

GS
GS000566

Oslo, 28. oktober 2005

Det Kgl. Finansdepartement
Rederiskatteutvalget
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref.
05/351 HRu/HKT

Vår ref.
04/00613-6/132.7

FORESPØRSEL OM SKRIFTLIG MATERIALE TIL REDERISKATTEUTVALGETS ARBEID

1. Innledning

Vi viser til rederiskatteutvalgets brev av 30. september 2005, der Rederiforbundet inviteres til å utarbeide en punktvis gjennomgang av hvorfor skipsfartsvirksomhet bør ha særlige skatteregler. Gjennomgangen er forutsatt benyttet i innstillingen fra rederiskatteutvalget, for å dokumentere næringens egen argumentasjon for særskilte skatteregler.

Vi har utarbeidet en punktvis tekst som er vedlagt dette brevet. (*Vedlegg 1*)

I tillegg vil vi gjerne benytte anledningen til en utdypning av de momenter vi trekker frem i den punktvis gjennomgangen.

2. Rederibeskatning i lys av en målsetting om optimal ressursanvendelse

Utgangspunktet for utformingen av nærings- og skattepolitikken er et mål om å oppnå en ressursanvendelse som gir høyest mulig verdiskaping eller samfunnsmessig avkastning.

I utvalgets mandat er det referert til at skattemessig likebehandling av næringer, investeringer og spareformer er et viktig prinsipp i utformingen av norsk skattepolitikk. Sett i en nasjonal ramme er nøytralitet mellom næringer et godt utgangspunkt for skattepolitikken og målet om en best mulig ressursanvendelse.

I en åpen økonomi, som den norske, vil imidlertid en næringsnøytral skattepolitikk ikke generelt være forenlig med målet om høyest mulig samfunnsøkonomisk avkastning. Nøytral beskatning i en lukket økonomi vil ikke nødvendigvis være nøytral i en åpen økonomi, ettersom skatten kan påvirke lokaliseringen av økonomisk aktivitet mellom land.

Det er et sentralt og grunnleggende resultat i samfunnsøkonomisk teori at en optimal beskatning oppnås ved å differensiere skattesatsene ut fra faktorenes mobilitet. Ved å differensiere skattesatsene slik at mer av skattebyrden legges på produksjonsfaktorer med liten mobilitet, blir effektiviteten i ressursbruken bedre ivaretatt enn om en velger et system med uniforme skattesatser. Skatten bør være lavest for de virksomheter og næringer som er mest mobile.

For skipsfarten betyr dette en beskatning nær null. Dette har bakgrunn i næringens mobilitet, og at skipsfarten som en følge av det opererer innenfor et globalt skatteregime som innebærer en beskatning nær null.

Utfordringer knyttet til håndhevelse og asymmetrisk informasjon gjør at det i praksis kan være vanskelig å oppnå en perfekt skattedifferensiering. Prinsippet om næringsnøytralitet trekkes derfor gjerne av praktiske grunner lenger enn det teorien ellers tilsier også i en åpen økonomi som den norske. De faktiske forhold for internasjonal skipsfart er imidlertid av en slik karakter at slike hensyn ikke kan begrunne en skipsfartsbeskatning som ikke følger et prinsipp om en optimal differensiering.

Skipsfarten har en svært høy mobilitet. Denne mobiliteten er ikke knyttet til investeringsbeslutningen. Transaksjonskostnadene ved reetablering er for dette formål negligerbare. Videre er informasjon om mobilitet, skatteelastisitet og internasjonalt skattetrykk fullt ut tilgjengelig for myndighetene.

Dette vises tydelig gjennom den utstrakte bruken av lavskattesystemer for selskaper hjemmehørende i høyskatteland, og den rammen for skattefritak EU har gitt i Guidelines on State Aid to Maritime Transport.

Avgrensings- og internprisingsproblematikk nevnes også som en kostnad ved skattedifferensiering. Ekstrakostnaden ved en særskilt beskatning av rederivirksomhet er imidlertid liten. Erfaringene fra Norge og andre land har vist at eventuelle utfordringer knyttet til avgrensings- og internprisingsproblematikken ikke er av en slik art at særbeskatning ikke kan håndteres relativt kostnads- og problemfritt. I de fleste land der differensiert beskatning praktiseres, er det etablert gode systemer for å håndtere disse utfordringene. Internprisingsproblematikk må dessuten alltid håndteres for internasjonale næringer og i globale konsernstrukturer.

Politisk selvdisiplinering blir ofte trukket frem som en vesentlig begrunnelse for en næringsnøytral skatte- og næringspolitikk. Ved å legge næringsnøytralitet til grunn som et generelt prinsipp, vil man kunne demme opp for politisk press for å redusere skattesatsene også for næringer som reelt sett ikke er mobile. Sett i lys av den internasjonalt etablerte praksis for skattefritak for skipsfart, som nå også er

bekreftet av EU gjennom innføringen av særskilte retningslinjer, har dette hensynet knapt noen relevans i forhold til en differensiering til fordel for skipsfart. Ingen andre næringer vil kunne påberope seg differensiert beskatning med referanse til skipsfarten og EUs rammevilkår for denne næringen.

Vi vil også hevde at skipsfarten har egenskaper som generelt er viktige for norsk fremtidig verdiskapingsevne. Norsk skipsfart er en konkurransedyktig, kunnskapsbasert eksportnæring med en vedvarende vekst som følger veksten i verdenshandelen. Skipsfarten har dessuten en sentral rolle som et bindeledd i hele den maritime næringen. En utflytting av skipsfarten vil ha store kostnader knyttet til både omstilling og tapt verdiskaping.

Vi har utdypet flere av de ovenstående momentene i den videre fremstillingen.

3. Nærmere om næringens globale karakter – perfekt mobilitet?

Internasjonal skipsfart er en svært kapitalintensiv næring og har en svært høy naturlig mobilitetsgrad. Realkapitalen er ikke stedbunden, og er således lett flyttbar både på kort og lang sikt. Samtidig er internasjonal sjøtransport preget av relativt liberal markedsadgang.

De globale faktormarkedene gjør at et rederi kan sette sammen den mest kvalitets- og kostnadseffektive kombinasjonen av produksjonsfaktorer for ethvert prosjekt. Et norsk eid skip kan være prosjektert og tegnet i Norge, men bygget i Korea. Skipet kan være belånt i New York, forsikret i London, bemannet med norske offiserer og filippinsk mannskap og klassifisert av Det Norske Veritas. Det kan være registrert på Isle of Man og gå i fart mellom Brasil og Kina for en tysk vareeier. Transportoppdraget kan være gjort gjennom en megler i Singapore og en megler i London.

Prisen på de transporttjenester som rederiene yter fastsettes ut fra nivået i de globale markedene. Prisen på transporttjenester er også påvirket av at internasjonale rederier ikke trenger å ta hensyn til skatt i sine avkastningskrav.

Eier- og rederifunksjon kan i praksis lokaliseres hvor som helst, uten at dette begrenser ressurstilgangen eller skaper barrierer for de tjenester rederiet ønsker å benytte i sin virksomhet. Flytting av skattemessig status kan skje tilnærmet over natten, da det er rederiet/eieren som er gjenstand for beskatning av skipenes inntjening. Transaksjonskostnadene er således minimale.

Rederivirksomheten har bevist en reell mobilitet gjennom den skatteorganisering som historisk har vært den dominerende. Rederier basert i de fleste høyskatteland har normalt plassert realkapitalen (skipene) i selskaper i lavskatteland. I praksis er en slik organisering kun anvendbar for næringer som er reelt mobile. Aksept av en

slik organisering er en hensiktsmessig og mye benyttet metode for å ”avsløre” bedriftenes faktiske mobilitet og utflyttingstilbøyeligheter¹.

De seneste ti årene har utviklingen internasjonalt gått i retning av å legge til rette for at skipsfarten ikke skal behøve å bruke selskaper i lavskatteland, men benytte nasjonale systemer. Dette er det redegjort for nedenfor.

4. Internasjonal beskatning av skipsfart

Eksistensen av lavskatteland, kombinert med næringens høye mobilitet har ledet til at kapitalavkastningen i internasjonal skipsfart i praksis ikke beskattes.

Vedlagt følger en utredning nylig utarbeidet av Norges Rederiforbund der skattevilkårene for de 30 største eiernasjonene i internasjonal skipsfart gjennomgås. (*Vedlegg 2*)

Rapporten viser at om lag 80 prosent av de 30 største eiernasjonene har svært lav eller ingen beskatning. En vanlig metode har vært å gi unntak for løpende beskatning av skipsfartsinntekter opptjent i selskaper i lavskatteland. De senere årene har høyskatteland i økende grad innført beskatningsunntak også for inntekter opptjent i selskaper nasjonalt, ofte i form av tonnasjeskattesystemer.

Gjennom statsstøtteretningslinjene for sjøtransport i EU er det etablert en ramme for beskatning av skipsfarten i Europa som også gjelder for Norge. Regelverket gir et unntak for skipsfarten fra det generelle forbudet mot statsstøtte i EØS-regionen, og åpner for at skattesatsen for rederier kan reduseres til null.

EU har i utgangspunktet ikke en felles skattepolitikk, men Kommisjonen oppfordrer sine medlemsland til å benytte det handlingsrom som ligger i retningslinjene. På denne måten forsøker Kommisjonen å sikre en konform og konkurransedyktig skattlegging av skipsfart eiet og drevet fra regionen. Resultatet er at tilnærmet hele flåten eies fra land med lav eller ingen beskatning; i overkant av 91 prosent av EUs handelsflåte² eies fra land med tonnasjeskattesystemer, mens 8 prosent av EU-flåten har andre systemer som sikrer meget lav beskatning. Tonnasjeskatt er ikke lenger kun et europeisk fenomen, men er innført også blant annet i India, Korea og USA.

Erkjennelsen av tapt verdiskaping og betydelige næringsmiljø som følge av næringens mobilitet ledet EU-kommisjonen til allerede i 1989 å utforme de første State Aid Guidelines. Retningslinjene trådte i sin nåværende form i kraft for første gang i 1997, og ble i 2004 videreført for seks nye år.

¹ Mange land har av ulike årsaker innført såkalt CFC-beskatning (NOKUS), det vil si at overskudd i datterselskaper i lavskatteland beskattes løpende. Få land har imidlertid gjennomført en slik beskatning fullt ut, nettopp fordi den rammer reelt mobile næringer.

² Norge omfattes ikke i denne statistikken.

I praksis har retningslinjene ledet til en relokalisering av skipsfartsvirksomhet til EU. Verdensflåten har økt med 10 prosent, og EU har hatt vekst gjennom å beholde sin andel av verdensflåten på 34 prosent. De ulike EU-statene kan også vise til dels betydelig nasjonal vekst³. Kombinasjonen av høy mobilitet og følsomhet overfor endringer i skattebelastningen har brakt næringen tilbake til regionen når skattebetingelsene i global sammenheng er gjort konkurransedyktige.

I St.meld. nr. 29 (2003-2004) – Om skatterreform viser Finansdepartementet til at skattemessig likebehandling av næringer bør være et bærende prinsipp i skattesystemet, men konkluderer likevel med at:

"Hensynet til rederinæringens internasjonale rammevilkår kan likevel tilsi at en i liten grad skattlegger denne næringen. EU har også etablert egne retningslinjer på dette området som legger til rette for en svært lav rederibeskatning, som gjelder frem til 2011."

5. Beskatning av rederivirksomhet er en nasjonal særskatt

Uten mulighet for å drive skattefritt fra Norge (gjennom norske selskaper eller selskaper i lavskatteland), vil rederiene velge å lokalisere sin virksomhet i andre land. Med andre ord lar kapitalavkastningen fra internasjonal skipsfart seg uansett i svært liten grad beskatte i Norge. En beskatning av skipsfart i Norge vil utgjøre en nasjonal særskatt på denne virksomheten. Dette ble presist formulert av Bergoutvalget i 1996 (NOU 1996:17 – I Norge for tiden):

"Dersom et selskap uten kostnad kunne flytte ut til land med minimal selskapsbeskatning, og norske skattemyndigheter har vanskelig for å skattlegge selskapsinntekter opptjent ute, vil i så fall den norske selskaps-skatten være en særskatt på selskapets lokalisering i Norge. Ettersom mobile bedrifter kan unngå denne særskatten ved å ta utflytting til skatteparadis, vil den nasjonale selskapskatten bli en særskilt beskatning på lite mobile nasjonale selskaper."

For skipsfarten har således et argument om tap av skatteproveny begrenset relevans. I budsjettokumentene beregnes det årlig et provenytap - såkalte skatteutgifter - knyttet til de eksisterende ordninger for rederinæringen. I budsjettet for 2006 anslås det at det norske tonnasjeskattesystemet gir en skatteutgift på 1.480 millioner kroner i 2005. Anslaget er basert på der regnskapsmessige resultatet før skatt for selskapene som er innenfor ordningen i perioden 2000-2003.

I dette anslaget ses det bort fra at rederinæringen vil tilpasse seg med sikte på en minimalisering av skattebelastningen, jf. redegjørelsen ovenfor.

³ Sjöfartens Analys Institut Research: European Shipping Policy 2003: The implementation of State Aid Guidelines in different European countries.

På forespørsler fra Stortingets representanter om provenyeffektene av en avvikling av tonnasjeskatteordningen for norske rederier påpekes det riktignok fra Finansdepartementets side at de beregnede skatteutgifter ikke kan anses som kapital tilgjengelig til inndekning av statsbudsjettets utgiftsside. Her henviser Finansdepartementet til at det i beregningene er sett bort fra adferdsendringer som følge av endringer i regelverket. Virkningen av ordinær beskatning for en fullt ut mobil og global næring er således ikke reflektert direkte i beregningene. Det kan ikke forventes nevneverdig skatteproveny for norsk skipsfart dersom denne blir gjenstand for ordinær beskatning.

6. Hvem har fordelene av skattefriheten?

Med bakgrunn i prinsippet om næringsnøytralitet hevdes det gjerne at særskilte skattelettelser til enkelt næringer og bedrifter vil bidra til at disse fremstår som bedriftsøkonomisk mer lønnsomme enn aktiviteter som ikke "subsidières", og således lede til en mindre effektiv utnyttelse av ressursene.

For en internasjonal næring med høy mobilitet og internasjonal skattefrihet, og der aktørene står overfor verdensmarkedspriser på frakttjenester, har ikke subsidieargumentet gyldighet.

Når internasjonal skipsfart ikke pålegges skatt, presses fraktratene i en svært konkurransepreget næring ned. Internasjonale skipsfartsinvestorer trenger ikke å ta hensyn til skatt i sitt avkastningskrav "før skatt". De klarer seg med lavere fraktrater enn ellers, og oppnår likevel samme avkastning "etter skatt" som de krever i alternative investeringer. Eiere av norske og andre rederier sitter derfor ikke igjen med bedre avkastning på sine midler enn investorer i andre næringer. De sitter heller ikke igjen med høyere avkastning enn om regelen hadde vært at verdens skipsfart betalte ordinær skatt på overskudd. Så lenge den internasjonale regelen er skattefrihet, vil dette styre fraktratene, uavhengig av en enkeltstående nasjons valg. Eierne i skipsfart favoriseres således ikke i forhold til eiere i andre næringer, selv om beskatningen er ulik.

I en slik situasjon vil utenlandske konkurrenters rammevilkår påvirke de norske selskaperes relative konkurranseposisjon og dermed deres inntjening og den avlønning de kan gi innsatsfaktorene.

Nullskattesituasjonen for internasjonal skipsfart svekker inntektsgrunnlaget for finansministere rundt omkring i verden, men det er transportbrukerne som har fordelene i form av lavere fraktrater, ikke rederiene og deres eiere.

En utflytting av skipsfartsvirksomhet innebærer at kapitalen flytter ut. Arbeidskraften er imidlertid mindre mobil. Riktignok er nok barrieren for å flytte lavere for ansatte i skipsfarten enn i andre næringer. Men i vesentlig grad vil nok arbeidstakere i utflyttet virksomhet velge å finne annet arbeid i Norge. I og med at lønnsnivået i skipsfarten relativt sett er høyt (jf. nedenfor), vil dette føre til redusert samfunnsmessig avkastning. I tillegg kommer kostnadene knyttet til omstilling av arbeidsstokken.

7. Skipsfartens verdi for Norge

Har skipsfarten noen verdi for Norge så lenge kapitalavkastningen ikke kan beskattes?

Norsk skipsfart er en konkurransedyktig kunnskapsbasert eksportnæring. Skipsfarten har dessuten en sentral rolle som et bindeledd i hele den maritime næringen. Nettverksdynamikken og innovasjonsevnen i denne næringen er meget sterk, noe som gir konkurransekraft og høy verdiskaping. Arbeidstakere i norsk skipsfart og annen maritim virksomhet har en høyere verdiskapings- og skattebetalingsevne enn gjennomsnittet. Den geografiske spredningen er videre en viktig kilde til kompetansearbeidsplasser i distriktene.

Både skipsfartens rolle i det maritime miljøet og det maritime miljøets verdiskapingsevne er dokumentert i en rekke utredninger. En oppdatert beskrivelse av den maritime næringens omfang og verdiskaping, som også inkluderer tall for 2004, er under utarbeidelse av Menon for Maritimt Forum. Denne vil bli oversendt utvalget straks den foreligger.

Skipsfarten og den maritime næringen er dessuten en næring i vedvarende vekst. Det maritime markedet vokser i takt med verdenshandelen.

I vurderingen av skipsfarten er det relevant å ta med i betraktning både hva skipsfarten bidrar med og hva det vil koste dersom man ikke legger til rette rammebetingelser som gjør at skipsfarten kan opprettholde en tilstedeværelse i Norge. Vi viser i denne forbindelse igjen til Bergoutvalget:

"Det samfunnsøkonomiske tapet ved å miste et industrielt miljø eller gå glipp av en lønnsom næringsklynge, kan være stort. I så fall vil kostnadene ved å avstå fra en klyngefremmende politikk nokså sikkert kunne overstige gevinsten ved å unngå økonomisk-politisk manipulasjon."

Med hilsen
NORGES REDERIFORBUND

Arvid Gusland

Vedlegg