

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða,
nr. 129/1997 (nýting séreignarsparnaðar).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Í stað „30. júní 2021“ í 1. málsl. 1. mgr. ákvæðis til bráðabirgða XVI í lögnum kemur:
30. júní 2023.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á ákvæði til bráðabirgða XVII í lögnum:

- a. Í stað „30. júní 2021“ tvívegis í 1. málsl. 1. mgr. og í 3. málsl. 2. mgr. kemur: 30. júní 2023.
- b. Orðin „og 1,5 millj. kr. samtals“ í 1. málsl. 2. mgr. og „og 2.250.000 kr. samtals“ í 2. málsl. 2. mgr. falla brott.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

4. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á ákvæði til bráðabirgða LV í lög-
um um tekjuskatt, nr. 90/2003:

- a. Í stað „30. júní 2021“ í 1. og 2. mgr. kemur: 30. júní 2023.
- b. Í stað „2,5 millj. kr.“ og „3.750.000 kr.“ í 1. málsl. 3. mgr. kemur: 4,5 millj. kr.;
og: 6.750.000 kr.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Með því er lagt til að heimild-
ir til skattfrjálsrar ráðstöfunar og úttektar viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar í tengslum
við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota, sem eiga að falla úr gildi 30. júní 2021, verði fram-
lengdar um tvö ár, eða til 30. júní 2023.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Úrræðin sem felast í þeim lagaákvæðum sem lagt er til að verði framlengd með frumvarp-
inu voru fyrst kynnt árið 2014 sem hluti af aðgerðaáætlun ríkisstjórnarinnar um höfuðstóls-
lækkun húsnæðislána. Ákvæðin voru upphaflega lögfest til þriggja ára með lögum um

séreignasparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar, nr. 40/2014.

Gildistími þeirra hefur tvívegis verið framlengdur og í bæði skiptin um tvö ár, fyrst með lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, og næst með lögum um breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 60/2019. Seinni framlengingin var einnig liður í þeim aðgerðum sem ríkisstjórnin kynnti vegna lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins í apríl 2019. Bæði úrræðin hafa því verið samfelld í gildi í tæp sjö ár. Úrræðin tengjast lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, en með þeim lögum var lögfest varanleg heimild fyrir fyrstu kaupendum að íbúð til að nýta viðbótariðgjald til séreignarsparnaðar skattfrjálst til öflunar á íbúðarhúsnæði. Þá tengjast fyrrgreind úrræði einnig tillögu að heimild fyrstu kaupenda til að nýta tilgreinda séreign til kaupa á fyrstu íbúð í frumvarpi til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna hækkunar lágmarksiðgjalds til lífeyrissjóðs og ákvæðum um tilgreinda séreign sem fjármála- og efnahagsráðherra hefur nýlega lagt fram á Alþingi (700. mál, þskj. 1179).

Talsvert hefur verið kallað eftir því af hálfu hagsmunasamtaka og einstaklinga að þau úrræði sem fjallað er um í frumvarpinu verði framlengd og er komið til móts við þær óskir með framlagningu frumvarpsins.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að heimild rétthafa til skattfrjálsrar ráðstöfunar á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar inn á höfuðstól lána sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði verði framlengd til 30. júní 2023. Jafnframt er lagt til að heimild rétthafa til skattfrjálsrar úttektar á uppsöfnuðu viðbótariðgjaldi vegna öflunar á íbúðarhúsnæði til eigin nota verði framlengd til 30. júní 2023, og taki til viðbótariðgjalda sem myndast hafa á tímabilinu 1. júlí 2014 til 30. júní 2023. Að óbreyttu hefðu bæði úrræðin fallið úr gildi 30. júní 2021.

Lagt er til að sömu viðmiðunarfjárhæðir verði í gildi og hafa verið frá upphafi, þ.e. að einstaklingum verði heimilt að nýta allt að 500 þús. kr. á almanaksári en hjónum og samsköttuðum einstaklingum verði heimilað að nýta samanlagt allt að 750 þús. kr. á almanaksári.

Með viðbótariðgjaldi er átt við iðgjald umfram lágmarksiðgjald en lágmarksiðgjald er iðgjald sem nemur a.m.k. 12% og ákveðið er í sérlögum, kjara- eða ráðningarsamningi eða á annan sambærilegan hátt.

Þá er í frumvarpinu að finna afleiddar breytingar á lögum um tekjuskatt til að tryggja rétthöfum áframhaldandi skattfrelsi við nýtingu úrræðanna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur ekki í sér álitaeefni er varða stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

5. Samráð.

Drög að frumvarpinu voru kynnt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is 12. apríl 2021 með fresti til að veita umsagnir til 17. apríl (mál nr. S-98/2021). Alls bárust þrjár umsagnir. Í umsögnum Verkalýðsfélags Akraness og fagfélaganna MATVÍS, KLIPP, Rafiðnaðarsambands Íslands, VM félags vélstjóra og málmteknimanna og Samiðnar sambands iðnfélaga, sem skiluðu sameiginlegri umsögn, er lýst yfir ánægju með frumvarpið. Í umsögn Reykjavíkurborgar er vakin athygli á að sá húsnæðisstuðningur sem frumvarpið felur í sér sé ekki lögbundið verkefni sveitarfélaga. Því er gerð sú krafa að sveitarfélögum verði bætt það útsvarstekjutap sem hlýst af ákvörðun Alþingis um skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Umfang úrræðanna.

Heildarumfang úrræðanna nemur 82 milljörðum kr. frá því að þau tóku gildi um mitt ár 2014 og 59 þúsund manns hafa nýtt sér þau einhvern tíma á tímabilinu júlí 2014 til mars 2021. Af þeirri fjárhæð hafa um 4 milljarðar kr. verið greiddir út vegna útborgunar við kaup á fasteign fyrir um 5 þúsund einstaklinga en meiri hlutinn, um 78 milljarðar kr., hafa verið greiddir inn á höfuðstól lána á tímabilinu. Síðustu tvö ár hefur um 1 milljarður verið greiddur inn á höfuðstól fasteignalána um 20 þúsund einstaklinga í hverjum mánuði.

Gera má ráð fyrir því að flestir sem nýta séreignarsparnað sinn til greiðslu inn á fasteignalán geri það áfram á meðan það er í boði. Heldur hefur þó fækkað í hópnum síðustu misseri. Að því gefnu að þeir sem hafa sparað á árunum 2019 til upphafs árs 2021 geri það áfram á meðan úrræðin eru í gildi má búast við að allt að 24 milljarðar kr. verði greiddir inn á höfuðstól fasteignalána á gildistíma úrræðanna frá júlí 2021 til og með júní 2023. Má því reikna með að heildarumfangið geti orðið liðlega 100 milljarðar kr.

Upphaflega var gert ráð fyrir að umfang úrræðanna gæti orðið 65–88 milljarðar kr. á þremur árum á verðlagi 2014. Reynslan varð sú að fyrstu þrjú árin voru 36 milljarðar kr. nýttir en með ítrekuðum framlengingum hefur áætluðu umfangi verið náð.

6.2. Áhrif á rétthafa séreignarsparnaðar.

Úrræðin fela í sér að einstaklingar geta nýtt sér séreignarsparnað sinn skattfrjálst við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Úrræðin hvetja til sparnaðar, sem óvíst er að yrði að öðrum kosti, og fela í sér hraðari eignamyndun einstaklinga en ella. Það hefur jákvæð áhrif á afkomu í framtíðinni og vegur upp á móti mögulegu tekjutapi einstaklingsins í framtíðinni vegna minni lífeyrisgreiðslna.

6.3. Áhrif á vörsluaðila séreignarsparnaðar.

Alls jukust eignir landsmanna í séreignarsjóðum úr 443 milljörðum kr. í lok árs 2014 í 842 milljarða kr. í lok árs 2020. Eignabreytinguna má að mestu rekja til greiddra iðgjalda í sjóðina sem námu 322 milljörðum kr. frá 2014 til 2019. Ekki liggja fyrir upplýsingar um greidd iðgjöld í séreignarsjóði árið 2020. Ljóst má vera að þrátt fyrir góða nýtingu þeirra úrræða sem lagt er til að framlengja í þessu frumvarpi hafa þau, á heildina litið, ekki komið niður á séreignarsparnaði. Miðað við nýleg gögn hefur nýtingin numið um 10–15% af greiddum iðgjöldum á hverju ári. Gert er ráð fyrir að nýting úrræðanna verði með svipuðu móti og verið hefur síðastliðin ár verði frumvarpið samþykkt.

Þó nokkur reynsla er nú komin á framkvæmdina, þ.e. gegnumstreymi sparnaðar einstaklinga úr séreignarsjóðum inn á fasteignalán, og ekki er fyrirséð að framlenging úrræðanna um tvö ár muni kalla á einhverja breytingu í rekstri vörsluaðila. Ekki er gert ráð fyrir að úrræðin hafi mikil áhrif á fjármálamarkaði þar sem ekki er gert ráð fyrir að vörsluaðilar séreignarsparnaðar þurfi að selja eignir vegna framlengingar á úrræðunum.

6.4. Áhrif á almannatryggingar.

Úrræðin geta aukið greiðsluþörf almannatryggingakerfisins að því marki sem greiðslur úr séreignarsjóðum verða lægri og fleiri gætu átt rétt á ellilífeyri frá Tryggingastofnun. Slík áhrif er þó illmögulegt að meta enda lítill reynsla komin á hvornig séreignarsparnaður verður nýttur af sjóðfélögum við starfslok.

6.5. Áhrif á húsnæðismarkað og húsnæðisverð.

Úrræðin sem frumvarpið fjallar um auka annars vegar eignastöðu íbúðareigenda í húsnæði sínu og hins vegar þá fjármuni sem einstaklingar sem ekki eiga íbúðarhúsnæði hafa til ráðstöfunar vegna útborgunar til íbúðarkaupna. Hvort tveggja eykur eftirspurn eftir íbúðarhúsnæði. Verði frumvarpið að lögum má því búast við því að húsnæðisverð verði hærra en ella á þeim tíma sem framlenging úrræðanna nær til. Framlenging úrræðanna hefur þó líklega ekki teljandi áhrif til hækkunar á húsnæðisverð umfram þau áhrif sem þegar má ætla að hafi komið fram af völdum úrræðanna frá 2014. Það mat byggist á því að nýting úrræðanna verði áfram svipuð og verið hefur að undanfögnu.

Úrræðin tvö sem lagt er til að verði framlengd hafa mismunandi áhrif á eignastöðu og getu fólks til þess að afla sér íbúðarhúsnæðis og þar með á húsnæðismarkað. Heimild til ráðstöfunar séreignarsparnaðar inn á fasteignalán nýtist þeim sem þegar eiga húsnæði og leiðir til þess að húsnæðisverð verður hærra en ella. Það eykur því kaupgetu þeirra á íbúðamarkaði sem þegar eiga húsnæði en minnkar hlutfallslega kaupgetu annarra á markaðnum. Heimild til útborgunar á séreignarsparnaði til öflunar íbúðarhúsnæðis eykur aftur á móti kaupgetu fólks sem ekki á íbúðarhúsnæði en fellur ekki undir lög um stuðning til kaupna á fyrstu íbúð, nr. 111/2016, þ.e. fólks sem ekki á íbúðarhúsnæði en hefur áður átt húsnæði.

6.6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um nýtingu úrræðanna sem lagt er til að framlengja eftir kynjum en leiða má líkum að því að úrræðin nýtist kynjunum með ólíkum hætti. Konur eru að meðaltali með lægri tekjur en karlar á öllum menntunarstigum og í öllum heimilisgerðum og hafa því ekki sömu möguleika á að afla sér séreignarsparnaðar og karlar. Fjöldi kvenna og karla sem safna séreignarsparnaði er svipaður en iðgjöld sem karlar greiða eru mun hærri. Þó að ekki liggja fyrir kynjaskiptar upplýsingar um nýtingu þeirra úrræða sem lagt er til að framlengja í þessu frumvarpi er ljóst að karlar hafa tekið út mun hærri upphæðir á grundvelli heimildar í ákvæði til bráðabirgða VIII í lögnum, þ.e. heimildar til skattskyldrar úttektar séreignarsparnaðar vegna þess efnahagsástands sem skapaðist vegna heimsfaraldurs kórónuveiru. Hærra hlutfall kvenna en karla er á leigumarkaði og fleiri konur en karlar ætla sér að vera á leigumarkaði að einhverjum tíma liðnum. Úrræði á borð við þau sem eru lögð til í þessu frumvarpi, sem nýtast þeim sem eru að kaupa, byggja eða eiga húsnæði, kunna því að nýtast konum verr en körlum.

6.7. Áhrif á ríki og sveitarfélög.

Úrræðin hafa fjárhagsleg áhrif á ríki og sveitarfélög til skemmri og lengri tíma. Til skamms tíma velta áhrifin á því hvort heimildirnar, sem er lagt til að framlengja um tvö ár með frumvarpinu, hafi áhrif á ákvarðanir fólks um að hefja sparnað í séreign. Þegar einstaklingar hefja slíkan sparnað skerðist stofn til tekjuskatts og útsvars en hins vegar myndar mótframlag launagreiðenda í séreignarsjóð um leið stofn til tryggingagjalds. Hvetji úrræðin einstaklinga til að hefja sparnað í séreign eingöngu í þeim tilgangi að umbreyta honum í húsnæðissparnað verða neikvæð áhrif á skatttekjur ríkissjóðs og sveitarfélaga til skamms tíma. Það sem er þó öllu líklegra er að flestir hyggist greiða hefðbundinn viðbótarlífeyrissparnað, óháð heimildum til að nýta hann til húsnæðiskaupa, og framlenging heimildanna hafi því óveruleg áhrif á skatttekjur til skamms tíma.

Úttekt og ráðstöfun séreignarsparnaðar til húsnæðiskaupa, sem nýtur skattfrelsis samkvæmt þeim úrræðum sem lagt er til að verði framlengd með frumvarpinu, leiðir aftur á móti til þess að lífeyrisgreiðslur og skattar af þeim í framtíðinni verða minni en ella. Framlenging

heimildanna eykur þá eftirgjöf skatttekna sem hér um ræðir en hún er að mestu leyti dreifð yfir langan tíma á næstu áratugum.

Við mat á tekjutapi ríkissjóðs var miðað við meðalskattprósentu í gildandi tekjuskattkerfi. Reikna má með að tekjutap í framtíðinni verði minna en það sökum þess að einstaklingar eru oftast en ekki með lægri tekjur á eftirlaunaaldri en þegar þeir eru á vinnumarkaði. Ef miðað er við að úttektir verði allt að 24 milljarðar kr. á næstu tveim árum sem framlengingin nær yfir má ætla að samanlagt tekjutap ríkis og sveitarfélaga verði á bilinu 3–4 milljarðar kr. á hvoru ári. Framlengingin hefur lítill áhrif á afkomu ríkis og sveitarfélaga á tímabili nýframlagðrar fjármálaáætlunar sem nær til ársins 2026.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í greininni er lagt til að heimild rétthafa til ráðstöfunar á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, inn á höfuðstól lána sem tryggð eru með veði í íbúðarhúsnæði til eigin nota, verði framlengd til 30. júní 2023.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er í fyrsta lagi lagt til að heimild rétthafa til úttektar á uppsöfnuðu viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, verði framlengd um tvö ár og taki til tímabilsins 1. júlí 2014 til 30. júní 2023. Í öðru lagi er lagt til að fjárhæðir verði felldar brott þar sem að þær eiga ekki lengur við vegna framlenginga á úrræði því sem ákvæðið mælir fyrir um. Um er að ræða samtölur sem áttu við þegar úrræðið var í gildi í þrjú ár og þær eiga því ekki við í tilviki framlengingar til tveggja ára.

Um 3. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.

Um 4. gr.

Í greininni er lagt til að sú útgreiðsla viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar sem lögð er til í frumvarpinu skuli ekki teljast til tekna hjá mönnum á tímabilinu 1. júlí 2014 til 30. júní 2023. Um er að ræða afleiddar breytingar á tekjuskattslögum vegna tveggja ára framlengingar á úrræðum rétthafa til að ráðstafa og taka út viðbótariðgjald til séreignarsparnaðar í tengslum við öflun íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Er rétthöfum því tryggt áframhaldandi skattfrelsi við nýtingu beggja úrræðanna.