

143. löggjafarþing 2013–2014.
484. og 485. mál.

Umsögn

um frumvarp til laga um séreignarsparnað og ráðstöfun hans til greiðslu húsnæðislána og húsnæðissparnaðar og frumvarp til laga um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána.

Frá meiri hluta fjárlaganefndar.

Fjárlaganefnd fjallaði um frumvörpin á tveimur fundum og fékk á fund sinn Maríönnu Jónasdóttur, Fjólú Agnarsdóttur og Guðrúnu Þorleifsdóttur frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Gunnar Gunnarsson frá Seðlabanka Íslands, Ara Skúlason og Daniel Svavarsson frá Landsbanka Íslands, Reginu Bjarnadóttur og Hrafn Steinarsson frá Arion banka, einnig Þóreyju S. Þórðardóttur, Arnald Loftsson og Gunnar Baldvinsson frá Landssamtökum lífeyrissjóða.

Í umfjöllun sinni lagði nefndin áherslu á að meta frumvörpin út frá áhrifum þeirra á tekjur og gjöld ríkissjóðs. Hér er um mjög veigamiklar aðgerðir að ræða, heildarvelta fjárlaga nemur um 613 milljörðum kr. þannig að aðgerðin vegur um fjórðung af fjárlögum, en dreifist reyndar á fjögur ár, auk þess að vera um 8,5% af áætlaðri landsframleiðslu síðastliðins árs.

Í kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins sem tekur til beggja frumvarpanna kemur fram áætlun bæði um útgjöld og fjármögnun þeirra á næstu fjórum árum. Gert er ráð fyrir að tekjur og gjöld hvers árs verði nánast þau sömu á hverju ári fyrir sig. Heildaráhrifin eru áætluð um 150 milljarðar kr. og þar af 80 milljarðar kr. vegna kostnaðar ríkissjóðs við leiðréttingarlánin og um 70 milljarðar kr. vegna skattleysis séreignarsparnaðar sem nýttur er til að greiða niður íbúðarskuldir heimilanna.

Í frumvarpinu um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána er gert ráð fyrir því að ríkissjóður greiði leiðréttingarhluta láns niður á fjórum árum með árlegum gjalddögum, fyrst 31. desember 2014. Í þessari ráðstöfun felst einnig að ríkissjóður greiði vanskil, vexti og verðbætur. Þessu til viðbótar er lagt til að ef framlag ríkissjóðs nýtist ekki á móti leiðréttingarhluta láns, t.d. hafi það verið greitt upp, þá myndi það sérstakan persónuafslátt sem komi til viðbótar almennum persónuafslætti í tekjuskatti á næstu fjórum árum. Samtals er reiknað með að niðurfærslan geti numið um 80 milljörðum kr. og þar af séu um 72 milljarðar kr. vegna höfuðstóls lánanna en 8 milljarðar kr. vegna vaxta, verðbóta og umsýslukostnaðar við aðgerðina.

Í frumvarpinu um ráðstöfun séreignarsparnaðar er lagt til að heimilt verði að ráðstafa iðgjaldi til séreignarsparnaðar, allt að 4% af framlagi launþega og 2% af framlagi launagreiðenda, skattfrjálst til afborgana af fasteignaveðtryggðum lánnum sem tekin hafa verið til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Markmiðið er að ríkissjóður gefi eftir tekjuskatt af þessum lífeyrissparnaði gegn því að honum sé varið til afborgana af lánnum.

Í kostnaðarumsögn sinni birtir ráðuneytið eftirfarandi töflu sem sýnir heildaráhrif aðgerðanna á fjárhag ríkissjóðs.

Í milljörðum kr.	2014	2015	2016	2017	Samtals
Tekjuhlíð:					
Bankaskattur	23,0	23,0	23,0	23,0	92,0
Tekjuskattur	-1,0	-2,4	-2,6	-1,6	-7,6
Tryggingagjald	0,1	0,2	0,2	0,1	0,6
Samtals	22,1	20,8	20,6	21,5	85,0
Gjaldahlíð:					
Kostnaður af leiðréttingarlánum	20,0	20,0	20,0	20,0	80,0
Vaxtabætur	0,0	-0,4	-1,1	-1,0	-2,5
Jöfnunarsjóður sveitarfélaga	0,5	0,4	0,4	0,5	1,8
Íbúðalánasjóður	1,3	1,3	1,3	1,3	5,2
Samtals	21,8	21,3	20,6	20,7	84,5

Á tekjuhlíð munar langmest um auknar tekjur af bankaskatti, alls 92 milljarða kr. á fjórum árum. Heildartekjur af skattinum eru þó áætlaðar meiri og er ætlað að fjármagna skattleysi af séreignarsparnaði. Í öðru lagi er gert ráð fyrir minni tekjum af tekjuskatti vegna aukinnar þátttöku í séreignarlífeyrissparnaði, alls um 7,6 milljörðum kr. Í þriðja lagi verða ívið meiri tekjur af tryggingagjaldi vegna aukningar á mótfamlagi launagreiðanda í séreignarlífeyrissparnað, eða um 100–200 millj. kr. á ári.

Á gjaldahlíð munar mest um 20 milljarða kr. árlegan kostnað vegna afborgana og vaxta af leiðréttingarluta húsnæðislána ásamt umsýslukostnaði sem alls er þá áætlaður 80 milljarðar kr. á tímabilinu. Í öðru lagi verður lækkun á vaxtabótum vegna minni vaxtagjalda heimilanna sem verði fyrst um 0,4 milljarðar en vex í um 1 milljarð kr. og leiðir þannig til um 2,5 milljarða kr. sparnaðar á tímabilinu. Í þriðja lagi hækkar lögbundið framlag ríkisins í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga vegna aukinna tekna af bankaskatti umfram minni tekjur af tekjuskatti. Í fjórða lagi er líklegt að ríkissjóður þurfi að mæta aukinni fjárbörf Íbúðalánasjóðs vegna hraðari uppgreiðslu lána á tímabilinu. Í kostnaðarmati fjármála- og efnahagsráðuneytis er miðað við um 50 milljarða kr. innborganir sem ekki tekst að endurlána og 2% raunvexti á laust fé sjóðsins. Þá yrði árlegt vaxtatap 1,3 milljarðar kr. eða 5,2 milljarðar kr. á tímabilinu. Mikil óvissa er um fjárhæðir í þessu sambandi, Íbúðalánasjóður hefur miðað við að uppgreiðslur gætu numið á bilinu 75–85 milljörðum kr. og 1,5% raunvexti á laust fé. Þannig gæti tapið orðið á bilinu 7,5–24 milljarðar kr. sem dreifist þá á lengri tíma, en meðallíftími fjármögnunar sjóðsins er 10 ár.

Fjármögnun aðgerðanna hefur veruleg áhrif á afkomu viðskiptabankanna og því ekki útilokað að neikvæð áhrif á afkomu Landsbankans leiði til lægri arðgreiðslna í ríkissjóð á næstu árum.

Gert er ráð fyrir að embætti ríkisskattstjóra annist að mestu framkvæmd skuldalækkunar- aðgerðarinnar og er áætlað að heildarkostnaður embættisins hækki um 285 millj. kr. vegna verkefnisins. Við bætist kostnaður við verkefnisstjórn, úrskurðarnefnd og eftirlit með framkvæmd laganna sem áætlaður er 190 millj. kr. Samtals er áætlað að rekstrarkostnaður ríkisins hækki um 475 millj. kr. en auk þess fellur til umsýslukostnaður hjá bönkum og lífeyrissjóðum.

Fram kom hjá öllum gestum fjárlaganefndar að þeir töldu mjög jákvætt að aðgerðirnar væru að fullu fjármagnadar og hefðu því ekki neikvæð áhrif á stöðu ríkissjóðs. Seðlabankinn hefur lagt mat á heildaráhrif aðgerðanna á innlenda eftirspurn, hagvöxt og framleiðsluspennu.

Einnig hefur hann kannað áhrifin á viðskiptajöfnuð, gengi krónunnar og verðbólgu. Ætla má að skuldir heimila minnki um 8% og að hreinn auður heimila hækki um meira en 100 milljarða kr. vegna aðgerðanna. Bankinn telur að einkaneysla aukist samtals um allt að 4% á tímabilinu og áhrif á fjárfestingu verði neikvæð fram til ársins 2016, en eftir það snúist dæmið við þegar áhrif aukinna efnahagssumsvifa vega þyngra en neikvæð áhrif hærri vaxta. Talið er að þjóðarútgjöld vaxi hraðar vegna aðgerðanna eða sem nemur 0,8% á þessu og næsta ári en síðan dragi smám saman úr þeim í takti við þróun einkaneyslu. Þegar áhrifin eru að fullu komin fram telur Seðlabankinn að þjóðarútgjöld verði um 2% hærri en ella vegna aðgerðanna. Að öllu samanlögðu telur bankinn að þjóðhagsleg áhrif aðgerðanna séu hlutlaus.

Allir gestir nefndarinnar bentu á að mjög mikil óvissa tengdist fjárhagslegum áhrifum aðgerðanna eins og jafnframt kemur fram í kostnaðarumsögn fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Það á sérstaklega við um fjölda þeirra sem koma til með að nýta sér séreignarsparnaðarúrræðið, auk þess sem áður fengnar afskriftir og niðurfellingar geta haft umtalsverð áhrif á leiðréttingarfjárhæðir. Nákvæmari mynd af fjárhagsáhrifum fæst ekki fyrr en upplýsingar liggja fyrir úr umsóknum lántakenda.

Meiri hlutinn vekur athygli á því að með því að ríkissjóður gefur eftir tekjuskatt af ráðstöfun séreignarsparnaðar falla niður framtíðarskatttekjur vegna þessa. Fjármála- og efnahagsráðuneytið miðar við að ef 70 milljarðar kr. eru teknir af séreignarsparnaði og skatthlutfall er að jafnaði um 30% þá eru um 20 milljarðar kr. í tekjuskatt og hugsanlega um 10 milljarðar kr. í útsvar sem ríki og sveitarfélög verða af í framtíðinni. Það tekjutap ríkissjóðs og sveitarfélaga dreifist á næstu áratugi og að einhverju marki munu aukin umsvif í atvinnulífinu vega þar upp á móti.

Ekki hefur verið lagt mat á hvort úttektir séreignarlífeyris hafi áhrif á greiðslur almannatrygginga í framtíðinni enda er það háð enn meiri óvissu heldur en aðrir þættir, t.d. hvort fleiri einstaklingar haldi áfram að greiða í séreign eftir að skattleysistímabilinu lýkur.

Meiri hlutinn leggur áherslu á að ekki verði vikið frá þeim markmiðum frumvarpanna að endanleg útgjöld verði ákvörðun Alþingis í fjárlögum hvers árs og með því móti tryggt að jafnvægi verði í gjöldum og tekjum ríkissjóðs vegna aðgerðanna. Þannig gefst Alþingi færi á því að bregðast við ef sýnt þykir að fjárhagsáætlanir gangi ekki eftir og tryggja að aðgerðirnar verði ávallt að fullu fjármagnadar. Með því móti nást fram jákvæð áhrif aðgerðanna í samræmi við markmið frumvarpanna, samhliða því sem ekki er gefinn afsláttur af sjálfbærni, varfærni og stöðugleika við stjórnun ríkisfjármála.

Alþingi, 2. maí 2014.

Vigdís Hauksdóttir.
Guðlaugur Þór Þórðarson.
Haraldur Benediktsson.
Haraldur Einarsson.
Karl Garðarsson.
Valgerður Gunnarsdóttir.