

Reykjavík, 31. ágúst 2016

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

Alþingi við Austurvöll

Varðar: Umsögn um mál 826, breyting á lögum um gjaldeyrismál (losun fjármagnshafta)

Vísað er til erindis frá efnahags- og viðskiptanefnd dagsett 19. ágúst sl. þar sem óskað var umsagnar Samtaka fjármálafyrirtækja á frumvarpi til breytinga á lögum um gjaldeyrismál (nr. 87/1992). Efni frumvarpsins er að hrinda í framkvæmd þriðja áfanga stjórnvalda um losun hafta sem lýtur að áfangaskiptu afnámi fjármagnshafta á einstaklinga og lögaðila. Áður hafa komið til framkvæmda áfangar sem fólust í undanþágum vegna slitabúa fallinna fjármálafyrirtækja og aflandskrónueigna. Gert er ráð að einstaklingar og lögaðilar fái meðal annars fjárhæðarbundnar heimildir til fjármagnshreyfinga við gildistöku frumvarpsins, heimildir og fjárhæðarheimildir verði hækkaðar þann 1. janúar næstkomandi og fyrir 1. júlí 2017 í síðasta lagi verði fjárhæðarmörk endurskoðuð á ný í ljósi reynslunnar. Tímasetning um endanlegt afnám hafta á fjármagnshreyfingar, þ.e. afnám fjárhæðatakmarkana á fjármagnshreyfingar og skilaskyldu er ekki skilgreind með frumvarpinu en hins vegar gefið fyrirheit um að slíkt verði gert.

Samtök fjármálafyrirtækja eru fylgjandi efni frumvarpsins og mæla með samþykkt þess með þeim breytingum sem lagðar eru til hér á eftir. Brýnt er að hefja afnám fjármagnshafta gagnvart einstaklingum og lögaðilum. Fjármagnshöft hafa nú verið við lýði hér á landi um 8 ára skeið. Fjármagnshöft valda skaða, sérstaklega þegar þeim er beitt í svo langan tíma, valda innlendum aðilum margvíslegu óhagræði og skerða rétt innlendra aðila til að ráðstafa eignum og tekjum sínum á þann hátt sem þeim finnst hagfelldast.

Samtök fjármálafyrirtækja eru sammála því mati sem kemur fram í greinargerð með frumvarpinu að skilyrði til afnáms hafta eru nú hagfelld og allar líkur á því að hægt sé að afnema þau í nokkrum áföngum án þess að til komi óviðráðanlegt gjaldeyrisústreymi og órói á gjaldeyrismarkaði. Spyrja má hvort ekki væri hægt að taka stærra skref í þessum áfanga, í ljósi hinna hagfelldu skilyrða og sterks gjaldeyrisforða Seðlabankans um þessar mundir.

Á undanförunum árum, meðan fjármagnshöft hafa verið í gildi, hafa aðildarfyrirtæki Samtaka fjármálafyrirtækja ekki notið undanþága sem Seðlabankinn hefur veitt erlendum og innlendum fyrirtækjum sem veita fjármálaþjónustu. Tvennt skiptir þar mestu máli. Annars vegar heimild erlendra tryggingafélaga til að taka við iðgjöldum vegna lífeyrissparnaðar eða lífeyristrygginga frá innlendum einstaklingum. Innlend tryggingafélög hafa ekki fengið samsvarandi undanþágur til þess að kaupa gjaldeyri vegna innlendra viðskiptamanna sinna sem viljað hafa safna lífeyri eða lífeyristryggja sig í erlendum gjaldmiðli. Hins vegar hafa lífeyrissjóðir fengið heimildir til kaupa á gjaldeyri vegna fjárfestinga erlendis bæði vegna samtryggingar- og séreignadeilda sem þeir starfrækja en aðrir

vörsluaðilar sparnaðar í verðbréfa- eða fjárfestingarsjóðum ekki, þrátt fyrir að umtalsverður hluti þess fjár sem ávaxtaður er í þeim, sjóðum sé eign lífeyrissjóða. Í báðum tilvikum er um alvarlega mismunun að ræða á samkeppnisskilyrðum. Samtök fjármálafyrirtækja hafa gert athugasemdir við bæði þessi atriði við stjórnvöld. Stjórnvöld hafa borið því við að um tímabundna mismunun sé að ræða sem muni verða lagfærð þegar hömlum á fjármagnshreyfingar verður aflétt.

Ekki verður séð að þessi mismunun hverfi með fyrirbyggjandi frumvarpi. Í 6. tl. 1. gr. frumvarpsins eru veittar heimildir m.a. til „fjárfestinga í verðbréfum, hlutdeildarskírteinum verðbréfa og fjárfestingarsjóða, peningamarkaðsskjölum, öðrum framseljanlegum fjármálagerningum, og öðrum sambærilegum kröfuréttindum í erlendum gjaldeyri, inn- og útflutnings verðbréfa eða innleggs á og úttektar af reikningi í innlánsstofnun“. Hámark þessara fjárfestinga fram til 1. janúar 2017 er 30 m.kr. en 100 m.kr. eftir það. Svo virðist sem þetta hámark gildi fyrir einstaklinga og lögaðila, þar með talin fjármálafyrirtæki og tryggingafélög. Aðrar fjármagnshreyfingar sem heimilaðar eru samkvæmt 1. grein frumvarpsins koma til frádráttar þessari heimild. Efnislega þýðir þetta að rekstraraðili verðbréfasjóðs eða lífeyrissjóðs, tryggingafélag eða innlánsstofnun sem býði viðskiptamönnun sínum sparnað (í sjóð eða innstæðum) eða tryggingar í erlendum gjaldeyri frá gildistöku laganna mætti að hámarki kaupa 30 m.kr. af gjaldeyri fram að áramótum og 100 m.kr. á árinu 2017 (með fyrirvara um einhverja hækkun 1. júlí 2017 við endurskoðun fjárhæðatakmarkana). Þessar heimildir væru þær sömu og einstaklingar hefðu. Augljóst er að þessi fjárhæðarmörk eru ekki sniðin að fjármálafyrirtækjum eða tryggingafélögum sem eru að veita þjónustu á þessum sviðum. Í 10. gr. frumvarpsins er fjallað um heimildir til framsals heimilda frá einstaklingum eða lögaðilum. Seðlabankanum er ætlað að setja nánari reglur um framsal heimilda. Erfitt er að sjá að einfalt verði að koma við framsali sprenda í verðbréfa- og fjárfestingarsjóðum. Mun einfaldara væri að heimila fjármálafyrirtækjum og tryggingafélögum kaup á gjaldeyri vegna starfsemi sinnar með hliðstæðum hætti og lífeyrissjóðum hefur verið veitt.

Þá er samkeppnisstaða innlendra fjármálafyrirtækja við erlend fjármálafyrirtæki einnig skekkt vegna þess skilyrðis fyrir gjaldeyriskaupum vegna fjárfestinga um að greiðsla skuli vera til erlendra aðila. Innlend fjármálafyrirtæki munu ekki geta selt t.d. erlendar afleiður á grundvelli nýju fjárfestingarheimildanna þar sem að greiðslan verður að skila sér til erlendra aðila og aðeins heimild til framsals til innlendra sjóða en ekki fjármálafyrirtækja.

Til samanburðar þá eru gjaldeyriskaup erlendra tryggingafélag vegna viðbótarlífeyris og lífeyristrygginga undanþegnar takmörkunum og án fjárhæðatakmarkana, sbr. reglur Seðlabanka um gjaldeyrismál.

Þá hefur lífeyrissjóðum verið veitt alls 80 milljarða króna heimild til fjárfestinga erlendis á árunum 2015 og 2016, þar af 40 milljarðar króna frá 1. júlí til september á þessu ári.

Þá má ennfremur nefna að fjármálafyrirtæki munu ekki geta varið afleiðuviðskipti við viðskiptamenn sína nema að litlu leyti undir fyrirhuguðum fjárhæðatakmarkunum. Það mun einnig skekkja samkeppnisstöðu þeirra við erlend fjármálafyrirtæki. Afleiðurnar verða því frekar keyptar hjá erlendum fjármálafyrirtækjum en innlendum.

Tillögur að breytingum:

Samtök fjármálafyrirtækja leggja til að sérstakar heimildir verði skilgreindar í 1. grein frumvarpsins fyrir tryggingafélög og fjármálafyrirtæki vegna kaupa á lífeyrissparnaði og lífeyristryggingum í erlendum gjaldeyri og vegna fjárfestinga verðbréfa- eða fjárfestingasjóða í erlendum fjármálagerningum. Miðað verði við að þessar heimildir verði það rúmar að fyrirtækin geti hafið starfsemi á þessu sviði. Ein leið væri að þær heimildir væru með hliðstæðu fyrirkomulagi og þær heimildir sem lífeyrissjóðum hefur

verið veittur, þ.e. ákveðin heildarfjárhæð sem skiptist á milli fyrirtækja eftir stærð þeirra eða umfangi starfsemi þeirra.

Einnig telja Samtök fjármálafyrirtækja rétt að innlend fjármálafyrirtæki verði undanþegin 2. ml. d. liðar 12. gr. frumvarpsins, þannig að millifærslur á milli gjaldeyrisreikninga innlendra fjármálafyrirtækja falli ekki undir vænta tilkynningarskyldu né heldur færslur af eða á gjaldeyrisreikningum innlendra fjármálafyrirtækja til eða frá viðskiptavinum. Mikið óhagræði myndi skapast vegna slíkrar tilkynningarskyldu á fjármálafyrirtækin auk þess sem það myndi öllum líkindum leiða til aukins kostnaðar með breytingum á tölvubúnaði. Er því lagt til að slíkri undanþágu verði bætt við 10. gr. frumvarpsins í nýjum staflið með svohljóðandi hætti:

„Við 2. ml. 7. mgr. bætist: auk 2. ml. 2. mgr. 14. gr.“

Í 13. gr. j núgildandi laga er heimild fyrir innlenda aðila til að kaupa erlendan gjaldeyri til greiðslu samningsbundinna afborgana lána í erlendum gjaldeyri hjá því innlenda fjármálafyrirtæki sem veitti viðkomandi lán að uppfylltum ákveðnum skilyrðum um tilgang láns eða lánstíma. Nú stendur til að breyta heimildum til gjaldeyriskaupa til fyrirfram- og/eða uppgreiðslna lána svo lengi sem greiðslan er til erlends aðila. Frumvarpið gerir hins vegar ekki ráð fyrir að sambærileg heimild verði veitt til gjaldeyriskaupa vegna umframgreiðslna inn á erlend lán hjá innlendum fjármálafyrirtækjum. Áfram verður því aðeins heimilt fyrir innlenda lántaka að kaupa gjaldeyri fyrir krónur vegna samningsbundinna afborgana og þá að uppfylltum framangreindum skilyrðum um lánstíma eða tilgang láns. Þarna er lagt til að misjafnar reglur gildi annars vegar um þá sem skulda erlendum aðilum í erlendri mynt og hins vegar innlendum aðilum. Leggja Samtök fjármálafyrirtækja því til breytingu á 2. ml. a. liðs 2. gr. frumvarpsins þannig að nýjum málslið verði bætt aftan við 2. ml. svohljóðandi:

„Þrátt fyrir ákvæði 2. ml. eru gjaldeyriskaup á grundvelli 6. tl. 2. mgr. 13. gr. b heimil vegna fyrirframgreiðslu og uppgreiðslu lána hjá því innlenda fjármálafyrirtæki sem veitti viðkomandi lán.“

Ábendingar:

Ýmis atriði frumvarpsins eru óskýr eða mættu vera skýrari:

1. grein frumvarpsins

Skv. frumvarpinu er skilyrði það þurfi að „sýna fram á“ að fjármagnshreyfingar á milli landa séu vegna þeirra viðskipta sem lýst er í töluliðum ákvæðisins.

- Óljóst með hvaða hætti þurfi að sýna fram á tiltekin viðskipti og hvort og hvaða kröfur fjármálafyrirtæki þurfi að gera til viðskiptavina sinna vegna einstakra þátta. Er þörf á að leggja fram sönnun með skjölum sem þurfi að taka af afrit? Ekki er skýrt hvort skylda er lögð á fjármálafyrirtæki til þess að tryggja að nægjanlega sé sýnt fram á grundvöll viðskipta.
- Þá er einnig óljóst með hvaða hætti og að hvaða marki fjármálafyrirtæki eigi að geyma afrit af „gögnum“ sem framvísað er til að sýna fram á að fjármagnshreyfing sé heimil.
- Samkvæmt núgildandi gjaldeyrislögum er svipað skilyrði um að innlendum aðila sé óheimilt að kaupa gjaldeyri hjá innlendu fjármálafyrirtæki nema hann sýni fram á að viðskiptin séu til notkunar í vöru- eða þjónustuviðskiptum eða vegna fjármagnshreyfinga sem eru sérstaklega undanþegin skv. lögnum. Ekki hafa verið skýrar reglur eða viðmið um það í öllum tilvikum með hvaða hætti nægjanlega teljist sýnt fram á að skilyrði laganna séu uppfyllt. Hefur borið á því að viðskiptavinir viðskiptabankana haldi því fram að mismunandi sé eftir viðskiptabönkum hvaða gögnum sé kallað

eftir vegna tiltekinna viðskipta. Reynslan sýnir því að mikilvægt sé að skýr viðmið séu lögð til grundvallar.

- Mikilvægt er að setja samræmdar reglur til leiðbeiningar fyrir fjármálafyrirtæki við framkvæmd ákvæðisins svo túlkun verði ekki mismunandi. Hætt er við því að mismunandi kröfur til sönnunar verði að samkeppnisatriði milli viðskiptabanka ef þeim er sjálfum gert að meta hvenær telst búið að sýna fram á tiltekin atriði. Lagt er til að Seðlabankanum verði gert að setja nánari leiðbeiningar um með hvaða hætti skuli sýna fram á viðskiptin og hvenær skilyrðin teljast uppfyllt.
- Skilyrði um að sýna þurfi fram á undirliggjandi viðskipti gerir einnig möguleika á afgreiðslu í gegnum netbankaviðmót fjármálafyrirtækja takmarkaða og óljóst hvernig best er að útfæra slíkar afgreiðslur. Mikilvægt er að skilyrðin verði skýr svo ekki sé hætt á mismunandi kröfum eftir viðskiptabönkum.

Sú breyting er lögð til að einstaklingar og lögaðilar þurfi einungis að *geta sýnt fram* á viðskiptin ef Seðlabankinn óskar þess fremur en að skilyrt verði að milligönguaðili gangi í hvert skipti úr skugga um og meti sjálfstætt hvort nægjanlega sé sýnt fram á að um heimil viðskipti sé að ræða. Sé ætlunin að matið verði hjá milligönguaðilum er brýn þörf á að settar verði skýrar reglur og viðmið þar um.

6. töluliður 1.gr.

Í 6. tölulið 1. gr. frumvarpsins eru nokkrar tegundir viðskipta settar saman í hóp sem verður háður sameiginlegri fjárhæðartakmörkun. Þannig segir að þau viðskipti sem töluliðurinn tiltekur séu heimil upp að samanlögðu jafnvirði 30 m.kr. frá gildistöku frumvarpsins og 100 m.kr. frá 1. janúar 2017.

Hins vegar kemur ekki fram við hvaða tímabil fjárhæðamörkin taka. Þannig er ekki ljóst hvort heimildin sé að samanlögðum 100. mkr. á ári, eða yfir skemmra eða lengra tímabil. Þá er ekki ljóst heldur af bráðabirgðaákvæði IV. hvort þær 30 m.kr. sem heimildin sé til 1. jan 2017, dragist frá 100 m.kr. hámarkinu og þá séu 70 m.kr.eftir, eða hvort 1. jan 2017 hefjist nýtt tímabil með 100 m.kr. hámarki. Ákvæðið þarfnast nánari skýringa.

Þá er óljóst er hvernig heimild til úttekta á reiðufé hjá fjármálafyrirtækjum er fundinn staður í 6. tölulið ákvæðisins, sem almennt fjallar um **fjármagnshreyfingar milli landa**. Þannig má skilja af lestri ákvæðisins að heimildin nái til fjármagnshreyfinga á milli landa sem tengist úttektum í reiðufé. Þannig er ekki að sjá að innlendir aðili geti tekið út af eða lagt inn á gjaldeyrisreikning eða keypt gjaldeyri hjá innlendu fjármálafyrirtæki þar sem ekki felst í því fjármagnshreyfing á milli landa. Sami skilningur leiðir af 2. gr. frumvarpsins en þar er vísað til þess að óheimilt sé að kaupa erlendan gjaldeyri hjá innlendu fjármálafyrirtæki fyrir innlendan gjaldeyri nema „vegna fjármagnshreyfinga á milli landa sem eru undanþegnar skv. 1.-7. og 9.-11. tölul. 2. mgr. 13. gr. b. (sbr. 6. tölul. 1. gr. frumvarpsins).

Af þessu leiðir sem fyrr segir að innlendum aðilum virðist ekki vera heimilt að taka út eða kaupa gjaldeyri vegna ákvæðisins hjá innlendum fjármálafyrirtækjum.

Í c. lið 6. töluliðs er tilgreint að „eignastaða“ lögaðila hafi að lágmarki numið fjárhæð ráðstöfunarinnar. Óljóst er hvað er átt við með „eignastöðu“ í þessu samhengi, þ.e. hvort eignir umfram skuldir þurfi að ná þessu marki, verður eigið fé að vera jákvætt sem þessu nemur o.s.frv. Ekki er að finna vísbendingar í athugasemdum með ákvæðinu í greinargerð frumvarpsins. Þessi liður þarfnast nánari skýringa.

Vegna d. liðs 6. töluliðs er óljóst hvernig það er hugsað í framkvæmd að tilkynna reiðufjárúttekt og tilefni hennar *fyrirfram* til Seðlabankans? Það er almennt þungt í framkvæmd að senda þær tilkynningar sem farið er fram á og fyrirsjáanlegt að verði til þess að tefja afgreiðslu og þjónustu við

viðskiptavin að senda slíkar tilkynningar fyrirfram. Óljóst er hver tilgangur er með því að tilkynna slíkar færslur fyrirfram? Hægara væri að slíkar tilkynningar væru sendar í einni keyrslu í lok dags.

2. gr. frumvarpsins

Mjög óljóst er hvernig skilyrðum um úttekt reiðufjár eða til kaupa á reiðufé er háttað, sbr. athugasemd um 1. gr. Í a lið þessarar greinar segir m.a.: „Óheimilt er að kaupa erlendan gjaldeyri í reiðufé eða taka út erlendan gjaldeyri í reiðufé af gjaldeyrisreikningum hjá fjármálafyrirtækjum hér á landi nema innan heimildar 6. tölul. 2. mgr. 13. gr. b.“, í 6 tl. 13. gr. b. segir um reiðufjárkaup að megi taka út allt að 100 m.kr. (30 m.kr. fram til áramóta 2016/17) fyrir hvern aðila (á það við um almanaksár eða almennt yfir líftíma laganna?).

Þá er með sama hætti vísað til að skilyrði sé að um fjármagnshreyfingu á milli landa þurfi að vera svo heimildin geti átt við auk þess sem skilyrði sé að gjaldeyriskaup á grundvelli fjármagnshreyfinga á milli landa vegna heimilda í 1. málslíð séu vegna greiðslna til erlendra aðila. Þá kemur fram að óheimilt sé að kaupa erlendan gjaldeyri í reiðufé nema skv. heimildar 6. tölul. 2. mgr. 13. gr. b (sbr. umfjöllun um 1. gr. frumvarpsins) sem á við um fjármagnshreyfingar á milli landa.

Af því virðist leiða að innlendir aðilar séu útilokaðir frá því að geta keypt gjaldeyri. Af almennum skýringum með frumvarpinu virðist slíkt alls ekki ætlunin og þarfnast ákvæðið lagfæringa. Virðist sem þessi niðurstaða leiði af því að sérákvæði um kaup á gjaldeyri í reiðufé var fellt niður.

12 gr. frumvarpsins

Tilkynningarskylda er lögð á m.a. innlend fjármálafyrirtæki að viðlögðum dagsektum. Ef rétt skilið þá er aðilum skylt að tilkynna öll gjaldeyrisviðskipti og fjármagnshreyfingar milli landa, auk sérgreindra tilkynninga og staðfestingar-skyldna sem önnur ákvæði og heimildir laganna geyma. Fyrir utan takmarkalaugar heimildir Seðlabankans til að krefja milligönguaðila um upplýsingar, þá eru gríðarlega þungar kröfur vegna tilkynninga- og staðfestingabeidna lagðar á milligönguaðila. Í kringum reglur gjaldeyrislaga er nú þegar ærinn starfi tengdur afgreiðslu viðskipta og vart á þær skyldur bætandi.

14. gr. frumvarpsins

Óljóst er hvort ferðagjaldeyrir skv. bráðabirgðaákvæði V. muni draga frá 30 m. kr. hámarki skv. bráðabirgðaákvæði IV. eða hvort kaup á ferðagjaldeyri fram til 1. janúar 2017 verði fyrir utan hámarkstölur.

Þá virðist loks eðlileg vangavelta um öll mismundandi skilyrði laganna, um fjárhæðarmörk og tíðni viðskipta, hvort að eðlilegt væri, í ljósi þess magns upplýsinga sem senda skal Seðlabankanum, að Seðlabankinn setti upp fyrirspurnargátt, þar sem milligönguaðili gæti gengið úr skugga um að afgreiðsla viðskipta væri innan heimilda viðskiptavinar, m.t.t. fjárhæðarmarka og/eða tíðni viðskipta. Milligönguaðilum er annars ómögulegt að hafa eftirlit með slíku og það þá á ábyrgð viðskiptavinar að halda sig innan marka.

Virðingarfyllt,



fyrir hönd Samtaka fjármálafyrirtækja

