



Samantekt um umsagnir

1. Efni

Frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða og lögum um tekjuskatt (eftirlitsheimildir, endurgreiðsla og séreignarsparnaður).

Þingskjal 1488 – 952. mál á 153. löggjafarþingi.

2. Fjöldi umsagna

5.

3. Umsagnaraðilar

Bandalag háskólamanna (BHM), Hagsmunasamtök heimilanna, Samtök iðnaðarins, Seðlabanki Íslands og Skatturinn.

4. Samantekt um umsagnir og viðbrögð

Eftirfarandi eru svör fjármála- og efnahagsráðuneytisins við þeim umsögnum sem tilefni þykir til að bregðast við.

4.1 Aukin úrræði fyrir ríkisskattstjóra til að bæta skil og eftirlit með þeim sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá.

Í umsögn *Skattsins* kemur fram að nauðsynlegt sé að skilgreina nánar hvað falli undir hugtakið „opinber gjöld“ í skilningi 1. gr. frumvarpsins. Þá þurfi að ákveða hvaða viðmið skuli liggja til grundvallar mati á „vanskilum“ samkvæmt sömu grein frumvarpsins. Að mati *Skattsins* væri ákjósanlegt að mælt yrði fyrir um að þessi atriði verði skýrð frekar í reglugerð og nefnir reglugerð 515/1996 um skráningu virðisaukaskattsskyldra aðila í því samhengi.

- Ráðuneytið tekur undir sjónarmið *Skattsins* og verður þessum atriðum gerð nánari skil í reglugerð nr. 515/1996 verði ákvæði 1. -4. gr. frumvarpsins að lögum.

4.2 Endurgreiðsla virðisaukaskatts vegna vinnu manna við nýbyggingu, endurbætur og viðhald íbúðarhúsnæðis.

BHM mælir með, í umsögn sinni, að tillagan nái fram að ganga og sérstaklega í ljósi yfirlýsts marmíðs stjórnvalda um að draga úr verðbólguþrýstingi og verðbóluvæntingum. Framleiðsluspenna í hagkerfinu sé mikil í sögulegu

samhengi og gangi hagvaxtaspár fyrir árið 2023 og 2024 eftir muni hagvöxtur verða nær þrjár sinnum meiri en á evrusvæðinu. Í umsögninni kemur fram að flest bendi til þess að byggingariðnaður sé sú grein sem býr við mesta framleiðsluspennu á almennum markaði. Til dæmis hafi meðalfjöldi starfandi í byggingariðnaði á síðasta ársfjórðungi 2022 verið um 14% hærra en á árinu 2008 auk þess sem vísitala verðmætasköpunar í greininni í heild sinni sýni að iðnaðurinn hefur náð fyrri umsvifum. Þá sýna mælikvarðar á arðsemi greinarinnar að bygging íbúðarhúsnæðis hefur aldrei verið eins arðbær og á árinu 2022. Að þessu sögðu er það álit BHM að ekkert bendi til þess að atvinnugreinin þurfi sérstakar ívilnanir nú um stundir til að geta haldið uppi ásættanlegri arðsemi fyrir eigendur fyrirtækja og háu framleiðslustigi fyrir samfélagið.

- Að mati ráðuneytisins er ekki þörf á að bregðast sérstaklega við umsögn BHM.

Samtök iðnaðarins (SI) telja mikilvægt að fallið verði frá tillögunni um að lækka endurgreiðsluhlutfall VSK. SI telja að tillagan muni draga úr framboði íbúða og hækka verð sem muni leiða til aukinnar verðbólgu og hærra vaxta. Ráðuneytið bendir á að þrátt fyrir að það liggi í hlutarins eðli að tillagan auki kostnað við framkvæmdir þá munu áhrifin á framboð og verð nýrra íbúða ráðast af aðstæðum á markaði og viðbrögðum bæði seljenda og kaupenda.

Aðgerðin er hluti af stefnumörkun stjórnvalda um aðhald í opinberum fjármálum til þess að draga úr þenslu og verðbólgu. Það er mat ráðuneytisins að tillagan sé einhlítt til þess fallin að draga úr eftirspurnar- og verðbólguþrýstingi og þar með leiða til lægri vaxta en ella eins og aðhaldsaðgerðir í opinberum fjármálum almennt. Þau áhrif sem byggingarkostnaður hefur á íbúðaverð, ýmist beint eða í gegnum áhrif á framboð húsnæðis, eru óveruleg í samanburði við aðra áhrifaþætti húsnæðisverðs, sérstaklega til skamms tíma lítið. Endurspeglast það m.a. í því að íbúðaverð hefur hækkað umtalsvert umfram byggingarkostnað til lengri tíma lítið. Tekjur heimila og vaxtastig hafa mun meiri áhrif á íbúðaverð, svo aðeins tveir aðrir þættir séu nefndir. Til meðallangs og lengri tíma er hóflegt vaxtastig mikilvæg forsenda stöðugleika á byggingarmarkaði og húsnæðismarkaði.

Með vísan til nýrrar könnunar sem unnin var fyrir SI meðal stjórnenda verktaka-fyrirtækja eru í umsögn SI sögð skýr merki um að framundan sé samdráttur í uppbyggingu íbúða. Ráðuneytið telur mikilvægt að horfa til raunverulegrar tölfræði um stöðu byggingarframkvæmda ekki síður en þeirrar skoðanakönnunar sem SI leggur til grundvallar málflutningi sínum um þetta atriði.

Mikil þensla er í byggingariðnaði á alla helstu mælikvarða. Yfirstandandi þensla í þjóðarþúinu hefur ekki síst orsakast af mikilli fjölgun starfa þar sem byggingariðnaður á talsverðan þátt, en vinnustundum í byggingariðnaði fjölgaði um 14% milli ára á 1. ársfjórðungi samkvæmt nýbirtum niðurstöðum þjóðhagsreikninga. Aldrei hefur íbúðum í byggingu fjölgað jafnmikið innan árs eins og árið 2022 og aldrei hafa verið fleiri íbúðir í byggingu en í vor samkvæmt nýbirtum tölum Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar. Í nýrri spá Seðlabanka Íslands er gert ráð fyrir því að íbúðafjárfesting aukist um 10-15% á ári 2023-2025. Allt bendir því til áframhaldandi mikillar uppbyggingar húsnæðis. Jafnvel þótt uppbygging verði

minni en ella vegna breytingarinnar þýðir það ekki að hún leiði til samdráttar. Bein áhrif breytingarinnar á byggingarkostnað eru í öllu falli ekki veruleg í samanburði við aðra áhrifaþætti, svo sem stöðugleika í efnahagsmálum, sem tillögunni er ætlað að stuðla að.

Samkvæmt SI hefur gjaldþrotum fjölgað í byggingarstarfsemi og mannvirkjagerð frá áramótum. Ráðuneytið bendir á að gjaldþrot voru óvenjufá í fyrra, bæði í byggingarstarfsemi og öðrum greinum, e.t.v. að hluta til vegna aðgerða stjórnvalda til varnar fjárhagsstöðu fyrirtækja í heimsfaraldrinum. Í byggingarstarfsemi höfðu gjaldþrot ekki verið færri í 16 ár og því viðbúið að þeim myndi fjölga á ný. Velta þeirra fyrirtækja í byggingariðnaði sem urðu gjaldþrota sl. 12 mánuði er innan við 1% af veltu greinarinnar og aðeins rúmur þriðjungur gjaldþrota fyrirtækja á fyrstu mánuðum þessa árs var með raunverulega virkni. Sé einnig litið til nýskráninga fyrirtækja í greininni þá eru þær mun fleiri en gjaldþrot og voru í fyrra 7 nýskráð fyrirtæki á móti hverju gjaldþrota fyrirtæki en hliðstætt hlutfall á fyrstu mánuðum árs 2023 er 2. Reikna má með að starfsmönnum sem missa vinnu vegna gjaldþrota muni fljótt bjóðast ný störf í því árferði sem ríkir á vinnumarkaði. Í byggingarstarfsemi hefur hlutfall lausra starfa undanfarið verið hærra en í öðrum greinum enda hefur þenslan í þjóðarbúinu ekki síst birst í umsvifum greinarinnar.

Í umsögn sinni greina SI frá því að Creditinfo hafi unnið upplýsingar fyrir samtökin um hagnað fyrirtækja í byggingarstarfsemi, nánar tiltekið ÍSAT41, árið 2022. Þær benda til að hagnaður hafi dregist talsvert saman frá fyrra ári. Ráðuneytið hefur ekki frekari aðgang að þessum upplýsingum né hliðstæðri samantekt fyrir önnur fyrirtæki og ekki er að vænta tölfræði Hagstofu fyrr en í haust. Fregnir af afkomu fyrirtækja í fyrra eru þó almennt jákvæðar og ytri aðstæður byggingarstarfseminnar voru með jákvæðasta móti þótt kostnaðarhækkningar hafi færost í aukana á árinu. Því er ekki augljóst hvort vinnsla Creditinfo fyrir SI bendi til að byggingargeirinn hafi átt erfiðara ár í fyrra en aðrar greinar.

SI segir hagnað í hlutfalli af tekjum eðlilegan mælikvarða við mat á stöðu fyrirtækja. Ráðuneytið bendir jafnframt á arðsemi eigin fjár sem er ekki síðri mælikvarði á fjárhagslegan styrk enda ætti góð arðsemi að styrkja eiginfjárgrundvöll fyrirtækis svo fremi sem hagnaði sé vel varið, t.d. í varasjóð eða arðbærar fjárfestingar. Góð arðsemi á þann mælikvarða um árabíl, eins og byggingargeirinn hefur notið umfram aðra geira að jafnaði, ætti því að vernda fyrirtæki gagnvart áföllum síðar, t.d. gjaldþrotsáhættu. Eiginfjárlutfall í greininni hefur hækkað jafnt og þétt og er orðið hærra en þegar það var hæst áður fyrr, árið 2007.

SI vísa til nýrrar könnunar meðal fyrirtækja í greininni þar sem m.a. var spurt hvort erfiðara væri að selja íbúðir nú en fyrir 6 mánuðum síðan. 64% svara því játandi sem kemur ekki á óvart. Í ljósi verðbólgu og hækkandi vaxtastigs yfir samanburðartímabilið er það að mati ráðuneytisins þó athyglisverð niðurstaða að þriðjungur telji það ekki erfiðara en áður, þ.e. 8% sem svara neitandi og þau 28% sem álykta má að hafi skv. þessari umfjöllun SI hvorki svarað með já né nei.

Sl tiltekur sérstaklega að vaxtahækkunar hafi aukið fjármögnunarkostnað byggingaraðila mikið og er það skiljanlegt. Ráðuneytið bendir á að aðhalds- aðgerðum í opinberum fjármálum, þ.m.t. þeirri tillögu sem hér um ræðir, er ætlað að draga úr þörf fyrir hækkun vaxta sem gagnast ekki eingöngu byggingariðnaði heldur einnig öðrum fyrirtækjum og heimilum.

Sl nefnir að í greiningu í frétt á vef ráðuneytisins í lok mars þar sem þróun íbúðaverðs er sett í samhengi við þróun byggingarkostnaðar skv. byggingarvísitölu (BVT) að viðbættum fjármagnskostnaði, vanti mikilvæga liði og þá helst lóðarleigu, hönnunarkostnað og þóknun fasteignasala. Að áliti ráðuneytisins eru aðföng þau sem BVT mælir verulegur hluti af byggingarkostnaði og liggja að auki fyrir með samræmdum hætti í mælingu Hagstofu og birtri BVT. Aðrir kostnaðarliðir sem Sl saknar liggja ekki fyrir með sama hætti og er ekki sérstök ástæða til að ætla að þeir hafi þróast ólíkt þeim liðum sem BVT nær yfir. Nú liggja ekki fyrir samræmdar mælingar á lóðarleigu en vísbendingar eru um að hún hafi í sumum tilvikum hækkað mikið. Um leið er ljóst að það gildir ekki um öll tilvik lóðakostnaðar. Fjármagnskostnaður breytir ekki þeirri mynd sem greiningin sýnir né heldur þótt annað viðmið um hann væri notað. Ekki er rökrétt að halda því fram að hlutfall lánsfjár við íbúðauppbýggingu sé að aukast vegna breyttra krafna lánastofnana. Að lokum er varla ástæða til að halda að hönnunarkostnaður og þóknun fasteignasala hafi þróast með hætti sem sé verulega ólíkur BVT. Um undirliði BVT má benda á að hrávöruverð hefur lækkað á heimsmörkuðum og vísbendingar úr innflutningsgögnum sýna að verðhækkun á t.a.m. steypustyrktarjárn 2022 hafi að verulegu leyti gengið til baka. Innlend efnisaðföng (13,8%) hafa hækkað mun meira en innflutt (4,1%) á sl. tólf mánuðum. Sl gagnrýnir einnig að horft sé á BVT vegna þess að hún mælir staðlaða byggingareiningu og ekki aðrar tegundir bygginga, en ráðuneytið minnir á að slíkt er forsenda þess að hægt sé að mæla og halda úti BVT og raunar vísitölum almennt.

Þegar nýjustu gögn eru skoðuð og breytingar frá í fyrra þarf að hafa í huga að byggingarstarfsemi hefur búið við sérstakar ytri aðstæður og ákveðið ójafnvægi mörg undanfarin ár. Það birtist t.d. í skorti á aðföngum og lóðum, umfram- eftirspurn eftir íbúðum og mjög miklum verðhækkunum á nýjum og notuðum íbúðum. Arðsemi eigin fjár hefur þrátt fyrir þetta umhverfi verið mun betri en meðal fyrirtækja almennt allar götur síðan greinin náði vopnum sínum á ný árið 2013. Allar líkur eru á því að atvinnugreinin muni áfram búa við mikla eftirspurn vegna húsnæðisskorts. Auk þess beinast mörg stefnumál og sérstök stuðningsúrræði frá stjórnvöldum að húsnæðismarkaðnum.

Stefna stjórnvalda beinist m.a. að því að betrubæta aðkomu þeirra sem er margvísleg þegar kemur að skipulagi og öðrum grunnförsendum uppbyggingar. Nefna má gæði upplýsingagrunns og fullnægjandi yfirsýn, stuðning við kaupendur, sérstakan stuðning við byggjendur húsnæðis fyrir tekjulægri heimili, o.fl. Auk rammisamnings stjórnvalda um 35 þúsund íbúðir á 10 árum eru því í gangi umbætur í rekstrarumhverfi byggingaraðila sem munu stuðla að minni sveiflum í greininni. Allt kostar þetta fjármuni úr ríkissjóði. Í því samhengi ber í

grunninn einnig að horfa á tekjutapið vegna endurgreiðslukerfisins, sem er skattastyrkur á málefna sviði húsnæðismála í fjárlögum.

Þar sem endurgreiðslukerfið telst til skattastyrkja er tilefni til að benda sérstaklega á að það gildir um alla skattastyrki (þ.e. ívilnanir í skattkerfinu) að þeir fela í sér tekjutap með ákveðið markmið. Almennt er rétt að endurskoða reglulega hvort viðkomandi ívilnun sé skilvirkasta leiðin fyrir ríkið til að ná viðkomandi markmiði. Endurgreiðslukerfi VSK fyrir íbúðarhúsnæði hefur ekki hlotið slíka reglulega endurskoðun. Eigi að síður er tilvist endurgreiðslunnar frávik í VSK-kerfinu sem leiðir til þess að vinna við íbúðabyggingar, hvort sem er nýbyggingu, endurbætur eða viðhald, fær ívilnandi VSK-meðferð umfram aðrar tegundir vinnu. Kerfinu hefur tvisvar áður verið beitt í hagstjórnarskyni á þann hátt að hækka endurgreiðsluhlutfallið til að örva eftirspurn. Nú er hið gagnstæða lagt til enda er eðlilegt að hagstjórnarlegar breytingar á kerfinu geti gengið jafnt í báðar áttir.

Markmið þeirrar tillögu frumvarpsins að lækka endurgreiðsluhlutfallið er að hægja á vexti heildareftirspurnar í hagkerfinu og hafa þannig tímabundið kælandi áhrif á verðbólguþrýsting og verðbólguvæntingar og ná niður verðbólgu. Þau áhrif eiga sér ekki endilega stað beint í byggingarstarfseminni sjálfri heldur geta þau komið alfarið eða a.m.k. að hluta til fram í hagnaði í greininni og þeirri eftirspurn sem rekja má til hans. Með lækkun endurgreiðslunnar er ríkið að taka meira til sín af veltu greinarinnar og bæta afkomu sína. Á móti verður minna eftir í greininni, en það er ekki fyrirfram vitað nákvæmlega hvar sú dempun mun koma fram og hver áhrifin verða á framboð nýrra íbúða að öðru óbreyttu. Það fer í grunninn eftir aðstæðum hjá byggingaraðilum sjálfum og á íbúðamarkaði að hve miklu leyti aðilar kunna að sjá sér hag í því að draga úr fyrri byggingaráformum sínum, út frá bæði kostnaði og tekjum af sölu íbúða. Áhrifin á verð húsnæðis munu ráðast af þessu samspili. Tillagan mun hafa þau áhrif að draga úr spennu og hraða aðlögun hagkerfisins að jafnvægi og það mun með tímanum örva eftirspurn eftir húsnæði á ný og lækka framkvæmdakostnað við nýbyggingar, til hagsbóta fyrir bæði byggingargeirann og samfélagið allt.

- Með hliðsjón af því sem hér hefur verið rakið um viðbrögð ráðuneytisins við einstökum efnisatriðum í umsögn Samtaka iðnaðarins um tillögu frumvarpsins um endurgreiðsluhlutfall VSK, telur ráðuneytið að umsögn SÍ sýni ekki fram á að tillagan sé ekki til þess fallin að ná markmiðum sínum né að önnur atriði ættu að veita þyngra þannig að falla ætti frá tillögunni.

4.3 Framlenging á skattfrjálsri ráðstöfun viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar til að afla íbúðarhúsnæðis til eigin nota.

Hagsmunasamtök heimilanna segja í umsögn sinni að þau leggjast ekki gegn því að umrædd úrræði verði framlengd líkt og áformað er. Þau leggja hins vegar til að hámark fjárhæða sem er heimilt að ráðstafa samkvæmt úrræðunum verði uppfærð til samræmis við þróun viðeigandi hagstærða, s.s. vísitölu neysluverðs, launavísitölu og vísitölu íbúðaverðs, svo að nýting þeirra geta orðið hlutfallslega sambærileg því sem var lagt upp með í byrjun. Þá leggja þau áherslu á að fundin

verði lausn á því viðfangsefni að vernda þau lífeyrisgjöld sem fólk leggur í húsnæði sitt fyrir aðför á sama hátt og lífeyrissparnað.

- Stuðningsyfirlýsing stjórnvalda í tengslum við kjarasamninga frá lok árs 2022 liggur til grundvallar umræddri breytingartillögu í frumvarpinu. Tillaga um hækkun viðmiðunarfjárhæða gengi því lengra en fyrrnefnd stuðningsyfirlýsing. Jafnframt er þörf á að skoða tillögu um hækkun viðmiðunarfjárhæða í víðara samhengi, svo sem út frá núverandi stöðu efnahagsmála og að slíkar tillögur hafa víðtækari áhrif en þær sem hér um ræðir, til að mynda á heimildir í lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð. Þá gagnast hækkun viðmiðunarfjárhæða aðeins einstaklingum yfir tilteknum tekjum, þ.e. með laun yfir þeim mörkum sem leiðir af núverandi hámarki á nýtingu úrræðisins.
- Lögbundið er að séreignarsparnaður er ekki aðfararhæfur. Skuldheimtuaðilar geta því ekki skv. lögum nr. 129/1997, um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, gengið að séreignarsparnaði einstaklings fyrr en við úttekt hans, hvort sem þess er óskað við hinn almenna 60 ára aldur réttthafa eða fyrr á lífsleið hans samkvæmt sérstökum heimildum þar um. Almennt hefur verið gengið út frá því að sá séreignarsparnaður sem greiddur hefur verið út, hvort sem er með greiðslu inn á húsnæðislán eða með hefðbundinni úttekt, lúti almennum reglum hvað aðfararhæfi varðar.

Í umsögn *Seðlabanka Íslands* kemur fram að bankinn telji mikilvægast að leggja mat á áhrif þess að hverfa frá fyrri áformum um að láta þessar örvandi aðgerðir renna út. Að mati bankans eru þau áhrif líklega nokkur, m.a. í ljósi þess að það eru fremur tekjuhærri hópar sem hafa tök á að nýta sér skattafrádrátt til þess að bæta eignastöðu sína. Framlengingin var gott úrræði til að örva eftirspurn á tímum heimfaraldurs en fremur óheppilegt úrræði á tímum eftirspurnarþenslu.

- Með vísan til tilurðar breytingartillögunnar er að mati ráðuneytisins ekki tilefni til að bregðast sérstaklega við umsögn bankans.