

Pórólfur Matthíasson:

Umsögn um frumvarp til laga um veiðigjald, sbr. þingskjal 144 –144. mál á 149öggjafarþingi 2018-2019.

Sjávarútvegsráðherra hefur lagt fram frumvarp til laga um veiðigjald.

Í greinargerð með frumvarpinu er áréttað að tilefni álagningar veiðigjalds sé „...að tryggja þjóðinni réttlátan hlut af arðsemi (svo!) auðlindarinnar...“. Væntanlega á höfundur greinargerðarinnar við að tilefni álagningar veiðigjalds sé að tryggja þjóðinni réttlátan hlut af arðinum af auðlindinni. Arður er upphæð í krónum, arðsemi er hlutfallstala, oft tilgreind í prósentum (gott yfirlit yfir helstu kennitölur í rekstri fyrirtækja má finna í þessu yfirliti frá KPMG: <http://www.fbo.is/files/greiningarsreikninga02112007.pdf>).

Tilgangur þeirra breytinga sem lagðar eru til með frumvarpinu nú er að sníða meinta ágalla á núverandi fyrirkomulagi. Annars vegar ágalla sem kalla má sjóðstreymisvandann og hins vegar ágalla sem tengist notkun gallaðs hagnaðarhugtaks í gildandi lögum. Hér á eftir skal fjallað um hvort tilefni fyrir sig. Jafnframt verður því velt upp hvort breytingar þær sem lagaðar eru til kunni að vekja upp ný vandamál. En fyrst verður vikið nokkrum orðum að álagningargrunni veiðigjaldsins.

Álagningargrunnur veiðigjalds.

Álagningargrunnur veiðigjaldsins, bæði í nógildandi lögum og samkvæmt frumvarpinu, er grunnrenta í fiskveiðum. Munur gildandi laga og ákvæða frumvarpsins felst í ólíkum aðferðum við að mæla grunnrentuna.

Veiðigjaldinu svipar til grunnrentuskatta sem m.a. norðmenn leggja á notkun vatnsafls til raforkuframleiðslu og sem þeir einnig hafa til hliðsjónar við skattheimtu sína af olíuvinnslu í Norðursjónum.

Grunnrenta í íslenskum sjávarútvegi er óbeint skilgreind í 5. gr. frumvarpsins sem Aflaverðmæti að frádregnum breytilegum úthaldskostnaði og föstum kostnaði. Í greinargerðinni er ítrekað vitnað til árlegrar skýrslu Hagstofu Íslands með heitinu *Hagur veiða og vinnslu* (sjá t.d. https://hagstofan.s3.amazonaws.com/media/public/4a70b304-09ff-4c6b-9acf-050ac2bef384/pub_doc_FilLGGf.pdf). Í þeirri skýrslu er hagnaður í fiskveiðum metinn á tvo mælikvarða, sjá t.d. töflu 2 á bls. 6 í tilvitnuðu riti fyrir árið 2016. Með hugtakinu „breytilegur úthaldskostnaður“ í frumvarpinu er væntanlega átt við samtölu liðanna 2.1 til 2.13 í fyrrnefndri töflu. Er þá undanskilinn liðurinn 2.14 en greitt veiðigjald er einmitt bókfært í þeim lið. Laga þarf ákvæði frumvarpsins þannig að það komi skýrar fram að greidd veiðigjöld teljist ekki til breytilegs úthaldskostnaðar.

Rétt er að benda á að í riti Hagstofunnar *Hagur veiða og vinnslu* er sýnd mæling á þremur hagnaðarhugtökum; í fyrsta lagi Verg hlutdeild fjármagns (EBITDA, sbr. Áður tilvitnað yfirlit KPMG), í öðru lagi EBT hagnað (liður 6 í töflunni) og í þriðja lagi Hreinn hagnaður að teknu

tilliti til ársgreiðslu vegna fjármunantekunar (liður 8 í töflunni). Ekkert þessara hugtaka fellur að óbreyttu að grunnrentuhugtaki frumvarpsins eins og vikið verður að síðar.

Mælingar á grunnrentu samkvæmt norsku skattalögum

Skilgreining 5. greinar frumvarpsins á grunnrentu er hliðstæð skilgreiningu norsku skattalaganna á grunnrentu í raforkuframléiðslu með vatnsafla. Í norsku lögum er grunnrenta áætluð sem reiknaðar sölutekjur að frádregnum breytilegum rekstrarkostnaði og að frádregnum afskriftum og reiknuðum fjármagnskostnaði vegna fjármunaeignar. Ekki er stuðst við upplýsingar úr bókhaldi fyrirtækjanna nema að vissu marki. Mörg norsk raforkuver selja alla orku til skylds aðila. Því er verðmæti orkusölnunnar áætlað með hliðsjón af verðmæti orku í sölu milli óskyldra aðila, en ekki með hliðsjón af bókfærðu verðmæti. Þá er fasti kostnaðurinn (fjármunakostnaðurinn) miðaður við afskriftir fastafjármuna og (áætluðum) vöxtum af fjármunaeigninni (sjá <https://www.skatteetaten.no/globalassets/skjema/2017/rf-1153b.pdf>). Vaxtakostnaðurinn er áætlaður með hliðsjón af bókfærðri fjármunaeign og almennu vaxtastigi. Ekki er stuðst við bókfærðan vaxtakostnað. Þessu er öðru vísi háttað skv. íslenska frumvarpinu eins og vikið verður að síðar.

Markmið breytinga frumvarpsins, sjóðstreymisvandinn

Frumvarpinu er ætlað að sníða tvíþættan galla af núverandi fyrirkomulagi. Í fyrsta lagi sjóðstreymisvanda vegna langs tíma sem líður frá því að forsendubreytingar (gengisbreytingar, verðbreytingar á afurðum) verða uns þær breytingar hafa áhrif á greitt veiðigjald. Nú er það svo að höfuðverkefni þeirra sem reka fyrirtæki er að stjórna sjóðstreymi þannig að ekki komi til sjóðspurrðar. Vandinn tengdur greiðslu veiðigjalds er ekki með nokkrum hætti frábrugðinn öðrum sjóðstreymisvandamálum sem koma upp vegna veiðarfærakaupa eða óvæntra viðgerða. Fyrirtækjum í útgerð ætti að vera í lófa lagt að safna í sjóð þegar álagt veiðigjald er lagt en ytri aðstæður eru góðar. Og gengið á þann sjóð ef ytri aðstæður breytast þannig að misræmi verði milli álagðs gjalds og augnabliks innstreymis tekna. Sjóðstreymisvandinn sem tengist veiðigjaldinu er því tiltölulega léttvægur og kallar ekki einn sér á lagabreytingar.

Markmið breytinga frumvarpsins, gallað hagnaðarhugtak gildandi laga

Sú aðferð sem notuð er í gildandi lögum til að meta fjármunakostnaðinn vægast sagt gölluð vegna óeðlilegs vægis gengisbreytinga. Það helgast af því að í gildandi lögum er stuðst við EBT hagnað, en til að reikna hann út er auk breytilegs kostnaðar vegna útgerðarinnar dreginn frá greiddir vextir og svokallaður gengismunur. Með gengismun er átt við áhrif gengisbreytinga á virði skulda fyrirtækisins í íslenskri mynt. Sveiflur í gengi milli ára geta haft mikil áhrif á EBT hagnað, bæði til hækkunar og lækkunar án þess að hafa nokkur teljandi áhrif á sjóðstreymi. Til að takast á við þennan vanda hefur Hagstofan þróað annan mælikvarða þar sem fundinn er svokölluð árgreiðsla vegna fjármunantekunar. Sú stærð sveiflast mun minna vegna gengisbreytinga en EBT hagnaður. Hægt hefði verið að taka á þeim vanda sem fylgir því að nota hinn gallaða mælikvarða EBT hagnað með því einfaldlega að notast fremur við árskostnað til að meta fjármunakostnað greinarinnar. En það er ekki

gert. Þess í stað má lýsa aðferðafræði frumvarpsins þannig að notast við bókhaldslegar afskriftir fastafjármuna. Að því leyttinu til er farið í smíðju til Norðmanna. En svo skilur á milli: Samkvæmt frumvarpinu á að slumpa vaxtakostnaðinn með því að áætla hann sömu upphæð og afskriftirnar! Þetta er vægast sagt undarleg aðferð sem á sér enga fræðilega tilvísun. Eina fræðilega réttlætunlega aðferðin er sú sem nefnd var áður og Hagstofan (og Þjóðhagsstofnun þar áður) hefur notað í áratugi. Sú aðferð stenst mun betur fræðilega en aðferðafræði frumvarpsins.

Nýr vandi búinn til?

Eins og nefnt var í upphafi viku aðferðafræði frumvarpsins frá aðferðafræði norskra skattýfirvalda þegar kemur að því að áætla verðmæti framleiðslunnar. Meðan norðmenn styðjast við verð í viðskiptum óskildra aðila er í íslenska frumvarpinu stuðst við upplýsingar úr bókhaldi útgerðarfyrirtækjanna. Verðlagning afla hefur lengi verið deilumál sjómanna og útgerðarmanna, sjá t.d.

http://www.ioes.hi.is/sites/hhi.hi.is/files/sjz/resource_rent_spillovers_to_fishers_remuneration_eshreint02.pdf. Sjómenn hafa lengi talið verðlagningu í viðskiptum milli tengdra aðila í útgerð og vinnslu vera þannig háttáð að það hafi haft neikvæð áhrif á hlutskipti þeirra. Reyndar er það svo að fyrirtækjum í eigu skyldra aðila er skylt að haga verðlagningu sín á milli ein og um óskylda aðila væri að ræða samkvæmt skattalögum, sjá <https://www.rsk.is/atvinnurekstur/skattskylda/milliverðlagning/>. Beita skal svokallaðri Armslengdarreglu. Ekki virðast þó skýr fyrirmæli skattalaga duga til að halda verðlagningu í viðskiptum skyldra aðila í útgerð og vinnslu þannig að hagsmunaaðilar séu sáttir við framkvæmdina. Þannig hafa verið settar upp heilu stofnanirnar til þess að leibeina kaupendum og seljendum á ferskfiskmarkaði um verðlagningu (<http://www.verdlagsstofa.is>). Í gildandi lögum og þó frekar í fyrirrennendum þeirra var tekið á umræddum vanda með því að leggja hluta af áætluðum hreinum hagnaði fiskvinnslu og leggja við hreinan hagnað í veiðum áður en upphæð veiðigjalds var/er ákvörðuð. Aðrar mögulegar aðgerðir felast í víðtæku eftirliti Ríkisskattstjóra með því að farið sé eftir reglum milliverðlagningu og að armslengdarreglunni sé í raun beitt. Slíkt eftirlit getur verið nokkuð kostnaðarsamt. Til samanburðar má nefna að Fiskistofu sem á að hafa eftirlit með réttmæti uppgefna upplýsinga um veiðimagn hefur gengið erfiðlega að rækja hlutverk sitt vegna fjáskorts og skorts á lagaheimildum, sbr. frásögn og fréttir í fréttaskýringaþættinum Kveik <http://www.ruv.is/sarpurinn/ruv/kveikur/20171122>.

Verði frumvarpið að lögum með óbreyttum ákvæðum hvað þetta varðar munu útgerðarmenn fá viðbótarhvata til að verðleggja fisk í innbyrðis viðskiptum á sem lægstu verði. Slík aðgerð mundi bæði lækka launakostnað og framtíðarveiðigjald!

Barentshafið og Síldarsmugan

Færeyingar hafa gert tilraunir með gjaldtöku fyrir nýtingu veiðiheimilda. Ekki skal fjölyrt um þá tilraun hér. Aðeins nefnt að uppboðsaðferð þeirra leysir meintan sjóðstreymisvanda þar sem breyttar aðstæður hafa strax áhrif á uppboðsverð. Hitt vekur athygli að Færeyingar innheimta í raun mun hærrí veiðigjöld af veiðum í Barentshafinu og í Síldarsmugunni en á veiðslóð nær Færeyjum. Samkvæmt fyrstu grein núverandi frumvarps er viðhaldið ákvæði gildandi laga um að íslenskar útgerðir skuli ekki greiða fyrir aðgang að þessum veiðislóðum.

Enginn rökstuðningur fylgir. Oft eru veiðiheimildir á fjarlægum miðum sem skiptiviðskipti þar sem erlendir aðilar fá einhvers konar ívilnun til athafna innan íslensku efnahagslögsögunnar í skiptum fyrir veiðiheimildirnar. Það eru því full rök fyrir því að meðhöndla þessar veiðiheimildir með sama hætti og veiðiheimildir innan efnahagslögsögunnar.

Er veiðigjaldsprósentan há?

Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins er almenn upphæð gjaldsins 33% af gjaldstofni. Gefinn er afsláttur af fyrstu 9 milljónum gjaldsins sem gagnast smærri aðilum fyrst og fremst. Þannig kann að vera ódýrara að reka tvö smá fyrirtæki en eitt stærra. Ákvæðið kann að draga úr skilvirkni í greininni og kann að hafa áhrif á framtíðarþróun hennar.

Gjaldtakan er sögð svipuð og væri samkvæmt ákvæðum gildandi laga. Til samanburðar má nefna að norsk raforkufyrirtæki greiða 36-37% í grunnrentuskatt auk þess sem þau greiða talsvert hærri almennan tekjuskatt en íslensk sjávarútvegsfyrirtæki. Grunnrentuskattur olíufyrirtækjanna sem vinna olíu í norska hluta Norðursjávarins er 55%. Samtals greiða þau langleiðina í 80% af hagnaði sínum til norska ríkisins. Norska fjármálaráðuneytið bendir á að grunnrentuskattar séu afar hagkvæmir skattar (<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/1995-1996/inno-199596-062/6/>). Það eru því góð rök fyrir því að stilla prósentunni í íslensku lögunum hærra en gert er í fyrirbyggjandi frumvarpi. Vilji menn það ekki væri einnig til athugunar að fara uppboðsleið Færeyinga.

Lokaorð, unnið gegn upprunalegum tilgangi kvótakerfisins

Kvótakerfinu var upphaflega komið á til að auka þjóðhagslega arðsemi veiðanna, m.a. með því að þvinga óhagkvæmar útgerðir til að hætta rekstri. Skynsamleg framkvæmd veiðigjaldsálagningar styður þetta markmið og getur jafnvel orðið til að bæta skilvirkni opinberrar tekjuöflunar. Aðgerðir sem lúta að því að auðvelda óhagkvæmum útgerðum róðurinn t.d. með ótímabundnum afslætti af veiðigjaldi vinna gegn hinum upphaflega tilgangi kvótakerfisins.