



## Minnisblað

Móttakandi: Framkvæmdastjóri sambandsins

Dags.: 18. ágúst 2016

Sendandi: Sigurður Ármann Snævarr

Málsnr.: 1608018SA

Málalykill: 01.11

### **Efni: Útsvar og ráðstöfun iðgjalds til greiðslu inn á húsnæðislán og sparnaðar til fasteignakaupa**

Í því skyni að koma í veg fyrir tvísköttun lífeyrisiðgjalda eru tvær leiðir færar. Annað hvort með því að leggja skatt á lífeyri við útgreiðslu og heimila frádrátt iðgjalds frá skattskyldum tekjum eða skattleggja iðgjald en leggja ekki skatt á lífeyri þegar kemur til greiðslu hans. Fyrri leiðin hefur tíðkast hér á landi. Lífeyrisþeginn kemur líklega betur út úr þessari leið en hinni síðari, að því gefnu að tekjur hans lækki eftir starfslok, skattar séu stighækkandi og ávöxtun iðgjalds launamanns og launagreiðenda góð. Iðgjald launamanns til lífeyrissjóðs var felld inn í persónuafsláttinn við upptöku staðgreiðsluskatta, en gert frádráttarbært á ný og inleitt í áföngum árin 1995-1997.

Viðbótarlífeyrissparnaður (viðbótartryggingavernd) var lögfestur 1997 og kom til framkvæmda um mitt ár 1998. Heimilt er að draga iðgjald frá skattstofni, frá 1. júlí 2014, allt að 4% af iðgjaldsstofni. Í kjölfar hruns var heimilað að taka út hluta viðbótarlífeyrissparnaðar, en jafnframt var frádráttur iðgjalds takmarkaður við 2%. Úttektin bar fulla skatta. Áhrifin voru jákvæð á fjárstreymi sveitarfélaga sem þannig fengu inn skatttekjur fyrr en ella. Að mati fjármálaráðuneytis, sjá umsögn skrifstofu opinberra fjármála um frumvarp um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, jukust útsvarstekjur sveitarfélaganna á árunum 2009-2015 um 14,5 ma. kr. vegna úttektar séreignasparnaðar. Af gefnu tilefni skal tekið fram að sveitarfélögin hefðu fengið þessa fjármuni síðar í formi útsvars af lífeyri við útgreiðslu hans í fyllingu tímans.

Með lögum nr. 40/2014 um séreignasparnað var heimilað að ráðstafa viðbótariðgjaldi um þriggja ára skeið (frá 1. júlí 2014 til 30. júní 2017) til greiðslu inn á höfuðstól húsnæðislána. Um er að ræða 4% framlag launamanns og 2% framlag launagreiðenda, þó að hámarki 500 þús.kr. á ári fyrir einstakling og 750 þús. kr. fyrir hjón og einstaklinga, sem uppfylla skilyrði til samsköttunar. Hámarkið svarar til tekna einstaklinga að 694 þús. kr. á mánuði og 1.250 þús.kr. á mánuði í tilviki hjóna eða samskattaðra einstaklinga.

Samhliða þessari breytingu á lögum um skyldutryggingu lífeyrisréttinda var lögum um tekjuskatt nr. 90/2003 breytt. Fólst breytingin í því að útgreiðsla viðbótariðgjalda sem ráðstafað er með þessum hætti skyldi ekki vera skattskyld á fyrrnefndu þriggja ára tímabili.

Með þessum ráðstöfunum verður hið opinbera í heild fyrir tekjutapi. Sveitarfélögin verða af útsvarstekjum eins og lýst er í þessu minnisblaði. Tekjuskattur ríkissjóðs

mun minnka, en á móti vegur að vaxtabætur minnka og tekjur af tryggingagjaldi aukast. Nettóáhrifin á ríkissjóð eru þó neikvæð. Sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki, „bankaskatti“, er ætlað að fjármagna aðgerðir ríkisins í húsnæðismálum.

Greina má tekjutap sveitarfélaga í tvennt: annars vegar vegna frádráttar iðgjalda og hins vegar í framtíðartap vegna tekna af lífeyrisgreiðslum sem hefðu fallið til ef þessar ráðstafanir hefðu ekki komið til.

Með tilkomu þessa úrræðis fjölgaði þeim sem greiða viðbótariðgjald og margir sem áður greiddu iðgjald til lífeyrisparnaðar völdu að ráðstafa iðgjaldinu til þess að greiða niður húsnæðislán. Sveitarfélögin verða af útsvarstekjum vegna þeirra sem ekki voru áður með samning um viðbótarlífeyrisparnað sem svarar frádrætti iðgjalds launamanns, 4%. Er varðar síðarnefnda hópinn sem að líkindum er stærri tapa sveitarfélögin útsvarstekjum af framtíðar lífeyrisgreiðslum. Þessi hópur hefði væntanlega að óbreyttum lögum haldið áfram að draga iðgjald til viðbótarlífeyrisparnaðar frá tekjum. Til einföldunar er gert ráð fyrir að ávöxtun lífeyrisparnaðarins sé jöfn ávöxtunarkröfu sveitarfélaga. Með þeirri einföldun verða framtíðar lífeyrisgreiðslur jafnar heildariðgjöldum. Þá fæst að sveitarfélögin verða af útsvarstekjum sem svarar til iðgjalds launamanns (4%) og launagreiðanda (2%). Vitaskuld mun þetta tap dreifast yfir langan tíma.

Samband íslenskra sveitarfélaga fór þess á leit við ríkisskattstjóra (RSK) að embættið léti í té margvíslegar upplýsingar sem færi gæfu á að meta áhrifin á sveitarfélögin vegna þessara ráðstafana. Embættið hefur enn ekki svarað til hlítar. En samkvæmt þeim upplýsingum sem borist hafa frá RSK ráðstöfuðu íbúar 73 sveitarfélaga iðgjöldum til lækkunar húsnæðislána, samtals að fjárhæð 11.287 m.kr. á árinu 2015. Um er að ræða ráðstöfun iðgjalds í heild, þ.e. bæði hlut launamanns og launagreiðenda. Ekki liggja fyrir upplýsingar um fjölda einstaklinga sem ráðstafað hafa iðgjöldum með þessum hætti. Þá liggja ekki heldur fyrir upplýsingar um fjölda þeirra sem greiddu iðgjöld til viðbótarlífeyrisparnaðar fyrir gilidistöku laganna og hafa valið að ráðstafa þeim nú til greiðslu húsnæðislána.

Ef gert er ráð fyrir að allir hafi greitt iðgjöld til viðbótarlífeyrisparnaðar fyrir gildistöku laganna, svarar þessi fjárhæð til þess að útsvarstekjur sveitarfélaganna hafi lækkað um 1.630 m.kr. Í meðfylgjandi töflu eru þessar niðurstöður greindar eftir sveitarfélögum. Upplýsingar frá RSK taka einungis til ársins 2015, þ.e. 12 mánaða af þeim 36 sem löggin taka til. Ekki er óvarlegt að ætla annað en að færa megi niðurstöður fyrir árið 2015 yfir á allt tímabilið og þá fæst að sveitarfélögin verði af útsvarstekjum sem nema 4,5-5 ma. króna.

Í heild svarar tekjutap sveitarfélaga árinu 2015 til um 1,1% af áætluðum álögðum útsvarstekjum þeirra á árinu. Eins og viðbúið er hlutfallslegt tekjutap mismunandi eftir sveitarfélögum. Það er mest í þéttbýli, ekki hvað síst á höfuðborgarsvæðinu, þar sem fasteignir eru dýrar og skuldsetning íbúa er hvað mest. Kópavogsbær, Garðabæ og Mofellsbær tapa útsvarstekjum sem svarar til 1,4%. Athygli vekur hlutfallslega mikið tap Grýtubakkahrepps.

Innanríkisráðherra mælti á haustþingi 2015 fyrir frumvarpi til breytinga á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, þar sem kveðið var á um sérstakt framlag úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga. Frumvarpið gekk til umhverfis- og samgöngunefndar og er enn til umfjöllunar þar. Í frumvarpinu felst að jöfnunarsjóður greiði sveitarfélögum framlag af tekjum ríkissjóðs af sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki til að veða upp á móti minni útsvarstekjum vegna ráðstöfunar séreignasparnaðar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að framlagið nemi 2,12% af tekjum af fyrrnefndum skatti árin 2015-2017 og 1,06% af tekjum ársins 2014. „Bankaskatturinn“ skilaði ríkissjóði tekjum að fjárhæð 31,9 m.a. kr. árið 2015 og af þeirri fjárhæð hefði jöfnunarsjóði borið 677 m.kr. Samsvarandi námu tekjur af bankaskattinum 38,2 ma.kr. árið 2014 og hlutur jöfnunarsjóðs skv. því 387 m.kr. Samtals var því ráðstafað 1.063 m.kr. til jöfnunarsjóðs til að veða upp á móti skerðingu útsvarstekna árið 2016.

Vegna uppgjörs slitabúa og samkomulags um greiðslu stöðuleikaframlags lækkar skattstofninn til muna og því gert ráð fyrir að tekjur af bankaskatti lækki frá áætlunum um 17 ma. kr. í ár, sjá nefndarálit meirihluta fjárlaganefndar, <http://www.althingi.is/altext/145/s/0681.html>. Reiknað er með að tekjur af bankaskatti vegna ársins 2016 verði röskir 9 ma.kr. sem væntanlega munu skila tæpum 200 m.kr. í Jöfnunarsjóð sveitarfélaga.

Í kynningu forsvarsmanna ríkisstjórnarinnar 15. ágúst sl. komu fram áform um framlengingu þessa úrræðis um tvö ár, eða til miðs árs 2019. Jafnframt var kynnt úrræðið, „Fyrsta fasteign“, sem felur í sér að auðvelda fólki að eignast fyrstu íbúð. Úrræðið felur í sér heimild til úttektar á uppsöfnuðu viðbótariðgjaldi til kaupa á fyrstu íbúð („sparnaðarleidd“), heimild til að ráðstafa viðbótariðgjaldi inn á höfuðstól láns, sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð, yfir tíu ára samfellt tímabil („höfuðstólsleidd“) og að lokum heimild til að ráðstafa viðbótariðgjaldi sem afborgun inn á óverðtryggt lán, sem tryggt er með veði í fyrstu íbúð, og sem greiðslu inn á höfuðstól þess („blönduð leidd“).

Um er að ræða varanlegt úrræði í þeim skilningi að einstaklingur sem rétt hefur til úrræðisins getur nýtt sér það hvernær sem er og notið í tíu ár. Áformað er að úrræðið taki gildi 1. júlí 2017. Hámarksgreiðsla er 500 þús.kr. á ári á einstakling, sem svarar til iðgjaldsstofn upp á 694 þús. kr. á mánuði. Ráðgjafafyrirtækið Analytica hefur áætlað að um 14 þúsund manns muni nýta sér þetta úrræði á fyrstu árum þess og að ráðstöfuð iðgjöld yfir tíu ára tímabil muni nema 50 ma.kr. Samkvæmt þessu reiknar Analytica með að meðalmaðurinn muni ráðstafa 357 þús. kr. iðgjaldi á ári, sem svarar til þess að iðgjaldsstofn sé um 500 þús. kr. á mánuði. Analytica telur að hið opinbera muni missa um 15 ma.kr. í tekjum á tíu árum. Samkvæmt þessum útreikningum má gera ráð fyrir að sveitarfélögin muni fara á mis við útsvarstekjur yfir tíu ára tímabil sem nema 7,2 ma.kr. m.v. útsvarshlutfall í staðgreiðslu 2016, eða 720 m.kr. á ári. Engin tók eru á að áætla hvernig þessar fjárhæðir gætu dreifst á einstök sveitarfélög.

## Samantekið

- Núgildandi ráðstöfun iðgjalda í séreignasparnað kostar sveitarfélögin allt að 1,6 ma.kr. á ári í töpuðum útsvarstekjum og gildir í 3 ár. Samtals er kostnaður því 4,8 ma.kr.
- Framlenging fyrrnefnds úrræðis til tveggja ára kostar allt að 3,2 ma.kr.
- Úrræðið „fyrsta fasteign“ er áætlað kosta 7,2 ma.kr. yfir tíu ára tímabil, eða 720 m.kr. á ári.
- Samtals gætu sveitarfélögin farið á mis við útsvarstekjur sem nemur um 15 ma.kr. Að fengnum frekari upplýsingum frá RSK verða þessar áætlanir endurskoðaðar.
- Sveitarfélögin munu vitaskuld einnig bera kostnað af auknum greiðslum til viðbótarlífeyrissparnaðar starfsmanna sveitarfélaga sem einnig leiðir til hærri tryggingargjalds.

| Sveitarfélag                 | útborgun<br>séreignarsparnaðar<br>til íbúðarkaupna,<br>þús.kr. | Tapaðar útsvarstekjur |  | Hlutdeild í       |                               | Framlag úr<br>jöfnunarsjóð<br>í skv. frv.<br>þús.kr. |
|------------------------------|--|-----------------------|--|-------------------|-------------------------------|--|
|                              |  | í þús. kr.            | í hlutfalli við<br>útsvarstekjur<br>2015 | álögðu<br>útsvari | töpuðum<br>útsvars-<br>tekjum |  |
| Reykjavíkurborg              | 4.392.319  | 637.765               | 1,119%                                   | 37,8%             | 39,1%                         | 415.835  |
| Kópavogsbær                  | 1.573.389  | 227.827               | 1,408%                                   | 10,7%             | 14,0%                         | 148.547  |
| Seltjarnarneskaupstaður      | 208.844  | 28.612                | 1,334%                                   | 1,4%              | 1,8%                          | 18.655   |
| Garðabær                     | 737.506  | 101.038               | 1,392%                                   | 4,8%              | 6,2%                          | 65.879   |
| Hafnarfjarðarkaupstaður      | 1.082.610  | 157.195               | 1,289%                                   | 8,1%              | 9,6%                          | 102.494  |
| Mosfellsbær                  | 403.561  | 58.597                | 1,382%                                   | 2,8%              | 3,6%                          | 38.206   |
| Kjósarhreppur                | 4.955  | 680                   | 0,651%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 444  |
| Reykjanesbær                 | 289.011  | 43.496                | 0,657%                                   | 4,4%              | 2,7%                          | 28.360   |
| Grindavíkurbær               | 85.911   | 12.019                | 0,911%                                   | 0,9%              | 0,7%                          | 7.837  |
| Sandgerðisbær                | 21.917   | 3.182                 | 0,489%                                   | 0,4%              | 0,2%                          | 2.075  |
| Sveitarfélagið Garður        | 19.743   | 2.867                 | 0,501%                                   | 0,4%              | 0,2%                          | 1.869  |
| Sveitarfélagið Vogar         | 17.242   | 2.503                 | 0,553%                                   | 0,3%              | 0,2%                          | 1.632  |
| Akraneskaupstaður            | 208.064  | 30.211                | 0,980%                                   | 2,0%              | 1,9%                          | 19.698   |
| Skorradalshreppur            | 791  | 98                    | 0,406%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 64   |
| Hvalfjarðarsveit             | 14.435   | 1.969                 | 0,794%                                   | 0,2%              | 0,1%                          | 1.284  |
| Borgarbyggð                  | 66.208   | 9.613                 | 0,693%                                   | 0,9%              | 0,6%                          | 6.268  |
| Grundarfjarðarbær            | 25.365   | 3.683                 | 0,952%                                   | 0,3%              | 0,2%                          | 2.401  |
| Helgafellssveit              | 457  | 66                    | 0,357%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 43   |
| Stykkishólmurbær             | 33.468   | 4.809                 | 1,021%                                   | 0,3%              | 0,3%                          | 3.136  |
| Eyja- og Miklaholtshreppur   | 1.762  | 255                   | 0,487%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 166  |
| Snæfellsbær                  | 32.297   | 4.690                 | 0,577%                                   | 0,5%              | 0,3%                          | 3.058  |
| Dalabyggð                    | 5.270  | 765                   | 0,330%                                   | 0,2%              | 0,0%                          | 499  |
| Bolungarvíkurkaupstaður      | 17.854   | 2.592                 | 0,637%                                   | 0,3%              | 0,2%                          | 1.690  |
| Ísafjarðarbær                | 85.519   | 12.417                | 0,691%                                   | 1,2%              | 0,8%                          | 8.096  |
| Reykholahreppur              | 1.616  | 235                   | 0,220%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 153  |
| Tálknafjarðarhreppur         | 4.894  | 711                   | 0,549%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 463  |
| Vesturbyggð                  | 11.459   | 1.664                 | 0,379%                                   | 0,3%              | 0,1%                          | 1.085  |
| Súðavíkurhreppur             | 1.085  | 157                   | 0,179%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 102  |
| Árneshreppur                 | 750  | 109                   | 0,462%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 71   |
| Kaldraneshreppur             | 2.143  | 311                   | 0,732%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 203  |
| Strandabyggð                 | 6.815  | 990                   | 0,502%                                   | 0,1%              | 0,1%                          | 645  |
| Sveitarfélagið Skagafjörður  | 121.237  | 17.604                | 1,054%                                   | 1,1%              | 1,1%                          | 11.478   |
| Húnaþing vestra              | 14.926   | 2.167                 | 0,497%                                   | 0,3%              | 0,1%                          | 1.413  |
| Blönduósibær                 | 15.701   | 2.280                 | 0,625%                                   | 0,2%              | 0,1%                          | 1.486  |
| Sveitarfélagið Skagaströnd   | 14.574   | 2.116                 | 0,869%                                   | 0,2%              | 0,1%                          | 1.380  |
| Skagabyggð                   | 692  | 101                   | 0,285%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 66   |
| Húnavatnshreppur             | 2.890  | 420                   | 0,311%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 274  |
| Akrahreppur                  | 1.922  | 279                   | 0,443%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 182  |
| Akureyrarkaupstaður          | 627.214  | 91.071                | 1,135%                                   | 5,3%              | 5,6%                          | 59.380   |
| Norðurþing                   | 64.673   | 9.390                 | 0,819%                                   | 0,8%              | 0,6%                          | 6.123  |
| Fjallabyggð                  | 49.853   | 7.219                 | 0,731%                                   | 0,7%              | 0,4%                          | 4.707  |
| Dalvíkurbyggð                | 43.304   | 6.288                 | 0,782%                                   | 0,5%              | 0,4%                          | 4.100  |
| Eyjafjarðarsveit             | 31.967   | 4.642                 | 1,077%                                   | 0,3%              | 0,3%                          | 3.026  |
| Hörgársveit                  | 12.870   | 1.868                 | 0,865%                                   | 0,1%              | 0,1%                          | 1.218  |
| Svalbarðsstrandarhreppur     | 12.487   | 1.812                 | 0,846%                                   | 0,1%              | 0,1%                          | 1.181  |
| Grytubakkahreppur            | 15.709   | 2.279                 | 1,301%                                   | 0,1%              | 0,1%                          | 1.486  |
| Skútustaðahreppur            | 6.693  | 971                   | 0,511%                                   | 0,1%              | 0,1%                          | 633  |
| Tjörneshreppur               | 750  | 109                   | 0,479%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 71   |
| Þingeyjarsveit               | 9.795  | 1.421                 | 0,420%                                   | 0,2%              | 0,1%                          | 926  |
| Svalbarðshreppur             | 368  | 53                    | 0,142%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 35   |
| Langanesbyggð                | 5.950  | 863                   | 0,385%                                   | 0,1%              | 0,1%                          | 563  |
| Seyðisfjarðarkaupstaður      | 12.200   | 1.769                 | 0,568%                                   | 0,2%              | 0,1%                          | 1.154  |
| Fjarðabyggð                  | 151.225  | 21.932                | 0,873%                                   | 1,7%              | 1,3%                          | 14.300   |
| Vopnafjarðarhreppur          | 12.152   | 1.762                 | 0,588%                                   | 0,2%              | 0,1%                          | 1.149  |
| Borgarfjarðarhreppur         | 708  | 103                   | 0,229%                                   | 0,0%              | 0,0%                          | 67   |
| Breiðdalshreppur             | 1.853  | 269                   | 0,306%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 175  |
| Djúpavogshreppur             | 6.134  | 891                   | 0,479%                                   | 0,1%              | 0,1%                          | 581  |
| Fljótisdalshérað             | 101.648  | 14.759                | 0,988%                                   | 1,0%              | 0,9%                          | 9.623  |
| Sveitarfélagið Hornafjörður  | 45.384   | 6.590                 | 0,636%                                   | 0,7%              | 0,4%                          | 4.297  |
| Vestmannaeyjabær             | 166.463  | 23.272                | 1,102%                                   | 1,4%              | 1,4%                          | 15.173   |
| Sveitarfélagið Árborg        | 204.312  | 29.666                | 0,880%                                   | 2,2%              | 1,8%                          | 19.343   |
| Mýrdalshreppur               | 4.167  | 605                   | 0,269%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 395  |
| Skaftharhreppur              | 3.276  | 476                   | 0,222%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 310  |
| Ásahreppur                   | 4.661  | 580                   | 0,716%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 378  |
| Rangárþing eystra            | 24.605   | 3.573                 | 0,568%                                   | 0,4%              | 0,2%                          | 2.329  |
| Rangárþing ytra              | 25.389   | 3.686                 | 0,591%                                   | 0,4%              | 0,2%                          | 2.404  |
| Hrunamannahreppur            | 7.392  | 1.073                 | 0,361%                                   | 0,2%              | 0,1%                          | 700  |
| Hveragerðisbær               | 46.237   | 6.714                 | 0,685%                                   | 0,6%              | 0,4%                          | 4.377  |
| Sveitarfélagið Ölfus         | 32.291   | 4.689                 | 0,573%                                   | 0,5%              | 0,3%                          | 3.057  |
| Grimnes- og Grafningshreppur | 4.163  | 518                   | 0,400%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 338  |
| Skeiða- og Gnúpverjahreppur  | 3.917  | 567                   | 0,301%                                   | 0,1%              | 0,0%                          | 370  |
| Bláskógabyggð                | 8.292  | 1.204                 | 0,299%                                   | 0,3%              | 0,1%                          | 785  |
| Flóahreppur                  | 10.632   | 1.544                 | 0,661%                                   | 0,2%              | 0,1%                          | 1.007  |
| <b>Samtals</b>               | <b>11.287.935</b>  | <b>1.630.320</b>      | <b>1,1%</b>                              | <b>100,0%</b>     | <b>100,0%</b>                 | <b>1.063.000</b>                                     |