

15.9.2014

Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt
valtiovarainministeriössä

Sisältö

1	Johdanto	3
2	Tulotyöryhmän rooli tuloarvioiden laadinnassa	3
2.1	<i>Toimintamalli</i>	3
2.2	<i>Toiminta käytännössä</i>	4
3	Talousarvioesitysten tuloarvioiden laadintamenetelmät tulolajeittain.....	4
3.1	<i>Ansio- ja pääomatuloverot</i>	4
3.1.1	Veropohjan ennustaminen.....	4
3.1.2	Ansio- ja pääomatuloveron ennustaminen	5
3.1.3	Kuukausikertymien seuranta ja ennustaminen	5
3.1.4	Ennuste valtion budjettitalouden ansio- ja pääomatuloverokertymästä	6
3.1.5	Jako-osuudet ja niiden muutokset	6
3.1.6	Keskipitkän aikavälin ennuste.....	7
3.2	<i>Yhteisövero</i>	7
3.3	<i>Arvonlisävero</i>	8
3.4	<i>Valmisteverot</i>	10
3.5	<i>Auto- ja ajoneuvoverot</i>	11
3.5.1	Autovero	11
3.5.2	Ajoneuvovero.....	11
3.6	<i>Muut verot</i>	11
3.6.1	Korkotulojen lähdevero	11
3.6.2	Perintö- ja lahjaverot.....	12
3.6.3	Vakuutusmaksuvero	12
3.6.4	Varainsiirtovero	12
3.6.5	Arpajaisvero.....	12
3.7	<i>Muut valtion tulot</i>	12
4	Tuloennusteiden herkkyyss- ja riskiarviointi.....	13
4.1	<i>Tuloarvioiden riskiarviointi</i>	13
4.1.1	Ansio- ja pääomatulovero	14
4.1.2	Yhteisövero	15
4.1.3	Arvonlisävero	15
4.1.4	Muut verot.....	16
4.2	<i>Verotuloennusteiden herkkyyss erilaisille tekijöille</i>	16

1 JOHDANTO

Raportissa esitellään budjettitalouden tuloennusteiden laadintamenettelyä valtiovarainministeriössä. Tuloennusteet laaditaan osastojen välisenä yhteistyönä ja koordinoivana elimenä toimii niin sanottu tulotyöryhmä, jossa on ministeriön osastojen lisäksi edustettuna myös Verohallinto. Raportin tavoitteena on esittää selkeästi ja tiiviisti 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.

2 TULOTYÖRYHMÄN ROOLI TULOARVIOIDEN LAADINNASSA

2.1 Toimintamalli

Verotuloennusteet ja muut tuloennusteet laaditaan valtiovarainministeriössä kansantalousosaston, budjettiosaston ja vero-osaston yhteistyönä. Osastojen välinen yhteistyö tuloennusteiden laadinnassa on tiivistä. Koordinoivana toimielimenä toimii niin kutsuttu 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 valtionalouden 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 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.

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.

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 Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu *Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus* (tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2009).
[http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?\\${APPL}=erekj&\\${BASE}=erekj&\\${THWIDS}=0.17/1409046137_287442&\\${TRIPPIFE}=PDF.pdf](http://www.eduskunta.fi/triphome/bin/thw/trip?${APPL}=erekj&${BASE}=erekj&${THWIDS}=0.17/1409046137_287442&${TRIPPIFE}=PDF.pdf)

2.2 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 muita 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.

3 TALOUSARVIOESITYSTEN TULOARVIOIDEN LAADINTAMENETELMÄT TULOLAJEITTAIN

3.1 *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.

3.1.1 *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.

Ansiotulot

Ansiotuloista merkittävimmän erän muodostavat palkkatulot, joiden osuus veronalaisista ansiotuloista on noin 70 %. Palkkatuloja koskeva ennuste perustuu yleistä ansiotason nousua koskevaan oletukseen sekä käsitykseen työpanoksen kehityksestä. Eläketulot muodostavat 20 % 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 työttömyysetuusten tasosta ja työttömien lukumäärästä. Lisäksi ennustetaan erikseen useampien pienempien tuloerien, kuten mm. sairauspäivärahojen, kotihoidon tuen ja opintorahan, kehitystä.

Pääomatulot

Merkittävimpiä pääomatuloja ovat luovutusvoitot (n. 30 %), osinkotulot (n. 35 %) 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 30 % edellisvuodesta, kun taas vuonna 2013 ne nousivat noin 30 % 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 tuloskehityksen perusteella. Osinkotuloennustetta laadittaessa joudutaan punnitsemaan suhdanne-ennusteeseen sisältyvää käsitystä yritysten tulonäkymistä 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.

3.1.2 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 tulojakoaineistoa, 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.

3.1.3 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 ennakoita. 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 veroeristä. 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 toteutumatietojen perusteella. Tiedot kuluvan vuoden kuukausittaisista kertymistä saadaan Verohallinnon tilitystilastoista.

3.1.4 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. Kuluva 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.

3.1.5 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 2015 alussa verovuoden 2013) 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 satoja miljoonia euroja.

Edellisen vuoden verotuksen valmistuttua tarkistetaan ja tarvittaessa muutetaan kuluvan vuoden jakosuudet. Tämä oikaisu tapahtuu joulukuussa. Pääomatuloennusteella on suuri vaikutus veronsaajien jakosuuksien arvioimisessa, koska vero pääomatuloista maksetaan ainoastaan valtiolle. Pääomatuloista saadaan lopullinen tieto vasta verotuksen valmistuessa. Tämä aiheuttaa sen, että etenkin kuluvan vuoden jakosuuden oikaisua ei yleensä pystytä ottamaan huomioon lisätalousarvioesityksessä.

3.1.6 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.

3.2 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 maksuunpannoista saatu seurantatieto. 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 voidaan arvioida yritysten tulosten kehitystä, niin 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 kehittöön 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 väli- tuotteiden 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 kiinteään 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 kasvu 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 verovuoden 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 valtio, kunnat ja seurakunnat. Kertyneet yhteisöverot tilitetään veronsaajille kuukausittain.

3.3 Arvonlisävero

Arvonlisäveron tuoton ennustamisessa käytetään hyväksi ns. keskimääräisen painotetun arvonlisäverokannan laskentamallia (*weighted average rate, WAR*). Osana vuosittain komissiolle toimitettavaa omien varojen arvonlisäveropohjan selvitystä Tilastokeskus laatii yhteistyössä vero-osaston ALV-yksikön kanssa keskimääräisen arvonlisäverokannan laskelman (jäljempänä WAR-laskelma).

Arvonlisäveropohjan selvityksessä käytetyn WAR-laskelman periaate on lyhyesti seuraava: vuoden t WAR-laskelma on tehty vähentämällä vuoden t-2 ostajahintaisista kansantalouden tilinpidon luvuista vuoden t-2 veroperusteiden mukainen arvonlisävero. Saadut verottomat luvut ryhmitellään vuoden t verokantojen mukaan. Esimerkiksi vuoden 2013 ALV-pohjan selvitystä laadittaessa WAR-laskelman veropohja-arviossa käytetään vuoden 2011 kansantalouden tilinpidon lopullisia lukuja mutta vuoden 2013 ALV-verokantoja.

Toisin kuin komissiolle toimitettavassa arvonlisäveropohjan selvityksessä, arvonlisäveron tuloennusteessa kunkin vuoden veropohjaan sovelletaan saman vuoden arvonlisäverokantoja.

Veropohjan arvioinnissa eritellään kymmenen laskentakokonaisuutta:

1. Yksityinen kulutus
2. Luontoismuotoiset sosiaaliset tulonsiirrot
3. Julkisen toiminnan välituotekäyttö
4. Yksityisen voittoa tavoittelemattoman toiminnan välituotekäyttö
5. Verovapaan toiminnan välituotekäyttö
6. Omaan käyttöön rakentamisen välituotekäyttö

7. Julkisen toiminnan kiinteän pääoman bruttomuodostus
8. Yksityisen voittoa tavoittelemattoman toiminnan kiinteän pääoman bruttomuodostus
9. Verovapaan toiminnan kiinteän pääoman bruttomuodostus
10. Yritysautojen vähennysoikeuden rajoitukset

Arvonlisäveropohjaa arvioidaan loppukuluttajan näkökulmasta ts. kuluttajan tai yrittäjän, joka ei voi vähentää panosostoihinsa sisältyvää arvonlisäveroa. Yksityinen kulutus tuottaa yli 60 % arvonlisäveron tuotosta. Verovapaat toimialat kattavat arvonlisäverosta vapautetun yrittäjätoiminnan. Verovapaita toimialoja ovat rahoitus- ja vakuutustoiminta, asuntojen omistus sekä terveydenhuolto- ja sosiaalipalvelut.

WAR-laskelmissa pääasiallinen tietolähde on Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpito. Tilastokeskuksen kulutustutkimuksen ja kansantalouden tilinpidon tarjonta-käyttö – taulujen mukaiset yksityiskohtaiset tiedot mahdollistavat arvonlisäverosäännösten mukaisten eri verokantojen soveltamisen aineistoon. WAR-mallissa pyritään mahdollisimman suureen tarkkuuteen Suomen arvonlisäveropohjan kuvaamisessa. Malli antaa siten erinomaisen pohjan arvonlisäveroa koskevien ennusteiden tekemiselle. Lisäksi WAR-laskelma laaditaan säännöllisesti kerran vuodessa osana Suomen arvonlisäveropohjan selvitystä, jonka perusteella maksetaan Suomen arvonlisäveroon pohjautuva jäsenmaksu EU:lle. Malli kehittyy jatkuvasti ja on jatkuvan tarkastelun alla sekä komission että Eurostatin tarkastajien taholta. WAR -laskelman laativat osana vuotuista arvonlisäveropohjan selvitystä kaikki EU:n jäsenmaat, joilla on useampi kuin yksi verokanta.

Yleisesti laskentakokonaisuuksien arvonlisäveropohjaa ja – tuottoa sekä niiden kehitystä koskevat arviot laaditaan Tilastokeskuksen kansantalouden tilinpidon tietojen pohjalta valtiovarainministeriön kansantalousosaston yksityiskohtaisten ennusteiden avulla. Lisäksi kuluvaan vuoteen koskevaa ennustetta tarkennetaan Verohallinnosta ja Tullista saatujen toteutuneiden kertymätietojen avulla.

Arvonlisäveron ennusteet tehdään samalla periaatteella myös keskipitkällä aikavälillä.

Arvonlisäveroennusteeseen vaikuttavat tekijät

Ennusteeseen vaikuttavat viisi tekijää:

1. Lähtötaso eli edellisen vuoden ennustetun ALV-kertymän muutokset
2. Kansantalousosaston makrotaloudellinen ennuste
3. Ennustevuoden kuukausittaiset kertymätiedot
4. Erilliset veropaineet
5. Arvonlisäveroperusteiden muutokset

Ennusteeseen vaikuttavat edellistä vuotta koskevaan ennusteeseen tehdyt muutokset. Esimerkiksi vuoden 2012 verotuloja koskeva ennuste pohjautuu vuoden 2011 ennusteeseen, jolloin tässä tapahtuvat muutokset vaikuttavat myös vuoden 2012 ennusteeseen, vaikka muissa ennusteeseen vaikuttavissa tekijöissä (kuten VM:n makrotaloudellisessa ennusteessa) ei tapahtuisikaan muutoksia (ts. lähtötaso muuttuu).

Tärkein ennusteeseen vaikuttava tekijä on makrotaloudellinen ennuste. Sen avulla arvioidaan ennustevuoden tilastopohja verokertymien ennustamista varten. Keskeisin muuttuja on *kotitalouksien kulutusmenot Suomessa*, joka huomioidaan ennusteessa *kestävyysluokituksen mukaisesti*. Kulutus kattaa yli 60 % Suomen ALV-pohjasta. Näin mahdolliset muutokset kokonaistaloudellisessa ennusteessa heijastuvat välittömästi myös ALV-kertymää koskevaan ennusteeseen.

Tärkeitä eriä ovat myös julkinen kiinteä pääomanmuodostus, josta saadaan ennusteluvut valtion, kuntien ja soturahastojen osalta. Yksityisen pääomanmuodostuksen 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 vuoden loppu kansantalousosaston ennusteiden mukaan.

ALV-palautuksia maksettiin verovelvollisille vuonna 2013 noin 10,8 miljardin euron ja vuonna 2012 noin 11,1 miljardin euron arvosta. Tästä kuntien saamien ALV-palautusten osuus oli vuonna 2012 noin 2,2 miljardia euroa. Kuukausittain maksettu palautusten määrä vaihtelee 700-1 100 miljoonan euron välillä. 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 arvonlisäveron määrän. Palautusten voimakkaat heilahtelut sekä kuukausi- että vuositasolla vaikeuttavat arvonlisäveron kokonaiskertymän tarkkaa arviointia ja aiheuttavat näin ns. ajoitustekijöistä johtuvia poikkeamia ennusteeseen.

3.4 Valmisteverot

Valmisteveroja ovat tupakkavero, alkoholijuomavero, makeisten, jäätelön ja virvoitusjuomien valmistevero, 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 hintajoustoja avulla, jotka perustuvat käytettävissä oleviin tutkimuksiin.

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.

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 %. Veromuutostilanteessa arviot sen aiheuttamasta veropohjan muutoksista perustuvat kulloinkin viimeisimmän kotimaisen tutkimustiedon pohjalta tehtäviin laskelmiin.

Energiaverojen ennustamisessa keskeistä on ennen kaikkea liikennepolttonesteiden kulutuksen ennustaminen, sillä niiden osuus energiaverotuloista on noin 60 %. Moottoribensiinin ja dieselöljyn kulutuksen kehityksen lisäksi olennaista on niitä korvaavien biopolttoaineiden kulutuksen kehitys, sillä niiden ollessa ominaisuuksiltaan vähempipäästöisiä, myös niiden verotaso on alempi. Sähköverojen osuus energiaverokertymästä on hieman yli 25 % 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. Energiataset laaditaan kokonaisenergian tuotannon ja kulutuksen näkökulmasta, jolloin tase ei vastaa verollisen kulutuksen ennustetarpeita, sillä verollinen energiankulutus on vain osa energian kokonaiskulutuksesta.

Valmisteverojen ennusteet tehdään samalla periaatteella myös keskipitkällä aikavälillä.

3.5 Auto- ja ajoneuvoverot

3.5.1 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 ehdoissa 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. Autoveron tuottoa ennustetaan tarkastelemalla autoveron määrän kehitystä kuukausittain. Kuluvaan vuoteen ennuste saadaan aikasarjamallin avulla. Koska henkilöautojen osuus autoverotuotossa on kaikkein merkittävin (noin 90 %), kokonaisverotuottoennusteen lisäksi arvioidaan myös uusien ja käytettyjen henkilöautojen lukumääräistä kysyntää. Henkilöautojen kysynnän ennuste tuotetaan osana veroennusteen luotettavuuden tarkastelua. Arvio henkilöautojen kysynnästä tuotetaan kansantalousosaston ennusteiden ja ulkoisten tietolähteiden, kuten autoalan, tietojen pohjalta autoalan ennusteryhmän kanssa.

Kysynnän volyymin lisäksi autoveroon vaikuttaa myös verotettavien autojen arvon kehitys ja CO₂-riippuvan veroprosentin kehitys. Verotuksen ohjauksivaikutuksesta ja teknisestä kehityksestä johtuen henkilöautojen keskimääräinen CO₂-päästöjen taso suurella todennäköisyydellä laskee myös tulevaisuudessa. Tämä vaikuttaa verokertymää alentavasti.

Keskipitkän aikavälin autoveroennusteessa hyödynnetään kansantalousosaston tuottamia yleisiä kulutuskysyntäennusteita.

3.5.2 Ajoneuvovero

Ajoneuvovero on aikaan sidottu vero, jota kannetaan 12 kuukauden jaksoissa henkilö- ja pakettiautoilta sekä kuorma-autoilta. 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 ajoneuvokohtainen veronmäärä. Laskelmissa on huomioitu myös liikenteestä poistettujen ajoneuvojen osuus.

3.6 Muut verot

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

3.6.1 Korkotulojen lähdevero

Korkotulojen lähdeveron veropohja muodostuu lähinnä kotitalouksien talletusten korkotuloista. Kotitalouksien talletuskannan ja keskkoron kehitystä seurataan Suomen Pankin kuukausitilastoista. Kansantalousosaston ja

rahoitusmarkkinanosaston näkemystä talletuskannan ja korkotason kehityksestä käytetään arvioitaessa lähdeveron tuottoa.

3.6.2 *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 arviossa 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.

3.6.3 *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 BKT:n kasvuarvion mukaisesti. Kuluvan vuoden tuloarvion osalta hyödynnetään myös Verohallinnon tietoja vakuutusmaksuveron kertymästä. Kuluvan vuoden tuloarvion muutokset vaikuttavat myöhempien vuosien tuloarvioihin BKT:n kasvuarvion kautta.

3.6.4 *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 vuosittain 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.

3.6.5 *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.

3.7 *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 keskeisesti hallituksen ohjelman osakemyyntisääntöön, joka sääntelee valtion omistamien osakkeiden myyntejä hallituskaudella. Hallituksen tästä pääsäännöstä poikkeavat osakemyyntipäätökset otetaan tuloarviossa huomioon, kun niistä on tietoa käytettävissä.

Osinkotuloarvio perustuu valtioneuvoston kanslian omistajaohjauksen ennakkotietoihin ja arvioihin yritysten tuloskehityksestä. 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 ministeriöiden ehdotusten mukaan. Suomen Pankin tuloutuksen ennakkoimisessa pyritään huomioimaan edellisten vuosien tuloutuksen suuruus. 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 kehitys johdetaan valtiovarainministeriön kokonaistaloudellisen ennusteesta.

Hallinnonalojen sekalaisia tuloja koskevat arviota käsitellään kehysprosessissa ministeriöiden ehdotusten perusteella.

4 TULOENNUSTEIDEN HERKKYYS- JA RISKIARVIOINTI

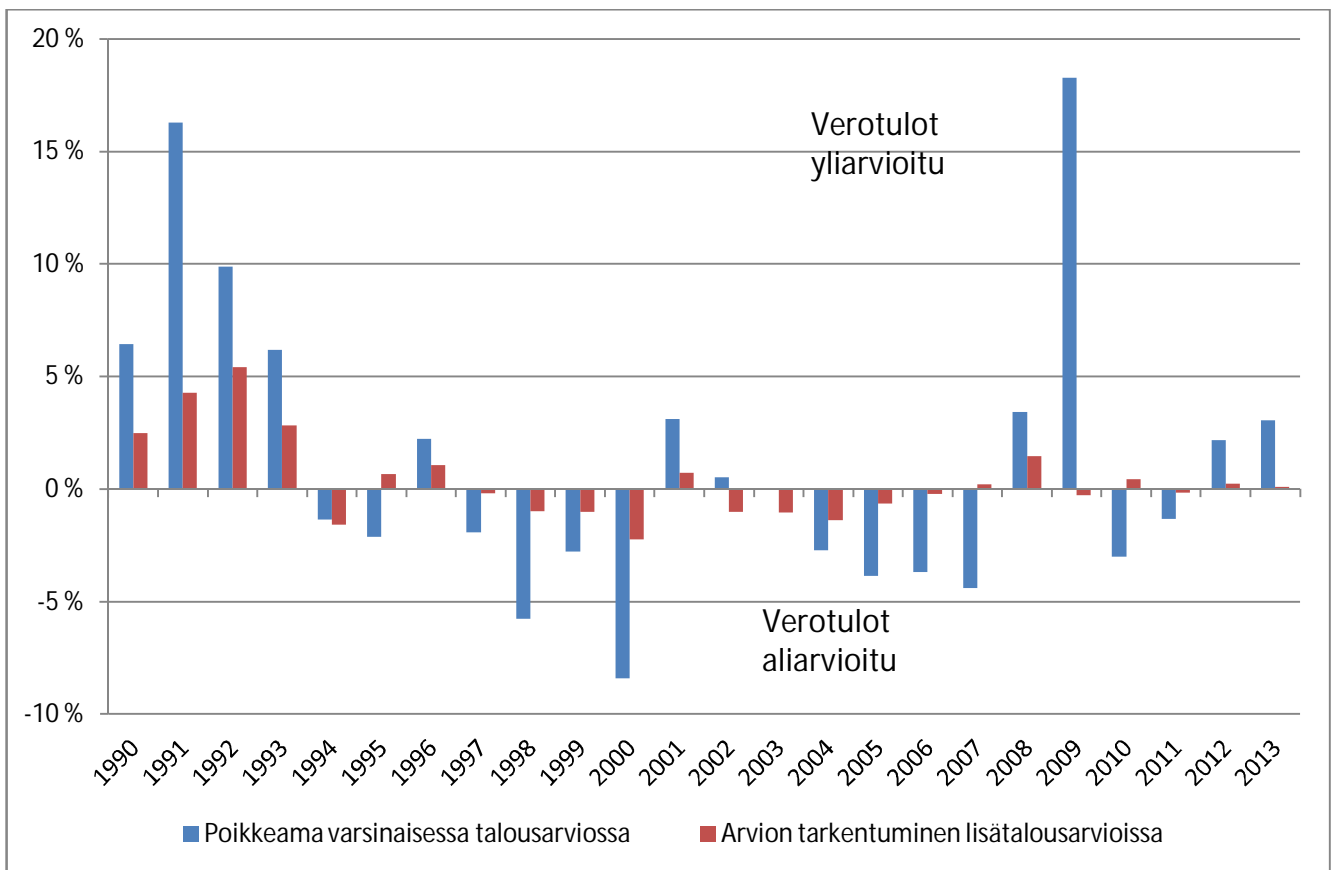
4.1 Tuloarvioiden riskiarviointi

Verotuloennusteet perustuvat suureksi osaksi käsitykseen talouskasvusta ja sen taustalla olevista tekijöistä. Tämänhetkisen makroennusteen (kesä 2014) mukaan Suomen talous kokisi suhdannekäänteen vuoden 2015 aikana ja bruttokansantuotteen määrä kasvaisi edellisvuodesta n. 1,2 prosenttia. Suhdannekäänteen ajoittumiseen juuri vuodelle 2015 liittyy kuitenkin huomattavaa epävarmuutta, koska sitä 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. Kuviosta 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. Keskeisenä syynä yliarvioinnille oli se, että kansantalouden tuotanto supistui sekä vuonna 2012 että 2013, toisin kuin vuosien 2012 ja 2013 talousarvioiden yhteydessä arvioitiin.

Kuvio 1. Valtion verotulojen talousarvioennusteet suhteessa toteumaan 1990 – 2013.



Tuloennusteen taustalla olevasta talousskenaariosta poikkeavan taluskehityksen 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. 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 taluskehityksen vaikutukset välittyvät niiden makrosuureiden ennuste-poikkeamien kautta, joiden avulla veron pohjaa ennustetaan. Yksittäiseen verotuloennusteeseen liittyy kuitenkin myös yksilöllisiä riskejä, jotka eivät liity makroennusteeseen, vaan kumpuavat ennustettavan veron ominaisuuksista ja tilittämiseen liittyvistä tekijöistä. Esimerkiksi yhteisöveron osalta riskejä tuloarvioon aiheuttavat ulkomailla maksetuista veroista yhtiöille Suomen verotuksessa myöhempinä vuosina maksettavat veronpalautukset.

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

4.1.1 Ansio- ja pääomatulovero

Ansio- ja pääomatuloveroarvion merkittävimmät riskit liittyvät pääomatuloennusteeseen sekä mahdollisiin jako-osuuksien oikaisuihin. Ansiotuloverojen kehitykseen vaikuttaa eniten palkkatulojen kehitys, joka puolestaan on riippuvainen ansiotason ja työpanoksen kehityksestä. Kaikki tekijät, jotka luovat epävarmuutta työllisyyskehitykseen, muodostavat siten riskin myös ansiotuloveroennusteen osuudelle.

Pääomatulot, etenkin luovutusvoitot, reagoivat talouden suhdanteisiin ansiotuloja voimakkaammin. Esimerkiksi vuonna 2011 pääomatulot kasvoivat melkein 13 %, kun taas vuonna 2012 ne alenivat n. 15 %

vuodessa. Vuonna 2013 pääomatulojen ennustetaan jälleen kasvaneen noin 10 prosenttia. 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 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 2011 luovutusvoittojen määrä vaikuttaa vuoden 2012 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.

4.1.2 *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 veronpalautuksia on mahdoton ottaa huomioon ennusteessa. Nämä kaksinkertaisen verotuksen poistamiseksi tehtävät palautukset ovat luonteeltaan kertaluonteisia ja tyypillisesti suuria eriä, joista tieto viranomaisille tulee niin ikään vasta silloin, kun yritykset niitä 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. Jälkikäiteistarkasteluihin perustuen voidaan myös todeta, että toimintaylijäämä on hyvä lähtökohta ennusteiden laatimiselle.

4.1.3 *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 veropohjasta. 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 taantumana aikana kotitalouksien säästäminen lisääntyi tuntuvasti.

4.1.4 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 taantumän 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 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 ennakoita.

4.2 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 2015 tasolla ja ne perustuvat kesällä 2014 tehtyihin makro- ja tuloennusteisiin.

Taulukko 1. Eräiden veropohjaerien muutoksen vaikutus verotuottoon vuoden 2015 tasolla arvioituna

Verolaji	Veropohja / kysyntäerä	Muutos	Verotuoton muutos, milj. euroa
Ansiotuloverot	Palkkatulot	1%-yks.	379, josta valtio 127 ja kunnat 170
	Eläketulot	1%-yks.	116, josta valtio 29 ja kunnat 75
Pääomatulovero	Pääomatulot	1%-yks.	29
Yhteisövero	Toimintaylijäämä	1%-yks.	40, josta valtio 25, kunnat 14, srk 1
ALV	Yksityisen kulutuksen arvo	1%-yks.	121
Autovero	Uusien henkilöautojen myynti, kpl	1000 kpl	7
Energiaverot	Sähkön I kulutus *	1 %	10
	Bensiinin kulutus	1 %	13
	Dieselin kulutus	1 %	14
Alkoholijuomaverot	Alkoholin kulutus	1 %	14
Tupakkaverot	Savukkeiden kulutus	1 %	7

Taulukossa 2 esitetään arvioita veroperustemuutosten vaikutuksista eri verojen tuottoon vuoden 2015 tasolla arvioituna. Arviot perustuvat niin ikään kesällä 2014 tehtyihin tuloennusteisiin. Näkökulmana taulukossa 2 on se, miten veron perusteen muuttaminen prosenttiyksiköllä tai muulla soveltuvalla yksikkömäärällä vaikuttaa verokertymään veropohjan koon ja rakenteen säilyessä ennallaan. Tällaisia arvioita kutsutaan yksikkötuottovaikutusarvioiksi.

Yksikkötuottovaikutukset 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 sitä voimakkaampia, mitä suuremmasta veromuutoksesta on kyse. Taulukon mukaisesti esimerkiksi arvonlisäveron kaikkien kolmen verokannan korottaminen yhdellä prosenttiyksiköllä lisäisi valtion verotuottoa arviolta noin 820 milj. euroa. Käyttäytymisvaikutukset huomioon ottaen vaikutus verotuloihin jäisi todennäköisesti tätä pienemmäksi. Yksikkötuottovaikutuksissa 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 2015 tasolla arvioituna

	Valtion verotuotto (viimeisin toteuma), milj. euroa	Perustemuutos	Verotuoton muutos vuositasolla vuonna 2015, milj. euroa
Valtion ansiotuloveroasteikko 1)			
1.porras (16 300-24 300)		1 %yks.	175
2.porras (24 300 -39 700)		1 %yks.	186
3.porras (39 700 -71 400)		1 %yks.	101
4.porras (71 400 - 90 000)		1 %yks.	16
5.porras (90 000 -)		1 %yks.	22
Kaikki veronsaajat yhteensä	5 154	1 %yks.	500
Kunnallisverotus	17 666	0,5 %yks.	498
Keskim. veroaste (19,74 % v. 2014)		1 %yks.	995
Pääomatulovero	2 132		
1 % yksikkö		1 %yks.	70
Yhteisövero			
verokanta 24,5% v. 2012	4 663	1 %yks.	209
Kulutusverotus			
ALV 2)			
- alennettu 10% kanta	759	1 %yks.	79
- alennettu 14% kanta	2 249	1 %yks.	165
- normaalikanta, 24%	13 425	1 %yks.	575
Polttoaineverot			
bensiini	1 298	1 snt/litra	20
dieselöljy	1 274	1 snt/litra	28
Sähkövero 3)	690	0,1 snt/kWh	40

- 1) Asteikkorajat perustuvat vuoden 2013 lainsäädäntöön
- 2) Arvonlisäveron kertymäluvut perustuvat vuoden 2013 toteumaan. Vuodelle 2013 kertyi arvonlisäveroa 2 kuukautta verokannolla 23 %, 13 % sekä 9 % ja 10 kuukautta prosenttiyksikköä korkeammilla kannoilla vuoden 2013 alusta voimaan tulleen kaikkien arvonlisäverokantojen korottamisen takia.
- 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.