

Minnisblað um vaxtabætur

Í skattafrumvarpinu sem nú liggur fyrir Alþingi eru tillögur um ýmsar endurbætur á vaxtabótakerfinu. Lagt er til að tekin verði upp ný viðmiðun fyrir vexti og verðbætur, þannig að sú fjárhæð geti aldrei orðið hærri en 7% af framtöldum skuldum vegna íbúðarkaupa. Jafnframt eru hámarksbætur hækkaðar um 10 þús. krónur á hvern framteljanda.

Markmiðið með þessum breytingum er að gera stuðning ríkisins við húsnæðis kaupendur markvissari, samhliða því að tekjujöfnun þess er aukin. Í eftirfarandi töflu er stillt upp nokkrum dæmum um áhrif breytinganna en þau taka mið af upplýsingum úr skattframtölum einstaklinga. Svigatölurnar sýna hversu stór hluti bótaþega er með meðaltekjur kringum þessi mörk. Ekkert tillit er þó tekið til hugsanlegrar skerðingar vegna eigna, enda eru engar breytingar á þeim ákvæðum í frumvarpinu. Á hinn bóginn þarf að áréttta að eignarstaða einstaklinga vegur mjög þungt við ákvörðun vaxtabóta eins og sést af meðalbótunum í neðri hluta töflunnar, en þar eru birtar heildarniðurstöður breytingarinnar fyrir alla bótaþega samkvæmt skattframtölum.

Nokkur dæmi um áhrif af breytingum vaxtabóta

Fjárhæðir í þús.kr. Tekjur á mánuði	Vaxta- gjöld	Skuldir	Vextir sem % af skuldum	Vaxtabætur		
				F.br.	E.br.	Frávik
I. DÆMI:						
Einhleypir:						
100 þús. (31%)	211	3.102	6,8	118	135	17
200 - (17%)	310	4.068	7,6	125	135	10
Einstæðir foreldrar:						
100 þús. (35%)	214	4.092	5,2	121	142	21
200 - (5%)	335	4.769	7,0	158	174	16
Hjón:						
100 þús. (11%)	294	4.258	6,9	193	222	29
200 - (20%)	358	4.672	7,7	178	183	5
300 - (8%)	496	5.863	8,5	203	194	-9
II. HEILDARTÖLUR:						
Bótaþegar:						
Einhleypir	219	3.223	6,8	78	79	1
Einstæðir foreldrar	224	4.105	5,5	96	98	2
Hjón	389	4.993	7,8	126	121	-5
Þeir sem detta út:						
Einhleypir	162	851	19,0	36	-	-36
Einstæðir foreldrar	163	840	19,4	44	-	-44
Hjón	300	1.813	16,5	61	-	-61

Helstu kennitölur vaxtabótakerfisins

Fjárhæðir í þús.kr.	<i>Einhleypir</i>			<i>Einstæðir</i>			<i>Hjón</i>		
	1993	1994	1995	1993	1994	1995	1993	1994	1995
Hámarksfjárhæðir:									
- Vaxtabætur	125	125	135	164	164	174	203	203	223
- Vaxtagjöld	440	396	396	577	519	519	715	644	644
Eignamörk:									
- Neðri mörk	2.976	2.976	2.976	2.976	2.976	2.976	4.934	4.934	4.934
- Efri mörk	5.952	4.762	4.762	5.952	4.762	4.762	9.868	7.894	7.894

Dæmi um áhrif vaxtalækkunar á vaxtabyrði ¹⁾

	Skuldir þús.kr.	V e x t i r %	þús.kr.	1 9 9 4		1 9 9 5	
				Vaxta- bætur þús.kr.	Hrein vaxta- byrði ²⁾ þús.kr.	Vaxta- bætur þús.kr.	Hrein vaxta- byrði ²⁾ þús.kr.
Dæmi I: Óbreyttir vextir							
Húsbréf	3.500	6,0	210	.	.	.	.
Lífeyrissjóðslán	1.000	7,0	70	.	.	.	.
Verðtryggt bankalán	500	9,0	45	.	.	.	.
Ýmis lántökukostnaður . . . . .	.	.	25	.	.	.	.
SAMTALS	5.000	7,0	350	153	197	188	162
Vaxtabyrði sem % af skuldum . .					3,9		3,2
Dæmi II: Lækkun vaxta um 1% - óbreyttir vextir á húsbrefum							
Húsbréf	3.500	6,0	210	.	.	.	.
Lífeyrissjóðslán	1.000	6,0	60	.	.	.	.
Verðtryggt bankalán	500	8,0	40	.	.	.	.
Ýmis lántökukostnaður . . . . .	.	.	25	.	.	.	.
SAMTALS	5.000	6,7	335	140	195	173	162
Vaxtabyrði sem % af skuldum . .					3,9		3,2
Dæmi III: Almenn lækkun vaxta um 1%							
Húsbréf	3.500	5,0	175	.	.	.	.
Lífeyrissjóðslán	1.000	6,0	60	.	.	.	.
Verðtryggt bankalán	500	8,0	40	.	.	.	.
Ýmis lántökukostnaður . . . . .	.	.	25	.	.	.	.
SAMTALS	5.000	6,0	300	108	192	138	162
Vaxtabyrði sem % af skuldum . .					3,8		3,2

¹⁾ Hjón með meðaltekjur, eða 225 þús. krónur á mánuði og nettóeign undir skerðingarmörkum.

²⁾ Heildarvaxtagjöld að frádregnum vaxtabótum.

Greiðslur vaxtabóta samkvæmt tillögum nefndarinnar
samanborið við samþykktar breytingar 1992

I. Bótaþegar undir 35 ára aldri

Fjárhæðir í þús. kr.	Fjöldi ^o	Vaxta- gjöld	Vaxtabætur		Frávik %
			F.br.	E.br.	
<i>I. Einhleypir :</i>					
Undir 1.000	1.051	164	79	80	1,3
1.001 - 2.000	1.297	213	80	83	3,8
2.001 - 3.000	311	287	79	82	3,8
3.001 - 4.000	46	362	85	77	-9,4
Yfir 4.000	8	.	.	.	.
Samtals	2.713	206	79	82	3,8
<i>II. Einstæðir foreldrar:</i>					
Undir 1.000	546	184	95	98	3,2
1.001 - 2.000	492	217	92	96	4,3
2.001 - 3.000	53	325	106	107	0,9
3.001 - 4.000	5	417	91	87	-4,4
Yfir 4.000	.	.	.	.	.
Samtals	1.096	206	94	98	4,3
<i>III. Hjón:</i>					
Undir 1.000	246	236	137	141	2,9
1.001 - 2.000	1.511	305	128	131	2,3
2.001 - 3.000	2.002	351	121	121	0,0
3.001 - 4.000	851	417	125	125	0,0
Yfir 4.000	304	510	125	119	-4,8
Samtals	4.914	352	125	126	0,8

II. Bótaþegar yfir 35 ára aldri

Fjárhæðir í þús. kr.	Fjöldi	Vaxta- gjöld	Vaxtabætur		Frávik %
			F.br.	E.br.	
<i>I. Einhleypir :</i>					
Undir 1.000	1.098	171	71	71	0,0
1.001 - 2.000	1.308	236	80	77	-3,8
2.001 - 3.000	280	361	91	91	0,0
3.001 - 4.000	46	415	88	91	3,4
Yfir 4.000	15	1.198	53	54	1,9
Samtals	2.747	231	77	76	-1,3
<i>II. Einstæðir foreldrar:</i>					
Undir 1.000	323	207	97	99	2,1
1.001 - 2.000	502	244	96	96	0,0
2.001 - 3.000	83	373	119	119	0,0
3.001 - 4.000	9	340	89	78	-12,4
Yfir 4.000	1	.	.	.	.
Samtals	918	244	98	99	1,0
<i>III. Hjón:</i>					
Undir 1.000	216	274	129	121	-6,2
1.001 - 2.000	1.522	318	116	110	-5,2
2.001 - 3.000	1.988	407	128	119	-7,0
3.001 - 4.000	1.195	491	133	121	-9,0
Yfir 4.000	653	626	136	126	-7,4
Samtals	5.574	421	127	118	-7,1

**Nefnd um
endurskoðun vaxtabóta**

**T i l l ö g u r
n e f n d a r i n n a r**

Reykjavík, 18. október 1993

I N N G A N G U R

Í desember 1992 voru samþykktar breytingar á gildandi vaxtabótakerfi í því skyni að hamla gegn frekari útgjaldaaukningu þess næstu árin. Jafnframt ákvað ríkisstjórnin að vinna að frekari endurskoðun kerfisins á árinu 1993 og var fjármálaráðherra falið að undirbúa það verk. Í framhaldi af því skipaði fjármálaráðherra nefnd 12. mars 1993 til þess að endurskoða gildandi lög um vaxtabætur.

Verkefni nefndarinnar var að skoða frekari möguleika á tengingu vaxtabóta við tekju- og eignastöðu vaxtabótaþega. Einnig var nefndinni falið að sníða helstu annmarka af vaxtabótakerfinu, meðal annars til að tryggja að vaxtabætur yrðu einungis greiddar vegna vaxtagjalda af íbúðarlánnum, en ekki öðrum skuldbindingum.

Í nefndina voru skipaðir:

Bolli Þór Bollason, skrifstofustjóri í fjármálaráðuneyti, formaður,
Bragi Gunnarsson, lögfræðingur í fjármálaráðuneyti,
Yngvi Örn Kristinsson, hagfræðingur í Seðlabanka Íslands og
Grétar J. Guðmundsson, þjónustuforstjóri Húsnæðisstofnunar ríkisins.

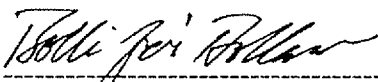
Ritari nefndarinnar var Marianna Jónasdóttir, deildarstjóri í fjármálaráðuneyti, en með nefndinni starfaði einnig Ingi Valur Jóhannsson, deildarstjóri í félagsmálaráðuneyti.

Nefndin hélt 9 fundi þar sem farið var yfir ýmis gögn sem vörðuðu málið, meðal annars yfirlit yfir greiðslur vaxtabóta, ýmsa útreikninga frá Þjóðhagsstofnum um mismunandi útfærslur á nýju vaxtabótakerfi o.fl. Jafnframt hefur embætti ríkisskattstjóra veitt nefndinni gagnlegar ábendingar um ýmislegt sem betur má fara í framkvæmd kerfisins.

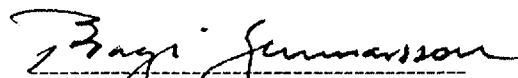
Nefndinni var ætlað að hraða störfum sínum eftir föngum þannig að unnt væri að leggja fram frumvarp, sem byggði á tillögum hennar, fyrir haustþing 1993. Nefndin hefur nú lokið starfi sínu og er sammála um að leggja til þær breytingar á vaxtabótakerfinu sem kynntar eru í meðfylgjandi greinargerð.

Nefndarálitid er fjórþætt. Í fyrsta kafla eru kynnt helstu áhersluatriði og niðurstöður nefndarinnar. Í öðrum kafla er gerð grein fyrir aðdraganda málsins, helstu markmiðum vaxtabótakerfisins og augljósum annmörkum. Í þriðja kafla er nánari lýsing á tillögum nefndarinnar og í fjórða kafla er lýst helstu áhrifum tillagnanna.

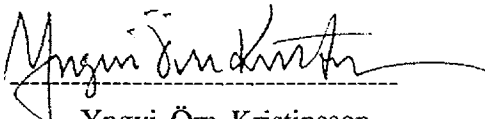
Reykjavík, 18. október 1993



Bolli Þór Bollason



Bragi Gunnarsson



Yngvi Örn Kristinsson



Grétar J. Guðmundsson

1 Helstu áhersluatriði og niðurstöður

Í þessum kafla eru dregin saman helstu áhersluatriði og niðurstöður nefndarinnar, en í köflunum hér á eftir er fjallað nánar um einstaka þætti þeirra:

Forsaga málsins

- * Með tilkomu húsbrefakerfisins og aðlögun vaxta að markaðsvöxtum var fyrirsjáanlegt að réttihöfum vaxtabóta myndi fjölga. Aukningin er hins vegar umfram það sem búist var við. Þannig hefur stuðningur stjórnvalda við húsnæðis kaupendur í gegnum skattkerfið aukist um 75% að raungildi frá árinu 1988 og bótaþegum hefur fjölgað um 35%.
- * Frá upphafi hefur vaxtabótakerfið sætt nokkurri gagnrýni. Kerfið hefur verið talið ómarkvisst og skilvirkni þess ábótavant. Þá hefur tekjujöfnun kerfisins verið talin ónóg. Loks hefur eftirlit skattfirvalda með kerfinu reynst erfitt.
- * Í desember 1992 samþykkti Alþingi breytingar á vaxtabótakerfinu sem miðuðu að því að hamla gegn útgjaldaaukningu þess. Jafnframt var ákveðið að vinna að frekari endurskoðun kerfisins á árinu 1993.

Tillögur nefndarinnar

- * Í mars 1993 skipaði fjármálaráðherra nefnd til að endurskoða lög um vaxtabætur. Verkefni hennar var að skoða frekari möguleika á tengingu vaxtabóta við tekju- og eignastöðu framteljenda og sniða auk þess af helstu annmarka kerfisins.
- * Tillögur nefndarinnar eru þriðþættar. Í fyrsta lagi eru tillögur um **nýjar viðmiðunarreglur**, í öðru lagi um ýmsar **lagfæringar** á lögnum til einföldunar og samræmingar og í þriðja lagi er tillaga um **bætta upplýsingagjöf lánastofnana**.
- * Skipta má tillögum nefndarinnar um **nýjar viðmiðunarreglur** í þrennt:
 - Tekin verði upp ný viðmiðun fyrir vexti og verðbætur sem taki mið af skuldastöðu framteljenda og eðlilegri vaxtabyrði af húsnæðislánnum.
 - Hámarks vaxtabætur hækki um 10 þúsund krónur hjá einhleypum og einstæðum foreldrum en 20 þúsund krónur hjá hjónum.
 - Vextir af húsbrefum sem veitt eru til meiri háttar endurbóta myndi rétt til vaxtabóta.
- * Gerðar verði ýmsar lagfæringar á vaxtabótakerfinu, bæði tæknilegs eðlis þar sem lagaákvæði verði sniðin að raunverulegri framkvæmd, en einnig efnislegar breytingar sem taka á augljósum ágöllum og misræmi í meðferð og ákvörðun vaxtabóta.
- * Upplýsingagjöf lánastofnana til einstaklinga verði bætt og samræmd, þannig að lántakendur og skattfyrirvöld geti betur áttað sig á hvaða vaxtagjöld á að leggja til grundvallar við ákvörðun vaxtabóta.

Áhrif tillagnanna

- * Nýjar viðmiðunarreglur við ákvörðun vaxtabóta gera stuðning ríkisins markvissari. Vaxtabætur hinna tekjulægri og þeirra sem yngri eru hækka, en um leið dregur úr stuðningi við hina eldri, tekjuhærri og efnameiri.
- * Jafnframt munu nýjar viðmiðunarreglur og aðrar lagfæringar auðvelda og einfalda framkvæmd og eftirlit með vaxtabótakerfinu. Þannig dregur úr augljósum misfellum í kerfinu.
- * Með því að opna fyrir greiðslu vaxtabóta vegna meiri háttar endurbóta sem fjármagn- aðar eru með húsbrefalánnum er stuðlað að betri nýtingu eldra húsnæðis og þar með aukinni þjóðhagslegri hagkvæmni.

2 Núgildandi kerfi

1. Forsagan

Í byrjun árs 1988 skilaði vinnuhópur á vegum félagsmálaráðherra álitserð um almenna húsnæðislánakerfið. Þar var meðal annars fjallað um stuðning hins opinbera í gegnum skattkerfið. Ein af tillögum hópsins var að í stað húsnæðisbóta og vaxtaafsláttar yrðu teknar upp vaxtabætur sem tækju mið af vaxtabyrði húsbyggjenda. Jafnframt lagði hópurinn til að þessar bætur kæmu í stað niðurgreiðslu vaxta í almenna húsnæðislánakerfinu, enda yrðu vextir á almennum húsnæðislánum látnir fylgja markaðsvöxtum. Þessi breyting var talin nauðsynleg forsenda þess að hrinda í framkvæmd tillögu hans um húsbrefakerfið. Í álitni hópsins kom meðal annars fram að mikil niðurgreiðsla vaxta í íbúðalánakerfinu yki á eftirspurn eftir íbúðarlánum og drægi úr eigin fjármögnun við íbúðarkaup. Í slíku kerfi væri fólgin hvati til íbúðarfjárfestinga án tillits til þarfar vegna þess að vextir á húsnæðislánum væru lægri en almennt gerðist á fjármagnsmarkaði. Markaðsvextir á húsnæðislánum myndu hamla gegn þessari þróun.

Í framhaldi af tillögum vinnuhópsins skipaði félagsmálaráðherra sérstaka nefnd til þess að semja frumvarp um skattalegan stuðning opinberra aðila við íbúðarkaupendur/byggjendur. Í álitni hennar segir: "...að það sambland af niðurgreiddum vöxtum og aðstoð í gegnum skattkerfið, sem nú er við lýði, sé ómarkvisst auk þess sem torvelt sé að hafa yfirsýn yfir það...." Niðurstaða nefndarinnar var sú að vextir á húsnæðislánum eigi að fylgja markaðsvöxtum, en sú aðstoð sem fólgin sé í niðurgreiðslu vaxta eigi að fara gegnum skattkerfið. Með því yrði aðstoðin markvissari, einkum gagnvart þeim sem minna mættu sín.

Í frumvarpi nefndarinnar kom fram sú tillaga að teknar yrðu upp greiðslur vaxtabóta gegnum skattkerfið sem leystu af hólmi húsnæðisbætur og vaxtaafslátt samkvæmt þágildandi tekjuskattslögum. Þá skyldi heildarfjárhæð vaxtabótanna taka mið af þeirri fjárhæð sem hefði verið varið til að greiða niður vexti í húsnæðislánakerfinu. Auk þess lagði nefndin áherslu á þrjú atriði. Í fyrsta lagi að vaxtabæturnar tækju fyrst og fremst mið að greiðslubyrði vaxta. Í öðru lagi að óeðlilegt væri að greiða vaxtabætur til þeirra sem ættu miklar eignir. Í þriðja lagi að vaxtabæturnar nýttust betur hinum tekjulægri en hinum tekjuhærri.

Það kerfi sem leit dagsins ljós í ársbyrjun 1990, en það er í meginráttum gildandi kerfi, er að uppistöðu byggt á tillögum nefndarinnar. Sú heildarfjárhæð sem til þess var ætluð tók mið af kostnaði við húsnæðisbóta- og vaxtaafsláttarkerfið og áætlaðri vaxtaniðurgreiðslu húsnæðislána. Á hinn bóginn hafa vextir af eldri lánnum hjá Byggingarsjóði ríkisins ekki hækkað til jafns við markaðsvexti, en það var þó ein af forsendum kerfisins.

2. Núgildandi kerfi

Vaxtagjöld af lánnum, sem tekin hafa verið vegna kaupa eða byggingar íbúðarhúsnæðis til eigin nota, veita einstaklingum rétt á vaxtabótum. Þessi réttur er ótímabundinn. Viss tímatakmarkun er þó á nýtingu vaxta af skemmri lánnum. Þá er ákveðið þak á framtöldum vaxtagjöldum, mishátt eftir hjúskaparstétt, og sama gildir um sjálfar bæturnar.

Öllum íbúðarkaupendum er gert að bera tiltekinn hluta vaxtagjalda sem svarar til 6% af skattskyldum tekjum. Ákveðið ósamræmi ríkir þó varðandi skattfrjálsar fjármagnstekjur. Þannig skerða vaxtatekjur af bankainnstæðum og ríkisverðbréfum ekki rétt til vaxtabóta og sama gildir um skattfrjálsan arð. Aðrar fjármagnstekjur eru hins vegar dregnar frá vaxtagjöldum

áður en vaxtabætur eru ákvarðaðar.

Jafnframt eru vaxtabætur háðar eignum manna, þ.e. vaxtabætur eru óskertar upp að ákveðnum (neðri) eignamörkum, en skerðast síðan hlutfallslega þegar komið er upp fyrir þessi mörk og falla alveg niður við tiltekið hámark (efri eignamörk). Miðað er við allar eignir, jafnt skattskyldar (fasteignir, bílar) sem skattfrjálsar (bankainnstæður, ríkisskuldabréf) að frádregnum heildarskuldum.

Tafla 1. Helstu kennitölur gildandi vaxtabótakerfis

Fjárhæðir í þúsundum króna	Einhleypir	Einstæðir foreldrar	Hjón
Hámarksfjárhæðir:			
- Vaxtabætur	125	164	203
- Vaxtagjöld	440	577	715
Eignamörk:			
- Neðri	2.976	2.976	4.934
- Efri	5.952	5.952	9.868

3. Greiðslur vaxtabóta samkvæmt álagningu 1993

Samkvæmt upplýsingum úr skattframtölum nema heildargreiðslur vaxtabóta um 2½ milljarði króna á þessu ári og eru bótaþegar tæplega 38 þúsund talsins (hjón talin sem tveir einstaklingar). Þessi fjárhæð hækkar alla jafna nokkuð við endurúrskurði og kærur og verður því væntanlega nær 2,6 milljörðum króna þegar allt er komið fram. Auk þess verða greiddar kringum 600 m.kr. í húsnæðisbætur til tæplega 10 þúsund einstaklinga. Þær eru nú greiddar í síðasta sinn, en þeir sem þeirra hafa notið öðlast rétt á vaxtabótum. Samkvæmt gildandi kerfi nýtur því um fjórði hver framteljandi vaxtabóta eða húsnæðisbóta og nemur heildaraðstoð hins opinbera í gegnum skattkerfið um 3,2 milljörðum króna á þessu ári.

Í eftirfarandi töflu (töflu 2) kemur fram hvernig greiðslur vaxtabóta dreifast eftir tekjubilum og hjúskaparstöðu auk ýmissa annarra kennitalna. Um þriðjungur vaxtagjalda er að jafnaði endurgreiddur í formi vaxtabóta hjá einhleypum og hjónum, en tæplega helmingur í tilviki einstæðra foreldra. Þessi hlutföll lækka hins vegar með auknum tekjum. Athygli vekur hversu háar meðalskuldir einstæðra foreldra vegna íbúðarkaupa eru, eða um 3,8 m.kr. Á hinn bóginn eru vaxtagjöld í hlutfalli við íbúðarskuldir langlægst hjá þeim hópi, tæp 6%, en þar gætir án efa áhrifa frá félagslega húsnæðislánakerfinu.

Tafla 2. Kennitölur úr skattframtölum vaxtabótaþega árið 1993

<i>Fjárhæðir í þús. kr.</i>							Vaxtagjöld sem % af íbúðar- skuldum	Vaxtabætur sem % af vaxta- gjöldum
Tekjur 1992	Fjöldi	Meðal- tekjur	Nettó- eign	Skuldir vegna íbúðar	Vaxta- gjöld	Vaxta- bætur		
I. Einbleypir:								
Undir 1.000	2.643	714	2.256	2.213	157	69	7,1	43,9
1.001-2.000	3.297	1.415	2.139	2.765	211	77	7,6	36,5
2.001-3.000	797	2.365	2.243	3.518	296	81	8,4	27,4
3.001-4.000	150	3.381	2.383	3.737	359	85	9,6	23,7
Yfir 4.000	43	4.954	2.881	6.277	720	71	11,5	9,9
Samtals	6.930	1.332	2.204	2.684	207	75	7,7	36,2
II. Einstæðir foreldrar:								
Undir 1.000	943	694	1.913	3.625	187	100	5,2	53,5
1.001-2.000	1.155	1.385	2.091	3.768	218	97	5,8	44,5
2.001-3.000	169	2.317	2.175	4.378	329	112	7,5	34,0
3.001-4.000	18	3.297	2.773	3.944	373	97	9,5	26,0
Yfir 4.000	2	4.340	2.967	5.229	359	98	6,9	27,3
Samtals	2.287	1.187	2.039	3.757	214	99	5,7	46,3
III. Hjón:¹⁾								
Undir 1.000	530	740	3.245	3.321	253	121	7,6	47,8
1.001-2.000	3.981	1.593	3.675	3.800	286	117	7,5	40,9
2.001-3.000	5.578	2.477	3.720	4.184	348	118	8,3	33,9
3.001-4.000	3.047	3.431	3.948	4.742	417	121	8,8	29,0
Yfir 4.000	1.534	4.853	4.398	5.949	542	125	9,1	23,0
Samtals	14.670	2.634	3.818	4.349	363	119	8,3	32,8

¹⁾ Hjón eru hér talin sem einn einstaklingur.

4. Þróunin frá 1988

Með tilkomu húsbúðakerfisins og aðlögun vaxta á eldri lánnum að markaðsvöxtum var fyrirsjáanlegt að réttihöfum vaxtabóta myndi fjölga nokkuð. Aukningin hefur hins vegar verið töluvert umfram það sem búist var við. Eins og fram kemur í töflu 3 hefur stuðningur stjórnvalda við húsnæðis kaupendur í gegnum skattkerfið aukist verulega á undanförunum árum, eða um 75% að raungildi frá árinu 1988. Í krónum talið hækkar framlag ríkisins úr 1,7 milljörðum króna í rúmlega 3 milljarða á þessu tímabili miðað við verðlag ársins 1993. Fjölgun bótaþega skýrir um helming þessarar aukningar. Þannig hefur þeim fjölgað um 35% á sama tíma og fjölgun framteljenda er liðlega 7%. Afgangurinn skýrist af hækkun meðalbóta, úr 50 þús. kr. á hvern bótaþega árið 1988 í 65 þús. kr. árið 1993, á sambærilegu verðlagi (tvöfalt herra fyrir hjón). Mest er hækkunin milli árána 1989 og 1990 með tilkomu vaxtabótanna, en frá árinu 1990 hafa þær haldist nær óbreyttar að raungildi. Á sama tíma hefur bótaþegum hins vegar fjölgað verulega, eða um tæp 30%.

Ein skýring þessarar þróunar er vaxandi skuldsetning heimilanna og aukin greiðslubyrði í kjölfarið. Auk þess hafa raunvextir hækkað. Upplýsingar úr skattframtölum sýna að skuldir

framteljenda sem hlutfall af verðmæti fasteigna hafa hækkað úr liðlega 30% í árslok 1987 í tæp 45% í lok árs 1992. Á þessu fimm ára tímabili hafa skuldir á hvern framteljanda aukist um helming, úr 2 m.kr. í 3 m.kr. á sama verðlagi. Vaxtabótakerfið kann að eiga hér einhvern hlut að máli þar sem í því felast möguleikar á meiri stuðningi en í eldra kerfi. Ennfremur kunna auknar lántökur einstaklinga vegna annarra útgjalda en íbúðarkaupa að skýra einhvern hluta, meðal annars vegna þess hversu erfitt er fyrir skattfyrirvöld að fylgjast með því hvaða skuldir eru sannanlega vegna öflunar húsnæðis til eigin nota. Samdráttur í tekjum einstaklinga hefur hér einnig áhrif þar sem vaxtabætur eru tekjutengdar. Lækkandi tekjur samhliða auknum vaxtagjöldum leiða óhjákvæmilega til hærri vaxtabóta að öðru óbreyttu.

Tafla 3. Greiðslur húsnæðisbóta og vaxtabóta/afsláttar

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
I. Húsnæðisbætur:						
Heildarfjárhæð, m.kr.	409	697	624	643	614	549
Fjöldi bótaþega ¹⁾	9.505	13.508	11.031	10.562	10.088	9.591
Meðalbætur, þús. kr.	43	52	57	61	61	57
II. Vaxtaafsláttur:						
Heildarfjárhæð, m.kr.	679	751	-	-	-	-
Fjöldi bótaþega ¹⁾	25.329	22.075	-	-	-	-
Meðalbætur, þús. kr.	27	34	-	-	-	-
III. Vaxtabætur:						
Heildarfjárhæð, m.kr.	-	-	1.420	1.757	2.198	2.493
Fjöldi bótaþega ¹⁾	-	-	25.487	28.823	33.709	37.520
Meðalbætur, þús. kr.	-	-	56	61	65	66
IV. Heildarskattafsláttur, m.kr. ²⁾						
	1.088	1.448	2.044	2.400	2.812	3.042
- , á föstu verði 1993 ³⁾	1.740	1.920	2.320	2.545	2.875	3.042
- , vísitölur 1988 = 100	100	111	134	146	165	175
V. Meðalbætur, þús.kr.						
	31	41	56	61	64	65
- , á föstu verði 1993 ³⁾	50	54	64	65	65	65
- , vísitölur 1988 = 100	100	108	128	130	130	130
VI. Fjöldi:						
Fjöldi bótaþega ¹⁾	34.834	35.583	36.518	39.385	43.797	47.111
Heildarfjöldi framteljenda .	185.000	187.756	192.709	193.918	196.769	198.613
Bótaþegar sem % af heild	18,8	19,0	18,9	20,3	22,3	23,7

¹⁾ Hjón eru hér talin sem tveir einstaklingar.

²⁾ Bráðabirgðatölur samkvæmt upplýsingum ríkisskattstjóra um álagningu opinberra gjalda. Endanlegar tölur verða alla jafna nokkru hærri.

³⁾ Miðað við tólf mánaða breytingar lánskjaravísitölu, þ.e. júní til júní.

Í töflu 4 kemur fram skipting vaxta- og húsnæðisbóta eftir hjúskaparstöðu fyrir tímabilið 1990 til 1993. Samkvæmt henni hefur hlutur einhleypra og einstæðra foreldra í heildargreiðslum vaxtabóta og húsnæðisbóta aukist nokkuð umfram greiðslur til hjóna frá því að vaxtabótakerfið var tekið upp. Þetta kemur bæði fram í fjölgun bótaþega og raunaukningu bóta á hvern einstakling. Einnig vekur athygli að á sama tíma og vaxtagjöld sem hlutfall af tekjum hafa farið lækkandi, úr rúmlega 16% 1990 í tæp 15% árið 1993, hefur stuðningur hins opinbera aukist. Þannig hefur hlutfall vaxtabóta af vaxtagjöldum farið úr tæplega 32% í liðlega 35% að meðaltali á þessu tímabili.

Tafla 4. Greiðslur vaxtabóta/húsnæðisbóta

	Einhleypr	Einstæðir foreldrar	Hjón	Samtals
I. Fjöldi: ^{a)}				
1990	6.403	2.287	14.859	23.549
1991	7.006	2.545	15.893	25.444
1992	8.133	2.841	17.539	28.513
1993	8.697	2.933	19.016	30.646
Aukning 1990-1993, fjöldi	2.294	646	4.157	7.097
- - , %	35,8	28,2	28,0	30,1
II. Vaxtabætur/húsnæðisbætur, m.kr.:				
1990	375	167	1.502	2.044
1991	450	210	1.740	2.400
1992	566	254	1.992	2.812
1993	620	265	2.157	3.042
Aukning 1990-1993, %	65,3	58,7	43,6	48,8
- á föstu verði, %	45,6	39,8	26,5	31,1
III. Hlutfallsleg skipting, %:				
1990	18,3	8,2	73,5	100,0
1991	18,8	8,8	72,4	100,0
1992	20,1	9,0	70,9	100,0
1993	20,4	8,7	70,9	100,0
IV. Vaxtagjöld sem % af tekjum:				
1990	17,0	19,4	15,4	16,2
1991	16,2	19,0	14,8	15,6
1992	15,8	18,8	14,5	15,3
1993	15,5	18,0	13,8	14,7
V. Vaxtabætur sem % af vaxtagjöldum:				
1990	31,9	40,9	30,4	31,8
1991	33,8	43,8	31,1	33,1
1992	34,7	44,6	31,1	33,5
1993	36,2	46,3	32,8	35,1

^{a)} Hjón eru hér talin sem einn einstaklingur.

5. Annmarkar gildandi kerfis

Frá því að vaxtabótakerfið var tekið upp í ársbyrjun 1990 hefur það sætt margvíslegri gagnrýni. Hún hefur þó einkum beinst að þremur þáttum. Í fyrsta lagi hefur það verið talið

flókið fyrir hinn almenna skattborgara sem geri kerfið ómarkvisst andstætt upphaflegu markmiði þess. Fram hefur komið að einn tímafrekasti þátturinn í starfi embættismanna á skattstofunum sé athugun á framtöldum vaxtagjöldum vegna ákvörðunar vaxtabóta, sem væri þó hvergi nærri nægjanleg. Vextir væru oft rangt framtaldir vegna vanþekkingar á reglum kerfisins og kannski ekki síður vegna ófullnægjandi upplýsinga frá lánastofnunum.

Í öðru lagi hefur tekjujöfnun kerfisins að mörgu leyti verið talin ónóg. Þannig njóti hinir tekjuhærri jafnvel hærri vaxtabóta en þeir sem lægri hafa tekjum. Þetta atriði er þó ekki óumdeilt. Tölur úr vaxtabótakerfinu sýna að vaxtagreiðslur einstaklinga hækka með tekjum. Þar af leiðandi hækka vaxtabæturnar með tekjum í krónum talið þar sem ákvörðun þeirra ræðst fyrst og fremst af vaxtabyrði viðkomandi. Hins vegar sýna þær einnig að stuðningur hins opinbera er hlutfallslega mun meiri við hina tekjulægri en við þá sem hafa háar tekjur.

Í þriðja lagi hefur eftirlit skattfirvalda með kerfinu reynst afar erfitt. Þar skera þrjú atriði sig úr. Það fyrsta snýr að því hvaða lán séu í reynd vegna íbúðaröflunar og hver ekki. Annað varðar tímamörk gildandi kerfis, þ.e. hversu lengi einstaklingur telst húsnæðisgjafi þegar um er að ræða ný lán. Þetta tengist þeirri spurningu hvenær byggingu/kaupum er lokið og við taka endurbætur eða eðlilegt viðhald. Í þessu sambandi má benda á að frá því að vaxtabótakerfið var lögfest hafa verið uppi kröfur um að veita þeim aðilum sem ráðast í meiriháttar endurbætur rétt til vaxtabóta. Þriðja atriðið lýtur að yfirtöku lána við íbúðarkaup. Samkvæmt gildandi lögum má kaupandi aðeins nýta verðbætur og vexti frá þeim tíma sem hann yfirtekur lánið við ákvörðun vaxtabóta. Veruleg brögð eru hins vegar á því að viðkomandi telji fram allar greiddar verðbætur óháð því hvenær þær mynduðust, oftast vegna vanþekkingar á reglunum. Upplýsingar á greiðsluseðlum frá lánastofnunum auka hér enn á vandann, enda eru þeir ekki þannig úr garði gerðir að unnt sé að greina á milli verðbóta eftir tímabilum.

Upptaka vaxtabótakerfisins í ársbyrjun 1990 var hluti af umfangsmikilli kerfisbreytingu í húsnæðismálum, þ.e. upptöku húsnæðiskerfisins. Þetta nýja kerfi var verulega frábrugðið því gamla og því ríkti nokkur óvissa um áhrif þess. Þannig þótti sýnt að það þyrfti að endurmeta að fenginni reynslu. Þá hafa forsendur breyst í ýmsu tilliti, meðal annars var horfið frá því að hækka vexti á eldri lánnum húsnæðiskerfisins til fulls við markaðsvexti eins og gert hafði verið ráð fyrir. Fjárförf húsnæðiskerfisins hefur því verið meiri en gert var ráð fyrir í upphafi og útgjöld ríkisins til húsnæðismála þar af leiðandi meiri.

Ýmsir agnár hafa þó verið sniðnir af kerfinu á undanförmum árum. Engu að síður er því í mörgu ábótavant og nauðsynlegt að einfalda það þannig að öllum þorra framteljenda sé ljóst hvemig kerfið virkar. Loka þarf smugum sem eru í gildandi lögum til þess að framkvæmd þess verði auðveldari og eftirlit skilvirkara. Jafnframt hafa komið fram ábendingar um að huga að frekari tekjujöfnun í kerfinu þannig að aðstoðin nýtist þeim einstaklingum mest sem eru að stíga sín fyrstu skref á fasteignamarkaðnum. Þetta eru þau atriði sem nefndin hefur haft að leiðarljósi við tillögugerð sína og nánar er lýst í kaflanum hér á eftir.

6. Breytingar á vaxtabótakerfinu síðastliðinn vetur

Öll þessi atriði lágu til grundvallar ákvörðun Alþingis í desember 1992 þegar vaxtabótakerfinu var breytt. Þær breytingar miðuðu að því að hamla gegn útgjaldaaukningu kerfisins. Jafnframt var leitast við að tryggja að lækkun vaxtabóta yrði mest hjá hinum tekjuhærri og eignameiri. Talið var að þessar breytingar myndu lækka útgjöld ríkissjóðs um 400 m.kr. á ári.

Farin var sú leið að miða við 90% af framtöldum vaxtagjöldum við ákvörðun vaxtabóta.

Þessi takmörkun var talin draga úr þeim möguleika að einstaklingar tækju óeðlilega há lán á þeirri forsendu að vextir fengjust endurgreiddir að fullu í formi vaxtabóta. Þannig lækkaði hámark framtalinna vaxtagjalda hjá einhleypum úr 440 þús. kr. í 396 þús. kr., einstæðra foreldra úr 577 þús. kr. í 519 þús. kr og hjá hjónum úr 715 þús. kr. á ári í 644 þús. kr. Auk þess voru efri eignamörkin lækkuð um 20% frá gildandi kerfi. Fyrir einhleypa og einstæða foreldra þýðir þetta lækkun úr 6 m.kr. í tæplega 5 m.kr. og úr 10 m.kr. í tæpar 8 m.kr. fyrir hjón. Þessar breytingar koma að öðru óbreyttu til framkvæmda á næsta ári. Í eftirfarandi töflu er stillt upp helstu áhrifum þessara breytinga samanborið við gildandi kerfi.

Tafla 5. Greiðslur vaxtabóta samkvæmt gildandi kerfi og því sem samþykkt var í desember 1992

	Fjöldi		Fækkun %	Vaxtabætur		Áætluð áhrif %
	F.br.	E.br.		F.br. þús.kr	E.br. þús.kr	
I. Einhleypir :						
Undir 25 ára aldri	1.051	1.000	4,9	79	69	-12,2
26-35 ára	2.031	1.899	6,5	92	82	-11,5
36-45 ára	1.353	1.207	10,8	94	84	-11,2
46-55 ára	975	840	13,8	85	73	-13,7
56 ára og eldri	1.437	1.163	19,1	68	56	-18,1
Samtals	6.847	6.109	10,8	85	74	-12,9
II. Einstæðir foreldrar:						
Undir 25 ára aldri	161	153	5,0	87	77	-11,2
26-35 ára	1.048	988	5,7	107	95	-11,2
36-45 ára	952	871	8,5	107	94	-12,8
46-55 ára	154	126	18,2	108	93	-14,1
56 ára og eldri	5	2	40,0	.	.	.
Samtals	2.320	2.141	7,7	106	93	-12,1
III. Hjón:¹⁾						
Undir 25 ára aldri	764	708	7,3	123	105	-15,2
26-35 ára	5.012	4.653	7,2	143	123	-13,7
36-45 ára	5.182	4.407	15,0	142	120	-15,8
46-55 ára	1.706	1.364	20,0	138	115	-16,6
56 ára og eldri	1.241	974	21,5	110	91	-17,9
Samtals	13.905	12.106	12,9	138	117	-15,1

¹⁾ Hjón eru hér talin sem einn einstaklingur.

Tafla 5 sýnir að bótaþegum fækkar um tæplega 3.000, eða kringum 12%, við breytingarnar sem samþykktar voru í desember. Auk þess lækka meðalbætur á hvern bótaþega um rúmlega 14% þegar á heildina er litið. Áhrifin eru hins vegar nokkuð mismunandi eftir hjúskaparstétt. Þannig er fækkunin hlutfallslega minnst hjá einstæðum foreldrum, tæp 8%, og sama gildir um lækkun meðalbóta.

Meginniðurstaðan er hins vegar sú að breytingarnar snerti helst þá sem eldri eru. Samkvæmt töflunni fækkar bótaþegum 45 ára og eldri um nær fimmtung samanborið við 5-6%

í yngri aldersflokkunum. Þessar breytingar gengu því í þá átt að styðja fremur við þá sem eru að byggja/kaupa í fyrsta sinn en þá sem eru að fjárfesta í annað eða þriðja skipti, enda var það tilgangurinn. Á hinn bóginn er lækkun meðalbóta nokkuð svipuð eftir aldurshópum, þó heldur minni hjá yngra fólkinu.

Fækkunin stafar fyrst og fremst af lækkun efri eignamarkanna. Það kemur meðal annars í ljós þegar eignastaða þeirra sem falla út úr vaxtabótakerfinu við breytingarnar er borin saman við stöðu þeirra sem áfram fá bætur. Þannig er skuldlaus eign fyrnefnda hópsins um 6,6 m.kr. í tilviki hjóna samanborið við 3,4 m.kr. hjá hjónum sem áfram fá bætur. Munurinn er nær tvöfaldur. Þá má einnig nefna að bætur þeirra sem falla út eru mjög lágar, eða 13 þús. kr. á ári hjá einhleypum og einstæðum foreldrum, en um 20 þús. kr. hjá hjónum.

7. Frekari endurskoðun vaxtabótakerfisins

Enda þótt breytingarnar frá í desember 1992 hamli gegn fyrirsjáanlegri útgjaldaaukningu kerfisins eru áhrif þeirra með tilliti til tekju- og eignastöðu vaxtabótaþega ekki ótvíræð. Þess vegna ákvað ríkisstjórnin að vinna að frekari endurskoðun á vaxtabótakerfinu á árinu 1993, meðal annars með tilliti til aukinnar tengingar þess við tekjur og eignir og var fjármálaráðherra falið að undirbúa það verk.

Í framhaldi af þessari ákvörðun ríkisstjórnarinnar skipaði fjármálaráðherra sérstaka nefnd til þess að endurskoða lögin um vaxtabætur. Nefndin hefur nú lokið starfi sínu. Hér á eftir er gerð grein fyrir tillögum nefndarinnar og áhrifum þeirra miðað við það kerfi sem lögfest var á síðastliðnum vetri.

3 Tillögur nefndarinnar

Í erindisbréfi nefndarinnar kemur fram að henni er ætlað að hafa hliðsjón af nokkrum meginatriðum við tillögugerðina. Í fyrsta lagi þeirri miklu aukningu sem verið hefur í útgjöldum hins opinbera til húsnæðismála á undanförmum árum, meðal annars í greiðslum vaxtabóta. Talið er nauðsynlegt að hamla gegn áframhaldandi aukningu bóttanna á næstu árum. Í öðru lagi eru ýmsir augljósir annmarkar á vaxtabótakerfinu sem þarf að lagfæra. Í þriðja lagi var lögð áhersla á frekari endurskoðun á tengingu vaxtabóta við tekjur og eignir með hliðsjón af þeim breytingum sem lögfestar voru í desember 1992. Í fjórða lagi var bent á hugmyndir um afnám verðtryggingar á fjárskuldbindingum og aðrar breytingar á fjármagnsmarkaði sem tengjast óhjákvæmilega endurskoðun vaxtabótanna.

Í starfi sínu hefur nefndin horft til þessara atriða og tekur tillögugerðin mið af þeim. Jafnframt hefur nefndin haft að leiðarljósi að einfalda kerfið enda hefur það verið gagnrýnt fyrir það að vera flókið. Einnig leggur nefndin áherslu á að breytingarnar komi sem minnst við þá tekjulægri. Að lokum telur nefndin nauðsynlegt að bæta skilvirkni kerfisins með auknu eftirliti.

Í grófum dráttum má skipta tillögum nefndarinnar í þrennt. Í fyrsta lagi eru tillögur um nýjar viðmiðunarreglur við ákvörðun vaxtabóta, í öðru lagi eru ýmsar lagfæringar á lögnum í átt til samræmingar og einföldunar og að lokum tillaga um bætta upplýsingagjöf lánastofnana. Nánar er fjallað um einstök atriði tillagnanna hér á eftir.

1. Nýjar viðmiðunarreglur

Eitt meginvandamál vaxtabótakerfisins hefur verið að ákveða hvaða vextir og verðbætur veiti rétt til vaxtabóta. Þetta á jafnt við um framteljendur sem skattyfirvöld. Því leggur nefndin til í fyrsta lagi að tekin verði upp ný viðmiðun fyrir vexti og verðbætur við ákvörðun vaxtabóta sem taki mið af íbúðarlánnum/skuldstöðu framteljenda í lok hvers árs. Vaxtabæturnar miðist þannig við áætlaða fjárhæð vaxtagjalda hjá hverjum framteljanda sem nemi að hámarki 7% af framtöldum skuldum hans vegna íbúðarkaupa.

Helstu rökin fyrir þessari tillögu eru að eðlilegt sé að niðurgreiðsla vaxta af hálfu ríkisins taki mið af algengum vöxtum í húsnæðislánakerfinu, en það eru vextir af húsbrefum (6%), lífeyrissjóðslánum (algengast 7%) að viðbættum lántökukostnaði o.fl. Verulegar breytingar á þessum vöxtum geta því kallað á endurskoðun á þessari viðmiðun. Föst viðmiðun við útstandandi skuldir af íbúðarlánnum auðveldar ennfremur eftirlit skattyfirvalda að miklum mun. Jafnframt er þó talið nauðsynlegt að viðhalda þaki á vaxtagjöldum í krónutölu enn um sinn. Draga kann úr þeirri þörf þegar til lengri tíma er litið þar sem reikna má með að þær lagfæringar sem nefndin leggur til að gerðar verði á vaxtabótakerfinu leiði til nokkurrar hreinsunar í hópi bótaþega. Auk þess getur stofn til útreiknings vaxtabóta aldrei orðið hærrí en nemur raunverulegum greiðslum vaxtagjalda.

Í öðru lagi gerir nefndin tillögu um 10 þúsund króna hækkun á hámarksvaxtabótum til þess að bæta stöðu hinna tekjulægstu. Samkvæmt henni verða hámarksbætur einhleypra 135 þús. kr. á ári, bætur einstæðra foreldra 174 þús. kr. og hámarksbætur hjóna verða 223 þús. kr.

Í þriðja lagi leggur nefndin til að réttur til vaxtabóta verði rýmkaður þannig að vaxtagjöld vegna lána sem veitt eru í húsbrefakerfinu til endurbóta á íbúðarhúsnæði myndi stofn til vaxtabóta. Helstu rökin fyrir þessari útvíkkun eru að eðlilegt sé að framkvæmdir af þessu tagi komi til álita við greiðslu vaxtabóta þar sem þetta geti stuðlað að betri nýtingu eldra húsnæðis

og sé því þjóðhagslega hagkvæmt. Lagt er til að þessi réttur takmarkist við þau lán sem veitt eru í húsbrefakerfinu, enda séu þau veitt til meiriháttar endurbóta en ekki venjubundins viðhalds.

2. Ýmsar lagfæringar

Við yfirferð yfir ákvæði vaxtabotalaganna hafa komið í ljós ýmsir agnúar á gildandi kerfi, en eins og fram kemur í erindisbréfi nefndarinnar er henni ætlað að snúða af því augljósa annmarka. Nefndin hefur fengið gagnlegar ábendingar frá starfsmönnum ríkisskattstjóra varðandi þessi atriði. Þær snúa bæði að því að laga þau ákvæði laganna sem hafa verið óljós að raunverulegri framkvæmd og eins að augljósum misfellum og misræmi í ákvörðun vaxtabóta. Hér á eftir er gerð grein fyrir tillögum nefndarinnar um lagfæringar sem hún telur nauðsynlegar til að einfalda kerfið og auka skilvirkni þess:

a) Áfallnir vextir eða gjaldfallnir. Samkvæmt gildandi lögum geta framteljendur valið hvort þeir telja fram áfallna eða gjaldfallna vexti. Oft er misbrestur á því hvað menn telja fram sem áfallna vexti, oftast vegna vanþekkingar á gildandi reglum. Tillaga ríkisskattstjóraembættisins er að miða eingöngu við gjaldfallna vexti og er nefndin sammála þeirri tillögu og telur hana til mikillar einföldunar og hagræðis, jafnt fyrir framteljendur sem skattyfirvöld.

b) Dráttarvextir. Fram til þessa hafa dráttarvextir og annar vanskilakostnaður myndað rétt til vaxtabóta. Upp hafa komið tilvik þar sem einstaklingur hefur jafnvel notið fullra vaxtabóta vegna kostnaðar af þessu tagi. Dráttarvextir og annar vanskilakostnaður á ekkert skylt við almenna vaxtabyrði og stríðir gegn upphaflegum markmiðum vaxtabótakerfisins, enda óeðlilegt að vanskilamenn njóti meiri réttinda í vaxtabótakerfinu en fólk sem stendur í skilum. Nefndin leggur því til að þessi útgjöld myndi ekki stofn til ákvörðunar vaxtabóta.

c) Lagfæring á tekjuviðmiðun. Í lögnum segir að við ákvörðun vaxtabóta skuli draga frá vaxtagjöldum 6% af tekjuskattstofni eins og hann er skilgreindur í 62. gr. tekjuskattslaganna. Í þeirri skilgreiningu felst til dæmis að einstaklingar sem þiggja skattfrjáls laun frá alþjóða-stofnunum fá óskertar vaxtabætur greiði þeir vaxtagjöld vegna öflunar eigin húsnæðis. Með öðrum orðum, laun þessara aðila skerða ekki vaxtabætur líkt og hjá öðrum framteljendum. Sama gildir raunar um skattfrjálsar arðgreiðslur. Þetta eru augljósir hnökrar á lagabókstafnum, enda viðkomandi einstaklingar iðulega með tekjur langt yfir þeim mörkum sem almennt eru hjá öðrum framteljendum. Nefndin leggur til að þessu verði breytt til samræmis við það sem gildir um aðrar tekjur.

d) Allar vaxtatekjur skerði rétt til vaxtabóta. Samkvæmt gildandi lögum skerða vaxtatekjur af innstæðum og inneignum öðrum en bankainnstæðum og ríkistryggðum bréfum rétt til vaxtabóta. Hér ríkir ákveðið ósamræmi sem eðlilegt er að laga. Rétt er að benda á að eignaviðmiðun vaxtabótakerfisins tekur jafnt til skattskyldra sem skattfrjálsra eigna. Það að allar vaxtatekjur komi til frádráttar vaxtagjöldum við ákvörðun vaxtabóta er í fullkomnu samræmi við það. Nefndin leggur því til að allar vaxtatekjur skerði rétt til vaxtabóta, en ekki einungis hluti þeirra.

e) Reiknuð laun. Þegar einstaklingsfyrirtæki eru rekin með tapi umfram reiknuð laun er tekjuskattstofn eiganda talinn á núlli. Í slíkum tilvikum fær hann því óskertar vaxtabætur að öðru

óbreyttu. Nefndin telur þetta óeðlilegt og leggur til að reiknuð laun eins og þau eru ákveðin í staðgreiðslu séu lágmarksviðmiðun sjálfstæðra atvinnurekenda við ákvörðun vaxtabóta.

f) Önnur atriði (dvalartími, sala fasteigna o.fl.). Í minnispunktum frá embætti ríkisskattstjóra eru nefnd ýmis önnur atriði þar sem úrbóta er þörf, en þau varða annað hvort tæknilega útfærslu eða aðlögun að ríkjandi framkvæmd. Má þar meðal annars nefna ákvæði um dvalartíma og rétt aðila við sölu fasteigna. Nefndin leggur til að lögin verði með ótvíræðum hætti sniðin að framkvæmd skattfyrvalda í þessum efnum.

3. Aukin upplýsingaskylda lánastofnana

Þriðji þátturinn í tillögugerð nefndarinnar lýtur að bættri upplýsingagjöf einstakra lánastofnana við lántakendur. Samkvæmt gildandi lögum þarf framteljandi sem telur sig eiga rétt á vaxtabótum að leggja fram á sérstöku eyðublaði greinargerð um vaxtagjöld af lánum sem tekin hafa verið til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Nefndin tekur undir þau sjónarmið embættis ríkisskattstjóra að nauðsynlegt sé að einfalda þetta eyðublað til muna, enda hefur þessi upplýsingagjöf vafist verulega fyrir framteljendum.

Við þetta bætist að greiðslukvittanir lánastofnana eru ekki þannig úr garði gerðar að framteljandi geti ráðið af þeim hvað skuli telja fram sem vaxtagjöld í skilningi skattalaganna. Nefndarmenn telja afar brýnt að þessi þáttur verði bættur sem kostur er og telur þetta raunar eina af meginforsendum fyrir einföldun kerfsins, bæði fyrir framteljendur og skattyfirvöld. Besta leiðin væri að lánastofnanir gæfu lántakendum kost á sérstökum yfirlitum um skuldir þeirra í lok hvers árs ásamt nánari upplýsingum um hreyfingar innan ársins, þar með talið greiðslur vaxta og verðbóta. Á slíku yfirliti væri að finna allar þær upplýsingar um vaxtagjöld, verðbætur o.fl. sem framteljandi þarf að gefa skattyfirvöldum. Í þessu sambandi þarf sérstaklega að huga að uppgjöri vegna yfirtöku lána við íbúðarkaup.

Nefndin leggur til að teknar verði upp viðræður milli stjórnvalda og Húsnæðisstofnunar ríkisins um hvernig slíkri upplýsingagjöf verði best við komið. Í framhaldi af því verði kannaðir möguleikar á hliðstæðu fyrirkomulagi hjá lífeyrissjóðum og lánastofnunum.

4. Gildistaka

Nefndin hefur fjallað um hvort eðlilegt sé að nýtt kerfi taki gildi strax um næstu áramót eða hvort fresta þurfi gildistöku til ársins 1995 vegna sjónarmiða um afturvirkni. Hér þarf að taka tillit til ýmissa atriða. Enda þótt æskilegt sé að breytingarnar taki gildi strax um næstu áramót þarf að hafa í huga að kerfisbreytingin skerðir vaxtabætur hjá tilteknum hópi einstaklinga. Af þeim sökum er æskilegt að gefa eins árs aðlögunartíma að breytingunni. Í þessu samhengi er þó rétt að hafa í huga að rýmri heimildir eru taldar standa til að þrengja ívilnandi skattareglu en að leggja á nýja skatta, hvað varðar sjónarmið um afturvirkni. Nefndin bendir á að hluti breytinganna getur auðveldlega tekið gildi um næstu áramót, einkum þau atriði sem lúta að tæknilegum lagfæringum og rýmkun bótaréttar vegna endurbóta. Hins vegar telur nefndin rétt að breyttar viðmiðunarreglur komi ekki til framkvæmda fyrr en við álagningu árið 1995.

4 Áhrif tillagna nefndarinnar

Í þessum kafla er gerð grein fyrir áhrifum tillagna nefndarinnar á greiðslur vaxtabóta miðað við það kerfi sem lögfest var í árslok 1992. Eins og áður er komið fram voru breytingarnar í desember taldar lækka útgjöldin um 400 m.kr. frá fyrra kerfi. Verkefni nefndarinnar var að skoða leiðir til frekari úrbóta á þeirri útfærslu. Í meðfylgjandi töflum er stillt upp samanburði á tillögum nefndarinnar og því kerfi sem samþykkt var í árslok 1992.

Erfitt er að meta nákvæmlega heildaráhrif tillagnanna. Þó má ætla að þær margvíslegu lagfæringar sem í þeim felast muni bæði hreinsa til í kerfinu (draga úr misnotkun) og gefa færi á virkara eftirliti skattyfirvalda. Þetta ætti að hafa einhvern sparnað í för með sér. Á móti vegur nokkur útgjaldaaukning með rýmri rétti til vaxtabóta vegna endurbóta á íbúðarhúsnæði.

Í stuttu máli má lýsa áhrifum tillagna nefndarinnar þannig:

- * Nýjar viðmiðunarreglur við ákvörðun vaxtabóta gera stuðning ríkisins markvissari.
- * Tekjujöfnun vaxtabótakerfisins eykst. Vaxtabætur hinna tekjulægri hækka. Fækkun bótaþega er mest í efstu tekju- og eignabilunum.
- * Stuðningur ríkisins við yngri íbúðarkaupendur eykst. Um leið dregur úr stuðningi við hina tekjuhærri og þá sem eru að kaupa/byggja í annað eða þriðja skipti.
- * Með rýmkun heimilda til greiðslu vaxtabóta vegna meiri háttar endurbóta er stuðlað að betri nýtingu eldra húsnæðis og þar með aukinni þjóðhagslegri hagkvæmni í húsnæðismálum.
- * Tillögur nefndarinnar einfalda framkvæmd og eftirlit með vaxtabótakerfinu og draga úr misræmi í meðferð og ákvörðun vaxtabóta.
- * Tillögur nefndarinnar auðvelda framteljendum að gera sér og skattyfirvöldum grein fyrir þeim vaxtagjöldum sem mynda rétt til vaxtabóta.

Eins og fram kemur í töflu 6 fela tillögurnar í sér nokkra fækkun bótaþega, þó mismikla eftir hjúskaparstétt. Þannig fækkar bótaþegum úr hópi einstæðra foreldra um tæp 3% en hjónum um liðlega 10%. Fækkunin er þó langmest hjá þeim sem eldri eru. Á móti fækkun bótaþega kemur að meðalvaxtabæturnar hækka, einkum hjá yngra fólkinu. Samkvæmt töflunni hækka vaxtabætur þeirra sem eru 35 ára og yngri um tæp 2% að meðaltali, en þær lækka hins vegar um nær 5% að jafnaði hjá bótaþegum 45 ára og eldri. Þessar niðurstöður sýna að tillögur nefndarinnar ganga enn frekar í þá átt að auka stuðning hins opinbera við þá sem eru að fjárfesta í fyrsta sinn á kostnað hinna sem þegar eiga fasteignir.

Tafla 6. Greiðslur vaxtabóta samkvæmt tillögum nefndarinnar
samanborið við samþykktar breytingar 1992

	Fjöldi			Vaxtabætur		Áætluð áhrif %
	F.br.	E.br.	Fækkun %	F.br. þús.kr	E.br. þús.kr	
I. Einhleypir :						
Undir 25 ára aldri	1.000	992	0,8	70	72	1,8
26-35 ára	1.899	1.820	4,2	84	87	3,4
36-45 ára	1.207	1.101	8,8	89	88	-1,5
46-55 ára	840	747	11,1	79	78	-1,7
56 ára og eldri	1.163	993	14,6	63	63	0,0
Samtals	6.109	5.653	7,5	78	79	0,9
II. Einstæðir foreldrar:						
Undir 25 ára aldri	153	159	-3,9	78	83	6,6
26-35 ára	988	979	0,9	97	100	2,9
36-45 ára	871	820	5,9	98	99	0,4
46-55 ára	126	117	7,1	100	99	-1,2
56 ára og eldri	2	2	.	.	.	.
Samtals	2.141	2.078	2,9	96	98	2,2
III. Hjón: ¹⁾						
Undir 25 ára aldri	708	692	2,3	107	110	3,0
26-35 ára	4.653	4.403	5,4	128	129	0,8
36-45 ára	4.407	3.809	13,6	132	124	-6,4
46-55 ára	1.364	1.137	16,6	129	118	-8,0
56 ára og eldri	974	832	14,6	102	96	-5,6
Samtals	12.106	10.873	10,2	126	122	-3,1

¹⁾ Hjón eru hér talin sem einn einstaklingur.

Í töflu 7 er stillt upp frekari samanburði eftir tekjum og hjúskaparstétt. Þar sést að meðalvaxtabætur einhleypra og einstæðra foreldra hækka þegar á heildina er litið. Hækkunin kemur þó einkum fram á neðstu tekjubilunum. Vaxtabætur hjóna lækka að meðaltali, þó þannig að á neðstu tekjubilunum haldast þær nær óbreyttar, en lækka hins vegar talsvert hjá þeim sem hæstar hafa tekjurnar. Hér þarf að hafa í huga að meðaltöl segja ekki alla söguna. Þannig sýnir nánari athugun á neðstu tekjubilunum að vaxtabætur yngra fólksins hækka í nær öllum tilvikum. Á móti kemur að meðalbætur þeirra sem eldri eru lækka mun meira sem vegur upp hækkun fyrrnefnda hópsins eins og meðaltölin sýna.

Tafla 7. Greiðslur vaxtabóta samkvæmt tillögum nefndarinnar samanborið við samþykktar breytingar 1992

Fjárhæðir í þús. kr.	Fjöldi ¹⁾	Vaxta- gjöld	Vaxtabætur F.br. E.br.		Meðal- tekjur	Meðal- eign
I. Einhleypir :						
Undir 1.000	2.149	168	75	76	.	.
1.001 - 2.000	2.605	225	80	81	.	.
2.001 - 3.000	591	322	84	86	.	.
3.001 - 4.000	920	389	87	84	.	.
Yfir 4.000.	23	932	57	61	.	.
Samtals	5.460	219	78	79	1.295	1.782
II. Einstæðir foreldrar:						
Undir 1.000	869	192	96	98	.	.
1.001 - 2.000	994	231	94	96	.	.
2.001 - 3.000	136	354	114	114	.	.
3.001 - 4.000	14	367	90	81	.	.
Yfir 4.000	1	.	.	.	.	.
Samtals	2.014	224	96	98	1.158	1.708
III. Hjón: ²⁾						
Undir 1.000.	462	254	133	133	.	.
1.001 - 2.000	3.033	311	122	121	.	.
2.001 - 3.000	3.990	379	125	121	.	.
3.001 - 4.000	2.046	460	129	123	.	.
Yfir 4.000	957	589	133	124	.	.
Samtals	10.488	389	126	122	2.560	3.192

¹⁾ Hér eru einungis taldir þeir sem njóta vaxtabóta í báðum kerfum.

²⁾ Hjón eru hér talin sem einn einstaklingur.

Þegar allt er lagt saman er ljóst að tillögur nefndarinnar leiða til þess að það dregur úr stuðningi við þá tekjuhærri og eignameiri eins og stefnt var að og tekjujöfnun kerfisins eykst. Þetta endurspeglast bæði í fækkun bótaþega og breytingum á meðalbótum. Athugun á þeim sem falla út úr kerfinu samkvæmt tillögnum staðfestir þá niðurstöðu, en sá hópur hefur að jafnaði bæði hærri tekjur og eiga meiri eignir en þeir einstaklingar sem áfram njóta vaxtabóta.