KPMG ehf.
Borgartúni 27
105 Reykjavík
Sími 545 6000

Sími 545 6000
Fax 545 6001
Veffang www.kpmg.is

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 9. september 2016.

Efni: Athugasemdir og breytingartillögur KPMG ehf. við 826. mál, þskj. 1556, 145. löggjafarþing, Frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum (losun fjármagnshafta).

I
Forsaga málsins

Fjármála- og efnahagsráðherra lagði fram á Alþingi þann 17. ágúst sl. frumvarp til laga um breytingu á lögum um gjaldeyrismál, nr. 87/1992, með síðari breytingum (losun fjármagnshafta), (hér eftir frumvarpið). Málið er til umræðu og meðferðar hjá efnahags- og viðskiptanefnd þar sem gefinn var kostur á að senda inn skriflega umsögn sem KPMG ehf. gerði. Í kjölfarið var fulltrúa KPMG boðaður á fund nefndarinnar sem haldinn var 6. september sl. þar sem ábendingum KPMG ehf. í umsögninni voru gerð nánari skil. Á þeim fundi var óskað eftir að nefndinni yrðu sendar tillögur að breytingum á frumvarpinu. KPMG ehf. hefur tekið saman eftirfarandi athugasemdir og breytingartillögur. Óskað er eftir því að nefndin taki mið af eftirfarandi við meðferð málsins og gefi út nefndarálit með breytingartillögum þeim sem lagðar eru til.

II
Athugasemdir KPMG ehf.

Flutningur erlendra aðila til landsins

Umsögn KPMG ehf. bendir á að skýra þurfi nánar hvort erlendir aðilar sem flytja til Íslands hafi heimild til að endurfjárfesta þá fjármuni sem til þeirra kunna að falla við sölu á eignum sínum eftir að þeir flytja hingað til lands. Samkvæmt núgildandi lögum er fjárfesting í verðbréfum, hlutdeildarskírteinum verðbréfa- og fjárfestingarsjóða, peningamarkaðsskjölum eða öðrum framseljanlegum fjármálagerningum útgefnum í erlendum gjaldeyri óheimil. Þó er aðilum sem fjárfest hafa í slíkum fjármálagerningum fyrir 28. nóvember 2008 heimilt að endurfjárfesta sbr. 2. málsl. 13. gr. e. laga nr. 87/1992. Með 4. gr. frumvarpsins er lagt til að takmörkun á endurfjárfestingarheimildinni við fjárfestingar sem fjárfest var í fyrir 28. nóvember 2008 sé felld á brott. Jafnframt er lagt til með frumvarpinu að skilaskylda nái ekki til erlends gjaldeyris sem innlendum aðila hlotnast á meðan 6 mánaða frestur 1. mgr. 13. gr. til að endurfjárfesta er að líða. Ákvæðið 13. gr. e. verður því svohljóðandi:

Fjárfesting í verðbréfum, hlutdeildarskírteinum verðbréfa- og fjárfestingarsjóða, peningamarkaðsskjölum eða öðrum framseljanlegum fjármálagerningum útgefnum í erlendum gjaldeyri er óheimil. Þó er aðilum sem fjárfest hafa í slíkum fjármálagerningum heimilt að endurfjárfesta...

Ákvæðið bannar því aðilum að fjárfesta í ákveðnum gerningum en að sama skapi heimilar aðilum sem hafa gert það að endurfjárfesta. KPMG telur mögulegt að ákvæðið geti verið túlkað á mismunandi vegu.

KPMG ehf. telur það því mikilvægt að skýrlega sé tiltekið í athugasemdum við lagafrumvarpið að erlendum aðilum sem flytja hingað til lands og selja í kjölfarið eignir sínar erlendis verði heimilt að endurfjárfesta þeim fjármunum erlendis og einnig að þeir lendi ekki í skilaskyldu 13. gr. l. laga nr. 87/1992.

Það hefur að mati KPMG ehf. alvarleg og fráhrindandi áhrif á erlenda aðila sem búsettir hafa verið erlendis á síðastliðnum árum en hyggjast nú flytja til Íslands ef þeim verður ekki heimilt að endurfjárfesta þá fjármuni erlendis sem þeir eignuðust meðan þeir voru erlendir aðilar í skilningi laganna. Eins ef þeim verður gert að skila öllum erlendum gjaldeyri sem til þeirra kann að falla við sölu á eignum sínum erlendis. Að mati KPMG ehf. mun 6 mánaða frestur til endurfjárfestingar ekki nægja í þessum tilfellum. Eðlilegast væri að eignir erlendra aðila sem flytja hingað til lands, sem viðkomandi eignaðist á því tímabili sem hann var sannarlega erlendur aðili í skilningi lagnanna, séu með öllu undanþegnar lögum nr. 87/1992.

KPMG ehf. leggur til breytingar þannig að erlendir aðilar sem flytja hingað til lands séu undanþegnir skilaskyldu 13. gr. l. nr. 87/1992. Þannig verða þeir aðilar sem hafa verið búsettir erlendis ekki skyldugir til þess að skila öllum erlendum gjaldeyri sem þeim kunna að hlotnast við sölu á eignum sínum erlendis sem þeir hafa eignast á meðan á búsetu erlendis stóð. Hér er átt við aðila sem hafa verið að mestu undanþegnir höftum vegna búsetu erlendis, nema að því er varðar innlendar eignir þeirra. Verðmæti sem kann að hafa fallið í þeirra skaut á þeim tíma þarf að skila sér hingað til lands í kjölfar flutnings hingað til lands kjósi þeir að selja eignirnar. Ekki er aðeins nauðsynlegt að þessari skilaskyldu sé breytt, enda þá um fjármuni og eignir sem alla tíð hafa verið undanþegnar höftunum, heldur jafnframt að það sé algerlega skýrt að viðkomandi verði heimilt að endurfjárfesta erlendis fyrir þá fjármuni sem þannig falla til. Um það snúast breytingartillögur þær sem lagðar eru til í III. kafla bréfs þessa.

Útibú erlendra aðila hér á landi

Umsögn KPMG ehf. bendir á meinbug sem finna má í gildandi lögum nr. 87/1992, um gjaldeyrismál, og fullt tilefni er að verða við með frumvarpi þessu. Hérlend útibú erlendra lögaðila geta ekki útdeilt hagnaði sínum af starfseminni hér á landi til höfuðstöðva erlendis án undanþágu Seðlabanka Íslands skv. 7. gr. laga nr. 87/1992., rétt eins og dótturfélög slíkra aðila geta gert með arðgreiðslum skv. 13. gr. j. laganna. Þannig geta dótturfélög erlendra félaga hér á landi átt í fjármagnshreyfingum á milli landa og gjaldeyrisviðskiptum vegna greiðslu á arði svo fremi sem um arð á grundvelli hagnaðar af reglulegri starfsemi félagsins sé að ræða og ekki vegna sölu eigna sbr. 6. mgr. 13. gr. j. laga nr. 87/1992.

Ýmis sjónarmið kunna að vera fyrir því að erlend fyrirtæki sem ætla að hefja rekstur á Íslandi vilja stofna hér útibú í stað dótturfélags. Þó má þar helst nefna sjónarmið um ábyrgðir en erlendar höfuðstöðvar útibúa hér á landi bera beina ábyrgð á starfsemi útibúsins á meðan ábyrgð erlendra móðurfélagsins er takmörkuð þegar stofnuð eru dótturfélög hér á landi. Staða íslenskra viðsemjanda slíkra dótturfélaga er erfið enda þá iðurlega um að ræða nýstofnuð og eignalaus dótturfélög með takmarkaða ábyrgð.

Út frá gjaldeyrismálum ætti enginn munur að vera á því hvort alþjóðleg fyrirtæki starfræki hér á landi starfsemi sína í gegnum útibú eða dótturfélag. Mikilvægt er að erlend félög geti hafið starfsemi hér á landi í gegnum útibú en þurfi ekki að stofna dótturfélag til þess að lenda ekki í takmörkunum á fjármagnshreyfingum líkt og núgildandi lög gera ráð fyrir og fyrirliggjandi frumvarp tekur ekki á. KPMG ehf. telur að útgreiðslur útibúa erlendra aðila hér á landi til höfuðstöðva sinna erlendis ættu að vera undanþegnar takmörkunum laga nr. 87/1992 með sama hætti og arðgreiðslur eru skv. 13. gr. j laga nr. 87/1992.

Ekki síður hafa innlendir aðilar hagsmuni af því að alþjóðleg fyrirtæki starfræki starfsemi sína hér á landi í gegnum útibú út frá ofangreindum ástæðum um ábyrgðir. Einkum á þetta við um alþjóðleg fyrirtæki sem hafa tímabundna starfsemi hér á landi, oft takmarkaða við tiltekið verkefni á meðan öll önnur starfsemi viðkomandi fyrirtækis er erlendis. Því telur KPMG ehf. að takmarkanir sem ná aðeins til tiltekinna útibúa nái ekki tilsettu markmiði og fari jafnframt í bága við jafnréttissjónarmið. Nærtækara

væri að með sama hætti og þegar um arðgreiðslur er að ræða myndu útgreiðslur útibúa takmarkast við reglubundna starfsemi útibúsins.

Auknar heimildir Seðlabanka Íslands til upplýsingaöflunar

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem tryggja nánast ótakmarkaðar heimildir Seðlabanka Íslands til upplýsinga- og gagnaöflunar sem og úrræði til að afla þeirra. Þessum breytingum er ætlað að styrkja eftirlitshlutverk Seðlabankans og gera honum kleift að rækja meginhlutverk sitt, þ.e. að stuðla að verðlags- og fjármálastöðugleika.

Hér er um að ræða nánast algjörlega órökstuddar heimildir til handa Seðlabanka Íslands til aðgangs að þeim upplýsingum sem bankanum hugnast hverju sinni án nokkurra takmarka. Þá virðist Seðlabanki Íslands geta beint beiðnum sínum um aðgang að gögnum og upplýsingum að hverjum sem er. Engar takmarkanir er að finna í frumvarpinu um hvaða upplýsingar eða gagna Seðlabankinn getur óskað eða að hverjum hann getur beint fyrirspurnum sínum, s.s. hvort sem það er að meintum geranda eða öðrum sem starfa fyrir hann, svo sem lögmönnum, endurskoðendum eða öðrum. Það er mikið áhyggjuefni að trúnaðar- og þagnarskyldu starfsstétta eins og lögmanna og endurskoðenda, sem er hornsteinn í samningssambandi þeirra við viðskiptavini sína og réttindum borgaranna í hverju réttarríki, sé kastað fyrir róða, án nokkurra takmarkana.

Ljóst er að þessum ákvæðum verður fyrst og fremst beitt gegn innlendum aðilum enda vandséð hvernig þeim verður beitt gagnvart erlendum aðilum þar sem brot gegn fjármagnshöftum eru ekki tvíhliða líkt og t.d. skattalagabrot. Skerðir slíkt enn frekar samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja vegna þess kostnaðar og tjóns sem hlýst af því að þurfa að starfa undir slíku íþyngjandi eftirliti sem einungis takmarkast af ákvörðunum starfsmanna Seðlabanka Íslands.

KPMG ehf. telur því ótækt að samþykkja frumvarpið óbreytt með viðlíka takmarkalausum heimildum til handa Seðlabanka Íslands. Verði lögin samþykkt óbreytt er á valdi Seðlabanka Íslands að semja reglurnar, túlka reglurnar, úrskurða um þær, hafa með höndum eftirlit með þeim og meintum brotum, eftir atvikum taka brot til skoðunar og rannsóknar, leggja á sektir vegna þeirra brota, eða vísa þeim til lögreglu. Þá er ekkert í núverandi lögum eða breytingartillögum sem veitir Seðlabankanum aðhald við beitingu á þessum heimildum sínum. Stangast þetta á við öll réttaröryggissjónarmið og grundvallarmannréttindi.

Hvergi er að finna rökstuðning fyrir því hvers vegna þessar breytingar eru nú þarfar og núverandi lög séu ekki fullnægjandi. Sérstaklega í ljósi þess að nú eru um átta ár frá því að höftunum var fyrst komið á og tilefni breytingatillagana frumvarps þessa er losun þeirra. Ekkert er í núverandi lögum eða frumvarpinu sem tryggir að heimildirnar muni falla niður samhliða fjármagnshöftunum. Því verður ekki annað séð en að frumvarpið sé að veita Seðlabankanum mjög víðtækar heimildir án tilefnis. Lögreglu er ekki veittur ótakmarkaður aðgangur að einkalífi borgaranna jafnvel þótt flestallir séu sammála um mikilvægi hlutverks hennar við að stemma stigum við glæpastarfsemi. Með sama hætti fást þær tillögur sem lagðar eru fram með frumvarpinu um alhliða heimildir Seðlabanka Íslands til upplýsinga- og gagnaöflunar ekki staðist. Gæta verður meðalhófs og taka tillit til hagsmuna þeirra og réttinda sem vegið er að. Þörfin fyrir því að Seðlabanki Íslands fái jafn víðtækar heimildir og aðgang að jafn persónulegum hagsmunum um einkahagi einstaklinga og fyrirtækja er engin. Tryggja má eftirlitshlutverk Seðlabanka Íslands með vægari hætti og með engu móti fæst séð að núgildandi lög séu ekki nægjanleg þegar kemur að því. Er því nauðsynlegt, ef á annað borð þarf lagabreytingar hvað þetta varðar, að afmarka heimildir Seðlabanka Íslands við tilteknar upplýsingar, tilteknar tegundir mála og tilvik, s.s. við rannsókn ákveðinna mála eða grunur vaknar um brot o.s.frv. Er þá reyndar komið að öðrum alvarlegum meinbugi á gildandi lögum, sem núverandi frumvarp stuðlar enn fremur að, sem er dulin skil milli rannsóknar- og eftirlitshlutverks Seðlabanka Íslands sem og annarra hlutverka hans. Ennfremur er brýnt að möguleikar einstaklinga og lögaðila til að fá endurskoðaðar ákvarðanir Seðlabanka Íslands sem þeir telja óréttmætar séu raunhæfir. Í núverandi lögum og frumvarpinu eru möguleikar aðila sem telja á sér brotið takmarkaðir og afar kostnaðarsamir. KPMG vill í því sambandi sérstaklega benda á bréf Umboðsmanns Alþingis til fjármála- og efnahagsráðherra o.fl. aðila þann 2. október 2015 þar sem hann gerði grein fyrir athugun

sem hann hefur unnið að á síðustu árum vegna atriða tengdum athugunum og rannsóknum Seðlabanka Íslands vegna gruns um brot á reglum um gjaldeyrishöft.

Þá eru sektarákvæði vegna brota á ákvæðinu í engu samhengi við þá hagsmuni sem ákvæðinu er hugsanlega ætlað að vernda. Erfitt er að sjá tilganginn með auknum sektarheimildum samhliða losun fjármagnshafta.

III
Breytingatillögur

Í ljósi framangreinds leggur KPMG ehf. að frumvarpið verði samþykkt með eftirfarandi breytingum:

1. Að 4. tölul. a-liðar 1. gr. orðist svo: Vaxta, verðbóta, samningsbundinna afborgana, arðs og útgreiðslu útibúa skv. 13. gr. j.

2. Við 8. gr. frumvarpsins bætist nýr töluliður sem orðast svo:
   Fjármuna sem losna við sölu eigna innlends aðila á erlendum eignum sem fjárfest var í á meðan viðkomandi var sannarlega erlendur aðili í skilningi 1. gr. laganna.

3. Við frumvarpið bætist nýtt ákvæði:
   Við 1. málsl. mgr. 13. gr. j. bætist á eftir samningsbundnum afborgunum: útgreiðslu hagnaðar útibús til erlendra höfuðstöðva.
   Við 13. gr. j. laganna bætist jafnframt ný málsgrein:
   Með útgreiðslu hagnaðar útibús til erlendra höfuðstöðva skv. 1. mgr. er aðeins átt við útgreiðslu útibúa á grundvelli hagnaðar vegna reglulegrar starfsemi þess, þó ekki vegna sölu eigna.

4. Að 12. gr. og 16. gr. frumvarpsins falli á brott.

Virðingarfyllst,

KPMG ehf.

Ágúst Karl Guðmundsson, hdl.
kt. 050380-5999

Ágúst Karl Guðmundsson, hdl.