

Svar

fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Guðbrandi Einarssyni um tekjur og gjöld ríkissjóðs.

Fyrirspurnin hljóðar svo:

1. Hvað skýrir lækkun tekna ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu?
2. Hvað skýrir hinn mikla mun á tekjum og gjöldum ríkissjóðs á árinu 2021?
3. Hvert er áætlað hlutfall tekna og gjalda ríkissjóðs af vergri landsframleiðslu á hverju ári á tímabili gildandi fjármálaáætlunar?

Í greinargerð með fyrirspurninni er farið yfir þróun tekna og gjalda ríkisins sem hlutfall af vergri landsframleiðslu frá árinu 2001. Þær hlutfallstölur sem þar koma fram samsvara gögnum sem finna má á vef Hagstofunnar fyrir tímabilið 2001–2021 eða 21 ár. Rétt er að benda á að gögn um tekjur og gjöld ríkissjóðs á vef Hagstofunnar ná til samstæðuuppgjörs A-hluta ríkissjóðs í heild þ.e. A1-, A2- og A3-hluta ríkissjóðs, sbr. 50. gr. laga um opinber fjármál, nr. 123/2015. Það felur í sér að tekju- og gjaldahlutföllin innifela alla veltu í starfsemi hlutafélaga sem eru í meirihlutaeigu ríkisins en sinna verkefnum á sviði opinberrar þjónustu, t.d. Ríkisútvarpsins og Neyðarlínunnar, sem og veltu í starfsemi lána og fjárfestingasjóða á borð við Húsnæðissjóð, ÍL-sjóð og Menntasjóð námsmanna. Í þessu svari er hins vegar einungis horft á A1-hluta ríkissjóðs sem er sá hluti ríkissjóðs sem fellur undir 1. gr. fjárlaga og töluleg skilyrði 7. gr. laga um opinber fjármál. Þó er í svari við 3. lið fyrirspurnarinnar sýnd þróun tekna og gjalda ríkissjóðs á tímabili samþykkrar fjármálaáætlunar fyrir bæði A1-hluta ríkissjóðs og A-hluta samstæðunnar í heild.

Við umfjöllun um sögulega þróun tekna og gjalda er í svarinu jafnframt búið að leiðrétta tímaraðir fyrir nokkrum óreglulegum og einskiptisliðum í tekjum og gjöldum sem annars skekkja samanburð milli ára og gefa misvísandi mynd af undirliggjandi þróun. Þannig er t.d. leiðrétt fyrir áhrifum af flutningi málefna fatlaðs fólks frá ríki til sveitarfélaga árið 2011 með því að aðlaga tekjur og gjöld árin þar á undan til samræmis og einnig er leiðrétt fyrir stórum einskiptisliðum, svo sem tekjum af stöðugleikaframlögum frá slitabúum föllnu bankanna árið 2016 og einskiptisframlögum til LSR sama ár.

Í meðfylgjandi töflu má sjá lykiltölur um þróun tekna og gjalda ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á árunum 2001 til 2022 eftir því hvort horft er til A-hluta samstæðunnar í heild, A1-hluta ríkissjóðs eða A1-hluta ríkissjóðs með leiðréttingum fyrir einskiptis- og óreglulegum liðum. Tímaraðir fyrir árin 1998–2022 er að finna í viðauka.

Ríkissjóður, % af VLF	Meðaltal 2001-2021	Hámark 2001-2016	Lágmark 2001-2016	2021	2022 Horfur
Heildartekjur					
A-hluti samstæða	36,2%	48,3%	32,2%	29,2%	30,5%
A1-hluti	31,1%	45,7%	27,7%	27,6%	28,8%
A1-hluti án óreglulegra og einskíptis liða	29,8%	33,7%	26,8%	27,6%	28,8%
þar af skattar og tryggingagjöld	25,6%	29,8%	21,8%	24,6%	25,7%
Heildargjöld					
A-hluti samstæða	36,2%	51,7%	32,5%	36,4%	30,5%
A1-hluti	32,7%	42,3%	29,1%	34,6%	32,6%
A1-hluti án óreglulegra og einskíptis liða	31,1%	34,7%	28,5%	34,6%	32,6%

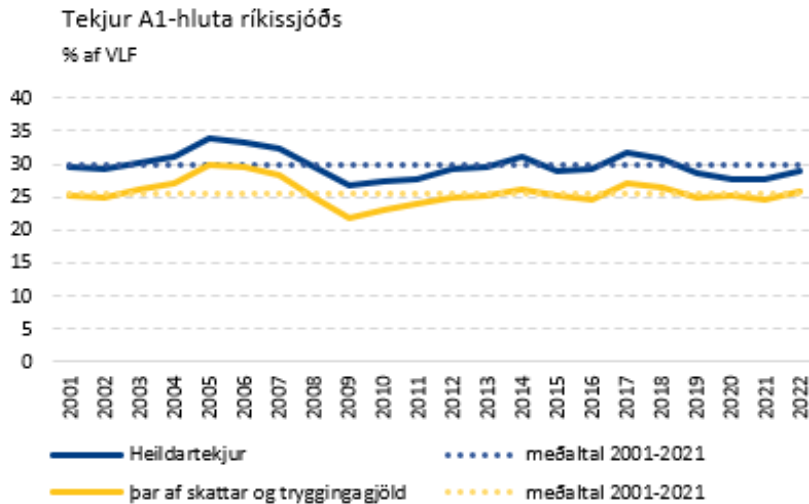
Heimild: fjármála- og efnahagsráðuneytið, byggt á gögnum Hagstofu og ráðuneytisins

1. Hvað skýrir lækkun tekna ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu?

Tekjur ríkissjóðs, sér í lagi skatttekjur, eru tengdar efnahagslegum umsvifum á hverjum tíma og aukast að öllu óbreyttu í uppsveiflu og dragast saman í niðursveiflu. Innbyggð sveiflujöfnun skattkerfisins felur í sér að skatthlutfallið getur hækkað talsvert á uppgangstímum, einkum ef samsetningin á vexti landsframleiðslunnar felur í sér aukna innlenda neyslu og innflutning eins og gerðist á árunum fyrir fall bankakerfisins. Hins vegar geta slíkar forsendur fyrir hækkun skatthlutfallsins brostið eins og reynslan sýnir.

Skattar og tryggingagjöld hafa að jafnaði numið 86% af heildartekjum A1-hluta ríkissjóðs á sl. tveimur áratugum, og er þá leiðrétt fyrir einskíptis- og óreglulegum liðum. Tekjur ríkissjóðs árin 2020 og 2021 endurspeglar vel hina efnahagslegu tengingu en hagkerfið dróst verulega saman árið 2020 vegna efnahagslegra áhrifa kórónuveirufaraldursins og hafði ekki náð að vinna það upp til fulls ári síðar. Tekjur ráðast einnig af uppbyggingu skattkerfisins á hverjum tíma en á árinu 2020 voru gerðar tímabundnar skattkerfisbreytingar til þess að draga úr áhrifum kórónuveirufaraldursins. Þær helst að nefna auknar endurgreiðslur virðisaukaskatts, lækkun tryggingagjalds og niðurfellingu gistináttaskatts en áhrif þessara breytinga til tekjulækkunar voru þó aðeins tímabundin. Ljóst er að lækkun tekjuhlutfallsins árin 2020 og 2021 er ekki til marks um viðvarandi breytingu heldur tímabundið ástand af völdum veirufaraldursins sem tekur að ganga til baka á árinu 2022. Þannig er áætlað að umfang skatta og tryggingagjalda sem hlutfall af vergri landsframleiðslu fari úr 24,6% árið 2021 í um 25,7% árið 2022.

Á árunum 2019–2021 tóku jafnframt gildi aðrar skattkerfisbreytingar sem hafa varanleg áhrif á tekjur ríkissjóðs til lækkunar. Þær umfangsmestu eru endurskoðun og lækkun á tekju-skatti einstaklinga, lækkun tryggingagjalds og lækkun bankaskatts. Fjölmargar breytingar á bæði sköttum og skattaívilnunum hafa verið gerðar á tímabilinu sem tóku mið af tekjuöflunarþörf, hagstjórn og áherslum stjórnvalda hverju sinni. Einnig er vert að nefna að samfélagslegar og tæknilegar breytingar hafa áhrif á tekjur ríkissjóðs. Á síðustu árum hafa þannig tekjur af ökutækjum og eldsneyti farið þverrandi í hlutfalli við landsframleiðslu vegna fjölgunar á vistvænum og sparneytnum bifreiðum en skattlagningin miðast að stórum hluta við losun koltvísyrings.



Án óreglulegra liða. Heimild: fjármála- og efnahagsráðuneytið, byggt á gögnum Hagstofu og ráðuneytisins.

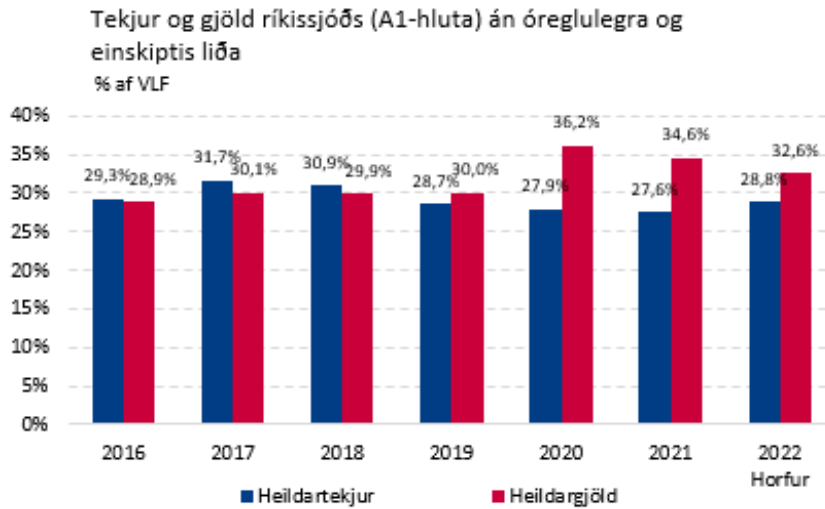
Tekjur ríkisins af sköttum og tryggingagjöldum hafa lækkað minna en heildartekjur á sl. tveimur áratugum. eru það einkum vaxtatekjur og tekjur af sölu vöru og þjónustu sem orsaka þann mun. Hvort tveggja telst til tekna sem aflað er utan skattkerfisins en hefur lækkað verulega sem hlutfall af vergri landsframleiðslu á tímabilinu af öðrum ástæðum.

Að lokum má nefna að samkvæmt áætlunum jukust tekjur ríkissjóðs sem hlutfall af vergri landsframleiðslu umtalsvert á árinu 2022 og mun sú þróun halda áfram árið 2023, sbr. svar við 3. lið fyrirspurnarinnar. Eins og þar kemur fram er gert ráð fyrir að síðustu þrjú ár áætlunartímabilsins verði hlutfall tekna af vergri landsframleiðslu aftur orðið það sama og sögulegt meðaltal síðustu tveggja áratuga þegar óreglulegir og einskiptisliðir eru frátaldir.

2. Hvað skýrir hinn mikla mun á tekjum og gjöldum ríkissjóðs á árinu 2021?

Rekstur ríkissjóðs á árinu 2021 litadist verulega af áhrifum heimsfaraldurs kórónuveirunnar. Stefna stjórnvalda á þeim tíma var að styðja við hagkerfið þar til atvinnulífið hefði tekið við sér að nýju, líkt og kemur fram í greinargerð með endurskoðaðri fjármálastefnu fyrir árin 2018–2022 sem samþykkt var á Alþingi í september árið 2020. Þessi stefnumörkun fól enn fremur í sér að allar sértækar ráðstafanir til að bæta afkomu ríkissjóðs yrðu látnar bíða um sinn þrátt fyrir mikinn hallarekstur líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2021. Þannig voru engar frekari aðhaldskröfur gerðar til málefna sviða ráðuneyta umfram forsendur gildandi fjármálaáætlunar á þeim tíma, auk þess sem staðinn var vörður um tilfærslukerfi ríkisins. Í þessari stefnumörkun fólst að þrátt fyrir tekjufall ríkissjóðs vegna heimsfaraldursins voru útgjöld ekki skorin niður heldur þess í stað aukin til að standa undir tímabundnum sértækum mótvægisáðgerðum. Má þar nefna framlengingu á tekjutengdum atvinnuleysisbótarétti og áframhald á sérstöku fjárfestingarátaki en einnig auknar endurgreiðslur vegna rannsókna og þróunar. Þá jukust útgjöld vegna atvinnuleysis umtalsvert eða um tæplega 23 milljarða kr. frá fyrri áætlunum. Í greinargerð fjármálaáætlunar fyrir árin 2021–2025 kemur fram að metið umfang sjálfvirkra sveiflujafnara ríkisfjármálanna, þ.e. tekjutap sem rekja mætti til faraldursins og útgjöld vegna atvinnuleysis, ásamt beinum

aðgerðum vegna faraldursins á tekju- og gjaldahlíð ríkissjóðs árið 2021 væri um 192 milljarðar kr. eða sem svarar yfir 6% af vergri landsframleiðslu. Þar af voru 133 milljarðar kr. vegna lægri tekna og 58 milljarðar kr. vegna hærri gjalda.



Þessi stefnumörkun um að leyfa sjálfvirkum sveiflujöfnurum ríkisfjármálanna að virka óhindrað og hið mikla umfang beinna stuðningsaðgerða leiddi til þess að mikill munur varð á tekjum og gjöldum ríkissjóðs á árinu 2021 þrátt fyrir ágætan hagvöxt og nam halli ríkissjóðs 7% af vergri landsframleiðslu það ár. Fjárlög ársins gerðu þannig ráð fyrir áframhaldandi hallarekstri ríkissjóðs enda hafði hagkerfið orðið fyrir miklu og líklega að stórum hluta varanlegu framleiðslutapi frá upphafsdögum faraldursins. Þannig uxu tekjur ríkissjóðs frá nýjum og lægri grunni en áður á sama tíma og útgjöld höfðu verið aukin.

3. Hvert er áætlað hlutfall tekna og gjalda ríkissjóðs af vergri landsframleiðslu á hverju ári á tímabili gildandi fjármálaáætlunar?

Samþykkt fjármálaáætlun fyrir árin 2023–2027 gerir ráð fyrir að tekjur og gjöld ríkissjóðs verði í samræmi við eftirfarandi töflu. Eins og þar kemur fram er áætlað að heildartekjur A1-hluta ríkissjóðs aukist sem nemur um 0,7% af vergri landsframleiðslu á tímabilinu.

Ríkissjóður % af VLF	2019	2020	2021	2022 Horfur	2023 FÁ	2024 FÁ	2025 FÁ	2026 FÁ	2027 FÁ
A1-hluti									
Heildartekjur	28,7%	27,9%	27,6%	28,8%	28,9%	29,2%	29,6%	29,7%	29,6%
Heildargjöld	30,0%	36,2%	34,6%	32,6%	31,0%	30,6%	30,2%	30,0%	29,7%
A-hluti samstæða									
Heildartekjur	30,6%	29,5%	29,2%	30,5%	30,2%	30,3%	30,6%	30,6%	30,6%
Heildargjöld	31,7%	37,8%	36,4%	34,4%	32,6%	31,9%	31,5%	31,1%	30,7%