

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 Oslo

FINANSDEPARTEMENTET
16. AUG. 2006
Saksnr. 04/4209-7
Arkivnr.

Deres ref:
04/4209 SA MJP/rla

Vår ref:
JS/Fin-post-tax

Arkiv:
52

Dato:
14.08.06

Forslag til endrede regler i petroleumsskatteloven om skattemessig behandling av finansielle poster – OLFs høringskommentar

1. Innledning

Oljeindustriens Landsforening, OLF, viser til høringsbrev fra Finansdepartementet av 02.06.06 der det legges frem forslag til nye regler for fordeling av finansposter mellom sokkelregimet og landregimet. I henhold til forslaget vil rentekostnader som kan fradragføres i sokkelregimet fastsettes basert på selskapets skattemessige verdier mens alle andre finansposter beskattes på land.

Den skattemessige behandlingen av finansposter utgjør en sentral del av petroleumsskatteregimet, og det er viktig med et vel fungerende regelverk på dette området.

OLF har forståelse for at det kan være behov for enkelte justeringer i gjeldende regler, herunder en nærmere vurdering av koblingen mellom regnskap og skatt. OLF støtter også endringer som medfører forenklinger, bl.a. for § 10-behandlingen.

Ved endringer/justeringer av reglene på dette området bør det være en målsetning at reglene gir resultater som medfører at fradrag i sokkelregimet for finansieringskostnader er tilnærmet selskapenes faktiske (markedsmessige) finansieringskostnader knyttet til sokkelvirksomheten. Det er OLFs vurdering at de foreslåtte reglene ikke oppfyller denne målsettingen.

En konsekvens av forslaget er at det vil bli dyrere (etter skatt) å finansiere lete- og utbyggingsprosjekter, noe som i særlig grad vil gå ut over aktører hvis virksomhet på norsk sokkel for en meget stor del består av lete- og utbyggingsaktiviteter. Forslaget vil dermed kunne virke hemmende i forhold til ny aktivitet, og det går i så måte i motsatt retning av de siste års regelendringer der myndighetene bevisst har tillempt regelverket for å tiltrekke nye aktører og ny aktivitet.

2. Saksbehandling

Finansdepartementets høringsnotat ble sendt ut 02.06.06 med svarfrist 14.08.06. OLF fikk avvist søknad om utsettelse av høringsfristen.

OLF vil, som ved fjorårets arbeid i forbindelse med forslag til skattelovendringer i forholdet mellom regnskap og skatt, påpeke det svært uheldige i at forslag til omfattende regelendringer sendes ut rett før sommerferien med svarfrist medio august. I tillegg til at en stor del av høringsfristen ligger i ferieperioden, er høringsfristen kun satt til litt over 2 måneder, noe som er i strid med vanlige forvaltningsmessige retningslinjer om at en høringsfrist skal være på minst 3 måneder. Det vises her til brev fra advokatforeningen av 05.07.06 som tar opp forvaltningens stadige brudd på egne retningslinjer når det gjelder høringsfrist på lovforslag.

Gitt at dette er et område der man allerede har et relativt nytt regelverk, at det som utgangspunkt dreier seg om tekniske endringer, og at forslaget i henhold til Finansdepartementet skal være provenynøytralt, bør dette være en sak uten noe spesielt tidspress. Følgelig bør man benytte den tid som er nødvendig for å få på plass et robust og vel fungerende regelverk.

I denne forbindelse påpekes også det faktum at Finansdepartementet har antydnet mulige overgangsregler, særlig i forhold til valuta. Valutagevinster og valutatap utgjør ofte en vesentlig del av finansposter, og det er derfor ikke mulig å gi fullverdige kommentarer til et høringsforslag om endringer i reglene for beskatning av finansposter som ikke inkluderer mulige overgangsregler. Også på andre sentrale punkter er høringsnotatet mangelfullt, og derfor vanskelig å kommentere fullt ut. Dette gjelder blant annet antydninger om mulige innstramninger på andre områder innenfor petroleumsbeskatningen som følge av at forslaget etter Finansdepartementets beregninger gir et mindre provenyutap.

Høringsnotatet baserer seg på beregninger som departementet har gjort for å underbygge de økonomiske virkningene av lovforslaget. Det er uheldig at det ikke er nærmere redegjort for hvilke forutsetninger og data som er lagt til grunn for de aktuelle beregningene.

Det kan på denne bakgrunn konkluderes med at det er behov for å bruke mer tid enn det som synes forutsatt av departementet for å få på plass et vel fungerende regelverk på et komplisert område som er viktig for industrien.

3. Finansdepartementets forslag

Hovedtrekkene i den foreslåtte omlegging er at det vil bli fastsatt et direkte sokkelfradrag for rentekostnader basert på enkelte definerte skattemessige formuesverdier, og at *alle* andre finansposter i sin helhet vil bli å anse som inntekter/kostnader i landskatteregimet. Dette innebærer at det ikke lenger vil være noen forbindelseslinjer mellom selskapenes regnskap og den skattemessige behandlingen av finansposter. Som en følge av dette vil både den særskilte tynn kapitaliseringsreglen og oppjusteringsregelen ved høy egenkapital bli opphevet.

I kapittel 4 og 5 går vi nærmere inn på enkelte prinsipielle og økonomiske virkninger av Finansdepartementets forslag, mens kapittel 6 går inn på enkelte konkrete kommentarer til forslaget.

4. Enkelte prinsipielle betraktninger

I dette kapittelet behandles enkelte sentrale prinsipper som det bør tas hensyn til ved en gjennomgang/endring av reglene for behandling av finansposter, og hva som er hovedgrunnen til at det foreliggende forslaget etter OLFs mening ikke ivaretar dette på noen god måte.

4.1 Fradrag for finanskostnader i sokkelvirksomheten

Den norske petroleumsbeskatningen er basert på et nettoinntektsprinsipp både når det gjelder den ordinære selskapsskatten og særskatten. Dette innebærer at det som hovedregel gis fradrag for alle kostnader pådratt til inntekts ervervelse både med hensyn til selskapsskatt og særskatt, dvs. at det er symmetri mellom inntekter og kostnader. Videre er det et viktig prinsipp at samme faktiske kostnad behandles likt, uavhengig av hvordan virksomheten er finansiert. I denne sammenheng er det viktig å understreke behovet for å behandle finansieringskostnader likt, uavhengig av hvordan aktiviteten er organisert. Rentekostnader bør ikke skattemessig behandles forskjellig fra andre kostnader.

Dette kan illustreres med et enkelt eksempel. Et oljeselskap kan enten kjøpe et driftsmiddel ferdig ("turn key"). I så fall vil finansutgiftene i konstruksjonsperioden frem til overtagelse ligge innbakt i kjøpesummen. Det gir en høyere kjøpesum (skattemessig verdi) og alle utgifter henført til sokkel (78%-grunnlag). Dersom oljeselskapet selv alternativt finansierer konstruksjonsperioden ved å ta opp lån, får det både en lavere kostpris (skatteverdi) og, gitt departementets forslag, finansutgifter som bare delvis henføres til sokkel. Tilsvarende problemstilling får en i leietilfeller selv om en vesentlig del av leiebeløpet reflekterer en finanskostnad.

For nye selskaper på norsk sokkel er det betenkelig at forslaget i den form det er presentert av Finansdepartementet, i vesentlig grad er negativt (skatteskjerpene) for lete- og utbyggingsaktivitet. Dette skjer etter at myndighetene i flere år har lagt forholdene til rette for nye aktører på norsk sokkel gjennom forenkling av regelverk for tildeling av lisenser, gitt skatteregler i psktl § 3c som reduserer risikoen for nye aktører og tildelt et betydelig antall lisensandeler til slike selskaper.

Finansieringskostnader, først og fremst rentekostnader og valutatap, representerer et viktig kostnads- og fradragselement for selskap som driver lete- og utvinningsvirksomhet på norsk sokkel. Selv om det har vært, og er, enkelte begrensninger knyttet til en slik fradragsrett, så har fradragsretten for relevante finanskostnader ligget fast som en viktig del av petroleumsskattesystemet helt siden 1975. Tynn kapitaliseringsreglene, har vært en viktig begrensingsfaktor, men formålet med disse reglene er å sikre at det enkelte selskap ikke har høyere lån enn det som er markedsmessig forsvarlig. I så måte fungerer disse reglene rimelig greit, om enn noe restriktivt.

For selskap som driver lete- og utvinningsvirksomhet på norsk sokkel i tillegg til andre typer aktivitet, er det viktig med en fordeling av finanskostnadene, slik at finanskostnader knyttet til sokkelvirksomheten kommer til fradrag i sokkelregimet. Prinsipielt er det enighet om at en direkte fordeling alt etter hvilken aktivitet finanskostnadene tilhører ville vært den mest "korrekte" fordelingsmetode. Imidlertid har allokering av finansposter mellom land og sokkel gjennom hele perioden fra 1975 frem til i dag bygget på skjematiske fordelingsregler. Bruk av slike regler skyldes at det ikke er mulig å operere med allokeringsregler som baserer seg på en direkte fordeling av finanskostnader for selskap som driver flere virksomheter.

Ved enhver endring av reglene for behandling av finansposter må det være en målsetning å gi regler som sikrer at man i størst mulig grad får fradrag i sokkelregimet for alle kostnader knyttet til lån opptatt på markedsmessige vilkår for å finansiere lete- og utvinningsvirksomhet på norsk sokkel. I denne forbindelse nevnes at Finansdepartementet legger til grunn at selskapene på grunn av den høye skattesatsen i sokkelvirksomheten oppnår *"en betydelig skattefordel ved å finansiere virksomheten med rentebærende lån"*. All den tid inntekter fra petroleumsutvinning og rørledningstransport på norsk sokkel beskattes med 78% følger det av

vanlige skatterettslige prinsipper at man bør få fullt fradrag, det vil si fradrag mot 78% grunnlaget, for kostnader som har vært nødvendige for å fremskaffe slik inntekt til beskatning. Etter OLFs oppfatning er det ikke dekning for å fremstille dette som en særskilt fordel.

For å unngå uønskede vridningseffekter er det tvert i mot viktig at finansieringskostnader knyttet til sokkelvirksomhet gir fradrag i sokkelregimet på linje med andre sokkelrelaterte kostnader.

Resultatet av de foreslåtte reglene vil for mange selskap være at man får en *ytterligere* og betydelig avkortning av fradragsrett i sokkelregimet for direkte sokkelrelaterte rentekostnader. For selskap uten annet enn ren sokkelaktivitet fremstår dette som særlig uheldig i det slike selskap prinsipielt sett ikke burde ha resultatelementer henført til land.

Videre vil de nye reglene kunne medføre forskjellsbehandling av selskapene. Selv blant rene sokkelselskap med tilnærmet samme lånekapasitet vil man kunne få stor forskjell i sokkelfradraget for rentekostnader som følge av ulike skattemessige verdier.

4.2 Departementets begrunnelser for forslaget

Departementets begrunnelser for de foreslåtte reglene synes i hovedtrekk å være at eksisterende regelverk etter departementets oppfatning er for komplisert og at det gir utilsiktede tilpasningsmuligheter som følge av bindingen mellom regnskap og skatt. Finansdepartementet påpeker videre at det knytter seg visse administrative og prinsipielle problemer til petroleumsskattelovens § 3 (h), også dette for en stor del som følge av koblingen mellom regnskap og skatt. Det samme gjelder i følge departementet i forhold til oppjusteringsregelen.

Finansdepartementet gir uttrykk for at hovedproblemene med dagens system er koblingen mellom regnskap og skatt. Det legges til grunn at et system der fradragspostene baseres direkte på skattemessige verdier vil gi et regelverk som både er enklere og mer treffsikkert.

Videre fremstiller departementet de foreslåtte reglene for skattemessig behandling av finansposter som gunstigere og prinsipielt mer korrekte enn eksisterende regelverk. Det fremheves særlig at et enklere regelverk vil innebære en fordel for mindre selskap.

OLF er enig i at eksisterende regelverk har visse svakheter, og at koblingen mellom regnskap og skatt kan gi enkelte utfordringer. Departementets forslag søker å løse disse utfordringene, men etter OLFs oppfatning har forslaget negative aspekter som må løses. Dette fordi departementets forslag vil gjøre det fordyrende etter skatt for lete- og utbyggingsaktivitet.

OLF er enig med departementet i at det presenterte forslaget til nye regler vil gi en enklere § 10 behandling. Vi vil imidlertid påpeke at det ofte er en i overkant detaljorientert praktisering fra myndighetenes side som sterkt bidrar til å gjøre eksisterende § 10 behandling mer komplisert enn nødvendig.

4.3 Manglende treffsikkerhet

Som påpekt under punkt 4.1 ovenfor, bør det prinsipielle utgangspunkt være at alle kostnader knyttet til inntektservivelse innenfor sokkelregimet kommer til fradrag i dette regimet. Selv i de tilfeller der man må benytte sjablonregler er det viktig at slike regler for det alt vesentligste plasserer fradragene der de rettelig hører hjemme, og i overensstemmelse med prinsippet om at det skal være symmetri i den skattemessige behandlingen av inntekter og kostnader.

Ved å benytte en gitt andel av selskapenes skattemessige verdier som grunnlag for å fastsette rentefradraget på sokkelen, vil en del selskap oppleve store sprik mellom faktiske rentekostnader pådratt i sokkelvirksomheten og den del av rentekostnadene som kan fradragsføres i sokkelregimet.

Konklusjonen er med andre ord at det fremlagte forslaget for en del selskap vil bli lite treffsikkert med hensyn til en "korrekt" plassering av finanskostnader.

4.4 Bruk av skattemessige verdier

Nye og mindre aktører vil ofte ha lånebehov knyttet til finansiering av leting og drift. Selv om det også innenfor dagens system er visse begrensninger for slik lånefinansiering, vil man etter de foreslåtte reglene ikke kunne oppnå noe som helst rentefradrag i sokkelregimet for denne type finansiering, så lenge man foretar en utgiftsføring for skattemessige formål. En oppfatter det slik at regelverket om utbetaling av skatteverdien av "leteunderskudd" utgjør en ønsket mulighet for uavhengige selskap til å finansiere noe av letevirkomheten med gjeld.

Tilsvarende arter det seg for små forekomster med kort levetid (mindre enn 3 år) hvor selskapene kan se seg tjent med en direkte utgiftsføring i stedet for aktivering.

Videre har Finansdepartementet foreslått en så sterk begrensning av de aktiva som skal regnes med ved beregning av rentefradraget at det vil være en risiko for at sokkelrelaterte aktiva med tilhørende rentebærende gjeld ikke vil regnes med.

Beregninger foretatt av ECON Analyse (som gjennomgås nærmere i punkt 5 nedenfor) viser at fradrag for renteutgifter i sokkelregimet vil bli redusert som følge av Finansdepartementets forslag.

Dersom et selskap ikke har noen skattemessige verdier/eiendeler som definert i forslaget, skal alle finansposter, også alle rentekostnader, henføres til land. Situasjonen vil være tilnærmet den samme for selskap som kun har svært lave (kvalifiserende) skattemessige verdier i sin sokkelvirksomhet. Finanseringsutgifter som åpenbart tilhører utvinningsvirksomheten vil følgelig ikke gi noe (eller et helt ubetydelig) fradrag mot sokkelinntekt. Dette vil kunne være en realitet, særlig for nykommere på norsk sokkel.

Etter gjeldende regler vil man i større grad kunne oppnå sokkelfradrag for sokkelrelaterte finanskostnader selv med lave skattemessige verdier på sokkelen. Dette gjelder særlig selskap som har underskudd som gir utsatt skattefordel som går mot utsatt skatteforpliktelse. De foreslåtte reglene vil derimot i en tilsvarende situasjon resultere i et helt ubetydelig rentefradrag på sokkelen.

Skattemessige verdier på en begrenset gruppe balanseposter er i utgangspunktet ikke godt egnet for å foreta en riktig beregning av rentekostnader som skal henføres til sokkelen. Dersom man likevel velger en slik fremgangsmåte, synes departementets foreslåtte formel i alt for stor grad å begrense de skattemessige verdiene inntatt i formelens teller. Dette behandles nærmere i pkt 6.2 nedenfor.

4.5 Behandling av valuta

Etter forslaget vil kun (en andel av) rene renteutgifter komme til fradrag i sokkelvirksomheten, noe som innebærer at valutaelementer (agio og disagio) og renteinntekter ikke lenger skal

komme til inntekt/fradrag i sokkelvirksomheten. Dette vil medføre at elementer som har en direkte, naturlig og klar tilknytning til sokkelvirksomheten ikke lenger vil bli tatt hensyn til ved fastsettelse av sokkelinntekten. Særlig gjelder dette i forhold til gjeldssiden, der opplån i utenlandsk valuta (med tilhørende valutatap og valutagevinster) vil inngå som en naturlig del av finansieringen av investeringer og/eller drift. Dette har nær sammenheng med at selskapenes inntekter for det alt vesentlige er i utenlandsk valuta. Mange finansieringsbeslutninger, herunder valg av valuta, er foretatt på bakgrunn av eksisterende regelverk for den skattemessige behandlingen av finansposter.

Valutaelementer knyttet til salg av olje og vekslingskontrakter for betaling av petroleumsskatt i NOK har en direkte tilknytning til sokkelvirksomheten så lenge man ikke kan benytte funksjonell valuta for skatteformål og betale petroleumsskatt i valuta (USD og EUR). Det vil vanskeliggjøre selskapenes aktivitet i betydelig grad om disse elementene i vesentlig omfang skal skatlegges i et annet regime enn sokkelvirksomheten.

Det er på mange områder en så nær sammenheng mellom rentenivå og valuta (jfr. renteparitetsteorien) at det ikke er naturlig og økonomisk hensiktsmessig å skille disse elementene for så vidt gjelder skattemessig behandling.

Det er på denne bakgrunn etter OLFs oppfatning ikke grunnlag for departementets uttalelser om at "*ulike vurderinger gjør seg gjeldende for hhv rentekostnader og andre finansielle poster*", i alle fall ikke i forhold til valutaeffekter knyttet til selskapets lån opptatt for å finansiere sokkelvirksomheten. Andre punkter i høringsnotatet tyder imidlertid på at departementet selv synes å være i tvil om det er mulig å foreta et fullt skille mellom renteposter og valutaposter.

Valutaelementer vil regelmessig utgjøre en dominerende del av et selskaps netto finansposter, noe som igjen innebærer at et selskap kan risikere å bli sittende med store valutatap til landbeskatning uten å ha mulighet for å dekke opp et slikt tap med øvrige landinntekter. Med den eksisterende begrensning der kun 50 % av et landunderskudd kan føres mot sokkelinntekt for så vidt gjelder selskapsskatt, vil det dermed lett kunne oppstå en asymmetri i beskatningen av finansutgifter og finansinntekter, der man risikerer å ikke få fradrag i det hele tatt for den del som ikke kan tas mot sokkel, eller i beste fall et mye senere fradrag. Spesielt for selskap som ikke er en del av et større konsern, vil en slik risiko bidra til å vanskeliggjøre og fordyre finansieringen.

Med departementets forslag vil man også komme i den uheldige situasjon at det er skattemessige og ikke vanlige bedriftsøkonomiske vurderinger som i større grad vil avgjøre et selskaps valg av valuta for gjelden.

På denne bakgrunn er det vanskelig å se at et forslag om *kun* å tillate rene renteutgifter som fradragberettiget i utvinningsvirksomheten, mens *alle* andre finansposter skal anses for å utgjøre en landaktivitet har tilstrekkelig logisk og prinsipiell forankring.

Dersom man skulle velge å la den andel av valutapostene som har tilknytning til sokkelvirksomheten gå inn som en del av utvinningsinntekten, kan det synes som om departementet stiller spørsmålsteget ved den eksisterende skattemessige periodiseringen for valutatap og valutagevinster. Vi kan ikke se at det skulle være grunnlag for å endre disse reglene. Dette er regler som har ligget fast i en årrekke, og der man baserer seg på generelle skattemessige regler som gjelder både innenfor og utenfor petroleumskattebeskatningen. En endring av disse reglene ville svekke forutsigbarheten i det norske petroleumsskattesystemet,

og vil også innebære et vesentlig brudd med forutsetningen om at det foreliggende endringsforslag skal være provenytralt.

Departementet peker på at selskapene vil ha gode muligheter for å tilpasse seg til nye regler for valuta. Dette gjelder bare til en viss grad, og særlig mindre aktører som er avhengig av ekstern finansiering vil sjelden ha vesentlige tilpasningsmuligheter. I forhold til oljesalg og vekslingskontrakter i tilknytning til skattebetalinger vil det heller ikke være særlige tilpasningsmuligheter. Tilpasningsmulighetene vil også begrenses som følge av den asymmetri som lett kan oppstå innenfor landskatteregimet ved at kun 50% av et landunderskudd kan føres tilbake mot positivt selskapsskattegrunnlag på sokkelen.

4.6 Land – sokkel problematikken

For selskap som driver lete- og utvinningsvirksomhet på norsk sokkel og som i tillegg også har andre typer forretningsaktivitet, må det foretas en fordeling av inntekter og kostnader. I mange tilfelle skjer dette på bakgrunn av konkrete vurderinger, men når det gjelder finansposter har man benyttet forskjellige sjablonmessige allokeringssystemer.

Også etter slike sjablonregler er hensikten at kostnader og inntekter skal allokere dit de rettelig hører hjemme. Særlig i tilfelle der det dreier seg om selskap som kun driver sokkelvirksomhet, burde bruk av sjablonregler gi det resultat at alle inntekter og kostnader kommer til henholdsvis beskatning og fradrag innenfor sokkelregimet.

Dette er ikke situasjonen under de gjeldende fordelingsregler, noe som i hovedsak skyldes at begrepet sokkeleindeler og til dels også begrepet sokkelvirksomhet (særlig i tilknytning til sikringstransaksjoner) har vært for snevert definert gjennom lov og gjennom praksis. Dette har vært en av industriens viktigste prinsipielle innvendinger mot gjeldende regler, og har vært kjerne til mange av tvistene på dette området.

Forslaget fra departementet løser ikke disse problemene. På viktige områder forsterkes problemet blant annet ved at man i mange tilfelle ikke vil få fradrag for rene sokkelrelaterte kostnader i sokkelregimet. I tillegg kommer den effekten at mange selskap kan få store kostnader (tap) som blir allokert til land uten at det finnes korresponderende landbaserte inntekter som disse kostnadene kan føres mot, i det kun 50% av et (norsk) landunderskudd kan føres til fradrag i selskapsskattegrunnlaget på sokkelen. Det vil dermed bli stor risiko for asymmetri mellom inntekter og kostnader når det gjelder skattemessig behandling slik de nye reglene er foreslått.

I tillegg vil reglene for underskudd i psktl § 3c som ble innført for å redusere risiko for deltakere som går inn i utvinningsvirksomhet på norsk sokkel ikke gjelde for underskudd på land. Dermed øker risikoen betydelig for slike selskap.

4.7 Hensynet til stabile fiskale rammevilkår

Spørsmål knyttet til hvordan man finansierer sin virksomhet på norsk sokkel, og hvilke skattemessige rammer man må forholde seg til angående finansiering av virksomheten, er av sentral betydning for selskapene. Det har vært mange endringer, og enda flere endringsforslag, på dette området. Den siste lovendringen kom i 2002. Mange selskap har foretatt investerings- og finansieringsbeslutninger på norsk sokkel i tillit til det nye regelverket på dette området. I denne forbindelse påpekes også at mange nye selskap har etablert seg på sokkelen i perioden 2002 – 2006. De fleste av disse nyetableringene er gjort med forutsetninger om den gjeldende skattemessige behandling av finansposter, det vil si

forventninger om at det ikke gjennomføres endringer som i særlig grad vil virke negativt både i forhold til ny aktivitet og i forhold til vedtatte prosjekter som er basert på gitte forutsetninger om skattemessige rammevilkår (herunder skattemessig behandling av finansposter). Også selskap som vurderer å gå inn på norsk sokkel vil være opptatt av at de tilbys et stabilt fiskalt regime.

Myndighetene har i de senere år bevisst lagt en politikk for å tiltrekke seg nye aktører og ny aktivitet til norsk sokkel. Ved å foreslå regler som begrenser fradrag i sokkelregimet for finansieringskostnader knyttet til sokkelvirksomheten, går man imidlertid motsatt vei. Det påpekes i denne forbindelse også at mange av de selskapene som har etablert seg på norsk sokkel de senere år er helt avhengig av ekstern finansiering. De har ofte relativt dyre lån. Situasjonen er normalt også at denne type selskap kun driver sokkelvirksomhet.

Sett i en slik sammenheng bør det utvises varsomhet med hyppige regelendringer innenfor sentrale områder av petroleumsbeskatningen, særlig i den grad regelendringene kan virke hemmende på ny aktivitet.

5. Skatteøkonomiske effekter

OLF har engasjert ECON for å foreta beregninger av hvilke provenymessige effekter Finansdepartementets forslag vil få. Resultatet av beregningene følger som vedlegg til OLFs høringsbrev.

De viktigste konklusjonene som kan trekkes ut av beregningene er at forslaget samlet sett vil virke skatteskjerpene for sokkelen og at det særlig er lete- og utbyggingsvirksomhet som rammes negativt.

ECONs "base case" baserer seg på samme grunnlag og forutsetninger med hensyn til oljepris og investeringer som er benyttet i RNB 2006, inklusive Olje- og energidepartementets anslag over nye investeringer for den nye perioden. Øvrige forutsetninger er i hovedsak de samme som Finansdepartementet legger til grunn ved nøytralisering etter psktl § 10. Øvrige forutsetninger fremgår av ECONs rapport, først og fremst i Tabell 4.1. Beregningene har ikke inkludert virkningen av at valutaposter foreslås lagt til land.

Beregningen i "base case" viser en skatteskjerpelse på i størrelsesorden 2 milliarder kroner (NPV for perioden 2007-2013), ref. hovedkonklusjonen inntatt på side 8 og tabell 5.1 i ECON-rapporten.

Resultatene fra de forskjellige beregningene viser også en betydelig variasjon, avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn. Resultatene beveger seg fra å være tilnærmet nøytrale til en skatteskjerpelse i størrelsesorden 5 milliarder kroner med en oljepris på USD 30 og for øvrig de samme forutsetninger som i "base case" (Tabell 5.3 i ECON-rapporten). Dette viser at Finansdepartementets forslag samlet sett vil medføre en betydelig reduksjon i rentefradraget for sokkelrelaterte investeringer (lete- og utbyggingsaktivitet).

Dersom man legger inn ytterligere aktivitet og/eller lavere priser, og/eller høyere diskonteringsrate, vil de negative effektene av forslaget ytterligere forsterkes. Det er derfor sannsynlig at effekten av Finansdepartementets forslag slik det nå foreligger vil være vesentlig mer negativ enn det som fremkommer i "base case".

Nystartede selskap med leteutgifter og mindre og mellomstore selskap i vekstfasen vil påvirkes særlig negativt av forslaget, ref. ECON-rapportens hovedkonklusjoner, samt analyseforklaringer knyttet til tabell 5.5.

På denne bakgrunn er det OLF's oppfatning at Finansdepartementets antagelse om at forslaget medfører en skattelettelse på rundt 200 millioner kroner per år ikke er realistisk og derfor ikke kan begrunne en skatteskjerpelse som antydnet i Finansdepartementets høringsnotat.

6.Nærmere kommentarer til innholdet i det fremlagte forslaget

Under dette avsnittet vil vi kommentere de nærmere detaljene i det høringsforslaget som er lagt frem for Finansdepartementet.

Som allerede påpekt under kapittel 4 og 5 mener OLF at det både er økonomiske og prinsipielle innvendinger mot Finansdepartementets forslag slik det nå foreligger.

6.1 Skattemessige verdier for fysiske driftsmidler og enkelte immaterielle eiendeler som grunnlag for beregning sokkelfradrag for rentekostnader

Finansdepartementet foreslår at sokkelfradraget for rentekostnader skal beregnes ut fra selskapets skattemessige verdier knyttet til sokkelaktiviteten. Som begrunnet nærmere under punkt 4.5 er det OLFs syn at forslaget basert på skattemessige verdier på anleggsmidler alene ikke vil være godt grunnlag for å fastsette et direkte sokkelfradrag for finansutgifter.

Finansdepartementet har også foreslått å innsnevre "kvalifiserende" driftsmidler sammenholdt med dagens regler, ved at kun fysiske driftsmidler og visse immaterielle verdier skal tas med.

Etter OLFs oppfatning er "kvalifiserende" skattemessige verdier definert for snevert, og det bør foretas en utvidelse slik at også andre vesentlige poster som innebærer en klar kapitalbinding i sokkelvirksomheten inkluderes.

I tillegg kan det være på sin plass med en klargjøring av hvilke immaterielle verdier som i praksis vil gå inn i formelen for beregning av rentefradraget på sokkelen.

Departementet tilkjenner at det kan være behov for en viss arbeidskapital i sokkelvirksomheten, men mener tilsynelatende at dette har blitt ivaretatt ved fastsettelsen av begrensingsfaktoren på 50%. Dette er en oppfatning som ikke deles av OLF.

Departementet foreslår at det ikke skal være adgang til å regne med aktiverte rentekostnader. Etter vår oppfatning utgjør en slik aktivisering en naturlig og integrert del av anskaffelseskostnaden for et driftsmiddel. Vi kan ikke se at det kan være hensiktsmessig å skille ut slike kostnader for særbehandling. Departementets forslag på dette punkt kan i tillegg medføre både avgrensingsproblemer og ekstraarbeid ved blant annet at skatteverdi i forhold til avskrivninger og friinntekt blir en annen enn skatteverdi på de samme driftsmidler for beregning av rentekostnader til sokkelregimet.

6.2 Nærmere om den foreslåtte formelen

Den formel som er foreslått av departementet gir en direkte beregning av rentefradraget på sokkelen, mens alle andre finansposter går til land. Det er vanskelig å foreta noen direkte sammenligning mellom eksisterende regler og den angitte formelen. Ikke minst gjelder dette

forholdet til begrensingsfaktoren på 50%, der også departementet tilkjennegir at fastsettelsen for en stor del har vært basert på skjønnsmessige vurderinger. Videre er de beregninger som er foretatt ikke nærmere forklart eller redegjort for, noe som gjør det vanskelig å kommentere. Det er også prinsipielt uheldig at man ikke kjenner hvilke elementer som er tatt hensyn til ved fastsettelsen av en slik sats.

Beregninger tilsier at formelen må justeres vesentlig slik at den i langt større grad foretar en "korrekt" allokering av sokkelrelaterte rentekostnader til sokkelen. I så måte vil det være viktig å se på effektene for et rent sokkelselskap. En "riktig" formel vil allokere alle eller det alt vesentlige av et slikt selskaps (markedsmessige) rentekostnader til sokkelen. Dette er ikke tilfellet slik formelen nå fremstår.

ECON har foretatt beregninger som viser betydelige skatteskjerpelser. Det tilsier en endring av formelen. Man bør derfor i tillegg til å foreta en justering av de verdiene som går inn i telleren i formelen, øke justeringsfaktoren utover de 50% som er angitt. Mens nevneren i formelen tar sikte på et høyt presisjonsnivå, er telleren fastsatt svært omtrentlig i forhold til selskapenes rentebærende kapitalbinding. ECON har i sin rapport vurdert en formel der dette reflekteres bedre ved at man legger inn skatteverdiene pr. 1. januar i inntektsåret og krav på tilbakebetaling av skatteverdien av leteunderskudd (psktl § 3c femte ledd), samt hele årets investeringer uten avskrivninger i telleren. Årets investeringer inkluderer også utgiftsførte investeringer (først og fremst letekostnader).

Forslaget kan indikere en retning å arbeide videre langs for å få en formel som gir et resultat der sokkelrelaterte rentekostnader på en bedre måte faktisk allokeres til sokkelen.

OLF har på grunn av den korte tiden som har vært til rådighet imidlertid ikke hatt anledning til å få gjennomført tilstrekkelige beregninger og/eller vurderinger av en mulig ny formel som gir en bedre fordeling av rentekostnadene.

Manglende presisjonsnivå/trefferikkerhet i forhold til den foreslåtte formelen er en viktig grunn til at man bør bruke mer tid til utredningsarbeid.

6.3 Rentekostnader og rentebærende gjeld

Når det gjelder begrepene renter og rentebærende gjeld, knytter det seg betydelige usikkerheter til hvilke poster som skal tas med. Dette gjelder for eksempel leverandørgjeld og renter på skatt. Finansdepartementet har riktignok lagt opp til at dette skal avklares nærmere gjennom forskrifter, men etter vår oppfatning er dette spørsmål av såpass sentral betydning at man allerede i høringsnotatet burde ha foretatt en nærmere avklaring. Det bemerkes særskilt at det på side 5 i høringsnotatet er lagt til grunn at det er de rentekostnadene som går inn i selskapets resultatregnskap som skal regnes med. Vi antar imidlertid at også aktiverte rentekostnader i løpet av året (som kommer inn som en del av balansen og ikke som en del av resultatregnskapet) skal regnes med.

I forhold til rentebærende gjeld er det lagt til grunn at et skal skje daglige registreringer av bevegelsene i selskapenes rentebærende gjeld. Den rentebærende gjeld som går inn i formelen for beregning av renteutgifter på sokkelen skal være et gjennomsnitt for året basert på de daglige registreringene. Hensynet er oppgitt å være unngåelse av tilpasninger ved årsskiftet. Vi ser departements bekymring for slike tilpasninger mot slutten av året dersom det kun er gjelden per 31.12. som skulle legges til grunn. Allikevel er det etter OLFs oppfatning uholdbart med daglige registreringer av all bevegelse i rentebærende gjeld. Dette vil innebære et betydelig merarbeid for selskapene, og også et omfattende kontrollarbeid for

Oljeskattekontoret. I og med renteforskjell på innskudd og lån, vil selskapene ofte se seg tjent med å benytte (netto) trekkfasiliteter hvis balanser endres løpende, fremfor større faste lån og plassering av overskuddslikviditet i bank.

Det knytter seg videre spørsmål til hvordan man skal fastsette valutaverdiene ved slike daglige registreringer. OLF kan ikke se annet enn at det må være tilstrekkelig med for eksempel registreringer av rentebærende gjeld ved uløpet av enten hver måned eller hvert kvartal. Dette vil ivareta mye av det Finansdepartementet har ønsket å oppnå samtidig som det vil være langt mer håndterbart for selskapene.

6.4 Begrensingen i adgangen til å benytte landunderskudd mot sokkeloverskudd ved beregning av selskapsskattegrunnet

De nye reglene vil medføre at en større andel av finanskostnadene vil bli gjenstand for landbeskatning. Dette vil igjen medføre en økt risiko for asymmetri ved at mange selskap ikke vil ha tilstrekkelige landinntekter. Etter dagens regler vil kun 50% av et landunderskudd kunne fradragsføres mot selskapsskattegrunnet i sokkelinntekten. Man risikerer med andre ord at 50% av kostnadene som allokteres til land i verste fall ikke i det hele tatt kan benyttes, eller at det blir en negativ effekt med hensyn til periodisering.

Beregninger foretatt av ECON viser at man med de foreslåtte reglene vil kunne få en mangedobling av landunderskudd. Etter OLFs oppfatning vil det derfor være helt påkrevd med regler som sikrer at man kan få fullt fradrag for landunderskudd i sokkelinntektens selskapsskattegrunnet. Dette kan enten gjøres ved en opphevelse av dagens 50% begrensning eller ved at (i alle fall) alle finanskostnader kan trekkes fra direkte i sokkelinntekten ved beregning av selskapsskattegrunnet. Man bør også sikre at den beskyttelse som ligger i psktl. § 3 c ikke avskjæres for sokkelrelaterte finanskostnader som eventuelt blir gjenstand for landbeskatning.

7. Oppsummering og konklusjon

ECON har beregnet en skatteskjerpelse ved de nye reglene til å være i størrelsesorden 2 milliarder kroner ("base case" NPV for perioden 2007 - 2013). Dersom man legger til grunn høyere aktivitet, lavere oljepris eller høyere diskonteringsrate, vil de negative virkningene øke.

Forslaget i den form det er fremlagt av Finansdepartementet vil være spesielt negativt for nye aktører og andre selskap hvis virksomhet på norsk sokkel hovedsaklig består av lete- og utbyggingsaktiviteter. En slik skatteskjerpelse er ikke akseptabel for disse selskapene. Det understreker behovet for å modifisere det fremsatte forslaget.

Finansdepartementets forslag innebærer en sjablonmessig fastsettelse av rentekostnader som samlet sett vil føre til at det blir en reduksjon av de rentekostnadene som kan fradragsføres i sokkelregimet. I tillegg vil alle valutaposter legges til land, uavhengig av sokkeltilknytning. Etter skatt kostnaden ved leting og utbyggingsaktiviteter på norsk sokkel vil derfor øke med finansdepartementets forslag. For alle selskapene samlet vil de negative utslagene kompenseres til en viss grad ved lavere beskatning av finansinntekter.

Kostnader benyttet til å skape sokkelinntekt må komme til fradrag i slik inntekt. For mange selskap vil dette ikke være tilfelle med departementets forslag. Det vil i større grad enn dagens system kunne bidra til at likeverdige innsatsfaktorer behandles ulikt. Dette kan igjen

føre til en uheldig sub-optimalisering. Den foreslåtte omleggingen vil også kunne gi store (negative) utslag for enkelte selskap.

OLF er ikke imot at reglene for skattemessig behandling av finansposter endres, herunder en oppløsning av koblingen mellom regnskap og skatt, som også forenkler §10 behandlingen. I den grad man velger å benytte en sjablonregel basert på skattemessige verdier, bør regelen medføre at det enkelte selskaps sokkelrelaterte rentekostnader for det alt vesentlige kommer til fradrag i sokkelregimet. Tar man utgangspunkt i den formelen som er foreslått av departementet, kan en mulig forbedringsmåte være å øke faktoren, samtidig som krav på tilbakebetaling av skatteverdien av fjorårets leteunderskudd (psktl § 3c femte ledd) og årets investeringer (inkludert blant annet utgiftsførte letetekostnader og utgiftsførte investeringer på felt med levetid kortere enn tre år) tas med før avskrivninger og utgiftsføring. Det kan være flere aktuelle måter å forbedre formelen på, men gitt den korte tid som er stilt til rådighet, har OLF ennå ikke hatt tilstrekkelig tid til å foreta noen inngående vurderinger av dette.

En løsning der alle valutaelementer henføres til land er ikke akseptabel. Rente og valutatap/gevinst på lån har en naturlig og nødvendig sammenheng som gjør at disse elementene må være gjenstand for samme skattemessige behandling. Ved bruk av en sjablonregel, må disse valutaelementene inngå i sjablonen sammen med rentene, men dette må kombineres med overgangsbestemmelser som ikke vil fremstå som urimelige for enkeltsselskap.

For å sikre fradrag for kostnader som etter en sjablonregel ikke kan fradras med virkning for særskatt, må gjeldende regler for benyttelse av landunderskudd endres. Dette kan enten gjøres ved å oppheve den gjeldende 50% begrensingen, eller ved å la finansposter som ikke allokteres til sokkelregimet for særskatteformål forbli en del av selskapsskattegrunnlaget på sokkelen. For selskap som hovedsakelig driver utvinningsvirksomhet bør man videre vurdere i hvilken grad psktl. § 3 c bør gis tilsvarende anvendelse for finanskostnader som eventuelt ikke kan føres til fradrag med virkning for særskatt.

På bakgrunn av flere viktige innvendinger mot Finansdepartementets forslag, bør departementet bruke den tid som er nødvendig for å få et godt regleverk for behandling av finansposter innenfor petroleumsbeskatningen. OLF bidrar gjerne i en videre diskusjon.

Med vennlig hilsen

OLF Oljeindustriens landsforening

Frode Bøhm

for Per Terje Vold

Adm. Direktør

Vedlegg: Rapport fra ECON Analyse

Kopi: Olje- og energidepartementet
Postboks 8148 Dep.
0033 Oslo