



Bunnfradrag i grunnrenteskatt på havbruk

Utarbeidet på oppdrag for Kverva AS

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.

Samfunnsøkonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr samfunnsøkonomisk utredning for offentlig sektor og for private aktører som er berøres av offentlige tiltak og reguleringer.

Vi er et av landets ledende samfunnsøkonomiske og konkurranseøkonomiske miljøer. Kombinasjonen av disse fagområdene gir oss en unik posisjon til å vurdere økonomiske og konkurransemessige forhold i ulike næringer, samt samfunnsøkonomiske effektivitetsvirkninger av tiltak og reguleringer.

Bunnfradrag i grunnrenteskatt på havbruk /2022-115

© Oslo Economics, 22. desember 2022

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Ansvarlig partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. +47 996 28 812

Foto/illustrasjon: iStock.com/MariusLtu

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Innledning og mandat	5
1.1 Bakgrunn for oppdraget	5
1.2 Mandat	5
1.3 Leseveiledning	5
2. Fremtidig størrelse på bunnfradrag er uforutsigbart	6
2.1 Finansdepartementets redegjørelse for bunnfradrag	6
2.2 Bunnfradraget er foreslått relatert til tillatt biomasse, men vil fastsettes i kroner	6
2.3 Fastsettelse av bunnfradraget fører til uforutsigbare rammebetingelser for næringen	6
3. Bunnfradraget reduserer effektivitet og konkurransekraft	7
3.1 Bunnfradraget er konkurransevridende	7
3.2 En skatteutforming i strid med målet om et effektivt skattesystem	7
3.3 Havbruksskatteutvalget frarådet bunnfradrag	8
4. Redegjørelse for samfunnsøkonomisk effektivitetstap ved høyt bunnfradrag	9
4.1 Utgangspunktet: organisering av næringen i en situasjon uten vridende skatt eller offentlige inngrep	9
4.2 Innføring av en skatt for en gruppe selskaper	10
4.3 En mer effektivt innrettet skatt	11
5. Provenynøytrale modeller med redusert bunnfradrag	12
6. Referanser	13

Sammendrag og konklusjoner

I Finansdepartementets forslag til grunnrenteskatt på havbruk foreslås et bunnfradrag slik at kun de største aktørene kommer i skatteposisjon. I denne rapporten vurderes konsekvenser av å sette et høyt bunnfradrag med hensyn til samfunnsøkonomisk effektivitet og skatteinntekter til det offentlige.

Bunnfradraget er konkurransevridende og vil gi ineffektive strukturendringer i havbruksnæringen

Like rammebetingelser for samtlige aktører i en næring fører til at den organiseringen av næringen som er mest effektiv er den som vil realiseres over tid. At det i dag finnes noen store aktører innen havbruksnæringen er antagelig fordi det er stordriftsfordeler i produksjonen som gjør denne strukturen til den mest effektive. At selskapene utnytter produksjonskapasiteten mest mulig effektivt er en fordel for samfunnet.

En grunnrenteskatt med et bunnfradrag fører til ulik marginal lønnsomhet av investeringer og produksjonsbeslutninger for store og små aktører. Dette vil vri investeringer og produksjon fra effektive til relativt mindre effektive aktører og føre til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

Et høyt bunnfradrag kan videre gi perverse incentiver ved at det kan bli lønnsomt for større effektive selskaper å splitte seg opp i flere og mindre effektive selskaper. Årsaken til dette er at et fisjonert selskap kan – på tross av samlet redusert overskudd før skatt – få et høyere samlet overskudd etter skatt. Aksjonærene vil dermed kunne oppnå en høyere avkastning ved dele opp og selge de nye enhetene enn å fortsette å drifte virksomheten under dagens struktur.

Gjennom å gi mindre selskaper skattefordeler og kunstige konkurransefordeler økes de samlede kostnadene og reduseres den samlede effektiviteten i norsk havbruksnæring. Dette vil i sin tur kunne begrense norsk havbruksnærings konkurransekraft internasjonalt, og følgelig verdiskapingen i Norge.

Bunnfradraget strider mot prinsippet om å unngå utilsiktet skattevridning

Et sentralt argument for innføring av grunnrenteskatt er at den under visse forutsetninger ikke er vridende. Ved å innføre et bunnfradrag endres dette. Bunnfradraget gir insentivvirkninger gjennom å gi opphav til kunstige konkurransefortrinn og -ulempes, samt skattetilpasninger som er egnet til å vri næringsstrukturen i en ineffektiv retning.

Havbruksskatteutvalget var også svært tydelige i sin konklusjon om at det ikke er noen prinsipielle grunner til å ha et bunnfradrag på grunnrenteskatten. Utvalget advarte eksplisitt mot bunnfradrag nettopp fordi det gir «uheldige incentiver hva angår organiseringen av virksomhet innen havbruksnæringen» og fordi bunnfradraget «vil føre til skattemessig forskjellsbehandling av ulike havbruksaktører, og den kan skape vridninger i investeringer og drift».

Bunnfradraget har negative provenyeffekter for staten

Provenyeffekten av bunnfradraget kunne vært brukt til å senke den marginale skattesatsen. På denne måten vil en reduksjon på bunnfradrag redusere effektivitetstapene relatert til både bunnfradrag i seg selv og de mulige tapene ved en høy marginal skattesats på havbruksselskapenes overskudd.

Vi anslår at skattesatsen kunne vært redusert fra 40 prosent til om lag 28 prosent gjennom en veksling fra bunnfradrag til lavere skattesats.

Provenyet vil også bli påvirket av at næringen kan tilpasse seg. En stadig større del av provenyet kan da vri seg unna skattlegging. Dersom en stor del av provenyet faller bort fordi flere selskaper tilpasser seg bunnfradraget, vil staten uansett enten måtte endre nivået for bunnfradraget eller øke den marginale skattesatsen for å hente inn det samme provenyet.

Usikkerhet rundt fremtidig nivå på bunnfradraget gir stor uforutsigbarhet om rammebetingelser for næringen

Finansdepartementet foreslår en «handlingsregel» om hva nivået på bunnfradraget skal være (cirka 64 millioner kroner). Likevel står Stortinget fritt til å fastsette nivået på bunnfradraget i hvert statsbudsjett. Det vil trolig være politisk enklere å endre verdien på bunnfradraget enn å endre på den marginale skattesatsen. På bakgrunn av dette vil havbruksnæringen hvert eneste budsjettår stå overfor en vesentlig usikkerhet om det totale skatteinntektsnivået. Denne uforutsigbarheten bidrar til ustabile rammebetingelser for næringen.

1. Innledning og mandat

1.1 Bakgrunn for oppdraget

Regjeringen sendte 28. september et forslag på høring om å innføre grunnrenteskatt på havbruk. Forslaget omfatter produksjon av laks, ørret og regnbueørret og innebærer at grunnrenten skattlegges med en effektiv sats på 40 prosent. Provenyet er anslått til mellom 3,6 og 3,8 milliarder kroner i 2023. Skatten er foreslått innført fra 1. januar 2023.

Lovendringen som skatten skal hjemles i er sendt på høring med høringsfrist 4. januar 2023. For eiere av akvakulturtillatelser for laks, ørret og regnbueørret er det derfor sentralt å benytte høringsrunden til å belyse ulike sider ved regjeringens forslag.

Kverva AS (majoritetsaksjonær i Salmar ASA) har bedt Oslo Economics om å utrede og vurdere et sett med samfunnsøkonomiske problemstillinger knyttet til regjeringens forslag.

Oppdraget for Kverva har foreløpig resultert i fire rapporter som belyser ulike sider ved regjeringens forslag til grunnrenteskatt.

I tillegg til denne rapporten har de øvrige rapportene følgende tema:

- Nivået på skattesatsen på 40 prosent (Oslo Economics, 2022-114)
- Produksjonsavgift i havbruk (Oslo Economics, 2022-116)
- Eksportavgiftene og eksporten av laks og ørret (Oslo Economics, 2022-117)

1.2 Mandat

Denne rapporten redegjør for Oslo Economics sine analyser av regjeringens forslag til bunnfradrag i grunnrenteskatten på havbruk.

Mandatet for dette deloppdraget var som følger:

- *Kan det gis en faglig drøfting av grunnlaget for å ha et bunnfradrag, gitt at det ikke er knyttet til de reelle utgiftene til konsesjonskjøp selv om det er «sjablonmessig» koblet til det?*
- *Hva slags tilpasninger kan bunnfradrag tilsvarende 4000-5000 tonn maksimal tillat biomasse (MTB) fører til? Kan slike tilpasninger medføre samfunnsøkonomiske tap?*
- *Hva ville skattesatsen bli om man ikke hadde et bunnfradrag?*

1.3 Leseveiledning

Rapporten er bygget opp som følger:

I kapittel 2 forklarer vi hvorfor Finansdepartementets forslag knyttet til å innføre et bunnfradrag i grunnrenteskatten vil gi ustabile rammevilkår for oppdrettsnæringen.

I kapittel 3 drøfter vi hvordan bunnfradraget vil påvirke havbruksnæringens næringsstruktur og konkurransekraft internasjonalt.

I kapittel 4 redegjør vi ved hjelp av økonomisk teori for hvordan et høyt bunnfradrag skaper vridninger som gjør hele havbruksnæringen mindre effektiv.

I kapittel 5 gir vi anslag på vekslinger mellom skattesats og bunnfradrag.

2. Fremtidig størrelse på bunnfradrag er uforutsigbart

Størrelsen på bunnfradraget er relatert til en handlingsregel som varierer med markedspris og som på uforutsigbare måter kan justeres gjennom politiske budsjettvedtak. Denne usikkerheten rundt fremtidig nivå på bunnfradraget gir stor uforutsigbar om næringens rammebetingelser.

2.1 Finansdepartementets redegjørelse for bunnfradrag

Finansdepartementet foreslår å innføre et bunnfradrag i grunnrenteskatten for havbruk. Bunnfradraget vil tilfalle alle produsentene, og skal trekkes fra den positive grunnrenteinntekten til hver enkelt produsent. Departementet argumenterer for at et bunnfradrag vil resultere i at bare de største aktørene utløser grunnrenteskatt. Samtidig vil det også gi en reduksjon i skatteprovenyet fra de største aktørene. Denne reduksjonen kan ses i sammenheng med at aktørene i havbruksvirksomheten ikke vil få fradrag for tidligere kjøpte tillatelse. Bunnfradraget foreslås gitt på konsernnivå for å unngå at det opprettes flere selskaper, for å oppnå flere bunnfradrag.

2.2 Bunnfradraget er foreslått relatert til tillatt biomasse, men vil fastsettes i kroner

I høringsnotatet fremkommer det at departementet ønsker at bunnfradraget skal tilsvare gjennomsnittlig fortjeneste per kilo laks/ørret de siste fem år, multiplisert med et nivå på tillatt biomasse. Departementet ber i høringsnotatet om innspill på om dette bunnfradraget bør tilsvare 4 000 eller 5 000 tonn maksimal tillatt biomasse (MTB).

Tall for fortjeneste per kilo er hentet fra Fiskeridirektoratets lønnsomhetsundersøkelse (Fiskeridirektoratet, 2022). Gjennomsnittlig fortjeneste i perioden 2016 til 2020 har vært 13,50 kroner per kilo. I 2016 var fortjenesten per kilo 16,7 kroner, mens i 2020 var fortjenesten per kilo om lag 6,7 kroner per kilo. Som Tabell 2-1 viser vil ulike kombinasjoner av fortjeneste per kilo og MTB gi bunnfradrag i kroner som varierer mellom 27 og 84 millioner kroner. Modellen som ligger til grunn for departementets forslag er uthevet i blått, og tilsvarer 54 eller 68 millioner kroner.

2.3 Fastsettelse av bunnfradraget fører til uforutsigbare rammebetingelser for næringen

Bunnfradraget fastsettes hvert enkelt år i statsbudsjettet som et kronebeløp. Fradraget skal ikke utformes slik at selskap som har tillatt biomasse under 4 000 eller 5 000 tonn slipper å betale skatt. Begrunnelsen om å ha et bunnfradrag som tilsvarer verdien av fortjenesten per kilo til et gitt antall tonn MTB må derfor anses som en anbefaling til Stortinget om å følge en handlingsregel hvor Stortinget velger et nivå på bunnfradraget som er knyttet til lønnsomheten i næringen.

Hvert Storting står fritt til å omgjøre budsjettvedtak fra tidligere Storting. Om bunnfradraget settes til 68 millioner kroner i 2023 er det ingen garanti for at bunnfradraget kan justeres ned eller opp i behandlingen av påfølgende statsbudsjett. «Handlingsregelen» for bunnfradraget legger opp til at bunnfradraget skal øke når lønnsomheten i næringen stiger. Det kan stilles spørsmål ved om man tror det er realistisk at fremtidige Storting vil velge å øke bunnfradraget, og la selskapene beholde mer av eget overskudd, når det er svært god lønnsomhet i næringen.

For at en kontantstrømskatt i teorien skal være nøytral er en av forutsetningene at skattesatsen må holdes uendret over tid. Dersom politikerne ønsker å øke skatteinntektene vil det derfor være enklere å redusere bunnfradraget, enn å endre skattesatsen. Næringens rammebetingelser vil derfor være svært usikre på grunn av at det vil være vanskelig å planlegge hva bunnfradraget skal være fremover i tid. Usikkerhet rundt rammevilkår er i seg selv egnet til å redusere nivået på investeringer og dermed fremtidig verdiskaping i næringen.

Tabell 2-1: Verdi av bunnfradraget i millioner kroner

Fortjeneste per kg	Modell for fastsettelse av bunnfradrag (MTB)	Bunnfradraget i millioner kroner
6,7	4000	27
	5000	34
13,5	4000	54
	5000	68
16,7	4000	67
	5000	84

Kilde: Oslo Economics og (Fiskeridirektoratet, 2022)

3. Bunnfradraget reduserer effektivitet og konkurransekraft

Det foreslåtte bunnfradraget er åpenbart konkurransevridende. Endringer i næringsstruktur grunnet bunnfradraget er egnet til å ha negative konsekvenser på verdiskapning, internasjonal konkurransekraft og skatteinntekter.

3.1 Bunnfradraget er konkurransevridende

3.1.1 Kunstige konkurransefortrinn til små aktører

En grunnrenteskatt med et bunnfradrag fører til ulik marginal lønnsomhet av investeringer og produksjonsbeslutninger for store og små aktører. Dette vil vri investeringer og produksjon fra effektive til relativt mindre effektive aktører og føre til et samfunnsøkonomisk effektivitetstap i form av økte kostnader og redusert verdiskapning. Vi redegjør nærmere for effektivitetsvirkningene i kapittel 4.

3.1.2 Perverse incentiver til ineffektiv oppdeling i mindre selskaper

Et høyt bunnfradrag kan gi perverse incentiver. Dette skyldes at det kan bli lønnsomt for større effektive selskaper å splitte seg opp i flere og mindre effektive selskaper. Årsaken til dette er at et fisjonert selskap kan – på tross av samlet redusert overskudd før skatt – få et høyere samlet overskudd etter skatt. Aksjonærene vil dermed kunne oppnå en høyere avkastning ved dele opp og selge de nye enhetene enn å fortsette å drifte virksomheten under dagens struktur.

3.1.3 Bunnfradraget er egnet til å gi en ineffektiv næringsstruktur, redusert konkurransekraft og reduserte skatteinntekter

Dersom det er like rammevilkår for alle aktører i en næring, vil markedet frembringe den mest effektive strukturen. De aktørene som har mest verdi av produksjonskapasitet og andre innsatsfaktorer vil være villig til å betale mest for dem, og følgelig vil ressursene også allokere effektivt. Alle særregler som endrer på den løsningen markedet ville frembragt fører til tilpasninger som er mindre effektive. Dette gjelder uansett om det er store eller små aktører som blir tilgodesett med særfordeler.

Gjennom å gi mindre selskaper skattefordeler og kunstige konkurransefordeler økes de samlede kostnadene, og den samlede effektiviteten i norsk havbruksnæring reduseres. Resultatet vil på sikt

kunne være en helt annen form for selskapsstruktur, med høyere samlede kostnader og redusert verdiskapning. Dette vil i sin tur kunne begrense norsk havbruksnærings konkurransekraft internasjonalt – slik at Norge får lavere internasjonal markedsandel enn vi ellers ville hatt.

Strukturendringene fører også til et ytterligere tap for staten i form av lavere proveny. Høringsnotatet til Finansdepartementet peker på vridningene som oppstår som følge av et bunnfradrag.

Departementet går ikke videre til å problematiseres de potensielle provenyeffektene bunnfradraget kan ha på lang sikt. På lang sikt kan strukturendringer resulterer i lavere skatteinnngang ved at en større andel av produksjonen vil falle under bunnfradraget. På lang sikt kan konsekvensene av slik tilpasning være at skatteinntektene blir lavere enn departementets anslag.

For å hente inn det samme provenyet vil muligens departementet foreslå å senke bunnfradraget, på et senere tidspunkt. Vi antar at størrelsen på bunnfradraget vil være gjenstand for årlig diskusjon og forhandlinger i Stortinget. Usikkerheten som dette vil skape et utrygt investeringsmiljø for både store og små aktører i næringen.

3.2 En skatteutforming i strid med målet om et effektivt skattesystem

Et argument for innføringen av grunnrenteskatt er at den under visse forutsetninger ikke er vridende – og således kan være en effektiv skatt. Ved å innføre et bunnfradrag åpnes det imidlertid opp for store vridninger og skattetilpasninger.

Forslaget om bunnfradrag i grunnrenteskatten bryter med viktige prinsipper for utforming av skattesystemet. Scheel-utvalget pekte på at ett av tre bærende prinsipper for et godt skattesystem er at skatter «i minst mulig grad bør påvirke produksjonsbeslutningene». Utvalget viste til at en alltid bør innrette beskatningen slik at en får effektivitet i produksjonen. Det betyr at produksjonsfaktorenes marginalproduktivitet må være den samme i alle bedrifter og i alle anvendelser, slik at den samlede verdiskapningen blir størst mulig (NOU, 2014:13). Innføringen av en grunnrenteskatt med et bunnfradrag bryter med dette prinsippet i skattesystemet.

Torvik-utvalget fraråder bruk av bunnfradrag i den foreslåtte grunnrenteskatten i sin rapport «Et helhetlig skattesystem» avsnitt 1.11, (NOU,

2022:20). Utvalget peker på at bunnfradraget svekker grunnrenteskattens effektivitetsegenskaper.

3.3 Havbruksskatteutvalget frarådet bunnfradrag

Havbruksskatteutvalget (NOU, 2019:18) frarådet en nedre terskel for grunnrenteskatt. Nedenfor oppsummer vi argumentene som ble lagt til grunn for anbefalingen mot et bunnfradrag.

3.3.1 Lavere proveny for staten

For det første pekte utvalget på at dersom det er en grunnrente i havbruksvirksomhet, så er ikke denne forskjellig hos store og små aktører. En av konsekvensene av å innføre et bunnfradrag er at staten frasier seg inntekter som ellers kunne blitt brukt til å redusere andre vridende skatter og avgifter. Utvalget skrev:

«Prinsipielt er det ikke grunnlag for å vurdere en nedre terskel for grunnrenteskatt i havbruksnæringen. Det er i utgangspunktet ikke grunn til å tro at utnyttelse av naturressurser og myndighetsregulering skal gi opphav til relativt lavere grunnrente hos de mindre aktørene i bransjen. En størrelsesrelatert grense for grunnrenteskatt vil kun føre til at en del av grunnrenten i havbruket blir unntatt fra beskatning.» (side 142)

Også i høringsnotatet peker departementet på at det ikke er grunn til å anta at grunnrenten er systematisk ulik for små og store aktører.

3.3.2 Vridninger og effektivitetstap

Utvalget pekte også på at innføringen av bunnfradrag eller en nedre terskel vil gi uheldige konsekvenser i form av vridninger og effektivitetstap.

«En størrelsesrelatert grense for grunnrenteskatt (...) vil gi uheldige insentiver hva angår organiseringen av virksomhet innen havbruksnæringen.» (side 142)

Utvalget diskuterte modellen som er valgt innen grunnrentebeskatning av vannkraft, der vannkraftanlegg under en viss effektterskel er unntatt grunnrenteskatt i sin helhet. Bruk av terskler for å betale skatt har noen andre praktiske implikasjoner, men i teorien er argumentene mot terskler og bunnfradrag de samme. Utvalget pekte blant annet på at:

«En tilsvarende nedre grense for grunnrenteskatt for havbruk vil føre til skattemessig forskjellsbehandling av ulike havbruksaktører, og den kan skape vridninger i investeringer og drift.» (side 142)

3.3.3 Heller ingen praktiske grunner til å innføre bunnfradrag

Utvalget drøftet også om det var noen praktiske årsaker som tilsa at selskapene burde ha et bunnfradrag. Utvalget konkluderte med at:

«Det foreligger heller ikke andre særskilte forhold eller praktiske hensyn som tilsier behov for en nedre grense for grunnrenteskatt.» (side 142)

4. Redegjørelse for samfunnsøkonomisk effektivitetstap ved høyt bunnfradrag

Vi redegjør teoretisk for sammenhenger mellom bunnfradrag, konkurransevridning og samfunnsøkonomisk effektivitet.

4.1 Utgangspunktet: organisering av næringen i en situasjon uten vridende skatt eller offentlige inngrep

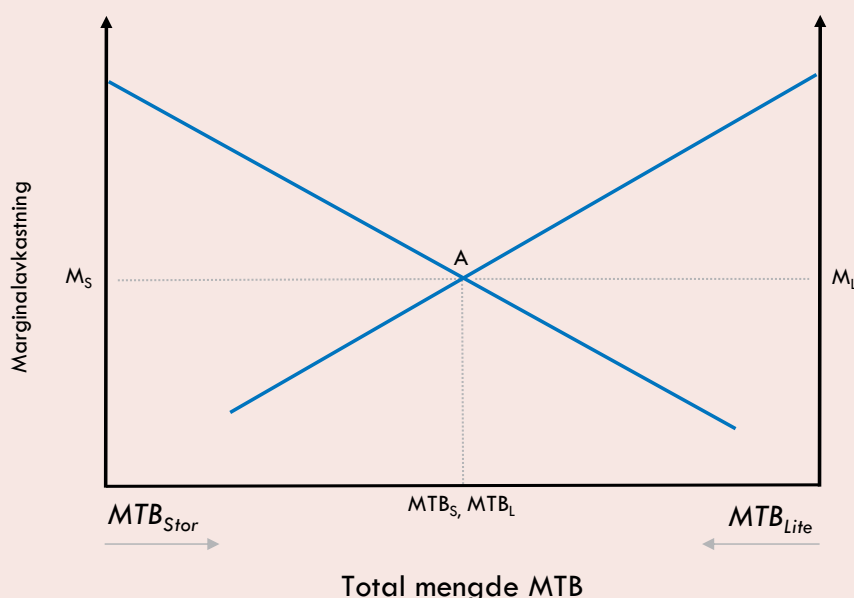
Grunnlaget for grunnrenteskatten er at tilgangen til lokaliteter i sjø hvor man kan drive oppdrettsvirksomhet er begrenset. Det finnes en gitt mengde produksjonskapasitet i form av tillatelser om maksimalt tillatt biomasse (MTB). Sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv bør produksjonskapasitet fordeles slik at man kan få mest mulig produsert fisk, til lavest mulig kostnad, for den gitte mengden MTB.

Dette uttrykkes gjennom selskapenes *marginalavkastning* av et ekstra tonn MTB. I den optimale samfunnsøkonomiske fordelingen er marginalavkastningen av et ekstra tonn MTB lik hos selskapene som eier MTB. I en slik situasjon vil det ikke være mulig å øke den samlede verdiskapningen på konsesjoner ved å flytte et tonn MTB fra et selskap til et annet (NOU, 2014:13).

Spørsmålet er videre hvordan MTB kan fordeles for å oppnå den optimale løsningen. Dersom det ikke foreligger noen markedssvikt eller noen offentlige inngrep kan det vises at markedet sørge for en optimal fordeling av MTB. Konsesjonene fordeles i markedet gjennom auksjoner eller i annenhåndsmarkedet. De selskapene som har den høyeste marginalproduktiviteten av ett ekstra tonn MTB vil ha høyest betalingsvilje etter ett ekstra tonn MTB (Christiansen, et al., 2015).

Figur 4-1 illustrerer fordelingen av en begrenset mengde MTB mellom to selskap, eller to grupper av selskaper. De store selskapenes bruk av MTB måles fra venstre mot høyre, mens det lille selskapets bruk av MTB måles fra høyre mot venstre. Begge selskapene utnytter de beste produksjonslokalitetene først, slik at marginalavkastningen av et ekstra tonn MTB er fallende. Følgelig kan marginalavkastningskurven også betraktes som en kurve for betalingsvilje for økning i MTB. I figuren er den optimale tilpasningen illustrert ved at selskapene i punktet A har den samme marginalavkastningen etter et ekstra tonn MTB.

Figur 4-1: Fordelingen av en gitt mengde MTB mellom to grupper selskap



4.2 Innføring av en skatt for en gruppe selskaper

Det innføres så en skatt på utnyttelsen av grunnrenten i havbruket. Skatten vil påvirke marginalavkastningen av tillatelser, og følgelig etterspørselen etter MTB blant selskaper som skal drive havbruk. Dersom det innføres et høyt bunnfradrag per selskap vil selskaper som er små ikke komme i skatteposisjon. Deres marginalavkastning vil ikke påvirkes, og deres etterspørsel etter produksjonskapasitet vil følgelig heller ikke påvirkes (så lenge de er under bunnfradraget). For et stort selskap som er i skatteposisjon vil marginalavkastningen av ny produksjonskapasitet bli lavere enn den var tidligere.

Figur 4-2 illustrerer innføringen av en skatt på marginalavkastningen til det ene selskapet. Det store selskapets marginalavkastning av tillatelser har fått et negativt skift, og den nye marginalavkastningen etter skatt er representert ved den røde linjen. Straks skatten innføres vil det store selskapet som i utgangspunktet var tilpasset i punktet A betale skatt på sin avkastning av konsesjoner, og dermed få marginalavkastning $M_S - t$ i punktet B. Det lille selskapet vil fremdeles ha marginalavkastning M_L og være tilpasset i punktet A.

I denne situasjonen har det store selskapet lavere marginalavkastning etter skatt enn det som det lille selskapet har. Følgelig vil produksjonskonsesjon være mer verdt for det lille selskapet enn for det

store. Dette går også frem av Finansdepartementets høringsnotat, som trekker fram at:

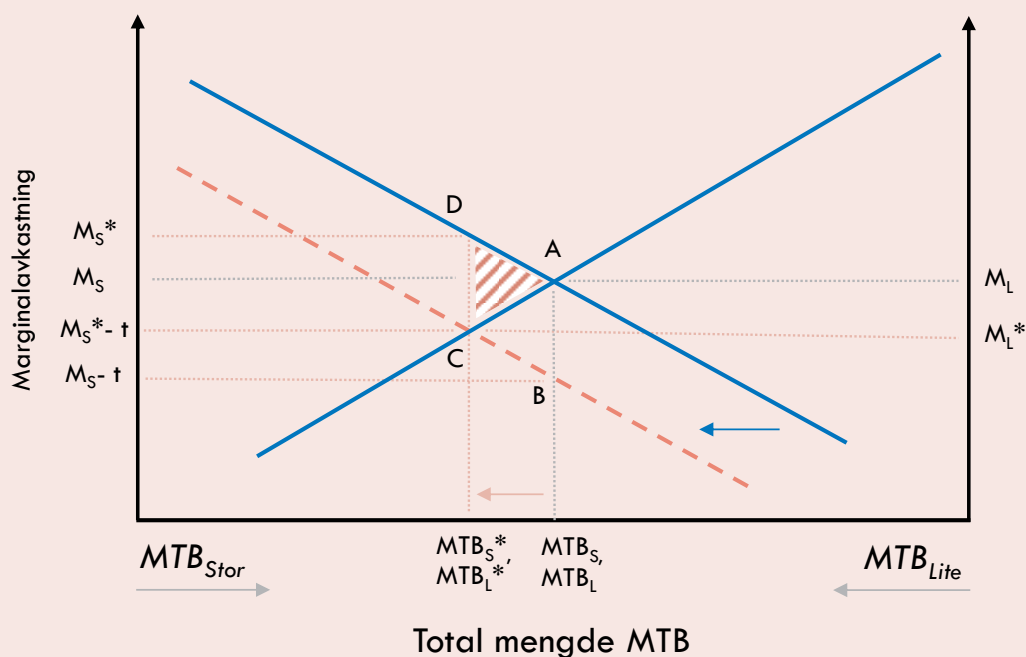
«bunnfradraget kan føre til at små og mellomstore aktører, med lavere produksjon enn bunnfradraget, har større betalingsvilje i fremtidige auksjoner og ved private overdragelser enn større aktører.»

En situasjon hvor en gruppe selskaper har større avkastning av en innsatsfaktor enn en annen gruppe er ikke en likevekt. Det store selskapet vil ha incentiver til å selge produksjonskapasiteten (differansen $MTB_S - MTB_S^*$) til det lille selskapet. Dette pågår helt til det store og lille selskapet har lik verdi av produksjonskapasiteten etter skatt (punktet C). Her har det lille selskapet marginalavkastning M_L^* som er lik marginalavkastningen til det store selskapet etter skatt, $M_S^* - t$ (Figur 4-2).

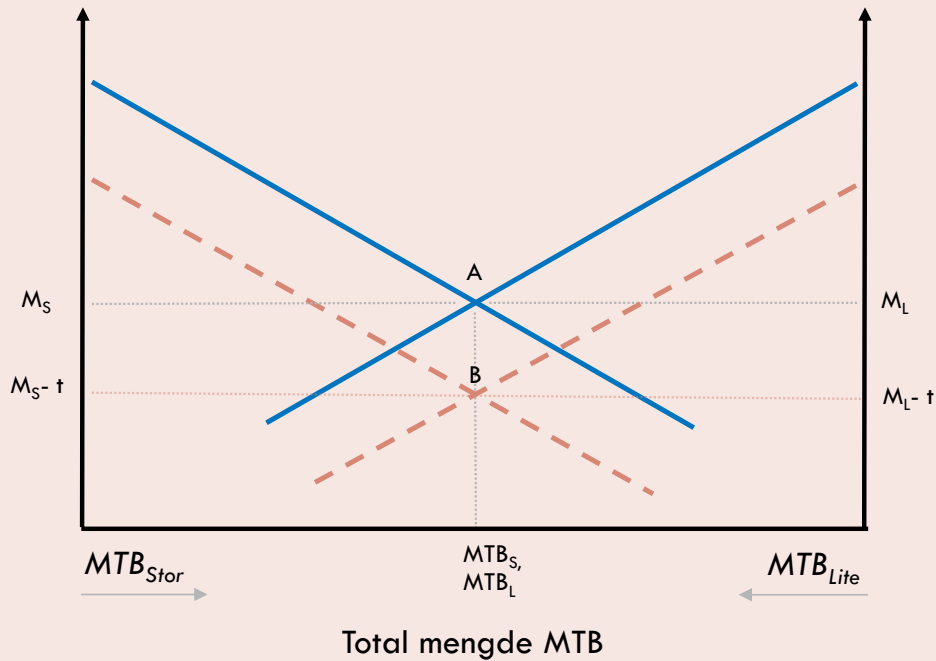
Det samfunnsøkonomiske tapet oppstår fordi produksjonskapasiteten som er overført fra det store til det lille selskapet ville hatt en høyere avkastning dersom den hadde vært utnyttet av det store selskapet. Før skatt har det store selskapet nå marginalavkastning M_S^* som er høyere enn det lille selskapets marginalavkastning M_L^* . Samfunnet kunne ha produsert mer med den samme produksjonskapasiteten dersom kapasiteten hadde vært utnyttet bedre.

Det samfunnsøkonomiske tapet kan sees ved at marginalavkastningen til det store selskapet er høyere enn marginalavkastningen til det lille selskapet i hele området A til D. Størrelsen på tapet er ved den skraverete trekanten ACD.

Figur 4-2: Innføring av en skatt på en gruppe selskaper



Figur 4-3: Innføringen av skatt på begge grupper selskaper



Illustrasjon: Oslo Economics

4.3 En mer effektivt innrettet skatt

Den samme mengden skatt kan hentes inn uten de effektivitetstapene som oppstår fordi produksjonskapasitet flyttes fra et mer til et mindre effektivt selskap. (Forutsatt at skatten ikke settes så høyt at marginalavkastningen for selskapene blir negativ). Dersom både det lille og det store selskapet hadde vært utsatt for samme skatt, ville de fått det samme tilsvarende skiftet i marginalproduktivitetsskurven, og følgelig det samme skiftet i etterspørselen etter produksjonskapasitet.

Figur 4-3 illustrerer en mer effektivt innrettet skatt. I figuren ser vi at ved å gi begge selskapene det samme skiftet i marginalproduktivitetsskurvene vil selskapenes marginalavkastning etter skatt være lik, $M_L - t = M_S - t$. Selskapene ville tilpasset seg i punktet B. Fordi begge selskapene her har lik verdi av ytterligere produksjonskapasitet vil det ikke være noe incentiv til å kjøpe eller selge produksjonskapasitet, og de vil beholde sine

respektive mengder produksjonskapasitet MTB_S og MTB_L .

En slik mer effektiv skatt gjør det mulig å hente inn et større proveny med samme skattesats eller samme proveny med en lavere skattesats. Dette har tre årsaker.

For det første det kommer det økte provenyet fra at skatten også hentes inn fra det lille selskapet som ikke tidligere ble skattlagt, (rektangelet A, M_L , $M_L - t$, B).

For det andre vil skatteinngangen øke som følge av at skatten ikke lenger kan unngås ved å flytte produksjonen fra et selskap som er i skatteposisjon til et selskap som ikke er i skatteposisjon.

For det tredje øker skatteinngangen fordi skatten henter inn deler av effektivitetstapet som oppsto som følge av at produksjon ble flyttet fra et effektivt til et mindre effektivt selskap. Summen av de to sistnevnte momentene er representert ved trapeset ABCD i Figur 4-2.

5. Provenynøytrale modeller med redusert bunnfradrag

Ved å redusere bunnfradraget kan den marginale skattesatsen reduseres vesentlig, uten at skatteinntektene reduseres.

Departementet anslår på usikkert grunnlag at provenyet fra en grunnrenteskatt på havbruk er om lag 6 milliarder kroner, før fradrag for historiske avskrivninger og bunnfradrag. Departementet antar at avskrivninger vil gi en provenyvirkning i størrelsesorden 750 millioner kroner. Det samlede potensielle provenyet etter fradrag er dermed om lag 5,25 milliarder kroner.

Departementet anslår videre at bunnfradraget kan ha en provenyvirkning på opp mot 1,6 milliarder kroner ved et fradrag per selskap på 64 millioner

kroner. Med den foreslåtte modellen vil innføringen av skatten gi et proveny på 3,65 milliarder kroner ved et bunnfradrag på 64 millioner kroner, og et proveny på 3,8 milliarder kroner ved et bunnfradrag på 54 millioner kroner.

Tabell 5-1 viser hvilken skattesats som er mulig å sette ved en tilnærmet provenynøytral veksling mellom redusert skattesats og redusert verdi av bunnfradrag. Ved å redusere verdien av bunnfradraget til null kroner, kan skattesatsen på grunnrenten reduseres til om lag 28 prosent.

En slik reduksjon vil påvirke den totale skatteregningen for selskaper ulikt. De minste selskapene vil betale relativt mer skatt, mens de største vil betale relativt mindre skatt.

Tabell 5-1: Proveny av ulike kombinasjoner av skattesats og verdi på samlet bunnfradrag. Millioner kroner.

Skattesats og verdi av bunnfradrag	1600 mill.	1200 mill.	800	400	0
40 %	3 650	4 050	4 450	4 850	5 250
37 %	3 376	3 746	4 116	4 486	4 856
34 %	3 103	3 443	3 783	4 123	4 463
31 %	2 829	3 139	3 449	3 759	4 069
28 %	2 555	2 835	3 115	3 395	3 675

Kilde: Beregninger av Oslo Economics basert på høringsnotat fra Finansdepartementet

6. Referanser

Christiansen, V., Strøm, S., Vislie, J. & Holtmark, K., 2015. *Effektivitet, fordeling og økonomisk politikk*. 2. red. Oslo: Universitetsforlaget.

Fiskeridirektoratet, 2022. *Fiskeridirektoratet.no*. [Internett]
Available at:
<https://www.fiskeridir.no/Akvakultur/Tall-og-analyse/Loensomhetsundersokelse-for-laks-og-regnbueoerret/Matfiskproduksjon-laks-og-regnbueoerret>

NOU, 2014:13. *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*, Oslo: DSS.

NOU, 2019:19. *Skattlegging av havbruksvirksomhet*, Oslo: DSS.

NOU, 2022:20. *Et helhetlig skattesystem*, Oslo: DSS.

Oslo Economics, 2022-114. *Nivå på grunnrenteskattesats i havbruk*. Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2022-116. *Produksjonsavgift i havbruk*, Oslo: Oslo Economics.

Oslo Economics, 2022-117. *Eksport og eksportavgifter fra havbruk*, Oslo: Oslo Economics.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo