

Asia: VN/22230/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Asia: VN/22230/2022

Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä

Lausunto valtiovarainministeriölle koskien luonnosta hallituksen esitykseksi kaivosmineraaliveroa koskevasta lainsäädännöstä.

1. Tausta

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään käyttöönotettavaksi Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva vero, kaivosmineraalivero. Luonnoksen taustalla vaikuttavana pyrkimyksenä on – pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman mukaisesti – saada maaperän kaivannaisista kohtuullinen korvaus yhteiskunnalle. Kaivosmineraaliverolla tavoitellaan vuosittaista 25 miljoonan euron verotuottoa, josta 60 prosenttia (15M€) olisi tarkoitus ohjata kaivosten sijaintikunnille ja 40 prosenttia valtiolle (10M€). Metallimalmien osalta veron suuruudeksi esitetään 0,6 prosenttia metallimalmin sisältämän metallin verotusarvosta ja kaivosmineraalien osalta 20 senttiä tonnilta louhittua kaivosmineraalia. Metallimalmikaivoksilta on tarkoitus kerätä uudella verolla 22 miljoonaa euroa ja muita kaivosmineraaleja louhivilta kaivoksilta 3 miljoonaa euroa. Kaivosmineraaliveroon liittyvien lakien on tarkoitus tulla voimaan vuoden 2024 alusta ja verotuottoa on tarkoitus kertyä ensimmäisen kerran vuonna 2025.

2. Huomioita esitetystä kaivosmineraaliverosta

Kaivosyhtiöt ovat esitysluonnoksen mukaan maksaneet viime vuosina yhteisöveroa vuosittain 18–24 miljoonaa euroa. Tähän verrattuna kaivosmineraaliveron 25 miljoonan euron vuosittainen tuotto vaikuttaa hyvin suurelta: uuden veron tuominen vastaa verorasituksen osalta sitä, että

kaivosyhtiöiden yhteisöveroaste kaksinkertaistettaisiin. Yritysten verotaakka siis muuttuisi merkittävästi, millä olisi vaikutuksia niiden kannattavuuteen ja tätä kautta kaivostoiminnan laajuuteen. Lisäksi verorasitus kohdistuisi yhtä kannattaviin yrityksiin eri suuruisina. Metallimalmikaivoksista Sotkamon, Kemin ja Sodankylän kaivokset kantaisivat luonnoksen mukaan neljä viidesosaa metallimalmikaivoksiin kohdistuvasta kaivosmineraaliveron 22 miljoonan euron suuruisesta verorasituksesta, mikä tarkoittaisi mainituille kolmelle yritykselle yhteensä noin 17,6 miljoonan euron lisäverotaakkaa.

Veron tasoon liittyen sivun 19 viimeisessä kappaleessa mainitaan, että: ”Tätä niin sanottua vääristävää vaikutusta yritysten investointi- ja tuotantopäätöksiin lieventää kuitenkin veron suhteellisen pieni tuottotavoite.” Tässä on syytä kiinnittää huomiota seuraavaan. Huolimatta siitä, että veron tuottotavoite on verrattain pieni, kun sitä verrataan vaikkapa valtion budjetin kokoon, yritysten investointi- ja tuotantopäätöksiin vaikuttaa kuitenkin se, kuinka suuren lisäverorasituksen jokainen yritys kohtaa. Kaivosyrityksille esitetty uusi kaivosmineraalivero vastaa keskimäärin niiden yhteisöveroasteen kaksinkertaistamista. Koska esityksen kaivosmineraalivero olisi rojaltipohjainen, kohdistuisi se toiminnan laajuuteen siitä saatavien voittojen sijaan, eikä siksi myöskään huomioisi yritysten veronmaksukykyä. Tästä syystä, sillä olisi mitä luultavimmin selkeä vaikutus yritysten investointi- ja tuotantopäätöksiin. Tämä siitäkkin huolimatta, että veron tuottotavoite voidaan nähdä esimerkiksi valtion budjettiin verrattuna pienenä.

Toinen asia, joka sivun 19 viimeisessä kappaleessa kiinnittää huomiota: ”TEAS-hankkeessa tehtyjen simulointien pohjalta voidaan arvioida, että ehdotetun suuruinen arvorajalti muuttaisi toiminnan metallikaivoksissa kannattamattomaksi hyvin harvoin, karkeasti arvioiden noin prosentissa kaivoshankkeista.” TEAS-hankkeen simuloinneissa määrärajalta tekee toiminnasta kannattamatonta 7,9 % ja arvorajalti 7,0 % tapauksista (katso TEAS-hankkeen sivun 170 Taulukko 22: Kaivosverojen vaikutukset toiminnan kannattavuuteen). On hyvin vaikea käsittää sitä, kuinka näiden lukujen perusteella päädytään siihen, että vain noin prosentti kaivoshankkeista muuttuisi rojaltiin perustuvan veron myötä kannattamattomaksi, siitäkkin huolimatta, että TEAS-hankkeen simuloinneissa verolla kerättiin 46 miljoonaa euroa, nyt käsillä olevassa kaivosmineraaliveroesitysluonnoksessa 25 miljoonaa euroa. Prosentin suuruusluokka vaikuttaisi olevan karkeasti kohdallaan TEAS-hankkeen nettotuloihin perustuvien veromalleihin osalta, nehän eivät tunnetusti muuta toimintaa läheskään yhtä usein kannattamattomaksi kuin rojaltiin perustuvat veromallit.

Sivun 20 ensimmäisessä kappaleessa puolestaan todetaan, että: ”Toisaalta kaivosinvestointien toteutumatta jäämisessä kyse voi olla osittain kaivostoiminnan lykkääntymisestä.” Selvennyksen vuoksi todettakoon, että TEAS-hankkeen laskelmiin liittyvissä asioissa ei ole kysymys investointien lykkääntymisestä, vaan kokonaan pois jäävästä toiminnasta. Lisäksi yllä mainittu päätelmä veron pieneksi nähdystä vaikutuksesta yritysten investointi- ja tuotantopäätöksiin näyttää myös säilyttävän esimerkiksi sivun 20 viimeiseen kappaleeseen, jossa mainitaan, että: ”Koska veron arvioidaan kuitenkin vaikuttavan kaivosten investointi- ja tuotantopäätöksiin vain harvoin, ympäristövaikutustenkin oletetaan olevan pieniä.”

Huomionarvoista on myös se, että esitetyllä verolla ei ole ympäristönsuojelullisia tavoitteita, vaikka valittu rojaltiin perustuvan veromallin keskeinen mekanismi toimii haittaveron (Pigou-vero) tavoin, eli ohjaa toimintaa. Tässä tapauksessa se pienentää toimintaa ja näin aiheuttaa vähemmän haittaa ympäristölle, eli tässä mielessä se vaikuttaa tosiasiallisesti toimivan kuten ympäristövero, jonka pyrkimyksenä olisi pienentää ympäristöhaittaa.

Keskeisenä perusteluna rojaltiin perustuvalla kaivosmineraaliverolle esitetään sen yksinkertaisuutta ja kaavamaisuutta, ja tätä kautta pientä hallinnollisten ja yrityksille aiheutuvien kustannusten suuruutta. Tähän liittyen on huomattava, että myös nettotuloon perustuva kaivosmineraalivero voidaan halutessaan perustaa yksinkertaisiin ja kaavamaisiin tekijöihin. Sellainen verojärjestelmä olisi yksinkertaisuuden näkökulmasta samankaltainen kuin rojaltiin perustuva. Tällaisen mallin yksityiskohtia on esitelty kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistion lausunnossa (Ropponen 2022). Mainitussa lausunnossa tuodaan myös esille keskeiset hyvän verojärjestelmän piirteet ja niihin liittyvät seikat vertailtaessa erilaisia kaivos(mineraali)veron toteuttamistapoja.

Esitysluonnoksen kirjaus kaivosmineraalilain jatkovalmistelusta nähdään positiivisena. Tämä mahdollistaisi etenemisen pelkkään rojaltiin pohjautuvasta veromallista kohti parempaa veromallia, jossa yhdistetään rojaltiin ja nettotuloon perustuvia elementtejä. Vaarana ajoituksen näkökulmasta on, että aluksi pelkkään rojaltiin perustuvan veron muuttaminen voi myöhemmin osoittautua hankalaksi. Lisäksi voi olla, että rojaltipohjainen vero on saanut yrityksiä lopettamaan toimintansa jo ennen kuin parempi veromalli ehtii tulla voimaan.

3. Lopuksi

Esitetty kaivosmineraalivero lisäisi kaivosyritysten keskimääräistä verorasitusta huomattavasti. Tämä vaikuttaisi niiden kannattavuuteen ja tulevaan toimintaan erityisesti, jos vero toteutuisi rojaltiperusteisena, jolloin se ei huomioisi yritysten veronmaksukykyä. Keskeisinä perusteina rojaltipohjaiselle verolle käytetään yksinkertaisuutta ja kaavamaisuutta. Kuitenkin myös nettotuloon perustuva kaivosmineraalivero voidaan halutessaan perustaa yksinkertaisiin ja kaavamaisiin tekijöihin. Kaivosmineraaliveron kehittäminen edelleen onkin kannatettava idea siirryttäessä kohti parempaa veromallia. Veron myöhempi muuttaminen voi kuitenkin osoittautua hankalaksi, jonka lisäksi yritystoiminta on jo voinut muuttua ennen kuin parempi veromalli saadaan voimaan.

Lähteet

Ropponen, Olli (2022): Lausunto valtiovarainministeriölle koskien kaivosveron toteuttamista arvioivan työryhmän arviomuistiota, Asia: VN/32478/2021

TEAS-hanke: Seppo Kari, Sari Kauppi, Kristiina Äimä, Anni Huhtala, Olli Ropponen, Kimmo Silvo ja Jouko Tuomainen (2021): Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu, Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:44

Olli Ropponen
Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA