

Nefndasvið Alþingis,  
b.t. efnahags- og viðskiptanefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 22. júní 2015

**Efni: Viðbótarumsögn slitastjórnar Byrs sparisjóðs um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki (787. mál) og frumvarp til laga um stöðugleikaskatt (786. mál). Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014 – 2015.**

Eftirfarandi er viðbótarumsögn slitastjórnar Byrs sparisjóðs við ofangreind lagafrumvörp eftir fund með nefndinni þann 18. júní s.l.:

**1) Athugasemdir við málsmeðferð**

Ítrekaðar eru fyrri athugasemdir við málsmeðferð frumvarpsins og vísað til umsagnar slitastjórnar dags. 18. júní s.l. um að jafnræðis hafi ekki verið gætt við gerð frumvarpsins og höfundar þess hafi sniðið það að þörfum stærstu föllnu fjármálafyrirtækjanna og ekki verið meðvitaðir um sérstöðu slitabúa minni fjármálafyrirtækjanna eins og Byrs sparisjóðs.

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki eru talin upp þau ellefu fjármálafyrirtæki sem eru í slitum. Í einhverjum tilvikum kann frumvarpið ekki að taka til allra þessara upptölu fjármálafyrirtækja þar sem þau teljast hvorki til viðskiptabanka né slitabús. Þrátt fyrir það er nauðsynlegt að gæta jafnræðis og hafa samráð við slitastjórnir þeirra allra, því þessi slitabú eru um margt mjög ólík. Þannig eru eignir þeirra minni, einungis lítið hlutfall af eignum þeirra stærri og áhrif þeirra á fjárhagslegan stöðugleika að sama skapi lítil sem engin í stóru myndinni. Afleiðingin af því að ekki var gætt jafnræðis blasir við í frumvarpinu á þann hátt að það virðist sérsniðið að þörfum stærstu slitabúanna þriggja, þ.e. slitabús Glitnis hf., slitabús Kauppings hf. og slitabús LBI hf. og er sú niðurstaða algjörlega óviðunandi að mati slitastjórnar Byrs sparisjóðs.

**2) Sérstaða slitabús Byrs sparisjóðs**

Urskurður um slit Byrs sparisjóðs var kveðinn upp 2. júlí 2010 og hefur skiptameðferðin því staðið í mun styttri tíma en hjá stóru bönkunum þremur sem frumvarpið virðist sérsniðið fyrir. Í upphafi var langstærsta eign slitabúsins krafa á Byr hf. en þangað hafði nær öllum eignum Byrs sparisjóðs verið ráðstafað með ákvörðun FME frá 22. apríl 2010. Síðar var þessari eign breytt í hlutafé í Byr hf. og varð þá slitabúið eigandi að þeim banka á móti íslenska ríkinu. Byr hf. var seldur Íslandsbanka hf. á árinu 2011 fyrir 6,6 ma kr. sem skiptust á milli slitabús Byrs og íslenska ríkisins í samræmi við eignarhlutföll. Þann 28. júní 2013 lýsti Íslandsbanki hf. búskrófu skv. 110. gr. laga 21/1991 að fjárhæð 8,39 ma kr. í slitabú Byrs sparisjóðs sem er byggð á því að Íslandsbanki hf. telur að tiltekna eignir Byrs hf. hafi verið ofmetnar í bókhaldi Byrs hf. og hafi samkvæmt reikningsskilastöðlum átt að vera afskrifaðar að hluta eða öllu leyti. Mál vegna þessa er nú rekið fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og er komið tiltölulega stutt á veg og langt er í að það klárast. Að sama skapi hefur Íslandsbanki hf. stefnt íslenska ríkinu til greiðslu skaðabóta vegna eignahlutar ríkisins. Framangreind málssókn Íslandsbanka hf. hefur sett öll búskipti Byrs sparisjóðs í uppnám og

hefur slitastjórn enga stjórn á málshraða yfirstandandi matsmáls þar sem Íslandsbanki hf. er matsbeiðandi.

Eignir slitabús Byrs sparisjóðs nema í dag um 7 ma kr. og samanstanda af handbæru fé og eftirstöðvum af skuldabréfi Íslandsbanka hf. Handbært fé eru óbundin innlán hjá innlendum lánastofnunum og eru þau 98% í íslenskum krónum og 2% í erlendri mynt. Skipting heildareigna á milli ISK og FX er þannig að einungis jafnvirði ISK 100 millj. kr. eru í erlendum myntum, þannig að innlendar eignir eru kr. 6.9 ma kr. eða 98,6%.

Samþykktar kröfur í bú Byrs sparisjóðs nema um 60 milljörðum króna og greinast í 50 milljónir króna í forgangskröfur og 60 milljaðra króna í almennar kröfur. Um 62% krafna eru í eigu erlendra kröfuhafa og 38% í eigu íslenskra, en íslensku kröfuhafarnir eru að stærstum hluta eftirlauna- og lífeyrissjóðir.

Til viðbótar við ofangreindar samþykktar kröfur eru einkum þrír flokkar krafna sem slitabú Byrs sparisjóðs hefur hafnað en ágreiningur er um og hefur þeim verið vísað til héraðsdóms. Í fyrsta lagi er hér um að ræða kröfur vegna stofnfjár, í öðru lagi búskrafa Íslandsbanka hf. vegna kaupa á Byr hf. og í þriðja lagi krafa Héðinsreitar ehf. vegna kröfu um skaðbætur vegna meints tjóns vegna riftunar Byrs sparisjóðs á lánafyrirgreiðslu.

Fari svo að ágreiningsmál þessi falli BYR í óhag þá kann að vera komin upp sú staða að forgangskröfur nemi hærri fjárhæð en eignir BYRs. Þar sem forgangskröfur eru að fullu í eigu íslenskra aðila þá mun stöðugleikaskatturinn einungis leggjast á greiðslur til íslenskra aðila, en vandséð er hvernig greiðslur til íslenskra aðila ógni fjárhagslegum stöðugleika.

Jafnframt gerir þessi óvissa slitastjórn Byrs sparisjóð verulega erfitt um vik að gera nauðasamninga fyrir áramót þar sem hvorki eigna né skuldastaða BYRs er ljós. Slíkir samningar yrðu því háðir verulegum fyrirvörum um báða þessa þætti og myndu því ekki leysa neinn vanda annan en að komast hjá fullum stöðugleikaskatti. Tilfinnanlega vantar inn í frumvarpið um stöðugleikaskatt ákvæði á þá leið að sé uppi ágreiningur þess eðlis sem Byr stendur í við Íslandsbanka hf., að þá frestist skattlagning þangað til ágreiningsmáli er lokið og rétt eignastaða liggur fyrir. Möguleiki er á að leysa það vandamál á einfaldan hátt með bráðabirgðaákvæði.

### **3) Frumvarp um stöðugleikaskatt uppfyllir ekki ákvæði stjórnarskrár til skatta**

Slitastjórn Byrs sparisjóðs telur fyrirleggjandi frumvörp ekki standast þær stjórnskipulegu kröfur sem gerðar eru til skatta. Vísar slitastjórn til 40. og 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944. Það er skýrt kveðið á um það að skattamálum sé skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þá er það skýr meginregla að heimildir til skattlagningar þurfi að vera með lögum og heimildin skuli vera skýr og ótvíræð. Með heimildinni sé þannig kveðið skýrt á um skattskylduna, stofninn og fjárhæð skattsins að öllu leyti. Þá hvílir skýr skylda samkvæmt stjórnarskrá að skattur sé lagður á eftir almennri jafnræðisreglu og eftir almennum efnislegum mælikvarða. Sé brotið gegn þessum meginreglum er um hreina og klára eignaupptöku að ræða sem er sömuleiðis brot á stjórnarskrá.

Með vísan til ofanritaðs bendir slitastjórn á að eignarrétturinn sé friðhelgur skv. 72. gr. stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands þar sem kveðið er á um að engan megi skylda til þess að láta

af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji og þá þurfi til þess lagafyrirmæli og fullt verði komi fyrir. Ákvæðið á sömuleiðis stoð í 1. gr. 1. viðauka Mannréttindasáttmála Evrópu sem var lögfestur hér á landi með lögum nr. 62/1994.

Slitastjórn telur að sú tilhögun skattlagningar sem lögð er til með fyrirbyggjandi frumvörpum standist ekki þessar kröfur og áskilur sér allan rétt til þess að láta reyna á grundvöll og lögmæti slíkrar skattheimtu verði frumvörpin að lögum.

Í athugasemdum með frumvarpinu er stuttlega reifaðar forsendur frumvarpshöfunda fyrir því að frumvarpið er talist standast ofangreindar meginreglur stjórnarskrár. Helsta röksemdin er að fyrirhugaður skattur sé nauðsynlegur gagnvart öllum aðilum sem taldir eru upp í 2. gr. frumvarpsins þar sem þeir hafi með einhverjum hætti neikvæð kerfisleg áhrif á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Slitastjórn Byrs sparisjóðs mótmælir því að sú röksemd geti átt við um slitabú Byrs sparisjóðs enda sker það slitabú sig verulega úr öðrum slitabúum, bæði hvað varðar stærð, samsetningu á eignasafni o.fl. Á því forsenda skattlagningar samkvæmt athugasemdum í frumvarpinu ekki við um slitabú Byrs sparisjóðs þótt hún kunni að eiga við um slitabú stóru bankanna þriggja. Hefði því þurft að rökstyðja það sérstaklega, með útreikningi sem sýndi hlutlægt hver neikvæðu kerfisleg áhrif Byrs sparisjóðs væru. Telur slitastjórn Byrs sparisjóðs að frumvarpið brjóti gegn meginreglum stjórnskipunarréttar, bæði hvað varðar jafnræðisreglu sem og ákvæði um vernd eignarréttar.

Í frumvarpi til laga um stöðugleikaskatt er Seðlabanka Íslands falið vald til skattheimtu í formi stöðugleikaframlags. Í frumvarpinu og athugasemdum með því er enga nánari útlistun að finna á því hvað í þessu framlagi felst. Einungis það sem sagði í kynningu Fjármála- og efnahagsráðuneytisins að framlagið væri önnur tveggja mögulegra leiða slitabúa við losun fjármagnshafna, og hins vegar þar sem segir í athugasemdum með frumvarpinu að fyrirhuguð sé birting á ramma stöðugleikaskilyrða. Telur slitastjórn Byrs sparisjóðs það fela í sér sjálfstætt brot á stjórnarskrá að fela stjórnvaldi að ákveða inntak og fjárhæð svo kallaðs stöðugleikaframlags sem forsendu fyrir samþykkt nauðsamnings. Með frumvarpinu er skattlagningarvald framselt til stjórnvalds sem stríðir gegn ákvæði 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Að sama skapi er lögð til sú breyting á reglum um samþykkt nauðsamnings skv. ákvæðum laga nr. 21/1991 um gjalþrotaskipti o.fl. að samþykki Seðlabanka Íslands þurfi að koma til þannig að héraðsdómur geti staðfest nauðsamning kröfuhafa slitabús. Ekkert er kveðið á um það í frumvarpinu hvaða skilyrði þurfi að vera til staðar fyrir þessu vottorði Seðlabanka Íslands. Stríðir það gegn lögmætisreglu stjórnskipunarréttar og stjórnsýsluréttar. Lögmætisregla stjórnskipunarréttar felur í sér takmarkanir á framsali löggjafa til framkvæmdavalds og gerir kröfu um skýrar og ótvíræðar lagaheimildir. Samkvæmt lögmætisreglu stjórnsýsluréttar ber ákvörðun stjórnvalds að eiga sér stoð í lögum og vera í samræmi við lög, málefnanleg sjónarmið þurfa að liggja að baki ákvörðuninni og svo er stjórnvaldið einnig bundið af meðalhófsreglunni, skv. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem kveður á um að stjórnvald skuli aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmið, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

Eins og frumvarpið lítur út í dag er hvergi kveðið á um hvaða kröfur eru gerðar til að Seðlabanki Íslands gefi út vottorð sem er skilyrði fyrir staðfestingu nauðasamnings. Stríðir það gegn ofangreindum meginreglum stjórnskipunarréttar og stjórnsýsluréttar. Þá býður það sömuleiðis hættunni heim að brotið sé á jafnræðisreglu ef ekki er skýrt kveðið á um það í lögum hvaða skilyrði skuli búa að baki veitingu vottorðsins.

Þá skal jafnframt á það bent að meðal kröfuhafa BYRs eru slitabú annarra fallinna fjármálafyrirtækja. Eign þeirra yrði því tvískattlögð miðað við frumvarpið í óbreyttri mynd. Það er skattlögð hjá Byr sparisjóði sem eign miðað við 31. desember s.l. og einnig skattlögð hjá viðkomandi fjármálafyrirtæki, miðað við sömu dagsetningu, sem eign í formi kröfu á slitabú Byrs sparisjóðs.

#### **4) Athugasemdir við einstakar greinar í frumvarpi til laga um stöðugleikaskatt**

Í 3. gr. frumvarpsins kemur fram að til skattstofns teljist heildareignir skattskylds aðila miðað við 31. desember 2015. Þeir skattaðilar sem hafa sem hafa forúthlutað fyrir það tímabil sleppa því við að greiða skattinn á þær fjárhæðir.<sup>1</sup> Aðilar sem eru í sömu stöðu og slitabú Byrs sparisjóðs að hafa ekki getað forúthlutað, greiða því hærri hlutfallslegan skatt á heildareignir sínar. Í þessu felst ójafnræði.

Gerð er athugasemd við 4. gr. er varðar prósentufjárhæð skattsins sem er 39%. Í tilviki Byrs sparisjóðs er gert ráð fyrir 10% úthlutun til almennra kröfuhafa ef dómsmálið við Íslandsbanka hf. vinnst. Sú prósentu myndi lækka niður í 6,1% ef frumvarpið verður óbreytt að lögum.

Í 5. gr. er gerð grein fyrir frádráttarliðum. Frádráttarliðirnir virðast sérsniðnir að stóru bönkunum þremur og þar er ekkert tillit tekið til minni aðila eins og slitabús Byrs sparisjóðs sem getur ekki nýtt sér neinn af frádráttarliðunum og því lendir skatturinn á slitabúinu af fullum þunga.

Í kynningu fjármála- og efnahagsráðuneytisins kom fram að valið stendur á milli þess að greiða stöðugleikaskatt eða stöðugleikaframlag. Stöðugleikaframlag er forsenda nauðasamninga og þarf að vera þannig að það sé mat Seðlabanka Íslands að það sem eftir stendur ógni ekki fjárhagslegum stöðugleika við greiðslu til kröfuhafa. Það vantar hins vegar verulega á að kveðið sé á um það hvað í framlaginu felst. Í athugasemdum með frumvarpinu segir að skilyrðin verði birt síðar og er þar væntanlega átt við fréttatilkynningu Seðlabanka Íslands þann 8. júní 2015. Það er hins vegar ekki fullnægjandi að það sé stjórnvaldinu í sjálfs vald sett hvernig skattlagningu verði hagað. Í ofangreindri fréttatilkynningu eru taldar í þremur liðum mögulegar lausnir að mati bankans og er vandséð hvernig þær falla að slitabúi Byrs sparisjóðs. Í fyrsta lagi kemur fram að draga verði úr neikvæðum áhrifum af útgreiðslum í íslenskum krónum, en eins og áður hefur komið fram er möguleiki á að allar eignir slitabús Byrs sparisjóðs fari til íslenskra kröfuhafa og í því tilviki væri ekki um ógn við fjárhagslegan stöðugleika að ræða. Í öðru lagi kemur fram að heimilt sé að breyta gjaldeyri í langtímafjármögnun, en slitabú Byrs sparisjóðs á nánast engan gjaldeyri og getur því ekki nýtt sér þetta. Í þriðja lagi kemur fram að endurgreiða beri lánaþingreiðslu stjórnvalda, en BYR fékk enga slíka fyrirgreiðslu.

<sup>1</sup> Hér ber að geta þess að 4. des. 2014 samþykkti Seðlabanki Íslands undanþágubeiðnir er luttu að forgangskröfuhöfum LBI hf. og miðuðust við laust fé í erlendum gjaldeyri. Undanþágufjárhæðin nam tæpum 400 ma kr. Með þeim greiðslum sem heimilaðar voru höfðu forgangskröfuhafar í bú Landsbankans fengið um 85% af höfuðstól krafna sinna greidd.

Ætla má því af ofangreindu að BYR hafi þann eina kost að greiða stöðugleikaskattinn og munu kröfuhafar BYRs væntanlega ekki vilja það fyrr en reynt hefur á lögmæti hans.

Hvað stöðugleikaframlagið varðar telur slitastjórn Byrs sparisjóðs að þeim aðilum sem felldir eru undir skattinn sé of naumt skammtaður tími til að klára nauðasamninga en miðað er við að því ferli verði lokið fyrir 31. desember næstkomandi. Ljóst er að um tímafrekt ferli er að ræða og leita þarf til dómstóla með staðfestingu sem getur tafið ferlið.

Slitastjórn Byr sparisjóðs leggur því til að við 2. gr. frumvarpsins verði bætt eftirfarandi ákvæði:

*„Undanþegnir skattskyldu eru þeir sem komið hafa staðfestingu um nauðasamning til Héraðsdóms fyrir árslok 2015.“*

#### **5) Tillaga um skattleysismörk til hagsbóta fyrir minni slitabú.**

Í frumvarpinu um stöðugleikaskatt kemur fram að markmiðið með því er að finna leið út úr hinni kerfislegu áhættu sem fylgir uppgjöri stærstu föllnu bankanna og er það aðalröksemdin fyrir því að frumvarpið er talið standast ákvæði stjórnarskrár og alþjóðlegra samninga. Sú röksemdafærsla er hins vega ekki rakin ítarlega í frumvarpinu og getur þar að auki ekki talist eiga við um slitabú Byrs sparisjóðs. Af heildareignum föllnu bankanna í lok árs 2014, sem eru 2.290 milljarðar króna á slitabú Byrs sparisjóðs 7 milljarða sem eru þar að auki nánast að öllu leyti í íslenskum krónum. Sú eign sætir þar að auki óvissu vegna búskrófu Íslandsbanka hf. sem gerð hefur verið grein fyrir áður í bréfi þessu. Verður skattheimta stöðugleikaskatts því vart rökstudd með kerfislegri áhættu í tilviki slitabús Byrs sparisjóðs.

Á grundvelli framangreinds rökstuðnings leggur slitastjórn Byrs sparisjóðs til að sett verði fjárhæðarmörk á skattstofninn þar sem vandséð er að uppgjör minni slitabúa hafi áhrif á fjárhagslegan stöðugleika. Tillagan er á þá leið að 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins yrði breytt og myndi eftir breytingu verða:

*„Til skattstofns teljast heildareignir skattskylds aðila 31. desember 2015, umfram 7 milljarða kr.“*

Er hér m.a. litið til breytingar sem gerð var í meðförum Alþingis á frumvarpi til breytinga á lögum um sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki, sbr. 19. laga nr. 139/2013, en með því voru eignir undir 50 milljörðum króna undanskildar skattlagningunni (frískuldamark).

Verði ekki fallist á framangreinda tillögu er til vara sett fram tillaga um að 2. gr. frumvarpsins um stöðugleikaskatt, sem kveður á um hvað aðilar séu skattskyldir, verði breytt á þá leið að aðilar sem áttu eignir að lægri fjárhæð en kr. 7 milljarða um síðustu áramót verði undanþegnir skattskyldu.

Með vísan til ofangreinds mótmælir slitastjórn Byrs sparisjóðs að frumvörpin verði gerð óbreytt að lögum og áskilur sér allan rétt til þess að láta reyna á lögmæti fyrirhugaðrar skattlagningar.

Virðingarfyllst,

Eva B. Helgadóttir, hrl.

Árni Ármann Árnason, hrl.

Ágúst Kristinsson, löggiltur endurskoðandi