

Alþingi
Erindi nr. P 143/1618
komudagur 15.4.2014

15. apríl 2014

**Pingskjal 837-485.mál Umsögn um frumvarp til laga um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána
(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014.)**

Umsögn þessi miðar að því að benda á, og krefjast leiðréttingar, á því óréttmæti sem núverandi lagafrumvarp er gagnvart þeim sem eru fyrrverandi húsnæðiseigendur (og urðu fyrir forsendubresti) en munu verða, skv. núverandi lagafrumvarpi, útilokaðir frá aðgerðum þar sem þeir hafa engann möguleika á að nýta sér sérstaka auka persónuafsláttinn þar sem þeir eru ekki með skattskyldar tekjur á Íslandi. Þessi umsögn fjallar því fyrst og fremst um grein 12 í lagafrumvarpinu sem er svo hljóðandi:

„Sérstakur persónuafsláttur.

Leiðréttingarfjárhæð sem ekki verður ráðstafað skv. 11. gr. myndar sérstakan persónuafslátt.

Sérstakur persónuafsláttur kemur sem viðbót við almennan persónuafslátt við álagningu opinberra gjalda skv. 6. tölul. 1. mgr. 66. gr., sbr. A-lið 67. gr., laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, þó þannig að hann skal deilast jafnt niður á fjögur ár án vísitöluhækkunar. Þegar sérstakur persónuafsláttur hefur verið nýttur á móti reiknuðum tekjuskatti, útsvari og fjármagnstekjuskatti skal sá hluti staðgreiðslu sem nemur eftirstöðvum sérstaka persónuafsláttarins greiddur út án álags skv. 122. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, og að teknu tilliti til ákvæða 112. gr. sömu laga. Sá hluti sérstaka persónuafsláttarins sem ónýttur kann að vera yfirfærast á milli ára þar til hann er fullnýttur eða ráðstöfunartímabilið útrunnið. Ónýttur sérstakur persónuafsláttur millifærast á milli hjóna og samskattaðs sambýlisfólks við álagningu.“

Áður en efnisleg umfjöllun hefst er nauðsynlegt að minna á nokkrar lykil forsendur sem eru fyrir þessari aðgerð og markmið hennar. Markmið aðgerðarinnar er að leiðrétta þann forsendubrest sem varð á verðtryggingarvísitölu á tímabilinu 1. janúar 2008 – 31. desember 2009. Þá ber einnig að hafa í huga orð ríkisstjórnarflokkanna fyrir og eftir kosningar sem og forsendur (skv. þingsályktunartillögu) sem lágu til grundvallar vinnu sérfræðihópsins. Að okkar mati uppfyllir lagafrumvarpið ekki þessar forsendur. Lykilforsendurnar eru:

- (1) Um er að ræða skuldaleiðréttingar. Þær eiga að leiðrétta tjón sem einstaklingar hafa orðið fyrir vegna efnahagshrunsins og forsendubrests.
- (2) Markmið aðgerðanna eru að þær séu almennar sem gagnast öllum heimilum sem urðu fyrir forsendubresti. Þær eiga ekki að vera takmarkaðar miðað við hvort sá sem varð fyrir forsendubresti er vel staður, fátækur, núverandi húseigandi, fyrrverandi húseigandi, vinnandi, námsmaður eða atvinnulaus, hérlendis eða erlendis.
- (3) Fjármögnun þessarar niðurfærslu er sótt til lánastofnanna gegnum sérstakan skatt. Hugsunin er að það höfuðstólslækkunin sé í raun „greidd af þeim“.

Þá er mikilvægt að minna á jafréttis- og meðalhófsrök en áriðandi er að hafa í huga að málefnaleg sjónarmið þurfa að liggja að baki sérstökum útilokunum frá almennum ríkisaðgerðum. Loks má nefna

að Ísland hefur undirgengið skuldbindingar á sviði Evrópuréttar (sbr. lög nr. 2/1992 um Evrópska efnahagssvæðið) og verða ákvæði ísl. laga að samrýmast reglum EES samningsins.

Efnisleg umfjöllun um 12 grein lagafrumvarpsins

Skv. 12 gr. lagafrumvarpsins mun sá sem hefur selt eign sína og hefur þar af leiðandi engin fasteignalán lengur á Íslandi fá auka persónuafslátt á næstu 4 árum sem nemur leiðréttingunni sem hægt verður að nýta á móti staðgreiðslu. Sé þessi persónuafsláttur ekki nýttur mun hann færast milli ára þar til hann er uppnýttur eða gildistímabil hans liðið (sem eru 4 ár). Það er þó ágalli á þessu þar sem þetta leiðir til að þeir sem eru ekki með neinar tekjur á Íslandi (sbr. þá sem eru búsettir erlendis) eða eru með lágar tekjur (svo sem námsmenn, atvinnulausir, öryrkjar, elli lífeyrisþegar o.fl.) munu ekki geta nýtt sér niðurfellinguna þar sem þeir eru ekki með nægjanlega háa staðgreiðslu til að geta fullnýtt hana (sjá mynd og lýsingu í viðauka A). Ekki er hægt að fallast á að málefnaleg og frambærileg sjónarmið liggja að baki útilokun þessara aðila frá aðgerðunum, sem vissulega urðu einnig fyrir forsendubresti, þar sem hún ræðst af innkomu og búsetu. Má því leiða að því líkum að um ómálefnalega mismunun sé að ræða. Einnig brýtur þetta í bága við grunnforsendur ((1)-(3)) sem og jafnræðissjónarmiðum. Þessum einstaklingum, sem skv. hugmyndafræði aðgerðanna eiga rétt á leiðréttingu, verður mismunað og fjárhagsleg staða þeirra skert varanlega.

Ekki komu fram nein fagleg rök í skýrslunni frá undirbúningsnefndinni af hverju það á að mismuna þessum hópum eða þeir eru útilokaðir frá aðgerðunum. Þau rök eru ekki heldur að finna í lagafrumvarpinu sjálfu. Þá er ekki heldur að finna rökin fyrir því afhverju leiðréttingin yrði framkvæmd gegnum sérstakan persónuafslátt. Formaður nefndarinnar, Sigurður Hannesson, lét þó hafa eftir sér af Morgunblaðinu þann 6. desember 2013 að ástæður þessa væru (a) koma í veg fyrir þenslu þar sem að greiða út í reiðufé myndi auka þenslu og (b) jafnræðissjónarmið, að sumum væri ekki greitt út í reiðufé meðan öðrum væri greitt út í auka persónuafslætti.

Að okkar mati standast þessi rök ekki og þar af leiðandi á þessi útilokun þessa hóps frá aðgerðum ekki rétt á sér. Fyrri rökin (a) eru vægast sagt „furðuleg“. Vissulega má gera ráð fyrir að aukið fjármagn í umferð geti undir ákveðnum aðstæðum leitt til þenslu þar sem að einstaklingar með aukið fjármagn hafa meira lausafé sem gæti leitt til aukinnar eftirspurnar og gæti þar af leiðandi þrýst verðlagi upp á við. Hinsvegar það að fá aukinn persónuafslátt sem leiðir til endurgreiðslu skatts í lok árs hefur sömu þensluáhrif. Ef þessi rök héldu þá ætti að sama skapi ekki að vera æskilegt að greiða út gegnum persónuafslátt, eða yfir höfuð lækka höfuðstól lána þar sem það leiðir einnig til aukinna ráðstöfunartekna/lausafés og þar með aukinnar þenslu. Þar með geta þessi rök ekki stutt það sjónarmið að það megi ekki greiða þessum hóp, sem á sannanlega rétt á leiðréttingum m.v. grunnforsendur leiðréttingarinnar, út í reiðufé. Seinni rökin, (b) eru að okkar mati í andstöðu við sig sjálf. Að einstaklingur sem á rétt til skuldaleiðréttingar m.v. lagafrumvarpið og grunnforsendur leiðréttinganna endi uppi með að ekki geta sótt sér þessa leiðréttingu þar sem hann er búsettur erlendis eða ekki með nægjanlega háar tekjur er brot á jafnræðisreglu. Að hann fái þessa leiðréttingu greidda frá ríkinu í reiðufé er í raun það sama og fá greitt gegnum auka persónuafslátt. Hér er mikilvægt að átta sig á að um er að ræða leiðréttingu, ekki gjöf frá ríkinu eða skattgreiðendum (m.v. grunnhugsun aðgerðanna). Þessi leiðrétting verður greidd af fjármálafyrirtækjum. Þar af leiðandi er hún í raun á endanum ekki greidd af ríkinu né skattfé, ríkið er aðeins milliaðili. Ef menn vilja hinsvegar sjá þetta sem svo að það sé ríkið sem er að kosta þessa aðgerð þá þarf að horfa á þetta bæði frá

sjónarmiði ríkisins og einstaklingsins. Gagnvart einstaklingnum, bæði þeim sem er með skatttekjur á Íslandi og sá sem er ekki með skatttekjur á Íslandi (í þessu tilfelli vegna búsetu erlendis) þá hafa báðir orðið fyrir sama forsendubrestinum eða fjárhagslega tjóninu. Í báðum tilfellunum mun ríkið borga út tímabundið leiðréttinguna þar til það mun sækja það til fjármagnsfyrirtækjanna (annars vegar gegnum auka persónuafslátt, þ.e. skattaafslátt, hinsvegar gegnum að ríkið borgi tímabundið út í reiðufé þar til ríkið fær það til baka gegnum sérstöku skattlagninguna). Í raun frá sjónarmiði einstaklingsins, skattgreiðenda og ríkissins er enginn munur hvort greitt er út í gegnum auka persónuafslátt eða reiðufé. Ef mótrökin eru að ríkið megi ekki greiða út reiðufé til einstaklings nema um sé að ræða endurgreiðslu skatta má benda á að ríkið greiðir út barnabætur, vaxtabætur og fleira óháð því hvort einstaklingurinn er að fá það til baka í formi „endurgreiðslu staðgreiðslu“ eða hvort ríkið sé einfaldlega að greiða einstaklingnum út í reiðufé. Hvorug þessara raka réttlæta það að mismuna fólki á grundvelli þess hvort það er búsett á Íslandi eða hvort það er með nægjanlega háar tekjur. Ekki er hægt að sjá að frambærileg og málefnanleg sjónarmið liggja þar að baki. Er því um að ræða ómálefnalega mismunum sem er brot á jafnræðissjónarmiðum.

Til viðbótar við þetta er nauðsynlegt að hafa í huga að það eru viðtækar afleiðingar fyrir einstaklinga sem verða af leiðréttingum sem þeir eiga sannanlega rétt á. Þeir sem urðu fyrir barðinu á þessum lánaþækkunum sitja uppi með skaða upp á fleiri milljónir. Að koma í veg fyrir að ákveðinn hópur, sem á skv. forsendum (1)-(3) rétt á leiðréttingu (þ.e. réttlætissjónarmið segja að hann eigi rétt á leiðréttingu sem og forsendur aðgerðanna) mun hafa gríðarleg og langvarandi áhrif á fjárhagstöðu þessa einstaklings. Bæði mun hann sitja uppi með verulega skaðaða eiginfjárstöðu sem og hlutfallsleg eignastaða miðað við aðra í nánast sömu stöðu (sem fá leiðréttingu) mun vera slæm. Það mun taka þennann einstakling mörg ár, ef ekki marga áratugi að ná eiginfjárstöðu sinni á réttann kjöl, hann mun þó líklega aldrei ná að rétta hlutfallslega fjárhagslega stöðu sína. Þá má einnig benda á að í mörgum tilvikum hafa fyrrverandi íbúðareigendur sem flutts hafa búferlum greitt skatt af leigutekjum eftir það tímabil sem stuðst er við til endurreiknings. Þessi mismunur er að mati okkar ómálefnanleg þar sem ekki liggja frambærileg eða málefnanleg sjónarmið að baki og auk þess ekki í samræmi við tilgang né markmið aðgerðanna sem er að laga þann forsendubrest sem húsnæðiseigendur hafa orðið fyrir eða aðrar grunn forsendur aðgerðanna (sbr. (1)-(3)). Einnig er það ekki í samræmi við forsendur nefndarstarfa (sbr. Inngang sérfræðiskýrslu sem listar upp forsendurnar frá þingsályktunartillögum) og á allan hátt óásættanlegt.

Möguleg lausn

Eðlilegt er að fólki sé ekki mismunað á grundvelli þess hvort það sé búsett erlendis og á ekki lengur eign (ath. Þeir sem eru búsettir erlendis og eiga ennþá eignina munu fá leiðréttingu). Til að leiðrétta þennan galla á lagafrumvarpinu ætti að breyta lagagreininni þannig að ef einstaklingur (búsettur erlendis eða með lágar tekjur) getur ekki við lok árs notað þennann sérstaka persónuafslátt á móti staðgreiðslu þá sé hann greiddur út til viðkomandi í reiðufé (sem dreifist þá á 4 ár í samræmi við hvernig gert er með sérstaka persónuafsláttinn).

Það er að okkar mati ekki ásættanleg lausn að lengja tímabilið (þ.e. að geta flutt persónuafsláttinn milli ára í t.d. 10 ár í stað 4 ára) þar sem að (i) hann mun þá lækka hratt að raunvirði sökum verðbólgu, og þar af leiðandi ekki vera raun leiðrétting (og í raun mismunur þar sem þessi hópur mun fá minni leiðréttingu að raunvirði miðað við aðra), (ii) tjónið á eigin fjárhag er nú, ef beðið er með leiðréttingu

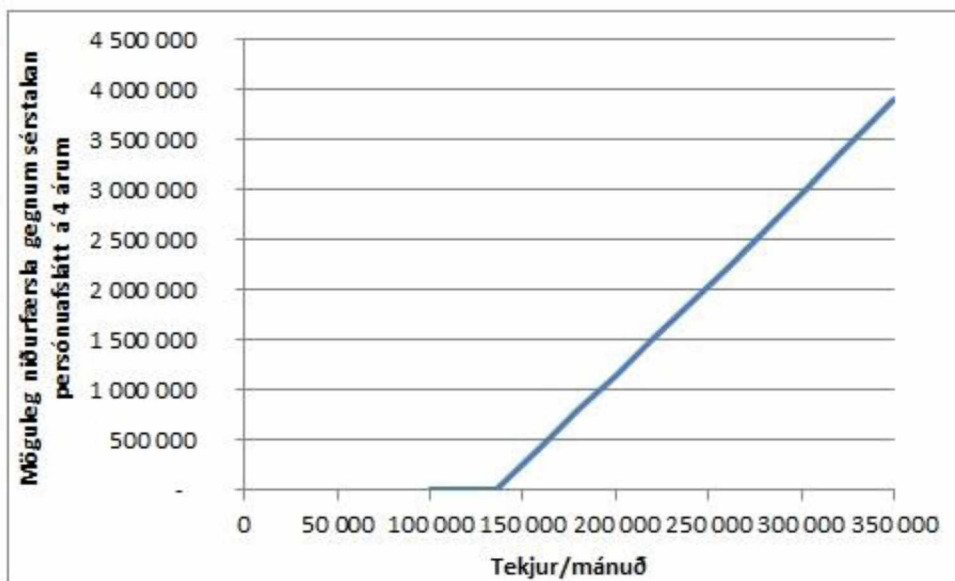
Í mörg ár þá mun þessi leiðrétting skipta minna og minna máli – þörfin að leiðrétta fjárhag þessarra einstaklinga fyrir þennan forsendubrest er núna, ekki eftir 10 ár, (iii) það er óeðlilegt að setja „vistarbönd“ á þennann litla hóp sem krefst þess að þeir muni þurfa að flytja heim innan ákveðins fjölda ára. Það eru ekki settar kröfur á þá sem fá leiðréttingu og eru búsettir á Íslandi að þeir megi ekki flytja erlendis eftir að hafa fengið leiðréttinguna, það eru ekki kröfur um að þeir sem búa erlendis og eiga fasteign heima og geta þar af leiðandi tekið út leiðréttinguna gegnum fasteignalánin megi ekki selja eign sína og búa áfram erlendis. Það getur á engann hátt talist eðlilegt eða réttlátt að setja meiri kröfur á þennan hóp, að hann „neyðist“ til að flytja heim til Íslands innan ákveðins tímabils ef hann vill fá réttláta niðurstöðu, leiðréttingu á þessum forsendubresti og ekki vera mismunað.

Virðingarfyllt

Helga Hafliðadóttir, doktorsnemi og stjórnsýslufræðingur, St. Andrews, Bretlandi

Höskuldur Rúnar Guðjónsson, doktorsnemi og verkfræðingur, Kävlinge, Svíþjóð

Viðauki A



Mynd sýnir hve mikið einstaklingur gæti að hámarki fengið greitt til baka að leiðréttingunni gegnum sérstakan persónuafslátt á 4 árum miðað við mánaðarlaun. Þ.e. einstaklingur sem er með 130.000 kr á mánuði mun ekki geta fengið neina leiðréttingu þar sem hann mun ekki geta nýtt sér sérstaka persónuafsláttinn. Einstaklingur með 200.000 kr/mánuði mun á þessum fjórum árum eingöngu geta notað 1.157.000 kr af skuldaleiðréttingunni, restin sem hann á rétt á (sem getur numið fleiri milljónum) mun falla niður.

Heimildir

Höfuðstólslækkun húsnæðislána, nóvember 2013. Forsætisráðuneytið.

Heimasíða Morgunblaðsins, 6. Desember 2013.

http://www.mbl.is/frettir/innlent/2013/12/06/fa_ekki_somu_leidrettingu/

Frumvarp til laga um leiðréttingu verðtryggðra fasteignaveðlána

<http://www.althingi.is/altext/143/s/0837.html>