



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä

Valtiovarainministeriön julkaisu – 27/2018



Talousnäkymät

Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2018

**Budjettitalouden
tuloarvioiden laadintamenettelyt
valtiovarainministeriössä**

Valtiovarainministeriö

ISBN: 978-952-251-965-8

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2018

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	7.9.2018	
Tekijät	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun nimi	Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 27/2018		
Teema	Talousnäkymät		
ISBN PDF	978-952-251-965-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-965-8		
Sivumäärä	29	Kieli	Suomi
Asiasanat	valtion talous, tuloarviot		
Tiivistelmä	<p>Julkaisussa esitellään budjettitalouden tuloennusteiden laadintamenettelyä valtiovarainministeriössä. Verotuloennusteet ja muut tuloennusteet laaditaan osastojen välisenä yhteistyönä. Koordinoivana elimenä ennustetyössä toimii valtiovarainministeriön tulotyöryhmä, jossa on ministeriön osastojen lisäksi edustettuna myös Verohallinto. Muistion tavoitteena on esittää selkeästi ja tiiviisti verotuloennusteiden ja muiden tuloennusteiden tekemisen periaatteet sekä tulotyöryhmän rooli budjettitalouden tuloennusteen kokoamisessa. Tuloennusteiden laatiminen esitellään tulolajikohtaisesti ja tärkeimmät ennustamiseen liittyvät epävarmuudet esitetään kootusti. Muistio julkaistaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	7.9.2018	
Författare	Finansministeriet		
Publikationens titel	Budjettalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä (Beredningsförfaranden för budgetekonomins inkomstkalkyler vid finansministeriet)		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 27/2018		
Tema	Ekonomiska utsikter		
ISBN PDF	978-952-251-965-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-965-8		
Sidantal	29	Språk	Finska
Nyckelord	statsfinanser, inkomstkalkyler		
Referat	<p>I publikationen presenteras beredningsförfaranden för budgetekonomins inkomstkalkyler vid finansministeriet. Skatteinkomstkalkyler och andra inkomstkalkyler upprättas i samarbete mellan ministeriets avdelningar. Som det samordnande organet i kalkylarbetet verkar finansministeriets inkomstarbetsgrupp, som består av representanter från såväl ministeriets avdelningar som Skatteförvaltningen. Målet med promemorian är att på ett tydligt och sammanfattat sätt presentera principerna för att upprätta skatteinkomstkalkyler och andra inkomstkalkyler samt inkomstarbetsgruppens roll i sammanställandet av budgetekonomins inkomstkalkyler. Upprättandet av inkomstkalkylerna presenteras enligt inkomstslag och de viktigaste osäkerhetsfaktorerna förknippade med kalkylerna presenteras sammanfattningsvis. Promemorian publiceras i samband med statens budgetproposition.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	7.9.2018	
Authors	Ministry of Finance		
Title of publication	Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä (Procedures for the drafting of on-budget revenue estimates at the Ministry of Finance)		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 27/2018		
Subject	Economic Prospects		
ISBN PDF	978-952-251-965-8	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-965-8		
Pages	29	Language	Finnish
Keywords	central government finances, revenue estimates		
Abstract	<p>The report describes procedures for the drafting of on-budget revenue estimates at the Ministry of Finance. The Ministry's departments work together to draft tax revenue estimates and other revenue estimates. The body coordinating this work is the Ministry's revenue working group, which comprises representatives from the Ministry's departments and from the Tax Administration. The aim of the report is to provide a clear and concise picture of the principles governing the drafting of tax revenue estimates and other revenue estimates and the role of the revenue working group in assembling the on-budget revenue estimates. The drafting of revenue estimates is described by revenue type and the most significant forecasting uncertainties are presented together. The report will be published in conjunction with the budget proposal.</p>		
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Sisältö

1	Tuloarvioiden laadinta valtiovarainministeriössä	7
1.1	Toimintamalli	7
1.2	Toiminta käytännössä	8
2	Tuloarvioiden laadintamenettelyt tulolajeittain	9
2.1	Ansio- ja pääomatuloverot	9
2.1.1	Veropohjan ennustaminen	9
2.1.2	Ansio- ja pääomatuloveron ennustaminen	10
2.1.3	Jako-osuudet ja niiden muutokset	12
2.2	Yhteisövero	13
2.3	Arvonlisävero	14
2.3.1	Arvonlisäveropohjan ennustaminen	15
2.3.2	Arvonlisäveroennusteeseen vaikuttavat tekijät	16
2.4	Valmisteverot	17
2.4.1	Alkoholivero	17
2.4.2	Tupakkavero	18
2.4.3	Energiaverot	18
2.5	Auto- ja ajoneuvoverot	19
2.5.1	Autovero	19
2.5.2	Ajoneuvovero	19
2.6	Muut verot	20
2.6.1	Korkotulojen lähdevero	20
2.6.2	Perintö- ja lahjaverot	20
2.6.3	Vakuutusmaksuvero	20
2.6.4	Apteekkivero	21
2.6.5	Varainsiirtovero	21
2.6.6	Arpajaisvero	21
2.7	Muut valtion tulot	22
3	Tuloennusteiden herkkyy- ja riskiarviointi	23
3.1	Tuloarvioiden riskiarviointi	23
3.1.1	Ansio- ja pääomatulovero	24
3.1.2	Yhteisövero	25
3.1.3	Arvonlisävero	25
3.1.4	Muut verot	26
3.2	Verotuloennusteiden herkkyy- ja riskiarviointi erilaisille tekijöille	27

1 Tuloarvioiden laadinta valtiovarainministeriössä

1.1 Toimintamalli

Verotuloennusteet ja muut tuloennusteet laaditaan valtiovarainministeriössä kansantalousosaston, budjettiosaston ja vero-osaston yhteistyönä. Osastojen välinen yhteistyö tuloennusteiden laadinnassa on tiivistä. Koordinoivana toimielimenä toimii valtiovarainministeriön tulotyöryhmä, joka kokoaa tehdyn ennustetyön tulokset yhteen keskeisissä talousarviovalmistelun vaiheissa sekä julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa. Tulotyöryhmässä on jäseniä jokaiselta kolmelta osastolta sekä Verohallinnosta, ja se jakaantuu kahteen alaryhmään, jotka kokoontuvat tarpeen mukaan.

Tulotyöryhmä aloitti vuonna 1997, josta lähtien sen pääroolina on ollut valmistella yhteinen pohjanäkemys osastojen käyttöön niille kuuluvissa valtionalouden tulojen arviointitilanteissa. Työryhmän toiminnasta saatujen kokemusten ja tehtäväalueen kehityksen pohjalta tulotyöryhmä asetettiin osin uudistetussa kokoonpanossa ja hieman täsmennetyllä tehtävänasettelulla vuonna 2002. Vuosina 2011 ja 2016 työryhmän toimenkuva ja toimintaperiaatteet vahvistettiin lähtökohtaisesti entisen kaltaisina. Tukea omaksuttujen toimintaperiaatteiden jatkamiselle ja vahvistamiselle on saatu mm. eduskunnan tarkastusvaliokunnan valtion verotuloarvioiden osuvuutta koskeneesta selvitystyöstä¹.

Toimeksiantonsa mukaan työryhmä koordinoi valtiovarainministeriössä valtion ja muiden julkisyhteisöjen tulojen seuranta- ja analysointia, sekä sovittaa yhteen tulevaa tulokehitystä koskevat arviot ministeriön ja osastojen tarpeisiin. Työryhmä kokoaa suhdanne-ennusteissa, talousarvio- ja kehysvalmisteluissa sekä keskipitkän ajan ja pitkän ajan skenaariolaskelmissa tarvittavat valtionalouden ja julkisyhteisöjen tuloennusteet ja -arviot.

¹ Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu [Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus](#) (tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009).

Tuloarviot raportoidaan analyysin luotettavuutta, läpinäkyvyyttä ja arviointitoiminnan kehittämistä palvelevalla tavalla. Kokousraportit laaditaan systemaattisesti ja niihin liitetään tausta-aineisto mahdollisimman kattavasti. Tarpeen mukaan laaditaan tuloarvioiden toteutumiseen, erityiskysymyksiin ja menettelyihin liittyviä raportteja ja selvityksiä. Raportointimenettelyistä ja tiedotuseriaaiteista sovitaan yhteisesti.

Työryhmä sopii keskuudessaan tarpeelliseksi katsottavista alatyöryhmistä ja muista työjärjestelyistä. Työryhmä myös edistää ennustetyötä palvelevien menetelmien kehittämistä asiantuntijavuorovaikutuksen kautta.

1.2 Toiminta käytännössä

Tulevan budjettivuoden ensimmäinen verotuloennuste laaditaan kesällä valtion budjettivalmistelun yhteydessä, jonka jälkeen ennustetta tarkistetaan säännöllisesti kansantalousosaston ennustekierrosten ja lisäbudjettivalmistelujen yhteydessä sitä mukaa, kun saadaan uutta tietoa talouden tilasta ja verotulojen toteutuneesta kertymästä. Keväällä laaditaan keskipitkän aikavälin tuloennuste julkisen talouden suunnitelman valmistelun yhteydessä. Ennustetta hyödynnetään myös Suomen vakausohjelmassa. Keskeisin valmistelija yksittäisten verolajien tuloennusteiden osalta kullakin ennustekierroksella on vero-osaston asiantuntija. Hän esittelee oman vastuualueensa arviot tulotyöryhmän alatyöryhmälle ja varsinaiselle tulotyöryhmälle. Budjettiosaston asiantuntija vastaa muista kuin verotuloja koskevista tuloennusteista.

Verotuloennusteita laadittaessa lähtökohtana pidetään kunkin verotulolajin osalta edellisen ja kuluvan vuoden toteutunutta verotulokertymää. Edellisen vuoden kertymästä saadaan seuraavan vuoden ennuste käyttämällä hyväksi ennustetta veropohjan muutoksesta ja tietoa seuraavaa vuotta koskevista veroperustemuutoksista. Veroperustemuutosten aiheuttamien käyttäytymismuutosten vaikutukset tuloarvioon otetaan huomioon kuitenkin vain silloin, kun se voidaan tehdä luotettavasti ja vankkaan tutkimustietoon tukeutuen. Veronsaajakohtaiset tuloarviot esitetään verolajeissa, joissa valtio ei ole ainoa veronsaaja.

Kansantalousosaston laatima makroennuste on tärkeä lähtökohta tuloennusteiden laadinnassa, sillä valtaosassa verotuloennusteista veropohjan kehitystä ennustetaan makrotaloudellisten suureiden kehityksen avulla. Mitään verotulolajia tai veropohjaa ei kuitenkaan ennusteta yksinomaan makroennusteen perusteella, vaan sen rooli vaihtelee verolajin ja jossain määrin myös tilanteen mukaan. Ennusteprosessissa korostuukin kokonaistaloudellisen ennusteen ohella mm. tulokertymä tiedot sekä virkamiesten näkemykset, jotka muodostuvat asiantuntijavuorovaikutuksen ja valmistelijoiden vastuualuettaan koskevien erityispiirteiden tuntemuksen kautta. Tulotyöryhmässä eri lähteistä saatu verotuloja koskeva informaatio kootaan yhteen ja yhdistetään kokonaistaloudelliseen ennusteeseen.

2 Tuloarvioiden laadintamenettelyt tulolajeittain

2.1 Ansio- ja pääomatuloverot

Ansio- ja pääomatuloveroennuste perustuu ennusteeseen veropohjan eli ansio- ja pääomatulojen kehityksestä. Ennusteessa käytetään voimassa olevia veroperusteita ja otetaan huomioon tiedossa olevat veroperusteiden muutokset. Keskipitkän aikavälin ennusteessa tehdään lisäksi tekninen oletus, että ansiotuloveroperusteisiin tehdään vuosittain indeksitarkistus siten, että työn verotus ei kiristy yleisen ansiotason nousun seurauksena.

2.1.1 Veropohjan ennustaminen

Tulopohjaennuste laaditaan valtiovarainministeriön kansantalousosastolla, ja se perustuu ministeriön yleistä taloudellista kehitystä kuvaavaan suhdanne-ennusteeseen. Tulopohja jakaantuu ansio- ja pääomatuloihin. Kotitalouksien veronalaisista tuloista noin 90 % on ansiotuloja. Tulopohjan kehitystä pyritään ennustamaan tarkastelemalla yksittäisiin tuloeriin kuten palkkatuloihin, sosiaalietuuksiin ja pääomatuloihin vaikuttavia tekijöitä.

Ansiotuloista merkittävimmän erän muodostavat palkkatulot, joiden osuus veronalaisista ansiotuloista on noin 66 %. Palkkatuloja koskeva ennuste perustuu yleistä ansiotason nousua koskevaan oletukseen sekä käsitykseen työpanoksen kehityksestä. Eläketulot muodostavat noin 24 % veronalaisista ansiotuloista. Eläketulojen kasvuarvio perustuu oletuksiin eläkeläisten lukumäärästä, tel-indeksin kehityksestä sekä arvioon työeläkejärjestelmän kypsymisestä. Työeläkejärjestelmän kypsymisellä tarkoitetaan sitä, että kaikista eläkkeensaajista aikaa myöten yhä suurempi osa saa täysimääräisen työeläkkeen minkä seurauksena keskieläke nousee. Työttömyysetuuksia koskevat arviot perustuvat puolestaan tietoihin työttömyysetuuksien tasosta ja työttömien lukumäärästä. Lisäksi ennustetaan erikseen useampien pienempien tuloerien, kuten mm. sairauspäivärahojen, kotihoidon tuen ja opintorahan, kehitystä.

Merkittävimpiä pääomatuloja ovat luovutusvoitot (n. 30 - 40 %), osinkotulot (runsaat 30 %) ja vuokratulot (n. 15 %). Näiden lisäksi pääomatulopohjaan sisältyy joukko pienempiä eriä kuten metsätalouden pääomatulo sekä maatalouden ja elinkeinotoiminnan pääomatulot.

Luovutusvoitot on pääomatuloista suhdanneherkin ja vaikeimmin ennustettava erä. Esimerkiksi vuonna 2012 luovutusvoitot alenivat noin 34 % edellisvuodesta, kun taas vuonna 2013 ne nousivat noin 48 % edellisvuodesta. Vuonna 2015 luovutusvoitot nousivat noin 10 % edellisvuodesta ja vuonna 2016 ne alenivat n. 22 %. Luovutusvoittojen ennustamisessa suuntaa-antavana selittäjänä käytetään toteutunutta tietoa arvopapereiden hintakehityksestä.

Osinkotulojen kehitys määräytyy pitkälti yritysten tuloskehityksen perusteella. Osinkotuloennustetta laadittaessa joudutaan punnitsemaan suhdanne-ennusteeseen sisältyvää käsitystä yritysten tulostilanteesta ja markkina-analyttikkojen näkemyksiä osingonjaon kehityksestä. Vuokratulot on suhteellisen vakaasti kehittyvä tuloerä, jonka tärkein selittävä tekijä on vuokrataso.

Lopulliset tiedot eri pääomatuloerien kehityksestä saadaan vasta kun verotus valmistuu verovuotta seuraavan vuoden lokakuun loppuun mennessä.

2.1.2 Ansio- ja pääomatuloveron ennustaminen

Valtion budjettitalouden kertymä (ansio- ja pääomatuloveromomentin kertymä) muodostuu ansio- ja pääomatuloista kalenterivuonna valtiolle tilitetyistä veroista, yleisradioverosta sekä rajoitetusti verovelvollisten maksamasta lähdeverosta.

Kunkin kalenterivuoden verokertymä koostuu useammalta verovuodelta kertyvistä veroista. Suurin osa kalenterivuoden kertymästä on samalta verovuodelta kertyviä ennakonpidätyksiä ja ennakoita. Lisäksi kertyy ennakontäydennysmaksuja ja jäännösveroja kalenterivuotta edeltävältä verovuodelta sekä vähäinen määrä veroja aikaisemmilta verovuosilta. Kalenterivuotta edeltävän verovuoden ennakonpalautukset pienentävät kalenterivuoden kertymää.

Verotulojen kalenterivuosisikohtaista kertymäennustetta varten laaditaan ensin ennuste kunkin verovuoden lopullisista veroista eli eri verovuosilta maksuunpannuista veroista. Ennuste kalenterivuoden kertymästä laaditaan edellisen vuoden kertymätietojen pohjalta maksuunpanoennusteita hyödyntäen.

Ennuste verovuonna maksuunpannuista veroista

Ennuste verovuonna maksuunpannuista veroista tehdään kunkin vuoden tulopohjaennusteen sekä veroparametrien perusteella. Ennuste tehdään valtiovarainministeriön käytössä olevilla TUJA- ja HVS-mikrosimulaatiomalleilla. TUJA-mallissa hyödynnetään henkilöverotuksen viimeisimmän valmistuneen verotuksen kokonaisaineistoa sekä Tilastokeskuksen tulonjakoaineistoa. HVS-mallissa eli henkilöverotuksen suunnittelumallissa käytetään otosta viimeisimmän valmistuneen verotuksen tiedoista. TUJA-mallissa kokonaisaineisto ajantasaistetaan kunkin vuoden tasolle kansantalousosaston tulo-, työllisyys- ja väestöennusteiden perusteella. HVS-mallin otosaineistoa muokataan siten, että verovelvollisten tuloja korotetaan tulojen keskimääräisiä muutoksia koskevien ennusteiden mukaisesti ennakoverojen tilitysvuoden tasolle. Kummassakin mikrosimulointimallissa on mallinnettu laskentasäännöstinä henkilöverotusta koskeva verolainsäädäntö. Verovuoden kuluessa kuukausittaisissa verontilityksissä sovellettavat viralliset valtiovarainministeriön asetuksella vahvistetut veronsaajien jako-osuudet perustuvat HVS-mallilla laadittuihin arvioihin maksuunpantujen verojen määristä.

Maksuunpanoarvio tehdään kaikista ansio- ja pääomatuloverojen tilityskokonaisuuteen kuuluvista veroista: valtion progressiivinen tulovero, pääomatulovero, yleisradiovero, kunnallisvero, kirkollisvero ja sairausvakuutusmaksu. Nämä verot käsitellään verontilityksissä yhtenä kokonaisuutena ja verovelvollisille määrättävät ennakonpidätysprosentit sisältävät kaikki tilityskokonaisuuden verot.

Kuukausikertymien ennustaminen ja seuranta

Kuukausikertymäennustetta tehtäessä lähtökohtana ovat edellisen vuoden toteutuneet kertymätiedot eri veroeristä. Ennakonpidätysten ja ennakoiden kertymäennuste perustuu maksuunpantujen ansiotuloverojen ennustettuun muutokseen. Lisäksi huomioidaan mm. pörssiosinkojen ja puun myyntituloennusteen muutokset. Näistä kahdesta pääomatu-loerästä toimitetaan ennakonpidätys. Osinkotuloennustetta hyödynnetään myös lähdeve-roennusteen laadinnassa.

Erikseen tehdään ennusteet kunkin verovuoden ennakonpalautuksista, jäännösveroista ja ennakontäydennysmaksuista. Näiden laadinnassa hyödynnetään mm. ennustetta luovutusvoittojen kehityksestä.

Kuukausikertymien ennuste tehdään koko ansio- ja pääomatuloverojen tilityskokonaisuuden tasolla, koska kaikki ansio- ja pääomatuloverot käsitellään verotuksessa yhtenä kokonaisuutena. Valtiolle kuukausittain kertyvä osuus muodostetaan valtion jako-osuuden avulla. Ennustetta tarkistetaan kuukausittain toteutumatietojen perusteella. Tiedot kulu- van vuoden kuukausittaisista kertymistä saadaan Verohallinnon tilitystilastoista.

Ennuste valtion budjettitalouden ansio- ja pääomatuloverokertymästä

Valtion osuus edellä kuvatusta kertymäennusteesta lasketaan valtion jako-osuuden avulla. Jako-osuutena käytetään aina kullekin verovuodelle voimassa olevaa jako-osuutta. Kuluva kalenterivuotta seuraaville verovuosille, joille ei vielä ole vahvistettu voimassa olevaa jako-osuutta, käytetään maksuunpanoennusteiden perusteella laadittuja jako-osuuksia.

Samalle momentille kertyy lisäksi rajoitetusti verovelvollisten maksama lähdevero. Siitä suurin osa kertyy ulkomaille maksettavista osingoista, joten lähdeveroennuste on sidoksissa pörssiosinkojen kehitysennusteeseen.

Viimeisessä vaiheessa budjettitalouden kertymäennusteeseen tehdään tarvittavat ajoituskorjaukset, jotta päästään valtion kirjanpidon mukaiseen tuloarvioon.

2.1.3 Jako-osuudet ja niiden muutokset

Ansio- ja pääomatulojen tilityksissä veronsaajia ovat valtio, kunnat, seurakunnat sekä Kansaneläkelaitos. Kunkin veronsaajan osuus verovuoden ansio- ja pääomatuloveroista selviää lopullisesti vasta verotuksen valmistuttua. Verovuoden aikana kuukausittain tilitetävien verojen jakamiseksi veronsaajille käytetään arvioituja jako-osuuksia. Jako-osuus on veronsaajan verojen osuus kaikista tilityskokonaisuuteen kuuluvista veroista. Valtiovarainministeriö vahvistaa kullekin vuodelle HVS-mallilla lasketut jako-osuudet, jotka vastaavat käytettävissä olevien tietojen perusteella mahdollisimman hyvin lopullisen verotuksen mukaisia jako-osuuksia. Verovuoden aikana käytettävät arvioidut jako-osuudet vahvistetaan vuoden alussa. Siinä vaiheessa on käytettävissä viimeisimmän valmistuneen verotuksen (esimerkiksi vuoden 2018 alussa verovuoden 2016) aineisto, mutta tulopohja ja vähennykset korotetaan vastaamaan arvioitua kehitystä verovuoden tasolle ja laskennassa käytetään verovuoden veroperusteita. Arvioituja jako-osuuksia voidaan tarkistaa ennen verotuksen valmistumista, jos esimerkiksi jonkin tuloerän kehityksen perusteella on syytä olettaa, että verojen suhteet muuttuvat olennaisesti.

Verovuoden verotuksen valmistuessa jako-osuudet oikaistaan vastaamaan lopullisia maksuunpanosuhteita. Tässä yhteydessä tehdään ns. maksuunpanotilitys, jossa jo veronsaajille tilitetyt verot oikaistaan lopullisen verotuksen maksuunpano-osuuksien mukaisiksi. Maksuunpanotilityksen yhteydessä tehtävät oikaisut voivat olla mittaluokaltaan kymmeniä, jopa satoja miljoonia euroja.

Edellisen vuoden verotuksen valmistuttua tarkistetaan ja tarvittaessa muutetaan kuluvan vuoden jako-osuudet. Tämä oikaisu tapahtuu joulukuussa. Pääomatuloennusteella on suuri vaikutus veronsaajien jako-osuuksien arvioimisessa, koska vero pääomatuloista maksetaan ainoastaan valtiolle. Pääomatuloista saadaan lopullinen tieto vasta verotuksen

valmistuessa. Tämä aiheuttaa sen, että etenkin kuluvan vuoden jako-osuuden oikaisua ei yleensä pystytä ottamaan huomioon lisätalousarvioesityksessä.

2.2 Yhteisövero

Yhteisöveron tuoton ennustamisen lähtökohtana on yritysten verotettavan tuloksen ja sen mukaan määräytyvän verovuoden maksuunpannun eli lopullisen veron arviointi. Lähtökohtana ennusteessa on viimeisimmän valmistuneen verotuksen mukainen yhteisövero, jota muutetaan arvioidun tuloskehityksen mukaisesti. Tuloskehityksen muutosta arvioidaan lähinnä kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutoksen avulla. Lisäksi otetaan huomioon myös verokertymistä ja ennakoiden maksuunpannoista saatu ajantasainen seurantatieto. Kuvaa yritysten tuloskehityksestä pyritään lisäksi täydentämään keräämällä ja tarkastelemalla osavuosikatsauksista saatavia tietoja.

Yhteisöveron keskipitkän aikavälin ennuste tehdään muuttamalla maksuunpannun veron määrää kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutoksella. Kansantalousosasto ennustaa toimintaylijäämän muutoksen osana makroennustetta.

Yhteisöveropohja muodostuu yritysten verotettavasta tuloksesta, joka puolestaan määräytyy usean eri tekijän yhteisvaikutuksesta. Yritysten tulonmuodostus pohjautuu tuotettujen palveluiden ja hyödykkeiden määrään sekä niistä saatavaan hintaan. Jotta yritysten tulosten kehitystä voidaan arvioida, kokonaistuotannon arvosta on vähennettävä tuotantokustannukset, joita ovat esim. palkat, sotumaksut, käytettyjen muiden tuotantopanosten arvo ja muut satunnaiset erät.

Kansantalousosaston laatima kokonaistaloudellinen ennuste perustuu kansantalouden tilinpidon kehikkoon ja sen sisältämiin identiteetteihin. Tilinpidossa on monia keskeisiä eriä, joita voidaan hyödyntää arvioitaessa yritysten tuloskehitystä johdonmukaisella tavalla suhteessa muihin ennusteen sisältämiin oletuksiin.

Kansantalouden tilinpidosta saadaan tietoja kokonaistuotannon arvon, palkkojen sotumaksujen ja välituotteiden arvon kehityksestä. Tilinpidon kehikossa toimintaylijäämä kuvaa periaatteessa sitä, kuinka yritysten voitot kehittyvät. Toimintaylijäämä saadaan kansantalouden tilinpidossa siten, että arvonlisäyksestä vähennetään palkansaajakorvaukset ja tuotannon ja tuonnin verot miinus tukipalkkiot sekä kiinteän pääoman kuluminen. Se on tuotantotoimintojen yli- tai alijäämä ennen korkoja, maanvuokria tai muita maksuja ja vastaa tuloa, jonka yksiköt saavat tuotantovälineidensä omasta käytöstä.

Toimintaylijäämään perustuva tulosarvio ei ota huomioon monia satunnaisia tekijöitä tai eriä, jotka voivat jonkin yksittäisen yrityksen kohdalla vaikuttaa tulokseen olennaisella tavalla. Toimintaylijäämän muutos on ollut selvästi tasaisempaa verrattuna muihin tietoihin yritysten tuloskehityksestä. Ennusteen laadinnassa toimintaylijäämä on puutteistaan huolimatta luonteva lähtökohta tarkasteltaessa yhteisöverokertymän kehitystä.

Toimintaylijäämän perusteella tehtyä verotuottoennustetta täsmennetään edelleen muun muassa seuraavien tietojen perusteella:

- yhteisöveron ennakoiden verovuosisikohtaiset maksuunpanotiedot, jotka saadaan kuukausittain ajantasaisena
- tilitystilastoista saatavat kertymätiedot ennakoista, lisäennakoista ja muista eristä
- mahdolliset veroperustemuutokset, esim. verokannan tai veronsaajien jako-osuuksien muutokset

Samoin kuin ansio- ja pääomatuloverot, kultakin verovuodelta maksuunpantu yhteisövero kertyy useamman kalenterivuoden aikana. Verosta noin 80 prosenttia on kertynyt verovuoden aikana maksettavina ennakoina. Yhteisöt voivat täydentää ennakkoperintäänsä verovuoden päättymisen jälkeen maksamalla lisäennakkoa tai ne voivat hakea ennakoiden alentamista (ja palauttamista rahana). Näiden kahden erän suuruus vaihtelee huomattavasti vuosittain. Verotuksen valmistumisen jälkeen kertymää pienentävät ennakonpalautukset ja kasvattavat jäännösverot.

Yhteisöveron veronsaajia ovat valtio ja kunnat. Kertyneet yhteisöverot tilitetään veronsaajille kuukausittain.

2.3 Arvonlisävero

Arvonlisäveron tuoton käsite ennusteessa on sama kuin valtion talousarvion tilillä näkyvän nettoarvonlisäverokertymän. Siinä on mukana kaikki vuoden aikana valtiolle tilitetty arvonlisäverot, joista on vähennetty arvonlisäveron palautukset. Palautuksissa on mukana myös kuntien ja kuntayhtymien kuntapalautuksina saamat hankintojen arvonlisäverot.

2.3.1 Arvonlisäveropohjan ennustaminen

Arvonlisäveron tuottoa ennustetaan mallilla, jonka lähtökohtana on arvonlisäveron veropohjan mahdollisimman täydellinen kartoittaminen. Arvonlisäveroa kertyy sellaisesta kulutuksesta, josta maksettua arvonlisäveroa ei voida toisaalla vähentää. Veropohja koostuu siis pääosin kotitalouksien kulutuksesta, julkisen sektorin välituotekäytöstä ja investoinneista sekä ei-arvonlisäverovelvollisten yritysten ja yhteisöiden välituotekäytöstä ja investoinneista. Kotitalouksien kulutus tuottaa noin 65 % arvonlisäveron tuotosta. Arvonlisäverovapaita toimialoja ovat rahoitus- ja vakuutus toiminta, asuntojen omistus sekä terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut.

Arvonlisäveron veropohjaennuste muodostetaan Tilastokeskuksen tuottamien kansantalouden tilinpidon tilastojen avulla. Niiden avulla voidaan muodostaa kattava kuva veropohjasta, sillä yksityiskohtaiset tiedot mahdollistavat arvonlisäverosäännösten mukaisten eri verokantojen soveltamisen aineistoon. Ennusteprosessissa tulevien vuosien veropohja estimoidaan valtiovarainministeriön kansantalouso-osaston tuottamien makroennusteiden perusteella. Lisäksi kuluva vuotta koskevaa ennustetta tarkennetaan Verohallinnosta ja Tullista saatujen toteutuneiden kertymätietojen avulla.

Veropohjan arvioinnissa eritellään kymmenen laskentakokonaisuutta:

1. Kotitalouksien kulutus
2. Luontoismuotoiset yhteiskunnalliset tulonsiirrot
3. Rakennusyritysten välituotekäytön oma käyttö
4. Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen välituotekäyttö
5. Voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen investoinnit
6. Julkisyhteisöjen (pl. kunnat) välituotekäyttö
7. Julkisyhteisöjen (pl. kunnat) investoinnit
8. Muiden verovapaiden toimialojen välituotekäyttö
9. Muiden verovapaiden toimialojen investoinnit
10. Yritysautojen vähennysoikeuden rajoitukset ja YLE-vero

Arvonlisäveroennusteet tehdään samalla periaatteella myös keskipitkällä aikavälillä.

2.3.2 Arvonlisäveroennusteeseen vaikuttavat tekijät

Kunkin vuoden tuloennusteeseen vaikuttavat viisi tekijää:

1. Lähtötaso eli edellisen vuoden ennustetun ALV-kertymän muutokset
2. Kansantalouselämyksen makrotaloudellinen ennuste
3. Ennustevuoden kuukausittaiset kertymätiedot
4. Arvonlisäveroperusteiden muutokset
5. Muutokset kulutuksen rakenteessa

Kuluvan vuoden ennusteeseen vaikuttavat edellistä vuotta koskevaan ennusteeseen tehdyt muutokset. Esimerkiksi vuoden 2021 verotuloja koskeva ennuste pohjautuu vuoden 2020 ennusteeseen. Tämän takia vuoden 2020 ennusteessa tapahtuvat muutokset muuttavat seuraavan vuoden lähtötasoa ja vaikuttavat siten myös vuoden 2021 ennusteeseen, vaikka muissa ennusteeseen vaikuttavissa tekijöissä (kuten VM:n makrotaloudellisessa ennusteessa) ei tapahtuisikaan muutoksia.

Tärkein ennusteeseen vaikuttava tekijä on makrotaloudellinen ennuste. Sen avulla arvioidaan ennustevuoden tilastopohja veropohjien ja -kertymien ennustamista varten. Näin mahdolliset muutokset makroennusteessa heijastuvat välittömästi myös arvonlisäverokertymää koskevaan ennusteeseen.

Keskeisin makroennusteen muuttuja on kotitalouksien kulutusmenot Suomessa, joka huomioidaan veropohjaennusteessa kestävyysluokituksen mukaisesti. Kulutus kattaa noin 65 % Suomen arvonlisäveropohjasta. Tärkeitä veropohjaeriä ovat myös julkinen välituotekäyttö ja investoinnit, joista käytetään ennustelukuja valtion ja sosiaaliturvarahastojen osalta. Yksityisen välituotekäytön ja investointien osalta käytössä on tietoa yksityisten investointien, talonrakennusinvestointien ja bruttokansantuotteen muutosten osalta.

Verohallinto ja Tulli raportoivat kuukausittain keräämistään alv-tuotoista. Kuluvan vuoden ennustetta tarkennetaan painottamalla toteutuneita kuukausikertymiä ja arvioimalla loppuvuoden alv-kertymä kansantalouselämyksen ennusteiden mukaan.

Alennettujen arvonlisäverokantojen merkitys arvonlisäverokertymässä määräytyy lähinnä Tilastokeskuksen yksityisen kulutuksen tilaston perusteella. Kulutuksen rakenne päivittyy erityisesti silloin, kun uusi kotitalouksien kulutustutkimus tehdään. Tämä voi vaikuttaa hiekan ennustettuun arvonlisäverotuottoon.

Arvonlisäveropalautuksia maksettiin verovelvollisille vuonna 2017 noin 13,5 miljardin euron ja vuonna 2016 noin 11,7 miljardin euron arvosta. Kuntien saamien palautusten osuus kaikista arvonlisäveropalautuksista oli vuonna 2017 noin 2,7 miljardia euroa. Panoshankintoihin sisältyvä arvonlisävero palautetaan takaisin lähinnä niille yrityksille, joiden myynnistä merkittävä osa menee vientiin tai jotka ovat toteuttaneet suuria investointeja, jolloin investointipanoksiin sisältyvä arvonlisäveron määrä on ylittänyt yrityksen myyntiin sisältyvän tilitettävän arvonlisäveron määrän. Kuukausittain maksettu palautusten määrä vaihtelee 900-1 200 miljoonan euron välillä. Palautusten voimakkaat heilahtelut sekä kuukausittain vuositasolla vaikeuttavat arvonlisäveron kokonaiskertymän tarkkaa arviointia ja aiheuttavat näin ajoitustekijöistä johtuvia eroja ennusteen ja toteutuneen kertymän välille.

2.4 Valmisteverot

Valmisteveroja ovat tupakkavero, alkoholijuomavero, virvoitusjuomavero, eräiden juomapakkausten valmistevero ja energiaverot.

Valmisteverot ovat tupakkaveron arvoperusteista veronosaa lukuun ottamatta yksikköveroja, joten verotuottojen ennustaminen palautuu pitkälti veroperusteiden lisäksi veropohjien eli valmisteveron alaisten tuotteiden kulutuksen määrän ennustamiseen.

Valmisteverojen kehityksen ennustamisessa ei usein voida suoraan hyödyntää mitään taloudellista indikaattoria, sillä yksittäisen tuoteryhmän kulutuksen kehityksen ennustamisessa makrotaloudelliset indikaattorit ovat osoittautuneet tehdyissä selvityksissä liian karkeiksi ja niiden ulkopuolisten kullekin verolajeille ominaisten tekijöiden olevan hallitsevia. Veropohjien kehitysarviot perustuvat usein trendien tunnistamiseen kunkin tuoteryhmän menneestä kehityksestä sekä usein toistuvien ja eri tavoin kohdistuvien veroperustemuutosten vaikutusten arviointiin. Veroperustemuutosten vaikutuksia veropohjaan arvioidaan yleisesti ennen kaikkea kysynnän hintajoustojen avulla, jotka perustuvat käytettävissä oleviin tutkimuksiin.

2.4.1 Alkoholivero

Alkoholin kulutusennusteen laadinnassa hyödynnetään alkoholialan toimijoiden ja tutkimuslaitosten näkemyksiä verollisen kulutuksen kehityksestä eri juomaryhmistä. Olennaisia seikkoja ovat myös esimerkiksi kulutuksen jakautuminen eri jakeluteiden kesken sekä matkustajatuonnin kehitys. Veromuutostilanteessa arviot sen aiheuttamasta veropohjan muutoksista perustuvat kulloinkin viimeisimmän kotimaisen tutkimustiedon pohjalta tehtäviin juomaryhmittäisiin laskelmiin.

2.4.2 Tupakkaverot

Tupakkatuotteiden kulutuksen osalta tulevasta kehityksestä ei ole hyödynnettävissä edellä mainitun kaltaisia arvioita, vaan tulevan kehityksen arviointi perustuu trendeihin. Toisaalta aineiston yksityiskohtaisuuden vuoksi markkinoita pystytään seuraamaan hyvin tarkasti erityisesti savukkeiden kohdalla, joiden osuus tupakkaverotuotoista on noin 90 %. Tupakkaveron määrään vaikuttaa myös tupakkatuotteiden hinnat, jotka veromuutostilanteita lukuun ottamatta ovat muuttuneet kuluttajahintaindeksin muutoksia vastaavasti. Veromuutostilanteessa arviot sen aiheuttamasta veropohjan muutoksista perustuvat kulloinkin viimeisimmän kotimaisen tutkimustiedon pohjalta tehtäviin laskelmiin.

2.4.3 Energiaverot

Energiaverotuksessa verotasot määräytyvät pääasiassa kuinkin tuotteen energiasisällön ja hiilidioksidipäästön mukaan ja poikkeavat täten toisistaan merkittävästi. Koska tämän lisäksi verorakenteessa on eräitä muita veronmäärään vaikuttavia ohjaavia elementtejä, on ennusteen osuvuuden kannalta tärkeää, että se tehdään riittävän yksityiskohtaisella tasolla energiatuotteittain ja käyttökohteen mukaan. Energiaverojen ennustamisessa keskeistä on ennen kaikkea liikennepolttonesteiden kulutuksen ennustaminen, sillä niiden osuus energiaverotuloista on lähes 60 %. Moottoribensiinin ja dieselöljyn kulutuksen kehityksen lisäksi olennaista on niitä korvaavien biopolttoaineiden kulutuksen kehitys, sillä niiden ollessa ominaisuuksiltaan vähäpäästöisempiä, myös niiden verotaso on alempi. Sähköverojen osuus energiaverokertymästä on noin neljännes ja loppu koostuu muiden energiatuotteiden valmisteveroista.

Energiaverojen ennusteessa hyödynnetään laajasti työ- ja elinkeinoministeriön energiaosastolla laadittavaa energiatasetta. Sen laadinnassa on hyödynnetty valtiovarainministeriön ja eri tutkimuslaitosten suhdanne-ennusteita sekä koko kansantalouden tasolla että toimialatasolla. Energiatase laaditaan kokonaisenergian tuotannon ja kulutuksen näkökulmasta, jolloin tase ei vastaa täysin verollisen kulutuksen ennustetarpeita, sillä verollinen energiankulutus on vain osa energian kokonaiskulutuksesta.

Valmisteverojen ennusteet tehdään samalla periaatteella myös keskipitkällä aikavälillä.

2.5 Auto- ja ajoneuvoverot

2.5.1 Autovero

Autovero on ajoneuvon hankintavaiheen tai ensimmäisen käyttöönottovaiheen yhteydessä kannettava kertaluonteinen vero. Autoveroa kannetaan henkilö- ja pakettiautoista sekä moottoripyöristä. Autovero voi tulla kannettavaksi myös, jos ajoneuvon rakennetta muutetaan yli tiettyjen rajojen tai jos mahdollisen verottomuuden ehtoissa tapahtuu muutoksia. Autoverotuksessa verotusarvona on ajoneuvon yleinen vähittäismyyntiarvo. Uusien ajoneuvojen osalta tämä perustuu tavallisesti autokaupan hinnastoihin ja ilmoituksiin. Käytettyjen ajoneuvojen yleistä vähittäismyyntiarvoa selvitetään pääosin markkinatietojen avulla.

Henkilö- ja pakettiautojen veron taso määräytyy ajoneuvojen CO₂-päästöjen mukaan, jos tällainen tieto on ajoneuvon tyyppihyväksynnässä määritetty. Pääosa veron tuotosta (noin 90 %) koostuu uusien ja käytettyjen henkilöautojen veroista. Verotuottoennusteessa autoveron tuottoa ennustetaan kolmen komponentin, myytyjen ajoneuvojen lukumäärän, verotusarvon, sekä keskimääräisten CO₂-päästöjen perusteella. Näistä keskimääräisten hiilidioksidipäästöjen tason ennakoidaan hyvin todennäköisesti alenevan tulevaisuudessa teknisen kehityksen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen kannustavan verotuksen ohjausvaikutuksen takia. Autoveron tuottoennusteeseen arvioidaan tältä osin sisältyvän aleneva trendi. Verotusarvojen kasvu perustuu pitkän aikavälin kehitykseen ja on lähellä inflaatiota. Verotuottojen vaihtelun kannalta tärkeintä komponenttia, henkilöautojen kysynnän määrää, ennustetaan toteutuneen verokertymän, odotettujen muiden tekijöiden, sekä kansantalouden kokonaisennusteen kysyntäkomponenttien avulla.

2.5.2 Ajoneuvovero

Ajoneuvovero on aikaan sidottu vero, jota kannetaan 12 kuukauden jaksoissa henkilö- ja pakettiautoilta sekä kuorma-autoilta. Vero on mahdollista maksaa myös useassa osassa. Ajoneuvovero jakautuu perusveroon, jota kannetaan kaikilta henkilö- ja pakettiautoilta ja käyttövoimaveroon, jota kannetaan niiltä ajoneuvoilta, jotka käyttävät moottoribensiiniä lievemmin verotettua polttoainetta tai käyttövoimaa. Pääosa käyttövoimaverosta kertyy dieselöljyä polttoaineena käyttävistä ajoneuvoista.

Ajoneuvoveron perusvero määräytyy ajoneuvon CO₂-päästön perusteella. Niillä autoilla, joilla ei ole ajoneuvorekisterissä CO₂-tietoa, verotus perustuu ajoneuvon kokonaismassaan. Myös käyttövoimaveron perustuu ajoneuvon kokonaismassaan. Lisäksi kuorma-autojen verotuksessa vaikuttaa akselirakenne sekä perävaunun käyttö. Ajoneuvoveron perusveron ja käyttövoimaveron verotuottoennuste perustuu toteutuneeseen verokertymäkehitykseen ottaen huomioon veroperustemuutosten vaikutus, joka lasketaan ajoneuvokannan lukumäärän ja ominaisuuksien perusteella.

2.6 Muut verot

Muista veroista ja veroluontoisista maksuista merkittävimmät verot ovat korkotulojen lähdevero, perintö- ja lahjavero, vakuutusmaksuvero, varainsiirtovero sekä arpajaisvero.

2.6.1 Korkotulojen lähdevero

Korkotulojen lähdeveron veropohja muodostuu lähinnä kotitalouksien talletusten korkotuloista. Kuluvan vuoden verotuottoennusteen osalta hyödynnetään Verohallinnon tietoja korkotulojen lähdeveron kertymästä. Kotitalouksien talletuskannan ja keskikoron kehitystä seurataan Suomen Pankin kuukausitilastoista. Kansantalouselämyksen näkemystä talletuskannan ja korkotason kehityksestä käytetään arvioitaessa lähdeveron tuottoa. Kuluvan vuoden tuloarvion muutokset vaikuttavat myös myöhempien vuosien tuloarvioihin.

2.6.2 Perintö- ja lahjavero

Perintö- ja lahjaveron veropohja koostuu perintöosuuksista ja lahjoista. Perintöveroa maksetaan 20 000 euron tai sitä suuremmasta perintöosuudesta. Perintövero määräytyy perityn omaisuuden arvon ja sukulaisuussuhteen perusteella perintöveroasteikon ja veroluokkien mukaan. Lahjaveroa maksetaan 5 000 euron tai sitä suuremman arvoisista lahjoista. Perintö- ja lahjaveron saaja on valtio.

Perintö- ja lahjaveron tuloarvion laadinnassa hyödynnetään kuluvan vuoden kertymä tietoja ja veron maksuunpanoa koskevia ennakkotietoja. Tämän lisäksi arviossa otetaan huomioon veroperusteisiin tehtävistä muutoksista laaditut verotuottovaikutusarviot. Perintö- ja lahjaveron myöhempien vuosien tuottoa ennustetaan kaavamaisesti edellisten vuosien tuloarvioiden perusteella, sillä perintö- ja lahjaveron veropohja vaihtelee voimakkaasti vuodesta toiseen eikä noudata kovin hyvin minkään makroindikaattorin kehitystä.

2.6.3 Vakuutusmaksuvero

Vakuutusmaksuveron kohdistuu tiettyihin vakuutuspalveluihin. Vakuutusmaksuveroa on suoritettava vakuutus sopimuksen mukaan kannettavasta vakuutusmaksusta silloin, kun vakuutus kohdistuu Suomessa olevaan omaisuuteen taikka Suomessa harjoitettuun toimintaan liittyvään tai muuhun Suomessa olevaan etuuteen. Vakuutusmaksuvero on mielletty arvonlisäverotusta täydentäväksi erityiseksi kulutusveroksi.

Vakuutusmaksuveron pohjan arvioidaan kehittyvän yksityisen kulutuksen kasvuarvion mukaisesti. Kuluvan vuoden tuloarvion osalta hyödynnetään myös Verohallinnon tietoja vakuutusmaksuveron kertymästä. Kuluvan vuoden tuloarvion muutokset vaikuttavat myöhempien vuosien tuloarvioihin yksityisen kulutuksen kasvuarvion kautta.

2.6.4 Apteekkivero

Apteekkivero määräytyy apteekin liikevaihdon perusteella progressiivisen maksuasteikon mukaan. Kyse on apteekkarien Verohallinnolle oma-aloitteisesti suorittamasta verosta. Osana talousarvioiden laadintaa Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö tekee esityksen apteekkiveron tuoton kehityksestä, joka perustuu Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean arvioon. Siinä otetaan huomioon apteekkien liikevaihdossa tapahtuneet muutokset niin, että apteekkiveron keskimääräinen taso on noin 7 % apteekin apteekkiveron perusteena olevasta liikevaihdosta. Lääkemyynnin kasvua selittävät mm. suurten ikäluokkien ikääntyminen ja lääkehoidon tarpeen lisääntyminen sekä lääkkeiden viitehintojen nousu. Suurin tekijä on uusien, aikaisemmin sairaalahoidossa käytettyjen usein kalliiden lääkkeiden lisääntynyt käyttö avohuollossa. Verotuoton ennakoinnissa hyödynnetään siten Fimean asiantuntemusta lääkealan kehityksestä ja siihen vaikuttavista tekijöistä.

2.6.5 Varainsiirtovero

Varainsiirtoveron veropohjasta suurimman osan muodostaa asunto-osake- ja kiinteistökauppa. Asunto-osakkeiden kaupasta ensiasuntojen kaupat on vapautettu varainsiirtoverosta. Asunto-osake- ja muiden osakehuoneistojen kaupasta saadaan Verohallinnosta vuosittain tietoa kauppahinnoista ja kauppajen lukumäärästä. Kiinteistökaupasta saadaan toteutumatieta Maanmittauslaitoksen tuottamasta kiinteistöjen kauppahintatilastosta. Lisäksi varainsiirtoveroa kertyy muusta osakekaupasta, mutta pörssissä tapahtuva arvopaperikauppa ei kuulu veron piiriin. Varainsiirtoveroennusteessa käytetään kuluvan vuoden verotuotoennusteen osalta Verohallinnon tietoja varainsiirtoveron kertymästä, sekä kansantalouselämyksen näkemystä asunto- ja kiinteistökaupan kehityksestä.

2.6.6 Arpajaisvero

Arpajaisverosta suurin osa kertyy yksinoikeudella toimeenpannuista arpajaisista, joista vero kerätään valtiolle rahapanosten ja maksettujen voittojen erotuksesta. Arpajaisveron tuloarvion laadinnassa hyödynnetään kuluvan vuoden kertymätietoja. Myöhempien vuosien tuottoa ennustetaan edellisten vuosien tuloarvioiden perusteella.

2.7 Muut valtion tulot

Muut valtion tulot koostuvat hallinnonalojen sekalaisista tuloista, osingoista, pääomanpalautuksista, osakemyynneistä, korkotuloista ja voiton tuloutuksista. Hallinnonalojen sekalaisista tuloista ministeriöt tekevät talousarviovalmistelussa ehdotuksen, joka käsitellään budjettiprosessissa samoin kuin määrärahaehdotuksetkin.

Vuoden 2009 talousarviosta alkaen osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot ovat olleet samalla tulomomentilla. Osinkotuloarvio perustuu valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen ennakkotietoihin ja arvioihin yritysten tuloskehityksestä sekä osinkotulopotentialin kehityksestä. Alkon osinkotuloarvio pohjautuu sosiaali- ja terveysministeriön ennusteeseen. Arvio osakemyynneistä saatavista tuloista pohjautuu hallituksen ohjelman osakemyyntisääntöön, mikäli sellainen on hallitusohjelmassa asetettu. Hallituksen tästä pääsäännöstä poikkeavat osakemyyntipäätökset otetaan tuloarviossa huomioon, kun niistä on tietoa käytettävissä.

Liikelayritysten (Senaatti-kiinteistöt, Metsähallitus) voiton tuloutukset arvioidaan liikelaitoksia ohjaavien ministeriöiden ehdotusten pohjalta. Suomen Pankin tuloutuksen ennakoimisessa otetaan huomioon edellisten vuosien tuloutuksen suuruus sekä Suomen Pankin esittämät näkemykset tuloutuksen tulevasta kehityksestä. Suomen Pankista annetun lain mukaan voitosta puolet tuloutetaan valtiolle. Pankkivaltuusto voi kuitenkin päättää voiton käyttämisestä toisin.

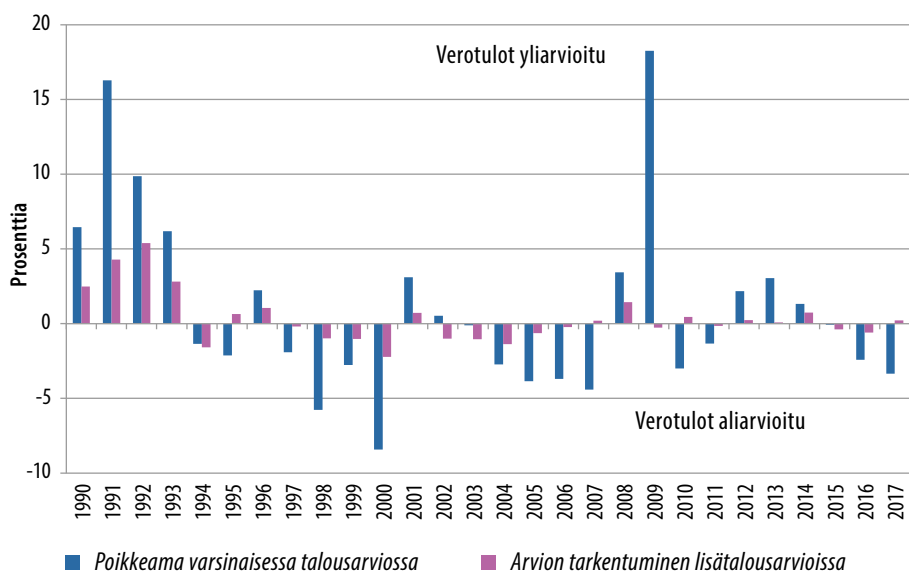
Korkotuloarviot tehdään Valtiokonttorin arvioiden perusteella. Valtion korkotulot koostuvat valtion myöntämistä pitkäaikaisista lainoista sekä päivittäisen tarpeen ylittävien kassareservien sijoitustoiminnasta kertyvistä koroista. Korkotulojen arvioituun määrään vaikuttaa oletukset keskikassan koosta sekä talletuskorosta. Korkojen tuleva kehitys johdetaan valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteesta.

3 Tuloennusteiden herkkyy- ja riskiarviointi

3.1 Tuloarvioiden riskiarviointi

Verotuloja koskevien ennusteiden osuvuuteen liittyvät riskit kohdistuvat erityisesti suhdannekäänteiden yhteyteen, kuten seuraavassa tehtävä verotulojen ennustepoikkeamien historiallinen tarkastelu osoittaa. Kuviossa 1 esitetään, kuinka valtion verotuloja koskevat arviot ovat poikenneet toteutuneesta varsinaisessa talousarviossa ja lisätalousarvioilla täydennetyssä talousarviossa. Kuvioista 1 havaitaan, että vuoden 2008 ja erityisesti vuoden 2009 talousarviossa verotulot yliarvioitiin selvästi, samoin kuin 1990-luvun laman yhteydessä vuosina 1990–1993. Verotulot yliarvioitiin vuoden 2009 varsinaisessa talousarviossa noin 18 prosentilla vuoden 2009 kokonaistuotannon tason pudottua poikkeuksellisen jyrkästi, noin 8 prosenttia edellisvuodesta. Vuonna 2010 talouskasvu puolestaan piristyi selvästi vuoden 2010 talousarvion yhteydessä ennakoitua nopeammin. Verotulot aliarvioitiin tämän takia n. 3 prosentilla.

Kuvio 1. Valtion verotulojen talousarvioennusteet suhteessa toteumaan 1990 – 2017



Tuloennusteen taustalla olevasta talousskenaariosta poikkeavan talouskehityksen vaikutukset kokonaisverokertymään riippuvat siitä, minkä talouden kysyntäerien ja tekijöiden osalta talousskenaariosta poikkeaa aiemmin arvioidusta. Esimerkiksi muutokset kotimaisessa kysynnässä vaikuttavat verotulokertymään voimakkaammin kuin ulkoisen kysynnän kautta tulleet muutokset. Tästä syystä kotimaisia kysyntätekijöitä koskevat ennustevirheet yleensä heikentävät verotuloennusteiden osuvuutta enemmän kuin ulkomaisia kysyntätekijöitä koskevat ennustevirheet. Historiatietojen perusteella talouden kasvun hidastuminen prosenttiyksiköllä heikentäisi valtion rahoitusasemaa 0,2—0,3 prosenttiyksiköllä suhteessa kokonaistuotantoon. Tästä valtaosa perustuu verotulojen alenemiseen.

Yksittäisten verojen kertymään talousskenaariosta poikkeavan talouskehityksen vaikutukset välittyvät niiden makrosuureiden ennustepoikkeamien kautta, joiden avulla veron pohjaa ennustetaan. Yksittäiseen verotuloennusteeseen liittyy kuitenkin myös yksilöllisiä riskejä, jotka eivät liity makroennusteeseen, vaan kumpuavat ennustettavan veron ominaisuuksista, kuten veron tilittämiseen liittyvistä tekijöistä. Esimerkiksi yhteisöveron osalta riskejä tuloarvioon aiheuttavat ulkomailla maksetuista veroista yhtiöille Suomen verotuksessa myöhemminä vuosina maksettavat veronhyvitykset.

Seuraavassa tarkastellaan keskeisimpiä verotuloihin liittyviä riskitekijöitä ja niiden merkitystä kunkin verolajin verokertymän kannalta.

3.1.1 Ansio- ja pääomatulovero

Pääomatulot, etenkin luovutusvoitot, reagoivat talouden suhdanteisiin ansiotuloja voimakkaammin. Esimerkiksi vuonna 2011 pääomatulot kasvoivat 14 %, kun taas vuonna 2012 ne alenivat n. 6 % vuodessa. Pääomatuloverotuotto on erityisen altis rahoitusmarkkinoiden epävakaudelle. Erityisesti luovutusvoittojen ja -tappioiden muutosten voimakkuuden ennakoiminen on osoittautunut vaikeaksi. Pääomatulojen ennustamista vaikeuttaa myös se, että niistä saadaan suhteellisen vähän toteutumatietaa ennen verotuksen valmistamista.

Pääomatulojen muutos näkyy verokertymässä viiveellä. Pääomatulojen suhdanneherkkymän erän, luovutusvoittojen, vero maksetaan useimmiten vasta verovuotta seuraavana vuonna joko ennakon täydennysmaksuna tai jäännösverona. Pääomatuloennusteen osuvuus vaikuttaa paitsi suoraan kertymien kautta myös ansio- ja pääomatuloverojen tilityksessä sovellettavien jako-osuuksien välityksellä. Vuoden 2017 luovutusvoittojen määrä vaikuttaa vuoden 2018 ansio- ja pääomatuloveron kertymään, koska vero luovutusvoitoista kertyy pääosin vasta verovuoden päättymistä seuraavana vuonna. Lisäksi pääomatulojen kehityksen poikkeaminen ennustetusta vaikuttaa veronsaajaryhmien jako-osuuksien arviointiin enemmän kuin ansiotuloverojen ennusteet. Valtio on pääomatuloveron

ainoa veronsaaja, kun taas ansiotuloverojen veronsaajina ovat kaikki tilityskokonaisuuden veronsaajat. Verovuoden lopulliset verojen määrät ja niistä kullekin veronsaajalle kuuluvat jako-osuudet tiedetään vasta verotuksen valmistuttua verovuotta seuraavan vuoden lokakuussa. Ennen verotuksen valmistumista tilityksissä sovelletaan verotuloennusteisiin perustuvia arvioituja jako-osuuksia, joita oikaistaan tarvittaessa ennusteiden muuttuessa verovuoden kuluessa.

3.1.2 Yhteisövero

Yhteisöveron tuoton ennustamiselle on tyypillistä, että yksittäisen suuren yrityksen veromuutokset voivat muuttaa tuottoennustetta useitakin satoja miljoonia euroja. Näiden muutosten ennustaminen on mahdotonta, koska yritykset eivät itsekään aina tiedä niitä vielä alkuvuodesta, vaan hakevat sitten esimerkiksi loppuvuodesta yhteisöveroennakoiden alentamista tai korottamista.

Myös ulkomailla maksetuista veroista yhtiöille Suomen verotuksessa myöhempinä vuosina maksettavia verohyvityksiä on mahdoton ottaa huomioon ennusteessa. Nämä kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi tehtävät hyvitykset ovat luonteeltaan kertaluonteisia ja tyypillisesti suuria eriä, joista tieto viranomaisille tulee niin ikään vasta silloin, kun yritykset hyvityksiä hakevat, tyypillisesti vasta lähellä verotuksen valmistumista.

Toimintaylijäämän arviointiin liittyvä epävarmuus muodostaa riskin ennusteosuudelle sekä kuluvana vuonna että sitä seuraavina vuosina. Toisaalta mitä enemmän saadaan todellista tietoa verovuoden verotuksesta, sitä pienemmäksi käy toimintaylijäämän merkitys ennusteperusteena kuluvan vuoden osalta. Jälkikäteistarkasteluihin perustuen voidaan todeta, että toimintaylijäämä on hyvä lähtökohta ennusteiden laatimiselle.

3.1.3 Arvonlisävero

Arvonlisäveroennusteen osuvuus riippuu keskeisesti siitä, miten kulutuksen kokonaisarvon kehitys ja kohdentuminen kyetään ennakoimaan. Yksityisen kulutuksen kohdalla merkittävin riski liittyy kotitalouksien käytettävissä olevien tulojen kehitykseen ja sitä kautta kulutushalukkuuteen. Lisäksi kulutukseen vaikuttaa kotitalouksien odotukset omasta ja yleisestä taloudellisesta tilanteesta. Kotitalouksien kulutus muodostaa noin kaksi kolmasosaa arvonlisäveron veropohjasta. Muutokset siinä vaikuttavat nykyisen kulutuksen lisäksi ennustettuun tulevaan kulutukseen ja tätä kautta ennustettuun arvonlisäveropohjaan.

3.1.4 Muut verot

Yleinen talousluottamuksen heikentyminen heijastuu kulutushyödykkeistä tyypillisesti voimakkaimmin kestokulutushyödykkeisiin, kuten autoihin, joiden hankintaa on usein mahdollista siirtää myöhemmäksi. Muutokset talousnäkymissä ja kuluttajien luottamuksessa muodostavat näin ollen merkittävän riskin autoveroennusteelle. Autoveron tuoton kannalta uusien henkilöautojen myynnin kehityksellä on suurin merkitys. Esimerkiksi vuosien 2008—2009 taantuman yhteydessä uusien autojen ensirekisteröinnit putosivat poikkeuksellisen jyrkästi n. 140 tuhannesta 90 tuhanteen kappaleeseen. Myös veroperustemuutokset voivat vaikuttaa autojen kysyntään.

Ajoneuvoveron veropohjana on koko liikennekäytössä oleva henkilö- paketti- ja kuorma-autokanta, minkä johdosta veropohja on suhteellisen vakaa eikä siinä tapahdu vuosittaisia tai muitakaan lyhyen aikavälin suuria muutoksia.

Valmisteverojen ennustamista helpottaa se, että veropohjat ovat kehittyneet viime vuosina vakaasti silloin, kun veromuutoksia ei ole tehty eikä tuotteiden saatavuudessa ole tapahtunut muutoksia. Toisaalta valmisteveron alaisten tuotteiden verollinen kulutus voi muuttua nopeasti juuri saatavuuden, esimerkiksi matkustajatuonnin muuttuessa. Tuotteiden kysyntään ja tarjontaan kohdistuu monenlaista hallinnollista ja taloudellista ohjausta, jonka vaikutukset ovat yleensä vaikeasti ennustettavissa. Lisäksi ennustamista vaikeuttavat erilaiset ulkoiset tekijät, joita on käytännössä erittäin hankala tai jopa mahdotonta ennustaa. Esimerkiksi energiaverojen osalta poikkeukselliset sääolot vaikuttavat merkittävästi energiaverotuottoon. Sääolot saattavat vaikuttaa merkittävästi myös muiden valmisteveronalaisten tuotteiden, kuten alkoholin tai virvoitusjuomien kulutukseen. Myös erilaiset arvaamattomat tuotantotoiminnan keskeytykset kuten lakot vaikuttavat voimakkaasti energian verokertymään. Usein veronkorotusten yhteydessä tapahtuva verosuunnittelu on tekijä, jonka vaikutukset tuotteiden kulutukseen saattavat olla hyvin pieniä, mutta verotuottoon merkittäviä. Yllättävien vaikeasti ennustettavien ja todennettävien muutosten vaikutukset veropohjaan heikentävät ekstrapoloinnin luotettavuutta myöhemmin.

Suhdannekehityksestä aiheutuu riskejä varainsiirtoveron tuottoon, joka riippuu asuntojen ja kiinteistöjen hintojen ja kauppojen lukumäärän kehityksestä. Varainsiirtoveron tuotto vaihtelee vuosittain huomattavasti johtuen muun muassa veron piiriin kuuluvien yritysjärjestelyjen määrän vaihtelusta samoin kuin asunto- ja kiinteistömarkkinoiden suhdannevaihteluista. Varainsiirtovero tulee suorittaa 2—6 kuukauden kuluessa, uusien asunto-osakkeiden tapauksessa tätäkin myöhemmin, minkä johdosta asunto- ja kiinteistökaupassa tapahtuvat muutokset näkyvät varainsiirtoveron kertymässä jopa vuoden viiveellä. Yksittäisistä suurista yritysjärjestelyistä kertyvä vero saattaa olla kymmeniä miljoonia euroja eikä niitä ole mahdollista ennakoida.

3.2 Verotuloennusteiden herkkyyks erilaisten tekijöiden

Tuloennusteet perustuvat käsitykseen talouskasvusta ja sen taustalla olevista tekijöistä sekä arvioon odotettavissa olevien veroperustemuutosten vaikutuksista veron tuottoon. Taulukossa 1 esitetään arvioita siitä, millaisia vaikutuksia makrosuureiden kehityksessä tapahtuvilla muutoksilla on veropohjajamutosten kautta verotuottoon. Vaikutusarviot esitetään vuoden 2019 tasolla ja ne perustuvat elokuussa 2018 tehtyihin makro- ja tuloennusteisiin.

Taulukko 1. Eräiden veropohjajerien muutoksen vaikutus verotuottoon vuoden 2019 tasolla arvioituna

Verolaji	Veropohja / kysyntäerä	Muutos	Verotuoton muutos, milj. euroa
Ansiotuloverot (ml. palkansaajamaksut)	Palkkatulot	1%-yks.	424, josta valtio 126 ja kunnat 198
	Eläketulot	1%-yks.	135, josta valtio 35 ja kunnat 88
Pääomatulovero	Eräät pääomatulot	1%-yks.	38
Yhteisövero	Toimintaylijäämä	1%-yks.	61, josta valtio 42, kunnat 19
ALV	Yksityisen kulutuksen arvo	1%-yks.	126
Autovero	Uusien henkilöautojen myynti, kpl	1000 kpl	6
Energia- ja verot	Sähkön I kulutus *	1 %	9
	Bensiinin kulutus	1 %	13
	Dieselin kulutus	1 %	14
Alkoholijuomaverot	Alkoholin kulutus	1 %	15
Tupakkaverot	Savukkeiden kulutus	1 %	10

*muut kuin teollisuus, konesalit ja kasvihuoneet


VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-964-1 (pdf)

Syyskuu 2018