

*Alþingi*  
*Erindi nr. P 143/51*  
*komudagur 28.10.2013*

**GLITNIR**

Nefndasvið Alþingis  
b.t. Efnahags- og viðskiptanefndar  
nefnasvid@althingi.is  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

28. október 2013

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um tekjuaðgerðir fjárlagafrumvarps fyrir árið 2014, 2. mál, þskj. 2**

Slitastjórn Glitnis hf. („Glitnir“) vísar til tölvupósts frá efnahags- og viðskiptanefnd, dags. 9. október 2013, þar sem frumvarp til laga um tekjuaðgerðir fjárlagafrumvarps fyrir árið 2014 („frumvarpið“) var sent Glitni til umsagnar. Vill Glitnir þakka nefndinni fyrir að fá tækifæri til að veita umsögn um frumvarpið.

Í V. kafla frumvarpsins eru tillögur um breytingu á lögum nr. 155/2010, um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, með síðari breytingum, svokallaðan „bankaskatt“, sem að mati Glitnis munu hafa áhrif á hagsmuni Glitnis og kröfuhafa slitabúsins. Mun eftirfarandi umsögn Glitnis einvörðungu lúta að framangreindum V. kafla frumvarpsins.

**I.**  
**Inngangur**

Það er mat Glitnis að frumvarpið sé haldið verulegum annmörkum sem geti valdið því að fyrirhuguð álagning bankaskatts á fjármálafyrirtæki í slitameðferð verði talin ólögmæt fyrir dómstólum. Fyrirkomulag og aðferðafræði skattheimtunnar er að mati Glitnis hvorki málefnaleg né rökrétt auk þess sem skattlagning skulda er fráhrarf frá meginreglum skatta-rettarins þegar kemur að álagningu skatta. Þá telur Glitnir að skattstofn sá sem leggja skal til grundvallar við útreikning bankaskattsins uppfylli ekki þær kröfur um skýrleika sem gerðar eru til fullgildra skattlagningarheimilda. Þá liggur það fyrir að jafnvel þó svo hlutfall skattsins kunni að virðast lágt mun skattlagningin koma með mismunandi hætti niður á einstökum fjármálafyrirtækjum í slitameðferð eftir því hversu hátt hlutfall eigna þeirra er miðað við skuldir. Það fyrirkomulag og sú aðferðafræði sem skattheimtan er grundvölluð á leiðir til þess að ekki er hægt að útiloka að fjármálafyrirtæki í slitameðferð þurfi að láta allar eignir sínar af hendi til þess að geta staðið undir greiðslu skattsins en slíkt gengur mjög nærri því að vera í andstöðu við 72. gr. stjkskr.

Í samandregnu máli telur Glitnir helstu annmarka frumvarpsins vera:

- (a) að fyrirkomulag frumvarpsins hvað varðar skattlagningu skulda sé ómálefnalegt og órökrétt, sbr. 40. og 77. gr. stjkskr.;
- (b) að skattheimta samkvæmt frumvarpinu feli í sér brot á jafnræðisreglu, sbr. 65. gr. stjkskr.;
- (c) að fyrirkomulag skattheimtu samkvæmt frumvarpinu sé í andstöðu við sjónarmið um vernd eignarréttar, sbr. 72. gr. stjkskr.;

- (d) að skattheimta samkvæmt frumvarpinu sé ómálefnaleg og örökrétt þar sem markmið laga nr. 155/2010 um að dregið sé úr kerfisáhættu og áhættusækni fjármálafyrirtækja á engan veginn við um fjármálafyrirtæki í slitameðferð, sbr. 40. og 77. gr. stjkskr.;
- (e) að skattheimta samkvæmt frumvarpinu feli í sér afturvirka skipan við slitameðferð sem þegar er hafin.

Með vísan til framangreinds telur Glitnir að frumvarpið sé haldið ýmsum annmörkum sem áhrif hafa á lögmæti hinnar fyrirhugðu skattlagningar og mikilvægt sé að réttarstaðan verði skýrð nánar. Verður nú fjallað frekar um einstaka annmarka sem Glitnir telur vera á frumvarpinu.

## II.

### Stjórnskipuleg takmörk við beitingu skattlagningarvalds

Það er grundvallarregla í íslenskum rétti að öll skattlagning verður að eiga sér lagastoð, sbr. 40. gr. stjkskr. Í 77. gr. stjkskr. segir jafnframt að skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Í 2. mgr. 77. gr. stjkskr. segir svo að enginn skattur verði lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu.

Ákvæði 40. og 77. gr. stjkskr. hafa verið skilin þannig að lagaheimild sem heimilar skattlagningu þurfi að vera skýr og ótvíræð, sbr. meðal annars *dóm Hæstaréttar frá 3. nóvember 2011 í máli nr. 705/2011*. Skattlagningarheimild í lögum verður því meðal annars að kveða skýrt á um *skattskyldu, skattstofn og gjaldstig* eða *fjárhæð* skatts að öðru leyti. Af stjórnarskránni leiðir jafnframt að skatta verður að leggja á eftir *almennum efnislegum mælikvarða* og að gættu *jafnræði*, auk þess sem skattlagning verður að vera *málefnaleg og rökrétt*. Við skattlagningu verður jafnframt að gæta að því að byggt sé á málefnalegum grunni, sjónarmiðum um vernd eignarréttar, sbr. 72. gr. stjkskr., stjórnskipulegu meðalhófi og jafnræði, sbr. 65. gr. stjkskr.

#### **(a) Fyrirhuguð álagning skattsins er hvorki málefnaleg né rökrétt**

Hvað sem líður rúmum heimildum löggjafans þegar kemur að skipan skattamála getur það vart talist málefnalegt og rökrétt að skattleggja skuldir aðila sem eru ógjaldfærir og í slitameðferð.

Frumvarpið felur í sér það nýmæli að í stað þess að miða við tekjur, eignaauka eða jafnvel eignir gjaldenda á nú að fara að miða við skuldir aðila sem eru ógjaldfærir og í slitameðferð. Það fyrirkomulag frumvarpsins að gera skuldir að andlagi skattheimtu er því, að mati Glitnis, algjört fráhrarf frá hefðbundnum meginreglum og viðmiðum skattaréttarins þegar kemur að álagningu skatta.

Sú fjárhæð sem færð er til skuldar hjá fjármálafyrirtækjum í slitameðferð samanstendur meðal annars, og að langstærstum hluta, af kröfum sem lýst hefur verið við slitameðferðina. Eðli máls samkvæmt eru þessar kröfur eignfærðar hjá viðkomandi kröfuhöfum. Með bankaskattinum er því lögmæt eign kröfuhafanna gerð að andlagi skattheimtu hjá fjármálafyrirtækjum í slitameðferð. Þannig má færa rök fyrir því að fyrirkomulag frumvarpsins fari á svig við þá grundvallarreglu 72. gr. stjkskr. að lögmæt eign eins aðila verði ekki gerð að skattandlagi við ákvörðun skatts annars aðila.

Það liggur fyrir að mikið vantar á að almennir kröfuhafar fjármálafyrirtækja í slitameðferð fái kröfur sínar að fullu greiddar. Raunvirði eða sannvirði þeirra almennu krafna sem heildarskuldir fjármálafyrirtækja í slitameðferð samanstanda meðal annars af er því miklu mun minna en heildarfjárhæð þeirra krafna eins og þeim var lýst. Þessi raunveruleiki endur-

speglast væntanlega í þeirri staðreynd að þeir kröfuhafar sem lýst hafa almennum kröfum við slitameðferð fjármálafyrirtækja hafa nú þegar í reikningsskilum sínum afskrifað þær að hluta í samræmi við væntingar um hvert hlutfall úthlutunar til almennra kröfuhafa kemur til með að verða. Verður því að telja fyrirkomulag skattheimtunnar ómálefnalegt og órókrétt, enda taki skatturinn ekki mið af raunverulegu verði eða sannvirði þeirra eigna sem hann er reiknaður af, þ.e. þeim lýstu kröfum sem fjárhæð heildarskulda fjármálafyrirtækja í slitameðferð samanstanda af. Af þeim sökum verður að telja það verulegt álitamál hvort skattheimtan fái samrýmst eignarréttarákvæði 72. gr. stjkskr. Nánar verður fjallað um mörk skattlagningar og verndar eignarréttar síðar í þessari umsögn.

Að mati Glitnis er verulega hæpið að stofn til sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki í slitameðferð sé heildarskuldir þeirra. Í fjölmörgum tilvikum er enn óvíst um greiðsluskyldu slitabúanna vegna krafna sem kröfuhafar hafa lýst, auk þess sem þegar liggur fyrir að hluti þessara krafna mun falla niður við lok slitameðferðarinnar þar sem eignir slitabúanna eru ekki nægar til þess að tryggja fullar endurheimtur. Í þessu tilliti skal það haft í huga að fjármálafyrirtæki í slitameðferð eru í því ferli einmitt vegna þess að svo var komið fyrir þeim að þau gátu ekki staðið undir öllum skuldbindingum sínum. Slitameðferð er því sameiginleg fullnustugerð kröfuhafa viðkomandi fjármálafyrirtækis þar sem leitast er við að hámarka virði eigna viðkomandi fjármálafyrirtækis og deila þeim út til kröfuhafanna, sem flestir hafa sem fyrr segir þegar tapað umtalsverðum fjármunum. Sú aðferðafræði að skattleggja skuldir þessara fyrirtækja sem þegar eru að hluta tapað fé rýrir enn frekar eignir viðkomandi fjármálafyrirtækis og eykur á tap þeirra sem kröfur eiga á slitabúið.

Þá telur Glitnir að álagning bankaskattsins sé hvorki málefnaleg né rökrétt þegar hliðsjón er höfð að þeim lögákveðnu markmiðum sem að er stefnt með skattheimtunni. Samkvæmt lögum nr. 155/2010 eru markmið skattheimtunnar tvíþætt. *Annars vegar* að afla ríkinu tekna til að mæta kostnaði sem fallið hefur á ríkissjóð vegna hruns fjármálakerfisins og *hins vegar* að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja og kerfisáhættu til framtíðar. Það getur vart talist rökrétt nálgun af hálfu löggjafans að leggja skatt á fjármálafyrirtæki í slitameðferð meðal annars í því markmiði að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja í slitameðferð og kerfisáhættu sem þessir aðila kunna að valda. Glitnir telur að eftirfarandi ástæður mæli meðal annars gegn því að síðara markmiðið geti átt við um fjármálafyrirtæki í slitameðferð:

1. Síðara markmið 1. gr. laga nr. 155/2010 er að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja. Samkvæmt 2. gr. núgildandi laga nær skylda til að greiða skattinn til fjármálafyrirtækja sem fengið hafa starfsleyfi sem viðskiptabanki, sparisjóður eða lánafyrirtæki og annarra aðila sem hafa fengið leyfi til að taka við innlánnum.<sup>1</sup> Það er hugtaksatriði í skilgreiningu hugtaksins fjármálafyrirtæki að fyrirtækið hafi starfsleyfi til þess að starfa sem fjármálafyrirtæki. Hinn 19. júlí 2011 var starfsleyfi fyrir Glitni afturkallað með tilkynningu frá Fjármálaeftirlitinu í samræmi við 6. tölul. 1. mgr. 9. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Með hliðsjón af þessu fellur Glitnir ekki undir skilgreiningu hugtaksins fjármálafyrirtæki í skilningi áður nefndra laga.
2. Síðara markmið 1. gr. laga nr. 155/2010 miðar að því að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja. Að mati Glitnis getur þetta markmið illa átt við um fjármálafyrirtæki í slitameðferð, enda stunda þau ekki í eigin nafni neina þá áhættusömu eða áhættusæknu starfsemi sem skattinum er ætlað að vinna gegn.
3. Í þriðja lagi má ráða af orðalagi 1. gr. laga nr. 155/2010 að markmiðið sé að draga úr áhættusækninni til frambúðar auk þess sem um varanlega skattskyldu er að ræða en

<sup>1</sup> Skattskyldan nær einnig til útibúa erlendra fjármálafyrirtækja sem taka við innlánnum eða hafa sambærilegar starfsheimildir og viðskiptabanki, sparisjóður eða lánafyrirtæki.

ekki tímabundna ráðstöfun. Þegar af þeirri ástæðu getur þetta markmið ekki átt við um fjármálafyrirtæki í slitameðferð, enda er slitameðferðin í eðli sínu tímabundin aðstaða.

Markmiðið um að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja og kerfisáhættu til framtíðar litið getur engan veginn átt við um fjármálafyrirtæki í slitameðferð. Sambærileg sjónarmið og kunna að eiga við um starfandi fjármálafyrirtæki eiga engan veginn við um fjármálafyrirtæki í slitameðferð. Frumvarpið felur í reynd í sér fyrirætlun um að skattleggja Glitni, og önnur slitabú, með skatti sem í grunninn á ekki við um starfsemi og starfshætti þeirra.

Það er mat Glitnis að fyrirhuguð álagning bankaskatts á heildarskuldir fjármálafyrirtækja í slitameðferð feli í sér fráhrif frá meginreglum skattaréttarins. Þar að auki samræmist álagningin ekki þeim lögákveðnu markmiðum sem fram koma í lögum nr. 155/2010. Af því leiðir að skattheimtan getur vart talist málefnaleg eða rökrétt.

**(b) Fyrirkomulag skattheimtunnar felur í sér mismunun í andstöðu við 65. gr. stjkskr.**

Löggjafanum ber skylda til að gæta jafnræðis við álagningu skatta, sbr. 65. gr. stjkskr. Þeim röksemdum hefur meðal annars verið teft fram af stjórnvöldum að skattheimtunni sé ætlað að stuðla að fjármálalegum stöðugleika. Í þessu sambandi má benda á að sambærilegur skattur er ekki lagður á heildarskuldir annarra aðila sem hafa með sambærilegum eða svipuðum hætti áhrif á fjármálalegan stöðugleika. Þar má helst nefna stórskuldug raforkufyrirtæki, Íbúðalánasjóð eða sveitarfélög. Að mati Glitnis er nauðsynlegt að benda á þetta misræmi.

Hvað Glitni varðar, sem fjármálafyrirtæki í slitameðferð, liggur beinast við að benda á hvernig fyrirhuguð skattlagning mun í *fyrsta lagi* koma með mismunandi hætti niður á fjármálafyrirtækjum í slitameðferð og í *öðru lagi* hvernig fjármálafyrirtæki í slitameðferð eru í allt annarri stöðu en starfandi fjármálafyrirtæki með tilliti til jafnræðissjónarmiða.

**(i.) Skattlagningin kemur með mismunandi hætti niður á fjármálafyrirtækjum í slitameðferð**

Skattlagning heildarskulda fjármálafyrirtækja í slitameðferð, eins og mælt er fyrir um í frumvarpinu, felur í reynd í sér skattlagningu krafna (skulda) sem eru þegar að hluta tapaðar og mun í reynd rýra eignir slitabúanna með beinum hætti. Álagning bankaskattsins mun koma með mismunandi hætti niður á þeim fjármálafyrirtækjum sem nú eru í slitameðferð þar sem raunhlotfall skattsins þ.e. sem hlutfall af eignum sem til skiptanna eru, fer eftir sambandinu á milli eigna og skulda einstakra fjármálafyrirtækja í slitameðferð.

Áhrifin eru hækkun á gjaldstigi bankaskattsins í öfugu hlutfalli við endurheimtur. Eftir því sem eignir fjármálafyrirtækis í slitameðferð eru minni í hlutfalli við skuldir þess þeim mun þyngra mun skatturinn leggjast á fyrirtækið og eignir þess rýrna hlutfallslega meira en ef eignir þess væru hærra hlutfall miðað við skuldir. Þannig getur raunverulegt hlutfall bankaskattsins orðið mun hærra í reynd heldur en gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Í tilviki fjármálafyrirtækis í slitameðferð þar sem skuldir eru gríðarháar í hlutfalli við eignir er ekki útilokað, þrátt fyrir að hlutfall skattsins kunni að virðast lágt, að skatturinn taki til allra eigna slitabús sem svo er ástatt um.

Fjármálafyrirtæki í slitameðferð	Eignir sem hlutfall af skuldum	Skatthlutfall bankaskatts	Raunveruleg skattlagning sem hlutfall heildareigna
A	20%	0,145%	0,725%

B	35%	0,145%	0,414%
C	50%	0,145%	0,290%
D	100%	0,145%	0,145%

Með hliðsjón af framangreindri töflu er ljóst að fyrirhuguð álagning bankaskatts mun sannarlega koma með mismunandi hætti niður á fjármálafyrirtækjum í slitameðferð eftir því hversu hátt hlutfall eigna þeirra er miðað við skuldir.

Að mati Glitnis verður því að telja að það fyrirkomulag skattheimtunnar sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu fái illa samrýmst jafnræðisreglu 65. gr. stjkskr. enda kemur skattlagningin með mismunandi hætti niður á einstökum fjármálafyrirtækjum í slitameðferð, sem þó eiga að teljast vera í sömu stöðu, án þess að málefnalegar forsendur liggi til grundvallar þeirri mismunun.

*(ii.) Aðstaða fjármálafyrirtækja í slitameðferð er önnur en starfandi fjármálafyrirtækja*

Að mati Glitnis mun álagning bankaskatts á fjármálafyrirtæki í slitameðferð koma mjög harkalega niður á þeim fyrirtækjum enda eru þau í föstu lögakveðnu ferli. Slitabúin hafa þar af leiðandi takmarkaða möguleika til þess að bregðast við álagningu fyrirhugaðs skatts með því að minnka skuldsetningu sína eins og starfandi fjármálafyrirtæki geta gert, t.d. með því að minnka efnahagsreikning sinn með uppgreiðslu skulda. Auk þess eiga slitabúin þess ekki kost að ýta hinum auknu álögum sem í skattheimtunni felast út í verð vöru eða þjónustu, líkt og starfandi fjármálafyrirtæki geta gert.

Þá athugast í þessu sambandi að starfandi fjármálafyrirtæki þurfa samkvæmt lögum að vera með jákvætt eigið fé og lögboðið lágmarkseiginfjárhlutfall, sbr. X. kafla laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Þannig er gert ráð fyrir því að starfandi fjármálafyrirtæki geti á hverjum tíma staðið undir skuldbindingum sínum og hafi jákvætt sjóðsstreymi sem geri þeim kleift að standa undir álagningu bankaskattsins. Áhrif bankaskattsins, sem hlutfalls af heildareignum, mun því í tilviki starfandi fjármálafyrirtækja aldrei vera yfir hinu tilgreinda skatthlutfalli, þ.e. 0,145%. Raunar munu áhrif bankaskattsins, sem hlutfall af heildareignum, vera mun lægri hjá starfandi fjármálafyrirtækjum samanborið við fjármálafyrirtæki í slitameðferð.

Að þessu sögðu er ljóst að mati Glitnis að sjónarmið sem kunna að eiga við um starfandi fjármálafyrirtæki eiga alls ekki við um fjármálafyrirtæki í slitameðferð. Enda eru þau síðarnefndu, eðli málsins samkvæmt, ófær um að standa að fullu undir skuldbindingum sínum enda með neikvætt eigið fé. Þannig verður skattlagningin óhjákvæmilega þess valdandi að gengið verður á eignir þessara aðila. Áhrif skattlagningarinnar mun þannig koma með mismunandi hætti niður á einstökum fjármálafyrirtækjum í slitameðferð annars vegar og fjármálafyrirtækjum í slitameðferð og starfandi fjármálafyrirtækjum hins vegar.

Með vísan til framangreinds er það mat Glitnis að fyrirhuguð álagning bankaskatts, samkvæmt frumvarpinu fái illa samrýmst sjónarmiðum um jafnræði, sbr. 65. gr. stjkskr.

**(c) Skattstofninn uppfyllir ekki kröfur um skýrleika, sbr. 40 og 77. gr. stjkskr.**

Fullgildar skattlagningarheimildir verða að uppfylla kröfur um skýrleika, sbr. 40. og 77. gr. stjkskr. Lagaákvæði sem heimilar skattlagningu þarf því að kveða með skýrum hætti á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig eða fjárhæð skatts að öðru leyti, sbr. meðal annars *dóm Hæstaréttar frá 3. nóvember 2011 í máli 705/2010*.

Heimild til skattlagningar þarf, svo gild sé, að mæla fyrir um skattstofn, þ.e.a.s. af hvaða stofni skattur reiknast. Skýr tilgreining gjaldskyldu og gjaldstigs skatts er til einskis ef

skattstofninn er ekki skýr. Ákvæði 3. gr. núgildandi laga nr. 155/2010 tekur á þessu atriði en þar kemur fram í 1. mgr. að „stofn til sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki er heildarskuldir skattskylds aðila [...] í lok tekjuárs“. Þá segir í 2. mgr. 3. gr. að heildarskuldir séu kuldir, sbr. 75. gr. tsl. eins og þær eru tilgreindar á skattframtali fjármálafyrirtækja samkvæmt þeim lögum. Túlkun ákvæðisins eftir orðanna hljóðan leiðir til þeirrar niðurstöðu að skattstofninn samanstendur af heildarskuldum fjármálafyrirtækja í slitameðferð. Samkvæmt 75. gr. tsl. eru fjármálafyrirtækjum í slitameðferð ekki heimilar neinar leiðréttingar, s.s. frádrátt krafna þar sem enn er óljóst um greiðsluskyldu slitabúsins eða frádrátt krafna vegna greiðslu bankaskatts. Eðli máls samkvæmt geta þau sjónarmið sem eiga við um tilgreiningu heildarskulda almennra fyrirtækja á skattframtali varla átt við um fjármálafyrirtæki í slitameðferð, enda ljóst að þessi tilgreining myndar ekki skattstofn hjá almennum fyrirtækjum.

Skuldir fjármálafyrirtækja í slitameðferð samstanda að mestu leyti af kröfum sem lýst hefur verið við slitameðferð þessara fyrirtækja. Þá ríkir enn ágreiningur um greiðsluskyldu slitabúanna vegna fjölda krafna sem verður ekki til lykta leiddur nema fyrir atbeina dómstóla. Þegar af þeirri ástæðu er óeðlilegt að það komi til álita að gera slíka óljósa kröfu að andlagi skattheimtu. Verði lýstar kröfur sem síðar eru dæmdar ólögmetar taldar hluti af heildarskuldum fjármálafyrirtækja í slitameðferð sem skattstofns til álagningar bankaskatts verður um oftekna skatta að ræða, sem stjórnvöldum bæri að endurgreiða að eigin frumkvæði, sbr. 1. gr. laga nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda. Í kjölfar þess að frumvarpið var lagt fram hefur þetta álitafni verið rætt á Alþingi og í fjölmiðlum. Til að mynda hefur Bjarni Benediktsson, fjármálaráðherra og flutningsmaður frumvarpsins, nefnt þann skýringarkost að hægt væri að miða við þær kröfur sem slitastjórnir fjármálafyrirtækja í slitameðferð hafa þegar samþykkt. Það kemur hins vegar ekki fram með skýrum hætti í 3. gr. laga nr. 155/2010, sbr. 75. gr. tsl. að slíkar leiðréttingar séu heimilar og þar sem skattalög eru almennt túlkuð með þröngum hætti verður að telja að slíkar leiðréttingar séu í reynd óheimilar að óbreyttum lögum.

Samkvæmt ákvæði 75. gr. tsl. teljast gjöld sem lögð eru á tekjur á næsta ári eftir lok reikningsárs ekki til heildarskulda í skilningi ákvæðisins. Eðli máls samkvæmt á þetta ekki við fjármálafyrirtæki í slitameðferð með sambærilegum hætti og almenn fyrirtæki í rekstri, auk þess sem bankaskatturinn er ekki tekjuskattur. Verði fjármálafyrirtækjum í slitameðferð ekki heimilað að draga skuld vegna skattkröfu sem tilkomin er vegna bankaskattsins frá heildarskuldum kann sú staða að koma upp að slík skattkrafa verði talin hluti heildarskulda fjármálafyrirtækja í slitameðferð í lok næsta tekjuárs. Þannig myndi skattstofninn hækka sem nemur fjárhæð bankaskatts ársins á undan og skatturinn sjálfur því orðinn að skattandlagi.

Glitnir telur að óbreytt fyrirkomulag samkvæmt núgildandi lögum, þ.e. að heildarskuldir fjármálafyrirtækja í slitameðferð án nokkurra leiðréttinga myndi skattstofn til útreiknings bankaskatts, leiði til afar ómálefnalegar og örökréttar niðurstöðu. Auk þess sem slíkt muni leiða til oftekinna skatta að því marki sem niðurstaða dómstóla í þeim ágreiningsmálum sem nú eru rekin verði slitabúunum hagnafelldar. Verði leiðréttingar heimilaðar án þess að mælt sé fyrir um slíkt í settum lögum telur Glitnir að slíkt kunni að fela í sér óheimilt framsal skattlagningarvalds, sbr. 77. gr. stjkskr.

Mikilvægt er að mati Glitnis að réttarstaðan er varðar skattstofn bankaskattsins og tilgreiningu heildarskulda fjármálafyrirtækja í slitameðferð verði skýrð nánar.

#### **(d) Mörk skattlagningar og verndar eignarréttar**

Eignarrétturinn er friðhelgur og má engan skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji, sbr. 1. mgr. 72. gr. stjkskr. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir. Því var slegið föstu í dómi Hæstaréttar frá 28. október 2011 í máli nr. 340/2011 (svokölluðum *Neyðarlagadómi*) að kröfur sem lýst hefur verið í bú fjármálafyrirtækja í

slitameðferð teljist til eignarréttinda í skilningi 72. gr. stjkskr. og 1. gr. 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu. Sú fyrirætlan löggjafans að bankaskatturinn skuli jafnframt ná til fjármálafyrirtækja í slitameðferð hefur, a.m.k. óbeint áhrif á endurheimtur þeirra kröfuhafa sem lýst hafa kröfum í slitabú viðkomandi fjármálafyrirtækja, enda rýrna eignir slitabúanna og verður því minna til úthlutunar til kröfuhafa.

Sem fyrr segir kemur bankaskatturinn til með að ganga á eignir fjármálafyrirtækja í slitameðferð. Ennfremur mun raunhlutfall bankaskattsins, þ.e. sem hlutfall af eignum sem til skiptanna eru, ráðast af sambandinu milli eigna og skulda slitabúanna. Í tilviki fjármálafyrirtækis í slitameðferð þar sem heildarskuldir eru gríðarháar, en slitabúið á aftur lítið af eignum, er vel hugsanlegt að áhrif skattlagningarinnar verði þau að slitabúið þurfi að standa undir greiðslu skattsins með öllum sínum eignum. Jafnvel þótt prósentuhlutfall skattsins kunni þannig að virðast lágt kann aðferðarfræðin, sem álagning skattsins er grundvölluð á, að leiða til framangreindrar niðurstöðu, þ.e. að allar eigur viðkomandi gjaldanda verði andlag skattheimtunnar.

Að mati Glitnis er gengið mjög nærri 72. gr. stjkskr. með því að skattleggja skuldir fjármálafyrirtækja í slitameðferð með þeim hætti sem fyrirhugað er í frumvarpinu. Skatturinn er grundvallaður á fjárhæð heildarskulda skattskyldra aðila án þess að nokkurt tillit sé tekið til eignastöðu þeirra eða möguleika til að geta staðið undir greiðslu skattsins. Með álagningu skattsins er því verið að ganga beint á eignir fjármálafyrirtækja í slitameðferð. Af þeirri ástæðu má að mati Glitnis færa rök fyrir því að fyrirkomulag álagningarinnar sé haldið verulegum annmörkum og geti talist í andstöðu við 72. gr. stjkskr.

### III.

#### Álitaefni er tengjast gjaldþrotarétti

Með frumvarpinu er gert ráð fyrir því að krafa til greiðslu bankaskatts njóti sérstakrar stöðu. Skattkrafan er þannig færð framur í réttindaröð, fram fyrir aðrar skattkröfur og aðrar almennar kröfur, en skattkröfur eru í dag að meginreglu almennar kröfur, nema um lögveðskröfur sé að ræða.

#### (a) Réttihæð skattkröfunnar

Í 16. gr. frumvarpsins segir orðrétt:

„Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Skattkrafa á grundvelli laga þessara nýtur réttihæðar í samræmi við 1. mgr. 112. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl. við gjaldþrotaskipti, en ella er hún aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.“

Af ákvæðinu má ráða að einungis er gert ráð fyrir því að skattkrafan sé annað hvort (1) forgangskrafa samkvæmt 112. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. eða (2) krafa sem er aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar. Að mati Glitnis eru verulegir annmarkar á þessari útfærslu frumvarpsins og erfitt að sjá hver þýðing ákvæðisins er gagnvart fjármálafyrirtækjum í slitameðferð.

Í *fyrsta lagi* bendir Glitnir á að gert er ráð fyrir því að skattkrafan njóti réttihæðar í samræmi við 112. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. „við gjaldþrotaskipti“. Glitnir er ekki undir gjaldþrotaskiptum í skilningi 4. mgr. 103. gr. a. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, heldur fer fram *slitameðferð* félagsins samkvæmt ákvæðum 101.-105. gr. laganna.

Í *öðru lagi* telur Glitnir rétt að nefna að meginreglan er sú að kröfu um aðför verður ekki komið að gagnvart slitabúi samkvæmt 3. mgr. 116. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti

o.fl., sbr. 4. mgr. 102. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Samkvæmt nágildandi lögum verður sá sem vill koma að kröfu sinni gagnvart slitabúi því að lýsa henni fyrir slitastjórn, sbr. 117. og 118. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl.

Af þessu telur Glitnir ljóst að erfitt sé að átta sig á hver réttthæð skattkröfunnar eigi að vera gagnvart fjármálafyrirtækjum í slitameðferð. Orðalag frumvarpsins gerir beinlínis ráð fyrir því að krafan eigi eingöngu að njóta forgangs þegar kemur að gjaldþrotaskiptum, sbr. orðalagið „við gjaldþrotaskipti“. Ef gagnályktun er beitt má færa rök fyrir því að umræddur forgangur gildi *ekki* þegar fjármálafyrirtæki er í slitameðferð eða í nauðasamningsumleitunum. Sú niðurstaða myndi aftur á móti leiða til þess að krafan væri aðfararhæf, sem er undarleg aðstaða við slitameðferð og gengi gegn meginreglum gjaldþrotaskiptaréttar um að kröfum verði eingöngu komið að við slitameðferð/gjaldþrotaskipti með kröfulýsingu. Í því sambandi er rétt að nefna að Hæstiréttur hefur gert ríkar kröfur, þ.m.t. til skýrleika, ef víkja á frá viðurkenndum meginreglum gjaldþrotaskiptaréttar, sbr. sjónarmið í nýlegum *dómi Hæstaréttar frá 4. október 2013 í máli nr. 589/2013*.

Verði skattkrafa um greiðslu bankaskatts talin njóta stöðu sem forgangskrafa er ljóst að lýsa þyrfti slíkum kröfum fyrir slitastjórnnum fjármálafyrirtækja í slitameðferð eftir reglum laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Auk þess gerir frumvarpið ekki ráð fyrir því að slíkar forgangskröfur njóti neinnar sérstöðu gagnvart öðrum forgangskröfum. Slíkar kröfur yrðu því ekki greiddar á undan öðrum forgangskröfum, enda meginreglan sú að allir kröfuhafar sem fara með viðurkenndar kröfur í sömu stöðu í réttindaröð eiga að fá greiðslu á sama tíma, sbr. 6. mgr. 102. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Verði skattkrafa um greiðslu bankaskatts talin aðfararhæf við slitameðferð í stað þess að njóta stöðu sem forgangskrafa kemst hún að gagnvart fjármálafyrirtækjum í slitameðferð á grundvelli þeirra reglna sem fram koma í lögum nr. 90/1989 um aðför. Slík niðurstaða yrði að mati Glitnis einkennileg í ljósi meginreglna 116. og 117. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl., enda kæmist þá ríkissjóður með þessu fram fyrir aðra kröfuhafa við slitameðferðina.

Að mati Glitnis er mikilvægt að réttarstaðan hvað varðar ákvæði 16. gr. frumvarpsins verði skýrð nánar og hvernig ætlunin sé að beita því í framkvæmd.

#### **(b) Frumvarpið felur í sér breytta skipan við slitameðferð sem þegar er hafin**

Um slitameðferð Glitnis gilda aðallega 1. mgr. 101. gr., 102. gr., 103. gr. og 103. gr. a. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, svo og þau ákvæði laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. sem þar er vísað til. Í 2. mgr. 102. gr. laga nr. 161/2002 er mælt fyrir um að beitt skuli sömu reglum og við gjaldþrotaskipti meðal annars um efni innköllunar og kröfulýsingarfrest. Af þessum ákvæðum má ráða að slitameðferð svipar að mörgu leyti til gjaldþrotaskipta, þótt eðli og réttaráhrif slitameðferða og gjaldþrotaskipta séu mismunandi. Ljóst er þannig að í slitameðferð er byggt á sömu grundvallarreglu um jafnræði kröfuhafa og í gjaldþrotaskiptum.

Því má segja að kröfuhafar sem lýst hafa kröfum sínum hafi réttmætar væntingar til þess að ekki komist frekari kröfur að gagnvart búinu nema í þeim þröngu undantekningartilvikum sem mælt er fyrir um í 118. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Þá eiga kröfuhafar almennt að geta gengið út frá því að kröfur sem verða til eftir uppkvaðningu úrskurðar um slit séu aðallega búskröfur sem slitastjórn hefur stofnað til, sbr. 5. tölul. 118. gr. og 1.-3. tölul. 110. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Ekki er þó útilokað að annars konar kröfur geti komist að, sbr. 5. tölul. 118. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. i.f. Ljóst er að skattkröfur geta stofnast á hendur slitabúum eftir að slit eru hafin og verða kröfuhafar, eðli máls samkvæmt, að þola það að slíkar kröfur komist að. Aftur á móti er ljóst að fyrirhugað er að með hinum nýja skatti sé stofnuð krafa á hendur Glitni sem er skipað *framar* í réttindaröð



en öðrum skattkröfum. Er þetta gert eftir að slit eru hafin og eftir að kröfulýsingarfrestur er liðinn.

Hæstiréttur hefur oft vísað til þess að kröfuréttindi verði ekki skert með afturvirkri og íþyngjandi löggjöf, sbr. meðal annars *dóma Hæstaréttar frá 16. október 2003 í máli nr. 549/2002* og *25. nóvember 2010 í máli nr. 274/2010*. Að mati Glitnis má færa rök fyrir því, ef gagnályktað er frá niðurstöðu Hæstaréttar í hinum svokallaða *Neyðarlagadómi*, að *óheimilt* sé að mæla fyrir um nýja skipan eða breyta réttindaröð við slit sem *þegar eru hafin*. Að mati Glitnis höfðu kröfuhafar réttmætar væntingar til þess að nýir skattar myndu ekki komast að við skiptin nema þá sem almennar kröfur. Glitnir telur því að kröfuhafar, og þá sérstaklega almennir kröfuhafar, geti fært rök fyrir því að fyrirhuguð rétthæð skattkröfu samkvæmt frumvarpinu takmarki eignarréttindi þeirra með afturvirkum og íþyngjandi hætti í andstöðu við 72. gr. stjkskr.

#### IV. Lokaorð

Með vísan til framangreinds telur Glitnir ljóst að verulegir annmarkar séu á frumvarpinu eins og það liggur nú fyrir Alþingi. Nauðsynlegt er að efnahags- og viðskiptanefnd taki framangreindar athugasemdir Glitnis til skoðunar, enda nauðsynlegt að réttarstaðan verði skýrð frekar í ýmsum veigamiklum atriðum. Færi svo að frumvarpið yrði samþykkt óbreytt telur Glitnir fulla ástæðu til þess að látið verði reyna á grundvöll og lögmæti skattheimtunnar fyrir stjórnvöldum og dómstólum.

Slitastjórn Glitnis lýsir sig jafnframt reiðubúna til þess að koma á fund efnahags- og viðskiptanefndar til þess að reifa og útskýra þau sjónarmið sem fram koma í umsögn þessari.

Virðingarfyllt,

f.h. slitastjórnar Glitnis hf.

Steinunn Hólm Guðbjartsdóttir  
Chairman of the Winding up Board of  
Glitnir hf.