

Nefndasvið Alþingis
b.t. Efnahags og viðskiptanefndar
nefndasvið@althingi.is

Reykjavík, 18. júní 2015

Umsögn slitastjórnar SPB hf. um frumvarp til laga um stöðugleikaskatt. Þskj. 1400 - 786. mál. Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014-2015.

Skv. erindi frá Sigrúnu Helgu Sigurjónsdóttur þann 15. júní s.l. fékk slitastjórn SPB hf. frest til 18. júní til þess að gera athugasemdir við ofangreint frumvarp. Athugasemdir slitastjórnar SPB eru eftirfarandi:

1. Athugasemdir við málsmeðferð.

Til að byrja með verður að gera athugasemd við hvernig staðið hefur verið að vinnslu og kynningu frumvarpsins gagnvart skattskyldum aðilum líkt og þeir eru skilgreindir í 2. gr. frumvarpsins og þeim fresti sem minni fjármálafyrirtækjum er gefinn til að senda inn umsagnir við það.

Ljóst er að frumvarpið, verði það að lögum, hefur í för með sér gríðarleg áhrif á slitameðferð SPB hf. og fjárhagsleg eignarréttindi kröfuhafa félagsins. Hefði því verið eðlilegt að SPB og öðrum slitabúum minni fjármálafyrirtækja hefði verið gefinn rýmri frestur en sem nemur þremur dögum, þ.m.t. einum lögbundnum frídegi, til að gefa umsögn við frumvarpið.

Þá vekur slitastjórn SPB jafnframt athygli á að mismunandi aðgangur lögaðila, er teljast skattskyldir aðilar skv. 2. gr. frumvarpsins, að undirbúningi að vinnslu þessa frumvarps felur í sér *sjálfstætt brot* á jafnræði þeirra. Birtist það m.a. í að fyrir liggur að fulltrúum slitabúa hinna þriggja stóru banka hefur verið veitt tækifæri til að koma að vinnslu og undirbúningi frumvarpsins og hafa í reynd verið gerðir samningar við stóran hluta af kröfuhöfum þeirra, byggðum á efnisatriðum frumvarpsins, áður en það var kynnt. Leiða má líkur að því að frumvarpið sé að einhverju leyti sérsniðið þörfum þessara þriggja lögaðila, eða að minnsta kosti hafi þessum aðilum verið gefinn kostur á að gera ráðstafanir til að bregðast við þeim efnisatriðum er þar koma fram, líkt og sjá má af þeim samantektum er birtar voru af hálfu hvers og eins slitabús í kjölfar kynningar hins opinbera á efnisatriðum þess.

Á sama tíma er ekki með neinum hætti gert ráð fyrir því í frumvarpinu að aðrir lögaðilar geti gert ráðstafanir eða komið að sjónarmiðum vegna

slitameðferðar viðkomandi aðila, þótt ekki væri nema í þeim eina tilgangi að fyrirbyggja mögulegt tjón fyrir kröfuhafa viðkomandi aðila, tjón sem getur numið verulegum fjárhæðum með tilheyrandi fjárhagslegri áhættu vegna hugsanlegrar bótaábyrgðar ríkisins.

Að framansögðu virðist verulega hafa skort á að jafnræðis hafi gætt við vinnslu frumvarpsins og allir aðilar fengið að koma að sjónarmiðum við undirbúning og vinnslu þess. Þannig virðist hafa verið eingöngu rætt við þá lögaðila sem efnisleg ákvæði frumvarpsins eiga við, þ.e. hverra ráðstafanir geta í reynd haft neikvæð kerfisleg áhrif á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika hér á landi, þ.e. stóru slitabúin þrjú. Þannig hafa framangreindir aðilar fengið marga mánuði til að undirbúa viðbrögð sín við þeim atriðum sem nefnd eru almennum orðum í frumvarpinu („valfrjálsar ráðstafanir“), en hvergi eru útlistuð. Á sama tíma er minni fjármálafyrirtækjum gefinn 2-3 daga frestur til að veita umsögn um frumvarpið, og það án þess að fyrir liggja hverjar þessar „valfrjálsu ráðstafanir“ séu.

Framsetning á löggjöf með þessum hætti og sú innbyggða mismun gagnvart þeim er löggjöfin á að gilda um, hlýtur að teljast einsdæmi í sögu lýðveldisins.

2. *Frumvarp uppfyllir ekki þær stjórnskipulegu kröfur sem gerðar eru til skatta.*

Slitastjórn SPB telur fyrirbyggjandi frumvarp um stöðugleikaskatt ekki standast þær stjórnskipulegu kröfur sem gerðar eru til skatta og áskilur sér allan rétt til að láta reyna á grundvöll og lögmæti slíkrar skattheimtu verði frumvarp þetta að lögum.

Það er meginregla í íslenskum stjórnskipunarrétti að skattlagningarheimildir þurfa að vera skýrar og ótvíræðar og eiga sér beina lagastoð sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrár Íslands nr. 33/1944. Í því felst að kveða þarf á um skattskyldu, skattstofn og gjaldstig skattsins eða fjárhæð hans að öðru leyti. Þær stjórnskipulegu kröfur eru jafnframt gerðar til skatta að þeir séu lagðir á eftir almennum efnislegum mælikvarða og jafnræðisreglu.

Slitastjórn SPB telur að fyrirhuguð skattlagning uppfylli hvorki það skilyrði að skattar séu lagðir á eftir almennum efnislegum mælikvarða né jafnræðisreglu. „Jafnræðisreglan felur það í sér að sambærilegum tilvikum sé veitt sambærileg meðferð en ólíkum tilvikum sé veitt mismunandi meðferð. Sé það ekki gert feli það í sér mismunun, nema hlutlægar og málefnalegar ástæður séu fyrir hendi“ (Björg Thorarensen, stjórnskipunarréttur, mannréttindi, útg. 2008, bls. 572)

Í frumvarpinu eru ekki færð með neinum hætti rök fyrir því að sá skattur sem kynntur er sé í reynd nauðsynlegur gagnvart öllum aðilum er taldir eru upp í 2. gr. frumvarpsins. Verður slíkt að teljast afar athyglisvert þegar þegar horft er til þess að skatturinn er skilgreindur og afmarkaður út frá tilefni og

markmiði hans, sbr. 1. gr., þ.e. að mæta neikvæðum áhrifum í tengslum við lok slitameðferðar skattskyldra aðila.

Þess í stað er gert ráð fyrir því að sú staða eigi við um alla lögaðila sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparisjóðir, sbr. 4. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og sæta slitameðferð, sbr. 101. gr. laga nr. 161/2002, eða hafa lokið slitameðferð, sbr. 103. gr. a sömu laga. M.ö.o. að allir lögaðilar er falli undir framangreinda skilgreiningu 2. gr. frumvarpsins hafi með einhverjum hætti *neikvæð kerfisleg áhrif* á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

Í reynd er það svo að skattlagning samkvæmt frumvarpinu byggir á framangreindri forsendu.

Slitastjórn SPB telur nauðsynlegt að mótmæla því að skilyrði skattlagningar líkt og lagt er upp með í frumvarpinu geti átt við um alla þá aðila er falla undir 2. gr. frumvarpsins, sér í lagi þegar horft er til markmiðs laganna og þeirrar staðreyndar að aðilar sem þar falla undir eru bæði verulega misjafnir að stærð og afar mismunandi þegar horft er til samsetningar eignasafns annars vegar og dreifingar á eignarhaldi krafna hins vegar. M.ö.o. skattskyldir aðilar skv. 2. gr. frumvarpsins falli ekki í reynd undir sama hópinn þegar horft er til forsendu skattlagningar samkvæmt frumvarpinu. Í einum hópi eru slitabú hina þriggja stóru banka en í hinum er að finna slitabú hinna minni fjármálafyrirtækja. Staða hinna fyrrnefndu er alls ekki sambærileg við stöðu minni slitabúanna hvað varðar stærð, gerð og umfang.

Úr því verið er að skilgreina skattskylda aðila með framangreindum hætti, væri eðlilegt að gera ráð fyrir nánar tilgreindu mati á því hvort þær aðstæður séu uppi gagnvart minni fjármálafyrirtækjum sem frumvarpið tekur til, og þá að hve miklu leyti, enda nauðsynlegt að allur grundvöllur sé skýr þegar ákveðið er að innleiða skatt er kveður á um 39% af eignum lögaðila skuli gerðar upptækar með þeim hætti sem útfært er í frumvarpinu. Í reynd hefði mátt gera ráð fyrir að framangreind skattlagning tæki þá mið af tilteknum útreikningi/framsetningu er kvæði hlutlægt á um það hver væri í reynd hin „neikvæðu kerfislegu áhrif“ sem hver og einn skattskyldur aðili hefði í reynd, ef nokkur, á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

Slitastjórn SPB telur því einsýnt að jafnræðisregla 65. gr. stjkskr. sé brotin með frumvarpinu. Af hálfu slitastjórnar SPB er því hafnað að þau rök sem sett eru fram í frumvarpinu geti átt við um slitameðferð SPB, enda munu aðgerðir slitastjórnar SPB við að ljúka slitameðferð, og þær greiðslur sem í framhaldinu þyrfti að greiða til kröfuhafa SPB, innlendra og erlendra, aldrei ógna fjármálalegum stöðugleika á Íslandi, sama hvernig litið er á málið. Til þess er SPB of lítið slitabú og hluti erlendra kröfuhafa við slitameðferð SPB of fámennur.

Þá er jafnframt verulegum vafa undirorpið að mati slitastjórnar SPB að önnur sjónarmið eigi við jafnvel þegar tekin eru saman undir einn hatt önnur minni fjármálafyrirtæki er falla undir 2. gr. laganna.

Þá bendir slitastjórn SPB á að fyrirhuguð skattlagning rýrir eignir slitabúanna með beinum hætti og leiðir til skerðingar á úthlutun til kröfuhafa en telja verður að slíkt kunni að vera í andstöðu við sjónarmið um vernd eignarréttar sbr. 72. gr. stjkskr.

Er því að mati slitastjórnar SPB brýnt að afmarka nánar þýðingu gildissviðs frumvarpsins, með hliðsjón af framangreindu.

3. Staða eignasafns SPB

Til frekari áréttingar þeim athugasemdum er fram koma hér að ofan, er rétt að gera grein fyrir stöðu á eignasafni SPB, þ.e. hvernig eignasafn SPB skiptist annars vegar í eignir í íslenskum krónum og hins vegar í eignir í erlendum myntum. Sú skipting er eftirfarandi:

Eignir SPB 12. maí 2015

Fjárhæðir í m.kr.

Flokkur	Fjárhæð	þar af ISK
Lausafé	42.597	17.293
Kröfur á fjármálastofnanir	419	388
Lánasafn	1.894	1.231
Verðbréf	4.187	3.108
Aðrar eignir	314	314
Samtals	49.410	22.335

Þá er jafnframt rétt að gerð sé grein fyrir því hvernig kröfuskrá SPB lítur út og þá hvernig samþykktar kröfur á hendur SPB skiptast á milli innlendra og erlendra kröfuhafa:

Fjárhæðir í m.kr.

Kröfur eftir réttthæð	Samþykktar kröfur	þar af erlendir	Hlutfall erlendra
109	0	0	0,00%
110	151	0	0,10%
111	18.825	0	0,00%
112	0	0	0,00%
113	85.712	80.309	93,70%
114	1.733	268	15,50%

Þess ber þó að geta að undanfarna tvo mánuði hefur Eignasafn Seðlabanka Íslands ehf. (ESÍ) verið að kaupa upp kröfur á hendur SPB. ESÍ hefur í því

markmiði skilað inn rafrænum framsölum um kaup á kröfum, þ.á.m. af erlendum kröfuhöfum, sem nemur að lágmarki 62% af samþykktum kröfum SPB. Í reynd er einungis beðið eftir að frumskjöl staðlaðra framsala berist slitastjórn SPB.

ESÍ hefur jafnframt lýst því yfir að til standi að kaupa upp afganginn af kröfum á hendur SPB í eigu erlendra kröfuhafa og má áætla að eftir þau viðskipti verði ESÍ með eignarhald á um 90-95% af öllum samþykktum kröfum við slitameðferð SPB.

Í því ljósi liggur fyrir að innlendir lögaðili mun eiga nær allar kröfur í slitabú SPB. Áhætta af útgreiðslum úr slitabúi SPB á stöðugleika verða þar með nánast engin enda áhrif af slíkum greiðslum á gjaldeyrisjöfnuð óveruleg, ef þá nokkur, enda kröfur á hendur SPB þá nær eingöngu í eigu innlands aðila.

4. *Gagnsæi löggjafar ekki fyrir hendi*

Í lagatexta frumvarpsins er hvergi að finna neina tilvísun til þeirra ráðstafana sem slitabú fallinna fjármálafyrirtækja geta gripið til í því skyni að draga úr „neikvæðum kerfislegum áhrifum“ líkt og vísað er til í athugasemdum sem fylgdu frumvarpi til laganna. Því skortir verulega á að mati slitastjórnar SPB að frumvarpið uppfylli *lágmarksskilyrði um gagnsæi löggjafar*. Fyrir utan ákvæði 5. gr., sem kveður á um afmarkaða heimild til frádráttar frá umræddum skatti með fjárfestingum, er engin umfjöllun um undanþágur frá þeirri skattlagningu er frumvarpið mælir fyrir um, eingöngu tilgreint í inngangi athugasemda með frumvarpinu að „fyrirhuguð sé birting almennra stöðugleikaskilyrða (ramma) um valfrjálssar ráðstafanir sem slitabú fallinna fjármálafyrirtækja geta gripið til í því skyni að draga úr hinum neikvæðu kerfislegu áhrifum sem þau að öðrum kosti kunna að valda.“

Í athugasemdum með frumvarpinu er m.ö.o. gert ráð fyrir „valfrjálsum möguleika“ fyrir aðila er falla undir 2. gr. frumvarpsins (skattskyldir aðilar) til að koma sér hjá því að greiða skatt, sem skal nema 39% af heildareignum viðkomandi, án þess að fram komi í frumvarpinu sjálfu hvaða skilyrði það eru.

Bara sú staðreynd að í frumvarpinu skorti algjörlega að tiltaka með hvaða hætti einstakir lögaðilar geti komist hjá því að inna af hendi 39% af heildareignum skv. 3. gr. frumvarpsins, verður að telja afar hæpið upplegg í löggjöf sem á að mæla fyrir um *almenna efnislega mælikvarða* við gjaldtöku hins opinbera. Á það ekki síður við þegar horft er til yfirlýstrar forsendu skattlagningar frumvarpsins og markmiðs, sbr. framangreint.

Er að mati slitastjórnar SPB brýnt að afmarka nánar þessar „valfrjálssu ráðstafanir“ í sjálfu frumvarpinu, ella sé skortur þar á einungis til þess fallinn að valda enn frekari vafa um útfærslu á þeirri skattlagningu sem frumvarpið

mælir fyrir um, og þar með lögmæti hennar gagnvart minni fjármálafyrirtækjum, þ.á m. SPB.

5. Ágreiningsmál við ESÍ

Þá gerir slitastjórn SPB að lokum athugasemd við að ekki sé með neinum hætti gert ráð fyrir því að aðstæður hjá einstökum skattskyldum aðilum skv. 2. gr. frumvarpsins, sem allir eru í slitameðferð samkvæmt XII. kafla laga um fjármálafyrirtæki, geti kallað á sértækar aðgerðir eða svigrúm varðandi þann tímaramma sem lagt er upp með í 6. gr. frumvarpsins. Er ljóst að aðstæður aðila geta verið með þeim hætti að sá stífi tímarammi sem lagt er upp með í frumvarpinu getur valdið tjóni hjá kröfuhöfum einstakra minni slitabúa.

Í tilviki SPB liggur fyrir ágreiningur við Eignasafn Seðlabanka Íslands vegna kröfu sem upphaflega var lýst af hálfu fjármálaráðuneytisins og Seðlabanka Íslands. Krafan er að fjárhæð rúmlega 215 milljarðar íslenskra króna (heildarfjárhæð lýstra krafa í búið nemur [100 ma.kr.]) og er niðurstaða ágreiningsins því verulega mikilvæg fyrir hagsmuni einstakra kröfuhafa slitabús SPB.

Aðalmeðferð í héraðsdómi vegna ágreiningsins er fyrirhuguð 26. október næstkomandi.

Fyrir liggur að ekki er hægt að klára nauðasamning af hálfu SPB fyrr en framangreindur ágreiningur hefur verið leiddur til lykta. Afstaða ESÍ til þessa hefur verið skýr varðandi það að slitameðferð SPB skuli ljúka með gjaldþrotameðferð en ekki nauðasamningi.

Frumvarp þetta getur því leitt til þess að ESÍ, dótturfélag Seðlabanka Íslands, geti komið í veg fyrir nauðasamning nema leyst verði áður úr framangreindu ágreiningsmáli með mögulegum samningi er hentar ESÍ en með tilheyrandi tjóni fyrir þá kröfuhafa sem ekki hugnast slík niðurstaða. Slík samningsstaða veldur klárlega ójafnræði gagnvart einstökum kröfuhöfum SPB og felur í sér ólögmæta þvingun gagnvart viðkomandi.

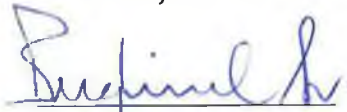
Slitastjórn SPB telur því ljóst með vísan til fyrirbyggjandi ágreinings við ESÍ og afstöðu ESÍ til nauðasamnings að slitabú SPB hefur ekki möguleika á að komast hjá boðuðum skatti og situr þar af leiðandi ekki við sama borð og aðrir hvað varðar fyrirhugaða skattlagningu.

Verði frumvarp þetta óbreytt að lögum þá telur slitastjórn SPB einsýnt að um verulega íþyngjandi löggjöf sé að ræða er leiðir til ójafnræðis meðal skattskyldra aðila. Slík lagasetning er andstæð öllum meginsjónarmiðum er gilda um slíkar skattlagningar og áskilur SPB sér allan rétt þar að lútandi.

Að teknu tilliti til framangreindra athugasemda mælir slitastjórn ekki með samþykki frumvarpsins í óbreyttri mynd.

Virðingarfyllst,

f.h. slitastjórnar SPB hf.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Berglinda Svavarsdóttir', written over a horizontal line.

Berglinda Svavarsdóttir hrl.