

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016, með síðari breytingum (úttektarheimildir).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

2. mgr. 11. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er að taka út áfallnar greiðslur vegna vaxta, verðbóta vaxta, arðs og samningsbundinna afborgana höfuðstóls lánaskuldbindinga fyrir lokagjalddaga og verðbætur þeirra. Tilkynna skal Seðlabanka Íslands um úttekt skv. 1. másl. innan fimm virkra daga frá því að hún á sér stað.

2. gr.

Í stað „1.000.000“ í 3. mgr. 12. gr. laganna kemur: 100.000.000.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneyti í samvinnu við forsætisráðuneyti og Seðlabanka Íslands. Frumvarpið er liður í áætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafa og felur það í sér tvenns konar tillögur að rýmkun á heimildum til úttekta af reikningum sem háðir eru sérstökum takmörkunum samkvæmt lögum um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016. Með þeim lögum var kveðið á um að svokallaðar aflandskrónueignir skyldu fluttar á reikninga sem háðir eru sérstökum takmörkunum auk þess sem rafrænt skráðar aflandskrónueignir skyldu fluttar á sérstaka umsýslureikninga hjá Seðlabanka Íslands. Var þetta gert svo mögulegt yrði að stíga næstu skref við losun fjármagnshafa og koma á frjálsum milliríkjavíðskiptum með íslenskar krónur á ný án þess að fjármálastöðugleika eða stöðugleika í gengis- og peningamálum yrði ógnað.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Ísland er meðal stofnaðila Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (e. *International Monetary Fund*) og í stofnskrá sjóðsins (e. *Articles of Agreement of the International Monetary Fund*) eru ýmis skilyrði sem aðildarríki gangast undir. Í stofnskránni er meðal annars vísað til greiðslna sem annars vegar falla undir fjármagnsjöfnuð (e. *capital account*) og hins vegar undir viðskiptajöfnuð (e. *current account*). Í stofnskránni segir að ef aðstæður eru þannig að nauðsynlegt sé að takmarka greiðslur á milli landa sé það aðeins heimilt þegar um er að ræða

greiðslur sem falla undir fjármagnsjöfnuð, en óheimilt sé að takmarka greiðslur á milli landa sem falla undir viðskiptajöfnuð, sbr. a-lið 2. mgr. VIII. gr. stofnskrárinnar, nema að fenginni sérstakri undanþágu frá ákvæðinu vegna efnahagslegra aðstæðna. Í orðskýringum sem finna má í XXX. gr. stofnskrárinnar er gerð nánari grein fyrir því hvað átt sé við með greiðslum sem falla undir viðskiptajöfnuð, sbr. d-lið XXX. gr. Þar er meðal annars kveðið á um að greiðslur vegna utanríkisviðskipta, greiðslur vaxta og arðs og greiðslur sem miða ekki að tilfærslu höfuðstóls, t.d. greiðslur vegna hóflegra (e. *moderate*) afborgana lánaskuldbindinga, teljist til viðskiptajafnaðargreiðslna.

Þar sem fjármagnshreyfingar á milli landa vegna greiðslu vaxta, verðbóta og arðgreiðslna flokkast undir viðskiptajöfnuð (e. *current account*) er í lögum nr. 37/2016 veitt heimild til að taka út fjármuni vegna slíkra greiðslna af reikningum háðum sérstökum takmörkunum. Heimildin á sér fyrirmynd í 1. mgr. 13. gr. j laga nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, en þar hafa fjármagnshreyfingar á milli landa og gjaldeyrisviðskipti, m.a. vegna greiðslu á vöxtum, verðbótum, samningsbundnum afborgunum og arði, verið undanþegnar takmörkunum 2. mgr. og 1. tölul. 3. mgr. 13. gr. b og 2. mgr. 13. gr. c laganna. Hvað varðar heimild til fjármagnshreyfinga á milli landa og gjaldeyrisviðskipta vegna samningsbundinna afborgana þá var framangreind heimild hins vegar þrengd með lögum nr. 17/2012, sem tóku gildi hinn 13. mars 2012, þannig að ekki var lengur heimilt að eiga gjaldeyrisviðskipti vegna afborgana og verðbóta af höfuðstól skuldabréfa. Markaðsverðbréf sem fela í sér jafnar greiðslur höfuðstóls (jafngreiðslubréf) eru þess eðlis að afborgun af höfuðstól sem hlutfall af heildargreiðslu vaxta og höfuðstóls vex þegar nær dregur lokagjalddaga bréfsins. Þannig var unnt að kaupa slík verðbréf og taka stóran hluta höfuðstóls úr landi í formi erlends gjaldeyris sem annars hefði verið takmarkað samkvæmt lögunum. Ýmist höfðu aðilar nýtt sér þá leið að flytja eignir í auknum mæli yfir í jafngreiðslubréf þar sem hægt var að skipta vöxtum, verðbótum og höfuðstólsafborgunum í erlendan gjaldeyri og flytja úr landi. Einnig nýttu aðilar sér þann möguleika að kaupa krónur á aflandsmarkaði og nota þær til kaupa á slíkum bréfum, en sérstök heimild var fyrir viðskiptum með ákveðna eignaflokka fyrir aflandskrónur. Þannig myndaðist töluverður ávinningur (e. *arbitrage*) af fjárfestingunni vegna mismunar á gengi krónunnar á aflands- og álandsmarkaði. Þessa þróun mátti glögglega sjá á því hvernig eignir erlendra aðila í slíkum verðbréfum jukust í aðdraganda lagasetningarinnar í mars 2012 sem drógust svo saman í kjölfar hennar þegar aðilar hófu að losa stöður sínar í þessum verðbréfaflokkum en lítill hvati var til þess að halda á slíkum verðbréfum eftir að takmörkunum var komið á. Þessi viðskipti voru talin grafa undan markmiði fjármagnshaftanna og áætlun um losun þeirra. Því var talið nauðsynlegt að bregðast við með framangreindri lagabreytingu sem takmarkaði slíkar greiðslur og gerð var á grundvelli undanþágu sem Alþjóðagjaldeyris- sjóðurinn veitti Íslandi frá skilyrðum VIII. gr. stofnskrárinnar.

Með lögum nr. 37/2016 voru aflandskrónueignir afmarkaðar. Það var gert í því skyni að draga úr áhættu sem talin var tengjast auknum heimildum til fjármagnshreyfinga í tveimur áföngum eru miðuðu að fullri losun fjármagnshafta. Með lögunum var m.a. öllu greiðsluflæði í tengslum við tiltekin verðbréf, útgefin í innlendum gjaldeyri, beint inn á reikninga háða sérstökum takmörkunum. Eigendum aflandskrónueigna var þó áfram heimilt að taka út af reikningum háðum sérstökum takmörkunum, skipta á gjaldeyrismarkaði og flytja milli landa allar vaxta- og arðgreiðslur, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga nr. 37/2016. Í lögunum er þó ekki veitt heimild til úttekta á samningsbundnum afborgunum á sama hátt og áður var að finna í 1. mgr. 13. gr. j laga nr. 87/1992 enda hefði slík heimild verið marklaus fyrir eigendur jafngreiðsluskuldabréfa við setningu laganna þar sem ákvæði 5. mgr. 13. gr. j laga nr. 87/1992 takmarkaði slíkar greiðslur. Með því að afmarka aflandskrónueignir sérstaklega og setja um

þær sérstakar takmarkanir tókst að minnka verulega hættu á að viðskipti með þessar eignir röskuðu stöðugleika í gengis- og peningamálum. Var það talin forsenda þess að unnt væri að hefja losun fjármagnshafta á einstaklinga og fyrirtæki, eins og gert var með lögum nr. 105/2016 sem tóku gildi 21. október 2016. Í frumvarpi sem varð að þeim lögum var litið til þeirra undanþága sem Ísland hefur notið frá VIII. gr. stofnskrár Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og markmiða stjórnvalda um að afnema tímabundnar takmarkanir úr lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, og þar með uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands. Í ljósi markmiðs stjórnvalda var ákvæði í 5. mgr. 13. gr. j laga nr. 87/1992, sem fjallaði um takmarkanir á kaupum á erlendum gjaldeyri hjá fjármálafyrirtæki hér á landi til greiðslu afborgana og verðbóta af höfuðstól skuldabréfa, fellt brott.

Þær breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins miða að því að samræma ákvæði laga nr. 37/2016 framangreindu ákvæði stofnskrár Alþjóðagjaldeyrissjóðsins. Með breytingunum verður eigendum aflandskrónueigna í formi innstæðna heimilt að taka innstæður vegna samningsbundinna höfuðstólsafborgana, fyrir utan lokagjalddaga, út af reikningum háðum sérstökum takmörkunum og nýta sér heimildir laga um gjaldeyrismál til að kaupa erlendan gjaldeyri og flytja úr landi. Greiðsla á lokagjalddaga felur í sér endurgreiðslu höfuðstóls og telst ekki fela í sér hóflega afborgun samkvæmt orðskýringum í d-lið XXX. gr. stofnskrárinnar. Því er lagt til að aðeins verði heimilt að taka út innstæður sem má rekja til afborgana höfuðstóls fyrir lokagjalddaga.

Þær breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. fela jafnframt í sér að heimildir til úttektar skv. 2. mgr. 11. gr. laganna verða einungis tilkynningarskyldar til Seðlabanka Íslands innan fimm daga frá úttekt en ekki staðfestingarskyldar líkt og nú er. Áskilnaður um staðfestingu Seðlabankans er meira íþyngjandi gagnvart aðilum og þykir hvorki tilefni né nauðsyn til að gera slíkan áskilnað lengur. Í frumvarpinu er einungis gerð krafa um að aðilar tilkynni um slíkar úttektir til Seðlabanka Íslands innan fimm virkra daga frá úttekt.

Meginástæða þess að breytingartillagan í 1. gr. er lögð fram nú er sú að í lok mars 2017 lauk sendinefnd Alþjóðagjaldeyrissjóðsins tveggja vikna heimsókn hér á landi þar sem hún átti fundi með m.a. fulltrúum forsætisráðuneytis og fjármála- og efnahagsráðuneytis, Seðlabanka Íslands, aðilum á vinnumarkaði og einkaaðilum. Í kjölfar heimsóknarinnar var athygli stjórnvalda vakin á því að ákvæði 2. mgr. 11. gr. laga nr. 37/2016 væri ekki í samræmi við fyrrnefndan d-lið XXX. gr. stofnskrár Alþjóðagjaldeyrissjóðsins þar sem aðstæður fyrir framangreindri undanþágu hafa breyst verulega í kjölfar batnandi efnahagsástands og aðgerða stjórnvalda til losunar fjármagnshafta.

Í frumvarpinu er að auki lagt til að heimild einstaklinga til úttekta af reikningum háðum sérstökum takmörkunum verði hækkuð. Um er að ræða heimild til handa einstaklingum sem hafa átt innstæður eða verðbréfaeignir í samfelldu eignarhaldi frá því fjármagnshöftum var komið á og teljast til aflandskrónueigna samkvæmt lögum nr. 37/2016.

Við meðferð frumvarpsins sem varð að lögum nr. 37/2016 var niðurstaða meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar að rétt væri að miða hámarksúttekt einstaklinga við 1 m.kr. Í nefndarálitni meiri hluta nefndarinnar kemur fram að meiri hlutinn taldi óvarlegt að hámarksúttekt einstaklings væri hærrí þar sem ekki lægi fyrir hversu mikið útflæði yrði á grundvelli úttektarheimildarinnar. Þá sagði að meiri hlutinn teldi rétt að stíga varlega til jarðar og því væri lagt til að fjárhæðarmarkið yrði fært úr 6 m.kr. eins og það var upphaflega í frumvarpinu niður í 1 m.kr. Það yrði svo hægt að endurskoða síðar.

Í ársskýrslu Seðlabanka Íslands fyrir árið 2016 kemur fram að á því ári bárust 312 staðfestingarárbeidnir á heimildum einstaklinga til úttekta á grundvelli 12. gr. laga nr. 37/2016,

fyrir samtals um 66 m.kr. Alls hafa borist 22 staðfestingarbeiðnir á heimildum einstaklinga á grundvelli 12. gr. það sem af er árinu 2017, fyrir samtals um 20 m.kr.

Í 45 tilfellum áttu einstaklingar innstæður yfir 1 m.kr. Heildareftirstöðvar þeirra aðila sem nýtt hafa sér úttektarheimildina nema nú samtals um 100 m.kr.

Beiðnir um staðfestingu og fjárhæðir þeirra voru mun umfangsminni en upphaflega var gert ráð fyrir. Í ljósi þess þykir ekki tilefni til að takmarka hámarksúttekt einstaklinga við 1 m.kr. Með frumvarpi þessu er því lagt til að heimildin hækki í 100 m.kr., en það fjárhæðarmark tekur mið af heimildum til fjármagnshreyfinga á milli landa og gjaldeyrisviðskipta samkvæmt lögum nr. 87/1992, sbr. lög nr. 105/2016 sem tóku gildi hinn 21. október 2016. Sanngirnis- og samræmingarsjónarmið mæla með því að veita einstaklingum sem geta nýtt sér heimild skv. 12. gr. laganna rýmri heimildir.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 11. og 12. gr. laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum, nr. 37/2016. Í fyrsta lagi eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 11. gr. laganna en ákvæðið fjallar um heimild til úttektar vaxta- og arðgreiðslna af reikningum háðum sérstökum takmörkunum, að fenginni staðfestingu Seðlabanka Íslands. Breytingarnar fela annars vegar í sér að jafnframt verði heimilt að taka út samningsbundnar afborganir höfuðstóls lánaskuldbindinga fyrir lokagjalddaga, og verðbætur þeirra, af reikningum sem háðir eru sérstökum takmörkunum, og hins vegar að úttektir samkvæmt ákvæðinu verði ekki lengur háðar staðfestingu Seðlabanka Íslands heldur verði tilkynningarskyldar til bankans innan fimm virkra daga frá úttekt. Í öðru lagi er lögð til breyting á 3. mgr. 12. gr. laganna sem fjallar um hámarksúttekt hvers einstaklings af reikningum sem eru háðir sérstökum takmörkunum. Lagt er til að fjárhæðin verði hækkuð úr 1 m.kr. í 100 m.kr.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu eru lagðar til ívilnandi breytingar á þeim takmörkunum sem í gildi eru samkvæmt lögum nr. 37/2016. Breytingarnar eru liður í áætlun stjórnvalda um losun fjármagnshafsta sem birt var opinberlega vorið 2015 og unnið hefur verið eftir síðan. Frumvarpið er hvorki talið stangast á við stjórnarskrá né alþjóðlegar skuldbindingar. Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) hefur fjallað um þær takmarkanir sem felast í lögum nr. 37/2016 í tveimur kvörtunarmálum sem stofnuninni bárust á árinu 2016. ESA lauk afgreiðslu málanna með ákvörðun sem birt var í nóvember 2016. Í henni kemur m.a. fram að meðferð íslenskra stjórnvalda á aflandskrónueignum samræmist EES-samningnum enda sé markmið laga sem um þær gilda að skapa grundvöll fyrir frjálst flæði íslensku krónunnar.

Hvað varðar stofnskrá Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og breytingar á úttektarheimildum samningsbundinna afborgana höfuðstóls lána, fyrir utan lokagjalddaga, eru með frumvarpinu lagðar til ívilnandi breytingar sem ætlað er að tryggja að íslensk löggjöf verði í samræmi við ákvæði stofnskrárinnar, sbr. umfjöllun í 2. kafla.

5. Samráð.

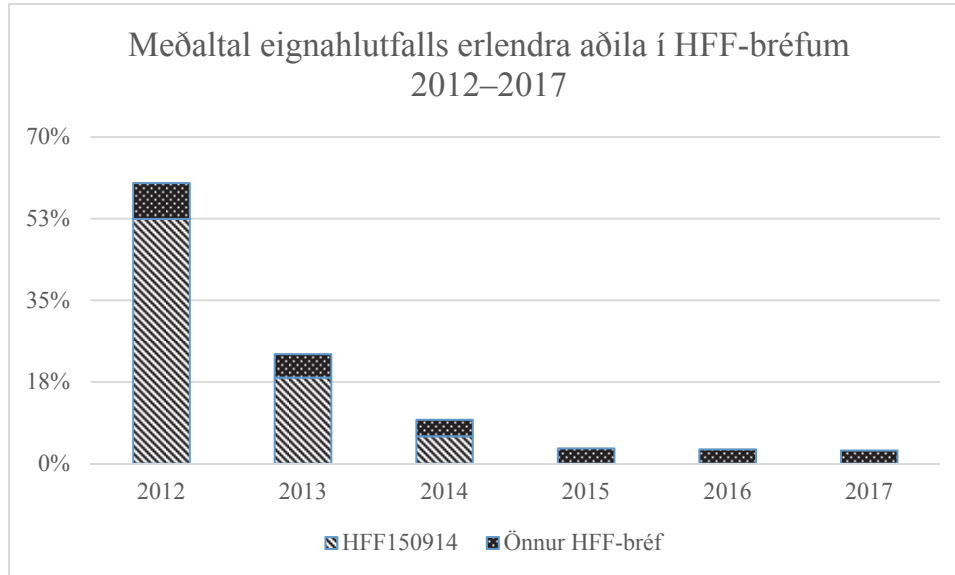
Við vinnslu frumvarpsins var haft náið samráð við Seðlabanka Íslands sem hefur eftirlit með framkvæmd laga um meðferð krónueigna sem háðar eru sérstökum takmörkunum.

6. Mat á áhrifum.

Samþykkt frumvarpsins mun ekki hafa merkjanleg almenn efnahagsleg áhrif og þær ráðstafanir sem lagðar eru til í frumvarpinu eru ekki líklegar til að hafa teljandi áhrif á fjármála-

fyrirtæki og verðbréfamiðstöðvar. Áhrif á aflandskrónueigendur verða fyrst og fremst jákvæð enda felast þau í rýmri heimildum til úttekta af reikningum sem háðir eru sérstökum takmörkunum.

Á eftirfarandi mynd má sem dæmi sjá hvernig eignahlutfall erlendra aðila í skuldabréfum útgefnum af Íbúðalánasjóði (HFF) á tímabilinu 2012–2017 lækkaði og hefur það haldist stöðugt í kringum 1% í hverjum flokki frá því í september 2014:



Myndin sýnir að erlendir eigendur HFF-bréfa hafa eftir lagabreytinguna í mars 2012 selt þau og/eða nýtt sammingsbundnar afborganir af HFF-bréfum til að endurfjárfesta í öðrum ríkisbréfum eða ríkisvixlum. Ekki hefur reynst mögulegt að rekja nákvæmlega í hvaða eignum fjármunirnir vegna sammingsbundinna afborgana liggja í dag en líklegt þykir að stórum hluta þeirra hafi verið skipt í erlendan gjaldeyri í útboðum Seðlabankans eða síðari viðskiptum Seðlabankans með aflandskrónueignir. Þó má leiða að því líkum að hluti þeirra fjármuna sem safnast hafa upp vegna sammingsbundinna afborgana HFF-bréfa á tímabilinu 2012–2017 hafi verið nýttir til fjárfestinga í ríkisbréfum og að hluti þeirra sé í formi innstæðna. Samkvæmt nýjustu skýrslu Íbúðalánasjóðs fyrir febrúar 2017 er staða erlendra aðila í HFF-bréfum um 5,4 ma.kr. að nafnvirði.

Mat Seðlabanka Íslands á aflandskrónueignum í formi HFF-bréfa nam í lok febrúar 2017 um 5,3 ma.kr. að nafnvirði eða um 98% af heildarstöðu erlendra aðila í þeim bréfum. Fjárhæð ríkisbréfa og ríkisvixla við setningu laga nr. 37/2016 nam um 175,2 ma.kr. en í lok febrúar 2017 nam fjárhæðin um 38 ma.kr. Eftirstöðvar ríkisbréfa sem teljast aflandskrónur nema því um 22% af heildarmengi aflandskróna við setningu laganna. Ef gert er ráð fyrir að allir fjármunir vegna sammingsbundinna afborgana og verðbóta, áætlaðir um 12,1 ma.kr., hafi verið nýttir til að endurfjárfesta í ríkisbréfum eða ríkisvixlum á árunum 2012–2014 eru um 2,6 ma.kr. af fjárhæð ríkisbréfa og ríkisvixla í aflandskrónumenginu í lok febrúar vegna viðskipta með HFF-bréf fyrir árið 2012. Fjármunir sem gætu leitað á innlendan gjaldeyrismarkað á grundvelli úttektarheimilda sammingsbundinna afborgana höfuðstóls, fyrir utan lokagjalddaga, geta að mati Seðlabankans í mesta lagi numið 12,1 ma.kr. en líklegt er að

fjárhæðin sé nær 2,6 ma.kr. eða jafnvel lægri. Í ljósi þess eru áhrif frumvarpsins á Seðlabanka Íslands og gjaldeyrisforðann talin minni háttar.

Hækkun úttektarheimilda einstaklinga úr 1 m.kr. í 100 m.kr. er ekki talin leiða til verulegrar aukningar á nýtingu heimildarinnar. Heimildin gildir aðeins fyrir einstaklinga sem átt hafa aflandskrónueignir í samfelldu eignarhaldi frá setningu fjármagnshafa. Samkvæmt beiðnum sem borist hafa Seðlabankanum nema eftirstöðvar innstæðna þeirra aðila sem nýtt hafa sér heimildina árið 2016 og það sem af er ári 2017 um 100 m.kr. en þó er líklegt að sumum aðilum sem uppfylla skilyrði ákvæðisins sé ekki kunnugt um heimildina og gætu þeir nýtt sér hana þegar fram líða stundir.

Í júní 2017 mun framkvæmdastjórn Alþjóðagjaldeyrissjóðsins fjalla um skýrslu sendinefndar sjóðsins sem hún ritar eftir heimsóknina hingað til lands í mars sl. Verði frumvarpið orðið að lögum má reikna með því að Ísland verði talið uppfylla skilyrði VIII. gr. stofnskrár Alþjóðagjaldeyrissjóðsins og að ekki verði gerðar athugasemdir af hálfu sjóðsins.

Þær ráðstafanir sem lagðar eru til í frumvarpinu munu ekki hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að heimilt verði að taka innstæður út af reikningum háðum sérstökum takmörkunum sem falla til vegna greiðslna samningsbundinna afborgana höfuðstóls fyrir lokagjalddaga. Innstæður vegna afborgana höfuðstóls á lokagjalddaga verða þó áfram háðar takmörkunum laganna. Þannig verður áfram óheimilt að taka út innstæður af reikningum háðum sérstökum takmörkunum sem m.a. eru vegna endurgreiðslna á skuldabréfum útgefnum af ríkissjóði Íslands (RIKB) þar sem höfuðstóll ásamt verðbótum af slíkum bréfum greiðist í einu lagi á lokagjalddaga. Slík greiðsla felur í sér endurgreiðslu höfuðstóls og fellur undir fjármagnsjöfnuð, sbr. umfjöllun í 2. kafla greinargerðarinnar. Sama á við um greiðslur á lokagjalddaga skuldabréfa útgefna af Íbúðalánasjóði (HFF). Þá er lagt til að úttektir samkvæmt ákvæðinu verði ekki lengur háðar staðfestingu Seðlabanka Íslands heldur verði þær einungis tilkynningarskyldar til Seðlabankans innan fimm virkra daga frá því þær eiga sér stað.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lagt til að hámarksúttekt einstaklinga, sem átt hafa aflandskrónueignir í samfelldu eignarhaldi frá setningu fjármagnshafa hinn 28. nóvember 2008, af reikningum sem eru háðir sérstökum takmörkunum, verði hækkuð úr 1.000.000 kr. í 100.000.000 kr. í samræmi við heimild einstaklinga samkvæmt lögum nr. 87/1992 til fjármagnshreyfinga á milli landa og gjaldeyrisviðskipta. Önnur skilyrði ákvæðisins haldast óbreytt, þ.m.t. skilyrði um raunverulegt og óslitið eignarhald.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.