



MAT Á ÁHRIFUM LAGASETNINGAR*

– sbr. samþykkt ríkisstjórnarinnar frá 24. febrúar 2023

*umfjöllun um einstök efnisatriði misjafnlega ítarleg, eftir umfangi máls og eðli

Málsheiti og nr.	Frumvarp til laga um ráðstöfun séreignarsparnaðar inn á höfuðstól húsnæðislána (varanleg heimild).
Ráðuneyti	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Stig mats	☐ Frummat, sbr. 1. gr. ☒ Endanlegt mat, sbr. 10. gr.
Dags.	9. febrúar 2026

A. Greining og mat á fjárhagslegum áhrifabáttum fyrir ríkið

1. Áætluð fjárhagsáhrif fyrir ríkið vegna helstu breytinga og ráðstafana sem felast í fyrirhugaðri lagasetningu, þar sem tilgreindir eru sérstaklega áhrifabættir á fjárhag ríkissjóðs.

- Hvaða fjárhagsgreining, rekstraráætlanir, reiknilíkön eða önnur áætlanagerð hefur farið fram við undirbúning fjárhagsmatsins?
Sjá A.1.e. og E.2.
- Helstu forsendur sem áætlanir byggja á og næmni niðurstaðna fyrir frávikum.
Sjá A.1.e.
- Eru fjárhagsáhrif tímabundin eða varanleg?
Fjárhagsáhrifin eru varanleg.
- Skorður sem eru settar fyrir útgjöldum og hvatar sem geta haft áhrif á útgjaldaþróun.
Aðgerðin hefur ekki bein áhrif á útgjaldaþróun
- Aðskilin umfjöllun um brúttóáhrif á tekjuhlið og gjaldahlið en einnig tilgreind nettóáhrif á afkomu.
Sjá A.2. Ráðstöfunin hefur áhrif á væntar skatttekjur ríkissjóðs í framtíðinni en engin teljandi áhrif á útgjöld ríkissjóðs.

2. Tekjubreytingar.

Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar minnkar þær tekjur sem ríkissjóður hefði ella haft vegna tekjuskatts af útgreiðslu séreignarsparnaðar í framtíðinni. Mat á umfangi þessara áhrifa er háð óvissuþáttum á borð við vænta ávöxtun sparnaðarins, tímalengd, skattkerfi framtíðar og hlutfall þeirra sem myndu ekki greiða í séreign ef ekki væri fyrir heimildina. Áætluð eftirgjöf ríkissjóðs í þessu formi vegna nýtingar almennu heimildarinnar árið 2025 eru 4 ma.kr., þar af 300 milljónir vegna breytinga frá fyrri lögum úrræðisins.

Lögfesting til frambúðar á heimildinni leiðir til framtíðartekjumissis fyrir ríkissjóðs.

Tekjumissirinn takmarkast af því að hluti þeirra sem nýtti heimildina 2025 mun ekki hafa rétt á áframhaldandi nýtingu á heimildinni verði hún gerð varanleg, þ.e. í þeim tilfellum þar sem heimildin hefur verið nýtt í 10 ár eða lengur. Viðbótaráhrif af framlengingu heimildarinnar minnka einnig yfir tíma í ljósi samspils við „Fyrstu fasteign“. Vísast til kafla D.11 um umfjöllun um hvernig framlengingin hefur áhrif á einstaka hópa.

3. Útgjaldabreytingar.

Aðgerðin hefur ekki bein áhrif á útgjaldahlið hins opinbera.

4. Eignabreytingar.

Aðgerðin hefur ekki áhrif á eignir hins opinbera

5. Aðrir áhrifabættir varðandi ríkisfjármál.

a) Samræmi við viðmið og sjónarmið um fyrirkomulag á útgjaldastýringu og umbúnað í fjárlögum. Á ekki við. b) Samræmi við viðmið um framsetningu fjárlaga og reikningshaldslegan grundvöll samkvæmt lögum um opinber fjármál. Á ekki við. c) Uppbygging skattkerfis og tekjuöflunar ríkissjóðs. Sjá A.2. d) Forsendur og umbúnaður þjónustugjalda – lagakröfur. Á ekki við. e) Rekstrarform ríkisstarfsemi. Á ekki við. f) Opinber innkaup og útboð. Á ekki við. g) Eignaumsýsla ríkisins. Á ekki við. h) Réttindi og skyldur ríkisstarfsmanna. Á ekki við. i) Ríkisstyrkir og ívilnanir, þ.m.t. samræmi við reglur ESA, sbr. 61. gr. EES-samningsins. Ath. tilkynningarskyldu með tveggja mánaða fyrirvara. Á ekki við.
B. Samræmi við útgjaldaramma og fimm ára fjármálaætlun – fjármögnun 1. Hefur verið gert ráð fyrir þeim fjárhagsáhrifum á málaflokk sem leiða kunna af samþykkt frumvarpsins: a) í gildandi fjárlögum Nei, en áhrifin á afkomu ríkissjóðs koma fram síðar, líkt og kemur fram í hluta A.1.e. b) í fjárlagafrumvarpi komandi árs Ekki hefur verið gert ráð fyrir frumvarpinu í fjárlagafrumvarpi 2026 en áhrifin á afkomu ríkissjóðs koma fram síðar, líkt og kemur fram í hluta A.1.e. c) í fimm ára fjármálaáætlun ríkisstjórnarinnar Ekki hefur verið gert ráð fyrir frumvarpinu í fjármálaáætlun en áhrifin á afkomu ríkissjóðs koma fram síðar, líkt og kemur fram í hluta A.1.e. 2. Hafi ekki þegar verið gert ráð fyrir útgjöldum við verkefni, hvernig er þá ætlunin að finna þeim stað innan útgjaldaramma málaflokks, t.d. með tilfærslu fjármuna eða með því að draga úr öðrum útgjöldum? Á ekki við. 3. Tengist einhver ný eða aukin tekjuöflun verkefninu? Nei.
C. Efnahagsáhrif – áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni 1. Hagræn áhrif á heildareftirspurn og einstaka markaði – hagstjórnarsjónarmið. Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar eykur getu heimila til þess að greiða niður íbúðalán og dregur þannig úr vaxtakostnaði og skuldsetningu þeirra. Það aukna veðrými sem skapast af þessum völdum kann að auka kaupgetu og leitt til herra íbúðaverðs. Í kafla D.11 er fjallað um áhrif áformanna á tiltekna hópa eftir því hvar þeir standa á húsnæðismarkaði og hversu lengi þeir hafa nýtt heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar. Miðað við það sem þar kemur fram má leiða að því líkur að nýting almennu heimildarinnar muni minnka um u.þ.b. 40%. Líklega mun umfangið síðan minnka áfram á næstu árum.

Heildarumfang skattfrjálsrar ráðstöfunar minnkar þó ekki í sama mæli. Ástæðan er sú að fyrir séð er að nýting heimildarinnar „Fyrsta fasteign“ haldi áfram að aukast eins og hún hefur gert undanfarin ár.

2. Áhrif á fyrirtækjaeftirlit og reglubyrði, hversu mörg fyrirtæki verða fyrir áhrifum og hvers konar fyrirtæki? Einföldun laga eða stjórnsýslu? Leitað umsagnar ráðgjafarnefndar um opinberar eftirlitsreglur, sbr. lög nr. 27/1999?

Fyrirhugað frumvarp mun hafa áhrif á alla vörsluaðila séreignarsparnaðar m.a. þar sem verið væri að lögfesta almennu heimildina til framtíðar.

3. Samkeppnisskilyrði.

- a) Líkur á því að fjöldi fyrirtækja á markaði takmarkist með beinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér einhvers konar einkarétt, leyfiskerfi eða kvóta).
Nei.
- b) Líkur á því að fyrirtækjum á markaði fækki með óbeinum hætti vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér aukinn kostnað við inngöngu á markað eða tekur aðeins til hluta starfandi fyrirtækja).
Nei.
- c) Takmarkanir á möguleikum fyrirtækja til þess að mæta samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin hefur áhrif á verð fyrirtækja eða eðli vörunnar, t.d. staðlar eða ef aðgerðin takmarkar sölusvæði, svigrúm til að auglýsa eða til að ákveða hvernig vara er framleidd).
Nei.
- d) Takmarkanir á frumkvæði fyrirtækja til að stunda virka samkeppni vegna reglusetningar (líklegt ef aðgerðin felur í sér að fyrirtæki verði undanþegin samkeppnislögum eða ef fyrirtæki bera skyldu eða eru hvött til að skipta með sér hvers konar viðskiptalegum upplýsingum)
Nei.

D. Önnur áhrif

1. Áhrif á fjárhag sveitarfélaga, sbr. 129. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

Heimildin getur leitt til eftirgjafar útsvarstekna en þau áhrif koma fram í framtíðinni, þ.e. þegar sá séreignarsparnaður sem er ráðstafað inn á íbúðalán hefði ella verið greiddur út.

2. Áhrif á frelsi til að veita þjónustu (með eða án staðfestu á Íslandi).

Ekki er gert ráð fyrir áhrifum á frelsi til að veita þjónustu.

3. Áhrif á tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu, sbr. lög nr. 57/2000.

Á ekki við.

4. Áhrif á byggðalög.

Ekki er gert ráð fyrir áhrifum á byggðalög.

5. Áhrif á frjáls félagasamtök.

Ekki er gert ráð fyrir áhrifum á frjáls félagasamtök.

6. Áhrif á jafnrétti kynjanna.

Undanfarin ár hefur áþekkur fjöldi karla (52%) og kvenna (48%) nýtt sér sambærilega heimild og lögð er til í frumvarpinu. Af heildarfjárhæðinni sem nýtt er af séreignarsparnaði á höfuðstól þá nýta karlar 57% og konur 43% og munar 79 þ.kr. á ári á milli meðalfjárhæðar sem karlar nýta og þeirrar sem konur nýta að jafnaði. Nýting heimildarinnar í fjárhæðum endurspeglar þá staðreynd að konur hafa að meðaltali lægri tekjur en karlar. Karlar hafa þannig möguleika umfram konur að nýta hærri fjárhæð af heimildinni. Eftir því sem þær tekjur sem einstaklingar þurfa að hafa til þess að fullnýta heimildina eru nær meðaltekjum því minni er munur á því skattfrelsi sem hlýst af heimildinni milli kynja.

7. Áhrif a lýðheilsu.

Ekki eru fyrir séð áhrif á lýðheilsu.

8. Áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

Ekki eru fyrir séð áhrif á menntun, nýsköpun og rannsóknir.

9. Áhrif á möguleika einstaklinga og fyrirtækja til að eiga samskipti þvert á norræn landamæri.

Engin fyrir séð áhrif.

10. Áhrif á stjórnsýslu, svo sem hvort ráðuneyti og stofnanir eru í stakk búin til að taka við verkefni.

Gert er ráð fyrir að Skatturinn sé vel í stakk búinn að sinna þeim verkefnum sem frumvarpið felur í sér. Sambærileg úrræði hafa verið í gildi frá árinu 2014 og stofnunin hefur þegar yfir að ráða þeirri sérfræðipækkingu sem nauðsynleg er. Þó er talið að frumvarpið kunni að hafa í för með sér einhvern aukinn kostnað vegna breytingar á upplýsinga- og tölvukerfum Skattsins.

Það nýmæli er lagt til í frumvarpinu að ákvarðanir Skattsins verði kærar til yfirséðanefndar en þær hafa til þessa verið hægt að kæra til ráðuneytisins. Ekki er tilefni til að ætla að breytingin muni hafa teljandi áhrif á starfsemi yfirséðanefndar sem býr yfir nauðsynlegri sérfræðipækkingu.

11. Áhrif á stöðu tiltekinna þjóðfélags hópa, svo sem aldurshópa, tekjuhópa, mismunandi fjölskyldugerðir, launþega/sjálftætt starfandi/utan vinnumarkaðar.

Alls hafa um 73 þúsund einstaklingar nýtt sér almennu heimildina upp að einhverju marki frá upphafi, þar af hafa um 15 þúsund einstaklingar fullnýtt heimildina í tíu ár og hafa ekki heimild til frekari nýtingar. Um 27 þúsund einstaklingar hafa nýtt heimildina lengur en í fimm ár.

Heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar nýtist þeim sem allt í senn eiga íbúðarhúsnæði, skulda íbúðalán og hafa launatekjur. Bæði almenn heimild til skattfrjálsrar ráðstöfunar og heimild vegna fyrstu fasteignar nýttust í upphafi einstaklingum í efri hluta tekjudreifingarinnar en fullnýtist nú þeim einstaklingum sem eru við meðaltekjur. Fyrirhuguð breyting mun áfram fullnýtast einstaklingum með meðaltekjur.

12. Áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

Ekki eru fyrir séð áhrif á umhverfi og sjálfbæra þróun.

E. Niðurstaða mats – með vísun í fylgiskjöl ef við á

1. Samandregin niðurstaða fjárhagsáhrifa fyrir ríkissjóð – heildarútkoma varðandi tekjur, gjöld, afkomu og efnahag.

Skattfrjáls ráðstöfun séreignarsparnaðar minnkar þær tekjur sem ríkissjóður hefði ella haft vegna tekjuskatts af útgreiðslu séreignarsparnaðar í framtíðinni. Að gera heimildina varanlega lækkar því framtíðarskatttekjur ríkissjóðs í samanburði við það ef ekkert er aðhafst. Á móti vegur fjárhagslegur hvati til þess að hefja séreignarsparnað og fá móttframlag vinnuveitanda sem eykur stofn til tryggingagjalds í nútíð. Þessi áhrif á ríkissjóð takmarkast af þeim þáttum sem fjallað er um í kafla D.11.

2. Önnur áhrif en bein fjárhagsáhrif, álitamál eða fyrirvarar sem ástæða þykir til að vekja athygli á.

Nei.

3. Samfélagslegur ávinningur veginn á móti kostnaði og fyrirhöfn (ekki gerð krafa um tölulegt mat).

Jafnræðis- og sanngirnirök standa til þess að tryggja fyrirsjáanleika um heimildina þannig að einstaklingar sem af einhverjum ástæðum hefur ekki nýtt sér hana eigi þess kost í tilgreindan tíma.

F. Til útfyllingar vegna endanlegs mats – breytingar frá frummati
1. Voru áform um lagasetninguna ásamt frummati á áhrifum kynnt fyrir FJR? 2. Eru helstu efnisatriði frumvarpsins óbreytt/lítið breytt frá þeim tíma? 3. Ef gerðar hafa verið breytingar umfram það, sbr. það frummat á áhrifum frumvarpsins sem áður var kynnt, hverjar eru þær og hver eru fjárhagsáhrifin?