

Lúðvík Júlíusson
Brekustígur 7
245 Sandgerði

Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Sandgerði, 2. maí 2012

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum nr. 87/1992, þingskjal 1169 – 731. mál.

Ég vona að athugasemdir mínar og tillögur verði teknar alvarlega og til umfjöllunar í Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis.

Frá því að tímabundinni temprun á útlæði gjaldeyris(gjaldeyrishöftum) var komið á í október 2008 hefur gjaldeyrishöftunum verið breytt níu sinnum og nú liggur fyrir frumvarp um að breyta þeim í tíunda skiptið.

- | | |
|--|--------------------|
| 1. Tímabundin temprun á útlæði gjaldeyris | 10. október 2008 |
| 2. Breytingar á lögum 87/1992 | 28. nóvember 2008 |
| 3. Reglur 1082/2008 | 28. nóvember 2008 |
| 4. Reglur 1130/2008 | 15. desember 2008 |
| 5. Breytingar á lögum 87/1992 | 31. mars 2009 |
| 6. Reglur 880/2009 | 30. október 2009 |
| 7. Reglur 370/2010 | 29. apríl 2010 |
| 8. Breytingar á lögum 87/1992 | 23. júní 2010 |
| 9. Lög um gjaldeyrismál | 27. september 2011 |
| 10. Breytingar á lögum 87/1992 | 13. mars 2012 |
| 11. Frumvarp til breytingar á lögum 87/1992, lagt frá á 140. löggjafarþingi vorið 2012 | |

Á sama tíma hafa átt sér stað ótal breytingar á túlkun stjórnvalda á ákvæðum í reglum og lögum um gjaldeyrismál ásamt breytingum á vinnubrögðum sem valda því að raunverulegar breytingar eru mun fleiri. Það er ekki hægt að taka saman upplýsingar um þessar breytingar vegna þess að opinber viðmið og leiðbeiningar eru ekki til staðar eða eru óaðgengilegar.

Þann 11. júní 2011 samþykkti meirihluti Alþingis eftirfarandi:

„Efnahags- og skattanefnd mun áður en nefndafundir og þingfundir hefjast í september óska eftir lagalegri og hagfræðilegri úttekt á frumvarpi ráðherra og einstökum greinum þess.“

Úttektin var því miður hvorki nægilega góð né ítarleg. Í mars 2012 þurfti að loka fyrir leka á höftunum. Leka sem hefði átt að vera öllum ljós í febrúar 2011 þegar greiningadeild Arionbanka gaf út ritið „*Af hverju sýna aðilar HFF14 ekki áhuga?*“ Vinnubrögð Alþingis voru ekki til fyrirmyndar þegar gjaldeyrishöftin voru lögfest án þess að áhrif þess væru ljós.

Reglurnar og lögin eru því langt frá því að vera fullkomin, óbreytanleg og hafin yfir gagnrýni. Að halda hinu gagnstæða fram er því ekki byggt á reynslunni hingað til.

Athugasemdir sem ég hef áður gert

Ég hef áður gert alvarlegar athugasemdir við útfærslur og framkvæmd gjaldeyrishaftanna.

Bréf til þingmanna og Efnahags- og viðskiptaráðherra 26. janúar 2010:

1. ósamræmi í skilaskyldu á fjármagnstekjum (**lagðar eru til breytingar í frumvarpinu**),
2. sérstakur skattur á gengishagnað á gjaldeyrisreikningum sem hefði þýtt aukinn kostnað fyrir almenning og smærri fyrirtæki (**hætt var við þessa skattheimtu**),
3. erfiðleikar þegar innlendir aðilar senda peninga til útlanda til að greiða framfærslu sína og fjölskyldu ef hún er búsett þar(**Seðlabankinn hefur breytt túlkun sinni**),
4. ekki er heimilt að spara gjaldeyri,

Bréf til Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins 9. september 2010:

5. skortur á leiðbeiningum á vef Seðlabankans,
6. óvingjarnlegt viðmót og skortur á leiðbeiningum hjá starfsfólki Seðlabankans(**hefur breyst til hins betra**).

Bréf til þingmanna og Efnahags- og viðskiptaráðherra 1. nóvember 2011:

7. ekki er gætt jöfnuðar í krónuútboðum Seðlabankans(**hefur breyst til hins betra**),
8. ekki er gætt jöfnuðar þegar aflandskrónur eru nýttar í fjárfestingar hér á landi,

Umsögn um lögfestingu gjaldeyrishafta sem sent var til allra þingmanna, 13. maí 2011:

9. engin eyðublöð fyrir umsækjendur um undanþágu (**hefur verið leyst**),

Seðlabankinn hefur brugðist við athugasemdum sem ég hef gert. **Það hefur hann ekki gert með því að breyta reglum eða lögum um gjaldeyrishöft heldur með því að breyta túlkun og vinnubrögðum.** Svona vinnubrögð sem byggjast á geðþótta og eru ógagnsæ eru auðvitað ekki boðleg í nútíma samfélagi.

Seðlabankinn fer að veita undanþágur

Árið 2010 fór Seðlabankinn að veita undanþágur þrátt fyrir yfirlýsingar um hið gagnstæða. Það gerðist fljótlega eftir fund sem ég átti með forsvarsmanni gjaldeyriseftirlitssviðs Seðlabankans þann 1. nóvember 2010. Þeim varð ekki ljóst fyrr en þá hversu mikil þrjóska það væri að hafna undanþágubeiðni fyrir 1 evrusenti á sama tíma og þáverandi reglur Seðlabankans heimiluðu endurfjárfestingu fjármagnstekna. Ég átti einnig fund með Arnóri Sighvatssyni í janúar 2011 og eftir það hafa samskipti mín við starfsfólk Seðlabankans einnig verið betri.

Seðlabankinn býr til eyðublöð fyrir undanþágubeiðnir

Seðlabankinn tók einnig upp á því haustið 2011 að setja eyðublað í rafrænu formi á heimasíðu sína. Það var mikið framfaraskref enda óeðlilegt að biðja ólöglaert fólk um að búa til sín eigin eyðublöð, sérstaklega þegar það er haft í huga að ekki var hægt að fá nægar upplýsingar í Seðlabankanum um það hvernig ætti að sækja um undanþágur.

Krónuútboð og ójöfnuður í þátttökuskilyrðum

Þegar Seðlabankinn hóf að halda krónuútboð haustið 2011 þá setti ég mig í samband við helstu viðskiptabankana því ég var forvitinn á því að vita hvort almenningur gæti ekki tekið þátt, annað hvort beint eða í gegnum verðbréfasjóði. Viðskiptabankarnir og starfsfólk í Seðlabankanum tjáðu mér að ekki væri gert ráð fyrir því að almenningur gæti tekið þátt, að það væri beinlínis bannað. Ég sótti því um undanþágu til Seðlabankans 5. ágúst 2011. Beiðni minni var hafnað, þann 15. ágúst 2011, á þeirri forsendu að almenningur gæti tekið þátt í útboðunum því að viðskiptabankarnir gætu stofnað verðbréfasjóði í þessum tilgangi. Þetta var mikill áfangasigur hins vegar hafa viðskiptabankarnir ekki stofnað verðbréfasjóði í þessum tilgangi. Í nýjustu krónuútboðunum þá eru þátttökuskilyrðin rýmri og því er auðveldara fyrir almenning, ef hann á pening, að taka þátt.

Krónuútboð og skaðsemi þeirra fyrir heilbrigða samkeppni

Ég hef einnig gangrýnt Seðlabankann vegna þess að verið er að selja ákveðnum hópi fjárfesta krónur á mun hagstæðara gengi en almenningi. Þannig var gengi evrunnar í síðasta úboði Seðlabankans 239 krónur á meðan það var 165 krónur á opinbera gengi Seðlabankans. Þannig gátu þeir sem tóku þátt fengið afslátt af fjárfestingum sínum. Þetta er auðvitað óeðlilegt þegar haft er í huga að þetta skerðir samkeppni og leiðir til óhagstæðrar nýtingar framleiðslupáttá. Þannig þarf útflutningsfyrirtæki, eins og gistiheimili, sem vill stækka við sig að skipta gjaldeyriskjóm sínum á opinbera gengi Seðlabankans en nýr fjárfestir sem ætla að fjárfesta með evrum getur keypt krónur af Seðlabankanum á mun hagstæðara gengi. Ef framkvæmdin kostar 200 milljónir króna þá þarf gistiheimilið c.a. 1,2 milljón evrur á meðan fjárfestirinn sem kemur nýr inn c.a. 1 milljón evrur. Afslátturinn sem hinn nýi fjárfestir fær er 17% og samkeppnishæfni gistiheimilisins skerðist þar sem það þarf að keppa við fjárfesti sem fær ríflegan afslátt af sinni fjárfestingu. Þetta getur leitt til þess að fjárfestingar sem þegar eru til staðar hreinlega ónýtist og fari til spillis. Nýja fjárfestingin verður því aldrei hrein viðbót við það sem þegar er til staðar vegna þess að eldri fjárfesting spillist.

Bannað að spara gjaldeyri

Ég hef gangrýnt Seðlabankann fyrir það að ekki skuli vera heimilt að spara gjaldeyri. Þetta bann finnst mér vera óeðlilegt þar sem það er skortur á gjaldeyri, þess vegna eru jú gjaldeyrishöft. Sparnaðurinn væri í því formi að heimila fólki og fyrirtækjum að kaupa ákveðna upphæð gjaldeyris fyrir krónur á ári eða mánuði í gjaldeyrisjóðum á vegum Seðlabankans og viðskiptabankanna. Þennan gjaldeyri gæti hið opinbera og fyrirtæki nýtt sér til fjárfestinga eða niðurgreiðslu skulda. Þetta myndi lækka erlendar skuldir, draga úr afborgunum og auka nettó gjaldeyriskjúr þjóðarinnar. Þessi sparnaður myndi sífellt aukast og myndi jákvæða drifkraft í hagkerfinu.

Innlendir og erlendir aðilar

Í samskiptum mínum við þingmenn og opinbera starfsmenn hefur oft komið upp misskilningur um hvað átt er við með innlendum og erlendum aðilum. Þessi sami misskilningur hefur einnig átt sér stað í samskiptum við starfsmenn viðskiptabankanna sem ábyrgir eru fyrir því að framfylgja gjaldeyrishöftunum að hluta. Misskilningurinn verður þegar fólk heldur að innlendir aðili þýði Íslendingur og erlendir aðili þýði útlendir. Þessi tengsl eru því miður ekki rétt. Staða innlands aðilia er skilgreind óháð ríkisfangi. Innlendir aðili er aðili sem hefur haft búsetu í landinu í lengur en 6 mánuði eða sem hefur sótt um að skrá lögheimili sitt hér á landi fyrir þann tíma. Auk þess eru

aðilar utan EES svæðisins sem sótt hafa um og fengið atvinnuleyfi taldir til innlendra aðila. Til erlendra aðila teljast þeir sem hafa lögheimili erlendis óháð ríkisfangi. Aðili sem fæddur er á Íslandi og sem er með íslenskan ríkisborgararétt getur hafa verið búsettur erlendis lengur en í 6 mánuði og er þar með orðinn erlendur aðili í skilningi laganna.

Ég hvet þingmenn til þess að afla sér upplýsinga um mismuninn á innlendum og erlendum aðilum, annars vegar, og Íslendingum og útlendingum, hins vegar, og koma þeim áfram til opinberra starfsmanna og viðskiptabankanna. Ákjósanlegast væri ef þetta væru upplýsingar í formi bæklinga sem almenningur hefði einnig aðgang að.

Athugasemdir við frumvarpið og tillögur

Frumvarpið er skref í rétta átt. Það eykur svigrúm almennings og dregur úr óþarfa vinnu starfsfólks Seðlabankans við að afgreiða undanþágur.

Breytingar á skilaskyldu fjármagnstekna, grein 4

Grein 13.l. í lögum 89/1992 kveður á um að aðilum sem fá gjaldeyrstekjur erlendis sé skylt að skila þeim til landsins innan þriggja vikna. Séu þetta fjármagnstekjur þá er veitt heimild í grein 13.e. til að komast hjá skilaskyldunni sé endurfjárfest innan tveggja vikna. Í frumvarpi þessu er lagt til að þeir sem fá fjármagnstekjur fái 6 mánaða frest til að endurfjárfesta í stað tveggja vikna.

Ég hef áður gagnrýnt ákvæði um skilaskyldu fjármagns á þeirri forsendu að staða aðila sé ólík, bæði vegna upphæðar fjármagnsteknanna og vegna þess að þær fást á ólíkum tíma.

Samkvæmt núgildandi lögum þá fá allir tækifæri til að endurfjárfesta. Þannig er hægt að segja að staða allra sé jöfn. Hins vegar verður að skoða þetta út frá raunverulegum tekjum og kostnaði vegna endurfjárfestingar eða flutningi fjármagnsins til landsins.

Kostnaður við flutning til landsins er um það bil 2.500 krónur og kostnaður við endurfjárfestingu er svipaður. Þess vegna verður að líta á heimild til endurfjárfestingar út frá þessu.

Ef aðili er með 1 milljón evrur í fjármagnstekjur þá er kostnaðurinn við flutning eða endurfjárfestingu hlutfallslega það lítil að aðilinn getur gert það sem hann vill. Sé aðilinn hins vegar með 1 evru í fjármagnstekjur þá er kostnaðurinn vegna flutnings eða endurfjárfestingar margfalt hærri og því verður þessi aðili, ef hann ætlar að fara eftir lögum að sækja um undanþágu frá skilaskyldu. Staða þessara aðila er augljóslega ekki sú sama. Að halda öðru fram er því beinlínis rangt og blekkjandi.

Lenging á fresti til endurfjárfestingar úr teimur vikum í sex mánuði eins og lagt er til í frumvarpinu mun ekki gagnst aðilum sem fá lágar fjármagnstekjur.

Það er erfitt að skilja hvaða markmiði á að ná með þessari breytingu. Ætlar Seðlabankinn að stjórna stöðugleika í peninga- og gengismálum með fjölda undanþága fyrir aðila sem fá 1 evrusent í fjármagnstekjur? Þetta er ótrúleg smámunasemi og soun á tíma og dýrmætu fjármagni.

Ég tel að réttara væri að heimila aðilum sem hafa fjármagnstekjur undir 1.000 USD á ári að sleppa við skilaskyldu. Ástæðan er sú að nú þegar hefur heimild til endurfjárfestingar verið lögfest og þar með hefur Seðlabankinn metið það sem svo að endurfjárfestingar ógni ekki stöðugleika í gengis- og

peningamálum, auk þess sem þessi gjaldeyrir sé ekki nauðsynlegur til að ná markmiðum Seðlabankans um stöðugleika í gengis- og peningamálum. Enginn hvati yrði til að svindla ef frítekjumark yrði lögfest þar sem það myndi fela í sér aukinn kostnað án ávinnings.

Ég legg því til að við grein 13.e. verði bætt: „Ef fjármagnstekjur eru undir 1.000 USD síðustu 12 mánuði fellur ákvæði í grein 13.l. um skilaskyldu niður.“

Rýmri heimild til gjaldeyriskaupa vegna framfærslu, greinar 1 og 2

Þegar gjaldeyrishöftin voru lögfest haustið 2011 gagnrýndi ég að ekki væri heimild fyrir innlenda aðila til að kaupa gjaldeyri í þeim tilgangi að standa undir framfærslu fjölskyldu sem búsett væri erlendis. Tillaga mín var þessi:

„13. gr. c.: Það þarf að setja ákveðna lágmarksupphæð í reglurnar sem aðili getur sent til fjölskyldu sinnar sem búsett er erlendis óháð því hvort um sé að ræða innlendan eða erlendan aðila. Það viðmið sem gildir um erlenda aðila gæti vel gilt einnig í þessu dæmi. „Þar er lagt til að erlendir aðilar geti flutt út erlendan gjaldeyri sé sýnt fram á að nota eigi fjármunina til framfærslu. Gert er ráð fyrir fjárhæð á almanaksári að jafnvirði 3.000.000 kr. fyrir einstakling, 6.000.000 kr. fyrir hjón/sambúðaraðila og að auki 2.000.000 kr. fyrir hvert barn í fjölskyldu“.⁴⁸ Ég legg til að þetta eigi líka við um innlenda aðila.“

Seðlabankinn svaraði tillögum mínum í minnisblaði þann 1. júní 2011 (Erindi nr. Þ 139/2846):

„Í umsögn Lúðvíks er lagt til að framfærsluheimild 13.gr. c nái jafnt til innlendra og erlendra aðila. Ákvæði eins og það er í frumvarpinu er óbreytt frá núgildandi reglum. Meiri hagsmunir eru í húfi fyrir erlenda aðila hvað þetta varðar. Breyting í þá átt að veita innlendum aðilum þessa heimild myndi hafa í för með sér töluvert gjaldeyrisútlæði. Ráðuneytið og Seðlabankinn mæla því ekki með slíkri breytingu en benda á að hægt sé að sækja um undanþágu frá þessu ákvæði til Seðlabankans.“

Svar Seðlabankans og Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins hefst með órökstuddri og gildishlaðinni fullyrðingu: *„Meiri hagsmunir eru í húfi fyrir erlenda aðila hvað þetta varðar.“* Hvernig er hægt að fullyrða þetta? Skiptir tækifærið til að standa undir framfærslu meira máli fyrir erlenda aðila en innlenda? Svona fullyrðingar eru ekki til þess að auka virðingu Seðlabankans eða Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins heldur þvert á móti. Svona fullyrðingum þarf að fylgja rökstuðningur.

Ég sting upp á því að jafna stöðu innlendra og erlendra aðila og tækifæri þeirra til að standa undir framfærslu fjölskyldna sinna. Svar Seðlabankans og Efnahags- og viðskiptaráðuneytisins er að það *„myndi hafa í för með sér töluvert gjaldeyrisútlæði.“* Þessi fullyrðing stenst aðeins ef það er verið að takmarka tækifæri innlendra aðila til að standa undir framfærslu fjölskyldna sinna og því vakti þessi yfirlýsing furðu.

Seðlabankinn og Efnahags- og viðskiptaráðuneytið lögðust gegn tillögu minni en bentu á að *„hægt sé að sækja um undanþágu frá þessu ákvæði til Seðlabankans.“* Á þeim tíma sem þetta var skrifað og frá því gjaldeyrishöftin voru sett á, með undantekningum þó¹, þá var innlendum aðilum heimilt að senda peninga til fjölskyldna sinna ef það væri kallað gjöf að hámarki 3 milljónum króna á ári. Ég

¹ Seðlabankinn reyndi að stöðva þetta í desember 2009 en varð að hætta við enda væri þetta brot á EES samningnum um frjálsa för fólks.

skildi þetta svar Seðlabankans því þannig að hann hygðist nú ekki lengur heimila innlendum aðilum að senda peninga til fjölskyldna sinna án þess að sækja um undanþágu. Þingmenn samþykktu þessa stefnubreytingu Seðlabankans en ég gafst ekki upp og hélt áfram að gagnrýna hana þar til Gjaldelyriseftirlit Seðlabankans sendi mér tölvupóst þann 4. október 2011 þar sem sagði meðal annars:

„Rétt er að benda á að þeir aðilar sem hafa fasta búsetu hérlandis teljast innlendir aðilar í skilningi laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál. Þeir geta því ekki keypt erlendan gjaldeyri og flutt hann á milli landa til eigin framfærslu erlendis, sbr. 2. mgr. 13. gr. b. og 3. mgr. 13. gr. c. laganna, en sú heimild er bundin við erlenda aðila sem geta sýnt fram á að féð sé til þeirra eigin framfærslu erlendis.

Einstaklingur sem fellur ekki undir ákvæðið, þ.e. er ekki erlendur aðili og er því ekki með framfærslu erlendis, getur hins vegar stutt einstaklinga eða samtök erlendis á grundvelli 13. gr. k. laganna. Þeir aðilar sem eru búsettir hérlandis fjarri fjölskyldu og eru því innlendir aðilar í skilningi laganna geta nýtt umrætt ákvæði og er á grundvelli þess heimilt að styðja við fjölskyldu sína erlendis að fjárhæð kr. 3.000.000 á ári. Tilgangurinn með ákvæði 13. gr. k. var m.a. að finna lausn fyrir þá aðila sem eru tímabundið innlendir aðilar í skilningi laganna, en vilja styðja við vini eða ættingja erlendis þann tíma sem þeir eru búsettir hérlandis. Rétt er að benda á að gjafaheimild innlendra aðila skv. 13. gr. k. nemur sömu fjárhæð og framfærsluheimild erlendra aðila.

Við getum því staðfest að ríkisborgurum annarra ríkja, sem eru tímabundið innlendir aðilar í skilningi laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, er heimilt að nýta gjafaákvæði laganna til að senda fjármuni á milli landa til framfærslu annarra aðila erlendis, s.s. ættingja eða vina, að því gefnu að styrkurinn sé lagður á reikning í eigu móttakanda og að gefandi og þiggjandi séu ekki sami aðilinn. Rétt er að taka fram að hjón eru ekki sami aðilinn.“

Þann 4. október 2011 þá var staða innlendra og erlendra aðila með fjölskyldu á framfæri erlendis jöfn. Fyrirliggjandi frumvarp mun því miður breyta þessu.

Núgildandi lög heimila erlendum aðilum að kaupa gjaldeyri fyrir 3.000.000 króna ef um einstakling er að ræða, 6.000.000 króna ef um hjón er að ræða og 2.000.000 að auki fyrir hvert ólögráða barn sem lýtur forsjón þess. Tvöfalda á nú þessa heimild, einstaklingur mun geta keypt 6.000.000, hjón 12.000.000 og 4.000.000 að auki fyrir hvert barn. Á sama tíma mun heimild vegna gjafa ekki aukast. Innlendir aðili mun áfram aðeins geta keypt gjaldeyri fyrir 3.000.000 króna. Þetta þarf að lagfæra.

Ég legg til að greinum 13.b. og 13.c. verði breytt svo að heimild innlendra og erlendra aðila til kaupa á gjaldeyri til framfærslu fjölskyldna sinna verði jöfn. Að öðrum kosti verði hámarksheimild til gjaldelyriskaupa vegna gjafa hækkuð úr 3.000.000 kr. í 6.000.000 kr.

Tillögur til breytinga

Gjaldelyrishöft sem í fyrstu voru kölluð „temprun á útflæði“ eru nú orðin lögfest. Framkvæmd gjaldelyrishaftanna og útfærslu þeirra hefur verið breytt ótal sinnum og því er ekki hægt að halda því fram að umræða um þau séu óþörf. Auk þess er ekki hægt að halda því fram að umræða um þau sé ónauðsynleg vegna þess að þau séu tímabundin.

Ég legg því til að við grein 13.e. verði bætt: “Ef fjármagnstekjur eru undir 1.000 USD síðustu 12 mánuði fellur ákvæði í grein 13.l. um skilaskyldu niður.”

Ég legg til að greinum 13.b. og 13.c. verði breytt svo að heimild innlendra og erlendra aðila til kaupa á gjaldeyri til framfærslu fjölskyldna sinna verði jöfn. Að öðrum kosti verði hámarksheimild til gjaldeyriskaupa vegna gjafa hækkuð úr 3.000.000 kr. í 6.000.000 kr.

Ég hvet þingmenn til þess að afla sér upplýsinga um mismuninn á innlendum og erlendum aðilum, annars vegar, og Íslendingum og útlendingum, hins vegar, og koma þeim áfram til opinberra starfsmanna og viðskiptabankanna. Ákjósanlegast væri ef þetta væru upplýsingar í formi bæklinga sem almenningur hefði einnig aðgang að.

Enn er skortur á skilgreiningum og leiðbeiningum á heimasíðum Seðlabanka Íslands og viðskiptabankanna. Ég hvet þingmenn til að óska eftir því að Seðlabanki Íslands útbúi leiðbeiningar hið fyrsta, sérstaklega hvað varðar skilgreiningar á því hvað „framfærsla“ þýðir enda hefur það mikla þýðingu þegar kemur að því að skilja og túlka heimildir um gjaldeyriskaup vegna framfærslu í lögunum.

Ég vona að tekið verði tillit til ofangreindra athugasemda og að þær breytingar sem ég legg til nái fram að ganga.

Lúðvík Júlíusson

2. maí 2012