

## Fjármálaráðuneytið

### Minnisblað

Viðtakandi: Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis  
Sendandi: Fjármálaráðuneytið  
Dagsetning: 3. desember 1997  
Málsnúmer: 97100028  
Bréfalykill: 342-0

Efni: Frumvarp til laga um ríkisábyrgðir

Í kjölfar fundar fulltrúa fjármálaráðuneytisins með efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis hefur ráðuneytið tekið saman upplýsingar um það sem til umræðu var á fundinum. Er það eftirfarandi:

- Í umsögn Tryggva Gunnarsson, hrl. f.h. Landsbanka Íslands og Búnaðarbanka Íslands er dregið í efa að ákvæði 6. gr. frumvarpsins um ábyrgðargjald á innlendar skuldbindingar bankanna samrýmist ákvæðum 77. gr. stjórnarskrárinnar. Í meðfylgjandi minnisblöðum, annars vegar frá tekju- og lagaskrifstofu fjármálaráðuneytisins og hins vegar frá ríkislögmanni, er þessum vangaveltum lögmannsins hafnað.
- Óskað var eftir því við Seðlabanka Íslands að skoðað væri hver mismunur á vaxtakjörum bankabréfa ríkisviðskiptabanka annars vegar og einkabanka hins vegar, væri. Niðurstaða Seðlabanka Íslands er í meðfylgjandi töflu.

Þá vill ráðuneytið vekja athygli nefndarinnar á tveimur atriðum er misrituðust í frumvarpinu. Annars vegar féll niður í 2. mgr. 6. gr. að gjaldið reiknist í hverjum ársfjórðungi 0,0625% af höfuðstól gjaldskyldra skuldbindinga. Hins vegar að tilvísun í upphafi 3. mgr. 8. gr. á að vera í 6. og 7. gr. en ekki aðeins í þá 7.

30. nóvember 1997

**Minnisblað**  
**um afturvirknisjónarmið í 6. gr. í frumvarpi**  
**til laga um ríkisábyrgðir**

Samkvæmt 6. gr. frumvarpsins kemur fram að ábyrgðargjald skuli mæta þeirri áhættu sem ríkissjóður ber vegna ábyrgða á lánastofnunum, sjóðum og fyrirtækjum í eigu ríkisins. Er m.a. gert ráð fyrir að skuldbindingar með ríkisábyrgð hjá þeim sem almennt njóta ekki ríkisábyrgðar, vegna eigendaábyrgðar svo sem bankar og sjóðir í eigu ríkisins skuli bera ábyrgðargjald. Bönkum og sjóðum í eigu ríkisins verður formbreytt á næstunni og verður því ábyrgðargjald ekki á nýjum skuldbindingum þeirra. Skuldbindingar þessara aðila sem hafa stofnast fyrir gildistöku laganna verða hins vegar áfram með ábyrgð ríkisins þar til þær hafa verið greiddar upp og þykir því rétt að greitt verði ábyrgðargjald af þeim.

**Ábyrgðargjald. Skattur eða þjónustugjald?**

Skattur er greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum, efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera.

Þjónustugjald er greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga og lögaðila verða að greiða hinu opinbera eða öðrum, sem hefur heimild til að taka við henni, fyrir sérgreint endurgjald sem látið er í té og er greiðslunni ætlað að standa að hluta að öllu leyti undir kostnaði við endurgjaldið. Gjöld eru tekin fyrir opinbera þjónustu af margvíslegu tagi. Slík gjöld teljast ekki skattar, þar sem tiltekin þjónusta er veitt á móti, þ.e.a.s. sérstakt endurgjald fæst gegn greiðslu gjaldsins. Slík gjöld þurfa að vera innan marka gjaldtökuheimilda. Í sumum tilvikum kann að vera erfitt að skilgreina hvort tiltekið gjald sé skattur eða gjald fyrir opinbera þjónustu. Þjónustugjaldi er ætlað að standa að hluta eða öllu leyti undir kostnaði við tiltekna þjónustu sem veitt er gjaldanda. Þegar farið er að heimta þjónustugjöld án þess að nokkur þjónusta sé veitt er gjaldtakan almennt komin út fyrir mörk lagaheimildar þjónustugjalda og í raun komið inn á svið skattheimtu.

Ábyrgðargjald skv. 6. gr. frumvarps til laga um ríkisábyrgðir er í eðli sínu þjónustugjald. Markmið þess er að mæta þeirri áhættu og kostnaði sem ríkissjóður ber vegna ábyrgða sem kunna að falla á ríkissjóð í framtíðinni. Gjaldið er því ekki afturvirkt í skilningi 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar vegna þess að það tekur aðeins til þeirra fjárhagsábyrgða sem verða virkar eftir gildistöku laganna. Telur ráðuneytið að í því sambandi skipti ekki máli þótt ríkið hafi stofnað til skilyrtra skuldbindinga fyrir gildistöku þeirra.

*Ragnurður Svannar*



# RÍKISLÖGMAÐUR

DAGSETNING

TILVÍSUN

1. desember 1997.

E04297

Fjármálaráðuneytið,  
b/t ráðuneytisstjóra Magnúsar Péturssonar,  
Arnarhváli,  
150 Reykjavík.

Með bréfi, dagsettu 27. nóvember 1997, hefur fjármálaráðuneytið óskað eftir umsögn minni um ákvæði 6. gr. frumvarps til laga um ríkisábyrgðir, lagt fyrir Alþingi á 122. löggjafarþingi 1997-98, m.t.t. afturvirknisjónarmiða. Bréfi ráðuneytisins fylgdi umsögn Tryggva Gunnarssonar, hrl., dags. 25. nóvember 1997, til efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis f.h. Búnaðarbanka Íslands og Landsbanka Íslands.

Í umsögn lögmannsins er því slegið föstu, að ábyrgðargjald vegna ríkisábyrgðar sé skattur í merkingu 77. gr. stjórnarskrárinnar. Þá telur lögmaðurinn leika vafa á því, að ráðagerð um að leggja ábyrgðargjald á skuldbindingar, sem stofnað hafi verið til af hálfu bankanna tveggja fyrir 1. janúar 1998 og ekki hafa fallið undir gjaldskyldu ábyrgðargjalds, samrýmist ákvæðum 77. gr. stjórnarskrárinnar um bann við afturvirkni skattalaga. Mun bréf lögmannsins vera tilefni þess, að ráðuneytið óskar eftir framangreindri umsögn.

Almennt er skattahugtakið skilgreint þannig, að skattur sé greiðsla, venjulega peningagreiðsla, sem tilteknir hópar einstaklinga eða lögaðila verða að gjalda til hins opinbera samkvæmt einhliða ákvörðun ríkisvaldsins eftir almennum efnislegum mælikvarða og án sérgreinds endurgjalds frá hinu opinbera.

Aðdragandi að setningu laga nr. 37/1961 um ríkisábyrgðir var þingsályktun, sem samþykkt var á Alþingi 28. febrúar 1959, um athugun á því, að sett verði löggjöf um ríkisábyrgðir, sem hafi að geyma almenn skilyrði fyrir veitingu þeirra og reglur um það efni verði samræmdur eftir föngum, svo og að kannaðar verði orsakir vanskila á ríkisábyrgðarlánnum og gerðar tillögur um úrbætur. Í athugasemdum við lagafrumvarpið, sem lagt var fyrir Alþingi á 81. löggjafarþingi 1960, var síðan m.a. tekið fram, að brýn nauðsyn væri almennrar löggjafar um ríkisábyrgðir til að draga úr vanskilum og helst að koma í veg fyrir þau. Í athugasemdum við 4. gr. frumvarpsins var vísað til þess, að með hliðsjón af þeim áföllum, sem ríkisjóður hafi orðið fyrir af ábyrgðum, sem hann hafi tekist á hendur, verði ekki talið óeðlilegt, að ríkissjóður áskilji sér nokkra þóknun til að mæta að einhverju leyti þeim töpum, sem hann kann að verða fyrir af ábyrgðarskuldbindingum.

Ákvæði um, að bankar, lánasjóðir, lánastofnanir, fyrirtæki og aðrir þeir aðilar, sem lögum samkvæmt njóta ábyrgðar ríkissjóðs, hvort sem hún byggðist á eignaraðild ríkissjóðs eða öðru, var fyrst sett með bráðabirgðalögum nr. 68/1987 um ráðstafanir í fjármálum. Ábyrgðargjaldið tók til skuldbindinga þessara stofnana í erlendum gjald-eyri. Þetta ákvæði var síðan efnislega felld inn í lögum um ríkisábyrgðir með breytingu á þeim nr. 65/1988.

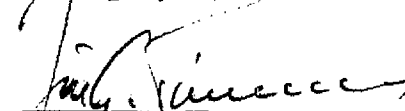
Með 6. gr. frumvarpsins, sem nú liggur fyrir Alþingi, er sú breyting gerð, að gjaldið skal greitt af öllum skuldbindingum, sem ríkisábyrgð er á.

Eins og að framan hefur verið rakið, hefur gjald vegna ríkisábyrgða verið skilgreint sem þóknun fyrir veitta ábyrgð og til að mæta hugsanlegum áföllum ríkissjóðs vegna ríkisábyrgða. Gjald þetta er í eðli sínu endurgjald fyrir veitta þjónustu og gjaldtaka til dreifingar á áhættu. Að því leyti er það hliðstætt iðgjaldi af tryggingum eða ábyrgðargjaldi, sem bankar og tryggingarfélög taka vegna ábyrgðar t.d. á verk-samningum. Það verður því ekki fullyrt, að gjaldið samsvari skattlagningu í skilningi 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Hvað sem líður skilgreiningu á skattahugtaki 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar og því almenna banni við afturvirkni skattalaga, sem í ákvæðinu felst, verður það ekki skilið á þann veg, að óheimilt sé að leggja ábyrgðargjald á gjaldstofn eins og hann verður eftir gildistöku frumvarpsins, þótt gjaldstofninn sem slíkur hafi einnig verið til fyrir gildistöku. Bann við afturvirkni felur hins vegar í sér, að ekki verður lagt á gjaldstofninn eins og hann var áður en heimild til gjaldtöku var veitt með laga-setningu. Í því tilviki sem hér um ræðir verður að túlka ákvæðið á þann veg, að atvikin sem ráði skattskyldunni séu þær fjárhagsábyrgðir, sem verða virkar eftir gildistöku laganna.

Samkvæmt framanrituðu verður ekki séð, að ákvæði 2. mgr. 77. gr. stjórnar-skrárinnar standi í vegi fyrir setningu ákvæðis 6. gr. í frumvarpi því til laga um ríkis-ábyrgðir, sem nú er til meðferðar á Alþingi.

Virðingarfyllst,



---

Jón G. Tómasson, hrl.

**Dæmi um ávöxtun verðtryggðra bankabréfa  
í lok hvers tímabils (% á ári) 1)**

	Landsb.	Búnaðarb.	Íslandsb.	Sparisj.	Mism. ÍB-LÍ	Mism. ÍB-BÍ	Mism. SP-LÍ	Mism. SP-BÍ
des.90	6,75	6,75	6,70	6,75	-0,05	-0,05	0,00	0,00
mar.91	7,00	6,75	7,00	6,75	0,00	0,25	-0,25	0,00
jún.91	8,40	7,00	8,70	8,50	0,30	1,70	0,10	1,50
sep.91	8,40	8,50	8,50	8,50	0,10	0,00	0,10	0,00
des.91	8,40	8,40	8,40	8,50	0,00	0,00	0,10	0,10
mar.92	7,90	7,90	7,90	8,20	0,00	0,00	0,30	0,30
jún.92	7,00	7,00	7,30	7,30	0,30	0,30	0,30	0,30
sep.92	7,00	7,00	7,75	7,45	0,75	0,75	0,45	0,45
des.92	7,00	..	7,90	7,45	0,90	..	0,45	..
mar.93	7,00	7,00	7,40	7,45	0,40	0,40	0,45	0,45
jún.93	7,00	..	7,25	7,45	0,25	..	0,45	..
sep.93	7,00	7,10	7,25	7,45	0,25	0,15	0,45	0,35
des.93	5,50	..	6,15	6,15	0,65	..	0,65	..
mar.94	5,00	..	5,10	5,50	0,10	..	0,50	5,50
jún.94	5,00	..	5,40	5,40	0,40	..	0,40	..
sep.94	5,00	..	5,40	5,40	0,40	..	0,40	..
des.94	4,75	..	5,50	5,70	0,75	..	0,95	..
mar.95	5,95	..	6,10	..	0,15	..	..	..
jún.95	6,10	..	6,20	..	0,10	..	..	..
sep.95	6,00	..	6,25	6,40	0,25	..	..	..
des.95	6,10	..	6,20	..	0,10	..	..	..
mar.96	5,85	..	5,90	..	0,05	..	..	..
jún.96	..	..	..	..	..	..	..	..
sep.96	..	5,50	6,00	..	..	..	..	..
des.96	..	5,60	..	..	..	..	..	..
mar.97	5,6	5,75	6	..	..	..	..	..
jún.97	..	5,8	5,8	..	..	..	..	..
sep.97	5,65	..	..	..	..	..	..	..

1) Heimild: Fréttabréf um verðbréfavíðskipti, útg. Samvinnubréf Landsbankans (áður Verðbréfavíðskipti Samvinnubankans) fram til ársloka 1994.

Sala bréfanna hefur verið slitrótt síðustu ár. Gefnar eru upp tölur um ávöxtun lengstu bréfanna 1995-1997 í þeim tilvikum sem þær eru að fá þar sem bankar eru ekki alltaf með verðtryggð bréf í sölu. Það getur mótast af góðri lausafjárstöðu þeirra og því að fjármögnun er í vaxandi mæli erlendis.