

Meld deg på iLaks Nyhetsbrev

E-postadresse

Abonner 

Bård Misund og Ragnar Tveterås. FOTO: Privat/UiS

To tax or not to tax, that is the question

Meninger

av **Bård Misund, førsteamanuensis, Handelshøyskolen ved UiS** og **Ragnar Tveterås, professor, Handelshøyskolen ved UiS** -
2 mai 2018

Grunnrentebeskatningen gjør at mange i og utenfor oppdrettsnæringen undrer seg hva som blir konsekvensene av den.

Pressemeldingen fra regjeringen på mandag tok mange på senga. Regjeringen varslet at Finansdepartementet (FD) holder på med en utredning om grunnrentebeskatning i havbruk. Videre ble det meldt at FDs utredning så langt er basert på modellen for grunnrenteskatt på vannkraftverk.

Reaksjonene lot ikke vente på seg. Lakseaksjene stupte. Verdier for mer enn ti milliarder kroner forduftet fra eierne av lakseselskapene. Fiskeriministeren prøvde å roe ned situasjonen ved å si at det samlede skattetrykket for næringen ikke skulle

endres, en uttalelse han senere måtte endre til at skattetrykket generelt (det vil si alle næringer) ikke skulle endres.

Det er usikkert om ting ble noe klarere. Det som er sikkert er at mange i og utenfor oppdrettsnæringen som undrer seg på hva som skjer, og hva som kan bli konsekvensene av det som er i ferd med å skje.

Ser en på de næringene som betaler ressursrente- eller grunnrenteskatt i Norge kan en lett bli skremt. I den ene, petroleumsvirksomhet, betaler selskapene 23 prosent ordinær bedriftsskatt pluss 55 prosent petroleumsskatt (en særskatt på ressursrente i oljevirksomhet), som gir totalt 78 prosent. Dette er kun de direkte skattene. De indirekte skattene kommer i tillegg.

I den andre næringen, vannkraft, betales 23 prosent bedriftsskatt og 35.7 prosent grunnrenteskatt, som gir en total skattesats på nesten 60 prosent.

Det er sistnevnte industris skattemodell som blir brukt som hovedmodell i FDs utredning. Da er det ikke rart aksjekursene stupte. Ifølge standard finanstheori er aksjekursene lik dagens verdi av fremtidig kontantstrøm til eierne etter skatt. Det store spørsmålet er om regjeringen og stortinget vil innføre en grunnrenteskatt på oppimot 35 prosent, i tillegg til bedriftsskatten på 23 prosent, også i havbruksnæringen. Ifølge pressemeldingen fra regjeringen er en ikke i havn med utredningen, og hvor høy sats en eventuelt ny skatt vil ha, er derfor ennå helt ukjent.

Så hvorfor kommer denne meldingen nå? Det er flere grunner. To av de er gitt i pressemeldingen. Den første er at regjeringen ønsker å gi «informasjon om vesentlige forhold som kan antas å være av betydning for budgivere i auksjonen», det vil si den kommende auksjonen for nye konsesjoner. Dette er viktig informasjon til potensielle budgivere.

Introduksjon av en ny skatt på grunnrente vil, alt annet likt, redusere verdiene av eksisterende konsesjonene. Men hva med de nye konsesjonene? Her kan en merke seg at auksjonsbeløpet selskapene betaler for de nye konsesjonene vil inngå i beregningene av en såkalt friinntekt, et fradrag fra grunnrentebeskatningen på eksisterende lisenser. Ved å introdusere denne friinntekten unngår en problemer knyttet til potensiell dobbeltbeskatning. Argumentet om at kombinasjonen av vederlag for vekst eller nye konsesjoner, i tillegg til en grunnrenteskatt, medfører

dobbeltskatt faller da bort. I tillegg vil beløpene i den kommende auksjonen kanskje ikke påvirkes da de fritas fra grunnrentebeskatningen.

Det andre årsaken til at denne pressemeldingen kommer nå er at Sosialistisk Venstreparti har bedt regjeringen om å utrede og legge frem et forslag om en produksjonsavgift per kilo produsert fisk fra oppdrettsanlegg. SVs forslag om en fast avgift per produsert kilo harmoniserer dårlig med regjeringens skattepolitikk. Heri ligger grunnene til at regjeringen mener SVs forslag bryter med «prinsippene for et vekstfremmende skattesystem».

La oss se litt på denne uenigheten mellom SV og regjeringen mht. formen på en grunnrenteskatt, altså et fast beløp versus en inntektsskatt (nøytral skatt). SV sitt forslag innebærer at oppdrettselskaper må betale et fast beløp per produsert kilo fisk. En fast avgift vil ifølge pressemeldingen innebære en rekke økonomiske utfordringer.

For det første vil slike vridende skatter øke risikoen til oppdrettsnæringen da den ikke svinger med fortjenesten, og for det andre vil den ikke være nøytral, det vil si at investeringsbeslutninger kan påvirkes som følge av skatten. Dette var også en av de viktigste grunnene til at eksportavgiften i fjor ble avvist av regjeringen i forbindelse med statsbudsjettet (selv om det var de juridiske innsigelsene som fikk mest omtale i havbrukspressen). Det kan leses i Proposisjon 1 LS (2017–2018) Skatter, avgifter og toll 2018.

Selv om de færreste leser detaljene i statsbudsjettet, gir det litt innsikt i hva som er i ferd med å skje og begrunnelsen for det. Der står det: «Dersom en ønsker å trekke inn deler av meravkastningen i oppdrettsnæringen, vil et bedre alternativ [enn en eksportavgift foreslått av SV] være en form for ressursrenteskatt, eksempelvis slik en har på kraftanlegg. En riktig utformet ressursrenteskatt har den gunstige egenskapen at den virker nøytralt. Det vil si at den ikke påvirker investeringsbeslutningene. Skatteutvalget (NOU 2014: 13 Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi) anbefalte at det blant annet burde vurderes å innføre ressursrenteskatter på fiskeri- og havbrukssektoren. I likhet med havbruk betaler heller ikke fiskerinæringen ressursrenteskatt etter gjeldende regler. En overskuddsbasert ressursrenteskatt ble imidlertid anbefalt av flertallet i Kvoteutvalget (NOU 2016: 26 Et fremtidsrettet kvotesystem). Regjeringen vurderer nå oppfølgingen av Kvoteutvalget.»

La oss prøve å nøste opp i dette da avsnittet over dekker flere aspekter som det er verdt å merke seg. For det første, når det vises til diverse NOU'er, skatteutvalg og kvoteutvalg må det tolkes som at temaet om grunnrente/ressursrentebeskatning i fiskeri- og havbruk ikke er nytt, men drøftinger og prosesser som har pågått over lengre tid, i flere år.

For å sette ting i perspektiv bør en løfte blikket og se på de store linjene i samfunnet og fremover. Her er det en del ting å ha i mente. Norge har en befolkning som stadig lever lengre, noe som innebærer økte utgifter til pensjon og helsebehandling. Samtidig faller inntektene fra petroleumssektoren. Dette er hovedgrunnene til at regjeringen forventer et finansieringsgap mellom statens inntekter og utgifter fra 2030.

Regjeringen avviser at finansieringsgapet skal dekkes med økte skatter, og det er det som må tolkes som bakgrunnen for Fiskeriministerens utsagn om at det samlede skattetrykket generelt (det vil si alle næringer) skal ikke endres. Men det er verdt å notere seg presiseringen som Fiskeriministerens kommunikasjonssjef Marine Røiseland melder til Dagens Næringsliv: «Det blir feil å bruke samlet skattetrykk for oppdrettsnæringen. Sandberg mener det samlede skattetrykket generelt (inkludert selskapsskatt og alt mulig). Riktig setning vil bli lover at det samlede skattetrykket ikke skal økes, skriver hun og legger til at «inntektene fra en grunnrenteskatt kan brukes til å redusere skadelige skatter. Det vil gi et mer vekstvennlig skattesystem.»

Altså, det kan virke som at en ønsker å redusere uønskede former for skatter (det som Røiseland kaller for «skadelige skatter») i noen næringer og dekke inn dette gjennom økt beskatning, ved økt bruk av «vekstfremmende skatter», i andre næringer. Så hvorfor skjer dette?

Igjen kan det være på plass å løfte blikket og se på hva som skjer, og forventes skje mht. endring i beskatning av bedriftssektoren.

Hovedtrekkene er:

- Lavere bedriftsskatt for å kunne harmonisere det norske skattesystemet med andre land, og da spesielt våre naboland. Redusert bedriftsskatt må dekkes inn med økt skatt på andre områder, gjerne skatt på naturressurser. Dette har en sett i oljeindustrien, hvor den totale skattesatsen har forblitt på 78 prosent ved at særskatten har økt fra 50 til 55 prosent mens bedriftsskatten falt fra 28 til 23 prosent.
- Mindre vridende og mer nøytrale skatter. Dette betyr at det er ønskelig at skatter som er vridende byttes ut med mer nøytrale skatter da sistnevnte ikke påvirker spare- og investeringsbeslutninger og dermed har lavere samfunnsøkonomiske kostnader.
- Økt beskatning av immobile skatteobjekter. Ifølge skatteutvalget (NOU 2014:13): «Et skattesystem med høy skattesats på all meravkastning kan imidlertid føre til at mobile renprofitter flyttes ut av landet eller at nye lønnsomme mobile prosjekter ikke realiseres her.» Hvis oppdrett sees på som immobil vil det øke sannsynligheten for økt beskatning av denne sektoren. Skatteutvalget anbefaler derfor særskatt avgrenses mot enkeltsektorer og at skatten på immobile renprofitter opprettholdes og helst økes. Det anbefales videre å innføre grunnrenteskatter på andre kilder til renprofitt i norsk økonomi slik som fiskeri- og havbrukssektoren.
- Det er stor legitimitet i befolkningen for å beskatte næringer som bruker felleskapets ressurser. Basert på uttalelser i media kan det virke som det er bred enighet på Stortinget for å øke skatten i havbrukssektoren. At næringen har vært veldig lønnsom i flere år er med å bygge legitimitet for at dette er en sektor som kan tåle økt skattetrykk.

Konklusjonen er at havbruksnæringen, sett med politikerøyne, er en spesielt attraktivt kandidat for økt beskatning, spesielt i lys av den svært gode lønnsomheten de siste fem årene.

Men det er noen utfordringer som gjør at det er lurt av regjeringen å gjennomføre en grundig utredning. Havbruk er veldig forskjellig fra både petroleum og vannkraft. Et vanskelig tema er hva som er kilden til grunnrenten.

Et annet viktig moment er de utfordringen som næringen står ovenfor for å kunne produsere mer laks med et svakere miljøavtrykk. Dette vil kreve store investeringer.

Selv om en nøytral ekstraskatt vil redusere oppdretternes verdier kan en slik skatt være fordelaktig for vekstmulighetene for næringen. En ideell nøytral skatt gir samme beslutning før og etter skatt, og selskapenes risiko er uendret. Stadig strengere miljøkrav og reguleringer tvinger oppdrettere til å investere i ny teknologi som gir

mindre miljøavtrykk. Som vi har sett de siste årene er det snakk om milliardbeløp, og det vil bli mye mer.

Med en veldesignet nøytral skatt, vil selskapene kunne trekke fra avskrivningene på disse investeringene fra på den nye skatten. Med andre ord, staten vil finansiere deler av investeringene. Det betyr at oppdretterne kan tørre å gjøre større, og kanskje mer risikable, investeringer siden staten tar deler av risikoen.

Hvis det går mot en nøytral skatt bør havbruksnæringen jobbe for særlig gunstige avskrivningsregler for å kunne fremme økte investeringer i mer miljøvennlig oppdrettsteknologi og bærekraftig vekst i næringen. I petroleumsnæringen har en fått til gunstige skatteregler, f.eks. leterefusjonsordningen.

På den andre siden er det ikke sikkert at produksjon av laks med «ny og mer miljøvennlig teknologi» skjer på en slik måte at det utløser særskatt (f.eks. landbasert oppdrett). Vil en da kunne trekke fra utgiftene knyttet til disse investeringene? Det er åpenbart fortsatt en del uløste spørsmål må vurderes i utredningen som skal gjøres.

Selv om regjeringen ønsker en mer nøytral skatt, er kanskje ikke kampen med SV over. Så hvorfor ønsker SV og NFKK en fast produksjonsavgift? Det er flere fordeler sett gjennom politikerbriller. En fast avgift gir en forutsigbar inntekt til mottageren, i dette tilfellet kommunene. En fast, forutsigbar, avgift gjør det enklere å planlegge bruken av pengene de mottar fra oppdrettsnæringen. Livet blir lettere for kommuneadministrasjonen.

Det er liten risiko knyttet til beløpets størrelse siden oppdretterne tar all risiko. Dette er åpenbare fordeler for kommunene og forklarer hvorfor de ivrer for denne løsningen. Fordelene denne modellen har for kommunene representerer dessverre også klare ulemper for bedrifter i en høy-volatil syklisk næring.

På den andre siden i bokseringen står regjeringen og fagøkonomene i finansdepartementet som ønsker en mer nøytral skatt, en skatt på grunnrente, og på en fortjeneste som svinger i takt med lakseprisen. Med den foreslåtte modellen i pressemeldingen deler oppdrettere og staten (ev. kommuner) risikoen knyttet til sykliske laksepriser. Det er også denne modellen som anvendes i både petroleums- og vannkraftnæringen, to sykliske næringer forbundet med høy prisrisiko.

Så hvilke skattenivå kan en forvente? Det er usikkert. I pressemeldinger står det at det er ikke bestemt ennå. Det er trolig avhengig av den fremtidig veksten (eller mangel på sådan), og mulige inntekter til staten knyttet til vekst. Med det nye vekstregimet betaler oppdrettere grunnrenteskatt for ny vekst, men samtidig et beløp som vil gå til fradrag for grunnrenteskatt på eksisterende tillatelser, ifølge pressemeldingen.

Grunnrentebeskatningen vil da potensielt bestå av to komponenter, en nøytral skatt som svinger med inntjening på eksisterende lisenser, og en annen komponent, en lump-sum skatt (ikke nøytral) knyttet til vekst. Om det legges opp til at det nye skattesystemet også i fremtiden inkluderer den siste komponenten er et åpent spørsmål. Men, hvis den beholdes vil den første komponenten kanskje ikke være like høy som det vi ser i petroleum eller vannkraft.

Et mulig scenario er at en begynner på et lavere nivå, et stykke unna 35-55 prosent særskatt som en har i petroleum og vannkraft, for så å øke over tid opp mot de nevnte nivåene. Veksttakten på skatteøkningen vil da kanskje være avhengig av utviklingen i næringen. Hvis næringen ikke vokser slik at lakseprisene forblir skyhøye og fortjenesten er høy, og oppdretterne heller ikke løser miljøproblemene den står ovenfor, er ikke skattenivåer på 50-80 prosent på fortjeneste utenkelig i fremtiden.

Innføring av en ny skatt vil ha en del konsekvenser. For stat og kommuner vil skatteinntektene øke. På den andre siden vil eierne av oppdrettsselskapene være de store taperne i denne prosessen. Med økt skatt vil deres verdier reduseres, inkludert verdien av eksisterende konsesjoner. Vi har allerede sett effektene av dette i aksjemarkedene denne uken.

En annen fare er at skatten settes for høyt slik at den gir et stort samfunnsøkonomisk effektivitetstap og langt færre arbeidsplasser langs kysten. Dette er en veldig vanskelig balansegang, og krever en grundig utredning og at en nøye tenker gjennom konsekvensene. Man skal merke seg at dette er en skatt på produksjon som foregår i mindre og mellomstore kystsamfunn, ikke på næringer i store byer. Kystsamfunnene kan bli de store taperne hvis skatteregimet blir feil utformet og skattetrykket for høyt.

Fremover vil det være stort fokus på dette temaet. Det er mange interessenter, og det vil være mange kamper. Oppdretterne og deres organisasjoner vil kjempe mot økt beskatning og for gunstige skatteregler. Høyre- og venstresiden på Stortinget vil kjempe om størrelsen. Regjeringen og SV vil kjempe om formen på en

grunnrenteskatt, det vil si bruttoskatt vs. en mer nøytral og vekstfremmende skatt. Og stat og kommune vil kjempe om fordelingen av skattekrone.

Skal staten få pengene, eller skal de sendes direkte til oppdrettskommunene? Utfallet er høyst sikkert. Det som imidlertid er ganske åpenbart er at verdier vil overføres fra oppdrettere til det offentlige.