

Finansdepartementet

Deres ref.
17/1850 SL HWH/KR

Vår ref.
17/00068

Dato
16.06.2017

Uttalelse om Høring – Forslag til endring i rentebegrensningsreglene

Ansvarlig myndighet: Finansdepartementet

Regelrådets vurdering: **Rød: Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådet skal granske utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter, som påvirker næringslivet. Regelrådets rolle er å ta stilling til om konsekvensutredningene tilfredsstillende de kravene som utredningsinstruksen stiller, og om konsekvensene for næringslivet har blitt tilstrekkelig kartlagt. Regelrådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Regelrådets konklusjon om forslaget

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.2, jf. punkt 2.1.

Problembeskrivelse og formål med forslaget er godt beskrevet. Det mangler imidlertid en beskrivelse av hvilke næringer og i hvilket omfang ulike næringer blir berørt. Dette gjør det vanskelig å bestemme riktig analysenivå.

De negative konsekvensene for berørte næringer burde i større grad vært tallfestet, og likeledes burde nytteverdien for samfunnet vært konkretisert i større grad.

1. Beskrivelse av forslaget og dets formål

Forslaget om endringer i rentebegrensningsreglene har sin bakgrunn i at gjeldsfinansiering er fradragsberettiget i Norge, og gjeld blir dermed en skattemessig foretrukket finansieringskilde. Dette sammenholdt med høy kapitalmobilitet og en stadig økende globalisering av store foretak, øker risikoen for plassering av en større del av konsernets gjeld og gjeldskostnader i Norge, mens renteinntekter og fordringer kanaliseres til land med lavere skattenivå. Slik skattetilpasning får uheldige konsekvenser for de selskapene som ikke har mulighet til dette ved at det skjer en konkurransevridning ved at flernasjonale selskaper kan oppnå betydelig mindre skattebelastning enn rene nasjonale selskaper.

Forslaget er omtalt av skatteutvalget i NOU 2014:13, og er i tråd med anbefalingene til OECD/G20 fra arbeidet med å motvirke norsk overskuddsflytting. Forslaget er en utvidelse av regelen som ble innført i Norge i 2014 som begrenser fradrag på renter på lån mellom nærstående.

Forslaget innebærer at netto rentekostnader som overstiger fradramsrammen på 25 pst. Av en særskilt fastsatt resultatstørrelse (skattemessig EBITDA) avskjæres uavhengig av om det er interne eller eksterne rentekostnader. Fra denne hovedregel foreslås to unntak:

- a) Dersom skatteyder godtgjør at forholdet mellom egenkapital og balansesum (egenkapitalandelen) i regnskapsmessig balanse ikke er lavere enn tilsvarende egenkapitalandel i konsernregnskapet globalt, kan det gjøres fullt fradrag i inntektsåret.
- b) Hvis skatteyder inngår i et konsern med flere skattepliktige enheter i Norge, kan skatteyder kreve fullt fradrag dersom det godtgjøres at egenkapitalandelen for de norske selskapene samlet, ikke er lavere enn egenkapitalandelen i konsernregnskapet globalt.

Det innføres en terskelverdi på 10 millioner kroner. Det betyr at regelen bare kommer til anvendelse dersom rentekostnadene overstiger dette beløpet enten for det enkelte selskap eller samlet for de norske selskapene i konsernet.

2. Departementets vurdering av konsekvensene for næringslivet

Departementet uttaler at de foreslåtte unntaksreglene vil kunne medføre vesentlige administrative byrder for skatteyder. Departementet vedgår at unntaksreglene er relativt kompliserte, men begrunner dette i at det er nødvendig av hensyn til treffsikkerhet og for å unngå uønskede tilpasningsmuligheter. Det anføres videre at det er valgfritt for skatteyder å anvende unntaksreglene.

Departementet uttaler videre at reglene som begrenser overskuddsflytting kan bety reduserte investeringer fra internasjonale selskap fordi det blir mindre lønnsomt. Departementet antar imidlertid at denne effekten reduseres ved at flere land har lignende regler om overskuddsflytting, eller vil innføre det i kommende år. Videre anfører departementet at det er de samlede skattevilkårene og øvrige rammebetingelser som avgjør lokaliseringen av næringsvirksomhet. Reduksjonene i den generelle selskapsskattesatsen gjør det mer attraktivt å investere i Norge.

Enkelte selskap vil oppleve en skattelette på grunn av unntaksbestemmelsene som foreslås. Dette vil være selskap som i dag får avskåret rentefradrag. Reglene vil også kunne bidra til større nøytralitet mellom selskap som har mulighet til å tilpasse seg skattereglene gjennom å drive overskuddsflytting, og selskap som ikke har det.

3. Hvorfor Regelrådet prioriterer å uttale seg i denne høringen

Forslaget har i utgangspunktet konsekvenser for virksomheter innen alle bransjer i næringslivet, men terskelverdien på 10 millioner tilsier likevel en viss størrelse.

4. Regelrådets vurdering av om utredningen oppfyller kravene i utredningsinstruksen

4.1 Er minimumskravene til innhold i beslutningsgrunnlag oppfylt jf. utredningsinstruksen 2-1?

Utredningsinstruksens punkt 2-1 angir hvilke minimumskrav som skal stilles til utredningen. Disse seks spørsmålene skal alltid besvares i enhver utredning.

4.1.1 Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Problemstilling og formål er klart beskrevet.

4.1.2 *Hvilke tiltak er relevante?*

Departementet har ikke vurdert andre tiltak enn regulering for å nå målsetningen. Regelrådet finner ikke grunn til å kritisere departementet for det, da det er vanskelig å se alternative virkemidler til regulering i denne saken. Departementet har videre diskutert ulike varianter av unntaksregler, og Regelrådet finner dette spørsmålet tilfredsstillende besvart.

4.1.3 *Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?*

Det reises ingen slike prinsipielle spørsmål som utredningsinstruksen legger i begrepet.

4.1.4 *Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de og hvem blir berørt?*

Departementet har beskrevet at det vil påløpe økte kostnader for næringslivet for å kunne anvende unntaksreglene. Dette vil typisk være kostnader til juridisk og økonomisk bistand.

Det er videre beskrevet positive konsekvenser i form av økt konkurranse og negative konsekvenser i form av reduserte investeringer i Norge fra internasjonale selskap.

Regelrådet finner at dette punktet er delvis besvart. Departementet burde beskrevet hvor mange selskaper dette potensielt berører, og om det er noen bransjer som er særlig utsatt. Departementet har særskilt beskrevet enkelte bransjer som petroleumsselskaper, finansforetak og kraftselskap og beskrevet særregler tilpasset disse. Regelrådet savner en vurdering av konsekvensene for berørt næringsliv. Ut fra saken er det vanskelig å vite om konsekvensene vil være så alvorlige at en rekke foretak vil avslutte sin virksomhet i Norge, eller om det i praksis er snakk om mindre konsekvenser. Regelrådet vil videre peke på at de negative konsekvensene skal beregnes så sant det er mulig. Regelrådet har forståelse for at dette er en utfordrende oppgave, men departementet har ikke forsøkt å beregne noen kostnader og heller ikke omtalt utfordringene ved dette. Det er en svakhet ved utredningen.

Regelrådet er også kritisk til at provenyeffekten av forslaget ikke er beregnet eller anslått.

4.1.5 *Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?*

Regelrådet har ingen innvendinger til departementets begrunnelse for de valgte tiltakene.

4.1.6 *Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?*

Departementet har ikke beskrevet særskilte utfordringer ved gjennomføringen, og heller ikke hvilke forutsetninger som skal til for en vellykket gjennomføring. Sett i lys av at dette er endringer av skatteregler, har ikke Regelrådet noen innvendinger til dette.

4.2 Er utredningens omfang og grundighet tilpasset tiltakets virkninger jf. utredningsinstruksen 2-2?

Forslaget omfatter potensielt en betydelig del av næringslivet. Departements manglende beskrivelse av hvilke bransjer som omfattes og omfanget i den enkelte bransje, gjør det vanskelig å ta stilling til om det skulle vært utført en full samfunnsøkonomisk analyse eller om det er tilstrekkelig med en forenklet analyse. Regelrådet kan på bakgrunn av forslaget ikke ta stilling til dette.

Regelrådet vil understreke at også forslag med samfunnstjenlige formål ofte har økonomiske konsekvenser for næringslivet, og dette forslaget ville vært bedre og lettere å vurdere dersom kostnadene hadde vært beregnet eller forsøkt beregnet.

4.3 Er høringsforslaget forelagt for Regelrådet, jf. utredningsinstruksen 4-3?

Forslaget er sendt til Regelrådet, i tråd med utredningsinstruksen § 4-3.

5. Særskilt vurdering om hensynet til små virksomheter

Forslaget har ingen særskilt vurdering av mindre bedrifter. Innføring av en terskelverdi på 10 millioner tar likevel noe høyde for utfordringene for mindre bedrifter, uten at dette er særskilt omtalt.

6. Er det nye eller endrede regelverket utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Regelrådet ser at departementet har forsøkt å målrette regelverket i størst mulig grad for å unngå uheldige konsekvenser. Regelrådet innser at nye skatteregler kan medfører økte tilpasningskostnader og andre kostnader for virksomhetene. Det er imidlertid ikke tilfredsstillende beskrevet hvilke bransjer som i særlig grad må bære kostnadene. Det mangler både beregninger/angivelser av kostnadene og nytten i form av provenyeffekt, og det er ikke er mulig for Regelrådet å ta stilling til om dette regelverket er utformet slik at nytten oppnås til relativt sett lav kostnad for næringslivet.

7. Andre kommentarer

Regelrådet ser positivt på at departementet har vurdert hvordan reglene vil gjelde på sentrale sektorer i Norge, men understreker at forslaget ville vært vesentlig bedre dersom det hadde fremkommet tydeligere hvilke næringer som særlig ble berørt og i hvor stor grad.

8. Samlet vurdering

Regelrådets vurdering er at konsekvensutredningen ikke tilfredsstillende kravene i utredningsinstruksens punkt 2.2, jf. punkt 2.1

Problembeskrivelse og formål med forslaget er godt beskrevet. Det mangler imidlertid en beskrivelse av hvilke næringer og i hvilket omfang ulike næringer blir berørt. Dette gjør det vanskelig å bestemme riktig analysenivå.

De negative konsekvensene for berørte næringer burde i større grad vært tallfestet, og likeledes burde nytteverdien for samfunnet vært konkretisert i større grad.

Med hilsen

Sandra Riise
leder
Regelrådet

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer