

Frumvarp til laga

um stöðugleikaskatt.

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Markmið og ráðstöfun.

Markmið laga þessara er að stuðla að losun fjármagnshafta með efnahagslegan stöðugleika og almannahag að leiðarljósi. Í því skyni er mælt fyrir um skattlagningu sem ætlað er að mæta neikvæðum áhrifum í tengslum við lok slitameðferðar skattskyldra aðila.

Þeir fjármunir sem falla til við skattlagningu samkvæmt lögum þessum skulu renna í ríkissjóð og skal ráðstöfun fjárens samrýmast markmiðum um efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Í frumvarpi til fjárlaga skal gerð grein fyrir áætlaðri meðferð og ráðstöfun fjármunanna. Ráðherra skal hafa samráð við Seðlabanka Íslands um mat á áhrifum þessa á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

2. gr.

Skattskyldir aðilar.

Skylda til að greiða skatt, eins og nánar er kveðið á um í lögum þessum, hvílir á lögaðilum 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, vegna þess að héraðsdómur hefur úrskurðað að þeir skuli teknir til gjaldþrotaskipta.

3. gr.

Skattstofn.

Til skattstofns teljast heildareignir skattskylds aðila 31. desember 2015.

Eignir skulu metnar á gangvirði eða kostnaðarverði í samræmi við lög um ársreikninga, nr. 3/2006, og settar reikningsskilareglur.

Hlutabréf í óskráðum hlutdeildar- og dótturfélögum skulu metin til eignar á verði sem svarar til hlutdeildar skattskylds aðila í eigin fé viðkomandi félags eins og það er birt í ársreikningi 2015, þó aldrei á lægra verði en nafnverði nema hlutafé sé talið tapað og bókfært eigið fé neikvætt. Hlutabréf sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði, markaðstorgi fjármálagerninga eða á sambærilegum markaði í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins skulu metin á markaðsverði. Hlutabréf í öðrum félögum skulu metin á kostnaðarverði, þó aldrei á lægra verði en nafnverði.

Önnur verðbréf skv. a-lið 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 108/2007, um verðbréfaviðskipti, sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði, markaðstorgi fjármálagerninga eða á samþærilegum markaði í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins skulu metin á markaðsverði.

Útlán, kröfur, peningamarkaðslán og hvers konar kröfutengd réttindi, önnur en þau sem falla undir 3. mgr., skulu metin á gangvirði.

Innstæður í bönkum skal telja til eignar að meðtöldum áföllnum vöxtum og verðbótum.

Aðrar eignir skulu metnar á gangvirði eða kostnaðarverði í samræmi við fyrri reikningskil skattaðila.

Séu eignir skráðar í annarri mynt en íslenskum krónum skal umreikna virði þeirra miðað við miðgengi viðkomandi myntar eins og það er skráð af Seðlabanka Íslands 31. desember 2015.

4. gr.

Skatthlutfall.

Stöðugleikaskattur er 39% af heildareignum skattskylds aðila skv. 3. gr.

5. gr.

Frádráttarliðir.

Frá stöðugleikaskatti skv. 4. gr. er heimilt að draga fjárfestingar skv. 2. mgr. sem skattskyldur aðili skv. 2. gr. gerir í eigin nafni gegn greiðslu í eigin reiðufé í erlendum gjaldeyri eftir 30. júní 2015 til og með 31. desember 2015.

Fjárfestingar sem veita rétt til frádráttar eru:

1. Frumfjárfesting í skuldabréfi sem gefið er út af innlendum viðskiptabanka eða sparisjóði og skal útgáfan vera samkvæmt útgáfuramma GMTN (*e. Global Medium Term Note*) eða EMTN (*e. Euro Medium Term Note*), í erlendum gjaldeyri og gjalddagi höfuðstóls skal ekki vera fyrir en að sjö árum liðnum frá útgáfudegi skuldabréfs.
2. Frumfjárfesting í víkjandi láni í erlendum gjaldeyri sem veitt er til innlends viðskiptabanka eða sparisjóðs þar sem lánstími er eigi skemmri en tíu ár og víkjandi lánið telst til eiginfjárfáttar í starfsemi viðskiptabankans eða sparisjóðsins.

Heildarfjárhæð fjárfestinga sem heimilt er að draga frá stöðugleikaskatti getur numið allt að 20% af heildareignum skv. 3. gr.

Þrátt fyrir ákvæði 3. mgr. getur heildarfjárhæð fjárfestinga til frádráttar stöðugleikaskatti þó ekki numið hærri fjárhæð en 50 milljörðum kr. og aldrei hærri fjárhæð en sem nemur reiknuðum skatti skv. 4. gr.

Fjárhæð frádráttar vegna fjárfestinga skv. 2. mgr. skal umreikna í íslenskar krónur miðað við miðgengi viðkomandi myntar eins og það er skráð af Seðlabanka Íslands á útgáfudegi.

6. gr.

Álagning, gjalddagar, eftirlit, kærur, innheimta og viðurlög.

Stöðugleikaskattur skal lagður á 15. apríl 2016 og skal gögnum til útreiknings og álagningar hans skilað til ríkisskattstjóra fyrir lok mars á því ári og á því formi sem hann ákveður. Gögnin skulu samanstanda af ársreikningi vegna ársins 2015 og sérstakri skýrslu um eignir og mat á einstökum eignaflokkum, skattstofni skv. 3. gr. og frádráttarliðum skv. 5. gr. Skattskyldir aðilar skulu greiða álagðan skatt með fjórum jöfnum greiðslum á eftirtöldum gjalddögum: 1. maí, 1. júní, 1. júlí og 1. ágúst 2016. Eindagi er síðasti virki dagur hvers þessara mánaða.

Álagning skv. 1. mgr. sætir kæru til ríkisskattstjóra skv. 99. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Úrskurður ríkisskattstjóra um kæru skv. 2. mgr. er fullnaðarúrskurður á stjórnarsýslustigi.

Að öðru leyti en greinir í lögum þessum fer eins og við getur átt um álagningu, eftirlit, kærur og innheimtu skattsins samkvæmt ákvæðum laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sbr. IX.–XIV. kafla þeirra laga. Um viðurlög og málsmeðferð gilda ákvæði XII. kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

7. gr.

Álagður skattur.

Skattur samkvæmt lögum þessum telst ekki rekstrarkostnaður skv. 31. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt.

8. gr.

Rétthæð krafna.

Við slit á búi fjármálafyrirtækis skal skattkrafa á grundvelli laga þessara njóta rétthæðar skv. 2. tölul. 110. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Sama á við ef slitameðferð lýkur með nauðasamningi eða gjaldþrotaskiptum.

9. gr.

Málsmeðferð fyrir dómstólum.

Dómsmál sem rísa kunna vegna laga þessara skulu sæta flýtimeðferð samkvæmt reglum XIX. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

10. gr.

Reglugerðarheimild.

Ráðherra er heimilt að mæla nánar fyrir um framkvæmd laga þessara í reglugerð.

11. gr.

Gildistaka.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

12. gr.

Breytingar á öðrum lögum.

Við gildistöku laga þessara verða eftirtaldar breytingar á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum:

1. Við 13. gr. n laganna bætast tvær nýjar málsgreinar sem orðast svo:

Skattaðili samkvæmt lögum um stöðugleikaskatt eða lögaðili sem stofnaður hefur verið í tengslum við efndir nauðasamnings skattaðila skal undanþeginn takmörkunum 2. mgr. 13. gr. b og 1. másl. 2. mgr. 13. gr. c vegna úthlutunar til kröfuhafa við gjaldþrotaskipti eða vegna greiðslu samkvæmt staðfestum nauðasamningi. Undanþága 1. másl. er bundin skilyrðum um að sýnt hafi verið fram á full skil á álögðum skatti samkvæmt lögum um stöðugleikaskatt og málshöfðunarfrestur sé liðinn, án þess að ágreinigur hafi verið hafður uppi, eða fyrir liggi endanleg niðurstaða dómstóla sem staðfestir framkvæmd laga um stöðugleikaskatt. Áður en skattaðili framkvæmir fjármagnshreyfingar á milli landa og gjaldeyrisviðskipti á grundvelli undanþágu 1. másl. skal hann

hafa hlotið staðfestingu Seðlabanka Íslands á því að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt. Ef skilyrði 2. máls. eru ekki uppfyllt að mati Seðlabankans skal bankinn synja staðfesting. Aðilar sem njóta undanþágu skv. 1. máls. skulu jafnframt undanþegnir 13. gr. e, 1. mgr. 13. gr. f, 13. gr. g, 13. gr. h og 13. gr. l. Seðlabankinn setur nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis.

Skattaðili samkvæmt lögum um stöðugleikaskatt skal undanþeginn ákvæði 13. gr. e vegna fjárfestinga í samræmi við 5. gr. laga um stöðugleikaskatt.

2. Á eftir 2. máls. 3. mgr. 15. gr. a laganna kemur nýr málsliður sem orðast svo: Þrátt fyrir ákvæði 2. máls. geta sektir vegna brota lögaðila á 13. gr. b og 13. gr. c numið allt að fimmfaldri fjárhæð fjármagnshreyfingarinnar eða gjaldeyrisviðskiptanna.
3. Á eftir 15. gr. h laganna kemur ný grein, 15. gr. i, sem orðast svo:

Telji Seðlabanki Íslands háttsemi andstæða ákvæðum laga þessara getur bankinn krafist þess að látið verði af ólögum háttsemi þegar í stað. Seðlabankinn getur jafnframt krafist úrbóta eða leiðréttinga á þeim ráðstöfunum sem teljast andstæðar ákvæðum laga þessara. Seðlabankanum er heimilt að beita dagsektum skv. 15. gr. h þar til farið hefur verið að kröfum bankans.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Efnisskipan.

1. Inngangur
2. Tilefni og forsaga lagasetningar
 - 2.1. Innleiðing og tilhögun fjármagnshafta
 - 2.2. Neikvæð áhrif fjármagnshafta
 - 2.3. Sértek áhrif fjármagnshafta og viðbrögð stjórnvalda
 - 2.3.1. Einstaklingar og fyrirtæki á Íslandi
 - 2.3.2. Sjóðir
 - 2.3.3. Erlendir fjárfestar
 - 2.3.4. Aflandskrónueigendur
 - 2.3.5. Slitabú fallinna fjármálafyrirtækja
 - 2.4. Undirbúningur að losun fjármagnshafta
 - 2.4.1. Áætlanir um losun hafta 2009 og 2011
 - 2.4.2. Framvinda 2013–2015
 - 2.5. Áhættuþættir við losun fjármagnshafta
 - 2.5.1. Greiðslujafnaðarvandi
 - 2.5.2. Slitabú fallinna fjármálafyrirtækja
 - 2.5.3. Aflandskrónueigendur
 - 2.5.4. Útflæði af innlendum markaði
 - 2.5.5. Kerfisáhætta
 - 2.5.6. Neikvæð áhrif, umfang og úrræði
3. Nauðsyn og markmið stöðugleikaskatts
 - 3.1. Áhætta vegna uppgjörs slitabúa – stöðugleikaskilyrði
 - 3.2. Markmið stöðugleikaskatts
4. Meginefni frumvarpsins
 - 4.1. Yfirlit
 - 4.2. Afmörkun skattskyldra aðila
 - 4.3. Skattstofn og skatthlutfall

- 4.4. Heimildir til frádráttar frá skatti
 - 4.5. Breytingar á lögum um gjaldeyrismál
 - 4.5.1. Undanþágur frá lögum um gjaldeyrismál
 - 4.5.2. Breytingar á viðurlaga- og þvingunarúrræðum Seðlabanka Íslands
 - 4.6. Réttthæð krafna
 - 4.7. Úrlausn ágreiningsmála
 - 5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar
 - 5.1. Ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu
 - 5.2. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið
 - 6. Samráð og mat á áhrifum
 - 6.1. Samráð
 - 6.2. Áhrif á íslenskt efnahagslíf
 - 6.3. Áhrif á ríkissjóð
 - 6.4. Áhrif á skattskylda aðila
 - 6.5. Áhrif á erlenda krónueigendur
- Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneyti, í samvinnu við forsætisráðuneyti, Seðlabanka Íslands og ríkisskattstjóra. Með því er lagt til að lögfestur verði ein-skjattur í því markmiði að skapa forsendur fyrir losun þeirra fjármagnshafta sem komið var á héraðs- og kjölfarið á hrúni fjármálakerfisins árið 2008. Nánar tiltekið felur frumvarpið í sér að þeir lögaðilar sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparissjóðir en sæta nú slitameðferð samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki eða hafa lokið slitameðferð þar sem héraðsdómur hefur úrskurðað að þeir skuli teknir til gjaldþrotaskipta skuli greiða í ríkissjóð skatt af eignum sínum. Lagt er til að skattinum verði ráðstafað í þágu efnahagslegs og fjármálalegs stöðugleika.

Fjármagnshöftin fela í sér takmarkanir á gjaldeyrisviðskiptum og hafa þann tilgang að draga úr óæskilegum áhrifum markaðsviðskipta. Til lengdar hafa slíkar takmarkanir neikvæð efnahagsleg áhrif sem rýra hagsæld og lífshjör almennings. Íslensk stjórnvöld hafa frá upphafi stefnt að losun haftanna, eins fljótt og auðið er án verulegra neikvæðra áhrifa á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Nú er svo komið að losun hafta er brýnt úrlausnarefni og með hliðsjón af stjórnskipulegum rétti og skyldu stjórnvalda til að gæta velferðar íslensks samfélags er talið nauðsynlegt að grípa til þeirra ráðstafana sem m.a. felast í þessu frumvarpi.

Frumvarpið er einn liður í áætlun um losun fjármagnshafta. Samhliða þessu frumvarpi er lagt fram frumvarp til laga um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki sem ætlað er að greiða fyrir gerð nauðasamninga fjármálafyrirtækja í slitameðferð, kjósi slitastjórnir og kröfuhafar þeirra fyrirtækja að leita nauðasamninga. Loks er fyrirhuguð 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. Þau slitabú sem ekki hafa fengið staðfestan nauðasamning fyrir næstu áramót munu verða skattskyld samkvæmt frumvarpi þessu.

Efni þessa frumvarps er mikilvæg forsenda þess að stöðugleika og almannahag verði ekki teft í tvísýnu með losun hafta.

2. Tilefni og forsaga lagasetningar.

2.1. Innleiðing og tilhögun fjármagnshafta.

Innleiðing fjármagnshafta var órjúfanlegur hluti af viðbrögðum íslenskra stjórnvalda við hrúni fjármálakerfisins og þeirrar efnahagsáætlunar sem var undirbúin og framkvæmd í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn. Fall viðskiptabankanna, í kjölfar mikils vaxtar þeirra og hraðrar útrásar, leiddi til þess að grípa varð til aðgerða og koma í veg fyrir frekara stórfellt útlæði erlends gjaldeyris. Hafði gengi krónunnar þá fallið um rúm 50% gagnvart evru frá miðju ári 2007 sem leiddi til þess að verðbólga náði hámarki í 18,6% í ársbyrjun 2009 með umtalsverðum neikvæðum áhrifum á efnahagsreikninga heimila og fyrirtækja. Sett voru lög nr. 134/2008, um breytingu á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, og Seðlabanka Íslands veitt heimild til þess að setja reglur sem takmörkuðu fjármagnshreyfingar til og frá landinu og gjaldeyrisviðskipti þeim tengd.

Hinn 28. nóvember 2008 setti Seðlabanki Íslands reglur nr. 128/2008, um gjaldeyrismál, þar sem öllum höftum á gjaldeyrisviðskiptum vegna vöru- og þjónustuviðskipta var aflétt, en teknar voru upp strangari takmarkanir á fjármagnshreyfingar til og frá landinu og gjaldeyrisviðskipti sem þeim tengdust. Markmiðið var að takmarka tímabundið fjármagnshreyfingar sem valdið gætu óstöðugleika í gjaldeyrismálum, á meðan unnið væri að endurreisn íslensks efnahagslífs og fjármálakerfis.

Reglum um gjaldeyrismál var breytt nokkrum sinnum og þær loks innleiddar efnislega í löggjöf um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með lögum nr. 127/2011. Rétt þótti að lögfesta þær samhliða áætlun um losun hafta frá 25. mars 2011, þar sem fjármagnshöftin mundu fyrir-sjáanlega vara lengur en ætlað var í upphafi. Í kjölfarið hefur lögum um gjaldeyrismál verið breytt fimm sinnum. Breytingar á regluverki fjármagnshafta hafa annars vegar miðað að því að loka glufum og í sumum tilvikum herða fjármagnshöftin, þannig að tilgangur þeirra um að koma á stöðugleika næði fram að ganga. Á hinn bóginn hefur verið slakað á takmörkunum fjármagnshaftanna, svo sem með þeim undanþágum sem Seðlabanki Íslands hefur veitt og gerðar hafa verið í tengslum við áætlanir um losun hafta.

Í grundvallaratriðum er fjármagnshöftunum þannig hagað að viðskipti sem teljast til viðskiptajafnaðar eru heimil, nema þau séu sérstaklega bönnuð, og viðskipti sem teljast til fjármagnsjafnaðar eru bönnuð, nema þau séu sérstaklega heimil. Þannig setja reglurnar takmarkanir við gjaldeyrisviðskiptum og fjármagnshreyfingum á milli landa sem tengjast innleggi og úttekt á innstæðum, lánveitingum og lántökum, inn- og útflutningi verðbréfa, framvirkum viðskiptum þar sem íslenska krónan er einn gjaldmiðlanna, gjöfum, styrkjum og öðrum hliðstæðum hreyfingum fjármagns sem eru til þess fallnar að valda alvarlegum og verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti vegna vöru- og þjónustuviðskipta eru hins vegar almennt ótakmörkuð. Með reglunum var jafnframt tekin upp skilaskylda á erlendum gjaldeyri þannig að innlendum aðila sem eignast erlendan gjaldeyri er skylt að skila honum til innlendra fjármálafyrirtækja innan tveggja vikna. Heimilt hefur verið að geyma slíkan gjaldeyri áfram á innlánsreikningum hér á landi.

Fjármagnshöftin eiga ótvíræðan þátt í þeim árangri sem hefur náðst á undanförunum árum við að snúa djúpri efnahagslægd í efnahagsbata, auka viðnámsþrótt endurreistra fjármála-stofnana og stuðla að sjálfbærari efnahagsstöðu innlendra aðila. Í því sambandi má greina á milli eftirfarandi þátta:

1. Höftin stuðluðu að stöðugleika í gengi krónunnar sem var forsenda þess að rjúfa mætti vítahring gengislækkunar, verðbólgu, versnandi eiginfjárstöðu, aukins greiðsluvanda,

minnkandi eftirspurnar og áframhaldandi dýpkunar efnahagskreppunnar. Ljóst er að án innleiðingar haftanna hefði gengið fallið mun meira en raunin varð.

2. Höftin studdu við eignaverð með því að setja skorður við sölu eigna af hálfu fjármála- stofnana, fyrirtækja og jafnvel einstaklinga á brunaútsöluvirði sem hefði getað leitt til enn frekari eignataps með tilheyrandi áhrifum á umfang þess vanda sem við var að etja.
3. Seðlabankanum var mögulegt að hækka vexti sína minna en annars hefði verið raunin, og studdi þar með við efnahagsbatann, dró úr fjármögnunarkostnaði hins opinbera á meðan unnið var að nauðsynlegri aðlögun ríkisfjármála og studdi við innlent eignaverð.
4. Höftin veittu mikilvægt skjól, þ.m.t. gagnvart óstöðugleika á alþjóðamörkuðum, til að endurskipuleggja innlenda efnahagsreikninga sem höfðu laskast verulega vegna fjármálakreppunnar, ekki síst sakir gengislækkunarinnar og aukinnar verðbólgu sem af henni leiddi.
5. Stjórnvöld fengu ráðrúm til að ráðast í grundvallarumbætur á efnahagsstefnunni og móta æskilegt fyrirkomulag hagstjórnar eftir losun hafta.
6. Frá því í mars 2012 hafa höftin komið í veg fyrir að uppgjör búa fallinna fjármálafyrirtækja stefndu efnahagslegum stöðugleika í hættu.

Fjármagnshöftunum var í upphafi aðeins ætlað að vara í skamman tíma, enda hafa langvarandi höft ýmis neikvæð áhrif auk þess að ganga gegn skuldbindingum Íslands samkvæmt samningnum um Evrópska efnahagssvæðið.

2.2. Neikvæð áhrif fjármagnshafta.

Frjálst flæði fjármagns stuðlar að skilvirkari ráðstöfun framleiðsluþátta í þjóðarbúskapnum og aukinni samkeppni í fjármálakerfinu, auk þess að greiða götu arðbærra fjárfestingarverkefna og draga úr kostnaðarsömum sveiflum í einkaneyslu. Þessir þættir leggjast á sveif aukinnar framleiðslugetu og styrkja undirstöður velferðar. Því er losun fjármagnshafta mjög brýn jafnvel þótt þau hafi reynst mikilvægur liður í endurreisn íslensks efnahagslífs.

Eftir því sem svo víðtækum höftum er lengur haldið uppi er hættara við að þau stefni þjóðarbúskapnum inn á braut minni hagvaxtar og dragi því úr velferð. Þessi áhætta birtist með ýmsu móti:

1. Höftin eru til þess fallin að draga úr þátttöku erlendra aðila í fjárfestingarverkefnum innan lands,¹ hvort sem hún felst í fjármögnun, miðlun þekkingar eða annarri aðkomu þeirra. Óvissan sem af höftunum leiðir getur einnig hamlað fjárfestingu innlendra aðila. Ætla má að höftin eigi þátt í því að fjárfesting hefur ekki tekið við sér í sama mæli og víða erlendis þrátt fyrir að efnahagsbatinn hafi síst verið minni hér, sjá mynd 1. Fjármunaeign hefur dregist mest saman í þeim geirum þar sem vaxtartækifærin til framtíðar hafa verið talin hvað ákjósanlegust,² með tilheyrandi tapi á framleiðslugetu sem dregur úr velferð almennings þegar fram líða stundir.
2. Höftin hamla beinum fjárfestingum innlendra aðila erlendis sem í mörgum tilfellum eru mikilvægur hluti af nýtingu viðskiptatækifæra á erlendum vettvangi og þróun innlendra fyrirtækja sem sækja á erlenda markaði.

¹ Sjá International Monetary Fund, The Liberalization and Management of Capital Flows: An Institutional View, November 14, 2012. Bls. 10.

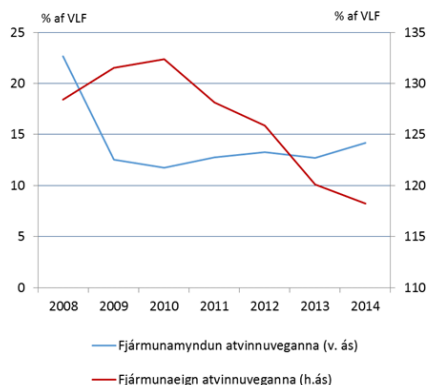
² Sjá McKinsey Scandinavia (2012). *Charting a Growth Path for Iceland* McKinsey & Company. Sjá einnig Samráðsvettvangur um aukna hagsæld (2013). Hagvaxtartilögur verkefnisstjórnar – Þriðji fundur Samráðsvettvangs um aukna hagsæld 8. maí 2013.

3. Skorður við áhættudreifingu innlendra fjárfesta geta haft óæskileg áhrif á verðmyndun á innlendum fjármálamörkuðum með tilheyrandi áhættu fyrir fjármálastöðugleika. Þessi áhrif geta m.a. komið fram í bólu myndun á húsnæðismarkaði þar sem húsnæðisverð hækkar umfram það sem annars mundi vera. Getur slík þróun ýtt undir skuldsetningu almennings, ekki síst þeirra sem eru að koma nýir inn á fasteignamarkað, með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á eignastöðu þeirra þegar húsnæðisverð lækkar að nýju.
4. Höftin takmarka tækifæri innlendra einstaklinga til að draga úr sveiflum í neyslu með hagstæðri áhættudreifingu í innlendri og erlendri fjárfestingu. Á mótí kemur að höft draga úr sveiflum sem beinlínis stafa af sveiflukenndum fjármagnshreyfingum.
5. Fjármagnshöft eru til þess fallin að kynda undir óeðlilegum viðskiptaháttum og jafnvel spilla viðskiptasiðferði. Ýmsir aðilar leitast við að sniðganga höftin með þeim afleiðingum að kostnaðurinn lendir á almenningsi.³
6. Langvarandi höft gætu stefnt mikilvægri þátttöku Íslands í ýmiss konar alþjóðasamvinnu í hættu, einkum aðildinni að Evrópska efnahagssvæðinu og þar með innri markaði Evrópu.

Árangursrík losun fjármagnshafta, þar sem tryggt er að efnahagslegum stöðugleika sé ekki stefnt í hættu, er því grunnforsenda fyrir auknum hagvexti, traustari undirstöðum fjármála- stöðugleika og aukinni velferð almennings.

Mynd 1

Fjármunamyndun og fjármunaeign atvinnuveganna 2008-2014



Heimildir: Hagstofa Íslands, Seðlabanki Íslands.

2.3. Sértek áhrif fjármagnshafta og viðbrögð stjórnvalda.

Stjórnvöld hafa reynt eftir fremsta megni að draga úr skaðlegum áhrifum fjármagnshaftanna og gert margvíslegar ráðstafanir í því skyni, sbr. einnig umfjöllun í köflum 2.4.–2.5. Þrátt fyrir það gætir áhrifa haftanna víða, með mismunandi hætti eftir því um hvaða aðila er að ræða. Í þessu sambandi má til að mynda greina ólík áhrif á fimm eftirfarandi hópa.

³ Sjá Fjármálastöðugleiki, 2015/1. Seðlabanki Íslands, bls. 26.

2.3.1. Einstaklingar og fyrirtæki á Íslandi.

Enda þótt reynt hafi verið að sníða framkvæmd fjármagnshaftanna með þeim hætti að áhrif þeirra á daglegt líf einstaklinga séu takmörkuð hefur slíkt ekki reynst mögulegt með öllu. Má hér helst nefna ráðstöfun á sparnaði og úttekt í erlendum gjaldeyri, fjármagnshreyfingar í tengslum við búsetuflutninga, skilaskyldu vegna tekna erlendis, takmarkanir við kaup á bifreiðum og fasteignum erlendis og stuðning við erlenda vini eða ættingja. Slíkar takmarkanir geta aukið líkur á búsetuflutningum innlendra aðila og dregið úr áhuga erlendra aðila til þess að þiggja atvinnumöguleika hér á landi. Einstaklingar hafa ekki haft heimild til að auka við erlenda fjárfestingu frá upphafi hafta og hefur því verið gert ráð fyrir uppsafnaðri þörf til slíkra fjárfestinga við losun.

Eins og í tilviki einstaklinga hefur verið reynt að draga úr skaðlegum áhrifum fjármagnshafta á íslensk fyrirtæki og atvinnulíf. Ljóst er þó að íslensk fyrirtæki og atvinnulíf hafa ekki farið varhluta af neikvæðum áhrifum fjármagnshaftanna. Innlend fyrirtæki hafa verið skilaskyld á öllum tekjum af utanríkisviðskiptum. Þá hefur takmarkaður aðgangur að gjaldeyrisviðskiptum og afleiðuviðskiptum dregið úr möguleikum til að lágmarka áhættur í rekstri sem aftur eykur á óvissu. Takmarkanir og skilyrði sem varða lánveitingar og lántökur innlendra aðila, og varfærni erlendra aðila vegna slíkra takmarkana, hefur torvelað innlendum aðilum að nálgast erlenda fjármögnun. Vegna takmarkana á fjárfestingum erlendis hefur sókn innlendra fyrirtæki á erlendra grundu verið takmörkuð og gildir þá einu hvort um sé að ræða fjárfestingu í sambærilegum rekstri eða stofnun útibúa.

Einstaklingum og fyrirtækjum hefur frá upphafi fjármagnshafta verið heimilt að sækja um undanþágur til Seðlabanka Íslands með vísan til 1. mgr. 7. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldreyrismál, sbr. 13. gr. sömu laga. Í gegnum slíkt undanþágufarli hefur verið lögð áhersla á að greiða fyrir brýnum hagsmunum einstaklinga og þeim tilvikum þar sem áhrif af undanþágu styðja við uppbyggingu efnahagslífsins án þess að undanþágan valdi óstöðugleika.

2.3.2. Sjóðir.

Lífeyrissjóðum, séreignarsjóðum og almennum fjárfestingasjóðum hafa ekki verið veittar sérstakar undanþágur samkvæmt lögum um gjaldeyrislög eða reglum settum á grundvelli þeirra. Þessir aðilar hafa því ekki getað fjárfest í erlendum eignum nema með endurfjárfestingu slíkra eigna sem þeir áttu við setningu fjármagnshafta. Þar sem takmarkanirnar hafa varað í langan tíma hafa sjóðirnir ekki getað hagað fjárfestingu sinni þannig að áhætta sé hæfileg miðað við vænta ávöxtun. Það eykur tapsáhættu sjóðanna til lengdar og gæti því skert framtíðartekjur sjóðfélaga, um leið og uppsöfnuð fjárfestingarþörf skapar áhættu við losun fjármagnshafta. Lífeyrissjóðakerfið sem hlutfall af landsframleiðslu er með þeim stærstu í heimi. Áhættudreifing í svo stóru eignasafni er þjóðhagslega mjög mikilvæg og dregur úr bjögun eignaverðs innan lands. Fjárfesting lífeyrissjóða erlendis er jafnframt sérstök að því leyti að við sölu erlendra fjárfestinga sjóðanna eru þeir fjármunir nýttir til greiðslu til sjóðfélaga, sem flestir eru innan lands. Í einfaldaðri mynd má segja að fjárfesting lífeyrissjóða erlendis skili sér aftur hingað til lands, þó á löngum tíma sé.

Lífeyrissjóðirnir eru söfnunarsjóðir. Sjóðsfélagar greiða í sjóðina og fá greitt úr þeim á seinni hluta æviskeiðsins. Sjóðasöfnunarkerfi, líkt og hið íslenska, skapar sparnað með því að fresta neyslu sjóðfélaga og stuðlar því sjálfkrafa að viðskiptaafgangi innan lands. Stærstur hluti neysluvara hér á landi er innfluttur og vegna smæðar hagkerfisins er líklegast að svo verði áfram. Þess vegna þurfa lífeyrissjóðir að fjárfesta erlendis til þess að jafnvægi haldist, enda er sparnaðinum ætlað að standa undir neyslu sjóðfélaga á efri árum. Í einfaldaðri mynd

má segja að takmörkun á fjárfestingum lífeyrissjóða feli í sér framtíðarráðstöfun á viðskiptajöfnuði. Þess vegna er mikilvægt að unnt verði að losa um fjármagnshöft á þá sérstaklega sem fyrst.

2.3.3. Erlendir fjárfestar.

Að því er varðar áhrif haftanna á erlenda aðila sem eru áhugasamir um að fjárfesta hér á landi er vel þekkt að fjármagnshöft hafi neikvæð og fælandi áhrif á slíka fjárfestingu. Áhætta sem stafar af óvissu um ýmsa þætti þeirra leiðir til hærri ávöxtunarkröfu fjárfesta gagnvart innlendum aðilum.

Mikilvægt þótti því að skapa farveg fyrir nýja fjárfestingu hér á landi þar sem tryggt væri að fjárfestirinn gæti tekið fjárfestingu sína út aftur án þess að takmarkanir fjármagnshaftanna ættu við. Því var bæði innlendum og erlendum aðilum, sem fjárfest höfðu fyrir nýtt innstreymi erlends gjaldeyris sem undanþeginn var skilaskyldu og skipt var í krónu á innlendum gjaldeyrismarkaði, veitt heimild í október 2009 til þess að skipta söluandvirði fjárfestingarinnar aftur í erlendan gjaldeyri án þess að takmarkanir laga um gjaldeyrismál eigi við. Frá október 2009 hefur innflæði vegna skráðra nýfjárfestinga numið alls um 82 ma.kr., eða sem nemur liðlega 4% af landsframleiðslu ársins 2014. Höfuðstóll nýfjárfestingar sem ekki hefur verið losuð nemur nú u.þ.b. 36 ma.kr.

Til þess að hvetja enn frekar til innlestrar fjárfestingar var svokallaðri fjárfestingarleið komið á í janúar 2012. Var fjárfestingarleiðin í samræmi við fyrri áfanga áætlunar um losun hafta frá 2011, sbr. kafla 2.4.1. Í fjárfestingarleiðinni gátu fjárfestar tekið þátt í útboðum og keypt krónur á útboðsgenginu fyrir sem nemur 50% þeirrar fjárhæðar sem fjárfest var fyrir, hinum 50% var skipt á innlendum álandsmarkaði. Samkvæmt fjárfestingarleiðinni skuldbundu fjárfestar sig til að eiga fjárfestinguna í að minnsta kosti fimm ár og er fjárfestingin háð takmörkunum fjármagnshaftanna að þeim tíma liðnum, þ.e. fjárfestingin er ekki laus nema að takmarkanir á slíku útflæði hafi verið felldar brott eða undanþága veitt til slíkra fjármagnshreyfinga og gjaldeyrisviðskipta. Útboðum samkvæmt fjárfestingarleið Seðlabankans hefur nú verið hætt. Fjárfestar færðu alls tæplega 1.100 milljónir evra eða um 206 ma.kr. til landsins í gegnum fjárfestingarleiðina og óvíst er hvort þeir fjármunir leiti aftur úr landi þegar höftin verða losuð. Fjárfesting á grundvelli leiðarinnar nam 10,5% af VLF ársins 2014.

Þrátt fyrir framangreindar heimildir til innlestrar fjárfestingar eru ótvíræðar vísbendingar um að tilvist fjármagnshafta ein og sér dragi úr innlendri fjárfestingu.

2.3.4. Aflandskrónueigendur.

Höftin hafa haft veruleg áhrif á svokallaða aflandskrónueigendur. Meginhluti aflandskrónueigna er í formi innlána hjá erlendum fjármálafyrirtækjum eða í formi markaðshæfra verðbréfa. Þannig nutu eigendur aflandskróna margir hverjir góðs af þeirri vernd sem neyðarlögin svokölluðu veittu, þ.e. lög nr. 125/2008, um heimild til fjárveitingar úr ríkissjóði vegna sérstakra aðstæðna á fjármálamarkaði o.fl., þegar innstæður voru fluttar yfir í nýju bankana ásamt innlendu útlánasafni.

Eftir innleiðingu fjármagnshafta varð ljóst að aflandskrónueignir voru kvikar eignir sem leituðu útgöngu. Til varð svokallaður aflandskrónumarkaður þar sem hægt var að kaupa íslenskar krónur á töluvert lægra gengi en því gengi sem gildi á innlendum gjaldeyrismarkaði á sama tíma. Þessi munur á gengi krónunnar á aflandsmarkaði annars vegar og álandsmarkaði hins vegar skapaði töluverðan hvata til þess að sniðganga fjármagnshöftin sem hafði þau áhrif að erlendir gjaldeyris skilaði sér ekki til landsins og gengi krónunnar lækkaði þrátt fyrir

að viðskiptajöfnuður væri jákvæður á sama tíma og þannig gróf verulega undan tilgangi og markmiðum fjármagnshaftanna.

Til að stemma stigu við þessum mikla innflutningi aflandskróna, sem var orðin algeng leið til þess að sniðganga höftin á kostnað almennings, voru fjármagnshreyfingar á milli landa með krónur takmarkaðar í lok október 2009. Á þessum tíma skipti þessi takmörkun sköpum við að styrkja stöðir fjármagnshaftanna og má telja líklegt að hún hafi átt nokkurn þátt í því að nær samfelld gengislækkun krónunnar, sem hófst í mars 2009, stöðvaðist.

Þrátt fyrir að almennt bann væri sett við innflutningi á aflandskrónum var eigendum þeirra gert mögulegt að fjárfesta í ákveðnum tegundum fjármálagerninga, fyrst og fremst í útgáfum ríkissjóðs og sveitarfélaga. Hefur eigendum aflandskróna verið heimilt að taka út vaxtagreiðslur af þessum fjárfestingum en frá því að bann við innflutningi á aflandskrónum var sett á má áætla að fjárhæð sem samsvarar u.þ.b. 74 ma.kr. hafi verið skipt á gjaldeyrismarkaði og greidd út í formi vaxtagreiðslna til aflandskrónueigenda.

Aflandskrónur skapa vanda við losun fjármagnshafta þar sem um er að ræða auðseljanlegar krónueignir erlendra aðila sem gera má ráð fyrir að hafi veruleg áhrif á gengisstöðugleika ef tilraun væri gerð til þess að losa þær allar út í einu. Fyrri áfanga áætlunar um losun fjármagnshafta frá 2011 var ætlað að koma til móts við þennan vanda, sbr. kafla 2.4.1. Samkvæmt henni stóð Seðlabanki Íslands fyrir röð gjaldeyrisútboða þar sem stefnt var að því að koma skammtímakrónueignum erlendra aðila sem vildu losa um eignir sínar í hendur þolinmóðra fjárfesta. Með þessu fengu aflandskrónueigendur aðgang að innflæði erlends gjaldeyris sem barst vegna innlendrar langtímafjárfestingar sem ekki hefur staðið öðrum til boða.

2.3.5. *Slitabú fallinna fjármálafyrirtækja.*

Loks hafa fjármagnshöftin haft áhrif á bú fallinna fjármálafyrirtækja. Búum föllnu bankanna var veitt undanþága frá fjármagnshöftunum í desember 2008 þegar þeim, ásamt öðrum aðilum, var veitt undanþága frá höftunum í heild sinni. Þar sem ekki var talið eðlilegt að aðrir en ríkissjóður og Seðlabanki Íslands væru undanþegnir fjármagnshöftum í heild sinni voru breytingar gerðar á undanþáguákvæðum gjaldeyrisreglnanna í október 2009. Eftir breytinguna voru föllnu bankarnir undanþegnir takmörkunum gjaldeyrisreglnanna eins og nauðsynlegt var talið með tilliti til undirliggjandi hagsmuna og hlutverks föllnu bankanna.

Í þessu sambandi má benda á að í kjölfar bankahrunsins voru gerðar breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki, nr. 161/2002, sem kváðu m.a. á um víðtækar heimildir til handa Fjármálaeftirlitinu til þess að taka yfir stjórn fjármálafyrirtækis við tiltekna aðstæður, gera ráðstafanir sem nauðsynlegar þóttu og banna aðrar um leið og lögð var sérstök áhersla á að lánardrottinnar þeirra fjármálafyrirtækja sem í hlut eiga hefðu tök á að gæta hagsmuna sinna. Frekari breytingar voru gerðar á lögum um fjármálafyrirtæki í mars 2009 sem miðuðu að því að setja nýjar reglur um slitameðferð fjármálafyrirtækja. Þar var kveðið á um þá meginreglu að slitastjórn skuli hafa að markmiði að fá sem mest fyrir eignir fjármálafyrirtækis, þar á meðal með því að bíða eftir efndatíma á útstandandi kröfum sé það talið tryggja betri endurheimtur en að koma þeim fyrir í verð.

Þó að föllnu bankarnir nytu ekki lengur undanþágu frá gjaldeyrisreglunum í heild sinni nutu þeir áfram víðtækra undanþágna og gera enn. Föllnu bankarnir eru m.a. undanþegnir skilaskyldu erlends gjaldeyris og takmörkunum á fjárfestingum í framseljanlegum fjármálagerningum og peningakröfum útgefnum í erlendum gjaldeyri. Hafa föllnu bankarnir því umfram aðra innlenda aðila getað fjárfest endurheimtan gjaldeyri erlendis og stutt við eignir sínar án takmarkana. Frá hausti 2008 hafa heildarendurheimtur föllnu bankanna í erlendum

gjaldreyri að frádregnum rekstrarkostnaði og kostnaði vegna stuðnings við eignir numið um 2.400 ma.kr. Í apríl 2010 voru aftur gerðar breytingar á undanþáguheimildum föllnu banka-anna þegar heimild þeirra til flutnings á krónum af aflandsmarkaði var felld brott.

Viðamestu breytingar á undanþáguheimildum föllnu fjármálafyrirtækjanna voru gerðar 12. mars 2012, en þá var felld úr gildi almenn undanþáguheimild til útgreiðslna í íslenskum krónum úr innlendum þrotabúum til erlendra aðila og sérstök undanþáguheimild búa föllnu fjármálafyrirtækjanna til fjármagnshreyfinga í erlendum gjaldreyri, sem m.a. gerði föllnu fjármálafyrirtækjunum mögulegt að greiða kröfuhöfum sínum í erlendum gjaldreyri. Enn fremur varð breytingin til þess að fallin fjármálafyrirtæki gátu ekki lengur flutt út endurheimtur frá innlendum aðilum í erlendum gjaldmiðlum, heldur þyrfti að leggja þær inn á reikninga hér á landi.

Ástæður þessara breytinga voru niðurstöður greininga á áhrifum eigna fallinna fjármálafyrirtækja á erlenda stöðu þjóðarþúsins sem sýndu að útgreiðslur úr búum þeirra gætu haft verulega neikvæð áhrif á greiðslujöfnuð. Útgreiðslur til forgangskröfuhafa úr þremur stærstu föllnu fjármálafyrirtækjunum á grundvelli undanþágu í lögum hafa samtals numið 881 ma.kr. Þá hafa fallin fjármálafyrirtæki frá innleiðingu fjármagnshafta getað sótt um frekari undanþágur til Seðlabanka Íslands frá takmörkunum laga og reglna um gjaldreyrismál með vísan til 1. mgr. 7. gr. laga nr. 87/1992, um gjaldreyrismál, sbr. 13. gr. sömu laga. Föllnum fjármálafyrirtækjum hafa verið veittar undanþágur á þessum grundvelli í nokkrum fjölda tilvika, t.d. til vörsluflutninga á verðbréfum, greiðslu slitakostnaðar fyrir erlend dótturfélag, sölu á kröfum á hendur innlendum aðilum gegn greiðslu í erlendum gjaldreyri og vegna útgreiðslna til erlendra forgangskröfuhafa. Hefur Seðlabanki Íslands veitt undanþágur til útgreiðslu til erlendra forgangskröfuhafa á grundvelli 13. gr. laga nr. 87/1992, fyrir u.þ.b. 485 ma.kr. Frá upphafi fjármagnshafta hafa útgreiðslur til erlendra forgangskröfuhafa því numið samtals 1.264 ma.kr.

2.4. Undirbúningur að losun fjármagnshafta.

2.4.1. Áætlanir um losun hafta 2009 og 2011.

Í júlí 2009 var samþykkt í ríkisstjórn áætlun um losun hafta sem unnin var af Seðlabanka Íslands í samráði við viðkomandi ráðuneyti og með tæknilegri aðstoð frá Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.⁴ Yfirstjórn verkefnisins var í höndum stýrinfndar um losun fjármagnshafta, undir forystu ráðherra efnahagsmála. Samkvæmt áætluninni skyldi hefja ferlið með losun hafta á innstreymi fjármagns. Því næst skyldi hafist handa við að losa um höft á langtímaeignum, sem þegar væru að miklu leyti í eigu langtímafjárfesta eða mundu fljótlega komast í hendur þeirra, t.d. innlendra lífeyrissjóða. Að því loknu var áformað að losað yrði um höft á skammtímaeignir, m.a. með útboðsaðferðum þar sem markaðsverð mundi ráða hver gæti fyrst skipt krónueignum í gjaldreyri.

Fyrsta skrefið að losun fjármagnshafta var stigið 30. október 2009 með því að heimilað var innstreymi erlends gjaldreyris til nýfjárfestinga og útstreymi gjaldreyris sem kynni að leiða af því í framtíðinni.

Í mars 2011 samþykkti ríkisstjórn nýja áætlun um losun hafta. Áætlunin var unnin af Seðlabanka Íslands í samstarfi við viðkomandi ráðuneyti og í samráði við Alþjóðagjaldeyrissjóðnum.

⁴ Sjá Seðlabanki Íslands. Afnám gjaldreyrishafta. 5. ágúst, 2009.

sjóðinn.⁵ Áætlunin er í meginráttum tvískipt. Markmið í fyrri áfanga var að lækka stöðu aflandskróna, en í seinni áfanga að losa höft á aðrar krónur. Áætlunin var ekki tímasett heldur tók framgangur hennar mið af þjóðhagslegum skilyrðum sem þurfa að vera til staðar við losun: Í fyrsta lagi að þjóðhagslegur stöðugleiki, fjármálastöðugleiki og nægilegur gjaldeyrisforði væri tryggður. Í öðru lagi að afgangur væri af viðskiptum við útlönd, gengi krónunnar væri ekki undir lækunarþrýstingi ásamt því að verðbólga væri við markmið sitt. Í þriðja lagi þurfti ríkissjóður að halda áætlun um afgang og aðgangur hans að erlendum lánsfjármörkuðum að vera til staðar. Í fjórða lagi þurfti fjármálakerfið að ráða við lausafjárhrif vegna losunar hafta og bankarnir að hafa aðgang að traustri fjármögnun.

Áætlaðar aðgerðir samkvæmt fyrri áfanga áætlunarinnar eru þessar:

1. útboð erlends gjaldeyris fyrir aflandskrónur, þ.e. (a) útboð erlends gjaldeyris til kaupa á aflandskrónum til að fjárfesta í löngum skuldabréfum ríkissjóðs, og (b) útboð erlends gjaldeyris til kaupa á aflandskrónum til fjárfestingar í innlendu hlutafé, skuldabréfum eða öðrum innlendum eignum;
2. heimflutningur aflandskróna sem þegar eru í eigu aðila sem vilja fjárfesta í íslensku atvinnulífi að því tilskildu að þeir leggi til 50% af fjárfestingunni í erlendum gjaldeyri sem skipt er á innlendum gjaldeyrismarkaði á almennu gengi; og
3. skuldabréfaskipti og útgönguálag sem kemur til framkvæmda samkvæmt áætluninni þegar fyrrgreindar aðgerðir hafa skilað tilætluðum árangri.

Annar áfangi áætlunarinnar felst í losun fjármagnshafta á aðrar krónueignir og kemur til framkvæmda þegar fullnægjandi árangri við lausn aflandskrónuvandans hefur verið náð.

Í samræmi við áætlunina hefur Seðlabanki Íslands haldið gjaldeyrisútboð og jafnframt hefur frekari aflétting hafta átt sér stað með rýmkun á tilteknum heimildum sem fyrst og fremst hafa verið miðaðar að minni fyrirtækjum og einstaklingum. Í því sambandi má nefna breytingar sem gerðar hafa verið og fela í sér hækkingu framfærsluheimilda, rýmkun endurfjárfestingarheimilda, frekari heimildir til gjaldeyrisviðskipta í tengslum við atvinnustarfsemi og rýmkun á heimild til erlendar lántöku. Um sértæk áhrif fjármagnshafta og viðbrögð stjórnvalda er nánar fjallað í kafla 2.3.

2.4.2. Framvinda 2013–2015.

Á haustmánuðum 2013 samþykkti ráðherranefnd um efnahagsmál breytingar á skipulagi vinnu við losun fjármagnshafta. Yfirstjórn verkefnisins var áfram í höndum áður nefndrar stýrinesndar en skipaður var sex manna ráðgjafarhópur með það hlutverk að gera tillögur um einstök skref og áætlun um losun fjármagnshafta. Hópurinn vann mat á erlendri stöðu þjóðarbúsins og efnahagslegum stöðugleika og greindi lykilatriði losunaráætlunarinnar frá 2011, þ.m.t. uppgjör hinna föllnu banka. Greiningu og tillögum var skilað til ráðherranefndar um efnahagsmál í mars 2014.

Í byrjun júlí 2014 samdi fjármála- og efnahagsráðuneytið, að höfðu samráði við ráðherranefnd og stýrinesnd, við lögmannsstofuna Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, ráðgjafafyrirtækið White Oak Advisory LLP og Anne Krueger, prófessor í hagfræði við Johns Hopkins University og fyrrverandi aðstoðarframkvæmdastjóra Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, um að vinna með íslenskum stjórnvöldum að losun hafta. Jafnframt voru ráðnir fjórir sérfræðingar

⁵ Sjá Áætlun um losun gjaldeyrishafta. Skýrsla Seðlabanka Íslands til efnahags- og viðskiptaráðherra, 25. mars, 2011.

í framkvæmdahóp til að vinna með fyrrgreindum ráðgjöfum í umboði stýrinfendar. Fulltrúar frá Seðlabanka Íslands komu inn í framkvæmdahópinn í janúar 2015.

Framkvæmdahópurinn vann náð með erlendu ráðgjöfunum, fulltrúum úr forsætisráðuneyti og fjármála- og efnahagsráðuneyti og Seðlabanka Íslands að heildstæðri lausn sem tæki á öllum þáttum fjármagnshaftanna. Sneri vinnan bæði að lagalegum og efnahagslegum þáttum og þá sérstaklega þjóðhagslegum skilyrðum við losun hafta og mögulegri veitingu undanþágna. Þá höfðu framkvæmdahópurinn og erlendir ráðgjafar stjórnvalda samskipti við ýmsa aðila, m.a. alþjóðastofnanir og margs konar hagsmunaaðila, til að draga fram hugmyndir og sjónarmið þeirra sem innlegg í vinnuna. Á grundvelli þessarar vinnu skilaði framkvæmdahópurinn tillögum um losun hafta til stýrinfendar í desember 2014.

Tillögur framkvæmdahópsins lögðu, í samræmi við stefnu stjórnvalda, áherslu á að undirbúa aðgerðir til þess að draga úr þeirri hættu sem fjármálafyrirtæki í slitameðferð gætu skapað og móta umgjörð efnahagsmála og fjármálastöðugleika sem draga mundi úr vilja innlendra aðila til þess að leita með fjármagn úr landi.

Hér ber þess að geta að 4. desember 2014 samþykkti Seðlabanki Íslands undanþágubeiðnir er lutu 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. Með uppgjöri forgangskrafna var mikilvægum áfanga náð í slitameðferð hinna föllnu banka sem einfaldaði stjórnvöldum að ráðast í heildstæða aðgerð um losun fjármagnshafta.

Hinn 6. mars 2015 var gerð breyting á undanþágulistum Seðlabanka Íslands sem birtir eru á vefsíðu bankans á grundvelli 2. og 3. gr. reglna nr. 565/2014 um gjaldeyrismál, sbr. 4. mgr. 13. gr. b laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Laut breytingin að því að takmarka undanþágulistana við ríkisvixla og eitt ríkisskuldabréf, nánar tiltekið RIKB 15 0408. Með breytingunni fækkaði því flokkum fjármálagerninga á undanþágulista. Tilgangur breytinganna var að búa í haginn fyrir frekari skref að losun fjármagnshafta, þannig að eigendum þessara krónueigna yrðu boðnir fjárfestingarkostir sem draga verulega úr líkum á óstöðugleika við losun fjármagnshafta. Tímasetning breytinganna miðaði m.a. að því að varðveita skilvirkni skulda-bréfamarkaða.

Sú heildstæða nálgun við losun fjármagnshafta sem frumvarp þetta er liður í byggist á tillögum framkvæmdahópsins og þeirri ítarlegu greiningarvinnu sem hópurinn hefur unnið í samráði við ráðgjafa stjórnvalda, Seðlabanka Íslands og fjölmarga aðila innan og utan stjórnkerfisins.

2.5. Áhættuþættir við losun fjármagnshafta.

2.5.1. Greiðslujafnaðarvandi.

Allt frá því að viðskiptabankarnir féllu hefur undirliggjandi erlend staða þjóðarbúsins verið metin. Grundvallarniðurstaðan er að Ísland glímir við greiðslujafnaðarvanda þar sem þjóðarbúið stendur ekki undir því að skipta í erlendan gjaldeyri krónueignum sem vilja flæða út úr hagkerfinu á tiltölulega stuttum tíma án þess að slíkt geti valdið verulegri veikingu á gengi krónunnar eða lækkun á gjaldeyrisforða, þó líklega hvoru tveggja.⁶ Mikil lækkun geng-

⁶ Sjá t.d. Arnór Sighvatsson, Ásgeir Daníelsson, Daníel Svavarsson, Freyr Hermannsson, Gunnar Gunnarsson, Hrönn Helgadóttir, Regína Bjarnadóttir og Ríkarður Bergstað Ríkarðsson (2011). Hvað skuldar þjóðin? *Efnahagsmál* nr. 4, Seðlabanki Íslands (2013). Undirliggjandi erlend staða og greiðslujöfnuður, *Sérriit* nr. 9, og ýmsar útgáfur reglubundinna rita Seðlabanka Íslands.

is gæti raskað bæði verðstöðugleika og stöðugleika fjármálakerfisins, en noti Seðlabankinn gjalddeyrisforðann til að koma í veg fyrir áhrif á gengi mundi slíkt auka hreinar skuldir hins opinbera og Seðlabankans. Þannig mundi hinn erlendi eigandi kröfu fá verðmæti í hendur á kostnað ríkissjóðs og Seðlabankans. Samkvæmt skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá því í mars 2015 er talið að mögulegt skammtímafjármagnsútlæði gæti numið 70 prósentum af landsframleiðslu ef fjármagnshöftin yrðu losuð og ekkert að gert.⁷

Greiðslujafnaðarvandinn við losun hafta getur í meginráttum komið fram í miklu fjármagnsútspreymi vegna: i) uppgjöra búa fallinna fjármálafyrirtækja, ii) sölu skammtímakrónueigna erlendra aðila, svonefndra aflandskróna, og iii) uppsafnaðrar fjárfestingarþarfar innlendra aðila erlendis sem gæti leitt til verulegra hreyfinga í eignasöfnum lífeyrissjóða og annarra innlendra aðila sem vilja auka vægi erlendra eigna. Yrðu höftin leyst án þess að leysa framangreindan vanda gæti að auki brostið á almennur fjármagnsflótti með tilheyrandi óstöðugleika. Til þess að taka á þessum þrjúþætta vanda í samræmi við þá áhættu sem hann skapar þarf heildstæða áætlun um losun fjármagnshafta. Hér á eftir verður gerð nánari grein fyrir framangreindum þremur áhættuþáttum.

2.5.2. Slitabú fallinna fjármálafyrirtækja.

Hafa verður í huga að í framhaldi af greiðslu stöðugleikaskatts eins og frekar er lýst í frumvarpi þessu fá bú fallinna viðskiptabanka og sparissjóða undanþágu til þess að greiða út til allra kröfuhafa. Kröfuhafar fá undanþágu frá fjármagnshöftum til þess að flytja umræddar útgreiðslur úr búnum yfir landamæri. Með hliðsjón af þessu, því að meginþorri kröfuhafa eru erlendir aðilar og til þess að gæta jafnræðis milli erlendra og innlendra kröfuhafa við veitingu undanþágna, er ekki gerður greinarmunur á innlendum og erlendum kröfuhöfum.

Uppgjör búa fallinna viðskiptabanka og sparissjóða er stærsta einstaka áhættan við losun fjármagnshafta og meginviðfangsefni þessa frumvarps. Í fyrsta lagi felst áhættan í stærð efnahagsreikninga búanna, í öðru lagi í því að meginþorri kröfuhafa eru erlendir aðilar en búin eru innlendir aðilar með umtalsverðar innlendar eignir og í þriðja lagi er það eðli slita-meðferðar að umbreyta tregseljanlegum langtímaeignum í lausafé sem ber að greiða til kröfuhafa við slit búanna. Það liggur því í eðli efnahagsreiknings og hlutverks slitabúanna að þau valda óstöðugleika nema gripið sé til sérstakra ráðstafana sem draga úr honum.

Heildareignir búa fallinna fjármálafyrirtækja sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparissjóðir nema 2.290 ma.kr. miðað við bókfært virði í lok síðasta árs, eða um 115% af VLF. Um 42% eignanna eru innlendar. Innlendu eignirnar nema því um 955 ma.kr. þar sem um 524 ma.kr. eru í íslenskum krónum og 431 ma.kr. eru í erlendum gjaldmiðlum. Af innlendum eignum í erlendum gjalddeyri nemur skuld Landsbankans við LBI hf. um helmingi og innlán í erlendum gjaldmiðlum hér á landi um 159 ma.kr. Eignarhlutir búanna í innlendum bönkum vega þýngst í krónueignum þeirra eða um 316 ma.kr. samkvæmt bókfærðu virði.⁸ Lausafjár-eignir í krónum nema hins vegar um 123 ma.kr. Hlutfall innlendra og erlendra eigna er nokkuð misjafnt á milli einstakra búa.

⁷ IMF Country Report, No. 15/73, March 2015, Iceland Selected Issues, bls. 5.

⁸ Fjármálastöðugleiki, 2015/1. Seðlabanki Íslands, bls. 73.

| | 31.12.2014 | ma.kr. |
|-------------------------------------|------------|------------|
| Heildareignir | | 2.290 |
| Innlendar eignir | | 955 |
| Innlendar eignir í krónum | | 524 |
| Lausafjáreignir í krónum | | 123 |
| Eignarhlutir í bönkum | | 316 |
| Aðrar innlendar krónueignir | | 85 |
| Innlendar eignir í gjaldeyri | | 431 |
| Gjaldeyrisinnlán í bönkum | | 159 |

Eins og nefnt var hér að framan felur slitameðferð búanna í sér að hámarka virði eigna og ráðstafa þeim til kröfuhafa, ýmist í gegnum nauðasamninga eða gjaldþrotaskipti. Á þeim tæpu sjö árum sem fyrirtækin hafa verið í slitameðferð hefur meiri hluta upprunalegs eignasafns þeirra þegar verið umbreytt í laust fé og í tilfelli einstakra aðila hefur þetta hlutfall nú þegar náð yfir 70%. Það er því ljóst að miklir fjármunir koma strax til ráðstöfunar til allra kröfuhafa við skuldaskil þessara fyrirtækja. Samkvæmt fyrirbyggjandi áætlunum stefna a.m.k. tvö þessara slitabúa að því að starfrækja innlend eignarhaldsfélög að afloknum nauðasamningi, en meginverkefni þeirra munu felast í innlausn eigna og greiðslum til kröfuhafa.

Þrátt fyrir að meiri hluti eigna búanna hafi þegar verið endurheimtur ríkir enn töluverð óvissa um endanlegar endurheimtur af innlendum eignum, öðrum en lausafjáreignum. Í þessu sambandi eru eignarhlutir búanna í nýju bönkunum langstærsti óvissuþátturinn. Þannig hafa eignarhlutir búanna í innlendum bönkum, að meðtöldum arðgreiðslum, hækkað að meðaltali í virði um nálægt 40 ma.kr. á ári undanfarin fimm ár en hafa á því tímabili aldrei verið færðir umfram bókfært virði eigin fjár. Til samanburðar hafa hrein gjaldeyriskaup Seðlabankans á innlendum millibankamarkaði að meðaltali numið um 37 ma.kr. á ári yfir sama tímabil. Hærra virði eignarhluta í nýju bönkunum hefur átt stóran þátt í að hlutfall innlendra eigna af heildareignum hefur farið úr 31% í 42% á síðustu fimm árum. Búin munu halda áfram að njóta ávöxtunar af eigin fé bankanna á meðan þau eiga þá eignarhluti og enn fremur ef búin selja eignarhlutina í bönkunum á herra virði en sem nemur bókfærðu virði eigin fjár þeirra er ljóst að endurheimtur af krónueignum verða enn hærri. Til samanburðar hafa íslensku tryggingafélögin, sem skráð eru á skipulegan verðbréfamarkað, verið verðlögð á 25–35% álagi á bókfært eigið fé og álag á bókfært virði eigin fjár norrænna banka sem skráðir eru á skipulegan verðbréfamarkað hefur síðustu misseri verið að meðaltali í kringum 30%. Ef samsvarendi verðlagning er á eigin fé íslensku bankanna mundu krónueignir búanna hækka um 80–110 ma.kr. Hin föllnu fjármálafyrirtæki eiga jafnframt enn umtalsvert safn krafna á innlenda aðila sem enn hafa ekki innheimst. Í sumum tilfellum er nafnvirði þessara krafna margfalt herra en lágt bókfært virði þeirra og endurheimtur gætu því orðið umtalsvert meiri en núverandi bókfært virði nemur. Þá eiga búin enn í fjölmörgum ágreiningsmálum við innlenda aðila sem gætu aukið innlendar endurheimtur enn frekar.

Nokkur óvissa umlykur því reiknaða uppgjörið en sé miðað við bókfært virði eigna búanna í lok árs 2014 yrðu neikvæð áhrif á erlenda skuldastöðu þjóðarbúsins alls um 775 ma.kr. eða 39% af VLF. Nokkur hluti þeirra innlendu eigna í erlendum gjaldmiðlum sem ráðstafað yrði til kröfuhafa eru kröfur á innlenda aðila, einkum innlend fjármálafyrirtæki, sem eiga laust fé í erlendum gjaldmiðlum eða önnur auðseljanleg veð til að mæta þeim greiðslum.

Áætlað er að a.m.k. rúmlega 500 ma.kr. af innlendum eignum búanna um síðustu áramót sem ráðstafað yrði til erlendra kröfuhafa séu hins vegar ekki varðar með þessum hætti og því mundi sala þeirra og skipti söluandvirðisins yfir í erlendan gjaldeyri á gjaldeyrismarkaði valda gengislækkun krónunnar eða ganga á gjaldeyrisforðann. Við þá fjárhæð mundu svo bætast auknar endurheimtur af innlendum eignum frá árslokum 2014 sem af framangreindu gæti numið umtalsverðum fjárhæðum. Óvissa ríkir um hversu ört búin eða eftir atvikum kröfuhafar mundu selja innlendar eignir og kaupa erlendan gjaldeyri á gjaldeyrismarkaði. Engu síður er ljóst að útlæði af þessum sökum mundi að óbreyttu ástandi valda miklum óstöðugleika, ekki síst vegna þess hversu háar fjárhæðir er um að ræða miðað við þjóðarbúskapinn og sérstaklega í ljósi þess hversu grunnur innlendir gjaldeyrismarkaður er. Hvorki vænt innflæði gjaldeyris til landsins á næstu árum né stærð gjaldeyrisforða duga til þess að standa undir slíkum fjármagnshreyfingum.

Umfang þess vanda sem stafar af uppgjöri slitabúanna er einstakt, en gjaldþrot þriggja stærstu viðskiptabankanna er samanlagt eitt stærsta gjaldþrot sögunnar. Úr því þarf að greiða innan eins smæsta hagkerfis Evrópu. Þessi vandi er hins vegar í eðli sínu tiltölulega hefðbundinn, en hann felst í markaðsbresti þar sem neikvæð ytri áhrif smitast yfir á mun breiðari hóp. Jafn umfangsmikil sala á krónum og yrði að óbreyttu í kjölfar útgreiðslu búa föllnu bankanna mundi valda mikilli gengislækkun, nema Seðlabankinn selji erlendan gjaldeyri úr forða til mótvægis. Gengislækkunin mundi veikja eiginfjárstöðu heimila og fyrirtækja, draga úr veðrými þeirra, minnka eftirspurn og þar með draga úr efnahagssumsvifum sem er til þess fallið að leiða til enn frekari gengis- og eignaverðslækkana. Kröfuhafar hinna föllnu fjármálafyrirtækja mundu að litlu leyti verða fyrir þessum neikvæðu áhrifum, sér í lagi þeir sem ekki ættu eignir innan lands eftir að hafa losað stöður sínar í gegnum gjaldeyrismarkaðinn. Hins vegar valda þessi viðskipti neikvæðum áhrifum á aðra aðila sem eiga ekki aðkomu að viðskiptunum, þ.m.t. heimili og almenn fyrirtæki. Þessi skaðlegu áhrif koma fram á markaði þar sem mikilvægasta verð íslenska hagkerfisins er ákvarðað, þ.e. gengi krónunnar.

Selji Seðlabankinn erlendan gjaldeyri úr forða til mótvægis við sölu á krónum leiðir það til verri skuldastöðu þjóðarbúsins.

Neikvæð ytri áhrif birtast jafnframt í því þegar lausafé í erlendri mynt flæðir út úr kerfinu vegna úttekta frá innlendum fjármálastofnunum og vegna endurheimtna af kröfum á innlenda aðila. Hluti innlendra eigna slitabúanna, eða um 431 ma. kr., er skráður í erlendum gjaldmiðlum. Þessar eignir samanstanda m.a. af innstæðum hjá innlendum fjármálafyrirtækjum sem stafa af afborgunum og vaxtagreiðslum innlendra aðila, þar á meðal frá útflutningsaðilum, á lánnum í erlendri mynt. Í núverandi haftaumhverfi, þar sem aðgangur innlendra aðila að gjaldeyri hefur verið takmarkaður, hafa slitabúin með þessum hætti haft aðgang að viðskiptaafgangi þjóðarbúsins umfram aðra. Útlæði innlendra eigna í erlendum myntum dregur úr lausafjárstöðu innlends fjármálamarkaðar í erlendri mynt. Slíku útlæði fylgir aukin áhætta á óstöðugleika og vantrausti á fjármálakerfið sem hefur tilheyrandi neikvæð áhrif á heimili og fyrirtæki í landinu en aftur á móti takmörkuð áhrif á hagsmuni kröfuhafa.

Sala innlendra eigna skattaðila til erlendra aðila, ásamt undanþágu frá fjármagnshöftum þar sem fyrir liggur að söluverðið í erlendum gjaldeyri flæðir beint aftur yfir landamæri, er einungis hlutlaust flæði til mjög skamms tíma litið. Öðru máli gegnir þegar erlendir fjárfestir kaupir innlenda eign og söluandvirðið verður eftir á Íslandi. Eignarhald erlendra aðila á innlendum eignum, til að mynda fjármálafyrirtækjum, er í reynd erlend krafa á undirliggjandi innlendar eignir viðkomandi fjármálafyrirtækis. Erlendir kaupendur slíkra eigna hafa ekki íslenska krónu sem starfrækslugjaldmiðil. Flæði á gjaldeyrismarkaði er því aðeins hlutlaust

til mjög skamms tíma. Erlendur kaupandi mun eftir sem áður verja undirliggjandi eignasafn og/eða framtíðargreiðsluflæði viðkomandi eignar. Það er ómögulegt að koma í veg fyrir þessi áhrif og allar slíkar aðgerðir mundu kalla á áframhaldandi fjármagnshöft. Þá er fyrirsjáanlegt að slíkar kvaðir hafi neikvæð áhrif á verð viðkomandi eignar sem og verð á öðrum innlendum eignum sem ætlunin er að selja erlendum aðilum. Útfærslan á slíkum varnarsamningum getur verið ýmiss konar, svo sem með því að fjármagna kaupin á innlendum markaði og kaupa gjaldeyri fyrir þá fjármögnun eða með gerð afleiðusamninga. Slíkar aðgerðir eru til þess fallnar að kalla fram áhrif á gjaldeyrisjöfnuð hratt og vara á meðan á eignarhaldi og áhættuvörnum viðkomandi stendur. Þá mun eignarhald erlendra aðila á innlendum fyrirtækjum eða kröfum kalla á flæði fjármagns yfir landamæri vegna arðgreiðslna eða afborgana.

2.5.3 Aflandskrónueignir.

Áætlun um losun hafta frá árinu 2011 hefur miðað að því að lækka þá fjárhæð króna sem kynni að flæða snögglega úr landinu við losun hafta. Hefur töluverður árangur náðst í því að draga úr þeim vanda sem aflandskrónur kynnu að skapa við losun hafta en staða þeirra hefur undanfarin ár lækkað með sérstökum viðskiptum og útboðum Seðlabanka í samræmi við fyrirliggjandi áætlun. Þannig hafa skammtímakrónueignir erlendra aðila lækkað úr 41% af VLF frá haustinu 2008 í 15% af VLF í lok febrúar 2015.

Krónueignir í eigu og vörslu erlendra fjármálafyrirtækja nema nú um 235 ma.kr. og skiptast þannig að um 156 ma.kr. eru í ríkisbréfum, 77 ma.kr. í innlánnum og peningamarkaðslánnum og 1,5 ma.kr. í skuldabréfum Íbúðalánasjóðs. Eignarhald á þessum krónueignum er orðið mjög samþjappað. Um 80% skuldabréfanna eru á gjalddaga innan fimm ára og eru aflandskrónur í ríkisskuldabréfum því að stærstum hluta í styttri ríkisskuldabréfum. Þessu til viðbótar eiga erlendir aðilar, aðrir en erlend fjármálafyrirtæki, innlán í innlendum fjármálastofnunum og ríkisbréf og skuldabréf Íbúðalánasjóðs, sem ekki eru í vörslu erlendra fjármálafyrirtækja, að fjárhæð nærri 60 ma.kr.

Útboð Seðlabankans og fjárfestingarleiðin hafa verið vettvangur fyrir óþolinmóðustu fjárfestana til að losa um krónueignir sínar.

2.5.4 Útflæði af innlendum markaði.

Erfitt er að meta umfang mögulegs annars útflæðis við losun fjármagnshafta en þess sem tengist aflandskrónum og uppgjöri slitabúa. Í því sambandi er mikilvægt að gera greinarmun á tvenns konar viðbrögðum fjárfesta við losun hafta: Annars vegar tiltölulega skipulagðri og verðnæmri endurskipulagningu eignasafna til þess að stuðla að bættri áhættudreifingu og hins vegar óskipulögðum og óverðnæmum fjármagnsflóttu frá landinu. Þótt endurskipulagning eignasafna geti vissulega falið í sér áskoranir fyrir greiðslujafnaðarhorfur Íslands, þá gætu áhrif fjármagnsflóttu á efnahagslegan stöðugleika orðið mun meiri. Því er brýnt að koma í veg fyrir að slíkt ástand skapist. Þegar þar að kemur skiptir traust á íslenskan þjóðarbúskap og fjármálakerfi miklu máli.

Í tæp sjö ár hafa fjármagnshöftin takmarkað áhættudreifingu í eignasöfnum innlendra aðila. Er það mikilvæg ástæða þess að losa þarf um höftin eins og fjallað var um hér á undan. Á þeim tíma hafa innlendir aðilar greitt niður erlendar skuldir sem eykur hreina erlenda eign þeirra en undirliggjandi hrein erlend skuldastaða þjóðarbúsins virðist í ágætu samræmi við stöðu ýmissa annarra þróaðra ríkja. Við losun hafta gæti engu að síður komið til þess að innlendir aðilar vilji gera breytingu á áhættudreifingu eigna sinna, t.d. með því að auka vægi erlendra eigna. Lífeyrissjóðir eru stærstu stofnanafjárfestar landsins. Hlutdeild erlendra eigna

af hreinni eign lífeyrissjóðanna var um 23½% í lok síðasta árs, sem er áþekk hlutdeild og á árinu 2005 en hlutfallið fór hæst í u.þ.b. þriðjung þegar áhrif gengislækkunar krónunnar urðu hvað sterkust. Áætla má að lífeyrissjóðirnir þurfi að fjárfesta erlendis fyrir um 9 ma.kr. á ári til að viðhalda óbreyttri hlutdeild erlendra eigna. Vilji þeir hins vegar t.d. auka hlutdeildina í 30–40% á næstu tíu árum þyrfti árleg erlend fjárfesting þeirra að nema um 30–64 ma.kr. Að hve miklu leyti slík endurskipulagning eigna lífeyrissjóða mundi valda þrýstingi á gengi krónunnar eða ganga á gjaldeyrisforða Seðlabankans veltur á umfangi annars útflæðis, bæði frá öðrum innlendum aðilum og erlendum eigendum krónueigna (aflandskróna, eigna slitabúa og annarra verðbréfa), viðskiptajöfnuði og fjármagnsinnstreymi á sama tíma. Í skýrslu Alþjóðagjaldeyrissjóðsins frá 13. mars 2015 er áætlað að mögulegt útflæði innlendra aðila geti numið allt að 25% af vergri landsframleiðslu.

2.5.5. Kerfisáhætta.

Í ljósi umfjöllunarinnar hér að framan er ljóst að hver áhættuþáttanna þriggja í tengslum við losun fjármagnshafta getur verið þungur á bárunni út af fyrir sig, þ.e. uppgjör búa fallinna fjármálafyrirtækja, aflandskrónueignir og annað útflæði vegna endurskipulagningar eignasafna innlendra og erlendra fjárfesta. Við mat á kerfisáhættu og þar með mögulegum kostnaði við losun fjármagnshafta er þó ekki nægjanlegt að líta eingöngu á hvern þessara áhættuþátta heldur þarf að setja það samanlagða útflæði sem af þessum þáttum getur stafað í samhengi við dýpt innlendra markaða og stærð gjaldeyrisforða Seðlabankans til að fá betri mynd af hugsanlegri stærð þess áfalls sem af miklum fjármagnshreyfingum gæti stafað. Jafnframt þarf að taka tillit til mögulegra viðbragða markaðsaðila við slíku áfalli og skoða hvernig áhrifin gætu miðlast um aðra markaði yfir í innlenda efnahagsreikninga og þar með raskað efnahagslegum stöðugleika.

Í því sambandi skiptir máli að reynslan sýnir að fjármálaáfall af þessu tagi hafa tilhneigingu til að færast í aukana og stigmagnast í samspili fjármála- og raunhagkerfisins. Í tilviki losunar hafta getur slík stigmögnun átt sér stað ef umfangsmikil sala á innlendum eignum og kaup á erlendum gjaldeyri fyrir söluandvirðið leiðir til gengis- og eignaverðslækkana sem aftur veikja eiginfjárstöðu heimila og fyrirtækja, minnka virði veða sem þau geta lagt fram við lántöku, og þyngra greiðsluþyrði skulda þeirra. Auk þess gætu vextir og vaxtaálög hækkað vegna verðbólguáhrifa gengislækkunarinnar, einkum ef kjölfesta verðbólguvæntinga mundi reynast takmörkuð. Allir þessir þættir draga úr einkaneyslu og fjárfestingu og þar með efnahagssumsvifum, sem aftur er til þess fallið að ýta undir enn frekari eignaverðs- og gengislækkunir með tilheyrandi framhaldi á neikvæðri hringrás gengislækkana, versnandi stöðu efnahagsreikninga og minnkandi eftirspurnar.

Áhrif upphaflegs áfalls vegna útflæðis við losun hafta gætu því færst í aukana eftir því sem þau miðlast í gegnum fjármála- og raunhagkerfið. Í þessu sambandi birtast neikvæðu ytri áhrifin í því að þeir sem selja krónueignir og kaupa erlendan gjaldeyri bera að öðru óbreyttu ekki æskilegan hlut í þeim samfélagslega kostnaði sem hlýst af aðgerðum þeirra og valda neikvæðum áhrifum á aðra aðila innan hagkerfisins sem eiga ekki aðkomu að viðskiptunum, þ.m.t. heimili og fyrirtæki.⁹

⁹ Sjá t.d. Korinek, A. (2011). The new economics of capital controls imposed for prudential reasons. *IMF Economic Review*, 59(3), 523-561; Brunnermeier, M., A. Crocket, C. Goodhart, A. D. Persaud, og H. Shin (2009). *The Fundamental Principles of Financial Regulation*. Geneva Reports on the World Economy nr. 11, Genf: International Center for Monetary and Banking Studies and Centre for Economic Policy Research;

2.5.6. Neikvæð áhrif, umfang og úrræði.

Ýmis atriði hafa áhrif á hversu mikil slík neikvæð ytri áhrif geta orðið, þar með hvort þau geti talist kerfislæg, og hversu rík þörf er fyrir inngríp stjórnvalda til að draga úr þeim.

Í fyrsta lagi skiptir stærð mögulegs útlæðis samanborið við dýpt markaða máli þar sem verðbreytingar verða gjarnan meiri eftir því sem markaðir eru grynri, auk þess sem meiri hætta skapast á óæskilegum markaðstruflunum. Velta á íslenskum gjaldeyrismarkaði er afar lítil miðað við önnur þróuð ríki, hvort heldur að nafnvirði eða hlutfallslega miðað við stærð landsframléiðslu, sem er algengur mælikvarði á dýpt markaða. Jafnvel þegar innflæði fjármagns var hvað mest fyrir fjármálakreppuna voru markaðir afar grunnir.¹⁰ Viðskipti á gjaldeyrismarkaðnum stöðvuðust algjörlega í byrjun október 2008 og veltan hefur haldist lítil frá þeim tíma. Mögulegt útlæði í tengslum við losun fjármagnshafta gæti því að öðru óbreyttu numið margfaldri ársveltu á gjaldeyrismarkaði. Þannig nema aflandskrónurnar og innlendar eignir búa fallinna fjármálafyrirtækja, sem eru óvarðar eins og fjallað var um hér að framan, um þrefaldri veltu síðasta árs en tæplega sexfaldri ársveltu sé litið fram hjá hreinum gjaldeyriskaupum Seðlabankans. Þá er eftir að taka tillit til mögulegs útlæðis annarra aðila en aflandskrónueigenda og búanna í kjölfar losunar hafta, en einnig mögulegs aukins innflæðis. Vegna þess að mögulegt útlæði er mjög mikið miðað við dýpt gjaldeyrismarkaðarins er hætta á að verðbreytingar gætu orðið mjög miklar vegna þessa stærðarmunar á mögulegu útlæði og dýpt gjaldeyrismarkaðarins, auk þess sem hætta gæti skapast af verulegum markaðstruflunum.

Í öðru lagi skiptir máli hversu vel í stakk búinn Seðlabanki Íslands er til að draga úr neikvæðum áhrifum fjármagnsútlæðis í tengslum við losun hafta. Hluti gjaldeyrisforða bankans sem ekki er fjármagnaður með erlendri lántöku er hins vegar einungis um 112 ma.kr. sem er langtum lægri fjárhæð en gæti að öðru óbreyttu leitað út úr landinu samfara haftalosun. Gjalddeyrisforði bankans í heild nemur um 593 ma.kr. en ef bankinn mundi nýta hann í verulegum mæli þá mundi það eingöngu leiða til þess að birtingarmynd neikvæðu áhrifanna breyttist án þess að þau yrðu endilega minni umfangs. Í stað þess að neikvæðu áhrifin kæmu einkum fram í gengislækkun krónunnar mundu þau þannig birtast í auknum hreinum erlendum skuldum Seðlabankans og ríkissjóðs. Það stafar af því að gjalddeyrisforðinn mundi minnka en erlend lánsfjármögnun hans stæði eftir. Svo gæti farið að gengi krónunnar gæfi einnig verulega eftir enda gæti skyndileg losun hafta þýtt að gjalddeyrisforðinn gengi til þurrðar án þess að það dygði til að koma í veg fyrir gengislækkun krónunnar samkvæmt mati Seðlabankans. Mundi slík atburðarás leiða til þess að traust á getu stjórnvalda, ekki síst meðal erlendra fjárfesta, til að varðveita efnahagslegan stöðugleika færi ört þverrandi líkt og gerðist haustið 2008. Slík lækkun forða gæti því kynt undir sjálfsmagnandi atburðarás sem afar erfitt yrði að glíma við.¹¹ Engin rök eru fyrir því að taka slíka áhættu né fyrir því að hið opinbera taki á sig auknar byrðar vegna losunar hafta enda hefur fjárhagslegt tjón hins opinbera þegar

Alþjóðagjalddeyrissjóðurinn (2013). Key Aspects of Macroprudential Policy. *IMF Policy Paper*, 10. júní 2013; S. Claessens (2014). An Overview of Macroprudential Policy Tools. *IMF Working Paper* nr. WP/14/214.

¹⁰ Sjá umfjöllun í kafla 12 í Seðlabanki Íslands (2012). Valkostir Íslands í gjaldmiðils- og gengismálum. *Sérrit* nr. 7.

¹¹ Sjá ræðu Más Guðmundssonar seðlabankastjóra á ársfundi Seðlabankans 26. mars 2015, sem er aðgengileg á heimasíðu bankans.

reynst með því mesta sem þekkt meðal próaðra ríkja í kjölfar fjármálakreppa af þessu tagi.¹²

Í þriðja lagi skipta viðbrögð markaðsaðila við því útflæði sem kann að eiga sér stað við losun hafta máli. Það er í gegnum slík viðbrögð sem jafnvel tiltölulega lítil áföll geta haft kerfislæg áhrif því að þótt viðbrögðin geti virst æskileg út frá sjónarhóli hvers og eins markaðsaðila í ljósi þess að þeir taka ekki tillit til þess sameiginlega kostnaðar sem af aðgerðum þeirra hlýst, þá geta þau grafið undan stöðugleika kerfisins í heild. Í tilviki losunar hafta er stærð áfallsins í formi verulegs útflæðis þó eitt og sér veruleg áhætta. Hins vegar er líka hætt á að viðbrögð markaðsaðila gætu grafið enn frekar undan efnahagslegum stöðugleika, ekki síst í ljósi þess að á sama tíma og tiltölulega fáir markaðsaðilar geta haft veruleg áhrif á umfang útflæðisins vegna samþjöppunar á eignarhaldi krónueigna er sá hópur sem verður fyrir neikvæðum ytri áhrifum útflæðisins stór þar sem áhrifin koma fram á markaði þar sem mikilvægasta verð þessa litla opna hagkerfis er ákvarðað, þ.e. gengi krónunnar. Áhrifin gætu því miðlast ört um aðra markaði, hækkað verðbólgu, vexti og vaxtaálg, minnkað eigið fé heimila og fyrirtækja og þar með dregið úr eftirspurn þeirra í formi einkaneyslu og fjárfestingar.

Í ljósi framangreinds virðist óhjákvæmilegt að losun hafta án fyrirbyggjandi aðgerða gæti að öðru óbreyttu leitt til kerfislægra neikvæðra ytri áhrifa sem gætu stefnt efnahagslegum stöðugleika í óþarfa hættu. Um leið er ljóst að viðvarandi fjármagnshöft eru til þess fallin að beina þjóðarbúskapnum inn á braut lægri hagvaxtar en æskilegt er fyrir tilstilli annars konar neikvæðra áhrifa sem aukast eftir því sem höftum er lengur viðhaldið. Af þessum sökum er brýnt að losa fjármagnshöftin en einnig að það sé gert með skipulegum hætti og gripið til aðgerða sem tryggi eftir föngum efnahagslegan stöðugleika. Efni þessa frumvarps er mikilvægur liður í því.

3. Nauðsyn og markmið stöðugleikaskatts.

3.1. Áhætta vegna uppgjörslitabúa – stöðugleikaskilyrði.

Fyrir liggur að rík þörf er fyrir aðgerðir stjórnvalda í því skyni að draga úr neikvæðum ytri áhrifum slitabúanna, þar á meðal kerfislægum áhrifum. Til að draga úr óæskilegum áhrifum markaðsviðskipta beita ríki gjarnan þrenns konar mismunandi aðferðum:

- beinum takmörkunum á umfang þeirra markaðsaðgerða sem valda neikvæðu áhrifunum,
- setningu skilyrða m.a. um valfrjálsar ráðstafanir sem aðilar geta gripið til í því skyni að ásættanleg niðurstaða fái, eða
- skattlagningu til að draga úr umfangi markaðsaðgerða sem valda neikvæðum ytri áhrifum.

Fjármagnshöftin eru dæmi um fyrstnefndu aðferðina þar sem verulegar skorður eru settar við fjármagnshreyfingum á milli innlendra og erlendra aðila sem gætu raskað stöðugleika í gengis- og peningamálum og valdið óstöðugleika í fjármálakerfinu. Þau búa hins vegar til annars konar neikvæð áhrif sem brýnt er að draga úr.

Einn liður í fyrirhuguðum aðgerðum stjórnvalda til losunar fjármagnshafta er birting svokallaðra stöðugleikaskilyrða (ramma) en þau eru dæmi um aðferð b) hér að framan. Ef undanþága verður veitt á grundvelli stöðugleikaskilyrðanna/rammans er kröfuhöfum frjálst að ráðstafa útgreiðslum með þeim hætti sem þeir kjósa í samræmi við undanþáguna. Verður

¹² Sjá Bjarni G. Einarsson, Kristófer Gunnlaugsson, Þorvarður Tjörvi Ólafsson og Þórarinn G. Pétursson (2015). The long history of financial boom-bust cycles in Iceland – Part I: Financial crises. Seðlabanki Íslands *Working Papers*, væntanleg.

að gera ráð fyrir því að þeir innlendu kröfuhafar sem stunda fjárfestingarstarfsemi muni að miklu leyti kjósa að flytja endurheimtur úr búunum úr landi, enda hafa heimildir til erlendrar fjárfestingar verið takmarkaðar um langt skeið.

Í undirbúningi stjórnvalda að losun hafta átti framkvæmdahópur um losun hafta upplýsingafundi með slitastjórnnum og kröfuhöfum stærstu föllnu fjármálafyrirtækjanna. Þessir fundir fóru fram á vormánuðum 2015 og á þeim voru fulltrúum slitabúanna, auk helstu ráðgjafa þeirra, kynnt áform um áður nefnd stöðugleikaskilyrði og áform stjórnvalda um að leggja á stöðugleikaskatt.

Samhliða þessu frumvarpi er lagt fram frumvarp til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki til þess að greiða fyrir gerð nauðasamnings slitabúa. Stjórnvöld taka þó ekki afstöðu til þess á hvaða hátt umrædd slitabú kjósa að ljúka skuldaskilum. Það verður ákvörðun viðkomandi slitastjórna og kröfuhafa umræddra fyrirtækja.

Kjósi slitabúin að leita nauðasamnings áður en til skattlagningar kemur er í gildandi lögum mælt fyrir um að leita þurfi undanþágu frá lögum nr. 87/1992. Við mat á beiðni um undanþágu frá lögum nr. 87/1992 skal Seðlabankinn horfa til þess hvaða afleiðingar takmarkanir á fjármagnshreyfingum hafa fyrir umsækjanda, hvaða markmið eru að baki takmörkunum og hvaða áhrif undanþága hefur á stöðugleika í gengis- og peningamálum. Slík undanþága byggist á greiningu á áhrifum veitingar hennar á greiðslujöfnuð þjóðarbúsins. Þannig er ljóst að undanþágan verður ekki veitt nema áhrifin séu takmörkuð og rúmist innan þeirra stöðugleikaskilyrða sem gilda. Ekki er um samningsefni að ræða, annaðhvort uppfylla áformin stöðugleikaskilyrðin að mati Seðlabankans eða ekki. Áhrif útgreiðslna slitabúanna á greiðslujöfnuð ráðast af eignasamsetningu þeirra og eru því að ákveðnu leyti ólík. Til þess að öll slitabú sem kjósa að leita nauðasamnings fyrir lok ársins 2015 sitji við sama borð og hafi yfir að ráða sömu upplýsingum er eins og áður segir áformað að birta opinberlega áður nefnd stöðugleikaskilyrði eða ramma.

Útgönguskattur og stöðugleikaskattur eru dæmi um þriðju aðferðina sem nefnd var hér að framan. Undir lok ársins 2014 og í upphafi ársins 2015 var sá möguleiki kannaður ítarlega af hálfu stjórnvalda að lögfesta almennan útgönguskatt. Sú leið reyndist þó af ýmsum ástæðum ekki fær að mati sérfræðinga. Meðal annars var talið að lögfesta hefði þurft fjölda flókinnna undanþágna frá útgönguskattinum en einnig var talið líklegt að áhrifa hans mundi gæta á of löngum tíma.

3.2. Markmið stöðugleikaskatts.

Markmið frumvarpsins er að stuðla að losun fjármagnshafta án þess að efnahags- og fjármálastöðugleika sé ógnað. Er það gert með skattlagningu sem ætlað er að mæta þeim neikvæðu áhrifum sem leiða mundi af útgreiðslu fjármuna í tengslum við lok slitameðferðar skattaðila. Það gerir losun fjármagnshafta mögulega, enda skapa skattaðilarnir stærstu einstöku hindrunina fyrir losun þeirra. Tilgangur skattsins er ekki að afla ríkissjóði tekna til þess að standa undir útgjöldum heldur að draga umtalsvert úr áhættunni sem felst í slitum búanna og treysta þannig efnahagslegan stöðugleika.

Þær aðgerðir stjórnvalda til losunar hafta sem kynntar eru með frumvarpi þessu eru hluti af heildstæðri lausn varðandi fjármagnshöft. Hún byggist á því að framvindunni verði stýrt af stjórnvöldum í ákveðinn farveg en ekki af þeim aðilum sem kalla á tilvist haftanna. Hér er rétt að áréttta að bú fallinna fjármálafyrirtækja hafa verið í slitameðferð í tæplega sjö ár og hafa þau getað hámarkað virði eigna sinna í skjóli fjármagnshaftanna. Með aðgerðum sínum 12. mars 2012, þegar breytingar voru gerðar á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, og út-

greiðslur fallinna fjármálafyrirtækja voru takmarkaðar, gaf löggjafinn skýr skilaboð um að endanlegt uppgjör þessara aðila gæti ekki farið fram án þess að efnahagslegur stöðugleiki væri tryggður.

Til þess að skattlagning slitabúanna nái markmiði laganna um losun fjármagnshafta án þess að stöðugleika í efnahags- og peningamálum sé raskað þarf ráðstöfun skattteknanna einnig að stuðla að stöðugleika í þeim eignum. Ræðst það af því að neikvæð áhrif þess á stöðugleika að veita tiltölulega lausum krónueignum sem nú sitja fastar innan fjármagnshafta út í hagkerfið yrðu að sumu leyti hliðstæð neikvæðum áhrifum þess að eignum skattaðilanna yrði breytt í erlenda mynt og þær fluttar yfir landamæri í framhaldi af uppgjöri búanna. Sala banka í eigu slitabúa getur einnig við vissar aðstæður haft veruleg áhrif á lausafjárstöðu bankakerfisins og á fjármálamarkaði. Þá munu skattgreiðslur og útgreiðslur úr búunum til kröfuhafa ekki endilega falla saman í tíma. Ráðstöfun skatttekna og þess erlenda gjaldeyris sem fellur í skaut Seðlabanka Íslands verður því að taka mið af þessum þáttum og vera þannig háttáð að stöðugleiki sé varðveittur.

Hluti þeirra fjármuna sem skattaðilarnir munu nýta til greiðslu skattsins eru nú óvirkar innstæður í innlendum fjármálafyrirtækjum. Ríkissjóður mun því nýta innheimtan skatt fyrst til að greiða niður skuldabréf sem gefið var út til handa Seðlabanka Íslands. Slík aðgerð kemur í veg fyrir aukningu á virku peningamagni í umferð. Öðrum tekjum ríkissjóðs af skattinum, að undanskildum töpuðum tekjum af annarri skattheimtu á skattaðilana, verður ráðstafað á sérstakan innstæðureikning ríkissjóðs í Seðlabanka Íslands þar sem ekki er hægt að útiloka sviptingar í peningamagni í umferð og lausafjárstöðu fjármálafyrirtækja á meðan á uppgjöri slitabúanna og greiðslu stöðugleikaskattsins stendur. Með því er stefnt að því að skapa skilyrði fyrir nauðsynlegri samþættingu stefnu í opinberum fjármálum og peningamálum á meðan fjármagnshöft eru losuð. Til að stuðla að því að ráðstöfun skatttekna samrýmist efnahagslegum og fjármálalegum stöðugleika er gert ráð fyrir að gerð verði grein fyrir áætlaðri ráðstöfun fjármunanna í fjárlagafrumvarpi ár hvert á meðan þeir eru enn til staðar. Ráðuneytið mun leita eftir umsögn Seðlabanka Íslands um möguleg áhrif af ætlaðri meðferð og ráðstöfun á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

4. Meginefni frumvarpsins.

4.1. Yfirlit.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að megin Einkenni stöðugleikaskattsins og framkvæmdar hans séu svo sem hér segir:

1. Skattskyld verða þau fjármálafyrirtæki sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparisjóðir en sæta slitameðferð samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki eða hafa lokið henni vegna þess að héraðsdómur hefur úrskurðað að þau skuli tekin til gjaldþrotaskipta.
2. Skattstofn er heildareignir skattskylds aðila eins og þær standa þann 31. desember 2015. Eignir skulu almennt metnar á gangvirði eða kostnaðarverði eins og það birtist í reikningsskilum skattskyldra aðila miðað við 31. desember 2015.
3. Skatthlutfall stöðugleikaskatts er 39%.
4. Frá þannig reiknuðum skatti er heimilt að draga fyrir fram skilgreindar fjárfestingar skattskyldra aðila í erlendri mynt.
5. Skatturinn verður einskiptisskattur sem lagður verður á þann 15. apríl 2016.
6. Gjald dagar álagðs skatts verða fjórir: 1. maí, 1. júní, 1. júlí og 1. ágúst 2016.

7. Úrskurður ríkisskattstjóra um kæru vegna álagningar skattsins verður fullnaðarúrskurður á stjórnslustigi. Í því felst að ágreiningur um álagningu skattsins verður ekki borinn undir yfirskattanevnd.
8. Seðlabanka Íslands verður heimilt að veita skattskyldum aðila undanþágu frá banni við fjármagnshreyfingum milli landa að liðnum málshöfðunarfresti eða þegar fyrir liggur endanleg niðurstaða dómstóla sem staðfestir framkvæmd laga um stöðugleikaskatt enda hafi skattaðili staðið full skil á stöðugleikaskatti.
9. Skattkrafa á grundvelli laganna nýtur rétt hæðar sem búskrafa.
10. Ágreiningsmál vegna skattsins skulu sæta flýtimeðferð fyrir dómstólum.

4.2. Afmörkun skattskyldra aðila.

Skattskyldir aðilar samkvæmt frumvarpi þessu eru þeir lögaðilar sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparisjóðir en sæta nú slitameðferð eða hafa lokið henni vegna þess að héraðsdómur hefur úrskurðað að þeir skuli teknir til gjaldþrotaskipta. Í þessu felst að þeir aðilar sem nú sæta slitameðferð en fá staðfestan nauðasamning fyrir 31. desember 2015 teljast ekki meðal skattskyldra aðila.

Fyrir liggur að uppgjör á slitabúum fallinna viðskiptabanka og sparisjóða er stærsta einstaka áhættan við losun fjármagnshafta og mun það valda óstöðugleika nema gripið sé til sérstakra og róttækra ráðstafana til að draga úr honum. Um það efni er fjallað ítarlega í 2. og 3. kafla hér að framan og vísast um það efni þangað.

Jafnframt er ljóst að fjármagnshöft og önnur viðbrögð stjórnvalda þarf að skoða í ljósi þeirra sérstöku og alvarlegu aðstæðna sem þau stóðu frammi fyrir í október 2008. Óbrúanlegt bil hafði skapast á tiltölulega skömmum tíma á milli þeirrar kerfisáhættu, sem hafði byggst upp vegna ójafnvægis í fjármálakerfinu og þjóðarbúskapnum, og þess fjárhagslega bolmagns sem innlend stjórnvöld höfðu til að koma í veg fyrir fjármálaáfall þrátt fyrir hagstæða skuldastöðu ríkissjóðs. Ójafnvægið í fjármála- og hagkerfinu birtist skýrast í stakkaskiptum bankakerfisins þótt þess gætti einnig í skuldsetningu innlendra einkaaðila, eignaverðsþróun, vexti innlendar eftirspurnar og tilheyrandi viðskiptahalla. Stakkaskipti bankakerfisins fólust í því að viðskiptabankarnir breyttust á örfáum árum úr því að vera fábreyttar, meðalstórar og innanlandsmiðaðar fjármálastofnanir yfir í feikistórar, flóknar og áhættusæknar fjármálastofnanir sem reru öllum árum að aukinni alþjóðlegri starfsemi í krafti auðsóttar erlendar fjármögnunar við skilyrði lausafjárnóttar í heimsbúskapnum og auðfengings starfsleyfis á Evrópska efnahagssvæðinu vegna EES-samningsins.

Með þessari breytingu bankakerfisins byggðist upp kerfisáhætta, einkum vegna umfangsmikillar og áhættusamrar erlendar skuldsetningar sem gat reynst erfitt að fjármagna við erfiðari alþjóðleg fjármálaleg skilyrði. Erlendar skuldir þjóðarbúsins jukust af þessum sökum verulega eða úr liðlega 100% af VLF í ársbyrjun 2003 í um 1100% af VLF í lok september 2008. Þessar tölur eru vissulega litaðar af stórum efnahagsreikningum bankanna og á móti skuldunum stóðu miklar eignir. Heildarskuldir annarra þróaðra ríkja með mikla fjármálalega samþættingu við umheiminn og stór bankakerfi hafa einnig verið mjög háar. Útblásnum efnahagsreikningi þjóðarbúsins fylgir hins vegar mikil áhætta sem tengist mögulegri rýrnun eigna og erfiðleikum við endurfjármögnun skuldanna eins og sannaðist með afgerandi hætti í fjármálaáfallinu 2008.

Bankarnir tóku ekki tillit til mögulegs kostnaðar vegna þessarar kerfisáhættu í viðleitni sinni að auka umsvif sín og þegar vantraust fór vaxandi gagnvart þeim, fyrst á árinu 2006 en einkum eftir því sem hinn alþjóðlegu fjármálakreppu óx ásmegin frá miðbiki árs 2007 og

náði hámarki í kjölfar falls Lehman Brothers haustið 2008, máttu þeir sín lítils gagnvart því áhlaupi sem varð á erlenda fjármögnun þeirra. Innlend stjórnvöld gátu ekki mætt þörf bankanna fyrir lausafjárstuðning í erlendum gjaldmiðli og því var fall þeirra óhjákvæmilegt með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á íslenskt efnahagslíf. Verkefni stjórnvalda laut því einkum að því að takmarka eftir megni áhrif falls þeirra á þjóðarbúskapinn.

Ætla verður að þeir aðilar sem veittu þessi lán, sér í lagi stofnanir sem sérhæfa sig í slíkum viðskiptum, hafi gert sér grein fyrir eða a.m.k. hefðu átt að gera sér grein fyrir þeirri umtalsverðu áhættu sem fylgir svo miklum lánveitingum inn í svo smátt hagkerfi. Upplýsingar um skattaðila fyrir greiðsluþrot þeirra voru opinberar og því mátti lánveitendum þeirra vera ljós sú hætta að íslensk fjármálaafyrirtæki gætu ekki staðið við skuldbindingar sínar þegar að skuldadögum kæmi og að ríkissjóður hefði hvorki burði til að koma þeim til bjargar né bæri honum skylda til þess. Þegar bankakerfið hrundi og bú bankanna voru tekin til slitameðferðar urðu sumir þessara erlendu lánveitenda stærstu kröfuhafar búanna. Þar er því að finna aðila sem áttu verulegan þátt í því að skapa þær aðstæður sem kröfðust þess að fjármagnshöftum yrði komið á.

Þá liggur einnig fyrir að margir þeirra sem áttu slíkar kröfur í upphafi hafa þegar framselt þær öðrum. Þessi viðskipti með kröfurnar hafa átt sér stað eftir að fjármagnshöftum var komið á. Eigendur krafna hafa því haft tækifæri til þess að losa um eign sína sem í kröfunni felst til kaupenda sem hafa vitandi vits keypt kröfur á innlenda aðila sem bundnir eru fjármagnshöftum. Kaupendur, nú eigendur umræddra krafna, eru margir hverjir aðilar sem eru sérfróðir í viðskiptum með kröfur á greiðsluþrota aðila. Þeim aðilum sem keyptu þessar kröfur hefði átt að vera ljóst frá upphafi að útgreiðslur til þeirra í krónum mundu vega að efnahagsstefnu ríkisins og stöðugleika í peninga- og gengismálum.

Þegar grípa þarf til neyðarráðstafana til að aflétta því skaðlega ástandi sem þjóðin býr við vegna fjármagnshaftanna liggur beint við að skattleggja þá aðila sem áttu stærstan þátt í því að valda vandanum. Sú niðurstaða er talin bæði eðlisrökrétt og málefnaleg og byggist á rétti ríkisvaldsins til að leggja á skatta eftir málefnalegum og lögmætum sjónarmiðum og, þá er sérstök efni eru til, að skattleggja tiltekna hópa til almannaþarfa. Kröfuhafar í bú fallinna viðskiptabanka og sparisjóða geta ekki vænst þess að almenningur taki á sig auknar byrðar vegna skuldauppgjors einkaaðila.

4.3. Skattstofn og skatthlutfall.

Til skattstofns samkvæmt frumvarpinu teljast heildareignir skattskylds aðila í lok ársins 2015 og hann tekur þannig mið af ársreikningsskilum hins skattskylda aðila. Skatturinn reiknast af heildareignum og gildir einu hvort þær eignir eru innlendar eða erlendar.

Skatthlutfall stöðugleikaskatts er 39% af skattstofni. Við ákvörðun hlutfallsins var horft til þess að stöðugleikaskattinum er ætlað að draga verulega úr þeim neikvæðu áhrifum á greiðslujöfnuð og efnahagslegan stöðugleika sem mundi af öðrum kosti leiða af uppgjöri slitabúanna og útgreiðslum þeirra til kröfuhafa utan fjármagnshafta. Þau neikvæðu áhrif sem um ræðir ráðast af innlendum eignum slitabúanna við útgreiðslu þeirra, bæði í íslenskum krónum og erlendum gjaldeyri. Áætlað er að innlendar eignir slitabúanna í íslenskum krónum verði 590 ma.kr. um mitt ár 2016, eða 27% af heildareignum þeirra í árslok 2015. Ekki er svigrúm til verulegs útflæðis þeirra eigna án neikvæðra ytri áhrifa á aðra aðila hagkerfisins. Skatthlutfallið verður auk þess að taka mið af þeirri áhættu sem felst í ávöxtun og auknum endurheimtum af innlendum krónueignum slitabúanna fram að uppgjöri þeirra, en auknar endurheimtur þeirra í krónum leiða til enn meiri áhrifa á greiðslujöfnuð við útgreiðslu fjár-

munanna. Virði þessara eigna hefur vaxið mikið frá hruni fjármálakerfisins, m.a. fyrir tilstuðlan fjármagnshafta. Þarf af þessum sökum að greina og áætla vöxt innlendra eigna fram að skattlagningu við ákvörðun skatthlutfalls. Í því sambandi skipta tvenns konar eignir slitabúanna mestu máli. Annars vegar er áætlað að eignarhlutir þeirra í innlendum fjármálafyrirtækjum muni vaxa um allt að 110 ma.kr. Hins vegar er áætlað að endurheimtur af öðrum innlendum eignum búanna í íslenskum krónum muni aukast um 50 ma.kr. Þessar forsendur leiða til þess að um mitt ár 2016 er líklegt að innlendar eignir slitabúanna í íslenskum krónum verði um 35% af heildareignum þeirra eins og þær standa í árslok 2015.

Innlendar eignir slitabúanna í erlendum gjaldeyri eru ógn við stöðugleika og losun fjármagnshafta. Þannig er krafa í erlendum gjaldeyri á hendur innlendum aðila sem ekki hefur tekjur eða tryggingar í erlendri mynt aðeins tilfærsla vandans. Skuldari er þá knúinn til þess að kaupa gjaldeyri innanlands fyrir krónur til þess að efna skuldbindingu sína. Líkt og fjallað er um í kafla 2.5.2 mundi óheft útgreiðsla slitabúanna á lausafé í erlendri mynt hafa neikvæð ytri áhrif vegna úttekta frá innlendum fjármálastofnunum en tveir af þremur kerfislega mikilvægum bönkum hér á landi njóta opinberrar fyrirgreiðslu í erlendri mynt sem var talin nauðsynlegur þáttur í að koma þeim á fót. Áætlað er að innlendar eignir slitabúanna í erlendum gjaldeyri verði um 310 ma.kr. um mitt ár 2016, eða 14% af heildareignum þeirra í árslok 2015. Stöðugleikaskatti er ætlað að mæta þessari áhættu með tvenns konar hætti. Annars vegar er skatthlutfallinu ætlað að ná til hluta áhættunnar á sama hátt og hlutfallið tekur tillit til mögulegrar hækkunar á virði innlendra eigna slitabúanna í íslenskum krónum. Hins vegar má mæta hluta þeirra neikvæðu áhrifa sem útgreiðsla innlendra eigna í erlendum gjaldeyri getur haft í för með sér með því að lengja í endurgreiðsluferli þeirra. Af þeim sökum stendur skattskyldum aðilum til boða að draga frá skatti fjárfestingar í tilgreindum fjármálagerningum. Getur þessi frádráttur numið allt að 163 ma.kr., eða 7,5% af heildareignum slitabúanna í árslok 2015.

Líkt og að framan er rakið er það hversu hátt hlutfall skattsins þarf að vera háð óvissu um ávöxtun og endurheimtur innlendra eigna slitabúanna hvort sem þær eru í krónum eða erlendri mynt. Við ákvörðun skatthlutfalls var m.a. horft til þess að áhrif gengisbreytinga á verðbólgu hér á landi hafa verið meiri en meðal annarra ríkja sem styðjast við verðbólgu-markmið. Þá var jafnframt lagt til grundvallar að afleiðingar af miklum efnahagslegum áföllum geta leitt af sér samfélagslegan óróa og breytingar á grundvallarviðmiðum og félagslegri uppbyggingu þeirra samfélaga sem verða fyrir slíkum áhrifum. Slík áhrif mundu draga verulega úr getu ríkisins til að afla tekna fyrir það stig almannatjónustu sem byggt hefur verið upp hér á landi og koma þyngst niður á viðkvæmstu þjóðfélagshópunum. Ljóst er að meiri háttar efnahagsleg áföll með skömmu millibili geta haft þær afleiðingar að stjórnvöld missi stjórn á þeim grundvallarrétti lýðræðislegs samfélags að móta sér og viðhalda efnahagsstefnu. Aðgerðir ríkisvaldsins miða að því að viðhalda þessum grundvallarrétti og draga sem mest úr misvægi í gjaldeyrisjöfnuði þjóðarbúsins og tryggja að þetta misvægi sem stafar af falli bankakerfisins og fjármálakreppu hafi ekki neikvæð áhrif á alla innlenda efnahagsstarfsemi og þjóðfélagsskipan til framtíðar. Að teknu tilliti til þeirra grundvallarhagsmuna sem verið er að vernda með stöðugleikaskatti er ljóst að vanáætlun skattsins getur haft verulega neikvæðar afleiðingar. Til þess að tryggja að þeir sem áhættuna skapa beri hana að mestu er því lagt til í frumvarpi þessu að skatthlutfall stöðugleikaskatts verði 39% af heildareignum í árslok 2015.

4.4. Heimildir til frádráttar frá skatti.

Frumvarp þetta kveður á um afmarkaðar heimildir til frádráttar frá skatti. Tilgangur þeirra er að gefa skattaðilum kost á að ráðast í tilteknar langtímafjárfestingar sem eru til þess fallnar að styðja við losun fjármagnshafta hér á landi, með því að fjármunir sem bundnir eru með þeim hætti sem heimildirnar kveða á um valda síður neikvæðum þrýstingi á gengi krónunnar. Eru þetta annars vegar frumfjárfestingar í skuldabréfum útgefnum af innlendum viðskiptabönkum eða sparisjóðum og hins vegar frumfjárfestingar í víkjandi lánnum sem veitt eru til innlendra viðskiptabanka eða sparisjóða.

Kjósi aðilar að ráðast í þessar tilteknu fjárfestingar njóta þeir þess í því formi að raunveruleg skattgreiðsla þeirra lækkar, enda hafa skattaðilar þá kosið að taka á sig hluta af þeirri áhættu sem fylgir losun hafta. Þannig er gert ráð fyrir að þeim meginmarkmiðum sem að er stefnt með skattlagningu samkvæmt frumvarpinu megi að hluta ná með því að fjármunir skattaðila í erlendum gjaldeyri verði bundnir til lengri tíma í fjárfestingum í erlendri mynt. Seðlabanki Íslands hefur bent á að meðal lykilforsendna fyrir farsælli losun fjármagnshafta séu að innlendir aðilar hafi greiðan aðgang að alþjóðlegri fjármögnun á eðlilegum kjörum og að fjármálastöðugleiki sé tryggður.¹³

Í 5. gr. frumvarpsins er mælt fyrir um að frumfjárfestingar í skuldabréfum sem gefin eru út af innlendum viðskiptabönkum eða sparisjóðum undir slíkum alþjóðlegum fjármögnunarramma veiti heimild til frádráttar frá skatti.

Líkt og vikið var að hér að framan hefur aðgangur innlendra aðila að erlendu lánsfjármagni verið takmarkaður undanfarin ár. Þetta á einkum við um meðalstór og minni fyrirtæki. Greiðari aðgangur að erlendum lánnum tryggir að innlendir aðilar þurfa ekki að greiða örur niður erlendar skuldir sínar en æskilegt getur talist, sem getur aukið á greiðslujafnaðarvanda Íslands og þannig valdið lækkun á gengi krónunnar og leitt til lækkunar á gjaldeyrisforða Seðlabankans. Sá aðgangur að fjármögnun sem innlendum fjármálafyrirtækjum kann að standa til boða, kjósi skattaðilar að binda fjármuni í fjármálagerningum útgefnum af fjármálafyrirtækjum, er til þess fallinn að stuðla að aðgangi innlendra aðila að lánsfjármögnun í erlendri mynt.

Að því er varðar áhrif frádráttarbærra fjárfestinga á fjármálastöðugleika þá eru þau tvíþætt og tengjast gjalddagaáhættu og varúðarsjónarmiðum. Skattaðilar samkvæmt frumvarpi þessu eiga í sumum tilfellum kröfur á innlend fjármálafyrirtæki í erlendum myntum þar sem fjármálafyrirtækin eiga að einhverju leyti laust fé í erlendum gjaldmiðlum á móti. Gegn fjárfestingum í framangreindum fjárfestingarkostum, sem skattaðili gerir í eigin nafni og geta að hámarki numið 20% af heildareignum hans en þó aldrei hærrí fjárhæð en 50 ma.kr., munu slíkar langtímafjárfestingar mynda frádráttarliði frá skatti. Er sú ráðstöfun til þess fallin að styðja við losun fjármagnshafta með því að færa gjalddagaáhættu innlendra viðskiptabanka sem fjármagna sig á alþjóðlegum fjármálamörkuðum lengra fram í tímann og þannig stuðla bæði að greiðari aðgangi að erlendum lánamörkuðum og að innlendum fjármálastöðugleika. Að sama skapi hníga varúðarsjónarmið sem tengjast fjármálastöðugleika að því að innlend fjármálafyrirtæki séu vel undir það búin að takast á við fjármagnsflutninga frá landinu í kjölfar losunar fjármagnshafta.

Þó svo að slíkar fjárfestingar dragi úr neikvæðum ytri áhrifum vegna losunar fjármagnshafta er varhugavert að auka um of lánsfjármögnun innlendra banka í erlendri mynt á skömmum tíma. Með hliðsjón af þessu eru sett takmörk þannig að þessar fjárfestingar geti að há-

¹³ Skýrsla um áætlun um losun hafta, dags. 25. mars 2011.

marki numið um 160 ma.kr. eða sem nemur u.þ.b. gjaldeyrisinnlánnum skattskyldra aðila í íslenskum bönkum.

Fjármögnun viðskiptabanka á alþjóðlegum fjármálamörkuðum fer að mestu leyti fram í gegnum staðlaða alþjóðlega fjármögnunarramma, svokallaða EMTN/GMTN-útgáfuramma. Eftir að „fjármögnunarramminn“ hefur verið settur upp er hver útgáfa einungis háð útgáfu einfaldra viðbótarskjala sem m.a. tilgreina hvaða ákvæði fjármögnunarrammans eiga við um þá útgáfu (e. supplemental documents). Útgáfur geta tekið mjög skamman tíma samanborið við sjálfstæða skuldabréfaútgáfu (e. stand-alone bond issue). Þótt fjármögnunarrammarnir tilgreini millilanga fjármögnun (e. medium term) gera þeir sjálfir ekki kröfu um sérstakan líftíma útgáfu. Hugtakið millilöng fjármögnun er notað vegna þess að algengt er að útgáfur undir fjármögnunarrammanum séu þrjú, fimm eða sjö ár. Í útgáfulýsingum er útgefandi (e. issuer) sá aðili sem fjármagnar sig með fjármögnunarramanum. Umsjónaraðili (e. arranger) er aðilinn sem útgefandinn ræður til þess að setja fjármögnunarrammann á fót og eru það alþjóðleg fjármálafyrirtæki. Þá eru eitt eða fleiri alþjóðleg fjármálafyrirtæki skráð sem miðlarar (e. dealers). Sambandi þessara aðila við útgefanda er lýst í útgáfulýsingu en í einfaldri mynd skrá miðlarar sig fyrir útgáfu, annaðhvort einn miðlari (e. single dealer drawdown) eða fleiri (e. syndicated drawdown).

Þeir viðskiptabankar sem í dag eru útgefendur á þessum markaði eru Landsbankinn hf., Íslandsbanki hf. og Arion banki hf. Skjölun samkvæmt framangreindum fjármögnunarrömmum heyrir undir erlend lög og er stöðluð, en að öðru leyti eru fáar takmarkanir á skuldabréfaútgáfunni. Íslandsbanki hf. er með GMTN-fjármögnunarramma frá árinu 2014. Landsbankinn hf. og Arion banki hf. eru með EMTN-fjármögnunarramma frá árinu 2014 vegna útgáfu skuldabréfa í kauphöllinni á Írlandi og í Lúxemborg. Útgáfa skuldabréfa undir fjármögnunarrammanum er alþjóðleg, útgáfan er í erlendri mynt og fjárfestar bæði innlendir og erlendir. Útgefendur á þessum markaði eru almennt stærri fyrirtæki sem hafa lánshæfismat yfir BBB- (í svonefndum fjárfestingarflokki, e. investment grade). Algengast er að skuldabréfaútgáfa sem þessi sé skráð í veltumeiri kauphöllum þar sem alþjóðlegir fjárfestar eiga viðskipti.

Til viðbótar við framangreindar frumfjárfestingar í skuldabréfum er mælt fyrir um að frumfjárfesting í víkjandi lánveitingu í erlendri mynt til innlendra viðskiptabanka eða sparisjóða sem starfa samkvæmt lögum nr. 161/2002, á gjalddaga eftir ekki skemmri tíma en tíu ár, veiti heimild til frádráttar frá skatti. Víkjandi lán til fjármálafyrirtækja eru lán sem slík fyrirtæki taka gegn útgáfu sérstakrar skuldaviðurkenningar þar sem skýrt er kveðið á um að endurgreiðslutími lánsins sé eigi skemmri en umsaminn tími og að við gjaldþrot hlutaðeigandi fjármálafyrirtækis eða slit þess fáiast það endurgreitt á eftir öllum öðrum kröfum á hendur fjármálafyrirtækinu en endurgreiðslu hlutafjár. Slík fjármögnun getur að uppfylltum skilyrðum laga um fjármálafyrirtæki talist til eiginfjárbáttar viðkomandi fyrirtækis og þar með verið hluti af eiginfjárgrunni þess. Eiginfjárgrunnur fjármálafyrirtækja skal nema tilteknu hlutfalli af áhættugrunni fjármálafyrirtækis og skapar þannig öryggi fyrir viðskiptavinum þess og fjármálakerfið í heild. Heimildin skýtur þannig stöðum undir þann fjármálastöðugleika sem þarf að vera til staðar þegar stór umfangsmikil skref eru stigin við losun fjármagnshafta.

Þegar kemur að stærð og mynt frádráttarliða í formi kaupa á skuldabréfum, sem gefin eru út af innlendum fjármálafyrirtækjum í erlendri mynt, ber að hafa í huga að sala innlendra eigna slitabúa til erlendra aðila, ásamt undanþágu frá fjármagnshöftum þar sem fyrir liggur að söluverðið í erlendum gjaldeyri flæðir beint aftur yfir landamæri, er einungis hlutlaust flæði til skamms tíma litið. Öðru máli gegnir þegar erlendir fjárfestir kaupir innlenda eign og söluandvirðið verður eftir á Íslandi. Eignarhald erlendra aðila á innlendum eignum, til að

mynda fjármálafyrirtækjum, er í reynd erlend krafa á undirliggjandi innlendar eignir viðkomandi fjármálafyrirtækis. Erlendir kaupendur slíkra eigna hafa ekki íslenska krónu sem starfrækslugjaldmiðil. Flæði á gjaldeyrismarkaði er því aðeins hlutlaust til mjög skamms tíma. Erlendir kaupandi mun eftir sem áður verja undirliggjandi eignasafn og/eða framtíðargreiðsluflæði viðkomandi eignar. Það er ómögulegt að koma í veg fyrir þessi áhrif og allar slíkar aðgerðir mundu kalla á áframhaldandi fjármagnshöft. Þá er fyrirsjáanlegt að slíkar kvaðir hefðu neikvæð áhrif á verð viðkomandi eignar sem og verð á öðrum innlendum eignum sem ætlunin er að selja erlendum aðilum. Útfærslan á slíkum varnarsamningum getur verið ýmiss konar, svo sem með því að fjármagna kaupin á innlendum markaði og kaupa gjaldreyri fyrir þá fjármögnun eða með gerð afleiðusamninga til lengri tíma. Slíkar aðgerðir eru til þess fallnar að kalla fram áhrif á gjaldeyrisjöfnuð hratt og vara á meðan á eignarhaldi viðkomandi varir. Þá mun eignarhald erlendra aðila á innlendum fyrirtækjum eða kröfum kalla á flæði yfir landamæri vegna arðgreiðslna eða afborgana.

Stöðugleikaskatturinn og heimildir til frádráttar frá honum vegna kaupa á skuldabréfum í erlendri mynt sem gefin eru út af innlendum viðskiptabönkum eða sparisjóðum dregur einnig úr neikvæðum áhrifum þess að laust fé hérlandis í erlendum gjaldmiðlum mundi að öðrum kosti flæða út úr hagkerfinu við losun hafta vegna úttekta frá innlendum fjármálastofnunum og vegna endurheimtna af kröfum á innlenda aðila. Útflæði innlendra eigna í erlendum myntum dregur úr lausafjárstöðu innlands fjármálamarkaðar í erlendri mynt. Slíku útflæði fylgir aukin hætta á óstöðugleika og vantrausti á fjármálakerfið sem hefur tilheyrandi neikvæð áhrif á heimili og fyrirtæki í landinu en hins vegar takmörkuð áhrif á hagsmuni kröfuhafa. Draga má úr neikvæðum áhrifum þessa útflæðis með lengingu í fjármögnun.

4.5. Breytingar á lögum um gjaldeyrismál.

4.5.1. Undanþágur frá lögum um gjaldeyrismál.

Ein stærsta hindrunin við afnám fjármagnshafta er hinn væntanlegi þrýstingur á gengi krónunnar sem gera má ráð fyrir að verði við útgreiðslur skattaðila í tengslum við lok slita þeirra. Lög nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, hafa því takmarkað heimildir skattaðila til að framkvæma fjármagnshreyfingar á milli landa og/eða gjaldeyrisviðskipti í tengslum við útgreiðslur úr búum þeirra. Markmið skattlagningar samkvæmt frumvarpi þessu er eins og áður segir að tryggja að mögulegt sé að ljúka slitum skattaðila án þess að fjármagnshreyfingar á milli landa og gjaldeyrisviðskipti vegna þeirra valdi verulegum óstöðugleika í gengis- og peningamálum. Þannig er gert ráð fyrir því í frumvarpi þessu að það sé grunnforsenda fyrir undanþágu til skattskyldra aðila að innheimta skattsins nái fram að ganga.

Af þessari ástæðu og með vísan til ríkra almannahagsmuna er talið nauðsynlegt að tryggja að undanþágur til skattskyldra aðila verði háðar staðfestingu Seðlabanka Íslands svo ljóst sé að forsendur fyrir veitingu undanþágunnar standist, þ.e. að innheimta skattsins hafi farið fram og að tryggt sé að ekki muni koma til endurgreiðslu hans. Samhliða gildistöku laga þessara bætist því ný málsgrein við 13. gr. n laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, sem kveður á um að skattaðilum eða lögaðilum sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings skattaðila verði veitt undanþága frá 2. mgr. 13. gr. b og 1. másl. 2. mgr. 13. gr. c sömu laga vegna greiðslu til kröfuhafa við gjaldprotaskipti eða vegna úthlutunar til kröfuhafa samkvæmt nauðasamningi og við efndir skuldbindinga samkvæmt honum að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Þau skilyrði eru nánar tiltekið að skattskyldur aðili hafi staðið full skil á álögdum skatti samkvæmt lögum um stöðugleikaskatt og að ágreiningur sé ekki uppi vegna

laganna. Aðilar sem njóta undanþágu skv. 1. másl. ákvæðisins skulu jafnframt undanþegnir 13. gr. e, 1. mgr. 13. gr. f, 13. gr. g, 13. gr. h og 13. gr. l laganna.

Áður en fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti eiga sér stað á grundvelli undanþágu 1. másl. skulu aðilar hafa hlotið staðfestingu Seðlabankans um að útgreiðslur séu í samræmi við ákvæðið. Slíkar staðfestingar eru á grundvelli veittrar undanþágu en ekki vegna greiðslna sem falla undir 13. gr. j laganna. Seðlabanki Íslands setur nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis. Ákvæðið kveður jafnframt á um að Seðlabanki Íslands skuli synja um staðfestingu ef skilyrðin eru ekki uppfyllt. Um leið og ríkir almannahagsmunir krefjast þess að losun fjármagnshafta nái fram að ganga er ljóst að ríkir almannahagsmunir standa jafnframt til þess að losun fjármagnshafta hafi ekki þær afleiðingar að stöðugleika í gengis- og peningamálum sé verulega ógnað á þann veg að fyrirtæki og heimili í landinu verði fyrir umtalsverðum kostnaði vegna þessa. Tilgangur takmarkana í ákvæðum 13. gr. b og 13. gr. c laga um gjald-eyrismál er að tryggja stöðugleika í gengis- og peningamálum og er því mikilvægt að undanþágur sem gerðar eru frá slíkum takmörkunum raski ekki þeim stöðugleika.

Þá er einnig lagt til að önnur ný málsgrein bætist við 13. gr. n laga um gjaldeyrismál sem veitir skattaðilum samkvæmt lögum um stöðugleikaskatt sérstaka heimild til fjárfestinga í skilningi 5. gr. frumvarps þessa. Undanþáguheimild þessi er því einskorðuð við þannig fjárfestingar en þær eru almennt takmarkaðar skv. 1. mgr. 13. gr. e laganna.

4.5.2. *Breytingar á viðurlaga- og þvingunarúrræðum Seðlabanka Íslands.*

Brot gegn lögum um gjaldeyrismál kunna að vera veruleg ógn við þá hagsmuni sem þeim er ætlað að vernda og er brýnt að Seðlabanki Íslands geti brugðist við þeim með viðeigandi hætti. Þeir hagsmunir eru ekki síst fyrir hendi nú þar sem þær aðgerðir sem boðaðar eru í þessu frumvarpi kunna að skapa hvata til sniðgöngu frá höftunum. Með hliðsjón af því er lagt til í frumvarpinu að Seðlabankanum verði heimilað að stöðva háttsemi sem telst brjóta gegn ákvæðum laganna og kveða á um úrbætur eða leiðréttingu, að viðlögðum dagsektum. Valdheimildir af þessu tagi eiga sér fyrirmyndir í annarri löggjöf á fjármálamarkaði og eru taldar réttlætanager í ljósi þess samfélagslega kostnaðar sem stafað getur af brotum einstakra aðila á fjármagnshöftunum. Einnig er lagt til að heimildir bankans til álagningar sekta á lögaðila vegna tilgreindra brota á fjármagnshöftunum verði rýmkaðar á þann veg að varnaðaráhrif séu tryggð. Sektirnar mundu samkvæmt tillögumni geta numið allt að fimmfaldri fjárhæð gjald-eyrisviðskiptanna eða fjármagnshreyfingarinnar.

4.6. *Rétthæð krafna.*

Samkvæmt frumvarpinu nær skattskyldan til þeirra aðila sem sæta slitameðferð eftir 101. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, og þeirra aðila sem héraðsdómur hefur úrskurðað að teknir skuli til gjaldþrotaskipta. Er í frumvarpinu tekið fram að krafa um greiðslu skattsins á hendur þeim aðilum fari eftir 2. tölul. 110. gr. laga um gjaldþrotaskipti o.fl., nr. 21/1991.

Samkvæmt 3. mgr. 102. gr. laga nr. 161/2002 ræðst rétthæð krafna við slit fjármálafyrirtækja af ákvæðum XVII. kafla laga nr. 21/1991 og öðrum lagaákvæðum sem í gildi voru við upphaf slitanna. Um rétthæð krafna vegna skatta og gjalda á fjármálafyrirtæki sem hafa verið tekin til slita hefur verið fjallað í dómi Hæstaréttar frá 5. febrúar 2014, í máli nr. 62/2014. Þar reyndi á hvar skipa ætti eftirlitsgjaldi á grundvelli laga nr. 99/1999 í kröfuröð við slit á fjármálafyrirtæki. Var það niðurstaða Hæstaréttar að opinber gjöld, sem lögð eru á þrotabú vegna starfsemi þess eftir upphaf gjaldþrotaskipta, teljist til skiptakostnaðar skv. 2. tölul. 110. gr. laga nr. 21/1991.

Skattkrafa getur annars vegar stofnast þegar stjórnvald hefur tekið nauðsynlega ákvörðun um greiðsluskyldu einstaks skattþegns og tilkynnt honum um ákvörðunina, ef atbeina stjórnvalds þarf til að ákveða fjárhæð skatta. Hins vegar getur þannig háttáð til að atbeina stjórnvalds þurfi ekki til að ákveða fjárhæð skatta heldur sé gjaldanda ætlað að skila skýrslu sem byggja má skattfjárhæð á og standa svo skil á greiðslu í samræmi við það. Í slíkum tilvikum verður skattkrafa til þegar skattþegn skilar skýrslu með fullnægjandi upplýsingum, óháð því hvort greiðsla berist um leið. Eins og fram kemur í frumvarpinu er stofn skattsins heildar eignir hvers skattskylds aðila eins og þær eru metnar 31. desember 2015, og eru gjalddagar skattsins á árinu 2016. Samkvæmt þeim tillögum sem fram koma í frumvarpinu hefur sá skattur sem lagður er til í frumvarpinu og lagður er á þá lögaðila sem teknir hafa verið til slita á grundvelli laga nr. 161/2002 stofnast eftir að bú þeirra voru tekin til slita og er lagður á þá eftir sama tímamark. Samkvæmt því er skýrt tekið fram í frumvarpinu að við slit á búi fjármála fyrirtækis sé kröfu um greiðslu skattsins skipað í réttindaröð skv. 2. tölul. 110. gr. laga nr. 21/1991.

4.7. Úrlausn ágreiningsmála.

Mikilvægt er að allur ágreiningur vegna fyrirhugaðrar skattlagningar verði útkljáður svo fljótt sem unnt er með endanlegum hætti bæði hjá stjórnvöldum og fyrir dómstólum. Helgast þetta af því hversu þjóðhagslega mikilvægt verkefni það er að ráðast með skipulögðum hætti í að losa fjármagnshöftin.

Til að stuðla að skjótri úrlausn ágreiningsmála eru í frumvarpinu lögð til tvenns konar frávik frá því sem almennt gildir við meðferð skattamála. Í fyrsta lagi er kveðið á um það að úrskurður ríkisskattstjóra um kærú vegna álagningar skattsins verði endanlegur á stjórnslustigi. Í því felst að ekki verður unnt að bera ágreining vegna skattsins undir yfirsattanefnd.

Í öðru lagi er lagt til í frumvarpinu að dómsmálum þar sem fjallað eru um hinn fyrirhugaða skatt sé veittur forgangur umfram önnur mál sem bíða meðferðar hjá dómstólum. Það er gert með þeim hætti að leggja til að dómsmál skuli sæta flýtimeðferð eftir reglum XIX. kafla laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991. Hér er ekki gert ráð fyrir mati dómara á því hvort mál skuli sæta flýtimeðferð þar sem í frumvarpinu felst sú skýra afstaða löggjafans að allur ágreiningur sem upp kann að koma vegna skattlagningarinnar, svo sem um álagningu, innheimtu og lögmæti fyrirhugaðs skatts og um framkvæmd skattlagningarinnar og þeirra undanþágna sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu, sé þess eðlis að brýn þörf sé á skjótri úrlausn hans, enda varði málin gríðarlega þjóðfélagslega hagsmuni auk þess sem þau hafi verulega almenna þýðingu. Þetta frávik er ekkert síður til hagsbóta fyrir skattaðila og þá aðila sem aðila sem eiga kröfur á skattaðila en fyrirtæki og almenning í landinu.

5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

5.1. Ákvæði stjórnarskrár og mannréttindasáttmála Evrópu.

Tillögur frumvarpsins hafa verið samdar með það að leiðarljósi að efni þess samræmist stjórnarskrá og mannréttindasáttmála Evrópu, m.a. þau ákvæði sem kveða á um vernd eignarréttar og bann við mismunun. Jafnframt hefur verið leitast við að ganga ekki lengra í tillögum frumvarpsins en nauðsynlegt er miðað við aðstæður. Ljóst er að samkvæmt tillögum frumvarpsins verða skattskyldir aðilar fáir og jafnframt er skatthlutfallið hátt. Þær sérstöku aðstæður sem nú eru á Íslandi eru taldar réttlæta skattheimtu af því tagi sem frumvarpið kveður á um. Um þessar aðstæður, þ.e. setningu fjármagnshafta í kjölfar fjármálaáfallsins haustið 2008 og þá skaðsemi sem fjármagnshöftunum fylgir fyrir efnahag landsins, er ítarlega fjallað

í 2.–4. kafla og er vísað til þess sem þar kemur fram varðandi útskýringu á umfangi þeirrar skattlagningar sem frumvarpið kveður á um. Þá ber einnig að horfa til þess að enda þótt skattskyldir aðilar séu fáir samkvæmt frumvarpinu beinist skatturinn í reynd að þeim einstaklingum og lögaðilum sem eiga kröfur á hendur skattskyldum aðilum. Kröfuhafar í bú skattskyldra aðila voru tæplega 18 þúsund í maí 2015 en við lok kröfulýsingarfrests voru lýstar kröfur í bú þriggja stærstu viðskiptabankanna á Íslandi um 50 þúsund.

5.2. Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið.

Þá hefur það jafnframt verið haft að leiðarljósi við samningu frumvarpsins að efni þess stangist ekki á við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið (EES-samninginn). Frumvarpinu er ætlað að stuðla að losun á takmörkunum á fjármagnsflutningum. Þær takmarkanir hafa verið taldar samrýmast skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum með vísan til 2. og 4. mgr. 43. gr. samningsins þar sem kveðið er á um heimildir til þess að beita verndarráðstöfunum vegna röskunar á starfsemi fjármagnsmarkaða og erfiðleika með greiðslujöfnuð. Svigrúm Íslands með tilliti til EES-samningsins til þess að gæta hagsmuna sinna í þessum efnum hefur verið staðfest af EFTA-dómstólum með dómi í máli nr. E-3/11 þar sem dómstóllinn veitti ráðgefandi álit um heimildir til að víkja frá reglum EES um frjálst flæði fjármagns. Niðurstaða dómstólsins hefur síðan þá verið ítrekuð af Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) í kjölfar kvartana sem stofnuninni hafa borist.

Þau skref í átt að losun hafta á fjármagnsflutningum sem útfærð eru með frumvarpi þessu fela ekki sem slík í sér takmarkanir á frjálsum fjármagnsflutningum eða öðrum skuldbindingum samkvæmt EES-rétti. Að meginreglu til leggur EES-samningurinn ekki takmarkanir við því hvernig aðilar samningsins haga skattlagningarrétti sínum. Tilhögun skattlagningar getur eigi að síður í einhverjum tilfellum verið þannig úr garði gerð eða haft þannig afleiðingar að ákvæði EES-samningsins koma til skoðunar. Má hér einkum nefna reglur um staðfesturétt og frjálsa fjármagnsflutninga. Heimildum til skattlagningar þarf þannig að beita í samræmi við EES-reglur.

Frumvarp þetta kveður á um skattlagningu sem er almenns eðlis bæði hvað varðar skattskylda aðila og ákvörðun skattstofns og felur ekki í sér skattameðferð sem hamlar staðfesturétti skattskyldra aðila með því að koma á mismunandi hátt við aðila eftir því hvort eignir þeirra eða starfsemi er í öðru samningsríki EES eða á Íslandi. Þá er skattaleg meðferð þeirra sem skattskyldir eru samkvæmt lögnum ekki með þeim hætti að hún aftri aðilum staðfestum í öðru samningsríki EES frá því að njóta kröfuréttinda sem tengjast hinum skattskyldu aðilum umfram aðila sem staðsettir eru á Íslandi. Loks felast ekki í frumvarpinu nein ákvæði sem hamla frjálsum flutningum fjármagns með því að mismuna eigendum að kröfuréttindum eftir búsetu þeirra.

Samhliða samningu frumvarpsins hefur verið lagt mat á hvort óbein áhrif af heimildum til lækkunar á skatti kunni að hafa í för með sér ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, með tilliti til útgefenda þeirra fjármálagerna sem gefa rétt til frádráttar. Það kann að vera að frádráttarheimildirnar gefi slíkum útgefendum tækifæri til fjármögnunar á kjörum sem ella hefði ekki staðið þeim til boða. Ekki er því útilokað að ákvæði frumvarpsins séu að þessu leyti ívilnandi en að mati stjórnvalda væri slík óbein ríkisaðstoð réttlætunleg á grundvelli þeirra efnahagslegu markmiða sem með frumvarpinu er stefnt að. Til þess að fá úr því skorið hvort frumvarpið feli í sér ríkisaðstoð og hvort hún sé nægilega afmörkuð og bundin við það sem að lágmarki er nauðsynlegt hefur ráðuneytið hafið samráð við ESA um

meðferð málsins með það fyrir augum að úr þessu álitafni verði skorið áður en frádráttur frá skatti kemur til framkvæmdar.

6. Samráð og mat á áhrifum.

6.1. Samráð.

Við vinnslu frumvarpsins var haft víðtækt samráð við forsætisráðuneytið, Seðlabanka Íslands og ríkisskattstjóra.

6.2. Áhrif á íslenskt efnahagslíf.

Áhrif skattlagningarinnar sem lögð er til í þessu frumvarpi á íslenskt efnahagslíf eru fyrst og fremst af tvennum toga. Í fyrsta lagi er skatturinn mikilvægur þáttur í áætlun um losun fjármagnshafta og mun þannig stuðla að því að undið sé ofan af þeim neikvæðu áhrifum sem langvarandi höft hafa haft á hagkerfið. Í öðru lagi dregur skatturinn úr neikvæðum ytri áhrifum sem hagkerfið yrði fyrir þegar erlendir kröfuhafar fallinna banka og sparisjóða flytja fjármuni úr landi við afléttingu hafta ef ekki er dregið úr umfangi innlendra eigna í slitabúunum.

Ef losun haftanna verður farsæl er líklegt að gengi krónunnar verði fyrir óverulegum áhrifum. Reynsla Íslands frá losun fjármagnshafta á 10. áratug síðustu aldar og annarra ríkja sem losað hafa fjármagnshöft gefur til kynna að vænta megi fjármagnsinnflæðis við losun hafta ef vel er að verki staðið. Seðlabankinn gæti við slíkar aðstæður keypt gjaldeyri á markaði og aukið þannig við óskuldsettan gjaldeyrisforða. Verðbólga ætti þannig að mælast áfram lág með jákvæðum áhrifum á kaupmátt og greiðslubyrði íslenskra heimila. Ótti um vítahring lækkaði gengis íslensku krónunnar og hækkaði verðlags að öðru óbreyttu ætti því að reynast ástæðulaus. Við slíkar aðstæður skapast einnig betri skilyrði varðandi samninga um kaup og kjör á vinnumarkaði. Samhliða ætti tiltrú almennings á peningakerfinu og framtíð íslensku krónunnar sem sjálfstæðrar myntar að aukast.

Erlendis er lítið á höftin hér á landi neikvæðum augum þrátt fyrir að setning þeirra hafi verið talin nauðsynleg við upphaf kreppunnar. Ef vel tekst til við losun hafta og gengi íslensku krónunnar gefur ekki verulega eftir má gera ráð fyrir að láns hæfismat landsins batni þar sem höftin eru talin hafa veruleg neikvæð áhrif á hagkerfið. Með bættu láns hæfismati mun aðgangur að lánsfjármörkuðum opnast frekar og vaxtakostnaður lækka. Þá er líklegt að hér geti myndast arðbærir fjárfestingarmöguleikar fyrir innlenda aðila jafnt sem erlenda.

Nái frumvarpið fram að ganga og samkvæmt markmiðum sínum verður stigið mikilvægt skref í átt að losun fjármagnshafta. Með því aukast verulega líkur á að höftum verði að fullu létt af fyrirtækjum og heimilum í landinu sem gætu þá á ný notið frjálsra fjármagnsflutninga.

6.3. Áhrif á ríkissjóð.

Við framlagningu frumvarpsins liggur ekki endanlega fyrir hverjar tekjur ríkissjóðs verða vegna þess skatts sem lagður er til í frumvarpinu. Helgast það annars vegar af því að þeir aðilar sem nú sæta slitameðferð en ljúka henni með staðfestum nauðasamningi fyrir 31. desember 2015 teljast ekki meðal skattskyldra aðila og hins vegar af því að skattaðilum gefst kostur á að draga frá reiknuðum stöðugleikaskatti ákveðnar fjárfestingar. Áætlaðar heildareignir þeirra sem nú sæta slitameðferð verða um 2.166 ma.kr. í árslok 2015. Ef skattaðilarnir nýta frádráttarliði að fullu gætu tekjur ríkissjóðs vegna skattsins numið um 682 ma.kr. eins og sýnt er í eftirfarandi töflu.

| | <i>ma.kr.</i> |
|---|---------------|
| Áætlaðar heildareignir 31. desember 2015 | 2.166 |
| Skatthlutfall | 39% |
| Stöðugleikaskattur, án frádráttarliða | 845 |
| Hámarksfjárhæð fjárfestinga til frádráttar skatti | 163 |
| Stöðugleikaskattur, með frádráttarliðum | 682 |

Innheimtum skatttekjum verður haldið aðgreindum frá öðrum tekjum ríkissjóðs. Þess verður gætt að ráðstöfun fjármunanna hafi ekki óæskileg áhrif á peningamagn eða önnur þensluhvetjandi áhrif sem gætu dregið úr efnahagslegum stöðugleika. Gerð verður grein fyrir áætlaðri meðferð og ráðstöfun fjármunanna í fjárlagafrumvarpi ár hvert á meðan þeir eru enn til staðar. Ráðuneytið mun hafa samráð við Seðlabanka Íslands um möguleg áhrif af ætlaðri ráðstöfun á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

Aformað er að skatttekjunum verði í fyrsta lagi varið til að mæta lækkingu tekna af sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki sem leiðir af frumvarpi þessu og uppgjöri slitabúanna. Í öðru lagi verði þeim varið til uppgreiðslu skuldabréfs sem ríkissjóður gaf út til endurfjármögnunar Seðlabanka Íslands, enda kemur slík ráðstöfun í veg fyrir aukningu á virku peningamagni í umferð með þeim neikvæðu áhrifum sem slíkt gæti haft á verðlag og gengisþróun. Bréfið stóð í 145 ma.kr. í árslok 2014. Skuldir ríkissjóðs munu auk þess lækka sem nemur víxlum og skammtímaskuldabréfum ríkissjóðs í eigu slitabúanna, samtals um 11 ma.kr. í maí 2015.

Þeim fjármunum sem eftir standa verður ráðstafað á sérstakan innlánsreikning ríkissjóðs í Seðlabankanum. Að teknu tilliti til uppgreiðslu framangreindra skulda gætu þeir numið tæplega 500 ma.kr., eða 25% af VLF. Verður þessum fjármunum, eftir því sem tækifæri gefast, varið til lækkunar skulda hins opinbera, enda hefur ríkissjóður borið mikinn kostnað af hrúni fjármálakerfisins. Þannig hækkuðu heildarskuldir hans úr 23% af landsframleiðslu í árslok 2007 í 75% af landsframleiðslu í árslok 2014. Getur uppgreiðsla skulda ríkissjóðs numið samtals um 30% af VLF, sem leiða mun til rúmlega 40 ma.kr. árlegrar lækkunar vaxtagjalda þegar allt verður um garð gengið.

Hér hafa einungis verið talin þau beinu áhrif sem fram koma á fjárhag ríkisins þegar uppgjör slitabúanna og losun fjármagnshafta er lokið, en óbeinu áhrifin á ríkisbúskapinn í heild til framtíðar litið eru hins vegar mun mikilvægari. Þau felast ekki síst í því að með losun fjármagnshaftanna á slitabúin er stórum óvissuþætti eytt varðandi lánamöguleika og greiðslubyrði ríkisins til framtíðar og raunar þjóðarbúsins alls. Í því sambandi er rétt að árétta að alþjóðleg lánshæfismatsfyrirtæki hafa ítrekað bent á fjármagnshöftin sem einn helsta dragbít á lánshæfi og þar með vaxtakjör hins opinbera á alþjóðlegum fjármagnsmörkuðum. Hugsanlega getur vaxtaálag og vaxtakostnaður ríkissjóðs því lækkað verulega, enda njóta aðrar Evrópuþjóðir með sambærilega stöðu og umgjörð efnahagsmála og skuldastöðu hins opinbera mun hagstæðari kjara á alþjóðlegum lánsfjármörkuðum en íslenska ríkið.

6.4. Áhrif á skattskylda aðila.

Í megindráttum verða áhrif frumvarpsins á skattskylda aðila tvíþætt. Annars vegar greiða skattskyldir aðilar skatt sem nemur 39% af heildareignum. Hins vegar munu skattaðilar fá fullar undanþágur frá fjármagnshöftum í kjölfar fullnaðargreiðslu skattsins. Munu þeir því hafa heimild til að kaupa erlendan gjaldeyri vegna sölu innlendra eigna og standa skil á skuldbindingum sínum við innlenda og erlenda aðila eftir því sem sala eigna leyfir. Undan-

þágur frá fjármagnshöftum gera skattaðilum sem nú eru í slitameðferð kleift að ljúka við skuldaskil með staðfestum nauðasamningi í samræmi við vilja meiri hluta kröfuhafa.

Áætlaðar er að heildareignir skattaðilanna muni nema 2.166 ma.kr. í árslok 2015. Skattaðilum er þó heimilt að draga ákveðnar fjárfestingar frá skattinum. Getur þessi frádráttur ekki orðið hærrí í tilfelli einstakra aðila en 50 ma.kr. eða 20% af heildareignum, hvort sem er lægra. Skattaðilar munu því greiða 845 ma.kr. í skattinn ef þeir nýta enga frádráttarliði. Ef skattaðilar nýta frádráttarliði að fullu munu þeir greiða samtals 682 ma.kr. í stöðugleikaskatt og eiga skuldabréf og víkjandi lán gagnvart innlendum aðilum til lengri tíma.

Að því marki sem skattaðilar eiga ekki laust fé í íslenskum krónum til greiðslu skattsins munu þeir þurfa að kaupa krónur fyrir erlendan gjaldeyri á gjaldeyrismarkaði. Skattlagningin mun því til skemmri tíma leiða til gjaldeyrisinnflæðis í gegnum gjaldeyrismarkaðinn sem Seðlabankinn getur keypt til styrkingar gjaldeyrisforðans. Eftir því sem losnar um innlendar eignir slitabúanna og afrakstur þeirra verður greiddur út úr hagkerfinu getur bankinn selt erlendan gjaldeyri á markaði telji hann þörf á. Meðal innlendra eigna skattskyldu aðilanna eru eignarhlutir í innlendum fjármálafyrirtækjum. Reikna verður með að árangursrík losun fjármagnshafta muni auka verðmæti þeirra og þannig hækka endurheimtuhlutfall skattaðilanna.

6.5. Áhrif á erlenda krónueigendur.

Sá skattur sem lagður er til í frumvarpinu er líklegur til að draga verulega úr þrýstingi á gengi íslensku krónunnar og auka tiltrú á losunaráætlun ríkisstjórnarinnar. Þá eykur hann líkur á farsælli úrlausn við önnur skref við losun hafta sem liggur fyrir að þarf að taka, til að mynda varðandi annað útflæði erlendra fjárfesta sem eiga krónueignir á Íslandi. Þau skref eru nauðsynleg forsenda þess að hægt verði að losa um fjármagnshöft enda nema þessar eignir í eigu erlendra aðila um 470 ma.kr. eða 24% af vergri landsframleiðslu. Um 291 ma.kr. af þeirri fjárhæð eru í auðseljanlegum eignum, þar af 235 ma.kr. í eigu og vörslu erlendra fjármálafyrirtækja.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í ákvæðinu er lýst markmiði frumvarpsins en þar kemur fram að því er ætlað að stuðla að losun fjármagnshafta með efnahagslegan stöðugleika og almannahag að leiðarljósi. Til að ná því markmiði er mælt fyrir um skattlagningu sem ætlað er að mæta neikvæðum áhrifum í tengslum við lok slitameðferðar skattaðila.

Í ákvæðinu er einnig fjallað um ráðstöfun þeirra tekna sem falla munu til vegna stöðugleikaskatts. Fram kemur að skatturinn á að renna í ríkissjóð og skal ráðstöfun hans samrýmast markmiðum um efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika. Þá segir að í frumvarpi til fjárlaga skuli gerð grein fyrir áætlaðri meðferð og ráðstöfun fjármunanna. Loks er áskilið að ráðherra hafi samráð við Seðlabanka Íslands um mat á áhrifum þessa á efnahagslegan og fjármálalegan stöðugleika.

Að öðru leyti er vísað til umfjöllunar í almennum athugasemdum um markmið skattlagningarinnar og ráðstöfun skatttekna.

Um 2. gr.

Í greininni er kveðið á um það hverjir bera skuli skattskyldu, þ.e. afmörkun þeirra aðila sem sæta skulu skattlagningu á grundvelli laganna, en það eru lögaðilar sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparisjóðir, sbr. 4. gr. laga um fjármálafyrirtæki, en sæta slita-

meðferð, sbr. 101. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki, eða hafa lokið slitameðferð, sbr. 103. gr. a sömu laga, vegna þess að héraðsdómur hefur úrskurðað að þeir skuli teknir til gjaldþrotaskipta. Skattskyldan nær ekki til þeirra fjármálafyrirtækja sem hafa lokið slita-meðferð með staðfestum nauðasamningi skv. IX. kafla laga nr. 21/1991, sbr. 103. gr. a laga nr. 161/2002.

Um 3. gr.

Ákvæðið kveður á um stofn til stöðugleikaskatts. Skattstofn samkvæmt lögum þessum er ákvarðaður miðað við stöðu eigna í lok ársins 2015 og tekur skattstofninn þannig mið af reikningsskilum hins skattskylda aðila enda séu þau samin og framsett í samræmi við lög og viðurkenndar reikningsskilareglur. Ekki er þannig gert ráð fyrir að reikningsskilin séu aðlöguð hefðbundnum skattskilareglum, svo sem gildir um skattalegt bókfært verð, sbr. 73. gr. tekjuskattslaga.

Um matsverð á einstökum eignaflokkum er fjallað í ákvæðinu og er meginreglan sú að miða skattstofn við gangverð eða kostnaðarverð á þeim eignum sem reikningsskil viðkomandi aðila skulu byggjast á.

Hlutabréf í óskráðum hlutdeildar- og dótturfélögum skulu metin til eignar á verði sem svarar til hlutdeildar skattskylds aðila í eigin fé viðkomandi félags eins og það er birt í ársreikningi, þó aldrei á lægra verði en nafnverði sé það hærra. Viðmiðið um nafnverð gildir þó ekki í þeim tilvikum þar sem hlutafé er talið tapað og bókfært eigið fé er neikvætt. Hlutabréf í öðrum félögum skulu metin á kostnaðarverði, þó aldrei á lægra verði en nafnverði sé það hærra.

Verðbréf, þ.e. þau framseljanlegu verðbréf sem tilgreind eru í a-lið 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 108/2007, sem skráð eru á skipulegum verðbréfamarkaði, markaðstorgi fjármálagerninga eða á sambærilegum markaði í ríki utan Evrópska efnahagssvæðisins skulu metin á markaðsverði.

Útlán, kröfur og hvers kyns kröfutangd réttindi skulu metin á gangvirði. Með gangvirði er átt við verð sem ætla má að fengist fyrir eignina í skipulögðum viðskiptum milli ótengdra aðila á reikningsskiladegi, sbr. lög um ársreikninga, nr. 3/2006, og alþjóðlega reikningsskilastaðla (IFRS nr. 13). Með kröfutangdum réttindum er átt við hvers kyns kröfur skattskylds aðila á hendur öðrum aðila hvort sem þær bera vexti eða ekki. Þar með teljast skuldabréf, kröfutangdar afleiður og aðrir fjármálagerningar sem jafna má til kröfuréttinda enda sé við mat á gangvirði þeirra tekið tillit til áfallinna en ógjaldfallinna tekna.

Innstæður í bönkum skal telja fram í íslenskum krónum að meðtöldum áföllnum vöxtum og verðbótum.

Aðrar eignir skulu metnar á gangvirði eða kostnaðarverði í samræmi við reikningsskil skattaðila á fyrri árum.

Séu eignir skráðar í annarri mynt en íslenskum krónum skal umreikna virði þeirra miðað við miðgengi 31. desember 2015 útgefið af Seðlabanka Íslands.

Um 4. gr.

Greinin fjallar um skatthlutfall stöðugleikaskatts. Í ákvæðinu kemur fram að stöðugleikaskattur er reiknaður sem 39% af heildareignum skattskylds aðila skv. 3. gr.

Um 5. gr.

Ákvæðið fjallar um þá frádráttarliði sem heimilast frá skatti.

Skattaðila er heimilt að draga frá skatti þær fjárfestingar sem fjallað er um í ákvæðinu enda séu þær gerðar á tímabilinu 30. júní 2015 til og með 31. desember 2015. Þá er jafnframt áskilið að skattaðili geri þessar fjárfestingar í eigin nafni og gegn greiðslu í eigin reiðufé í erlendum gjaldeyri.

Í 1. tölul. 2. mgr. er mælt fyrir um fjárfestingar í skuldabréfum sem veita heimild til frádráttar frá skatti. Með frumfjárfestingu er hér átt við að skattaðili kaupi skuldabréf útgefin í erlendri mynt af innlendum viðskiptabanka eða sparisjóði, á gjalddaga eftir ekki skemmri tíma en sjö ár, og útgáfa þeirra og skilmálar falli undir þá alþjóðlegu fjármögnunarramma sem tilgreindir eru. Það er talið frumfjárfesting þegar skuldabréf eru keypt beint af miðlara, sbr. umfjöllun hér að neðan. Þeir fjármögnunarrammar sem tilgreindir eru í ákvæðinu ná yfir alþjóðlega skuldabréfamarkaði. Útgáfa skuldabréfa undir fjármögnunarrammanum er alþjóðleg, útgáfan er í erlendri mynt og fjárfestar eru bæði innlendir og erlendir. Útgefendur á þessum markaði eru almennt stærri fyrirtæki sem hafa lánshæfismat yfir BBB- (í svonefndum fjárfestingarflokki, *e. investment grade*).

Í 2. tölul. 2. mgr. er mælt fyrir um að frumfjárfesting í víkjandi lánveitingu til innlends viðskiptabanka eða sparisjóðs, sem starfar samkvæmt lögum nr. 161/2002, veiti heimild til frádráttar frá skatti. Með frumfjárfestingu er hér átt við að skattaðili sé upphaflegur lánveitandi. Skilyrðin eru að víkjandi lánið sé veitt í erlendri mynt til ekki skemmri tíma en tíu ára og að lánið teljist til eiginfjárbáttar og þar með eiginfjárgrunns í starfsemi viðskiptabankans sem tekur víkjandi lánið frá lántökudegi, sbr. X. kafla laga nr. 161/2002.

Í 3. og 4. mgr. greinarinnar er mælt fyrir um þá hámarksfjárhæð sem getur komið til frádráttar frá stöðugleikaskatti. Frádrátturinn getur ekki orðið hærri en sem nemur þeim viðmiðum sem fram koma í 3. mgr. Ef viðmið skv. 3. mgr. leiða til hærri fjárhæðar en þeirrar sem tilgreind er í 4. mgr. þá takmarkast frádráttarrétturinn við 50 milljarða kr. en hann verður þó aldrei hærri en sem nemur reiknuðum skatti skv. 4. gr. Með þessu er tekinn af allur vafi um að aldrei getur myndast inneign í ríkissjóði vegna álagningar stöðugleikaskatts.

Umreikningur á fjárhæðum í íslenskar krónur miðast við miðgengi Seðlabanka Íslands, sbr. 19. gr. laga nr. 36/2001 og með útgáfudegi er átt við þann dag þegar lán var veitt eða skuldabréf keypt, sbr. 1. og 2. tölul. 2. mgr. ákvæðisins.

Um 6. gr.

Í ákvæðinu kemur fram að skatturinn skal lagður á einu sinni eða 15. apríl árið 2016 og miðast við stöðu eigna 31. desember 2015.

Þeir aðilar sem löginn taka til skulu skila skýrslu um skattstofn, sbr. 3. gr., á því formi sem ríkisskattstjóri ákveður fyrir lok mars 2016. Sérstaklega er áskilið að með framtali skuli fylgja áritaður ársreikningur fyrir árið 2015, skýrsla um eignir og mat á einstökum eignaflokkum skv. 3. gr. og frádráttarliði, sbr. 5. gr.

Álagðan skatt ber að greiða með fjórum jöfnum greiðslum sem falla í gjalddaga 1. maí, 1. júní, 1. júlí og 1. ágúst 2016. Eindagar eru síðustu virku dagar hvers þessara mánaða.

Í ákvæðinu er kveðið á um það að úrskurður ríkisskattstjóra um kærnu vegna álagningar skattsins sé fullnaðarúrskurður á stjórnslustigi. Í þessu felst að úrskurðurinn er ekki kærannlegur til yfirkattanefndar skv. 100. gr. laga nr. 90/2003.

Lagt er til að ákvæði IX.–XIV. kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, gildi eins og við getur átt um framtöl, skýrslugjafir, álagningu, eftirlit, kærur og innheimtu skatta og gjalda samkvæmt frumvarpinu svo fremi sem ekki sé kveðið á um annað í lögnum. Sérstaklega er þó

tekið fram að ákvæði um viðurlög og málsmeðferð í XII. kafla laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, gildi.

Um 7. gr.

Í greininni kemur fram að stöðugleikaskattur er ekki frádráttarbær sem rekstrarkostnaður samkvæmt lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt.

Um 8. gr.

Um rétt hæð krafna við slit lögaðila er fjallað í 3. mgr. 102. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki. Skattkrafa sem hefur stofnast í skilningi ákvæðisins fellur undir 2. tölul. 110. gr. laga nr. 21/1991, um gjaldþrotaskipti o.fl. Í frumvarpinu er þessi regla áréttuð, enda leiðir af 3. mgr. 102. gr. laga nr. 161/2002 að teljist krafa búskrafa á grundvelli 2. tölul. 110. gr. laga nr. 21/1991 við skipti á þrotabúi, nýtur krafan sömu stöðu við slit á fjármálafyrirtæki. Í kjölfar álagningar skattsins er það því hlutverk innheimtuaðila skattsins að koma á framfæri kröfufýsingu til slitastjórnar skattskylds aðila, en vanlýsingaráhrifa skv. 118. gr. laga nr. 21/1991 gætir ekki ef um kröfu er að ræða skv. 1.–3. tölul. 110. gr. sömu laga.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um að mál sem höfðuð eru fyrir dómstólum skuli sæta flýtimeðferð á grundvelli XIX. kafla laga um meðferð einkamála, nr. 91/1991. Samkvæmt almennum reglum sem gilda um flýtimeðferð einkamála er gert ráð fyrir að dómari gefi út stefnu og ákveði um leið hvar og hvenær mál verði þingfest. Ekki er brugðið út af því í frumvarpinu, en hins vegar er dómara ekki ætlað að meta hvort mál sem rekið er um skattinn sæti flýtimeðferð þar sem mælt er fyrir um skyldu til flýtimeðferðar í ákvæðinu. Er því gert ráð fyrir að dómari gefi út stefnu og að mál sæti flýtimeðferð samkvæmt ákvæðum laganna, bæði fyrir héraðsdómi og Hæstarétti.

Um 10. gr.

Í ákvæðinu er ráðherra veitt heimild til að mæla nánar fyrir um framkvæmd laganna í reglugerð.

Um 11. gr.

Greinin fjallar um gildistöku og þarfnast ekki skýringar.

Um 12. gr.

Greinin fjallar um ferns konar breytingar á lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál o.fl., með síðari breytingum.

Í fyrsta lagi er lagt til að skattaðilum eða lögaðilum sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings skattaðila verði, að uppfylltum ákveðnum skilyrðum, veitt undanþága frá takmörkunum laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, nánar tiltekið frá ákvæði 2. mgr. 13. gr. b um fjármagnshreyfingar á milli landa í erlendum gjaldeyri og ákvæði 1. másl. 2. mgr. 13. gr. c um gjaldeyrisviðskipti. Í ákvæðinu felst að skattaðilum eða lögaðilum sem stofnaðir hafa verið í tengslum við efndir nauðasamnings skattaðila sé heimilt, að fenginni staðfestingu Seðlabanka Íslands um að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt, að framkvæma fjármagnshreyfingar á milli landa í erlendum gjaldeyri ásamt því að kaupa erlendan gjaldeyri af fjármálafyrirtæki hér á landi, eins og þeim er nauðsynlegt, vegna úthlutunar til kröfuhafa við

gjaldprotaskipti eða vegna úthlutunar til kröfuhafa samkvæmt nauðasamningi og við efndir skuldbindinga samkvæmt honum. Þannig er undanþágan bundin við þann tilgang að gera búunum kleift að standa skil á greiðslum til kröfuhafa sem eiga samþykktar kröfur í slitabúin við lok slitameðferðar.

Þau skilyrði eru þó sett fyrir staðfestingu undanþágunnar að skattskyldur aðili hafi staðið full skil á álögðum skatti samkvæmt lögum um stöðugleikaskatt og að ágreiningur sé ekki uppi vegna laga um stöðugleikaskatt. Ákvæðið kveður jafnframt á um að Seðlabanki Íslands skuli synja um staðfestingu ef skilyrðin eru ekki uppfyllt. Seðlabankanum er aðeins heimilt að veita staðfestingu samkvæmt nýrri 8. mgr. 13. gr. n til skattskyldra aðila að liðnum frestum til kærumeðferðar eða málshöfðunar vegna skattsins án þess að ágreiningur hafi verið hafður uppi, eða að endanleg niðurstaða dómstóla liggja fyrir sem staðfestir framkvæmd hans. Gildir hér einu hvort einn eða fleiri skattskyldir aðilar hafi haft uppi ágreining, en hafi skattskyldur aðili kært ákvörðun um álagningu eða höfðað mál fyrir dómstólum vegna framkvæmdar skattsins skal Seðlabankinn synja beiðni skattskylds aðila um staðfestingu undanþágu jafnvel þótt staðfestingarbeiðandi sé ekki sá sami og haft hefur uppi ágreining um framkvæmd skattsins. Áður en fjármagnshreyfingar og gjaldeyrisviðskipti eiga sér stað á grundvelli undanþágu 1. másl. skulu aðilar hafa hlotið staðfestingu Seðlabankans um að útgreiðslur séu í samræmi við ákvæðið. Slíkar staðfestingar eru á grundvelli veittrar undanþágu en ekki vegna greiðslna sem falla undir 13. gr. j laganna. Seðlabanki Íslands setur nánari reglur um framkvæmd þessa ákvæðis, svo sem um gagnaskil í tengslum við staðfestingarbeiðni.

Ákvæðið kveður jafnframt á um að skattskyldur aðili eða lögaðili sem stofnaður hefur verið í tengslum við efndir nauðasamnings skattskylds aðila skuli njóta sambærilegrar undanþágu og lögaðili sem Fjármálaeftirlitið hefur tekið við yfirráðum yfir með því að skipa honum skilanevnd eða bráðabirgðastjórn, og lögaðili sem héraðsdómari hefur skipað slitastjórn samkvæmt lögum nr. 161/2002, sbr. 4. mgr. 13. gr. n laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál.

Í öðru lagi er lagt til að ný 9. mgr. bætist við 13. gr. n laga um gjaldeyrismál sem veitir skattskyldum aðilum samkvæmt lögum um stöðugleikaskatt sérstaka heimild til fjárfestinga í skilningi 5. gr. frumvarps þessa. Undanþáguheimild þessi er því takmörkuð við þær fjárfestingar sem fram koma í 5. gr. frumvarpsins.

Í þriðja lagi er lögð til breyting á 15. gr. a laganna. Er lagt til að sektarheimildir Seðlabanka Íslands vegna brota lögaðila gegn tilgreindum ákvæðum laganna sem takmarka fjármagnshreyfingar á milli landa og gjaldeyrisviðskipti geti numið allt að fimmfaldri fjárhæð gjaldeyrisviðskiptanna eða fjármagnshreyfingarinnar. Gert er ráð fyrir að slíkar sektir yrðu ekki háðar hámarki sektarfjárhæðar skv. 2. másl. 3. mgr. 15. gr. a laganna. Með ákvæðinu er verið að styrkja heimildir Seðlabankans í tilviki alvarlegra brota gegn lögum um gjaldeyrisvismál, sem kunna að ógna þeim hagsmunum sem lögunum er ætlað að vernda, og skapa frekari varnaðaráhrif.

Í fjórða lagi er lagt til að nýrri grein verði bætt við lög um gjaldeyrismál sem verði 15. gr. i. Er lagt til að Seðlabanka Íslands verði heimilt að krefjast þess að háttsemi sem talin er brjóta gegn bannákvæðum laganna verði stöðvuð tafarlaust. Ákvæðinu er ætlað að gera bankanum kleift að stöðva eða koma í veg fyrir brot og mæla fyrir um tilteknar úrbætur. Ákvæðinu er beint að hvers konar athöfn eða ráðstöfunum sem fela í sér fjármagnshreyfingu eða gjaldeyrisviðskipti sem talin eru brjóta gegn lögunum, svo sem samningum, skilmálum og öðrum gjörningum. Seðlabankinn gæti á þeim grundvelli krafist þess að samningum sem gerðir hafa verið í andstöðu við ákvæði laganna eða annarri brotlegrri háttsemi verði komið í lögmeitt horf, svo sem að skilaskyldum erlendum gjaldeyri verði skilað, fjármagnshreyfing-

ar leiðréttar, erlendar fjárfestingar seldar o.s.frv. Gert er ráð fyrir að aðgerðir Seðlabankans geti beinst að hverjum þeim aðilum sem kunna að koma að slíkum athöfnum eða ráðstöfunum, þar á meðal viðskiptabönkum og sparisjóðum. Verði aðilar ekki við kröfum bankans er honum heimilt að beita dagsektum skv. 15. gr. h laganna. Þá er gert er ráð fyrir að Seðlabankinn geti gripið til slíkra úrræða samhliða þeim úrræðum sem bankinn hefur til sektargerðar, sáttarboðs og vísunar til lögreglu.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um stöðugleikaskatt.

Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði ákvæði um álagningu, innheimtu og aðra framkvæmd við sérstakan einskiptis skatt, stöðugleikaskatt, sem lagður yrði á lögaðila sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparisjóðir en sæta slitameðferð eða hafa lokið henni með því að vera teknir til gjaldþrotaskipta. Frumvarpið er liður í skipulegu afnámi fjármagnshafta á Íslandi og markmið þess er að stuðla að losun haftanna án þess að efnahags- og fjármálastöðugleika sé ógnað. Gert er ráð fyrir að tekjur af stöðugleikaskatti renni í ríkissjóð og verði ráðstafað í þágu efnahagslegs og fjármálalegs stöðugleika samfara útgreiðslum á eignum slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja og losun fjármagnshafta. Lagt er til að í frumvarpi til fjárlaga verði hverju sinni gerð grein fyrir áformaðri nýtingu skattteknanna og að haft verði samráð við Seðlabanka Íslands um mat á áhrifum ætlaðrar ráðstöfunar á efnahagsmál og fjármálalegan stöðugleika. Frumvarpið er lagt fram samhliða frumvarpi um breytingar á lögum um fjármálafyrirtæki sem ætlað er að greiða fyrir gerð nauðasamninga fjármálafyrirtækja í slitameðferð.

Eins og nánar er rakið í greinargerð frumvarpsins var innleiðing strangra fjármagnshafta hér á landi veigamikill þáttur í efnahagsáætlun stjórnvalda sem hrint var í framkvæmd í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn í kjölfar falls allra þriggja viðskiptabankanna haustið 2008. Gengi krónunnar hafði þá þegar fallið gagnvart evru um u.þ.b. 50% og var talið brýnt að koma í veg fyrir enn frekara tjón á efnahagsreikningum fyrirtækja og heimila og áframhaldandi verðóstöðugleika. Fjármagnshöftin eru talin hafa þjónað sínum tilgangi með því að veita mikilvægt skjól á meðan miklum efnahagssamdrætti var snúið í efnahagsbata en þeim var ætlað að vara í skamman tíma og hefur legið fyrir að langvarandi höft mundu smám saman fara að hafa sívaxandi neikvæð áhrif og draga úr hagvexti og lífskjarabata. Stjórnvöld hafa því unnið að áætlunum um afnám haftanna og kynnt ákveðin áform í því skyni á undanförunum árum sem m.a. hafa falið í sér aðgerðir til að lækka stöðu aflandskróna. Þá hafa verið að störfum sérstakar nefndir um undirbúning á skrefum í afnámi haftanna á vegum stjórnvalda ásamt erlendum sérfræðingum og byggist frumvarpið m.a. á tillögum þeirra.

Gert er ráð fyrir að megineinkenni stöðugleikaskatts og framkvæmdar hans verði sem hér segir.

- Skattskyldir verði þeir aðilar sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparisjóðir en sæta nú slitameðferð samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki eða hafa lokið henni vegna þess að héraðsdómur hefur úrskurðað að þeir skuli teknir til gjaldprotaskipta.
- Skattstofn verði heildareignir skattskylds aðila þann 31. desember 2015 í samræmi við lög um ársreikninga og settar reikningssskilareglur.
- Skatthlutfall verði 39% af skattstofni.
- Frá reiknuðum skatti verði heimilt að draga andvirði fyrir fram skilgreindra langtíma-fjárfestinga skattskylds aðila í skuldaviðurkenningu innlends viðskiptabanka eða sparisjóðs gegn greiðslu í eigin reiðufé í erlendum gjaldeyri eftir 30. júní til og með 31. desember 2015. Hér geti annars vegar verið um að ræða fjárfestingu í skuldabréfi í erlendri mynt til a.m.k. sjö ára eða hins vegar fjárfestingu í víkjandi láni í erlendum gjaldeyri þar sem lánstími er eigi skemmri en 10 ár og lánið telst til eiginfjárfáttar í starfsemi bankans eða sparisjóðsins. Frádráttur hvers skattaðila geti numið allt að 20% af heildareignum en þó að hámarki 50 mia.kr. og aldrei umfram reiknaðan skatt.
- Stöðugleikaskattur verði lagður á 15. apríl 2016. Gjald dagar skattsins verði fyrsti dagur maí, júní, júlí og ágúst 2016 og eindagi síðasti virki dagur hvers þessara mánaða. Skattkrafa á grundvelli laganna skal njóta rétt hæðar sem búskrafa.
- Úrskurður ríkisskattstjóra um kæru vegna álagningar skattsins verði fullnaðarúrskurður á stjórnarsýslustigi. Meðferð ágreiningsmála fái flýtimeðferð fyrir dómstólum.
- Seðlabanka Íslands verði heimilt að veita skattskyldum aðila undanþágu frá banni við fjármagnshreyfingum milli landa að málshöfðunarfresti liðnum, enda hafi skattaðili staðið full skil á álögdum stöðugleikaskatti og ágreiningur sé ekki uppi vegna laganna eða fyrir liggja endanleg niðurstaða dómstóla sem staðfestir framkvæmd þeirra.
- Seðlabanka Íslands verði að lögum heimilt að krefjast þess að látið verði af háttsemi sem bankinn telur andstæða lögum um gjaldeyrismál og krefjast úrbóta eða leiðréttinga á þeim ráðstöfunum að viðlögðum dagsektum.

Á þessu stigi liggur ekki fyrir hverjar tekjur ríkissjóðs af stöðugleikaskatti verða. Helgast það í fyrsta lagi af því að gert er ráð fyrir að skattstofninn verði eignir skattaðila í árslok 2015, í öðru lagi af því að skattaðilar geta öðlast rétt til frádráttar frá skattinum með tilteknunum fjárfestingum og í þriðja lagi af því að fjármálafyrirtæki sem nú sæta slitameðferð en ljúka henni með staðfestum nauðasamningi fyrir árslok 2015 munu ekki teljast til skattskyldra aðila. Samkvæmt því verður enginn stöðugleikaskattur lagður á hafi allir skattskyldir aðilar lokið slitameðferð með staðfestum nauðasamningi eða gjaldprotaskiptum fyrir árslok 2015.

Í þessu sambandi er vert að áréttta að samkvæmt gildandi lögum þarf undanþágu Seðlabanka Íslands frá takmörkunum á fjármagnshreyfingum milli landa. Í því sambandi skal bankinn m.a. horfa til þess hvaða áhrif undanþága hefur á stöðugleika í gengis- og peningamálum og ljóst má vera að undanþága verður ekki veitt nema aðgerðir skattaðila feli í sér lausn varðandi eignir sem að óbreyttu hefðu neikvæð áhrif á greiðslujöfnuð þjóðarbúsins við það að verða greiddar út til kröfuhafa. Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um fjármálafyrirtæki, sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi, er m.a. lagt til að dómari skuli hafna staðfestingu nauðasamnings meti Seðlabankinn fullnustu hans raska stöðugleika í gengis- og peningamálum eða fjármálastöðugleika. Í athugasemdum þessa frumvarps sem hér er til umfjöllunar kemur fram að ekki sé um samningsefni að ræða, annaðhvort uppfylli efni nauðasamnings slík skilyrði eða ekki. Til þess að allir skattaðilar sem kjósa að leita nauða-

sammings fyrir árslok 2015 sitji við sama borð og hafi yfir að ráða sömu upplýsingum verði opinberlega birtur rammi, svokölluð stöðugleikaskilyrði, en í þeim felst að greitt verði stöðugleikaframlag og einnig aðrar aðgerðir sem eru til þess fallnar að draga úr óstöðugleika í peninga- og gengismálum. Eftir að undanþága hefur verið veitt verður kröfuhöfum frjálst að ráðstafa útgreiðslum með þeim hætti sem þeir kjósa í samræmi við veitta undanþágu Seðlabankans.

Að þessari sviðsmynd frátalinni og að því gefnu að skattaðilar hafi ekki lokið slitameðferð með staðfestum nauðasamningi fyrir árslok 2015 má þó áætla skatttekjur ríkissjóðs af stöðugleikaskatti að gefnum forsendum. Heildareignir búa fallinna fjármálafyrirtækja sem áður störfuðu sem viðskiptabankar eða sparissjóðir en sæta nú slitameðferð námu 2.290 mia.kr. miðað við bókfært virði í árslok 2014. Miðað við gefnar ávöxtunarforsendur og að í ár verði lokið við útgreiðslur úr búi gamla Landsbankans til forgangskröfuhafa er áætlað að heildareignir skattaðila í árslok 2015 verði um 2.166 mia.kr. Miðað við framangreint og áætlaða eignastöðu einstakra slitabúa er áætlað að tekjur ríkissjóðs af stöðugleikaskatti geti orðið 845 mia.kr. miðað við enga nýtingu frádráttarheimilda en 682 mia.kr. miðað við fulla nýtingu frádráttarheimilda. Talið er að vegna hárra vaxta á Íslandi geti verið meiri líkur en minni á góðri nýtingu frádráttarheimilda og að tekjur af stöðugleikaskatti verði því nær neðri mörkunum. Á móti þessum tekjuáhrifum frumvarpsins vegur að slitabú sem lýkur slitameðferð með staðfestum nauðasamningi fyrir árslok 2015 greiðir eftir það hvorki stöðugleikaskatt né heldur sérstakan skatt á fjármálafyrirtæki. Við það verður ríkissjóður af sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki frá slitabúunum sem nemur árlega um 20 mia.kr. á árunum 2016 og 2017 miðað við gildandi tekjuáætlun ríkissjóðs. Óvíst er um áhrif frumvarpsins á þessar skatttekjur og munu þau ráðast af framgangi nauðasamninga.

Gert er ráð fyrir að tekjum af stöðugleikaskatti verði í fyrsta lagi varið til að mæta óbeinum áhrifum sem leitt geta af frumvarpi þessu til lækkunar tekna ríkissjóðs af sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki miðað við gildandi tekjuáætlun, að hámarki 40 mia.kr. Í öðru lagi til uppgreiðslu skuldabréfs sem ríkissjóður gaf út til endurfjármögnunar Seðlabanka Íslands eftir fall fjármálakerfisins haustið 2008 en það bréf stóð í 145 mia.kr. í árslok 2014. Gert er ráð fyrir að þeim fjármunum sem þá standa eftir verði haldið aðgreindum frá öðrum tekjum ríkissjóðs. Aformað er að þessir fjármunir verði nýttir til að mæta greiðslujafnaðarvanda þjóðarbúsins samfara uppgjöri slitabúanna, útgreiðslu á eignum þeirra og losun fjármagnshafta. Gert er ráð fyrir að eftir að markmiðum frumvarpsins um fjármálalegan og peningalegan stöðugleika eftir losun fjármagnshafta hefur verið náð verði þessum fjármunum varið til lækkunar á skuldum ríkissjóðs eftir því sem tækifæri gefast, enda hefur ríkissjóður borið mikinn kostnað af hruni fjármálakerfisins. Þess verði sérstaklega gætt að ráðstöfun fjármunanna hafi ekki óæskileg áhrif á peningamagn í umferð eða önnur þensluhvetjandi áhrif sem dregið gætu úr stöðugleika. Gera skal grein fyrir áætlaðri ráðstöfun fjármunanna í fjárlagafrumvarpi ár hvert á meðan þeir eru enn til staðar og skal mat á áhrifum áætlaðrar ráðstöfunar vera unnið í samráði við Seðlabanka Íslands.

Heildarskuldir ríkissjóðs í árslok 2014 námu um 1.485 mia.kr., eða um 75% af vergri landsframleiðslu (VLF). Þar af voru 1.070 mia.kr. í íslenskum krónum en andvirði 415 mia.kr. í erlendri mynt. Innendum skuldum ríkissjóðs má í stórum dráttum skipta í fernt. Í fyrsta lagi 660 mia.kr. verðtryggð og óverðtryggð ríkisbréf, þar af 170 mia.kr. í eigu erlendra aðila (aflandskrónur), 240 mia.kr. í eigu lífeyrissjóða og 250 mia.kr. í annarri eigu. Í öðru lagi 210 mia.kr. skuldabréf sem gefin voru út til að endurfjármagna bankakerfið eftir hrun. Í þriðja lagi 145 mia.kr. skuldabréf sem gefið var út til að endurfjármagna Seðlabanka

Íslands. Í fjórða lagi 55 mia.kr. aðrar skuldir, þar á meðal skuldir vegna kaupa ríkissjóðs á eignarhlutum í Landsvirkjun af Reykjavíkurborg og Akureyrarbæ á árinu 2007. Af erlendum skuldum ríkissjóðs eru 370 mia.kr. vegna gjaldeyrisforðalána, þar af 2 milljarðar Bandaríkjadala, jafngildi 254 mia.kr., og 750 milljónir evra, jafngildi 116 mia.kr. Aðrar erlendar skuldir eru um 45 mia.kr. Til viðbótar framangreindum skuldum er óuppgerð um 430 mia.kr. skuldbinding ríkissjóðs við B-deild Lífeyrissjóðs starfsmanna ríkisins.

Þótt öllum tekjum af stöðugleikaskatti umfram lækkun tekna af sérstökum skatti á fjármálafyrirtæki verði varið til að greiða niður skuldir ríkissjóðs verða skuldir hans eftir sem áður miklar og meiri en fyrir hrun. Í ríkisfjármálaáætlun fyrir árin 2016–2019 er áætlað að í árslok 2019 verði skuldir ríkissjóðs 1.324 mia.kr. og samsvari um 49% af VLF þess árs. Séu áætlaðar skuldir í árslok 2019 lækkaðar um 640 mia.kr. samsvara þær engu að síður rúmlega 25% af VLF. Til samanburðar voru skuldir ríkissjóðs tæplega 23% af VLF í árslok 2007. Vaxtakostnaður ríkissjóðs hefur verið mikill og sligandi eftir hrun og dregið úr möguleikum til að nýta ríkisfé í brýn verkefni á sviði heilbrigðis- og velferðarmála, menntamála, atvinnu- mála og fjölmargra annarra málaflokka og í uppbyggingu á innviðum samfélagsins. Nýjustu áætlanir gera ráð fyrir því að í ár verði vaxtagjöld ríkissjóðs rúmir 77 mia.kr. og árleg vaxtagjöld ríkissjóðs á næstu árum í ríkisfjármálaáætluninni sem nýverið var lögð fram á Alþingi eru af svipaðri stærðargráðu. Mikilvægt er að lækka skuldir til að draga úr vaxtakostnaði. Lauslega áætlað gæti 640 mia.kr. lækkun skulda leitt til um 35 mia.kr. lækkunar á vaxtagjöldum ríkissjóðs.

Í samræmi við framangreint og að þau slitabú sem undir löginn falla hafi ekki lokið slita-meðferð með staðfestum nauðasamningum fyrir árslok 2015 er gert ráð fyrir því að bein áhrif frumvarpsins á fjárhag ríkissjóðs til hækkunar tekna á árinu 2016 geti orðið veruleg svo sem að framan er rakið. Miðað er við að tekjuáhrif frumvarpsins verði ekki látin raska útgjalda- hlið ríkisfjármálaáætlunar fyrir árin 2016–2019, heldur komi þau öll fram í bættri afkomu ríkissjóðs. Ráðuneytið gengur auk þess út frá því að bætt afkoma ríkissjóðs samfara lækkun vaxtakostnaðar við niðurgreiðslu skulda verði nýtt til lækkunar á skuldum ríkissjóðs. Ekki er lagt mat á óbein áhrif sem lögfesting frumvarpsins kann að hafa á fjárhag ríkissjóðs, svo sem vegna bættra aðstæðna til afnáms fjármagnshafta sem telja má að hafa muni áhrif til hækkunar á lánshæfismati ríkissjóðs og hagstæðari kjörum á alþjóðlegum fjármagnsmörkuð- um.