



FINANSMINISTERIET

Förfarandena för sammanställning av budgetekonomins inkomstposter vid finansministeriet

Finansministeriets publikationer – 36b/2015

Ekonomiska utsikter



FINANSMINISTERIET

Förfarandena för samman- ställning av budgetekonomins inkomstposter vid finansminis- teriet

Finansministeriets publikationer – 36b/2015



4041 0017
Trycksak

FINANSMINISTERIET

PB 28 (Snellmansgatan 1 A) 00023 STATSRÅDET

Telefon 0295 16001 (växeln)

Internet: www.finansministeriet.fi

Layout:

Statsrådets förvaltningsenhet / enheten för informationsstöd och publikationer/Pirkko Ala-Marttila

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, november 2015	
Författare	Finansministeriet	
Publikationens titel	Förfarandena för sammanställning av budgetekonomins inkomstposter vid finansministeriet	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 36b/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/svenska .	
ISBN 978-952-251-732-6 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 34	Språk Svenska

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.

Innhåll

1	Sammanställning av inkomstposterna vid finansministeriet	9
1.1	Verksamhetsmodellen	9
1.2	Verksamheten i praktiken	10
2	Förfarandena för sammanställning av inkomstposterna för olika inkomstslag	11
2.1	Förvärvs- och kapitalinkomstskatter	11
2.1.1	Prognostisering av skattebasen	11
2.1.2	Prognostisering av förvärvs- och kapitalinkomstskatterna	12
2.1.3	Uppföljning och prognostisering av det månatliga inflödet	13
2.1.4	Prognosen för förvärvs- och kapitalinkomstskatteinflödet inom statens budgetekonomi	13
2.1.5	Utdelningen och ändringar av den	14
2.1.6	Prognosen på medellång sikt	14
2.2	Samfundsskatt	15
2.3	Mervärdesskatt	16
2.4	Punktskatter	18
2.5	Bil- och fordonsskatter	20
2.5.1	Bilskatt	20
2.5.2	Fordonsskatt	20
2.6	Övriga skatter	21
2.6.1	Källskatt på ränteinkomster	21
2.6.2	Arvs- och gåvoskatt	21
2.6.3	Skatt på försäkringspremier	21
2.6.4	Överlåtelseskatt	22
2.6.5	Lotteriskatt	22
2.7	Statens övriga inkomster	22

3	Analys av osäkerhetsfaktorer och känslighet i anslutning till inkomstprognoserna	25
3.1	Analys av osäkerhetsfaktorer i anslutning till inkomstposterna.....	25
3.1.1	Förvärvs- och kapitalinkomstskatt	27
3.1.2	Samfundsskatt	27
3.1.3	Mervärdesskatt.....	28
3.1.4	Övriga skatter	28
3.2	Skatteinkomstprognosernas känslighet för olika faktorer	29

1 Sammanställning av inkomstposterna vid finansministeriet

1.1 Verksamhetsmodellen

Skatteinkomstprognoserna och de övriga inkomstprognoserna utarbetas vid finansministeriet i samarbete mellan ekonomiska avdelningen, budgetavdelningen och skatteavdelningen. Avdelningarna bedriver intensivt samarbete vid utarbetandet av inkomstprognoserna. Som koordinerande organ fungerar finansministeriets inkomstarbetsgrupp, som sammanställer resultaten av prognosarbetet i de centrala skedena av budgetberedningen och även i samband med utarbetandet av stabiliseringsprogrammet och planen för de offentliga finanserna. I arbetsgruppen finns medlemmar från var och en av de nämnda tre avdelningarna samt från Skatteförvaltningen. Arbetsgruppen är indelad i flera undergrupper, som sammanträder vid behov.

Inkomstarbetsgruppen inledde sitt arbete år 1997 och dess huvudsakliga roll har sedan dess varit att utarbeta en gemensam grundvision som avdelningarna kan utgå från i de situationer där de har till uppgift att göra uppskattningar av inkomsterna inom statsekonomi. På grundval av de erfarenheter som erhållits av arbetsgruppens verksamhet och den utveckling som skett inom uppgiftsområdet tillsattes år 2002 en inkomstarbetsgrupp med en delvis förnyad sammansättning och preciserad uppgiftsbeskrivning. År 2011 fastställdes arbetsgruppens arbetsbeskrivning och verksamhetsprinciper i huvudsak i sin gällande form. Bl.a. riksdagens revisionsutskotts utredningsarbete angående exaktheten i fråga om skatteinkomstposterna i statsbudgeten har gett stöd för beförhållandet av de verksamhetsprinciper som gruppen tillägnat sig¹.

I enlighet med sitt uppdrag koordinerar arbetsgruppen vid finansministeriet uppföljningen och analyseringen av statens och den offentliga sektorns inkomster, samt samordnar bedömningarna av inkomstutvecklingen för ministeriets och avdelningarnas behov. Arbetsgruppen sammanställer de inkomstprognoser och inkomstberäkningar som behövs för konjunkturprognoserna, för budget- och ramberedningen samt för de scenariokalkyler som utarbetas på medellång och lång sikt.

Rapporteringen av inkomstposterna sker på ett sätt som främjar analysens tillförlitlighet och öppenhet samt utvecklandet av bedömningsverksamheten. Sammanträdesrapporter utarbetas systematiskt och till rapporterna bifogas så heltäckande bakgrundsmaterial som

¹ Riksdagens revisionsutskotts publikation Valtion talousarvioiden verotuloennusteiden osuvuus (revisionsutskottets publikation 1/2009)

möjligt. Vid behov utarbetas rapporter och utredningar om utfallet för inkomstposternas del samt om specialfrågor och om förfarandena. Rapporteringsförfarandena och principerna för förmedlingen av information fastställs genom gemensamma överenskommelser.

Arbetsgruppen avtalar inom sig om behövliga underarbetsgrupper och andra arbetsarrangemang. Arbetsgruppen leder också uppföljnings- och prognosarbetet i underarbetsgrupperna samt främjar utvecklandet av metoder som gagnar prognosarbetet genom växelverkan med sakkunniga.

1.2 Verksamheten i praktiken

Den första skatteinkomstprognosen för det följande budgetåret utarbetas under sommaren, i samband med beredningen av statsbudgeten, varefter prognosen regelbundet granskas i samband med ekonomiska avdelningens prognosrundor och tilläggsbudgetberedningen, i takt med att ny information erhålls om det finansiella läget och om utfallet för skatteinkomsternas del. Under våren utarbetas en inkomstprognos på medellång sikt i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna. Prognosen utnyttjas också i anslutning till Finlands stabiliseringsprogram. En sakkunnig vid skatteavdelningen står vid varje prognosrunda i en central ställning vid beredningen av inkomstprognoserna för enskilda skatteslag. Den sakkunniga presenterar beräkningarna inom sitt eget ansvarsområde både för inkomstarbetsgruppens underarbetsgrupp och för den egentliga inkomstarbetsgruppen. En sakkunnig vid budgetavdelningen svarar för de inkomstprognoser som inte berör skatteinkomster.

Vid utarbetandet av skatteinkomstprognoser utgår man från skatteinkomstutfallet för det föregående och det innevarande året. Utfallet för det föregående året bildar grunden för följande års prognos, med beaktande av de förändringar som väntas i fråga om skattebaserna samt uppgifterna om ändringar av beskattningsgrunderna för följande år. Hur de beteendeförändringar som orsakas av ändringarna av beskattningsgrunderna påverkar inkomstposterna beaktas emellertid bara då detta kan göras på ett tillförlitligt sätt och med stöd av gedigna undersökningsresultat. Skattetagarspecifika inkomstposter presenteras i fråga om de skatteslag för vars del staten inte är den enda skattetagaren.

Den makroprognos som utarbetas av finansministeriets ekonomiska avdelning utgör en viktig utgångspunkt för utarbetandet av inkomstprognoserna, eftersom prognoserna för skattebasens utveckling för de flesta skatteinkomstprognosernas del utarbetas på grundval av de makroekonomiska variablernas utveckling. Inga skatteinkomstslag eller skattebaser prognostiseras emellertid enbart på grundval av makroprognosen, utan dess roll varierar beroende på vilket skatteslag det är fråga om och i viss mån också beroende på situationen. Vid utarbetandet av prognoserna betonas således vid sidan av den helhetsekonomiska prognosen bl.a. uppgifterna om utfallet för inkomsternas del samt de uppfattningar som tjänstemännen bildat sig genom växelverkan med sakkunniga och med hjälp av beredarnas kännedom om särdragen inom deras egna ansvarsområden. Inkomstarbetsgruppen sammanställer den information om skatteinkomsterna som erhållits från olika källor och sammanför sedan informationen med den helhetsekonomiska prognosen.

2 Förfarandena för sammanställning av inkomstposterna för olika inkomstslag

2.1 Förvärs- och kapitalinkomstskatter

Prognosen för förvärs- och kapitalinkomstskatterna grundar sig på prognosen för hur skattebasen, dvs. förvärs- och kapitalinkomsterna, kommer att utvecklas. Prognosen utarbetas utifrån de gällande beskattningsgrunderna, med beaktande av de ändringar av beskattningsgrunderna som det finns kännedom om.

2.1.1 Prognostisering av skattebasen

Prognosen för skattebasen utarbetas vid finansministeriets ekonomiska avdelning, på grundval av ministeriets konjunkturprognos som beskriver den allmänna ekonomiska utvecklingen. Skattebasen består av förvärs- och kapitalinkomster. Av hushållens beskattningsbara inkomster är ca 90 % förvärsinkomster. Man strävar efter att förutse hur skattebasen kommer att utvecklas genom att granska de faktorer som påverkar enskilda inkomstposter, såsom löneinkomster, sociala förmåner och kapitalinkomster.

Förvärsinkomster

Största delen av förvärsinkomsterna utgörs av löneinkomster, vars andel av de beskattningsbara förvärsinkomsterna utgör ca 66 %. För löneinkomsternas del grundar sig prognosen på förväntningen om en allmän höjning av förtjänstnivån samt på uppfattningen om hur arbetsinsatsen kommer att utvecklas. Pensionsinkomsterna utgör 24 % av de beskattningsbara förvärsinkomsterna. För pensionsinkomsternas del grundar sig tillväxtprognosen på antagandena om pensionärernas antal och APL-indexets utveckling samt på bedömningen av arbetspensionssystemets mognad. Med arbetspensionssystemets mognad avses att en allt större del av alla pensionstagare med tiden kommer att få full arbetspension, vilket leder till att den genomsnittliga pensionen ökar. För arbetslöshetsförmånernas del grundar sig prognoserna å sin sida på uppgifter om arbetslöshetsförmånernas nivå och antalet arbetslösa. Dessutom utarbetas särskilda utvecklingsprogno-

ser också för de flesta mindre inkomstposter, såsom sjukdagspenning, hemvårdsstöd och studiepenning.

Kapitalinkomster

De viktigaste kapitalinkomsterna utgörs av överlåtelsevinster (ca 32 %), dividendinkomster (ca 34 %) och hyresinkomster (ca 12 %). Därutöver innefattar de kapitalinkomster som hör till skattebasen även ett antal mindre poster, såsom kapitalinkomster av skogshushållning, lantbruk och näringsverksamhet.

Bland kapitalinkomsterna är överlåtelsevinsterna den post som är mest konjunkturkänslig och svårast att förutse. T.ex. år 2012 minskade överlåtelsevinsterna med ca 34 % i förhållande till året innan, medan de år 2013 ökade med ca 48 %. Prognostiseringen av överlåtelsevinsterna försvåras även av att tillförlitliga uppgifter om dem fås först då beskattningen färdigställts, dvs. i oktober året efter skatteårets utgång. Vid prognostiseringen av överlåtelsevinster används uppgifter om den realiserade prisutvecklingen för värdepappersens del som riktgivande variabel.

För dividendinkomsternas del påverkas utvecklingen i stor utsträckning av företagens resultatutveckling. Vid utarbetandet av dividendinkomstprognosen måste man göra en avvägning mellan den syn på företagets resultatutsikter som ingår i konjunkturprognosen och marknadsanalytikernas syn på hur dividendutdelningen kommer att utvecklas.

Hyresinkomsterna är en inkomstpost med förhållandevis stabil utveckling, där hyresnivån utgör den viktigaste variabeln.

De slutliga uppgifterna om de olika kapitalinkomstposternas utveckling fås först då beskattningen färdigställs, före utgången av oktober året efter skatteåret.

2.1.2 Prognostisering av förvärvs- och kapitalinkomstskatterna

Prognosen utarbetas genom att prognoserna för skatteårets slutliga skatter (dvs. de skatter som debiteras under skatteåret) och de skatter som inflyter under kalenderåret förenas med varandra.

Prognos för skatteårets skatter

Prognosen för skatteårets slutliga skatter utarbetas på grundval av årets inkomstprognos och skatteparametrar. Prognosen utarbetas med hjälp av TUJA- och HVS-mikrosimuleringsmodellerna, som finansministeriet använder sig av. I TUJA-modellen använder man sig av Statistikcentralens uppgifter om inkomstfördelningen och i HVS-modellen, dvs. modellen för planering av personbeskattningen, används uppgifter om den slutliga beskattningen.

En debiteringskalkyl upprättas i fråga om alla skatter som hör till redovisningshelheten för förvärvs- och kapitalinkomstskatter (statens progressiva inkomstskatt, rundradioskatten, kapitalinkomstskatten, kommunalskatten, kyrkoskatten och sjukförsäkringsavgiften). Prognoserna för de slutliga skatterna ger även direkt en prognos för statens och de övriga

skattetagarnas utdelning. Av dessa härleds också de ändrade procentsatser för förskotts innehållningar och förskott som används vid utarbetandet av prognosen för kassamedlen.

2.1.3 Uppföljning och prognostisering av det månatliga inflödet

Skatterna för ett skatteår inflyter under flera kalenderår, vilket innebär att kalenderårets skatteinflöde består av skatter som hänför sig till flera skatteår. Största delen av kalenderårets skatteinflöde utgörs emellertid av förskotts innehållningar och förskott som hänför sig till det innevarande skatteåret. Dessutom inflyter dock förskotts kompletteringar och restskatter från det skatteår som föregår kalenderåret samt en liten mängd skatter från tidigare skatteår. Skatteåterbäringarna för det skatteår som föregår kalenderåret minskar å sin sida inflödet under kalenderåret.

Vid utarbetandet av prognosen för det månatliga inflödet utgår man från uppgifterna om det föregående årets utfall för olika skatteposters del. Prognosen för förskotts innehållningar och förskott grundar sig på den prognostiserade ändringen av förvärvsinkomstskatterna. Dessutom beaktas bl.a. ändringar av prognoserna för börsutdelningen och virkesförsäljningsinkomsterna. För dessa två kapitalinkomstposters del verkställs förskotts innehållning.

Särskilda prognoser utarbetas också för skatteårets förskottsåterbäringar, restskatter och förskotts kompletteringar. Vid utarbetandet av dessa utnyttjas bl.a. prognoserna för överlåtelsevinster och bostadslåneräntornas utveckling.

Prognosen för det månatliga inflödet upprättas för hela den redovisningshelhet som omfattar förvärvs- och kapitalinkomstskatterna, eftersom alla förvärvs- och kapitalinkomstskatter behandlas som helhet vid beskattningen. Prognosen justeras månatligen på basis av uppgifterna om utfallet. Uppgifter om det innevarande årets månatliga inflöde fås ur Skatteförvaltningens redovisningsstatistik.

2.1.4 Prognosen för förvärvs- och kapitalinkomstskatteinflödet inom statens budgetekonomi

Inflödet inom statens budgetekonomi (under momentet för förvärvs- och kapitalinkomstskatter) bildas av de förvärvs- och kapitalinkomstskatter som redovisas till staten under kalenderåret samt av den källskatt som betalas av begränsat skattskyldiga.

Statens andel av det ovan beskrivna prognostiserade inflödet beräknas i enlighet med statens utdelning. Utdelningen sker alltid i enlighet med den utdelning som fastställts för skatteåret i fråga. För skatteåret efter det innevarande kalenderåret, för vilket utdelningen inte ännu har fastställts, beräknas utdelningen med hjälp av HVS-modellen.

Under samma moment inflyter också den källskatt som betalas av begränsat skattskyldiga. Största delen av källskatten inflyter på grundval av sådan utdelning som betalas till utlandet, varvid källskatteprognosen är förknippad med utvecklingsprognosen för börsutdelningen.

Slutligen görs behövliga justeringar av skatternas datering i prognosen över inflödet inom budgetekonomin, så att resultatet blir förenligt med statens bokföring.

2.1.5 Utdelningen och ändringar av den

Vid redovisningen av förvärvs- och kapitalinkomstskatter är staten, kommunerna, församlingarna och Folkpensionsanstalten skattetagare. Varje skattetagares andel av skatteårets förvärvs- och kapitalinkomstskatter framgår slutgiltigt först då beskattningen färdigställts. Då de skatter som redovisas för skatteåret fördelas mellan skattetagarna iaktas den beräknade utdelningen (utdelningen utgör skattetagarens andel av alla de skatter som hör till redovisningshelheten). Finansministeriet fastställer för varje år på basis av de till buds stående uppgifterna den utdelning som beräknas med hjälp av HVS-modellen, så att den i så stor utsträckning som möjligt motsvarar utdelningen enligt den slutliga beskattningen. Den beräknade utdelning som iaktas under skatteåret fastställs vid årets ingång. I detta skede finns det tillgång till uppgifter om den senast färdigställda beskattningen (exempelvis finns uppgifter om skatteåret 2014 tillgängliga i början av år 2016). Inkomstbasen och avdragen höjs emellertid till en nivå som motsvarar den prognostiserade utvecklingen under skatteåret, och vid beräkningen används skatteårets beskattningsgrunder. Den beräknade utdelningen kan justeras innan beskattningen färdigställs, om t.ex. utvecklingen för någon viss inkomstpостs del ger anledning att anta att förhållandet mellan skatterna kommer att förändras väsentligt.

Efter att beskattningen för skatteåret blivit klar rättas utdelningen så att den blir förenlig med de slutliga debiteringsförhållandena. I detta sammanhang utförs en s.k. debiteringsredovisning, där de skatter som redan redovisats till skattetagarna rättas så att de blir förenliga med utdelningen enligt den slutliga beskattningen. De rättelser som görs i samband med debiteringsredovisningen kan till sitt belopp omfatta tiotals eller till och med hundratal miljoner euro.

Efter att det föregående årets beskattning blivit klar granskas och ändras vid behov utdelningen för det innevarande året. Denna rättelse utförs i december. Kapitalinkomstprognosen är av stor betydelse vid uppskattningen av skattetagarnas utdelning, eftersom kapitalinkomstskatt betalas bara till staten. Slutlig information om kapitalinkomsterna erhålls först då beskattningen färdigställts. Detta innebär att rättelsen av utdelningen i allmänhet inte kan beaktas i tilläggsbudgetpropositionerna, i synnerhet inte för det innevarande årets del.

2.1.6 Prognosen på medellång sikt

Den prognos som utarbetas på medellång sikt härleds med hjälp av korttidsprognosen för förvärvs- och kapitalinkomsternas tillväxt. I de beräkningar som utförs på medellång sikt indelas inkomstbasen i förvärvs- och kapitalinkomster.

Den prognos som utarbetas på medellång sikt bygger på ett antagande om att förvärvsinkomstbeskattningen lindras så mycket att progressionen inte skärper beskattningen till följd av att inkomsterna ökar. I övrigt beaktas bara de ändringar av skattebasen beträffande vilka det fattats klara beslut. Utan progressionens inverkan skulle skatteinflödet öka i samma förhållande som de beskattningsbara inkomsterna ökar. Till följd av skattesystemets progression skulle beskattningen därmed skärpas då inkomsterna ökar, ifall skatteskalen och avdragen bibehålls oförändrade.

Man strävar efter att i mån av möjlighet basera de antaganden som berör ändringarna av beskattningsgrunderna på uttalanden i det gällande regeringsprogrammet och på regeringens beslut. På medellång sikt finns det emellertid ofta inte någon detaljerad uppfattning om skattelättnadernas exakta dimensionering eller om när de ska träda i kraft. De antaganden om ändringar i beskattningsgrunderna som ingår i beräkningarna är därmed av teknisk natur.

2.2 Samfundsskatt

Vid prognostiseringen av samfundsskatteintäkterna utgår man från uppskattningen av företagens beskattningsbara resultat och den skatt som debiteras för skatteåret på basis av detta, dvs. den slutliga skatten. Prognosen bygger på den samfundsskatt som fastställts vid den senaste slutförda beskattningen och ändras i enlighet med den beräknade resultatutvecklingen. Den förändring som sker i fråga om resultatutvecklingen bedöms närmast på grundval av förändringen av rörelseöverskottet i nationalräkenskaperna. För det innevarande årets del beaktas också de uppgifter som erhållits genom uppföljning av skatteinflödet och debiterade förskott. Den samfundsskatteprognos som utarbetas på medellång sikt upprättas genom att den debiterade skattens belopp ändras i relation till förändringen av rörelseöverskottet i nationalräkenskaperna. Ekonomiska avdelningen gör i anslutning till makroprognosen en uppskattning av rörelseöverskottets förändring.

Samfundsskattebasen bildas av företagens beskattningsbara resultat, vilket å sin sida bestäms genom flera olika faktorer som samverkar med varandra. Företagens inkomstbildning baserar sig på mängden producerade tjänster och varor samt på deras pris. För att företagens resultatutveckling ska kunna bedömas måste produktionskostnaderna avdras från totalproduktionens värde. Till produktionskostnaderna hör t.ex. löner, socialskyddsavgifter, värdet på övriga produktionsinsatser och övriga extraordinära poster.

Den helhetsekonomiska prognos som utarbetas av ekonomiska avdelningen grundar sig på nationalräkenskapsramen och dess identiteter. I räkenskaperna finns många centrala poster som kan användas vid bedömningen av företagens resultatutveckling i förhållande till de övriga antaganden som prognosen bygger på.

Nationalräkenskaperna ger information om utvecklingen i fråga om totalproduktionens värde, lönernas socialskyddsavgifter och mellanprodukternas värde. Inom räkenskapsramen beskriver rörelseöverskottet i princip hur företagets vinster utvecklas. Inom nationalräkenskaperna erhålls rörelseöverskottet genom att löntagarersättningar och skatter för produktion och import, minus subventioner och kapitalförslitning, dras av från förädlingsvärdet. Detta utgör produktionens över- eller underskott före räntor, arrenden eller andra avgifter och motsvarar den inkomst som enheterna får genom eget bruk av sina produktionsmedel.

Vid den resultatbedömning som grundar sig på rörelseöverskottet lämnas emellertid många extraordinära poster och faktorer obeaktade, vilka för enskilda företags del kan påverka resultatet i väsentlig mån. För rörelseöverskottets del har växlingarna varit avsevärt jämnare än när det gäller de övriga uppgifterna om företagens resultatutveckling. Vid utarbetandet av prognosen har rörelseöverskottet, trots sina brister, dock utgjort en natur-

lig utgångspunkt för granskningen av samfundsskatteintäkternas utveckling. Dessutom strävar man efter att komplettera bilden av företagens resultatutveckling genom att samla in och granska uppgifter som ingår i delårsrapporterna.

Den skatteintäktsprognos som upprättas på basis av rörelseöverskottet preciseras ytterligare bl.a. på grundval av följande uppgifter:

- månatligen uppdaterade uppgifter om debiteringen av samfundsskatteförskott för skatteåret
- uppgifter om influtna förskott, förskottskompletteringar och andra poster, vilka erhålls ur redovisningsstatistiken
- uppgifter om eventuella ändringar av beskattningsgrunderna, t.ex. ändringar av skattesatsen eller skattetagarnas utdelning

De samfundsskatteskyldiga ska lämna in sin skattedeklaration senast före utgången av april året efter skatteåret. Genast då de uppgifter som getts i skattedeklarationerna blivit registrerade i början av juni upprättar Koncernskattecentralen statistik över skatterna för de företag som är deras kunder. Statistiken omfattar skatteuppgifterna för det föregående året och skatteåret. Skatteintäktsprognosen uppdateras på basis av dessa uppgifter, om det på grundval av de nya uppgifterna visar sig vara motiverat.

I likhet med förvärvs- och kapitalinkomstskatterna inflyter den samfundsskatt som debiteras för skatteåret under flera kalenderår. Ungefär 80 procent av skatten inflyter i form av förskott som betalas under skatteåret. Under det år som följer efter skatteårets utgång kan företagen innan beskattningen färdigställs betala förskottskomplettering eller anhålla om minskning av sina förskott (och återbetalning av dem). Storleken på dessa två poster varierar avsevärt från år till år. Efter att beskattningen färdigställts medför återbetalningar av förskott en minskning av utfallet, medan utfallet utökas av restskatter.

För samfundsskattens del har staten, kommunerna och församlingarna varit skattetagare fram till slutet av år 2015. Från och med ingången av år 2016 är staten och kommunerna skattetagare, eftersom församlingarnas andel av samfundsskatten överförs till staten och ersätts med ett budgetanslag. De influtna samfundsskatterna redovisas månatligen till skattetagarna.

2.3 Mervärdesskatt

Det mervärdesskatteintäktsbegrepp som används i prognosen motsvarar det nettomervärdesskatteinflöde som syns på statens budgetkonto. Summan innefattar alla mervärdesskatter som redovisats till staten under året, minskade med mervärdesskatteåterbärningarna. Nettoinflödet innefattar emellertid inte de mervärdesskatter som kommunerna betalat, eftersom dessa månatligen återbärs till kommunerna.

Mervärdesskatteintäkterna prognostiseras med hjälp av en modell som bygger på en så fullständig kartläggning av mervärdesskattebasen som möjligt. Mervärdesskatt inflyter på grundval av sådan konsumtion för vilken mervärdesskatten inte får avdras på annat håll.

Skattebasen består alltså i huvudsak av hushållens konsumtion, den offentliga sektorns insatsförbrukning och investeringar samt icke-mervärdesskatteskyldiga företags och sammanslutningars insatsförbrukning och investeringar. Nästan 70 procent av samfundsskatteintäkterna inflyter på grundval av hushållens konsumtion. Sektorer som är befriade från mervärdesskatteskyldighet är finansierings- och försäkringsbranschen, bostadsägandet samt hälso- och socialvårdstjänsterna.

Prognosen för mervärdesskattebasen utarbetas med hjälp av Statistikcentralens statistik gällande nationalräkenskaperna. Med hjälp av denna statistik är det möjligt att utarbeta en noggrann bild av skattebasen, eftersom de detaljerade uppgifterna gör det möjligt att tillämpa de olika skattesatser som anges i mervärdesskattebestämmelserna på materialet. Vid utarbetandet av prognosen estimeras skattebasen för de kommande åren på grundval av de makroprognoser som framställs av finansministeriets ekonomiska avdelning. Prognosen för det aktuella året preciseras dessutom med hjälp av de uppgifter om utfallet som erhålls av Skatteförvaltningen och Tullen.

Vid beräkandet av skattebasen särskiljs tio olika redovisningshelheter:

1. Hushållens konsumtion
2. Samhälleliga inkomstöverföringar in natura
3. Byggföretagens insatsförbrukning för eget bruk
4. Insatsförbrukning hos sammanslutningar som inte eftersträvar vinst
5. Investeringar hos sammanslutningar som inte eftersträvar vinst
6. Insatsförbrukning hos offentliga samfund (frånsett kommunerna)
7. Investeringar hos offentliga samfund (frånsett kommunerna)
8. Insatsförbrukning inom övriga branscher som är befriade från skattskyldighet
9. Investeringar inom övriga branscher som är befriade från skattskyldighet
10. Begränsningar av avdragsrätten för firmabilar och YLE-skatten

Mervärdesskatteprognoserna utarbetas enligt samma principer också på medellång sikt.

Faktorer som påverkar mervärdesskatteprognosen

Prognosen påverkas av fem faktorer:

1. Utgångsnivån, dvs. ändringarna i det föregående årets prognostiserade mervärdesskatteinflöde
2. Ekonomiska avdelningens makroekonomiska prognos
3. De månatliga uppgifterna om utfallet under prognosåret
4. Ändringar av beskattningsgrunderna för mervärdesskatten
5. Förändringar i konsumtionsstrukturen

Prognosen för det innevarande året påverkas av de ändringar som gjorts i det föregående årets prognos. T.ex. skatteinkomstprognosen för år 2016 grundar sig på prognosen

för år 2015. Därför påverkar de ändringar som görs i prognosen för år 2015 utgångsnivån för år 2016 och därmed också prognosen för år 2016, även om det inte skulle ske några förändringar i fråga om de övriga faktorer som påverkar prognosen (såsom finansministeriets makroekonomiska prognos).

Den viktigaste faktor som påverkar mervärdesskatteprognosen är den makroekonomiska prognosen. Med hjälp av den bedöms den statistiska grunden för prognostiseringen av skattebaserna och skatteinflödet under prognosåret. Därmed avspeglar sig eventuella ändringar i makroprognosen omedelbart också på prognosen för mervärdesskatteinflödet.

Den viktigaste parametern i makroprognosen utgörs av hushållens konsumtionsutgifter i Finland, vilka beaktas i skattebasprognosen i enlighet med hållbarhetsindelningen. Konsumtionen bildar ca 70 % av mervärdesskattebasen i Finland. Andra poster som är viktiga för skattebasen är den offentliga sektorns insatsförbrukning och investeringar, beträffande vilka prognoser upprättas för statens och socialskyddsfondernas del. När det gäller den privata sektorns insatsförbrukning och investeringar erhålls uppgifter om finansinstituten, bostadsägandet och sammanslutningar som inte eftersträvar vinst.

Skatteförvaltningen och Tullen avger månatliga rapporter om sina mervärdesskatteintäkter. Prognosen för det innevarande året preciseras genom vägning av de månatliga utfallen och beräkning av mervärdesskatteinflödet för den senare delen av året i enlighet med ekonomiska avdelningens prognoser.

Vilken betydelse sänkta mervärdesskattesatser har för mervärdesskatteinflödet fastställs närmast på basis av Statistikcentralens statistik över den privata konsumtionen. Uppgifterna om konsumtionsstrukturen uppdateras i synnerhet då det utförs en ny undersökning av hushållens konsumtion. Detta kan i någon mån påverka de prognostiserade mervärdesskatteintäkterna.

Återbäringarna av mervärdesskatt till de skattskyldiga uppgick år 2014 till ca 10,9 miljarder euro och år 2013 till ca 10,8 miljarder euro. Kommunernas andel av alla mervärdesskatteåterbäringar var år 2014 ca 2,3 miljarder euro. Den mervärdesskatt som inkluderas i förvärv av varor återbärs närmast till sådana företag som exporterar en stor del av sina varor eller som genomför stora investeringar, varvid den mervärdesskatt som hänför sig till investeringarna överskrider den mervärdesskatt som ska redovisas på grundval av företagets försäljning. De månatliga återbäringarnas belopp varierar mellan 800 och 1 100 miljoner euro. De kraftiga växlingar som förekommer i återbäringen på både månads- och årsnivå gör det svårare att noggrant beräkna det totala mervärdesskatteinflödet och medför därmed tidsrelaterade avvikelser mellan de prognostiserade beloppen och utfallet.

2.4 Punktskatter

Till punktskatterna hör tobaksskatten, alkoholskatten, punktskatten på sötsaker, glass, läskedrycker och vissa dryckesförpackningar samt energiskatterna.

Punktskatterna är enhetsskatter, fränsett den del av tobaksskatten som är värdebaserad. Prognostiseringen av intäkterna av dessa skatter baserar sig således förutom på beskattningsgrunderna i stor utsträckning också på prognoser gällande skattebaserna, dvs. konsumtionen av produkter som är underkastade punktskatt.

Vid prognostiseringen av punktskatternas utveckling kan man i allmänhet inte direkt använda sig av några ekonomiska indikatorer, eftersom de makroekonomiska indikatorerna har visat sig vara alltför grova när det gäller att förutse hur konsumtionen utvecklas för en enskild produktkategoris del. Dessutom har de externa faktorer som är karaktäristiska för varje skatteslag visat sig vara dominerande. De beräkningar som berör skattebasernas utveckling grundar sig ofta på igenkänning av trender som baserar sig på den tidigare utvecklingen för varje produktkategoris del samt på bedömningen av konsekvenserna av ofta återkommande och olikriktade ändringar av beskattningsgrunderna. Vilka konsekvenser ändringarna av beskattningsgrunderna har för skattebasen bedöms i allmänhet i första hand med hjälp av efterfrågans elasticitet, som baserar sig på till buds stående undersökningsresultat.

Vid utarbetandet av en prognos för alkoholkonsumtionen använder man sig av den syn som olika aktörer och forskningsinstitut inom sektorn har på utvecklingen av den skattebelagda konsumtionen för olika dryckeskategoriers del. Till de viktiga faktorerna hör också t.ex. hur konsumtionen fördelar sig mellan de olika distributionskanalerna samt hur rese- och närimporten utvecklas. I samband med skatteändringar bedöms ändringarnas inverkan på skattebasen på basis av de beräkningar för olika dryckeskategorier som grundar sig på de senaste inhemska undersökningsresultaten.

Beträffande konsumtionen av tobaksprodukter finns det inte ännu tillgång till motsvarande bedömningar av den framtida utvecklingen, utan bedömningen av den kommande utvecklingen baserar sig på rådande trender. Eftersom det å andra sidan finns detaljerade uppgifter om konsumtionen kan man följa marknaderna mycket noggrant i synnerhet när det gäller cigaretter, vilka utgör basen för ca 90 % av tobaksskatteintäkterna. Tobaksskattens belopp påverkas också av tobaksprodukternas priser, som har förändrats i enlighet med konsumentprisindexet, förutom i samband med skatteändringar. I samband med skatteändringar bedöms ändringarnas inverkan på skattebasen på basis av beräkningar som grundar sig på de senaste inhemska undersökningsresultaten.

Vid energibeskattningen bestäms skattenivåerna i huvudsak i enlighet med produktens energiinnehåll och koldioxidutsläpp, och nivåerna varierar därmed avsevärt. Eftersom beskattningsstrukturen därutöver även innehåller vissa andra dominerande element som påverkar skattens belopp, är det med avseende på prognosens korrekthet viktigt att den utarbetas på tillräckligt detaljerad nivå för olika energiprodukter och användningsändamål. Vid utarbetandet av energiskatteprognoser är det väsentligt framförallt att förutse förbrukningen av flytande trafikbränslen, eftersom de ger upphov till nästan 60 % av energiskatteinkomsterna. Det är viktigt att följa förbrukningen förutom av motorbensin och dieselolja även av sådana biobränslen som används istället för dessa. Eftersom biobränslena ger mindre utsläpp är också deras skattenivå lägre. Elskatten står för något mindre än 25 % av energiskatteinflödet, medan den återstående delen består av punktskatter på övriga energiprodukter.

I prognosen för energiskatterna utnyttjas i stor utsträckning den energibalans som utarbetas vid arbets- och näringsministeriets energiavdelning. Vid utarbetandet av energibalansen används finansministeriets och olika forskningsinstituts konjunkturprognoser dels för hela samhällsekonomin, dels för de olika branscherna. Energibalansen utarbetas

med avseende på den totala energiproduktionen och energiförbrukningen, vilket innebär att balansen inte helt och hållet motsvarar behoven vid prognostiseringen av den skattebelagda förbrukningen, eftersom den skattebelagda energiförbrukningen bara utgör en del av den totala energiförbrukningen.

Punktskatteprognoserna utarbetas enligt samma principer också på medellång sikt.

2.5 Bil- och fordonsskatter

2.5.1 Bilskatt

Bilskatten är en skatt av engångsnatur som tas ut då bilen skaffas eller tas i bruk första gången. Bilskatt tas ut för person- och paketbilar samt motorcyklar. Bilskatt kan också tas ut om ett fordonets konstruktion ändras på ett sådant sätt att ändringarna överskrider vissa gränser eller om villkoren för eventuell skattefrihet ändras. Vid bilbeskattningen utgörs beskattningsvärdet av fordonets allmänna värde i detaljhandeln. För nya fordon del grundar sig detta värde vanligtvis på bilhandelns prislestäckningar och annonser. Det allmänna detaljhandelsvärdet för använda fordon utreds i huvudsak med hjälp av marknadsinformation.

Skattenivån för person- och paketbilar bestäms enligt fordonens koldioxidutsläpp, ifall uppgifter om utsläppen har angetts i samband med fordonets typgodkännande. Största delen av skatteintäkterna (ca 90 %) består av skatter på nya och begagnade personbilar. I skatteintäktsprognosen bedöms bilskatteintäkterna på grundval av tre komponenter, nämligen antalet sålda fordon, deras beskattningsvärde och deras genomsnittliga koldioxidutsläpp. De genomsnittliga koldioxidutsläppens nivå kommer med stor sannolikhet att sjunka i framtiden, till följd av den tekniska utvecklingen och styrningsverkan av den beskattning som sporrar till minskning av koldioxidutsläppen. Bilskatteintäktsprognosen kommer därför troligtvis att präglas av en sjunkande trend. Beskattningsvärdenas tillväxt grundar sig på långtidsutvecklingen och håller sig i närheten av inflationen. Den viktigaste komponenten med avseende på växlingarna i skatteintäkterna, dvs. efterfrågan på personbilar, uppskattas med hjälp av det tidigare utfallet, andra förutsedda faktorer samt efterfrågekomponenterna i den nationalekonomiska helhetsprognosen.

2.5.2 Fordonsskatt

Fordonsskatten är en tidsbunden skatt, som tas ut för perioder på 12 månader, för person- och paketbilar samt lastbilar. Skatten kan också betalas i flera rater. Fordonsskatten är indelad i grundskatt, som tas ut för alla person- och paketbilar, och drivkraftsskatt, som tas ut för fordon som använder sådant bränsle eller sådan drivkraft som beskattas lindrigare än motorbensin. Fordon som använder dieselloja som bränsle ger upphov till största delen av drivkraftsskatterna.

Fordonsskattens grundskatt bestäms på grundval av fordonets koldioxidutsläpp. Beträffande de bilar för vars del fordonsregistret inte innehåller några uppgifter om koldioxid-

utsläppen grundar sig beskattningen på fordonets totalmassa. Också drivkraftsskatten grundar sig på fordonets totalmassa. Skatten för lastbilar påverkas dessutom av lastbilens axel- eller boggikonstruktion samt av användningen av släpvagn. Skatteintäktsprognosen för fordonsskattens grundskatt och drivkraftsskatt utarbetas genom att det exakta fordons-specifika skattebeloppet räknas ut för den aktuella tidpunkten på basis av den skatt som debiteras för det befintliga bilbeståndet.

2.6 Övriga skatter

Bland övriga skatter och avgifter av skattenatur är de viktigaste källskatten på ränteinkomster, arvs- och gåvoskatten, skatten på försäkringspremier, överlåtelseskatten samt lotteriskatten.

2.6.1 Källskatt på ränteinkomster

När det gäller källskatten på ränteinkomster utgörs skattebasen närmast av de ränteinkomster som hänför sig till hushållens inlåning. Utvecklingen beträffande inlåningsstocken från hushållen och medelräntan följs genom Finland banks månatliga statistik. Ekonomiska avdelningens och finansmarknadsavdelningens uppfattning om inlåningsstockens och räntenivåns utveckling används som grund för beräkningen av källskatteintäkterna.

2.6.2 Arvs- och gåvoskatt

För arvs- och gåvoskattens del utgörs skattebasen av arvsandelar och gåvor. Arvsskatt betalas för arvsandelar på minst 20 000 euro. Arvsskatten bestäms på grundval av den ärvda egendomens värde och släktskapsförhållandet, i enlighet med arvsskatteskalen och skatteklasserna. Gåvoskatt betalas på gåvor vars värde uppgår till minst 4 000 euro. För arvs- och gåvoskattens del är staten skattetagare.

Vid sammanställandet av inkomstposterna för arvs- och gåvoskatter utnyttjas uppgifterna om det innevarande årets skatteinflöde och förhandsuppgifterna om debiteringen av skatter. Vid beräkningen beaktas dessutom de konsekvensbedömningar där det bedöms vilka konsekvenser ändringar av beskattningsgrunden har för skatteintäkterna. De kommande årens arvs- och gåvoskatteintäkter prognostiseras genom en schematisk höjning av det föregående årets inkomstposter, eftersom skattebasen för arvs- och gåvoskatten varierar kraftigt från ett år till ett annat och inte särskilt väl följer utvecklingen för någon makroindikator.

2.6.3 Skatt på försäkringspremier

Skatten på försäkringspremier gäller vissa försäkringstjänster. Skatt ska betalas på försäkringspremier som tas ut med stöd av försäkringsavtal då försäkringen gäller egendom i

Finland, en förmån som är anknuten till verksamhet som bedrivs här eller någon annan förmån i Finland. Skatten på försäkringspremier betraktas som en särskild konsumtions-skatt som kompletterar mervärdesskatten.

Man bedömer att basen för skatten på försäkringspremier utvecklas i enlighet med den privata konsumtionens förväntade ökning. För uppskattningen av inkomstposterna för det innevarande året utnyttjas också Skatteförvaltningens uppgifter om den inbetalda skatten på försäkringspremier. Ändringar av det innevarande årets inkomstposter inverkar även på kommande års inkomstposter via beräkningen av den privata konsumtionens utveckling.

2.6.4 Överlåtelseskatt

För överlåtelseskattens del utgörs skattebasen till största delen av bostadsaktie- och fastighetsköp. Vid köp av bostadsaktier gäller befrielse från överlåtelseskatt då det är fråga om köp av första bostad. Skatteförvaltningen ger på årsnivå information om antalet köp av bostadsaktier och andra lägenhetsaktier samt om köpesummorna. Angående fastighetsköp fås uppgifter om genomförda köp ur den statistik som Lantmäteriverket sammanställer över köpesummorna. Överlåtelseskatt inflyter också på basis av andra aktieköp, men den värdepappershandel som sker på börsen omfattas inte av skatten. Vid utarbetandet av prognosen för överlåtelseskatten utgår man från ekonomiska avdelningens syn på utvecklingen för bostads- och fastighetshandeln del.

2.6.5 Lotteriskatt

Lotteriskatten inflyter nästan helt och hållet på grundval av sådana lotterier som ordnas med ensamrätt, där skatt tas ut på differensen mellan penninginsatserna och de utbetalda vinsterna. Lotteriskatteintäkterna prognostiseras på grundval av uppgifter om det tidigare utfallet och genom schematisk höjning av de beräknade intäkterna för de kommande åren.

2.7 Statens övriga inkomster

Statens övriga inkomster består av förvaltningsområdenas inkomster av blandad natur, nettoinkomster av aktieförsäljning samt ränteinkomster och intäktsföring av vinster. Ministerierna utarbetar i samband med budgetberedningen ett förslag beträffande förvaltningsområdenas inkomster av blandad natur, som behandlas på samma sätt som de föreslagna anslagen i budgetprocessen.

Beräkningen av de nettoinkomster som erhålls genom försäljning av aktier grundar sig på regeringsprogrammets föreskrift om försäljningen av aktier, ifall en sådan föreskrift ingår i regeringsprogrammet. Ifall regeringen fattat avvikande beslut om försäljning av aktier beaktas besluten för inkomstposternas del då det finns tillgång till information om dem. I statsminister Sipiläs regeringsprogram har det inte uppställts något tydligt eurobe- lopp som målsättning för försäljningen av aktier. Det antagande som man utgått från vid

budgeteringen grundar sig således på den uppskattning som statsrådets kanslis ägarstyrningsavdelning gjort angående den aktiepotential som kunde avyttras.

Också beräkningen av utdelningsinkomsterna grundar sig på statsrådets kanslis ägarstyrningsavdelnings förhandsuppgifter om och bedömningar av företagens resultatutveckling och utdelningsinkomstpotentialens utveckling. Sedan 2009 års budget har utdelningsinkomsterna och inkomsterna för försäljning av aktier hänfört sig till samma inkomstmoment. Alkos beräknade utdelning baserar sig på social- och hälsovårdsministeriets prognos.

Affärsverkens (Senatfastigheter, Forststyrelsen) intäktsföring av vinster beräknas på grundval av förslagen av de ministerier som svarar för affärsverkens styrning. I samband med beräkandet av Finlands Banks intäktsföring beaktas storleken på de föregående årens intäktsföring samt Finlands Banks syn på hur intäktsföringen kommer att utvecklas. Enligt lagen om Finlands Bank intäktsförs hälften av vinsten till staten. Bankfullmäktige kan emellertid besluta att vinsten ska användas på något annat sätt.

Ränteinkomsterna beräknas på grundval av Statskontorets uppskattningar. Statens ränteinkomster består av räntor på långfristiga lån som staten beviljat samt räntor på investeringar av kassareserver som överskrider det som dagligen behövs för löpande utgifter. Ränteinkomsternas beräknade belopp påverkas av antagandena om medelkassans storlek och inlåningsräntan. Den kommande ränteutvecklingen härleds från finansministeriets helhetsekonomiska prognos.

De beräkningar som gäller förvaltningsområdenas inkomster av blandad natur behandlas vid budget- och ramprocessen på grundval av ministeriernas förslag.

3 Analys av osäkerhetsfaktorer och känslighet i anslutning till inkomstprognoserna

3.1 Analys av osäkerhetsfaktorer i anslutning till inkomstposterna

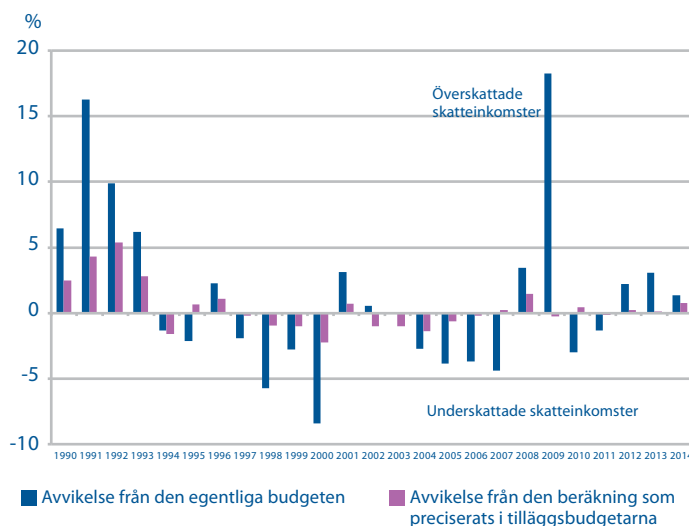
Skatteinkomstprognoserna grundar sig till stor del på uppfattningen om den ekonomiska tillväxten och de faktorer som ligger till grund för den. Enligt den aktuella makroprognosen (hösten 2015) kommer det under år 2016 att ske en konjunkturvändning i Finlands ekonomi, som innebär att bruttonationalprodukten kommer att öka med ca 1,3 procent i förhållande till året innan. Det är emellertid osäkert om konjunkturvändningen kommer att inträffa uttryckligen under år 2016, eftersom konjunkturvändningar är mycket svåra att förutspå. Denna osäkerhet avspeglar sig också i skatteinkomstprognoserna, eftersom skattebasernas utveckling i de flesta fallen uppskattas med hjälp av makrovariablernas prognostiserade utveckling.

De osäkerhetsfaktorer som hänför sig till skatteinkomstprognosernas korrekthet ökar uttryckligen i samband med konjunkturvändningar, såsom följande historiska granskning av skatteinkomsternas avvikelse från prognoserna visar. Tablå 1 visar hur statens beräknade skatteinkomster har avvikit från utfallet i den egentliga budgeten och från den budget som kompletterats med tilläggsbudgetar. Av tablå 1 framgår det att skatteinkomsterna i budgeten för år 2008 och i synnerhet i budgeten för år 2009 överskattades avsevärt, och detsamma gäller åren 1990–1993, i samband med den recession som inföll under 1990-talet. I den egentliga budgeten för år 2009 överskattades skatteinkomsterna med ca 18 procent. Detta berodde på att totalproduktionens nivå år 2009 sjönk exceptionellt kraftigt, med ca 8 procent i förhållande till året innan. År 2010 tillkviknade den ekonomiska tillväxten emellertid betydligt snabbare än vad som uppskattats vid utarbetandet av budgeten för år 2010. Skatteinkomsterna underskattades därför med ca 3 procent.

Uppskattningen av statens skatteinkomster i den egentliga budgeten för år 2011 var på samma sätt som år 2010 mindre än utfallet. Skatteinkomsternas avvikelse från prognosen var emellertid mindre än år 2010. Sedan år 2012 har situationen varit den motsatta. I budgeten för år 2012 överskattades skatteinkomsterna med något mer än 2 procent och i budgeten för år 2013 överskattades de med drygt 3 procent. År 2014 överskred skattein-

komstprognosen utfallet med en dryg procent. Den viktigaste orsaken till att skatterna för dessa år överskattades utgjordes av att den nationalekonomiska produktionen minskade, i avvikelser från vad som uppskattades i samband med budgetpropositionerna för dessa år.

Figur 1. Budgetprognoserna för statens skatteinkomster i förhållande till utfallet åren 1990 – 2014.



Hur den ekonomiska utveckling som avviker från det ekonomiska scenario som ligger till grund för inkomstprognosen påverkar det totala skatteinflödet beror på vilka efterfrågeposter och faktorer som avviker från vad som uppskattats tidigare. T.ex. förändringar som berör efterfrågan i hemlandet påverkar skatteinflödet kraftigare än förändringar som berör efterfrågan i utlandet. Av denna orsak försämrar prognosfel som hänför sig till inhemska efterfrågefaktorer i allmänhet skatteinkomstprognosernas korrekthet mer än prognosfel som hänför sig till den utländska efterfrågan. Historiska uppgifter visar att en minskning på en procentenhet i den ekonomiska tillväxten försvagar saldot i statsfinanserna med 0,2–0,3 procentenheter i förhållande till totalproduktionen. Detta beror till största delen på att skatteinkomsterna minskar.

Konsekvenserna av en sådan ekonomisk utveckling som avviker från det ekonomiska scenariot överförs till prognoserna för inflödet av enskilda skatter med hjälp av prognosavvikelserna för de makrovariabler med hjälp av vilka skattebaserna prognostiseras. Enskilda skatteinkomstprognoser är emellertid också förknippade med specifika osäkerhetsfaktorer, som inte hänför sig till makroprognosen utan som följer av den aktuella skattens karaktär, t.ex. faktorer som hänför sig till redovisningen av skatten. T.ex. för samfundsskattens del medförs osäkerhetsfaktorer av att sådana bolag som betalat skatter i utlandet senare år beviljas skatteavräkning vid beskattningen i Finland.

Nedan granskas de viktigaste osäkerhetsfaktorer som hänför sig till skatteinkomsterna och deras betydelse för inflödet av de aktuella skatterna.

3.1.1 Förfärfvs- och kapitalinkomstskatt

Kapitalinkomsterna, i synnerhet överlåtelsevinsterna, påverkas kraftigare av de ekonomiska konjunkturerna än förfärfvsinkomsterna. T.ex. år 2011 ökade kapitalinkomsterna med 14 %, medan de år 2012 minskade med ca 6 % per år. År 2015 förväntas kapitalinkomsterna åter öka med ca 8 %. Kapitalinkomstskatteintäkterna är särskilt känsliga för instabilitet på finansmarknaderna. Det har visat sig vara svårt att förutse hur kraftiga förändringar som kommer att ske i synnerhet för överlåtelsevinsternas och överlåtelseförlusternas del. Prognostiseringen av kapitalinkomsterna försvaras också av att det finns förhållandevis knapphändiga uppgifter om utfallet innan beskattningen slutförts.

Förändringar som berör kapitalinkomsterna återspeglar sig i skatteinflödet med ett visst dröjsmål. När det gäller de kapitalinkomster som är mest konjunkturkänsliga, dvs. överlåtelsevinsterna, betalas skatten ofta först under det år som följer efter skatteåret, antingen som förskottskomplettering eller som restskatt. Kapitalinkomstprognosens korrekthet är av betydelse förutom direkt med avseende på utfallet även med avseende på utdelningen vid redovisningen av förfärfvs- och kapitalinkomstskatter. Överlåtelsevinsternas belopp för år 2014 inverkar på förfärfvs- och kapitalinkomstskatteinflödet år 2015, eftersom skatten på överlåtelsevinster i huvudsak inflyter först året efter att skatteåret löpt ut. Ifall kapitalinkomsternas utveckling avviker från prognosen inverkar detta dessutom på beräkningen av skattetagarnas utdelning mer än avvikelser i förfärfvsinkomstskatteprognoserna. Staten är nämligen ensam skattetagare för kapitalinkomstskattens del, medan alla skattetagare som hör till redovisningshelheten är skattetagare för förfärfvsinkomstskattens del. Skatteårets slutliga skattebelopp och den utdelning som tillfaller var och en av skattetagarna framgår först efter att beskattningen färdigställts, i oktober året efter skatteårets utgång. Innan beskattningen färdigställts sker utdelningen i enlighet med beräkningar som grundar sig på skatteinkomstprognoserna. Utdelningen korrigeras vid behov då prognoserna ändras under skatteåret.

3.1.2 Samfundsskatt

För prognostiseringen av samfundsskatteintäkterna är det typiskt att förändringar som berör enskilda stora företags skatter kan påverka prognosen med upp till flera miljoner euro. Att förutse sådana förändringar är omöjligt, eftersom företagen inte alltid ens själva har vetskap om dem i början av året, utan t.ex. ansöker om minskning eller ökning av samfundsskatteförskotten i slutet av året.

I prognosen är det likaså omöjligt att beakta sådana skatteavräkningar som bolag som betalat skatter i utlandet senare år beviljas vid beskattningen i Finland. Dessa avräkningar, som görs för att undvika dubbel beskattning, är av engångsnatur och omfattar vanligtvis stora poster, vilka myndigheterna får kännedom om först då företagen ansöker om avräkning.

Vidare utgör den osäkerhet som hänför sig till bedömningen av rörelseöverskottet en riskfaktor när det gäller prognosens korrekthet både för det innevarande året och för de efterföljande åren. Ju mer information som erhålls om beskattningen under skatteåret, desto

mindre betydelse får rörelseöverskottet som grund för prognoserna för det innevarande året. Med stöd av efterhandsbedömningar kan man dock konstatera att rörelseöverskottet utgör en god utgångspunkt för utarbetandet av prognoser.

3.1.3 Mervärdesskatt

Mervärdesskatteprognosens korrekthet beror i stor utsträckning på hur väl man lyckas förutse den totala konsumtionens utveckling och inriktning. För den privata konsumtionens del hänför sig den största osäkerhetsfaktorn till hushållens inkomstutveckling, som påverkar konsumtionsbenägenheten. Hushållens konsumtion bildar ungefär två tredjedelar av skattebasen för mervärdesskatten. Ändringar av mervärdesskatten påverkar såväl konsumtionen vid den aktuella tidpunkten som den förväntade framtida konsumtionen och därigenom också den prognostiserade mervärdesskattebasen. Hushållens konsumtionsbenägenhet påverkas förutom av de ekonomiska utsikterna även av förmögensvärdenas utveckling, såsom prisutvecklingen för värdepapper. T.ex. under recessionen åren 2008–2009 ökade hushållens sparande kännbart.

3.1.4 Övriga skatter

En försämring av allmänhetens förtroende för ekonomin avspeglar sig för konsumtionsvarornas del vanligtvis kraftigast på kapitalvaror, såsom bilar, vars anskaffning ofta kan skjutas upp. Förändringar av de ekonomiska utsikterna och konsumenternas förtroende för ekonomin utgör således en betydande osäkerhetsfaktor i samband med bilskatteprognosen. Bilskatteintäkterna påverkas mest av hur försäljningen av nya personbilar utvecklas. T.ex. i samband med recessionen under åren 2008–2009 minskade antalet registreringar av nya bilar exceptionellt mycket, från 140 000 till 90 000. Ändringar i beskattningsgrunderna kan likaså påverka efterfrågan på bilar.

Fordonsskattebasen omfattar hela det person-, paket- och lastbilsbestånd som används för trafik, vilket innebär att skattebasen är förhållandevis stabil och inte blir föremål för stora årliga förändringar eller andra korttidsväxlingar.

Punktskatternas prognostisering underlättas av att utvecklingen för skattebasernas del varit stabil under de senaste åren, då det inte skett några skatteändringar eller förändringar i produkttillgången. Det kan emellertid ske snabba förändringar i konsumtionen av produkter som omfattas av punktskatt då det sker en förändring i produkttillgången, t.ex. i resenärsimporten. Efterfrågan och utbudet på produkter omfattas av flera typer av administrativ och ekonomisk styrning, vars verkningar i allmänhet är svåra att förutse. Prognostiseringen försvåras dessutom av olika yttre omständigheter, som det i praktiken är mycket svårt eller till och med omöjligt att förutse. Exempelvis har exceptionella väderleksförhållanden en betydande inverkan på energiskatteintäkterna. Väderleksförhållandena kan också ha en avsevärd inverkan på konsumtionen av andra produkter som omfattas av punktskatt, såsom alkohol, glass och läskedrycker. Även oförutsedda avbrott i produktionsverksamheten, såsom strejker, har en kraftig inverkan på energiskatteinflödet. Ofta är sådan skatteplanering som sker i samband med skattehöjningar en faktor som kan ha en liten

inverkan på konsumtionen av produkter, men en betydande inverkan på skatteintäkterna. De konsekvenser som oväntade svårförutsägbara och svårkonstaterbara förändringar har för skattebasen försämrar extrapoleringens tillförlitlighet senare.

För överlåtelseskatteintäkternas del medför konjunkturutvecklingen osäkerhet, som påverkas av hur bostads- och fastighetspriserna och antalet bostads- och fastighetsköp utvecklas. Överlåtelseskatteintäkterna varierar årligen avsevärt bl.a. till följd av antalet företagsregleringar som omfattas av skattskyldigheten, liksom till följd av konjunkturväxlingarna inom bostads- och fastighetsmarknaden. Överlåtelseskatten ska betalas inom 2–6 månader, vid köp av nya bostadsaktielägenheter till och med senare än detta, vilket innebär att växlingarna inom bostads- och fastighetshandeln återspeglar sig i överlåtelseskatteinflödet med ett dröjsmål på upp till ett år. Sådana skatter som inflyter på grundval av enskilda omfattande företagsregleringar kan uppgå till tiotals miljoner euro och är inte möjliga att förutse på förhand.

3.2 Skatteinkomstprognosernas känslighet för olika faktorer

Inkomstprognoserna grundar sig på uppfattningen om den ekonomiska tillväxten och de faktorer som ligger till grund för den, samt på bedömningen av hur väntade ändringar av beskattningsgrunderna kommer att inverka på skatteintäkterna. I tablå 1 presenteras en bedömning av vilken inverkan de förändringar som sker i makrovariablernas utveckling har på skattebaserna och därigenom på skatteintäkterna. Konsekvensbedömningarna presenteras enligt nivån för år 2016 och grundar sig på de makroprognoser och inkomstprognoser som utarbetats i augusti 2015.

Tablå 1. Bedömning av vilken inverkan förändringar i skattebaserna har på skatteintäkterna enligt nivån för år 2016

Skatteslag	Skattebas/efterfrågepost	Förändring	Förändring i skatteintäkterna, mn euro
Förvärvsinkomstskatt	Löneinkomster	1 procentenhet	373, varav staten 126 och kommunerna 167
	Pensionsinkomster	1 procentenhet	117, varav staten 30 och kommunerna 76
Kapitalinkomstskatt	Kapitalinkomster	1 procentenhet	32
Samfundsskatt	Rörelseöverskott	1 procentenhet	40, varav staten 28 och kommunerna 12
Mervärdesskatt	Den privata konsumtionens värde	1 procentenhet	118
Bilskatt	Försäljning av nya personbilar, st	1000 st	6,5
Energiskatt	Förbrukning av el i elklass I*	1 %	10
	Bensinförbrukning	1 %	13
	Dieselförbrukning	1 %	14
Punktskatt på alkoholdrycker	Alkoholkonsumtion	1 %	14
Punktskatt på tobak	Cigarettkonsumtion	1 %	7

I tablå 2 presenteras en bedömning av hur ändringar av beskattningsgrunderna påverkar intäkterna av olika skatter, enligt nivån för år 2016. Dessa bedömningar grundar sig likaså på de inkomstprognoser som utarbetats i augusti 2015. I tablå 2 granskas siffrorna med avseende på hur en ändring av beskattningsgrunden med en procentenhet eller någon annan tillämplig enhet påverkar skatteinflödet, då skattebasens omfattning och struktur förblir oförändrade. Det är fråga om bedömningar av enhetsintäktspåverkan.

Bedömningarna av enhetsintäktspåverkan är statiska beräkningar, där det inte tas hänsyn till hur ändringar av beskattningsgrunderna eventuellt påverkar de ekonomiska aktörernas beteende och därigenom skattebasen och skatterna. Bedömningens tillförlitlighet kan anses sämre ju större ändringar av beskattningsgrunderna det är fråga om, eftersom beteendekonsekvenserna i allmänhet blir större ju större skatteändringarna är. I enlighet med tablå skulle t.ex. en höjning av mervärdesskattens alla tre skattesatser med en procentenhet öka statens skatteintäkter med ca 820 miljoner euro. Med beaktande av beteendekonsekvenserna skulle inverkan på skatteinkomsterna dock sannolikt bli mindre än detta. Vid bedömningen av enhetsintäktspåverkan tas inte heller hänsyn till att ändringarna av beskattningsgrunderna även kan påverka andra inkomst- och utgiftsposter, eller till att ändringarna inte nödvändigtvis kan genomföras såsom separata åtgärder.

Tablå 2. Bedömning av vilken inverkan ändringar av beskattningsgrunderna har på skatteintäkterna enligt nivån för år 2016

	Statens skatteintäkter (senaste utfallet), mn euro	Ändring av beskatt- ningsgrunden	Förändring i skatteintäk- terna på årsnivå 2016, mn euro
Statens förvärvsinkomst-skatteskala ¹⁾			
1:a nivån (16 300 - 24 300)		1 procentenhet	172
2:a nivån (24 300 - 39 700)		1 procentenhet	180
3:e nivån (39 700 - 71 400)		1 procentenhet	101
4:e nivån (71 400 - 90 000)		1 procentenhet	17
5:e nivån (90 000 -)		1 procentenhet	27
Alla skattetagare totalt	5 696	1 procentenhet	497
Kommunalskatt	18 335	0,5 % procentenhet	494
Genomsnittlig skattesats (19,74 % år 2014)		1 procentenhet	987
Kapitalinkomstskatt	2 417		
1 procentenhet		1 procentenhet	79
Samfundsskatt			
Skattesatsen 24,5 % år 2013	4 640	1 procentenhet	211
Konsumtionsbeskattning			
Moms ²⁾			
- nedsatt skattesats, 10%	749	1 procentenhet	74
- nedsatt skattesats, 14%	2 321	1 procentenhet	173
- normalskattesatsen, 24%	13 483	1 procentenhet	571
Bränsleskatter			
bensin	1 298	1 cent/liter	20
dieselolja	1 246	1 cent /liter	28
Elskatt ³⁾	720	0,1 cent /kWh	40

¹⁾ Skalans intervaller grundar sig på 2014 års lagstiftning

²⁾ ADe beräknade mervärdesskatteintäkterna grundar sig på utfallet för år 2014

³⁾ Skatten omfattar inte industri, datorsalar eller växthus

Det är inte möjligt att presentera någon allmängiltig information om hur känsliga skatteintäkterna av olika skatteslag är för beslutsbaserade åtgärder som ändrar skattebasens omfattning och struktur, eftersom konsekvenserna av sådana skatteändringar varierar från fall till fall.



FINANSMINISTERIET
Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 Statsrådet
Telefon 0295 160 01
Telefax 09 160 33123
www.finansministeriet.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-732-6 (pdf)

November 2015