla johtaisi voiton ja verojen kuusinkertaistumiseen, voiton nousuun 600 milj. euroksi ja verojen 120 milj. euroksi.

[5] Tuottavuus on suhteellinen suure, joka mittaa toiminnan tuotosta yhtä tuotantopanosityksikköä kohti. Kannattavuus on eri käsite. Se viittaa toiminnan voitollisuuteen (tuottojen enemmyyteen kuluihin verrattuna).

[6] Vanhemmassa vero-opillisessa kirjallisuudessa korostettiin ”veronmaksukyvyyn” huomioonottamista erityisesti verotaakan tasapuolisen jaon ohjenuorana. Nettotulon nähtiin lisäksi olevan käypä veronmaksukyvyyn mittari. Veronmaksukyvyyn käsitettä on toki arvosteltu sisällöltään epämääräiseksi, mutta joissain yhteyksissä se saattaa olla hyödyllinen.

Kari Seppo  
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus