

Nd.

236. Nefndarálit

[134. mál]

um frv. til l. um lagagildi viðaukasamnings milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd. um álbræðslu við Straumsvík.

Frá 2. minni hl. iðnaðarnefndar.

Nefndin hefur fjallað ítarlega um frumvarpið og fylgiskjöl þess og fengið á sinn fund eftirtalda menn: Stefán Svavarsson, lektor og löggiltan endurskoðanda, Garðar Ingvarsson hagfræðing, Halldór J. Kristjánsson lögfræðing, deildarstjóra í iðnaðarráðuneytinu, Ragnar Árnason lektor, Halldór Sigurðsson ríkisendurskoðanda, Hjört Torfason hrl., Eirík Tómasson hrl., Ragnar Aðalsteinsson hrl., Jóhannes Nordal, formann samninganefndar um stóriðju, og Árna Kolbeinsson ráðuneytisstjóra.

Frumvarp þetta felur í sér staðfestingu á fjórða viðauka við aðalsamning milli ríkisstjórnar Íslands og Swiss Aluminium Ltd. sem undirritaður var hinn 11. nóvember s.l. Þær breytingar, sem þetta samkomulag felur í sér á aðalsamningi milli aðila, eru í meginatriðum þrjúþættar:

Í fyrsta lagi er samið um nýja tilhögun á framkvæmd þeirra reglna er fjalla um mat á hráefniskostnaði álbræðslunnar og verðlagningu afurða hennar með tilliti til skatts.

Í öðru lagi er samið um nýjar reglur varðandi fyrningar á fastafjármunum Ísals og jafnframt samið um að Alusuisse leggi fram nýtt eigið fé til Ísals á yfirstandandi ári að upphæð 40 millj. bandaríkjadollara. Þessi breyting hefur í för með sér breyttan og hækkaðan skattstofn frá því sem áður hefur verið.

Í þriðja lagi er samið svo um að ákvæðin um lágmarksskatt Ísals verði óbreytt þannig að félagið greiði framleiðslugjald sem nemur 20 bandaríkjadollurum á hvert tonn á framleiddu áli án tillits til tekna. Á hinn bóginn er gerð breyting á því framleiðslugjaldi sem er umfram lágmarksgjald þannig að árleg fjárhæð þess fari eftir hagnaði á undanfarandi ári samkvæmt ákveðnum skattstiga á bilinu 35—55%.

Verður nú fjallað nokkuð um hvert þessara atriða fyrir sig í ljósi upplýsinga og skýringa sem fram komu í nefndinni.

Nýjar viðmiðunarreglur.

Þegar metinn er hráefniskostnaður álbræðslunnar og verðlagning afurða hennar með tilliti til skatts hefur frá öndverðu verið byggt á almennri viðmiðun skv. meginreglunni um viðskipti milli óháðra aðila (arm's-length dealings). En reynslan hefur sýnt að hún hefur haft í för með sér verulega óvissu um mat á tekjum álbræðslunnar á einstökum árum vegna mismunandi skoðana um edlilegt markaðsverð og aðrar aðstæður. Þetta hefur leitt til deilna á milli aðila. Reglan um viðskipti óháðra aðila verður áfram grundvallarregla en verður nú framkvæmd þannig að samið er um sérstök viðmiðunarverð sem ætlað er að gefi sem besta mynd af aðstæðum á hverjum tíma. Viðmiðunarverðin eiga að gilda um viðskipti milli Ísals og Alusuisse eða dótturfyrirtækis Alusuisse um ál frá bræðslunni og um súrál og rafskaut til framleiðslunnar. Er þessum nýju reglum nánar lýst í greinargerð með frumvarpinu. Nokkrar umræður urðu í nefndinni um það hvernig skilja ætti reglur í grein 27.04.c þar sem fjallað er um verð á rafskautum. Þar segir að verð á rafskautum til annarra aðila en Alusuisse eða dótturfélaga Alusuisse á viðkomandi ári skuli fyrirtæki óháðra löggiltra endurskoðenda, sem

Alusuisse tilnefni og hefur aðgang að bókum Alusuisse, staðfesta gagnvart ríkisstjórninni eftir lok ársins. Sá skilningur kom fram hjá meiri hl. þeirra lögfræðinga sem nefndin fékk til viðtals að þessi staðfesting væri hluti af skattframtali Ísals. Eftir að skattframtal liggur fyrir með verði á rafskautum skv. þessari reglu fara endurskoðendur íslenskra stjórnvalda frekar ofan í það mál eins og önnur og eiga sama rétt til endurskoðunar á þessu atriði eins og á öðrum atriðum í skattframtali. Ef upp kemur ágreiningur um einstök atriði hafa íslensk stjórnvöld fullkominn rétt til að nýta sér önnur ákvæði samningsins til að ná rétti sínum, þar á meðal að leita til gerðardóms. Meiri hl. nefndarinnar er sammála þessari túlkun á þessu ákvæði.

Enginn vafi er á því að hinar nýju viðmiðunarreglur eru öruggari í framkvæmd og eru líklegar til að koma í veg fyrir deilur milli aðila í framtíðinni. Reglurnar um hin sérstöku viðmiðunarverð eru háðar endurskoðun á fimm ára fresti.

Breyting á skattstofni.

Í samningnum eru ákvæði um nýjar reglur varðandi fyrningar á fastafjármunum Ísals í tengslum við aukningu á eigin fé fyrirtækisins og reglur um endurmat á bókfærðu verði eigna og skulda. Fram kom í nefndinni að í samningi þessum væri kappkostað að reikningsskil fyrirtækisins Ísals sýndu á sem rökrænastan hátt raunverulega afkomu og efnahag þess. Af þeim sökum er nú lagt til að reikningsskilavenjum fyrirtækisins, að því er tekur til afskrifta og gengismunar, verði breytt í grundvallaratriðum.

Aðferð Ísals í meðhöndlun gengismunar byggir á þeim skattalögum sem giltu til ársloka 1978. Fyrirtækið eignfærir því allan gengismun af öðrum lánum þegar frá er dreginn gengishagnaður af veltufjármunum. Nettógengismun hvers árs hefur verið skipt á tiltekna eignarhluta og afskrifaður á eftirstöðvum 15 ára afskriftatíma eða 5 árum, eftir því hvort er lengra. Með þessum hætti hefur fyrirtækið fengið afskriftir endurmetnar í upphaflegt kostnaðarverð varanlegra fastafjármuna. Gallinn er hins vegar sá að endurmatið hefur átt stofn sinn í nettóskuld fyrirtækisins en ekki í eignunum sjálfum og vegna taprekstrar hefur því afskrift verið hærri en annars hefði orðið. Eignirnar hafa auk þessa verið endurmetnar vegna gengismunar á innborgað hlutafé sem hefur þó ekki verið afskrifað. Niðurstaðan af þessu er sú að bæði afskriftir og eignamat hefur verið villandi þar sem fyrirtækið hefur þurft að beita umræddum reikningsskilareglum.

Nú er lagt til að afskriftir á næstu árum verði reiknaðar af áætluðu matsverði í erlendri mynt miðað við 1. janúar 1985 en það var 89 milljónir bandaríkjadala. Þessi stofn færast til gjalda á 10 árum við meðalgengi hvers árs. Í raun er því verið að afskrifa eignirnar í erlendri mynt en umbreytt í krónur í reikningsskilum fyrirtækisins og í skattalegu tilliti. Þar sem afskriftir eru reiknaðar með þessum hætti og rekstrarreikningurinn til skatts í raun í erlendri mynt þarf ekki að taka tillit til þess gengismunar sem fyrirtækið verður fyrir gagnvart íslensku krónunni, hvorki á skuldir né veltufjármuni. Með þessum hætti er eytt áhrifum innlendrar verðbólgu á reikningsskil fyrirtækisins og niðurstaðan er miklu skýrari mynd af afkomu og efnahag þess, að svo miklu leyti sem með reikningsskilareglum er unnt að draga hana fram.

Fram kom í nefndinni að skv. beiðni Ísals hafa fastafjármunir fyrirtækisins í árslok 1984 verið metnir af ráðgjafarfyrirtækinu American Appraisal. Niðurstaða matsins hafði verið að markaðsverð eignanna (fair market value) væri 89 226 000 bandaríkjadalar. Var sú tala lögð til grundvallar í þessum samningum. Jafnframt var lagt fram í nefndinni vottorð frá Stefáni Svavarssyni, löggitum endurskoðanda, þar sem hann vottar að umrædd matsskýrsla sé fagmannlega unnin og hann telji að niðurstaða um matið sé raunhæf. Þetta vottorð fylgir með nefndaráliti þessu sem fylgiskjal.

Samkv. samkomulagi aðila hefur Alusuisse nú lagt fram eigið fé til Ísals á yfirstandandi

ári að upphæð sem nemur 40 millj. bandaríkjadollara. Hefur eiginfjárukningin verið notuð til þess að lækka núverandi skuldir Ísals og þar með til beinnar lækkunar á vaxtagjöldum. Þessi ráðstöfun hefur í för með sér grundvallarbreytingu á efnahag og rekstrarafkomu fyrirtækisins og mun vaxtasparnaður nema mun hærri fjárhæð en hækkun fyrninga. Því hefur verið haldið fram að Alusuisse hafi borið skv. nógildandi aðalsamningi að hækka eigið fé og því hafi ekki verið ástæða til að semja um það atriði sérstaklega. Í því sambandi er vitnað til 21. gr. aðalsamnings þar sem segir að innborgað hlutfé Ísals eins og það er ákveðið á hverjum tíma skuli aldrei vera minna en sem svarar fjárhæð er jafngildi einum þriðja hluta af bókverði fastra fjármuna þess. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að endurskoðunarfyrirtæki íslensku ríkisstjórnarinnar, Coopers and Lybrand hafa aldrei gert athugasemdir við eiginfjárstöðu Ísals. Þvert á móti kemur fram í síðustu endurskoðunarskýrslu vegna ársins 1984 að þetta hlutfall sé umfram það hlutfall sem aðalsamningur gerir ráð fyrir miðað við þær reikningssskilavenjur sem hafi tíðkast.

Að lokum eru settar reglur um fyrningu á nýjum fastafjármunum hjá Ísal og er þar miðað við sama fyrningartíma og nú gildir skv. íslenskum skattalögum. Þessar reglur verða háðar endurskoðun á fimm ára fresti.

Rétt er að benda á að fyrirtækið hefur nú eftir sem áður rétt á að leggja allt að 20% af hagnaði sínum í varasjóð. Hins vegar er nú bætt við ákvæði þess efnis að Ísal verður skylt að endurmeta framlögin í varasjóðinn frá ári til árs eftir að þau eru í hann kominn. Það þýðir í raun að ef varasjóðurinn er greiddur út greiddast af honum skattar í samræmi við raunverulegt verðgildi.

Í nefndinni lagði Stefán Svavarsson, löggiltur endurskoðandi, fram útreikninga um samanburð á áhrifum breyttra afskriftareglna og vaxtagreiðslna á afkomu Ísals árin 1980—1984. Sá útreikningur sýnir að síðustu fimm ár hefði skattstofn hækkað verulega skv. hinum nýju reglum. Þá kemur enn fremur fram í þessum útreikningum að ætla megi að skattstofn Ísals hækki vegna ofangreindra atriða um 6514 þús. bandarískra dala á árinu 1985. Þessir útreikningar fylgja með þessu nefndarálini á sérstöku fylgiskjali.

Þá hefur samninganefnd um stóriðju látið reikna áhrif þessara breytinga á skattstofn Ísals á framleiðslugjald árána 1980—84. Þar kemur fram að hefði nýr samningur verið í gildi það tímabil hefðu skattar verið samtals 38,4% hærri eða um 3,3 millj. dollara. Þessir útreikningar fylgja einnig með á sérstöku fylgiskjali.

Skattstíginn.

Samið var um að ákvæðið um lágmarksskatt Ísals verði óbreytt þannig að félagið greiðir framleiðslugjald sem nemur 20 bandaríkjadollurum á hvert tonn af framleiddu áli án tillits til tekna. Fram kom í nefndinni að leitað hefði verið eftir hækkun á lágmarksskatti Ísals en um það varð ekki samkomulag. Hins vegar var gerð breyting á því framleiðslugjaldi sem er umfram lágmarksgjald þannig að árleg fjárhæð þess fer eftir nettóhagnaði á undanfarandi ári skv. ákveðnum skattstiga á bilinu 35—55%. Þessi viðbótarskattur verður greiddur í dollurum eins og verið hefur og hagnaður umreiknaður í dollara með tilliti til skattstigans.

Þá var samið um þá breytingu á reglum um skuldajöfnun framleiðslugjalds við skattainneign Ísals frá fyrri árum að ekki verði notuð til skuldajafnaðar nema 50% af því framleiðslugjaldi sem er umfram 20 dollara á tonn en áður bar að nota alla viðbótarfjárhæðina í þessu skyni. Hinn helmingur viðbótargjaldsins kemur strax til útborgunar.

Samanburður á nýju og eldra skattkerfi.

Eins og fram kemur á fylgiskjali II og áður er um getið hefur Stefán Svavarsson reiknað samanburð á áhrifum breyttra afskriftareglna og vaxtagreiðslna á afkomu Ísals árin 1980—1984, það er hvaða áhrif hinar nýju reglur hefðu haft á skattstofn ef þær hefðu verið í gildi á

þeim tíma. Eins og fram kemur á því fylgiskjali hefði skattstofn á þessum árum verið mun hærri heldur en hann varð skv. eldra kerfi. Á hinn bóginn er erfiðara að spá um framtíðina enda margt í óvissu um þróun álverðs á næstu árum. Nefndin hefur fengið upplýsingar um nýjustu spá fyrirtækisins Chase Econometrics og eru þær spár til ársins 1995. Skv. þeirri spá er gert ráð fyrir því að verð á LME markaðinum (London Metal Exchange) muni hækka frá meðalverði 1985, þ.e. 49,64 sent á pund, upp í 128,97 sent á pund árið 1995. Nefndin hefur fengið útreikninga frá tveimur aðilum um afkomu og skattgreiðslu Ísals með mismunandi álverði. Er önnur taflan frá samninganefnd um stóriðju, hin taflan frá sérstökum trúnaðarmanni Hjörleifs Guttormssonar, Ragnari Árnasyni lektor. Þá fylgdi frumvarpinu tafla um samanburð skattgreiðslna Íslenska álfélagsins hf. við mismunandi hagnað og var hún leiðrétt í frumvarpinu eins og það var prentað upp.

Þá hefur samninganefnd um stóriðju látið vinna töflu um áhrif skattstofnbreytingar á nokkur dæmi um afkomu og skattgreiðslur Ísals miðað við mismunandi álverð. Er þá miðað við þá breytingu sem hefði orðið á skattstofni að meðaltali árin 1980—1985, sbr. töflu frá Stefáni Svavarssyni þar um. Þessi tafla samninganefndar um stóriðju fylgir með nefndarálitum þessu.

Við samanburð á þessum töflum og með því að skoða þær forsendur, sem þær eru byggðar á, má fullyrða eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að skattgreiðslurnar verði aldrei minni en verið hefði en líkandi til þess að þær muni aukast í framtíðinni umfram það sem verið hefði þegar jafnvægi kemst á á álmarkaði í heiminum. Í fylgiskjali III eru sýndar niðurstöður í töflu þar sem fram koma dæmi um afkomu og skattgreiðslu Ísals miðað við mismunandi álverð skv. núverandi skattkerfi og skv. nýju skattkerfi.

Það er skoðun undirritaðra nefndarmanna að samningur þessi sé til bóta frá því sem verið hefur um skattgreiðslur Ísals. Það orkar því ekki tvímælis að rétt er að staðfesta af hálfu Alþingis þennan viðaukasamning. Því leggja undirritaðir nefndarmenn til að frumvarp þetta verði samþykkt.

Alþingi, 10. desember 1985.

Birgir Ísl. Gunnarsson,
frsm.

Gunnar G. Schram.

Friðrik Sophusson.

Fylgiskjal I.

Um mat á fastafjármunum Ísals.

Að beiðni Ísals voru fastafjármunir fyrirtækisins í árslok 1984 metnar af ráðgjafarfyrirtækinu American Appraisal. Niðurstaða matsins var, að markaðsverð eignanna (fair market value) væri 89 226 000 bandaríkjadalir. Markaðsverð er í skýrslu fyrirtækisins skilgreint sem það verð sem kaupandi, sem ætlaði sér að halda rekstri áfram, væri tilbúinn til að greiða seljanda við óþvingaðar aðstæður.

Heildareigninni var skipt í marga matshluta og var hver þeirra sérstaklega metinn þannig að áætlað var hvert væri endurbyggingarverð nýs sambærilegs fjármunar (cost of reproduction, new). Þá var metið hver væri hæfilegur endingartími á hvern matshluta í því ástandi sem þeir voru í árslok 1984. Markaðsverðið var síðan fengið með hliðsjón af hlutfalli rýrnunar til ársloka 1984 og eftirstöðvar líftíma eignanna á sama tíma.

Talið var að meðaleftirstöðvar líftíma eignanna væru um 10 ár. Rúmlega 80% af matsverðinu eru fjórir matshlutar og líftími þeirra er frá 8–14 ár.

Að mínu mati er umrædd skýrsla fagmannlega unnin og ég tel því að niðurstaðan um matið sé raunhæf.

Reykjavík, 4. desember 1985.

Stefán Svavarsson.

Fylgiskjal II.

Samanburður á áhrifum breyttra afskriftareglna og vaxtagreiðslna á afkomu Ísals árin 1980-84.

Samanburðurinn er gerður að beiðni Hjörleifs Guttormssonar í framhaldi af umræðum í iðnaðarnefnd neðri deildar Alþingis. Samið hefur Stefán Svavarsson. Reykjavík, 6. desember 1985.

Tafla 1. (Tölur í þús. bandarískra dala.)

	1984	1983	1982	1981	1980
Hagnaður (tap) fyrir skatta, skv. ársreikn.	(581)	(11 188)	(30 940)	(27 161)	5 532
Bakfærð afskrift	16 083	20 918	19 802	11 281	11 816
Vextir lækkaðir	3 424	3 520	3 680	5 040	6 880
Nýjar afskriftir	(10 740)	(10 620)	(10 530)	(10 240)	(8 100)
Reiknaður hagnaður (tap) fyrir skatta: .	8 186	2 630	(17 989)	(21 080)	16 128
Breyting:	8 767	13 818	12 952	6 081	10 596

Tafla 2. (Tölur í þús. svissneskra franka.)

	1984	1983	1982	1981	1980
Hagnaður (tap) fyrir skatta, skv. ársreikn.	(1 368)	(24 071)	(63 390)	(53 082)	9 253
Bakfærð afskrift	37 857	45 004	40 570	22 048	19 763
Vextir lækkaðir	4 200	4 200	4 200	5 600	4 025
Nýjar afskriftir	(26 300)	(26 100)	(25 920)	(25 320)	(21 140)
Reiknaður hagnaður (tap) fyrir skatta: .	14 389	(967)	(44 540)	(50 754)	11 901
Breyting:	15 757	23 104	18 850	2 328	2 648

Ætla má að skattstofn Ísals hækki vegna ofangreindra liða um 6 514 þús. bandarískra dala á árinu 1985 og greinist sú fjárhæð þannig:

Bakfærð afskrift	14 814
Vextir lækkaðir	600
Nýjar afskriftir	(8 900)
	<u>6 514</u>

Fylgiskjal III.

SAMNINGANEFND UM STÓRIDJU.

09.12.1985

ÁHRIF BREYTINGA Á SKATTSTOFNI ÍSALS Á FRAMLEIÐSLUGJALD ÁRANNA 1980 - 1984.

Milljónir \$.

	Skattskyld tonn	Raunverulega greitt	Framl.gjald skv. nýjum samningi	Mismun.
	-----	-----	-----	-----
		1)	2)	
1980	67.415	2.3	4.9	2.6
1981	76.163	1.5	1.5	0
1982	75.141	1.5	1.5	0
1983	82.522	1.7	1.7	0
1984	78.789	1.6	2.3	0.7
		-----	-----	-----
		8.6	11.9	

Mismunur = hærri greiðsla
sákvæmt nýjum samningi
er 38,4% hærri eða

3,3

- 1) Ísal notfærði sér ekki rétt sinn til að leggja í varasjóð.
- 2) Hér er gert ráð fyrir að fyrirtækið hefði notfært sér rétt til að leggja í varasjóð 20% af tekjum, en án varasjóðstillags hefði skatturinn orðið \$6.3 milljónir.

Fylgiskjal IV.

SAHNINGANEFND UM STÓRIDJU

10.12.1985

**ÁHRIF SKATTSTOFNSBREYTINGAR Á NOKKUR DEMI UM AFKOMU OG SKATT-
GREIÐSLUR ÍSALS MIÐAÐ VIÐ MISMUNANDI ÁLVERÐ, DAGS. 3. DESEMBER 1985.**

Allar tölur í milljónum dala, nema álverð.
Munad getur einum í aukastaf vegna skerðingar.

Framleiðslumagn, tonn 85000

	40	45	50	55	60	65	70	75	80	90	100	110	150	200
Álverð, cent á pund:	75,4	84,8	94,3	103,7	113,1	122,5	132,0	141,4	150,8	169,7	188,5	207,4	282,8	377,0
Söluverðmæti með álagi	3,4	3,8	4,2	4,7	5,1	5,5	5,9	6,4	6,8	7,6	8,5	9,3	12,7	17,0
Sölukostnaður	69,9	73,6	77,4	81,2	85,4	90,0	94,6	99,3	104,0	113,3	122,6	130,2	160,1	197,5
Framleiðslukostnaður	1,6	1,8	2,0	2,2	2,4	2,6	2,8	3,0	3,2	3,6	4,0	4,4	5,9	7,9
Þóknun v/tækniaðstoðar	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9	12,9
Afskriftir og vextir														
Hagnaður fyrir skatt	-12,4	-7,3	-2,3	2,8	7,4	11,6	15,7	19,8	24,0	32,3	40,6	50,6	91,1	141,7
Varasjóðstillag	,0	,0	,0	,6	1,5	2,3	3,1	4,0	4,8	6,5	8,1	10,1	18,2	28,3
Skattskyldur hagnaður														
<u>skv. nýjum</u> skattstofni	-12,4	-7,3	-2,3	2,2	5,9	9,2	12,6	15,9	19,2	25,8	32,5	40,5	72,9	113,4
Breyting á skattstofni	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8	-9,8
Hagnaður fyrir skatt	-22,2	-17,1	-12,1	-7,0	-2,4	1,8	5,9	10,0	14,2	22,5	30,8	40,8	81,3	131,9
Varasjóðstillag	,0	,0	,0	,0	,0	0,4	1,2	2,0	2,8	4,5	6,2	8,2	16,3	26,4
Skattskyldur hagnaður														
<u>skv. gömlum</u> skattstofni	-22,2	-17,1	-12,1	-7,0	-2,4	1,4	4,7	8,0	11,4	18,0	24,6	32,6	65,0	105,5
Skattur samkvæmt <u>nýjum</u> samningi	1,7	1,7	1,7	1,7	2,1	3,4	4,7	6,2	7,7	11,1	14,7	19,1	37,0	59,
Skattur samkvæmt <u>gömlum</u> samningi	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	2,6	2,9	4,0	6,3	8,6	11,4	22,8	36,9
Mismunur á skattgreiðslum	,0	,0	,0	,0	0,4	1,7	2,1	3,3	3,7	4,8	6,1	7,7	14,2	22,3