

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um veiðigjald, nr. 145/2018 (framkvæmd fyrninga).

Frá matvælaráðherra.

1. gr.

Í stað 4. másl. 2. mgr. 5. gr. laganna koma þrír nýir málsliðir: Til fasts kostnaðar við fiskveiðar teljast skattalegar fyrningar skipa og skipsbúnaðar. Séu skattalegar fyrningar samtals hærrí en 20% af fyrningargrunni að viðbættum 200 millj. kr. skal ríkisskattstjóri dreifa því sem umfram er á næstu fimm ár. Áætluð vaxtagjöld skulu nema sömu fjárhæð og þær fyrningar sem lagðar eru til grundvallar útreikningi á veiðigjaldi á ári hverju.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í matvælaráðuneytinu. Með frumvarpinu er dregið úr sveiflum á upphæð veiðigjalds. Tilgangurinn er einkum að bregðast við víxlverkun á milli ákvæðis 5. gr. laga nr. 145/2018, um veiðigjald, og ákvæðis LXX í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, sem heimilar að fyrna m.a. skip og skipsbúnað um 50% á ári vegna fjárfestinga á árunum 2021 og 2022. Að óbreyttu myndi þessi víxlverkun leiða til þess að minna samræmi yrði á milli raunverulegrar afkomu sjávarútvegs og innheimtra veiðigjalda. Með frumvarpinu verður Skattinum falið að dreifa fyrningum skipa umfram tiltekna upphæð á fimm ár.

Frumvarpið felur nánar tiltekið í sér að sett er þak á fyrningar skipa og skipsbúnaðar sem geta komið til frádráttar við útreikning á reiknistofni veiðigjalds skv. 5. gr. laga nr. 145/2018, um veiðigjald. Lagt er til að séu skattalegar fyrningar samtals hærrí en 20% af fyrningargrunni að viðbættum 200 millj. kr. skuli Skatturinn dreifa því sem umfram er á næstu fimm ár. Áætluð vaxtagjöld skulu nema sömu fjárhæð og þær fyrningar sem lagðar eru til grundvallar útreikningi á veiðigjaldi á ári hverju. Ástæða þess að miðað er við tiltekið lágmark er að samkvæmt upplýsingum frá Skattinum eru það einkum fyrningar fárra og dýrra skipa sem valda sveiflum á fyrningum og þar af leiðandi veiðigjaldi. Þannig miðar lágmarkið að því að dreifa einungis fyrningum þeirra skipa sem kynnu að hafa veruleg áhrif á veiðigjald, en slíkt einfaldar verulega framkvæmd Skattsins.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni þessa frumvarps er að miklar sveiflur hafa verið í veiðigjaldi milli ára á undanförunum árum. Tilgangur frumvarpsins er draga úr sveiflum í útreikningi veiðigjalds milli ára samkvæmt lögum nr. 145/2018, um veiðigjald. Þetta hefur áhrif á verð þeirra fiskstofna sem veiðigjaldið reiknast af. Á þetta ekki síst við um útreikning gjaldsins vegna ársins 2023 og næstu eitt til tvö árin þar á eftir vegna m.a. bráðabirgðaákvæðis LXX í lögum um tekjuskatt sem kom inn með breytingalögum nr. 33/2021.

Árið 2018 voru sett ný heildarlög um veiðigjald sem tóku gildi 29. desember 2018 og komu í stað fyrri laga sama efnis nr. 74/2012. Samkvæmt lögunum er veiðigjald ákvarðað sem 33% af reiknistofni sem ákveðinn er fyrir hvern nytjastofn þannig að frá aflaverðmæti er dreginn hlutur stofnsins í breytilegum úthaldskostnaði og áætluðum föstum kostnaði. Reiknistofn veiðigjalds ársins 2023 byggist á afkomu ársins 2021. Til fasts kostnaðar við fiskveiðar teljast skattalegar fyrningar skipa og skipsbúnaðar og áætluð vaxtagjöld sem nema skulu sömu fjárhæð og fyrningar.

Veiðigjald er lagt á samkvæmt lögum um veiðigjald í þeim tilgangi að mæta kostnaði ríkisins við rannsóknir, stjórn, eftirlit og umsjón með fiskveiðum og fiskvinnslu og til að tryggja þjóðinni í heild beina og sýnilega hlutdeild í afkomu við veiðar á nytjastofnum sjávar. Gjaldskylda er lögð á eiganda fiskiskips sem getur verið einstaklingur eða lögaðili.

Framkvæmd álagningar veiðigjalds er með þeim hætti að ríkisskattstjóra er falið það hlutverk að gera tillögu til matvælaráðherra fyrir 1. desember ár hvert um fjárhæð veiðigjalds hvers nytjastofn, sbr. 4. gr. laganna, fyrir viðkomandi veiðigjaldsár. Niðurstaðan er svo notuð við álagningu veiðigjalds á næsta ári á eftir. Ráðherra auglýsir gjaldið sem krónur á kílógramm landaðs óslægðs afla í Stjórnartíðindum. Álagning er í höndum Fiskistofu. Við útreikninginn er byggt á afkomu af fiskveiðum tveimur árum á undan álagningarári og notast við upplýsingar sem skilað er með skattframtölum um aflaverðmæti og útgerðarkostnað. Þessar upplýsingar koma fram á sérstöku eyðublaði, RSK 4.29, sem útgerðaraðilum ber að skila með skattframtali sínu. Við framkvæmdina er byggt á upplýsingum frá Fiskistofu um landaðan afla allra íslenskra fiskiskipa skipt eftir fisktegundum: afla í kílóum og verðmæti í krónum.

Í 37. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, er að finna almenn fyrningarhlutföll og skv. 1. tölul. eru skip og skipsbúnaður fyrnanleg að lágmarki 10% og að hámarki 20% á ári. Samkvæmt 2. mgr. 36. gr. laganna er fyrningargrunnur lausafjár stofnverð og því eru árlegar fyrningar stíglækkandi eftir því sem stofnverð lækkar um fyrningar hvers árs. Þannig tekur það 22 ár að fyrna lausafé að fullu (að niðurlagsverði) sé stuðst við 10% fyrningarhlutfall en 11 ár ef stuðst er við 20% fyrningarhlutfall. Ef hlutfallið væri 50% þá tæki það fjögur ár.

Til viðbótar við almennar fyrningar, sbr. að framan, getur verið heimilt að færa sértækar fyrningar (oft nefndar aukafyrningar eða flýtifyrningar). Dæmi um slíkar fyrningar er 14. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, sem heimilar fyrningu sem nemur fjárhæð skattskylds söluhagnaðar fyrnanlegra eigna, þ.e. ef fyrnanleg eign er seld með hagnaði þá er hægt að lækka söluhagnaðinn (tekjurnar) sem nemur fyrningu (lækkun stofnverðs) annarra fyrnanlegra eigna. Annað dæmi um sértækar fyrningar eru ýmis sérákvæði sem oft er markaður skammur tími. Þannig er t.d. ákvæðum til bráðabirgða LXIX og LXX í lögum nr. 90/2003, um tekjuskatt, ætlað að hvetja tímabundið til fjárfestinga í umhverfisvænum

ökutækjum annars vegar og lausafé í kjölfar Covid-19 hins vegar. Bráðabirgðaákvæðin hækka fyrningarhlutfallið í fyrria tilfellinu í 100% og 50% í því síðara.

Ef miklar fyrningar eru hjá tilteknum útgerðaraðilum, t.d. vegna söluhagnaðar skv. 14. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt, eða ákvæði til bráðabirgða LXX í sömu lögum hækkar það fastan kostnað sem dreginn er frá aflaverðmæti og hefur áhrif á reiknistofn viðkomandi nytjastofns. M.a. eru viðkomandi fyrirtæki stundum einu aðilarnir eða einn af fáum sem veiðir nytjastofninn. Reiknistofn nytjastofnsins getur þannig hækkað eða lækkað mikið á tilteknum fiskveiðiárum ef þeir sem veiða hann eru með miklar fyrningar eða óvenjulega háan rekstrarkostnað tiltekin ár. Þetta gerir rekstrarumhverfi þeirra sem veiða þessa stofna mjög óstöðugt en það gengur gegn markmiði laga nr. 145/2018, um veiðigjald.

Þegar lög nr. 145/2018, um veiðigjald, voru sett var ætlunin að ná fram stöðugleika við ákvörðun gjaldsins milli ára. Hinar sérstöku og óreglulegu fyrningar hafa hins vegar gert það að verkum að gjaldið getur sveiflast verulega milli ára og ekki síst vegna þess að áætluð vaxtagjöld reiknast sama fjárhæð og fyrningar ársins. Fyrningar reiknast þannig tvöfalt til lækkunar á veiðigjaldi ársins sem ýkir sveiflur í gjaldinu enn meira. Þetta virðist sérstaklega eiga við um ákvörðun gjaldsins á næsta ári vegna áhrifa bráðabirgðaákvæðis LXX í lögum nr. 90/2003.

Með þessu frumvarpi er ætlunin að setja þak á fyrningar þannig að þær dreifist með jafnari hætti á fleiri ár og hafi ekki, eða síður, áhrif á reiknistofn veiðigjaldsins fyrir einstök fiskveiðiár. Þetta leiðir til stöðugra rekstrarumhverfis, rekstraraðilar fá meiri fyrir-sjáanleika og geta skipulagt rekstur sinn betur fram í tímann auk þess sem breytingin samræmist markmiðum og tilgangi laga um veiðigjald. Áréttað skal að hér er einungis um að ræða tilflutning fyrninga milli ára.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu er lagt til að gerð verði breyting á 5. gr. laga nr. 145/2018 á þann veg að í stað 4. málsl. 2. mgr. 5. gr. laganna komi þrjú nýir málslíðir. Þar er kveðið á um að fyrningar umfram 20% dragist frá veiðigjaldsstofni í fimm jafnháum fjárhæðum á næstu fimm árum sem á eftir koma. Slík dreifing fyrninga mun aðeins eiga sér stað þegar aukafyrningar nema að minnsta kosti 200 millj. kr.

Dæmi um hvernig þetta myndi virka:

1. Skip fyrnt 20% almennri fyrningu en jafnframt um 1 milljarð kr. í aukafyrningu. Þá kæmi öll almenna fyrningin inn í útreikning á veiðigjaldi að viðbættum 200 millj. kr. Eftir staðu 800 millj. kr. og sú fjárhæð dreifðist á fimm ár – 160 millj. kr. á ári að viðbættum öðrum skattalegum fyrningum – sem yrði þá einnig fjárhæð vaxtagjalda.
2. Skip fyrnt 20% almennri fyrningu en jafnframt 100 millj. kr. í aukafyrningu. Þá væru engar breytingar gerðar.

Reiknistofn veiðigjalds miðast við nytjastofn og er krónur á hvert kíló landaðs afla, reiknistofninn er fundinn með því að deila reiknuðum heildarhagnaði nytjastofns með aflamagni sama tímabils og hagnýtt var við ákvörðun heildarframlegðar fyrir hverja fisktegund. Til skattalegra fyrninga við útreikning hagnaðar teljast allar fyrningar, bæði almennar fyrningar og aukafyrningar, m.a. samkvæmt bráðabirgðaákvæði LXX.

Með breytingunni er verið að draga úr sveiflum sem hafa verið vegna hárra fyrninga á tilteknum tímabilum. Þetta er í samræmi við markmið laga nr. 145/2018 sem voru m.a. að

auka stöðugleika í ákvörðun veiðigjalds. Breytingar nú eru til þess fallnar að tryggja betur að slíkum markmiðum verði náð.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar segir annars vegar að engan skatt megi leggja á né breyta né af taka nema með lögum og hins vegar að skattamálum skuli skipað með lögum. Ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þá verði enginn skattur lagður á nema heimild hafi verið fyrir honum í lögum þegar þau atvik urðu sem ráða skattskyldu. Lög um ákvörðun og álagningu veiðigjalds verða að uppfylla framangreindar kröfur stjórnarskrár um álagningu skatta.

Að undangenginni athugun þá er það skoðun ráðuneytisins að lagabreytingin brjóti ekki gegn ákvæðum stjórnarskrárinnar. Breytingin snýr að því að jafna út sveiflur við útreikning á veiðigjaldi og felur ekki í sér hærri skattaálögur.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við fjármála- og efnahagsráðuneytið, Skattinn, Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi (SFS) og Landssamband smábátaeigenda (LS). Aðilar eru sammála um að skattalegar aukafyrningar hafi skapað meiri sveiflur í reiknistofni veiðigjalds á milli ára og að slíkar sveiflur, sem rekja má til fyrninga fárra skipa, séu óheppilegar.

Frumvarpið á sér stuttan aðdraganda og ekki gafst tími til frekara samráðs. Í september sl. óskaði ráðuneytið eftir upplýsingum frá Skattinum um áætlað veiðigjald á árinu 2023, og einkum hvort bráðabirgðaákvæði tekjuskattslaga um heimildir til flýtifyrninga til að hvetja til fjárfestinga á tímum Covid-19 hefðu veruleg áhrif á veiðigjald til lækkunar. Í ljós kom að aukafyrningar, bæði vegna bráðabirgðaákvæðisins og fyrningarheimildar vegna söluhagnaðar eigna, lækkuðu veiðigjald, að öðru óbreyttu, um 2,5–3 milljarða kr. á næsta ári og yrði til að mynda veiðigjald á uppsjávartegundirnar loðnu, síld, makríl og kolmunna afar lágt. Lækkunin yrði þó ekki varanleg, heldur tilfærsla í tíma.

6. Mat á áhrifum.

Samanlögð áhrif breytinganna eru áætluð 2,5 milljarðar kr. til hækkunar á greiðslum á veiðigjaldi ársins 2023. Þar af nemur sameiginlegt veiðigjald uppsjávartegundanna loðnu, síldar, makríls og kolmunna 2,3 milljörðum kr. í stað 0,7 milljarða kr. að óbreyttu. Veiðigjald næstu ára verður herra en áætlað var vegna þaksins en lægra árin þar á eftir, verði ekki gerðar frekari breytingar á lögum um veiðigjald, þar sem fyrningar sem að óbreyttu kæmu að fullu til frádráttar rekstrarkostnaði einstakra fyrirtækja næstu eitt til tvö árin dreifast yfir á fleiri ár og verða í gangi í allt að fimm ár. Hafa þarf í huga að áætlanir um afla geta breyst og að gögn um afkomu einstakra fyrirtækja í sjávarútvegi vantar enn í gagnasafnið.

Að óbreyttum lögum er áætlað að veiðigjald ársins 2023 verði 7 milljarðar kr. Nái breytingin fram að ganga er áætlað að veiðigjald ársins nemi um 9,5 milljörðum kr. Til samanburðar var áætlað veiðigjald samkvæmt forsendum fjárlaga fyrir árið 2023 8,3 milljarðar kr.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með 1. gr. frumvarpsins er lagt til að í stað 4. másl. 2. mgr. 5. gr. laganna komi þrír nýir málsliðir: Til fasts kostnaðar við fiskveiðar teljast skattalegar fyrningar skipa og skipsbúnaðar. Séu skattalegar fyrningar samtals hærrí en 20% af fyrningargrunni að viðbættum 200 millj. kr. skal ríkisskattstjóri dreifa því sem umfram er á næstu fimm ár. Áætluð vaxtagjöld skulu nema sömu fjárhæð og þær fyrningar sem lagðar eru til grundvallar útreikningi á veiðigjaldi á ári hverju. Til skattalegra fyrninga samkvæmt ákvæðinu teljast allar fyrningar, bæði almennar fyrningar og aukafyrningar.

Markmið með breytingunni er að jafna sveiflur í útreikningi veiðigjalds sem hafa verið miklar á undanförunum árum. Með frumvarpinu er ekki verið að fella brott úr reiknistofni veiðigjalds fyrningar, hvorki almennar fyrningar né aukafyrningar. Breytingin felur í sér að sveiflur í veiðigjaldi eru jafnaðar út með því að dreifa fyrningunum á fleiri ár. Einungis er verið að setja þak á fyrningar einstakra aðila fyrir hvert ár en það sem út af stendur er flutt yfir á næsta ár og heimilt að taka það með fyrningum þess árs, þ.e. dreifa fyrningunum á fimm ár. Með þessu tapast engar fyrningar heldur koma til frádráttar á lengra tíma-bili. Þetta er meira í samræmi við markmið laga nr. 145/2018. Einnig leiðir þetta til meiri stöðugleika í innheimtu á veiðigjaldi af nytjastofnum og betra samræmis við raunverulega afkomu útgerðanna. Um tilefni og nauðsyn ákvæðisins vísast að öðru leyti til 2. kafla hér að framan.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringa.