|  |  |
| --- | --- |
|  |  **ÁFORM UM LAGASETNINGU** *– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.* |
| **Málsheiti og nr.** |  Breytingar á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð, nr. 111/2016. |
| **Ráðuneyti /verkefnisstjóri** |  Fjármála- og efnahagsráðuneytið |
| **Innleiðing EES-gerðar?** | [ ]  Já[x]  Nei |
| **Dags.** |  9. júlí 2019 |

|  |
| --- |
| 1. **Úrlausnarefni**
 |
| 1. **Forsaga máls og tilefni** Hækkandi húsnæðisverð og aukin krafa um eigið fé við kaup á íbúðarhúsnæði hefur þyngt róður margra einstaklinga og fjölskyldna við að eignast eigið húsnæði. Einstaklingar með lágar tekjur verja stærri hluta ráðstöfunartekna sinna til öflunar íbúðarhúsnæðis en aðrir tekjuhópar. Frá 1. júlí 2014 hefur verið í gildi úrræði til handa rétthöfum séreignarsparnaðar um annars vegar skattfrjálsa ráðstöfun séreignarsparnaðar til greiðslu inn á höfuðstól fasteignarveðlána og hins vegar úrræði um úttekt á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar, sem myndast hefur yfir ákveðið tímabil, til að nýta til öflunar íbúðarhúsnæðis til eigin nota. Hinn 1. júlí 2017 tóku svo gildi úrræði um skattfrjálsa úttekt séreignarsparnaðar til stuðnings kaupendum fyrstu íbúðar. Enn er þörf fyrir frekari stuðning stjórnvalda í þessum efnum og við gerð lífskjarasamninga aðila vinnumarkaðarins frá 3. apríl 2019 lýstu stjórnvöld yfir stuðningi við gerð kjarasamninga með aðgerðum sem eiga að styðja við markmið um stöðugleika í efnahagsmálum og bæta kjör launafólks á almennum vinnumarkaði.
2. **Hvert er úrlausnarefnið?** Í yfirlýsingu stjórnvalda komu fram nokkur forgangsmál. Þeirra á meðal að einstaklingum verði heimilað að ráðstafa að hluta eða í heild 3,5% af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs til öflunar réttinda í tilgreindri séreign og ráðstafa þeim hluta til kaupa á fyrsta íbúðarhúsnæði, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Einnig að einstaklingum sem ekki hafa verið eigendur að íbúðarhúsnæði í fimm ár verði heimilað að nýta sömu séreignarsparnaðarúrræði og kaupendur fyrstu íbúðar, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum.
3. **Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?** Gildandi lög taka aðeins til skattfrjálsrar ráðstöfunar einstaklings á viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar til kaupa á fyrstu íbúð sem að hámarki getur numið 4% framlagi rétthafa af iðgjaldsstofni og 2% mótframlagi launagreiðanda af sama stofni. Tilgreind séreign er nýmæli og er hún tilkomin vegna kjarasamninga ASÍ og SA frá janúar 2016, þegar samið var í þrepum um hækkun lágmarksiðgjalds til almennra lífeyrissjóða úr 12% í 15,5%. Gert er ráð fyrir að kveðið verði á um tilgreinda séreign í lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, nr. 129/1997, með síðari breytingum, og mun heimildin byggja á vali sjóðfélaga til réttindanna eða að hlutfallið fari til öflunar samtryggingar í viðkomandi lífeyrissjóði. Núgildandi lög um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð ná ekki til skattfrjálsrar nýtingar tilgreindrar séreignar.

Að því er varðar einstaklinga sem ekki hafa verið skráðir eigendur að íbúðarhúsnæði í fimm ár þá heimila gildandi lög aðeins skattfrjálsa nýtingu séreignarsparnaðar til kaupa á íbúðarhúsnæðitil einstaklinga sem ekki hafa áður verið skráðir eigendur að íbúðarhúsnæði. |
| 1. **Markmið**
 |
| 1. **Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki** Í fjármálaáætlun 2020-2024 kemur fram að framtíðarsýn stjórnvalda sé að einstaklingar búi við öryggi í húsnæðismálum, óháð efnahag og búsetu, og að þeir hafi raunverulegt val um búsetuform. Einnig að meginmarkmiðið sé að stuðla að húsnæðisöryggi og raunverulegu vali um búsetuform með auknum stöðugleika og að auka þurfi aðgengi einstaklinga, ekki síst tekju- og eignalágra og fyrstu kaupenda, að öruggu og hagkvæmu húsnæði.
2. **Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda**

Markmiðið með tillögum þessum er að auðvelda ungu fólki og tekjulágum einstaklingum að eignast eigið íbúðarhúsnæði. Jafnframt að auðvelda þeim sem misst hafa eigið íbúðarhúsnæði að komast inn á húsnæðismarkaðinn að nýju. Úrræðin eiga að stuðla að því að húsnæðiskostnaður verði lægra hlutfall af ráðstöfunartekjum og að eignarhlutur í eigin íbúðarhúsnæði aukist.  |
| 1. **Leiðir**
 |
| 1. **Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?** Að óbreyttum lögum munu þau ekki ná til skattfrjálsrar nýtingar á tilgreindri séreign til kaupa á fyrsta íbúðarhúsnæði auk þess sem lögin munu ekki gilda um einstaklinga sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði í fimm ár.
2. **Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið** Önnur úrræði en lagabreytingar eiga ekki við.
3. **Mögulegar leiðir við lagasetningu** Breyting á lögum um stuðning til kaupa á fyrstu íbúð.
 |
| 1. **Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?**
 |
| 1. **Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni**Ætlunin er að í gildandi lögum verði kveðið á um tímabundna skattfrjálsa heimild til ráðstöfunar tilgreindrar séreignar (að hámarki 3,5% af lágmarkiðgjaldi til lífeyrissjóðs) við kaup á fyrstu íbúð til handa þeim einstaklingum sem ekki ná upp í hámarksfjárhæð laganna (nú 500 þúsund krónur á ári), að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Áformin fela í sér að heimild til núgildandi skattfrjálsrar ráðstöfunar allt að 6% viðbótariðgjalds til séreignarsparnaðar, til kaupa á fyrstu íbúð, verði útvíkkuð á þann hátt að einstaklingi verði að auki heimiluð skattfrjáls ráðstöfun 3,5% af lágmarksiðgjaldi til lífeyrissjóðs til kaupa á fyrstu íbúð eða samtals 9,5% af iðgjaldsstofni. Til skoðunar er að heimildin taki til einstaklinga með ákveðinn árlegan tekjuskattsstofn og að þar undir falli einstaklingar sem ná ekki gildandi fjárhæðarmarki laganna með samanlagt 6% viðbótariðgjaldi til séreignarsparnaðar. Þá er gert ráð fyrir að heimildin gildi fyrir tímabundið samfellt tímabil frá því að umsókn þar um berst og að árleg skattfrjáls heimild einstaklings takmarkist við ákveðna hámarksfjárhæð við nýtingu úrræðisins.

Jafnframt er áformað að kveðið verði á um heimild til handa þeim einstaklingum sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði í fimm ár, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Til skoðunar er að binda heimildina við að um fimm ára samfellt tímabil sé að ræða, að umsækjendur hafi ekki fullnýtt gildandi úrræði áður og að heimildin taki til einstaklinga með ákveðinn árlegan tekjuskattsstofn. 1. **Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott** Breyting á lögum um stuðning til fyrstu kaupa og breyting á tekjuskattslögum**.**
 |
| 1. **Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar**
 |
| 1. **Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?** Nei
2. **Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?** Nei
3. **Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?** Tekjuskattslöggjöfin.
 |
| 1. **Samráð**
 |
| 1. **Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?** Áformin snerta almannahagsmuni og sérstaklega þann hóp sem ekki nær upp í gildandi fjárhæðarmark laganna. Þá hafa þau einnig áhrif á þá einstaklinga sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði í fimm ár.
2. **Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?** Nei
3. **Samráð sem þegar hefur farið fram** Við aðila vinnumarkaðarins.
4. **Fyrirhugað samráð** Opið samráð við almenning í samráðsgátt stjórnvalda.
 |
| 1. **Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er**
 |
| 1. **Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal** Bein áhrif ofangreindra breytinga á skattfrjálsri ráðstöfun á tekjuhlið ríkisfjármálanna eru tvíþætt:
* Lífeyrisgreiðslur í framtíðinni verða minni sem veldur minni tekjum af tekjuskatti einstaklinga í framtíðinni.
* Upp að því marki sem breytingarnar leiða til þess að fleiri nýta viðbótarlífeyrissparnað minnkar tekjuskattstofn nútíðar.

Óvissa ríkir um umfang beggja þessara þátta. Sá fyrrnefndi er líklega mun veigameiri, en hann fellur til í framtíðinni. Nýting lífeyrissparnaðar inn á lán minnkar lífeyrisréttindi fólks í framtíðinni á móti því vegur á vissan hátt aukin eignamyndun í íbúðarhúsnæði. Miðað við tilteknar forsendur má gera ráð fyrir því að uppsafnaðar lífeyrisgreiðslur þeirra sem safna 6% í séreign (viðbótariðgjald til séreignarsparnaðar) og nýta skattfrjálsa ráðstöfun bæði viðbótarlífeyrissparnaðar og tilgreindrar séreignar í 10 ár verði 9% minni við 67 ára aldur en ef skattfrjáls ráðstöfun er ekki notuð, að teknu tilliti til ávöxtunar á lífeyrisgreiðslurnar. Annar þáttur sem er líklega enn veigameiri í heildarsamhengi lífeyriskerfisins, er lækkun raunvaxta hér á landi og á heimsvísu. Miðað við óbreytt hlutfall lífeyrissparnaðar og óbreyttan lífeyristökualdur geta ofangreindir þættir aukið framfærslubyrði almannatrygginga í framtíðinni. |
| 1. **Næstu skref, innleiðing**
 |
| 1. **Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmíðina?** Já. Frumvarp verður tilbúið til framlagningar haustið 2019.
2. **Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almenningur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?** Ekki er gert ráð fyrir að aðilar sem málið snertir þurfi langan tíma til aðlögunar því sambærileg úrræði hafa verið í gildi í nokkurn tíma og fyrirhuguð áform eru viðbót við þau. Verði frumvarpið að lögum er ráðgert að þau taki gildi 1. janúar 2020.
3. **Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?** Gott kynningarefni við innleiðingu löggjafar.
4. **Mælikvarðar á árangur og útkomu** Fyrirhuguð tímabundin skattfrjáls nýting tilgreindrar séreignar til kaupa á fyrstu íbúð felur í sér stuðning stjórnvalda til einstaklinga sem eru að eignast sitt fyrsta íbúðarhúsnæði og ná ekki hámarksfjárhæð gildandi laga. Hið sama gildir um þá sem ekki hafa átt íbúðarhúsnæði í fimm ár. Úrræðin eru til þess fallin að auðvelda einstaklingum kaup á eigin íbúðarhúsnæði, auka ráðstöfunartekjur einstaklinga sem og að auka eignarhluta einstaklinga í íbúðarhúsnæðinu sínu. Helstu mælikvarðar á árangur eru tölur um aldur og fjölda þeirra sem kaupa sér íbúðarhúsnæði.
5. **Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?** Ríkisskattstjóri mun taka saman upplýsingar fyrir ráðuneytið um nýtingu úrræðanna.
 |
| 1. **Annað**
 |
|   |
| 1. **Fylgiskjöl**
 |
| 1. **Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað**
2. **Önnur fylgiskjöl eftir atvikum**
 |