

Finnwatch ry

Asia: KAA 7/2019 vp Kaivoslaki Nyt – Lakialoite kaivoslain muuttamiseksi

Finnwatch ry kiittää talousvaliokuntaa mahdollisuudesta lausua lakialoitteesta kaivoslain muuttamiseksi.

Aloitteen lähtökohtana on muuttaa kaivoslakia siten, että Suomen maaperän mineraalit olisivat jatkossa valtion ja maanomistajan omaisuutta, ja kaivosyhtiöt veloitettaisiin maksamaan mineraaleista korvausta myös valtiolle. Lisäksi aloitteessa esitetään useita lakimuutoksia mm. riittävistä vakuuksista varmistukseksi. Finnwatch ry on tehnyt tutkimusta kaivosyhtiöiden veronmaksuun ja verosuunnitteluun liittyen, ja keskitymme lausunnossamme kommentoimaan kaivostoiminnan verotusta ja valtiolle maksettavia korvauksia (Kaivoslaki Nyt –aloitteen 100 §).

Tiivistetysti kantamme on se, että Suomeen tulee säätää erillinen kaivosvero. Toteutustapana louhittujen malmien arvoon perustuva kaivosrojaltivero on Suomen muu verolainsäädäntö huomioiden paras toteutustapa.

Kaivosyhtiöiden verotus on Suomessa kansainvälisesti vertailtuna kevyttä

Suomessa kaivosyhtiöt maksavat voitoistaan normaalia 20 %:n yhteisöveroa. Erillistä kaivosveroa tai kaivannaisten arvoon perustuvia rojalteja ei peritä. Useimmissa kaivosmaissa kaivosyhtiöt on veloitettu maksamaan joko louhittujen malmien arvoon pohjautuvia rojaltimaksuja tai normaalin yhteisöveron lisäksi maksettavaa tulokseen pohjautuvaa kaivosveroa. Näiden keskeisimpänä erona voidaan pitää sitä, että kaivosveroja maksetaan vain voitollisesta tuloksesta, kun taas rojaltimaksuja useimmiten peritään koko kaivostoiminnan ajalta yhtiön tuloksesta riippumatta.

Kaivoslaki Nyt –aloitteessa esitetään erillistä louhintamaksua ja kaivosveroa

Kaivoslaki Nyt -aloitteessa esitetään kaivoslakiin lisättäväksi louhintamääriin pohjautuvaa louhintamaksua sekä louhittujen malmien arvoon perustuvaa kaivosveroa. Aloitteen mukaan louhintamaksun tulisi olla vähintään 50 senttiä jokaista louhittua maa-ainestonna kohden. Kaivosveron tasoksi esitetään 12 %:ia louhittujen malmien arvosta. Sekä louhintamaksu että kaivosvero esitetään rahastoitavaksi ja käytettäväksi ympäristöhaittojen korvaamiseen.

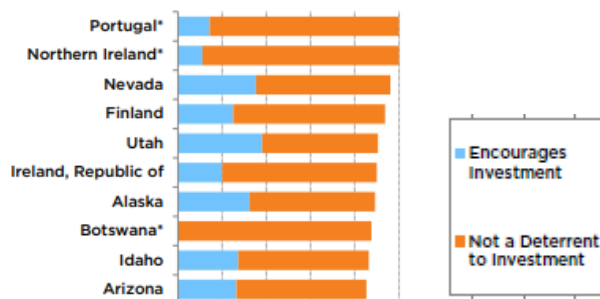
Kaivosverolle on vahva tuki ja tarve

Kaivoslakialoitteen kannattajamäärät puhuvat vahvasti sen puolesta, että kaivosverolle on Suomessa tukeva kannatus. Kaivosveron käyttöönottomahdollisuuksia on luvattu selvittää myös hallitusohjelmassa. Hallitusohjelmassa luvataan lisäksi selvittää mahdollisuuksia verottaa kaivosoikeuksien myyntivoittoja Suomessa niissäkin tapauksissa, joissa oikeudet omistaa ulkomainen yhtiö. Molemmat selvitykset ovat tarpeellisia ja tervetulleita. Finnwatchin vuonna 2016 julkaisema tutkimus nosti esiin kaivostoiminnan verotukseen liittyviä ongelmia Suomessa. Tutkimuksen mukaan Suomen verojärjestelmä on kaivosyhtiöitä kohtaan varsin avokätinen: erillisiä kaivosveroja tai -rojalteja ei peritä, ja yhteisöveron taso on matalahko.

Lisäksi Suomen verolainsäädännön puutteet jättävät kaivosyhtiöille paljon mahdollisuuksia aggressiiviseen verosuunnitteluun, jonka myötä yhtiöiden tosiasiallisesti maksamat yhteisöverot jäävät alhaisiksi. Vuonna 2014 voimaanastuneilla ja 2019 alussa päivitettyillä korkovähennysrajoituksilla voitonsiirtoa on pystytty rajoittamaan, mutta niistä huolimatta aggressiivista verosuunnittelua harjoitetaan kaivosalalla edelleen.

Kanadalainen tutkimuslaitos Fraser Institute julkaisee vuosittain kyselytutkimuksen, jossa kartoitetaan, miten houkuttelevia kohteita eri maat ovat kaivosyhtiöiden näkökulmasta. Suomi sijoittuu lähes kaikissa kategorioissa houkuttelevimpien maiden joukkoon. Verolainsäädännöltään Suomi koettiin maailman neljänneksi houkuttelevimmaksi maaksi (Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2018, s.66):

Figure 18: Taxation Regime



Sijoituksen voidaan tulkita kertovan lähinnä siitä, että Suomi antaa mineraalinsa kansainvälisten kaivannaisyhtiöiden käyttöön vaatimatta niistä asiallisia korvauksia. Tätä tukee myös kansainvälisen kaivannaisjärjestö ICMM:n (International Council on Mining and Metals) tekemä selvitys¹, jonka mukaan sen jäsenyhtiöiltä (suuria kansainvälisiä kaivosyhtiöitä) perittyjen tuloverojen ja rojalTIMaksujen suhde oikaistuun tulokseen oli ajanjaksolla 2013-2017 keskimäärin 43,4 %. Vaikka vastaavaa статистиikkaa ei ole Suomen osalta suoraan saatavilla, on selvää, että Suomessa kaivostoimintaan kohdistuvat yhteisöverot jäävät kauas näistä lukemista. Suomen kaivosverotus tulisikin saattaa lähemmäs muiden kehittyneiden kaivosmaiden tasoa.

Kaivosveron toteutustapaa tulee arvioida huolellisesti

Kaivoslakialoitteessa esitetään sekä louhittavaan maa-ainemäärään pohjautuvaa louhintamaksua että louhittujen malmien arvoon perustuvaa kaivosveroa (joka vastaa luonteeltaan käytännössä rojalTIMaksua, mistä johtuen esitettyyn veroon viitataan jatkossa termillä kaivosrojalTivero). Näistä jälkimmäinen on kansainvälisesti hyvin yleinen tapa kerätä valtiolle tai aluehallinnolle korvausta kansallisvarallisuudeksi katsottavien mineraalien hyödyntämisestä. Tämä olisi käsityksemme mukaan myös toteutuskelpoinen malli kaivosverolle.

Louhitun maa-aineksen määrään perustuva louhintamaksu ei ole yhtä yleinen toteutustapa, ja esitetty kiinteä maa-ainestonneihin perustuva veloitus ei ottaisi huomioon erilaisten louhinta-tekniikoiden ja maa-alueiden eroja. KaivosrojalTiveron perusteena olisi puolestaan louhittujen malmien arvo, jonka määrittäminen on yksinkertaista, ja siihen pohjautuvat jo nykyisellään maanomistajalle maksettavat korvaukset. Kolmas mahdollinen toteutustapa olisi yhteisöveron lisäksi maksettava tulokseen pohjautuva

¹ ICMM, ICMM members' tax contribution, Focusing on corporate income tax and royalties, 2018

kaivosvero. Tämäkin vaihtoehto olisi helposti toteutettavissa. Mallissa ongelmalliseksi muodostuu kuitenkin se, että verojärjestelmämme mahdollistaa aggressiivisen verosuunnittelun, ja kaivosyhtiöiden maksamat yhteisöveromäärät kertovat siitä, että tätä mahdollisuutta myös hyödynnetään suurissa määrin kaivosalalla². Kaivosyhtiöille määrättävä lisäyhteisövero lisäisi kaivosyhtiöiden kannusteita pienentää Suomessa esitettävää tulosta kaikin mahdollisin keinoin. Tulokseen pohjautuva kaivosvero olisi siis toimiva vaihtoehto vain silloin, jos veropohjaa samalla tiivistettäisiin ja aggressiivista verosuunnittelua saataisiin tämän myötä kitkettyä³. Kaivosrojaltiliveron kohdalla vastaavia verovälttelymahdollisuuksia ei ole, joten se sopii tämän myötä paremmin Suomen nykyiseen säädäntöympäristöön.

Kaivosrojaltiliveron tasoa määritettäessä tulee ottaa huomioon se, että veron perustana on bruttomyynti eikä tulos, ja yritykset maksavat kaivosrojaltiliveroa riippumatta siitä, onko niiden tulos voitollinen. Toiminnan käynnistämiseen liittyvistä isoista investointitarpeista johtuen kaivosyhtiöt nousevat tyypillisesti voitollisiksi vasta useiden toimintavuosien jälkeen. Tämä huomioiden ehdotettu 12 %:n taso kuulostaa korkeahkolta. Myös kaivosrojaltiliveron rahastoinnin järkevyyttä tulee arvioida. Rahastoinnin sijaan verotulot olisi mahdollista esimerkiksi jakaa kaivoksen sijaintikunnan ja valtion kesken.

Helsingissä 2.12.2019

Saara Hietanen
veroasiantuntija
Finnwatch ry

² Kts. esim. Finnwatch, Kaivosverotuksen kehitysmää, Selvitys metallimalmeja louhivien kaivosyhtiöiden veronmaksusta ja verosuunnittelusta Suomessa, 2016

³ Finnwatchin selvityksen mukaan kaivosyhtiöiden aggressiivista verosuunnittelua pystyttäisiin rajoittamaan mm. korkovähennysrajoituksia tiukentamalla sekä korjaamalla tuloverolakia siten, että Suomessa sijaitsevien kaivosoikeuksien luovutuksia pystyttäisiin verottamaan myös silloin, kun oikeudet omistaa ulkomainen yhtiö. Lisäksi voitonsiirtoa voitaisiin vaikeuttaa merkittävästi vaatimalla yhtiöiltä julkista maakohtaista veroraportointia sekä yhtenäistämällä yritysverotusta kansainvälisesti.