



3. februar 2020

Høringssvar «NOU 2019:18 Skattlegging av havbruk»

Vi stiller oss prinsipielt bak utvalgets konklusjon om at grunnrente i havbruksvirksomhet bør skattlegges. Samtidig vil vi understreke at det er grunnrenten, og ikke ekstraordinær høy realisert avkastning på grunn av risikotaking eller dyktighet som skal skattlegges utover ordinær skattesats.

Etter vårt syn fremstår imidlertid spørsmålet om intensitet i grunnrentebeskatningen av havbruk som uavklart. Spesielt går ikke utvalget i tilstrekkelig grad inn på potensielle negative effekter av høy grunnrentebeskatning. Vi savner en mer utførlig diskusjon av sammenhengen mellom grunnrentebeskatning og incentiver til innsats og risikotaking, samt fastsettelse av skjermingsfradrag når grunnrenteskatten er høy. Vi går i det videre inn på disse temaene i noe mer detalj.

1 Grunnrenter, men ikke gode utfall, bør beskattes

Som naturlig del av et effektivt skattesystem, bør grunnrenter beskattes. Dette er ukontroversielt innen økonomifaget og allerede etablert praksis i Norge overfor olje- og gassnæringen og vannkraftnæringen.

Grunnrente, eller ressursrente, er definert som eksklusiv tilgang til en begrenset fellesskapsressurs som gir opphav til høyere forventet risikojustert avkastning på arbeid og kapital enn det som er tilfelle i konkurranseutsatte markeder forøvrig.

I definisjonen av grunnrente er «forventet» og «risikojustert» viktige begrep. Realisert avkastning på et risikabelt prosjekt vil stort sett alltid avvike fra forventet avkastning. Ekstraordinær høy realisert avkastning som skyldes en kombinasjon av initial høy risikotaking, dyktighet og flaks, skal ikke gi opphav til grunnrentebeskatning.

Hvis en næring er lønnsom, behøver ikke det å bety at det er grunnrente i bransjen. Spesielt viktig er det å merke seg at ekstraordinært høy lønnsomhet kan forekomme i bransjer der risikoen på investeringstidspunktet var høy. Mulighet for høy realisert lønnsomhet

er i et samfunnsøkonomisk perspektiv viktig for å motivere entreprenører og investorer til å allokere kapital til prosjekter hvor det er stor sannsynlighet for tap. Det vil si at realisert overskudd hvis et prosjekt går bra, i forventning må kompensere for realisert tap hvis prosjektet går dårlig. Hvis skattesatsen for en næring med høy realisert lønnsomhet blir justert opp, slik tilfellet potensielt er for oppdrettsnæringen, er det fare for å innføre en ineffektiv «regulatorisk trunkering» ved at oppsiden på fremtidige prosjekter blir kuttet uten at nedsiden reduseres tilsvarende. En slik praksis vil svekke investorenes investeringsvilje i andre næringer og oppstartsbedrifter dersom de anser det som en reell fare for at de blir pålagt ekstraskatt om de lykkes, mens de eier nedsiden selv dersom de mislykkes.

Konsekvensen av dette argumentet er at den som vil innføre en grunnrenteskatt bærer bevisbyrden for at grunnrenter foreligger. I tilfellet med havbruk må den som støtter økt beskatning kunne godtgjøre at den ekstraordinære lønnsomheten i bransjen skyldes grunnrenter, og ikke er en kombinasjon av risikotaking, dyktighet og flaks. Som eksempler på mulige markedsmessige forhold som kan ha drevet opp lønnsomheten innen norsk havbruk, men ikke skal utløse grunnrenteskatt, nevner vi høyere global etterspørsel etter sjømat (særlig fra Kina), fordelaktig valutakursutvikling, og teknologi som kan ha utviklet seg raskere enn forventet. Vi er usikre på om beregningene til Greaker og Lindholt (2019) som utvalget baserer seg på, i tilstrekkelig grad tar hensyn til skillet mellom forventet og realisert avkastning.

Vår forståelse er like fullt at det innenfor norsk havbruk av i dag foreligger en reell grunnrente. Flere forhold støtter opp under denne konklusjonen. Kort oppsummert kan vi si at lønnsomheten innenfor havbruk drives opp av begrenset tilgang til en knapp ressurs som tilhører det norske fellesskapet, og ikke noen enkeltaktører. Den knappe ressursen er de deler av norsk kystsone som har vist seg eksepsjonelt gunstige for havbruk og som det finnes få av andre steder i verden.

På et prinsipielt nivå gjør NOUen en grundig jobb i å begrunne påstanden om at det foreligger grunnrenter innen havbruk. Vi ønsker her kun å anføre at norske myndigheter har økt lønnsomheten i havbruksnæringen ved å begrense antallet konsesjoner og dermed det samlede tilbudet av oppdrettsfisk. NOUen drøfter hvordan denne begrensningen kan ha kommet av miljøhensyn. Det kan også være at myndighetene har begrenset konsesjonstilgangen for å øke prisene norsk havbruksnæring mottar på sine produkter. Det vil si, ved å begrense utdelingen av konsesjoner, har den norske staten i praksis tatt på seg en koordinerende rolle som har hevet lønnsomheten i næringen. For eksistensen av grunnrenter er det ikke viktig om denne koordineringen har foregått for bevisst å heve

lønnsomhet eller utfra miljøhensyn siden konsekvensen er den samme: Norske myndigheters begrensning av konsesjoner har skapt knapphet på tilgang til norsk kystlinje innen havbruk, og dermed styrket lønnsomheten til aktørene innen næringen.

Ettersom det forekommer grunnrenter innen havbruk, bør det innføres grunnrentebeskatning innen næringen. Det faktum at norske myndigheters regulering har styrket disse grunnrentene, forsterker argumentet for beskatning.

2 Hvor høy bør skattesatsen være?

Mens vi støtter konklusjonen om at grunnrenteskatt bør innføres overfor havnæringen, er NOUen mindre klar på hvor høy skattesatsen bør settes. Vi savner en mer utførlig diskusjon på dette punktet. Spesielt vil vi peke på tre forhold som kan medføre at en høy grunnrenteskatt reduserer verdiskapingen.

For det første kan en grunnrentebeskatning redusere eiernes incentiver til å investere i selskapene sine. Grunnrentebeskatning er nøytral med hensyn til investeringer som er fradragsberettigede, det vil si i situasjoner der det betales en markedspris for investeringene som kan trekkes fra underskuddet. Eiernes egeninnsats er imidlertid ikke en slik fradragsberettiget investering. En høy grunnrente vil svekke eiernes incentiver til å yte innsats for å øke verdiskapingen i selskapet, og kan slik sett virke ressursødende.

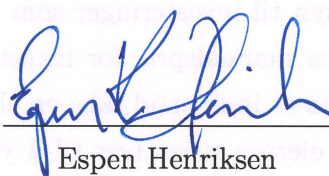
I forlengelsen av dette argumentet kan det oppstå tap som følge av at selskap som er tilstede i flere jurisdiksjoner, vil allokere sine mest produktive ressurser til jurisdiksjonene der skattesatsen er lavest.

For det andre kan grunnrentebeskatningen påvirke eiernes valg av investeringsprofil. En symmetrisk grunnrenteskatt vil effektivt sett både (i) gjøre prosjektene mindre risikable og (ii) redusere avkastningen til prosjektene. Hvis investor har tilgang til et perfekt kapitalmarked, vil dette i seg selv ikke påvirke investeringsbeslutningene ettersom investor kan justere resten av porteføljen og på den måten oppnå ønsket risikoprofil. I fravær av perfekte kapitalmarkeder vil ikke en slik justering nødvendigvis være mulig. Dette vil påvirke investors avkastningskrav og dermed nivået på investeringene.

Endelig vil vi påpeke at med en høy skattesats, vil et riktig satt skjermingsfradrag være spesielt viktig. I en verden med perfekte kapitalmarkeder og symmetrisk grunnrenteskatt vil et skjermingsfradrag lik den sikre renten medføre riktige investeringsincentiver. Hvis derimot investor ikke har tilgang til perfekte kapitalmarkeder, men må finansiere investeringene gjennom for eksempel tilbakeholdt overskudd og redusert konsum, vil alternativkostnaden for investor ved en sikker investering være høyere enn den sikre renten.

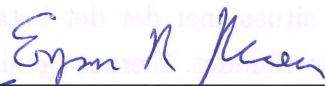
Et skjermingsfradrag lik den sikre renten vil da gi underinvesteringer i virksomheten, med redusert verdiskaping som følge.

Vi vil til slutt påpeke at mens enkelte av konklusjonene i NOUen, for eksempel knyttet til skjermingsfradraget, er basert på at kapitalmarkedene er tilnærmet perfekte, tar andre utgangspunkt i at kapitalmarkedene er mangelfulle. For eksempel hevdes det at «grunnrenteskatteregime vil ha en positiv effekt på konkurransen i auksjonene og gjøre det enklere for nye og mindre kapitalsterke aktører å vinne frem». Dette resultatet bygger på at det er betydelige imperfeksjoner i kapitalmarkedene. Det hadde styrket rapporten om forutsetningene som legges til grunn for de ulike resultatene hadde vært innbyrdes konsistente og klarere presisert.



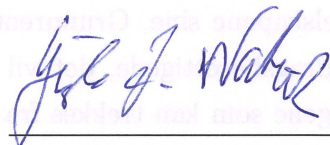
Espen Henriksen

Inst. for finansiell økonomi



Espen R. Moen

Inst. for samfunnsøkonomi



Gisle J. Natvik

Inst. for samfunnsøkonomi