

## Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á l. nr. 90/2003, um tekjuskatt og eignarskatt.

Frá meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Baldur Guðlaugsson, Mariönnu Jónasdóttur, Ingva Má Pálsson, Guðmund Thorlacius, Ólaf Pál Gunnarsson, Elmar Hallgrímsson og Fjólu Agnarsdóttur frá fjármálaráðuneytinu, Ólaf Darra Andrason frá Alþýðusambandi Íslands, Vilhjálmi Bjarnason frá Samtökum fjárfesta og sparifjáreigenda, Hannes G. Sigurðsson frá Samtökum atvinnulífsins, Sigþrúði Ármann frá Verslunarráði, Guðmund Bjarnason og Einar Jónsson frá Íbúðalánasjóði, Guðjón Rúnarsson frá Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja og Sigurð Hafstein frá Sambandi íslenskra sparisjóða, Eirík Tómasson, prófessor við lagadeild Háskóla Íslands, og Skúla Magnússon, dósent við lagadeild Háskóla Íslands.

Þá bærust nefndinni umsagnir frá Skattstofu Reykjanesumdæmis, Ríkisendurskoðun, Félagi löggiltra endurskoðenda, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Samtökum banka og verðbréfafyrirtækja, Verslunarráði Íslands, Seðlabanka Íslands, Samtökum atvinnulífsins, Alþýðusambandi Íslands, Skattstofu Reykjavíkur, ríkisskattstjóra, fjölskylduráði, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og Skattstofu Vesturlandsumdæmis.

Breytingar samkvæmt frumvarpinu eru fjórar. Lagt er til að viðmiðunarfjárhæðir laganna hækki í samræmi við verðlagsforsendur fjárlagafrumvarpsins um 2,5%. Þá er lagt til að ákvæði laganna um alþjóðleg viðskiptafélög verði felld brott. Lagt er til að álagning sérstaks tekjuskatts verði framlengd um tvö ár, jafnframt því sem skatturinn verði lækkaður í áföngum uns hann fellur niður í árslok 2005. Loks er í frumvarpinu lögð til lækkun á hlutfalli vaxtagjalda af skuldum til útreiknings á vaxtabótum úr 7% í 5,5%. Samkvæmt gildistökuákvæði frumvarpsins á þessi breyting taka þegar gildi og koma til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta við álagningu á árinu 2004 vegna vaxtagjalda á árinu 2003. Í kjölfar dóms Hæstaréttar frá 16. október 2003 í máli nr. 549/2002, sem féll eftir að frumvarpið var lagt fram, komu upp efasemdir um stjórnskipulegt gildi ákvæðisins þar sem gert væri ráð fyrir að bætur vegna vaxtagjalda á árinu 2003 yrðu reiknaðar á grundvelli hins nýja ákvæðis en ekki á grundvelli þeirra lagareglna sem voru í gildi þegar vaxtagjöldin féllu til. Var á það bent að ákvæðið gæti hugsanlega falið í sér íþyngjandi afturvirka skerðingu sem ekki er hægt að útiloka að bryti í bága við 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrár Íslands um bann við afturvirkni skattalaga og/eða ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar um friðhelgi eignaréttar.

Vegna þessara efasemda fól fjármálaráðuneytið Skúla Magnússyni, dósent við lagadeild Háskóla Íslands, að gefa lögfræðilegt álit á stjórnskipulegu gildi ákvæðisins.

**Prentað upp.**

Skúli dregur niðurstöður sínar saman í lok álitsins. Þar segir eftirfarandi:

1. „Líta verður á vaxtabætur sem einhliða greiðslur ríkisins til eigenda og byggjenda íbúðarhúsnæðis. Vaxtabætur eru því hvorki skattur né skattafláttur, skattaendurgreiðsla eða skattahagræði. Þá standa vaxtabætur ekki í slíku sambandi við skattkerfið eða skattgreiðslur að rétt sé að telja þær til skatts. Á bann 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, sbr. 15. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, við afturvirkni skattalaga, því ekki við um það frumvarp sem fjallað hefur verið um.
2. Vaxtabætur grundvallast ekki á greiðslum eða vinnuframlagi þeirra sem þiggja bæturnar. Af þessum sökum kemur almennt ekki til greina að telja rétt til vaxtabóta til eignar samkvæmt eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, 10. gr. stjórnarskipunarlaga, nr. 97/1995, andstætt t.d. lífeyrisréttindum. Þessi niðurstaða á þó aðeins ótvírætt við um rétt til vaxtabóta sem ekki er orðinn gjaldkræfur eða er enn ekki tekinn að myndast.
3. Vaxtabætur sem þegar eru orðnar gjaldkræfar falla ótvírætt undir eignarréttarhugtak 72. gr. stjórnarskrárinnar. Hins vegar er meira vafamál hvernig fari um rétt til vaxtabóta sem tekinn er að myndast, er ekki að fullu orðinn til eða gjaldkræfur. Með hliðsjón af því að unnt er að áætla fjárhæð vaxtabóta fyrir þann tíma sem liðinn er með nokkurri vissu, mega réttihafar vaxtabóta almennt treysta því að þeir fái greiddar bætur samkvæmt gildandi reglum við lok álagningar næsta árs. Haggar það ekki þessari niðurstöðu að síðari tíma atvik geta leitt til einhverra breytinga á fjárhæð bótanna. Með hliðsjón af þeim grunnrökum eignarréttarákvæðisins að tryggja öryggi um fjárhagslega hagsmuni manna verður því að telja hagsmuni sem þessa til eignar í skilningi ákvæðisins. Sú skerðing á vaxtabótum fyrir árið 2003 sem ráðgerð er með frumvarpinu verður því að samrýmast eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar.
4. Dómar Hæstaréttar benda til þess að eignarréttarvernd réttar til vaxtabóta, sem enn er ekki orðinn til að fullu, sé minni en endanlegs eða jafnvel gjaldkræfs réttar. Ef t.d. litið er svo á að slíkur réttur til vaxtabóta njóti sambærilegrar verndar og óvirk lífeyrisréttindi benda fordæmi Hæstaréttar til þess að heimilt sé að skerða þessi réttindi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þessi skilyrði lúta að meginstefnu að því að skerðing sé málefnaleg, jafnræðis sé gætt og skerðing gangi ekki lengra en nauðsynlegt er með hliðsjón af þeim markmiðum sem stefnt er að. Svipuð sjónarmið leiða af 1. gr. 1. viðauka samnings um verndun mannréttinda og mannfrelsis, sbr. lög nr. 62/1994, um mannréttindasáttmála Evrópu.
5. Sú efnislega skerðing sem lögð er til á vaxtabótum fullnægir kröfum eignarréttarákvæðisins um að vera málefnaleg og í samræmi við jafnræði. Er löggjafanum þannig ótvírætt heimilt að lækka vaxtabætur til samræmis við breytt vaxtaumhverfi og hvetja þannig íbúðareigendur til minni skuldsetningar, ef hann telur þetta þjóna almanna-hagsmunum. Gildistökuákvæði frumvarpsins, sem kveður á um að skerðing vaxtabóta skuli ná til ársins 2003, getur hins vegar ekki talist þjóna því markmiði að hvetja íbúðareigendur til minni skuldsetningar heimilanna. Þvert á móti er skerðingin á greiðslum fyrir árið 2003 til þess fallin að skerða fyrirvaralaust fjárhagslega hagsmuni heimilanna, enda hafa íbúðareigendur ekki haft möguleika á því að haga fjármálum sínum til samræmis við nýjar reglur. Með hliðsjón af því að regla frumvarpsins um afturvirka skerðingu bóta sýnist hvorki nauðsynleg né yfirleitt til þess fallin til að ná yfirlýstu markmiði frumvarpsins verður að draga í efa að frumvarpið standist eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar, ef aðeins er litið til þessa markmiðs.
6. Með hliðsjón af athugasemdum í frumvarpi til fjárlaga er ljóst að gildistökureglu 2. málsliðar 13. gr. frumvarpsins er einnig ætlað að ná markmiðum í efnahagsstefnu ríkis-

ins. Mat á því hvort þessum markmiðum megi ná með öðrum og minna íþyngjandi hætti er að meginsteftu á forræði löggjafans. Hér verður þó að líta til þess hvort skerðingar séu almennar, þ.e. hvort þær komi jafnt niður á mönnum, og hvort þær varði þá mikla eða litla fjárhagslega hagsmuni. Að virtum tölulegum upplýsingum verður að telja það verulega íþyngjandi skerðingu að einstaklingur sem átti rétt á hámarksvaxtabótum fyrir árið 2003 missi nálega allan þennan rétt með lagasetningu sem fram fer í lok þess árs þótt þær reglur sem gilt hafa allan þorran af árinu hafi gefið annað til kynna. Svo viðurhlutamikil skerðing hjá tiltölulega fámönnum hópi verður að mínu mati ekki réttlætt með vísan til almennra efnahagslegra markmiða. Er því hætta á að dómstólar teldu umrædda skerðingu andstæða 72. gr. stjórnarskrárinnar, einkum í þeim tilvikum þar sem skerðing hefur verið veruleg.“

Með hliðsjón af þessum niðurstöðum lagði fjármálaráðuneytið til við nefndina að ákvæði d-liðar 5. gr. um lækkun á hlutfalli vaxtagjalda af skuldum til útreiknings á vaxtabótum úr 7% í 5,5% yrði ekki beitt við álagningu 2004 heldur yrði þess í stað sett inn nýtt ákvæði þess efnis að vaxtabætur vegna vaxtagjalda á árinu 2003 skyldu vera 90% af vaxtabótum útreiknuðum skv. B-lið 68. gr. laganna. Slík flöt 10% skerðing taldi ráðuneytið að fullnægði þeim skilyrðum sem sett eru fram í álitu Skúla, þ.e. að skerðingin væri almenn, þ.e. hún kæmi niður á mörgum og varðaði litla fjárhagslega hagsmuni þeirra sem fyrir henni yrðu.

Að fengnu álitu Skúla óskaði nefndin eftir sjálfstæðu lögfræðialiti frá Eiríki Tómassyni, prófessor við Háskóla Íslands. Var Eiríkur jafnframt beðinn um álit á breytingartillögu ráðuneytisins auk þess sem honum var afhent álit Skúla Magnússonar. Í niðurstöðukafla Eiríks segir eftirfarandi:

„Þegar allt það er virt, sem að framan greinir, er niðurstaða mín sú að sá réttur til vaxtabóta á árinu 2004, sem þegar hefur myndast að verulegu leyti, teljist til eignarrettinda í skilningi 72. gr. stjórnarskrárinnar.

Það sem mælir fyrst og fremst með því að unnt sé að skerða þennan rétt með lögum er að vaxtabæturnar hafa ekki verið endanlega ákvarðaðar og eru því síður fallnar í gjald-daga. Þegar svo stendur á og um er að ræða bætur, sem fólgna eru í einhliða framlögum ríkisins, verða þeir, sem hlut eiga að máli, oftast nær að setta sig við skerðinguna, enda sé hún málefnaleg og taki til allra þeirra sem eins stendur á um. Það styður jafnframt að skerðing af þessum toga sé stjórnskipulega gild að hún sé almenns eðlis og fremur lítilvæg fyrir þá sem hana þurfa að þola.

Með skírskotun til þessa er það álit mitt að það brjóti væntanlega í bága við stjórnarskrána að framkvæma afturvirka skerðingu á vaxtabótum með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í fyrirliggjandi frumvarpi. Ástæðurnar eru þær, sem raktar eru á bls. 17 í álitu Skúla Magnússonar, þ.e. að skerðingin geti varla talist almenn, þar sem hún myndi bitna á tiltölulega fáum af þeim, sem rétt eiga á bótunum samkvæmt núgildandi lögum, auk þess sem um yrði að ræða viðurhlutamikla skerðingu hjá flestum þeirra.

Öðru máli gegnir um þá hugmynd að skerða vaxtabætur afturvirkir um 10% hjá öllum þeim sem rétt eiga á bótunum samkvæmt núgildandi lögum. Slík skerðing væri almenns eðlis og skerðing bótanna auk þess fremur lítilvæg hjá hverjum og einum þeirra sem hana þyrftu að þola.

Það er þó ekki unnt að fullyrða með óyggjandi hætti að skerðing af þessu tagi yrði talin stjórnskipulega gild. Þótt 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar verði ekki beitt um afturvirka skerðingu á vaxtabótum, er ekki útilokað að dómstólar myndu horfa til sömu sjónarmiða og færð hafa verið fyrir banni við afturvirkum skattalögum við úrlausn á því hvort slík

skerðing stæðist í ljósi eignarréttarákvæðisins í 72. gr. stjórnarskrárinnar. Ástæðan fyrir því eru hin nánú tengsl vaxtabóta við skattkerfið.

Þá má nefna tvö atriði til viðbótar sem gætu leitt til þessarar niðurstöðu. Í fyrsta lagi sú staðreynd að langt er liðið á árið og þar af leiðandi hafa flest þau atriði, sem ráða útreikningi vaxtabóta á næsta ári, þegar átt sér stað. Jafnframt hafa þeir, sem hlut eiga að máli, lítið svigrúm til þess að bregðast við skerðingunni, sbr. ummæli Hæstarréttar í dómi sínum 24. október 2002, þar sem vísað er til þess að sá, sem taldi á sér brotinn rétt vegna breytinga á lífeyrisréttindum, hafi haft „alla aðstöðu og forsendur til að kynna sér fyrirhugaðar breytingar og taka afstöðu til þeirra.“ Í öðru lagi kann það hafa eitthvað að segja að eitt af þeim markmiðum, sem færð hefur verið fyrir skerðingu vaxtabóta, þ.e. að draga úr skuldsetningu heimilanna, næst ekki með því að skerða bæturnar á afturvirkkan hátt.

Þrátt fyrir þetta er það álit mitt að líkur séu á því að íslenskir dómstólar muni komast að þeirri niðurstöðu að ráðgerð skerðing vaxtabóta á árinu 2004 með því að skerða vaxtabætur afturvirkkt um 10% hjá öllum þeim, sem rétt eiga á bótunum samkvæmt núgildandi lögum, sé stjórnskipulega gild. Fyrir utan þau rök að um sé að ræða almenna og tiltölulega lítilfjörlega skerðingu á bótunum hygg ég að tillitið til þess að játa lög-gjafanum verulegu svigrúmi, til þess að grípa til ráðstafana í þeim tilgangi að draga úr útgjöldum ríkisins, muni vega þar þungt. Þó er ekki unnt að útiloka að dómstólarnir telji að með þeim hætti að skerða vaxtabætur afturvirkkt með þeim hætti, sem gert er ráð fyrir, sé svo vegið að réttaröryggi þeirra, sem fyrir skerðingunni verða, að hún brjóti í bága við stjórnarskrána.“

Það er álit meiri hluta nefndarinnar að líkur séu á því að skerðing vaxtabóta vegna vaxta-gjalda á árinu 2003 við álagningu á árinu 2004 á grundvelli d-liðar 5. gr. frumvarpsins kunni að vera stjórnskipulega ógild þar sem hún gæti farið í bága við eignarréttarákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar. Álit þetta byggist einkum á því að skerðingin bitnar á tiltölulega fámenn-um hópi og getur haft umtalsverða fjárhagslega þýðingu fyrir einstaka bótaþega sem fyrir henni verða. Auk þess byggist þessi afstaða á þeim ályktunum sem draga má af dómi Hæsta-réttar frá 16. október sl.

Að áliti meiri hlutans gegnir öðru máli um flata 10% skerðingu vaxtabóta sem taki til allra sem þiggja vaxtabætur enda snertir slík skerðing tiltölulega litla fjárhagslega hagsmuni hvers um sig. Sú niðurstaða er í samræmi við framangreind lögfræðialit. Þeir fyrirvarar sem Eiríkur gerir í áliti sínu eru eðlilegir þegar lítið er til þess að ekki er við skýr dómafordæmi að styðjast.

Lækkun vaxtabóta á árinu 2004 er liður í efnahagsstefnu ríkisstjórnarinnar og forsendum fjárlagafrumvarpsins um aukið aðhald í ríkisfjármálum árið 2004 með það að markmiði að halda aftur af innlendri eftirspurn og varðveita efnahagslegan stöðuleika nú þegar nýtt hag-vaxtarskeið er hafið. Slíkt aðhald bætir hag allra, einnig þeirra sem þiggja vaxtabætur. Liður í því er lækkun ríkisútgjalda með sérstökum aðgerðum, þ.m.t. lækkun vaxtabóta. Það er afdráttarlaust álit meiri hlutans að játa verði löggjafanum verulegt svigrúm til þess að grípa til ráðstafana í þeim tilgangi að draga úr útgjöldum ríkisins og að dómstólum beri að skýra allan vafa að því leyti löggjafanum í hag. Þessu sjónarmiði til stuðnings má meðal annars vísa til fyrrgreindra orða Eiríks Tómassonar.

Í umræðum í nefndinni setti Pétur H. Blöndal fram það sjónarmið að álagning hátekju-skatts sem falla átti niður 1. janúar nk. kynni með sömu rökum að fela í sér ólögsmæta aftur-virkni þar sem laun byggjast á liðnum atburðum, t.d. ráðningarsamningum og sölu á hug-verkum o.s.frv. sem talið hefur verið stjórnskipulega gild hingað til.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem tillaga er gerð um í sérstöku þingskjali.

Breytingarnar er eftirfarandi:

1. Lagðar eru til breytingar á 10. gr. frumvarpsins. Lagt er til að kveðið verði skýrar á um heimildir ríkisskattstjóra til að víkja frá ákvæðum 1.–4. mgr. 89. gr. laganna um framtals- og skattlagningarstað.
2. Lagt er til að við lög bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða þess efnis að vaxtabætur á árinu 2004, vegna vaxtagjalda á árinu 2003, verði 90% af vaxtabótum útreiknuðum skv. B-lið 68. gr. laganna. Þessi breyting er lögð til samhliða tillögu um að lækkun á hámarkshlutfalli vaxtagjalda af skuldum til útreiknings vaxtabóta úr 7% í 5,5% komi ekki til framkvæmda fyrr en við ákvörðun vaxtabóta á árinu 2005 vegna vaxtagjalda á árinu 2004.
3. Lagðar eru til þrjár breytingar á gildistökuákvæði frumvarpsins. Í fyrsta lagi er lagt til að ákvæði d-liðar 5. gr. frumvarpsins öðlist gildi 1. janúar 2004 og komi til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta á árinu 2005 vegna vaxtagjalda á árinu 2004. Í öðru lagi er lagt til að 10. gr. frumvarpsins öðlist þegar gildi og komi til framkvæmda við álagningu og endurákvörðun eftir gildistöku ákvæðisins. Í þriðja lagi er lagt til að hið nýja ákvæði til bráðabirgða öðlist þegar gildi og komi til framkvæmda við ákvörðun vaxtabóta á árinu 2004 vegna vaxtagjalda á árinu 2003.

Össur Skarphéðinsson var fjarverandi við lokaafgreiðslu málsins.

Alþingi, 9. des. 2003.

Pétur H. Blöndal,  
form., frsm.

Kristinn H. Gunnarsson.

Gunnar Birgisson.

Birgir Ármannsson.

Páll Magnússon.