

Asia: VN/22230/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Timo Viherkenttä, Professor of Practice, Aalto-yliopisto

10.10.2022

Lausunto hallituksen esityksestä kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä

Esityksessä ehdotetaan, että otetaan käyttöön uusi louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva rojaltityyppinen vero. Vero määräytyisi metallimalmien osalta sen ajankohdan perusteella, jona verovelvollinen toimittaa sen rikastettavaksi, ja muiden kaivosmineraalien osalta sen ajankohdan perusteella, jona kaivosmineraali louhitaan.

Verovelvollinen olisi se, jolla on kaivosmineraalin hyödyntämiseen oikeuttava lupa. Metallimalmien vero olisi 0,6 prosenttia metallimalmin sisältämän metallin verotusarvosta. Verotusarvo perustuisi lähtökohtaisesti metallien edellisen vuoden kansainvälisiin markkinahintoihin. Muiden kaivosmineraalien kuin metallimalmien vero olisi 0,2 euroa tonnilta louhittua kaivosmineraalia. Kaivosmineraalien verotukseen sovellettaisiin pääosin valmisteverotuksen ja oma-aloitteisten verojen menettelysäännöksiä.

1. Yleistä

Kaivostoiminta on monella tavoin erityinen elinkeinotoiminnan ala. Tämä lähtee jo siitä, että kansainvälisesti on hyvin erilaisia käsityksiä siitä, kenelle mineraalivarat taloudellisesti kuuluvat ja kenen tulisi saada hyöty näiden uusiutumattomien varojen ottamisesta käyttöön. Hyödynsaajiksi voi olla tarjolla niin kaivostoiminnan harjoittaja, maanomistaja kuin valtio tai muun julkisen vallan taso.

Suomessa kaivostoiminnan perusratkaisuna on valtausjärjestelmä. Kaivostoimintaa säädellään ennen muuta vuoden 2011 kaivoslaissa (621/2011). Mineraalivarojen hyöty kohdistuu ensisijaisesti kaivosluvan haltijalle, joka maksaa maanomistajalle vuotuista louhintakorvausta sekä mahdollisia vuotuisia sivutuotekorvauksia.

Osassa maita mineraalivarojen katsotaan kuuluvan valtiolle. Suomessa näin ei ole perinteisesti ajateltu. Nyt esillä olevan luonnoksen ”tavoitteena on ottaa huomioon kaivoslaissa tarkoitettujen kaivosmineraalien luonne uusiutumattomina luonnonvaroina ja ohjata yhteiskunnalle kohtuullinen korvaus niiden käytöstä veron muodossa”. Taustalla lienee osaltaan se, että kaivostoimintaan voi julkisen vallan näkökulmasta liittyä taloudellisesta toiminnasta tulevien hyötyjen kääntöpuolena myös kustannuksia ja haittoja. Viimemainituista on myös käytännössä huomattavankin pitkälle menneitä kokemuksia. Luonnoksessa on kuitenkin lausuttu erikseen, että ”verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita”.

Pidän perusteltuna luonnoksen taustalla olevaa ajatusta siitä, että kaivostoiminnan erityispiirteiden vuoksi julkisen vallan kannalta ei ole riittävää, että toiminnasta saatava tulo on yleisen taloudellista toimintaa koskevan verotuksen piirissä.

Uutta veromallia on valmisteltu siten, että asiasta on laadittu ensin TEAS-selvitys, minkä jälkeen eri vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia on selvitetty työryhmässä ennen hallituksen esityksen laatimista. Kun kyse on kokonaan uudesta verosta, pidän periaatteessa hyvänä tällaista menettelyä, jossa pohjatyössä on pyritty aidosti hyödyntämään myös tutkimustietoa. Luonnos poikkeaa kylläkin sisällöltään merkittävästi TEAS-hankkeen suosituksista, mistä voidaan esittää kriittisiäkin näkemyksiä. Kyse on tietysti viime kädessä poliittista valinnoista.

2. Veron perusmallin valinta

Jos kaivostoiminnasta saatavaan tuloon halutaan kohdistaa yleisen yritysverotuksen lisäksi myös muuta verotusta, on useita vaihtoehtoja, joista on myös esimerkkejä eri maista. Perusratkaisuin voidaan pitää (i) rojaltilyyppisiä, joko mineraalien (a) arvoon tai (b) määrään perustuvia veroja ja (ii) nettotuloon, joko (c) niin sanottuun puhtaaseen voittoon (rent) tai (d) koko voittoon kohdistuvia veroja.

Näihin vaihtoehtoihin liittyy taloudellisesti erilaisia piirteitä ja vaikutuksia niin yritysten kuin veronsaajienkin kannalta.

TEAS-hankkeen johtopäätösten mukaan puhtaan voiton vero ("renttivero") on suositeltavin vaihtoehto, jos tavoitteena on kerätä veroja vähäisin taloudellisin vääristymin. Jos tavoitteena on vakauttaa verotuottoa ja nostaa louhimisen kannattavuuskynnystä, tämä voitaisiin tehdä matalan rojaltin ja renttiveron yhdistelmällä.

Työryhmä arvioi puolestaan, että rojaltit voisivat asetettujen tavoitteiden näkökulmasta olla toteuttamiskelpoisempi malli, jos vero toteutetaan kaavamaisena. Jos taas kaivosverossa halutaan ottaa huomioon tarkka kaivoskohtainen toiminta ja tuottavuus, voisivat nettotulon veromallit olla perusteltu vaihtoehto. Tällaisen veron säätäminen vaatisi kuitenkin huomattavan pitkä valmisteluajan.

Luonnoksessa on päädytty arvorojaltiperusteiseen veroon. Tämä valinta on veroa keskeisimmin määrittävä seikka.

Rojaltiverolle on perusteita, mutta valintaa ei voida pitää lainkaan itsestään selvänä. Tutkimuskirjallisuuden valossa voittoon kohdistuvat verot vääristävät yritysten toimintaa vähiten, mikä on sopusoinnussa verojärjestelmän tehokkuustavoitteiden kanssa. Kirjallisuudessa on usein nähty puhtaan voiton vero tässä suhteessa täydellisimpänä, mutta käytännön veropolitiikassa se ei ole saavuttanut suurta jalansijaa. TEAS-selvityksessä puhtaan voiton vero nousi päällimmäiseksi vaihtoehdoksi.

Rojaltivaihdon valintaa on perusteltu luonnoksessa siten, että nettotulon veromallien ei välttämättä voida katsoa parhaalla mahdollisella tavalla vastaavan tavoitteeseen kerätä kohtuullinen korvaus uusiutumattomista luonnonvaroista. Nettotuloverotuksen haasteeksi arvioitiin erityisesti monimutkaisuus ja hallinnollinen raskaus sekä aggressiivisen verosuunnittelun riskit. Edelleen nettotulovaihtoehtojen arvioitiin olevan verokertymältään epätasaisempia ja vaikeammin ennustettavampia kuin rojalteihin perustuvat veromallit. Tällä arvioitiin olevan merkitystä erityisesti veronsaajakuntien kannalta ja rojaltityyppisen veron arvioitiin soveltuvan kuntien tulolähteeksi nettotulon verotukseen perustuvia kaivosveroja paremmin.

Nämä rojaltivaihtoehtojen paremmuustekijät näyttävät osin perustelluilta, mutta täysin vakuuttavasti ei tule selväksi, että edut ovat vastakkaisia näkökohtia painavampia. Rojaltit voivat muuttaa muuten kannattavan toiminnan kannattamattomaksi eivätkä ne ylipäänsä ole yhtä tasapuolinen verotustapa kuin nettotulon verotus. Aivan selväksi ei tule myöskään se, mihin erityiseen monimutkaisuuteen luonnoksessa viitataan nettotuloverotuksen ongelmana, kun nettotulo on joka tapauksessa tavanomainen verotuksen kohde verojärjestelmissä. Rojaltit vaativat myös erillisen päätöksen verotuksen perusteina käytettävistä arvoista, mihin liittyy omia kysymyksiään.

Perusmallin valinta kytkeytyy osaltaan veronsaajakysymykseen (jakso 3 jälj.). Tasainen tulovirta on tärkeämpi elementti kunnallisessa kuin valtiollisessa verotuksessa. Jos veron tuotto menee merkittävässä määrin kunnille, tämä tukee jossain määrin rojaltivaihtoehtoa nettotulon verotukseen verrattuna. Vielä tasaisemman tulovirran toisi määrärajoalti, mutta sitä on pidettävä muilta ominaisuuksiltaan huonompana vaihtoehtona.

Kaavaillusta verosta on tulossa käsitykseni mukaan suhteellisen lievä eikä sen tuotto ole arvioiden mukaan nousemassa koin korkeaksi. Tämä puoltaa yksinkertaisia ratkaisuja. Rojaltiveron on ilmeisesti arvioitu täyttävän tämän vaatimuksen ja ratkaisua, jossa sovellettaisiin oma-aloitteisia veroja koskevia menettelyjä, voidaan pitää hyvänä. Yksinkertaisuustavoite puoltaa myös selkeästi sitä, että ainakaan tässä vaiheessa ei lähdetä ottamaan käyttöön erilaisten verojen yhdistelmiä, vaikka sellaisilla voidaan periaatteessa pyrkiä yhdistämään eri mallien hyviä puolia.

Yksinkertaisuuden ja hallinnollisen taakan näkökulmasta olisi ajateltavissa myös ratkaisu, jossa veropohjana olisi tavanomainen yritysverotuksen verotettava tulo. Kaivostoiminnan vero voisi tällöin olla erillinen vero, mutta mahdollinen voisi olla myös normaalin yhtiöverotuksen täydennys, jossa sovellettaisiin korkeampaa verokantaa ja mahdollisesti korkeampaa kuntaosuutta. Ei ole ilmeistä, että tällaiset mallit olisivat verotuksen toimittamisen kannalta tai tietojärjestelmämielessä raskaampia kuin kokonaan uudenlainen, erillinen vero. Huonoja puolia olisivat verotuoton suurempi vuosittainen vaihtelu avainkunnille sekä alttius siirtohinnoittelujärjestelyille, mutta ohjausvaikuksellisesti tällaista veroa voidaan pitää rojaltia parempana.

3. Veronsaajat

Luonnoksen mukaan 60 prosenttia verotuotosta menisi kaivoksen sijaintikunnalle (nykyisin 45 kuntaa) ja 40 prosenttia valtiolle. Tämä poikkeaa TEAS-selvityksen kannasta, jonka mukaan perusteltu veronsaaja olisi valtio.

Luonnoksen mukaiselle ratkaisulle ei ilmene täysin jäännöksettömiä perusteluja. Merkityksettömänä ei ole kuitenkaan syytä pitää sitä, että kaivoksen sijaintikunnalle voi syntyä sekä kustannuksia esimerkiksi infrastruktuurista että ympäristöhaittoja. Toisaalta sijaintikunta voi hyötyä merkittävästi kaivoksen liittyvistä yhteisövero-, ansiotulovero- ja kiinteistöverotuloista ja muut kunnat saattavat olla kateellisia kaivoskunnille ilman uutta veroakin.

On ilmeistä, että kuntien päätöksenteossa uusi vero voi vaikuttaa kaivostoiminnalle suosiolliseen suuntaan. Tämä on ehkä monissa tapauksissa myönteistä, mutta ympäristönäkökulmasta asia voidaan myös nähdä joissakin tilanteissa toisin.

Pidän kaikkiaan ymmärrettävänä ratkaisuna sitä, että osa verotuotoista menisi kaivoksen sijaintikunnalle. Se, että tämä olisi suurin osa verotuotosta, antaa silti vaikutelman, että hyödynsaajakunnilla on ollut linjausta tehtäessä ystäviä ja suosijoita.

Oma kysymyksensä on vielä verotuottohyötyjen jakautuminen kuntien kesken. Tämä koskee yhtäältä kaivoksen lähikuntien asemaa ja toisaalta koko kuntakenttää. Luonnoksen mukaisessa mallissa koko hyöty menee sijaintikunnalle naapurikuntien jäädessä nuolemaan näppejään. Käytännössä tilanteet vaihtelevat ja joissakin tilanteissa tämä voi näyttää epäreilulta, mutta monessa tapauksessa naapurikuntiin kertyy ainakin jonkin verran ansiotuloveroja. Mielestäni naapurikuntia ei voida ottaa tässä erikseen huomioon.

Luonnokseen ei myöskään sisälly säännöksiä, joilla uusi vero liitettäisiin verotuloihin perustuvaan valtionosuuksien tasaukseen. Tässä on puolensa ja puolensa ja pidän perusteltuna luonnoksessa mainittua ajatusta, että asiaa tulee vielä erikseen arvioida ennen kuin tasaus tulisi ensimmäistä kertaa ajankohtaiseksi.

Timo Viherkenttä