VM/VO 21.11.2018, pohjautuen VM/VO ja KAO, 16.8.2018 päivättyyn muistioon ”Kunnallisveron kehityksestä vuonna 2018”

Vuoden 2018 kunnallisverokertymään vaikuttaneita tekijöitä

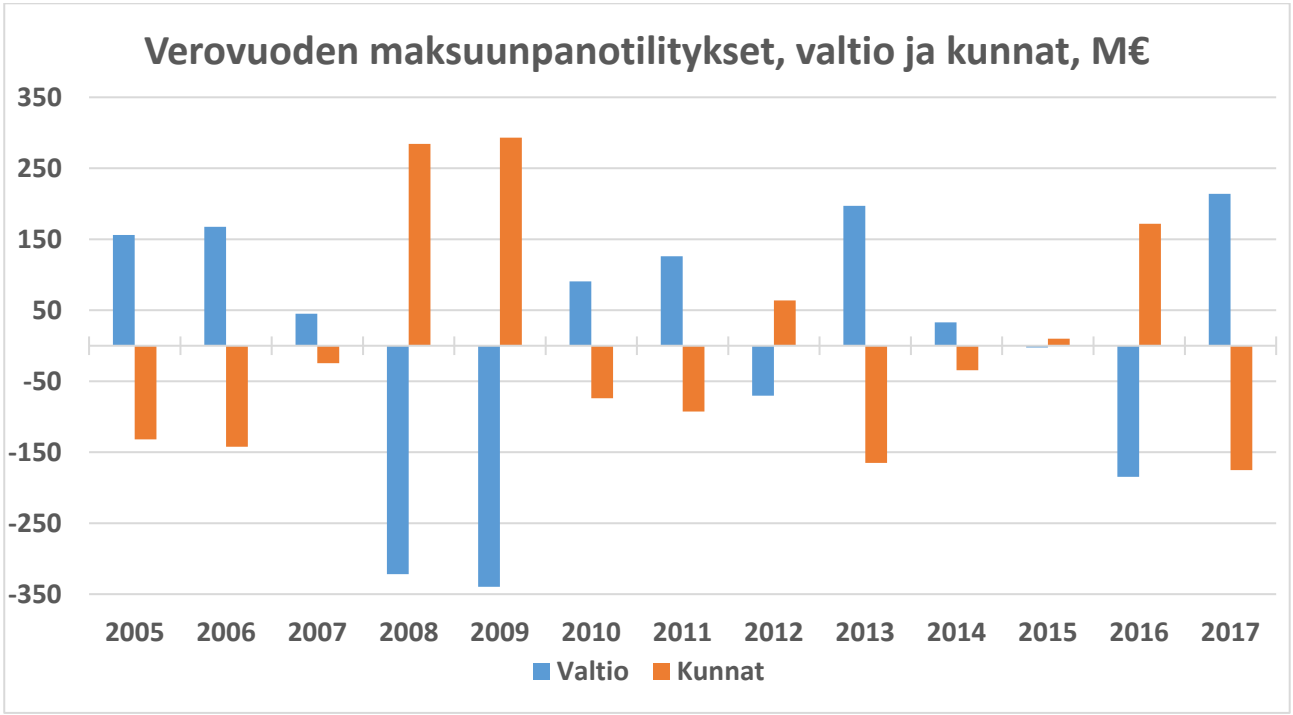
Valtiovarainministeriön ennustetta kunnallisveron tuotosta alennettiin elokuussa 2018 kesäkuun 2018 ennusteeseen verrattuna 413 milj. euroa. Ennusteen muutoksesta -312 milj. euroa johtui vuoden 2017 verotuksen valmistumisesta saaduista ennakkotiedoista, -107 milj. euroa vuoden 2018 arvioidusta jako-osuusoikaisusta ja 6 milj. euroa muista tekijöistä. Seuraava ennustepäivitys tehdään joulukuussa. Elokuun ennustepäivityksen jälkeen saadut vuoden 2017 lopullista verotusta koskevat tiedot vaikuttavat alentavasti ennusteeseen.

Kunnat hyödyntävät Kuntaliiton julkistamaa verotuloennustetta, joka pohjautuu pitkälti samoihin taustaoletuksiin kuin valtiovarainministeriön ennuste, sekä erityisesti Kuntaliiton laatimia kuntakohtaisia ennusteita.

Kunnallisveron ennakoitua heikompaan kertymään suurimpana tekijänä vaikuttaa vuoden 2017 verotuksen valmistuminen. Kunnallisveron kertymää vuonna 2018 pienentää verovuodelta 2017 joulukuussa maksettavat poikkeuksellisen suuret ennakonpalautukset, sekä vuonna 2017 sovellettujen veronsaajaryhmien jako-osuuksien oikaisu lopullisen verotuksen mukaisiksi eli ns. maksuunpanotilitys. Myös joulukuussa 2018 tehtävän kuluvan vuoden jako-osuuksien oikaisun ennakoidaan pienentävän kunnallisveron kertymää.

Jako-osuuslaskennan osuvuus on riippuvainen tulopohjaennusteen ja etenkin pääomatuloennusteen osuvuudesta. Pääomatuloja on vaikea ennustaa, koska ne saattavat monista syistä johtuen vaihdella paljonkin vuodesta toiseen ja niistä saadaan verovuoden kuluessa vain vähän tietoa.

Verovuodelta 2017 maksettavat ennakonpalautukset kasvoivat tavallista enemmän mutta verovuoden 2017 jako-osuuksien oikaisu ei ole poikkeuksellisen suuri. Kuviossa alla esitetään valtion ja kuntien jako-osuusoikaisut (milj. euroa) verotuksen valmistumisen yhteydessä vuodesta 2005 lähtien.



Ennakonpalautukset

Verovuodelta 2017 maksettavat luonnollisten henkilöiden ennakonpalautukset kasvoivat yhteensä noin 325 milj. eurolla edellisvuodesta, mikä on tavanomaista enemmän. Kuntien osuus tästä on n. 200 milj. euroa. Ennakonpalautusten kasvuun on useita syitä:

- **Vuositulojen arviointi muutosverokorttia haettaessa.** Ihmisillä on taipumus arvioida verovuoden kokonaistulot todellista suuremmiksi ja vähennykset pienemmiksi hakiessaan muutosverokorttia. Tavoitteena on varmistaa, ettei verovuodelta tule määrättäväksi jäännösveroa, vaan veronpalautusta. Tulojen yliarvioimisen marginaalin on havaittu kasvaneen sekä vuonna 2016 että vuonna 2017. Verovelvollisten käyttäytyminen on siis muuttunut suuntaan, joka on omiaan lisäämään veronpalautuksen määrää.
- **Muutosverokorttien määrän kasvu.** Muutosverokorttien verokorttien määrä kasvoi verovuonna 2017 selvästi edelliseen vuoteen nähden. Tulojen yliarviointi verokorttimuutosta haettaessa on siis toteutunut ja vaikuttanut veronpalautusten määrään aiempaa useammin. Verokorttien määrän kasvua selittävät osaltaan kiky-sopimuksen vaikutukset tulonmuodostukseen, mutta myös perusverokorttien laskennassa ollut virhe, jonka kohteena olleita henkilöitä kehotettiin erikseen hakemaan tarvittaessa muutosverokorttia.
- **Kiky-sopimus.** Palkankorotusten jäädyttäminen on hidastanut palkkatulojen kasvua ja julkisen sektorin lomarahojen leikkaukset ovat hidastaneet sen kohteena olevilla työntekijöillä vuosiansioiden kasvua tai jopa johtaneet niiden laskemiseen. Ennakkoperinnän laskentaa varten saadut tulojen kasvuennusteet ovat muutosten johdosta olleet maltilliset. Niitä kuitenkin sovelletaan saman suuruisina koko asiakaskuntaan ja etenkin julkisten alojen työntekijöiden kohdalla ennuste tulojen kasvusta on todennäköisesti ollut liian suuri. Tämän vuoksi julkisten alojen työntekijöillä on voinut olla perusverokortilla laskettuna todelliseen tulo-odotukseen nähden liian suuri pidätysprosentti. He, jotka ovat reagoineet kiky-muutoksiin hakemalla muutosverokorttia, ovat muiden henkilöiden tavoin mahdollisesti yliarvioineet tulojen määrään verokorttimuutoksessa eivätkä hekään välttämättä ole huomioineet muutosverokorttia hakiessaan aiempiin vuosiin nähden poikkeuksellisen alhaista lomarahan määrää.
- **Kotitalousvähennyksen määrän kasvu.** Kotitalousvähennyksen määrä kasvoi noin 52 miljoonaa euroa. Tästä kasvusta verovelvolliset ovat ilmoittaneet ennakkoperinnässä vain 7 miljoonaa euroa. Koska kyseessä on verosta tehtävä vähennys, heijastuu kasvu noin 45 miljoonan euron osalta käytännössä suoraan veronpalautusten ja jäännösverojen määrään.

Maksuunpanotilitys

Verovuoden aikana sovelletaan veronsaajille (valtio, kunnat, seurakunnat, Kansaneläkelaitos) tilitettäviin veroihin arvioituja jako-osuuksia, jotka oikaistaan verotuksen valmistuttua.

- Verovuotta 2017 koskeva oikaisu eli maksuunpanotilitys pienentää kuntien verokertymää kalenterivuonna 2018 noin 175 milj. euroa.
- Jako-osuusarviot tehdään valtiovarainministeriössä Verohallinnon ylläpitämällä henkilöverotuksen suunnittelumallilla (HVS-malli) ja ne perustuvat otokseen viimeisimmän valmistuneen verotuksen tiedoista sekä valtiovarainministeriön kansantalousosaston ennusteisiin tulopohjan kehityksestä.
- Verovuoden 2017 jako-osuudet otettiin ensimmäistä kertaa käyttöön helmikuussa 2017 ja niitä oikaistiin joulukuussa 2017 kun vuoden 2016 verotus valmistui. Joulukuussa 2017 pääomatulojen arvioitiin kasvavan selvästi vähemmän kuin mitä ne lopullisen verotuksen tietojen mukaan kasvoivat. Pääomatuloista maksetaan veroa ainoastaan valtiolle, joten niiden

muutoksella on yleensä ansiotulojen muutosta suhteellisesti suurempi vaikutus veronsaajien välisiin maksuunpanosuhteisiin.

Miten ennustetta voitaisiin parantaa?

Tyypillisesti vaikeimmin ennustettavia tekijöitä kunnallisveroennusteessa ovat edellisen vuoden verotuksen valmistumiseen liittyvät tekijät. Kuten edellä on todettu, jako-osuuslaskennan kannalta merkitystä on etenkin pääomatulojen ennustamisella, samoin kuin ansiotulokertymän rakenteella. Jako-osuuksien arviointiin vaikuttaa myös käytettävissä oleva laskenta-aineisto, joka perustuu otokseen viimeisimmän valmistuneen verotuksen tiedoista. Pääomatuloja ennustettaessa hyödynnetään veronkannon tietoja esimerkiksi ennakontäydennysmaksuista ja osinkojen ennakonpidätyksistä. Mahdollisesti tulevaisuudessa, mikäli pääomatulot tulevat mukaan Tulorekisteriin, tietoja saatetaan saada enemmän jo verovuoden kuluessa. Jako-osuuksien arvioinnissa käytettävää HVS-mallia ollaan parhaillaan uudistamassa siten, että tulevaisuudessa mallissa on käytettävissä verotuksen kokonaisaineisto nykyisen otoksen sijaan.

Valtiovarainministeriön verotuloennustemenetelmiä kuvataan tarkemmin muistiossa Budjettitalouden tuloarvioiden laadintamenettelyt valtiovarainministeriössä[1].

[1] https://vm.fi/julkaisu?pubid=28101