

Nefndarálit

um frv. til l. um breyt. á ýmsum lögum vegna skattlagningar á kolvetnisvinnslu (virðisauka-skattur, tekjuskattur, staðgreiðsla opinberra gjalda) og frv. til l. um skattlagningu á kolvetnisvinnslu.

Frá efnahags- og skattanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málin og fengið á sinn fund Þórð Reynisson f.h. fjármálaráðuneytis, Þóri Ólafsson og Steingrím Sigfússon frá Félagi löggiltra endurskoðenda og Gunnlaug Jónsson. Þá hafa nefndinni borist umsagnir frá Félagi löggiltra endurskoðenda, Gunnlaug Jónssyni, Lögmannafélagi Íslands og Statoil.

Efnisatriði frumvarpanna.

Að fenginni reynslu við fyrsta útboð sérleyfa á Drekasvæðinu sem haldið var á tímabilinu 22. janúar til 15. maí 2009 án árangurs var ráðist í endurskoðun á lögum um skattlagningu kolvetnisvinnslu. Tilgangurinn var sem fyrr að færa íslenska ríkinu viðunandi endurgjald af nýtingu þessara gæða en um leið að koma til móts við gagnrýni sem fram hefur komið á það skattafyrirkomulag sem ákveðið var með lögum nr. 170/2008. Undirbúningi annars útboðs sem fyrirhugað er á síðari hluta þessa árs hefur m.a. verið hagað í samstarfi við norsk stjórnvöld sem hafa viðamikla reynslu á þessu sviði.

Í frumvarpi að nýjum heildarlögum um skattlagningu á kolvetnisvinnslu (þskj. 1221, 702. mál) er kveðið á um heimildir íslenska ríkisins til skattlagningar þeirra sem fengið hafa leyfi til leitar, rannsókna og/eða vinnslu kolvetnisafurða á svæðum sem tilgreind eru í 1. gr. svo og þá sem taka með beinum eða óbeinum hætti þátt í slíkri starfsemi, þ.m.t. vegna dreifingar eða annarrar afleiddrar starfsemi. Hugsunin er sú að lögaðilar, sjálfstætt starfandi menn og launafólk sem afla tekna við umrædda starfsemi beri þá skatta og gjöld sem almennt eru lögð á samkvæmt íslenskum lögum á hverjum tíma. Í frumvarpi um breytingar á ýmsum lögum vegna skattlagningar á kolvetnisvinnslu (þskj. 1220, 701. mál) er lagt til að þeir lögaðilar sem ekki eiga skattalegt heimilisfesti hér á landi og starfa samtals lengur en 30 daga á 12 mánaða tímabili beri takmarkaða skattskyldu með sama hætti og aðilar sem reka fasta starfsstöð hér á landi. Þá er í frumvarpi sem varðar breytingu á lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis (þskj. 1243, 719. mál) lagt til að slakað verði á skilyrði leyfisveitingar þannig að ekki sé gerð krafa um að umsækjandi sem staðsettur er innan Evrópska efnahagssvæðisins en utan Íslands stofni íslenskt félag heldur nægi að hann skrái útibú eða umbodsskrifstofu hér á landi. Tilgangurinn með þessu er að tryggja skattalögsögu íslenska ríkisins að teknu tilliti til ákvæða EES-samningsins er varða fjórfrelsið og ákvæða í tvísköttunar-módeli OECD er varða fasta starfsstöð.

Frumvarpið að nýjum heildarlögum (702. mál) er reist á núgildandi lögum um skattlagningu kolvetnisvinnslu, nr. 170/2008, sem efnahags- og skattanefnd fjallaði um á 136. löggjafarþingi (sjá þskj. 458, 208. mál). Lögin gera ráð fyrir að leyfishafar greiði stighækkandi vinnslugjald sem leggist á þegar framleiðsla kolvetnis nær tilteknu lágmarki og allt þar til

hagnaður af starfseminni verður 20% af skattskyldum rekstrartekjum en þá beri þeim að greiða kolvetnisskatt. Við fyrri umfjöllun nefndarinnar var gagnrýnt að útreikningur vinnslugjaldsins væri einkum til þess fallinn að draga úr áhuga erlendra olúfjáfesta. Nýja frumvarpið gerir ráð fyrir að í stað vinnslugjalds verði tekið upp framleiðslugjald sem reiknast sem fastákveðið hlutfall (5%) af verðmæti heildarvinnslu óháð umfangi og hagnaði leyfishafa. Verðmæti heildarvinnslu ákvarðast sem margfeldi unnins magns og viðmiðunarverðs sem þriggja manna sérfræðinganefnd skipuð af ráðherra ákvarðar. Tekið er fram að viðmiðunarverðið ákvarðist með hliðsjón af verði á alþjóðlegum mörkuðum fyrir sambærilegar afurðir.

Í annan stað er lögð til sú meginbreyting að kolvetnisskatturinn verði lagður á um leið og hagnaður myndast hjá leyfishafa eða öðrum sem eiga hlutdeild í slíkum tekjum. Þá er lagt til að útreikningur skattsins verði einfaldaður frá því sem nú er og að hann verði margfeldi skatthlutfalls og skattstofns. Skatthlutfallið, mælt í prósentum, er stighækkandi og ákvarðast sem margfeldi af hagnaðarhlutfalli og hlutfallstölunni 0,45 en með skattstofni er átt við allar tekjur skv. B- og C-lið 7. gr. laga um tekjuskatt að frádregnum rekstrarkostnaði skv. 31. gr. og niðurfærslu skv. 32. gr. sömu laga, með þeim undantekningum sem gerð er grein fyrir í 10. og 11. gr. frumvarpsins. Ekki er að finna samhljóða skilyrði og í f-lið 12. gr. gildandi laga um að tap af leyfisskyldri starfsemi verði hvorki flutt á milli leyfishafa né einstakra leyfissvæða en aftur á móti eru í frumvarpinu um breytingar á ýmsum skattalögum (701. mál) lagðar til tvær breytingar á III. kafla tekjuskattslaga, önnur sem er almenns eðlis og varðar heimildir til jöfnunar á rekstrarkostnaði þegar um er að ræða sjálfstæð afmörkuð verkefni (3. gr.) en hin kveður á um fyrningu tilgreindra eigna sem standa í tengslum við leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis (4. og 5. gr.).

Lagt er til að fjármálaráðherra verði veitt heimild til þess að krefjast þess að skattskyldir aðilar leggi fram tryggingar fyrir væntanlegum sköttum og gjöldum svo og fyrir skattgreiðslum annarra aðila sem þeir eru í ábyrgð fyrir (702. mál). Loks er lagt til að tilgreind starfsemi í kolvetnisvinnslu verði undanþegin því að teljast til skattskyldrar veltu í skilningi laga um virðisaukaskatt og er á það bent í athugasemdum að þetta sé gert til samræmis við það fyrirkomulag sem gildir í öðrum ríkjum sem vinna olíu, t.d. Noregi (701. mál).

Umfjöllun nefndarinnar.

Gagnrýnt var að farið væri fram með almenna breytingu á tekjuskattslögum, nánar tiltekið á 2. mgr. 29. gr., sem gæti varðað mun fleiri aðila en starfa við kolvetnisvinnslu. Í frumvarpinu um breytingar á ýmsum skattalögum (701. mál) er breytingin rökstudd með vísan til þess að verið sé að lögfesta viðtekna skattframkvæmd sem í raun megi leiða af almennum reglum 31. gr. sömu laga. Þá var gagnrýnt það framsal valds sem fjármálaráðherra væri fengið samkvæmt frumvarpinu til að fara fram á að skattskyldir aðilar legðu fram tryggingar fyrir skattgreiðslum. Ráðuneytið bendir hins vegar á að ákvæðið sé mikilvægt með tilliti til þeirra gríðarmiklu hagsmuna sem í húfi eru ef olía finnst og vinnslan gengur vel.

Við meðferð málsins tóku sumir umsagnaraðilar fram að æskilegt hefði verið að skýra nánar einstök orð og orðasambönd sem fram kæmu í frumvörpunum. Félag löggiltra endurskoðenda taldi t.d. að ekki væri nægilega ljóst hvaða aðilum öðrum en leyfishöfum bæri skylda til að greiða kolvetnisskatt vegna starfsemi sinnar. Félagið benti enn fremur á að ýmis óljós hugtök sem vörðuðu mat á frádráttarbærum kostnaði gætu skapað vandræði við ákvörðun skattstofna. Fjármálaráðuneytið taldi ekki að þessar athugasemdir gæfu tilefni til breytinga á frumvarpinu og benti m.a. á að í skattalögum væru mörg dæmi þess að niðurstaða réðist af matskenndum þáttum, t.d. þegar um væri að ræða mat á frádráttarbærum kostnaðarlið-

um. Þá væri einnig til þess að líta að verið væri að taka upp skatt á nýja atvinnustarfsemi hér á landi sem væri alþjóðleg og verulega flókin í eðli sínu.

Í álitni efnahags- og skattanefndar í tengslum við samþykkt nógildandi laga var bent á að leit og vinnsla kolvetnis á Drekasvæðinu væri dýrt og áhættusamt verkefni og að hagfelld skattumhverfi gæti ráðið miklu um hvort fyrirtæki tækju þátt í útboði. Eins og fyrr segir var útboðið í byrjun síðasta árs haldið án árangurs sem gefið hefur stjórnvöldum tilefni til þess að endurskoða gildandi lagaramma. Umsagnaraðilar töldu almennt að nýja frumvarpið horfi til bóta og samræmist því sem aðrar þjóðir sem stigið hafa sín fyrstu skref á sviði olfuleitar hefðu gert. Ekki eru þó allir á einu máli um hvort frumvarpið sé nægilega hagfelld fjárfestum.

Í frumvarpinu að nýjum heildarlögum er jafnan talað um ráðherra en ekki fjármálaráðherra sem veldur nokkurri óvissu um hvaða ráðherra fer með framkvæmd málaflokksins. Fjármálaráðuneytið gaf þær skýringar að þessi tilhögun væri í samræmi við tilmæli forsætisráðuneytisins og helgaðist af því að ekki þyrfti lagabreytingu til að færa málaflokkinn milli ráðuneyta.

Nefndin leggur til þá breytingu, að höfðu samráði við fjármálaráðuneytið, að orðið „leit“ sem víða kemur fyrir í þeim frumvörpum sem hér eru til umfjöllunar falli brott. Breytingin er lögð fram með hliðsjón af umfjöllun iðnaðarnefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis (þskj. 1243, 719. mál). Þar er gengið út frá því að leit sé ekki sérleyfisskyld starfsemi og því ekki grundvöllur skattskyldu.

Nefndin leggur til að frumvörpin verði **samþykkt** með breytingum sem gerðar eru tillögur um í sérstökum þingskjölum.

Alþingi, 31. maí 2011.

Helgi Hjörvar,
form., frsm.

Tryggvi Þór Herbertsson. Sigríður Ingibjörg Ingadóttir.

Birkir Jón Jónsson.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.

Pétur H. Blöndal.

Magnús Orri Schram.

Lilja Mósesdóttir.

Björn Valur Gíslason.