

Katinka Holtsmark, juni 2020

Subsidier til oljeselskaper gjennom friinntekt

I et innlegg i Dagens Næringsliv 11. juni skrev jeg følgende om endringene i petroleumsskatten:

Med de foreslåtte endringene er det hevet over enhver tvil at friinntekten i sin helhet er en subsidie. Hele investeringen skal nå utgiftsføres på investeringstidspunktet. Da forsvinner samtidig hele grunnlaget for friinntekten. Hva som er riktig rente for å diskontere fremtidige skattefradrag, er ikke lenger relevant, fordi fradragene kommer med en gang. Petroleumsskatten vil de neste årene i praksis være en kontantstrømskatt med en subsidie – friinntekten – på toppen.

For å gjøre det enklere å sammenligne oljesubsidien med ordninger for andre næringer kan en beregne hva en friinntekt på 24 prosent tilsvarer i subsidie før skatt: nemlig en subsidie på 61 prosent av investeringskostnad.

Så er spørsmålet hvor mye skatteinntektene reduseres som følge av investeringssubsidiene – hva som er provenyrtapet ved å ha en ubegrunnet friinntekt i stedet for en nøytral skatt.

Først legger jeg til grunn at alle investeringene som gjøres er lønnsomme før skatt, og at investeringskostnadene hvert år de nærmeste årene utgjør 150 milliarder kroner. Anslaget for investeringskostnader er noe lavere enn anslagene i nasjonalbudsjettet for 2020. Multiplisert med subsidien etter skatt som andel av investeringskostnad på 13 prosent, gir dette tapte skatteinntekter på 20 milliarder kroner.

Dersom investeringene viser seg å bli større, vil også provenyrtapet bli større. Dette er altså tapte skatteinntekter som følge av investeringskostnader som påløper et bestemt år, sammenlignet med en nøytral skatt.

Dersom noen av investeringene ikke ville vært gjennomført uten subsidien, blir provenyrtapet større. Antar man for eksempel at halvparten av investeringene ikke ville vært lønnsomme uten subsidien, vil anslaget på provenyrtapet bli nesten dobbelt så stort, 38 milliarder kroner.

I dette notatet forklarer jeg raskt hvordan jeg har beregnet provenyrtapet som følge av at petroleumsskattesystemet ikke er nøytralt.

Litt om petroleumsskattesystemet

En nøytral profittskatt er en skatt som ikke påvirker selskapenes investeringsbeslutninger. Med en nøytral skatt er altså et prosjekt som er lønnsomt før skatt også lønnsomt etter skatt, og på samme måte er et prosjekt som ikke er lønnsomt før skatt heller ikke lønnsomt etter skatt.

Selskaper innenfor petroleumsskattesystemet betaler både selskapsskatt og grunnrenteskatt (særskatt) på overskuddet fra sine investeringer. Selskapsskatten er i utgangspunktet ikke nøytral, fordi selskapene ikke kan trekke fra investeringskostnader i sin helhet på investeringstidspunktet. For alle næringer har derfor selskapsskatten noe svakere investeringsinsentiver enn en nøytral skatt. Ulempen er mindre for petroleumsselskapene, fordi de avskriver investeringene over bare seks år. I dette notatet vil jeg imidlertid se bort fra selskapsskattens nøytralitetssegenskaper, og fokusere på særskatten i petroleumsskattesystemet. Jeg definerer derfor en nøytral særskatt som en særskatt som er utformet slik at selskapenes investeringsbeslutninger ikke påvirkes av *særskatten*. Dersom selskapsskatten hadde vært likt utformet for selskaper i petroleumssektoren som for selskaper utenfor sektoren vil en nøytralt utformet særskatt da sørge for at investeringer ikke vris fra resten av økonomien over mot petroleumssektoren eller motsatt.

Fram til nå har petroleumsskattesystemet vært satt opp slik at selskapenes investeringer ikke i sin helhet trekkes fra inntektene når skatten i investeringsåret skal beregnes. Investeringen avskrives i stedet over 6 år. For selskapene gir dette en ekstrakostnad ved investering fordi staten tar "sin andel" av utgiften senere enn utgiften faktisk påløper. Denne kostnaden ville vært spesielt stor for selskaper som er del av petroleumsskattesystemet, fordi disse står overfor en høy total skattesats (78 prosent). Friinntekten er ment som en kompensasjon til selskapene for den ekstrakostnaden de påføres på grunn av særskatten, når investeringskostnader ikke utgiftsføres øyeblikkelig.

I dagens system er friinntekten satt til 20,8 prosent av investeringsbeløpet og trekkes fra inntektene i beregningen av særskatten over fire år. Finansdepartementet har over tid argumentert for at friinntekten er for høy, og dermed har gjort skattesystemet såkalt investeringsvennlig framfor nøytralt. En lang rekke fagøkonomer har støttet seg til dette synet. Næringen har imidlertid argumentert for det motsatte, og også de har fått støtte fra enkelte fagmiljøer. Stridens kjerne har vært nåverdiberegningen av kostnaden ved avskrivning over tid og friinntekten i seg selv. Legger en et lavt avkastningskrav til grunn (slik Finansdepartementet gjør i sine beregninger) vil friinntekten overkompensere for kostnadene. Legger en derimot et tilstrekkelig høyt avkastningskrav til grunn for nåverdiberegningen

vil friinntekten være utilstrekkelig for å kompensere for kostnadene. Jeg går ikke inn på hva som er riktig avkastningskrav her.

Mandag 8. juni 2020 ble et flertall på Stortinget enige om å gjøre to midlertidige endringer i dette systemet: For det første skal selskapene kunne skrive av investeringer i sin helhet i investeringsåret i beregningen av særskatten. For det andre skal friinntekten økes fra 20,8 prosent av investeringsbeløpet til 24 prosent, og den skal i sin helhet trekkes fra inntekten i beregningen av særskatten i investeringsåret. Dersom dette blir vedtatt av Stortinget vil en altså fjerne hele grunnlaget for at vi skal ha en friinntekt overhodet, samtidig som en øker den.

I det nye skatteregimet vil det da ikke være noe tvil om at selskapene får en investeringsubsidie, eller om hvor stor denne er som andel av investeringene som gjøres. Disse subsidiene fører til at grunnrenteskatten i petroleumssektoren (særskatten) ikke er nøytral, men gir sterkere investeringsinsentiver. Det innebærer at investeringer som ikke er lønnsomme før skatt likevel kan bli lønnsomme for selskapene, fordi staten i praksis betaler en høyere andel av investeringskostnadene enn de tar inn av inntektene.

Provenytap

Jeg vil i det følgende presentere noen enkle beregninger av den totale subsidien til oljeinvesteringer. Det er stor usikkerhet både om størrelsen på investeringene de neste årene og om lønnsomheten i prosjektene det investeres i, endrede antakelser om disse størrelsene vil selvfølgelig gi endrede anslag.

Jeg vil gjennomgående ta utgangspunkt i en bedrift som gjør en investering med investeringskostnad I . Investeringen gir en inntekt X , som er en nåverdi av framtidige inntekter fratrukket driftskostnader. Tidshorisonten for investeringen – eller mer generelt hva som ligger i X – er ikke relevant for beregningene her.

La oss først klargjøre sammenhengen mellom størrelsen på en subsidie før og etter skatt. Denne sammenhengen gjelder generelt, det vil blant annet si at den også gjelder for subsidier fra Enova, Innovasjon Norge osv. La oss anta at bedriften mottar en investeringsubsidie på investeringstidspunktet som i kroneverdi er gitt ved s . La Π angi profitt før skatt, π profitt etter skatt og τ skattesatsen bedriften betaler. Da får en:

$$\begin{aligned}\Pi &= X - I + s \\ \pi &= (1 - \tau)(X - I + s).\end{aligned}$$

Subsidien s tilsvarer altså en subsidie $\psi = (1 - \tau)s$ etter skatt. Det er rett fram å vise at det samme forholdet gjelder mellom en subsidie før skatt, \tilde{s} , som oppgis som andel av investeringen og den tilsvarende subsidieandelen etter skatt, $\tilde{\psi}$.

La i det videre ρ angi andelen av investeringsbeløpet som skal gis i friinntekt (altså 24 prosent i det nye systemet). Selskaper omfattet av petroleumsskattesystemet betaler både selskapsskatt, τ^{ord} (22 prosent), og særskatt, $\tau^{sær}$ (56 prosent). Den totale skattesatsen blir altså $\tau = \tau^{ord} + \tau^{sær}$ (78 prosent).

For en investering med investeringskostnad I og inntekter fratrukket driftskostnader X , blir profitt for bedriften etter skatt dermed:

$$\begin{aligned}\pi &= X - I - (X - I)\tau^{ord} - (X - I - \rho I)\tau^{sær} \\ &= (1 - \tau)(X - I) + \tau^{sær}\rho I.\end{aligned}$$

Det fremgår altså her at subsidien selskapet mottar er gitt ved $\psi = \tau^{sær}\rho I$ etter skatt, og det følger at subsidien før skatt da er gitt ved

$$s = \frac{\psi}{1 - \tau} = \frac{\tau^{sær}}{1 - \tau}\rho I.$$

Som andel av investeringsbeløpet er subsidien dermed gitt ved $0,56 \cdot 0,24 / (1 - 0,78) = 0,61$ før skatt.

Størrelsen på provenyrtapet som følger av dette avhenger som nevnt av størrelsen på investeringen og av om prosjektet er lønnsomt eller ikke. For et lønnsomt prosjekt vil selskapet kun sitte igjen med subsidien etter skatt, ψ . Staten får tilbake en andel τ av subsidien før skatt gjennom skatt. Definer et prosjekt som er marginalt lønnsomt uten subsidien slik at $\Pi = X - I = 0$. For et slikt prosjekt har vi at:

$$\pi = (1 - \tau)(X - I) + (1 - \tau)s = (1 - \tau)s > 0$$

Fordi skattesystemet gir sterkere investeringsinsentiv enn et nøytralt system, sitter selskapet igjen med et overskudd selv om prosjektet før skatt går i null. Overskuddet er lik subsidien etter skatt, $\psi = (1 - \tau)s$. Overskuddet til selskapet motsvares av et tap for staten på ψ . Tapet for staten er altså lik den delen av subsidien som staten ikke får tilbake gjennom skatt. For prosjekter som er mer lønnsomme uten subsidien vil skatteinntektene være større. Disse prosjektene ville imidlertid blitt gjennomført også uten subsidien. Provenyrtapet som følger av subsidien blir dermed $\psi = (1 - \tau)s$ også for disse prosjektene.

For prosjekter som ikke er lønnsomme uten subsidien vil selskapene imidlertid kun betale tilbake deler av skatten som legges på subsidien. Dermed blir provenyrtapet større. Anta først at prosjektet uten subsidien er så ulønnsomt at det selv med subsidien kun går i null. Da har vi altså at $\pi = (1 - \tau)(X - I + s) = 0$. Det innebærer at subsidien før skatt akkurat dekker prosjektets underskudd: $s = I - X$. I denne situasjonen vil skattebeløpet som betales på prosjektet bli null, slik at statens tap blir subsidien før skatt i sin helhet, s .

For prosjekter som har en lønnsomhet et sted mellom disse to eksemplene vil provenyrtapet bli et sted mellom subsidien etter skatt, ψ , og subsidien før skatt, s .

Jeg vil avslutte med to regneeksempler som kan bidra til å illustrere hvor store provenyrtap vi snakker om her.

I nasjonalbudsjettet for 2020 anslår regjeringen at oljeinvesteringene blir henholdsvis 174,4 mrd. kroner i 2020 og 156 mrd. kroner i 2021. Etter at nasjonalbudsjettet ble publisert har vi imidlertid stått overfor store omveltninger. Disse tilsier sannsynligvis lavere investeringer. Samtidig tilsier endringen i skatteregimet som stortingsets flertall nå har blitt enige om at investeringene vil bli høyere enn uten disse endringene. Som utgangspunkt antar jeg derfor investeringer på 150 mrd. kroner per år de neste årene.

Dersom en antar at alle gjennomførte investeringer er lønnsomme blir provenyrtapet i et enkeltår med investeringer for 150 mrd. kroner (i mrd. kroner):

$$\text{Provenyrtap} = \psi = \tau^{\text{sær}} \rho I = 0,56 \cdot 0,24 \cdot 150 = 20,2$$

Skal en legge oljenæringens egen beskrivelse av situasjonen til grunn vil imidlertid endringen i skatteregimet utløse store investeringer. Dersom dette er riktig er dette investeringer som ikke ville vært lønnsomme uten subsidien. Dersom en andel α av prosjektene er ulønnsomme før skatt, og disse har en lønnsomhet som fordeles jevnt mellom a) marginalt lønnsomt *uten* subsidien og b) marginalt lønnsomt *med* subsidien kan provenyrtapet i et enkeltår beregnes til:

$$\text{Provenyrtap} = (1 - \alpha)\tau^{\text{sær}} \rho I + \alpha \frac{1}{2} \left(\tau^{\text{sær}} \rho I + \frac{\tau^{\text{sær}}}{1 - \tau} \rho I \right).$$

Med $\alpha = 0,5$ gir dette regnestykket et provenyrtap på 38 mrd. kroner.