Olli Ropponen, ETLA 20.12.2022

Asia: HE/281/2022 vp

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

1. Tausta

Hallituksen esityksessä ehdotetaan käyttöönotettavaksi Suomessa louhittuihin kaivosmineraaleihin kohdistuva vero, kaivosmineraalivero. Esityksen 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€) ohjattaisiin 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 vuodesta 2025 alkaen.

2. Keskeisiä huomioita esitetystä kaivosmineraaliverosta

Kaivosyhtiöt ovat esityksen 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 (20 prosentista 40 prosenttiin). Yritysten verotaakka siis muuttuisi merkittävästi, millä olisi mitä luultavimmin vaikutuksia sekä olemassa olevien yritysten kannattavuuteen että uusien yritysten toiminnan aloittamisiin, ja tätä kautta kaivostoiminnan laajuuteen. Metallimalmikaivoksista Sotkamon, Keminmaan ja Sodankylän kaivokset kantaisivat esityksen 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 esityksen sivulla 19 mainitaan, että: ”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 budjettiin, yritykset tekevät investointi- ja tuotantopäätöksensä kuitenkin sen perusteella, kuinka suuren lisäverorasituksen ne kohtaavat. Esitetty kaivosmineraalivero vastaa keskimäärin kaivosveroyhtiöiden yhteisöveroasteen kaksinkertaistamista, mikä on huomattava muutos. Rojaltipohjaisena vero kohdistuisi 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 siitäkin huolimatta, että veron tuottotavoite voidaan nähdä pienenä esimerkiksi valtion budjettiin verrattuna.

Veron vääristävien vaikutusten osalta puolestaan todetaan sivulla 19: ”TEAS-hankkeen tuloksia tarkastelemalla voidaan karkeasti arvioida, että matalampi rojaltin taso pienentää vääristävää vaikutusta suunnilleen samassa suhteessa. Tällöin ehdotetun suuruinen arvorojalti muuttaisi toiminnan metallimalmikaivoksissa kannattamattomaksi hyvin harvoin, karkeasti arvioiden noin 1–2 prosentissa kaivoshankkeista.” Tässä on huomionarvoista se, että verrattuna TEAS-hankkeen tuloksiin esityksen laskelmissa on käytetty uusimpia ja historiallisesti *poikkeuksellisen* korkeita hintoja, mistä seuraa pienempiä käyttäytymisvaikutusarvioita. Olisikin luontevaa miettiä mainittuja käyttäytymisvaikutuksia myös muilla kuin poikkeuksellisilla metallien maailmanmarkkinahinnoilla.

Sivulla 20 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.

Keskeisenä perusteluna rojaltiin perustuvalle 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.

Kaivosmineraaliveron tuottojen jakamista sijaintikunnille ei tunnuta perusteltavan esityksessä muuten kuin kaivostoiminnan yleisen hyväksyttävyyden kautta. Olisikin luontevaa tuoda tähän liittyvät keskeiset *perustelut* selkeästi esille, myös siitä syystä, että ne voivat näytellä roolia siinä vaiheessa, kun kaivosmineraaliveron ja valtionosuusjärjestelmän yhteyttä tullaan tarkastelemaan. Kunnille ei ole ollut tapana ohjata sen alueella toimivien yritysten toiminnan tuottamia verotuottoja muutoin kuin välillisesti valtionosuusjärjestelmän kautta. Kaivosmineraalivero näyttäisi olevan tässä mielessä poikkeus.

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

3. Lopuksi

Esitetty kaivosmineraalivero lisäisi kaivosyritysten keskimääräistä verorasitusta huomattavasti. Tämä vaikuttaisi niiden kannattavuuteen ja uusien yritysten toiminnan aloittamisiin erityisesti siinä tapauksessa, jos vero toteutuu 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