

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um tekjuskatt, lögum um almannatryggingar og lögum um húsnæðisbætur (mótvægisáðgerðir vegna verðbólgu).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um tekjuskatt, nr. 90/2003.

1. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Auk barnabóta skv. A-lið 68. gr. skal hinn 1. júlí 2022 greiða sérstakan barnabótaauka að fjárhæð 20.000 kr. óháð ákvæði 2. mgr. 68. gr. með hverju barni í þeim tilvikum þar sem ákvarðaðar eru tekjutengdar barnabætur til framfærenda við álagningu 2022.

Sérstakur barnabótaauki samkvæmt ákvæði þessu telst ekki til skattskyldra tekna og leiðir ekki til skerðingar annarra greiðslna.

Sérstökum barnabótaauka verður ekki skuldajafnað á móti opinberum gjöldum til ríkis- sjóðs, opinberum gjöldum til sveitarfélaga og vangreiddum meðlögum til Innheimtustofnunar sveitarfélaga.

Ráðherra er heimilt með reglugerð að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins.

II. KAFLI

Breyting á lögum um almannatryggingar, nr. 100/2007.

2. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða í lögnum bætist nýr töluliður, svohljóðandi:

Þrátt fyrir ákvæði 69. gr. laganna skulu bætur samkvæmt lögum þessum, sbr. einnig 1. mgr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, hækka um 3,0% frá 1. júní 2022.

III. KAFLI

Breyting á lögum um húsnæðisbætur, nr. 75/2016.

3. gr.

Við lögina bætast tvö ný ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

a. (II.)

Þrátt fyrir ákvæði 2. og 5. mgr. 16. gr. og 2. mgr. 30. gr. laga þessara skulu grunnfjárhæðir húsnæðisbóta á ári vegna leigu á íbúðarhúsnæði á árinu 2022 taka breytingum þann 1. júní 2022 og vera sem hér segir:

<i>Fjöldi heimilismanna</i>	<i>Grunnfjárhæð húsnæðisbóta á tímabilinu 1. janúar – 31. maí 2022</i>	<i>Grunnfjárhæð húsnæðisbóta á tímabilinu 1. júní – 31. desember 2022</i>
1	389.520 kr.	428.472 kr.
2	515.172 kr.	566.689 kr.
3	603.132 kr.	663.445 kr.
4 eða fleiri	653.388 kr.	718.727 kr.

b. (III.)

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 4. mgr. 17. gr. og 2. mgr. 30. gr. laga þessara skal við útreikning húsnæðisbóta fyrir leigu húsnæðis árið 2022 lækka grunnfjárhæð húsnæðisbóta samkvæmt ákvæði til bráðabirgða II um fjárhæð sem nemur 11% af samanlögðum árstekjum heimilismanna, 18 ára og eldri, umfram eftirfarandi frítekjumörk sem miðast við greiðslur húsnæðisbóta fyrir heilt almanaksár og taka mið af fjölda heimilismanna óháð aldri eftir stuðlum skv. 1. mgr. 16. gr.:

<i>Fjöldi heimilismanna</i>	<i>Frítekjumörk m.v. árstekjum 2022</i>
1	4.895.292 kr.
2	6.474.408 kr.
3	7.579.800 kr.
4 eða fleiri	8.211.456 kr.

Frítekjumörk skv. 1. mgr. skulu gilda afturvirkir frá 1. janúar 2022 fyrir árið í heild sinni. Endurreikningi og leiðréttingu húsnæðisbóta fyrir tímabilið 1. janúar – 31. maí 2022 vegna afturvirktrar hækkunar frítekjumarka samkvæmt ákvæði þessu skal lokið fyrir 1. september 2022.

4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneyti í samvinnu við félags- og vinnu- markaðsráðuneyti og innviðaráðuneyti. Í því er fjallað um mótvægisáðgerðir til að draga úr áhrifum verðbólgu á lífskjör viðkvæmustu hópa samfélagsins. Í fyrsta lagi er um að ræða greiðslu sérstaks barnabótaauka þann 1. júlí 2022 að fjárhæð 20.000 kr. með hverju barni í þeim tilvikum þar sem ákvarðaðar eru tekjutengdar barnabætur til framfæranda við álagningu opinberra gjalda á einstaklinga 2022. Í annan stað er um að ræða hækkun á bótum samkvæmt lögum um almannatryggingar og lögum um félagslega aðstoð um 3% frá 1. júní 2022. Að lokum er um að ræða hækkun á húsnæðisbótum um 10% frá 1. júní 2022 og afturvirka hækkun frítekjumarka húsnæðisbóta um 3% frá 1. janúar 2022.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni þykir til að koma til móts við þann hóp sem hækkandi verðbólga mun bitna verst á til að draga úr mikilli kaupmáttarrýrnun. Verðbólga mældist 7,2% á ársgrundvelli í apríl 2022. Hún var 6,7% í mars. Verðhækkanir á húsnæði eru enn megindrifkraftur verðbólgu en verðbólga án húsnæðis var 5,3% í apríl og hækkaði frá 4,6% í mars. Er það til marks um það að verðhækkanir eru á breiðari grunni en áður. Þá hefur matvælavæðing hækkað um 5% bæði vegna innlendra og erlendra þátta.

Í nýlegri verðbólguþá Seðlabanka Íslands er gert ráð fyrir að verðbólga hækki áfram og verði rúmlega 8% á þriðja ársfjórðungi ársins. Peningastefnunefnd Seðlabanka Íslands hefur brugðist við hratt versnandi verðbólguhorfum með hækkun vaxta.

Kaupmáttur ráðstöfunartekna heimila hefur vaxið árlega síðastliðinn áratug, sparnaðarhlutfall heimila er hátt, vanskil eru lítil og samkvæmt lífskjarannsókn Hagstofunnar hefur hlutfall heimila sem eiga erfitt með að ná endum saman aldrei verið lægra en árið 2021. Heilt yfir er því fjárhagsstaða heimila almennt sterk og viðnámsþróttur þeirra til að mæta áhrifum hækkandi verðlags og hærri vaxta nokkur.

Staða heimila til að takast á við vaxta- og verðlagshækkanir er þó afar ólík og líklegt að há verðbólga rýri lífskjör viðkvæmra hópa talsvert meira en annarra. Þess vegna er í frumvarpi þessu sérstaklega horft til þess að draga úr áhrifum verðbólgu á viðkvæmustu hópa samfélagsins. Í þessu samhengi er horft til aðila á leigumarkaði sem fá húsnæðisbætur, forráðamanna sem fá tekjutengdar barnabætur og aðila utan vinnumarkaðar sem reiða sig á bætur almannatrygginga. Lagt er til að hækka bætur almannatrygginga, greiða sérstakan barnabótaauka til þeirra sem eiga rétt á tekjutengdum barnabótum og hækkun húsnæðisbóta. Með þessum hætti er stutt við sértækan hóp einstaklinga með markvissum hætti.

3. Meginefni frumvarpsins.*3.1. Sérstakur barnabótaauki.*

Viðmiðunar fjárhæðum barnabóta var breytt í upphafi árs 2022 en þá voru fjárhæðir bótanna hækkaðar um 5,5–5,8%, neðri skerðingamörk um 8,0% og efri skerðingamörk um 12,0%. Þessar breytingar rúmuðust innan 14 milljarða kr. útgjaldaramma barnabóta þar sem miklar launahækkanir hefðu annars leitt til þess að bæturnar hefðu dregist saman. Til viðbótar við almennar barnabætur hefur verið greiddur sérstakur barnabótaauki síðustu tvö ár sem var 1,6 milljarðar kr. árið 2021 og 3,0 milljarðar kr. árið 2020.

Lagt er til að við lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, bætist ákvæði til bráðabirgða sem kveður á um að þann 1. júlí 2022 skuli til viðbótar almennum barnabótum skv. A-lið 68. gr. laganna

greiða sérstakan barnabótaauka að fjárhæð 20.000 kr. með hverju barni til þeirra sem fá ákværðaðar barnabætur við álagningu opinberra gjalda 2022. Barnabótaauki þessi verður ákværðaður sem föst fjárhæð á hvert barn sem öðlast heimilisfesti hér á landi á tekjuárinu og tekur ekki skerðingu í hlutfalli við dvalartíma samkvæmt 2. mgr. 68. gr. laganna. Þessi aðgerð á einungis við um sérstakan barnabótaauka vegna álagningar 2022. Gert er ráð fyrir því að sérstaki barnabótaaukinn verði greiddur út um mánuði eftir að álagning opinberra gjalda hefur farið fram. Sérstakur barnabótaauki telst ekki til skattskyldra tekna og leiðir ekki til skerðingar annarra tekna, svo sem bóta frá Tryggingastofnun ríkisins. Þá verður hinum sérstaka barnabótaauka ekki skuldajafnað á móti vangreiddum opinberum gjöldum til ríkissjóðs og sveitarfélaga eða vangreiddum meðlögum. Ráðherra verður heimilt að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð. Um einskiptisaðgerð er að ræða og er gert ráð fyrir því að Skatturinn ákværði barnabótaaukann til einstaklinga þann 1. júlí 2022.

3.2. Bætur almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar.

Bætur ellilífeyrisþega hækkuðu um 4,6% um síðustu áramót í samræmi við forsendur fjárlaga yfirstandandi árs og bætur örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega um 5,6%. Til að milda áhrif verðbólgu á framangreinda hópa er gert ráð fyrir því að bætur verði hækkaðar um 3% frá 1. júní og að framfærsluviðmið örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega vegna sérstakrar uppbótar á lífeyri vegna framfærslu hækki einnig um 3%.

3.3. Húsnæðisbætur.

Samkvæmt mati Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar nemur stærð leigumarkaðar hér á landi 32.500 íbúðum en áætlað er að tæplega helmingur þeirra eða um 16.000 séu í húsnæðisbótakerfinu. Áætlað er að a.m.k. 70% þeirra sem fá húsnæðisbætur séu með vísitölutengda leigusamninga.

Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta hækka um 10% frá 1. júní verði frumvarpið að lögum og hækka frítekjumörk húsnæðisbóta jafnframt um 3% til samræmis við fyrirhugaða hækkun bóta almannatrygginga. Lagt er til að hækkun frítekjumarka um 3% taki gildi með afturvirkum hætti frá 1. janúar 2022 til að unnt verði að framkvæma lokauppgjör og leiðréttingu húsnæðisbóta í samræmi við 25. og 26. gr. laga um húsnæðisbætur.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Ekki er tilefni til að ætla að tillögur frumvarpsins um mótvægisáðgerðir vegna verðbólgu stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Þess var gætt við samningu frumvarpsins að efni þess og framsetning samrýmdust ákvæðum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

5. Samráð.

Frumvarpið er ekki á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar fyrir yfirstandandi löggjafarþing. Það var ekki kynnt í samráðsgátt stjórnvalda sökum þess hve áriðandi þótti að leggja það fram á Alþingi en í fréttatilkynningu ríkisstjórnarinnar, dags. 6. maí 2022, var sagt frá því að samþykkt hefði verið að ráðast í mótvægisáðgerðir til að draga úr áhrifum verðbólgu á lífskjör viðkvæmstu hópa samfélagsins.

Við vinnslu frumvarpsins var haft samráð við félags- og vinnumarkaðsráðuneyti, innviðaráðuneyti, Húsnæðis- og mannvirkjastofnun og Skattinn.

6. Mat á áhrifum.

6.1. Mat á fjárhagsáhrifum.

Kostnaður ríkissjóðs af sérstökum einskíptis barnabótaauka að fjárhæð 20.000 kr., vegna hvers barns að tilteknum skilyrðum uppfylltum hinn 1. júlí 2022, er áætlaður um 1,1 milljarður kr.

Kostnaður við hækkun bóta almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar um 3% frá 1. júní 2022 er áætlaður 3 til 3,5 milljarðar kr. og 5 til 5,5 milljarðar kr. á ársgrundvelli.

Grunnfjárhæðir húsnæðisbóta hækka um 10% frá 1. júní verði frumvarpið að lögum og hækka frítekjumörk húsnæðisbóta um 3% til samræmis við hækkun bóta almannatrygginga. Gert er ráð fyrir að hækkun frítekjumarka húsnæðisbóta taki gildi afturvirkkt frá 1. janúar 2022 þar sem ekki væri unnt að framkvæma lokauppgjör og leiðréttingu húsnæðisbóta skv. 25. og 26. gr. laganna ef miðað yrði við mismunandi frítekjumörk innan almanaksársins. Kostnaður við hækkunina nemur um 600 millj. kr. á yfirstandandi ári og um 1 milljarði kr. á ársgrundvelli.

Ekki var gert ráð fyrir framangreindum útgjöldum í forsendum fjárlaga yfirstandandi árs. Á hinn bóginn þá er einungis rétt um þriðjungur liðinn af árinu og nægar fjárheimildir eru til staðar fyrir árið í heild sinni. Ef í ljós kemur síðar á árinu að útgjöld viðkomandi málaflokka stefni í að vera umfram fjárheimildir þá kemur til skoðunar að fjárheimildir verði millifærðar af almennum varasjóði fjárlaga eða að aukinna heimilda verði aflað í frumvarpi til fjárukalaga næsta haust til að mæta áhrifum af þessum hærri verðlagsforsendum fyrir bótageiðslum í frumvarpinu.

6.2. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Ekki hefur farið fram ítarleg greining á jafnréttisáhrifum frumvarpsins. Þó má leiða að því líkur að tillögur þess geti haft ólík áhrif á karla og konur enda eru konur að meðaltali með lægri tekjur en karlar.

Árið 2021 var greiddur sams konar barnabótaauki og lagt er til að gert verði núna. Féll þá 62% barnabótaaukans í hlut kvenna samkvæmt niðurstöðu álagningar 2021. Áætlað er að hlutfallið verði svipað í ár verði frumvarpið að lögum.

Við álagningu opinberra gjalda 1. júní næstkomandi er áætlað að greiddar verði barnabætur með 55 þúsund börnum og eru konur í meiri hluta viðtakenda. Það skýrist að miklu leyti af því að einstæðir foreldrar eru í miklum meiri hluta konur. Því er ljóst að breytingin mun auka ráðstöfunartekjur kvenna í meira mæli en ráðstöfunartekjur karla.

Hækkun bóta almannatrygginga og félagslegrar aðstoðar styrkir stöðu tekjulægstu hópa samfélagsins og styður þannig við jafna stöðu kynjanna. Ólík staða karla og kvenna í þjóðfélaginu endurspeglast í mismunandi greiðslum til þeirra frá almannatryggingum. Þau sem fá lágar eða engar tekjur af atvinnu eða greiðslur úr lífeyrissjóðakerfinu fá hærri greiðslur frá almannatryggingum. Almannatryggingakerfið stuðlar þannig að tekjujöfnuði og nýtist fremur konum en körlum þar sem þær eru almennt með lægri tekjur aðrar en greiðslur frá almannatryggingum sér til framfærslu. Konur eru að jafnaði tvöfalt fleiri en karlar meðal öryrkja og hafa síður atvinnutekjur. Aldraðar konur hafa almennt lægri tekjur en aldraðir karlar og samkvæmt skýrslu starfshóps um kjör aldraðra frá desember 2018 kemur fram að af þeim íbúum 67 ára og eldri sem búa við lökust kjör eru 60–70% konur.

Hækkun húsnæðisbóta og frítekjumarka þeirra er til þess fallin að styðja við tekjulægstu hópa leigjenda. Viðtakendur húsnæðisbóta eru að meiri hluta til barnlaus heimili. Hlutfall kvenna og karla í þeim hópi er nokkuð jafnt enda þótt konur séu líklegri en karlar til að vera

á leigumarkaði ásamt því að vera líklegri en karlar til að leigja félagslegt húsnæði af sveitarfélögum eða námsmannahúsnæði. Sé litið til heimila þar sem fyrir hendi er einn fullorðinn ásamt börnum er hinn fullorðni aftur á móti í yfirgnæfandi meiri hluta kona. Gert er ráð fyrir að hér sé einkum um einstæða foreldra að ræða enda þótt réttur til húsnæðisbóta geti verið fyrir hendi þrátt fyrir að ekki séu fjölskyldutengsl á milli heimilismanna. Algengast er að heimili einstæðra foreldra með börn skorti efnisleg lífsgæði og munu þær breytingar sem lagðar eru til á húsnæðisbótum með frumvarpi þessu því ekki síst koma til með að nýttast einstæðum mæðrum, verði það að lögum.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Gert er ráð fyrir því að við lög um tekjuskatt, nr. 90/2003, bætist ákvæði til bráðabirgða sem kveður á um að hinn 1. júlí 2022 skuli til viðbótar almennum barnabótum skv. A-lið 68. gr. laganna greiða sérstakan barnabótaauka að fjárhæð 20.000 kr. með hverju barni til þeirra sem fá ákvarðaðar barnabætur við álagningu opinberra gjalda 2022. Barnabótaauki þessi verður ákvarðaður sem föst fjárhæð á hvert barn sem öðlast heimilisfesti hér á landi á tekjuárinu og tekur ekki skerðingu í hlutfalli við dvalartíma skv. 2. mgr. 68. gr. laganna. Aðgerðin á einungis við um sérstakan barnabótaauka vegna álagningar 2022 og er gert ráð fyrir því að hann verði greiddur út um mánuði eftir að álagning opinberra gjalda hefur farið fram. Sérstakur barnabótaauki telst ekki til skattskyldra tekna og leiðir ekki til skerðingar annarra tekna, svo sem bóta frá Tryggingastofnun ríkisins. Þá verður hinum sérstaka barnabótaauka ekki skuldajafnað á móti vangreiddum opinberum gjöldum til ríkissjóðs og sveitarfélaga eða vangreiddum meðlögum. Um einskiptisaðgerð er að ræða og er gert ráð fyrir því að Skatturinn ákvarði barnabótaaukann til einstaklinga hinn 1. júlí 2022. Þá er gert ráð fyrir því að ráðherra verði heimilt að kveða nánar á um framkvæmd ákvæðisins í reglugerð.

Um 2. gr.

Gert er ráð fyrir að við lög um almannatryggingar, nr. 100/2007, bætist ákvæði til bráðabirgða sem kveður á um að bætur almannatrygginga og bætur samkvæmt lögum um félagslega aðstoð, nr. 99/2007, skuli hækka um 3,0% frá 1. júní 2022. Samkvæmt 69. gr. laga um almannatryggingar skulu bætur samkvæmt lögnum breytast árlega í samræmi við fjárlög hverju sinni. Þá er í 1. mgr. 14. gr. laga um félagslega aðstoð kveðið á um að ákvæði laga um almannatryggingar gildi um bætur félagslegrar aðstoðar eftir því sem við á, m.a. um hækkun bóta. Í samræmi við framangreind ákvæði voru bætur samkvæmt lögnum hækkaðar frá 1. janúar 2022. Þar sem fyrrgreind lagaákvæði gera ekki ráð fyrir öðrum breytingum á bótafjárhæðum en hinum árlegu lögbundnu breytingum bótanna í samræmi við forsendur fjárlaga þá þykir nauðsynlegt að kveða á um þessa sérstöku hækkun í nýju ákvæði til bráðabirgða í frumvarpi þessu. Er þetta í samræmi við þann skilning sem lagður hefur verið í lagaákvæðin og framkvæmd þeirra frá gildistöku laganna. Einnig er gert ráð fyrir að framfærsluviðmið örorku- og endurhæfingarlífeyrisþega vegna sérstakrar uppbótar á lífeyri vegna framfærslu skv. 2. mgr. 9. gr. laga um félagslega aðstoð hækki um 3% en skv. 6. mgr. 9. gr. laganna er ráðherra heimilt að setja reglugerð um nánari framkvæmd ákvæðisins, m.a. um tekju- og eignamörk. Því er ekki talið nauðsynlegt að leggja til breytingu á lögum um félagslega aðstoð í tengslum við hækkun framfærsluviðmiðanna heldur er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð sem kveði á um þá hækkun frá 1. júní 2022.

Um 3. gr.

Gert er ráð fyrir að við lög um húsnæðisbætur, nr. 75/2016, bætist tvö ný ákvæði til bráðabirgða þar sem annars vegar verði kveðið á um hækkun húsnæðisbóta um 10% frá 1. júní og hins vegar hækkun frítekjumarka húsnæðisbóta um 3% til samræmis við fyrirhugaða hækkun bóta almannatrygginga. Tryggja þarf nú sem endranær að frítekjumörk húsnæðisbóta miðist við framfærsluviðmið almannatrygginga þannig að sá sem býr einn og hefur ekki aðrar tekjur sér til framfærslu en greiðslur almannatrygginga fái óskertar húsnæðisbætur.

Lagt er til að hækkun frítekjumarka um 3% taki gildi með afturvirkum hætti frá 1. janúar 2022 þannig að unnt sé að framkvæma lokauppgjör í samræmi við 2. mgr. 25. gr. laga um húsnæðisbætur. Við þann endurreikning skal litið til árstekna samkvæmt skattframtali en tekjur eru þar ekki sundurliðaðar niður á mánuði, líkt og vera þyrfti til að staðfesta rétt til húsnæðisbóta miðað við mismunandi frítekjumörk á einstökum tímabilum innan ársins. Þannig er lagt til að sömu frítekjumörk gildi fyrir árið í heild sinni í því skyni að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun verði fært að leiðrétta vangreiddar húsnæðisbætur sem og ofgreiðslur til samræmis við ákvæði 26. gr. laganna, en slík leiðrétting byggist á niðurstöðum fyrrgreinds lokauppgjörs húsnæðisbóta. Lögð er áhersla á að Húsnæðis- og mannvirkjastofnun kynni slíka afturvirka hækkun frítekjumarka fyrir almenningi enda ljóst að við slíka breytingu muni stofnast réttur til húsnæðisbóta á tímabilinu 1. janúar – 31. maí 2022 hjá ákveðnum hópi leigjenda sem öðlaðist ekki rétt til greiðslna miðað við gildandi frítekjumörk og aðrar forsendur húsnæðisbóta, verði frumvarpið að lögum. Lagt er til grundvallar að endurreikningi og leiðréttingu húsnæðisbóta fyrir tímabilið 1. janúar – 31. maí 2022 vegna afturvirktrar hækkunar frítekjumarka samkvæmt ákvæðinu skuli lokið fyrir 1. september 2022.

Um 4. gr.

Gert er ráð fyrir að lög in öðlist þegar gildi verði frumvarpið að lögum. Þá er í bráðabirgða-ákvæði b-liðar 3. gr. frumvarpsins lagt til að hækkun frítekjumarka um 3% taki gildi með afturvirkum hætti frá 1. janúar 2022 þannig að unnt verði að framkvæma lokauppgjör og leiðréttingu húsnæðisbóta í samræmi við ákvæði laga um húsnæðisbætur, nr. 75/2016.