

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Nefndarsvið Alþingis
nefnasvið@althingi.is
Alþingishúsið við Austurvöll
150 Reykjavík

29. október 2013

Efni: Umsögn Bankasýslu ríkisins um frumvarp til laga um tekjuaðgerðir fjárlagafrumvarps 2014, 2. mál

Bankasýsla ríkisins þakkar efnahags- og viðskiptanefnd fyrir að vera veitt tækifæri til að koma á framfæri ábendingum um frumvarp til laga um tekjuaðgerðir frumvarps til fjárlaga 2014. Við yfirferð frumvarpsins hefur stofnunin lagt áherslu á V. kafla og VI. kafla þess. Í V. kafla frumvarpsins er að finna 14., 15. og 16. gr., þar sem lögð er til breyting á lögum nr. 155/2010 um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, og í VI. kafla er að finna 17. gr., þar sem lögð er til breyting á lögum nr. 165/2011 um fjársýsluskatt.

Við vinnslu umsagnarinnar hefur Bankasýsla ríkisins haft til hliðsjónar viðurkennd grundvallarsjónarmið um hagkvæmni og réttlætingu skattlagningarinnar. Má þar meðal annars nefna sjónarmið um hvort að þjóðsfélagur ábati skattlagningarinnar sé meiri en þjóðfélagslegur kostnaður, t.d. varðandi áhrif á tekjur ríkissjóðs og kostnað (einka- og samfélagslegan) annarra aðila þjóðarbúsins, hvort að skattlagningin sé réttlætanleg frá almannahagsmunum og hvort að við framkvæmd hennar sé gætt jafnræðis, meðal annars með tilliti til möguleika greiðenda á að standa undir skattgreiðslunni.¹ Þá hefur Bankasýsla ríkisins einnig haft til hliðsjónar skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins um skattlagningu fjármálafyrirtækja fyrir G-20 ríkin, en þar komu fyrst fram á opinberum vettvangi heildstæðar tillögur um skattlagningu fjármálafyrirtækja, meðal annars um sams konar skattlagningu og var innleidd á Íslandi með þeim lögum sem breytingar V. kafla og VI. kafla frumvarpsins ná til.² Þá leit stofnunin loks til sambærilegrar löggjafar á erlendri grundu, einkum varðandi skattstofn og skatthlutfall.

¹ Sjá meðal annars United States Government Accountability Office. *Understanding the Tax Reform Debate: Background, Criteria & Questions*, bls. 24-53. September, 2005

² Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn. *A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector: Final Report for the G-20*. Júní, 2010. Sem dæmi má nefna að vitnað er í skýrsluna í athugasemdum með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 165/2011.

Um 14. gr. frumvarpsins

Í 14. gr. frumvarpsins er lagt til að fjármálafyrirtæki í slitameðferð bætist í hóp þeirra aðila sem skattskyldir eru samkvæmt lögum nr. 155/2010 um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki.

Markmið laga nr. 155/2010

Samkvæmt 1. gr. laganna er markmið þeirra tvíþætt, annars vegar „að afla ríkinu tekna til að mæta þeim mikla kostnaði sem fallið hefur á ríkissjóð vegna hruns íslenska fjármálakerfisins“ og hins vegar „að draga úr áhættusækni fjármálafyrirtækja með því að leggja sérstakan skatt á skuldir þeirra vegna þeirrar kerfisáhættu með tilheyrandi kostnaði sem áhættusöm starfsemi þeirra getur haft í för með sér fyrir þjóðarþúið“. Til einföldunar má nefna fyrra markmiðið tekjumarkmið, en síðara markmiðið kostnaðarmarkmið. Virðast þessi tvö markmið laganna vera sjálfstæð. Fyrra markmiðið virðist líta til atburða sem hafa átt sér stað í fortíðinni, en síðara markmiðið til tilvika sem geta upp komið í framtíðinni.

Ljóst er að 14. gr. frumvarpsins virðist í góðu samræmi við tekjumarkmið laganna, en með skattlagningu á fjármálafyrirtæki í slitameðferð aukast tekjur ríkissjóðs. Þess ber hins vegar að geta að ef skattstofn er breikkaður með þessum hætti opnast einnig möguleikar fyrir ríkissjóð að lækka gjaldhlutfallið. Með skattlagningu fjármálafyrirtækja í slitameðferð er einnig verið að skattleggja uppsprettu þess kostnaðar sem fallið hefur á ríkissjóð, það er hina miklu skuldsetningu sem leiddi til þrots þeirra. Þess vegna getur verið erfitt að réttlæta að fjármögnun fjárhagstjóns ríkissjóðs komi alfarið frá fjármálafyrirtækjum sem ekki eru í slitameðferð, enda vandséð hvernig þau hafi valdið ríkissjóði fjárhagstjóni vegna hruns fjármálakerfisins. Skattlagningu fjármálafyrirtækja annarra en þeirra sem eru í slitameðferð væri hins vegar mögulegt að réttlæta á grundvelli kostnaðarmarkmiðs laganna. Engin ástæða virðist hins vegar til þess að notast við mismunandi skattstofn við innheimtu skattsins og því má telja rétt að notast við skuldir allra fjármálafyrirtækja sem falla undir gildissvið laganna, hvort sem þau eru í slitameðferð eður ei. Þar sem innheimtur skattur rennur beint í ríkissjóð, frekar en í sérstakan sjóð, eins og tilhögunin virðist vera í sumum löndum og Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn nefnir í skýrslu sinni sem mögulega útfærslu á skattinum, mætti leiða að því líkur að löggjafinn hafi á sínum tíma lagt meiri áherslu á tekjumarkmið laganna frekar en kostnaðarmarkmið. Þrátt fyrir það er vert að benda á margs konar kerfisáhættu sem getur valdið kostnaði fyrir þjóðarþúið getur fylgt fjármálafyrirtækjum í slitameðferð, m.a. vegna mikilla neikvæðra áhrifa sem skuldsetning þeirra hefur á erlenda stöðu þjóðarþúsins. Meðal annars hefur Seðlabanki Íslands nýverið bent á að erfitt verði að afnema fjármagnshöftin vegna þessarar skuldsetningar, en telja má að afnám þeirra varði mikla almannahagsmuni þar sem það er almennt viðurkennt af hagfræðingum að slíkum höftum fylgir mikill þjóðfélagslegur kostnaður.³

³ Sjá til dæmis *Sérrit Seðlabanka Íslands nr. 9: Undirliggjandi erlend staða og greiðslujöfnuður*. Mars 2013 á vefslóðinni

[http://www.sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/S%C3%A9rrit/S%C3%A9rrit%20nr%20%209%20Undirliggiand%20erlend%20-%20Copy%20\(1\).pdf](http://www.sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/S%C3%A9rrit/S%C3%A9rrit%20nr%20%209%20Undirliggiand%20erlend%20-%20Copy%20(1).pdf). Þess má geta að þegar lög nr. 155/2010 tóku gildi 30. desember það ár, virtust stjórnvöld ekki jafn meðvituð og nú um þá kerfisbundnu áhættu sem fylgdi neikvæðri erlendri stöðu fjármálafyrirtækja í slitameðferð. Sjá t.d. *Áætlun um losun gjaldeyrishafta: Skýrsla Seðlabanka Íslands til efnahags- og viðskiptaráðherra*. 25. mars 2011 á vefslóðinni

<http://www.sedlabanki.is/library/Skr%C3%A1arsafn/Gjaldeyrissuppb%C3%B0/%C3%81%C3%A6tlun%20um%20Olosun%20gjaldeyrishafta.pdf>

Einnig er mikilvægt að halda því til haga að með frumvarpinu er í raun aðeins verið að afnema undanþáguákvæði b. liðar 2. mgr. 2. gr. nógildandi laga. Þrátt fyrir að þessi undanþága fyrir fjármálafyrirtæki í slitameðferð hafi ekki verið sérstaklega rökstudd í því frumvarpi sem síðar varð að lögum nr. 155/2010 er vert að geta þess að í umræðum á Alþingi 3. október sl. um tilgreinda skattlagningu, sagði þáverandi fjármálaráðherra, sem var flutningsmaður frumvarpsins sem varð að lögum nr. 155/2010, eftirfarandi: „[þ]etta var skoðað og lagt til hliðar sem algjörlega óframkvæmanlegt og óraunhæft á árunum 2009 og 2010, einfaldlega vegna þess að skattandlagið var ekki til“.⁴ Liggur nú fyrir með mun skýrari hætti hvaða kröfur eru samþykktar í bú íslenskra fjármálafyrirtækja í slitameðferð. Á tilvitnað sjónarmið fyrrverandi fjármálaráðherra, sem kann að hafa þótt skiljanlegt á árunum 2009 og 2010, því ekki lengur við.

Á grundvelli tekjumarkmiðs laga nr. 155/2010 virðist ekki óeðlilegt að fjármálafyrirtæki í slitameðferð leggi fram hlutfallslega meira framlag en starfandi fjármálafyrirtæki sem áttu engan þátt í því tjóni (og í tilfalli sumra voru ekki einu sinni til) þegar íslenska fjármálakerfið hrundi. Þótt að ekki liggi fyrir að fjármálafyrirtæki í slitameðferð séu skattlögð í öðrum löndum með þeim hætti sem lagt er til með frumvarpinu, verður að teljast afar ólíklegt að þau hefðu verið undanþegin allri opinberri gjaldtöku ef umfang þeirra væri svipað í viðkomandi landi eins og umfang þeirra er hér á landi. Einnig mætti segja að líklegra sé að skuldir fjármálafyrirtækja í slitameðferð gefi betri mynd af því tjóni sem varð vegna hruns íslenska fjármálakerfisins, fremur en eignir þeirra og fremur en skuldir fjármálafyrirtækja sem ekki eru í slitameðferð. Skuldastaða félaga í slitameðferð, frekar en eignastaða þeirra, gefur einnig til kynna að hvers konar markmiðum slitastjórnir þeirra þurfi að vinna, en þeim ber að fá sem mest fyrir eignir félagsins upp í samþykktar kröfur til að hámarka endurheimtur kröfuhafa. Eignavirði hverju sinni þarf þess vegna ekki að gefa til kynna að hámarksendurheimtum sem samsvarar samþykktum kröfum hafi verið náð, en eins og 103 gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki gefur til kynna hafa slitastjórnir rúm tímamörk til að ná þeim markmiðum.

Þess ber að geta að skv. a. lið 2. mgr. 2. gr. mæla lögin einnig fyrir um undanþágur til handa opinberum aðilum. Í þessu samhengi er rétt að ítreka sjónarmið sem fram komu í umsögn Bankasýslu ríkisins frá 29. nóvember 2010 um slíkar undanþágur sem voru í frumvarpinu sem varð síðar að lögum nr. 155/2010, en þar segir orðrétt: „Ef gert er ráð fyrir að lagasetningin hafi áhrif á áhættusækni fjármálafyrirtækja er að mati Bankasýslunnar ekki tilefni til að undanskilja fyrirtæki sem stofnuð eru sérstaklega til að vera í eigu hins opinbera.“⁵

Starfsemi fjármálafyrirtækja í slitameðferð

Í töflu 1 hér á eftir eru efnahagsreikningar viðskiptabankanna þriggja, sem eru í slitameðferð, þ.e. Glitnis hf. (áður Glitnir banki hf.), Kaupþings hf. (áður Kaupþing banki hf.) og LBI hf. (áður Landsbanki Íslands hf.) eða „gömlu bankanna“, bornir saman við efnahagsreikninga viðskiptabankanna þriggja, þ.e. Arion banka hf., Íslandsbanka hf. og Landsbankans hf., eða „nýju bankanna“ eins og þeir voru 30. júní síðastliðinn. Eins og tölurnar gefa til kynna eru samtals eignir gömlu bankanna 2.592,9 ma.kr., eða 90,7% af samtals eignum nýju bankanna, sem voru 2.858,2 ma.kr. Ef einungis er litið til innlendra eigna er hlutfallið 33,7%. Má því segja að samanlögð innlend starfsemi gömlu bankanna samsvari starfsemi eins af nýju bönkunum þremur. Ef loks er litið til skulda gömlu bankanna í samanburði við skuldir nýju bankanna er ljóst að samtals skuldir gömlu bankanna, sem voru 7.613,4 ma.kr., eru rúmlega þrefalt

⁴ Heimild: <http://www.althingi.is/alttext/raeda/143/rad20131003T144519.html>

⁵ Sjá <http://www.althingi.is/pdf/erindi/?lthing=139&dbnr=545>

hærri en samtals skuldir nýju bankanna, sem voru 2.355,9 ma.kr. Ef samtals skuldir fjármálfyrirtækjanna mynda skattstofn, mætti gera ráð fyrir því að gömlu bankarnir (fjármálfyrirtæki í slitameðferð) greiddu 11,0 ma.kr. árlega en nýju bankarnir 3,4 ma.kr. Gæti sérstaki skatturinn því numið 0,4% af samtals eignum fjármálfyrirtækja í slitameðferð, en er það hlutfall vel innan þeirra marka sem dómstólar hingað til hafa talið til stjórnskipulega lögmætrar gjaldtöku af eignum, sbr. nýfallinn dóm Héraðsdóms Reykjavíkur um auðlegðarskatt. Þess ber að geta að ef tekið er tillit til allra opinberra gjalda fjármálfyrirtækja, eins og sérstaks skatts á fjármálfyrirtæki, fjársýsluskatts, iðgjalds í Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta (TIF), framlags til Fjármálaeftirlitsins, framlags til Umboðsmanns skuldara svo og tekjuskatt má gera ráð fyrir því að samanlögð opinber gjöld fjármálfyrirtækja í slitameðferð séu lægri en annarra fjármálfyrirtækja.⁶ Loks má benda á að ef frumvarpið verður að lögum myndi slíkt eflaust skapa þann hvata hjá kröfuhöfum eða slitastjórnnum fjármálfyrirtækja í slitameðferð að draga ekki slitin óhóflega, en slíkur dráttur getur haft samfélagslegan kostnað í för með sér. Til dæmis má rekja gríðarlega aukningu í fjölda mála sem farið hefur fyrir dómstóla til fjármálfyrirtækja í slitameðferð, en sá kostnaður hefur lagst á ríkissjóð. Þá kann að vera rétt að halda því til haga að skattlagning á fjármálfyrirtæki í slitameðferð virðist í fljótu bragði ekki hafa álíka neikvæð áhrif á raunhagkerfið og skattlagning á fjármálfyrirtæki sem eru í fullum rekstri.

Tafla 1: Eignir og skuldir gömlu og nýju bankanna 30. júní 2013. (Fjárhæðir í ma.kr.)⁷

	<u>Gömlu bankarnir</u>		<u>Nýju bankarnir</u>	
	<u>Á Íslandi</u>	<u>Erlendis</u>	<u>Samtals</u>	<u>Samtals</u>
Reiðufé og innstæður	173,9	1.024,9	1.198,8	147,4
Útlán	72,1	532,7	604,8	2.000,6
Skuldabréf	321,2	51,9	373,1	475,4
Eiginfjárgerningar	20,4	59,9	80,3	61,1
Dóttur- og hlutdeildarfélög	256,1	12,7	268,9	27,9
Afleiður	14,0	30,3	44,3	4,7
Aðrar eignir	<u>15,9</u>	<u>6,8</u>	<u>22,7</u>	<u>141,2</u>
Samtals eignir	873,6	1.719,2	2.592,9	2.858,2
Samtals skuldir			7.613,4	2.355,9

Athugasemdir með frumvarpinu gefa til kynna að með hinni fyrirhuguðu löggjöf verði staða starfandi fjármálfyrirtækja og fjármálfyrirtækja í slitameðferð jöfnuð. Hér getur skipt máli að fjármálfyrirtæki í slitameðferð fara með umsýslu eignasafna og innheimtu lána gagnvart einstaklingum og lögaðilum, en eflaust hafa einhver slík lán verið framlengd eða skilmálum þeirra breytt. Í skýrslu LBI hf. með fjárhagslegum upplýsingum þann 30. júní sl. sem og í nýbirtri viðskiptaáætlun Glitnis hf. á heimasíðum þeirra kemur til dæmis fram að áætlaður efnatími útistandandi krafna nái a.m.k. til ársins 2019. Hér er mikilvægt að hafa í huga ákvæði 103. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálfyrirtæki, en samkvæmt 2.

⁶ Eins og sjá má í töflu 2 síðar í umsögninni áætla Bankasýsla ríkisins að fjármálfyrirtæki sem stofnunin fer með eignarhluti í muni árið 2014 greiða samtals 8,2 ma.kr. í sérstakan skatt á fjármálfyrirtæki, fjársýsluskatt og iðgjöld til TIF verði frumvarp til laga um tekjuaðgerðir fjárlagafrumvarps að lögum. Samkvæmt núgildandi lögum greiða fjármálfyrirtæki í slitameðferð ekkert þessara gjalda.

⁷ Heimild: Árshlutareikningar nýju bankanna og opinberar skýrslur slitastjórna gömlu bankanna um eignir og skuldir þeirra.

mgr. „[s]kal [slitastjórn fjármálafyrirtækis] hafa að markmiði að fá sem mest fyrir eignir fjármálafyrirtækis, þar á meðal með því að bíða eftir þörfum efnatíma á útistandandi kröfum þess fremur en að koma þeim fyrr í verð“. Af umfjölluninni hér á undan virðist því ljóst að starfsemi fjármálafyrirtækja í slitameðferð er umtalsverð og afar líklegt að þau séu að einhverju marki í samkeppni við starfandi fjármálafyrirtæki. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu voru starfsleyfi Glitnis banka hf. og Kaupþings banka hf. ekki afturkölluð fyrr en 19. júlí 2011 og var starfsleyfi Landsbanka Íslands hf. afturkallað að hluta 15. september sama ár.⁸ Þetta gæti bent til þess að almennt starfi fjármálafyrirtæki í slitameðferð lengur en venjuleg fyrirtæki eftir að þau fara í þrot. Undirstrikar þessi langi tími einnig þá sérstöðu sem fjármálafyrirtæki í slitameðferð njóta miðað við önnur atvinnufyrirtæki í slitameðferð.

Ekki er því sjálfgefið að fjármálafyrirtæki í slitameðferð sæti annars konar skattlagningu en starfandi fjármálafyrirtæki. Út frá þeim jafnræðissjónarmiðum sem voru reifuð hér á undan mætti í raun telja nauðsynlegt að öll fjármálafyrirtæki sem þurfa að greiða skattinn eigi að gera það óháð því hvers konar eignarhaldi þau lúti eða hvort að þau séu í slitameðferð eður ei. Bankasýsla ríkisins hefur þegar áréttað þau sjónarmið sín að aðilar í eigu hins opinbera, sbr. undanþágu skv. a. lið 2. mgr. 2. gr. laganna eigi heldur ekki að njóta slíkrar undanþágu. Að sama skapi getur einnig verið óheppilegt að móðurfélög fjármálafyrirtækja séu undanþegin skattinum, ef möguleikar eru fyrir hendi að færa skattstofn á milli móður- og dótturfélaga þannig að skattskylda samstæðunnar dragist saman. Rökrétt má því telja að sama tilhögun eigi að gilda um skattlagningu móðurfélags og dótturfélags, sem bæði eru fjármálafyrirtæki.

Sérstaða fjármálafyrirtækja

Almennt er viðurkennt að fjármálafyrirtæki njóti sérstöðu meðal atvinnufyrirtækja. Um þetta var ítarlega fjallað í 3. kafla skýrslu rannsóknarnefndar Alþingis um bankahrunið. Þar segir meðal annars:

„Fjármálastofnanir gegna lykilhlutverki í gangverki efnahagslífs hvernar þjóðar. Þær eru farvegur fyrir þá fjármuni sem almenningur, fyrirtæki og opinberir aðilar þurfa að nota hvort sem það er til að mæta daglegum útgjöldum eða vegna fjárfestinga til lengri tíma. Bankar og önnur fjármálafyrirtæki varðveita og ávaxta einnig tímabundið fjármuni sem þessir aðilar þurfa ekki að nota um sinn. Þótt þetta sé sú birtingarmynd sem við sjáum allajafna af starfsemi fjármálafyrirtækja hafa rannsóknir sýnt að hagsæld í einstökum ríkjum er mjög háð því hvernig að þessum fyrirtækjum, sérstaklega bönkum, er staðið. Þar hafa þýðingu atriði eins og eignarhald, eftirlit með bönkum, samkeppni þeirra á milli, eftirlit sem bankar veita lántökum sínum, kerfislegt mikilvægi og traust samfélagsins á þeim. Bankar eru sem fyrirtæki líka sérstakir fyrir þær sakir að margir og ólíkir hópar hafa hag af starfsemi þeirra. Það hvernig til tekst í rekstri banka hefur þýðingu fyrir þá sem fara með efnahagsstjórn landsins, og jafnvel líka aðrar þjóðir ef bankarnir eru með starfsstöðvar utan heimalandsins. Aðrir sem eiga þarna hagsmuni eru t.d. eigendur bankanna, lánardrottinnar þeirra, fjárfestar sem sýsla með fjármálagerninga bankanna, starfsmenn, skuldarar bankanna og innstæðueigendur. Sé um að ræða bankastofnun, sem er það sem kallað er kerfislega mikilvæg er

⁸ Sjá ársskýrslu Fjármálaeftirlitsins fyrir árið 2011, bls. 32. Skýrsluna má nálgast á vefslóðinni http://www.fme.is/media/utgefing-efni/Arsskyrsla_2011.pdf.

það í raun samfélagið allt sem hefur hag af því hvernig til tekst í rekstri hennar – líka þeir sem aldrei hafa átt viðskipti við viðkomandi banka en eiga afkomu sína undir því hagkerfi sem hann starfar í.”⁹

Þá segir einnig í skýrslu rannsóknarnefndarinnar að þessi sérstaða banka, og um margt einnig annarra fjármálafyrirtækja, hafi leitt til þess að um starfsemi þeirra gildi margvíslegar reglur sem ekki eiga sér hliðstæðu þegar kemur að öðrum atvinnurekstri.¹⁰ Renna þessi sjónarmið stoðum undir það að réttlæt看legt kunni að vera að skattleggja fjármálafyrirtæki í slitameðferð með öðrum hætti en önnur atvinnufyrirtæki í slitameðferð. Í því samhengi verður væntanlega að líta til þess samfélagslega kostnaðar sem verður þegar fjármálafyrirtæki, einkum lánastofnanir, fara í þrot. Til viðbótar við þetta má loks nefna að slitameðferð margra fjármálafyrirtækja kann að lykta með nauðasamningi. Það er því ekki útilokað að einhver umræddra fyrirtækja hefji aftur starfsemi á næstu misserum. Þess vegna er vandséð af hverju þessir aðilar geti tímabundið skýlt sér frá skattheimtu sem samkeppnisaðilar þeirra þurfa að standa skil á.

Um 15. gr. frumvarpsins

Með 15. gr. frumvarpsins stendur til að skatthlutfall samkvæmt lögum nr. 155/2010 verði hækkað úr 0,041% í 0,145%.

Bankasýsla ríkisins vekur athygli á því að gjaldhlutfall laganna tekur sífelldum breytingum. Við gildistöku laganna 30. desember 2010 var það upphaflega 0,041%. Með lögum nr. 73/2011, sem tóku gildi 21. júní 2011, og lögum nr. 164/2011, sem tóku gildi 23. desember 2011, var gjaldhlutfallið tímabundið hækkað um 0,0875% í 0,1285%, en núgildandi gjaldhlutfall er hið upphaflega. Með hækkun í 0,145% er því um meira en þreföldun á hlutfallinu að ræða. Ekki getur talist heppilegt að fjármálafyrirtæki búi við svo mikla óvissu um gjaldheimtu af hálfu hins opinbera við gerð viðskiptaáætlana til langs tíma.

Þrátt fyrir að hafa ríkan skilning á fjárþörfum ríkissjóðs, getur Bankasýsla ríkisins einungis mælt fyrir hóflegu gjaldhlutfalli að teknu tilliti til allra þeirra gjalda sem lögð eru með þessum hætti á fjármálafyrirtæki. Í viðauka 4 í skýrslu sinni vitnar Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn í niðurstöður eigin rannsókna á hversu hár mögulegur óbeinn styrkur (*subsidy*), sem fjármálastofnanir sem taldar eru of stórar til að falla (*too big to fail*) njóta af hálfu ríkisvaldsins, getur talist í samanburði við arðsemi eigna og fjármagnskostnað (*funding cost*). Þar sem rannsóknirnar eru ekki birtar í heild sinni er ekki unnt að segja til um réttmæti niðurstaðna þeirra. Hins vegar er vert að benda á að samkvæmt áætlunum Bankasýslu ríkisins má gera ráð fyrir að framlag í TIF, fjársýsluskattur á laun og sérstakur skattur á fjármálafyrirtækni muni á árinu 2014 nema um 1,5% af eigin fé viðskiptabanka, sem stofnunin fer með eignarhluti í, og 5,2% af eigin fé sparisjóði, sem stofnunin fer með stofnfjárhluti í, sbr. töflu 2. Einnig er augljóst að samanlagt gjaldhlutfall sem lagt er á tryggðar innstæður mun liggja á bilinu 0,225% til 0,45% vegna iðgjalda í TIF auk 0,1285% vegna sérstaka skattsins.

Þess má geta að sams konar skattur hefur einnig verið lagður á í ýmsum Evrópulöndum. Innleiðing skattsins hefur tekið á sig ýmsar myndir. Til dæmis getur verið misjafnt hvort skatttekjur séu settar í

⁹ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 1. bindi, bls. 49.

¹⁰ Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis, 1. bindi, bls. 49.

ríkissjóð eða í sérmerkta sjóð¹¹, hvaða skuldir mynda skattstofn og þá sérstaklega tryggðar innstæður, hvert gjaldhlutfallið sé vegna skammtíma- eða langtímaskulda, hvert gjaldhlutfallið sé á hverjum tíma, hvort gjöldin geti náð ákveðnu hámarki, hver skilgreiningin sé á fjármálafyrirtæki sem falli undir lögin og loks hvort skattlagningin nái til dótturfélaga og útibúa. Þurfa því gjaldhlutföll alls ekki að vera samanburðarhæf, nema að notast sé við sömu reglur þegar skattstofn er reiknaður. Samkvæmt samantekt alþjóðlegs endurskoðunarfyrirtækis hafa meðal annarra eftirfarandi Evrópulönd innleitt sams konar skatt og lög nr. 155/2010 með gjaldhlutfalli: Austurríki 0,055% til 0,085%, Belgía 0,10% til 0,245%, Bretland 0,0525% til 0,105%, Holland 0,022% til 0,044%, Kýpur 0,3%, Portúgal 0,05%, Rúmenía 0,1%, Slóvakía 0,4%, Slóvenía 0,1%, Svíþjóð 0,036%, Ungverjaland 0,15% til 0,53% og Þýskaland 0,02% til 0,09%.¹²

Sem umsýsluaðili stórra eignarhluta í fjármálafyrirtækjum telur Bankasýsla ríkisins það almennt neikvæða þróun að auka skattheimtu á starfandi fjármálafyrirtæki. Kæmi til greina samhliða afgreiðslu hins fyrirliggjandi frumvarps að taka einhverja slíka skatta til endurskoðunar þannig að þá mætti lækka á komandi árum. Til dæmis mætti bæta við fyrirliggjandi frumvarp ákvæði sem kæmi til móts við fjármálafyrirtæki á þann veg að þær innstæður sem njóta tryggingar hjá TIF teldust ekki til skattstofns þessara laga. Í þessu samhengi verður að hafa í huga að innstæður teljast skuldir hjá innlánsstofnunum og ófært að slíkar skuldir sæti tvöfaldri gjaldtöku, enda þjóna iðgjöld TIF að nokkru leyti sama hlutverki og innheimta skatta samkvæmt lögum nr. 155/2010. Er bent á að í upphaflegu frumvarpi til laganna var gert ráð fyrir því að slíkar innstæður væru undanþegnar skattinum.

Mikilvægt er að benda á að það er samfélagslegt hlutverk þeirra fjármálafyrirtækja, sem teljast innlánsstofnanir (viðskiptabanka og sparisjóða), að taka við innlánnum viðskiptavina. Með tvöfaldri skattlagningu á innstæður er því beinlínis verið að refska innlánsstofnunum fyrir að sinna slíku hlutverki, en iðgjald í TIF liggur á bilinu 0,225% til 0,450%, sem yrði þá til viðbótar 0,145% skattinum. Munu því innlánseigendur þurfa að þola 0,370% til 0,595% lægri ávöxtun sparifjár vegna tvöföldu gjaldtökunnar. Virðist það hátt hlutfall miðað við það vaxtaumhverfi sem nú ríkir á Íslandi. Þess ber loks að geta að ákveðin varúðarsjónarmið eru innbygð í iðgjald TIF, þar sem viðbótargjald umfram 0,225% er háð áhættustuðli.

Um 16. gr. frumvarpsins

Í 16. gr. frumvarpsins er vikið að framkvæmd innheimtu skatts samkvæmt lögum nr. 155/2010.

Markmið frumvarpsgreinarinnar virðist vera að tryggja að innheimta megi skattinn af þrotabúum og að í slíkum tilvikum njóti krafa ríkissjóðs stöðu forgangsröfu. Hér þarf að huga að tvennu. Í fyrsta lagi þarf skattstofninn að vera skýr. Í öðru lagi þarf fyrirkomulag á innheimtu skattsins að liggja ljóst fyrir. Lög nr. 155/2010 miða við að skattstofn teljist heildarskuldir skattskylds aðila í lok tekjuárs, sbr. 1. mgr. 3. gr. laganna. Í 2. mgr. 3. gr. er síðan tekið fram að með heildarskuldum sé átt við skuldir, sbr. 75. gr.

¹¹ Leiða má að því líkur að ef innheimt gjöld renni í ríkissjóð, geri þau tekjumarkmiðum laganna hærra undir höfði en kostnaðarmarkmiðum. Ef innheimt gjöld hins vegar renna í nokkurs konar viðlagasjóð, gera lögin hins vegar kostnaðarmarkmiðum hærra undir höfði.

¹² Heimild: KPMG: Bank Levies – comparison of certain jurisdictions. Edition IX. Júní, 2012. Sjá: www.kpmg.com/LU/en/.../2012-Bank-Levy-Edition-6-KPMG.pdf. Þess má geta að í skýrslunni er birt gjaldhlutfall Íslands 0,1285%.

laga nr. 90/2003 um tekjuskatt, eins og þær séu tilgreindar á skattframtali fjármálafyrirtækja samkvæmt þeim lögum.

Telja má æskilegt að í hinu fyrirbyggjandi frumvarpi verði allur vafi tekinn af um hvernig reikna beri skattstofn fjármálafyrirtækja í slitameðferð. Í fjölmiðlum hefur til dæmis verið haft eftir formanni slitastjórnar eins af gömlu bönkunum að sumar af skuldum fyrirtækisins séu enn umdeildar. Skattstofninn sé því óljós að mati slitastjórnarinnar. Æskilegt væri að brugðist yrði við þessu við meðferð málsins á Alþingi þannig að enginn vafi leiki á skattstofninum þegar kemur að framkvæmd laganna. Líklega er einfaldast í þeim efnum að miðað sé við samþykktar kröfur. Eðlilegt væri þá að skattstofninn myndi síðan lækka í samræmi við útgreiðslur til kröfuhafa. Hins vegar má benda á að við upphaf slitameðferðar getur ríkt afar mikil óvissa um hvaða kröfur kunna að verða samþykktar, enda hafa kröfuhafar innbyggða hvata til að lýsa allra ítrustu kröfum, bæði hvað fjárhæð og réttindaröð. Kann þetta að skýra undanþáguákvæði um fjármálafyrirtæki í slitameðferð, sbr. ummæli þáverandi fjármálaráðherra í umræðu á Alþingi um frumvarpið, 3. október sl.: „Þeir sem eitthvað þekkja til skipta í búum, ég tala nú ekki um óhemju stór og flókin bú eins og stóru bankana, vita hvernig þetta er. Fyrst kemur skilanefnd og síðan slitastjórn til starfa. Hún hefur störf við að vinna að málefnum búins. Mönnum gefst tiltekinn frestur á að lýsa í það kröfum. Síðan þarf að vinna úr þeim kröfum, taka afstöðu til þeirra. Sumar eru teknar gildar, öðrum er hafnað. Um það ris ágreiningur. Menn óska eftir formlegum úrskurði skilanefnar eða slitastjórnar sem fallast ýmist á hann eða ekki og fara með málið til dómstóla.“¹³ Ljóst er skattlagning sem grundvallast á lýstum kröfum gæti tímabundið leitt til of hárrar gjaldtöku. Þess í stað væri unnt að miða við heildarskuldir fyrirtækis, þar með talið ógreidda og uppsafnaða vexti, áður en það færi í þrot.

Þegar kemur að innheimtu skattsins er hætt við að aftur þurfi að takast á við sambærilegt álitafni og var uppi í neyðarlagamálunum svonefndu, þar sem almennir kröfuhafar töldu að þar með væri kröfuröð breytt afturvirkta í bága við réttmætar væntingar þeirra. Hæstiréttur tók á þessu álitafni í dómi í máli nr. 340/2011 þar sem fjallað var um stjórnskipulegt gildi hinna svonefndu neyðarlaga. Þar sagði rétturinn meðal annars:

„Hvað varðar staðhæfingar sóknaraðila um réttmætar væntingar sínar er þess að gæta að löggjafinn hefur gengið út frá því að honum sé heimilt að breyta rétthæð krafna við búskipti án þess að stjórnskipunarlög takmarki svigrúm til þess. Sú afstaða hans hefur ítrekað komið fram í löggjöf, allt frá árinu 1974, þegar breytt hefur verið ákvæðum laga um skipun krafna í réttindaröð við gjaldþrota- og dánarbúskipti þannig að forgangskröfur hafa ýmist verið rýmkaðar eða þrengdar, sem um leið hefur haft áhrif á stöðu annarra krafna í réttindaröð og þá eigendum þeirra ýmist til hags eða óhags. Þá hefur reglum um stöðu skattkrafna í réttindaröð einnig verið breytt með sambærilegum hætti, en það á meðal annars við um lög nr. 45/1987 um staðgreiðslu opinberra gjalda þar sem kröfum samkvæmt þeim var á tímabili raðað frammar í réttindaröð en almennum kröfum, sem ekki hafði verið áður, með augljósum og jafnvel verulegum áhrifum fyrir aðra kröfuhafa.¹⁴ Þá hefur löggjafinn margoft veitt tilteknum kröfum lögveðrétt eða breytt stöðu slíkra krafna sem með sama hætti var til þess fallið að hafa áhrif á stöðu almennra krafna við búskipti. Löggjafinn hefur samkvæmt þessu ekki litið svo á að reglur á þessu sviði væru óbreytanlegar. Þegar þetta er virt verður ekki fallist á með sóknaraðilum að þeir hafi með réttu getað skapað sér væntingar um að löggjafinn myndi ekki

¹³ Heimild: <http://www.althingi.is/alttext/raeda/143/rad20131003T144519.html>

¹⁴ Undirstrikun Bankasýslu ríkisins.

aðhafast að þessu leyti þeim til óhags, og á það alveg sérstaklega við um þá úr hópi sóknaraðila, sem eignuðust kröfur sínar eftir 6. október 2008, en þeim var fullljós sú áhætta sem þeir tóku.“

Þarna virðist því Hæstiréttur hafa lagt til grundvallar að löggjafanum sé heimilt að breyta kröfuröð og að væntingar kröfuhafa um óbreytt ástand teljist ekki réttmætar í skilningi laga. Ekki kæmi þó á óvart ef slitastjórnir og kröfuhafar myndu láta reyna á stjórnskipulegt gildi löggjafar um skattlagningu sem þessa. Kynnu þessir aðilar jafnvel að byggja á því að ef frumvarpið yrði að lögum þá yrðu eignir kröfuhafa með afturvirkum hætti skertar. Það kann að vera ákveðin hætta hér á ferð þar sem sterkari rök geta hugsanlega talist vera fyrir því að skattlagningin feli í sér afturvirkni ólíkt því sem átti við um neyðarlögin, enda voru síðastnefnd lög sett áður en stóru bankarnir þrír fóru formlega í þrot.

Hvað innheimtu á skattkröfu ríkisins varðar þá er ljóst að samkvæmt frumvarpinu færi um innheimtu skattsins eftir almennum ákvæðum laga nr. 155/2010 um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, sbr. sérstaklega 5. gr. laganna. Það að fyrirbyggjandi frumvarp mæli fyrir um að skattkröfur ríkisins verði forgangskröfur þýðir þó væntanlega að þær verða aðeins greiddar út þegar slitastjórn ákveður að greiða forgangskröfuhöfum. Ríkið yrði því væntanlega eins sett og aðrir forgangskröfuhafar að þessu leyti. Þetta hefur ákveðna ókosti í för með sér fyrir ríkið. Tilefni kann að vera fyrir efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis að huga að því hvort tryggja megi skýra framkvæmd skattheimtunnar svo að það jafnræði sem stefnt er að með frumvarpinu náist milli starfandi fjármálafyrirtækja og slíkra fyrirtækja í slitameðferð.

Um 17. gr. frumvarpsins

Í 17. gr. frumvarpsins er lagt til að skatthlutfall sérstaks fjársýsluskatts á laun fari úr 6,75% niður í 4,5%.

Bankasýsla ríkisins telur fulla ástæðu að vekja athygli á þeim heildarbreytingum sem orðið hafa á gjaldheimtu á fjármálafyrirtæki. Í töflu 2 hér á eftir hefur stofnunin tekið saman þær álögur, sem fjallað hefur verið um í umsögninni, ásamt iðgjöldum til TIF og greidd eru af fjármálafyrirtækjum, sem stofnunin fer með eignarhluti í. Í töflunni eru taldar upp samtals raunálögur ársins 2012, áætlaðar álögur ársins 2013 út frá árshlutareikningum fjármálafyrirtækjanna fyrir fyrri hluta ársins og spáðum álögum ársins 2014 miðað við forsendur fjárlagafrumvarps. Eins og kemur fram í töflunni lítur út fyrir að heildarálögur á fyrirtækin verði mun hærrí á árinu 2014, heldur en á árinu 2013. Bendir það til þess að lækkun fjársýsluskatts vegi ekki nægjanlega á móti hækkun sérstaka skattsins. Eins og sést á töflunni, er greiðslubyrði sparisjóða töluvert hærrí en greiðslubyrði viðskiptabankanna, ef miðað er við hlutfall gjalda og eigin fjár fjármálafyrirtækjanna.

Hér er vert að huga að því hvort unnt sé leggja lægra gjaldhlutfall á minni fjármálafyrirtæki. Til dæmis mætti nefna möguleikann á því að við innheimtu sérstaks skatts á fjármálafyrirtæki yrði annað hvort skattstofn undir ákveðinni fjárhæð undanþeginn henni, eða ákveðin skattfjárhæð undanskilin innheimtu. Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins er til dæmis lagt til að skatthlutfall stærrí og kerfislega mikilvægra fjármálafyrirtækja sé hærrí en annarra fjármálafyrirtækja. Í erlendri löggjöf er einnig að finna dæmi um undanþágur fyrir skattstofn undir ákveðinni fjárhæð. Þess má að lokum geta að í því frumvarpi, sem varð síðar að lögum nr. 155/2010, var gert ráð fyrir því að undanþegin skattlagningunni yrðu fjármálafyrirtæki, ef skattstofn þeirra væri undir 5,0 ma.kr.

Tafla 2: Álögur á fjármálafyrirtæki, sem Bankasýsla ríkisins fer með eignarhluti í. (Fjárhæðir í m.kr.)

	<u>2014</u>	<u>2013</u>	<u>2012</u>
	<i>Spá¹⁵</i>	<i>Áætlun¹⁶</i>	<i>Rauntölur¹⁷</i>
Fyrir viðskiptabanka¹⁸			
Framlag í Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta	2.838,0	2.838,0	2.996,0
Fjársýsluskattur á laun	1.612,6	2.418,9	1.820,0
Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki	<u>3.572,0</u>	<u>1.010,0</u>	<u>3.120,0</u>
Samtals álögð gjöld	8.022,5	6.266,9	7.936,0
Samtals eigið fé	<u>522.217,0</u>	<u>522.217,0</u>	<u>503.704,0</u>
Hlutfall gjalda og eigin fjár	1,5%	1,2%	1,6%
Fyrir sparisjóði¹⁹			
Framlag í Tryggingarsjóð innstæðueigenda og fjárfesta	83,0	83,0	85,3
Fjársýsluskattur á laun	20,6	30,8	23,5
Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki	<u>38,3</u>	<u>10,8</u>	<u>33,5</u>
Samtals álögð gjöld	141,8	124,6	142,3
Samtals eigið fé	<u>2.735,2</u>	<u>2.735,2</u>	<u>2.776,1</u>
Hlutfall gjalda og eigin fjár	5,2%	4,6%	5,1%
Skatthlutfall			
Fjársýsluskattur á laun	4,5000%	6,7500%	5,4500%
Sérstakur skattur á fjármálafyrirtæki	0,1450%	0,0410%	0,1285%

Að endingu vekur Bankasýsla ríkisins athygli á því að athugasemdir sem fylgja frumvarpinu virðast knappar. Mikilvægt verður að telja að álit efnahags- og viðskiptanefndar og breytingartillögur, sem nefndin kann að leggja til, verði sérstaklega vel rökstuddar þannig að ef til ágreinings kemur um inntak og stjórnskipulegt gildi laganna þá liggi röksemdir löggjafans fyrir með skýrum og greinargóðum hætti.

Virðingarfyllst,



Jón G. Jónsson,
forstjóri Bankasýslu ríkisins

¹⁵ Spá fyrir árið 2014 er grundvölluð á áætluðum fjárhæðum fyrir árið 2013 að teknu tilliti til breytinga á viðeigandi gjaldhlutfalli.

¹⁶ Áætlaðar fjárhæðir fyrir árið 2013 miða við rauntölur á fyrri helmingi ársins.

¹⁷ Heimild: Ársreikningar viðkomandi fjármálafyrirtækja.

¹⁸ Arion banki hf., Íslandsbanki hf. og Landsbankinn hf.

¹⁹ Sparisjóður Bolungarvíkur, Sparisjóður Norðfjarðar, Sparisjóður Norðurlands (áður Sparisjóður Svarfdæla og Sparisjóður Þórshafnar og nágrennis) og Sparisjóður Vestmannaeyja.