

Forsætisráðherra
Davið Oddsson
Forsætisráðuneytið
150 REYKJAVÍK

Alþingi
Eriandi nr. P 116 / 801
komudagur 14 / 1993

Reykjavík, 8. janúar 1993.

Hagdeildir Alþýðusambands Íslands og Vinnuveitendasambands Íslands hafa í sameiningu metið áhrif skertrar endurgreiðslu virðisaukaskatts af vinnu við byggingu og viðhald íbúðarhúsnæðis. Geinargerð samtakanna um þetta efni fylgir hér með, en helstu niðurstöður þessarar athugunar eru eftirfarandi.

1. Áhrif á vísitölur og verðlag.

- 1.1. Vísitala byggingarkostnaðar hækkar um 3,2%.
- 1.2. Vísitala framfærslukostnaðar hækkar um nálega 0,1%. Enn frekari hækkunir koma fram síðar.
- 1.3. Lánskjaravísitala febrúarmánaðar hækkar um 1,07% vegna frumáhrifa minni endurgreiðslu VSK á vísitölur.
- 1.4. Margvislegar gjaldskrár miða við framangreindar vísitölur. Hitaveitur miða þannig almennt verðskrárbreytingar við hækkun byggingarvísitölu. Verði það raunin hækkar húshitunarkostnaður landsmanna um 175 m.kr.

2. Áhrif á fjármagnsmarkað.

- 2.1. Verðtryggðar heildarskuldir lántakenda í lánakerfinu aukast um 4 milljarða við þessa breytingu eina.
- 2.2. Greiðslubyrði skuldara eykst um nálega 1.250 m.kr á þessu ári vegna breytingarinnar. Þar af falla um 250 m.kr. á opinbera aðila, 350 m.kr. á heimilin og nær 650 m.kr. á atvinnuvegina.

3. Áhrif á framkvæmdir og atvinnustig.

Lækkun endurgreiðslu VSK hefur í för með sér að launakostnaður hækkar um tæplega 10%, án þess að launahækkun komi til, sem leiðir til umræddrar 3,2% hækkunar byggingarvísitölu. Þetta veldur því að færri félagslegar íbúðir verða byggðar, ef ekki koma til aukin framlög, og skuldsetning og greiðslubyrði íbúðarbyggjenda eykst. Aðgerðin er þannig til þess fallin að draga enn úr umsvifum í byggingariðnaði og auka á atvinnuleysi í þeirri grein. Þá er líklegt að umfang svartrar vinnu aukist af þessum sökum.

4. Áhrif á stöðu ríkissjóðs.

Lækkun endurgreiðsluhlutfalls VSK vegna vinnu við byggingu og viðhald íbúðarhúsnæðis er ætlað að spara ríkissjóði um 400 m.kr. á þessu ári og 480 m.kr. næsta ár. Áhrif breytinganna á verðlag og vísitölur virðast þó til þess fallin að auka útgjöld ríkissjóðs meira, en sem nemur sparnaðinum.

Hækkun lánskjaravísitölu mun hækka persónuafslátt, sjómannaafslátt, barnabætur, barnabótaauka og vaxtabætur á síðari hluta ársins og kostnaður ríkissjóðs af sökum er

áætlaður 266 milljónir á síðari hluta ársins. Á næsta ári verður kostnaður rikissjóðs tvöfaldur af þessum sökum eða nær 530 milljónum, ef ekki verður gripið til sérstakra skerðinga á lögbundnum greiðslum umfram það sem þegar er boðað. Þá eykst fjármagnskostnaður rikisins um 145 m.kr. á þessu ári.

Þá eru ótalin óbein áhrif, s.s. hækkun húshitunarkostnaðar opinberra aðila, aukinn samdráttur í atvinnu og aukið umfang svartrar atvinnustarfsemi ásamt lakari skattskilum, vaxandi þunga tekjutengdra bóta og auknum útgjöldum atvinnuleysistryggingasjóðs.

Einasta ástæða umræddra breytinga á endurgreiðslu VSK var sögð tekjuöflun rikissjóðs. Af framangreindum upplýsingum má ráða að rikissjóður skaðist beinlínis við breytinguna og því hafi forsendur ákvörðunarinnar um lækkað hlutfall endurgreiðsina VSK verið rangar.

Augljóst er að veruleg hækkun á verðlagsmælikvörðum er til þess fallin að telja fólki trú um að tímabil stöðugleika í verðlagsmálum sé liðið, einkum þegar þeim breytingum fylgir veruleg tilfærsla fjármuna og aukning skuldbindinga og kostnaðar á borð við það sem hér hefur verið rakið. Í raun sýnist fráleitt að framkalla milljarða tilflutning á lánamarkaði með aðgerð sem ætlað er að spara rikissjóði 400 m.kr. Aðgerðin er til þess fallin að veikja tiltrú á stefnu stjórnvalda í efnahagsmálum - einkum þegar í ljós er leitt að rikissjóður mun í raun skaðast af henni.

Í ljósi þessa áréttta samtökin enn áskorun sína um að rikisstjórnin beiti sér fyrir því að fallið verði frá lækkuð endurgreiðslu VSK vegna vinnu á byggingarstað.

Virðingarfyllst,



Benedikt Davíðsson.



Þórarinn V. Þórarinnsson.

Afrit sent öðrum ráðherrum.

8. janúar 1993

Greinargerð hagdeilda ASÍ og VSÍ um áhrif þess að lækka endurgreiðslu VSK á vinnu við nýbyggingar og viðhald úr 100% í 60%.

1. Inngangur

Þegar virðisaukaskattur var tekinn upp í janúar 1990 var ákveðið að undanskilja vinnu við húsbýggingar. Ástæða þessarar undanþágu var fyrst og fremst sú að hefði skatturinn lagst á að fullu hefði byggingarvísitala hækkað í janúar 1990 um 8,3% og lánskjaravísitala um 2,8%. Við það hefðu vextir rokið upp og verðbólga hlaupið í alls kyns vöru, þjónustu og vinnusamninga sem taka mið af breytingum á byggingarvísitölu.

Með lögum nr. 111/1992 ákvað Alþingi að endurgreiðsla þessi lækkaði um 40%. Fjármálaráðuneytið áætlað að þessi breyting spari ríkissjóði um 400 m.kr. á þessu ári og 480 m.kr. á hverju ári eftir það. Við þá breytingu mun byggingarvísitala sú sem mæld er í þessum mánuði og gildir fyrir febrúar hækka um 3,2%. Þar við bætast hækkunaráhrif á framfærsluvísitölu sem nema tæplega 0,1%, því kostnaður við viðhald íbúða í húsnæðislið vísitölunnar er framreiknaður með byggingarvísitölu. Þar sem vægi þessara vísitalna hvorrar um sig er þriðjungur í lánskjaravísitölu mun hún hækka um 1,07% einungis af þessum sökum.

Markmiðið með lækkun endurgreiðslunnar er að auka tekjur ríkissjóðs. Þegar afleidd áhrif sem þessi breyting hefur í för með sér eru metin er ljóst að það markmið næst alls ekki, a.m.k. ekki á þessu ári, því tilkostnaður ríkissjóðs eykst verulega vegna áhrifa á verðlag, fjármagnsmarkað, framkvæmdastig og vinnumarkað.

2. Áhrif á verðlag

Í 1. gr. laga nr. 42/1987 um vísitölu byggingarkostnaðar segir: "Grunnur vísitölunnar skal miðaður við tiltekna gerð íbúðarhúsnæðis." Þótt bygging íbúðarhúsnæðis sé aðeins hluti af mannvirkjagerð í heild, eða um þriðjungur, er notkun hennar mun viðtækari og eru verksamningar í annarri mannvirkjagerð oftast tengdir við breytingar á vísitölunni. Þannig mun lækkun endurgreiðslunnar valda hækkun á verði því sem verkkaupar hafa samið um við verktaka óháð því hvort tilkostnaður þeirra hafi aukist að sama skapi. Dæmi um þetta er t.d. samningar vegagerðarinnar við verktaka um byggingu Vestfjarðaganga og mun kostnaður við byggingu þeirra aukast af þessum sökum.

Ýmsar stofnanir og fyrirtæki miða verðskrár sínar við breytingar byggingarvísitölu. Fremstar þar í flokki eru hitaveiturnar. Hitaveitureikningur landsmanna er um 6 milljarðar króna á ári og 3% hækkun hefur í för með sér að hitareikningurinn hækkar um 175 m.kr., ef þær kjósa að fylgja þessari breytingu vísitölunnar. Hækkanir af þessum toga munu birtast í hækkun framfærsluvísitölu á næstu mánuðum.

Vægi viðhaldsliðar íbúðarhúsnæðis í vísitölu framfærslukostnaðar er 3,7%. Vegna mikillar eigin vinnu íbúðareigenda er aðkeypt vinna í þeim lið aðeins um fimmtungur og

Því munu áhrifin á framfærsluvisitöluna verða tæplega 0,1%. Þá eru ótalin afleidd áhrif á verðlag sem leiða munu af hækkun fjármagnskostnaðar.

3. Áhrif á fjármagnsmarkað

Fyrirgreind áhrif af lækkun endurgreiðslu VSK voru þegar komin inn í spár Seðlabanka um miðjan desember og tóku bankarnir mið af þeim þegar þeir ákváðu hækkun vaxta á óverðtryggðum lánum um 1,5%-2,75% frá 1. janúar.

Hækkun lánskjaravísitölu um rúmt 1% flytur gífurlega fjármuni frá skuldurum til lánadrottna. Eftirfarandi tafla sýnir heildarumfang íslenska lánakerfisins.

Útlánaflokkun lánakerfisins í árslok 1992, mia. kr.

	Þar af			
	Heildar- skuldir	Verð- tryggt	Óverð- tryggt	Erlend lán
Ríkissjóður og ríkisstofnanir	99,6	25,0	8,8	65,8
Bæjar- og sveitarfélög	22,1	8,8	6,7	6,6
Atvinnuvegir	293,0	125,5	42,9	124,6
Heimili	237,3	216,0	21,1	0,2
Samtals	652,0	375,3	79,4	197,3

Heimild: Bráðabirgðatölur frá Seðlabanka Íslands.

Taflan sýnir að verðtryggðar skuldir, sem að yfirgnæfandi hluta eru tryggðar með lánskjaravísitölu, eru 375 milljarðar um þessar mundir og því færast fjórir milljarðar króna frá skuldurum til lánadrottna vegna þessarar sérstöku hækkunar vísitölnnar.

Miðað við áætlaðan meðallánstíma ofangreindra skulda má leiða líkur að því að greiðslur af verðtryggðum lánum aukist um 400 m.kr. á þessu ári og um 850 m.kr. af óverðtryggðum lánum eða samtals um 1.250 m.kr. Í grófum dráttum skiptist það þannig að greiðslubyrði opinberra aðila eykst um 250 m.kr., atvinnulífsins um 650 m.kr. og heimilanna um 350 m.kr.

4. Áhrif á framkvæmdir og atvinnustig.

Á síðastliðnu ári voru 1.200-1.300 m.kr. endurgreiddar vegna vinnu á byggingarstað og viðhalds íbúðarhúsnæðis. Í byggingarvísitölnni vegur launaliður, undanþeginn VSK, um þriðjung. Af því leiðir að launagreiðslur vegna þessarar vinnu hafi verið um 5 milljarðar króna alls. Út frá þessum tölum má áætla að framkvæmdir á þessu sviði hafi numið allt að 15 milljörðum króna. Í viðhaldskostnaði er hlutur launa umtalsvert hærri en í byggingarstarfsemi almennt eða á bilinu 65-70%. Á sama tíma og nýbyggingar hafa dregist saman undanfarin ár hefur viðhaldspátturinn aukist að mikilvægi.

Lækkun endurgreiðslu VSK hefur það í för með sér að launakostnaður hækkar um tæplega 10% sem leiðir til umræddrar 3,2% hækkunar byggingarvísitölu. Töluvert meiri hækkun verður á kostnaði vegna viðhalds- og viðgerðarverkefna eða 6-7%. Hætt

er við að þessi breyting auki enn hlut svartrar vinnu sem leiða mun til tekjutaps fyrir ríkissjóð.

Skipta má áhrifum á nýbyggingar í þrennt, þ.e. félagslegar íbúðabyggingar, íbúðabyggingar verktaka og einstaklinga. Áhrifin eru mjög mismunandi. Félagslegar íbúðir verða dýrari og þar sem tilteknum fjárhæðum hefur verið útteilt til þessa málaflokks munu færri íbúðir verða byggðar. Eigið framlag kaupanda félagslegrar íbúðar eykst svo og vaxtabyrði vegna hærri verðs og láns. Gagnvart ríkissjóði verða gerðar kröfur um aukin framlög bæði til lána og niðurgreiðslu vaxta. Íbúðir byggðar af verktökum verða ósamkeppnisfærari þar sem eigið framlag og greiðslubyrði íbúðakaupanda hækkar í krónum talið langt umfram samsvarandi hækkanir í félagslega kerfinu. Hærri verð á íbúðum verktaka hlýtur að draga úr eftirspurn eftir þeim og þar með úr starfsemi þeirra og starfsmannahaldi. Loks er að nefna íbúðabyggingar einstaklinga, en hætt er við að fólk muni í auknum mæli reyna að komast undan skattinum og þar með verður ríkissjóður af tekjum.

Af framangreindu er ljóst að lækkun endurgreiðslu VSK mun leiða til minni framkvæmda og þar með aukins atvinnuleysis, en heildaráhrifin er erfitt að meta.

5. Áhrif á stöðu ríkissjóðs

Eins og fram hefur komið ætlar ríkissjóður sér að spara 400 m.kr. á þessu ári með því að draga úr endurgreiðslum virðisaukaskatts vegna vinnu á byggingarstað og viðhalds íbúðarhúsnæðis. Þá er hins vegar ekki tekið tillit til þess að kostnaður ríkissjóðs eykst á fjölmörgum sviðum.

5.1 Hækkun persónuafsláttar og barna- og vaxtabóta í júlí.

Samkvæmt lögum um tekju- og eignarskatt skal hækka persónuafslátt og barna- og vaxtabætur í júlí ár hvert til samræmis við hækkun lánskjaravísitölu frá desember til júní. Umrædd 1,07% hækkun mun hafa áhrif á greiðslustöðu ríkissjóðs á þessu ári sem hér segir:

Áhrif 1,07% hækkunar lánskjaravísitölu á tekjur og gjöld ríkissjóðs, m.kr.

Tekjuskattur (v/ persónuafsláttar)	-221
Tekjuskattur (v sjómannaafsláttur)	-8
Barnabætur	-14
Barnabótaauki	-10
Vaxtabætur, húsnæðisbætur	-13
Samtals	-266

Afkoma ríkissjóðs mun versna um 266 m.kr. á síðari hluta ársins 1993 af þessum völdum og þannig standa aðeins eftir 134 m.kr. af áformuðum 400 m.kr. sparnaði þegar tekið er tillit til þessara þátta eingöngu. Á næsta ári kemur þessi hækkun fram

að fullu eða sem svarar til 530 m.kr. sem er ótvírætt hærri fjárhæð en vænta má að sparist við lækkingu endurgreiðslu VSK.

5.2 Fjármagnskostnaður ríkisins

Hækkun lánskjaravísitölu hefur áhrif á bæði vaxtatekjur og vaxtagjöld ríkissjóðs. Hér á eftir fer lauslegt mat á áhrifum hækkunar lánskjaravísitölu um 1,07% á fjármagnskostnað ríkissjóðs á þessu ári. Ekki er gerlegt fyrir utanaðkomandi að áætla þessi áhrif með nákvæmni, því til þess skortir gögn. Þó er alveg ljóst að áhrifin á fjárhag ríkissjóðs eru verulega neikvæð, því vaxtagjöld vegna innlendra lána eru umfram vaxtatekjur. Útreikningar í eftirfarandi töflu gefa til kynna að vaxtagjöld ríkissjóðs aukist um 275 m.kr. á þessu ári en vaxtatekjur aukist um 130 m.kr. Niðurstaðan er því sú að hrein áhrif á greiðslustöðu ríkissjóðs verði neikvæð um 145 m.kr. á árinu.

Greiðsluáhrif á ríkissjóð af 1,07% hækkun á lánskjaravísitölu

	Skuldir ríkissjóðs 1993	Áætlaðar afborganir	Greiðslu- áhrif af 1% auka- hækkun á lánskj.vís.
Spariskirteini	43.000	2.850	29
Ríkisbréf	110.000		100
Ríkisvixlar	13.000		130
Aðrir innlendir aðilar	11.500	1.650	17
Erlend lán	79.000	1.800	
Samtals	156.500	6.300	275

	Vaxtatekjur	
	Frumvarp 1993	1,07% vaxta- hækkun
Dráttarvextir og vextir af skammtímalánum	1.730	108
Vextir af langtímalánum	2.175	22
Samtals	3.905	130
Mismunur vaxtagjalda- og tekna ríkissjóðs		145

5.3 Upphitunarkostnaður

Ljóst er að upphitunarkostnaður opinberra aðila mun aukast eins og annarra. Opinberir aðilar munu eiga sem svarar 9% af rúmtaki alls húsnæðis í landinu og mun því

hitareikningur þeirra hækka um 15-20 m.kr. ef húshitunarkostnaður fylgir breytingum byggingarvísitölu svo sem verið hefur.

5.4 Samandregin áhrif á rikissjóð

Hér hafa verið rakin áhrif lækkunar endurgreiðslu virðisaukaskatts vegna vinnu á byggingarstað á afkomu rikissjóðs. Gild rök hafa verið færð fyrir því að afkoman á þessu ári og komandi árum versnar vegna breytingarinnar. Tekjur af tekjuskatti munu rýrna, greiðslubyrði rikissjóðs eykst og upphitunarkostnaður hækkar. Samdráttur í byggingariðnaði mun valda auknu atvinnuleysi sem veldur auknum útgjöldum rikissjóðs til atvinnuleysisbóta. Breytingin mun ennfremur leiða til aukinnar svartrar atvinnustarfsemi.

Þá eru ótalin þau áhrif sem verða á afkomu atvinnulífsins og heimilanna, en hækkun á greiðslubyrði lána hjá atvinnulífi verður um 650 milljónir króna og hjá heimilunum um 350 milljónir króna á ári, sem óhjákvæmilega hefur áhrif á afkomu rikissjóðs.