Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kaivosmineraaliveroa koskevaksi lainsäädännöksi

Asia: HE 281/2022

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kaivosmineraaleihin kohdistuvan veron käyttöönottamista. Vero koskisi Suomessa louhittuja mineraaleja ja se kohdistuisi metalli- ja teollisuusmineraalien sekä marmorin ja vuolukiven louhintaan eli olisi soveltamisalaltaan hyvin laaja.
Metallimineraalien osalta veron peruste olisi malmiin sisältyvän metallin käypä arvo ja muiden mineraalien osalta louhitun mineraalin massa. Metallimineraalin käypä arvo määritettäisiin jalostetun metallin maailmanmarkkinahinnan mukaan erikseen kullekin louhitulle metallille. Yksikköhintana sovellettaisiin päivittäisten spothintojen keskiarvoa verokautta edeltävän kalenterivuoden aikana. Esityksessä arvorojaltin määrä olisi 0,6 % malmiin sitoutuneen metallin verotusarvosta. Teollisuusmineraaleista ja verollisista kiviaineksista maksettava määrärojalti olisi 0,2 euroa tonnilta. Veron tuotosta 60 % tilitettäisiin esityksen mukaan kaivoksen sijaintikunnalle ja 40 % valtiolle.

Veromallin osalta esityksessä on päädytty arvorojaltiin (metallit) ja määrärojaltiin (muut mineraalit). Kuten esityksessä ja mm. valtiovarainministeriön työryhmämietintöä koskevassa VATT:n lausunnossa on todettu, rojaltityyppiset verot heikentävät kaivosyhtiöiden taloudellisia kannusteita investointeihin ja muuhun tuotantopanosten käyttöön. Kehittyneissä maissa nettotulon verojen onkin usein arvioitu olevan taloudellisten vaikutusten ja verotuoton näkökulmasta rojalteja suotuisampi veromuoto. Jos veron aiheuttamat taloudelliset haitat halutaan pitää pieninä, rojaltien veroaste joudutaan asettamaan matalaksi, jolloin tuotto jää pieneksi verrattuna tehokkaampiin veroinstrumentteihin.
Esityksessä viitataan mahdollisuuteen tarkastella myöhemmin rojaltin ja nettotulon veron yhdistelmää sen jälkeen, kun rojaltimuotoisen kaivosmineraaliveron ensivaiheen kokemuksista ja vaikutuksista on saatu tarkempia tietoja. Tämä olisi toivottavaa sekä veromuodon verotuottopotentiaalin että kaivosalan yritysten taloudellisten kannusteiden näkökulmasta.

Rojaltien yksi tunnettu ominaisuus on se, että ne rasittavat eri tavoin eri mineraalien louhinnan kannattavuutta riippuen kunkin mineraalin louhinnan tuottojen (mineraalin arvo) ja kulujen suhteesta (louhinnan, rikastuksen ja jalostuksen kustannukset). Monissa maissa arvorojaltien veroasteet on porrastettu eri mineraaleille. Esitys kuitenkin perustuu yhtenäisiin veroasteisiin kummallekin kaivosmineraalien pääryhmälle (metallimineraalit, muut mineraalit). Tämä ei ole välttämättä tehokas tapa verottaa kaivostoimintaa sen paremmin verotuoton kuin taloudellisen toiminnan kannusteidenkaan näkökulmasta. Rojaltin määrä voi olla vähäinen suhteessa parhaiten kannattavien kaivosten tuottamaan ylijäämään. Tuosta ylijäämästä voitaisiin kerätä haluttaessa suurempi verotuotto nettotulon verolla heikentämättä mainittavasti taloudellisen toiminnan kannusteita. Vastaavasti maksettava rojalti voi olla korkea suhteessa matalaa tuotto-kulu-suhteen mineraalia louhivan kaivoksen ylijäämään. Jälkimmäisen mineraalin louhiminen voi matalahkosta maailmanmarkkinahinnasta tai suhteellisen korkeista kuluista huolimatta olla tärkeässä asemassa jatkojalostuksen ja muun tuotannon arvoketjuissa.

Yhtenäisen verokannan haittoja on siis vähennetty monissa laajan kaivostoiminnan maissa porrastamalla veroaste louhittavan mineraalin mukaan. Vielä tehokkaampi keino olisi ottaa käyttöön nettotuloon perustuva vero. Tätä voitaisiin kerätä arvorojaltin rinnalla.

Veron tuotosta tilitetään 60 % suoraan kaivosten sijaintikunnille. Paikallisessa julkistaloustieteessä on katsottu, että luonnonvarojen hyödyntämiseen kohdistuvan veron, jonka tuottotaso on herkästi vaihteleva ja jonka verotuotto kohdistuisi alueellisesti hyvin epätasaisesti yksittäisille syrjäseutujen

Valtion taloudellinen tutkimuskeskus VATT
PL 1279 (Economicum, Arkadiankatu 7), FI-00101 Helsinki I kirjaamo@vatt.fi I Puh. +358 295 519 400 I www.vatt.fi I Y-tunnus 0809880-7

kunnille, tuottoa ei tulisi ohjata suoraan merkittävältä osin sijaintikunnille. Menettely voi johtaa nurinkuriseen tilanteeseen, jossa yksittäiset kunnat saavat hyvin suuren lisäyksen tuloihinsa alueen muiden kuntien jäädessä nuolemaan näppejään. Seurauksena on eriarvoisuutta ja mahdollisesti myös julkisten varojen tehotonta käyttöä. Veron kuntaosuuden tuoton ohjaamisessa yksittäisille kunnille tulisi soveltaa jonkinlaista alueellista tasausjärjestelmää

Collan Mikael
Ylijohtaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus

Seppo Kari

Kari Seppo
Tutkimusjohtaja
Valtion taloudellinen tutkimuskeskus