

Til:	Energi Norge v/Ingvar Solberg og Magne Fauli
Fra:	THEMA Consulting Group v/Åsmund Jenssen og Jacob Koren Brekke
Dato:	5. februar 2019
Referanse:	ENO-18-10

Analyse av provenyvirkninger av skatteendringer siden 2007

Norske vannkraftverk har siden 1997 vært underlagt et skatteregime med overskuddsskatt, grunnrenteskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt i henhold til særskilte regler. I tillegg kommer konsesjonskraftavståelse og konsesjonsavgifter som ytterligere skatteelementer. Grunnrenteskatten er særlig interessant i denne sammenhengen ettersom prinsippene for skatten ble endret med virkning fra inntektsåret 2007. Skattesatsen ble økt fra 27 til 30 prosent, og risikopåslaget i friinntektsrenten på 4 prosentpoeng ble fjernet i sin helhet. De senere årene har dessuten grunnrenteskattesatsen økt gradvis til 37 prosent for inntektsåret 2019. Økningen er høyere enn reduksjonen i skattesatsen for overskudd, som er redusert til 22 prosent fra inntektsåret 2019. Før 2007 var overskuddsskatten til sammenligning 28 prosent. Den nominelle marginals-katten for grunnrenteskattepliktig vannkraftproduksjon har på den måten økt fra 55 til 59 prosent. Den reelle marginals-katten er enda høyere som følge av plikten til å avstå konsesjonskraft og eiendomsskatten. I motsatt retning har det trukket at negativ grunnrenteinntekt fra 2007 kan samordnes mot positiv grunnrenteinntekt på selskapsnivå og at skatteverdien av negativ grunnrenteinntekt kan utbetales løpende.

Det er verdt å merke seg at den faktisk betalte skattesatsen målt som skatt delt på skattbar inntekt ofte blir høyere enn marginals-kattesatsen på 59 prosent. Den viktigste årsaken til dette er at finans-kostnadene ikke er fradragberettiget i grunnrenteskatten og fradraget for finanskostnader har vært betydelig høyere enn friinntekten de senere årene. I tillegg bidrar det i noen tilfeller til høyere skattebelastning at falleie ikke er fradragberettiget i grunnrenteskatten.

I lys av de omfattende skatteendringene er det interessant å gjøre en nærmere vurdering av de samlede provenyvirkningene av endringene og konsekvensene av de enkelte elementene i endringene. Modellen vi har laget for disse analysene kan i neste omgang danne grunnlag for en analyse av mulige provenyvirkninger av nye skatteendringer. I dette notatet gjør vi en analyse av konsekvensene av skatteendringene fra og med 2007 med utgangspunkt i data for et utvalg norske kraftprodusenter. Det vil si at vi sammenligner utviklingen i skattebelastningen ved gjeldende regler med hva som ville ha vært skattebelastningen med de gamle reglene. Med de gamle reglene mener vi i notatet skattereglene som gjaldt til og med 2006.

Notatet er utarbeidet på oppdrag fra Energi Norge.

Skatteendringer siden 2007

Vi har lagt til grunn følgende endringer i skattesystemet siden 2007:

- **Overskuddsskatten:** Reduksjon i skattesatsen fra 28 prosent i 2007 til 27 prosent i 2014-2015, til 25 prosent i 2016 og 24 prosent i 2017.
- **Grunnrenteskatten:** Risikopåslaget i friinntektsrenten er fjernet fra 2007. Det er innført adgang til samordning av negativ grunnrenteinntekt på selskapsnivå og utbetaling av skatteverdien av negativ grunnrenteinntekt fra 2007. Skattesatsen er økt fra 27 prosent til 30 prosent i 2007 og videre til 31 prosent i 2014-2015, 33 prosent i 2016 og 34,3 prosent i 2017.

Endringer i maksverdi i eiendomsskattegrunnlaget i perioden er ikke tatt hensyn til, heller ikke endring i kapitaliseringsrentene. Dette har relativt lite å si for analysen av endringer i proveny under ulike skatteregler. Vi har heller ikke tatt hensyn til innføringen av en gjeldsrente-begrensningsregel i overskuddsskatten eller fjerning av fradrag for kostnader til falleie i grunnrenteinntekten. Disse endringene har også gitt økninger i vannkraftens skattebelastning, men er ikke med i analysene i dette notatet.

Forutsetninger og datagrunnlag

Datagrunnlaget for produksjon, kostnader, skattemessige verdier og utvikling i negativ grunnrenteinntekt er innhentet på kraftverksnivå for 3 selskaper. Informasjonen er blant annet hentet fra selskapenes selvangivelser. To av selskapene har levert komplette datasett for hele perioden, mens ett av selskapene har levert tilnærmet komplette data (enkelte verdier før 2010 er estimert med utgangspunkt i data fra 2011-2017). Vi har utelukket kraftverk under 10 MVA for å forenkle modellen, men disse utgjør uansett en svært lav andel av den samlede produksjonen i utvalget og har lite å si for resultatene. Vi står da igjen med 46 kraftverk med en samlet middelproduksjon på 11 TWh. Når vi inkluderer 100 prosent av produksjonen i deleide kraftverk, utgjør imidlertid utvalget ca. 24 TWh av en samlet grunnrenteskattepliktig produksjon på ca. 125 TWh. Friinntektsgrunnlaget utgjorde ved utgangen av 2017 ca. 5,8 milliarder kroner eller om lag 0,53 kr/kWh. Det er noe lavere enn landsgjennomsnittet. Brukstiden til kraftverkene er estimert til ca. 4000 timer, som om lag tilsvarer landsgjennomsnittet.

I tillegg har vi mottatt partielle datasett fra fire kraftselskaper. Disse dataene er ikke benyttet direkte i analysemodellen, men er brukt til kvalitetssikring og kalibrering av øvrige forutsetninger.

Vi har lagt til grunn følgende forutsetninger for analysen:

- *Renter.* Faktiske friinntektsrenter er lagt til grunn for analysen av proveny med dagens regler. Med de gamle reglene har vi lagt til grunn løpende treårssnitt av renten på treårige statsobligasjoner.
- *Kraftpriser.* Veid snitt av elspotpriser for de norske budområdene på Nord Pool er benyttet.
- *Industrikontrakter.* Det er lagt inn en justering av oppnådd salgspris basert på opplysninger fra Statkrafts årsrapporter for 2007-2011 for volumer og priser på kraft solgt til industrien på myndighetsbaserte vilkår. Selskapene i utvalget har ingen slike kontrakter, og det er derfor nødvendig å gjøre en justering for å fange opp denne effekten.
- *Egenproduksjon (kraft som forbrukes i skattyters egen produksjonsvirksomhet).* Egenproduksjon er tatt hensyn til ved å anta at en andel av produksjonen som om lag tilsvarer middelproduksjonen til Norsk Hydro og Elkem (sistnevnte bare i perioden før 2010) er verdsatt til prisen på Statkrafts 1976-kontrakter til og med 2015 da verdsettingsreglene for slik produksjon ble endret. For 2016-2017 er gjennomsnittlige kraftpriser for metallindustri i henhold til data fra Statistisk sentralbyrå.
- *Konsesjonskraft.* En konsesjonskraftmengde på 8,5 TWh er lagt til grunn. Fordi konsesjonskraftandelen i utvalget er noe lavere enn den nasjonale andelen, har vi justert den gjennomsnittlige salgsprisen ned for å ta hensyn til dette.

Vi har sett bort fra opprinnelsesgarantier og elsertifikater i analysen. Opprinnelsesgarantier påvirker ikke provenyet fra grunnrenteskatten, mens andelen elsertifikater som har tilfalt storskala vannkraftproduksjon i perioden er svært liten.

Overskuddsskatten er estimert ved å legge til grunn en gjeldsandel lik 50 prosent av skattemessig bokført verdi multiplisert med friinntektsrenten pluss 2 prosentpoeng som anslag på årlige finanskostnader. Det vil si at vi ser bort fra sikringshandel, valutaeffekter, falleie og andre faktorer som påvirker overskuddsskatten, men ikke grunnrenteskatten. Forskjellen i skattegrunnlag mellom overskuddsskatten og grunnrenteskatten er derfor avgrenset til forskjellen mellom estimerte finanskostnader og friinntekten.

Samlede provenyvirkninger

For å vurdere treffsikkerheten av modellen og forutsetningene har vi sammenlignet grunnrenteskatten som faktisk er betalt i årene 2007-2017 med den modellberegnete grunnrenteskatten. Vi har da estimert grunnrenteskatten nasjonalt ved å multiplisere grunnrenteskatten beregnet for utvalget med utvalgets andel av samlet grunnrenteskattepliktig vannkraftproduksjon. I figuren nedenfor sammenligner vi den estimerte grunnrenteskatten på nasjonalt nivå med faktisk betalt grunnrenteskatt i perioden. Resultatene viser at vi overvurderer den betalte grunnrenteskatten noe, men overestimeringen er ikke mer enn ca. 2 prosent. Modellen fanger også opp trenden i grunnrenteskatten på en god måte, med unntak av de siste to årene i

perioden Vi har ikke data til å identifisere årsakene til avviket i 2016 og 2017, men noe skyldes en litt forskjellig produksjonsprofil for utvalget sammenlignet med den nasjonale produksjonen. I tillegg kan det være forskjeller med hensyn til negativ grunnrenteinntekt og kostnadsvariasjoner som har betydning. Summen av grunnrenteskatten i de to årene er imidlertid relativt lik.

Figur 1: Estimert vs. faktisk grunnrenteskatt 2007-2017



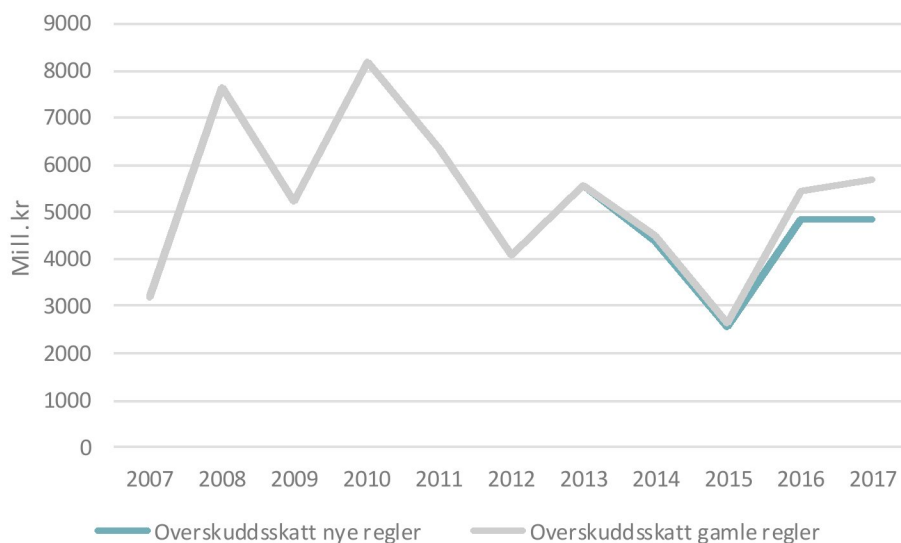
Kilde: Kraftselskaper, Nord Pool, Finansdepartementet, OED, NVE, THEMA-analyse

De samlede provenyvirkningene er vist i figurene nedenfor. Vi viser først endringen i grunnrenteskatt, deretter overskuddsskatten og til slutt de samlede provenyvirkningene. Grunnrenteskatten har økt i alle årene, mens overskuddsskatten bare reduseres i 2016 og 2017.

Figur 2: Estimert grunnrenteskatt med nye og gamle regler 2007-2017



Kilde: Kraftselskaper, Nord Pool, Finansdepartementet, OED, NVE, THEMA-analyse

Figur 3: Estimert overskuddsskatt med nye og gamle regler 2007-2017


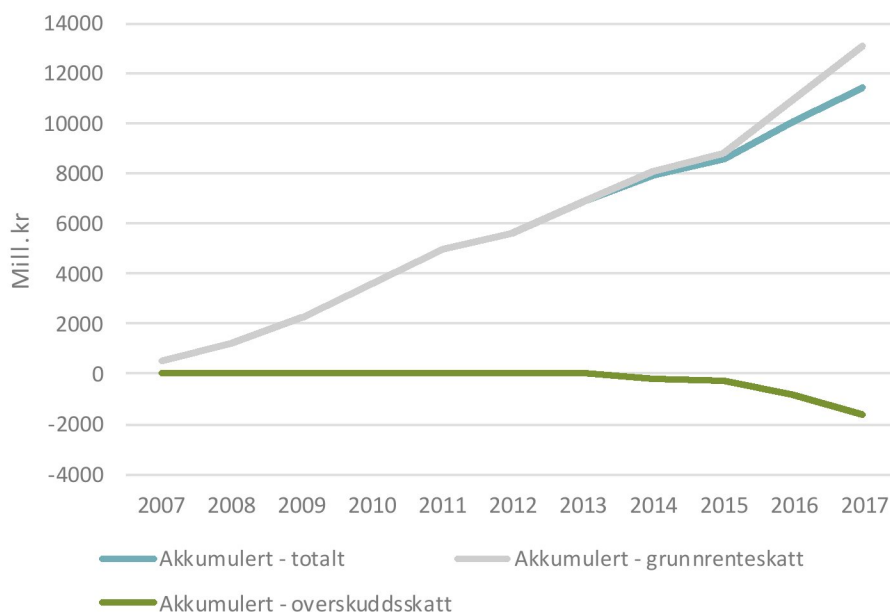
Kilde: Kraftselskaper, Nord Pool, Finansdepartementet, OED, NVE, THEMA-analyse

I figuren nedenfor ser vi at forskjellen mellom de gamle og nye reglene reduseres noe fra 2016 til 2017 selv om den nominelle marginals-katten øker fra 2016 til 2017 med 0,3 prosentpoeng. Salgsinntektene er høyere i 2017, men driftskostnadene har også økt noe i utvalget. Særlig viktig er det imidlertid at nyttiggjort negativ grunnrenteinntekt er vesentlig høyere i 2017 enn i 2016 i utvalget, det vil si at saldoen for historisk akkumulert negativ grunnrenteinntekt reduseres mer i 2017 enn i 2016. Det motvirker effekten av høyere marginals-katt i 2017. Her er det også verdt å merke seg at den estimerte grunnrenteskatten i utvalget i 2016-2017 avviker noe fra den faktiske betalte på landsbasis.

Figur 4: Estimert samlet skatteendring 2007-2017


Kilde: Kraftselskaper, Nord Pool, Finansdepartementet, OED, NVE, THEMA-analyse

I figuren nedenfor viser vi de akkumulerte skatteendringene over hele perioden, totalt og fordelt på grunnrenteskatt og overskuddsskatt. Samlet nominell økning i grunnrenteskatten er ca. 13,1 milliarder kroner, mens overskuddsskatten er redusert med ca. 1,6 milliarder akkumulert. Nettoøkningen er ca. 11,5 milliarder kroner.

Figur 5: Akkumulert verdi av skatteendringer 2007-2017


Kilde: Kraftselskaper, Nord Pool, Finansdepartementet, OED, NVE, THEMA-analyse

Økningen i grunnrenteskatt er ujevnt fordelt mellom ulike grupper av skattytere. Skattytere med en stor andel industrikontrakter på myndighetsbestemte vilkår har fått en mindre skatteøkning pr. TWh enn andre. Dette motsvares imidlertid av en tilsvarende lavere inntekt før skatt, og fra 2011 er slike kontrakter faset ut, slik at effekten er begrenset til årene 2007-2010. Skattytere med egen kraftproduksjon som er brukt til industriformål har også fått noe en lavere skatteøkning i perioden enn gjennomsnittet som følge av de særskilte verdsettingsreglene for slik kraftproduksjon. Inntekten er historisk blitt beregnet på grunnlag av prisene i Statkraft 1976-kontrakter, fra 2017 på grunnlag av prisene i langsiktige kraftkjøpskontrakter inngått med uavhengig motpart. Ventelig vil derfor de langsiktige fordelingsvirkningene være mindre enn de historiske. Vi har imidlertid for illustrasjonens skyld beregnet de historiske grunnrenteskatteendringene pr. TWh middelproduksjon for de ulike kategoriene av skattytere (alle tallene refererer til samlet nominell økning i perioden 2007-2017):

- Alle skattytere samlet: 107 millioner kroner/TWh
- Skattytere med en høy andel industrikontrakter: 93 millioner kroner/TWh
- Skattytere som bruker kraften i egen industrivirksomhet: 99 millioner kroner/TWh
- Andre skattytere: 115 millioner kroner/TWh

Nåverdien av endringene i grunnrenteskatten isolert pr. 1. januar 2007 er beregnet til ca. 28 milliarder kroner gitt et avkastningskrav på 6 prosent nominelt etter skatt. Hvis vi i stedet beregner nåverdien pr. 1. januar 2018, får vi en nåverdi av akkumulerte historiske endringer og framtidige endringer på ca. 67 milliarder kroner (vi framfører da økningen i 2007-2017 med 6 prosent rente pr. år til 1. januar 2018). Da har vi brukt den estimerte gjennomsnittlige økningen i grunnrenteskatten i perioden 2007-2017 som grunnlag for å beregne en inflasjonsjustert terminalverdi som vi legger til grunn fra 2018 og et uendelig antall år framover. I tillegg har vi justert for skatteverdien av gjenstående negativ grunnrenteinntekt med nye og gamle regler i beregningen av terminalverdien (se nærmere omtale av konsekvensene for negativ grunnrenteinntekt av regelendringene nedenfor).

Provenyvirkninger av redusert friinntektsrente

Friinntektsrenten er redusert med 4 prosentpoeng fra 2007. I tillegg ble grunnlaget endret fra treårssnitt av treårige statsobligasjoner til årgjennomsnitt av statskasseveksler med 12 måneders løpetid. Virkningen av redusert friinntektsrente kan ikke ses uavhengig av skattesatsen. Jo høyere skattesats, desto større provenyøkning. Som en illustrasjon har vi holdt skattesatsen konstant på 30 prosent og beregnet den samlede virkningen av at risikopåslaget er fjernet og av at normert

risikofri rente er endret. Da får vi en samlet økning i grunnrenteskatten på ca. 7,1 milliarder mot ca. 13 milliarder når vi tar den samlede virkningen av lavere friinntektsrente og skattesatsendringer. Fjerningen av risikopåslaget er desidert viktigst. Fordi renten på statskasseveksler er betydelig høyere enn treårssnittet av statsobligasjoner i 2007-2008, er effekten av omleggingen av modellen for normert risikofri rente relativt liten over perioden samlet sett.

Merk at vi i denne analysen ikke har tatt hensyn til endringer i negativ grunnrenteinntekt med de gjeldende reglene. Alt annet likt vil en høyere friinntektsrente gi lavere grunnrenteinntekt og dermed lavere fradrag for negativ grunnrenteinntekt.

Provenyvirkninger av økt grunnrenteskattesats

For å anslå effekten av økt grunnrenteskattesats, holder vi satsen konstant på 27 prosent. For øvrig gjelder de faktiske reglene for perioden 2007-2017. Vi får da en estimert grunnrenteskatt som ligger ca. 6,4 milliarder kroner høyere enn med dagens regler. Dette er da vårt estimat på effekten av økt grunnrenteskattesats. Summen av økt skattesats og lavere friinntektsrente hver for seg blir høyere enn den samlede virkningen. Det skyldes at effekten av lavere friinntektsrente ikke kan ses uavhengig av skattesatsen.

Også her har vi sett bort fra endringer i skatteverdien av negativ grunnrenteinntekt. Med en konstant skattesats på 27 prosent vil fradragene for negativ grunnrenteinntekt ha en lavere verdi enn det som faktisk har vært tilfelle i perioden.

Provenyvirkninger av samordning og utbetaling av negativ grunnrenteinntekt

Før 2007 kunne negativ grunnrenteinntekt bare komme til fradrag i det enkelte kraftverk. Fra 2007 kan negativ grunnrenteinntekt samordnes med positiv grunnrenteinntekt i andre kraftverk hos skattyter, eller skatteverdien kan utbetales løpende.

Vi estimerer en saldo for negativ grunnrenteinntekt på ca. 3,7 milliarder med de gamle reglene med verksspesifikke fradrag, mot ca. 1,2 milliarder kroner med reglene som har vært gjeldende siden 2007. Det betyr at kraftprodusentene har fått om lag 2,5 milliarder ekstra fradrag i grunnrenteinntekten i perioden 2007-2017 som følge av regelendringene i 2007.

Det er imidlertid viktig å påpeke at forskjellen i betydelig grad skyldes at fradragene kommer tidligere enn de ellers ville ha gjort, det er ikke nødvendigvis noen netto proveny nedgang som følge av adgangen til samordning og utbetaling. I den grad kraftverk aldri kommer i posisjon til å betale grunnrenteskatt, kan imidlertid adgangen til samordning og utbetaling gi opphav til en nedgang i provenyet. Vi finner i vår analyse at 12 av 27 kraftverk med en positiv saldo for negativ grunnrenteinntekt ved utgangen av 2006 har en økt positiv saldo ved utgangen av 2017 når vi simulerer effekten av de tidligere skattereglene. Det vil si at de fortsetter å akkumulere negativ grunnrenteinntekt i analyseperioden under de gamle reglene. Flere av disse verkene vil da trolig fortsette å akkumulere negativ grunnrenteinntekt med mindre kraftprisene blir mye høyere enn i snitt i perioden 2007-2017. De 12 kraftverkene med økt saldo stod for om lag 1/3 av samlet negativ grunnrenteinntekt ved utgangen av 2006. Det indikerer at en andel av nedgangen i saldoen for negativ grunnrenteinntekt kan utgjøre en reell proveny nedgang, men vi har ikke grunnlag for å estimere andelen nærmere.

Økt nedre grense for grunnrenteskatt

Grenseverdien for grunnrenteskatt ble økt fra 5 500 til 10 000 kVA med virkning fra inntektsåret 2015. Basert på data fra NVEs vannkraftdatabase kan vi grovt anslå at ca. 4,3 TWh middelproduksjon er omfattet av endringen i grenseverdi, eller vel 3 prosent av samlet grunnrenteskattepliktig vannkraftproduksjon. Av disse er ca. 0,7 TWh kommet i drift etter 2014. I perioden 2015-2017 har økningen av grenseverdien gitt en samlet proveny nedgang på ca. 500 millioner kroner nominelt. Vi har da ikke tatt hensyn til at enkelte av kraftverkene muligens ikke ville ha blitt bygd uten økningen i grenseverdi.

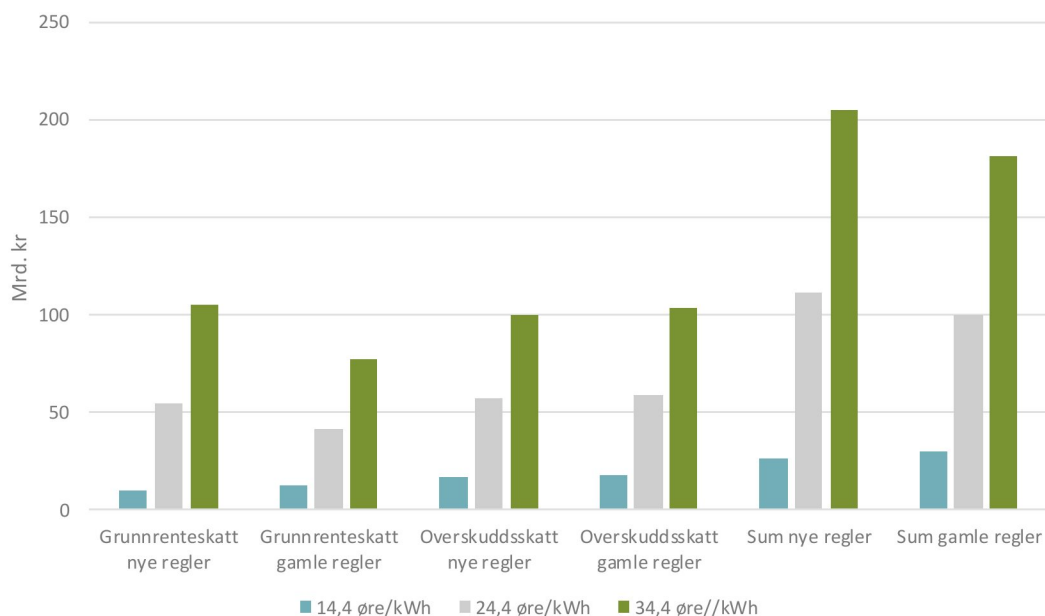
Provenyvirkninger ved ulike kraftprisforutsetninger

Vi har også vurdert hvordan provenyet hadde sett ut ved ulike kraftprisforutsetninger. For å illustrere utfallsrommet har vi beregnet provenyet med nye og gamle regler under to kraftprisforutsetninger:

1. Veid gjennomsnittspris 14,4 øre/kWh
2. Veid gjennomsnittspris 34,4 øre/kWh

Dette er realpriser i 2007-kroner, som inflasjonsjusteres i beregningsmodellen. Den reelle gjennomsnittsprisen i 2007-kroner er til sammenligning 24,4 øre/kWh. Vi har da inflasjonsjustert de nominelle prisene ved hjelp av konsumprisindeksen i samme periode. I figuren nedenfor viser vi verdien av de samlede nominelle skatteendringene i perioden i de forskjellige prisscenarioene. I alle tilfeller øker grunnrenteskatten, mens overskuddsskatten reduseres noe. Nettoeffekten er klart positiv. Det er verdt å merke seg at overskuddsskatten blir relativt lik grunnrenteskatten til tross for at skattesatsene er blitt mer forskjellige over tid. En viktig årsak er at det fremdeles er betydelige fradrag for historisk negativ grunnrenteinntekt som medfører at grunnrenteskatten blir lavere enn hva det enkelte årets grunnrenteinntekt skulle tilsi. I tillegg undervurderer vi trolig effekten av at det er kostnader som er fradragsberettiget i alminnelig inntekt, men ikke i grunnrenteskatten.

Figur 6: Verdi av skatteendringer under forskjellige kraftprisforutsetninger



Kilde: Kraftselskaper, Nord Pool, Finansdepartementet, OED, NVE, THEMA-analyse

I figuren nedenfor viser vi differansen mellom samlede skatteendringer med nye og gamle regler ved de ulike kraftprisforutsetningene. Figuren viser at staten tar en økt andel av regningen ved lave priser med de nye reglene, men tar også en høyere andel av oppsiden. Den økte andelen av nedsiden skyldes høyere skattesats. I tillegg kommer adgangen til samordning av positiv og negativ grunnrenteinntekt og direkte utbetaling av skatteverdien av negativ grunnrenteinntekt. Disse endringene medfører at negativ grunnrenteinntekt kommer tidligere til fradrag enn i det gamle regelverket. Noe av effekten ved lavere priser skyldes også at det i utvalget er enkeltkraftverk med store fradrag for kostnader til eksempelvis damrehabiliteringer som er utgiftsført. Dersom selskapene ikke skulle få medhold i en slik praksis, vil gevinsten ved utbetaling og samordning bli redusert. Økt andel av oppsiden er dels knyttet til høyere skattesats, dels til lavere fradrag for friinntekt. Økningen ved høyere priser enn de faktiske prisene i perioden er imidlertid større enn reduksjonen ved lavere priser.

Figur 7: Endring i samlet skattebelastning ved ulike kraftprisscenarioer