

DIGITALES ARCHIV

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
ZBW – Leibniz Information Centre for Economics

Lian, Bård; Nesbakken, Runa; Thoresen, Thor Olav et al.

Book

Er skattesystemet mer omfordelende nå?

Provided in Cooperation with:

Statistics Norway, Oslo

Reference: Lian, Bård/Nesbakken, Runa et. al. (2019). Er skattesystemet mer omfordelende nå?. Oslo : Kongsvinger : Statistisk sentralbyrå.

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/11159/3760>

Kontakt/Contact

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft/Leibniz Information Centre for Economics
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel (Germany)
E-Mail: [rights\[at\]zbw.eu](mailto:rights[at]zbw.eu)
<https://www.zbw.eu/econis-archiv/>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Dieses Dokument darf zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen. Sofern für das Dokument eine Open-Content-Lizenz verwendet wurde, so gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

<https://zbw.eu/econis-archiv/termsfuse>

Terms of use:

This document may be saved and copied for your personal and scholarly purposes. You are not to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public. If the document is made available under a Creative Commons Licence you may exercise further usage rights as specified in the licence.



Er skattesystemet mer omfordelende nå?

TALL

SOM FORTELLER

Bård Lian, Runa Nesbakken, Thor Olav Thoresen, Zhiyang Jia,
Odd Erik Nygård og Trine Engh Vattø

RAPPORTER / REPORTS

2019 / 30

*Bård Lian, Runa Nesbakken, Thor Olav Thoresen,
Zhiyang Jia, Odd Erik Nygård og Trine Engh Vattø*

Er skattesystemet mer omfordelende nå?

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå

Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert 10. oktober 2019

ISBN 978-82-537-9998-8 (trykt)

ISBN 978-82-537-9999-5 (elektronisk)

ISSN 0806-2056

Standardtegn i tabeller	Symbol
Tall kan ikke forekomme	.
Oppgave mangler	..
Oppgave mangler foreløpig	...
Tall kan ikke offentliggjøres	:
Null	-
Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
Foreløpig tall	*
Brudd i den loddrette serien	—
Brudd i den vannrette serien	
Desimaltegn	,

Forord

Det er betydelig interesse for hvordan skattesystemet virker på inntektsfordelingen. I denne rapporten diskuteres det hvordan endringer i beskatningen av inntekt, formue og forbruk for personer virker på graden av omfordeling i perioden fra 2013 til 2019. Skatteberegningsmodellene tilhørende LOTTE-familien av beregningsmodeller er anvendt. Arbeid utført på oppdrag av Finansdepartementet er lagt til grunn for analysene i denne rapporten.

Statistisk sentralbyrå, 8. oktober 2019

Brita Bye

Sammendrag

I denne rapporten er ambisjonen å besvare spørsmålet om skattesystemet i 2019 er mer eller mindre omfordelende enn skattesystemet i 2013. Dette spørsmålet besvares ved å anvende skattesystemer i tidsperioden 2013–2019 på én og samme inntektsfordeling. Tidligere har vi anvendt samme metodikk for å vurdere omfordelingen ved skattepolitikken til den rødgrønne regjeringen (2005–2013). Nå vurderes utviklingen i skattenes omfordelende effekt i seks år under Solberg-regjeringen. Vi spør oss derfor hva fordelingsvirkningen av skattesystemet på inntekt ville vært dersom vi erstattet dagens system med skatte- og avgiftssystemet fra 2013. I vurderingen av de ulike alternative skattesystemene anvender vi SSBs skatteberegningsmodeller, LOTTE-Skatt, LOTTE-Konsum og LOTTE-Arbeid.

Når vi tar hensyn til endringer i både inntekts- og formuesskatt, skatt på forbruk (merverdiavgift og særavgifter), og dessuten endringer i arbeidstilbudet, konkluderer vi med at ulikheten i inntekt som følge av endringer i skatte- og avgiftssystemet har økt noe fra 2013 til 2019. Ser vi nærmere på hvordan enkeltendringer i inntekts- og formuesskatten har bidratt, finner vi at endringer i formuesskatten har hatt tilnærmet ingen effekt på inntektsfordelingen. Dette skyldes at en del har lav inntekt kombinert med relativt høy formue, slik at lettelsene i formuesskatten også har tilfalt en del husholdninger plassert nederst i inntektsfordelingen. Dersom vi i stedet rangerer etter netto formue, er lettelsene som forventet størst hos de med høyest formue. Den enkeltendring som har bidratt mest til svakere omfordeling av inntekt er den reduserte satsen på alminnelig inntekt, mens innføring av trinnskatt og justering av eierinntekter har trukket i motsatt retning. Videre viser det seg at å ta hensyn til arbeidstilbudsvirkninger i noe grad svekker omfordelingen av inntekt ytterligere. Samlet sett finner vi som nevnt at skatte- og avgiftssystemet har blitt noe mindre omfordelende i 2019 enn i 2013, men det må understrekes at effekten er svært moderat.

Abstract

Is the tax system more or less redistributive in 2019 than in 2013? This question is answered by applying tax systems in the period 2013–2019 while keeping the distribution of pre-tax income in year 2019 fixed. In the past, we have used the same methodology to assess the redistribution of tax policy to the red-green government (2005–2013). In this report, the tax redistributive effect is analyzed for six years under the Solberg government. We focus on personal taxation and look at the effects via income taxes, wealth taxes and consumption taxes by applying Statistics Norway's tax simulation models – LOTTE-Skatt, LOTTE-Konsum and LOTTE-Arbeid.

When taking into account both changes in income and wealth tax, tax on consumption, and also changes in the labor supply, we conclude that the income inequality due to changes in the tax system has increased somewhat from 2013 to 2019. Looking more closely at how individual changes in income and wealth tax have contributed, we find that changes in wealth tax had virtually no redistributive effect on net income. This is because a substantial fraction of households with high wealth are associated with low current income, such that a relief in wealth tax has also accrued to some households placed at the bottom of the income distribution. If we instead rank according to net wealth, the relief is as expected greatest among those with the highest wealth. The single change that has contributed most to a weaker redistribution of income is the reduced rate of ordinary income, while the introduction of step tax and the adjustment of owner income have pulled in the opposite direction. Furthermore, it turns out that taking labor supply effects into account, to some extent further weakens the redistribution of income. Overall, as mentioned, we find that the tax system has become somewhat less redistributive in 2019 than in 2013, but it must be emphasized that the effect is very moderate.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Abstract	5
1. Innledning	7
2. Direkte og indirekte former for beskatning – direkte og indirekte effekter av beskatning	8
3. Endringer i skatt på inntekt og formue	8
3.1. 2013–2019 kjennetegnet ved omlegginger	8
3.2. Endringer i inntektsskatten.....	9
3.3. Endringer i formuesskatt.....	10
4. Fordelingseffekter av endringer i inntekts- og formuesskatt	11
4.1. Noe mindre omfordelende i 2019 enn i 2013	11
4.2. Fordelingseffekter av endringer i formuesskatten	13
4.3. Nærmere om effekter av enkeltendringer i skattereglene	14
5. Avgiftsendringer	15
6. Effekter via arbeidstilbudet har liten betydning	16
7. Oppsummering	17
Referanser	18
Vedlegg A: Nærmere om metode for sammenlikninger av skattesystemer	19
Vedlegg B: De tre simuleringsmodellene som anvendes	20
Vedlegg C: Ekvivalent inntekt	23
Figurregister	24
Tabellregister	24

1. Innledning

I forbindelse med fremleggelsen av den nylige stortingsmeldingen om ulikhet, se Finansdepartementet (2019), ble det diskutert hvorvidt inntektsulikheten øker eller avtar. Å svare på det spørsmålet er ikke rett frem siden det blant annet avhenger av hvilket inntektsbegrep som anvendes. Hvordan skattepolitikken virker må uansett stå sentralt, og i det følgende skal vi i stedet rette oppmerksomheten mot hovedvirkemiddelet for å oppnå en jevnere inntektsfordeling, nemlig skattesystemet. I denne analysen skal vi diskutere hvordan endringer i skattepolitikken over tid har påvirket fordelingen av inntekt.

Nærmere bestemt spør vi om inntektsfordelingen i 2019 ville ha vært mer eller mindre ulik dersom vi hadde erstattet det nåværende skattesystemet med skattesystemet fra 2013. Eller sagt på en annen måte: bidrar skattesystemet nå, i 2019, til mer eller mindre omfordeling enn skattesystemet fra 2013? Tidsperioden 2013–2019 faller sammen med perioden Solberg-regjeringen har styrt, slik at vi kan evaluere hvordan nåværende regjeringens skattepolitikk har påvirket inntektsfordelingen. Som vi snart skal komme til, er perioden kjennetegnet ved ganske store omlegginger av skattesystemet, omtalt som «skatteomleggingen 2013–2019». Tidligere har vi vurdert skattenes omfordelende effekt under de åtte årene med den rødgrønne regjeringen, se Lian, Nesbakken og Thoresen (2013). Det ble konkludert med at skattesystemets omfordelende effekt økte under den rødgrønne regjeringen (2005–2013).

Ambisjonen er med andre ord å trekke ut den isolerte effekten av endringer i skattesystemet på inntektsfordelingen. Måten vi gjør dette på er å holde inntektsfordelingen før skatt fast, for eksempel inntekt før skatt i 2019, og anvende skatteregler for ulike år over perioden 2013–2019 på denne fordelingen. På den måten etablerer vi en felles referanse eller et felles målepunkt, som benyttes til å sammenligne effekter på inntektsfordelingen av å anvende skattesystemer fra ulike år. Metoden er nærmere beskrevet i vedlegg A.

I vurderingen av hvordan alternative skattesystemer (fra ulike år) bidrar til omfordeling, drar vi fordel av at SSBs skatteberegningsmodeller, LOTTE-Skatt, LOTTE-Konsum og LOTTE-Arbeid (se vedlegg B), er konstruert for å kunne besvare slike spørsmål. Disse modellene har blitt utviklet for å beregne effekter på proveny og inntektsfordeling av endringer i skattepolitikken og anvendes jevnlig av regjeringen og partiene på Stortinget til beslutningsstøtte i forbindelse med utformingen av skattepolitikken.

2. Direkte og indirekte former for beskatning – direkte og indirekte effekter av beskatning

Vi fokuserer på endringer i beskatningen av personer. Det betyr at vi skal se nærmere på endringer i skatt på inntekt, formue og forbruk og hvordan endringene virker på fordelingen av disponibel inntekt i husholdningene. Vi definerer disponibel inntekt som yrkesinntekter, pensjonsinntekter og kapitalinntekter fratrukket skatt, men tillagt en del skattefrie ytelser som barnetrygd og økonomisk sosialhjelp. Det er blant annet gjort fratrukket for underskudd i næring og realisasjonstap (som tap i aksjemarkedet). Vi skal også i noen grad se på effekter av endret skattepolitikk på inntektsbegrepet ekvivalent inntekt. Dette inntektsbegrepet tar hensyn til at husholdninger har ulik størrelse, og at det dermed er et ulikt antall personer som lever av disse inntektene i familiene. Vedlegg C gir mer utførlige forklaringer.

Det skilles både mellom direkte og indirekte *former for beskatning* og direkte og indirekte *effekter av beskatningen*. Den direkte beskatningen viser til skattlegging av inntekt og formue, mens den indirekte beskatningen er skatt på forbruket, som merverdiavgift og særavgifter. Modellene LOTTE-Skatt og LOTTE-Konsum er konstruert for å gi beskrivelser av endringer i henholdsvis det direkte og det indirekte skattesystemet for personer.

Videre viser vi til både direkte og indirekte effekter av beskatningen, siden vi beskriver hvordan skatteendringene virker på inntektsfordelingen med og uten atferdsendringer. Direkte effekter av skatteendringer tar ikke hensyn til at personene endrer atferd når skatten endres. Vi viser imidlertid også til de indirekte effektene, det vil si at inntektsfordelingen påvirkes gjennom at arbeidstilbudet justeres som følge av at skattyterne tilpasser yrkesaktiviteten til de nye skatte-reglene. Vanligvis øker folk yrkesaktiviteten når skattene reduseres, som betyr at inntektene øker, som i sin tur påvirker fordelingen av inntekt. Mens modellen LOTTE-Skatt gir resultater som ikke inkluderer hvordan arbeidstilbudet endres som følge av skatteendringene, anvendes arbeidstilbudsmodellen LOTTE-Arbeid for dette formålet. Det betyr at vi beskriver hvordan fordelingen arbeidstilbuds-responsene påvirker inntektsfordelingen også.

3. Endringer i skatt på inntekt og formue

3.1. 2013–2019 kjennetegnet ved omlegginger

Perioden fra 2013 til 2019 er kjennetegnet av vedvarende endringer i skattesystemet. Endringene skjer over tid i relativt små steg. Tidsperioden inkluderer det som Finansdepartementet omtaler som «skatteomleggingen 2016-2018», se Finansdepartementet (2015a). Omleggingene er i stor grad motivert med utgangspunkt i behovet for å redusere selskapsskatten, som anbefalt av Scheel-utvalget (NOU 2014:13). Fordi denne skattesatsen hadde blitt redusert i mange land, var ikke 28 prosent en relativt lav sats lenger i 2014, og Norge befant seg over gjennomsnittet i OECD. Følgelig ble satsen redusert fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent i 2019. Siden det eksisterer en kobling mellom skatt på overskudd i selskapene og skatten på alminnelig inntekt i det norske personskattesystemet, ble samme sats benyttet til personbeskatning. For å finansiere hoveddelen av tapet i skatteinntekter av reduksjonen i satsen på alminnelig inntekt, ble det fra og med 2016 lagt om fra toppskatt til trinnskatt. Perioden innebar også vesentlige endringer i skatt på formue. Arveavgiften ble fjernet fra 2014 og det er gjort lettelsener i formuesskatten. Totalt sett tilsvarer lettelsene i skatt på inntekt og formue 22,5 milliarder kroner, mens avgiftslettelsene (for husholdningssektoren) beløper seg til

1,4 milliarder kroner. Dette er tall fra våre beregningsmodeller. I det følgende viser vi til de viktigste endringene i perioden.

Effekter av avskaffelsen av arveavgiften er ikke med i denne analysen fordi vi ikke har gode nok data til å analysere denne endringen. Men flere forhold tilsier at denne skattelettelsen har relativt moderate fordelingsmessige implikasjoner. Det er selvfølgelig de store arveloddene som har hatt størst fordel av at arven ikke lenger skattlegges ved overføring til mottakerne, men siden det hvert år er relativt få personer som mottar arv, er den totale effekten av å fjerne arveavgiften liten. Dette reflekteres også ved at avskaffelsen av arveavgift bare kostet omkring 2 milliarder kroner i tapte skatteinntekter.

Tidligere analyser, se Thoresen, Fredriksen og Pedersen (2001), har dessuten vist at selv om sats-systemet i arveavgiften var progressivt, bidro de relativt små bunnfradragene til at det ble betalt arveavgift på relativt små overføringer også. Dessuten er vi her opptatt av hvordan skatten virker på inntekt, og Thoresen, Fredriksen og Pedersen (2001) viser at arven øker noe med inntektene, men at det primært skyldes en alderseffekt. Arvemottakerne er i en fase av livsløpet hvor inntektene er høye.

3.2. Endringer i inntektsskatten

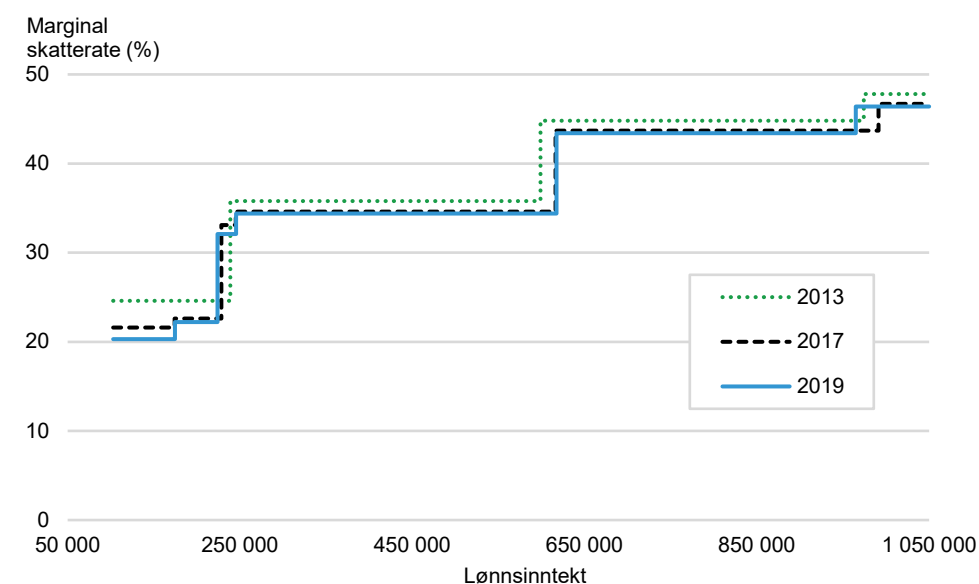
Som allerede omtalt ble det innført såkalt trinnsnitt i perioden, fra og med 2016. Det betyr at skatt på lønnsinntekt utover trygdeavgift og skatt på alminnelig inntekt, totalt 30,2 prosent i 2019 (8,2+22 ved inntekt utover grensen for maksimalt minstefradrag), blir tillagt skatt med fire trinn i stedet for to trinn (som ved toppskatten). På tidspunktet for innføring av trinnsnitt var trygdeavgiften på lønnsinntekt hevet fra 7,8 prosent (i 2013) til 8,2 prosent (i 2014). Trygdeavgiften på nærings- og pensjonsinntekt ble også hevet med 0,4 prosentpoeng.

Figur 3.1 viser marginalskattene for ulike inntektsnivåer for årene 2013, 2017 og 2019. I figuren er innslagspunktene lønnsjustert, slik at alle trinn i skattesystemet er målt i 2019-kroner. Figuren viser at det nye trinnsnittssystemet også innebærer at marginalskattene på høye inntekter har blitt redusert, noe som har effekt på arbeidstilbudet. Det skal vi komme tilbake til.

Finansdepartementet (2015b) peker på at reduksjonen i skattesatsen på alminnelig inntekt ville gjøre det mer lønnsomt for eiere som arbeider i eget selskap, å ta ut faktisk arbeidsinntekt som aksjeutbytte og andre former for eierinntekter. Det er begrunnelsen for å innføre såkalt «eierinntektsjustering», gjeldende fra og med 2016. Med gradvis reduksjon i sats på alminnelig inntekt har faktoren for justeringene økt, fra 1,15 i 2016 til 1,44 i 2019.

Økninger i minstefradraget i lønn og pensjon bidrar til at skattesystemet blir mer omfordelende. I perioden fra 2013 til 2019 har satsen i minstefradraget økt fra 40 prosent til 45 prosent for lønnsinntekt og fra 26 prosent til 31 prosent for pensjonsinntekt. Øvre grense for minstefradrag i lønn og pensjon har blitt økt, henholdsvis fra 81 300 kroner i 2013 til 100 800 kroner for lønn og fra 68 050 kroner til 85 050 kroner for pensjon.

Det er også en rekke andre større eller mindre endringer i perioden. For eksempel er inntektsfradraget for donasjoner til frivillige organisasjoner økt fra 12 000 kroner i 2013 til 50 000 kroner i 2019.

Figur 3.1 Marginale skattesatser på lønnsinntekt. 2013, 2017 og 2019

Alle innslagspunkt er lønnsjustert til 2019-verdier

3.3. Endringer i formuesskatt

Det har vært betydelig fokus på lettelsene i formuesskatt i perioden fra 2013 til 2019. I perioden 2013–2017 ble bunnfradraget økt fra 870 000 kroner til 1 480 000 kroner (det doblet for gifte), samtidig som at satsen ble redusert fra 1,1 prosent til 0,85 prosent. I siste del av perioden som vi analyserer, i perioden fra 2017 til 2019, har bunnfradraget blitt økt til 1 500 000 kroner.

Det har også skjedd viktige endringer i verdsettingen. Sekundærbolig og nærings-eiendom var verdsatt til 50 prosent av markedsverdi i 2013. I de tre påfølgende årene økte verdsettingen av sekundærbolig og næringseiendom til henholdsvis 60 prosent, 70 prosent og 80 prosent. Verdsettingen av sekundærbolig og tilordnet gjeld ble satt til 90 prosent fra 2017. Redusert verdsetting av tilordnet gjeld betyr at når det gis rabatt med en gitt andel i verdsettingen av en formuespost, skal det også gis reduksjon med tilsvarende andel i gjeld tilordnet denne formuesposten.

Videre ble verdsettingen av aksjer og driftsmidler (med tilordnet gjeld) redusert med 10 prosent fra 2017. Denne verdsettingsrabatten økte til 20 prosent i 2018 og 25 prosent i 2019. Nærings-eiendom opprettholdt en rabatt i verdsettingen på 20 prosent i 2017 (direkte rabatt i selskapet på 11 prosent og den nye verdsettingsrabatten på 10 prosent for aksjer og driftsmidler). Gjeld tilordnet næringseiendom skulle også verdsettes til 80 prosent. Fra 2018 er næringseiendom verdsatt med samme sats som aksjer og driftsmidler.

Det var en økning av likningstaksten for fritidsbolig med 10 prosent fra 2013 til 2014. For primærbolig er markedsverdier grunnlaget for beskattningen. Regelen er at de skattes for 25 prosent av anslått markedsverdi, og det har ikke vært noen endring i verdsettingsandelen i hele perioden.

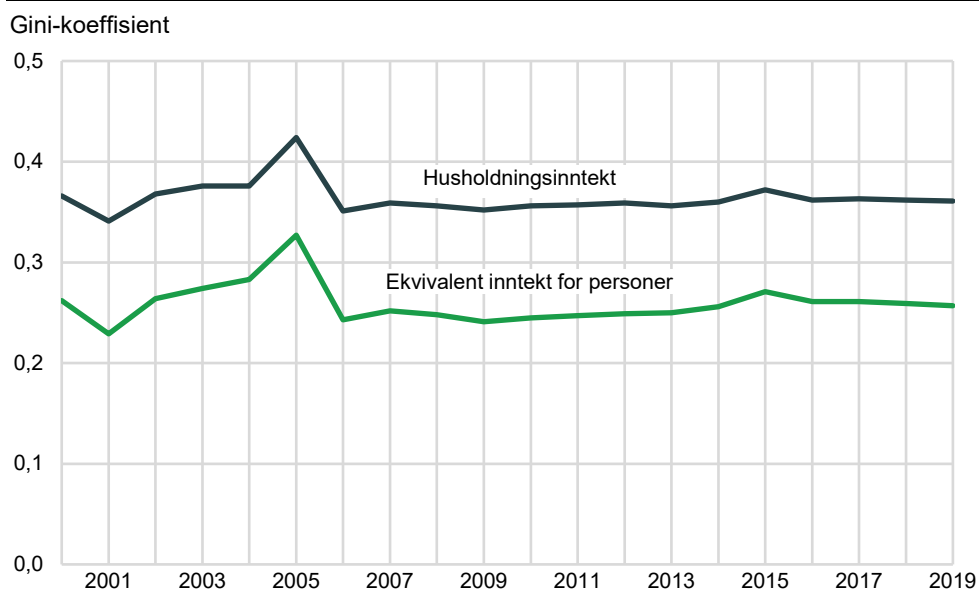
4. Fordelingseffekter av endringer i inntekts- og formuesskatt

4.1. Noe mindre omfordelende i 2019 enn i 2013

I det følgende skal vi vise fordelingen av skatteendringene med hensyn på to ulike definisjoner av inntekt. Først viser vi hvordan endringene i skatt fordeler seg på disponibel inntekt i husholdningene. Det betyr at vi har aggregert inntekt etter skatt over husholdningsmedlemmene, og at hver husholdning teller som én enhet. Dernest viser vi også resultater for ett inntektsbegrep der disponibel inntekt i husholdningen deles på en såkalt ekvivalensskala og fordeles ut på hver person i husholdningene, se vedlegg C.

Før vi diskuterer betydningen av skatteendringer, beskriver vi utviklingen i inntektsulikheten. Dette gjøres for å sette endringene i perspektiv. Figur 4.1 starter tilbake i år 2000 og viser at bortsett fra perioden omkring skattereformen i 2006, har inntektsulikheten vært relativt stabil. Ulikheten i ekvivalent inntekt er om lag 0,26 både i år 2000 og i 2019. Med hensyn til perioden som analyseres her, ser vi at inntektsulikheten etter 2013 øker noe frem til 2015, mens den faller noe i årene etter. Samlet sett betyr det at inntektsulikheten i 2019 er noe høyere enn i årene forut for 2013. Spørsmålet vi reiser her, er om endringer i skattesystemet har bidratt til dette.

Figur 4.1 Utviklingen i inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten, 2000–2019



Kilder: Ekvivalent inntekt for personer: Inntektsundersøkelsen for husholdninger (2000-2017) og LOTTE-Skatt (2018-2019). Husholdningsinntekt: LOTTE-Skatt

I tabell 4.1 og i de etterfølgende tabellene vises betydningen av forskjeller i beskatningen, målt ved forskjeller i inntekt etter skatt, ved å anvende skattereglene for et basisår («benchmark») og skattesystemet fra et tidligere år. I tabell 4.1 viser vi effekter av skatteendringene på inntektene i husholdningene. Tabellen viser at det har vært lettelsener i beskatningen av personlig inntekt og formue både i periodene 2013–2017 og 2017–2019. I gjennomsnitt har skattelettelsene (målt på denne måten) vært på om lag 8 600 kroner den første perioden (2013–2017) og i overkant av 700 kroner i den andre perioden (2017–2019).

Videre viser tabellen positive tall for alle desilene, som indikerer at alle deler av inntektsfordelingen har nytt godt av skattelettelsene (med unntak av husholdninger

i øverste 1 prosent av fordelingen i perioden 2017–2019). Det er stor forskjell mellom desilene i størrelsen på skattelettelsene i absolutte tall. For eksempel, for perioden 2013–2017 ser vi at lettelsene for husholdningene i desil 1 i gjennomsnitt er på om lag 3 700 kroner, mens tilsvarende tall for desil 10 er bortimot 25 000 kroner.

Når en skal vurdere om disse endringene øker eller reduserer inntektsulikheten, som målt ved Gini-koeffisienten, er det størrelsen på lettelsene i forhold til inntektsnivået som er avgjørende for hvorvidt lettelsene øker eller reduserer ulikheten. Det er dette de siste kolonnene i tabellfremstillingene er ment å vise. I tabell 4.1 ser vi at kolonnene som beskriver «skattelettelse som andel av disponibel inntekt», viser at de med lavest inntekt har hatt stor fordel av skattelettelsene. De har økt inntektene sine med 3,8 prosent og 1,1 prosent, henholdsvis for periodene 2013–2017 og 2017–2019. Som vi snart skal komme tilbake til, skyldes lettelsene i desil 1 i stor grad effekter via formuesskatten. For desilene 2-10 er lettelsene ganske jevnt fordelt, men noe større i de øvre delene av fordelingene sammenliknet med midlere deler av fordelingene. Når vi summerer disse endringene i form av endringer i Gini-koeffisienten, finner vi at ulikheten har økt noe fra 2013 til 2017 og fra 2017 til 2019.

Tabell 4.1 Gjennomsnittlige endringer i inntekts- og formuesskatt fordelt på disponibel inntekt i husholdninger i desiler. 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt

Desilinnndeling	2013–2017			2017–2019		
	Disponibel inntekt, 2017	Skattelettelse	Skattelettelse som andel av disp. inntekt (%)	Disponibel inntekt, 2019	Skattelettelse	Skattelettelse som andel av disp. inntekt (%)
1	98 300	3 703	3,8	110 500	1 168	1,1
2	228 600	3 502	1,5	243 600	145	0,1
3	293 200	4 017	1,4	312 800	105	0,0
4	366 800	4 283	1,2	391 400	132	0,0
5	445 900	5 303	1,2	476 000	122	0,0
6	537 200	7 287	1,4	573 500	385	0,1
7	646 500	8 919	1,4	691 300	744	0,1
8	771 200	10 814	1,4	823 200	1 082	0,1
9	929 400	13 899	1,5	990 800	1 586	0,2
10	1 451 700	24 628	1,7	1 555 600	1 941	0,1
Alle	576 900	8 635	1,5	616 900	741	0,1
Topp 5 %	1 775 400	30 842	1,7	1 908 400	1 846	0,1
Topp 1 %	3 099 300	53 796	1,7	3 352 200	-2 084	-0,1

Tall for disponibel inntekt er avrundet til nærmeste 100 kroner, mens tall for skattelettelse ikke er avrundet.

Som nevnt kan det innvendes mot resultatene i tabell 4.1 at husholdningsinntekt er et inntektsbegrep som ikke tar hensyn til at husholdninger har ulik størrelse og at det dermed er et ulikt antall personer som lever av disse inntektene i familiene. I tabell 4.2 viser vi derfor fordelingen av skattelettelsene for ekvivalent inntekt, som er et inntektsbegrep som er konstruert for sammenlikningsformål (se vedlegg C).

Siden tallene i tabell 4.2 er konstruerte, er det ikke de absolutte størrelsene men fordelingsprofilen som er det vesentlige. Tabell 4.2 viser imidlertid at fordelingsprofilen målt ved ekvivalent inntekt ikke adskiller seg vesentlig fra det som tabell 4.1 viser. Men siden sammensetningen av desilene blir noe annerledes når inntektene måles ved ekvivalent inntekt enn ved husholdningsinntekt, ser vi at lettelsene er mindre i desil 1 i tabell 4.2, sammenliknet med tilsvarende i tabell 4.1. Følgelig er effekten på inntektsulikheten noe større når vi anvender ekvivalent inntekt enn husholdningsinntekt (tabell 4.1). Vi beregner at ulikheten i ekvivalent inntekt målt ved Gini-koeffisienten ville ha blitt redusert fra 0,256 til 0,254 dersom skattesystemet i 2013 hadde erstattet 2017-skattesystemet i 2017. Tilsvarende ser vi også en liten reduksjon i ulikheten ved at skattereglene for 2017 hadde vært anvendt i stedet for 2019-reglene. Totalt sett innebærer dette at endringene

skattleggingen av inntekt og formue for personer i perioden 2013-2019 har gitt en svak svekkelse av inntekts- og formuesskattens omfordelende effekt.

Tabell 4.2 Gjennomsnittlige endringer i inntekts- og formuesskatt fordelt på ekvivalent inntekt på personnivå. 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av ekvivalent inntekt

Desilinnndeling	2013–2017			2017–2019		
	Ekvivalent inntekt, 2017	Skattelettelse	Skattelettelse som andel av ekvivalent inntekt (%)	Ekvivalent inntekt, 2019	Skattelettelse	Skattelettelse som andel av ekvivalent inntekt (%)
1	127 400	2 792	2,2	138 500	581	0,4
2	233 900	2 434	1,0	248 900	-29	0,0
3	279 900	2 854	1,0	298 700	66	0,0
4	317 000	3 588	1,1	338 800	128	0,0
5	351 100	4 328	1,2	374 700	285	0,1
6	385 600	5 068	1,3	411 400	396	0,1
7	424 100	5 906	1,4	452 300	574	0,1
8	471 900	7 121	1,5	503 600	760	0,2
9	544 200	8 815	1,6	580 300	1 002	0,2
10	843 300	15 233	1,8	905 900	1 147	0,1
Alle	397 800	5 814	1,5	425 300	491	0,1
Topp 5%	1 042 000	19 251	1,9	1 124 400	1 026	0,1
Topp 1%	1 897 000	33 604	1,8	2 072 100	-1 385	-0,1

Tall for disponibel inntekt er avrundet til nærmeste 100 kroner, mens tall for skattelettelse ikke er avrundet.

4.2. Fordelingseffekter av endringer i formuesskatten

Som allerede nevnt, mener vi at de relativt store lettelsene i laveste desil (desil 1) har å gjøre med endringer i formuesskatten. Det kan derfor være av interesse å se på fordelingseffektene av endringer i formuesskatten separat. Det gjør vi både ved å vise fordelingen av lettelsene i formuesskatt på disponibel inntekt i husholdningene, og ved å vise fordelingen av skattelettelsene med hensyn på netto formue. Netto formue er ikke identisk med netto likningsformue (skattegrunnlaget for formuesskatt) siden den også inkluderer verdsettingsrabattene.

Tabell 4.3 viser at fordelingen av formuesskattelettelsene er relativt lik det vi ser for personskattesystemet i sin helhet (tabell 4.1 og tabell 4.2). Det betyr at det er personer som har lav inntekt, men relativt høy formue, som har nytt godt av lettelsene i formuesskatten i tidsperioden. I gruppen som har lav inntekt og som betaler formuesskatt finner vi både pensjonister, næringsdrivende og lønnstakere. Men en viktig årsak til det mønsteret som observeres er at personer i desil 1 har lav inntekt på grunn av realisasjonstap, for eksempel fra tap i aksjemarkedet, og tap i næring. Med andre ord, her finner vi personer som har lav inntekt på grunn av «et dårlig år» i aksjemarkedet eller at næringsvirksomheten har gått dårlig. Samtidig er de i formuesskatteposisjon, og har dermed fått fordel av lettelsene i formuesskatten i den perioden som vi ser på. Dette mønsteret er nærmere diskutert i Halvorsen og Thoresen (2019), som også viser at byrden av formuesskatten for folk med svært lave inntekter i stor grad forsvinner når vi ser på inntektene til personene over en lengre tidsperiode. Det indikerer at for mange er de lave inntektene midlertidige.

Tabell 4.3 Gjennomsnittlige endringer i formuesskatt fordelt på disponibel inntekt i husholdninger i desiler. 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt

Desilinndeling	2013–2017			2017–2019		
	Disponibel inntekt, 2017	Skattelettelse	Skattelettelse som andel av disponibel inntekt (%)	Disponibel inntekt, 2019	Skattelettelse	Skattelettelse som andel av disponibel inntekt (%)
1	98 300	2 756	2,8	110 500	1 081	1,0
2	228 600	978	0,4	243 600	-3	0,0
3	293 200	1 275	0,4	312 800	4	0,0
4	366 800	1 203	0,3	391 400	32	0,0
5	445 900	1 418	0,3	476 000	42	0,0
6	537 200	1 789	0,3	573 500	81	0,0
7	646 500	1 858	0,3	691 300	80	0,0
8	771 200	1 750	0,2	823 200	138	0,0
9	929 400	2 055	0,2	990 800	238	0,0
10	1 451 700	7 283	0,5	1 555 600	1 974	0,1
Alle	576 900	2 237	0,4	616 900	367	0,1
Topp 5%	1 775 400	11 508	0,6	1 908 400	3 523	0,2
Topp 1%	3 099 300	35 891	1,2	3 352 200	12 990	0,4

Tall for disponibel inntekt er avrundet til nærmeste 100 kroner, mens tall for skattelettelse ikke er avrundet.

For å supplere bildet av effekter av formuesskatten viser vi i tabell 4.4 hvordan lettelsene i formuesskatten fordeler seg på desiler når husholdningene er fordelt på nettoformue i husholdningene. Som forventet er reduksjonene i formuesskatten større i øverste del av fordelingen når det rangeres etter formue enn når husholdningene er rangert etter inntekt. Selv om lettelsene i formuesskatten både består av endringer i bunnfradraget og i satsen, ser en at det er primært husholdninger med høye formuer som har fordel av endringene. Samvariasjonen mellom formue og inntekt bestemmer hvordan disse slår ut på inntektsfordelingen (som i tabell 4.3).

Tabell 4.4 Gjennomsnittlige endringer i formuesskatt fordelt på netto formue i husholdningene: 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt

Desil-inndeling	2013–2017			2017–2019		
	Formue, 2017	Skattelettelse	Skattelettelse som andel av disponibel inntekt (%)	Formue, 2019	Skattelettelse	Skattelettelse som andel av disponibel inntekt (%)
1	-981 500	3	0,0	-1 141 800	0	0,0
2	-80 000	2	0,0	-130 500	0	0,0
3	62 600	1	0,0	33 900	0	0,0
4	467 800	6	0,0	346 600	0	0,0
5	1 108 500	121	0,0	953 300	0	0,0
6	1 788 500	284	0,0	1 652 900	-12	0,0
7	2 558 500	547	0,1	2 462 000	-11	0,0
8	3 521 400	1 422	0,2	3 481 200	-40	0,0
9	5 052 400	3 814	0,5	5 111 200	-85	0,0
10	14 137 100	16 166	1,6	15 035 000	3 815	0,4
Alle	2 763 500	2 237	0,4	2 780 400	367	0,1
Topp 5%	20 890 500	24 989	2,1	22 426 800	7 668	0,6
Topp 1%	55 819 900	77 093	4,2	60 378 900	33 690	1,7

Tall for netto formue er avrundet til nærmeste 100 kroner, mens tall for skattelettelse ikke er avrundet.

4.3. Nærmere om effekter av enkeltendringer i skattereglene

For å få bedre oversikt over hvordan ulike enkeltkomponenter har påvirket graden av omfordeling, lister tabell 4.5 de viktigste endringene, fordelt på periodene 2013–2017 og 2017–2019. I tråd med hvordan vi har målt effektene så langt, måles omfordeling ved forskjeller mellom Gini-koeffisientene ved at skattesystemer fra starten og slutten av periodene er anvendt på én og samme inntektsfordeling før skatt. De fleste endringene er i tabellen karakterisert som å ha liten eller ingen effekt («0» i tabellen). Vi ser blant annet at de samlede endringene i formuesskatt har liten effekt på omfordeling. Årsaken til dette finner en i tabell 4.3, som viser at

det er betydelig skattelette (i gjennomsnitt) av endringene i formuesskatten for husholdninger i desil 1.

I begge periodene er det den reduserte satsen på alminnelig inntekt som har bidratt til redusert omfordeling, mens innføring av trinnskatt og oppjustering av eierinntektene har bidratt til økt omfordeling. Redusert sats på alminnelig inntekt betyr større skattelettelse for dem som har stor alminnelig inntekt utover fradrag, samtidig som at det innebærer en omfordeling fra dem som har renteutgifter til dem som har renteinntekter. Verdien av fradraget for renteutgifter har blitt redusert ved at satsen har gått ned til 22 prosent og tilsvarende er renteinntektene nå beskattet med en lavere sats.

Det er noe økt omfordeling på grunn av økt minstefradrag og noe redusert omfordeling på grunn av satsendringene i formuesskatten i perioden 2013–2017, men begge effektene er svært små og dermed symbolisert ved «0» i tabell 4.5.

Tabell 4.5 Effekter på omfordeling av endringer i inntekts- og formuesskatt, 2013–2017 og 2017–2019

Skatteendring	Provenytap (mill. kr)	Effekt på omfordeling ¹
2013–2017		
Formuesskatt samlet	5 577	0
Redusert sats formuesskatt	4 069	0
Økt bunnfradrag formuesskatt	2 797	0
Endret verdsetting formuesskatt	-1 404	0
Redusert sats alminnelig inntekt og eierinntektsjust.	44 359	+
Redusert sats alminnelig inntekt	48 549	+
Eierinntektsjustering	-3 592	+
Toppskatt/trinnskatt	-23 441	+
Økt trygdeavgift, sats	-7 100	0
Økt minstefradrag, lønn og pensjon	4 862	0
2017–2019		
Formuesskatt samlet	929	0
Økt bunnfradrag formuesskatt	-306	0
Endret verdsetting formuesskatt	1 241	0
Redusert sats alminnelig inntekt og eierinntektsjust.	23 316	+
Redusert sats alminnelig inntekt	26 573	+
Eierinntektsjustering	-2 986	+
Trinnskatt	-20 284	+
Økt minstefradrag, lønn og pensjon	130	0

¹ + symboliserer økt omfordeling, + symboliserer redusert omfordeling, 0 symboliserer liten eller ingen effekt.

5. Avgiftsendringer

En oversikt over utviklingen i skattesystemets omfordelende effekt må også ta hensyn til endringer i den indirekte beskatningen. I perioden vi ser på, har det både vært økninger og reduksjoner i avgiftene. Avgiftsøkningene består i noe økt avgift for alkoholfrie drikkevarer (drikke med tilsatt sukker og søtningsstoffer), el-avgift, flytende brensel (fyringsolje mm.) og en svak avgiftsskjerpelse på diesel. Dessuten er det også blitt innført en flypassasjeravgift i perioden. Med unntak av flyreiser bærer disse godene preg av å være nødvendighetsgoder, slik at en avgiftsøkning her i større grad vil ramme de med lavest inntekt.

Avgiftslettelsene i perioden gjelder i hovedsak avgifter knyttet til kjøp av bil, og særlig at engangsavgiften har blitt redusert. En nedsettelse av engangsavgiften kommer særlig personer med høye inntekter til gode, siden disse i større grad kjøper kostbare biler med høy engangsavgift. Vi har også forsøkt å ta høyde for andre driftsutgifter ved privat eie av bil ved at bompengavgiftene for private kjøretøy har økt i perioden. Dette utlignes imidlertid i stor grad av nedsettelsen i årsavgift på biler som også har skjedd i perioden (nå kalt trafikkforsikringsavgift).

I sum gir dette en svak avgiftslettelse i perioden, se tabell 5.1, men hvor lettelsene i større grad kommer de med høyest inntekt til gode, blant annet som følge av lettelsene knyttet til kjøp av bil. Husholdninger med lav inntekt opplever en svak avgiftsskjerpelse, som forklares ved at avgiftsøkningene i stor grad har vært rettet mot typiske nødvendighetsgoder.

Tabell 5.1 Gjennomsnittlige endringer i indirekte skatter fordelt på inntekt i husholdninger (desiler) ved å anvende skatteregler for 2019 i stedet for 2013. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt

Desilinndeling	Disponibel inntekt 2019	Avgiftslettelse	Endring i avgift som andel av disponibel inntekt (%)
1	110 500	-678	-0,6
2	243 600	-552	-0,2
3	312 800	-349	-0,1
4	391 400	-134	0,0
5	476 000	88	0,0
6	573 500	357	0,1
7	691 300	668	0,1
8	823 200	1 031	0,1
9	990 800	1 538	0,2
10	1 555 600	3 377	0,2
Alle	616 900	535	0,1
Topp 5%	1 908 400	4 538	0,2
Topp 1%	3 352 200	9 354	0,3

Tall for disponibel inntekt er avrundet til nærmeste 100 kroner, mens tall for avgiftslettelse ikke er avrundet.

6. Effekter via arbeidstilbudet har liten betydning

Når en erstatter et skattesystem fra ett år med et annet, vil det også kunne påvirke arbeidstilbudet. Vi har derfor beregnet effekter på disponibel inntekt i husholdningene som skyldes endret arbeidstilbud som følge av skatteendringene. Figur 3.1 viser at de marginale skattesatsene har blitt redusert i perioden 2013–2019, og tallene i tabell 6.1 viser at arbeidstilbudsmodellen (se omtale av LOTTE-Arbeid i vedlegg B) predikerer at dette fører til økt arbeidstilbud. Positive tall i tabellen reflekterer at inntektene før skatt har endret seg som følge av skatteendringene i perioden, som igjen har gitt høyere disponibel inntekt for de aller fleste. Tabellen viser også at det er husholdninger på høye inntektsnivåer som har økt de disponible inntektene mest. Dette gjelder også relativt til inntekt, se kolonnene i tabell 6.1 som viser endring som andel av disponibel inntekt. Men sammenliknet med de direkte effektene av skatteendringene (se tabell 4.1) er endringene små.

Tabell 6.1 Gjennomsnittlige effekter på disponibel inntekt av endringer i arbeidstilbudet. 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt

Desilinndeling	2013–2017		2017–2019	
	Endring i disponibel inntekt	Respons som andel av disponibel inntekt (%)	Endring i disponibel inntekt	Respons som andel av disponibel inntekt (%)
1	48	0,05	-67	-0,06
2	214	0,09	18	0,01
3	310	0,11	14	0,00
4	306	0,08	18	0,00
5	337	0,08	26	0,01
6	575	0,11	99	0,02
7	1 146	0,18	261	0,04
8	2 149	0,28	490	0,06
9	2 861	0,31	684	0,07
10	3 026	0,21	297	0,02

7. Oppsummering

I denne artikkelen spør vi om skattepolitikken under seks år med Solberg-regjeringen har gitt et mer eller mindre omfordelende skattesystem for personer. Perioden er kjennetegnet ved en rekke omlegginger, karakterisert som «skatteomleggingene 2013–2019». Vi har sett på effekter av endringer i skatt på inntekt, formue og forbruk. Betydningen av at husholdningene endrer sitt arbeidstilbud som følge av endringene, er også beskrevet.

Vi observerer en liten økning i inntektsulikheten fra 2013 til 2019. En svekkelse av skattesystemets omfordelende effekt kan sies å ha bidratt til dette siden omfordelingen er noe lavere i 2019 enn i 2013. Både endringer i inntekts- og formuesskatten og endringer i den indirekte beskatningen trekker i den retning. Samlet sett betyr dette at inntektsulikheten hadde vært lavere i 2019 om regjeringen hadde opprettholdt skattesystemet slik det var i 2013. Men hovedkonklusjonen er at svekkelsen i skattesystemets omfordelende effekt er moderat.

Referanser

- Dagsvik, J. K. (2004). Hvordan skal arbeidstilbudseffekter tallfestes? En oversikt over den mikrobaserte arbeidstilbudsforskningen i Statistisk sentralbyrå, *Norsk økonomisk tidsskrift*, 18, 22–53.
- Dagsvik, J. K., Z. Jia, T. Kornstad og T. O. Thoresen (2008). *LOTTE-Arbeid – en mikrosimuleringsmodell for arbeidstilbudseffekter*, Rapporter 2008/11, Statistisk sentralbyrå.
- Finansdepartementet (2015a). Bedre skatt. En skattereform for omstilling og vekst. Meld. St. 14 (2015–2016).
- Finansdepartementet (2015b). Skatter, avgifter og toll 2016. Prop. 1 LS (2015–2016).
- Finansdepartementet (2019). Muligheter for alle. Fordeling og sosial bærekraft. Meld. St. 13 (2018–2019).
- Halvorsen, E. og T. O. Thoresen (2019). Distributional Effects of a Wealth Tax under Lifetime-Dynastic Income Concepts. Kommer i *Scandinavian Journal of Economics*.
- Hansen, K., B. Lian, R. Nesbakken og T. O. Thoresen (2008). *LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer*, Rapporter 2008/36, Statistisk sentralbyrå.
- Lambert, P. J. og T. O. Thoresen (2009). Base Independence in the Analysis of Tax Policy Effects: with an Application to Norway 1992–2004, *International Tax and Public Finance*, 16, 219–252.
- Lian, B., R. Nesbakken og T. O. Thoresen (2013). *Skattesystemets omfordelende effekt 2005–2013*, Rapporter 29/2013, Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2014:13. Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi.
- Nygård, O. E. og T. O. Thoresen (2009). «Fordeling av skattebyrden 1995–2006». Appendiks 5 i NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, Akademika, Oslo, 362–373.
- Nygård, O. E. og J. Aasness (2013). *LOTTE-Konsum – en mikrosimuleringsmodell for fordelingsvirkninger av indirekte skatter*, Rapporter 3/2013, Statistisk sentralbyrå.
- Thoresen, T. O. (2004). Reduced Tax Progressivity in Norway in the Nineties. The Effect from Tax Changes. *International Tax and Public Finance*, 11, 487–506.
- Thoresen, T. O., E. E. Bø, E. Fjærli og E. Halvorsen (2012a). A Suggestion for Evaluating the Redistributive Effects of Tax Changes: With an Application to the 2006 Norwegian Tax Reform, *Public Finance Review*, 40, 303–338.
- Thoresen, T. O., E. E. Bø, E. Fjærli og E. Halvorsen (2012b). Fordelingseffekter av skattereformen i 2006, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 53, 267–294.
- Thoresen, T. O., D. Fredriksen og S. I. Pedersen (2001). *Skatt på overføringer mellom generasjoner En diskusjon av arveavgiften*, Rapporter 32/2001, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg A: Nærmere om metode for sammenlikninger av skattesystemer

Metodene som anvendes i denne artikkelen for å isolere effekten av skatteomleggingene har vært gjenstand for diskusjon i flere tidsskriftartikler, se Thoresen (2004), Lambert og Thoresen (2009), Thoresen mfl. (2012a) og Thoresen mfl. (2012b). Den samme metoden har også vært anvendt tidligere i en evaluering av skattepolitikken i de to periodene med rød-grønn regjering (2005–2013), se Lian, Nesbakken og Thoresen (2013). Det som er nytt her er at vi også bringer inn effekter via den indirekte beskatningen (avgifter), samt at vi viser fordelings-effekter av endringer i arbeidstilbudet. Den samlede effekten av både den direkte og indirekte beskatningen er også diskutert i Nygård og Thoresen (2009).

Med et fokus på bidraget fra skattepolitikken på fordelingen av inntekt forsøker en å forklare hvorfor fordelingen av inntekt eller inntektsulikheten endres over tid. Vi tar utgangspunkt i personenes disponible inntekt over tid som er beregnet som inntekt før skatt minus skatt. Inntektene før skatt endres som en følge av flere forhold, helt eller delvis utenfor skattepolitikkenes påvirkning, som for eksempel demografiske endringer og økonomiske konjunkturer. Inntektene før skatt er likevel påvirket av skattepolitikken i den forstand at den innvirker på hvor mye folk ønsker å jobbe, en effekt som vi forsøker å tallfeste her. Den disponible inntekten, etter at folk har betalt inntekts- og formuesskatt (direkte beskatning), er igjen påvirket av beskatningen av forbruket (indirekte beskatning), dvs. hvor mye av den disponible inntekten som går med til å betale merverdiavgift og særavgifter på forbruksvarer.

Resonnementet som følger passer muligens best med henblikk på den direkte beskatningen av inntekt, men prinsippet er det samme for den indirekte beskatningen. For å få skattepolitikkenes bidrag tydeligere frem, etableres en felles mal eller et felles målepunkt, som betyr at skatteregler for ulike år blir anvendt på én og samme fordeling av inntekt og formue før skatt. Siden vi her ser på perioden fra 2013 til 2019, anvendes skattereglene fra endepunktene, 2013 og 2019. Vi etablerer et hypotetisk sammenlikningsgrunnlag for disponibel inntekt i 2019 (2019-skatteregler anvendt på 2019-datagrunnlag). Videre beregnes hypotetisk disponibel inntekt i 2019 som følge av at skattereglene for 2013 anvendes på inntekt før skatt i 2019. Differansen mellom de to beregningene viser forskjeller i skattebyrde for alle personene, som i sin tur kan anvendes til å si noe om fordelingsprofilen på endringene. Er det folk med høy eller lav disponibel inntekt som har de største forskjellene i skattebyrden mellom ulike skattesystemer?

Rent praktisk er det mer usikkerhet knyttet til resultatene av et slikt opplegg jo lengre tidsperiode en strekker sammenlikningen over. Dette har å gjøre med at strukturen i skattegrunnlagene endres over tid og at det dermed kan være krevende å gi en god representasjon av effekter av skatteregler dersom det er stor tidsdifferanse mellom skatteregel og året som dataene er hentet ifra. Som hovedregel utfører vi derfor ikke slike beregninger utover fire år. Siden vi her er opptatt av en sammenlikning mellom 2013 og 2019, deler vi perioden i to, beregninger for henholdsvis periodene 2013–2017 og 2017–2019.

Vedlegg B: De tre simuleringsmodellene som anvendes

Denne analysen anvender tre ulike skatteberegningsmodeller, LOTTE-Skatt, LOTTE-Konsum og LOTTE-Arbeid, som er utviklet i og anvendes av Forskningsavdelingen i SSB. Modellene tilhører det såkalte LOTTE-systemet av modeller. LOTTE-modellene anvendes både for Finansdepartementet i deres budsjettarbeid og for partiene på Stortinget ved deres utarbeidelse av alternative statsbudsjett. Modellene karakteriseres ofte som mikrosimuleringsmodeller siden en simulerer effekter av skatteendringer for hver enkelt person (mikro) i modellenes data-grunnlag. Det går et skille mellom modeller som er atferdsfrie, LOTTE-Skatt og LOTTE-Konsum, og modellen som er laget for å kunne beskrive folks tilpasninger på arbeidsmarkedet til et nytt (alternativt) regelverk, LOTTE-Arbeid. Den siste modellen er metodisk mer krevende fordi den fordrer en god atferdsmodell for hvordan personer bestemmer sin tilknytning til arbeidslivet, gitt skattesystemet og andre økonomiske rammebetingelser, og gitt diverse kjennetegn ved personene. Parallelt med utviklingen av skatteberegningsmodellene har det i Statistisk sentralbyrå over mange år vært utført et omfattende arbeid omkring økonometrisk modellering av arbeidstilbud, som dette modellkonseptet har nytt godt av. I det følgende skal vi redegjøre nærmere for de tre ulike modellkonseptene i LOTTE-familien.

LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer

Skatteberegningsmodellen LOTTE-Skatt benyttes til beregning av direkte skatter for personer. Modellen beregner de umiddelbare, direkte effektene av en skatteendring, uten atferdseffekter. Denne mikrosimuleringsmodellen er et viktig verktøy i arbeidet med å beregne effekter på skatteproveny og fordeling av inntekt og skatt ved endring i skatteregler. Finansdepartementet og politikere på Stortinget er viktige etterspørere av analyser basert på modellen. En hovedanvendelse av modellen er at den benyttes i forberedelsene av statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet og til å bistå Finansdepartementet i å svare på spørsmål til budsjettet. Finansdepartementet har tilgang til en forenklet versjon av modellen, gjennom modellkonseptet LOTTE-Aksess.

Datakildene til modellen er i utgangspunktet datagrunnlaget til inntektsstatistikken til SSB (Inntektsstatistikken for husholdninger), se <https://www.ssb.no/ifhus>. Informasjon fra skattemeldinger er en viktig del av dette datamaterialet. I disse dataene finner en informasjon om skattegrunnlag og andre personkjennetegn som er grunnlag for beskatningen. Husholdningspopulasjonen defineres i Statistisk sentralbyrå med data fra Det sentrale folkeregister som viktigste kilde. Inntektsopplysninger og ulike andre opplysninger om hver enkelt person i befolkningen er fremkommet ved å koble ulike administrative registre og statistiske datakilder for hele befolkningen per 31.12. i inntektsåret.

Vi har i prinsippet tilgang på informasjon fra alle skattemeldinger i Norge. Rent teknisk er det imidlertid ikke praktisk å kjøre modellen for alle personer i Norge. Vi har derfor trukket et utvalg på ti prosent. Modellen beregner direkte skatter for hver enkelt person som inngår i modellens datagrunnlag, for eksempel skatten som følger av regelverket for 2019. Resultatene fra en modellberegning gjøres representative for effekter på nasjonalt nivå ved at datagrunnlaget oppjusteres ved hjelp av vekter.

Den nåværende versjonen av LOTTE-Skatt er basert på Inntektsstatistikken for husholdninger fra 2017. Vi utfører beregninger for senere år enn grunnlagsåret og er derfor avhengige av å fremskrive datagrunnlaget til det aktuelle beregningsåret.

Til dette benyttes en fremføringsmodul. Etter at persondataene er bearbeidet i fremføringsmodulen, kan dataene benyttes til skatteberegninger.

Hovedprinsippene bak en skatteberegningsmodell som LOTTE-Skatt er enkle. Utgangspunktet er at en med basis i informasjon om ulike skattytere, som inntektens størrelse og sammensetning, hvilke fradrag de har, forsørgelsesbyrde, etc., lager et program som regner ut skatten for hver person. Når et slikt system er etablert, kan det beregnes effekter av å gjøre endringer i regelverket.

Et skattesystem består av et omfattende sett av regler. I LOTTE-Skatt er regelverket fremstilt ved hjelp av to moduler, regelarkivet og skatterutinen. Regelarkivet består primært av satser og fradragbeløp for ulike skattetyper, mens det er skatterutinene som kobler satsene til datagrunnlaget ved at det her defineres skattegrunnlag og hvilke satser og fradrag som skal anvendes på ulike grunnlag. Mens regelarkivet fremstår som en relativt enkel oversikt over ulike satser og fradragbeløp, er skatterutinen et program (basert på SAS-programmering) som simulerer beregningen av skatt for hver person.

Modellen er dokumentert i Hansen mfl. (2008).

LOTTE-Konsum – modell som beskriver fordelings effekter av den indirekte beskatningen

LOTTE-konsum er en modell for beregning av fordelings effekter av indirekte skatter, slik som endringer i merverdiavgift og særavgifter (Nygård og Aasness, 2013). Med utgangspunkt i den samme husholdningspopulasjonen som i skatte-modellen LOTTE-skatt, beregnes (imputeres) sparing, total forbruksutgift og forbruket fordelt på i alt 30 varegrupper. Disse beregningene baserer seg på estimering av Engel-funksjoner på mikrodata fra Forbruksundersøkelsen i SSB, samt kalibreringer for å treffe riktig makronivå. Ved siden av inntekt, tas det hensyn til at husholdningenes etterspørsel varierer med demografiske variable som antall voksne og barn.

På grunnlag av den enkelte husholdnings forbruksmønster beregnes budsjett-andeler, som gjør det mulig å konstruere husholdningsspesifikke prisindekser. Fordelingsvirkningen av prisendringer som følge av endringer i avgiftene kan dermed anslås gjennom endringer i de husholdningsspesifikke prisindeksene. Endringer i skattebyrden beregnes som endringen i realverdien av total forbruksutgift for husholdet, definert som forbruket dividert på den husholdningsspesifikke prisindeksen før og etter avgiftsendringen.

LOTTE-Arbeid – modell for arbeidstilbudseffekter av endringer i personskattesystemet

Hovedhensikten med mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid er å gi anslag på proveny- og fordelings effekter av endringer i skattesystemet som også tar hensyn til at skatteendringer påvirker arbeidstilbudet (Dagsvik mfl., 2008). LOTTE-Arbeid er basert på en atferdsmodell for hvordan personer bestemmer sin tilknytning til arbeidslivet, gitt skattesystemet, andre økonomiske rammebetingelser og gitt diverse kjennetegn ved personene. Modellen bygger på mange års forskning i Statistisk sentralbyrå omkring økonometrisk modellering av arbeidstilbud. Oversikten i Dagsvik (2004) redegjør for dette arbeidet, som har vært kvalitets-sikret av tilsvarende miljøer andre steder i verden, blant annet ved publisering i internasjonale tidsskrift. Siden atferdsmodellering representerer en vesentlig forenkling av folks beslutninger omkring arbeid, vil det alltid være betydelig usikkerhet knyttet til modellprediksjoner. Likevel, med tanke på at arbeidstilbudseffekter typisk spiller en stor rolle ved utformingen av skattesystemet er LOTTE-Arbeid et nyttig analyseapparat som et supplement til LOTTE-Skatt. Modellen

anvendes blant annet til å beregne såkalte selvfinansieringsgrader av endringer i personbeskatningen, dvs. hvor stor andel av skattetapet (initialt beregnet ved modellen LOTTE-Skatt, dvs. uten atferdseffekter) ved en skattelettelse som kommer tilbake i form av økte skatteinntekter fordi folk arbeider mer ved lavere skattesatser.

Vedlegg C: Ekvivalent inntekt

Disponibel inntekt eller inntekt etter skatt er et vanlig benyttet mål på folks levestandard. Vi definerer disponibel inntekt som yrkesinntekter, pensjonsinntekter og kapitalinntekter fratrukket skatt og tap i næring og i aksjemarkedet, men tillagt en del skattefrie ytelser som barnetrygd og økonomisk sosialhjelp. Siden det er stor grad av felles økonomi innenfor husholdningene, aggregeres det over husholdningsmedlemmenes disponible inntekter for å få disponibel inntekt på husholdningsnivå. Dette er det ene hovedinntektsbegrepet som anvendes.

Det andre inntektsbegrepet vi bruker er ekvivalent inntekt for personer. Dette inntektsbegrepet beregnes ved at disponibel inntekt i husholdningen deles på en såkalt ekvivalensskala. Dette gjøres for å ta hensyn til at husholdninger har ulik størrelse og at det dermed er et ulikt antall personer som lever av disse inntektene i familiene. For å kunne sammenlikne inntektene i husholdninger av ulik type og størrelse, er det derfor vanlig å justere inntekten ved hjelp av såkalte ekvivalensskalaer eller forbruksvekter. En ekvivalensskala gir uttrykk for hvor stor inntekt en husholdning på for eksempel fire personer må ha for å ha samme levestandard eller økonomisk velferd som en enslig person. Ekvivalensskalaene tar hensyn til antall husholdningsmedlemmer, men også at det eksisterer såkalte stordriftsfordeler i husholdningene. Et eksempel på det siste er at for en del konsumgoder, som bil, oppvarming, etc., er bruken (til dels) uavhengig av familiestørrelse. Det finnes mange forslag på hvordan disse ekvivalensskalaene skal konstrueres, og vi har valgt å bruke den såkalte «EU-skalaen». I EU-skalaen regnes første voksne som en forbruksenhet, ytterligere voksne regnes som 0,5 forbruksenheter, mens hvert barn teller som 0,3 forbruksenheter. Videre er ekvivalent beløp fordelt ut på hvert enkelt husholdningsmedlem. Det siste innebærer at individet er den «økonomiske enheten» i fordelingsanalysene, som er i samsvar med standard metodepraksis.

Figurregister

Figur 3.1	Marginale skattesatser på lønnsinntekt. 2013, 2017 og 2019.....	10
Figur 4.1	Utviklingen i inntektsulikhet målt ved Gini-koeffisienten, 2000–2019.....	11

Tabellregister

Tabell 4.1	Gjennomsnittlige endringer i inntekts- og formuesskatt fordelt på disponibel inntekt i husholdninger i desiler. 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt.....	12
Tabell 4.2	Gjennomsnittlige endringer i inntekts- og formuesskatt fordelt på ekvivalent inntekt på personnivå. 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av ekvivalent inntekt.....	13
Tabell 4.3	Gjennomsnittlige endringer i formuesskatt fordelt på disponibel inntekt i husholdninger i desiler. 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt.....	14
Tabell 4.4	Gjennomsnittlige endringer i formuesskatt fordelt på netto formue i husholdningene: 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt.....	14
Tabell 4.5	Effekter på omfordeling av endringer i inntekts- og formuesskatt, 2013–2017 og 2017–2019.....	15
Tabell 5.1	Gjennomsnittlige endringer i indirekte skatter fordelt på inntekt i husholdninger (desiler) ved å anvende skatteregler for 2019 i stedet for 2013. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt.....	16
Tabell 6.1	Gjennomsnittlige effekter på disponibel inntekt av endringer i arbeidstilbudet. 2017-skatteregler i stedet for 2013-regler og 2019-skatteregler i stedet for 2017-regler. Målt i kroner og i % av disponibel inntekt.....	16

© Statistisk sentralbyrå, 2019

Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

ISBN 978-82-537-9998-8 (trykt)

ISBN 978-82-537-9999-5 (elektronisk)

ISSN 0806-2056