



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä

Valtiovarainministeriön julkaisu — 36a/2015



Talousnäkymät



VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä

Valtiovarainministeriön julkaisu – 36a/2015



4041 0017
Painotuote

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

PL 28 (Snellmaninkatu 1 A) 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 16001 (vaihde)

Internet: www.vm.fi

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö/Tietotuki- ja julkaisuyksikkö/Pirkko Ala-Marttila

Helsinki 2015

Kuvailulehti

Julkaisija ja julkaisuaika	Valtiovarainministeriö, syyskuu 2015	
Tekijät	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä	
Asiasanat		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 36a/2015	
Julkaisun myynti/jakaja	Julkaisu on saatavissa pdf-tiedostona osoitteesta www.vm.fi/julkaisut .	
Painopaikka ja -aika		
ISBN 978-952-251-721-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sivuja 32	Kieli Suomi
Tiivistelmä 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. Raportin 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. Raportti julkaistaan valtion talousarvioesityksen yhteydessä.		

Presentationblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, september 2015	
Författare	Finansministeriet	
Publikationens titel	Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 36a/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
Tryckeri/tryckningsort och -år		
ISBN 978-952-251-721-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 32	Språk Finska
Sammandrag Publikationen beskriver hur finansministeriet utarbetar inkomstprognoserna inom budgetekonomin. De prognostiserade skatteintäkterna och andra inkomstprognoser utarbetas i samarbete av de olika avdelningarna. Finansministeriets inkomstgrupp, med representanter både från avdelningarna vid ministeriet och från Skatteförvaltningen, agerar som koordinerande organ i prognosarbetet. Syftet med rapporten är att beskriva principerna för utarbetandet av skatteintäktsprognoser och andra inkomstprognoser på ett tydligt och koncist sätt, liksom även inkomstgruppens roll vid sammanställandet av inkomststaten för budgetekonomin. Utarbetandet av inkomstprognoserna presenteras skilt för varje inkomststart, och en sammanfattning av de viktigaste osäkerheterna som anknyter till prognosen ingår också. Rapporten publiceras i samband med statens budgetproposition.		

Description page

Publisher and date	Ministry of Finance, September 2015	
Author(s)	Ministry of Finance	
Title of publication	Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä	
Publication series and number	Ministry of Finance publications 36a/2015	
Distribution and sale	The publication can be accessed in pdf-format in Finnish at www.vm.fi/julkaisut .	
Printed by		
ISBN 978-952-251-721-0 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	No. of pages 32	Language Finnish
Abstract The publication describes procedures for the drafting of on-budget revenue estimates at the Ministry of Finance. Tax revenue estimates and other revenue estimates are drafted in cooperation among the Ministry's departments. The revenue working group serves as the coordinating body and, in addition to the Ministry's departments, it comprises representatives from the Tax Administration. The aim of the report is to provide a clear and concise picture of the principles governing the drafting of revenue estimates and the role of the revenue working group in the formulation of the on-budget revenue estimate. The drafting of revenue estimates is described by each type of revenue whereas the most significant uncertainties relating to forecasting are presented under a single heading. The report will be published in conjunction with the central government budget proposal.		

Sisältö

1	Tuloarvioiden laadinta valtiovarainministeriössä	11
1.1	Toimintamalli	11
1.2	Toiminta käytännössä	12
2	Tuloarvioiden laadintamenettelyt tulolajeittain	13
2.1	Ansio- ja pääomatuloverot	13
2.1.1	Veropohjan ennustaminen	13
2.1.2	Ansio- ja pääomatuloveron ennustaminen	14
2.1.3	Kuukausikertymien seuranta ja ennustaminen	14
2.1.4	Ennuste valtion budjettitalouden ansio- ja pääomatuloverokertymästä	15
2.1.5	Jako-osuudet ja niiden muutokset	15
2.1.6	Keskipitkän aikavälin ennuste	16
2.2	Yhteisövero	16
2.3	Arvonlisävero	18
2.4	Valmisteverot	20
2.5	Auto- ja ajoneuvoverot	21
2.5.1	Autovero	21
2.5.2	Ajoneuvovero	22
2.6	Muut verot	22
2.6.1	Korkotulojen lähdevero	22
2.6.2	Perintö- ja lahjaverot	22
2.6.3	Vakuutusmaksuverot	23
2.6.4	Varainsiirtoverot	23
2.6.5	Arpajaisverot	23
2.7	Muut valtion tulot	23

3	Tuloennusteiden herkkyys- ja riskiarviointi	25
3.1	Tuloarvioiden riskiarviointi	25
3.1.1	Ansio- ja pääomatulovero	26
3.1.2	Yhteisövero	27
3.1.3	Arvonlisävero	27
3.1.4	Muut verot	28
3.2	Verotuloennusteiden herkkyys erilaisille tekijöille	29

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 myös vakausohjelmaa ja julkisen talouden suunnitelmaa laadittaessa. Tulotyöryhmässä on jäseniä jokaiselta kolmelta osastolta sekä Verohallinnosta, ja se jakaantuu edelleen useampaan alaryhmään, jotka kokoontuvat tarpeen mukaan.

Tulotyöryhmä aloitti vuonna 1997, josta lähtien sen pääroolina on ollut valmistella yhteinen pohjanäkemys osastojen käyttöön niille kuuluvissa valtiontalouden tulojen arviointitilanteissa. Työryhmän toiminnasta saatujen kokemusten ja tehtäväalueen kehityksen pohjalta tulotyöryhmä asetettiin osin uudistetussa kokoonpanossa ja hieman täsmennetyllä tehtävänasettelulla vuonna 2002. Vuonna 2011 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 seurantaa ja analysointia sekä sovittaa yhteen tulevaa tulokehitystä koskevat arviot ministeriön ja osastojen tarpeisiin. Työryhmä kokoaa suhdanneennusteissa, talousarvio- ja kehysvalmisteluissa sekä keskipitkän ajan ja pitkän ajan skenaariolaskelmissa tarvittavat valtiontalouden ja julkisyhteisöjen tuloennusteet ja -arviot.

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 tiedotusperiaatteista sovitaan yhteisesti.

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

Työryhmä sopii keskuudessaan tarpeelliseksi katsottavista alatyöryhmistä ja muista työjärjestelyistä. Työryhmä myös ohjaa alatyöryhmien seuranta- ja ennustetyötä sekä edistää ennustetyötä palvelevien menetelmien kehittämistä asiantuntijavuorovaikutuksen kautta.

1.2 Toiminta käytännössä

Tulevan budjettivuoden ensimmäinen verotuloennuste laaditaan kesällä valtion budjetti-valmistelun 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. tulokertymätiedot 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 sovelletaan voimassa olevia veroperusteita ja otetaan huomioon tiedossa olevat veroperusteiden muutokset.

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, sosiaalietuksiin ja pääomatuloihin vaikuttavia tekijöitä.

Ansiotulot

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 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.

Pääomatulot

Merkittävimpiä pääomatuloja ovat luovutusvoitot (n. 32 %), osinkotulot (n. 34 %) ja vuokratulot (n. 12 %). 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. Luovutusvoittojen ennustamista vaikeuttaa osaltaan se, että niistä saadaan luotettavaa tietoa vasta verotuksen valmistuttua eli verovuotta seuraavan vuoden lokakuussa. Luovutusvoittojen ennustamisessa suuntaa-antavana selittäjänä käytetään toteutunutta tietoa arvopapereiden hintakehityksestä.

Osinkotulojen kehitys määräytyy pitkälti yritysten tuloksetkehityksen perusteella. Osinkotuloennustetta laadittaessa joudutaan punnitsemaan suhdanne-ennusteeseen sisältyvää käsitystä yritysten tuloksenäkymistä ja markkina-analyytikkojen 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

Ennuste laaditaan yhdistämällä ennusteet verovuoden lopullisista veroista (eli verovuonna maksuunpannuista veroista) sekä kalenterivuoden aikana kertyvistä veroista.

Ennuste verovuoden veroista

Ennuste verovuoden lopullisista veroista tehdään kunkin vuoden tuloennusteen ja veroparametrien perusteella. Ennuste tehdään valtiovarainministeriön käytössä olevilla TUJA- ja HVS-mikrosimulaatiomalleilla. TUJA-mallissa hyödynnetään Tilastokeskuksen tulonjakoaineistoa, HVS-mallissa eli henkilöverotuksen suunnittelumallissa käytetään lopullisen verotuksen tietoja.

Maksuunpanoarvio tehdään kaikista ansio- ja pääomatuloverojen tilityskokonaisuuteen kuuluvista veroista (valtion progressiivinen tulovero, yleisradiovero, pääomatulovero, kunnallisvero, kirkollisvero, sairausvakuutusmaksu). Lopullisten verojen ennusteista saadaan suoraan ennuste valtion ja muiden veronsaajien jako-osuudesta. Niistä johdetaan myös kassakertymäennusteen laadinnassa käytettävät ennakonpidätysten ja ennakoiden muutosprosentit.

2.1.3 Kuukausikertymien seuranta ja ennustaminen

Kunkin verovuoden vero kertyy useamman kalenterivuoden aikana, eli kalenterivuoden verokertymä muodostuu useammalta verovuodelta kertyvistä veroista. Suurin osa kalenterivuoden kertymästä on samalta verovuodelta kertyviä ennakonpidätyksiä sekä enna-

koita. Lisäksi kertyy ennakontäydennysmaksuja ja jäännösveroja kalenterivuotta edeltävältä verovuodelta sekä vähäinen määrä veroja aikaisemmilta verovuosilta. Kalenterivuotta edeltävän verovuoden ennakonpalautukset pienentävät kalenterivuoden kertymää.

Kuukausikertymäennustetta tehtäessä lähtökohtana ovat edellisen vuoden kertymätiedot eri veroteristä. Ennakonpidätysten ja ennakoiden kertymäennuste perustuu ansiotuloverojen ennustettuun muutokseen. Lisäksi huomioidaan mm. pörssiosinkojen ja puun myyntituloennusteen muutokset. Näistä kahdesta pääomatuloerästä toimitetaan ennakonpidätys.

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

Kuukausikertymien ennuste tehdään koko ansio- ja pääomatuloverojen tilityskokonaisuuden tasolla, koska kaikki ansio- ja pääomatuloverot käsitellään verotuksessa yhtenä kokonaisuutena. Ennustetta tarkistetaan kuukausittain toteutumätietojen perusteella. Tiedot kuluvan vuoden kuukausittaisista kertymistä saadaan Verohallinnon tilitystilastoista.

2.1.4 Ennuste valtion budjettitalouden ansio- ja pääomatuloverokertymästä

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

Valtion osuus edellä kuvatusta kertymäennusteesta lasketaan valtion jako-osuuden avulla. Jako-osuutena käytetään aina kullekin verovuodelle voimassa olevaa jako-osuutta. Kuluvaa kalenterivuotta seuraavalle verovuodelle, jolle ei vielä ole vahvistettu voimassa olevaa jako-osuutta, käytetään HVS-mallilla ennustettua jako-osuutta.

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.

2.1.5 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 tilitettävien 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 2016 alussa verovuoden 2014) 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.

2.1.6 Keskipitkän aikavälin ennuste

Keskipitkän aikavälin ennuste johdetaan lyhyen aikavälin ennusteesta ansio- ja pääomatulojen kasvuarvion avulla. Tulopohja jaetaan keskipitkän aikavälin laskelmissa ansio- ja pääomatuloihin.

Keskipitkän aikavälin ennusteeseen sisältyy oletus, että ansiotulojen verotusta kevennetään sen verran, ettei progressio kiristä verotusta tulojen kasvun seurauksena. Muuten veroperustemuutoksista huomioidaan vain ne, joista on tehty selkeä päätös. Ilman progression vaikutusta verokertymä kasvaisi samassa suhteessa kuin verotettava tulopohja. Jos veroasteikko ja vähennykset pysyisivät muuttumattomana, verotus kiristyisi verojärjestelmän progression vuoksi ansioiden noustessa.

Verotuksen perustemuutoksia koskevat oletukset pyritään mahdollisuuksien mukaan perustamaan voimassaolevan hallitusohjelman sisältämiin kirjauksiin ja hallituksen tekemiin päätöksiin. Usein keskipitkän aikavälin osalta veronkevennysten tarkkojen mitoitusten tai niiden ajoitusten osalta ei kuitenkaan ole olemassa yksityiskohtaista käsitystä. Tällöin laskelmien sisältämät oletukset veroperustemuutoksista ovat luonteeltaan teknisiä.

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. Kuluvan vuoden osalta otetaan huomioon myös verokertymistä ja ennakoiden maksuunpanoista saatu seurantatieto. Yhteisöveron keskipitkän aikavälin ennuste tehdään muuttamalla maksuunpannun veron määrää kansantalouden tilinpidon toimintaylijäämän muutok-

sella. 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. Kuvaa yritysten tuloskehityksestä pyritään lisäksi täydentämään keräämällä ja tarkastelemalla osavuosikatsauksista saatavia tietoja.

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

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

Yhteisöt antavat veroilmoituksen viimeistään verovuotta seuraavan vuoden huhtikuun loppuun mennessä. Heti kun veroilmoitustiedot on saatu tallennettua kesäkuun alkupuolella, Konserniverokeskus tekee asiakkaanaan olevien yritysten veroista tilaston, jossa on edellisen vuoden ja verovuoden verotiedot. Verotuottoennustetta päivitetään näiden tietojen perusteella, jos se uusien tietojen perusteella katsotaan aiheelliseksi.

Samoin kuin ansio- ja pääomatuloverot, kultakin verovuodelta maksuunpantu yhteisövero kertyy useamman kalenterivuoden aikana. Verosta noin 80 prosenttia kertyy verovu-

den aikana maksettavina ennakoina. Verovuoden päättymistä seuraavana vuonna ennen verotuksen valmistumista yritykset voivat maksaa ennakon täydennysmaksua tai 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 vuoden 2015 loppuun saakka valtio, kunnat ja seurakunnat. Vuoden 2016 alusta veronsaajia ovat valtio ja kunnat, sillä seurakuntien yhteisöverosuus siirretään valtiolle ja korvataan talousarviosta maksettavalla määrärahalla. Kertyneet yhteisöverot tilitetään veronsaajille kuukausittain.

2.3 Arvonlisävero

Arvonlisäveron tuoton käsite ennusteessa on sama kuin valtion talousarviotilillä näkyvän nettoarvonlisäverokertymän. Siinä on mukana kaikki vuoden aikana valtiolle tilitetyt arvonlisäverot, joista on poistettu arvonlisäveron palautukset. Nettokertymässä ei myöskään ole mukana kuntien maksamia arvonlisäveroja, sillä ne palautetaan kunnille kuukausittain.

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 lähes 70 % arvonlisäveron tuotosta. Arvonlisäverovapaita toimialoja ovat rahoitus- ja vakuutustoiminta, 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 kansantalousosaston 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.

Arvonlisäveroennusteeseen vaikuttavat tekijät

Ennusteeseen 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 2016 verotuloja koskeva ennuste pohjautuu vuoden 2015 ennusteeseen. Tämän takia vuoden 2015 ennusteessa tapahtuvat muutokset muuttavat vuoden 2016 lähtötasoa ja vaikuttavat siten myös 2016 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 muuttaja on kotitalouksien kulutusmenot Suomessa, joka huomioidaan veropohjaennusteessa kestävyysluokituksen mukaisesti. Kulutus kattaa noin 70 % Suomen arvonlisäveropohjasta. Tärkeitä veropohjaeriä ovat myös julkinen välituotekäyttö ja investoinnit, joista käytetään ennustelukuja valtion ja sosiaaliturvarahastojen osalta. Yksityisen välituotekäytön ja investointien osalta saadaan tietoa rahoituslaitosten, asuntojen omistuksen ja voittoa tavoittelemattomien yhteisöjen 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 hieman ennustettuun arvonlisäverotuottoon.

Arvonlisäveropalautuksia maksettiin verovelvollisille vuonna 2014 noin 10,9 miljardin euron ja vuonna 2013 noin 10,8 miljardin euron arvosta. Kuntien saamien palautusten osuus kaikista arvonlisäveropalautuksista oli vuonna 2014 noin 2,3 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 800-1 100 miljoonan euron välillä. Palautusten voimakkaat heilahtelut sekä kuukausi- että vuositasolla vaikeuttavat arvonlisäveron kokonaiskertymän tarkkaa arviointia ja aiheuttavat näin ajoitustekijöistä johtuvia eroja ennusteen ja toteutuneen kertymän välille.

2.4 Valmisteverot

Valmisteveroja ovat tupakkavero, alkoholijuomavero, makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero, eräiden juomapakkausten valmistevero ja energiaverot.

Valmisteverot ovat tupakkaveron arvoperusteista veronosaa lukuun ottamatta yksiköveroja, 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.

Alkoholin kulutusennusteen laadinnassa hyödynnetään alkoholialan toimijoiden ja tutkimuslaitosten näkemyksiä verollisen kulutuksen kehityksestä eri juomaryhmistä. Olenaisia 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.

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.

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. Sähköve-rojen osuus energiaverokertymästä on hieman alle 25 % ja loppu koostuu muiden energia-tuotteiden valmisteveroista.

Energiaverojen ennusteessa hyödynnetään laajasti työ- ja elinkeinoministeriön energia-osastolla laadittavaa energiatasetta. Sen laadinnassa on hyödynnetty valtiovarainministe-riön ja eri tutkimuslaitosten suhdanne-ennusteita sekä koko kansantalouden tasolla että toimialatasolla. Energiatase laaditaan kokonaisenergian tuotannon ja kulutuksen näkökul-masta, 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 yhtey-dessä 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 ehdoissa tapahtuu muutoksia. Autoverotuksessa verotusarvona on ajoneuvon yleinen vähittäismyyntiarvo. Uusien ajoneuvojen osalta tämä perustuu tavallisesti autokaupan hinnastoihin ja ilmoi-tuksiin. Käytettyjen ajoneuvojen yleistä vähittäismyyntiarvoa selvitetään pääosin mark-kinatietojen 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 hii-lidioksidipäästöjen tason ennakoidaan hyvin todennäköisesti alenevan tulevaisuudessa tek-nisen kehityksen ja hiilidioksidipäästöjen vähentämiseen kannustavan verotuksen ohjaus-vaikutuksen takia. Autoveron tuottoennusteeseen arvioidaan tältä osin sisältyvän aleneva trendi. Verotusarvojen kasvu perustuu pitkän aikavälin kehitykseen ja on lähellä inflaa-tiota. Verotuottojen vaihtelun kannalta tärkeintä komponenttia, henkilöautojen kysynnän määrää, ennustetaan toteutuneen verokertymän, odotettujen muiden tekijöiden, sekä kan-santalouden 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 akseli- tai telirakenne sekä perävaunun käyttö. Ajoneuvoveron perusveron ja käyttövoimaveron verotuottoennuste tuotetaan laskemalla ajantasaisesta ajoneuvokannasta maksuunpanoon perustuva nykyhetken tilanteen mukainen tarkka ajoneuvo-kohtainen veronmäärä.

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. Kotitalouksien talletuskannan ja keskikoron kehitystä seurataan Suomen Pankin kuukaositilastoista. Kansantalouselämyksen ja rahoitusmarkkinan osaston näkemystä talletuskannan ja korkotason kehityksestä käytetään arvioitaessa lähdeveron tuottoa.

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 4 000 euron tai sitä suuremman arvoisista lahjoista. Perintö- ja lahjaveron saaja on valtio.

Perintö- ja lahjaveron tuloarvion laadinnassa hyödynnetään kuluvan vuoden kertymätietoja ja veron maksuunpanoa koskevia ennakkotietoja. Tämän lisäksi arviassa otetaan huomioon veroperusteisiin tehtävistä muutoksista laaditut verotuottovaikutusarviot. Perintö- ja lahjaveron myöhempien vuosien tuottoa ennustetaan korottamalla kaavamaisesti edellisvuoden tuloarviota, 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 vakuutussopimuksen mukaan kannettavasta vakuutusmaksusta silloin, kun vakuutus kohdistuu Suomessa olevaan omaisuuteen taikka Suomessa harjoitettuun toimintaan liittyvään tai muuhun Suomessa olevaan etuuteen. Vakuutusmaksuvero on mielletty arvonnlisäverotusta 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 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 vuositasen tietoa kauppahinnoista ja kauppojen lukumääristä. Kiinteistökaupasta saadaan toteutumatieta Maanmittauslaitoksen tuottamasta kiinteistöjen kauppahintatilastosta. Lisäksi varainsiirtoveroa kertyy muusta osakekaupasta, mutta pörssissä tapahtuva arvopaperikauppa ei kuulu veron piiriin. Varainsiirtoveroennusteessa käytetään kansantalousosaston näkemystä asunto- ja kiinteistökaupan kehityksestä.

2.6.5 Arpajaisvero

Arpajaisvero kertyy lähes kokonaan yksinoikeudella toimeenpannuista arpajaisista, joista vero kerätään rahapanosten ja maksettujen voittojen erotuksesta. Arpajaisveron tuottoa ennustetaan kertymätietojen perusteella ja korottamalla tuottoarviota kaavamaisesti tuleville vuosille.

2.7 Muut valtion tulot

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

Arvio osakemyynneistä saatavista nettotuloista pohjautuu hallituksen ohjelman osakemyyntisääntöön, mikäli sellainen on hallitusohjelmassa asetettu. Hallituksen tästä pääsäännöstä poikkeavat osakemyyntipäätökset otetaan tuloarviossa huomioon, kun niistä on tietoa käytettävissä. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa ei ole asetettu osakemyynneille selkeää euromääristä tavoitetta. Budjetoinnissa käytetty oletus perustuukin valtioneuvoston kanslian omistajaohjausosaston arvioon myytävästä osakepotentiaalista.

Myös osinkotuloarvio perustuu valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen ennakkotietoihin ja arvioihin yritysten tulokehityksestä sekä osinkotulopotentiaalin kehityksestä. Vuoden 2009 talousarviosta alkaen osinkotulot ja osakkeiden myyntitulot ovat olleet samalla tulomomentilla. Alkon osinkotuloarvio pohjautuu sosiaali- ja terveysministeriön ennusteeseen.

Liikelaitosten (Senaatti-kiinteistöt, Metsähallitus) voiton tuloutukset arvioidaan liikelaitoksia ohjaavien ministeriöiden ehdotusten pohjalta. Suomen Pankin tuloutuksen ennakoinnissa 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.

Hallinnonalojen sekalaisia tuloja koskevat arviota käsitellään talousarvio- ja kehysprosessissa ministeriöiden ehdotusten perusteella.

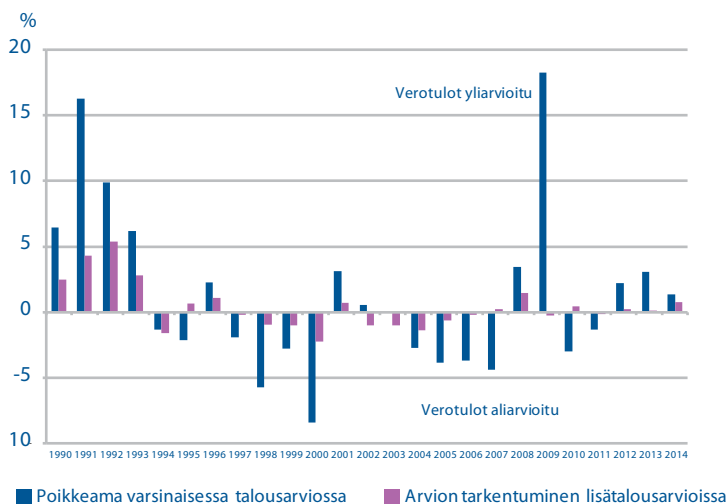
3 Tuloennusteiden herkkyy- ja riskiarviointi

3.1 Tuloarvioiden riskiarviointi

Verotuloennusteet perustuvat suureksi osaksi käsitykseen talouskasvusta ja sen taustalla olevista tekijöistä. Tämänhetkisen makroennusteen (syksy 2015) mukaan Suomen talous kokisi suhdannekäänteiden vuoden 2016 aikana ja bruttokansantuotteen määrä kasvaisi edellisvuodesta n. 1,3 prosenttia. Suhdannekäänteiden ajoittumiseen juuri vuodelle 2016 liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, koska suhdannekäänteitä on erittäin hankala ennustaa. Tämä epävarmuus heijastuu myös verotuloennusteisiin, joista valtaosassa veropohjien kehitystä ennustetaan makrosuureiden ennustetun kehityksen avulla.

Verotuloja koskevien ennusteiden osuvuuteen liittyvät riskit kasvavatkin juuri suhdannekäänteiden yhteydessä, 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.

Vuoden 2011 varsinaisen talousarvion arvio valtion verotuloista oli vuoden 2010 tapaan toteumaa pienempi. Verotuloja koskeva ennustepoikkeama oli kuitenkin kooltaan vuotta 2010 pienempi. Vuodesta 2012 alkaen tilanne kääntyi pääläelleen. Verotulot yliarvioitiin hieman yli 2 prosentilla vuoden 2012 talousarviossa ja reilulla 3 prosentilla vuoden 2013 arviossa. Vuonna 2014 verotuloarvio ylitti toteuman reilulla prosentilla. Keskeisenä syynä yliarviointinille näinä vuosina oli se, että kansantalouden tuotanto supistui, toisin kuin kyseisten vuosien talousarvioesitysten yhteydessä arvioitiin.

Kuvio 1. Valtion verotulojen talousarvioennusteet suhteessa toteumaan 1990–2014.

Tuloennusteen taustalla olevasta talousskenaariosta poikkeavan talouskehityksen vaikutukset kokonaisverokertymään riippuvat siitä, minkä talouden kysyntäerien ja tekijöiden osalta talousennuste 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. Vuonna 2015 pääomatulojen ennustetaan jälleen kasvaneen noin 8 prosenttia. Pääomatuloverotuotto on erityisen altis rahoitusmarkkinoiden

den epävakaudelle. Erityisesti luovutusvoittojen ja -tappioiden muutosten voimakkuuden ennakoiminen on osoittautunut vaikeaksi. Pääomatulojen ennustamista vaikeuttaa myös se, että niistä saadaan suhteellisen vähän toteutumätietoa ennen verotuksen valmistumista.

Pääomatulojen muutos näkyy verokertymässä viiveellä. Pääomatulojen suhdanneherkimmän 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 2014 luovutusvoittojen määrä vaikuttaa vuoden 2015 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 esim. 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.

Toimintaylijäämän arviointiin liittyvä epävarmuus muodostaa riskin ennusteosuvuudelle 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 myös 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 tulojen kehitykseen ja sitä kautta kulutushalukkuuteen. Kotitalouksien kulutus muodostaa noin kaksi kolmasosaa arvonlisäveron vero-

pohjasta. Muutokset siinä vaikuttavat nykyisen kulutuksen lisäksi ennustettuun tulevaan kulutukseen ja tätä kautta ennustettuun arvonlisäveropohjaan. Kotitalouksien kulutushalukkuuteen voivat vaikuttaa talousnäkymien lisäksi myös varallisuusarvojen, kuten arvopaperien hinnan kehitys. Esimerkiksi vuosien 2008—2009 taantuman aikana kotitalouksien säästäminen lisääntyi tuntuvasti.

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, jäätelön 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 todennettavien 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 erilaisille tekijöille

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 veropohjamuutosten kautta verotuottoon. Vaikutusarviot esitetään vuoden 2016 tasolla ja ne perustuvat elokuussa 2015 tehtyihin makro- ja tuloennusteisiin.

Taulukko 1. Eräiden veropohjaerien muutoksen vaikutus verotuottoon vuoden 2016 tasolla arvioituna

Verolaji	Veropohja / kysyntäerä	Muutos	Verotuoton muutos, milj. euroa
Ansiotuloverot	Palkkatulot	1%-yks.	373, josta valtio 126 ja kunnat 167
	Eläketulot	1%-yks.	117, josta valtio 30 ja kunnat 76
Pääomatulovero	Pääomatulot	1%-yks.	32
Yhteisövero	Toimintaylijäämä	1%-yks.	40, josta valtio 28 ja kunnat 12
ALV	Yksityisen kulutuksen arvo	1%-yks.	118
Autovero	Uusien henkilöautojen myynti, kpl	1000 kpl	6,5
Energiavero	Sähkön I kulutus *	1 %	10
	Bensiinin kulutus	1 %	13
	Dieselin kulutus	1 %	14
Alkoholijuomavero	Alkoholin kulutus	1 %	14
Tupakkavero	Savukkeiden kulutus	1 %	7

Taulukossa 2 esitetään arvioita veroperustemuutosten vaikutuksista eri verojen tuottoon vuoden 2016 tasolla arvioituna. Arviot perustuvat niin ikään elokuussa 2015 tehtyihin tuloennusteisiin. Näkökulmana taulukossa 2 on se, miten veron perusteen muuttaminen prosenttiyksiköllä tai muulla soveltuvalla yksikkömäärällä vaikuttaa verokertymään, kun veropohjan koko ja rakenne säilyvät ennallaan. Tällaisia arvioita kutsutaan yksikkötuotovaikutusarvioiksi.

Yksikkötuotovaikutukset ovat staattisia arvioita, joissa ei ole otettu huomioon veroperustemuutosten mahdollisia vaikutuksia taloudenpitäjien käyttäytymiseen ja tätä kautta veropohjaan ja veroihin. Yksikkötuottoarvion luotettavuutta voidaan pitää sitä heikompana, mitä suuremmasta veroperustemuutoksesta on kyse, koska käyttäytymisvaikutukset ovat yleensä euromääräisesti sitä suurempia, mitä suuremmasta veromuutoksesta on kyse. Taulukon mukaisesti esimerkiksi arvonnäköveron kaikkien kolmen verokannan korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä lisäisi valtion verotuottoa arviolta noin 820 milj. euroa. Käyttäytymisvaikutukset huomioon ottaen vaikutus verotuloihin jäisi todennäköisesti tätä pienemmäksi. Yksikkötuotovaikutuksissa ei myöskään oteta huomioon sitä, että veroperustemuutoksilla voi olla vaikutusta myös muihin tulo- ja menoeriin eikä niitä välttämättä voida toteuttaa yksittäisenä toimenpiteenä.

Taulukko 2. Veroperustemuutosten vaikutus kertymään vuoden 2016 tasolla arvioituna

	Valtion verotuotto (viimeisin toteuma), milj. euroa	Perustemuutos	Verotuoton muutos vuositasolla vuonna 2016, milj. euroa
Valtion ansiotuloveroasteikko¹⁾			
1.porras (16 300-24 300)		1 %yks.	172
2.porras (24 300 -39 700)		1 %yks.	180
3.porras (39 700 -71 400)		1 %yks.	101
4.porras (71 400 - 90 000)		1 %yks.	17
5.porras (90 000 -)		1 %yks.	27
Kaikki veronsaajat yhteensä	5 696	1 %yks.	497
Kunnallisverotus	18 335	0,5 %yks.	494
Keskim. veroaste (19,74 % v. 2014)		1 %yks.	987
Pääomatulovero	2 417		
1 % yksikkö		1 %yks.	79
Yhteisövero			
verokanta 24,5 % v. 2013	4 640	1 %yks.	211
Kulutusverotus			
ALV²⁾			
- alennettu 10% kanta	749	1 %yks.	74
- alennettu 14% kanta	2 321	1 %yks.	173
- normaalikanta, 24%	13 483	1 %yks.	571
Polttoaineverot			
bensiini	1 298	1 snt/litra	20
dieselöljy	1 246	1 snt/litra	28
Sähkövero ³⁾	720	0,1 snt/kWh	40

¹⁾ Asteikkorajat perustuvat vuoden 2014 lainsäädäntöön

²⁾ Arvonlisäveron kertymäluvut perustuvat vuoden 2014 toteumaan.

³⁾ Muut kuin teollisuus, konesalit ja kasvihuoneet

Yleispäteviä tietoja eri verolajien verokertymän herkkyydestä veropohjan kokoa ja rakennetta muuttaville päätösperäisille toimille ei voida esittää, sillä tällaisten veromuutosten vaikutukset ovat tapauskohtaisia.

VALTIOVARAINMINISTERIÖ

Snellmaninkatu 1 A

PL 28, 00023 VALTIONEUVOSTO

Puhelin 0295 160 01

Telefaksi 09 160 33123

www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-721-0 (pdf)