

**NOU**

Norges offentlige utredninger **1999: 7**

# Flatere skatt

Utredning fra et ekspertutvalg oppnevnt av Finans- og tolldepartementet 18. februar 1998

Avgitt 15. januar 1999

Statens forvaltningstjeneste  
Statens trykning

---

Oslo 1999

## **Til Finans- og tolldepartementet**

Finans- og tolldepartementet oppnevnte 18. februar 1998 et ekspertutvalg til å utrede ulike sider ved et mer proporsjonalt skattesystem. Flater skatt-utvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo, 15. januar 1999

*Nils Martin Stølen* leder

*Ole Gjems-Onstad*

*Ingrid D. Rasmussen*

*Rolf A. Røtnes*

*Hilde Mathisen Sletteberg*

*Hege Torp*

*Jørgen Winsnes*

*Kjetil Berner* Sekretariatsleder

*Karsten R. Gerdrup*

*Thor Christian*

*Moen Harald J. Andersen*

*Del I*  
*Innledning og sammenfatning*

## Kapittel 1

**Oppnevning, mandat og sammensetning****1.1 Utvalgets mandat og sammensetning**

---

Finansdepartementet nedsatte den 18. februar 1998 ekspertutvalget for å utrede et mer proporsjonalt skattesystem. Ekspertutvalget ble gitt følgende mandat:

«

1. Stortinget vedtok våren 1997 å be Regjeringen fremme en utredning om ulike fordeler og ulemper ved et mer proporsjonalt skattesystem våren 1998. I Innst S nr 257 (1996-97) heter det bl a: «Flertallet vil be om at Regjeringen legger fram en mer omfattende utredning av ulike fordeler og ulemper ved omlegging til et mer proporsjonalt skattesystem, herunder både en mer rendyrket flat skattemodell med faste bunnfradrag og et system med ulike fradragsordninger kombinert med en flatere satsstruktur. Flertallet legger til grunn at en slik analyse må drøfte forholdet til næringsbeskatning, delingsmodellen, mulighetene for betydelige forenklinger for lønntakeres skatteregler, grensdragningene mellom skattepliktige og skattefrie inntekter, samt forholdet til fordelingspolitikken. Flertallet forutsetter at en slik departement-sutredning også inneholder analyser av ulike konsekvenser for næringsdrivende og lønntagere, samt provenyvirkninger for staten. Flertallet vil be om at forholdet til lønnsdannelse og lønnsstruktur ved alternative typer skattereformer også inngår som et ledd i vurderingen.»
2. Utredningsutvalget skal gi en oversikt over ulike alternativer for en flatere satsstruktur og vurdere hvordan utforming og nivå på minstefradrag og klassefradrag påvirker progresjonen og inntektsfordelingen. Utvalget må videre drøfte de fordelingsmessige egenskapene ved andre typer fradrag. Inntektsbegrepet, herunder grensdragningen mellom skattefrie og skattepliktige inntekter (naturalytelser mv), skal i hovedsak ligge fast. Videre skal bedriftsbeskatningen i all hovedsak ligge fast, herunder både reglene for fastsettelse av næringsoverskudd, utbyttebeskatning og gevinstbeskatning av aksjer.
3. Utredningsutvalget skal vurdere en tilnærming av skattesatsene for arbeids- og pensjonsinntekter og kapitalinntekter, herunder hensiktsmessigheten av en todelt inntekts- og satsstruktur. Flere hovedalternativer kan vurderes:
  - i. høyere, flat skattesats på alminnelig inntekt, med tillegg av en avdempet progresjon på personinntekt i form av folketrygdavgift og toppskatt.
  - ii. høyere, flat skattesats på alminnelig inntekt, fjerning av toppskatten, men videreføring av folketrygdavgiftene på et tilpasset personinntektsgrunnlag.
  - iii. bare skatt på alminnelig inntekt. Dette innebærer at toppskatten og folketrygdavgiftene blir en del av den flate satsstrukturen på almin-

nelig inntekt. Alternativene kan kombineres med ulike utforminger av ett eller flere bunnfradrag, og eventuelle begrensninger i eksisterende fradragsregler. Utvalget skal foreta en prinsipiell drøfting av de ulike alternativene og analysere fordelingsvirkningene. Dersom utvalget velger å drøfte virkninger av å begrense fradraget for gjeldsrenter for personer, må utvalget også vurdere hvilke problemer dette kan reise i forhold til personlig næringsdrivende og selskapssektoren, herunder hvordan ulike løsninger kan påvirke kapitalallokeringen og gi opphav til omgøelser.

4. De ulike alternativene må vurderes i forhold til forenklinger i skattesystemet. Utvalget skal særlig legge vekt på behovet for en deling av næringsinntekt. Også pensjonistbeskatningen må vurderes i forhold til satsstrukturen og bunnfradragene i de ulike alternativene.
5. Utredningsutvalget skal i utgangspunktet legge til grunn at formuesskatten skal videreføres. Formuesskatten kan imidlertid vurderes i forbindelse med vurderingen av inntektsbeskatningen av kapitalinntekter, med sikte på en samlet, passende skattebelastning på kapital. Det må legges til grunn at forskjellige kapitalobjekter skal ha mest mulig lik skattemessig behandling, selv om enkelte kapitalplasseringer ikke gir en løpende skattepliktig avkastning.
6. Utredningsutvalget skal behandle alternativer som ikke reduserer det samlede skatteproveny som følge av omleggingen.
7. For de ulike hovedalternativene må det gjøres teoretiske og empiriske analyser av virkninger på arbeidstilbudet og lønnsdannelsen, herunder velferdsvirkninger for ulike deler av arbeidsstyrken og befolkningen.
8. Utvalget skal legge fram sin rapport innen 01.11.98.»

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Forskningssjef Nils Martin Stølen (leder), Statistisk sentralbyrå
- Professor Ole Gjems-Onstad, Handelshøyskolen BI
- Underdirektør Ingrid Rasmussen, Finansdepartementet
- Avdelingsdirektør Rolf A. Rønnes, Nærings- og handelsdepartementet
- Statsautorisert revisor Hilde Mathisen Sletteberg, Christiania Revisjon
- Forskningsleder Hege Torp, Institutt for samfunnsforskning
- Lovrådgiver Jørgen Winsnes, Finansdepartementet

Sekretærer for utvalget har vært rådgiver Kjetil Berner (leder), Finansdepartementet, konsulent Karsten R. Gerdrup, Finansdepartementet, rådgiver Thor Christian Moen, Finansdepartementet, rådgiver Marit Svensgaard (til medio september), Nærings- og handelsdepartementet og førstekonsulent Harald J. Andersen (fra medio september), Nærings- og handelsdepartementet.

## **1.2 Tolkning av mandat med avgrensninger**

---

Utvalget har lagt vekt på å presentere prinsipielle og praktiske sider ved mer proporsjonale skattesystemer. Utvalget har drøftet fradragsordninger, herunder gjeldsrentefradraget, og enkelte skatteregler blant annet med sikte på forenklinger. Flere modeller er vurdert som alle innebærer at høyeste mar-

ginalskatt på arbeidsinntekt reduseres og at skatten på kapitalinntekter øker. Utvalget har lagt til grunn for sitt arbeid at gjeldende regler om at satsen på kapitalinntekter for personlig skattytere og selskapsskatten for etterskuddspliktige skal være lik. Dette er viktig for å bidra til nøytralitet i kapitalinntektsbeskatningen. Dette innebærer at endret skatt på kapitalinntekter gir tilsvarende endringer i selskapsskatten.

Utvalget drøfter dels modeller som kun innebærer endringer i satsstrukturen i forhold til gjeldende system og dels modeller hvor skattegrunnlaget, herunder fradragreglene, blir modifisert. Modellene blir vurdert i forhold til deres fordelings- og effektivitetsmessige virkninger, samt hensynet til forenklinger. Utvalget har også vurdert det som hensiktsmessig å se nærmere på beskatningen av formue.

Noe av bakgrunnen for å redusere progresjonen i skattesystemet er at dette vil minske dagens «spenninger» i delingsmodellen. Utvalget har i den forbindelse drøftet om delingsmodellen kan endres. Det legges til grunn at bedriftsbeskatningen for øvrig er fast. Det samme gjelder inntektsbegrepet, herunder grensdragningen mellom skattefrie og skattepliktige inntekter (naturalytelser mv).

Utvalget har ikke vurdert de særskilte reglene for beskatning av petroleumsinntekter eller kraftverk. Utvalget har derfor ikke gått nærmere inn på hvordan disse kan eller bør tilpasses endringer i retning av flatere skatt.

Utvalget har lagt til grunn at illustrasjoner av flatere skatt-modeller skal være provenynøytrale, som nevnt i mandatet. Utvalget har også sett bort fra eventuelle endringer av forbruksavgiftene og den generelle arbeidsgiveravgiften. Dette legger klare føringer på hvor langt en kan gå i retning av en flatere skatt når det tas hensyn til at dette vil påvirke både inntektsfordelingen, effektiviteten i arbeids- og kapitalmarkedet og investeringsatferden. Utvalget har beregningsmessig lagt reglene for 1998 til grunn for analysene. På enkelte punkter er det større avvik mellom reglene for 1998 og 1999. Utvalget har da prøvd å markere dette i teksten.

To av utvalgets medlemmer, Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg, har enkelte særmerknader, jf særlig avsnitt 3.6 for disse medlemmers hovedsynspunkter.

### 1.3 Utvalgets arbeid

---

Ekspertutvalget har i perioden mars 1998 til januar 1999 avholdt 14 møter. Eksterne forskere ved Norges Handelshøyskole og Statistisk sentralbyrå samt utvalgsleder Nils Martin Stølen og utvalgsmedlem Ole Gjems-Onstad har bidratt med vedlegg til rapporten. Kirsten Hansen i Statistisk sentralbyrå og Liv Inger Finsbøl i Finansdepartementet har foretatt beregninger for utvalget.

Tatt i betraktning det omfattende mandatet og de relativt store endringene i skatteopplegget som ble foreslått forbindelse med Nasjonalbudsjettet 1999, fikk utvalget forskjøvet tidsfristen fra 1. november 1998 til 15. januar 1999.

### 1.4 Leserveiledning

---

I "*Hvorfor flatere skatt?*" i kapittel 2 gis det en begrepsavklaring av flatere skatt. Det gis også en oversikt over ulike sider ved flatere skatt.

*"Sammenfatning av utvalgets vurderinger og tilrådinger"* i Kapittel 3 sammenfatter utvalgets vurderinger og tilrådinger til flatere skatt.

*"Prinsipper for utforming av et skattesystem"* i Kapittel 4 gir en oversikt over grunnleggende prinsipper for utforming av et skattesystem.

*"Skattesystemer i enkelte andre land"* i Kapittel 5 beskriver skatteregler og skatteformer i en del andre land. Utvalget har viet størst oppmerksomhet til skattesystemene i andre nordiske land.

*"Skattesystemet i Norge"* i Kapittel 6 gir en oversikt over dagens skattesystem, med hovedvekt på regler for beskatning av personer. I slutten av kapitlet drøftes momenter som påvirker den effektive beskatningen av kapital og arbeid.

*"Skatter og avgifter i Norge og andre land"* i Kapittel 7 gir en oversikt over utviklingen i skatteinntektene for enkelte skattearter og trekk ved beskatningen av lønnsinntekter i enkelte OECD-land. Det gis også en omtale av beskatningen av kapital i enkelte OECD-land.

I *"Effektivitetsmessige virkninger av beskatning"* i kapittel 8 gis det en nærmere vurdering av effektivitetsmessige virkninger av vridende skatter. Det drøftes hvordan skattesystemet kan påvirke spareatferd og tilpasningen i arbeidsmarkedet. Forhold knyttet til beskatning i en økonomi med internasjonal kapitalmobilitet drøftes også. Videre gis det en oppsummering av noen resultater fra en empiriske likevektsmodell knyttet til velferdseffekter av lavere progressivitet i inntektsbeskatningen.

I *"Skatt og fordeling"* i kapittel 9 gis det en beskrivelse av framgangsmåten for å analysere fordelingsvirkningene av skatteomlegginger. Spørsmål som tas opp er valg av økonomisk enhet (husholdning/individ), analyseenhet, ekvivalensskala og inntektsbegrep. Det gis en oppsummering av metoder for å beregne nivået på og endringer i inntektsforskjellene, herunder desiltabeller og Gini-koeffisienter. Skattemodellen LOTTE, som brukes til å beregne proveny- og inntektsfordelingsvirkninger, beskrives også nærmere.

I *"Tidligere studier av flat beskatning i Norge og andre land"* i kapittel 10 gis det en oversikt over og en vurdering av tidligere flat skatt-studier i Norge og i enkelte andre land.

I *"Vurdering av ulike sider ved gjeldende skattesystem"* i kapittel 11 vurderes mulige forenklinger i gjeldende skattesystem. I kapitlet vurderes det om eksisterende fradragssystemer er godt begrunnet ut fra hensynet til fordeling, effektivitet og forenklinger. Det gis bl a også en nærmere vurdering av delingsmodellen og formuesskatten.

I *"Analyser av effektivitets- og fordelings effekter av flatere skatt"* i kapittel 12 analyseres effektivitets- og fordelings effekter av mer proporsjonale skattemodeller. I avsnitt 12.2 drøftes fire modeller som er avledet fra hovedalternativene som er beskrevet i mandatet. Formålet med dette er å vurdere virkningene av enkle håndgrep i skattesystemet med sikte på å gjøre det mer proporsjonalt. Utvalget drøfter i avsnitt 12.3 to alternativer hvor en tar hensyn til de potensielle forenklingene mv i skattesystemet som foreslås i kapittel 11.

## Kapittel 2

**Hvorfor flatere skatt?****2.1 Begrepsavklaring**

---

Et flatt skattesystem kan defineres som et skattesystem der alle betaler den samme *andelen* av inntekten i skatt uavhengig av inntektsnivå og inntektssammensetning. Dette innebærer at marginals-katten alltid er lik gjennomsnittsskatten.<sup>1</sup>

Et progressivt skattesystem kan defineres som et skattesystem der marginals-katten er større (eller lik) gjennomsnittsskatten på alle inntektsnivåer. De progressive elementene fører til at personer med høye inntekter betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lave inntekter, og denne forskjellen vil generelt være større jo mer progressivt skattesystemet er.

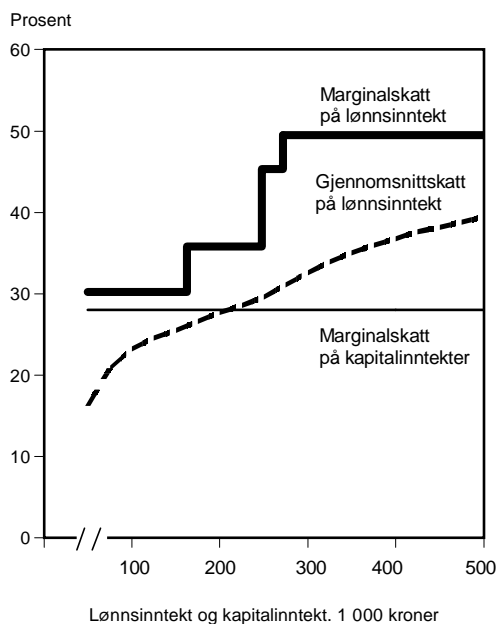
Av fordelingshensyn har deler av skattesystemet i Norge og i de fleste andre land en viss progresjon for å utjevne inntektsforskjellene etter skatt. I Norge bidrar spesielt klassefradraget, minstefradraget og toppskatten til dette. Figur 2.1 illustrerer den progressive beskatningen av lønnsinntekt og den flate beskatningen av kapitalinntekter. Gjennomsnittsskatten for en lønns-taker som ikke har fradrag utover standardfradrag (minstefradrag og klassefradrag) stiger med lønnsinntekten, og er lavere enn marginals-katten på alle inntektsnivå. Når det tas hensyn til at lønn ilegges arbeidsgiveravgift, blir den effektive marginale skattesatsen på lønnsinntekter høyere. Arbeidsgiveravgiften har også et progressivt element ved at lønn over 16 G ilegges en forhøyet arbeidsgiveravgift («kakseskatten»).

Kapitalinntekter beskattes i det norske skattesystemet i utgangspunktet flatt med 28 pst, jf figur 2.1. Dette gjør at personer med en stor andel kapitalinntekter vil kunne betale mindre i skatt enn en som har en større andel lønnsinntekter.<sup>2</sup>

1. Marginals-katten er definert som skatten på den siste opptjente kronen, mens gjennomsnittsskatten er definert som samlet skatt i pst av samlet inntekt.
2. Den effektive skattesaten på kapitalinntekter er imidlertid høyere når det tas hensyn til at en del av den nominelle avkastningen av kapital er kompensasjon for inflasjon. Formuesskatten bidrar også til økt skattebelastning på kapitalen. Formuesskatten er imidlertid i mange tilfeller lav når kapitalobjektet har lav verdsettelse for skatteformål (bolig og annen forbrukskapital, ikke-børnoterte aksjer mv), jf avsnitt 6.4.3.



### Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker



Figur 2.1 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker<sup>1</sup> i klasse 1. 1998. Prosent  
<sup>1</sup>Lønnstakeren antas å ikke ha noen fradrag utover standardfradrag.

Utvalget vil med en flatere skatt mene en skatteomlegging som gir redusert forskjell mellom høyeste marginalskatt på personinntekter og skattesatsen på alminnelig inntekt.

Hensynet til inntektsfordelingen har gjort at forslag om flat skatt ofte kombineres med et *bunnfradrag i inntekt* eller *direkte fradrag i skatt*. I det første tilfellet vil inntekt utover bunnfradraget bli beskattet med en fast (marginal) sats. Gjennomsnittsskatten vil i dette tilfellet stige med økt inntekt. I det andre tilfellet vil marginalskatten være fast fra første opptjente krone, mens gjennomsnittsskatten til å begynne med vil være negativ og så jevnt stigende med økt inntekt. Med dette systemet gis det en rundsumoverføring til alle skattebetalerne med et fast beløp. En vil derfor motta en netto kontantutbetaling når skatten er lavere enn overføringen. I begge tilfellene vil personer med høye inntekter betale en større andel av inntekten i skatt enn personer med lave inntekter. Dette er nærmere drøftet i vedlegg 1. Med definisjonen som er gitt over vil slike skattesystemer bli karakterisert som progressive. Bakgrunnen for at slike skatteforslag likevel er blitt fremstilt som flat skatt-systemer kan være at de er *flatere*, eller mindre progressive for høye inntekter, enn skattesystemene de er ment å erstatte.

For å oppnå et system med en flat/flatere skatt er det ofte ikke tilstrekkelig å gjøre satsstrukturen mindre progressiv. Hvis skattegrunnlaget i liten grad reflekterer faktiske inntekter og fradrag, kan et skattesystem som formelt sett er proporsjonalt, reelt sett være progressivt eller regressivt. En flat skatt-reform krever derfor at skattegrunnlaget defineres på en mest mulig ensartet måte slik at individer som i økonomisk henseende er like, også underkastes lik skattemessig behandling.

I det norske skattesystemet har en, i likhet med de fleste andre land, valgt å beskatte inntekt framfor forbruk i den *direkte* beskatningen. I litteraturen har imidlertid ofte en flat skatt blitt knyttet til en reform som tar sikte på en overgang fra et inntektsskattesystem til et forbruksskattesystem, jf blant annet J. Slemrod og J. Bakija (1996) og R. E. Hall og A. Rabushka (1983, 1995). Dette omtales nærmere i avsnitt 10.1.

Det norske skatte- og avgiftssystemet bygger dels på et forbruksskattesystem. Merverdiavgiften fungerer som en skatt på forbruk, og hvis den hadde omfattet alle varer og tjenester med samme avgiftssats, ville merverdiavgiften kunne betraktes som en rendyrket flat skatt på *forbruk*. Økt vekt på merverdiavgiften framfor inntektsskatten kan derfor bidra til å gjøre skattesystemet mindre progressivt.

## 2.2 Ulike sider ved flatere skatt

---

I dette avsnittet gis det en oversikt over enkelte sider ved å innføre et flatere skattesystem. Diskusjonen tar i stor grad utgangspunkt i det gjeldende norske skattesystemet. Det vises til "[Sammenfatning av utvalgets vurderinger og tilrådinger](#)" i kapittel 3 for en sammenfatning av utvalgets vurderinger av flatere beskatning.

### 2.2.1 Motiver for flatere skatt

Et sentralt argument for å innføre flatere beskatning er hensynet til de samfunnsøkonomiske kostnadene ved en progressiv satsstruktur. Kostnadene skyldes for det første at *effektivitetstapet* knyttet til inndragelse av et gitt skattebeløp isolert sett er større jo høyere marginalskatten er. Det er marginalskatten, og ikke skattebeløpet som sådan, som bidrar til at produsenter og forbrukere tilpasser seg på en annen måte enn de ville ha gjort uten skatter, eller i en situasjon med atferdsuavhengige skatter. En progressiv satsstruktur kan innebære at marginalskatten er høy sett i forhold til den andel av inntekten som blir inndrevet i skatt (gjennomsnittsskatt). Derfor kan også effektivitetstapet bli stort. Hensynet til å minimere effektivitetstapet sto sentralt for omleggingene i retning av lavere formelle skattesatser, kombinert med bredere skattegrunnlag, som har funnet sted i de fleste industrialiserte land i løpet av de siste to ti-årene, jf avsnitt 6.2.

For det andre gir forskjeller i de formelle marginale skattesatsene på kapitalinntekter og arbeidsinntekter motiver til å *få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter*. Dersom slike inntektsomdannelser får et stort omfang, vil det gi utilsiktede fordelings- og effektivitetsmessige virkninger. I det norske skattesystemet har en derfor forsøkt å begrense muligheten for slik tilpasning gjennom den såkalte delingsmodellen, som bestemmer hvor stor del av næringsinntektene for personlige næringsdrivende og aktive eiere som skal regnes som arbeidsinntekter, jf nærmere omtale i avsnitt 6.3.5. Det nedlegges et vesentlig arbeid mht å administrere og kontrollere gjeldende delingsmodell, men det er betydelig uenighet om hvor vellykket delingsreglene er. Behovet for et komplisert regelverk for å fastsette fordelingen av næringsinntekter på henholdsvis kapital- og arbeidsinntekter vil bli redusert med mindre forskjell i skattebelastningen på hhv kapital- og arbeidsinntekter. Dette skyldes at et mer proporsjonalt skattesystem (definert som redusert marginal beskatning av høye arbeidsinntekter i hovedsak finansiert ved økt

skatt på alminnelig inntekt) vil redusere skattyternes motiver til tilpasninger, omgåelser og press for å komme unna den høyere arbeidsinntektsbeskatningen. I kapitlene 6 og 11 drøftes spørsmål knyttet til satsstrukturen i gjeldende skattesystem.

Et tredje argument for flatere skatt ligger i at en kan oppnå et enklere og allment mer forståelig skattesystem. På den måten kan en unngå unødvendige kostnader som påløper i den offentlige skatteadministrasjonen, i tillegg til de som oppstår som følge av skattyternes begrensede forståelse og/eller tilpasning til systemet. Et enklere skattesystem vil også gjøre den enkeltes skattebyrde mindre avhengig av evnen til å foreta skattemessige tilpasninger. Denne kostnadsbesparelsen har trolig en gunstig fordelingseffekt etter som kompliserte skattesystem normalt favoriserer de ressurssterke. Disse spørsmålene drøftes nærmere i kapittel 11.

### 2.2.2 Ulemper ved omlegging til flatere skatt

Innføring av et mer proporsjonalt skattesystem kan redusere muligheten til å benytte skattesystemet i fordelingspolitikken. Hvis gjeldende skattegrunnlag ikke endres, kan en flatere satsstruktur bidra til å redusere skatten for personer med høye inntekter. For å opprettholde samme proveny som i dag, kan det være vanskelig å unngå skatteøkning for en del personer med lave og midlere inntekter. Ved å oppheve enkelte av de gjeldende fradragsordningene og/eller endre utformingen av bunnfradrag mv, kan man likevel oppnå en viss omfordeling. I kapittel 12 analyseres fordelingseffektene av ulike varianter av mer proporsjonale skattesystem.

Utgangspunktet for at en har fradragsrett for blant annet renteutgifter er at det er nettoavkastningen av kapitalen som bidrar til skatteevnen, og som derfor bør beskattes. Dersom en skulle avvikle det generelle rentefradraget ved omlegging til en flatere skatt, vil det oppstå problemer med å skille mellom rentekostnader pådratt til inntektens ervervelse, og andre forbruksrelaterte rentekostnader. Det grunnleggende problemet er at det vil være vanskelig å henføre visse deler av gjeldsrentene til bestemte aktiva på en økonomisk meningsfull måte. I avsnitt 11.3.2.5 gis det en nærmere vurdering av en begrensning av rentefradraget.

Skattesatsen på kapitalinntekter må trolig økes ved innføring av et mer proporsjonalt skattesystem dersom reformen skal være provenynøytral. Eventuelt kan en legge om skattesystemet i retning av større vekt på indirekte skatter som merverdiavgiften og særavgifter. En økning i kapitalinntektsbeskatningen kan svekke motivene til å investere og spare i Norge. I *"Effektivitetsmessige virkninger av beskatning"* i kapittel 8 drøftes effektivitetsmessige virkninger av beskatningen nærmere.

### 2.2.3 Effekter via arbeidsmarkedet

En flatere skatt kan styrke motivene til å arbeide, ved at skattekilen i arbeidsmarkedet reduseres for store grupper lønnstakere, dvs at forskjellen mellom hvor mye en arbeidsgiver på marginen må betale for arbeidskraften, og det en arbeidstaker reelt sitter igjen med når alle skatter og avgifter er betalt, blir redusert. Økonomisk teori gir derimot ikke entydige resultater når det gjelder i hvilken grad reduksjoner i skattekilen i arbeidsmarkedet gjennom et mer proporsjonalt skattesystem vil slå ut i form av økt sysselsetting og/eller redu-

sert arbeidsledighet. Dette avhenger blant annet av mobiliteten i arbeidsmarkedet og mekanismene for lønnsdannelsen.

I lokale lønnsforhandlinger vil fagforeningene vanligvis veie lønnskrav opp mot hvilke konsekvenser økt lønn kan ha for bedriftens konkurranseevne og de ansattes jobbsikkerhet. Redusert progressiv beskatning (for gitt gjennomsnittsskatt) gjør det relativt billigere for fagforeningen å oppnå en gitt økning i lønn etter skatt. Dette tilsier at fagforeningen i en slik situasjon isolert sett vil prioritere lønnsøkning sterkere enn i en situasjon med mer progressiv beskatning (substitusjonsvirkning). På den annen side vil en reduksjon i gjennomsnittsskatten føre til at kjøpekraften av en gitt bruttolønn øker, noe som isolert sett trekker i retning av at fagforeningene vil legge mindre vekt på økte lønnskrav (inntektsvirkning). Nettoeffekten av en skatteomlegging som innebærer både redusert marginalskatt og gjennomsnittsskatt på fagforeningenes lønnskrav er derfor usikker.

Både empiriske og teoretiske studier gir holdepunkter for å hevde at reduksjoner i skattekiln i arbeidsmarkedet bidrar til å øke arbeidstilbudet (og dermed på sikt trolig også sysselsettingen). Resultatene er vesentlig mer uklare med hensyn til hvorvidt en reduksjon i skattekiln vil bidra til å redusere arbeidsledigheten. Det er imidlertid mye som tyder på at det er en sterkere sammenheng mellom skatt på arbeidsinntekt og arbeidstilbud for lavt lønnede arbeidstakere og for arbeidsledige, enn det er for høyt lønnede arbeidstakere. Dette skyldes bl a at arbeidstakere med (utsikter til) lav lønn i praksis ofte står overfor et valg mellom arbeid eller ikke arbeid. Arbeidstilbudet kan også påvirkes av andre faktorer enn lønn etter skatt, for eksempel nivået på ulike trygder og hvordan disse er avkortet mot lønnsinntekter. En annen faktor kan være nivået på faste kostnader knyttet til å tre inn i arbeidsmarkedet, eksempelvis reisekostnader og utgifter til barnetilsyn. I avsnitt 8.4 diskuteres spørsmål om beskatningens innvirkning på arbeidsmarkedet nærmere.

## Kapittel 3

**Sammenfatning av utvalgets vurderinger og tilrådinger****3.1 Bakgrunn og premisser**

---

Det kan både være fordeler og ulemper ved et flatere skattesystem og ulike måter å gjennomføre det på. Hovedformålet med denne utredningen har vært å kartlegge disse forholdene. Med utgangspunkt i mandatet, jf også "*Hvorfor flatere skatt?*" i kapittel 2, har utvalget vurdert alternative modeller for flatere skatt ut fra i hvilken grad de vil bidra til:

- Økt verdiskaping og velferd (samfunnsmessig effektivitet)
- Jevnere inntektsfordeling
- Et enklere skattesystem

En sentral rammebetingelse for utvalgets arbeid har vært forutsetningen om at det *samlede skatteprovenyet ikke skulle bli redusert som følge av omleggingen*. Dette innebærer at fokus i utredningen er rettet mot å vurdere konsekvensene av ulike endringer i retning av flatere skatt gitt et bestemt skatteproveny. Systemet og nivået fra 1998 er benyttet som referanse. I tillegg har utvalget også presentert enkelte illustrasjoner av provenynøytrale omlegginger av formuesskatten. En mulig utvidelse i forhold til utvalgets drøfting kunne ha vært å se på provenynøytrale skatteomlegginger som også inkluderte arbeidsgiveravgiften, merverdiavgiften og andre forbruksskatter. Med noen unntak kan både arbeidsgiveravgiften og merverdiavgiften betraktes som tilnærmet flate skatter.

En eventuell positiv effekt på verdiskapingen i samfunnet som følge av en i utgangspunktet provenynøytral omlegging av skattesystemet, vil også innebære økte skatteinntekter. En slik omlegging kan derfor gi grunnlag for lavere satser. Det er imidlertid svært vanskelig å gi et presist anslag på de samfunnsmessige gevinstene av en skatteomlegging. Utvalget har derfor nøyd seg med å påvise mulige effekter av omlegginger hvor provenyet i utgangspunktet balanserer. Dette kan uansett være en hensiktsmessig framgangsmåte ettersom det alltid tar noe tid før en skatteomlegging gir fullt utslag på verdiskaping og velferd. De viktigste forholdene av betydning for samfunnsmessig effektivitet av endringer i skattesystemet er drøftet i "*Effektivitetsmessige virkninger av beskatning*" i kapittel 8.

Det er heller ikke uten problemer å analysere fordelingseffektene av skatteomlegginger. De viktigste aspektene rundt forhold som valg av analyseenhet, inntektsbegrep og metoder for å beregne nivået på inntektsforskjeller og endringer i disse, er drøftet i "*Skatt og fordeling*" i kapittel 9. Beregninger av proveny og inntektsfordeling er i hovedsak utført ved hjelp av Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. En oversikt over og en vurdering av enkelte tidligere studier som omhandler omlegginger i retning flatere skatt, er gjengitt i kapittel 10. Resultatet fra disse studiene har også gitt viktige premisser for utvalgets arbeid.

### 3.2 Utvalgets hovedvurderinger

---

Utvalgets drøfting av effektene av ulike forslag til flatere skatt er gjengitt i kapittel 12. I avsnitt 3.6 er det inntatt særmerknader fra utvalgets medlemmer Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg.

Med flatere skatt mener utvalget skatteomlegginger som gir redusert forskjell mellom høyeste marginalsatt på arbeidsinntekter (personinntekt) og skattesatsen på alminnelig inntekt. Formålet med de progressive elementene i dagens skattesystem er å oppnå en jevnere fordeling av inntekt etter skatt enn før skatt. Dette berører i særlig grad arbeidsinntektene gjennom bl a toppskatten. Det sier seg derfor selv at det ikke er mulig å redusere/avskaffe toppskatten gjennom en flatere skatt reform uten at det blir gitt en klar skattelette til personer med de høyeste arbeidsinntektene. For å balansere omleggingen provenymessig har det, innenfor utvalgets ramme, vært mest nærliggende å øke skatten på alminnelig inntekt, eventuelt i kombinasjon med økte bunnfradrag for å unngå skatteskjerpelse for personer med de laveste inntektene. Dette innebærer at en flatere skatt reform, slik utvalget har drøftet det, isolert sett vil forskyve skattebyrden i retning av de etterskuddspliktige, dvs bedriftene. Et begrenset antall personer hvor kapitalinntektene utgjør en relativt stor del av de samlede inntektene kan også få økt gjennomsnittsskatt, til tross for at toppskatten reduseres.

I en tidligere analyse omtalt i kapittel 10 er det foreslått å innføre et helt *proporsjonalt skattesystem* (uten noen form for fradrag) med en sats på i overkant av 25 pst. Utvalget finner det ikke tilrådelig å foreslå en så omfattende endring av skattesystemet, da dette trolig vil ramme husholdninger med lavere inntekter spesielt hardt. Selv om det kan tenkes at mange personer med lavere inntekter ville arbeide en god del mer dersom alle fradragene ble fjernet og marginalsatten på de fleste inntektsnivå ble betydelig redusert, ville det neppe være til å unngå at mange fikk problemer med å opprettholde sitt inntektsnivå. Som drøftet i kapittel 10, tar den tidligere analysen ikke i betraktning at lønningene, ved en slik ren flat skatt reform, må reduseres for at det økte arbeidstilbudet skal bli absorbert i markedet. Derfor gir den tidligere analysen også et for optimistisk bilde av hvilken velferdsgevinst det er mulig å få realisert som følge av en slik reform.

Forskjellen mellom høyeste formelle marginalsatt på arbeidsinntekt og skatt på kapitalinntekt er relativt stor og skaper et press i retning av å omdefinere arbeidsinntekt til kapitalinntekt. Den såkalte delingsmodellen har bl a som en følge av dette vært utsatt for gjentatte endringer. Utvalget har derfor i ett av hovedalternativene i kapittel 12, kalt *flat skatt*, vurdert å fjerne både toppskatten og trygdeavgiften. I en statisk analyse, der eventuelle positive effekter av blant annet økt arbeidstilbud ikke blir tatt i betraktning, vil dette kreve en skattesats på alminnelig inntekt på 38,5 pst for å opprettholde provenyet. En slik skjerpning av bedrifts- og kapitalbeskatningen vil trolig ha en klart negativ effekt for norsk økonomi. På dette grunnlag har utvalget valgt å konsentrere sin drøfting om mer moderate endringer i skattesystemet, som reduksjon eller avvikling av toppskatten, eventuelt kombinert med en reduksjon i fradragmulighetene for bl a å begrense økningen i skattesatsen på alminnelig inntekt.

Dersom provenyet fra inntektsskatten skal opprettholdes og dersom man ut fra fordelingshensyn vil beholde bunnfradrag (minste- og/eller klassefradrag) av en viss størrelse, er det vanskelig å oppheve toppskatten uten at satsen for alminnelig inntekt settes til over 30 pst. I hovedalternativet *justert*

*toppskatt* er toppskatten redusert til 4,5 pst for personinntekter over nedre grense for toppskatten i 1998. Dersom en tillater en svak skatteskjerpelse for de laveste inntektene, kan skattesatsen på alminnelig inntekt settes til 29,5 pst i dette tilfellet. I en annen illustrasjon, der toppskatten fjernes helt ( *uten toppskatt*) og det samtidig foretas en *heving av bunnfradragene* for å unngå skatteskjerpelse for husholdningene med de laveste inntektene, må satsen på alminnelig inntekt settes opp til 32 pst.

Det finnes en rekke mulige kombinasjoner av toppskatt, skatt på alminnelig inntekt og bunnfradrag som gir flatere skatt og om lag uendret skatteproveny. Valg av kombinasjon må gjøres ved en avveining mellom hensynet til inntektsfordelingen kontra de negative effektene av å øke beskatningen av alminnelig inntekt.

Virkningen på den samfunnsmessige effektiviteten av en skatteomlegging som ligger nær opp til alternativet *uten toppskatt* er drøftet i kapittel 12. Grunnlaget for denne drøftingen er nærmere angitt i "*Effektivitetsvirkninger av flatere beskatning*" i kapittel 8.6 og "*Effektivitetsvirkninger av en flat skattereform*" i vedlegg 5. Det foreligger ikke tilstrekkelig presis informasjon om hvordan den skisserte skatteendringen vil påvirke arbeidstilbudet for de enkelte grupper av inntektstakere. De høyere inntektsgruppene vil få redusert marginalsatt på lønn som følge av en slik omlegging. Dette kan gi en moderat økning i arbeidstilbudet for denne gruppen, men virkningen på arbeidstilbudet av skatteendringer for personer med høyere inntekter er erfaringsmessig ikke stor. Mange med lavere og midlere inntekter vil få økt marginalsatt som isolert sett trekker i retning av redusert arbeidstilbud.

Økning i marginalsatten for grupper med lavere og midlere inntekter er relativt mindre enn reduksjonen for høyinntektsgruppene med den skisserte skatteomleggingen og drar i retning av økt arbeidstilbud. Muligheten for at flere personer blir berørt av økningen i skatten på alminnelig inntekt sammenlignet med de som får redusert toppskatt samtidig som arbeidstilbudet for personene i de nederste inntektsklassene er mer følsomt overfor endringer i lønn og skatt, drar imidlertid i motsatt retning. Dermed er det vanskelig å gi et presist anslag på hvordan det samlede arbeidstilbudet blir påvirket. Med eksisterende kunnskap er det også vanskelig å si om det samlede arbeidstilbudet øker eller avtar. Det er derfor ikke mulig å fastslå effekten av den skisserte skatteomleggingen på velferdsnivået i samfunnet.

Betydningen av den negative effekten av økt skattebelastning for de etter-skuddspliktige er usikker med de skisserte skatteomleggingene. Bedrifter med overskudd før skatteomleggingen vil fortsatt vise overskudd, men nettoavkastningen etter skatt på investeringer blir isolert sett redusert. I en situasjon med friere kapitalbevegelser mellom de ulike land kan en økt selskapskatt på noe sikt innebære en forskyving av investeringene i favør av utlandet. Som drøftet i avsnitt 8.5 kan dette ha en negativ effekt på etableringen av nye bedrifter i Norge.

De negative virkningene av å heve skattesatsen på alminnelig inntekt og dermed også bedriftsbeskatningen, innebærer at det er vanskelig for utvalget å tilrå en omfattende flatere skatt reform under betingelsen om uendret proveny. Skatten på alminnelig inntekt bør trolig ikke settes særlig høyere enn i dag. I alternativet *justert toppskatt* er satsen på alminnelig inntekt 29,5 pst. Selv om en reduksjon i toppskatten til 4,5 pst i seg selv ikke kan sies å representere en særlig stor forenkling av skattesystemet, vil en slik omlegging bidra til en klar reduksjon i det maksimale spennet mellom satsen på beregnet personinntekt for næringsdrivende og aktive aksjonærer og kapitalinntekt fra

over 24 pst i 1998 til om lag 15 pst. Dette kan gjøre det mulig å gjennomføre visse forenklinger og endringer av delingsreglene, jf avsnitt 3.5. En slik endring vil antakelig gjøre det lettere å forsvare satsforskjellene i systemet.

Både for å vurdere forenkling i skattesystemet og om det kan være noe proveny å hente gjennom å utvide skattegrunnlaget (slik at en kan gå lenger i en flat skatt reform enn angitt i de enkle illustrasjonene ovenfor), har utvalget vurdert om det er mulig å fjerne eller redusere betydningen av en god del av dagens fradragsordninger. For å unngå at husholdninger med lave inntekter skal komme dårligere ut av en slik omlegging, er det imidlertid nødvendig delvis å motvirke bortfallet av eventuelle fradragsordninger ved å øke de generelle bunnfradragene. Et yttertilfelle når det gjelder forenkling av fradragsstrukturen ville være å fjerne de fleste av fradragene på selvangivelsen. Virkningene av dette er illustrert i hovedalternativet *forenklet fradragsstruktur*. Her er toppskatten fjernet, og skattesatsen på alminnelig inntekt er satt til 30 pst. Dette gir rom for et bunnfradrag på 78 000 kroner som erstatter dagens fradragsordninger, herunder minstefradrag og klassefradrag. Skatteklasser 2 oppheves. Overflatisk sett kan fordelingsvirkningene av dette alternativet virke rimelig, selv om det isolert sett innebærer en svak skatteskjerpelse for personer med lavere og midlere inntekter. En noe klarere fordelingsprofil ville ha krevd en høyere skatt på alminnelig inntekt.

Alternativet *forenklet fradragsstruktur* gir ikke rom for å oppnå en lavere skatteprosent på alminnelig inntekt (alternativt lavere toppskatt) enn alternativene omtalt over. Selv om alternativet kan sies å gi en forenkling av skattesystemet, vil utvalget likevel ikke anbefale det. Det skyldes at spesielt rentefradraget har sin motpost i beskatning av kapitalinntekter, og det ville by på store avgrensings- og omgåelsesproblemer om en fjerner rentefradraget for alle utenom næringsdrivende. En del av fradragene har dessuten fordelingspolitiske formål rettet inn mot spesielle grupper som «forsvinner» i fordelingsstabellene med gjennomsnittstall som er presentert i kapittel 12.

Utvalget har i kapittel 11 derfor foretatt en vurdering av fradragsordningene. Fradrag som ikke er spesielt godt faglig begrunnet, er foreslått opphevet og innarbeidet i et økt minste- og klassefradrag. To modifiserte skattemodeller basert på en slik omlegging er drøftet i avsnitt 12.3. I *alternativ 1* av de to modifiserte modellene er satsen på alminnelig inntekt satt til 30 pst. Dette tillater et mer romslig minstefradrag enn i alternativet *justert toppskatt* ved at satsen for fradraget er økt. I tillegg til at det isolert sett gir en klarere fordelingsprofil, vil det kunne bidra til å redusere marginalskatten for personer med lavere og midlere lønnsinntekter og dermed delvis motvirke de uheldige arbeidstilbudseffektene av å øke skatten på alminnelig inntekt. Hensynet til bl a arbeidstilbudet har også medvirket til at utvalget i de modifiserte alternativene har foreslått å fjerne skatteklasser 2 (i kombinasjon med økt barnetrygd) samtidig som foreldrefradraget er foreslått opprettholdt.

I *alternativ 2* av de modifiserte modellene er fordelingsprofilen styrket i forhold til *alternativ 1* gjennom en økning i klassefradraget. Dette er finansiert gjennom å heve satsen på alminnelig inntekt til 31,5 pst. Ut fra hensynet til investeringene og de mulige negative effektene på arbeidstilbudet foretrekker imidlertid utvalget *alternativ 1* framfor *alternativ 2*.

Utvalget har også vurdert den særskilte arbeidsgiveravgiften på lønnsinntekter over 16 G i forbindelse med en omlegging til flatere skatt. Etter utvalgets vurdering bør denne oppheves.



### 3.3 Nærmere vurdering av gjeldende fradragsordninger mv

---

I kapittel 11 har utvalget foretatt en nærmere vurdering av de enkelte fradragsordningene som et ledd i en eventuell omlegging til et flatere skattesystem. I tillegg til at en fjerning av enkelte fradrag kan gi proveny som kan benyttes til å redusere skattesatsene eller øke bunnfradragene, kan det også innebære en forenkling av skattesystemet.

#### *Standardfradragene (minste- og klassefradrag)*

For å ivareta fordelingshensyn overfor husholdninger med lav inntekt, går utvalget inn for å beholde bunnfradragene etter om lag samme mønster som i dag, dvs. et minstefradrag i lønns- og pensjonsinntekter og ytterligere et fradrag tilsvarende dagens klassefradrag for alle. Ved en eventuell fjerning av enkelte av de spesifikke fradragene, kan det være nødvendig å heve disse standardfradragene noe for å ivareta fordelingsprofilen. Utvalget har også foreslått å heve satsen i minstefradraget pst for å redusere marginalskatten for de lavere inntektene. Av forenklings- og effektivitetshensyn mener utvalget det bør vurderes å oppheve skatteklasse 2. Bortfall av klasse 2 kan delvis kompenseres ved at f eks barnetrygden økes.

#### *Barnerelaterte skatte- og overføringsordninger*

De barnerelaterte skatteordningene og overføringene er i hovedsak begrunnet ut fra fordelingspolitiske hensyn, og det har ikke ligget innenfor utvalgets mandat å vurdere det samlede nivået på disse ytelsene eller å gi en inngående vurdering av sammensetningen. Det har etter hvert blitt mange barnerelaterte ordninger, og utvalget mener at det kan være rom for forenklinger og sammenslåing. I hovedsak bør de barnerelaterte ordningene bestå av kontante overføringer og subsidierte tjenester slik som angitt i Barnefamilieutvalgets innstilling (NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamiliene). Foruten at bortfallet av skatteklasse 2 delvis kan motsvares av økt barnetrygd, bør forsørgerfradraget i skatt samordnes med barnetrygden. Det bør fortsatt innrømmes foreldrefradrag for dokumenterte utgifter bl a fordi dette kan ha en positiv effekt på arbeidstilbudet.

#### *Skattebegrensningsregelen og særfradrag*

Selv om skattebegrensningsregelen for pensjonister mv innebærer et kompliserende element i skattesystemet, mener utvalget at den bør bestå for å hindre en klar skatteskjerpelse for pensjonisthusholdninger med lave inntekter. Utvalget har ikke funnet rom for å øke de generelle bunnfradragene så mye at skattebegrensningsregelen blir overflødig.

Som en følge av skattebegrensningsregelen, er det i første rekke pensjonister med midlere og høyere inntekter som drar nytte av særfradraget for alder, uførhet og lettere nedsatt ervervsevne. Utvalget mener at disse fradragene ikke er spesielt godt begrunnet, og foreslår at de blir avskaffet. Særfradragene for store sykdomsutgifter og forsørgelse har andre begrunnelser som utvalget ikke har gått nærmere inn på. Utvalget vil imidlertid peke på at disse ordningene ideelt sett bør tas ut av skattesystemet som et ledd i en flatere skatteomlegging. Støtten bør heller gjøres mer målrettet overfor de som faktisk har økonomiske behov.

*Særskilte regler for skattytere i Finnmark og Nord-Troms*

Som det fremgår i avsnitt 11.5.2 har skattytere i Finnmark og Nord-Troms ulike særskilte skattefordeler mv og mottar også økt barnetrygd. Ettersom disse ordningene i stor grad er distriktspolitisk begrunnet, har det ligget utenfor utvalgets mandat å foreta en omfattende drøfting av nivå og sammensetning av disse ordningene. Utvalget vil derfor nøye seg med å peke på at det kan vurderes å forenkle og samordne de ulike reglene som ledd i en flatere skatteomlegging.

*Fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted*

Utgiftene til reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted kan dels betraktes som en privat utgift og dels som en utgift som knytter seg til inntektsgivende arbeid. Når de aller fleste yrkesaktive har reiseutgifter, men av forholdsvis beskjeden karakter, taler forenklingshensyn, som del av en flatere skatteomlegging, for en generell avgrensning av retten til fradrag motsvart av et større bunnfradrag eller lavere skatteprosent. Skattytere med reiseavstand og reiseutgifter utover det som er vanlig har imidlertid blitt gitt fradrag ut fra et syn om at dette er ekstraordinære utgifter som er pådratt primært som følge av arbeidet. Utvalget foreslår derfor at grensen fra 1998 på 7 000 kroner heves til eksempelvis 15 000 kroner som ledd i en omlegging til flatere skatt, slik at fradraget bare gis til dem som har større reiseutgifter.

*Underskudd i næring*

Utvalget foreslår at underskudd i næring fortsatt bør være fradragsberettiget i skattyterens samlede inntekter.

*Fagforeningskontingent*

Kontingenten kan ses som en utgift for å opprettholde inntekten, men savner etter utvalgets syn en god begrunnelse for å være eget fradrag. Det normale for utgifter av denne typen er at de bør inngå i det generelle bunnfradraget. Utvalget mener at en slik endring kan gjennomføres som et ledd i å forenkle skattesystemet.

*Sjømanns- og fiskerfradraget*

Fradraget har tradisjonelt vært begrunnet med at det er rimelig med en kompensasjon for den ubekvemme arbeidstiden og det sosiale tap som sjøfolk og fiskere har som følge av sitt arbeid. Utvalget finner det vanskelig å begrunne hvorfor dette bare gjelder denne yrkesgruppen. Fradraget kan derfor mer ses på som en subsidiering til næringen som sådan, framfor et reelt fradrag for faktiske utgifter i forbindelse med et inntektserverv. Denne typen fradrag bør avvikles ved overgang til et enklere skattesystem. Det har imidlertid ligget utenfor utvalgets mandat å vurdere i hvilken grad et slikt bortfall bør kompenseres.

### *Pensjonsinnskudd*

Fradrag for pensjonsinnskudd kan begrunnes med et ønske om stimulering til økt sparing for egen alderdom samtidig som pensjonen beskattes på utbetalingstidspunktet. Utvalget foreslår at ordningen videreføres.

### *AMS og BSU*

AMS var ved innføringen begrunnet med at skattefradraget skulle medvirke til at investeringer i aksjer ble økonomisk mer interessant og at det derigjennom skulle stimuleres til økt sparing gjennom egenkapital. Videre lå det et ønske om økt tilgang på risikokapital til næringslivet. Ordningen bidrar trolig positivt i så måte, men det er usikkert om AMS har noen effekt på den samlede sparingen da ordningen trolig primært bidrar til omplasseringer av formue og eventuelt i noen grad også til økt låneopptak. Utvalget har ingen samstemt oppfatning av om AMS-ordningen bør videreføres i forbindelse med en flatere skatt omlegging.

I likhet med AMS er også BSU begrunnet i ønske om økt sparing ved at ordningen skal stimulere til sparing til bolig for ungdom. På grunn av aldersbegrensningen vil ordningen treffe grupper i etableringsfasen, men også her er effekten på den samlede sparingen usikker. Utvalget mener at BSU-ordningen bør avskaffes som ledd i en flatere skatt omlegging.

### *Rentefradraget - fordelsbeskatning av egen bolig*

Utgangspunktet for fradragsretten for renteutgifter er at det er *nettoavkastningen* av kapitalen som bidrar til skatteevnen, og som derfor bør beskattes. Skattereglene er derfor utformet slik at de i prinsippet gir en symmetrisk behandling av kapitalinntekter og kapitalutgifter. Skattemessig har likevel mange husholdninger høyere gjeldsrenter enn kapitalinntekter fordi hoveddelen av de skattepliktige kapitalinntektene er sterkt undervurdert. Dette har særlig sammenheng med at inntektsbeskatningen av egen bolig er lav. Utvalgets flertall er av den oppfatning at denne asymmetrien er uheldig. Skjevheten bør imidlertid ikke justeres gjennom å etablere en regel med begrenset rentefradrag, men snarere gjennom en beskatning av bolig som i større grad tar hensyn til reelle verdier. Et mindretall i utvalget har utarbeidet en egen særmerknad som er skeptisk til en skjerpet boligbeskatning.

Fradrag for renteutgifter til inntektens ervervelse er klart begrunnet, jf avsnitt 11.3.2, og et samlet utvalg vil derfor frarå å begrense fradraget for renteutgifter knyttet til næringskapital og annen inntektsgivende kapital. Om en skulle forsøke å begrense rentefradraget til bolig, ville det oppstå store praktiske avgrensingsproblemer, og mulighetene til omgåelser vil være klart større for næringsdrivende og kapitaleiere enn for lønnsinntakere.

Beskatning av fordelen av egen bolig må ta utgangspunkt i at det beregnes en avkastning av den kapital som er plassert i boligen. En noe mer lempelig behandling av avkastningen av bolig enn andre kapitalinntekter, bør etter utvalgets mening bestå. Utvalgets flertall mener imidlertid at hensynet til å redusere det samfunnsmessige tapet i produksjon og velferd av at en for stor del av kapitalen under gjeldende regler kanaliseres til bolig framfor tilmer produktiv kapital, tilsier en større grad av skattemessig likebehandling av boligkapital i forhold til øvrige kapitalobjekter. Denne skatteøkningen bør i hovedsak finne sted gjennom en mer realistisk og mindre vilkårlig verdifastsettelse. Merprovenyet av dette kan med fordel benyttes til å redusere de

generelle inntekts- og formuesskattesatsene og/eller øke bunnfradragene i gjeldende skattesystem.

Stortinget har i Innst S nr 143 (1996-97) lagt opp til et system for skattlegging av boliger som trolig vil gi en enda mer lempelig skattlegging enn dagens system. På bakgrunn av Stortingets vedtak og det pågående arbeidet med en mulig utforming av den fremtidige boligbeskatningen, har utvalget valgt ikke å gå nærmere inn på en konkret vurdering av endringer i boligbeskatningen.

#### *Samlet vurdering av fradragene mv i forbindelse med en flatere skatt reform*

Som et ledd i en ev flatere skatt reform har utvalget foreslått å fjerne fradragene for fagforeningskontingenten, særfradraget for alder mv, BSU-ordningen og klasse 2 i inntektsbeskatningen samtidig som beløpsgrensen for å få innvilget reisefradrag er hevet til 15 000 kroner. Barnetrygden er økt for delvis å motvirke bortfallet av klasse 2. Fordelingsprofilen i de fradragene som er foreslått avvirket, er imidlertid slik at provenyet i hovedsak må benyttes til å heve de generelle bunnfradragene for å hindre at husholdningene med de laveste inntektene får økt skatt som følge av omleggingen. Gitt at hovedtrekkene i fordelingsprofilen skal opprettholdes, vil derfor en fjerning av disse fradragene i liten grad gi rom for lavere skatt på alminnelig inntekt. Utvalget har også pekt på mulige forenklinger i de barnerelaterte ordningene, de særskilte skattereglene for Finnmark og Nord-Troms, særfradrag for forsørgelse og store sykdomsutgifter samt sjømanns- og fiskerfradraget, men har ikke gått nærmere inn på utformingen eller kompensasjon ved eventuelle endringer i disse ordningene.

### **3.4 Nærmere vurdering av formuesskatten**

---

Det framgår av "*Skatter og avgifter i Norge og andre land*" i kapittel 7 at formuesskatten i Norge er høyere enn i de fleste andre OECD-land regnet i forhold til BNP. Dette skyldes blant annet at formuesskatten inntreffer ved svært lave nettoformuer sammenlignet med andre land. Samlet beskatning av formue er imidlertid relativt lav i Norge, bl a på grunn av lav eiendomsskatt. Som vist i "*Skattesystemet i Norge*" i kapittel 6 bidrar formuesskatten spesielt til at den effektive beskatningen av finanskapital i Norge blir svært høy.

I "*Skattesystemet i Norge*" i kapittel 6 er det vist til at gjeldende formuesskattesystem er kjennetegnet ved ulik verdsetting av formuesobjektene. Som omtalt under oppsummeringen av fradragene i avsnitt 3.3 gjelder dette særlig boligkapital. Dette innebærer at boligformuen beskattes svært lavt sammenlignet med annen real- og finanskapital. Videre verdsettes ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på Oslo Børs' SMB-liste lavere enn andre former for finansformue. Slike forskjeller i verdsettingsreglene bidrar til å skape vridninger i sammensetningen av sparingen, noe som gir lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn det en ville hatt med et mer nøytralt skattesystem.

Redegjørelsen i avsnitt 11.8 viser at det i hovedsak er de mest velstående som eier aksjer. Samtidig utgjør bankinnskudd en klart større andel av bruttoformuen for personer med lavere inntekter enn for personer med høy inntekt. Eventuelle endringer i nivået og sammensetningen av formuesskatten vil derfor ha en klar effekt på inntektsfordelingen. Etter utvalgets syn er det, under forutsetning om et gitt proveny, ikke rom for å finansiere en reduksjon

av formuesskattesatsen ved økt skatt på alminnelig inntekt i tillegg til en flat skatt reform med en sterk reduksjon eller fjerning av toppskatten. Skatten på alminnelig inntekt ville da bli for høy.

For å skissere en mulig omlegging av formuesskatten i retning av mer lik verdsetting av ulike formuesobjekter og lavere skattesatser har utvalget gjennomført tre illustrasjoner på provenynøytrale omlegginger. En reduksjon i satsene er finansiert gjennom å oppheve både aksjerabatten på ikke-børsnoterte selskaper mv og 80-prosentregelen samtidig som ligningsverdiene på helårsboliger og fritidsboliger økes. Hvor mye formuesskattesatsen kan settes ned innenfor et provenynøytralt opplegg for formuesskatten, er avhengig av hvor langt en er villig til å gå i innstrammende retning på de områdene av formuesskatten som er gunstig behandlet i dagens skattesystem, og hvor mye bunnfradragene økes. En omlegging av formuesskatten som skissert ovenfor, ville på den andre siden bidra til å øke både den privatøkonomiske og den samfunnsøkonomiske avkastningen av å spare.

Illustrasjonene viser at en avvikling av aksjerabatten på ikke-børsnoterte selskaper mv gjennomgående vil styrke fordelingsprofilen i formuesskatten selv om merprovenyet blir brukt til å redusere gjeldende formuesskattesatser. En økning av ligningsverdiene på bolig brukt til det samme formålet kan trolig virke i motsatt retning. Den mest omfattende pakken der en økning i ligningsverdien på bolig inngår, er derfor forsøkt modifisert for å ivareta hensynet til inntektsfordelingen ved å heve bunnfradragene i formuesskatten.

Utvalget har ingen samlet oppfatning av hvordan formuesskatten eventuelt bør legges opp. De presenterte beregningene i kapittel 11.8 er bare ment som illustrasjoner og må derfor ikke oppfattes som konkrete forslag.

### 3.5 Delingsmodellen

---

Delingsmodellen ble innført i forbindelse med skattereformen av 1992. Som følge av den ulike beskatningen av alminnelig inntekt og personinntekt er det nødvendig å beregne hvilken del av en virksomhets inntekt som knytter seg til avkastning av kapitalen og hvilken del som knytter seg til avkastningen av de næringsdrivendes og de aktive eieres egen arbeidsinnsats. På grunn av spennet mellom de to skattesatsene, har det i alle år etter at delingsmodellen ble vedtatt vært et press for å gjøre den mer lempelig. De gjennomførte endringene har også i all hovedsak gått i den retningen, samtidig som det har ført til at modellen er blitt mer komplisert og åpen for omgørelser.

Som følge av at utvalget ikke finner rom for å fjerne fullt ut skattene på personinntekt som et ledd i en flatere skatt reform, vil det fortsatt være behov for en delingsmodell for å skille ut den delen av inntekten for de selvstendige næringsdrivende og de aktive eierne som skal behandles som arbeidsinntekt og dermed belastes med en slik avgift. Med en reduksjon av spennet i delingsmodellen, mener utvalgets flertall at det er grunn til å regne med større aksept for delingsreglene.

Under forutsetning av en flatere skatt reform har utvalget i kapittel 11.5 pekt på mulige endringer i delingsmodellen. Utvalget har imidlertid delt seg i et flertall og et mindretall i vurderingen av delingsreglene.

Utvalget er samstemt i oppfatningen av at det har vært uheldig med stadige endringer i delingsmodellen. Etter flertallets syn bør hovedtrekkene i dagens delingsmodell videreføres. I forbindelse med en omlegging av skattesystemet i retning av mindre progresjon kan det likevel være legitimt å se på

de deler av regelverket som nylig har vært gjenstand for endringer og som har bidratt til at modellen er blitt for fragmentert med mange muligheter for tilpasninger. Dette skyldes blant annet de gjennomførte endringene i identifikasjonsreglene. En mulig forenkling og innstramning kan være å utvide kretsen av personer som aktive eiere identifiseres med i retning av det som gjaldt tidligere. En vesentlig reduksjon i spennet mellom skattesatsene vil gjøre det mulig å gjeninnføre ett generelt tak på beregnet personinntekt i delingsmodellen. Det er problematisk å se at særlig høye beregnede personinntekter konsekvent kan tilskrives eiernes arbeidsinnsats. Ofte vil det være andre forhold som medfører at virksomheten viser god lønnsomhet. Et generelt tak vil innebære en forenkling av regelverket og trolig skape større aksept for modellen samtidig som incentivene til tilpasning blir betydelig redusert.

### **3.6 Særmerknader fra medlemmene Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg**

---

Utvalgets mindretall, Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg, vil avgis følgende særmerknad:

Utredningen om flatere skatt viser at fordelingshensyn ikke står i veien for en sterk omlegging til flatere skatt. Tvert i mot, på viktige punkter vil flatere skatt bidra til å redusere de store forskjellene mellom skattelegging av lønns-takere og velstående personer med inflasjonsbeskyttede kapitalinntekter.

Et flatere skattesystem er et provenysspørsmål. Utredningen viser at det, relativt sett, dreier seg om begrensede provenybelastninger i forhold til det andre samfunnsreformer koster.

Etter vår mening har utvalgets flertall fortolket mandatets formuleringer om provenynøytralitet for absolutt. Det er uakseptabelt å finansiere en omlegging til flatere skatt ved å pålegge lavinntektsgrupper høyere skatt, selv om det dreier seg om relativt moderate skatteøkninger. Dette er også utvalgets flertall enig i. Dermed har man endt opp med at det er de etterskuddspliktige, dvs næringslivet, som må betale gjennom en heving av skatten på alminnelig inntekt uten kompensasjoner gjennom økte bunnfradrag mv. I tillegg har utvalgets flertall i enkelte beregninger forutsatt en økning i boligskatten som etter disse medlemmers mening ikke er samfunnsmessig ønskelig, og som heller ikke er politisk akseptabel etter de klare standpunkter Stortinget har inntatt til en sterkt skjerpet boligsatt.

I dagens konjunktursituasjon kan det ikke være aktuelt å øke skatten på næringslivet. Norge er ut fra sitt standpunkt til EU og euroen presset. En mulig generell økonomisk nedgang i verden og Europa gjør det uforsvarlig å øke inntektsbeskatningen av næringslivet. Selv en moderat økning av skattesatsen er i dag et klart galt signal. Skulle den formelle skattesatsen på alminnelig inntekt bli hevet, frykter mindretallet at en oppflising av næringsbeskatningen vil tvinge seg frem gjennom forskjellige avsetnings- og avskrivningsordninger.

Omlegging til flatere skatt er viktig. Den generelle reduksjon av pensjon-salderen gjør at stadig færre skal betale for det velferdssamfunnet koster. For å opprettholde et relativt høyt skattetrykk er Norge avhengig av et skattesystem de fleste oppfatter som rettferdig. De betydelige forskjellene i skattebelastning av lønnsinntekter og høye kapitalinntekter svekker legitimiteten i systemet. Utredningen om flatere skatt viser at det i praksis ikke finnes en provenyneutral og praktisk farbar vei ut av dette dilemmaet. Det betyr ikke at

ideen om en flatere skatt må forkastes. Ved å legge så stor vekt på kravet til provenynøytralitet frykter utvalgets mindretall at Finansdepartementet og utvalgets flertall har bidratt til å svekke muligheten for en skattereform som er sterkt påkrevet.

Disse medlemmene vil videre påpeke at den fjerning av enkelte fradrag-sordninger utvalget foreslår, hele tiden er under forutsetning av en omlegging til flatere skatt.

Disse medlemmer viser også til senere særmerknad der det fremheves at delingsmodellen er såvidt mislykket, både ut fra et proveny- og rettferdighetsperspektiv, at den bør legges vesentlig om selv om det ikke gjennomføres en flatere skatt-reform.

*Del II*  
*Skattesystemet i Norge og i andre land*



## Kapittel 4

**Prinsipper for utforming av et skattesystem****4.1 Innledning**

---

I dette kapitlet drøftes prinsipper for utforming av et skattesystem.

Skatter og avgifter er lovpålagte overføringer av midler fra privat til offentlig sektor. Beskatningen av privat sektor kan sies å ha tre hovedoppgaver:

1. Skatte- og avgiftsinntektene skal skape realøkonomisk rom for den *offentlige sektors virksomhet og overføring av tjenester*.
2. Beskatningen skal påvirke *inntektsfordelingen* mellom personer, slik at forskjellene i disponibel inntekt mellom personer reduseres.
3. Beskatningen bør innrettes slik at en oppnår en samfunnsøkonomisk mest mulig *effektiv bruk av nasjonens ressurser*, bl a gjennom økt vekt på bruk av miljøavgifter, og gjennom bruk av enkle og oversiktlige skatteregler.

Skattesystemet blir også brukt til å fremme andre mål, bl a til å motvirke svingninger i den økonomiske aktiviteten, eller som særskilt støtte til ulike næringer og/eller grupper av skattytere. Dersom en ønsker å tilgodese særskilte næringer mv er det imidlertid normalt mer effektivt å støtte disse direkte, enn å gi dem særregler i skattesystemet (skatteutgift).

I avsnitt 4.2 beskrives nivå og sammensetning av skatte- og avgiftsinntektene. Forholdet mellom inntektsfordelingen og skatt er omtalt i avsnitt 4.3. Her omtales også effektive skattesatser. I avsnitt 4.4 er utformingen av optimale skattesystem nærmere beskrevet.

**4.2 Skatteproveny**

---

Skatte- og avgiftsnivået bestemmes i stor grad ut fra offentlig sektors finansieringsbehov, som skal dekke offentlige overføringer til privat sektor samt offentlig konsum og investeringer. Tabell 4.1 viser at påløpte brutto skatter og avgifter utgjorde om lag 470 mrd kroner i 1998, eller om lag 42 pst av Norges bruttonasjonalprodukt (BNP).

**Tabell 4.1: Skatter og avgifter fordelt på skatte- og avgiftsarter. Anslag for 1998**

	Mrd Kroner	Andel
Personlige skattytere	185,4	39,5
Skatt på alminnelig inntekt	121,6	25,9
Toppskatt	12,3	2,6
Trygdeavgift	45,7	9,7
Formuesskatt	5,8	1,2
Eiendomsskatt	3,0	0,6
Arbeidsgiveravgift	62,4	13,3
Merverdi- og investeringsavgift	110,0	23,5
Særagifter	61,0	13,0
Etterskuddspliktige skattytere	47,2	10,1
Fastlands-Norge	26,2	5,6
Petroleumssektoren	21,0	4,5
Totalt	469,0	100,0

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 4.1 illustrerer at hovedtyngden av de samlede skatte- og avgiftsinntektene ble oppkrevet på arbeidsavkastning (lønn mv) og på varer i 1998. Beskatningen av arbeid utgjorde om lag 50 pst av de samlede skatte- og avgiftsinntektene, mens varebeskatningen utgjorde noe over 35 pst. Til sammenligning utgjorde bedriftsbeskatningen, avgrenset som skatten for etterskuddspliktige skattytere, om lag 10 pst av de samlede skatte- og avgiftsinntektene, inkl petroleumssektoren. Det er imidlertid personer i Norge (og utlandet) som bærer den endelige skattebyrden også av den ordinære bedriftsbeskatningen, enten representert ved eierne i form av lavere utbytte/gevinst, kjøperne av bedriftens produkter i form av høyere priser og/eller arbeiderne i form av lavere lønn.

### 4.3 Skatt og inntektsfordeling

Et viktig hensyn ved utformingen av skattesystemet er at fordelingen av skattebyrden mellom personer skal oppfattes som rimelig og rettferdig. De fleste vil ut fra en rettferdighetstankegang mene at man bør betale mer i skatt jo høyere skatteevne man har. Det kan være uenighet om i hvilken grad en slik omfordeling er særlig ønskelig for arbeidsinntekter eller kapitalinntekter eller begge deler. En omfordeling kan oppnås ved at de som har de høyeste inntektene skal betale en større andel av inntekten i skatt enn skattytere med lavere inntekter. En forutsetning for at en slik omfordeling kan oppnås er at skattegrunnlagene må samsvare mest mulig med skattyternes skatteevne. Dette innebærer at skattyternes faktiske inntekter i så stor grad som mulig bør bringes fram til beskatning, uavhengig av skattyternes disposisjoner. Et smalt skattegrunnlag med mange fradrag- og skattekredittordninger, dvs ordninger som gir skatteutsettelse, vil derfor redusere skattegrunnlaget i forhold til skatteevnen. Samtidig bidrar disse ordningene til at de *formelle* skattesat-

sene isolert sett må være høye dersom provenytapet knyttet til de ulike ordningene skal dekkes inn ved økt beskatning. Det blir således mindre samsvar mellom de formelle og de *effektive* skattesatsene, som igjen vil påvirke fordelings- og effektivitetsegenskapene i skattesystemet. Ut fra disse hensynene er det *ønskkelig* å ha skattegrunnlag som i størst mulig grad samsvarer med de faktiske inntektene. I boks 4.1 gis det en nærmere beskrivelse av sammenhengen mellom formelle og effektive skattesatser.

---

### Formelle og effektive skattesatser

Det er den effektive skattesatsen som bestemmer fordelingsegenskapene til skattesystemet. Effektiv skattesats kan defineres på følgende måte:

Effektiv skattesats = Formell skattesats • Skattegrunnlag / Faktiske inntekter

Bare dersom skattegrunnlaget er lik de faktiske inntektene vil effektiv skattesats være lik formell skattesats. En skatteomlegging som reduserer skattesatsene og utvider skattegrunnlagene kan altså i prinsippet gjennomføres uten endringer i den effektive skattesatsen samtidig som lønnsomheten av skattetilpasninger blir redusert.

Formelen illustrerer videre at den effektive skattesatsen i prinsippet kan synke med økende reell inntekt selv om den formelle skattesatsen stiger med den skattepliktige inntekten. Dette er tilfellet hvis skattegrunnlaget i mindre og mindre grad samsvarer med reell inntekt når inntektene øker. Årsaken til dette kan være at skattytere med lave og lett kontrollerbare inntektsforhold i liten grad vil kunne tilpasse seg til ulike fradragmuligheter og skattekreditordninger, mens skattytere med høyere og mer kompliserte inntektsforhold vil ha større muligheter til dette. Det er videre slik at den formelle progresjonen gjør at skattytere med høye inntekter får en høyere avkastning i kroner av en gitt tilpasning enn skattytere med lave og midlere inntekter. Det er således grunn til å tro at muligheten for skattetilpasning øker med inntektsnivået.

---

Skatte- og avgiftssystemet påvirker også inntektsfordelingen indirekte. Dette skjer dels ved at skatte- og avgiftsinntektene finansierer offentlige overføringer både til enkeltpersoner og næringslivet gjennom ulike former for trygder, stønader, subsidier og næringsstøtte. I Norge tilbakeføres om lag 60 pst av de samlede skatte- og avgiftsinntektene direkte til privat sektor i form av slike overføringer.

Inntektsfordelingen kan også påvirkes gjennom vareskattene, ved at avgiftsbelastningen varierer med forbrukssammensetningen. Dersom høyinntektsgrupper forbruker relativt mer av goder med høye avgifter enn lavinntektsgrupper, vil også avgiftene bidra til en omfordeling av den reelle kjøpekraften. Det er imidlertid få slike avgifter innenfor gjeldende skatte- og avgiftssystem. Dette gir også en svært indirekte virkning med store individuelle forskjeller. Generelt vil indirekte skatter derfor være et mindre treffsikkert virkemiddel i fordelingspolitikken enn direkte skatter.

---

#### 4.4 Utformingen av optimale skattesystem

I en økonomi kjennetegnet av samfunnsøkonomisk effektivitet vil ressursene utnyttes på en slik måte at de samlede forbruksmulighetene til befolkningen

blir størst mulig. Dette innebærer et krav om at det ikke skal sløses med ressursene. Beskatning kan bidra til vridning i ressursbruken, fordi skattene påvirker prisene som igjen påvirker tilpasningen i privat sektor, blant annet arbeidstilbud, sparing og konsum. I beskatningen bør en ta hensyn til dette og utforme skattesystemet slik at effektivitetstapet blir minst mulig og effektivitetsgevinsten størst mulig.

Skatter og avgifter kan deles inn i tre hovedformer:

- effektivitetsfremmende skatter
- nøytrale skatter
- vridende skatter

*Effektivitetsfremmende* skatter bidrar til å bedre markedøkonomiens virkemåte, og har sitt grunnlag i ulike former for markedssvikt. Det skyldes at enkelte aktiviteter påfører samfunnet kostnader uten at de som er ansvarlige for aktivitetene må betale noe for ulempene de påfører andre. Et eksempel på dette er forurensende utslipp, der man i utgangspunktet ikke må betale noe for den skaden dette påfører miljøet og dermed andre personer med mindre det offentlige griper inn. Eksempelvis kan korrekte utformede miljøavgifter bidra til en mer effektiv ressursbruk ved at de gjør det relativt sett mindre lønnsomt med miljøskadelige aktiviteter. Slike skatter og avgifter kan mao bidra til å forbedre miljøet, ved at ulike forurensende utslipp mv blir redusert. Beskatningen har dermed en gunstig dobbelteffekt, ved at ressursbruken vris i en effektivitetsmessig ønskelig retning samtidig som offentlig sektor får inn skatteproveny.<sup>3</sup>

*Nøytrale skatter* er skatter som ikke gir insentiver til å endre atferd. Slike skatter er kjennetegnet ved at skattyteren ikke kan redusere skatten gjennom sin tilpasning. Det vil typisk være skatter som pålegges med faste beløp uavhengig av skattyters inntekt, formue, forbruk el (såkalte rundsum-skatter). Det finnes få eksempler på fullstendig nøytrale skatter. Skatt på grunnrente vil virke som en nøytral skatt dersom den er korrekt utformet. Med grunnrente menes i denne sammenheng utnyttning av knappe naturressurser (jordområder, skog- og fiskeressurser, vannkraft eller lagerressurser som for eksempel olje), som gir opphav til en meravkastning utover det som er normal avlønning av arbeidskraft, kapital og andre innsatsfaktorer i alternativ virksomhet. I Norge er det innført egne grunnrenteskatter i petroleums- og i kraftsektoren.

*Vridende skatter* har (når en ser bort fra markedskorrigerende skatter) negative effektivitetsvirkninger. Dette skyldes at konsumenter og produsenter påvirkes av skattene slik at de tilpasser seg på en annen måte enn de ville gjort i en situasjon uten skatter og avgifter, eller i en situasjon med nøytrale skatter og avgifter. Bakgrunnen for dette er at skattene påvirker prisforholdet mellom ulike varer og tjenester, slik at de fører til at det blir et avvik mellom privatøkonomisk lønnsomhet etter skatt og samfunnsøkonomisk lønnsomhet før skatt på marginen.

Eksempelvis vil kostnadene for en arbeidsgiver forbundet med å ansette en person være høyere enn det vedkommende får i lønn etter at alle skatter og avgifter er betalt. Sysselsettingen blir derfor trolig lavere enn den ville blitt uten skatter. Tilsvarende kan det å ha høyere avgifter på noen varer og tjenester enn på andre, bli påvirket hvor mye som blir produsert av enkelte varer og

3. Det finnes også andre former for virkemidler enn bruk av miljøavgifter som kan bidra til å redusere miljøskadelig aktivitet. I praksis har det vært mest vanlig å benytte forbud, utslippskvoter, frivillige avtaler og andre administrative virkemidler.

tjenester. I "*Effektivitetsmessige virkninger av beskatning*" i kapittel 8 gis det en nærmere vurdering av effektivitetsmessig virkninger av beskatningen.

Effektivitetsfremmende og nøytrale skatter, har ingen negative effekter på økonomiens virkemåte. Det er således i utgangspunktet ønskelig å finansiere en størst mulig andel av offentlig sektors virksomhet gjennom slike skatter og avgifter. I praksis er det imidlertid ikke mulig å finansiere de offentlige utgiftene utelukkende gjennom slike skatter. Av den grunn må offentlig sektors virksomhet i stor grad finansieres ved hjelp av såkalte vridende skatter, dvs skatter som påvirker økonomiens virkemåte på en uheldig måte. Hvordan skatte- og avgiftssystemet utformes, har imidlertid stor betydning for omfanget av de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning. I boks 4.2 presenteres enkelte prinsipper basert på økonomisk teori for utforming av slike skatter. I NOU 1996: 9, Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting, og i NOU 1996: 17, I Norge for tiden?, gis det en nærmere redegjørelse for teorien om optimal beskatning.

---

### Enkelte prinsipper for utformingen av vridende skatter

Ut fra økonomisk teori kan en utlede enkelte retningslinjer for utformingen av de vridende skattene:

- Skattesystemet bør i minst mulig grad påvirke selve produksjonen av varer og tjenester, dvs at prisforholdet mellom ulike innsatsfaktorer ikke bør påvirkes. En konsekvens av dette resultatet er at det normalt ikke bør ilegges skatter på bedriftens kjøp av innsatsfaktorer, med mindre dette har gunstige innvirkninger på ressursanvendelsen i økonomien. Dette innebærer at det isolert sett er effektivt å innføre avgifter som korrigerer for eksterne virkninger i produksjonen. Det er derimot ikke effektivt med fiskale faktoravgifter som fører til at ulike sektorer og produsenter står overfor ulike relative faktorpriser, og heller ikke skatter som vrir prisforholdet mellom importerte og hjemmeproduserte varer, tjenester og innsatsfaktorer.
- En bør bruke brede og generelle skattegrunnlag og lave skattesatser. Dette innebærer bl a at det fra et effektivitetsmessig synspunkt er ønskelig med en skattemessig likebehandling mellom ulike varer og tjenester, mellom ulike former for kapitalinntekter, mellom ulike former for arbeidsinntekt mv. Dette prinsippet var sentralt i den norske skattereformen av 1992. En viktig årsak til denne konklusjonen er at effektivitetstapet av skatt isolert sett normalt øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen. En dobling av skattesatsen fører med andre ord til at effektivitetstapet mer enn fordobles. I tillegg vil tilpasningen i ett marked kunne påvirkes av tilpasningen i andre markeder, noe som innebærer at det ikke er ønskelig ut i fra et effektivitetshensyn å innføre for store variasjoner i de effektive skattesatsene mellom ulike markeder.
- De høyeste skattene bør legges i markeder der aktørenes tilpasning endrer seg minst som følge av skattleggingen. Dette innebærer at en bør ha høyest skattesatser på skattegrunnlag som ikke kan påvirkes. Videre bør en ha høyest skattesatser i markeder der tilbud og etterspørsel etter varer/innsatsfaktorer endrer seg lite som følge av prisendringer. Etter som kapital i mange tilfeller er en mer mobil faktor over landegrensene enn arbeidskraft, er dette ofte benyttet som et argument for å ha høyere skatt på arbeidsinntekter enn på kapitalinntekter.

---

Ved utformingen av det samlede skattesystemet vil en stå overfor en rekke avveininger, siden de mål en ønsker å oppnå gjennom skattesystemet kan stå i motsetning til hverandre. For det første må nivået på de totale skatteinntektene veies opp mot kostnadene knyttet til å kreve inn skattene. For det andre kan det være en konflikt mellom ønsket om å drive fordelingspolitikk ved hjelp av skattesystemet, og hensynet til at skattene i minst mulig grad skal ha en negativ effekt på økonomiens virkemåte. Hensynet til økonomiens virkemåte tilsier at skattesatsene ikke bør bli for høye, mens fordelingshensyn kan tilsie at en ønsker en progressiv satsstruktur med høye marginale skattesatser på de høyeste inntektene. Både effektivitetshensyn og fordelingshensyn tilsier imidlertid at en bør ha et konsekvent skattesystem med færrest mulig unntak, dvs brede skattegrunnlag.

Ønsket om et mest mulig rettferdig og likebehandlende skattesystem kan føre til at systemet blir svært komplisert. Kompleksiteten må veies opp mot de administrative kostnadene som følger med. Slike kostnader oppstår i forbindelse med innkreving og kontroll av skatten, men også i forbindelse med avgrensning og betaling av skatten. Ved utformingen av skatte- og avgiftssystemet er det derfor viktig at også de administrative kostnadene holdes så lave som mulig, noe som isolert sett taler for å ha enkle regler.

## Kapittel 5

**Skattesystemer i enkelte andre land****5.1 Oversikt over skattesatser i noen OECD-land**

---

I det følgende gis det en oversikt over regelverket og skattesatsene i enkelte OECD-land. Tabellene nedenfor baserer seg på «*The OECD Tax Data Base*». Basen bygger på innrapportering fra de enkelte lands myndigheter og inneholder oversikter over skattesatser og hovedtrekk i skattesystemene i medlemslandene. Omtalen av regelverket baserer seg også på databasen «*The European Tax Data Base*», som er utarbeidet av *The International Bureau of Fiscal Documentation*.

Det gjøres oppmerksom på at satsstrukturen ikke fullt ut gjenspeiler den effektive beskatning av inntekten. Den effektive beskatningen vil i tillegg til de formelle skattesatsene (som fremgår her), bli påvirket av skattegrunnlaget. Skattegrunnlaget vil særlig avhenge av utformingen av de ulike fradragregler, regler for beregning av inntekten, avskrivningssatser, ulike skattekredditter mv. For å kunne si noe nøyaktig om den effektive beskatning i de enkelte land, måtte det gis en omfattende fremstilling av de enkelte lands skattesystemer, noe det ikke er rom for i denne utredningen. I avsnitt 5.2 gis det imidlertid en fremstilling av de mest sentrale hovedregler i utvalgte lands skattesystemer.

I avsnitt 5.3 er det gitt en oversikt over de reglene i Sverige, Finland og Danmark som tar sikte på å skille mellom arbeids- og kapitalavkastning, dvs regler som til en viss grad svarer til den norske delingsmodellen. Modellene i Sverige og Finland forutsetter i hovedsak at det utbetales lønn eller utdeles utbytte over en beregnet kapitalinntekt, før det skjer beskatning etter de høyere satser for arbeidsinntekt.

Tabell 5.1 viser satser for statsskatt for enslige personer uten forsørgelsesbyrde. Første kolonne viser innslagspunktene for statsskatten, andre kolonne viser skattesatsen som gjelder i intervallet opp til neste trinn, som framgår av tredje kolonne, osv.

I tabell 5.2 er det gitt en sammenstilling av de maksimale statlige skatter og trygdeavgifter samt de gjennomsnittlige lokale skatter. Videre framgår de maksimale marginale skattesatser for arbeids- og næringsinntekter. De siste to kolonnene viser skattesatsene for utbytte og renter. For regler om beskatning av utbytte vises til avsnitt 5.2.

**Tabell 5.1: Satser for statsskatt for enslige lønnstakere uten forsørgelsesbyrde i NOK<sup>1</sup> 1998-regler**

Land	Innslagspunkt	Sats	Trinn	Sats	Trinn	Sats	Trinn	Sats	Trinn	Sats	Trinn	Sats
Danmark	36 900	8	163 400	14	295 400	29						
Finland	67 700	6	91 200	16		20	161 900	26	254 600	32	450 300	38
Frankrike	34 500	10,5	67 900	24	119 600	33	193 600	43	315 100	48	388 500	54
Norge <sup>2</sup>	31 250	18,8	248 000	28,3	272 000	32,5						
Sverige	219 300	25										
Storbritannia	50 100	20	100 900	24	373 400	40						
USA	52 000	15	189 600	28	459 200	31	958 100	36	2 082 600	39,6		

<sup>1</sup> De ulike beløpsgrenser er omregnet i forhold til kurser pr 13. februar 1999, på dette tidspunkt sto Euroen i 8,75. Beløpene er avrundet til nærmeste hele hundre kroner.

<sup>2</sup> De norske satsene inkluderer fellesskatt, trygdeavgift og toppskatt. Innslagspunktet for trygdeavgiften er 17 000 kroner i 1998 og 21 400 i 1999.

Kilde: OECD.

Satsene for statsskatten varierer forholdsvis mye mellom de enkelte land. Mens noen land opererer med relativt høye innslagspunkt (eksempelvis Sverige), opererer andre land med forholdsvis høye beløpsgrenser før de høyeste satser kommer til anvendelse (eksempelvis USA). Dette innebærer at selv om det i tabell 5.2 kan framgå at det ikke er store forskjeller i de maksimale marginale skattesatser, kan den effektive beskatningen av normalinntektene likevel være forskjellig. I denne sammenheng vises det til at i USA illegges inntekter over om lag 2 mill kroner den øverste skattesatsen, mens innslagspunktet for den høyeste skattesatsen i Norge er 272 000 kroner i 1998, jf tabell 5.1.

**Tabell 5.2: Maksimal marginal skattesats for høye inntekter i ulike inntektskategorier.**

Land	Standardstatsskatt	Tillegg	Lokal skatt	Trygdeavgift arbeid	Trygdeavgift Næring	Arbeidsinntekt	Næring	Utbytte	Renter
Danmark	23,8		34,9	3,7	3,7	62,4	62,4	40	58,7
Finland	38		19,5	4,5 <sup>a</sup>	1,95	62,8	59,4	57,5	28
Frankrike	54			7,3	5	61,3	59	61	25
Tyskland	53	2,9	11 <sup>b</sup>	20,2 <sup>c</sup>		55,9 <sup>c</sup>	66,9	55,9	55,9
Norge	24,7 <sup>e</sup>		17	7,8	10,7	49,5	52,4	28	28
Sverige	25		36,6	6,95 <sup>c</sup>	12	61,6 <sup>c</sup>	73,6	30	30
Storbritannia	40			10 <sup>c</sup>	6 <sup>c</sup>	40 <sup>c</sup>	40	40	40
USA	39,6		7 <sup>d</sup>	1,45 <sup>c</sup>	2,2 <sup>c</sup>	48	48,8	46,6	46,6



- a. I Finland betales en ikke fradragsberettiget trygdeavgift med 1,95 pst. I tillegg betales en fradragsberettiget trygdeavgift med 6,1 pst. Samlet effektiv sats blir 4,5 pst.
- b. Satsen knytter seg bare til næringsinntekter.
- c. Enkelte land opererer med begrensninger oppad for betaling av avgifter til trygdesystemene. Marginalbeskatningen av de øverste inntektene vil således være lavere en den maksimale skattesats. I Tyskland svares ikke trygdeavgifter for årsinntekter over DM 96 000. I Sverige betales ikke trygdeavgifter for årsinntekter over SEK 278 250 for arbeidstakere. I Storbritannia betales ikke trygdeavgifter for årsinntekter over om lag \$ 163 25 200. I USA betaler lønnsinntakere en trygdeavgift på 7,65 pst på inntekter opp til \$ 68 400. Over dette beløpet betales 1,45 pst. Næringsdrivende betaler trygdeavgift med 15,3 pst på inntekt opp til \$ 68 400. Over dette beløp betales 2,9 pst, hvorav halvparten er fradragsberettiget i inntekten. Den effektive satsen blir da 2,2 pst.
- d. Basert på et snitt av lokale skattesatser.
- e. Fellesskatt på 11 pst og toppskatt trinn 2 på 13,7 pst.

Kilde: OECD.

## 5.2 Gjeldende skatteregler i de aktuelle land

---

### 5.2.1 Danmark

I Danmark ilegges det skatt på inntekt og kapitalgevinster. Inntektene kategoriseres som

- personlige inntekter (arbeid og virksomhet)
- kapitalinntekter
- inntekt fra selskapsandeler

Personlig inntekt og kapitalinntekt underlegges statlig inntektsskatt og lokale inntektsskatter.

I tillegg kan personlig skattytere ilignes skatt på grunnlag av aksjeinntekt, jf avsnitt 5.3.3. Det som skal lignedes som aksjeinntekt, inngår ikke i inntektsgrunnlaget skattepliktig inntekt. Skattepliktig inntekt omfatter alle skattepliktige inntekter etter fradrag for alle fradragsberettigede utgifter.

#### *Personbeskatning*

Personlig inntekter omfatter all annen inntekt enn kapitalinntekt, det vil si næringsinntekt, lønnsinntekt og pensjoner. Ved beregning av personlig inntekt gis bare fradrag for driftsutgifter for personlig næringsdrivende og premier til pensjonsordninger.

Satsene for kommune- og fylkesskatt fastsettes lokalt og er proporsjonale. Den lokale inntektsskatt er gjennomsnittlig 32,4 pst, inkludert kirkeskatten på 0,7 pst. Den statlige skatten på personlig inntekt er progressiv. Alle over 18 år har et personfradrag på DK 31 400. For personer under 18 år er personfradraget DK 22 500. Statsskatten er utformet slik det følger i tabell 5.1.

Bunnskatt beregnes av den skattepliktige inntekt etter personfradrag. Samlet marginal skatt til stat, fylke og kommune skal ikke overstige 58 pst. Dersom summen i utgangspunktet overstiger 58 pst, settes skatten til staten ned. Den maksimale marginale skattesats, inklusive kirkeskatt på 0,7 pst og trygdeavgift på 3,7 pst, er i 1998 på 62,4 pst.

Folketinget vedtok den 26. juni 1998 flere endringer i personbeskatningen. Bl a skal det nederste trinn i statsskatten gradvis senkes fra 8 til 5,5 pst fram mot år 2002. Høyeste sats for statsskatt blir etter dette 26,5 pst. Samtidig er det ovennevnte tak på 58 pst hevet til 59 pst fra og med 1999. Videre ble det vedtatt en rekke endringer i grunnlagene for beregningen av de statlige per-

sonskatter. Personskatten (ekskl toppskatt) skal beregnes av personlig inntekt pluss positiv netto kapitalinntekt over bunnfradragene, mens toppskatt beregnes av personlig inntekt pluss positiv netto kapitalinntekt og innbetalinger til kapitalpensjon (pensjon med engangsutbetaling) over bunnfradraget på DK 251 200. Etter lovendringen beregnes kun kommuneskatten (og kirkeskatten) av den skattepliktige inntekten. Videre vil fradragsverdien for negativ nettokapitalinntekt og lønnstakeres utgifter gradvis reduseres til 32,4 pst. Fradragene får bare virkning i beregningsgrunnlaget for lokale skatter. I 1998 var fradragsverdien for negativ kapitalinntekt på 46,4 pst. Endringen får særlig betydning for de med store renteutgifter.

### *Kapitalbeskatning*

Det gjelder reduserte satser for personlige skattyteres kapitalinntekt og kapitalgevinst fra aksjer når disse er eiet i minst 3 år. Skattesatsen er progressiv, med 25 pst på inntekter inntil DK 35 000 og 40 pst på det overskytende. Hovedregelen er at alle renteutgifter er fradragsberettiget, uavhengig av om de er pådratt til inntektens ervervelse eller ikke. I utgangspunktet må personlige skattytere fradra renteutgifter som relaterer seg til næring i næringsinntekten, mens alle øvrige renter kan fradras i kapitalinntekten. Tilordning av renter i næringsinntekten skal skje etter en direkte tilordningsmetode.

Kapitalinntekt omfatter en rekke spesielt opptjente inntekter og utgifter, bl a nettobeløp av renteinntekter og renteutgifter, samt kursgevinster og -tap. Uavhengig av innføringen av beregnet aksjeinntekt vil det stadig være noen former for aksjeutbytte og -gevinster som beskattes som kapitalinntekt. Dette gjelder f eks aksjegevinster ved salg av aksjer som er eid i mindre enn 3 år, og aksjeutbytte fra utenlandske selskaper som ikke er undergitt en beskatning tilsvarende den danske. Kapitalinntektene omfatter videre kapitalavkastning etter henholdsvis virksomhetsordningen og kapitalavkastningsordningen. For øvrig vises til omtalen under avsnitt 5.3.3. Det betales boligskatt som kapitalinntekt i forhold til leieverdien av egen bolig med 2 pst av eiendomsverdien opp til DK 2 150 000 for 1998 og med 6 pst over dette beløp. Fra og med år 2000 erstattes ordningen med leieverdi av en eiendomsskatt, som utgjør 10 promille opp til DK 2 365 000 og 30 promille for den del som overstiger grensebeløpet.

### *Selskapskatt*

Overskudd i danske aksjeselskaper beskattes med en skattesats på 34 pst. Med virkning fra 1999 er satsen redusert til 32 pst. Aksjonæren beskattes, som nevnt, for utdelt utbytte inntil DK 35 000 med en sats på 25 pst. Utbytte over denne grensen beskattes med 40 pst. Utdelt utbytte er ikke fradragsberettiget hos selskapet, og aksjonæren får ikke godtgjørelse for skatt betalt av selskapet. Utbytte til aksjonærer som selv er aksjeselskap, følger egne regler. Når det gjelder selskapsbeskatning for øvrig, vises det til avsnitt 5.3.3.

### *Trygdeavgift*

Trygdeavgift (arbeidsmarkedsbidrag) betales av lønn og virksomhetsinntekt etter en sats på 8 pst. Denne er imidlertid fradragsberettiget i inntekten, hvilket gir en effektiv sats på 3,7 pst. For lønnsinntakere beregnes bidraget av lønnsinntekt og honorarer mv. For selvstendig næringsdrivende beregnes

bidraget på grunnlag av den delen av næringsoverskuddet som medregnes i den personlige inntekten. I tillegg betaler arbeidstakeren et fast månedlig bidrag på DK 74,55 til arbeidsmarkedets tilleggspensjon (ATP). Fra 1999 er det innført en ordning med «særlig pensjonsoppsparing». Alle mellom 17 og 67 år skal betale en premie på 1 pst av beregningsgrunnlaget for arbeidsmarkedsbidraget. Pensjonsoppsparingen utbetales ved fylte 67 år, med likt beløp uavhengig av innbetaling. Arbeidsgiver svarer fra år 2000 et arbeidsgiverbidrag med 0,33 pst av lønnsgrunnlaget.

### *Formuesskatt*

Det ilegges ikke formuesskatt i Danmark

## **5.2.2 Sverige**

I Sverige ilegges det statlig inntektsskatt, trygdeavgift på inntekt og lokal inntektsskatt. Det opereres skattemessig med tre inntektsformer. De ulike formene er følgende:

- arbeidsinntekt
- næringsinntekt
- kapitalinntekt

### *Personbeskatning*

Arbeidsinntekt og næringsinntekt ilegges statsskatt og lokal skatt. Den lokale skatten utgjør normalt 31,65 pst og legges på hele nettoinntekten. Statsskatten er i 1998 på 25 pst for inntekt over SEK 229 100, (når det tas hensyn til grunnfradrag på SEK 8 700 og virkningen av fradrag for trygdeavgifter). Fra 1999 gjelder en sats på 20 pst for inntekt mellom SEK 219 000 og 360 000 og 25 pst for inntekt over sistnevnte beløp. Kombinasjonen av lokalskatt og statsskatt gir et progressivt skattesystem med skattesats fra 31,65 pst til 56,65 pst. I tillegg betales trygdeavgift med 6,95 pst på inntekter inntil et tak på SEK 278 250. Når det tas hensyn til at trygdeavgiften er fradragsberettiget, blir samlet maksimal marginal skattesats på arbeidsinntekt 61,6 pst. Denne er imidlertid lavere for de høyeste inntekter som følge av taket på trygdeavgiften.

### *Kapitalbeskatning*

Kapitalinntekt omfatter kapitalgevinster. Gevinst ved salg av egen bolig beskattes kun for 50 pst av gevinsten. Det gis betinget skattefritak dersom det skjer en reinvestering i bolig ervervet inntil ett år før eller etter realisasjonen. Fordel ved bruk av egen bolig beskattes ikke, men det skal betales eiendomsskatt med 1,5 pst av boligens takseringsverdi (om lag 75 pst av gjennomsnittlig markedsverdi). Kapitalinntekt underlegges kun statsskatt og beskattes med en sats på 30 pst. I hovedregelen er alle renteutgifter fradragsberettiget, uavhengig av om de er pådratt til inntektens ervervelse eller ikke. Som følge av ulike skattesatser på ulike inntektsformer får imidlertid tilordningen av rentefradraget betydning. Eksempelvis vil et rentefradrag som tilordnes og (derved reduserer) næringsinntekter, ha større reell betydning enn et rentefradrag som tilordnes kapitalinntekter. Dette som følge av at den marginale skattesats for næringsinntekter kan komme opp i om lag 70 pst, mens den for kapitalinntekter er om lag 30 pst. I næringsvirksomhet er dette løst ved en såkalt rentefordeling.

### *Selskapsskatt*

Overskudd i aksjeselskaper skattlegges med 28 pst. Utbytte fra selskapet skattlegges hos mottaker etter en sats på 30 pst. Det gjelder delingsregler for beregning av kapitalinntekt i selskaper med aktive eiere. For en nærmere omtale av selskapsbeskatning og beskatning av næringsinntekt vises det til avsnitt 5.3.1.

### *Trygdeavgifter*

Trygdeavgift («almänna pensjonsavgiften»), bestående av sykeforsikring og pensjonsandel, betales på lønnsinntekt og virksomhetsinntekt. For næringsinntekt utgjør trygdeavgiften 31,25 pst av nettoinntekten. Denne avgiften er fradragsberettiget i inntekten slik at effektiv marginal sats blir på om lag 12 pst. Trygdeavgiften på lønn betales av arbeidsgiver etter en sats på 33,03 pst, mens arbeidstakeren betaler pensjonsavgift på 6,95 pst av lønnsinntekter opp til SEK 278 250.

### *Formuesskatt*

Sverige har formuesskatt, som beregnes av nettoformuen. Enkelte formuesgjenstander, som børsnoterte aksjer og fast eiendom, verdsettes fordelaktig. Ikke børsnoterte aksjer formuesbeskattes ikke. Formuesskattesatsen er på 1,5 pst av formue over SEK 900 000. Det gjelder en skattebegrensningsregel, som innebærer at formuesskatten ikke skal utgjøre mer enn 60 pst av inntekt fra inntektsformene arbeid og kapital.

## **5.2.3 Finland**

### *Personbeskatning*

I Finland opereres det med progressiv statsskatt, proporsjonal lokal skatt og kapitalskatt til staten etter en flat sats. I tillegg kommer diverse trygdeavgifter og kirkeskatt.

På annen inntekt enn kapitalinntekter er den maksimale marginale skattesats 62,8 pst. Kapitalinntekter ilegges en flat skatt på 28 pst. Dette medfører at henføringene av inntekter til de ulike inntektsformene blir avgjørende. I grensetilfeller blir inntekten ansett for ikke å være kapitalinntekt.

Det ilegges proporsjonale lokale inntektsskatter i intervallet mellom 15 og 19,75 pst, den gjennomsnittlige sats er på 17,5 pst. I tillegg betales kirkeskatt i intervallet 1 til 2 pst. Den statlige inntektsskatten er progressiv, jf tabell 5.1.

### *Kapitalbeskatning*

Kapitalinntekter skattlegges med en sats på 28 pst. Renteutgifter til inntektserverv, boliglån og til studielån er fradragsberettigede. Utover dette må gjeldsrentene knytte seg til inntektens ervervelse (næringsdrift) for å være fradragsberettigede. Det vil her være fordelaktig for den enkelte næringsdrivende å få omklassifisert renter av forbruksgjeld som det ikke er fradragsrett for, og renter til bolig som følge av ulike satser for næringsinntekter og kapitalinntekter.

Beskatningen av fordel ved å bo i egen bolig er opphevet. Det betales ikke skatt på gevinst ved salg av egen bolig. For privatpersoner er hovedregelen at

det kun er gjeldsrenter av lån til egen bolig og studielån som er fradragsberettiget.

### *Selskapsskatt*

Overskudd i aksjeselskaper skattlegges etter en sats på 28 pst. Det gjelder en godtgjørelsesmetode for utbytte fra selskaper som er selskapsskattepliktige, slik at dobbeltbeskatning unngås. Det gjelder delingsregler for beregning av kapitalinntekt i ikke-børsnoterte selskaper og for næringsdrivende. Det vises til nærmere omtale av dette i "*Finland*" i kapittel 5.3.2.

### *Trygdeavgift*

Trygdeavgift svares dels av arbeidstaker og dels av arbeidsgiver. Arbeidstakere betaler en sykepemie med 1,5 pst på inntekter opp til FIM 80 000 og med 2,35 pst på inntekter over nevnte beløp. I tillegg svares en pensjonsavgift med 4,7 pst og en premie til arbeidsledighetstrygd med 1,4 pst. Arbeidsgivere betaler en samlet arbeidsgiveravgift på 26,9 pst.

### *Formuesskatt*

Det ilegges formuesskatt på netto formue. Det gjelder unntak for flere formuesobjekter og flere regler om lav verdsettelse. I 1997 betales en formuesskatt på FIM 500 for skattbar formue over FIM 1,1 mill, med tillegg av 0,9 pst av den delen av formuen som overstiger grensebeløpet. Det gjelder en skattebegrensningsregel, slik at skatter, enkelte typer trygdeavgifter og formuesskatten til sammen ikke kan utgjøre mer enn 70 pst av den skattbare inntekten.

## **5.2.4 Storbritannia**

### *Personbeskatning*

Skattesatsene er delt i tre og stiger i forhold til skattepliktig inntekt, jf tabell 5.1. Marginal skattesats er 40 pst.

Inntekt i form av utbytte og inntekt av sparing skattlegges med 20 pst.

### *Kapitalbeskatning*

I beregnet netto kapitalgevinst gis et bunnfradrag på £ 6 500, overskytende kapitalinntekt skattlegges som om den var lagt til skattyters øvrige inntekt, dvs med skattyters marginale skattesats. Enkelte kapitalgevinster slik som gevinst ved salg av egen bolig, biler mv, er ikke skattepliktige. Renteutgifter er fradragsberettiget på lån opptil £ 30 000 for erverv av bolig.

### *Selskapsbeskatning*

Selskap skattlegges i utgangspunktet med en sats på 31 pst (for 1997-98). Der som selskapet har inntekt under £ 300 000, er satsen på 21 pst. For inntekter mellom £ 300 000 og 1,5 mill skjer det opptrapping av satsen. I Storbritannia opereres det med et system med godtgjørelse for utbytte.

*Trygdeavgifter*

Trygdeavgift svares dels av arbeidsgiver, jf tabell 5.2, og dels av arbeidstaker. Avgiften er progressiv og beregnes i forhold til ukentlige inntekter. Arbeidstakere med inntekt over £ 61 betaler 2 pst av de første £ 61 og 10 pst på inntekter mellom £ 61 og 455.

**Tabell 5.3: Arbeidsgiver betaler arbeidsgiveravgift dersom den ukentlige inntekt overstiger £ 61 etter følgende tabell:**

Inntekt	Arbeidsgivers andel
£ 61-110	3 pst
£ 110-155	5 pst
£ 155-210	7 pst
£ 210-	10 pst

Næringsdrivende betaler et ukentlig bidrag på £ 6,15. I tillegg svares 6 pst av årlig inntekt mellom £ 7 010 og £ 24 180.

*Formuesskatt*

Storbritannia har ingen formuesskatt.

**5.2.5 Tyskland**

Tyskland operer med tre former for inntektsskatt:

- generell inntektsskatt,
- solidaritetsskatt og
- skatt på handelsinntekt

Solidaritetsskatten er et skattetillegg som beregnes på grunnlag av utliknet inntektsskatt, og er derfor et vedheng til denne, uten egne regler for skattegrunnlag og lignende. Det er ingen lokale inntektsskatter.

*Personbeskatning*

Skattegrunnlaget er bygd opp av syv like inntektsarter, delt opp etter kilden:

1. jord- og skogbruksinntekter
2. handel og forretningsvirksomhet
3. inntekter fra liberalt yrke
4. arbeidsinntekter
5. inntekter av investeringer og kapital
6. leieinntekter fra fast eiendom, enkelte typer løsøre og royalt
7. annen inntekt, deriblant spekulasjon og underholdsbidrag

For virksomhetsinntektene (gruppe 1-3) beregnes inntekten som differansen mellom nettoverdien av virksomheten ved inntektsårets slutt og nettoverdien av virksomheten ved inntektsårets begynnelse (valgfritt i gruppe 3). Inntekten utgjør den totale inntekten fra virksomheten, enten den drives personlig eller i selskaps form og omfatter således utbytte fra selskap. I gruppe 4-7 beregnes inntekten som bruttoinntekt fratrukket inntektsrelaterte utgifter.

*Kapitalbeskatning*

Kapitalinntekt og kapitalgevinster i virksomhet inngår i virksomhetsinntekten, mens kapitalgevinster gjennom private transaksjoner i utgangspunktet er skattefrie. Dersom gevinsten er såkalt spekulasjonspreget, er de likevel skattepliktige. Kapitalgevinster på inntil DM 30 mill knyttet til salg av andeler i virksomhet skattlegges med halv sats.

Fordelen ved å bo i egen bolig blir ikke beskattet, men det ilegges lokal eiendomskatt ut fra en ligningsverdi. Det gis derfor heller ikke i utgangspunktet fradrag for utgifter til erverv og vedlikehold av bolig. Tidligere fikk man de første årene etter erverv av nybygd bolig fradrag for renter på lån til boligen og fradrag for en viss del av kostnaden ved ervervet. Disse fradragene er opphevet. Dersom boligen er utleid, er boliglånsrentene fradragsberettiget ved beregningen av den husleieinntekten skattyteren mottar.

Summen av skattyters nettoinntekter fra gruppe 1 til 7 utgjør hans skattebare inntekt, som etter et personfradrag på DM 12 365 (24 730 for ektepar), er grunnlaget for skatt.

Skattesatsene er progressive og varierer fra 0 pst på inntekter inntil DM 12 365 til 53 pst på inntekter over DM 120 041 for enslige slik det fremgår av tabell 5.4. I tillegg kommer solidaritetstillegget på 5,5 pst av inntektsskatten.

**Tabell 5.4: Kapitalbeskatningssatser i Tyskland**

Inntekt		Sats	
DM	0	- 12 365	0 pst
DM	12 366	- 58 643	25,9 - 33,3 pst
DM	58 644	- 120 041	33,4 - 52,7 pst
DM	120 041		53 pst

*Selskapsskatt*

Til staten svares skatt for tilbakeholdt inntekt med 45 pst. For overskudd som deles ut, betales en skatt på 30 pst. I tillegg betales solidaritetsskatt med 5,5 pst. Kommunal inntektskatt svares med mellom 13 pst og 20,5 pst. Den kommunale skatten gir rett til fradrag i forhold til statsskatten. Totalt beskattes utdelte inntekter med om lag 40 til 45 pst.

Det gjelder en godtgjørelsesmetode som gir aksjonæren kreditt for den skatten som er betalt av selskapet, slik at dobbeltbeskatning hindres.

*Trygdeavgifter*

Trygdeavgiften betales med et like stort beløp fra arbeidsgiver og arbeidstaker, beregnet på grunnlag av lønn, opp til et tak. Arbeidstakerens andel til pensjonsdelen er på 9,6 pst av netto lønn opp til et tak på DM 96 000. Helsedel svares av arbeidstakeren med 6,7 pst opp til et tak på DM 72 000. Arbeidsledighetstrygd svares med 3,25 pst opp til DM 96 000. Og endelig svares en omsorgsdel med 0,675 pst opp til DM 72 000. Samlet gir dette en trygdeavgift på opp til 20,2 pst. Hertil kommer arbeidsgivers bidrag som beregnes likt med det som gjelder for arbeidstaker, altså samlet opp til 20,2 pst, med de samme beløpsmessige begrensninger, og tak.

### *Formuesskatt*

Formuesskatten er opphevet fra og med 1. juni 1997. Det ilegges eiendomsskatt.

## **5.2.6 Frankrike**

### *Personbeskatning*

Den skattepliktige inntekten for personlige skattytere består av inntekt, andel av overskuddet i visse selskaper og kapitalgevinst ved salg av enkelte private formuesgjenstander (f eks fast eiendom og aksjer).

Inntekten klassifiseres i ulike kategorier. Hovedkategoriene er virksomhetsinntekt, arbeidsinntekt, kapitalinntekt og kapitalgevinster. Virksomhetsinntekten omfatter inntekt i deltakerliknede selskaper, enten den blir utdelt eller ikke.

Skatten ilegges på nettoinntekten ved at summen av nettoinntektene fra de ulike kategorier utgjør skattegrunnet. Det gjelder regler om standardisert beregning av inntekten innenfor enkelte typer mindre virksomheter. Fradrag for tap er i enkelte kategorier begrenset til inntekter i samme kategori.

For å unngå dobbeltbeskatning gis det godtgjørelse for utbytte fra selskaper underlagt selskapsskatt.

Skattesatsen varierer fra 0 til 54 pst. Enkelte inntekter kan underlegges en fast skattesats. Eksempelvis gjelder dette for renter, der skattyter ved å tillate forskuddstrekk av skatt på rentene, kan oppnå en effektiv skattesats på 26 pst.

### *Kapitalbeskatning*

Kapitalgevinster utenfor virksomhet ved salg av andeler og aksjer i selskaper er skattepliktige, men det gjelder et bunnfradrag på FrF 50 000 i 1998. Det gis skattefritak ved reinvestering i bestemte goder. Skattesatsen er avhengig av hvor mange aksjer skattyteren eier. Hvis han eier mindre enn 25 pst av aksjene, blir gevinsten underlagt en fast skattesats, der den effektive skattesatsen er på 20,9 pst. Har den skattepliktige mer enn 25 pst av aksjene, blir gevinsten skattlagt etter en fast skattesats på 26 pst (effektiv). Det samme gjelder ved salg av andel i deltakerliknede selskaper.

Fordelen ved å bo i egen bolig blir ikke skattlagt. Det gis i utgangspunktet ikke fradrag for utgifter til erverv og vedlikehold av egen bolig. Boliglånsrenter pådratt utelukkende i forbindelse med skattyterens hovedbolig er delvis fradragsberettiget i inntektsskatten. Kapitalgevinst ved salg av egen bolig samt personlige eiendeler er ikke skattepliktig.

### *Selskapsskatt.*

Overskudd i selskaper skattlegges i utgangspunktet med 33,3 pst (i 1997). Beskatningen av kapitalgevinster i virksomhet varierer etter om den er oppstått innenfor en bedrift som defineres som småbedrift eller ikke, og etter om den er en gevinst på en kortsiktig investering eller på en langsiktig investering. Gevinster på langsiktige investeringer skattlegges etter en redusert effektiv sats på 26 pst. Gevinster på kortsiktige investeringer inngår i virksomhetsinntekten.



### *Trygdeavgift*

Det eksisterer ulike trygdeordninger med ulike satser. Samlet svarer arbeidstakere en trygdeavgift med mellom 15 og 20 pst av inntekten mens arbeidsgiveren betaler mellom 35 og 45 pst.

### *Formuesskatt*

Formuesskatt betales på formue over FrF 4,7 mill i 1998. Visse formuesgoder er unntatt fra formuesskatt. Formuesskatten er progressiv og kan komme opp i 1,5 pst på formue over FrF 45 580 000. Det gjelder en skattebegrensningsregel, slik at skatt på formue og inntekt ikke kan komme opp i mer enn 85 pst av inntekten.

## **5.2.7 USA**

### *Personbeskatning*

Personer skattlegges for deres samlede inntekter med progressive satser, avhengig av sivilstatus og forsørgelsesbyrde. I inntekten inngår lønn, inntekt fra virksomhet, renter, utbytte mv. Inntekter over om lag \$ 271 000 skattlegges føderalt med 39,6 pst. Hertil kommer lokale skatter til de delstater, kommuner mv som skriver ut slike skatter. I snitt ligger disse skattene på 7,4 pst. De lokale skattene er fradragsberettiget i statsskatten, noe som gir en gjennomsnittlig effektiv lokal skattesats på om lag 4,5 pst.

### *Kapitalbeskatning*

Kapitalinntekter skattlegges i utgangspunktet sammen med øvrig inntekt. Visse typer inntekter fra langsiktige investeringer (over ett år) skattlegges som kapitalinntekter med 28 pst. Etter hovedregelen er alle renteutgifter fradragsberettiget.

### *Selskapsbeskatning*

Selskaper beskattes progressivt i forhold til den skattepliktige inntekt. Maksimal marginalskatt på selskapsinntekt er 35 pst. Inntekt inntil \$ 50 000 skattlegges med 15 pst, de neste \$ 25 000 skattlegges med 25 pst. Inntekter mellom \$ 75 000 og \$ 10 mill skattlegges med en sats på 34 pst. USA praktiserer dobbeltbeskatning, slik at utbytte fra selskap er skattepliktig hos mottaker samtidig som overskuddet er beskattet hos selskapet. Når det er et selskap som mottar utbytte, gis et fradrag med 70 pst av den mottatte godtgjørelse. Dersom selskapene tilhører samme konsern, gis 100 pst fradrag for mottatt utbytte.

### *Trygdeavgift*

Arbeidstakerens andel til pensjonsdelen er i utgangspunktet på 6,2 pst av netto lønn inntil et tak på \$ 68 400. I tillegg svares en sykedel med 1,45 pst. Samlet utgjør således arbeidstakerens andel av trygdeavgiften 7,65 pst inntil \$ 68 400. Arbeidsgiveren svarer en avgift lik arbeidstakerens. Videre betaler arbeidsgiver et tillegg til arbeidsledighetsforsikringen på 6,2 pst av de første \$ 7 000.

Næringsdrivende svarer en trygdeavgift på 15,3 pst for inntekter opp til \$ 68 400 og på 2,9 pst for inntekter over dette beløp. Halvparten av avgiften er fradragsberettiget i næringsinntekten.

### *Formuesskatt*

Det er ingen føderal formuesskatt, men enkelte delstater, kommuner mv pålegger skatt på personlig formue.

## **5.3 Skatt på næringsvirksomhet i de nordiske landene**

---

### **5.3.1 Sverige**

Med virkning fra og med inntektsåret 1995 gjeninnførte Sverige et system med dobbeltbeskatning av aksjeutbytte. Likeledes er aksjegevinster skattepliktig fullt ut som kapitalinntekt.

I Sverige beskattes overskudd i aksjeselskaper med en skattesats på 28 pst. Utbytte fra aksjeselskapet skattlegges som kapitalinntekt med en sats på 30 pst. Marginal skattesats for arbeidsinntekt er på 61,6 pst i 1998. I tillegg svarer arbeidsgiver en arbeidsgiveravgift på 33,03 pst. Marginal skattesats på næringsinntekt er 73, 6 pst. Som følge av satsforskjellene vil det kunne være lønnsomt å klassifisere størst mulig av uttaket fra selskapet som utbytte og ikke som arbeidsinntekt. For å motvirke skattemessige tilpasninger der det er et nært interessefelleskap mellom selskap og aktive eiere, er det innført særregler for skattlegging av såkalte «fåmannsforetak». De særlige utbytte- og gevinstreglene som framstilles i det følgende, gjelder bare de aksjonærer som er eller har vært aktive i de siste fem foregående inntektsår. For passive aksjonærer gjennomføres bare alminnelig utbytte- og aksjegevinstbeskatning. Reglene for fåmannsselskaper gjelder ikke for selskaper som er børsnoterte, og heller ikke for boligselskaper.

Fåmannsforetak er definert som et aksjeselskap eller en økonomisk forening hvor én eller et fåtall fysiske personer eier så mange andeler at de har mer enn halvparten av stemmene som aksjene gir. I praksis er grensen satt ved om lag 10 personer. I det svenske systemet finnes det også et sett av regler som skal hindre omgåelser ved en identifikasjon av ulike aksjonærer. Hovedpoenget kan i likhet med det norske sies å være å skille ut aktive aksjonærer som har en viss kontroll over og interesse i det økonomiske resultat.

Hovedprinsippet i særreglene for aktive aksjonærer er at det for selskapet beregnes en «normalavkastning». Den delen av utdelt utbyttet som ligger innenfor normalavkastningen, skal beskattes som kapitalinntekt. Utbytte som overstiger den aktuelle normalavkastning, beskattes som arbeidsinntekt. I hovedregelen skjer beregningen av normal-avkastningen på grunnlag av aksjenes historiske kostpris, tillagt ikke utdelt kapitalavkastning fra tidligere år. Avkastningsgrunnlaget multipliseres med en avkastningsrate fastsatt som statslånsrenten tillagt 5 pst, for 1996 er dette om lag 14 pst. Utover aksjenes kostpris kan den del av selskapets lønnskostnader som overstiger 10 «basbelopp» (basbeloppet for 1998 er SEK 36 400) tillegges beregningsgrunnlaget. Det er en forutsetning at den aktive aksjonær selv har tatt ut en lønn fra selskapet tilsvarende minst 120 pst av høyeste arbeidsgodtgjørelse til annen arbeidstaker i selskapet eller at den er minst 10 basbelopp.

Den beregnede normalavkastning beskattes altså som kapitalinntekt på aksjonærenes hånd, mens uttak ut over denne beregnede størrelsen skattleg-

ges som arbeidsinntekt. Normalavkastningen vil også være belastet med selskapsskatt. Dersom faktisk uttak er lavere enn den beregnede normalavkastning, vil differansen kunne tas ut som kapitalinntekt senere år. Den del av normalavkastningen som ikke tas ut av selskapet, skal videre inngå i beregningsgrunnlaget for senere års utbytte, slik at det vil øke beløpet som kan tas ut som kapitalinntekt i senere år.

For å motvirke at det spares opp arbeidsinntekt i selskapet, som senere realiseres gjennom salg av aksjer, gjelder det at halvparten av aksjegevinsten skal beskattes som arbeidsinntekt. Her er det imidlertid innført et øvre tak på 100 basbelopp tilsvarende SEK 3,64 mill.

### **5.3.1.1 Enmannsforetak**

Inntekter som innehavere av enmannsforetak oppebærer, skal enten beskattes som næringsinntekt eller som kapitalinntekt. Næringsinntekten omfatter den del av inntekten som skal henføres til næringsvirksomheten, beregnet etter nærmere regler. Den resterende delen av inntekten beskattes som kapitalinntekt. Kapitalinntekten beskattes med en skattesats på 30 pst, og næringsinntekten beskattes med en maksimal marginalsatt på om lag 66 pst, inklusive pensjonsavgifter.

Renter på bankinnskudd skal kun behandles som næringsinntekt dersom innskuddet kan henføres til næringsvirksomheten. Renter på kundefordringer og rente og utdelinger på omløpsmidler skal alltid anses som inntekt av næringsvirksomhet. Rente og utdelinger på verdipapir som ikke er omløpsmidler, skal beskattes som kapitalinntekt, uansett om verdipapiret er knyttet til virksomheten eller ikke. Vurderingen av om et verdipapir er et omløpsmiddel eller ikke, beror på regnskapsføringen, og dermed god regnskapsskikk. Utbytte og gevinst på aksjer, der aksjeeiet er betinget av næringsvirksomheten, skal beskattes som næringsinntekt dersom aksjene klassifiseres som omløpsmiddel, og som kapitalinntekt dersom aksjene er anleggsmiddel i virksomheten.

For å oppnå likebehandling i forhold til andre organisasjonsformer (særlig enmannsakjeselskaper) skal den delen av inntekten som anses som næringsinntekt, deles i en nærings- og en kapitalinntektsdel. Det oppnås ved dette en skattlegging av normalavkastningen som kapitalinntekt. Delingen skjer ved en såkalt rentefordeling på grunnlag av et beregnet fordelingsgrunnlag.

Fordelingsgrunnlaget utgjør som hovedregel forskjellen mellom eiendeler og gjeld (egenkapitalen) i næringsvirksomheten ved utgangen av året før inntektsåret, beregnet i forhold til skattemessige verdier. Som eiendeler regnes ikke aksjer, andel i svensk «ekonomisk förening», fordringer, utenlandsk valuta eller løsøre med mindre realisasjonsgevinst er å anse som næringsinntekt. Som gjeld regnes også enkelte typer avsetninger, f eks garantiavsetninger.

Positiv rentefordeling innebærer at det gis fradrag for en sjablonmessig beregnet avkastning av fordelingsgrunnlaget. Avkastningen settes til statslånsrenten tillagt 5 pst (om lag 14 pst). Det beløp som fradras i næringsinntekten, beskattes som kapitalinntekt.

Negativ rentefordeling anvendes der fordelingsgrunnlaget er negativt. Den beregnede avkastning skal da fradras i kapitalinntekten. Avkastningen beregnes til statslånsrenten tillagt 1 pst (om lag 10 pst i 1998). Ordningen med

negativ rentefordeling skal hindre misbruk ved at lån ment til privat forbruk opptas i næringsvirksomheten.

Skattesatsen for aksjeselskaper er 28 pst, mens den er inntil 66 pst på marginen for næringsdrivende. For ytterligere å likestille personlige næringsdrivende med aksjeselskaper er det innført en ordning med «expansionmedel».

Ordningen innebærer at det gis fradrag i næringsinntekten for avsetninger til ekspansjonsmidler, mens reduksjon i ekspansjonsmidler skal inntektsføres. Ved avsetning til ekspansjonsmidler betales det en «expansionmedelskatt» på 28 pst (tilsvarende den skatt aksjeselskaper ville ha betalt på overskudd som senere brukes til investeringer). Ved reduksjon av ekspansjonsmidlene godskrives skattyteren et beløp som tilsvarer 28 pst av reduksjonen. For at ikke midler skal kunne nyttes utenfor virksomheten eller til privat konsum, er det innført et tak for avsetninger til ekspansjonsmidler. Taket tilsvarer i prinsippet fordelingsgrunnlaget etter rentefordelingen.

Ved opphør av næringsvirksomhet må ekspansjonsmidlene reduseres til null og tas til inntekt slik som beskrevet ovenfor, og de beskattes da som næringsinntekt med progressive satser. Ved omdannelse til deltakerliknet selskap eller aksjeselskap gjelder særregler som innebærer at ekspansjonsmidlene ikke behøver reduseres med dertil hørende beskatning.

### **5.3.1.2 Deltakerliknede selskaper**

Deltakerliknede selskaper betegnes i Sverige som «handelsbolag». I likhet med det som gjelder i Norge, er slike selskaper ikke egne skattesubjekter, men er beregningsenheter for likning av deltakerne. Det vil si at de skattlegges etter en nettoligningsmetode der resultatet fastsettes på selskapets hånd for deretter å fordeles på deltakerne etter deres andeler i selskapet.

I prinsippet beskattes all inntekt i et handelsbolag som næringsinntekt. Til forskjell for det som gjelder for enmannsforetak henføres således gevinster på aksjer og andre verdipapirer til næringsvirksomheten. Det samme gjelder for renter og utdelinger.

Reglene om rentefordeling og ekspansjonsmidler gjelder også for de deleiere i handelsbolag som er fysiske personer. Det innebærer at også deltakere i handelsbolag beskattes for en beregnet kapitalinntektsdel av næringsinntekten som kapitalinntekt, og dermed bare beskattes med 28 pst for midler som holdes tilbake i selskapet.

Ved avhendelse av andel i handelsbolag skal ekspansjonsmidlene reduseres til null. Det samme gjelder ved oppløsning av selskapet. Dette innebærer at innestående ekspansjonsmidler beskattes som næringsinntekt.

Ved realisasjon av andel gjelder, tilsvarende det norske system, at inngangsverdien økes med tilskudd til selskapet og reduseres med uttak. Inngangsverdien skal videre økes med skattepliktig inntekt og reduseres med fradragberettiget underskudd.

## **5.3.2 Finland**

### **5.3.2.1 Aksjeselskap**

I Finland skattlegges overskudd i aksjeselskaper med en sats på 28 pst. Maksimal marginal skattesats for lønn og næringsinntekt er 62,8 pst i 1998. Ved beskatning av aksjeutbytte skilles det i Finland mellom børsnoterte og ikke-børsnoterte selskaper.

Utbytte på aksjer i børsnoterte selskaper beskattes som kapitalinntekt med en sats på 28 pst. I likhet med det som gjelder i Norge gis det godtgjørelse for den skatt selskapet har betalt på overskudd, hvilket i praksis gjør utbytte fra børsnoterte selskaper skattefrie på aksjonærenes hender.

For ikke-børsnoterte aksjeselskaper er utbytte inntil 15 pst (13,5 pst fom 1999) av aksjenes verdi skattefritt på aksjonærens hånd på samme måte som i børsnoterte selskaper. Aksjeverdien er beregnet på grunnlag av selskapets substansverdier (i hovedregelen fastsatt til skattemessig nedskrevet verdi). Overskytende utbytte skattlegges med progressive skattesatser som arbeidsinntekt.

Uttaksmetoden for aksjeutbytte gjelder for alle aksjonærer uten hensyn til om de er aktive i selskapet eller ikke. Dette innebærer i prinsippet en høyere beskatning av passiv kapitalplassering i ikke-børsnoterte selskaper enn det som gjelder ved kapitalplassering i børsnoterte selskaper. I praksis er det likevel grunn til å tro at det vil være svært få passive aksjonærer som vil få utbyttet beskattet som lønnsinntekt, da det bare unntaksvis er aktuelt med utbytte som overstiger 15 pst av aksjenes beregnede verdi (13,5 pst fom 1999).

På den annen side vil reglene kunne innebære en for lav beskatning av de aktive aksjonærene, ved at ikke hele den delen av overskuddet som skyldes deres arbeidsinnsats, blir behandlet som arbeidsinntekt. De aktive aksjonærene kan forhøye den delen av utdelingen som skal behandles som utbytte, ved å ta ut mindre lønn og derved la det økte overskuddet inngå i grunnlaget for kapitalinntektsdelen av framtidige utbytteutdelinger.

Ved valg av metode for beskatning ble det lagt vekt på å ha en metode som var enkel å praktisere og som ikke oppfordret til uønskede tilpasninger. Etter myndighetenes oppfatning var det ikke mulig å utforme tilfredsstillende kriterier for å skille mellom aktive og passive aksjonærer.

Dersom utbytteutdelingen et år er lavere enn 15 pst (13,5 pst fom 1999) av aksjenes beregnede verdi, kan den ubenyttede kapitalinntektsdel ikke framføres til senere år. Dette innebærer at reglene motiverer til at det hvert år deles ut utbytte opp til grensen for kapitalinntekter. På den annen side medfører forbudet mot framføring at reglene blir likningsmessig enkle.

Aksjegevinster er skattepliktig med 28 pst, og det er ikke systemer til motvirkning av dobbeltbeskatning av tilbakeholdt beskattet overskudd i selskapet (tilsvarende RISK i Norge). Det er heller ikke innført noe skille mellom aktive og passive aksjonærer. Det forhold at ikke noe av gevinsten beskattes som lønnsinntekt, innebærer at virkningen av underbeskatning av aktive aksjonærer forsterkes. Aktive aksjonærer kan ta ut lite lønn og heller ta ut tilbakeholdt overskudd som kapitalinntekt ved salg av aksjene. Selv om det da vil bli en dobbeltbeskatning kan dette likevel være lønnsomt som følge av høy marginalsattesats på lønnsinntekt (61 pst i 1998).

### **5.3.2.2 Enmannsforetak**

Virksomhetsinntekt i enmannsforetak beskattes som næringsinntekt med en maksimal marginal sats på 61 pst. Virksomhetsutøverens kapitalinntekt skal beskattes med en sats på 28 pst. Forskjellen i satsene gjør det avgjørende hvor grensen trekkes.

For å sikre nøytralitet i forhold til aksjeselskaper blir næringsinntekt fra enmannsforetak delt opp i en kapitalinntektsdel og en næringsinntektsdel. Det skal beregnes en kapitalavkastning som kan trekkes fra den samlede næringsinntekt og som så skal skattlegges som kapitalinntekt med 28 pst.

Den beregnede kapitalavkastning skal også for personlig næringsdrivende settes til 18 pst av virksomhetens nettoformue. Ved verdsettelsen benyttes verdiene ved formuesligningen, hvilket i hovedregelen tilsvarer skattemessig nedskrevne verdier.

I motsetning til det som gjelder i Sverige og Danmark, er det ingen regler som gir adgang til at overskudd som holdes tilbake i virksomheten, kan beskattes med en lavere sats. Det har i den senere tid vært vurdert å innføre en ordning med ekspansjonsmidler lik den som gjelder i Sverige, men dette er ikke funnet formålstjenlig.

### **5.3.2.3 Deltakerliknede selskaper**

Ansvarlige selskaper, kommandittselskaper mv er heller ikke i Finland egne skattesubjekter. Beskatningen av deltakerne i slike selskaper skjer i hovedregelen på samme måte som for enmannsforetak.

## **5.3.3 Danmark**

### **5.3.3.1 Aksjeselskaper**

Det er ikke innført særregler for aktive eiere i aksjeselskaper. Lønn til aktive eiere fradragsføres hos selskapet og inntektsføres hos mottaker. Som følge av dobbelbeskatning av utbytte blir den samlede beskatning av lønn og utbytte relativt lik, og ligningsmyndighetene aksepterer derfor i stor grad selskape-nes fordelinger. Det kan imidlertid oppstå problemer ved verdsettelsen av overføringer. Her vil imidlertid likningsmyndighetene kunne korrigere den verdsettelse som skattyter har gjort, etter det såkalte armlengdeprinsippet. Folketinget vedtok den 26. juni 1998 en lov som direkte lovfester armlengdeprinsippet.

Privatpersoners gevinst ved salg av aksjer er skattepliktig og medregnes i kapitalinntekten når skattyteren har eid aksjene i mindre enn 3 år. For tap på slike aksjer gjelder en tapsbegrensningsregel, som innebærer at tap kun kan trekkes fra i fortjeneste på andre aksjer som avhendes innen 3 år etter ervervelsen. Overskytende tap, som ikke kommer til fradrag i inntektsårets fortjeneste, kan framføres til fradrag i fortjenester på avståelsen av aksjer i de følgende 5 inntektsårene for aksjer som er eiet i mindre enn 3 år. Det gjelder både børsnoterte og unoterte aksjer.

For aksjer som er eid i mer enn 3 år, må en imidlertid skille mellom børsnoterte og ikke-børsnoterte aksjer.

Privatpersoners gevinst ved salg av børsnoterte aksjer som er eid i minst 3 år, fra beholdninger som overstiger en kursverdi på DK 110 200, beskattes som aksjeinntekt, dvs med 25 pst for beløp inntil DK 35 000 og med 40 pst for overstigende beløp. Kursverdien må ikke ha oversteget det nevnte beløp verken ved utløpet av et inntektsår, umiddelbart før en avhendelse eller umiddelbart etter et erverv. Tap på slike børsnoterte aksjer, hvor fortjenesten ville ha vært skattepliktig, kan kun trekkes fra i inntektsårets fortjeneste på andre børsnoterte aksjer fra en beholdning over bunnbeløpet og som man har eid i 3 år eller mer. Overskytende tap kan framføres i de følgende 5 inntektsårene til fradrag i fortjeneste på børsnoterte aksjer over det nevnte bunnbeløpet og som er eid i minst 3 år.

Gevinst ved salg av ikke-børsnoterte aksjer eid i 3 år eller mer er alltid skattepliktig og beskattes som aksjeinntekt, dvs med 25 pst inntil DK 35 000 og med 40 pst av overstigende beløp. Tap på ikke-børsnoterte aksjer eid i 3 år

eller mer kan trekkes fra ved oppgjør av aksjeinntekten. For ikke-børsnoterte aksjer, som avhendes 3 år eller mer etter ervervet, gjelder derfor ingen fradragsbegrensning, slik tilfellet er for aksjer eiet under 3 år og for børsnoterte aksjer. Bli aksjeinntekten etter tapsfradraget negativ, kan tapet medregnes i det skattepliktige beløpet med samme skattesats som for positiv aksjeinntekt. Et overskytende beløp kan framføres til det skattepliktige beløpet for de fem etterfølgende inntektsårene.

### 5.3.3.2 *Enmannsforetak*

For personlig næringsdrivende er det etablert en frivillig virksomhetskatteordning. Ordningen forutsetter at det utarbeides et selvstendig regnskap for virksomheten. For å oppnå likebehandling med øvrige eierformer skal en del av overskuddet, tilsvarende en beregnet kapitalavkastning, beskattes som kapitalinntekt.

Næringsdrivende som velger å stå utenfor ordningen, beskattes etter de vanlige regler for personbeskatning.

Utgangspunktet for ordningen er at nettoen av alle aktiva og passiva (verdsett etter skattemessige verdier) som kan henføres til næringen, skal inngå i en innskuddskonto. Aksjer, anpart i anpartselskaper, andelsbevis samt visse typer obligasjoner holdes utenfor. Dette begrunnes med at gevinster på disse objektene i stor grad er skattefrie.

Etter at virksomhetsinntekten er gjort opp etter skattelovgivningens alminnelig regler, skal det overskudd som framkommer, deles opp i en kapitalavkastningsdel og et resterende overskudd. Den delen av kapitalavkastning som utbetales til den næringsdrivende, beskattes som kapitalinntekt, mens resten, som forblir i virksomheten, beskattes med virksomhetskatt på 34 pst. Når den oppsparte kapitalavkastning senere utbetales, beskattes den som personlig inntekt med fradrag av den innbetalte selskapsskatten.

Ved beregning av kapitalavkastningsdelen må det først fastsettes et kapitalavkastningsgrunnlag som tilsvarer virksomhetens egenkapital. Avkastningsgrunnlaget fastsettes til verdien av eiendelene som er omfattet av ordningen, fratrukket gjeld. Verdsettelsen skjer i hovedsak etter de samme regler som gjelder for innskuddskontoen, jf ovenfor.

Avkastningsgrunnlaget multipliseres med avkastningssatsen. Denne satsen fastsettes til gjennomsnittlig effektiv obligasjonsrente for årets første seks måneder, avrundet ned til nærmeste prosentpoeng. For 1997 utgjør denne 5 pst. Den beregnede kapitalavkastning kan ikke overstige årets skattepliktige overskudd og kan heller ikke settes lavere enn null. Resten av overskuddet kan overføres til den skattepliktige og beskattes da som personlig inntekt. Det som ikke overføres til den skattepliktige, men blir stående i næringen, beskattes med en sats på 34 pst.

Overføres tilbakeholdt overskudd til eieren på et senere tidspunkt, skal det gjennomføres en etterbeskatning som innebærer at skatten totalt sett blir som for personlig inntekt. For å skille mellom hva som tas ut av selskapet, er det innført en lovfestet rekkefølge for uttak. Oppspart kapitalavkastning og resterende overskudd fra foregående inntektsår som overføres til den skattepliktige innen utløpet av selvangivelsesfristen,<sup>4</sup> anses tatt ut først. Deretter følger kapitalavkastningen og dernest resterende overskudd for gjeldende inntektsår. Etter det igjen følger oppspart overskudd som overføres til skatty-

4. Selvangivelsesfristen for et inntektsår er den 1. juli i det etterfølgende inntektsåret.

terens private del, før inntående på innskuddskontoen (egenkapitalen) til slutt følger.

Dersom skattyteren velger å tre ut av ordningen, skal kontoen for oppspart overskudd gjøres opp slik at beskatningen blir som for personlig inntekt. Det må derfor gjennomføres en etterbeskatning, da denne inntekten tidligere bare er beskattet med virksomhetsskatt på 34 pst. Det samme gjelder ved opphør eller salg av virksomheten. Det gjelder imidlertid en maksimeringsregel som innebærer at det ikke oppnås fradrag i den personlige inntekt for ervervmessige renteutgifter, hvis det ikke er noe overskudd av virksomheten. Det oppnås heller ikke et slikt fradrag når den netto kapitalinntekten er positiv.

Som et alternativ til den relativt kompliserte virksomhetsordningen, kan den noe enklere kapitalavkastningsordningen benyttes. Den næringsdrivende oppnår med denne ordningen bl a full skatteverdi for rentefradrag vedrørende lån som kan knyttes til næringsvirksomheten. Dette skjer ved at det beregnes en kapitalavkastning av virksomhetens næringsaktiva, hvor gjeld som hovedregel ikke inngår i beregningsgrunnlaget. Den beregnede kapitalavkastning kommer til fradrag i den personlig inntekten og tillegges kapitalinntekten. Kapitalavkastningsordningen innebærer således at det gis et sjablonmessig fradrag i personlig inntekt for næringsvirksomhetens renteutgifter.

Både virksomhetsordningen og kapitalavkastningsordningen gir således mulighet for næringsdrivende til å oppnå fullt fradrag for renteutgifter knyttet til næringsvirksomhet.

### **5.3.3.3 Deltakerliknede selskaper**

Deltakerliknede selskaper er ikke selvstendige skattesubjekter i Danmark. Som i Norge, er det dermed deltakerne som er skattesubjekter for selskapets resultat.

De enkelte deltakere kan benytte seg av de særregler som gjelder for selvstendig næringsdrivende etter de samme vilkår som gjelder for disse.



## Kapittel 6

# Skattesystemet i Norge

### 6.1 Innledning

---

I dette kapitlet gis en beskrivelse av skattesystemet i Norge. I avsnitt 6.2 drøftes hovedprinsipper i utformingen av det norske skatte- og avgiftssystemet. I avsnitt 6.3 gis det en beskrivelse av regler for personbeskatning i Norge, i hovedsak basert på 1998-regler. I avsnitt 6.4 gis det en nærmere vurdering av beskatningen av arbeid og kapital. I avsnitt 6.5 oppsummeres de viktigste momentene i kapitlet.

### 6.2 Hovedprinsipper ved utformingen av det norske skatte- og avgiftssystemet

---

Det har skjedd vesentlige endringer i det norske skattesystemet siden 1987. Omleggingene har gått i retning av mer generelle og brede skattegrunnlag, kombinert med en demping av skatteprogresjonen. Målsettingen har vært å øke avkastningen av kapital og arbeid, samtidig som skatteinntektene og inntektsfordelingen skulle være om lag uendret.

Skattesystemet var før reformen karakterisert ved høye formelle skattesatser, kombinert med omfattende fradrag- og skattekredittordninger, dvs ordninger som gav skatteutsettelse. Mange investeringer ble gjennomført med bakgrunn i de fradragmulighetene og skattekredittene som var knyttet til dem. Verdien av fradragene og skattekredittene var høyest for dem med høyest marginalsatt. Skattesystemet oppmuntret til skatteplanlegging og disposisjoner som ikke var samfunnsøkonomisk lønnsomme. Selv om de formelle skattesatsene var høye, svekket de mange fradragordningene den reelle omfordelende virkningen av skattesystemet.

Reformene i beskatningen ble innledet i inntektsåret 1987 gjennom økt vekt på bruttobeskatning og redusert progresjon på nettoinntekten. De maksimale skattesatsene på nettoinntekt ble gradvis senket fram mot skattereformen 1992. Dette medførte bl a at for høyinnteksgruppene ble den skattemessige verdien av fradrag redusert. Det ble videre lagt økt vekt på bruttobeskatning av skattytere med høye arbeidsinntekter mv. Skattytere med lavere og midlere inntekter ble skjermet.

Skattegrunnlaget ble også gradvis utvidet fra og med 1987. Dette skjedde gjennom registrering og skattlegging av inntekter som tidligere ikke inngikk i skattegrunnlaget og bortfall av særskilte fribeløp.

Skattereformen i 1992 omfattet både lønnstakere, trygdede, selskaper og personlig næringsdrivende. Et viktig trekk ved skattereformen var bl a innføring av en felles, flat skatt på 28 pst på alminnelig inntekt. Alminnelig inntekt for personer består av alle typer inntekt etter fradrag for bl a gjeldsrenter. Også bedrifter betaler 28 pst skatt på sitt overskudd. Andre viktige elementer i skattereformen var den såkalte kildemodellen for deling av personlig næringsdrivendes og aktive eieres inntekter (delingsmodellen), bredere skattegrunnlag mer i samsvar med faktiske inntekter kombinert med reduserte

formelle satser, samt innføring av en toppskatt på arbeids- og pensjonsinntekter (personinntekt).

Hovedprinsippene bak reformen kan oppsummeres som følger:

- *Likebehandling (nøytralitet)*. Det vil si at skatten i størst mulig grad skal være den samme uavhengig av skattyternes disposisjoner. Dette omfatter likebehandling mellom bedrifter og personer, mellom ulike spareformer uavhengig av hvordan avkastningen anvendes, mellom ulike typer investeringer og næringer, mellom ulike eierformer, mellom ulike finansieringsformer, mellom nye og veletablerte bedrifter og mellom gevinster og annen kapitalinntekt.
- *Symmetri*. Inntekter og tilhørende utgifter skal behandles likt. Det samme prinsippet for tidfesting (periodisering) skal legges til grunn både for skattepliktige inntekter og fradragsberettigede kostnader. Videre skal kostnader komme til fradrag med samme skattesats som tilsvarende inntekter skatlegges med.
- *Samordning*. Underskudd skal kunne føres til fradrag mot overskudd.
- *Lave skattesatser*. Lavere satser reduserer isolert sett avviket mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet av ulike disposisjoner, og reduserer motivene for skatteomgåelser og lønnsomheten av skatteplanlegging.
- *Brede skattegrunnlag*. Brede skattegrunnlag innebærer nærmere samsvar mellom faktiske inntekter og skattegrunnlaget. Dette styrker fordelingsgenskapene ved skattesystemet.

Andre viktige hensyn ved utformingen av skattesystemet har vært:

- *Skatteevneprinsippet*. Ved utforming av skattesystemet bør det tas hensyn til den enkelte skattyters skatteevne. Det kreves et visst minimum av inntekt før den enkelte kan sies å ha noen økonomisk evne til å betale skatt. Når det gjelder personlige skattytere, er det naturlig ikke bare å se på den enkelte isolert, men også å ta hensyn til vedkommendes forsørgelsesbyrde. I tråd med et prinsipp om skatteevne, kan det være rimelig at det gis fradrag ved beregning av den skattbare inntekt for utgifter som har medgått til å anskaffe inntekten.
- *Fordelingshensyn*. Skattesystemet har en målsetning om å virke *inntektstjenvende*. Dette kan dels oppnås ved progressive skattesatser og dels ved ulike fradrag og overføringer, jf avsnitt 4.3.
- *Atferdsmessige ønsker*. Enkelte skatteregler, det gjelder bla ulike fradragssordninger, er i hovedsak etablert ut fra et politisk ønske om bestemt atferd. Eksempel på fradrag som er ment å stimulere til en gitt økonomisk atferd er skattefradrag i forbindelse med sparing i BSU og AMS.

### 6.3 Gjeldende regler for beskatning av personer

---

I dette avsnittet beskrives hovedtrekkene i personbeskatningen i Norge. Det er i hovedsak tatt utgangspunkt i skattereglene for 1998.

I avsnitt 6.3.1 beskrives de generelle reglene for beskatning av personer. I avsnittene 6.3.2-6.3.4 følger en beskrivelse av reglene for beregning av inntektsskatt for hhv lønnstakere, pensjonister og personlig næringsdrivende. I avsnitt 6.3.5 omtales delingsmodellen. I avsnitt 6.3.6 beskrives sentrale fradrag i inntekt og skatt for lønnstakere. I avsnitt 6.3.7 redegjøres det for

reglene for beskatning av kapitalavkastning, formue og eiendom, samt skatt på arv og gaver. Reglene for barnetrygd omtales i avsnitt 6.3.8.

### 6.3.1 Generelle regler for beskatning av personer

Personlige skattytere betaler inntektsskatt av to ulike grunnlag; personinntekt og alminnelig inntekt. Et unntak fra denne hovedstrukturen gjelder for pensjonister og en del enslige forsørgere med lave og midlere inntekter.

*Alminnelig inntekt* beregnes for alle skattepliktige, både personer og selskaper. Den alminnelige inntekten omfatter *alle typer* skattepliktige inntekter fra arbeid, virksomhet og kapital. For selskaper framkommer alminnelig inntekt etter fradrag for kostnader knyttet til næringsvirksomheten. Alminnelig inntekt for personer er personinntekt pluss næringsinntekter og kapitalinntekter minus minstefradrag, fradrag for utgifter til inntektens ervervelse og fradrag for gjeldsrenter mv.

*Personinntekt* beregnes *kun for personlige skattytere*. Personinntekten omfatter inntekt av arbeid og pensjon uten fradrag av noen art. For personlig næringsdrivende, herunder lønnstakere med næringsinntekt og aktive eiere i selskaper, blir inntekt fra arbeid i virksomheten sjablonmessig beregnet ved hjelp av delingsmodellen. Trygdeavgiften og toppskatten utlignes på grunnlag av personinntekt.

Det progressive elementet i inntektsbeskatningen er i hovedsak ivaretatt gjennom bunnfradrag (klassefradrag og minstefradrag) og gjennom toppskatten.<sup>5</sup> Dette innebærer at skattytere med høye inntekter betaler forholdsvis mer i inntektsskatt enn personer med lave inntekter. Formuesskatten innebærer et progressivt element også i kapitalbeskatningen. Alle personlige skattytere er skattepliktig for nettoformue over et visst nivå.

Skattesystemet har to skatteklasser. Skatteklasse 2 omfatter ektefeller som lignedes sammen og enslige forsørgere. Øvrige skattytere lignedes i klasse 1. Ektefeller kan velge å bli lignet hver for seg i klasse 1. Det er kun hvis den ene ektefellen har ingen eller svært lav inntekt at det vil lønne seg for et ektepar å bli lignet sammen i klasse 2. Ektefeller skal alltid lignedes sammen for formue, dvs i klasse 2. Enslige alderspensjonister lignedes også alltid i skatteklasse 2 for formue.

Tabell 6.1 gir en oversikt over viktige skatteregler for 1998 og 1999. Skattesatser, ulike beløpsgrenser og de viktigste fradragene er gjengitt. Barnetrygden er tradisjonelt blitt oppfattet som en del av skattesystemet (som en negativ skatt) og barnetrygdsatsene er derfor også gjengitt i tabellen.

**Tabell 6.1: Skattesatser og beløpsgrenser mv for 1998 og 1999**

	1998-regler	1999-regler		
<i>Trygdeavgift</i>				
Lønnsinntekt	7,8 pst	7,8 pst		

5. Progressiviteten i skattesystemet avhenger også bl a av den særskilte skattebegrensningsregelen for pensjonister og av den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst på lønnsinntekter over 16 G (710 600 kroner i 1998). Til en viss grad påvirker også delingsmodellen progresjonen i skattesystemet, som følge av at satsstrukturen varierer med størrelsen på overskuddet fra foretaket.

**Tabell 6.1: Skattesatser og beløpsgrenser mv for 1998 og 1999**

	1998-regler	1999-regler		
Næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	7,8 pst	7,8 pst		
Annen næringsinntekt	10,7 pst	10,7 pst		
Pensjonsinntekt mv	3,0 pst	3,0 pst		
Nedre grense	17 000 kr	21 400 kr		
Opptappingssats	25,0 pst	25,0 pst		
<i>Toppskatt</i>				
Sats, 1. trinn	9,5 pst	Opphevet		
1. trinn, klasse 1	248 000 kr	Opphevet		
1. trinn, klasse 2	300 000 kr	Opphevet		
Sats 2. trinn	13,7 pst	Opphevet		
2. trinn, klasse 1	272 000 kr	Opphevet		
2. trin, klasse 2	305 000 kr	Opphevet		
Sats, nytt trinn <sup>1</sup>	-	13,5 pst		
Grense nytt trinn, klasse 1	-	269 100 kr		
Grense nytt trinn, klasse 2	-	318 600 kr		
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>				
Personer	28,0 pst	28,0 pst		
Personer i Finnmark og Nord-Troms	24,5 pst	24,5 pst		
Etterskuddspliktige (bedrifter)	28,0 pst	28,0 pst		
<i>Maksimalle marginale skattesatser</i>				
På alminnelig inntekt	28,0 pst	28,0 pst		
Samlet maksimal marginalskatt på lønn og næringsinntekt i jordbruk, skogbruk og fiske	49,5 pst	49,3 pst		
Samlet maksimal marginalskatt på annen næringsinntekt	52,4 pst	52,2 pst		
<i>Klassefradrag</i>				
Klasse 1	25 000 kr	26 300 kr		
Klasse 2	50 000 kr	52 600 kr		
<i>Minstefradrag</i>				
Sats	20,0 pst	21,0 pst		

**Tabell 6.1: Skattesatser og beløpsgrenser mv for 1998 og 1999**

	1998-regler	1999-regler		
Øvre grense	32 600 kr	34 900 kr		
Nedre grense	3 700 kr	3 900 kr		
<i>Særfradrag for alder</i>	12 000 kr	17 640 kr		
<i>Særfradrag for uførhet</i>	17 640 kr	17 640 kr		
<i>Skattebegrensningsregelen for pensjonister mv</i>				
Avtrappingssats	55,0 pst	55,0 pst		
Skattefri nettoinntekt				
Enslig	69 700 kr	71 800 kr		
Ektepar	108 500 kr	117 500 kr		
Formuestillegget				
Sats	3,0 pst	3,0 pst		
Grense	200 000 kr	200 000 kr		
<i>Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms</i>				
Klasse 1	15 000 kr	15 000 kr		
Klasse 2	30 000 kr	30 000 kr		
<i>Fisker- og sjømannsfradraget</i>				
Sats	30,0 pst	30,0 pst		
Øvre grense	70 000 kr	70 000 kr		
<i>Maksimalt fradrag for premie betalt til individuelle pensjonsavtaler</i>	40 000 kr	40 000 kr		
<i>Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent inkl forsikringspremie</i>	1 800 kr	900 kr		
<i>Minstebeløp for fradrag for reiser mellom hjem og arbeid</i>	7 000 kr	7 000 kr		
<i>Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn</i>				
Øvre grense				
Ett barn	20 700 kr	25 000 kr		
To barn eller flere	24 700 kr	30 000 kr		
<i>Forsørgerfradrag i skatt pr barn</i>				
Barn (0-15 år)	1 820 kr	1 820 kr		
Ungdom (16-18 år)	2 540 kr	2 540 kr		

**Tabell 6.1: Skattesatser og beløpsgrenser mv for 1998 og 1999**

	1998-regler	1999-regler		
<i>Generelle satser for barne-trygd pr år</i>				
1. barn	11 112 kr	11 112 kr		
2. barn	11 628 kr	11 112 kr		
3. barn	13 092 kr	13 092 kr		
4. barn	13 740 kr	13 092 kr		
5. og følgende barn	14 136 kr	13 092 kr		
<i>Ekstra barnetrygd til barn mellom 1 og 3 år (småbarnstillegget)</i>	7 884 kr	7 884 kr		
<i>Ekstra barnetrygd i Finnmark og Nord-Troms</i>	3 792 kr	3 792 kr		
<i>Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)</i>				
Sats for skattefradrag	20,0 pst	20,0 pst		
Maksimalt årlig sparebeløp	15 000 kr	15 000 kr		
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	100 000 kr	100 000 kr		
<i>Aksjesparing med skattefradrag (AMS)</i>				
Sats for skattefradrag	15,0 pst	15,0 pst		
Maksimalt årlig sparebeløp klasse 1	5 000 kr	5 000 kr		
Maksimalt årlig sparebeløp klasse 2	10 000 kr	10 000 kr		
<i>Normalsats for beregning av fordel av lån hos arbeidsgiver</i>	4,0 pst	5,0 pst		
<i>Kapitalavkastningsrate i delingsmodellen</i>	11,0 pst	11,0 pst		
<i>Beregnet inntekt av egen bolig og fritidshus</i>				
Grense <sup>2</sup> for ligningsverdi, 1. trinn	51 250 kr	51 250 kr		
Sats, 1. trinn	2,5 pst	2,5 pst		
Grense for ligningsverdi, 2. trinn	451 000 kr	451 000 kr		
Sats, 2. trinn	5,0 pst	5,0 pst		
<i>Formuesskatten</i>	1998-regler		1999-regler	
	Grenser. Kroner	Satser. Pst	Grenser. Kroner	Satser. Pst
Kommune				
Klasse 1 og klasse 2	0 - 120 000	0,0	0 - 120 000	0,0

**Tabell 6.1: Skattesatser og beløpsgrenser mv for 1998 og 1999**

	1998-regler		1999-regler	
	120 000 -	0,7	120 000 -	0,7
Stat				
Klasse 1	0 - 120 000	0,0	0 - 120 000	0,0
	120 000 - 540 000	0,2	120 000 - 540 000	0,2
	540 000 -	0,4	540 000 -	0,4
Klasse 2	0 - 150 000	0,0	0 - 150 000	0,0
	150 000 - 580 000	0,2	150 000 - 580 000	0,2
	580 000 -	0,4	580 000 -	0,4

<sup>1</sup> For Nord-Troms og Finnmark er satsen på 9,5 pst beholdt i 1999, men innslagspunktet er oppjustert til 269 100 kroner i klasse 1 og 318 600 kroner i klasse 2.

<sup>2</sup> For fritidshus er det ikke bunnbeløp på 51 250 kroner for 1. trinn.

Kilde: Finansdepartementet.

## 6.3.2 Lønnstakere

### 6.3.2.1 Skatt på lønnsinntekter

Lønnsinntekt inngår i personinntekt og alminnelig inntekt. Alminnelig inntekt skattlegges med en flat sats på 28 pst. For personlige skattytere i Finnmark og Nord-Troms er satsen 24,5 pst.

---

### Større endringer i skatteregler for 1999

Skattereglene for 1999 er i hovedsak en videreføring av skattereglene for 1998, jf tabell 6.1. Nedenfor angis de viktigste endringene i skattereglene for 1999:

- Toppskatten er forenklet til kun ett trinn fom 1999 med en sats på 13,5 pst. Toppskattesatsen utgjør 9,5 pst for skattytere i Finnmark og Nord-Troms. Grensen for det nye trinnet er satt til 269 100 kroner i klasse 1 og 318 600 kroner i klasse 2.
- Øvre grense i minstefradraget utgjør 34 900 kroner i 1999. Satsen er hevet fra 20 til 21 pst. Nedre grense i minstefradraget utgjør 3 900 kroner.
- Særfradraget både for alder og uførhet mv utgjør 17 640 kroner i 1999. Dette innebærer en heving av særfradraget for alder som var 12 000 kroner i 1998, mens særfradraget for uførhet mv er nominelt uendret.
- Grensen for betaling av trygdeavgift er hevet fra 17 000 kroner til 21 400 kroner i 1999.
- Maksimale fradrag for innbetalt fagforeningskontingent inkl forsikringsspremie er redusert fra 1 800 kroner til 900 kroner i 1999.
- Foreldrefradraget for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn er økt til 25 000 kroner for ett barn og 30 000 kroner for to eller flere barn i 1999.
- Fradrag for utgifter til reise mellom hjem og arbeid er forenklet i forhold til regelverket i 1998, samtidig som regelverket for bruk av bil er strammet inn. Denne omleggingen er nærmere omtalt i avsnitt 6.3.6.3.
- Fribeholdet i arveavgiften er hevet fra 100 000 kroner til 200 000 kroner i

1999.

---

Av personinntekten beregnes det trygdeavgift på 7,8 pst og toppskatt til staten. Toppskatten hadde to trinn i 1998. Det første trinnet startet på 248 000 kroner i klasse 1 og 300 000 kroner i klasse 2. Skattesatsen på dette trinnet var 9,5 pst. Det andre trinnet startet på 272 000 kroner i klasse 1 og 305 000 kroner i klasse 2. Her var skattesatsen 13,7 pst. Personlige skattytere i Finnmark og Nord-Troms var fritatt for det øverste trinnet i toppskatten. I 1999 er de to trinnene i toppskatten erstattet med et nytt trinn med en sats på 13,5 pst. Toppskattesatsen utgjør 9,5 pst for skattytere i Finnmark og Nord-Troms. Grensen for det nye trinnet er satt til 269 100 kroner i klasse 1 og 318 600 kroner i klasse 2.

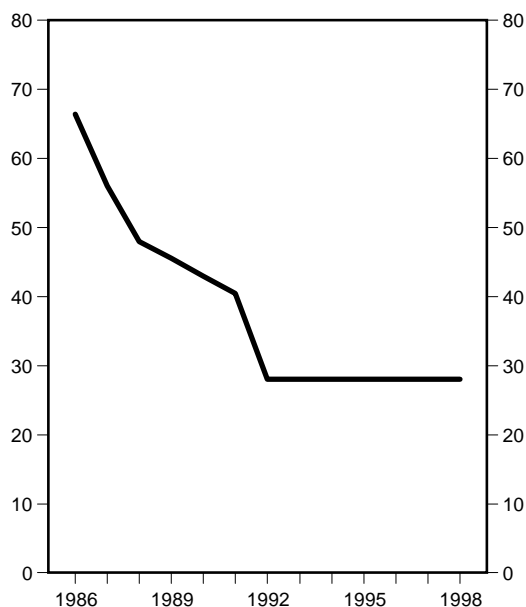
For skattytere med de aller laveste inntektene gjelder det spesielle regler. Det ble ikke betalt trygdeavgift av personinntekter under 17 000 kroner i 1998. Siden trygdeavgiften aldri skal utgjøre mer enn 25 pst av inntekten utover dette beløpet og det ikke blir innkrevd skatt hvis samlet skatt er under 300 kroner, ble det ikke betalt skatt av inntekter under 18 200 kroner i 1998. Grensen for å betale trygdeavgift utgjør 21 400 kroner i 1999, med en tilhørende «frikortgrense» på 22 600 kroner.

Bunnfradragene i gjeldende skattesystem består av minste- og klassefradrag. Minstefradraget gis i alminnelig inntekt og beregnes på grunnlag av lønns- og pensjonsinntekter mv begrenset opp til et visst nivå. Klassefradraget trekkes fra i alminnelig inntekt før skatten beregnes, og gis i utgangspunktet til alle personlige skattytere. Renteutgifter og enkelte andre kapitalutgifter og -tap er fradragsberettiget fullt ut. Ellers gis det en rekke særskilte fradrag, som f eks fradrag for skattytere bosatt i Finnmark og Nord-Troms, foreldre- fradrag og fisker- og sjømannsfradrag. En oversikt over de viktigste fradragene er gitt i tabell 6.1 og i avsnitt 6.3.6.

Den marginale verdien av et fradrag tilsvarer skattesatsen på alminnelig inntekt. Figur 6.1 viser utviklingen i den maksimale marginale verdien av fradrag i netto inntekt/alminnelig inntekt fra 1986 til 1998. Denne verdien er gradvis blitt redusert fra 66,4 pst i 1986 til 28 pst fra og med 1992, og er nå lik for de aller fleste skattytere, uavhengig av inntektens størrelse.



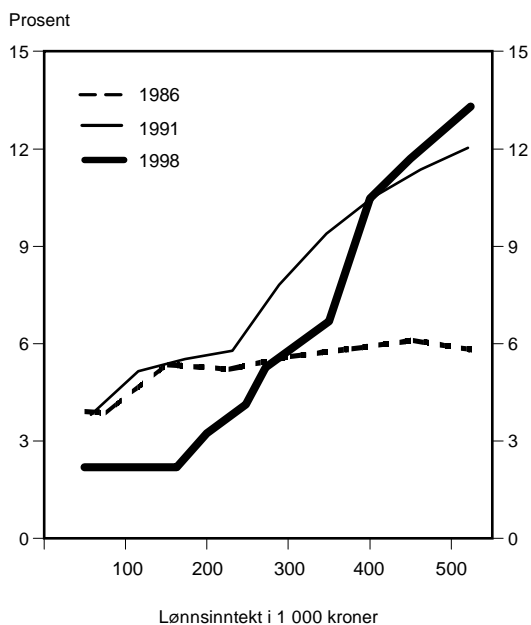
## Maksimal verdi av inntektsfradrag



Figur 6.1 Maksimal verdi av fradrag i nettinntekt/alminnelig inntekt for lønntaker i klasse 1. 1998. Prosent

Bruttoelementet i inntektsbeskatningen kan defineres som den delen av skatten som avhenger av arbeidsinntekten alene, uavhengig av størrelsen på eventuelle inntektsfradrag. Bruttoelementet i dagens skattesystem er lik summen av trygdeavgift og toppskatt, fratrukket den reduksjon i skatt på alminnelig inntekt som følger av minstefradraget. Minstefradraget fungerte på samme måte som en reduksjon i trygdeavgiften på 5,6 prosentpoeng for lønnsinntekter inntil 163 000 kroner i 1998 og med 5,9 prosentpoeng for lønnsinntekter inntil 166 200 kroner i 1999. Figur 6.2 illustrerer utviklingen i bruttoelementet i inntektsskatten for ulike lønnsinntekter. Det framgår at endringene fra 1986 til 1998 har medført reduksjon i bruttoelementet i inntektsskatten for lønntakergrupper med lave og midlere inntekter. Dette skyldes i all hovedsak økningen av minstefradraget. En ser også at bruttoelementet i inntektsskatten har økt markert for høyinntektsgrupper. Dette skyldes økningen i toppskatten.

## Bruttoelementet i inntektsskatten



Figur 6.2 Bruttoelemente <sup>1</sup> i inntektsskatten for lønnstaker i klasse 1. Prosent av lønnsinntekten. 1998-kroner

<sup>1</sup><Trygdeavgift fratrukket minstefradrag og tillagt eventuell toppskatt.

### 6.3.2.2 Arbeidsgiveravgiften

Alle som har ansatte plikter å betale arbeidsgiveravgift av lønn og annen godtgjørelse som utbetales til ansatte. Dette gjelder også for arbeidsgivere som ellers ikke er skattepliktige. Arbeidsgiveravgiften beregnes i all hovedsak på det samme grunnlaget som trygdeavgiften.

Arbeidsgiveravgiften er geografisk differensiert og satsene er inndelt i fem soner, jf tabell 6.2. I tillegg er arbeidsgiveravgiften ytterligere 12,5 prosentpoeng høyere for inntekter som overstiger 16 G, som utgjør 710 600 kroner i 1998. Ordningen er generelt utformet og knyttet til den enkelte arbeidstakers bosted. Ordningen er lik for alle bedrifter (med unntak av statlig sektor), og omfatter også utenlandske arbeidstakere bosatt i Norge eller utenlandsk eide bedrifter.

Arbeidstakere som er bosatt i kommuner i distriktene har jevnt over lavere arbeidsgiveravgift enn arbeidstakere bosatt i kommuner i sentrale strøk. Det framgår av tabell 6.2 at nærmere 90 pst av det samlede grunnlaget for arbeidsgiveravgiften omfattes av sone 1 og sone 2. Gjennomsnittlig nivå for arbeidsgiveravgiften var i 1996 12,6 pst.

Satsene for arbeidsgiveravgiften og andel av samlet avgiftsgrunnlag i de ulike avgiftssonene er gjengitt i tabell 6.2.

**Tabell 6.2: Sats for arbeidsgiveravgift og fordeling av grunnlaget for arbeidsgiveravgiften etter sone. (1. januar 1996)**

Sone og sats	Prosentvis fordeling
1 (14,1 pst)	77,6 pst
2 (10,6 pst)	11,8 pst
3 (6,4 pst)	0,3 pst
4 (5,1 pst)	8,4 pst
5 (0,0 pst)	2,0 pst

De ulike geografiske sonene er sammensatt som følger:

Sone 1: Sentrale kommuner i Sør- og Midt-Norge

Sone 2: Øvrige kommuner i Sør- og Midt-Norge unntatt de som omfattes av sone 3 og sone 4

Sone 3: Frøya, Hitra, Osen, Roan, Åfjord og Smøla

Sone 4: Alle kommuner i Troms unntatt de som omfattes av sone 5, kommunene i Nordland samt 13 kommuner i Nord-Trøndelag

Sone 5: Alle kommuner i Finnmark samt 7 kommuner i Nord-Troms

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 6.3.3 Pensjonister

Pensjonister og trygdede blir i utgangspunktet skattlagt på samme måte som lønnstakere. Det er imidlertid viktige unntak som sikrer at pensjonister betaler lavere skatt enn lønnstakere med tilsvarende inntekt. Dette gjelder på alle inntektsnivå, men forskjellen er relativt størst for personer med lave inntekter.

De viktigste særreglene er knyttet til den lavere trygdeavgiften på 3 pst på pensjonsinntekt mv, særfradrag for alder og uførhet mv, og at pensjonister med lav eller midlere inntekt får redusert inntektsskatten etter en særskilt skattebegrensningsregel (skatteloven § 78). Hovedsiktemålet med skattebegrensningsregelen er at minstepensjonister uten særlig formue eller inntekt utenom pensjon skal slippe å betale skatt, og at denne fordelingen skal avtrappes gradvis når inntekten eller formuen øker. Alle pensjonister, både enslige og ektepar, blir dessuten skattlagt i klasse 2 for formue. Dette innebærer en fordel for enslige pensjonister sammenlignet med enslige lønnstakere.

På inntekter som ikke gir opptjening av pensjonspoeng, det vil si pensjoner og ev lønnsinntekt for skattytere over 69 år, betales lav trygdeavgift på 3 pst.

I 1998 utgjorde fullt særfradrag for alder 12 000 kroner, som med en skattesats på alminnelig inntekt på 28 pst isolert sett gav en skattereduksjon på 3 360 kroner. Særfradraget for uførhet utgjorde 17 640 kroner i 1998 som isolert sett gav en skattereduksjon på 4 939 kroner. I 1999 utgjør særfradraget både for alder og uførhet mv 17 640 kroner. Pensjonistektepar har kun rett til ett særfradrag, med mindre de begge er eller tidligere har vært uførepensjonister.

Skattebegrensningsregelen omfatter skatt på alminnelig inntekt og trygdeavgift, men ikke toppskatt eller formuesskatt. Ektefellers inntekter og eventuell formue ses alltid under ett når de skatlegges etter skattebegrensningsregelen. Regelen kan benyttes av alle som har fylt 70 år innen utgangen av inntektsåret. Skattytere som er yngre enn dette, men som har mottatt alders- eller uførepensjon fra folketrygden, etterlattepensjon eller førtidspen-

sjon (AFP) har imidlertid også rett til å komme inn under skattebegrensningsregelen. Det samme har enslige forsørgere med overgangsstonad.

Det skulle ikke beregnes skatt for skattytere som har krav på skattebegrensning når alminnelig inntekt (før særfradrag mv) med tillegg av 3 pst av ev nettoformue over 200 000 kroner var under 69 700 kroner for enslige i 1998. Den tilsvarende grensen for ektepar var 108 500 kroner dette året. I 1999 utgjør de tilsvarende grensene hhv 71 800 kroner for enslige og 117 500 kroner for ektepar. Når beregningsgrunnlaget overstiger disse inntektsgrensene, skal skatten begrenses til 55 pst av det overskytende beregningsgrunnlaget.

For dem som omfattes av skattebegrensningsregelen ble den effektive marginals-katten på pensjons- og lønnsinntekt 44 pst etter 1998-regler, fordi en kunne trekke fra minstefradraget på 20 pst av lønns- og pensjonsinntekten. Regelen medførte at enslige pensjonister uten andre inntekter enn pensjon, uten nettoformue over 200 000 kroner og uten andre fradrag enn standardfradrag, kunne ha opptil 87 125 kroner i pensjon i 1998 uten å betale skatt.<sup>6</sup> Det tilsvarende nivået for pensjonistektepar var 135 625 kroner i 1998. Disse grensene utgjør 90 885 kroner for enslige pensjonister og 148 735 kroner for pensjonistektepar basert på regelverket i 1999.

For pensjonister med formue skal den skattepliktige inntekten ved fastsettelsen av beregningsgrunnlaget for skattebegrensningsregelen tillegges et beløp tilsvarende 3 pst av eventuell nettoformue over 200 000 kroner. Grensen gjelder både enslige og ektepar. Formuestillegget kan derfor innebære at pensjonister med lav inntekt, men relativt høy formue, får lavere skatt ved å benytte de ordinære skattereglene for pensjonister.

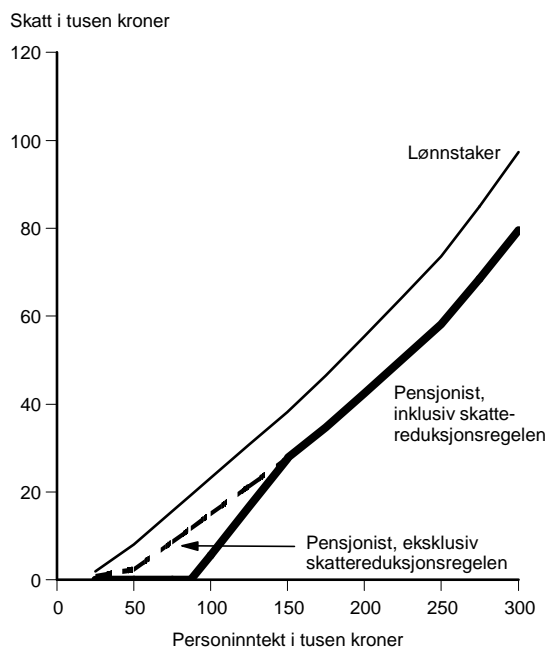
For en enslig alderspensjonist uten andre inntekter enn pensjon, uten nettoformue over 200 000 kroner og ingen fradrag utover minstefradraget og eventuelt særfradrag, gav ligning etter skattebegrensningsregelen lavere skatt enn ordinære skatteregler ved inntekter opp til en inntekt på om lag 150 400 kroner i 1998. Tilsvarende grense for ektepar var 225 700 kroner, når den ene er minstepensjonist. I 1999 utgjør de tilsvarende grensene i skatteberegning-regelen hhv 148 320 for enslige alderspensjonister og 243 100 kroner for ektepar, når den ene er minstepensjonist.

Figur 6.3 illustrerer beregnet skatt i 1998 etter skattereglene for en enslig lønnstaker og en enslig pensjonist (regnet inklusive og eksklusive skattebegrensning-regelen). Det er lagt til grunn at pensjonisten bare har pensjonsinntekt.

---

6. En pensjonsinntekt på 87 125 kroner fratrukket minstefradraget på 20 pst av pensjonen er lik 69 700 kroner, som er grensen for skatteplikt.

## Skatt for lønnstaker og pensjonist



Figur 6.3 Beregnet skatt for en enslig lønnstaker og for en enslig alderspensjonist (inklusive og eksklusive skatteinnskattbegrensingsreguleringen). 1998-regler. Det er lagt til grunn at skattyterne ikke har andre inntekter enn lønn/pensjon, og at de ikke betaler formuesskatt

Tabell 6.3 viser gjennomsnittsskatt og skatt i kroner i 1998 for en enslig lønnstaker og en enslig alderspensjonist på ulike inntektsnivå. Tabellen illustrerer at forskjellene i gjennomsnittsskatt målt i prosentpoeng er størst for lave inntekter.

**Tabell 6.3: Gjennomsnittsskatt og skatt i kroner på utvalgte inntekter for en enslig lønnstaker og en enslig alderspensjonist<sup>1</sup>. Regler for 1998.**

Inntekt Kroner	Lønnstaker			Alderspensjonist		
	Gj.snittsskatt i pst	Skatt Kroner A	Gj.snittsskatt i pst	Skatt Kroner B	Skattefordel Kroner A-B	Skattefordel i prosentpoeng
75 000	20,9	15 650	0	0	15 650	20,9
100 000	23,2	23 200	5,7	5 665	17 535	17,5
125 000	24,6	30 750	13,3	16 665	14 085	11,3
150 000	25,5	38 300	18,4	27 665	10 635	7,1
175 000	26,6	46 522	19,9	34 762	11 760	6,7
200 000	27,7	55 472	21,3	42 512	12 960	6,4
225 000	28,6	64 422	22,3	50 262	14 160	6,3
250 000	29,4	73 562	23,3	58 202	16 360	6,1
275 000	30,9	85 013	24,9	68 453	16 560	6
300 000	32,5	97 388	26,5	79 628	17 760	6

<sup>1</sup> Det forutsettes at personene ikke har formue eller andre inntekter eller andre fradrag enn standardfradrag.

### 6.3.4 Personlig næringsdrivende

For personlig næringsdrivende gjelder den samme satsstrukturen som for lønnstakere, med visse unntak. For det første gis det ikke minstefradrag i næringsinntekt. Næringsdrivende kan imidlertid trekke fra faktiske utgifter knyttet til virksomheten. For det andre betaler næringsdrivende trygdeavgift etter en sats på 10,7 pst for beregnet personinntekt opp til 12 G. Over dette nivået gjelder den ordinære trygdeavgiftssatsen på 7,8 pst opp til et visst nivå, jf avsnitt 6.3.5.2. Det svares ikke arbeidsgiveravgift av næringsinntekt.

I praksis vil nær alle personlige næringsdrivende få fastsatt fordelingen av næringsinntekten på hhv kapitalinntekt og arbeidsinntekt gjennom delingsmodellen, jf neste avsnitt.

### 6.3.5 Delingsmodellen

#### 6.3.5.1 Prinsipiell begrunnelse

Arbeidsinntekter (personinntekt) beskattes gjennomgående med en høyere skattesats enn kapitalinntekter (alminnelig inntekt), jf tabell 6.1. Denne todelte satsstrukturen skaper behov for et eget regelverk for næringsdrivende. Dette skyldes at inntekter fra næringsvirksomhet hvor eierne deltar aktivt dels er avkastning på arbeid og dels er avkastning på kapital, men uten at dette skillet kommer fram i regnskapet eller på annen måte. Arbeidsavkastningens del av den samlede næringsinntekten må derfor anslås for skatteformål, slik at den kan ilegges trygdeavgift og ev toppskatt. Delingsmodellen har som siktemål å gjøre dette, og bygger bro mellom personbeskatning og næringsbeskatning ved at den sikter mot å beskatte arbeidsinnsats i næringsvirksomhet likt med f eks lønnstakernes arbeidsinnsats.

Delingsmodellen gjelder også for aksjeselskaper og deltakerlignede selskaper. Hvis ikke delingsmodellen hadde vært gjort gjeldende for selskaper der aktive eiere har betydelige eierinteresser, ville forskjellen i skattesatsen på kapitalinntekter og arbeidsinntekter gitt sterke motiver til skattemessige tilpasninger. En aktiv eneaksjonær ville f eks betale vesentlig mindre skatt hvis han reduserte sin egen lønn i selskapet og i stedet tok ut utbytte. Videre ville næringsdrivende kunne omdanne virksomheten til selskap og ta ut kompensasjon for arbeidsinnsats som aksjeutbytte, noe som ville medført forskjellsbehandling overfor lønnstakere. I boks 6.2 gis en beskrivelse av reglene for å fastsette hvem som er delingspliktige.

---

### Kriterier for deling

Skatteloven stiller opp visse kriterier som skal være oppfylt for at deling blir aktuelt. Disse kriteriene kan deles i tre typer:

#### 1. Organisasjonsform

Det kan beregnes personinntekt for:

- Personlig næringsdrivende (enmannsforetak)
- Deltakere i deltakerlignede selskaper, dvs ansvarlige selskaper, kommandittselskaper, indre selskaper og selskaper med delt ansvar
- Aksjonærer i aksjeselskaper med nærmere angitte kjennetegn

## 2. Aktivitet

Deling skal bare gjennomføres når kravet til eierens/aksjonærens aktivitet er oppfylt. For personlig næringsdrivende i enmannsforetak er aktivitetskravet praktisk talt alltid oppfylt.

I aksjeselskaper kan det være vanskelig å fastslå om aktivitetskravet er oppfylt. Aktivitet forutsetter at aksjonæren deltar i driften av selskapet, men det kreves ikke at eieren har sin overveiende beskjeftigelse i selskapet. Det kreves heller ikke at den aktive deltar i selskapets ledelse. Styreverv anses alene ikke som aktivitet.

Hovedregelen for aktivitetskravet er at den enkelte eiers arbeidsinnsats må være mer enn sporadisk og utgjøre mer enn 300 timer i det enkelte år. For liberale yrker gjelder ikke 300-timerskravet. Har eieren i løpet av året påbegynt eller opphørt med arbeidsinnsats i foretaket regnes arbeidsinnsatsen som aktivitet bare dersom den strekker seg over en lengre periode enn to måneder.

## 3. Eierandel/utbyttekrav

Deling av inntekt gjennomføres i selskaper der en eller flere aktive i selskapet alene eller til sammen eier to tredeler eller mer av aksjene/andelene i selskapet, eller har rett til mer enn to tredeler av utbyttet i selskapet. Grensen må ses på bakgrunn av at en gruppe med to tredelers eierandel vil ha den vesentlige eierinnflytelsen i selskapet. Grensen er også begrunnet ut fra en rent økonomisk synsvinkel. Lønnsomheten av å øke utbyttet ved å redusere lønnen er liten for den aktive dersom passive eiere (som mottar utbytte, men ikke lønn) har en betydelig eierandel i selskapet. Med en eierandel under to tredeler er en slik tilpasning vanligvis ikke lønnsom, med mindre den aktive betaler høyeste toppskattesats.

Ved vurdering av eierandeler tas det også hensyn til aksjer som er eid av den aktives nærstående (identifikasjon). Identifikasjon betyr at aksjer som eies av nærstående behandles som om de var eid av den aktive selv. Bakgrunnen for denne regelen er at deling ellers kunne unngås ved at en aktiv eier eksempelvis overførte halvparten av aksjene til ektefelle eller mindreårige barn. Skatten for aksjer eid av nærstående tilordnes den aktive, slik at nærstående aldri selv blir tilordnet noen skatt på beregnet personinntekt.

Identifikasjon omfatter aksjer eid av deler av den aktives nære familie, samt aksjer som er eid av selskaper der den/de aktive eier minst to tredeler av aksjene eller har krav på minst to tredeler av utbyttet. Som nærstående regnes ektefelle, samboer og umyndige barn.

Hvis minst to tredeler av aksjene i selskapet eies av ansatte som hver for seg ikke eier mer enn 5 pst av aksjene, skal det som hovedregel likevel ikke foretas deling. Bakgrunnen for regelen er at den praktiske muligheten til å tilpasse fordelingen mellom lønn og utbytte er antatt å være langt lavere i selskaper med mange små aktive aksjonærer enn i selskaper med noen få store.

### **6.3.5.2 Prinsippene for å beregne skatt for delingspliktige**

I dette avsnittet beskrives reglene for å beregne skatten for personlig næringsdrivende. Det er nødvendig med enkelte tilleggsregler for å tilpasse regelverket til aktive eiere i aksjeselskaper. Dette beskrives nærmere i avsnitt 6.3.5.3.

Delingsmodellen bygger på kildeprinsippet. Dette innebærer at næringsinntekten (skattepliktig årsresultat) korrigeret for faktiske kapitalutgifter og tap, samt nærmere bestemte faktiske kapitalinntekter og gevinster blir delt etter antatt kilde til inntekten (arbeidsinntekt og kapital). Ved deling

beregnes først hvor mye som skal regnes som avkastning på den investerte kapitalen, og som dermed skal beskattes med 28 pst som annen kapitalinntekt. Rent teknisk settes beregnet kapitalinntekt lik verdien av kapitalen i næringen multiplisert med en fast normert avkastningsssats («kapitalavkastningsraten»). Videre gis det et lønnsfradrag etter nærmere fastsatte retningslinjer. Resten av næringsinntekten beskattes etter hovedregelen som personinntekt med trygdeavgift og toppskatt.

Dersom beregnet personinntekt blir negativ, kan denne framføres mot positiv beregnet personinntekt fra samme næring/selskap i senere år. Samordning med lønn/annen beregnet personinntekt er generelt ikke tillatt.

#### *Nærmere om lønnsfradraget*

I virksomheter med ansatte gis det lønnsfradrag. Lønnsfradraget utgjør 20 pst av samlet lønn, arbeidsgiveravgift og andre trygdeavgifter for de ansatte inkludert eiers egen lønn. Lønnsfradraget kan likevel ikke redusere den beregnede personinntekten for den enkelte skattyter til under 6 G (266 500 kroner i 1998).

Lønnsfradraget kan sies å være et brudd med en «ren» kildemodell, der hele den samlede avkastningen deles på hhv arbeid og kapital. Begrunnelsen for at det likevel er innført et lønnsfradrag er at fradraget til en viss grad kan ivareta hensynet til at enkelte former for immateriell kapital burde vært behandlet som en del av kapitalgrunnlaget. Dette gjelder blant annet immateriell kapital som gir seg utslag i en ekstra avkastning som følge av at ansatte jobber sammen. I slike tilfeller er summen av de ansattes innsats innenfor virksomheten høyere enn den ville vært om de ansatte jobbet hver for seg utenfor virksomheten.

#### *Nærmere om kapitalavkastningsgrunnlaget*

Jo høyere kapitalavkastningsgrunnlaget er, jo lavere blir den beregnede personinntekten og dermed skatten. Kapitalavkastningsgrunnlaget består av varige og betydelige driftsmidler, ervervet goodwill og andre ervervede immaterielle eiendeler, varer og kundefordringer. Grunnlaget reduseres med leverandørkreditter og kundeforskudd hvis disse er rentefrie eller dersom renten ligger vesentlig under markedrenten.

Driftsmidlene som inngår i kapitalavkastningsgrunnlaget og som er anskaffet etter 1. januar 1992 kan verdsettes etter to alternative metoder:

- Skattemessig bokført verdi. Skattemessig formuesverdi (ligningsverdi) benyttes for ikke-avskrivbare driftsmidler når denne er høyere enn skattemessig bokført verdi.
- Regnskapsmessig bokført verdi.

For eiendeler som er anskaffet før 1. januar 1992 kan en i tillegg velge å bruke følgende to metoder (gjelder kun for driftsmidler):

- 35 pst av forsikringsverdien pr 31/12-1990.
- Takstverdi etter særskilt taksering.

Avkastningsgrunnlaget verdsettes til middelverdien av inngående og utgående verdi.



*Nærmere om kapitalavkastningsraten*

Ved fastsettelse av kapitalavkastningsraten tas det utgangspunkt i det generelle rentenivået; nærmere bestemt renten på statsobligasjoner med fem års gjenstående løpetid. Det legges til et risikotillegg for å ta hensyn til at det kreves høyere forventet avkastning i næringsvirksomhet som gir usikker avkastning enn ved sikker plassering i form av bankinnskudd/obligasjoner. Risikotillegget er 6 pst.

Den fastsatte kapitalavkastningsraten er en maksimalsats, og en kan fritt velge en lavere rate (ned til 0 pst). Bakgrunnen for dette er at det i enkelte næringer kan være lav avkastning i forhold til kapitalinnsatsen, og at beregnet personinntekt derfor blir lav/negativ. Dette fører igjen til at de næringsdrivende i liten grad opparbeider seg trygderettigheter. Med en fleksibel rate nedover, vil det være mulig å opparbeide seg trygderettigheter mot å betale noe mer skatt.

Kapitalavkastningsraten er 11 pst i 1998 og 1999.

*Nærmere om taket på beregnet personinntekt*

Delingsmodellen bygger delvis på sjabloner. Resultatene av de sjablonpregede beregningene kan derfor avvike fra de reelle forholdene. I enkelte tilfeller vil den beregnede personinntekten være så høy at det kan være rimelig å anta at deler av denne springer ut av andre kilder enn den næringsdrivendes arbeidsinnsats. Slike utslag vil blant annet kunne oppstå i sterkt konjunkturrelaterte virksomheter, og i virksomheter med innslag av monopolprofitt/markedsrett.

Det er fastsatt et tak på personinntekt fra delingsforetak. Inntekt over taket skattlegges som alminnelig inntekt, med 28 pst. Taket beregnes med utgangspunkt i samlet personinntekt den aktive opptjener i virksomheten. Dette omfatter lønn og sykepenginger som erstatter lønn og beregnet personinntekt. Det er imidlertid bare beregnet personinntekt som kan nedsettes. Dette innebærer at aktive eiere med en lønn som tilsvarer taket på beregnet personinntekt ikke må svare trygdeavgift og toppskatt på positiv beregnet personinntekt.

Etter gjeldende regler er det et generelt tak på 16 G (710 600 kroner i 1998). Næringsdrivende og aktive eiere skal likevel betale bruttoskatter for den delen av personinntekten som ligger mellom 75 G (3 330 975 kroner i 1998) og 134 G (5 951 300 kroner i 1998).

For delingspliktige i liberale yrker, dvs kunnskapsbasert virksomhet som advokater, leger, tannleger, ulike konsulenter mv er det ikke lenger noen begrensingsregel. (Det er gitt nærmere regler om hvilke yrker som skal anses som liberale i forskrift). Årsaken til denne forskjellen er at delingsmodellen som sjablonregel antas å være langt mer treffsikker i tilfeller der det vesentlige av virksomhetsinntekten skrives seg fra arbeidsinnsats (typisk for liberale yrker), enn i mer kapitalintensive bedrifter. Dette har man ment innebærer at det ikke er det samme behov for å begrense personinntekten for skattytere i liberale yrker, da det antas at den personinntekten som beregnes i foretaket faktisk skrives seg fra arbeidsinnsats. For lønnstakere skjer det ingen begrensning av personinntekten. Av hensyn til likebehandling mellom lønnstakere og næringsdrivende foretas det heller ikke noen begrensning av personinntekten for skattytere med personinntekt fra liberale yrker.

### 6.3.5.3 Nærmere om deling i aksjeselskaper

Beregnet personinntekt for *selskapet som helhet* fastsettes etter de samme prinsippene som benyttes for personlig næringsdrivende, jf avsnitt 6.3.5.2. Den beregnede personinntekten fordeles på de aktive eierne etter eierandel, ev etter hvor stor andel av utbyttet de har krav på. De aktive aksjonærene må svare trygdeavgift og toppskatt av sin del av den beregnede personinntekten. Trygdeavgiftssatsen er som for personlig næringsdrivende.

Aktive aksjonærer blir ilignet skatt på beregnet personinntekt uavhengig av hvordan selskapets overskudd er disponert. Dette innebærer at aksjonærene kan bli skattlagt for andel av total beregnet personinntekt uavhengig av om aksjonærene har mottatt utbytte fra selskapet tilsvarende grunnlaget for den beregnede personinntekten.

Det kan tenkes at utbetalingene fra selskapet er lavere enn den skatten på selskapets personinntekt som tilordnes aksjonæren. I slike tilfeller kan det oppstå et likviditetsproblem. På denne bakgrunn er det innført en refusjonsordning, som går ut på at de aktive aksjonærene har krav på å få refundert skatten på beregnet personinntekt fra selskapet.

### 6.3.6 Sentrale fradrag i inntekt og skatt for lønnstakere

I det følgende gis en fremstilling av hovedreglene i tilknytning til de mest sentrale fradragene for personlige skattytere. I avsnitt 11.3 gis en nærmere vurdering av det enkelte fradrag.

#### 6.3.6.1 Minstefradraget

Minstefradraget kan i hovedregelen kreves av alle med lønns- og pensjoninntekter. Fradraget tilsvarte 20 pst av inntekten for 1998, begrenset oppad til 32 600 kroner og nedad til 3 700 kroner. I 1999 er satsen hevet til 21 pst av inntekten, opp til maksimalt 39 900 kroner. Nedre grense i minstefradraget utgjør tilsvarende 4 000 kroner i 1999. Minstefradraget kan dog ikke være høyere enn inntekten som fradraget beregnes av. Minstefradraget er et standardisert fradrag som skal omfatte de ulike fradrag som den enkelte har i forbindelse med utøvelsen av et arbeid, hvilket i hovedsak omfatter:

- Flytteutgifter
- Utgifter ved tjenestereiser (der dette ikke godtgjøres fra arbeidsgiver)
- Utgifter til reise hjem/arbeidssted (under 7 000 kroner)
- Kostutgifter ved lengre daglige fravær fra hjemmet
- Hjemmekontor
- Faglitteratur
- Arbeidstøy/uniform
- Verktøy
- Utgifter til stedfortreder (vikar)
- Premie til frivillig syke- og ulykkesforsikring
- Premie til frivillig trygd etter folketrygdloven
- Premie til pensjonstrygd for fiskere

Dersom de faktiske utgifter som minstefradraget er ment å dekke er større enn minstefradraget, kan det i stedet kreves fradrag for de virkelige utgiftene. Dersom en ektefelle krever fradrag for faktiske utgifter, kan den andre ektefellen kreve det standardiserte minstefradraget.

### **6.3.6.2 Klassefradrag**

Klassefradrag gis til fysiske personer og kommer til fradrag i alminnelig inntekt. Personlige skattytere er delt i to klasser. I 1998 utgjorde klassefradraget 25 000 kroner i klasse 1 og 50 000 kroner i klasse 2. Beløpsgrensene er hevet til 26 300 kroner i klasse 1 og 52 000 kroner i klasse 2 i 1999.

### **6.3.6.3 Fradrag for reiseutgifter til og fra arbeidsstedet**

Den delen av reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted som overstiger 7 000 kroner kan det kreves fradrag for. Fradraget gis på grunnlag av kostnader til rutegående transport, uavhengig av hvilken transportmetode skattyter velger. Dersom bruk av bil er billigst, har det inntil inntektsåret 1998 vært gitt fradrag etter standardsats (1,95 kroner pr km). Fradraget ble beregnet på grunnlag av antall arbeidsdager i året, i hovedregelen 230 dager. Hadde skattyter fravær som følge av tjenestereiser, permisjoner el ble dette tatt hensyn til. Skattyter kunne kreve fradrag for bruk av bil dersom bilbruk forkortet samlet reisetid tur/retur med minst to timer.

Fra og med inntektsåret 1999 er det standardiserte regler for fradrag for utgifter til reise mellom hjem og arbeidssted (reiseavstandsmodell). Fradraget er 1,40 kroner pr km uavhengig av reisemåte og uavhengig av faktiske reisekostnader.

### **6.3.6.4 Kontingenter**

*Lønnstakere* kan etter sktl § 44, fjerde ledd nr 1 kreve fradrag for kontingent til arbeidstakerorganisasjon dersom organisasjonen i vesentlig grad tar seg av medlemmenes lønns- og arbeidsvilkår og organisasjonen er landsomfattende og normalt organiserer lønnstakere fra flere enn én bedrift.

Fradrag for kontingent var begrenset til 1 800 kroner i 1998. I 1999 utgjør fradraget maksimalt 900 kroner.

*Arbeidsgivere* kan etter sktl § 44, fjerde ledd nr 2 kreve fradrag for kontingent til arbeidsgiverforening. Med arbeidsgiverforening menes enhver sammenslutning av arbeidsgivere eller arbeidsgiverforeninger, som har til formål å ivareta arbeidsgivernes interesser overfor deres arbeidstakere. Dersom en arbeidsgiver nekter å inngå tariffavtale med en ansatt som er organisert, bortfaller fradragsretten i sin helhet.

Fradrag for kontingent var begrenset til 4 promille av samlet lønnsutbetaling i 1998. Fradraget er redusert til 2 promille i 1999.

### **6.3.6.5 Innskudd til egen pensjonsordning**

Etter sktl § 44 annet ledd kommer innbetalinger til individuell pensjonsavtale etter skatteloven (IPA) til fradrag i alminnelig inntekt. En individuell pensjonsavtale kan enten være en *pensjonsforsikringsavtale* eller en *pensjonsspareavtale*. Individuelle pensjonsavtaler erstatter og viderefører ordningen med egen pensjonsforsikring etter skatteloven (EPES).

Fradragsbeløpet er begrenset til 40 000 kroner i både 1998 og 1999. Den gjelder for alle personlige skattyteres avtaler om egen pensjonsordning og inkluderer innbetaling til premiefond. Beløpet må være innbetalt innen 31.12 i inntektsåret.

Fradragsrammen gjelder for hver av ektefellene. Innbetalingen er fradragsberettiget hos den av ektefellene som har betalt den. Ubenyttet del av

fradragsrammen hos den ene ektefellen kan ikke overføres til den andre, selv om forsikringen er tegnet på den andre ektefellen. Dersom en ektefelle innbetaler 80 000 kroner, får denne ikke fradrag for mer enn 40 000 kroner.

#### **6.3.6.6 Premie til pensjonsordning i arbeidsforhold**

Arbeidstakerens andel av innbetalinger til pensjonsordninger i arbeidsforhold er fradragsberettiget i alminnelig inntekt. Arbeidsgivers andel til pensjonsordningen er fradragsberettiget hos arbeidsgiver og inngår i beregningsgrunnlaget for arbeidsgiveravgift. Arbeidsgivers andel er heller ikke skattepliktige hos arbeidstakeren på innbetalingstidspunktet. Utbetaling av pensjoner fra ordningen skattlegges som personinntekt for arbeidstakeren.

#### **6.3.6.7 Gjeldsrenter**

Etter skatteloven § 44 første ledd har alle skattytere rett til fradrag for renter. Fra den alminnelige hovedregel om rett til fradrag for alle typer renter er det gjort visse unntak. Når det gjelder renter ved kredittkjøp er det gjort visse begrensninger i fradragsretten. For øvrig er det ikke rett til fradrag for renter på restskatt (den manglende fradragsrett er hensyntatt ved fastsettelsen av renten).

#### **6.3.6.8 Underholdsbidrag**

Underholdsbidrag er normalt fradragsberettiget for den som betaler dette etter sktl § 44 første ledd bokstav e og skattepliktig for mottaker etter sktl § 42 fjerde ledd. Dette gjelder selv om bidragsyter ikke får fradrag i sin inntekt fordi vedkommende ikke har skattepliktig inntekt i Norge.

For at det skal kunne kreves fradrag for underholdsbidrag, må det foreligge en *regelmessig understøttelse* som en er *forpliktet til å yte* etter lov eller avtale og ytelsen må regnes som *skattepliktig inntekt for mottakeren*.

Fradrag gis bare i alminnelig inntekt hos bidragsyter og er like ens bare skattepliktig som alminnelig inntekt hos mottaker. Det gis et ekstra minste-fradrag i mottatt underholdsbidrag.

#### **6.3.6.9 Foreldrefradrag**

Etter sktl § 44 sjettede ledd kan det kreves fradrag for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn. Som barn regnes barn som er 11 år eller yngre, eller eldre barn med spesielle omsorgsbehov.

Fra og med inntektsåret 1998 er det etter hovedregelen tilstrekkelig at det foreligger dokumenterte utgifter til pass og stell av barn for å kreve fradraget. Fradraget gis i alminnelig inntekt og gis først i den høyeste inntekt dersom det ikke er enighet om en annen fordeling. Fradrag som ikke kan nyttiggjøres i den høyeste inntekten, kan overføres til fradrag i den laveste inntekten. Fradrag utgjorde inntil 20 700 kroner for ett barn og inntil 24 700 kroner for to eller flere barn i 1998. I 1999 er de tilsvarende beløpene/grensene hhv 25 000 kroner for ett barn og 30 000 kroner for to eller flere barn.

#### **6.3.6.10 Særfradrag**

Etter sktl §§ 76 og 77 gis særfradrag som følge av alder, uførhet, sykdomsutgifter og forsørgelsesbyrde.

Fradraget gis for det første i forhold til objektive kriterier etter sktl § 77 nr 1 og 2. Særfradrag for *alder* etter § 77 nr 1 utgjorde 1 000 kroner pr måned i 1998 fra fylte 70 år eller fra fylt 67 år når det ble hevet alderspensjon i folketrygden. Særfradrag som følge av *uførhet* gis etter § 77 nr 2 til uførepensjonister med minst 2/3 redusert ervervsevne. For denne gruppen var fradraget på kr 1 470 pr måned i 1998. I 1999 utgjør fradraget 1 470 kroner pr måned både til alders- og uførepensjonister.

Særfradrag kan for det andre innrømmes etter sktl § 77 nr 4 i forhold til mer skjønnsmessige kriterier. Skattytere som har *sykdomsutgifter* som overstiger 5 880 kroner (i 1998 og 1999) har rett til særfradrag. Når skattyter har rett til særfradrag settes dette i utgangspunktet til 8 820 kroner, både etter 1998- og 1999-regler. Dersom det kan dokumenteres høyere utgifter fastsettes fradraget likt med utgiftene.

For det tredje kan det gis særfradrag etter sktl § 76 for *forsørgelse*. I 1998 utgjorde beløpet inntil 5 000 kroner pr forsørget person. Fradraget er holdt uendret i 1999. Begrunnelsen for fradrag er at det ville virke urimelig å la forsørgerbyrden være uten betydning for skattleggingen av forsørgeren. I praksis gis det ikke slikt forsørgerfradrag der skattyter enten mottar barnebidrag, eller har rett på forsørgerfradrag i skatten.

#### **6.3.6.11 Underskudd**

Etter sktl § 45 kan en skattyter trekke fra et underskudd som oppstår i en næring eller virksomhet i inntekten fra andre næringer eller inntektskilder. En skattyter som både driver næring og er lønnsinntaker vil således kunne trekke fra et eventuelt underskudd i næringen i lønnsinntekten. For det tilfellet at det ikke er noen positiv inntekt å fradra underskuddet, følger det av sktl § 53 at ubenyttede underskudd som oppstår ett år kan fremføres til fradrag i de neste 10 års eventuelle overskudd.

Skattemessig underskudd vil oppstå når de fradragsberettigede utgifter er større enn den motsvarende skattemessige inntekten. Dette underskuddet kan også skyldes avskrivningsregler som gir høyere fradrag enn den faktiske verdireduksjon på den enkelte saldoobjekt. (Det aktuelle fradrag vil komme som en inntekt ved en eventuell realisasjon av driftsmidlet).

#### **6.3.6.12 Sjømanns- og fiskerfradraget**

Etter sktl § 44 syttende ledd kan sjøfolk kreve et særskilt sjømannsfradrag med inntil 30 pst av inntekten begrenset oppad til 70 000 kroner i 1998 og 1999. Hovedvilkår for sjømannsfradraget er at en har arbeidet minst 130 dager i inntektsåret på skip eller flytende installasjon og at dette har vært vedkommendes hovedbeskjeftigelse. Etter sktl § 49 nr 2 har fiskere som i minst 130 dager har utøvet fiske rett til et tilsvarende fradrag.

#### **6.3.6.13 Særlige skatteregler for bosatte i Finnmark og Nord-Troms**

Personlige skattytere i Finnmark og Nord-Troms er omfattet av enkelte særskilte skattemessige ordninger, jf avsnitt 6.3.2.1. For det første er skattesatsen for alminnelig inntekt 24,5 pst og ikke 28 pst som for øvrige skattytere. Dernest er det bare en sats for toppskatt, 9,5 pst. I 1998 ble det svart toppskatt av personinntekt over 233 000 kroner i klasse 1 og 282 500 kroner i klasse 2. I 1999 utgjør de tilsvarende inntektsgrensene hhv 269 100 kroner i klasse 1 og

318 600 kroner i klasse 2. Maksimal marginal skattesats for lønnstakere og næringsdrivende bosatt i Finnmark eller Nord-Troms er således hhv 41,8 pst og 44,7 pst. Videre har skattytere bosatt i Finnmark og Nord-Troms rett til et særskilt fradrag i alminnelig inntekt på 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. Denne gruppen skattytere har også rett på forhøyet barnetrygd med 3 792 kroner pr barn pr år. Endelig betales det ikke generell arbeidsgiveravgift i Finnmark og Nord-Troms. Både i 1998 og 1999 skal det imidlertid svares en arbeidsgiveravgift på 12,5 pst på lønnsinntekter overskytende 16 G, som tilsvarer 710 600 kroner i 1998.

#### **6.3.6.14 Aksjesparing med skattefradrag (AMS)**

Reglene om Aksjesparing med skattefradrag (AMS) fremgår av sktl § 44 og innebærer at det gis fradrag i skatt med 15 pst av beløpet innbetalt til AMS-ordning, begrenset oppad til 5 000 kroner for skattytere i skatteklasser 1 og 10 000 kroner for skattytere i skatteklasser 2, dvs at maksimalt fradrag i skatt er hhv 750 kroner og 1 500 kroner. Det investerte beløp har en bindingstid på fire år. Skjer realisasjon eller pantsettelse før fristen, skal det gjøres et tilsvarende tillegg direkte i skatten.

#### **6.3.6.15 Boligsparing for ungdom (BSU)**

Reglene om Boligsparing for ungdom (BSU) fremgår av sktl § 44 11. ledd nr 1. Det gis fradrag i skatt med 20 pst av beløp innbetalt til BSU-konto begrenset oppad til 15 000 kroner, dvs at maksimalt årlig fradrag i skatt er 3 000 kroner. Samlet innbetalt sparebeløp på konto kan ikke overstige 100 000 kroner. For ektefeller som ligger under ett gjelder beløpsgrensene for hver av ektefellene. BSU-ordningen kan benyttes til og med det året skattyteren fyller 33 år. Det oppsparte beløp kan bare benyttes til anskaffelse av bolig. Dersom vilkårene for BSU-kontrakten brytes skal det gjøres tillegg i skatten det inntektsår et eventuelt kontraktsbrudd foreligger.

#### **6.3.6.16 Forsørgerfradrag**

Etter lov av 10. desember 1976 om forsørgerfradrag i skatt for barn og ungdom gis et fradrag i skatt for forsørgelsesbyrde. Fradraget er på 1 820 kroner for barn til og med det året de fyller 15 og på 2 540 kroner fra de fyller 16 til de fyller 18. Dersom det ikke foreligger tilstrekkelig skatt eller trygdeavgift å trekke forsørgerfradraget fra i, kommer differensen til utbetaling.

### **6.3.7 Skatt på kapitalavkastning, formue og eiendom**

Kapitalbeskatningen omfatter skatt på inntekter fra kapital (kapitalavkastning i form av renteinntekter, aksjeutbytte, kapitalgevinster, leieinntekter ol), skatt på eiendomsrett til kapital (formuesskatt og eiendomsskatt) og skatt på overføringer av eiendomsrett til kapital (arveavgift og dokumentavgift (for fast eiendom)). I dette avsnittet gjennomgås den skattemessige behandlingen av kapitalinntekter, formue, eiendom og arv for personlige skattytere.

### **6.3.7.1 Renter mv**

Renteinntekter og annen løpende avkastning av sparekapital inngår i alminnelig inntekt og skattlegges med 28 pst, mens renteutgifter kommer fullt ut til fradrag i det samme grunnlaget.

### **6.3.7.2 Gevinst og inntekt av egen bolig**

Gevinst ved salg av bolig er i utgangspunktet skattepliktig som alminnelig inntekt. Har eieren før salget eid boligen mer enn ett år og brukt den som bolig i minst ett av de to siste årene, er eieren imidlertid fritatt for skatt på eventuell gevinst ved salg av boligen, selv om midlene ikke brukes til å reinvestere i ny bolig. Tilsvarende er tap fradragsberettiget bare dersom gevinst ville vært skattepliktig.

Beregnet inntekt (fordel) av egen bolig inngår i alminnelig inntekt. Ved beregning av fordelten tas det utgangspunkt i ligningsverdien på boligen. Fordelen beregnes i tre intervaller med tre ulike satser, jf tabell 6.1. I prinsippet skal den beregnede inntekten gjenspeile boligens leieverdi, med fradrag for utgifter til vedlikehold mv. Det er med andre ord snakk om en sjablonmessig beregning av eierens nettoinntekt på boligen.

Begrunnelsen for fordelsbeskatningen er at den som bor i egen bolig får en avkastning på den kapitalen som er investert i boligen i form av den leien som vedkommende ellers måtte ha betalt for å leie boligen. Fordelsbeskatning av egen bolig må også ses i sammenheng med fradragsretten for boliglånrenter. I land der en ikke har inntektsskatt på egen bolig, er gjennomgående fradragsretten for gjeldsrenter enten avskaffet eller betydelig begrenset, jf avsnitt 5.2. I Norge blir full fradragsrett for gjeldsrenter kombinert med en inntektsbeskatning av bolig som ligger betydelig lavere enn inntektsbeskatningen av mer rendyrket sparing, f eks bankinnskudd.

Nivået på gjeldende ligningstakster er gjennomgående atskillig lavere enn boligens omsetningsverdi. Som følge av at takstene er fastsatt sjablonmessig over en lang periode, er takstnivået svært varierende også innenfor samme kommune.

Stortinget har gitt retningslinjer for et nytt takserings- og skattesystem for boligeiendommer, herunder fritidseiendommer og regnskapslignede boliger, jf Innst S nr 143 (1996-97). De fleste boliger vil trolig slippe boligskatt etter det nye systemet. Dette skyldes at takseringen tar utgangspunkt i særlige sjablonregler og at verdien av boligens tomtegrunn i liten grad medregnes i det nye takseringssystemet, samtidig som det er skissert at det skal gis et bunnfradrag på 1 050 000 kroner i forhold til boligens brutto takst.

### **6.3.7.3 Aksjeutbytte og -gevinst**

Overskuddet i bedriftene skattlegges med 28 pst. Dette inkluderer også den delen av overskuddet som deles ut til aksjonærene. For å unngå økonomisk dobbeltbeskatning av utbyttet, benyttes den såkalte godtgjørelsesmetoden. Metoden består i at selskapet betaler skatt av hele overskuddet uten fradrag for utdelt aksjeutbytte. Det mottatte utbyttet inngår i aksjonærens alminnelige inntekt, men ved ligningen får aksjonæren et godtgjørelsesfradrag i skatt som tilsvarer det selskapet betalte i skatt på utbyttet. Når selskap og aksjonær har samme skattesats på alminnelig inntekt, som er hovedregelen i skattesystemet, forhindrer godtgjørelsesmetoden økonomisk dobbeltbeskatning av utbytte.

Godtgjørelsesmetoden bygger på at utbytteutdelingen allerede er beskattet. Aksjeselskaper som deler ut inntekt som enda ikke er beskattet skal betale en korreksjonsskatt. Korreksjonsskatten skal hindre at det blir delt ut utbytte med rett til godtgjørelse for aksjonærene uten at inntekten som ligger til grunn for utdelingen er fullt beskattet på selskapets hånd.

Aksjegevinster beskattes som alminnelig inntekt. RISK-metoden (Regulering av Inngangsverdien av Skatlagt Kapital) er innført for å avverge at inntekt skatlagt på selskapets hånd blir skatlagt også hos aksjonærene gjennom skatlegging av verdistigningen på aksjene. Metoden innebærer at det ved beregning av aksjegevinst tas hensyn til endring i skatlagt kapital i selskapet i løpet av aksjonærens eiertid. Dette gjøres ved at inngangsverdien på aksjene i selskapet oppreguleres med netto økning, eventuelt nedreguleres med netto reduksjon, av selskapets skatlagte inntekt i løpet av eiertiden. Dette betyr at aksjegevinsten (salgssum RISK-justert inngangsverdi) endres tilsvarende, men med motsatt fortegn av RISK-justeringen. Metoden innebærer at aksjegevinster som skyldes andre forhold enn tilbakeholdt overskudd beskattes med en sats på 28 pst.

#### **6.3.7.4 Formuesskatt**

Personlige skattytere betaler formuesskatt både til staten og kommunen.

Formuesskatten til kommunen kan fastsettes i et intervall fom 0 pst tom 0,7 pst etter både 1998- og 1999-regler. Alle 435 kommuner fastsatte imidlertid formuesskatten etter den høyeste satsen i 1998. Formuesskattesatsene for personlige skattytere er gjengitt i tabell 6.1.

#### *Nærmere om formuesskattegrunnlaget*

Grunnlaget for formuesskatten er i utgangspunktet omsetningsverdien. Gjeld kommer til fradrag i bruttoformuen, slik at det er nettoformuen som er gjenstand for formuesbeskatning.

Vanskeligheter med å registrere eller fastslå verdien av enkelte formuesobjekter gjør at det for noen viktige formuesobjekter er gjort unntak fra skattelovens hovedregel om verdsettelse til omsetningsverdi. Blant annet er formuesobjekter av særlig betydning for moderne næringsvirksomhet, som all goodwill og egenutviklede immaterielle verdier, helt tatt ut av formuesbeskatningen. Men også for formuesgjenstander der formuesverdien relativt lett lar seg observere er det gitt omfattende lempninger:

- Boliger verdsettes til ligningsverdi, som gjennomgående er lav i forhold til boligens omsetningsverdi, jf avsnitt 6.3.7.2.
- Ikke-børsnoterte aksjer verdsettes til 65 pst av aksjenes forholdsmessige andel av selskapets samlede skattemessige formuesverdi pr 1. januar året forut for ligningsåret. Den underliggende formuesverdien av aksjer i ikke-børsnoterte selskaper vil imidlertid normalt være lavere enn aksjenes reelle verdi. Ved verdsettelsen av aksjer notert på Oslo Børs' SMB-liste legges 65 pst av kursverdien pr 1. januar i ligningsåret til grunn.
- Innbo og annet løsøre, inkludert det som er fritidsbolig, regnes som formue når salgsverdien er høyere enn 100 000 kroner. Verdi av innbo og løsøre fastsettes på grunnlag av brannforsikringsverdien:



<i>Forsikringssum</i>	<i>Skattepliktig formue</i>
Under 1 mill kr	10 pst
1 mill kr - 1,4 mill kr	20 pst
Over 1,4 mill kr	40 pst

- Driftsmidler blir som hovedregel verdsatt til skattemessige saldoverdier med unntak av forretningsbygg, industrieiendommer og tomter som verdsettes på grunnlag av avholdte skattetakster eller ved ligningstakst.
- For skip benyttes takseringsregler fastsatt av Skattedirektoratet. Nye skip skal i leveringsåret verdsettes til 85 pst av kostpris uansett når i året de leveres. Fra år 2 til og med år 15 skal gjenværende formuesverdi årlig reduseres med 15 pst. Fra og med år 15 blir skip verdsatt til 6 pst av kostpris.
- Kapitalforsikringer/livsforsikringer formuesbeskattes på grunnlag av gjenkjøpsverdien.
- Verdien av tjenestepensjonsordninger og egne pensjonsordninger er ikke formuesskattepliktige

### *80-prosentregelen*

Dersom den skattepliktiges formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst av alminnelig inntekt eksklusive særfradrag for alder mv, skal formuesskatten nedsettes slik at denne grensen ikke overskrides. Formuesskatt til staten nedsettes først, deretter formuesskatt til kommunen. For å hindre at skattytere med store formuer helt unngår formuesskatt, kan ikke skatt av nettoformue over 1 mill kroner nedsettes til under 0,6 pst av overskytende formue.

### **6.3.7.5 Eiendomsskatt**

Eiendomsskatten er en skatt som kommunene har rett til å skrive ut på faste eiendommer i kommunen. Det er kommunestyret i den enkelte kommune som avgjør om slik skatt skal skrives ut. I 1996 bodde anslagsvis 2,5 mill personer i de knapt halvparten av landets kommuner hvor det ble skrevet ut eiendomsskatt. I en del av disse kommunene var imidlertid boligeiendommer fritatt for eiendomsskatt. Samlet proveny fra eiendomsskatt var om lag 3 mrd kroner dette året.

Som utgangspunkt er det kun adgang til å skrive ut eiendomsskatt i områder som helt eller delvis er bymessig bebygget. Utenfor utbygde områder er det imidlertid adgang til å skrive ut eiendomsskatt på «verk og bruk». Som «verk og bruk» anses eiendommer med industriell karakter, men ikke handelsbedrifter, hoteller, jordbrukseiendommer o l. Kraftverk er et viktig eiendomsskatteobjekt.

Eiendomsskatt er en objektskatt, og det gis ikke fradrag for eventuell gjeld på eiendommen ved beregning av skatten. Skattesatsen skal ligge mellom 0,2 og 0,7 pst av takstverdien, og satsen kan ikke økes med mer enn 0,2 prosentpoeng pr år. For boligeiendommer kan det benyttes bunnfradrag i takstgrunnlaget.

Eiendomsskattetakstene fastsettes særskilt, uavhengig av ligningstakstene, dvs de takstene som ligger til grunn for formuesskatten. Takstene fastsettes ved besiktigelser av eiendommene, i utgangspunktet hvert tiende år. Etter loven skal takstnivået tilsvare omsetningsverdi på takseringstidspunktet, men i praksis ligger takstnivået ofte atskillig lavere. Takstnivået varierer fra kommune til kommune. Det har lenge vært forutsatt at eiendomsskattetakstene skulle samordnes med ligningstakstene når et nytt takseringssystem for bolig- og fritidseiendommer er etablert, og St meld nr 45 (1995-96) Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning bygger på en slik forutsetning. Samordning av takstene er allerede vedtatt satt i kraft for kraftverk.

Eiendomsskatteutvalget, NOU 1996: 20, har foreslått å samordne eiendomsskattetakstene med ligningstakstene, og har understreket behovet for at takstene økes opp mot omsetningsverdiene. Maksimalsatsen for eiendomsskatt anbefales senket fra 0,7 pst til 0,3 pst for å holde det samlede provenyet om lag uendret. Flertallet gikk inn for at det ikke skal være adgang til å benytte bunnfradrag i takstgrunnlaget, under henvisning til at eiendomsskatten ikke er særlig egnet som fordelingspolitisk virkemiddel (bl a fordi det ikke tas hensyn til gjeld).

#### 6.3.7.6 Dokumentavgift

Avgiftsplikt inntreder ved tinglysning av dokument som overfører hjemmel til fast eiendom. Avgiften er en verdiavgift som oppkreves med 2,5 pst av salgsverdien. Ved overføring av hjemmel til selveierleilighet/eierseksjoner ved oppløsning av borettslag og boligaksjeselskap betales en fast avgift på 1 000 kroner.

#### 6.3.7.7 Skatt på arv og gave

##### *Arveavgift*

I utgangspunktet skal alle som mottar arv eller gave fra noen som de etter loven eller testament har arverett til, betale arveavgift av alle overførte økonomiske verdier. Slik avgift betales ikke ved overføringer mellom ektefeller. Gaver er arveavgiftspliktig på lik linje med ordinær arv. Arv eller gave er ikke skattepliktig inntekt for arving eller gavemottaker.

Arveavgiftssatsene for 1998 er gjengitt i tabell 6.4.

**Tabell 6.4: Arveavgiftssatser. 1998**

	Sats ved arv/gave til egne barn	Sats ved arv/gave til andre enn egne barn
Av de første kr 100 000	0 pst	0 pst
Av de neste kr 300 000	8 pst	10 pst
Av overskytende	20 pst	30 pst

I 1999 utgjør fribeløpet 200 000 kroner.

Fribeløpene og grensene gjelder pr arvelater og pr arvemottaker. Reglene innebærer at den effektive arveavgiften ved hvert enkelt oppgjør varierer etter antall arvemottakere.

Som følge av ektefellers rett til å sitte i uskiftet bo vil ofte overføringen av arven til arvingene først skje når lengstlevende dør. Ved skifte av et uskiftet bo

regnes arven å komme både fra førstavdøde og lengstlevende. I praksis vil det bare være overføringstidspunktet som er skutt ut i tid, men arvingene er som følge av den vide disposisjonsrett lengstlevende har, ikke sikret at det foreligger noe til skifte ved oppgjøret av boet.

Fribeløpet i arveavgiften innebærer at én livsarving ved oppgjør av et uskiftet bo, først skal svare arveavgift når grunnlaget overstiger 400 000 kroner i 1999. Med to livsarvinger i uskiftet bo vil boet tilsvarende måtte verdsettes til over 800 000 kroner før det skal utlignes arveavgift.

### *Verdsettelsesgrunnlaget for arveavgift*

Ved verdsettelse skal boets eiendeler som hovedregel settes til markedsverdi, og normalt ikke lavere enn den verdien som er lagt til grunn ved skiftet/arveoppgjøret mellom arvingene. Ved privat skifte legges verdiene og arveavgiftssatsene på tidspunktet for dødsfallet til grunn, mens man ved offentlig skifte bygger på verdiene og arveavgiftssatsene på tidspunktet for utlodning (utdeling). Synker boets verdier etter dødsfallet, f.eks. ved at aksjekursen faller, blir samlet arveavgift lavere med offentlig skifte. Skulle verdiene i boet øke etter tidspunktet for dødsfallet, vil samlet arveavgift bli høyere.

Hovedregelen om at arveavgiftspliktige formuesgjenstander skal verdsettes til omsetningsverdi, innebærer f.eks. at arv i form av aksjer notert på hovedlisten eller på SMB-listen til Oslo Børs verdsettes til kursverdien på arvetidspunktet. Det gjelder imidlertid noen viktige unntak fra hovedregelen, blant annet:

- Ikke-børsnoterte aksjer verdsettes valgfritt til 30 eller 100 pst av aksjenes forholdsmessige andel av selskapets skattemessige formuesverdi 1. januar i året forut for året aksjene arves. Ved eventuelt salg av aksjene, vil inngangsverdien være lik det beløpet aksjene er verdsatt til i arveavgiftsgrunnlaget. Hvis en ønsker å realisere arven raskt, kan det derfor lønne seg å betale arveavgift etter full omsetningsverdi. Dette vil gjelde i de tilfellene der den økte arveavgiften blir lavere enn skatten på aksjegevinsten av de tilsvarende beløp ved lav verdsettelse.
- Andeler i ansvarlige selskaper verdsettes valgfritt til 30 eller 100 pst av andelens skattemessige formuesverdi 1. januar i det året andelen arves.
- For fast eiendom som er gjenstand for åsetesrett,<sup>7</sup> i praksis landbrukseiendom, gjelder at skiftetakst skal legges til grunn for avgiftsberegningen når eiendommen overtas av den åsetesberettigede i henhold til slik takst. Denne regelen innebærer i praksis et avvik fra prinsippet om verdsetting til salgsverdi, idet skiftetakster normalt er lavere. Dersom en eiendom overtas av åsetesberettiget uten at det skjer i henhold til skiftetakst, eller dersom en annen slektning i rett nedstigende linje overtar, skal eiendommen verdsettes til tre fjerdedeler av salgsverdien. Det kan legges til grunn at alternativet skiftetakst gir minst like stor rabatt som dette ved verdsettelsen.

### *Diskontinuitet ved arv*

Gjeldende rett bygger som hovedregel på skattemessig diskontinuitet ved arv og gaveoverføring av formuesgjenstander. Diskontinuitet betyr at det skjer et

7. Åsetesrett («rett til å sitte på gården») er livsarvingers rett til å kreve arvelaterens odelsjord eller hovedparten av den utlagt til seg på skifte for en pris som er fastsatt i testamente eller, hvis testamente mangler, for en rimelig takst.

brudd i beskatningen i forbindelse med arvefallet eller gaveoverføringen. Arvefallet eller gaveoverføringen utløser ikke skatteplikt, verken hos mottaker eller hos giver i form av gevinstbeskatning. Den som arver en bedrift vil imidlertid oppføre driftsmidler, varebeholdning mv til full verdi, men likevel ikke høyere enn det beløpet som er lagt til grunn ved fastsettelsen av arveavgiften.

Et driftsmiddel som skattemessig er nedskrevet til null i arvelaterens eiertid, kan dermed avskrives helt eller delvis en gang til etter arvefallet, slik at både arvelater og arving får skattefradrag for verdiforringelsen på det samme driftsmidlet.

Ved overføring av næringsvirksomhet som drives i form av aksjeselskap, gjelder også prinsippet om diskontinuitet. Verdien på de aksjene som overtas, kan således skrives opp til omsetningsverdien uten at det utløser gevinstbeskatning. Overføringen får imidlertid ingen betydning for selskapets skattemessige verdier og selskapenes avskrivningsgrunnlag, slik at regelen om diskontinuitet har størst økonomisk betydning for personlig drevet virksomhet.

Arveavgiftslovutvalget med professor Fredrik Zimmer som leder har fått i mandat å gi en bred gjennomgang av arveavgiftssystemet. Utvalget skal legge fram sin rapport innen utgangen av 1999.

### 6.3.8 Barnetrygd

Barnetrygd ytes til alle barn bosatt i Norge. Barnetrygden er en skattefritydelse. Stønadene utbetales fra og med måneden etter barnet er født og til og med måneden barnet fyller 16 år. Det gis et ekstra tillegg i barnetrygden for alle barn mellom ett og tre år samt ekstra barnetrygd for barn i Finnmark og Nord-Troms. Satsene for 1998 og 1999 er oppgitt i tabell 6.1. Det har vært vanlig å betrakte barnetrygden som en del av skattesystemet, dvs som en negativ skatt.

Enslige forsørgere mottar barnetrygd og ev småbarnstillegg for ett barn mer enn de har.

## 6.4 Om skattlegging av arbeid og kapital

---

### 6.4.1 Innledning

Tabell 6.1 gav en oversikt over de vedtatte *formelle* skattesatsene på kapitalinntekter, lønn og pensjoner slik de framgår av lov eller skattevedtak. Tabellen viser at det er en markant forskjell mellom høyeste formelle marginalsattesats på arbeids- og kapitalinntekter. Denne differansen gir motiver til tilpasninger, omgørelser og press for å få reelle arbeidsinntekter skattlagt som kapitalinntekter. Dette vil spesielt gjelde for personlig næringsdrivende og aktive eiere som kommer inn under delingsmodellen. Slike tilpasninger innebærer at skattyternes disponible inntekter øker uten at skattyterne øker sin arbeidsinnsats eller kapitalinntekt. Videre vil provenyet fra beskatningen synke, i tillegg til at omfordelingen gjennom skattesystemet blir mindre. Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er derfor slike tilpasninger uheldige, jf avsnitt 4.4. Større grad av skattemessig likebehandling kan dermed isolert sett redusere dagens «spenninger» i delingsmodellen. I avsnitt 11.5.4.3 er det gitt en nærmere vurdering av tilpasninger til delingsmodellen.

De formelle marginale skattesatsene kan, som bl a nevnt over, gi begrenset informasjon om den reelle skattebelastningen av hhv arbeids- og kapi-

talinntekter. I dette avsnittet drøftes noen momenter av betydning for den *effektive* marginale beskatningen av arbeidskraft og kapital, dvs den samlede beskatningen av siste opptjente krone (ved beskatning av arbeid) og den siste investerte krone (ved beskatning av kapital). De effektive marginale skattesatsene kan i likhet med de formelle marginale skattesatsene ikke si noe om gjennomsnittsbekskatningen av de to ulike inntektsartene, jf avsnitt 2.1.

I avsnittene 6.4.2 og 6.4.3 gis det en nærmere vurdering av forhold av betydning for den effektive marginale beskatningen av hhv arbeid og kapital.

#### 6.4.2 Effektive marginalsatter på arbeidskraft

Den skatten som utlignes på inntekt fra arbeid (trygdeavgift, skatt på alminnelig inntekt og ev toppskatt) gir ikke det fulle bildet av den samlede marginale beskatningen av arbeidskraft. En må også ta hensyn til *arbeidsgiveravgiften* for å få fram forskjellen mellom arbeidskraftkostnadene for arbeidsgiver, og det arbeidstakeren sitter igjen med etter skatt. All skatt på forbruk, uansett om det er en generell *merverdiavgift* eller om det er *særlige avgifter* på spesielle varer, vil også påvirke tilpasningen i arbeidsmarkedet. I den grad arbeidstakerens valg om å øke sin arbeidsinnsats utelukkende er påvirket av hvilken *kjøpekraft* lønnen gir opphav til, spiller det i prinsippet liten rolle om skatten trekkes direkte fra lønnsinntekten eller om skatten legges på forbruket (forutsatt at lønnen benyttes til avgiftsbelagt konsum innenlands). I begge tilfeller reduserer skatten den mengden varer og tjenester en arbeidstaker kan kjøpe seg for en gitt bruttolønn før skatt, og dermed avkastningen av arbeidsinnsatsen.

Som følge av den geografiske differensieringen av arbeidsgiveravgiften, er den reelle effektive marginale skattesatsen på lønn avhengig av hvor arbeidstakerne er bosatt. For personer bosatt innenfor arbeidsgiveravgiftens sone 5 (Finnmark og Nord-Troms) er dessuten marginalsatten på lønnsinntekter lavere enn ellers i landet, jf avsnitt 6.3.6.14.

Tabell 6.5 viser de effektive marginale *skattesatsene* for lønsmottakere bosatt i en kommune innenfor henholdsvis sone 1 og sone 5 for arbeidsgiveravgiften etter 1998-regler. Tabellen illustrerer at den effektive marginale skattesatsen også avhenger av i hvilken grad lønnsinntektene benyttes til avgiftspliktig konsum eller ikke. Metodene som er brukt for å regne ut de effektive skattesatsene i tabell 6.5 er omtalt i boks 6.3.

**Tabell 6.5: Effektive marginale skattesatser på lønnsinntekter etter regler for 1998<sup>1</sup>**

	Ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekt over 16 G <sup>2</sup>		Maks toppskatt <sup>3</sup> (13,7 pst)		Ingen toppskatt <sup>4</sup>	
	Inkl mva	Ekskl mva	Inkl mva	Ekskl mva	Inkl mva	Ekskl mva
Arbeidsgiveravgift, sone 1 (14,1 pst)	67,6 pst	60,1 pst	64,0 pst	55,7 pst	54,2 pst	43,7 pst
Arbeidsgiveravgift, sone 5 (0 pst) <sup>2</sup>	57,9 pst	48,3 pst	52,7 pst	41,8 pst	45,0 pst	38,3 pst

<sup>1</sup> De effektive marginale skattesatsene er regnet som marginal inntektsskatt, arbeidsgiveravgift og ev merverdiavgift dividert på summen av brutto lønn, arbeidsgiveravgift og ev merverdiavgift, jf boks 6.3.

<sup>2</sup> Det ilegges en ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst på lønnsinntekter over 16 G, tilsvarende 710 600 kroner i 1998. Dette gjelder uavhengig av avgiftssone.

<sup>3</sup> Omfatter personer med en personinntekt overskytende 272 000 kroner i klasse 1 og 305 000 kroner i klasse 2 i 1998.

<sup>4</sup> Omfatter personer med en personinntekt lavere enn 248 000 kroner i klasse 1 og 300 000 kroner i klasse 2 i 1998.

---

### Metode for utledning av effektive marginalsatteser på arbeidskraft

Bruk av arbeidskraft skattlegges både på den ansattes hånd og gjennom arbeidsgiveravgiften, slik at bedriftens arbeidskraftskostnad blir brutto lønn pluss arbeidsgiveravgift. Arbeidsgiveravgiften beregnes på brutto lønnsutbetalinger, dvs normalt det samme grunnlaget som inntektsskatten beregnes på. Pr krone utbetalt lønn er bedriftens kostnad  $(1+a)$ , der  $a$  er arbeidsgiveravgiften. Den ansatte vil på sin side sitte igjen med  $(1-t)$ , der  $t$  er marginalsatten på lønn. Den effektive skattesatsen,  $T_e$ , er differansen mellom bedriftens brutto arbeidskraftkostnad og arbeidstakerens netto lønn, regnet i pst av bedriftens brutto arbeidskraftskostnad, dvs:

$$T_e = \frac{(1+a) - (1-t)}{1+a} = 1 - \frac{1-t}{1+a}$$

Arbeidskraften skattlegges også indirekte gjennom vareskatter som særavgifter og merverdiavgift. En bedrift som maksimerer overskuddet vil tilpasse innsatsen av arbeidskraft slik at inntektsøkningen, eksklusive avgifter, ved økt bruk av arbeidskraft minst tilsvare økningen i brutto lønnsutbetaling. Pr krone i økt lønnsutbetaling må bedriften minst kunne selge varen/tjenesten for en pris lik  $(1+a)(1+m)$ , der  $m$  er avgift på varen/tjenesten. Regner vi nå samlede skatter og avgifter i pst av markedsprisen av produksjonen, får vi følgende uttrykk for effektiv skattesats:

$$T_e = \frac{(1+m) \cdot (1+a) - (1-t)}{(1+m) \cdot (1+a)} = 1 - \frac{1-t}{(1+m) \cdot (1+a)}$$

---

Det framgår av tabell 6.5 at dersom en betrakter en person som er bosatt i en kommune med høyeste arbeidsgiveravgiftssats og en tar hensyn til merverdiavgiften, vil den effektive marginale skattesatsen på arbeid variere fra om lag 54 pst for en person som ikke er i toppskatteposisjon (men som får

utnyttet minstefradraget fullt ut) til om lag 64 pst for en person i full toppskatteposisjon. Har personen en lønnsinntekt som overstiger 16 G (710 600 kroner i 1998), vil den effektive marginals-katten stige fra om lag 64 pst til nærmere 68 pst som følge av at det ilegges ekstra arbeidsgiveravgift på lønnsinntekt over dette nivået. Dette innebærer at dersom personen øker sin arbeidsinnsats med 1 krone (og samtidig forbruker de ekstra inntektene), vil 68 øre av denne kronen gå til skatt og avgifter.

### 6.4.3 Effektive marginals-katter på kapitalavkastning

I skattereformen fra 1992 ble det lagt vekt på lik skattemessig behandling av ulike kapitalinntekter. Det er like fullt en del ikke-nøytrale elementer igjen i dagens skattesystem som innebærer at ulike kapitalformer er gjenstand for ulik skattemessig behandling. Normalt er det vesentlig mer komplisert å gjennomføre beregninger av effektive marginals-kattesatser på kapital enn for arbeidskraft. Det er flere grunner til dette.

Kapitalinntekter og kapitalgevinster er i utgangspunktet gjenstand for ordinær inntektsbeskatning. Kapital beskattes også gjennom andre skattearter som f eks formuesbeskatning, arveavgift ved generasjonsskifte og enkelte særavgifter. I tillegg kan realkapital ilegges eiendomsskatt (i de kommuner som har innført eiendomsskatt). Grunnlaget for formuesskatt og eiendomsskatt er i de fleste tilfeller ikke samordnet.

Grunnlaget for formuesskatten er i utgangspunktet omsetningsverdien. Gjeld kommer til fradrag i bruttoformuen, slik at det er nettoformuen som er gjenstand for formuebeskatning. Det er store variasjoner i verdsettelsen av ulike formuesobjekter. Dette skyldes bl a at det for kapital som sjelden omsettes kan være vanskelig å fastsette omsetningsverdien. I tillegg er det for mange formuesobjekter gitt lempning i verdsettelsen ut fra politiske hensyn. Dette innebærer bl a at verdsettelsen av boligkapitalen ligger langt under markedsverdien og at verdsettelsen av ikke-børsnoterte aksjer mv for formuesskatteformål er lavere enn andre former for finansformue. De lempelige verdsettingsreglene har innvirkning på den skattepliktige kapitalbeholdningen og i noen tilfeller også på den skattepliktige kapitalavkastningen, jf fordelsbeskatningen av egen bolig. Isolert sett vil de effektive skattesatsene bli lavere jo mindre skattegrunnlaget er i forhold til markedsverdien.

Inflasjon og annen verdistigning har ulik innvirkning på beskatningen av ulike typer investeringer. I et skattesystem basert på nominelle verdier, som bl a det norske, vil inflasjonen forsterke den reelle beskatningen av finansielle fordringer som f eks bankinnskudd, og tilsvarende redusere byrden ved å ha gjeld. For f eks driftsmidler og boliger kan kompensasjon for prisstigningen komme i form av verdistigning på kapitalen. Denne kompensasjonen beskattes først ved realisasjon, der gevinsten settes lik salgsvederlag fratrukket skattemessig inngangsverdi.<sup>8</sup> Dette gir dermed en skattekreditt sammenlignet med objekter med løpende beskatning. Begrunnelsen for å beskatte urealiserte gevinster er dels å unngå bl a likviditetsproblemer hos skattebetalerne, og dels å lette kapitalbeskatningen. Effektiv skattesats blir da mindre eller lik 28 pst i fravær av andre skattearter, uavhengig av inflasjonsraten, avhengig av størrelsen på skattekreditten som følge av utsatt gevinstbeskatning. Effektiv skattesats på bankinnskudd vil derimot isolert sett øke ved høy-

8. Boliger hvor eieren har bodd i minst ett av de to siste årene før salget, er imidlertid fritatt for gevinstbeskatning, jf. avsnitt 6.3.8.

ere inflasjon. Dette skyldes at renteinntektene skattlegges løpende fullt ut, selv om en del av renteinntektene vil være kompensasjon for reelt verdifall på bankinnskuddet. Inflasjon kan dermed medføre en diskriminering av bankinnskudd sammenlignet med plasseringer i f.eks. fast eiendom.

Det gjelder en del spesielle regler for når inntekter kommer til beskatning og når kostnader kan trekkes fra (periodiseringsregler). Dersom periodiseringen i henhold til loven avviker fra den bedriftsøkonomiske riktige periodiseringen, vil det påvirke den reelle beskatningen. Eksempelvis vil romslige avskrivningsmuligheter bidra til at de effektive skattesatsene blir lavere enn de formelle.

Kapitalavkastning kan bli skattlagt gjennom flere ledd, f.eks. dersom både et selskap og selskapets eiere helt eller delvis blir skattlagt for den samme inntekten. Etter skattereformen er dette imidlertid i liten grad tilfellet i Norge, som følge av RISK-metoden og godtgjørelsesmetoden, jf. avsnitt 6.3.7.3.

### *Kort om analysemetoden*

Utvalget har utført beregninger som belyser hvordan inntekts-, formues- og eiendomsbeskatningen påvirker beskatningen av ulike formuesplasseringer, hhv. bankinnskudd, aksjeinvesteringer og boliginvesteringer. Utgangspunktet for analysen er å beregne den avkastningen investeringene minst må gi før skatt (marginalt avkastningskrav før skatt), for en gitt avkastning etter skatt.<sup>9</sup> Sammenligning av avkastningen etter skatt på alternative investeringer gir et bilde av den minste avkastningen en investering kan ha for at denne skal betraktes som privatøkonomisk lønnsom. Denne nedre lønnsomhetsgrensen er i de videre beregningene bestemt ut fra realrenten etter skatt, dvs. den avkastningen som en vil oppnå ved å plassere investeringsbeløpet i en bank. I en liten åpen økonomi med tilnærmet full kapitalmobilitet kan en anta at denne realrenten fastsettes i internasjonale finansmarkeder.

Beregninger av denne typen kan først og fremst gi informasjon om hvilke potensielle vridninger skattesystemet skaper mellom ulike formuesplasseringer. Store forskjeller i avkastningskrav før skatt kan innebære at en får for høye investeringer der avkastningskravet før skatt er lavt, og for lave investeringer i de samfunnsøkonomisk mest lønnsomme næringene. Hvis dette er tilfelle, bidrar skattesystemet til å redusere den samlede avkastningen av kapitalen. Beregningene sier ikke noe om i hvilken grad skattereglene faktisk fører til skattemotiverte investeringer og dermed feilallokering av kapital, og heller ikke om hva den faktiske avkastningen av ulike investeringer er.

Utvalget har valgt å presentere beregningsresultatene i form av effektive skattesatser. De illustrerer den samlede skattebelastningen på marginen målt i pst av marginalavkastningen før skatt på skatteobjektet. Beregningsresultatene kan alternativt presenteres i form av marginale avkastningskrav eller skattekiller (dvs. differansen mellom marginalt avkastningskrav før og etter

9. Den samfunnsøkonomiske avkastningen av kapitalen er normalt lik avkastningen før skatt. Kapitaleierne søker imidlertid høyest mulig avkastning etter skatt. Ut fra hensynet til effektiv ressursbruk er det viktig at de prosjektene som har høyest avkastning før skatt, også gir den høyeste avkastningen etter skatt, dvs. skatten skal ideelt sett ikke endre rangeringen av prosjektene. Da vil de prosjektene som velges ut fra privatøkonomiske motiver, være de som også gir den høyeste samfunnsøkonomiske avkastningen. For en nærmere utdyping av dette vises det til "[Effektivitetsmessige virkninger av beskatning](#)" i kap. 8.



skatt). Det vises til avsnitt 5.3 i NOU 1996: 20 for en nærmere omtale av de ulike begrepene, og det formelle oppsettet for disse beregningene.

### *Beregningsresultater*

Tabell 6.6 viser hvordan den effektive marginalskatten for avkastning på bankinnskudd, aksjeinvesteringer og boliginvesteringer avhenger av bl a inflasjonen og om skattyter betaler formuesskatt eller ikke. Tabellen viser også virkningene av at boligeiendom kan bli ilagt eiendomsskatt. I tilfellet med formuesskatt er det benyttet en formuesskattesats på 1,1 pst og i tilfellet med eiendomsskatt er det benyttet en sats på 0,7 pst. Dette tilsvarer maksimalsatsene for formuesskatt og eiendomsskatt i 1998. Forutsetningene for beregningene er omtalt i boks 6.4.

**Tabell 6.6: Effektive skattesatser for avkastning av utvalgte investeringer etter ulike inflasjonsforutsetninger og i en situasjon med og uten formues- og eiendomsskatt. 1998-regler. Realrente før skatt er beregningsmessig satt til 4 pst.**

	Formuesskatt: 0 pst Inflasjonsrater			Formuesskatt: 1,1 pst Inflasjonsrater		
	1 pst	3 pst	5 pst	1 pst	3 pst	5 pst
Bankinnskudd	34,9	48,4	61,3	63,1	76,5	89,3
Aksjer						
Børsnoterte aksjer	28	28	28	59,2	67,2	80
Ikke-børsnoterte aksjer						
Underliggende ligningstakst utgjør 0 pst av markedsverdi	28	28	28	28	28	28
Underliggende ligningstakst utgjør 100 pst av markedsverdi	28	28	28	51,9	59,4	73,2
Boliginvesteringer						
Ligningstakst utgjør 25 pst av markedsverdi						
Eiendomsskatt 0 pst	6,2	7,6	9,7	23,3	32,1	50,7
Eiendomsskatt 0,7 pst	11,8	14,3	18,1	29,7	39,7	58,9
Ligningstakst utgjør 100 pst av markedsverdi						
Eiendomsskatt 0 pst	21,0	24,8	30,1	54,9	65,4	80,4
Eiendomsskatt 0,7 pst	34,9	40,1	46,9	62,8	72,5	85,2
Memo:						
Effektiv marginalskatt for lønnstaker med toppskatt inkl arbeidsgiveravgift (sone 1)	55,7	55,7	55,7	55,7	55,7	55,7
Effektiv marginalskatt for lønnstaker uten toppskatt inkl arbeidsgiveravgift (sone 1)	43,7	43,7	43,7	43,7	43,7	43,7

### **Beregninger av effektive skattesatser på avkastning av bankinnskudd, aksjeinvesteringer og boliginvesteringer**

Det er beregningsmessig lagt til grunn en konstant realrente før skatt på 4 pst og at kapitalobjektene eies av skattyter gjennom hele inntektsåret. Realrenten

på fem års statsobligasjoner har variert mellom om lag 2 pst og 6 pst de siste 5 årene. De effektive marginale skattesatsene vil isolert sett øke hvis realrenten reduseres.

I beregningene er det sett bort fra eventuelle skattekreditter gjennom avskrivningsreglene. Dette er gjort ved å sette reelt verdifall lik skattemessige avskrivninger i alle perioder. Isolert sett vil skattekreditter trekke i retning av lavere effektive skattesatser på investeringer i avskrivbare driftsmidler, noe som innebærer at disse beregningene blir avhengig av inflasjonsforutsetningene. Videre forutsettes det at kapitalen ikke selges (eventuelt at gevinsten er skattefri), dvs at det ikke skjer noen gevinstbeskatning av kapitalen.

Ved investeringer i aksjer kan kompensasjon for prisstigning komme i form av verdistigning på (real)kapitalen. I beregningene er det forutsatt at verdiøkningen av aksjekapitalen som følge av inflasjonen materialiseres i en økning i aksjeverdien. Siden driftsmidlene ikke realiseres, skatlegges ikke verdiøkningen. I fravær av formues- og eiendomsskatt vil de effektive skattesatsene således være uavhengig av inflasjonsforutsetningene.

Den urealiserte verdiøkningen av aksjekapitalen kan alternativt materialiseres fortløpende som aksjeutbytte, f eks gjennom belåning av aksjekapitalen. Dersom utbetalt aksjeutbytte tilsvarer avkastningen på bankinnskuddet med et slikt sett av forutsetninger, vil dette innebære lik skattemessig behandling av bankinnskudd og børsnoterte aksjer. Ikke-børsnoterte aksjer vil også være gjenstand for lik skattemessig behandling som de øvrige finansplasseringene i tilfellet uten formuesskatt. For formuesskatteformål vil imidlertid ikke-børsnoterte aksjer bli skattlagt etter noe lavere satser som følge av aksjerabatten.

Det er lagt til grunn to ulike forutsetninger om den underliggende formuesverdien (verdien før aksjerabatten) av de ikke-børsnoterte selskapene, hhv at ligningsverdien tilsvarer markedsverdien og at den er satt til null. Den underliggende formuesverdien av aksjer i ikke-børsnoterte selskaper vil normalt være lavere enn aksjenes reelle verdi. Dette skyldes at verdsettingen av aksjer i ikke-børsnoterte selskaper tar utgangspunkt i den skattepliktige formueverdien av selskapets eiendeler. Ved formuesberegningen vil f eks fast eiendom bli verdsatt til ligningstakster med lav skattemessig verdi og driftsmidler til skattemessig nedskrevne verdier. I tillegg blir opparbeidede immaterielle rettigheter ikke formuesbeskattet i ikke-børsnoterte selskaper.

Det er lagt til grunn skatlegging på beregnet marginalinntekt på egen bolig etter den lave satsen på 2,5 pst, dvs at ligningsverdien er mellom 51 250 kroner og 451 000 kroner. Dette innebærer isolert sett lavere effektive skattesatser på boligkapitalen enn dersom en hadde benyttet satsen på 5 pst, dvs at ligningsverdien overstiger 451 000 kroner. I eksemplene er det videre beregnet effektive skattesatser med to forskjellige forutsetninger om forholdet mellom eiendommenes skattegrunnlag og markedsverdi, hhv at ligningsverdien tilsvarer markedsverdien og at den er 25 pst av markedsverdien. Det siste kan anses å være et meget grovt anslag på forholdet mellom den gjennomsnittlige markedsverdien og den gjennomsnittlige ligningsverdien av alle personlig skattyteres boligkapital etter gjeldende system. Det er videre forutsatt at eiendomsskattetakstene er lik formuesskattetaksten. Isolert sett vil de effektive skattesatsene på boligkapitalen bli lavere jo mindre skattgrunnlaget er i forhold til markedsverdien.

Ved investering i objekter som har en ligningsverdi som er lavere enn markedsverdien, kan skattyters formuesposisjon endres. I beregningene er det lagt til grunn at skattyter står overfor samme formelle formuesskattesats også etter investeringen. I tilfeller hvor investering i f eks bolig fører til at skat-

tyter står overfor en lavere formell formuesskattesats, vil også de effektive skattesatsene reduseres.

I disse beregningene er det av forenklingshensyn forutsatt at den effektive beskatningen av kapital ikke påvirkes av merverdiavgiften. Kjøpekraften som kapitalinntektene gir opphav til vil i praksis kunne påvirkes av merverdiavgiften.

---

Beregningene i tabell 6.6 illustrerer med de forutsetningene som er valgt, at den effektive beskatningen av de ulike kapitalobjektene øker betydelig ved stigende inflasjonsrater i de fleste situasjoner (bortsett fra for boliginvesteringer og aksjeinvesteringer i tilfellet uten formues- og eiendomsskatt). Dette gjelder i større grad for bankinnskudd enn for de øvrige investeringsobjektene. Det har sammenheng med at inntektsbeskatningen bygger på et nominelt inntektsbegrep der også rene inflasjonsinntekter inngår.

Reglene for skattemessig verdsetting av formuen bidrar også til å redusere de effektive skattesatsene på fast eiendom. Dette kommer av at økte boliginvesteringer finansiert ved lån eller redusert bankinnskudd mv reduserer skattyterens nettoformue som følge av at boligens skattemessige formuesverdi er lavere enn markedsverdien. Denne effekten blir mindre jo høyere andel ligningsverdien utgjør av markedsverdien. Mens maksimal effektiv marginalsatt ved 5 pst inflasjon blir nærmere 60 pst for boliginvesteringer som utgjør 25 pst av markedsverdien i tilfellet med formues- og eiendomsskatt, blir tilsvarende marginalsatt om lag 85 pst når boligen verdsettes til markedsverdi. For husholdninger som har en nettoformue som er lavere enn bunnfradragene i formuesskatten vil økt investering i bolig ikke påvirke formuesskatten.

Tabell 6.6 viser at den effektive beskatningen av kapitalinntekter kan bli svært høy innenfor gjeldende skattesystem, særlig ved formue som i stor del er i finansielle fordringer, og i mange tilfeller høyere enn den effektive beskatningen av arbeidsinntekter selv med høyeste toppskattesats, med de forutsetningene som er valgt for beregningene. Beregningene viser imidlertid at skattesystemet medfører betydelige forskjeller i den effektive beskatningen av ulike kapitalobjekter. Spesielt kan den lave verdsettelsen av fast eiendom innebære at den effektive beskatningen av boligkapital kan bli svært lav sammenlignet med andre kapitalobjekter. Den skattemessige forskjellsbehandlingen av ulike kapitalobjekter kan derfor medføre et samfunnsøkonomisk tap, ved at rekkefølgen på de ulike investeringsobjektene ikke blir i tråd med det som gir høyest samfunnsøkonomisk avkastning.

Ut fra beregningene i tabell 6.6 ser en at boligkapital i hovedsak beskattes etter lavere satser enn arbeidskraftsbeskatningen når ligningstaksten utgjør 25 pst av markedsverdien. Beskatningen av finansinvesteringer og i første rekke bankinnskudd og investeringer i børsnoterte aksjer er tilsvarende gjennomgående høyere enn den effektive beskatningen av arbeidsinntekt, spesielt når inflasjonen er høy, innenfor dette beregningsopplegget.

De effektive skattesatsene på kapital påvirkes av forutsetningen om realrenten. Isolert sett vil de effektive marginale skattesatsene øke hvis realrenten reduseres. Det henger sammen med at skattebelastningen skjer på et nominelt grunnlag, slik at den relative virkningen av inflasjon blir høyere jo lavere realrenten er. Dette gjelder generelt (unntatt for fast eiendom mv i tilfellet uten eiendomsskatt og formuesskatt).

Formålet med beregningene i tabell 6.6 har vært å illustrere den isolerte skattemessige behandlingen av utvalgte formuesplasseringer. I beregningssopplegget overfor er dette gjort ved å forutsette at de ulike investeringsobjektene har lik realavkastning etter skatt. I praksis kan imidlertid forventet realavkastning etter skatt variere betydelig mellom ulike kapitalobjekter, bl a som følge av at risikoen og likviditetsbehovet kan være forskjellig. Eksempelvis må en normalt godta å få en lavere avkastning av sparekapitalen sin ved å sette pengene sine i banken med sikker avkastning og høy likviditet enn i aksjemarkedet hvor den forventede avkastningen er mer usikker. Nettoavkastningen av ulike spareformer kan derfor i praksis være forskjellig både som følge av at realavkastningen før skatt er ulik og fordi den isolerte skattemessige behandlingen av de ulike kapitalobjektene kan variere. I boks 6.5 er det gitt et eksempel på dette.

### Nettoavkastningen av ulike spareformer - enkelte typeeksempler

Anta at personene A, B og C hver har en nettoformue med en markedsverdi på 1 mill kroner ved inngangen av 1998 og at de ligger i skatteklasse 1. Det forutsettes 2 pst inflasjon.

- Person A har plassert hele sin formue i bankinnskudd med en nominell avkastning på 3,5 pst.
- Person B har plassert hele sin formue i børsnoterte aksjer med en nominell avkastning på 14 pst.
- Person C har opprettet et ikke-børsnotert selskap og plassert hele sin formue i børsnoterte aksjer med en nominell avkastning på 14 pst gjennom dette selskapet.

Ved utgangen av 1998 har de tre personene fått følgende realavkastning av sine spareformer.

	Person A	Person B	Person C
Nominell avkastning	35 000	140 000	140 000
Inntektsskatt	9 800	39 200	39 200
Formuesskatt	8 948	9 271	5 270
Nominell kapitalbeholdning	1 016 252	1 091 529	1 095 530
Realkapitalbeholdning etter skatt	996 326	1 070 126	1 074 049
Prosentvis endring i realkapitalbeholdning etter skatt	-0,4	6,6	6,9

Eksemplene illustrerer at person A får en negativ realavkastning på 0,4 pst ved å plassere sin formue i banken. Tilsvarende får person B og person C positiv realavkastning på hhv 6,6 pst og 6,9 pst ved å plassere sparekapitalen i aksjemarkedet. Årsaken til at person C har fått en høyere nettoavkastning av sparekapitalen sin enn person B er aksjerabatten på ikke-børsnoterte selskaper.

## 6.5 Oppsummering

---

Det norske skatte- og avgiftssystemet har gjennomgått store endringer det siste tiåret. Omleggingene er i hovedsak basert på en utvidelse i retning av brede skattegrunnlag kombinert med en demping av skatteprogresjonen. Målsettingen har generelt vært å øke avkastningen av kapital og arbeid samtidig som skatteinntektene og fordelingseffektene skulle være om lag uendret.

Inntektsbeskatning av personer skjer etter dagens skattesystem av to ulike skattegrunnlag.

*Alminnelig inntekt* omfatter både de såkalte arbeidsinntekter, slik som lønns- og pensjonsinntekter, og de såkalte kapitalinntekter slik som renter, realisasjonsgevinster, næringsinntekter mv. Alminnelig inntekt er et netto beregningsgrunnlag, dvs at det først skal svares skatt av det grunnlag som fremkommer når man trekker alle fradragsberettigede utgifter, særfradrag etc fra inntekten.

*Personinntekt* omfatter bare en viss del av inntektstypene, og i hovedregel bare de inntekter som knytter seg til arbeid. I hovedsak vil dette være lønn, godtgjørelse og pensjoner, samt beregnet personinntekt for aktive eiere i selskap og enmannsforetak etter delingsmodellen. Personinntekt er et brutto beregningsgrunnlag, dvs at det ikke er adgang til noen form for fradrag.

Kapitalinntektene beskattes med 28 pst, mens det for personinntektene i tillegg betales toppskatt og folketrygdavgift. Den maksimale marginale skattesats er summen av skatt på alminnelig inntekt som er 28 pst, høyeste sats toppskatt som er 13,7 pst og trygdeavgiften som er på 7,8 pst for lønnstakere og 10,7 pst for næringsdrivende. For lønnstakere er den maksimale marginalskatten på 49,5 pst, mens den for næringsdrivende er 52,4 pst. De overnevnte prosentsetningene er basert på 1998-regler. I 1999 utgjør den maksimale toppskattesatsen 13,5 pst, mens satsen på alminnelig inntekt og trygdeavgiftene er uendret i forhold til 1998. Etter gjeldende regler utgjør derfor den maksimale marginals-katten 49,3 pst for lønnstakere og 52,2 pst for næringsdrivende.

Det progressive elementet i inntektsbeskatningen er i hovedsak ivaretatt gjennom bunnfradrag (klassefradrag og minstefradrag) og gjennom toppskatten. Dette innebærer at skattytere med høye inntekter betaler forholdsvis mer i inntektsskatt enn personer med lave inntekter. Formuesskatten innebærer et progressivt element også i kapitalbeskatningen. Alle personlige skattytere er skattepliktig for nettoformue over et visst nivå.

Skattesystemet har to skatteklasser. Skatteklasse 2 omfatter ektefeller som lignes sammen og enslige forsørgere. I likhet med de øvrige skattyterne vil imidlertid de fleste ektepar der begge ektefellene har noe inntekt lignes i klasse 1. Ektefeller skal alltid lignes sammen for formue, dvs i klasse 2. Enslige alderspensjonister lignes også alltid i skatteklasse 2 for formue.

Skattesatsen på overskudd i næringsvirksomhet er lik skattesatsen på alminnelig inntekt, dvs 28 pst. Det er ikke skattemessig fradrag for utbytte, slik at utdelt utbytte blir fullt ut beskattet på selskapets hånd. Godtgjørelsesmetoden sikrer at mottakeren av utbyttet ikke betaler skatt på utbyttet i tillegg til det som allerede er utlignet på selskapet. Utbytte blir derfor beskattet likt med f eks renter på bankinnskudd. Gjennom RISK-metoden sikrer en videre at kapital skattlagt på selskapets hånd og tilbakeholdt i selskapet ikke blir skattlagt også hos aksjonærene gjennom skatting av verdistigningen på aksjene.

Den to-delte satsstrukturen i gjeldende inntektsskattesystem innebærer at det er markert forskjell på høyeste formelle marginalsattesats på arbeidsinntekter og kapitalinntekter. Forskjellen i sattesatsen på kapitalinntekter og arbeidsinntekter skaper behov for et eget regelverk for næringsdrivende og aktive aksjonærer. Dette skyldes at næringsdrivendes inntekter fra virksomheten dels er avkastning på arbeid og dels er avkastning på kapital, men uten at dette skillet kommer fram i regnskapet eller på annen måte. Arbeidsavkastningens del av den samlede næringsinntekten må derfor anslås for skatteformål, slik at den kan ilegges trygdeavgift og eventuell toppskatt. Delingsmodellen har som siktemål å bygge bro mellom personbeskatning og næringsbeskatning ved at den sikter mot å beskatte arbeidsinnsats i næringsvirksomhet likt med f eks lønnstakernes arbeidsinnsats.

Som hovedregel er personlige skattytere som er inntektsskattepliktige også formuesskattepliktige. Dette innebærer at personlig eid finans- og realformue både i og utenfor næring er skattepliktig. Aksjeselskaper og likestilte selskaper og sammenslutninger hvor deltakerne til sammen eier selskapsformue, og aksje- og obligasjonsfond er fritatt for formuesskatteplikt. Grunnlaget for formuesskatten er etter lovens formelle utgangspunkt omsetningsverdien. Gjeld kommer til fradrag i bruttoformuen, slik at det er nettoformuen som er gjenstand for formuesbeskatning. Vanskeligheter med å registrere eller fastslå verdien av enkelte formuesobjekter gjør at det for noen viktige formuesobjekter er gjort unntak fra skattelovens hovedregel om verdsettelse til omsetningsverdi. Men også for formuesgjenstander der formuesverdien relativt lett lar seg observere er det imidlertid gitt lempninger. For eksempel verdsettes ikke-børsnoterte aksjer mv til 65 pst av aksjenes forholdsmessige andel av selskapets samlede skattemessige formuesverdi pr 1. januar året forut for ligningsåret. Ved verdsettelsen av aksjer notert på SMB-listen legges 65 pst av kursverdien pr 1. januar i ligningsåret til grunn. Videre ligger nivået på boligtakstene normalt betydelig lavere enn boligenes omsetningsverdi. Som følge av at takstene er fastsatt skjønnsmessig over en lang periode er takstnivået svært varierende, også innenfor samme kommune.

De formelle sattesatsene kan gi begrenset informasjon om de reelle økonomiske forholdene ved beskatningen. Dette skyldes bl a at nivået på kapitalbeskatningen vil variere fordi skattebelastningen kan være spredt på flere skattarter og grunnlag, og som følge av inflasjon. Arbeidsinntekter gir også, i motsetning til kapitalinntekter, grunnlag for pensjonsopptjening.

Beregningene i avsnitt 6.4 viser at den effektive beskatningen av kapitalinntekter, som gir uttrykk for beskatningen av siste investerte krone, i mange tilfeller kan bli høyere enn den effektive beskatningen av arbeidsinntekter. Dette gjelder særlig for kapitalobjekter som bankinnskudd mv, men også for annen kapital hvor inflasjonsgevinster skatlegges fullt ut. Den effektive beskatningen av kapitalobjekter som bl a fast eiendom mv blir imidlertid gjennomgående vesentlig lempeligere enn den reelle arbeidskraftsbeskatningen. Dette har bl a sammenheng med at boligeiendommer mv for skatteformål verdsettes lavere enn reell verdi og fordi inflasjonsgevinster ikke skatlegges løpende.

## Kapittel 7

**Skatter og avgifter i Norge og andre land**

Nedenfor gis en oversikt over beskatningen i Norge og andre OECD-land. Kapitlet tar for seg utviklingen i skatteinntektene og drøfter nærmere beskatningen av arbeids- og kapitalinntekter.

**7.1 Utviklingen i skatteinntektene i OECD-landene**

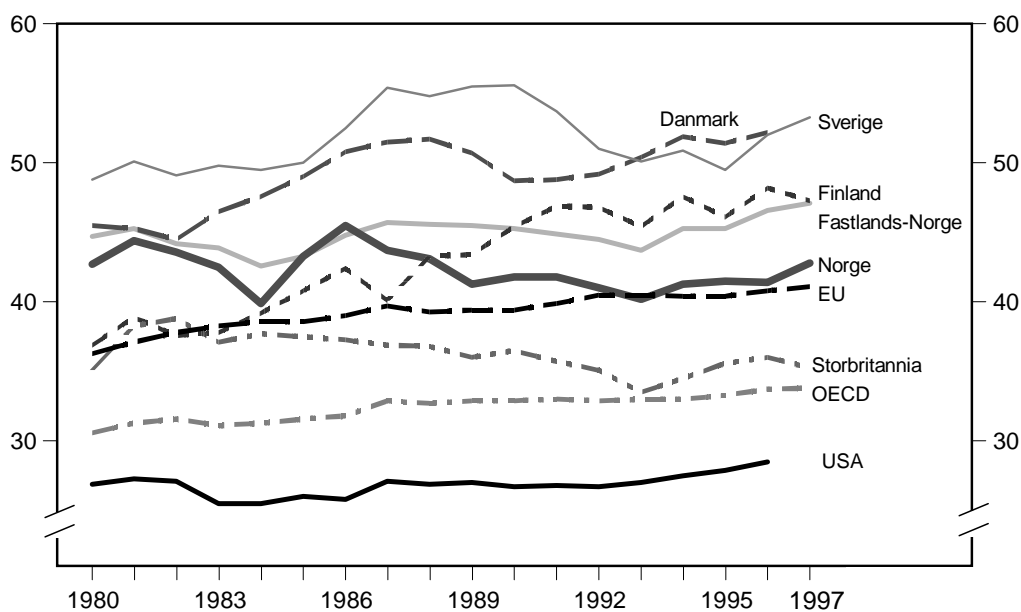
---

Fra 1980 og fram til 1997 har de totale skatteinntektene i OECD-området økt noe raskere enn samlet verdiskaping (BNP), jf figur 7.1. I OECD-området som helhet har skatteinntektene økt fra 30,6 pst av BNP i 1980 til 33,8 pst i 1997.<sup>10</sup> I Norge utgjorde derimot skatteinntektene en like stor andel av BNP i 1997 som i 1980 (om lag 42,5 pst). I denne perioden har andelen vært nede i 39,9 pst (i 1984) og oppe i 45,5 pst (i 1986). I Danmark, Finland og Sverige har derimot variasjonen i skatteinntektene målt som andel av BNP vært betydelig større. Ser vi perioden 1980-1997 under ett, har dessuten skatteandelen vokst i alle de tre landene.

I Norge har skatteinntektene målt som andel av BNP ligget rundt gjennomsnittlig EU-nivå de siste årene. Andelen for Danmark, Finland og Sverige har derimot ligget betydelig høyere. Det samme gjelder også for Norge dersom man kun betrakter Fastlands-Norge. Dette skyldes at verdiskapingen i petroleumssektoren har vært relativt høy i forhold til skatteinntektene. Det er likevel verdt å merke seg at også Fastlands-Norge har ligget lavere enn både Danmark, Finland og Sverige de siste årene.

---

10. Et veid gjennomsnitt over alle OECD-land. Dersom et uveid gjennomsnitt legges til grunn, har skatteinntektene i OECD-området som helhet økt fra 33,0 pst av BNP i 1980 til 37,8 pst i 1997.



Figur 7.1 Totale skatteinntekter i prosent av BNP<sup>1</sup> i Norge og OECD-området<sup>2</sup>.

<sup>1</sup>Norge foretok en omfattende revisjon av sitt nasjonalregnskap i 1995. Dette medførte at tidligere års BNP-anslag ble oppjustert med om lag 10 pst. Det er kun Danmark og Canada av OECD-landene som har foretatt en tilsvarende revisjon. Når de resterende OECD-land får revidert sine respektive nasjonalregnskap, kan vi vente oss et noe annerledes bilde enn det figur 7.1 tegner.

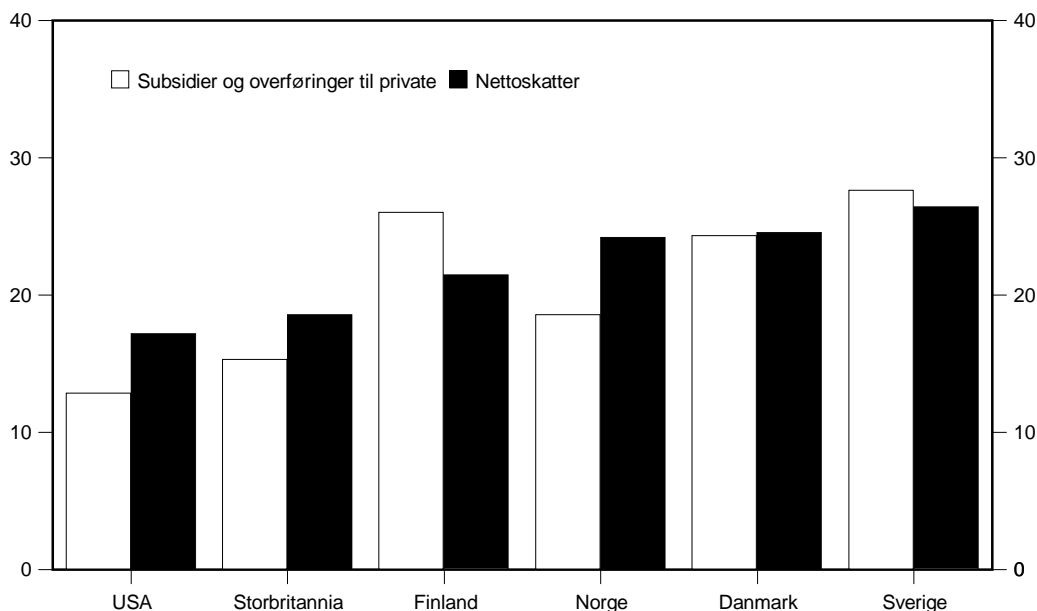
<sup>2</sup>For OECD og EU som helhet er det brukt veide gjennomsnitt. Tall for 1997 foreligger ikke for Danmark og USA.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Et forhold som må tas i betraktning ved internasjonale sammenligninger, er at skattenivået i ulike land vil ha sammenheng med blant annet hvorvidt de ulike landene har satset på offentlige eller private pensjonssystemer, og i hvilken grad pensjoner og andre offentlige kontantytelser er skattepliktige. Norge og de andre nordiske landene har for eksempel et relativt godt utbygd offentlig pensjonssystem sammenlignet med andre OECD-land.

Av figur 7.2 går det klart fram at de totale nettoskatteinntektene målt i pst av BNP er nesten like høye i Norge som i Danmark og Sverige, og høyere enn i Finland. Dette skyldes at overføringene og subsidiene målt i pst av BNP er høyere i våre tre naboland enn i Norge. Man må imidlertid se dette i lys av de norske statsfinansenes styrke. Dersom overskuddet på det norske statsbudsjettet hadde blitt pløyd tilbake til private i stedet for å bli avsatt i et petroleumsfond, ville nettoskattene i Norge målt i pst av BNP vært lavere enn det som framgår av figur 7.2.





Figur 7.2 Offentlige overføringer og subsidier til private og nettoskatter<sup>1</sup> i prosent av BNP i Norge og enkelte OECD-land. 1996<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Bruttoskatter i alt minus overføringer i alt.

<sup>2</sup>Det er brukt 1995-tall for Danmark.

Kilde: OECD og Finansdepartementet.

Av tabell 7.1 framgår det klart at *sammensetningen* av skatteinntektene i OECD-området har endret seg i perioden 1965-1996. De indirekte skattene har i hele perioden utgjort den største inntektskilden. Betydningen avtok noe fram til midten av 1970-tallet, men har deretter holdt seg stabil. De indirekte skattene utgjorde en like stor andel av de samlede skatteinntekter i 1996 som i 1975 (om lag 32,5 pst).

Den nest største inntektskilden i OECD-området har i hele perioden vært inntektsskatt for personer. Den personlige inntektsskattens relative betydning styrket seg noe fram til begynnelsen av 1980-tallet, men har deretter falt tilbake til 1965-nivået på om lag 26 pst.

Trygdeavgiftene har i løpet av perioden 1965-1996 blitt stadig viktigere, og har økt fra 18 pst i 1965 til drøyt 25 pst i 1996. Formuesskatter, eiendomsskatter mv utgjorde derimot en mindre andel av de samlede skatteinntekter i 1996 enn i 1965.

**Tabell 7.1: Ulike skattearter målt som andel av samlede skatteinntekter i Norge og OECD-området som helhet. 1965-1996. Pst**

	1965	1975	1985	1990	1995	1996
OECD-området:						
Inntektsskatt for personer	26,1	30,0	29,8	29,4	27,0	26,8
Inntektsskatt for bedrifter	8,8	7,5	7,9	7,9	8,0	8,2
Trygdeavgifter <sup>1</sup>	18,0	22,1	22,4	22,8	25,1	25,1
Skatt på formue, eiendom mv	7,8	6,2	5,1	5,6	5,3	5,4
Indirekte skatter (skatt på varer og tjenester)	38,1	32,6	33,5	31,9	32,3	32,5
Sum	98,8	98,4	98,7	97,6	97,7	98,0
Norge:						
Inntektsskatt for personer	39,6	31,5	22,5	26,2	25,9	26,0
Inntektsskatt for bedrifter	3,8	2,8	17,2	9,0	9,2	10,5
Trygdeavgifter	11,9	24,8	20,8	26,3	23,5	23,3
Trygdeavgift lønnstakere	-	4,9	5,6	8,4	8,2	8,2
Arbeidsgiveravgift	10,2	18,5	14,4	16,6	13,8	13,6
Trygdeavgift på nærings- og pensjonssinntekt	1,7	1,4	0,8	1,3	1,5	1,5
Skatt på formue, eiendom mv	3,1	2,3	1,9	2,9	2,8	2,1
Indirekte skatter (skatt på varer og tjenester)	41,2	37,7	37,6	35,6	38,6	38,1
Sum	99,6	99,1	100,0	100,0	100,0	100,0

<sup>1</sup> Tilsvarende arbeidsgiveravgift og trygdeavgifter på lønnsinntekt, pensjonsinntekt og næringsinntekt.

Kilde: OECD.

Enkelte skatteformer har hatt en noe annerledes utvikling i Norge enn i OECD-området sett under ett. Den personlige inntektsskattens relative betydning har avtatt fra 1965 til midt på 1980-tallet. Inntektsskattens andel var lav i 1985 og utgjorde da 22,5 pst av de samlede skatteinntektene. Inntektsskatten tok seg imidlertid noe opp igjen mot slutten av 1980-tallet, og har på hele 1990-tallet ligget stabilt på om lag 26 pst. Mens den norske inntektsskatten for personer i 1965 lå drøyt 14 prosentpoeng høyere enn i OECD-området, har den på hele 1990-tallet ligget noe under gjennomsnittet i OECD-området.

Mens inntektsskatten for personer var rekordlav i 1985, var inntektsskatten for bedrifter det samme året rekordhøy og utgjorde 17,2 pst av de samlede skatteinntektene. Til sammenligning utgjorde den 2,8 pst i 1975 og 10,5 pst i 1996. Toppnoteringen i 1985 skyldtes at skatteinntektene fra petroleumsektoren var svært høye dette året.

I likhet med OECD-området har trygdeavgiftene i Norge blitt relativt viktigere. Dette gjelder spesielt trygdeavgiften for lønnstakere, og i mindre grad arbeidsgiveravgiften, som er redusert i betydning fra 1975 til 1996. De indirekte skattene er noe høyere i Norge enn i OECD-området, men har i

likhet med formues-, eiendomsskatter mv avtatt noe i betydning i perioden 1965-1996.

I tabell 7.1 er inntektsskatten fordelt på bedrifter og personer. Dette kan gi en grov indikasjon på hvor stor andel av inntektsskattene som legges på hhv kapital og arbeid. Trygdeavgiftene og arbeidsgiveravgiften kan betraktes som en skatt på arbeid, mens formues- og eiendomsskatter mv kan betraktes som skatt på kapital. I realiteten vil imidlertid også en del av inntektsskatten for bedrifter kunne tilordnes arbeid, mens en del av inntektsskatten for personer vil kunne tilordnes kapital.

## 7.2 Beskatning av arbeid

Med utgangspunkt i formelle skatteregler og skattesatser kan beskatningen av en gjennomsnittlig lønnstaker sammenlignes land i mellom. Land med svært lave inntektsskatter, som f eks Frankrike, Nederland, Østerrike og Tyskland, har ofte høye trygdeavgifter. Tilsvarende har land med relativt høye formelle inntektsskatter ofte relativt lave trygdeavgifter. I Norge, USA, Storbritannia og Italia utgjør trygdeavgiften noe under halvparten av inntektsskatten.

**Tabell 7.2: Personlig inntektsskatt<sup>1</sup> og trygdeavgift i Norge og utvalgte OECD-land. 1985, 1990 og 1996. Landene er rangert etter nivået på samlet inntektsskatt og trygdeavgift i 1996. Pst av brutto lønnsinntekt for en gjennomsnittlig industriarbeider<sup>2</sup>**

	Inntektsskatt			Trygdeavgift			Inntektsskatt og trygdeavgift		
	1985	1990	1996	1985	1990	1996	1985	1991	1996
Japan	8,8	8,2	6,7	7,0	7,0	7,0	15,8	15,2	13,7
New Zealand	27,9	23,7	22,3	-	-	-	27,9	23,7	22,3
USA	22,8	18,4	18,2	7,1	7,6	7,7	29,8	26,0	25,8
Storbritannia	22,3	18,9	17,4	9,0	7,6	8,4	31,3	26,5	25,8
Østerrike	10,2	7,6	9,2	16,4	16,5	18,1	26,6	24,2	27,3
Frankrike	7,4	6,9	8,9	15,2	18,0	18,9	22,6	24,9	27,8
Italia	18,4	16,5	18,1	8,7	8,5	9,9	27,0	25,0	28,0
Norge	22,7	25,3	21,9	10,1	7,8	7,8	32,7	33,1	29,7
Sverige	35,6	34,5	28,8	-	-	4,9	35,6	34,5	33,7
Finland	30,5	29,8	29,5	3,7	3,2	8,1	34,2	33,0	37,6
Nederland	11,3	11,1	5,8	26,7	29,1	33,3	38,0	40,2	39,2
Tyskland	18,1	17,2	21,0	17	17,8	20,2	35,0	35,0	41,3
Belgia	23,9	22,9	27,4	12,1	12,1	13,9	35,9	35,0	41,3
Danmark	40,0	43,9	36,0	6,3	2,6	8,8	46,3	46,5	44,8

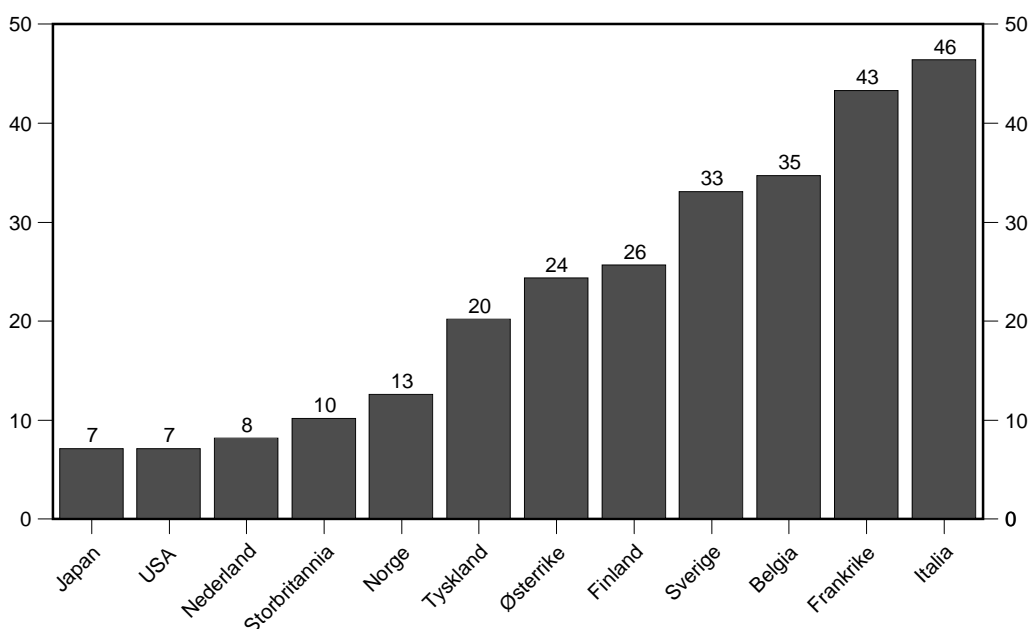
<sup>1</sup> Det legges kun formelle satser og standardfradrag til grunn. Renteinntekter og rentefradrag, dokumenterte fradragsberettigede utgifter mv er ikke hensyntatt.

<sup>2</sup> Brutto lønnsinntekt tilsvarer gjennomsnittslønnen til en industriarbeider. I Norge var denne på 230 200 kroner i 1996.

Kilde: OECD.

Fra 1990 til 1996 har spesielt Norge, Danmark, Sverige og Nederland redusert inntektsskatten for en skatteyter med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Virkningen av nivåreduksjonen av beskatningen av arbeid har i Sverige og Danmark dels blitt oppveid av økte trygdeavgifter. I Finland har økt trygdeavgift medført at gjennomsnittsskatten samlet sett har økt.

I tillegg til å skattlegges på arbeidstakers hånd gjennom personlige inntektsskatter og trygdeavgifter, skattlegges arbeidskraften også direkte på arbeidsgivers hånd gjennom arbeidsgiveravgiften.



Figur 7.3 Gjennomsnittlig arbeidsgiveravgift i Norge og utvalgte OECD-land. 1996. Pst av brutto lønnsinntekt for en gjennomsnittlig industriarbeider<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Brutto lønnsinntekt tilsvarer gjennomsnittslønnen til en industriarbeider. I Norge var denne på 230 200 kroner i 1996.

Kilde: OECD (The tax/benefit position of employees 1995-1996).

Figur 7.3 viser gjennomsnittlig arbeidsgiveravgift for en lønnstaker med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i Norge og utvalgte OECD-land. Arbeidsgiveravgiften varierer betydelig fra Frankrike og Italia hvor arbeidsgiveravgiften er høyere enn 40 pst, til Nederland og USA hvor arbeidsgiveravgiften er lavere enn 10 pst. Arbeidsgiveravgiften i Norge og Storbritannia er også relativt lave med hhv 12,6 pst og 10,2 pst av brutto lønnsinntekt i 1996 for en «typisk» industriarbeider.

Tabell 7.3 viser utviklingen i den samlede beskatningen av lønn, hvor det er tatt hensyn til inntektsskatter, trygdeavgifter og arbeidsgiveravgifter. Beregningsgrunnlaget er gjennomsnittlig industriarbeiderlønn i 1979, 1985, 1991 og 1996 i Norge og utvalgte OECD-land.

**Tabell 7.3: 1 Personlig inntektsskatt, trygdeavgifter og arbeidsgiveravgift i Norge og utvalgte OECD-land. 1979, 1985, 1991 og 1996. Landene er rangert på bakgrunn av 1996-tallene. Pst av brutto lønnsutgifter for en gjennomsnittlig industriarbeider<sup>2</sup>**

Land	1979	1985	1991	1996
Japan	16,7	21,6	21,5	19,4
New Zealand	26,0	27,9	23,8	22,3
USA	31,9	33,6	31,3	31,1
Storbritannia	36,1	37,8	33,2	32,6
Norge	43,5	41,8	41,2	37,6
Østerrike	36,5	40,3	39,1	41,5
Nederland	48,0	49,9	46,5	43,8
Danmark	40,6	47,8	46,7	44,8
Frankrike <sup>3</sup>	-	-	-	49,7
Sverige	50,7	50,9	46,0	50,2
Finland	41,6	45,2	44,5	50,3
Italia	45,3	50,0	48,8	50,8
Tyskland	40,8	44,5	46,4	51,2
Belgia	-	51,0	53,7	56,4

<sup>1</sup> Det legges til grunn at skatteyder ikke har fradrag utover standardfradrag.

<sup>2</sup> Samlede lønnsutgifter tilsvarer utbetalt lønn og arbeidsgiveravgift.

<sup>3</sup> Det mangler observasjoner for Frankrike.

Kilde: OECD.

Beskatningen av lønn for en «typisk» industriarbeider har økt både i Danmark, Finland, Italia og Tyskland, mens den har vært om lag uendret i Sverige og USA perioden sett under ett. I Norge, New Zealand og Nederland har beskatningen blitt redusert i perioden. For Norges vedkommende er dette spesielt tydelig i perioden fra 1991 til 1996. Beregningene tar imidlertid ikke hensyn til utvidede skattegrunnlag. I Europa er det bare Storbritannia som har lavere samlet skattebelastning enn Norge sett i forhold til brutto lønnsutgifter.

**Tabell 7.4: Høyeste direkte marginalsatt på arbeidsinnsats i Norge og utvalgte OECD-land. 1996. Landene er rangert etter nivået på skatteprosenten i kolonnene lengst til høyre. Pst**

Lønnsinntekt i pst av gj.sn. lønnsinntekt <sup>2</sup>	Marginalsatt medregnet inntektssatt og trygdeavgift			Marginalsatt medregnet inntektssatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift <sup>1</sup>		
	67 pst	100 pst	167 pst	67 pst	100 pst	167 pst
Japan	15,0	19,4	28,4	20,7	24,8	29,8
Storbritannia	34,0	34,0	24,0	38,3	40,1	31,0
New Zealand	25,0	26,2	33,0	25,0	26,2	33,0
USA	29,9	29,9	42,9	34,9	34,9	47,0
Nederland	47,0	55,0	50,0	52,2	57,5	50,0
Frankrike	33,9	35,7	36,4	52,1	55,1	54,9
Norge	35,8	45,3	49,5	43,0	51,4	55,2
Østerrike	47,5	39,7	46,2	57,8	51,5	56,7
Italia	34,2	40,5	40,4	55,1	59,4	57,6
Tyskland	48,8	51,9	54,4	57,4	60,0	59,6
Danmark	51,7	51,7	65,3	51,7	51,7	65,3
Finland	47,5	52,1	57,7	58,3	61,9	66,4
Sverige	38,0	58,8	56,7	53,4	69,0	67,4
Belgia	54,8	55,9	60,5	66,5	67,3	70,7

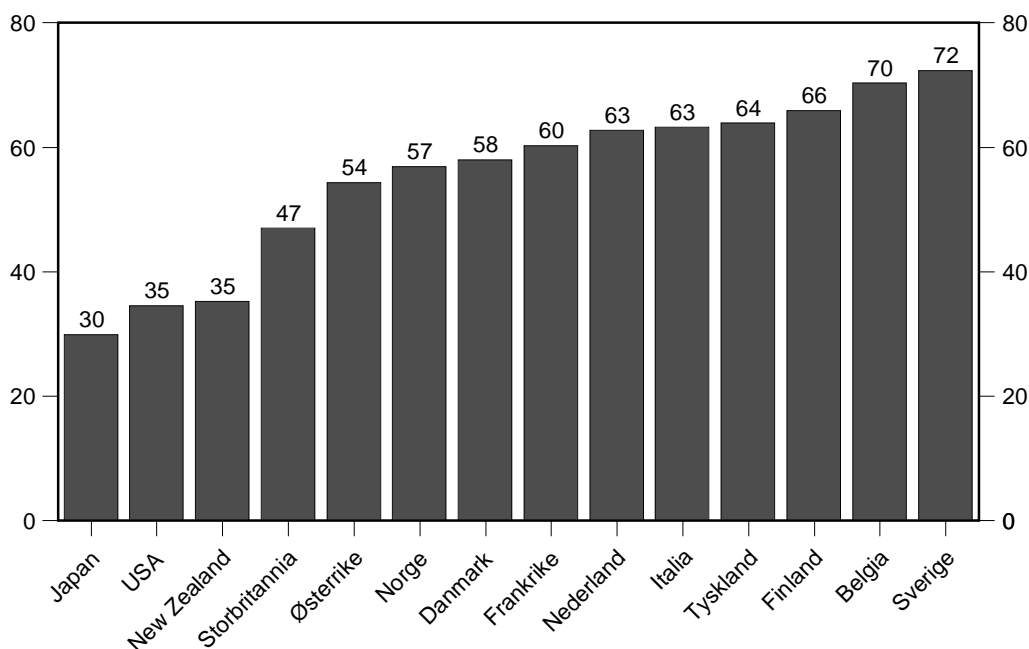
<sup>1</sup> Marginalsatten er regnet i forhold til samlede lønnsutgifter, som tilsvarer utbetalt lønn og arbeidsgiveravgift.

<sup>2</sup> Gjennomsnittlig lønnsinntekt tilsvarer gjennomsnittslønnen til industriarbeidere. I Norge var denne på 230 200 kroner i 1996.

Kilde: OECD.

Effektivitetstapet ved beskatning av arbeidskraft er knyttet til marginalsatten på arbeid, jf avsnitt 8.4. Tabell 7.4 viser marginalsatten i Norge og utvalgte OECD-land i 1996 for en lønnstaker med inntekt i størrelsesorden 67 pst, 100 pst og 167 pst av inntekten til en gjennomsnittlig industriarbeider. De fleste landene i tabellen har progres sive satser ved at høyeste marginalsatt øker når inntektsnivået øker fra 67 pst til 100 pst og fra 100 pst til 167 pst. I land som Frankrike, Italia, Nederland, Storbritannia og Tyskland er imidlertid marginalsatten høyest når inntektsnivået tilsvarer lønnen til en gjennomsnittlig industriarbeider.

Tabell 7.4 viser skattekiln i arbeidsmarkedet når det tas hensyn til inntektssatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift. I tillegg vil imidlertid indirekte skatter og avgifter påvirke en arbeidsinntekts kjøpekraft. Vi kan eksempelvis tenke oss at en mindre økning i den indirekte beskatningen i sin helhet overveltes på prisene. I figur 7.4 er det tatt hensyn til de indirekte skattene i Norge og utvalgte OECD-land ved beregning av effektive marginale skattesatser på arbeidsinnsats for en arbeidstaker med gjennomsnittlig industriarbeiderlønn.



Figur 7.4 Effektiv marginal skattesats<sup>1</sup> for en gjennomsnittlig lønnstaker<sup>2</sup> i Norge og utvalgte OECD-land. 1996. Pst

<sup>1</sup> Den effektive marginale skattesatsen omfatter trygdeavgift og arbeidsgiveravgift, personlig inntektsskatt (det legges kun formelle satser og standardfradrag til grunn), samt netto indirekte skatter (indirekte skatter fratrukket subsidier beregnet som andel av BNP).

<sup>2</sup> Gjennomsnittlig lønnsinntekt tilsvarer gjennomsnittslønnen til en industriarbeider. I Norge var denne på 230 200 kroner i 1996.

Kilde: OECD.

Den effektive marginale skattesatsen på arbeidsinnsats, slik den er beregnet i figur 7.4, varierte i 1996 kraftig mellom de ulike OECD-land, fra knapt 30 pst i Japan til drøyt 72 pst i Sverige. I Norge var den effektive marginale skattesatsen på snaut 57 pst i 1996.

### 7.3 Beskatning av kapital

Real- og finanskapital beskattes på flere ulike måter. Avkastning av kapital inntektsbeskattes, men skattebelastningen er i betydelig grad avhengig av avkastningsform. Videre pålegges eksisterende finans- og realkapital i ulik grad formues- og eiendomsskatter.

Nedenfor følger en omtale av ulike sider ved beskatning av selskapsoverskudd. Det gis videre noen kommentarer til beskatning av kapitalinntekter på personers hånd.

#### 7.3.1 Beskatning av selskapsoverskudd

Avkastning på næringskapital (selskapsoverskudd) beskattes i de fleste land på selskapets hånd. Selskaper betaler normalt ikke formuesskatt, men de betaler i flere land eiendomsskatt.

Mange av OECD-landene har siden midten av 1980-tallet gjennomført skattereformer som i særlig grad har berørt bedriftsbeskatningen. Et hovedmål med reformene har vært å utvide skattegrunnlaget, redusere skattesatsene og redusere/fjerne motiver som påvirker investeringssammensetningen, jf "*Hvorfor flatere skatt?*" i kapittel 2 og 10. Til tross for at det i mange OECD-land har vært en gjennomgående reduksjon i satsene for beskatningen av overskudd i aksjeselskaper, har mange land beholdt en viss særbehandling av enkelte typer bedrifter. I Belgia, Frankrike, Irland, Japan, Luxemburg, Storbritannia og USA beskattes overskudd under en viss størrelse etter lavere sats, dvs en progressiv beskatning.

De formelle skattesatsene på overskudd i aksjeselskap varierer kraftig i OECD-området, jf tabell 7.5. Som det framgår av tabellen, har Norge etter skattereformen i 1992 hatt den laveste formelle skattesatsen på selskapsoverskudd (ved siden av Finland og Sverige fra 1997).

**Tabell 7.5: Utvikling i formelle skattesatser for selskapsoverskudd. Norge og utvalgte OECD-land. Pst<sup>1</sup>**

Land	1986	1992	1997
Norge	52	28	28
Sverige	52	30	28
Finland	50	36	28
Tyskland	56	36/50	30/45
Storbritannia	35	33	33
Frankrike	45	34	33
New Zealand	45	33	33
Danmark	50	34	34
Østerrike	30/40/50/55	30	34
Nederland	42	35/40	35
Japan	62	57	37,5
USA	15/18/30/40/46	40,5	39,5
Belgia	45	39	40,17
Belgia	45	52	52,2

<sup>1</sup> Spesielle unntak fra de generelle satsene er ikke gjengitt i tabellen.

Kilde: OECD.

Den effektive bedriftsbeskatningen avhenger imidlertid ikke bare av den formelle skattesatsen, men også av hvordan skattegrunnlaget fastsettes. I alle land finnes det forskjellige former for unntak fra det generelle regelverket som er innført med det formål å favorisere visse næringer, aktiviteter, regioner mv. Slike skattemessige særordninger omtales normalt som skatteutgifter. Skatteutgiftene kan ta form av skattefrihet, spesielle skattesatser, diverse former for skattekreditter og/eller utvidet fradragsrett. Avskrivningsreglene og avskrivningssatsene er også viktige for den effektive beskatningen av ulike former for kapital. Det samme gjelder den skattemessige behandlingen av f eks utbytte. Dette gjør det f eks svært vanskelig å sammenligne den reelle beskatningen av selskaper i ulike land.

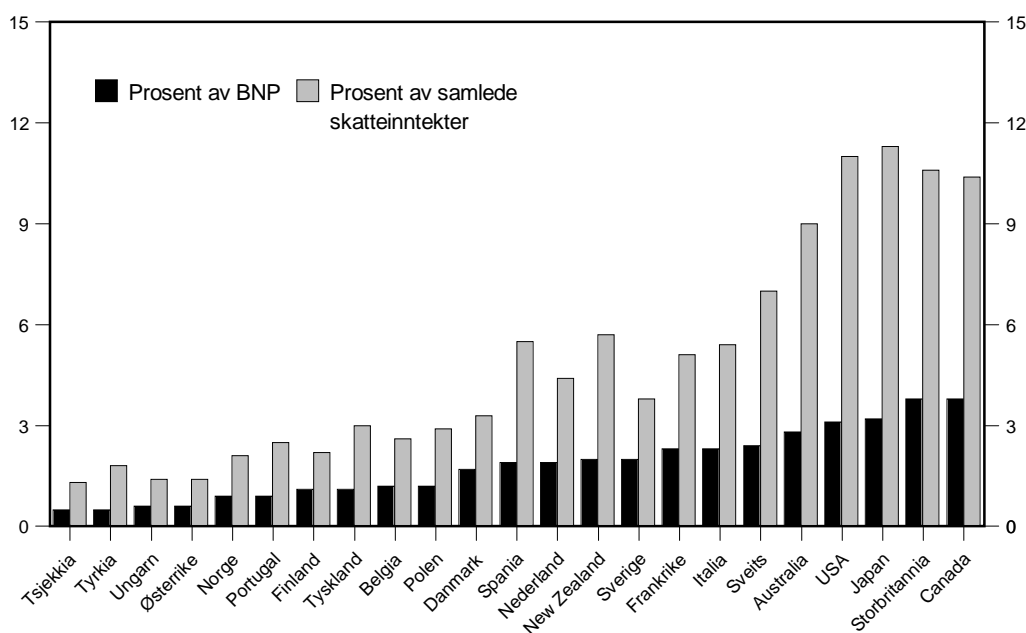


### 7.3.2 Beskatning av kapital på personers hånd

Kapital skattlegges på personers hånd dels ved beskatning av avkastning og gevinster, og i noen land dels ved formuesbeskatning og eventuelt eiendomsbeskatning, jf "*Skattesystemer i enkelte andre land*" i kapittel 5. OECD fører ikke statistikk over beskatningen av kapitalinntekter. OECD mener imidlertid at det er grunn til å anta at denne utgjør en relativt liten andel av den samlede inntektsskatten for personer.

Satsene og grunnlaget for formuesskatten kan variere betydelig fra land til land. Det er derfor i utgangspunktet vanskelig å foreta en direkte sammenligning av de norske og de utenlandske skattereglene.

Motivasjonen til å investere i ulike former for kapital vil avhenge av den effektive beskatningen. Lempelige regler kan føre til at en for stor del av investeringene rettes mot eksempelvis boliger og annen fast eiendom. Hvis det er fradragsrett for renteutgifter knyttet til kjøp av varige goder samtidig som kapitalen ikke gir noen målbar avkastning som beskattes, vil dette redusere den effektive beskatningen av varige goder sammenlignet med annen kapital. Økt skatt på kapitalinntekter kan derfor øke denne forskjellen, og gi økte motiver for å investere i varige goder. I OECD-området har mange land, bl a Belgia, Frankrike, Italia, Japan og Storbritannia, kun fradragsrett for renteutgifter knyttet til næringsvirksomhet, mens land som Norge, Danmark, Sverige, Finland, Nederland og USA i hovedsak har fradragsrett for alle renteutgifter. I land hvor det er full fradragsrett for renteutgifter knyttet til boliger, blir det ofte beregnet en fordel av å bo i egen bolig. Dette blir gjort i eksempelvis Norge, Danmark, Nederland og Sverige. I USA blir det imidlertid ikke beregnet en inntekt av å bo i egen bolig til tross for at det er full adgang til å kreve rentefradrag for lån til kjøp av bolig.



Figur 7.5 Samlet skatt på formue og eiendom 1996. I pst av BNP og i pst av de samlede skatteinntekter  
Kilde: OECD.

Statistikk viser at den samlede skatten på eiendom og formuebeholdning er lav i Norge sammenlignet med andre land, jf figur 7.5. Den samlede skatten på formue og eiendom i Norge utgjorde 0,9 pst av BNP i 1996, mens gjennomsnitt for OECD-landene var på 1,9 pst. Tsjekia, Tyrkia, Ungarn og Østerrike var de landene som hadde lavere samlet skatt på formue og eiendom som andel av BNP enn Norge. Det er særlig eiendomsskatten og dokumentavgiften mv som er lav i Norge sammenlignet med andre land.<sup>11</sup> Canada, USA og Storbritannia er land med særlig høy eiendomsskatt. Den utgjør i disse landene om lag 3 pst av BNP. Formuesskatten er derimot høyere i Norge enn i de øvrige nordiske landene og høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene. Over halvparten av samlet skatt på formue og eiendom i Norge stammer fra formuesskatten, men den tilsvarende andelen for eksempel for Sverige er 15 pst, Nederland 13,5 pst og Danmark 5 pst.<sup>12</sup>

#### 7.4 Sammenfatning

---

Mens sammensetningen av skatteinntektene i OECD-området som helhet har holdt seg relativt stabil de siste 30 år, har skatteinntektene som andel av BNP vokst i nesten samtlige OECD-land, om enn med noe ulik hastighet. Dette henger sammen med en mangeårig vekst i offentlige utgifter. I forhold til andre land kan skattenivået i Norge verken betegnes som spesielt høyt eller lavt. Norge har de siste årene ligget på gjennomsnittlig EU-nivå. Dette er lavere enn både Danmark, Finland og Sverige. Dersom man kun betrakter Fastlands-Norge, stiger forholdstallet noe, men Norge blir fremdeles liggende lavere enn våre tre nordiske naboer. Korrigerer man derimot for offentlige overføringer og subsidier til private, passerer Finland og vi tar nesten igjen Danmark og Sverige.

Det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet som følge av skatt på arbeidsinnsats er knyttet til den effektive<sup>13</sup> marginale skattesatsen. Denne var i gjennomsnitt på 56,9 pst i Norge i 1996, noe som plasserer Norge i det internasjonale mellomstaket. Satsen i Norge er på nivå med Danmark og Østerrike, men nesten dobbelt så høy som i USA og Japan. Belgia og Sverige ligger høyest i OECD med hhv 70,4 pst og 72,3 pst.

Norge har etter skattereformen i 1992 hatt den laveste formelle skattesatsen på selskapsoverkudd (ved siden av Finland og Sverige fra 1997). Dette skyldes trolig at skattegrunnlaget i bedriftsbeskatningen er bredere i Norge enn i de fleste OECD-land. Det er liten grunn til å anta at bedriftsbeskatningen er lavere enn i andre land. Inntektsskatten betalt av bedrifter utgjør da også en noe større andel av de samlede skatteinntekter i Norge enn i OECD-området som helhet, jf f eks tabell 7.1.

Når det gjelder den effektive beskatningen av kapital, så er den vanskelig å måle. Spesielt beskatningen av formue og eiendom gjør bildet svært uoversiktlig. Den samlede skatten på eiendom og formue er lav i Norge sammenlignet med andre land. Formuesskatten er derimot høyere i Norge enn i de øvrige nordiske landene og høyere enn gjennomsnittet for OECD-landene. Selv om utvalget ikke har internasjonalt sammenlignbare tall for effektiv

11. I Norge kom i underkant av en tidel av inntektene fra eiendomsskatten i 1996 fra kraftforetak. Husholdningene betaler grovt sett en tredel av eiendomsskatten.

12. Kilde: Finansdepartementet.

13. Personlig inntektsskatt, trygdeavgift og arbeidsgiveravgift er hensyntatt.

beskatning av finanskapital, er utvalget av den oppfatning at den effektive beskatningen av finanskapital er relativt høy i Norge.

### *Del III*

## *Om effektivitets- og fordelingseffekter av beskatning*

## Kapittel 8

**Effektivitetsmessige virkninger av beskatning****8.1 Innledning**

---

Skatter påvirker fordelingen av ressursbruken mellom offentlig og privat sektor ved at det offentlige inndrar privat kjøpekraft for å skape rom for offentlig konsum og investeringer og for å kunne omfordele kjøpekraft mellom ulike private aktører. Skatter påvirker også tilpasningen i privat sektor, bl a arbeidstilbud, sparing, investering og konsum, ved at beskatningen medfører at (relative) priser på varer og tjenester mv endres.

Et skattesystem vil normalt forårsake tre typer av vridninger for ressursbruken i samfunnet.<sup>14</sup>

For det første vil skatt på kapitalinntekt vri valget mellom forbruk i dag og sparing. Dette kan være en samfunnsøkonomisk kostnad, ved at den kapitalavkastningen som den enkelte legger til grunn for sine sparebeslutninger (avkastning etter skatt), er lavere enn den samfunnsøkonomiske avkastningen av sparing (avkastning før skatt). Fordi skatt på kapitalavkastning isolert sett svekker incitamentet til sparing, vil sparingen bli lavere enn sparerens opprinnelige ønske om å utsette forbruk til senere perioder skulle tilsi. Størrelsen på det samfunnsøkonomiske tapet vil avhenge av hvor følsom sparingen er mht avkastningen etter skatt.

Den andre formen for vridning oppstår fordi et skattesystem i praksis vil beskatte avkastning på forskjellige typer investeringer ulikt. Dette vil vri sammensetningen av sparingen i favør av former hvor beskatningen er lavest. Dersom avkastningen før skatt representerer den samfunnsøkonomiske avkastningen, oppstår et samfunnsøkonomisk tap ved at sparingen ikke blir sammensatt på en slik måte at den samfunnsøkonomiske avkastningen blir størst mulig.

For det tredje vil skatt på arbeidsinntekt vri skattyterens valg mellom lønnet arbeid på den ene siden, og fritid og annen ulønnet aktivitet på den andre. Det kan være en kostnad for samfunnet, fordi den lønnen som arbeidstakeren legger til grunn (lønn etter skatt), er lavere enn den samfunnsøkonomiske verdien av økt arbeidsinnsats (lønn før skatt). Denne kostnaden blir større jo mer følsomt arbeidstilbudet er for endringer i lønnsinntektene etter skatt og i hvilken grad arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft påvirkes av endringer i lønnskostnadene.

Ut fra hensynet til effektiv ressursbruk burde skattesystemet ideelt innrettes slik at summen av de samfunnsøkonomiske kostnadene ble minimert.

I dette kapitlet gis en drøfting av effektivitetsmessige virkninger av vridende skatter med vekt på å forklare hvordan skattesystemet kan påvirke hhv spareatferden og tilpasningen på arbeidsmarkedet. I avsnitt 8.2 gis det en kort omtale av begrepet samfunnsøkonomisk effektivitet. I avsnitt 8.3 drøftes hvordan skatter og avgifter påvirker spareatferden og valg av ulike spareformer.

---

14. En ser her bort fra effektivitetsfremmende skatter (skatter som bidrar til å bedre markedssøkonomiens virkemåte) og nøytrale skatter (skatter som ikke gir insentiver til å endre atferd), jf. avsnitt 4.4.

Skattesystemets teoretiske og empiriske innvirkning på arbeidsmarkedet er omtalt i avsnitt 8.4. Spesielle forhold knyttet til beskatning i en økonomi med internasjonal kapitalmobilitet drøftes i avsnitt 8.5. I avsnitt 8.6 oppsummeres noen resultater fra en empirisk likevektsmodell som er brukt for å tallfeste velferdseffekter av lavere progressivitet i inntektsbeskatningen. De viktigste momentene i kapitlet oppsummeres i avsnitt 8.7.

## 8.2 Effektiv ressursbruk

---

For at ressursbruken skal være effektiv i tråd med økonomisk velferdsteori, må følgende krav være oppfylt: effektivitet i produksjonen, effektivitet i forbruket og effektiv sammensetning av produksjon og forbruk.

*Effektivitet på produksjonssiden* betyr at det ikke er mulig å øke tilgangen av en vare eller tjeneste uten at tilgangen av andre goder må reduseres.

*Effektivitet på konsumsiden* betyr at det ikke er mulig å øke noen konsumenters velferd uten at andre konsumenter må redusere sin velferd.

Det tredje kravet til samfunnsøkonomisk effektivitet er at det må være en *effektiv sammensetning av produksjon og forbruk*. Det er oppfylt dersom produksjon og konsum avstemmes slik at konsumentenes marginale betalingsvilje for et konsumgode (prisen) er lik den marginale kostnaden forbundet med å produsere godet, og at dette gjelder for alle goder. Det innebærer at på marginen skal verdien for produsentene av å øke produksjonen av alle goder med én enhet være lik det konsumentene er villige til å betale for å få økt tilgang til disse godene. Det sikrer at det ikke produseres for mye av noen goder og for lite av andre goder sett fra samfunnets synspunkt.

Dersom alle tre kravene til samfunnsøkonomisk effektivitet er oppfylt, utnyttes ressursene på en måte som maksimerer de samlede forbruksmulighetene til samfunnet. En samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse er mao definert slik at det ikke ved ressursmessige omdisponeringer skal være mulig at noen får økt velferd uten at det går utover andre.

Under visse forutsetninger (ingen eksterne virkninger, ingen fellesgoder, symmetrisk informasjon) vil en uregulert markedsøkonomi styre ressursbruken på en samfunnsøkonomisk effektiv måte i tråd med definisjonen over. Dette skyldes at konkurranse fører til at markedsprisene vil justere seg slik at både produsenter og konsumenter står overfor korrekte signaler mht hva som gir effektivitet i produksjonen, forbruket og sammensetningen av forbruk og produksjon. I praksis er aldri alle de nødvendige forutsetningene oppfylt, noe som innebærer at blant annet offentlig inngrep kan bidra til økt samfunnsøkonomisk effektivitet. Miljøavgifter som bidrar til at de som forurenser tar hensyn til forurensningskostnadene, er et eksempel på slike effektivitetsfremmende offentlig inngrep.

Fordelingsmessige hensyn omfattes ikke av definisjonen overfor. Dette innebærer at en effektivitetsmessig gunstig fordeling av ressursene samtidig kan gi en svært skjev inntektsfordeling. I praksis kan det være vanskelig å få til en ønskelig omfordeling av ressursene på en måte som ikke kommer i konflikt med kravene for en effektiv ressurallokering. En fordelingsmessig gunstig løsning som ikke er effektiv, kan dermed være å foretrekke framfor alle mulige (realiserbare) effektive løsninger.

## 8.3 Skattens innvirkning på sparing og ulike spareformer

---

### 8.3.1 Avveining mellom forbruk og sparing

Gjennom låneopptak og sparing kan personer framskynde eller utsette forbruk sammenlignet med det løpende inntekter gir grunnlag for. Det er mulig å forbruke mer enn det en tjener i en livsfase mot at en tjener mer enn en forbruker i andre livsfaser. Mange vil for eksempel ha stor gjeld tidlig i livet på grunn av relativt sett lav inntekt kombinert med høye studie- og boliglån, mens de betaler tilbake lånene etter hvert som inntekten øker. I lånefasen forbruker de dermed i realiteten mer enn de tjener, mens det er omvendt senere i livet. I tillegg er det en del som sparer med tanke på å kunne etterlate seg arv til etterkommerne. Det å foreta slike avveininger mellom forbruk i ulike faser av livet, innebærer at en samtidig foretar en avveining mellom forbruk og sparing (positiv eller negativ) i hver enkelt periode.

Det er vanlig å forutsette at personer isolert sett ønsker forbruk i dag framfor å utsette det, og at de derfor er villige til å betale for å forskuttere forbruk (f eks lånerente), og at de krever avkastning for å utsette forbruk (f eks rente på bankinnskudd). Alle skatter som direkte eller indirekte endrer realavkastningen av sparing og lån, vil dermed påvirke avveiningen mellom forbruk i ulike faser av livet.

For samfunnet som helhet gir sparing grunnlag for investering i realkapital og/eller for fordringer på utlandet. Samfunnsøkonomisk effektivitet krever at den realavkastningen en får på sparingen på marginen skal være lik den ulempen sparerne pådrar seg ved å utsette forbruk. I et velfungerende kapitalmarked vil denne avkastningen være gitt ved renten før skatt (som igjen i stor grad er gitt fra verdensmarkedet i en liten åpen økonomi, jf avsnitt 8.5). Den enkelte er imidlertid opptatt av realavkastning etter skatt. Skatt på kapitalavkastning (og fradrag for kapitalutgifter) skaper dermed en vridning i favør av lån og i disfavør av sparing siden prisen på konsum i framtiden relativt til nåtidskonsum øker.

Inflasjonen vil også ha betydning for størrelsen på denne vridningen. Dette skyldes at nominell avkastning på finanskapital som bankinnskudd mv inneholder både en realavkastningskomponent og en inflasjonskomponent. Når den nominelle avkastningen beskattes, innebærer dette at også inflasjonskomponenten beskattes. En økning i inflasjonen betyr dermed en reell skatteskjerpelse. Likeledes fører fradrag for nominelle gjeldsrenter til en skattelette, noe som reelt sett innebærer at en får fradrag for deler av låneavdragene. Inflasjon i et system med nominell beskatning skaper derfor vridninger i retning av å gjøre sparing mindre lønnsomt og opplåning mer lønnsomt.

Ved investeringer i for eksempel driftsmidler, aksjer og boliger skjer kompensasjon for prisstigning i form av verdistigning på kapitalen. Denne verdistigningen beskattes ikke løpende, men først ved realisasjon (salg), der gevinsten settes lik salgsvederlag fratrukket skattemessig inngangsverdi. Dette gir dermed en skattekreditt sammenlignet med objekter med løpende beskatning. Inflasjon i et skattesystem basert på nominelle verdier medfører derfor diskriminering av bankinnskudd i forhold til eksempelvis plassering i fast eiendom. Denne fordelingen blir større jo lengre kapitalobjektene beholdes, og jo mer lempelig gevinstbeskatningen er. Gjeldende skattesystem er utformet slik at inflasjon medfører et motiv til å foreta plasseringer der avkastningen kan tas ut i form av salgsgevinster.

Skattekommisjonen (NOU 1984: 22) anbefalte overgang til et inflasjonskorrigert beskatningssystem, ved at bare den delen av kapitalavkastningen som er større enn prisstigningen, skulle skattlegges. Tilsvarende skulle bare den delen av gjeldsrentene som var større enn prisstigningen kunne trekkes fra ved beskatningen. Kommisjonens hovedbegrunnelse for en slik omlegging var at dette isolert sett ville gjøre det mer lønnsomt å spare, og jevne ut forskjellen i lønnsomhet etter skatt for forskjellige måter å spare på.

Aarbakkegruppen (NOU 1989: 14) vurderte om en burde gå over til et inflasjonsjustert beskatningssystem. Deres konklusjon var at en slik endring ikke var å anbefale. En viktig grunn til dette var at en overgang til inflasjonsjustering ville være en dyptgripende skatteomlegging som ville kunne gi en del overgangsproblemer, og som ville komme i tillegg til de andre store endringene i forbindelse med skattereformen. Det ble videre påpekt at det i praksis ville være vanskelig å få til et helt korrekt system for inflasjonsjustering. Gruppen påpekte også at inflasjonens betydning reduseres når vridningene for øvrig ble redusert gjennom skattereformen. De viste også til at dereguleringen av kredittmarkedet fom 1984 og liberaliseringer av valutamarkedet trolig har medvirket til at endringer i inflasjonstakten raskere og mer fullstendig fører til justeringer av det nominelle rentenivået enn tidligere. Ifølge gruppen ville det trolig dessuten være problematisk å gjennomføre inflasjonskorrigert beskatning i Norge, dersom de fleste andre land opprettholdt et nominelt skattegrunnlag.

Utvalget støtter opp om Aarbakkegruppens vurderinger om at en ikke bør gå over til et inflasjonsjustert beskatningssystem ut fra de momentene som er angitt over.

Skatt på formue og eiendom kan betraktes som særskilte skatter på sparing, og vil isolert sett vri tilpasningen i disfavør av sparing. De fleste har store deler av formuen sin plassert i egen bolig. Her er imidlertid takseringen ofte så lav og lånegraden så høy at mange har negativ nettoformue, eller så lav nettoformue at de ikke betaler formuesskatt, jf avsnitt 6.2. For disse vil formuesskatten ikke virke vridende.

Også andre former for skatter kan påvirke nivået på sparingen. Blant annet kan særavgifter på varige konsumgoder vri avveiningen i disfavør av sparing i form av disse godene.

Det finnes få empiriske studier så vidt utvalget kjenner til som gir klare indikasjoner på hvor viktige de skattemessige vridningene er i praksis. At skatten påvirker sparingen til en viss grad, kan imidlertid anses som sannsynlig.

### 8.3.2 Skattens innvirkning på ulike spareformer og investeringer

I tillegg til å påvirke nivået på sparingen som angitt over, vil skattesystemet påvirke *sparesammensetningen* i den grad ulike spare- og investeringsformer får ulik skattemessig behandling. Den første vridningen er ikke til å unngå, gitt at en skal beskatte kapitalinntekter. Den andre vridningen kan en prøve å minimere gjennom et mest mulig nøytralt skattesystem, dvs at kapitalbeskatningen bør bidra til at sparingen og investeringene ikke vris i bestemte retninger som følge av ulik effektiv beskatning.

Et viktig hovedformål ved skattereformen fra 1992 var å redusere ikke-nøytrale elementer innenfor kapitalbeskatningen. Som det bl a framgår av avsnitt 6.4.3 er det en del ikke-nøytrale elementer igjen i dagens skattesystem. Blant annet beskattes boliginvesteringer svært lavt sammenlignet med inves-



teringer i annen real- og finanskapital. Dette forholdet bidrar til å forklare hvorfor private husholdninger i Norge har så lav finanssparing, noe som ble påpekt av Skånland-utvalget i NOU 1995: 16 (side 29):

«Det er mer usikkert hvordan skattebestemmelsene påvirker husholdningenes samlede sparing, selv om tabell 3.1 foran [i NOU 1995: 16] gir nokså sterke indikasjoner. Derimot kan det ikke være tvil om at de trekker i retning av at sparing skjer i realformue fremfor finansformue.»

Rabatten på ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på Oslo Børs' SMB-liste er et annet eksempel på ikke-nøytrale elementer innenfor kapitalbeskatningen, jf avsnitt 6.3.7.4 og 11.8. I tillegg blir verdien av ikke-børsnoterte aksjer verdsatt til ligningsmessige verdier som kan være vesentlig lavere enn de reelle verdiene. Aksjerabatten ble opprinnelig innført i 1991, som et ledd i Regjeringen Brundtlands arbeid med å øke tilgangen på risikokapital til små og mellomstore bedrifter. Men også etter tidligere regler ble aksjer verdsatt under reell verdi for ligningsformål. Denne skattemessige gunstige verdivurderingen av formue i aksjer bidrar isolert sett til å redusere de effektivitetsmessige vridningene av formuesskatten for enkelte formuesplasseringer. På den annen side kan den bidra til å skape vridninger i sammensetningen av sparingen. Blant annet innebærer gjeldende regelverk en høyere beskatning av selvstendig næringsdrivende enn av aksjonærer. Innenfor gjeldende skattesystem er det således mulig å få privatøkonomiske gevinster gjennom en omplassering av midler fra en formuesform til en annen selv om det reduserer den samlede samfunnsøkonomiske avkastningen.

## **8.4 Skattens innvirkning på arbeid**

---

### **8.4.1 Beskatningsformer som kan påvirke tilpasningen på arbeidsmarkedet**

Forbruk er et vidt begrep, og omfatter både forbruk av varer, tjenester og fritid. Lønnet arbeid er et middel til å skaffe seg forbruksvarer. Ønsket om forbruk i form av varer og tjenester kjøpt i markedet må veies opp mot ønsket om forbruk av fritid. Tid som ikke brukes til lønnet arbeid kan også benyttes til hjemmeproduksjon av varer og tjenester.

Skatt på lønnet arbeid vil påvirke avveiningen mellom hvor mye en ønsker å kjøpe i markedet og hvor mye en ønsker å produsere selv. Betydningen av skattevridningen er illustrert gjennom et eksempel i boks 8.1.

---

#### **Et eksempel på betydningen av skattevridningen i arbeidsmarkedet**

Vedlikehold av bolig, båt, bil, hage e.l. er tjenester som det er mulig å kjøpe i markedet, men som mange likevel velger å utføre selv. Dette kan delvis skyldes at skattesystemet favoriserer hjemmeproduksjon, selv om det isolert sett kan være mer effektivt å kjøpe tjenesten i markedet.

Anta at en profesjonell person kan utføre jobben på 100 timer og må ha 10 000 kroner utbetalt etter skatt for å være villig til å gjøre den. Med en marginalsatt på 50 pst betyr dette at han må få en bruttolønn på 20 000 kroner. En potensiell oppdragsgiver har også en marginalsatt på 50 pst, og det betyr at

han må ha en bruttolønn på 40 000 kroner for å kunne betale den profesjonelle for å utføre jobben.

Med mindre verdien for oppdragsgiver av å få en profesjonell til å gjøre jobben er fire ganger så høy som det den profesjonelle krever i kompensasjon, er det i dette eksemplet lønnsomt å utføre vedlikeholdsarbeidet selv. Hvis vedkommende f.eks. bruker 150 timer på jobben, har samfunnet i en viss forstand «sløst» bort 50 arbeidstimer som kunne vært brukt til mer produktiv eller nytteskapende virksomhet. Årsaken til vridningen i ressursbruken i dette eksemplet er at det må betales skatt av formell lønnsinntekt, mens hjemmeproduksjon normalt er fritatt for skatt.

Skattekiln i eksemplet ville blitt ytterligere forsterket dersom en tok hensyn til arbeidsgiveravgiften og merverdiavgiften.

---

Arbeidskraftsbeskatningen kan også mer indirekte påvirke valg av utdanning og valg av ulike jobber. Gjennom utdanningsperioden opparbeider en seg gjeld og har som oftest lav inntekt, trolig i forventning om både høyere lønn og interessante arbeidsoppgaver senere. Progressiv beskatning innebærer at høye inntekter beskattes hardere enn lavere inntekter, og følgelig blir det å utdanne seg privatøkonomisk mindre lønnsomt. Progressiv beskatning kan også påvirke valg av jobb, bl.a. ved at høy lønn og lite fritid beskattes relativt sett hardere enn lav lønn og mye fritid.

All skatt på arbeidsinntekt gir en forskjell (skattekiln) mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk avkastning på arbeidsinnsats. Dette gjelder uavhengig av om den utlignes på arbeidstakerens eller arbeidsgiverens hånd siden skattekiln utgjør differansen mellom bedriftens marginale lønnskostnader (bruttolønn inkl. arbeidsgiveravgift), og det arbeidstakeren sitter igjen med for sin arbeidsinnsats (bruttolønn etter skatt).

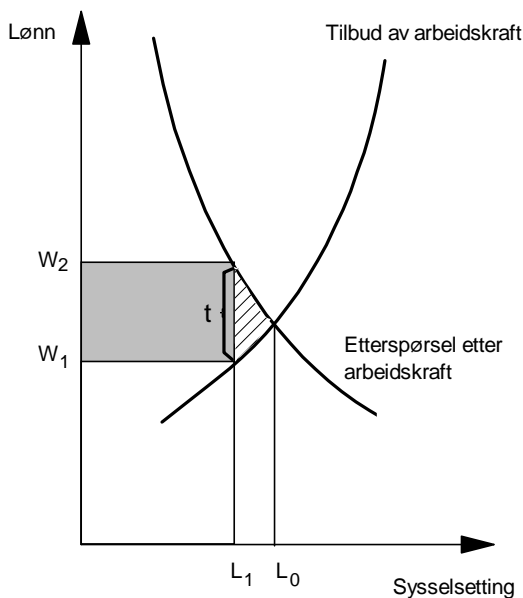
I boks 8.2 er det vist hvordan vridende beskatning kan skape et effektivitetstap i arbeidsmarkedet innenfor en frikonkurransøkonomi. Det framgår av figur 8.1 at det isolerte effektivitetstapet i arbeidsmarkedet avhenger av nivået på (marginal)skatten og av hvor store utslag en endring i skattenivået har på sysselsettingen. Hvis tilpasningen i arbeidsmarkedet i liten grad påvirkes av en endring i beskatningen av lønnsinntekter, er dette isolert sett en indikasjon på at effektivitetstapet av slike skatter ikke er så høyt. Slike partielle analyser er imidlertid ikke tilstrekkelig til å kunne fastslå hva det samlede effektivitetstapet av skatt på arbeid er i praksis, som følge av at arbeidsmarkedet ikke kan betraktes isolert fra andre markeder. Dette skyldes at samspillet mellom markeder innebærer at effektivitetstapet i ett marked i prinsippet enten kan motsvares eller forsterkes av effektivitetstap i andre markeder, jf. avsnitt 4.4.

---

### Effektivitetstap av lønnskatt - en partiell likevektsbetraktning

Figur 8.1 illustrerer hvordan beskatning kan skape et effektivitetstap i arbeidsmarkedet innenfor en frikonkurransøkonomi. I figuren er det forutsatt at bedriftenes etterspørselen etter arbeidskraft avtar når (real)lønnsnivået øker. Dette skyldes at bedriftene vil forsøke å erstatte arbeidskraft med andre produksjonsfaktorer når prisen på arbeidskraft øker, og/eller finner det lønnsomt å redusere det totale produksjonsvolumet, herunder bruken av arbeidskraft. Arbeidstakernes tilbud av arbeidskraft er tilsvarende antatt å

være en stigende funksjon av lønn etter skatt på alle lønnsnivåer, dvs at det er flere som ønsker å være yrkesaktive og/eller jobbe mer om lønn etter skatt øker.<sup>1</sup>



Figur 8.1

Det følger av figur 8.1 at skatt på arbeidsinntekt skaper en kile mellom hva en arbeidsgiver må betale for å ansette en arbeidstaker ( $w_2$ ), og det arbeidstakeren mottar i lønn etter skatt ( $w_1$ ). Sysselsettingen blir følgelig redusert fra  $L_0$  til  $L_1$ . Skatten bidrar således til et effektivitetstap (dødvektstap) lik det skraverte feltet i figuren siden lønnsnivået som arbeidsgiverne må betale for arbeidskraft er høyere enn det arbeidstakerne mottar. Økning i skatteinntektene (som er lik det ensfargede feltet) er, som følge av at det innføres skatt på arbeidsinntekter, mindre enn reduksjonen i velferden til arbeiderne (som er lik summen av det ensfargede og det skraverte feltet). Skatt på arbeidsinntekter kan med andre ord isolert sett ha uheldige vridningseffekter i arbeidsmarkedet fra et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Det følger av figur 8.1 at effektivitetstapet i arbeidsmarkedet bl a avhenger av nivået på (marginal)skattesatsen. Fra figuren går det fram at effektivitetstapet (det skraverte feltet) vil mer enn fordobles dersom skattekilen fordobles, noe som innebærer at effektivitetstapet øker mer enn proporsjonalt med skattesatsen.

Figuren viser også at effektivitetstapet i arbeidsmarkedet avhenger av hvor store utslag på sysselsettingen en endring i skattenivået har, dvs hvor følsomt arbeidstilbudet er for endringer i lønnsinntektene etter skatt (tilbudselastisiteten) og i hvilken grad arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft påvirkes av lønnskostnadene (etterspørsel elastisiteten). Eksempelvis blir effektivitetstapet lavere jo brattere tilbudskurven er, for et gitt nivå på skattesatsen (lav tilbudselastisitet). En bratt kurve betyr at arbeidstakerne ikke reduserer sitt arbeidstilbud i særlig grad selv om de får lavere lønn. Dersom tilpasningen i arbeidsmarkedet i liten grad endrer seg som følge av en endring

i beskatningen av lønnsinntekter, er dette isolert sett en indikasjon på at effektivitetstapet av slike skatter ikke er høyt.

<sup>1</sup> Fra et teoretisk perspektiv er det ikke entydig at arbeidstilbudet er en stigende funksjon av lønnen på alle inntektsnivåer, jf nærmere omtale i avsnitt 8.4.3.

<sup>2</sup> I økonomisk teori er det normalt kun den samlede substitusjonsvirkningen som gir et effektivitetstap, siden det er denne som beskriver vridningen i tilpasningen til skattene. Effektivitetstapet kan bli måles som «ekvivalent variasjon» eller «kompensert variasjon», som måler betalingsvilligheten for å unngå vridende skatter, eller hvor stort beløp vedkommende må ha for å komme like godt ut som før de vridende skattene ble innført.

---

All skatt på forbruk, uansett om det er en generell merverdiavgift eller om det er særavgifter på spesielle varer, vil også påvirke tilpasningen i arbeidsmarkedet. I den grad arbeidstakerens valg om å øke sin arbeidsinnsats utelukkende er påvirket av hvilken kjøpekraft lønnen gir opphav til, spiller det i prinsippet liten rolle om skatten trekkes direkte fra lønnsinntekten eller om skatten legges på forbruket, forutsatt at hele lønnen benyttes til avgiftsbelagt konsum innenlands. I begge tilfeller reduserer skatten den mengden varer og tjenester en arbeidstaker kan kjøpe seg for en gitt bruttolønn før skatt, og dermed avkastningen av arbeidsinnsatsen.<sup>15</sup>

Skatt på kapitalinntekt og ulike former for formuesskatt kan også påvirke tilpasningen i arbeidsmarkedet, jf avsnitt 8.3. Disse skattene vil vri avveiningen i disfavør av arbeidsinnsats i den utstrekning arbeidsinntekten planlegges akkumulert som formue i en kortere eller lengre periode. En kan tenke seg en arbeidstaker som ønsker å arbeide mye i perioder av livet, for så å trappe ned arbeidet i senere perioder. Samtidig ønsker arbeidstakeren å spare penger i den arbeidsintensive perioden, for å ha noe å tære på når arbeidsinnsatsen reduseres. Kapitalinntekts- og formuesskatter vil diskriminere mot en slik tilpasning, ved at det oppsparte beløpet beskattes.

## **8.4.2 Lønn og tilbud av arbeidskraft**

Beskatningen av arbeidskraft vil isolert sett gjøre det mindre lønnsomt å jobbe. I dette avsnittet drøftes teoretiske og empiriske aspekter av sammenhengen mellom endringer i lønn og tilbud av arbeidskraft, jf også vedlegg 3.

### **8.4.2.1 Arbeidstilbudsteorien**

Arbeidstakerens tilbud av arbeidskraft er et resultat av to typer beslutninger. For det første må hun ta et valg om å tilhøre arbeidsstyrken eller ikke. Dette vil bli avhenge av hvilken økning i disponibel inntekt hun kan oppnå gjennom å bli yrkesaktiv. I det tilfellet at hun foretrekker å være sysselsatt, må vedkommende også ta en beslutning om hvor mye hun ønsker å arbeide. Vi tenker

---

15. I praksis vil den vesentligste forskjellen mellom en inntektsskatt og en utgiftsskatt bestå i at en utgiftsskatt ikke vil medføre vridninger i kapitalmarkedet, gitt at satsstrukturen ikke endres over tid. Dette skyldes at en utgiftsskatt ikke påvirker nivået på sparingen. En kan imidlertid ikke ut fra dette slutte at slik forbruksbeskatning er et mindre vridende skattesystem enn inntektsbeskatningen. Det vil avhenge av hvor følsom sparingen er overfor endringer i beskatningen av kapitalinntekter, sammenlignet med hvor følsomt arbeidstilbudet er overfor endringer i beskatningen av arbeidsinntekter.

oss altså at arbeidstakerne selv kan bestemme arbeidstiden. Dette vil bli avhenge av hvordan arbeidstakeren vurderer nytten av økt kjøp av forbruksvarer gjennom lønnet arbeid opp mot nytten av økt fritid.

Arbeidstakeren ønsker å tilpasse seg slik at nytten av fritid og forbruk skal bli størst mulig, under gitte tids- og inntektsbeskrankninger. Dette vil være karakterisert ved at den nyttemessige avveiningen mellom forbruk og fritid tilsvarer den marginale reallønnen etter skatt. Det innebærer at arbeidstakeren fordeler den totale tiden som er til disposisjon slik at velferdsgevinsten av én krone mer brukt til kjøp av forbruksvarer i markedet, tilsvarer velferdsgevinsten ved bruk av én krone mer til fritid (og/eller hjemmeproduksjon). Én krone mer til fritid innebærer mao at arbeidstiden reduseres akkurat så mye at netto lønnsinntekten reduseres med én krone.

Dersom marginallønnen etter skatt er lavere enn den nyttemessige verdien av fritid for alle mulige verdier innenfor arbeidstidens tillatte variasjonsområde (arbeidstakerens reservasjonslønn), vil arbeidstakeren velge å være yrkespassiv.

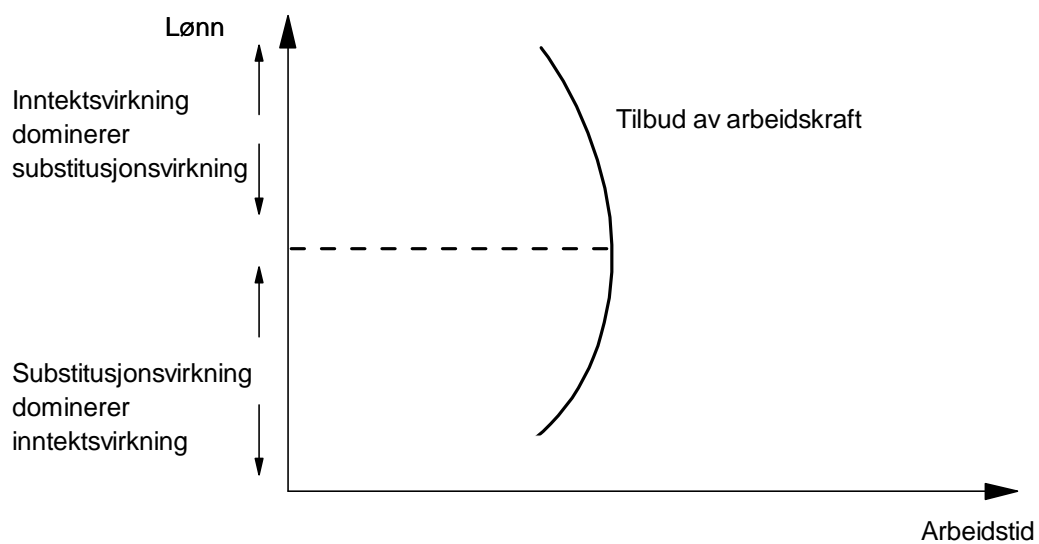
En økning i reallønnsnivået har to typer effekter på tilbudet av arbeidskraft. Dersom arbeidstakerens reallønn etter skatt øker, eksempelvis som følge av lavere skatt, vil fritid bli et relativt dyrere gode sammenlignet med forbruk av markedskjøpte goder. Det koster da mer å kjøpe seg fri fra arbeidet målt i mengden av forbruksvarer som kan kjøpes for timelønnen. Dette er *substitusjonsvirkningen* av en lønnsøkning, og den trekker i retning av at arbeidstakeren vil arbeide mer og øke forbruket når lønnsnivået øker. Høyere reallønn vil imidlertid samtidig innebære at arbeidstakerens inntekt øker, og denne *inntektseffekten* vil normalt føre til økt etterspørsel etter goder. Normalt vil derfor en inntektsøkning bli brukt til både mer fritid, dvs lavere arbeidstilbud, og økt forbruk. Den samlede virkningen på arbeidstilbudet av en skatteendring er derfor ut fra teorien usikker, noe som også er illustrert nærmere i boks 8.3.

---

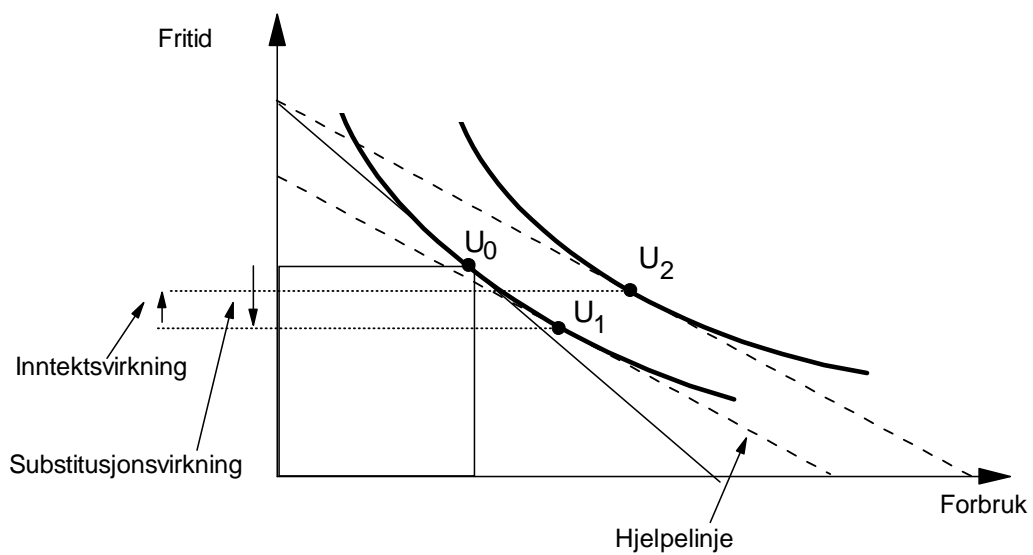
### Lønn og tilbud av arbeidskraft - et typeeksempel

Figur 8.2 viser tilbudet av arbeidskraft som en funksjon av lønnsatsen for en representativ arbeidstaker. Det følger av figuren at tilbudskurven er en stigende funksjon mht lønnen på lave inntektsnivå der substitusjonsvirkningen dominerer, men at den bøyer av bakover på høye inntektsnivå der inntektseffekten dominerer.

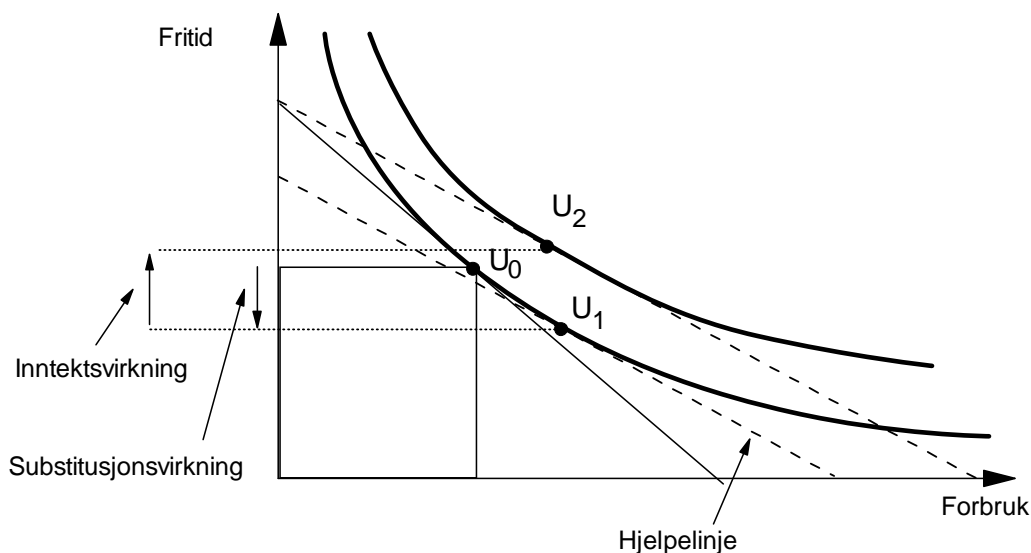
Utledningen av tilbudsfunksjonen bygger i økonomisk teori på at arbeidstakeren har preferanser både for fritid og konsum, og at vedkommende vil foreta avveininger mellom disse godene. Økt fritid reduserer arbeidstiden som gir opphav til inntekt som kan brukes til forbruk, og motsatt, økt forbruk krever at fritiden må reduseres.



Figur 8.2



Figur 8.3



Figur 8.4

Den heltrukkede rette linjen i figur 8.3 og 8.4 (budsjettlinjen) illustrerer ulike kombinasjoner av fritid og forbruk som det er mulig å realisere for et gitt lønnsnivå for en arbeidstaker. Vedkommende ønsker å tilpasse seg slik at nytten av fritid og forbruk skal bli størst mulig. Preferansene hennes mellom fritid og forbruk er i figurene beskrevet som et sett av såkalte indifferenskurver. Punktene på en indifferenskurve viser kombinasjoner av fritid og forbruk som gir like høy (ordinal) nytte for konsumenten, og indifferenskurver uttrykker et høyere nyttenivå desto lenger ut i diagrammet de befinner seg.

Fra figurene ser en at vedkommende vil oppnå det høyeste nyttenivået ved å tilpasse seg i punktet  $U_0$ . Anta så at arbeidstakerens lønnsnivå øker, dvs. at budsjettlinjen blir slakere og skifter utover (stiplet linje). Dette innebærer at det blir relativt sett dyrere å kjøpe seg fri fra arbeid målt i mengden av forbruksvarer som kan kjøpes for timelønnen. For et gitt nyttenivå vil arbeidstakeren derfor arbeide mer og øke forbruket ved å tilpasse seg fra  $U_0$  til  $U_1$  (substitusjonsvirkningen), vist på hjelpelinjen. Økt lønnsnivå vil imidlertid på den annen side bidra til at arbeidstakeren får bedre råd, noe som normalt fører til økt etterspørsel etter både fritid og forbruksvarer (inntektsvirkning), fra  $U_1$  til  $U_2$ .

I figur 8.3 er det forutsatt at substitusjonseffekten er større enn inntektseffekten. Dette innebærer at lønnsøkningen fører til at hun reduserer fritiden og øker sin arbeidstid, dvs. at arbeidstilbudet hennes er en stigende funksjon av lønnen. I figur 8.4 er det tilsvarende forutsatt at inntektseffekten dominerer substitusjonseffekten. I dette tilfellet vil hun øke fritiden og redusere arbeidstiden når lønnsnivået øker.

---

Skattens faktiske innvirkning på tilpasningen i arbeidsmarkedet vil i tillegg bli avhengig av hvilke muligheter arbeidstakerne har til å tilpasse arbeidstiden, og i hvilken grad de ønsker å endre arbeidstilbudet som følge av skatteendringer. Mange har begrensede muligheter til å fastsette arbeids-

tiden sin, men skatten kan til en viss grad påvirke valget mellom heltids- og deltidsarbeid, overtid, ekstrajobber ol.

#### **8.4.2.2 Empiriske analyser av sammenhengen mellom lønn og tilbud av arbeidskraft**

Det er foretatt en rekke studier ved hjelp av mikrodata som belyser hvordan lønn før skatt innvirker på beslutningen om å arbeide og fastsettelsen av ønsket arbeidstid. Resultatene fra denne typen arbeidsstudier presenteres ofte i form av *elastisiteter*, som viser hvor mange pst en vil øke arbeidstilbudet med dersom den arbeidsfrie inntekten (inntektselastisiteten) øker med én pst og/eller marginallønnen øker med én pst (lønnselastisiteten).<sup>16</sup> Det er verdt å merke seg at det er en hel rekke problemer forbundet med estimering av arbeidstilbudselastisiteter, som medfører at det er stor usikkerhet omkring størrelsen på estimatene, jf MaCurdy et al. (1990). I boks 8.4 gis det en nærmere redegjørelse for ulike elastisiteter og lønnsbegrep.

---

#### **Lønnsbegrep og elastisiteter**

Reservasjonslønnen tilsvarer arbeidstakerens minimumskrav til lønn for å være yrkesaktiv.

Dersom forbruket av et gode øker med et individs inntektsnivå, betegnes det ofte som et normalt gode.

Marginallønnen er netto timelønn, det vil si det man har igjen for en ekstra times arbeid når skatten og eventuelle utgifter til inntektens ervervelse (reiseutgifter, utgifter til barnepass o l) er trukket fra. Inntektselastisiteten viser hvor mange pst en vil endre sitt arbeidstilbud når den arbeidsfrie inntekten, for eksempel barnetrygd, øker med en pst.

Den (ukompenserte) lønnselastisiteten viser hvor mange pst arbeidstilbudet vil endres med dersom marginallønnen øker med én pst.

---

Tabell 8.1 gir oversikt over lønnselastisiteter for forholdet mellom lønn og arbeid, og inntektselastisiteter for forholdet mellom arbeidsfri inntekt og arbeid for kvinner og menn fra enkelte empiriske studier.

16. Inntektselastisiteten illustrerer inntektsvirkningen av en marginal endring i lønnen. Lønnselastisiteten illustrerer til sammenligning både inntekts- og substitusjonsvirkningen av en marginal endring i lønnen.



**Tabell 8.1: Arbeidstilbudselastisiteter for menn og gifte kvinner fra internasjonale analyser mv.**

	Land	Ukompensert lønnselastisitet	Inntektselastisitet
Menn Blomquist (1983)	Sverige	0,08	-0,03 - -0,04
Blomquist og Hansson-Brusewitz (1990)	Sverige	0,08 - 0,13	-0,01 - 0,00
Bourgiugnon og Magnac (1990)	Frankrike	0,1	-0,07
Blundell og Walker (1986)	Storbritannia	0,02	-0,29
Hausman (1981)	USA	0,00 - 0,03	-0,95 - -1,03
Kaiser, Essen og Spahn (1992)	Tyskland	-0,004	-0,28
MaCurdy, Green og Paarch (1990)	USA	0	-0,01
Triest (1990)	USA	0,05	0
van Soest, Woittiez og Kapteyn (1990)	Nederland	0,12	-0,01
Aaberge, Colombino og Strøm (1997)	Norge	0,31	0,01
Gifte kvinner Arellano og Meghir (1992)	Storbritannia	0,29 - 0,71	-0,13 - -0,40
Arrufat og Zabalza (1986)	Storbritannia	2,03	-0,2
Blomquist og Hansson-Brusewitz (1990)	Sverige	0,58 - 0,79	-0,05 - -0,24
Blundell, Meghir, Symons og Walker (1988)	Storbritannia	0,09	-0,26
Bourgiugnon og Magnac (1990)	Frankrike	0,05 - 1,0	-0,2 - -0,13
Colombino og Del Boca (1990)	Italia	0,66 - 1,18	0,52
Hausman (1981)	USA	0,91 - 1,00	-0,12 - -0,13
Kaiser, Essen og Spahn (1992)	Tyskland	1,04	-0,18
Kuismanen (1997)	Finland	-0,01 - 0,01	0,11-0,27
Triest (1990)	USA	0,28 - 0,97	-0,17 - -0,33
van Soest, Woittiez og Kapteyn (1990)	Nederland	0,79	-0,23
Blundell, Duncan og Meghir (1998)	Storbritannia	0,14 - 0,44	0,00 - -0,19
Aaberge, Colombino og Strøm (1997)	Norge	0,92	-0,06
Kornstad og Thoresen (1998)	Norge	0,4	-0,3

Kilde: Blundell og MaCurdy (1998).

Tabellen viser at resultatene spriker en del, men indikerer at kvinner jevnt over vil øke sitt arbeidstilbud når marginallønnen øker, for eksempel ved en reduksjon i skattenivået (som både reduserer marginals-katten og gjennomsnittsskatten). Tilsvarende vil de redusere sitt arbeidstilbud dersom deres arbeidsfrie inntekt øker, eksempelvis ved en økning i barnetrygden, dvs at fritid er et normalt gode. Menn ser, i likhet til kvinner, ut til å ville redusere arbeidstilbudet når den arbeidsfrie inntekten øker. Derimot ser det ut til at de bare i liten grad vil øke arbeidstilbudet når marginallønnen øker, for eksempel gjennom en reduksjon i marginals-katten.

Nederst i tabell 8.1 er det gjengitt resultater fra to norske studier av sammenhengen mellom lønn og arbeidstilbud. En ser av tabellen at lønnselastisiteten i analysen til Aaberge et al. (1997), som er estimert på grunnlag av data fra 1986, ligger i øvre del av det intervallet som er estimert for gifte kvinner i de utvalgte utenlandske analysene, mens de rapporterer en noe høyere elastisitet for menn. Varierende resultater mellom de ulike analysene kan bl.a. skyldes metodiske forskjeller i beregningsoppleggene, at kvaliteten på datagrunnlagene kan variere og at det er fokusert på ulike tidsperioder. På grunn av disse forholdene bør en være forsiktig med å trekke sammenligningen mellom ulike studier for langt. Resultatene kan også være påvirket av at skattesystemene, yrkesdeltaking og inntektsforholdene er forskjellig i Norge i forhold til andre vestlige land, selv om også Kornstad et al. (1988) finner noe lavere elastisitet for kvinner samlet enn det som følger av studien til Aaberge et al. (1997).

En del studier av arbeidstilbudet innenfor denne typen analyser, deriblant studien til Aaberge et al. (1997), har analysert sammenhengen mellom lønn før skatt og arbeidstilbudet for husholdninger med ulike inntektsnivåer. Et gjennomgående trekk ved disse studiene er at lønnselastisitetene er større for husholdningene med de laveste inntektene, og betydelig større for kvinner enn for menn. Dette kan bl.a. skyldes at arbeidstakere med (utsikter til) lav lønn ofte står overfor et valg mellom arbeid eller ikke arbeid. Arbeidstilbudet kan også påvirkes av andre faktorer enn lønn før skatt, for eksempel nivået på ulike trykder og overføringer og hvordan disse avkortes mot lønnsinntekter. En annen påvirkningsfaktor kan være nivået på faste kostnader knyttet til å være i arbeid, eksempelvis utgifter til barnepass, reisekostnader mv. Hvordan skattesystemet er utformet for ektepar kan også påvirke ektefellers yrkesaktivitet. Helt eller delvis sambeskatning av ektepar kan ofte føre til at gifte kvinner står overfor høyere marginalsatser enn ugifte med tilsvarende inntekter.

I en analyse av skattereforamen av 1992 ved hjelp av paneldata fra 1991 og 1994 finner Aarbu og Thoresen (1997) bare ubetydelige effekter på arbeidsinntektene før skatt. Denne studien rendyrker imidlertid ikke bare virkningen av lavere progressivitet i forbindelse med skattereforamen, men tar også hensyn til virkningene av endringene i skattegrunnlagene samt konjunkturfekten fra 1991 til 1994. Resultatene gir en indikasjon på at skattereforamen av 1992 ikke gav store effekter på arbeidstilbudet. Dette er også i godt samsvar med resultatene til Aaberge et al. (1997), da reformen i 1992 i særlig grad berørte de høytlønte med relativt liten lønnselastisitet.

Svendsen (1998) har analysert sammenhengen mellom lønn og tilbud av arbeidskraft ved hjelp av aggregerte tidsseriedata for perioden 1968/70 til 1996. Hun har tatt utgangspunkt i yrkesdeltakingen fra 1993 som bakgrunn for sine beregninger. I studien er yrkesbefolkningen inndelt i syv (alternativt åtte) demografiske grupper; ungdom 16-19 år/20-24 år, menn 25-59 år/60-66 år (ekskl. uføre), ugifte/gifte kvinner 25-66 år (alternativt kvinner 25-39 år/40-59 år/60-66 år) og pensjonister 67-74 år. Svendsen finner små, men positive effekter av endringer i realdisponibel lønn for menn (25-59 år) og kvinner (25-39 år) sin yrkesdeltaking, med en lønnselastisitet på 0,12 for menn og 0,08 for kvinner. Med unntak av ungdom 16-19 år (lønnselastisitet på 1,09) og kvinner 60-66 år (lønnselastisitet på 0,85), finner hun ikke signifikante lønnseffekter for de øvrige gruppene. Lønnselastisiteten av økt realdisponibel lønn på den totale yrkesprosenten (16-74 år) er beregnet til -0,14 pst, dvs at yrkesdeltakelsen reduseres med 0,1 pst dersom lønnen øker med én pst.

### **8.4.2.3 Konklusjoner**

Den samlede virkningen på arbeidstilbudet av endringer i marginallønn etter skatt er fra et teoretisk perspektiv ikke entydig. Dette skyldes at skatt på arbeidsinntekt har to effekter på individets arbeidstilbud, både en inntektseffekt og en substitusjonseffekt. Inntektseffekten trekker i retning av å øke arbeidstilbudet, siden arbeidstakeren som følge av skatten får dårligere råd og derfor isolert sett ønsker å redusere forbruket av alle goder, inkl. fritid. Substitusjonseffekten trekker i motsatt retning, siden fritid ikke beskattes og derfor relativt sett blir billigere.

Det er variasjoner i de kvantitative anslagene på hvor følsomt arbeidstilbudet er i forhold til endringer i marginallønn etter skatt fra ulike empiriske analyser. Flere norske og internasjonale studier av marginallønnens innvirkning på arbeidstilbudet indikerer imidlertid at arbeidstilbudet til menn som er etablert i arbeidsmarkedet i liten grad påvirkes av endringer i lønn etter skatt, dvs at menns arbeidstilbud er relativt uelastisk.

På den andre siden er det mye som tyder på at arbeidstilbudet til gifte kvinner og til personer som ikke er fast etablert i arbeidsmarkedet er vesentlig mer påvirket av endringer i disponibel inntekt, dvs mer elastisk arbeidstilbud. Dette kan bl a skyldes at arbeidstakere med (utsikter til) lav lønn ofte står overfor et valg mellom arbeid eller ikke arbeid. Arbeidstilbudet kan også påvirkes av andre faktorer enn lønn etter skatt, for eksempel trygderegler og skatteregler for ektepar.

### **8.4.3 Sammenhengen mellom skatt og lønnsnivå**

I dette avsnittet drøftes hvordan skatter og avgifter isolert sett kan påvirke lønnsfastsettelsen i arbeidsmarkedet, dvs for lønn før skatt, jf også vedlegg 4. Det ses derfor bort fra andre endringer i den øvrige økonomiske aktiviteten, forårsaket av endringer i skatte- og avgiftssystemet.

#### **8.4.3.1 Ulike modeller for lønnsfastsettelse**

Det kan skilles mellom to hovedtyper av teorier for lønnsdannelse; hhv modeller som bygger på forutsetninger om fullkommen konkurranse og modeller som tar utgangspunkt i ulike typer markedsimperfeksjoner, eksempelvis i form av koordinert arbeidstakeratferd (fagforeninger). I dette avsnittet drøftes enkelte sentrale trekk mellom skatt og lønnsdannelse ved begge disse modellvariantene. De teoretiske virkningene på lønnsnivå i ulike arbeidsmarkedsmodeller er oppsummert i tabell 8.2.

**Tabell 8.2: Teoretiske virkninger av isolerte skatteendringer på lønn før skatt i ulike arbeidsmarkedsmodeller.**

Type skattendringer	Frikonkurransmodell	Effektiv- itetslønnsmo- dell	Monopolistisk fagforeningsmo- dell
Lavere marginalsatt	-	+	+
Lavere gj.snittsskatt	+	?/-	?/-
Lavere arbeidsgiveravgift	+	+	0
Lavere indirekte skatter	?/-	?/-	?/-

Kilde: Cappelen (1999).

#### 8.4.3.2 Frikonkurransmodell

For deler av arbeidsmarkedet kan frikonkurransmodellen være en rimelig tilnærming for å illustrere enkelte hovedpoenger for sammenhengen mellom skatt og lønnsnivå, selv om de forutsetningene som denne modellen bygger på aldri gjelder helt eksakt. Dersom en antar at et avgrenset (del) arbeidsmarked kan beskrives ved hjelp av en frikonkurransmodell innebærer dette en forutsetning om at arbeidskraften kan regnes som ensartet (homogen), dvs alle arbeidstakerne forutsettes like produktive. Analysen forutsetter at både arbeidstakere og bedrifter tilpasser seg individuelt og uavhengig av hverandre, og at alle aktører har full informasjon om alle forhold som er av betydning for tilpasningen. Kombinasjonen av at det er mange aktører, og at alle kjøper og selger det samme produktet, innebærer at den enkelte tilpasser seg som om de ikke kan påvirke prisen på arbeidskraften. Hver enkelt arbeidstaker vil derfor velge sin arbeidsinnsats ut fra gitte priser og lønninger.

Det forutsettes at arbeidstilbudet er en stigende funksjon av marginal realtimelønn uavhengig av lønnsnivå, dvs i tråd med eksemplet figur 8.1. Dette innebærer at substitusjonseffekten av en lønnsendring er større enn inntektseffekten uavhengig av størrelsen på lønnen. En mer realistisk antakelse er trolig at arbeidstilbudskurven er en stigende funksjon mht reallønnen for lavtlønte (der substitusjonsvirkningen dominerer), men at den bøyer av bakover for høytlønte (der inntektseffekten dominerer), jf figur 8.2. En endring av lønnsnivået kan således ha ulik virkning på tilbudet av arbeidskraft i de forskjellige delmarkedene.

Gitt at myndighetene reduserer marginalsattesatsen, men holder gjennomsnittsskatten uendret, vil den enkelte arbeidstaker innenfor en frikonkurransmodell øke sitt arbeidstilbud. Dette skyldes at fritid blir relativt sett dyrere, mens konsumprisene ikke har endret seg. Høyere arbeidstilbud vil måtte føre til at den lønnskostnaden bedriftene står overfor, må reduseres for at bedriftene skal finne det lønnsomt å etterspørre mer arbeidskraft. Dette indikerer at timelønnen før skatt synker for å skape likevekt i arbeidsmarkedet igjen. Lavere marginalsatt for gitt gjennomsnittsskatt vil dermed gi lavere lønn før skatt og høyere sysselsetting.

Hvis derimot marginalsattesatsen holdes uendret, mens gjennomsnittsskatten reduseres, eksempelvis gjennom et bunnfradrag, vil personer i jobb få en positiv inntektseffekt, mens den marginale avveiningen mellom konsum og fritid (substitusjonsvirkningen) er uforandret. Dersom fritid er et normalt gode, vil disse arbeidstakerne øke etterspørselen etter fritid, dvs tilby

mindre arbeidskraft enn før. Gitt at personer utenfor arbeidsstyrken også får lavere gjennomsnittsskatt, vil dette føre til at reservasjonslønnen deres øker siden de får bedre råd, noe som innebærer at de fortsatt vil velge å være yrkespassive. Alt annet likt vil lavere tilbud av arbeidskraft bidra til å heve lønnen før skatt. Lavere gjennomsnittsskatt for gitt marginalskatt vil følgelig kunne gi lavere sysselsetting og høyere lønn før skatt.

I praksis vil det være vanskelig å endre gjennomsnittsskatten for gitt marginalskattesats og motsatt. Dette gjør at den samlede virkningen på lønn og tilbud av arbeidskraft blir mer komplisert enn det som er angitt over. For at man skal få entydige resultater må en enten forutsette at inntektsvirkningen dominerer substitusjonsvirkningen eller motsatt for alle arbeidstakerne. Som nevnt over, er imidlertid dette en lite realistisk antakelse for det samlede arbeidsmarkedet.

Innenfor en frikonkurransmodell vil en reduksjon i arbeidsgiveravgiften øke etterspørselen etter arbeidskraft som følge av at bedriftens lønnskostnader isolert sett blir redusert, men ikke påvirke tilbudet av arbeidskraft direkte. Dette vil presse lønnen før skatt opp for å skape ny balanse mellom tilbud og etterspørsel av arbeidskraft. Redusert arbeidsgiveravgift gir altså økt likevektslønn i en frikonkurransmodell.

En reduksjon i indirekte skatter som antas bare å påvirke konsumentene, vil øke inntektens kjøpekraft, herunder også realverdien av ikke-arbeidsrelaterte inntekter og stønader. En har således både substitusjons- og inntektseffekter på tilbudet av arbeidskraft som trekker i hver sin retning i de forskjellige delmarkedene, slik at den samlede virkningen ikke kan fastslås i en teoretisk frikonkurransmodell.

Den empiriske relevansen av frikonkurransmodellen for det norske arbeidsmarkedet blir ofte oppfattet som liten. Årsaken er at det innenfor rammen av en slik modell ikke kan oppstå arbeidsledighet, fordi det forutsettes at lønningene justerer seg slik at arbeidsmarkedet klareres. Trolig er det derfor kun segmenter av arbeidsmarkedet som kan beskrives med en frikonkurransmodell.

#### **8.4.3.3 Fagforeningsmodeller**

Det kan være mer realistisk med modeller av arbeidsmarkedet som legger vekt på ulike typer markedsimperfeksjoner. Et sentralt trekk ved slike modeller er at lønnen blir liggende over det nivået som klarerer arbeidsmarkedet. For eksempel kan det skyldes at bedriften ikke kan og/eller ikke finner det lønnsomt å sette ned lønnen eller at arbeidsledige ikke ønsker å arbeide til lavere lønn ev fordi lønnsfastsettelsen foregår i et samspill mellom organisasjonene i arbeidslivet.

Både i Norge og i andre vest-europeiske land spiller organisasjonene i arbeidslivet en vesentlig rolle ved lønnsfastsettelsen. De såkalte fagforeningsteoriene analyserer hvordan avtalefestet lønn blir bestemt i samspillet mellom fagforeninger og bedrifter/arbeidsgiverorganisasjoner. Fagforeningsmodeller finnes i flere varianter. Et ytterpunkt er fagforeningsmonopolmodellen. I dette tilfellet antas fagforeningen å ha monopol mht fastsetting av lønnen og bedriften over sysselsettingen (for gitt lønn). I en annen og kanskje mer realistisk fagforeningsmodell forhandler bedriften og fagforeningen om lønnen, mens bedriften fastsetter sysselsettingen. En oversikt over skattens virkning i slike modeller under ulike forutsetninger om fagforeningens målfunksjon er gitt av Hersoug (1984) og Tyrväinen (1995).

De samlede virkningene på lønn før skatt av ulike skatteendringer vil normalt ikke være entydig bestemt fra teorien, men vil avhenge av nærmere spesifiseringer av modellen. Effektene av sammenhengen mellom skatt og lønnsnivå, vil også avhenge av hvilket nivå fagforeningen forhandler om lønn på, dvs om det gjelder bedriftsnivå, på bransje/foretaksnivå eller på nasjonalt nivå.

Under nokså generelle forutsetninger vil imidlertid en lavere marginalskatt for gitt gjennomsnittsskatt øke lønnspresset i økonomien. Intuisjonen bak dette resultatet er som følger: I fagforeningsmodeller antas det at fagforeningen har som mål både å øke sysselsettingen for sine medlemmer og å øke kjøpekraften for hvert medlem. En økning i lønnen vil isolert sett øke kjøpekraften for medlemmer som er sysselsatt, men vil også redusere etterspørselen etter arbeidskraft. Fagforeningen tar således hensyn til at bedriften vil redusere sysselsettingen isolert sett dersom lønnen i bedriften stiger. Når fagforeningen fremmer sine lønnskrav må den derfor veie ønsket om høyest mulig lønn opp mot størst mulig jobbsikkerhet for sine medlemmer.

Redusert progressiv beskatning for gitt gjennomsnittsskatt gjør det relativt gunstigere for fagforeningen å oppnå en gitt økning i lønn etter skatt (substitusjonsvirkning). Dette skyldes at en økning i lønnen før skatt nå har en større effekt på lønnen etter skatt (mens det er lønnen før skatt som påvirker sysselsettingen). Dette tilsier at fagforeningen i en slik situasjon isolert sett velger en høyere lønn før skatt enn de ville ha valgt dersom marginals-katten var høyere.

På den annen side vil en reduksjon i skattenivået føre til at kjøpekraften av en gitt bruttolønn øker fordi gjennomsnittsskatten reduseres, noe som isolert sett trekker i retning av at fagforeningene vil legge mindre vekt på økte lønnskrav og større vekt på sysselsetting enn tidligere (inntektseffekt). Nettoeffekten av redusert marginals-katt (som også gir redusert gjennomsnittsskatt) på fagforeningenes lønnskrav er derfor usikker.

#### **8.4.3.4 Effektivitetslønnsteorier**

I praksis observeres høy og vedvarende arbeidsledighet også i land hvor fagforeningene er svake. Dette kan indikere at bedriftene på eget initiativ fastsetter lønnsnivået ut fra hensynet til å trekke til seg, beholde og motivere arbeidskraft. Effektivitetslønnsteorier formaliserer dette, og er på mange måter et motstykke til modellen med fagforeningsmonopol.

Den sentrale hypotesen i effektivitetslønnmodellen er at den gjennomsnittlige arbeidsproduktiviteten påvirkes av reallønnen. Begrunnelsen for denne teorien er for det første at bedriften kan ha manglende informasjon om arbeidstakernes tilbøyelighet til å være pliktoppfyllende og stå på i arbeidet. Bedriften ønsker derfor å utforme et lønnsystem som får arbeidstakeren til å være så pliktoppfyllende som mulig. Et slikt tiltak vil også kunne redusere omfanget av at folk slutter og en sparer utgifter til å rekruttere og lære opp nyansatte. Jo mer arbeidstakeren får igjen for å være i en annen jobb, i arbeidsmarkedstiltak eller arbeidsledig, desto gunstigere betingelser må arbeidstakeren tilbys. Jo gunstigere betingelser arbeidstakeren tilbys i forhold til alternativene, desto mer taper hun ved å miste jobben og desto mer vil en vente at hun vil stå på i jobben. For det andre kan ikke bedriften observere hva arbeidstakeren alternativt kan oppnå. Bedriften må derfor søke å anslå hva arbeidstakeren får igjen i form av inntekt og fritid i alternativer til den nåværende jobben.

Ut fra effektivitetslønnteorien vil lavere marginalsatt øke nettogevinsten for en ansatt av at bedriftens lønn øker. Sett fra bedriftens side blir det dermed mer attraktivt å øke lønnsnivået i forhold til andre bedrifter for å øke de ansattes innsats mv. I makro vil dette imidlertid føre til økt likevektsledighet. Virkningen av en lavere gjennomsnittsskatt for gitt marginalsatt er ikke så entydig, men det er nærliggende å tro at det fører til at bedriftene kan redusere lønnsnivået sitt fordi de ansatte anser det å være arbeidsledig som relativt mindre attraktivt enn før, fordi inntektene etter skatt har gått opp. Den siste virkningen avhenger imidlertid av den konkrete utformingen av modellen.

#### 8.4.3.5 Empiriske analyser av sammenhengen mellom skatt og lønn

I tabell 8.3 presenteres en del hovedresultater fra empiriske undersøkelser av den langsiktige sammenhengen mellom skatter og lønnsdannelsen i Norge, dvs når bedriften og arbeidstakeren/fagforeningen har hensyntatt virkningen av skatteendringen i lønn før skatt. I vedlegg 4 gis det en nærmere beskrivelse av forutsetningene bak de ulike studiene.

**Tabell 8.3: Langsiktige virkninger på lønn før skatt av ulike typer skattereduksjoner i Norge. Elastisiteter i pst**

	Arbeidsgiveravgift	Indirekte skatter	Gjennomsnittsskatt	Marginalsatt	Næring
Hersoug et.al. (1986)	1,0	-0,1	-0,1	0/(-)	Industri
Hoel og Nymoene (1998)	0	-0,3	0	-	Industri
Nymoene (1989a)	0	-0,45	0	-	Industri
Nymoene (1989b)	0,3	-0,7	-0,7	-	Industri
Rødseth og Holden (1990)	0	-1,0	0	-	Industri
Nymoene (1991)	1,1	-1,1	-1,3	-	Vareprod.
	1,4	-1,1	-1,8	-	Tjen.prod.
Eitrheim og Nymoene 1991)	0,5	-0,5	0	-	Industri
	0,35	-0,65	0	-	Tjen.prod.
Johansen (1995, 1995, 1997)	1,0	0	0	-	Industri
Johansen og Strøm (1998)	0,75	-0,25	-0,25	-	Tjen.prod.
Wulfsberg (1997)	0	0	-1,1	1,6	Industri
Bowitz og Cappelen (1997)	0,5	-0,5	0	1,0	Industri

Kilde: Cappelen (1999).

Beregningene av elastisitetene som er gjengitt i tabell 8.3 illustrerer den prosentvise endringen i lønnsnivå før skatt av at de ulike skatteformene reduseres med 1 pst. Dette innebærer at skattereduksjonen vil gi økt lønn før skatt hvis det er positive elastisiteter mens skattereduksjonen vil gi redusert lønn før skatt hvis det er negative elastisiteter.

Det er kun gjennomført to nyere empiriske studier av skatteprogresjonens betydning for lønnsdannelsen i Norge pr i dag. Bowitz og Cappelen (1997) finner at lavere grad av progressivitet i inntektsbeskatningen (for gitt gjennomsnittsskatt) gir økt lønn før skatt. Ved hjelp av simuleringer i den mak-

røøkonometriske modellen KVARTS finner Bowitz og Cappelen at dempnin- gen av skatteprogresjonen i Norge fra 1980 til 1983 kan ha bidratt til å øke likevektsledigheten på siste halvdel av åttitallet. Disse resultatene bekreftes av en omfattende mikroøkonometrisk studie for Norge foretatt av Wulfsberg (1997). I denne studien benyttes et paneldatasett bestående av 7 000 norske bedrifter i perioden 1978 til 1991 for å studere sammenhengen mellom skat- teprogresjon og lønnsdannelse. Også Wulfsbergs resultater gir støtte til antakelsen om at mindre progressiv beskatning fører til økt lønnspress.

I tabell 8.4 presenteres en del nyere empiriske studier av den langsiktige sammenhengen mellom endringer i skatteprogressivitet og lønn i andre land. Elastisitetene i denne tabellen viser at med unntak for enkelte danske studier eksisterer det også en rekke internasjonale studier som konkluderer med at lavere marginalsatt isolert sett fører til økt lønn før skatt. Dette innebærer at de to norske og de utenlandske studiene gjennomgående støtter opp om de teoretiske resultatene mht effektene av lavere marginalsatt, jf tabell 8.2.

**Tabell 8.4: Langsiktige virkninger for lønn før skatt av lavere skatter for enkelte andre land. Elastisiteter i pst**

	Gjennom- snittsskatt	Marginalsatt	Land
Malcomson og Sartor (1987)	0	1,25	Italia
Lockwood og Manning (1993)	-0,7	0,8	Storbritannia
Holmlund og Kolm (1995)	0	0,2	Sverige (mikro)
	-0,65	0,1	Sverige (makro)
Tyrväinen (1995c)	-1,0	0,3	Finland
Hansen et. al. (1996)	-3,4	1,5	Danmark (ufaglært)
	0	-1,1	Danmark (funksjonærer)
Lockwood et. al. (1995)	-1,0	1,2	Danmark (mannlige arb.)
	0	-0,8	Danmark (mannlige funk.)
	0,6	-0,3	Danmark (Kvinner, funk.)
Graafland og Huizinga (1996)	-0,55	0,15	Nederland
Aronsson et. al. (1997)	-0,35	0,3	Sverige (mikro)

Kilde: Sørensen (1997), Cappelen (1999).

De norske studiene i tabell 8.3 viser at lavere arbeidsgiveravgift gjen- nomgående vil føre til økt lønn før skatt. Tilsvarende viser beregningsresul- tatene at både lavere indirekte skatter og lavere gjennomsnittsskatt vil redusere lønnsnivået før skatt. Dette indikerer at det i stor grad synes å være samsvar mellom de empiriske og de teoretiske analysene når det gjelder skattenes innvirkninger på lønnsdannelsen også for disse skatteartene.

Et gjennomgående trekk ved både de norske og de utenlandske empiriske analysene i tabellene 8.3 og 8.4 er at de kvantitative anslagene av de ulike skat- teendringene varierer betydelig fra den ene analysen til den andre. Resul- tatene avhenger av i hvilken grad modellene pålegges a priori restriksjoner, restriksjoner som enten kan begrunnes direkte fra teorier for lønnsdannelse,



eller som ellers appellerer til intuisjonen. Dette indikerer at det er viktig å tolke slike empiriske analyser med forsiktighet.

#### **8.4.3.6 Konklusjoner**

Skatte- og avgiftssystemet virker inn på lønnsdannelsen. Dette skyldes at både nivået på og sammensetningen av den samlede skattekiln på arbeidsinnsats kan påvirke bedriftenes og arbeidstakernes atferd og dermed ha innvirkning på tilpasningen i arbeidsmarkedet.

Selv om de ulike arbeidsmarkedsmodeller som er beskrevet i dette avsnittet ikke gir helt klare konklusjoner når det gjelder skatters betydning for lønn før skatt, kan en stort sett si at en må forvente at

- lavere arbeidsgiveravgift vil øke lønn før skatt
- lavere indirekte skatter på konsumvarer vil redusere lønn før skatt
- lavere gjennomsnittlige personskatter vil redusere lønn før skatt
- lavere marginalsatter (for gitte gjennomsnittsskatter) vil øke lønnen før skatt

De kvantitative anslagene på de ulike skatteendringene varierer imidlertid betydelig fra den ene til den andre analysen. Konklusjonene avhenger av hvilke a priori restriksjoner som pålegges modellen, restriksjoner som enten kan begrunnes direkte fra teorien for lønnsdannelse som en baserer seg på, eller som ellers appellerer til intuisjonen.

#### **8.4.4 Skatt og etterspørsel etter arbeidskraft**

Det er vanskelig å si noe om hvor følsom etterspørselen etter arbeidskraft er for endringer i bedriftenes lønnskostnader, siden dette bl a avhenger av i hvilken grad endringer i skatter og avgifter påvirker lønn før skatt, jf forrige avsnitt. Det vil også avhenge av hvor lett det er å erstatte arbeidskraft med andre innsatsfaktorer, f eks kapital, i produksjonsprosessen. Dette kan variere betydelig mellom bransjer, og mulighetene for å erstatte arbeidskraft med andre faktorer er større på lang sikt enn på kort sikt. Bedriftens etterspørsel etter arbeidskraft kan også avhenge av i hvilken grad skatt kan overveltes i prisen og/eller lønningen, både på kort og lang sikt. Endringer i lønnsnivået kan også påvirke mer langsiktige beslutninger som gjelder valg av teknologi (og dermed bedriftenes størrelse), etablering og nedleggelse av bedrifter.

I Sysselsettingskommisjonen (NOU 1992: 26) ble det presentert enkelte makroberegninger på MODAG-modellen av å redusere personbeskatningen permanent med 1 prosentpoeng i 1993. Disse beregningene indikerte at lettelsen i personbeskatningen ville føre til en nedgang i reallønn før skatt på om lag 0,5 prosentpoeng det første året, men at reallønnene gradvis ville øke og nærmere seg basisalternativet fra 1993 i år 2000. Det ble videre anslått at sysselsettingen ville øke med om lag 12 000 i år 2000 og om lag 10 000 i 2010 som følge av den permanente lettelsen i personbeskatningen i 1993.

Det er i hovedsak tre effekter som er med på å påvirke denne sysselsettingsveksten. For det første bidrar nedgangen i reallønnskostnadene til økt etterspørsel etter arbeidskraft som følge av at prisen på arbeidskraft har blitt relativt sett billigere enn de øvrige innsatsfaktorene i produksjonsprosessen (substitusjonsvirkningen). For det andre vil etterspørselen etter varer fra konkurranseutsatt sektor øke som følge av at prisen på produktene kan reduseres når reallønnskostnadene reduseres, og dette vil isolert sett bedre

lønnsomheten og dermed etterspørselen etter arbeidskraft til sektoren. For det tredje vil økt privat konsum ved at flere kommer i inntektsgivende arbeid gi grunnlag for en sysselsettingsvekst.

Bowitz og Cappelen (1994) har på bakgrunn av Statistisk sentralbyrås kvartalsvise makroøkonomiske modell KVARTS undersøkt om det forekommer faktorsubstitusjon mellom vareinnsats og arbeidsinnsats som følge av endringer i relative faktorpriser og produksjon. Deres konklusjon er at det forekommer en slik form for faktorsubstitusjon, men at tilpasningen av arbeidsinnsats er langt tregere enn tilpasning av vareinnsats.

OECD Job Study (1995) viser til empiriske studier som tyder på at etterspørselen etter arbeidskraften til typiske «lavtlønnsgrupper» er mer følsom for endringer i lønnskostnadene enn etterspørselen etter arbeidskraften til «høytlønnsgrupper».

## 8.5 Internasjonal kapitalmobilitet og beskatning

---

En omlegging av dagens skattesystem i retning av flatere satsstruktur med redusert progressiv beskatning av personinntekt og økt skatt på alminnelig inntekt vil innebære høyere skatt på selskapers overskudd og personers alminnelig inntekt. Dette fører til at skattebyrden isolert sett flyttes fra arbeidsinntekter til selskapsoverskudd og kapitalinntekter, noe som isolert sett gjør det mindre lønnsomt å spare samt å investere i Norge. En skattereform i retning av flatere satsstruktur kan således være problematisk i forhold til ønsket om å beholde og styrke både nordmenns og utlendingers finans- og realkapitalinvesteringer i Norge.

Nasjonale vedtak og internasjonale avtaler om felles markeder og økt konkurranse har de siste årene ført til større mobilitet over landegrensene både av varer, tjenester, kapital og mennesker. Økt mobilitet over landegrensene kan i seg selv ha positive effektivitetsvirkninger, blant annet ved at det bidrar til at kapital flyter dit avkastningen er høyest eller ved at varer og tjenester produseres der kostnadene er lavest.

Økt mobilitet fører på den andre siden til at lokalisering eller plassering av skattegrunnlagene blir mer følsom for endringer i skattebelastningen. Et høyt skattenivå i et land kan bidra til at skattegrunnlagene flyttes ut av landet. Mobile skattegrunnlag kan dermed gjøre det mer krevende å føre en nasjonal skattepolitikk som avviker vesentlig fra andre land. I den grad ulike land tar hensyn til økende mobilitet i sin skattepolitikk for å beholde eksisterende skattegrunnlag og å tiltrekke seg nye skattegrunnlag, kan det oppstå skattekonkurranse som fører til lavere beskatning av mobile skattegrunnlag enn det som i utgangspunktet er mest gunstig for landet. Dette bidrar til at de effektivitetsmessige virkningene av beskatningen kan bli forsterket ved økt mobilitet.

Nedenfor drøftes ulike aspekter knyttet til flatere beskatning i en økonomi med internasjonal kapitalmobilitet. Drøftelsene er blant annet basert på Bergo-gruppens utredning, jf NOU 1996: 17 I Norge - for tiden?

### 8.5.1 Mobilitet

Bergo-gruppen drøftet mobilitet av produksjonsfaktorer og mulighetene for flytting av skattegrunnlagene. Gruppen mente at mobiliteten generelt er

økende, men at det er store variasjoner med hensyn til hvor mobile de enkelte faktorene eller grunnlagene er.

Finanskapital er det skattegrunnlaget som er mest mobilt mellom land. Når en ser bort fra valutarisiko, vil finansinntekter opptjent i ulike land være likeverdige, slik at det rent økonomisk bare er transaksjonskostnader og mangelfull informasjon som vil hindre eventuelle skattemotiverte omplasseringer mellom land. Selv små avvik i beskatningen av finansinntekter opptjent i forskjellige land kan dermed få avgjørende betydning for hvor finanskapitalen plasseres.

Investeringer i realkapital er trolig på kort sikt mindre følsom for nasjonale forskjeller i skattesystemer enn finanskapital. Dette skyldes dels at slike investeringer har preg av langsiktighet hvor andre hensyn er mer avgjørende, og dels at transaksjonskostnadene knyttet til flytting av realkapital er større enn for finanskapital. Beslutninger om plassering av realinvesteringer vil imidlertid variere i forhold til om det dreier seg om nye investeringer (ex ante) eller flytting av allerede eksisterende investeringer (ex post). Når det først er foretatt grunnlagsinvesteringer er kapitalen mer stedbunden, og flytting vil da være relativt kostbart. Det vil imidlertid være vanskelig å avgjøre hvor mobil kapitalen er, etter som det er rimelig å anta at bedrifter har privat informasjon både om flyttekostnader og alternativavkastningen ved å investere i utlandet.

Når det gjelder forretningsvirksomhet mer generelt, er det klare forskjeller i mobilitet mellom ulike næringer. Vareproduksjon har vanligvis relativt mye kapital bundet i form av realkapital, noe som virker i retning av at industrivirksomhet har lav mobilitet på kort sikt. På lang sikt er imidlertid realkapitalen mer mobil.

Store deler av tjenestemarkedet og flere varemarkeder er knyttet til stedbundne kunder eller ressurser. Dette vil typisk gjelde offentlig tjenesteproduksjon og ressursbaserte næringer som primærnæringene, olje- og gasutvinning, bergverksdrift og kraftforsyning. I slike næringer er det generelt lite meningsfullt å snakke om internasjonalt mobile bedrifter. Det samme gjelder trolig for en rekke private tjenesteytende næringer hvor hovedformålet er å yte tjenester til lokale eller nasjonale kunder. Enkelte spesialiserte tjenestenæringer som finansformidling og forretningsmessig tjenesteyting og deler av samferdselssektorene (flytransport, rederivirksomhet) er trolig mer mobile.

Tall for folkebevegelser mellom land kan tyde på at det i forhold til arbeidsmarkedets størrelse, er lite bevegelse av arbeidskraft over landegrensene. Forskjeller mellom land når det gjelder språk, kultur, formell kompetanse og sosiale sikkerhetssystemer bidrar trolig til å redusere arbeidsmobiliteten. Forhold som utvekslingsprogrammer for studenter, mer effektive og rimelige transportløsninger og økt antall internasjonale konsern bidrar imidlertid til økt mobilitet også av arbeidskraft, særlig av arbeidskraft med spesialisert og etterspurt kompetanse.

### 8.5.2 Kort om prinsipper for internasjonal kapitalbeskatning

Hvorvidt internasjonal kapitalmobilitet skaper problemer ved en eventuell endring i skattesystemet i retning av høyere gjennomsnittsskatt og flatere satsstruktur, er blant annet avhengig av hva slags regler man har for beskatning av inntekt opptjent i utlandet.

Som hovedregel (både i Norge og i de fleste andre land) legges *globalinntektsprinsippet* til grunn for skatting av inntekt, det vil si at all inntekt

beskattes i skattyters hjemland uansett om den er opptjent i hjemlandet eller utlandet. Dersom globalinntektsprinsippet kan håndheves fullt ut, er ikke mobilitet noe problem sett fra et skattemessig perspektiv. I praksis er det likevel, av en rekke årsaker, neppe mulig å håndheve prinsippet fullt ut.

I henhold til internasjonale avtaler skatlegges bedrifter i det landet hvor selskapet oppbeholder sin inntekt. Bedriftsbeskatningen baseres derfor på *kildeprinsippet*. For norske aksjonærer innebærer det at overskuddet fra et selskap i utlandet først blir beskattet etter norske regler og satser når det overføres til norske aksjonærer. Unntaket er norskkontrollerte selskaper i lavskatteland, som beskattes løpende av selskapsoverskudd etter NOKUS-reglene.<sup>17</sup>

### 8.5.3 Mulige effekter av endringer i skattesystemet

Betydningen av skattegrunnlagenes mobilitet vil variere med forskjeller i skattesystemene mellom land. Ulike regler for beskatning og ulike beregningsmåter for skattegrunnlag (blant annet forskjellige avskrivnings- og fradragssordninger) mellom land gjør det vanskelig å foreta direkte sammenligninger av skattesatser. En vurdering av hvor høy skatt på selskapsoverskudd og alminnelig inntekt i Norge kan være, vil derfor være basert på skjønnsmessige vurderinger av ulike forhold.

#### 8.5.3.1 Skattlegging av finanskapital

Beskatning av all avkastning av finanskapital i mottakerens hjemland (globalinntektsprinsippet) innebærer at en eventuell utflytting av finanskapital i prinsippet ikke vil føre til tap av skatteinntekter.

Globalinntektsprinsippet forutsetter skattytere som rapporterer inntekt opptjent i utlandet. Det eksisterer en viss koordinert utveksling av skatteinformasjon mellom land, men det er likevel vanskelig å oppdage/avdekke skattytere som illegalt unnlater å rapportere avkastning av finanskapital plassert i utlandet. Jo høyere skattenivået i investors hjemland er relativt sett, jo større er insitamentet til å plassere kapital ute, og til å unnlate å rapportere dette til nasjonale skattemyndigheter. Strafferammen for skatteunndragelse er imidlertid relativt kraftig og må antas å virke således dempende på slik aktivitet. Det er også mulig å unngå nasjonal beskatning «legalt» ved for eksempel å opprette internasjonale konduiteselskaper (såkalte stråselskaper) med formål å utnytte skatteavtaler mellom ulike land.<sup>18</sup> Dette krever imidlertid en viss ressursinnsats og vil først lønne seg ved større beløp. For personer med betydelige finansinntekter vil flytting fra landet også være et reelt alternativ for å redusere beskatningen.

OECD-beregninger av effektive skattesatser for ulike typer finansinvesteringer i ulike land (forutsatt samme inflasjonsforventninger i alle land) viser at Norge har et relativt høyt skattetrykk på finanskapital. Utviklingen de seneste årene har i de fleste land gått i retning av lavere formelle skattesatser på kapitalavkastning. Norge er blant relativt få land som har formuesskatt. Formuesskatten bidrar til at de effektive skattesatsene på kapital i Norge internas-

17. Deltakere i norske selskaper hjemmehørende i utlandet som beskattes etter NOKUS-reglene (reglene om norsk-kontrollerte selskaper i lavskatteland) er skattepliktig av det løpende overskuddet etter norske skatteregler. Selskapet kan derfor oppfattes som et norsk selskap i skattemessig forstand.

18. For nærmere drøftinger, se Bergo-gruppens utredning, NOU 1996: 17 «I Norge - for tiden?» s 85.

jonalt sett er høye. Formuesskatt i Norge inntreer dessuten ved svært lave formuer sammenlignet med andre land som har formuesskatt, jf avsnitt 5.2.

Faktiske ulikheter i skattetrykket mellom land indikerer at det er mulig å opprettholde visse ulikheter i beskatningen. Med økende kapitalmobilitet er det imidlertid ikke åpenbart at dagens regelverk er robust nok til å håndtere store eller økende forskjeller.

Utvalget har ikke grunnlag for å forutsi hvor stor beskatning avkastningen av finanskapital tåler. Utvalget ser det imidlertid som sannsynlig at en økning av skattesatsen for kapitalinntekter i Norge kan slå ut i en viss omplassering av norske finansinvesteringer eller utflytting av norske investorer. Når globalinntektsprinsippet benyttes vil omplassering av norske finansinvesteringer ofte ikke konsekvenser for skatteprovenyet før eventuelt skattyterne selv flytter ut av Norge.

### **8.5.3.2 Skattlegging av realkapital**

Økt skatt på selskapsoverskudd reduserer avkastning av investeringer, og gjør det isolert sett mindre attraktivt å investere i landet. For investorer som står overfor likeverdige investeringsprosjekter i ulike land, vil bedriftsbeskatningen kunne ha innvirkning på hvilke prosjekt som velges. Overskudd i aksjeselskaper hjemmehørende i utlandet vil først bli beskattet etter norske regler når det eventuelt overføres til norske aksjonærer. Ved reinvestering vil beskatningen i lokaliseringslandet gjelde.

Problemstillingen reiser flere spørsmål om hvor viktig skatt er som lokaliseringskriterium. Både teori og empiri synes å slå fast at en hovedårsak til direkteinvesteringer i utlandet er at bedrifter ønsker en strømlinjeforming av sin industrielle organisasjon (Dunning 1977). Forhold som infrastruktur, markedsnærhet og tilgang på kvalifisert arbeidskraft, synes å bety mer for investeringsbeslutninger enn forskjeller i nasjonale skattesystemer. Markusen (1995) hevder at ønsket om å unngå skatt ikke synes å ha vært noe viktig motiv i forbindelse med investeringsbeslutninger.

I noen naturbaserte næringer, for eksempel petroleumsnæringen, kan bedriftene hente ut såkalt grunnrente, eller renprofitt som skyldes utnyttning av andre faktorer enn arbeidskraft og kapital. Disse bedriftene vil i større grad tåle høyere beskatning av selskapsoverskuddet enn bedrifter uten slik grunnrente. I Norge er det innført en særskatt i petroleumssektoren og en grunnrenteskatt i kraftsektoren.

På kort sikt er investeringer i næringsvirksomhet relativt stedbunden. På lang sikt er det mindre viktig om realkapital er mobil eller ikke, siden realkapitalen normalt er finanskapital helt fram til den fysiske gjennomføringen av investeringsprosjektet.

Økende kapitalmobilitet har i mange land bidratt til sterkere fokus på å gjøre landene attraktive for investeringer og lokalisering av næringsvirksomhet. Attraktivitet påpekes blant annet som viktig for å beholde eller videreutvikle dynamiske næringsmiljøer. Bergo-gruppen (NOU 1996: 17) pekte på at internasjonaliseringen kan lede til sterkere geografisk konsentrasjon av næringsvirksomhet, i hvert fall på bransjenivå. I takt med nedbygging av formelle og tekniske handelshindre er det grunn til å anta at betydningen av bedriftsskattenivået som lokaliseringsfaktor øker. I denne sammenhengen finnes det en rekke empiriske studier som viser at på lang sikt vil skattesystemet påvirke bedrifters valg av investeringsland. Undersøkelser gjort av Hartmann (1984), Boskin og Gale (1987) og Slemrod (1990) viser alle at en skjer-

pelse i bedriftsbeskatningen fører til nedgang i direkteinvesteringer ved at direkteinvesteringer som andel av BNP synker.

I Aarbakke-gruppens utredning som lå til grunn for skattereformen, drøftes problemstillingen med beskatning og mobilitet.<sup>19</sup> Gruppen uttalte at «...må reformer innenfor den norske inntektsbeskatningen ta hensyn til mulighetene for skattemotiverte faktorbevegelser og den uthulingen av de nasjonale skattefundamentene som dette medfører». Utvalget foreslo en formell skattesats på mellom 25 og 30 pst på kapitalinntekter.

Bergo-gruppen drøftet ikke nivået på kapitalbeskatningen. Gruppen la imidlertid vekt på betydningen av å ha skatteregler som bidrar til eller i det minste ikke diskriminerer realinvesteringer i hjemlandet. Gruppen konstaterte at det synes å være svært liten empirisk kunnskap om skattesystemets faktiske virkninger. Selv om det er mange studier som påviser forskjeller i effektive skattesatser på kapital mv internt i land og mellom land, er det få studier om empiriske konsekvenser av dette, for eksempel for investeringsadferden.

De formelle skattesatsene på overskudd i aksjeselskap varierer kraftig i OECD-området, jf avsnitt 7.3.1. Det har i mange OECD-land de siste årene vært en gjennomgående reduksjon i skattesatsene for beskatning av overskudd i aksjeselskap. Den effektive bedriftsbeskatningen vil avhenge ikke bare av den formelle skattesatsen, men også av hvordan skattegrunnlaget fastsettes. Den formelle skattesatsen på selskapsoverskudd i Norge er 28 pst, noe som er relativt lavt sammenlignet med øvrige OECD-land. Etter skattereformen i 1992 er det imidlertid relativt få fradrags- og avsetningsordninger i det norske bedriftsskattesystemet. Dette bidrar til at skattnivået reelt sett kan være mindre gunstig enn de formelle skattesatsene gir inntrykk av.

Økt selskapsbeskatning kan gi negative signaleffekter og påføre Norge en uheldig profil som investeringsland. Skattesystemet er som nevnt bare en av flere viktige lokaliseringfaktorer. Andre viktige faktorer er bl a tilgang på naturressurser og ulike former for realkapital, kompetent arbeidskraft, nærhet til kundene samt det generelle kostnadsnivået, herunder lønnskostnad pr produsert enhet (inkl arbeidsgiveravgiften). I tillegg kan politisk stabilitet, effektiviteten i private og offentlige institusjoner, infrastruktur og kommunikasjon være avgjørende for lokalisering av næringsvirksomhet. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad disse lokaliseringfaktorene bidrar til at det norske investeringsklimaet totalt sett har gunstig innvirkning på investeringsklimaet i Norge.

Den formelle (og effektive) beskatningen av selskapsoverskudd i Norge kan trolig øke noe, uten at dette *umiddelbart* får store konsekvenser for norsk næringsliv. Dette skyldes at bedrifter med overskudd før skatteomleggingen fortsatt vil vise overskudd, selv om nettoavkastningen på investeringene isolert sett blir redusert. En eventuell økning av selskapsbeskatningen må imidlertid vurderes på bakgrunn av økt kapitalmobilitet og tegn til økt skattekonkurransen. På noe sikt kan derfor en økning av kapitalbeskatningen bidra til en gradvis utflytting av norsk næringsliv til land hvor investeringsklimaet totalt sett er bedre. Det er også usikkert hvilken innvirkning det nye valutamarbeidet mellom 11 EU-land (Euro) vil ha på investeringsklimaet i Norge. I en periode der det er ønskelig å styrke verdiskapningen i fastlandsbasert næringsvirksomhet, vil det være viktig å kunne vise til et relativt gunstig investeringsklima, herunder en effektiv beskatning av selskapsoverskudd som reelt sett ikke er særlig mye høyere enn i andre OECD-land. Dette tilsier etter

19. NOU 1989: 14 «Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform», jf side 65 og 225.

utvalgets syn at skattesatsen på alminnelig inntekt ikke bør settes særlig høyere enn i dag som ledd i en flatere skatteomlegging.

Utvalgsmedlemmene Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg viser til sin særmerknad i "*Sammenfatning av utvalgets vurderinger og tilrådinger*" i kap 3 og bemerker at det ikke bør være aktuell norsk skattepolitikk å øke den generelle skattesatsen som rammer bedriftsoverskudd.

### 8.5.3.3 Effektivitet

Internasjonal mobilitet kan gi nasjonale privatøkonomiske gevinster for skattyter fordi det åpner for muligheter til å redusere skattebelastningen. Dette har imidlertid ingen realøkonomiske konsekvenser i seg selv i den grad tapet i skatteinntekter for det offentlige fullt ut motsvares av besparelser for hjemlandets innbyggere.

Internasjonal kapitalmobilitet kan gi samfunnsøkonomiske gevinster hvis den marginale avkastningen av kapitalen, for gitt skattebelastning, er høyere i utlandet enn i hjemlandet.

Økt grad av internasjonal kapitalmobilitet kan på den annen side ha enkelte negative effektivitetsvirkninger. Dette skyldes for det første at samfunnet kan påføres kostnader ved at innbyggerne utnytter finansielle arbi-trasjemuligheter. I den grad skattesystemet gjør det privatøkonomisk lønnsomt å pådra seg transaksjonskostnader for å redusere skatten, er det en realøkonomisk kostnad knyttet til det å ha særlig høye skatter i et land.

Provenyhensyn er et annet forhold som indirekte kan føre til et effektivitetstap. Høye skatter kan føre til at noe av skattegrunnlaget og dermed også skatteinntektene flytter ut av landet, jf diskusjonen ovenfor. Dersom det samlede provenyet skal holdes konstant, må skatten på de gjenværende skattebasene økes. Dette vil trolig føre til at det samlede effektivitetstapet av beskatningen øker ettersom det generelt er mer effektivt med lave satser på brede skattegrunnlag enn høye satser utlignet på færre skattebaser. Store forskjeller i beskatning av ulike skattebaser vil også bidra til skattetilpasninger som i seg kan gi effektivitetskostnader.

Større forskjeller i (potensiell) mobilitet mellom ulike skatteobjekter fører til at det ut fra hensynet til effektivitet i skattesystemet skal være større forskjeller i beskatning. Det er vanskeligere å unndra seg beskatning på immobil kapital og stedbundne ressurser enn på mobil kapital. Arbeidskraft er generelt mindre mobil enn kapital. Isolert sett taler dette for lavere skatt på kapital enn på arbeid. Stedbunden kapital som bolig og eiendom er (langt) mindre mobile enn finanskapital plassert i mobile virksomheter. Dette taler isolert sett for høyere skatt på bolig og eiendom enn annen kapital.

Dagens system tar i noen tilfeller hensyn til ulik mobilitet innenfor ulike skattegrunnlag. Det er imidlertid ikke åpenbart at skattesystemet bør tilpasses ytterligere for å ta hensyn til forskjellig utvikling i mobilitet. Det er eksempelvis mange grunner, både praktiske og prinsipielle, som taler mot å innføre et skattesystem der internasjonal mobilitet tas hensyn til i beskatningen av enkelt næringer. Mulige effektivitetsgevinster av en ytterligere differensiering av beskatningen må blant annet avveies mot generelle provenyhensyn, skattemessig likebehandling av ulike skatteobjekter, manglende informasjon hos myndigheter om graden av mobilitet og mot administrative hensyn. Vurderingen av nivået på beskatningen av investeringer i Norge, bør etter utvalgets mening ta utgangspunkt i investeringsklimaet for næringslivet generelt og ikke for enkelt næringer.

## 8.6 Effektivitetsvirkninger av flatere beskatning

---

De tidligere avsnittene i dette kapitlet har illustrert hvordan skattesystemet forårsaker vridninger i ressursbruken, bl a innvirkningen på spare- og konsumatferden og tilpasningen på arbeidsmarkedet. De generelle prinsippene for samfunnsøkonomisk optimal beskatning er presentert i avsnitt 4.4. Hovedkonklusjonen i dette avsnittet er at det fra et effektivitetsmessig synspunkt er ønskelig å finansiere en størst mulig andel av offentlig sektors virksomhet gjennom effektivitetsfremmende og nøytrale skatter. Vridende skatter bør videre utformes slik at effektivitetstapet minimeres, bl a ved å benytte seg av mest mulig generelle skattegrunnlag og lave skattesatser. Ut fra et effektivitetssynspunkt bør det heller ikke ilegges skatter på bedriftenes bruk av innsatsfaktorer, med mindre dette har gunstige innvirkninger på ressursanvendelsen i økonomien.

I dette avsnittet skal det gis en nærmere vurdering av effektivitetsvirkninger av flatere beskatning under forutsetning av provenynøytralitet. Det er generelt sett vanskelig å gjennomføre tilfredsstillende beregninger som viser hvor omfattende effektivitetstapet av beskatning er. De fleste empiriske anslag på effektivitetskostnader ved beskatning er basert på generelle likevektsmodeller. Dette er modeller der man forsøker å beregne virkninger av skatteendringer og andre endringer i økonomiske størrelser, ved å koble innsikt fra økonomisk teori sammen med en mer eller mindre detaljert beskrivelse av økonomien. Slike modeller fanger derfor gjerne opp at endringer i skatte- og avgiftssystemet kan bidra til å endre atferd og fordelingen av ressursene i økonomien, samt den marginale verdsettingen av ressursbruken i ulike anvendelser. Dette vil generelt påvirke den samfunnsøkonomiske effektiviteten i økonomien. Siden slike modeller også fanger opp endringer i skattegrunnlagene, vil beregningene også inneholde provenyefekter utover de som skyldes endringer i skattesatser utlignet på gitte skattegrunnlag.

På den annen side må slike generelle likevektsanalyser nødvendigvis være grove forenklinger av virkeligheten, bl a ved at mange av de empiriske egenskapene til disse modellene ofte bygger på et tynt empirisk grunnlag. Slike modeller er derfor først og fremst nyttige verktøy ved at de gir økt forståelse av hvilke mekanismer som påvirker de samfunnsøkonomiske kostnadene ved beskatning.

Bye et al. (1999) har på oppdrag fra utvalget analysert velferdseffekter av en omlegging i retning av flatere skatt i norsk økonomi basert på den generelle likevektsmodellen MSG- 6. Studien er gjengitt i vedlegg 5. Så vidt utvalget kjenner til er det ikke gjennomført andre generelle likevektsanalyser av mindre progressiv beskatning i Norge. Det vises til NOU: 1996: 9 Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting og NOU 1997: 27 Nytte-kostnadsanalyser *Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor* for en nærmere oversikt over andre empiriske studier av effektivitetskostnader ved beskatning.

Utgangspunktet for analysen til Bye et al. (1999) er å anslå effektivitetsvirkningene av redusert progressiv beskatning på lønnsinntekter basert på skattereglene for 1995. Med effektivitetsvirkninger menes virkninger på samlet velferd, målt ved nyttefunksjonen for én representativ konsument. Analysen sier derfor bl a ikke noe om *fordelingsvirkningene* av en flatere skatteomlegging.



I likhet med øvrige generelle likevektsanalyser forutsetter MSG-modellen at prisene sørger for at tilbud er lik etterspørsel i alle markeder i alle perioder, og at de enkelte aktørene ikke har noe incentiv til å forandre denne likevekten. Dette innebærer bl a en klarering av arbeidsmarkedet i hver periode gjennom en justering av reallønnsnivået før skatt.

En viktig egenskap ved modellen er at all ressurbruk har en alternativkostnad. Eksistensen av alternativkostnader innebærer at konsumet av et gode ikke kan øke i et år, uten at det fører til lavere konsum av andre varer eller til lavere konsum i andre perioder. Heller ikke kan produksjonen og sysselsettingen i en næring øke, uten at det fører til reduksjon i sysselsettingen i en eller flere andre næringer og/eller husholdningenes fritid. Man kan ikke øke konsumet i visse perioder gjennom nettoimport, uten at dette må finansieres gjennom nettoeksport i andre perioder. Dette skyldes at det er lagt til grunn at det skal være langsiktig balanse i utenriksøkonomien.

Det er forutsatt at offentlig skatteproveny skal være det samme før og etter reformen. Dette er gjort gjennom lump-sum overføringer. Det betyr at de beregnede velferdseffektene av skatteomleggingen ikke skyldes rene inntektseffekter av at offentlig sektor endrer sin aktivitet.

Modellen tar utgangspunkt i beskatning etter bostedsprinsippet, jf avsnitt 8.5. Dette innebærer bl a at den ikke tar hensyn til effektivitetsvirkningene av utflagging av næringsvirksomhet fra Norge som følge av eventuelt økt skatt på bedriftenes overskudd. Modellen tar heller ikke hensyn til at lavere marginalsatt på høyere inntekter kan motivere til å ta lengre utdanning og at en reduksjon i skattebeløpet i arbeidsmarkedet kan gjøre det mer attraktivt å kjøpe husholdningsrettede tjenester i markedet. I vedlegg 5 gis det en nærmere redgjørelse for modellen.

Omlegging i retning av flatere skatt består av tre elementer innenfor dette beregningsopplegget, hhv en fjerning av toppskatten, en heving av satsen på alminnelig inntekt fra 28 pst til 31 pst og at ulike typer fradrag/overføringer endres slik at reformen blir provenynøytral. Denne omleggingen ligger dermed nærmest opp til skattemodellen *uten toppskatt* som presenteres i avsnitt 12.2. I tråd med standard konsumentteori, jf boks 8.3, er det lagt til grunn at konsumenten avveier nytten av økt fritid mot nytten av det konsumet vedkommende kan kjøpe ved å arbeide til gitt lønn etter skatt. Prisen på fritid måles som alternativkostnad, dvs som timelønnsatsen utbetalt til lønnstakeren minus marginalsatt.

Analyser av flatere lønnstakerbeskatning krever ideelt sett en modell med flere konsumenter. Dette skyldes at de arbeidstakerne som i utgangspunktet er i toppskatteposisjon før skatteomleggingen, vil få redusert sin marginalsatt. Det motsatte vil være tilfellet for de øvrige skattyterne når satsen på alminnelig inntekt heves.<sup>20</sup> Når man tar hensyn til at inntekts- og substitusjonsvirkningen av økt lønn etter skatt trekker i ulik retning på arbeidstilbudet, er det antatt at høyere lønn etter skatt vil gi en svak økning i arbeidstilbudet for arbeidstakere som i utgangspunktet betaler toppskatt, mens lavere lønn etter skatt vil gi en svak reduksjon i arbeidstilbudet for arbeidstakere med midlere og lavere inntekter.<sup>21</sup> Den samlede virkningen på arbeidstilbudet blir derfor teoretisk sett ubestemt. For å si noe om de samlede endringene i

20. Noen skattytere med lavere inntekter kan få redusert marginalsatten som følge av økningen i eventuelle bunnfradrag. En slik effekt er det imidlertid sett bort fra her.

21. Dette impliserer at det er lagt til grunn en arbeidstilbudsfunksjon som er stigende i lønn etter skatt.

arbeidstilbud og konsum, må man derfor aggregere over endringer som går i ulik retning. Avhengig av styrken i de to ulike konsumentgruppers tilpasning, og hvilken vekt de har, kan totaleffekten gå i begge retninger.

Konsumtilpasningen i MSG-6, er som nevnt, beskrevet ved atferden til én representativ konsument (husholdning). Det er tatt hensyn til de ulike arbeidstilbudsvirkningene for personer med hhv høye og lave inntekter gjennom særskilte beregninger. Forfatterne har ikke valgt å spekulere på hvilket punkttestimat som er mest sannsynlige for de partielle beregningene, men har i stedet valgt å gjennomføre følgende tre skiftberegninger:

- *Null-alternativet*: Her er det ingen direkte effekt av skatteendringene alene på det samlede arbeidstilbudet.
- *Pluss-alternativet*: Her legges det til grunn at det samlede arbeidstilbudet initialt øker med 1,3 pst. Dette innebærer at effektene for de høytlønte gis størst vekt i beregningene.
- *Minus-alternativet*: Her legges det til grunn at det samlede arbeidstilbudet initialt reduseres med 1,3 pst. Dette innebærer at effektene for de lavtlønte gis størst vekt i beregningene.

### *Null-alternativet*

Tabell 8.5 gjengir de langsiktige effektene av null-alternativet. Med langsiktige effekter menes virkningene etter at dynamikken har utspilt seg, dvs en sammenligning av likevektene for de to skattesystemene. Det følger av tabellene at den skisserte omleggingen i retning av flatere beskatning vil gi svært beskjedne velferdsgevinster innenfor MSG-modellen når det forutsettes at skatteomleggingen ikke har direkte effekt på det samlede arbeidstilbudet. At en får en velferdsgevinst innenfor dette alternativet skyldes at sysselsettingen likevel øker. Økt sysselsetting gir en velferdgevinst fordi den marginale samfunnsøkonomiske nytten av å anvende tiden til arbeid som øker konsummulighetene, er langt større enn den marginale samfunnsøkonomiske nytten av fritid både før og etter omleggingen til en flatere beskatning, jf avsnitt 8.3.

Den viktigste grunnen til at sysselsettingen øker innenfor dette alternativet, selv om den initiale direkte effekten på arbeidstilbudet er null, kommer av at økningen i skatten på alminnelig inntekt fører til at bokostnadene faller. Bokostnadene inngår i konsumprisindeksen, slik at dette fallet bidrar til å øke konsumentenes reallønn etter skatt. Dette gir en positiv substitusjonseffekt på arbeidstilbudet som dominerer inntektseffekten. At inntektseffekten på arbeidstilbudet er svake i denne beregningen skyldes ikke bare forutsetningene om hvordan husholdningen reagerer på gitte endringer i priser og inntekt, men også at den samlede simulerte realinntektsendringen er svært liten i denne beregningen. Det at bokostnadene faller har nær sammenheng med at brukerprisen på boligkapital faller relativt markert når satsen på alminnelig inntekt øker, også i forhold til brukerprisene på andre typer realkapital. Årsaken til dette er at verdien av rentefradraget øker mer enn fordelsbeskatningen av å eie egen bolig fordi boligbeskatningsreglene gjør denne avkastningen lav.

Tabell 8.5 illustrerer at reallønnsnivået for konsumentene øker for å gjenopprette likevekt i arbeidsmarkedet. Sysselsettingsveksten bidrar også til økt innsats av realkapital. Skatteomleggingen bidrar på den annen side til en viss reduksjon av BNP. Forskjellen mellom effekten på BNP og veksten i arbeidskraft og kapital skyldes i hovedsak at ressursene beveger seg til

næringer hvor deres marginalproduktivitet er lavere enn de var i de næringer som avgir ressurser. Et viktig bidrag i så måte er økte boliginvesteringer.

**Tabell 8.5: Velferdsendring i null-alternativet og faktorer bak denne. Langsiktige effekter målt ved prosentvis avvik fra referanseberegning.**

Samlet velferd	0,03
Konsum	0,07
Arbeidstilbud = sysselsetting	0,03
Konsumprisindeks	-0,68
Utbetalt timelønn før skatt, gjennomsnitt	-0,52
BNP	-0,02
Realkapital	0,27
Bruttoinvesteringer i alt	0,11
Boliginvesteringer	1,62
Brukerpris på boligkapital	-3,32

#### *Pluss-alternativet*

Tabell 8.6 gjengir de langsiktige effektene i pluss-alternativet der det forutsettes en initial økning i det samlede arbeidstilbudet på 1,3 pst. Det følger av tabellen at omleggingen i retning av flatere beskatning gir større velferdsgevinster når det forutsettes at skatteomleggingen har en positiv direkte effekt på arbeidstilbudet.

I tillegg til de økte konsummulighetene som individet selv tar hensyn til at en ekstra arbeidstime gir, skaper den økte sysselsettingen også verdier som tilfaller det offentlige. Ved en provenynøytral reform kan dette tilbakeføres til konsumentene. Den initiale økningen i arbeidstilbudet fører til at reallønnen må reduseres for å gjenopprette likevekten i arbeidsmarkedet. Dette bidrar til å redusere den langsiktige likevektsendringen i sysselsettingen til 0,86 pst, dvs en økning som er vel 0,4 prosentpoeng mindre enn i det initiale tilbudsskiftet. Realkapitalen øker også på lang sikt med 0,86 pst. BNP-veksten er imidlertid kun 0,63 pst. Forskjellen mellom BNP-veksten og veksten i arbeidskraft og kapital skyldes dels at modellen forutsetter avtakende skalautbytte, dels en tendens til at ressursene beveger seg til næringer med hvor deres marginalproduktivitet er lavere enn de var i de næringer som avgir ressurser. Et viktig bidrag i så måte er veksten i boligkapitalen.

**Tabell 8.6: Velferdsendring i pluss-alternativet og faktorer bak denne. Langsiktige effekter målt ved prosentvis avvik fra referanseberegning**

Samlet velferd	0,10
Konsum	1,03
Arbeidstilbud = sysselsetting	0,86
Konsumprisindeks	-0,91
Utbetalt timelønn før skatt, gjennomsnitt	-1,43
BNP	0,63
Realkapital	0,86
Bruttoinvesteringer i alt	0,52
Boliginvesteringer	2,96
Brakerpris på boligkapital	-3,69

*Minus-alternativet*

MSG-6 er om lag lineær i *relative* endringer når det gjelder makroøkonomiske effekter innenfor et relativt bredt spekter av økonomiske størrelser. Hvis en derfor antar at endringen i det samlede arbeidstilbudet er motsatt av hva en har antatt i pluss-alternativet, vil velferdseffekten og kildene til denne påvirkes omtrent tilsvarende i motsatt retning i forhold til null-alternativet som forskjellene mellom pluss- og null-alternativet.

**8.7 Oppsummering**

De fleste former for beskatning har konsekvenser for økonomiens virkemåte, ved at ulike skatter og avgifter kan føre til vridninger i de relative prisene på varer, tjenester og innsatsfaktorer. Slike vridningseffekter innebærer at beskatning kan ha ugunstige effektivitetsvirkninger i den forstand at de kan føre til at det kan være lønnsomt for aktørene i økonomien å tilpasse seg på en måte som ikke nødvendigvis gir en samfunnsøkonomisk best mulig ressursbruk. Effektivitetstapet vil avhenge av i hvilken grad tilpasningen til personer og bedrifter styres av hva de faktisk må betale for en vare eller innsatsfaktor etter skatt, og hva de sitter igjen med av lønn eller overskudd etter skatt.

Ved beskatning av kapital har en isolert sett vridninger både med hensyn til sparingens omfang og sammensetning. Den første vridningen er ikke til å unngå, gitt at en skal beskatte kapitalinntekter. Dette skyldes at den kapitalavkastningen som den enkelte legger til grunn for sine sparebeslutninger (avkastning etter skatt), er lavere enn den samfunnsøkonomiske avkastningen av sparing (avkastning før skatt). Størrelsen på det samfunnsøkonomiske tapet vil avhenge av hvor følsom spare- og låneatferden er mht. avkastningen etter skatt. Etter det utvalget kjenner til er det få empiriske studier som gir klare indikasjoner på hvor mye spare- og låneatferden endres som følge av endringer i skattesystemet.

Den andre formen for vridning innenfor kapitalbeskatningen oppstår hvis avkastningen på forskjellige typer investeringer beskattes ulikt. Dette vrir sammensetningen av sparingen i favør av former hvor beskatningen er lavest. Gjennom et mest mulig nøytralt skattesystem kan en isolert sett minimere

dette samfunnsøkonomiske tapet, dvs at kapitalbeskatningen bør bidra til at sparingen og investeringene får en sammensetning som gir høyest mulig avkastning for samfunnet. Det er flere ikke-nøytrale elementer igjen innenfor gjeldende skattesystem. Blant annet beskattes boliginvesteringer svært lavt sammenlignet med investeringen i annen real- og finansformue.

Skatt på arbeidsinntekt vrir isolert sett skattyterens valg mellom lønnet arbeid på den ene siden, og fritid og annen ulønnet aktivitet på den andre. Dette er en kostnad for samfunnet, fordi den lønnen som arbeidstakeren legger til grunn (lønn etter skatt) er lavere enn den samfunnsøkonomiske verdien av økt arbeidsinnsats (lønn før skatt). Denne kostnaden blir større jo mer følsom sysselsettingen er for endringer i marginalsakten.

Den samlede virkningen på arbeidstilbudet av endringer i netto marginallønn (og dermed skatt) er fra et teoretisk perspektiv ikke entydig. Dette skyldes at skatt på arbeidsinntekt har to effekter på individets arbeidstilbud, både en inntektseffekt og en substitusjonseffekt. Inntektseffekten trekker i retning av å øke arbeidstilbudet, siden arbeidstakeren som følge av skatten får dårligere råd og derfor isolert sett ønsker å redusere forbruket av alle goder, inkl fritid. Substitusjonseffekten trekker i motsatt retning, siden fritid ikke beskattes og derfor relativt sett blir billigere.

Flere norske og internasjonale studier av marginallønnens innvirkning på arbeidstilbudet indikerer at arbeidstilbudet til menn som er etablert i arbeidsmarkedet i liten grad påvirkes av endringer i lønn etter skatt, dvs at arbeidstilbudet er relativt uelastisk. På den andre siden er det mye som tyder på at arbeidstilbudet til gifte kvinner og til personer som ikke er fast etablert i arbeidsmarkedet er vesentlig mer påvirket av endringer i disponibel inntekt, dvs mer elastisk arbeidstilbud. Dette skyldes bl a at arbeidstakere med (utsikter til) lav lønn i praksis ofte står overfor et valg mellom arbeid eller ikke arbeid. Arbeidstilbudet kan også påvirkes av andre faktorer enn lønn etter skatt, for eksempel nivået på ulike trygder og hvordan disse er avkortet mot lønnsinntekter. En annen faktor kan være nivået på faste kostnader knyttet til å tre inn i arbeidsmarkedet, eksempelvis reisekostnader og utgifter til barne-tilsyn.

Skatte- og avgiftssystemet virker inn på lønnsdannelsen. Dette skyldes at både nivået på og sammensetningen av den samlede skattebelastingen på arbeidsinnsats kan påvirke bedriftenes og arbeidstakernes atferd og dermed ha innvirkning på tilpasningen i arbeidsmarkedet.

Selv om de ulike teoretiske og empiriske arbeidsmarkedsmodeller som er beskrevet i dette kapitlet ikke gir helt klare konklusjoner når det gjelder skattes betydning for lønn før skatt, kan en stort sett si at en må forvente at lavere marginalsatter (for gitte gjennomsnittsskatter) vil øke lønn før skatt. Tilsvarende vil lavere gjennomsnittlige personskatter redusere lønn før skatt.

Nasjonale vedtak og internasjonale avtaler om felles markeder og økt konkurranse over landegrensene har ført til større muligheter for mobilitet over landegrensene både av varer, tjenester, kapital og mennesker. Mobilitet over landegrensene kan i seg selv ha positive effektivitetsvirkninger ved at det bidrar til at kapital flyter dit avkastningen er høyest, som følge av at varer og tjenester produseres der kostnadene er lavest. Økt mobilitet fører på den annen side til at lokalisering eller plassering av skattegrunnlagene blir mer følsom for endringer i skattebelastningen.

Dagens skattesystem tar til en viss grad hensyn til at arbeidskraft er mindre mobil enn kapital ved at arbeidsinntekter gjennomgående beskattes etter høyere satser enn tilsvarende kapitalinntekter. Det er imidlertid ikke åpenbart

at skattesystemet bør tilpasses ytterligere for å ta hensyn til forskjellig utvikling i mobilitet. Mulige effektivitetsgevinster av en ytterligere differensiering av beskatningen må blant annet avveies mot generelle provenyhensyn, skattemessig likebehandling av ulike skatteobjekter, manglende informasjon hos myndigheter om graden av mobilitet og mot administrative hensyn.

En økning av kapitalbeskatningen kan på noe sikt bidra til en gradvis utflytting av norsk næringsliv til land hvor investeringsklimaet totalt sett er bedre. Det er også usikkert hvilken innvirkning det nye valutasamarbeidet mellom 11 EU-land (Euro) vil ha på investeringsklimaet i Norge. I en periode der det er ønskelig å styrke verdiskapningen i fastlandsbasert næringsvirksomhet, vil det være viktig å kunne vise til et relativt gunstig investeringsklima, herunder en effektiv beskatning av selskapsoverskudd som reelt sett ikke er særlig mye høyere enn i andre OECD-land. Dette tilsier etter utvalgets syn at skattesatsen på alminnelig inntekt ikke bør settes særlig høyere enn i dag som ledd i en omlegging i retning av flatere skatt.

Bye et al. (1999) har analysert velferdseffekter av flatere lønnstakerbeskatning i norsk økonomi basert på den generelle likevektsmodellen MSG-6. Det er lagt til grunn at skatteomleggingen består av en fjerning av toppskatten, en heving av satsen på alminnelig inntekt fra 28 pst til 31 pst og at ulike typer fradrag/overføringer endres slik at reformen blir provenynøytral.

Forfatterne har lagt vekt på at dersom reformen leder til økt arbeidstilbud, vil det gi en positiv samlet velferdseffekt. Det skyldes at den totale skattekilen av å arbeide fremfor å ta fri er svært stor både før og etter den flatere skattereformen. Velferdseffekten er imidlertid liten og usikker da den skisserte reformen ikke reduserer den samlede skattekilen i arbeidsmarkedet i vesentlig grad. En viktig grunn til dette er at skatteomleggingen isolert sett vil ha ulik innvirkning på arbeidstilbudet for arbeidstakere med høyere inntekter i forhold til arbeidstilbudet for arbeidstakerne med midlere og lave inntekter.

## Kapittel9

# Skatt og fordeling

### 9.1 Innledning

---

Skatt bidrar isolert sett til å redusere disponibel inntekt. I kapittel 11 og spesielt i kapittel 12, foretar utvalget en analyse av hvordan ulike skattemodeller påvirker inntektsfordelingen i samfunnet. Hovedformålet med dette kapitlet er å gi en metodemessig bakgrunn for de fordelingsanalysene som utvalget har gjennomført.

I tillegg til utformingen av skattereglene er det en rekke forhold som påvirker inntektsfordelingen i samfunnet. Forskjeller i inntektsnivå kan dels skyldes personlige valg og prioriteringer, og avspeiler slik sett mangfoldet i samfunnet. Forskjeller i inntektsnivå vil også avhenge av den enkelte persons deltaking på arbeidsmarkedet, kapitalmarkedet og utdanningssystemet. For personer som på grunn av alder, uførhet og arbeidsløshet har begrensede muligheter til å erverve seg inntekt, vil overføringsordningene ofte være en viktig inntektskilde.

Løpende inntekt gir mulighet til å kjøpe varer og tjenester i dag eller til å spare, som gir mulighet til økt forbruk senere i livet eller til å etterlate seg arv. Formue kan gi avkastning på mange måter, enten i form av penger eller tjenester.

Den enkeltes økonomiske velferd i vid forstand vil også påvirkes av forhold som ikke er gjenstand for markedsmessige transaksjoner. Både arbeid i hjemmet og ytelser som mottas fra familie og venner vil påvirke den enkeltes velstand. I tillegg til overføringsordningene i trygdesystemet, yter det offentlige også tjenester som gjør at mange kan dra nytte av undervisning, helsetjenester og omsorgstjenester til priser som er lavere enn markedsprisen.

Siktemålet med å analysere inntektsfordelingen er å vurdere hvordan levekårene i samfunnet er fordelt. Dette gjør at det lett kan bli for snevert å basere analysen av inntektsforskjeller på skattesystemets inntektsbegrep, som eksempelvis alminnelig inntekt og personinntekt. Et bredere inntektsgrunnlag som er utformet med det formål å gi uttrykk for faktiske inntektsforhold er ideelt sett mer hensiktsmessig. I praksis må en imidlertid i stor grad basere seg på registeropplysninger. Dette er nærmere drøftet i avsnitt 9.2.1 under valg av *inntektsbegrep*.

Levekårene til den enkelte vil også avhenge av en rekke forhold som ikke direkte er knyttet til inntekt, som for eksempel størrelsen på og sammensetningen av husholdningen som personen tilhører. For å sikre sammenlignbarhet mellom personer er det vanlig i inntektsfordelingsanalyser å ta utgangspunkt i samlet husholdningsinntekt, for deretter å tildele hvert husholdningsmedlem en *ekvivalent inntekt* basert på en *ekvivalensskala*, jf avsnitt 9.2.2. I avsnitt 9.2.2 drøftes også valget av *analyseenhet*, dvs den enhet som skal inngå i fordelingsanalysen. Videre blir ulikhetsmål presentert i avsnitt 9.2.2. I avsnitt 9.2.3 presenteres skattemodellen LOTTE. I avsnitt 9.3 gis det en oppsummering.

## 9.2 Metode for analyse av inntektsfordeling og velferd

---

### 9.2.1 Inntektsbegrep

#### 9.2.1.1 Prinsipielle betraktninger

Utgangspunktet for en inntektsfordelingsanalyse er at en ønsker å si noe om fordelingen av *økonomisk velferd* i befolkningen. Velferden til det enkelte individ avhenger av en rekke faktorer, hvorav inntekt<sup>22</sup> er en viktig komponent fordi den setter individet i stand til å kjøpe varer og tjenester i dag eller i senere perioder. Siden individuell velferd ikke er mulig å observere, kan inntekt brukes som en indikator, jf også Thoresen (1995).

En tradisjonell økonomisk definisjon av inntekt er det såkalte Schanz-Haig-Simons (SHS) inntektsbegrep: Inntekten i en periode defineres her som det beløpet som kan forbrukes uten at realverdien av formuen reduseres. Dette inntektsbegrepet favner i prinsippet over alle goder og tjenester, både pengemessige og ikke-pengemessige, som mottas i løpet av en bestemt periode.

Periodiseringen av inntekter i fordelingsanalyser begrenser seg ofte til et år. Dette kan gi et misvisende bilde av graden av inntektsforskjeller når personer har skiftende inntekter i løpet av livsløpet. Selv i tilfeller der alle personer gis like muligheter og har lik inntekt i et livsløpsperspektiv, vil inntektsforskjeller basert på årsinntekter kunne bli store når inntektsmobiliteten er stor. Beregninger gjort av Aaberge et al. (1996a) tyder blant annet på at inntektsmobiliteten kan være noe større i Norge enn i USA.<sup>23</sup> Analyser av årsinntekter kan også gi et misvisende bilde av inntektsfordelingen sett i forhold til et individs livsløpsinntekt når inntekten i et år skyldes kortvarige verdiendringer, på eksempelvis aksjer. Analyser basert på årsinntekter kan imidlertid, tross sine mangler, brukes til å belyse viktige sider ved inntektsfordelingen.

Et SHS-inntektsmål vil blant annet omfatte følgende inntektstyper:

- Inntekter som oppstår som følge av omsetning av varer og tjenester i et marked, og som normalt har sin motytelse i kontantbetaling. Typiske eksempler er lønnsinntekt, renteinntekt, leieinntekt og næringsinntekt.
- Naturalytelser som for eksempel firmabil, billige lån fra arbeidsgiver mv.
- Inntekter som skapes av de vare- og tjenestestrømmer som oppstår fra den konsumkapital som husholdningene eier, men som ikke omsettes i et marked, fordi eieren og brukeren av kapitalen er den samme. Eksempler på slik konsumkapital er boliger, lystbåter og biler.
- Formuesgevinster og -tap som følge av realprisendringer på boliger og annen konsumkapital, og realverdifall på bankinnskudd og andre fordringer eller gjeld som følge av inflasjon.
- Verdien av offentlige tjenester som enten tilbys gratis eller til subsidierte priser, for eksempel utdanning, helse og andre velferdstjenester.
- Verdien av hjemmeproduksjon.
- Overføringer mellom husholdninger, som gaver og arv.

---

22. I den grad prisene varierer etter bosted, burde man i prinsippet korrigere for dette.

23. Aaberge et al. (1996b) har også analysert forekomsten av fattigdom i Norge, og konkluderer blant annet med at andelen fattige basert på årsinntekter er vesentlig større enn når de samme personene følges over en 8-års periode. Dette betyr at en stor andel av disse kun sporadisk får inntekt under fattigdomsgrensen.



### 9.2.1.2 Hvilket inntektsbegrep skal ligge til grunn for en inntektsfordelingsanalyse?

Det er flere årsaker til at en ikke kan benytte SHS-definisjonen av inntekt i en empirisk analyse av inntektsfordelingen. Problemet er særlig knyttet til mangelfull registrering av mange av inntektskomponentene. I praksis må en som regel basere seg på statistikk som dels bygger på de inntekter som legges til grunn for, og kommer frem til beskatningen, og dels på tilgjengelige registeropplysninger om skattefrie inntekter.

Det er mest nærliggende å ta utgangspunkt i inntektsregisteret i Statistisk sentralbyrå. Inntektsregisteret inneholder opplysninger fra selvangivelsene samt annen registerinformasjon om inntekter som ikke er skattepliktige. Boks 9.1 gir en kort beskrivelse av inntektsregisteret. Inntekter som framkommer i selvangivelsesmaterialet vil imidlertid på flere punkter avvike fra SHS. Det kan blant annet pekes på følgende forhold:

- Etter gjeldende regler er avkastningen av varige konsumgoder i form av den tjenesteyting boliger, biler og andre forbruksgoder gir, enten lavt verdsatt eller ikke registrert. Samtidig er gjeldsrenter på lån til slike formål i sin helhet fradragsberettiget.
- Kapitalgevinster og -tap som følge av inflasjonsgevinster eller -tap på gjeld og fordringer fanges ikke opp i selvangivelsesmaterialet.
- Urealiserte kapitalgevinster (-tap) er ikke skattepliktig (fradragsberettiget) og blir derfor ikke registrert på selvangivelsen.
- Naturalytelser vunnet ved arbeid vil i varierende grad, og på ulik måte, framkomme på selvangivelsen.
- Inntekter mv som er skattepliktige, men som unndras beskatning vil naturlig nok ikke framkomme på selvangivelsen.
- Mindre arvebeløp og gaver fra en husholdning til en annen vil i liten grad bli registrert.

Inntektsregisteret har opplysninger om en del overføringer fra stat og kommune som ikke regnes som skattepliktig inntekt, som for eksempel barne-trygd, bostøtte, stipend fra Statens lånekasse for utdanning, forsørgerfradrag og økonomisk sosialhjelp. Ytelser til enslige forsørgere og ytelse som gis som engangsbeløp er imidlertid i mindre grad dekket i registeret, og dette kan gjøre at inntekten for disse blir undervurdert. Dette gjelder eksempelvis engangsstønad ved fødsel og adopsjon, stønad til utdanning og nedkomststønad til enslige forsørgere samt enkelte mindre stønader som administreres av kommunene.

I inntektsfordelingsanalyser må det avgjøres hva slags utgifter som skal trekkes fra inntekten. I prinsippet bør alle utgifter som reduserer den økonomiske velferden trekkes fra inntekten, på samme måte som alle inntekter som bidrar til individets økonomiske velferd inngår. Dette reiser imidlertid mange prinsipielle spørsmål. Det må blant annet avgjøres om en utgift er nødvendig for å sikre seg inntekt, og om den dermed har sin motpost i registrert inntekt, eller om utgiften mer er å betrakte som kjøp av et gode eller tjeneste. Slike avveininger er nærmere drøftet i vedlegg 6 i NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier.

Inntektsregisteret er en betegnelse på et statistikkregister som etableres årlig av Statistisk sentralbyrå, som knytter sammen ulike registre basert på personnummer. Register og datakilder som inngår er blant annet:

- Den sentrale folkeregisteret: Familiekode, bostedskommune, kjønn, alder mv
- Likningsregisteret: Dekker alle personer over 12 år uavhengig av om de har inntekt eller ikke. Har opplysninger om beregnet alminnelig inntekt, personinntekt, skatteklasser, utlignet skatt mv
- Selvangivelsesregisteret: Dekker alle opplysninger om inntekts- og fradragposter på selvangivelsen for hele befolkningen, for eksempel lønn, næringsinntekt, kapitalinntekter, pensjonsinntekter mv
- Statens lånekasse for utdanning: Lån og stipend
- Husbanken: Bostøtte
- Sosialhjelpsregisteret: Sosialhjelp, lån
- Rikstrygdeverket: Alderspensjon, uførepensjon, etterlattepensjon, dagpenger ved arbeidsløshet, barnetrygd, mv

Inntektsregisteret er nærmere beskrevet i Epland (1998).

---

I skattereglene er fradrag innført med ulike begrunnelser (fordelingshensyn, oppfordring til en bestemt atferd mv), jf avsnitt 11.3. Dette gjør at det vanligvis ikke tas hensyn til skattemessige fradrag ved fastsettelse av inntekt i fordelingsstudier. Utvalget har av samme grunner valgt ikke å ta hensyn til slike fradrag. Fradrag som normalt har sin motpost i registrert inntekt, og som er nødvendig for å sikre at både positive og negative inntekter behandles likt, er imidlertid trukket fra. Dette gjelder eksempelvis underskudd i næring og negative kapitalgevinster. Gjeldsrenter er behandlet særskilt. Disse forutsetningene får ingen betydning for beregningen av selve skatten, men kun for fastsettelse av inntekten.

#### *Nærmere om gjeldsrenter og boliginntekt*

Gjeldsrenter reduserer muligheten til løpende forbruk og bør i utgangspunktet trekkes fra for å komme til årets inntekt. Hvorvidt en skal trekke fra gjeldsrenter må imidlertid også ses i sammenheng med om de motsvarende inntektene tas med. I prinsippet bør all avkastning av varige konsumgoder tas med som inntekt, uansett hvordan denne er finansiert. Selv om et kapitalobjekt ikke gir avkastning i form av penger, er det rimelig å anta at det gir en avkastning i form av tjenester som har betydning for individets velferd på lik linje med annen kapitalavkastning. Avkastningen av egen bolig blir den leieverdi som vedkommende hadde måttet betale for å bo i boligen.

Den fordelen eller beregnede inntekten man har av å bo i egen bolig reflekteres imidlertid bare i begrenset grad i inntektsstatistikken. I Skattedirektoratets Lignings-ABC er i det gitt anvisning på at det kan passe å sette ligningsverdien for nybygde eiendommer til 20 til 30 pst av kostprisen for bygning og grunn inklusive verdien av eget arbeid. Takstene for eldre bygg har i mange tilfeller stått nominelt uendret gjennom flere år med til dels sterk prisstigning. For eldre bebyggelse er det derfor ikke uvanlig at likningstakstene også er lavere enn 20 til 30 pst av eiendommens markedsverdi. Undersøkelser har imidlertid vist at det er store individuelle forskjeller i forholdet mellom likningsverdi og markedsverdi.

For en vanlig norsk husholdning utgjør ofte boliggjelden en stor del av samlet gjeld. I tillegg er det vanlig å ta opp lån for å kjøpe bil og andre varige forbruksgoder som det ikke beregnes inntekt av for skatteformål. Hvis gjeldsrentene trekkes fra inntekten i sin helhet vil høytlønte personer med dyr bolig og bil som er gjeldsfinansiert kunne framstå med like høy inntekt som lavtlønte med nøktern bil og bolig. Dette vil skape skjevheter i fordelingsanalysen.

Tabell 9.1 gjengir gjennomsnittlige gjeldsrenter for personer med og uten egen bolig samt beregnet inntekt av egen bolig slik den beregnes for skattemessige formål i 1996. Boliglån utgjør normalt en stor andel av samlet gjeld for en husholdning. For en person som fullt ut har gjeldsfinansiert boligen og som ikke har annen gjeld, bør i prinsippet gjeldsrenter om lag tilsvare leieverdien eller stipulert inntekt av egen bolig. Tabellen indikerer at det er et betydelig avvik mellom inntekt av prosentlignet bolig og gjeldsrentefradraget. Gjeldsrentene var i gjennomsnitt for alle personer på 10 800 kroner i 1996, og er etter minstefradraget, det største fradraget for personlige skattytere i beregning av alminnelig inntekt. De gjennomsnittlige gjeldsrentene for personer med egen bolig var i 1996 på 19 700 kroner, mens beregnet inntekt av egen bolig i gjennomsnitt var 3 600 kroner. Til sammenligning var de gjennomsnittlige gjeldsrentene for personer uten egen bolig på 5 200 kroner i 1996. Dette illustrerer at mens gjeldsrentene fullt ut er fradragsberettiget, kommer boliginntektene mv bare i liten grad fram til beskatning. For å begrense problemene som gjeldsrenter og den lave skattemessige verdsettelsen av bolig mv skaper, er det nødvendig å vurdere alternative inntektsbegrep.

**Tabell 9.1: Gjeldsrenter og inntekt av egen bolig etter alder for personer med og uten egen bolig. 1996. Kroner**

	I alt	17-24	25-34	35-44	45-54	55-66	67-70	80-
Gjeldsrenter i gjennomsnitt for personer over 17 år etter alder								
I alt	10 800	1 900	14 500	19 300	16 100	8 400	2 200	600
m/bolig	19 700	16 600	28 800	31 100	24 700	12 400	3 300	1 100
uten bolig	5 200	1 300	7 800	9 300	8 000	4 400	1 000	200
Inntekt av prosentlignet bolig <sup>1</sup>	3 600	1 600	2 700	4 000	4 400	3 900	3 100	2 500

<sup>1</sup> Gjennomsnitt for de med egen bolig.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Desiltabeller

I fordelingsanalyser benyttes ofte desiltabell for å vise hvordan én inntektsfordeling skiller seg fra en annen. I en desiltabell rangeres og grupperes individene etter størrelsen på en variabel, for eksempel inntekt. De 10 pst med lavest inntekt tilhører 1. desil, de neste 10 pst 2. desil og så videre til 10. desil som består av de 10 pst av befolkningen med høyest inntekt. Slike tabeller kan brukes til å vise virkningen på samlet inntekt etter skatt av skatteomlegginger regnet per forbruksenhet etter inntektstrinn. En slik metode kan også si noe

om virkningen av skatteomlegginger på gjennomsnittsskatten etter inntektsrinn.

### 9.2.1.3 *Inntektsbegrep*

Utvalget har vurdert fire ulike inntektsbegrep (A-D) som adskiller seg ved måten beregnet inntekt av egen bolig og de motsvarende renteutgiftene er behandlet, jf boks 9.2. Tabell 9.2 viser hvordan inntektene fordeler seg på desiler, jf boks 9.3 målt etter inntektsbegrepene A-D.

---

#### Inntektsbegreper

Lønnsinntekt omfatter lønn, arbeidsløshetsstrygd, honorarer mv, naturalytelser som fri bil og sykepenger (både fra arbeidsgiver og fra Folketrygden).

Næringsinntekt er definert som inntekt fra næringsvirksomhet etter avskrivninger og nedskrivninger, driftsutgifter og skattemessige underskudd i næring og skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet.

Kapitalinntekt omfatter renteinntekt og aksjeutbytte medberegnet skattepliktig inntekt av egen bolig og hytte.

Overføringer omfatter skattepliktige ytelser fra folketrygden som alders-, uføre-, og etterlattepensjon, overgangsstonad, barnpensjon og attføringsspenger. Videre regnes tjenstepensjon, underholdningsbidrag, legater og som inntekt. Skattefrie ytelser som bostøtte, stipend fra Statens lånekasse for utdanning og sosialhjelp er også tatt med.

Kapitalgevinster og -tap er delvis inkludert i inntektsstatistikken. Realiserte gevinster og -tap på aksjer er tatt med. Urealiserte verdiendringer på aksjer, obligasjoner mv er ikke skattepliktige og det eksisterer heller ikke registre over eierskap av verdipapirer. Disse inntektene blir derfor ikke tatt med. Det samme gjelder både realiserte og urealiserte verdiendringer på varige konsumgoder. Gevinst ved salg av bolig som eieren har bodd i løpet av ett av de siste to årene før salget, er skattefri, og blir derfor ikke registrert i inntektsstatistikken.

Barnetrygd og forsørgerfradrag regnes som negative skatter.

Samlet inntekt	= Lønnsinntekt
	+ Næringsinntekt
	+ Kapitalinntekt
	+ Overføringer
Inntektsbegrep A	Samlet inntekt medregnet boliginntekt og med fratrukk for gjeldsrenter
Inntektsbegrep B	Samlet inntekt uten beregnet boliginntekt og uten fratrukk for gjeldsrenter
Inntektsbegrep C	Samlet inntekt medregnet korrigert boliginntekt og med fratrukk for gjeldsrenter. Den skattemessige boliginntekten er i dette tilfellet multiplisert med 4 for å gi et skjønnsmessig uttrykk for reell boliginntekt

**Inntektsbegrep D** Samlet inntekt uten beregnet boliginntekt og med fratrukk for anslåtte renter på lån til næringsformål. Det foreligger imidlertid ikke data over næringsrenter knyttet til primærnæringene. Gjeldsrentene vil derfor skjønnsmessig trekkes fra i henhold til skattyters andel av bruttoformuen i næring for større fleksibilitet enn i et vanlig forvaltningsorgan.

Statistisk sentralbyrå baserer seg i hovedsak på to inntektsbegrep i fordelingsanalyser; inntekt etter skatt og disponibel inntekt. Inntekt etter skatt har ikke medberegnet inntekt av egen bolig, og gjeldsrenter er heller ikke trukket fra. Begrepet tilsvarende derfor inntektsbegrep B. Disponibel inntekt har medberegnet inntekt av egen bolig og gjeldsrentene er trukket fra. Disponibel inntekt tilsvarende derfor inntektsbegrep A.

Inntektsbegrep A tilsvarende gjeldende skattemessige behandling av inntekt av egen bolig og gjeldsrenter. Siden boligkapital gjennomgående verdsettes lavt i skattesammenheng innebærer dette en undervurdering av den reelle inntekten. I inntektsfordelingsanalyser bør en derfor korrigere for dette.

**Tabell 9.2: Beregnet inntekt etter skatt<sup>1</sup> fordelt etter desiler for fire alternative inntektsbegrep. 1998. Kroner**

Desiler	Inntektsbegrep <sup>2</sup>			
	A	B	C	D
1.....	67 000	70 600	70 600	70 100
2.....	103 200	108 100	109 200	107 600
3.....	122 100	130 000	130 400	129 100
4.....	138 200	148 500	148 100	147 700
5.....	154 600	165 900	165 100	165 000
6.....	169 600	182 100	181 900	181 100
7.....	186 400	195 600	200 400	198 500
8.....	207 100	220 900	222 500	219 700
9.....	237 700	253 100	255 700	251 800
10.....	385 500	406 400	410 300	403 300
Total gj.sn.....	177 100	188 500	189 400	187 400

<sup>1</sup> Det legges til grunn stordriftsfordeler tilsvarende  $\Theta = 0,5$  og at person er analyseenhet, se avsnitt 9.2.2.

<sup>2</sup> Inntektsbegrepene er nærmere definert i boks 9.2

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I inntektsbegrep B er beregnet boliginntekt og alle typer gjeldsrenter utelatt fra inntektsbegrepet. Tabell 9.2 viser at dette inntektsbegrepet gir høyere gjennomsnittsinntekt enn inntektsbegrep A. Dette skyldes den lave fordelsbeskatningen av egen bolig sammenlignet med de motsvarende renteutgiftene, som er fullt fradragsberettiget. En vesentlig svakhet med dette inntektsbegrepet er imidlertid at det kan overvurdere inntektene til selvstendig nærings-

drivende sammenlignet med lønnstakere, fordi gjeldsrenter knyttet til næringsvirksomhet ikke trekkes fra. Denne tilnærmingen kan også skape en skjevhet i forhold til renter på studielån, som er en annen viktig fradragspost for husholdningene, men hvor den motsvarende inntekten normalt regnes fullt ut som lønn. For personer med hovedparten av formuen plassert i bolig, men som ikke har gjeld vil inntektsbegrep B bidra til å undervurdere den reelle inntekten.

I inntektsbegrep C er det forsøkt beregnet en mer reell inntekt av egen bolig. Dette er gjort ved skjønnsmessig å multiplisere ligningsverdien av egen bolig med fire, som er basert på en antakelse om at ligningsverdien av egen bolig i gjennomsnitt utgjør 25 pst av markedsverdien. Denne framgangsmåten bidrar til å øke inntektene for personer i de øvre desilene. Som følge av at gjeldende ligningstakster er fastsatt sjablonmessig over en lang periode er imidlertid takstnivået svært varierende, også innenfor samme kommune. Dette gjør at en slik tilnæringsmetode kan bli svært usikker.

Inntektsbegrep D er en modifisert variant av inntektsbegrep B, bare med den forskjell at anslåtte næringsrenter er trukket fra. Dette innebærer isolert sett at en ikke i samme grad overvurderer inntektene til selvstendig næringsdrivende i forhold til lønnstakere. En svakhet med denne framgangsmåte er at den næringsdrivendes egne oppgitte næringsrenter legges til grunn, selv om dette i mange tilfeller kan være noe tilfeldig. En annen svakhet med inntektsbegrep D er at det ikke foreligger data over næringsrenter knyttet til primærnæringsene, og at disse her beregnes etter den andel anslått bruttoformue knyttet til næring utgjør av samlet bruttoformue. Ellers vil inntektsbegrep D ha de samme svakhetene som B. En fordel med inntektsbegrep D framfor C, er imidlertid at det ikke er nødvendig å basere seg på gjennomsnittsanslag for forholdet mellom ligningstakster og markedsverdier, som i realiteten kan variere kraftig.

Den skattemessig beregnede inntekten av egen bolig er lav sammenlignet med leieverdien eller en stipulert inntekt av egen bolig. Dette gjør at inntektsbegrepet undervurderer faktisk inntekt eller økonomisk velferd. Tabell 9.2 viser at inntektsbegrep A jevnt over gir lavere inntekt enn inntektsbegrepene B, C og D, hvor en har forsøkt å korrigere for dette. Utvalget ser videre flere svakheter ved inntektsbegrepene B og C framfor inntektsbegrep D, og vil derfor basere seg på inntektsbegrep D i fordelingsanalysene som presenteres senere i denne rapporten.

#### *Nærmere om inntektssammensetningen*

Tabell 9.3 viser hvordan inntektsbegrep D er sammensatt fordelt etter desiler.<sup>24</sup> Tabellen viser at lønnsinntekter i gjennomsnitt utgjør en dominerende inntektskilde i de fleste desilene. Fra andre til niende desil øker lønnsinntektene kraftig i betydning, dvs fra om lag 37 pst til 83 pst av inntekten før skatt.

For personer i første og andre desil utgjør overføringer den dominerende inntektskilden. Skattepliktige overføringer er her viktigst. Dette omfatter blant annet alderspensjon, uførepensjon og overgangsstonad som mottas av enslige forsørgere. Tabellen indikerer at det er en overvekt av pensjonister i de nedre desilene. I første desil er også skattefrie overføringer en viktig inntektskilde, og utgjorde 11 pst av inntekten før skatt. Dette omfatter blant

24. Tabell 9.8 gir en oversikt over utlignet skatt etter skatteart etter desiler.

annet bostøtte, stipend, sosialhjelp mv. Barnetrygd og forsørgerfradrag regnes som negative skatter, og ikke som inntekt.

Tabellen viser at brutto kapitalinntekter utgjør om lag en femdel av inntekten før skatt i tiende desil. Dette er betydelig større enn i de andre desilene og markert større enn i niende desil hvor brutto kapitalinntekter utgjorde om lag 3 pst av inntekt før skatt. Netto næringsinntekt utgjør også en noe større andel av inntekten i tiende desil enn i de nedre desilene.

**Tabell 9.3: Inntektssammensetningen samt skatt fordelt etter inntekt etter skatt, målt i pst av inntekt før skatt. Inntektsbegrep D. 1998. Pst**

Desiler	Inntekt etter skatt	Skatt i 1998	Inntekt før skatt	Kapitalinntekter	Lønnsinntekter	Næringsinntekter	Skattepliktige overføringer	Skattefrie overføringer	Næringsrenter	Andre fradrag
1	94	6	100	3	37	3	51	11	-1	-4
2	91	9	100	3	36	6	51	7	-1	-1
3	85	15	100	2	53	8	35	4	-1	-1
4	82	18	100	2	69	6	22	3	0	-1
5	79	21	100	2	75	7	16	2	-1	-1
6	78	22	100	2	81	6	11	1	-1	-1
7	76	24	100	2	83	6	9	1	0	-1
8	74	26	100	2	83	7	9	1	0	-1
9	72	28	100	3	83	8	6	1	0	-1
10	67	33	100	21	64	13	3	0	0	-1
Gj.sn.	75	25	100	7	71	8	14	2	-1	-1

<sup>1</sup> Det legges til grunn en parameter for stordriftsfordeler (tilsvarende  $\Theta = 0,5$ ) og at person er analyseenhet, jf avsnitt 9.2.2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Renteutgiftene omfatter som nevnt kun næringsrenter. Som det fremgår av tabellen er næringsrentene noenlunde jevnt fordelt.

## 9.2.2 Analyseenhet og ekvivalentinntekt

Analyseenheten som skal brukes i inntektsfordelingsanalysen og den inntekt som individet antas å ha, bør knyttes nært opp til hva som bidrar til individets økonomiske velferd.

### 9.2.2.1 Ekvivalensskala

I norske og internasjonale inntektsfordelingsstudier, jf blant annet Atkinson et al. (1995) og Epland (1997), tas det som oftest utgangspunkt i husholdningen og dens samlede inntekt når inntekten til det enkelte individ skal fastsettes. Dette begrunnes blant annet med at en person som medlem av en større husholdning kan få tilgang til en større inntekt enn personen selv har opptjent, og ved at en normalt vil dele på en del felles utgifter og til en viss grad ha fellesforbruk. Man trenger eksempelvis ofte bare én bil, kjøleskap, fjernsyn mv selv om husholdningen er stor, og dette gjør at to personer ikke behøver dobbelt

så stor inntekt som enslig for å ha samme økonomiske levestandard. Husholdningen kan derfor betraktes som den relevante *økonomiske enhet*.

I en fordelingsstudie bør en derfor korrigere for slike forhold for å kunne sammenligne personer som lever i husholdninger av forskjellige størrelser. Dette gjøres ved at hvert husholdningsmedlem blir tilordnet en del av samlet husholdningsinntekt etter et nærmere fastsatt vektsystem (ekvivalensskala). Ekvivalensskalaen skal i prinsippet gi uttrykk for «...den inntekt husholdningsmedlemmene måtte ha som enslige for å få samme levestandard som den de nyter godt av som medlem av et større hushold», jf Aaberge (1996b).

Empiriske undersøkelser av stordriftsfordeler mv i husholdningen, som har vært gjort internasjonalt, og som blant annet er gjengitt av Atkinson et al. (1995) i en OECD-rapport, viser store variasjoner både i forutsetninger og resultat. Atkinson viser til 55 ulike ekvivalensskalaer som har vært brukt i fordelingsstudier. Disse alternativene har sammenheng med ulike forutsetninger om graden av stordriftsfordeler i husholdningen uttrykt ved parameteren  $\Theta$  i boks 9.4.

En liten  $\Theta$  tilsvarer store stordriftsfordeler, og en stor  $\Theta$  tilsvarer små stordriftsfordeler. Inntektsfordelingsstudien av Atkinson (1995) for OECD-landene la til grunn stordriftsfordeler tilsvarende  $\Theta=0,5$ . Denne framgangsmåten er også blitt brukt i flere norske studier av inntektsfordelingen, blant annet av Barnefamilieutvalget i NOU 1996: 13.

Tabell 9.4 viser nærmere hvordan den tilordnede husholdningsinntekten (ekvivalentinntekt) beregnes for en person som tilhører en husholdning på to voksne og to barn ved ulike forutsetninger om stordriftsfordelene i husholdningene.

**Tabell 9.4: Beregning av ekvivalentinntekt for ulike forutsetninger om stordriftsfordeler**

Personene i husholdningen	Inntekten til personene i husholdningen	Ekvivalent inntekt = husholdningsinntekt/ekvivalensskala	Ekvivalentinntekt		
			«Store» stordriftsfordeler	«Moderate» stordriftsfordeler	«Små» stordriftsfordeler
			$\Theta=0,2$	$\Theta=0,5$	$\Theta=0,8$
1. voksen	300 000		310 700	205 000	135 200
2. voksen	100 000	410 000	310 700	205 000	135 200
1. barn	10 000	$4^{\Theta}$	310 700	205 000	135 200
2. barn	0		310 700	205 000	135 200
Samlet inntekt	410 000				

Som det framgår av tabell 9.4 får hvert husholdningsmedlem tilordnet en inntekt som avhenger av graden av stordriftsfordeler. Når det antas «moderate» stordriftsfordeler ( $\Theta=0,5$ ) gir dette en ekvivalentinntekt på 205 000 kroner for hvert husholdningsmedlem. Dette impliserer at denne inntekten levekårsmessig sett tilsvarer en inntekt på 205 000 kroner for en enslig. Hvis det antas at stordriftsfordelene er noe større ( $\Theta=0,2$ ), vil en samlet inntekt på 410 000 kroner gi en ekvivalentinntekt på 310 700 kroner. Hvis det antas at stordriftsfordelene er relativt «små» ( $\Theta=0,8$ ), gir dette en ekvivalentinntekt på 135 200 kroner. Ekvivalentinntekten for husholdningsmedlemmene er i dette tilfellet betydelig mindre enn i det førstnevnte tilfellet.



Tabell 9.5 viser hvordan ulike antakelser om graden av stordriftsfordeler slår ut på gjennomsnittlig ekvivalentinntekt samt husholdningsstørrelse i hver desil i 1998. Tabellen viser at ekvivalentinntekten er desto større på alle inntektsnivåer jo større de antatte stordriftsfordelene er. Dette skyldes at personer som bor sammen med en eller flere får tilordnet en større inntekt når graden av stordriftsfordeler antas å være stor, jf over.

---

### Ekvivalensskala

Statistisk sentralbyrå definerer en husholdning som alle personer som bor i samme bolig og som har felles husholdning (minst ett felles måltid per dag).

For å kunne sammenligne forskjellige husholdninger med forskjellig størrelse og sammensetning, må vi ha et mål på hvor stor del av husholdningsinntekten som skal tilordnes hvert husholdningsmedlem. En måte å gjøre dette på er å regne om husholdningsinntekten til ekvivalente inntekter, dvs inntekt regnet i forbruksenheter. Dersom  $X_i$  er husholdningsinntekten og  $M_i$  er den faktor som husholdning  $i$ 's inntekt må deles med for at inntekten til husholdning  $i$  skal kunne sammenlignes med inntekten til en enslig, da vil ekvivalentinntekten for medlemmene i husholdning  $i$ ,  $Y_i$ , kunne uttrykkes på følgende måte:

$$(1) \quad Y_i = \frac{X_i}{M_i}$$

Faktoren  $M_i$  kan bestemmes på forskjellige måter, og det er utledet en hel rekke typer ekvivalensskalaer som tar hensyn til at det kan være visse stordriftsfordeler knyttet til det å være del av en større husholdning, og som differensierer mellom barn og voksne. Det har vært mye diskusjon i litteraturen om hvordan slike ekvivalensskalaer bør utformes. Atkinson et al. (1995) viste i en OECD-rapport til 55 ulike ekvivalensskalaer som har vært brukt i fordelingsstudier. Det ble i rapporten vist til at de fleste ekvivalensskalaene kunne uttrykkes som:

$$(2) \quad M_i = s_i^\theta$$

hvor  $s_i$  er antall personer i husholdningene, både voksne og barn. Alternativt kan det innføres en differensiering etter voksne og barn, der voksne antas å forbruke mer enn barn. Alternativ (2) forutsetter implisitt at barn og voksne forbruker like mye. Dette kan være rimelig når det tas hensyn til både direkte (mat, klær, fritidsutstyr mv) og indirekte kostnader (tap av arbeidstid) ved å ha barn.  $\theta$  gir uttrykk for graden av antatte stordriftsfordeler i husholdningen, og varierer mellom 0 og 1. Stor  $\theta$  betyr at det er små stordriftsfordeler, og liten  $\theta$  betyr at stordriftsfordelene er store.

I anvendte studier anvendes en hel rekke ulike skalaer. Den såkalte OECD-skalaen, som har vært mye benyttet, tilsvarer en  $\theta$  på om lag 0,8 for norske data, jf Thoresen (1996). Dette tilsvarer relativt små stordriftsfordeler. Det har blitt reist kritikk mot OECD-skalaen fordi den legger for liten vekt på stordriftsfordelene i husholdningene. Epland (1997) viser til at nyere inntektsfordelings- og fattigdomsstudier har valgt å legge noe større vekt på stordriftsfordeler, og at mange studier har valgt en ekvivalensskala tilsvarende  $\theta=0,5$ . Denne ekvivalensskalaen ble også brukt i OECD-rapporten *Income Distribution in OECD Countries* gjennomført av Atkinson et al. (1995). Barnefamilieutvalget baserte seg som hovedalternativ på  $\theta=0,5$  i NOU 1996: 13 *Offentlige overføringer til barnefamilier*. I tillegg differensierte utvalget ekvivalensskalaen etter husholdningsmedlemmenes alder.

**Tabell 9.5: Sammenlikning av ekvivalentinntekt for ulike valg av størrelsen på stordriftsfordelene samt gjennomsnittlig husholdningsstørrelse etter desiler. 1998**

Desiler	«Store»		«Moderate»		«Små»	
	Θ=0,2		Θ=0,5		Θ=0,8	
	Kroner	Gj.sn. husholdningsstørrelse	Kroner	Gj.sn. husholdningsstørrelse	Kroner	Gj.sn. husholdningsstørrelse
1..... ....	76 700	1,3	70 100	1,8	56 700	3,1
2..... ....	130 500	1,9	107 600	2,5	83 600	3,0
3..... ....	164 800	2,3	129 100	3,0	96 400	3,2
4..... ....	195 200	2,8	147 700	3,1	108 300	3,2
5..... ....	223 900	3,2	165 000	3,2	120 000	3,3
6..... ....	253 500	3,4	181 100	3,2	132 200	3,1
7..... ....	280 500	3,7	198 500	3,3	146 800	3,0
8..... ....	310 900	3,6	219 700	3,2	165 300	3,7
9..... ....	355 200	3,6	251 800	3,1	190 900	2,5
10..... ....	567 700	3,7	403 300	3,1	305 700	2,4
Totalt gjennomsnitt	255 900	3,0	187 400	3,0	140 600	3,0
Memo:						
Gini-koeff.....	0,281		0,254		0,254	

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Gini-koeffisienten er et summarisk mål for graden av ulikhet som tar hensyn til at det er *fordelingen* av den samlede ekvivalentinntekten som bestemmer graden av inntektsforskjeller, jf boks 9.5. Det er ikke opplagt hvordan ulikheten målt ved gini-koeffisienten påvirkes av forutsetninger om størrelsen på stordriftsfordelene. Hvorvidt valg av størrelsen på stordriftsfordelene slår ut i endret gini-koeffisient, vil blant annet avhenge av om størrelsen på husholdningene varierer i forhold til inntektens størrelse.

Hvis det eksempelvis antas at stordriftsfordelene er «store», vil medlemmene i en stor husholdning kunne fremstå som relativt velstående sammenlignet med en enslig. Ekvivalentinntekten til en enslig vil naturlig nok være upåvirket av om graden av stordriftsfordeler endres. I tabell 9.5 får personene i de øvre desilene i dette tilfellet oppjustert sin inntekt relativt til personer i mindre husholdninger, samtidig som personer skifter rangering. Personer i større husholdninger flyttes nå lenger opp i inntektsfordelingen. Dette

avspeiles i tabell 9.5 ved at ulikheten målt ved gini-koeffisienten blir noe større når stordriftsfordelene antas å være noe større ( $\Theta$  lik 0,2 framfor 0,5). Dette impliserer at store husholdninger i stor grad har større samlet husholdningsinntekt enn mindre husholdninger.

Når graden av stordriftsfordeler antas å være mindre ( $\Theta$  lik 0,8 framfor 0,5) nedjusteres i dette tilfellet inntektene til medlemmene i større husholdninger sammenlignet med enslige og personer i mindre husholdninger. Dette gjør at personer skifter rangering slik at personer i større husholdninger flyttes lenger ned i inntektsfordelingen. Dette bidrar isolert motsatt til å redusere ulikheten målt ved gini-koeffisienten. Det framgår imidlertid av tabell 9.5 at dette ikke gir tilstrekkelig utslag på den beregnede ulikheten i dette tilfellet siden gini-koeffisienten er upåvirket.

---

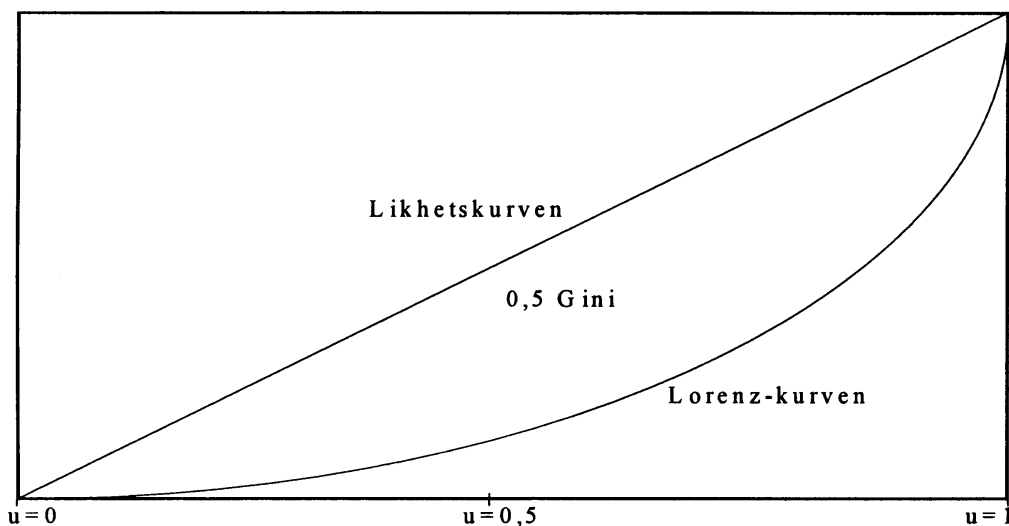
### Gini-koeffisienten og Lorenz-kurven

Desiltabeller inneholder mye detaljert informasjon om fordelingen. Det er også utviklet andre summariske mål på ulikhet som kan gjøre det lettere å rangere forskjellige inntektsfordelinger etter ulikhetsnivå. Et vanlig hjelpemiddel for å analysere fordelingen av inntekt er Lorenz-kurver. Kurven framkommer ved å rangere individene etter stigende inntekt, og den viser hvor stor andel av den samlede inntekten som tilfaller en gitt andel av befolkningen med de laveste inntektene. Dersom alle individer har samme inntekt vil Lorenz-kurven være sammenfallende med likhetskurven (diagonalen) i diagrammet. Ulikhet defineres dermed som avvik fra diagonalen.

En Lorenz-kurve som ligger under en annen Lorenz-kurve uten å krysse den, representerer en fordeling med større ulikhet enn det den øverste Lorenz-kurven representerer. Når to Lorenz-kurver krysser hverandre, kan det imidlertid ikke avgjøres hvilken fordeling som er jevnest.

Det er derfor blitt utviklet ulikhetsmål som gir komplette rangeringer av ulike fordelinger. Det mest brukte ulikhetsmålet er Gini-koeffisienten. Gini-koeffisienten til en fordeling tilsvarende to ganger arealet mellom likhetskurven og Lorenz-kurven. Den varierer derfor mellom 0 og 1. Den er lik 1 dersom én person har all inntekt, og lik 0 dersom inntekten er likt fordelt mellom alle individer.

Gini-koeffisienten bygger på egenskaper ved Lorenz-kurven, som tilfredstiller to grunnleggende prinsipper: skalainvariansprinsippet og overføringsprinsippet. Med skalainvariansprinsippet menes at ulikheten forblir uendret når alle enhetene i populasjonen blir gitt samme prosentvise tillegg. Lorenz-kurven vil derfor ha samme form selv om gjennomsnittsinntekten øker, så lenge de relative inntektsforskjellene er uendrede. Overføringsprinsippet sier at ulikheten i en fordeling blir redusert når det overføres inntekt fra en rikere til en fattigere person når denne overføringen ikke er så stor at mottakeren blir rikere enn giveren slik at rangeringen av individer etter inntekt endres. Det betyr at Lorenz-kurven vil flyttes mot likhetskurven.



Figur 9.1 Eksempel på en Lorenz-kurve, som viser hvor stor andel av inntekten som tilfaller de  $u$ 100 pst av befolkningen med de laveste inntektene.

Diskusjonen over viser at valg av stordriftsfordeler generelt kan ha betydning for beregning av ulikhet. Videre kan en endring i antakelsene om graden av stordriftsfordeler føre til at personene skifter rangering etter ekvivalentinntekt. Dette kan eksempelvis skje ved at en husholdning som regnes som fattig sammenlignet med en enslig når stordriftsfordelene antas å være små, kan bli regnet for velstående når stordriftsfordelene alternativt antas å være store. Utvalget vil imidlertid understreke at fokuset her ikke først og fremst er å vurdere gjeldende inntektsfordeling og egenskaper ved denne, men heller å vurdere fordelingsvirkningene av ulike skatteomlegginger. Utvalget vil derfor støtte seg på antakelser som har vært brukt i norske studier og blant annet i OECD-studien (1995), og benytte stordriftsfordeler som tilsvarer  $\Theta=0,5$ . I de tilfeller valget av ekvivalensskala er viktig for resultatene, vil utvalget gjennomføre sensitivitetsanalyser.

### 9.2.2.2 Analyseenheter

Det tas utgangspunkt i husholdningen og dens samlede inntekt når ekvivalentinntekten til hver person i husholdningen skal bestemmes. Videre er det som nevnt fordelingen av *individenes* økonomiske velferd som er det interessante siktemålet i en fordelingsstudie. Utvalget har derfor valgt person som *analyseenhet* slik at alle personene i husholdningen teller likt. Dette er en vanlig fremgangsmåte i fordelingsstudier, og gjøres ved at hvert husholdningsmedlems ekvivalentinntekt inngår i fordelingsstudien. Alternativet er at husholdningen er analyseenhet. Etter denne fremgangsmåten vil ekvivalentinntekten til en husholdning kun inngå én gang, dvs at hver husholdning gis lik vekt uavhengig av hvor mange husholdningsmedlemmer som inngår. Hvis eksempelvis lavinntektshusholdninger gjennomgående er store, vil dette bidra til at ulikheten undervurderes. Ved å benytte person som analyseenhet, vil hver person som inngår i husholdningen gis samme vekt, slik at større husholdninger gis større vekt i fordelingsanalysen.

Tabell 9.6 viser hvordan ekvivalentinntekten for en husholdning beregnes, og hvordan henholdsvis person og husholdning kan inngå i fordelingsstudien. Som referanse er det også oppgitt tilfellet der den enkelte persons opptjente inntekt er analyseenhet.<sup>25</sup>

**Tabell 9.6: Inntekt, ekvivalentinntekt og analyseenhet. Kroner**

Personene i husholdningen	Inntekten til personene i husholdningen	Ekvivalent inntekt tilsvarende husholdningsinntekt/ekvivalensskala ( $\Theta = 0,5$ )	Analyseenhet		
			Person	Husholdning	Skattyter/Individet
1. voksen	300 000		205 000		300 000
2. voksen	100 000	$410\,000 / \sqrt{4} = 205\,000$	205 000	205 000	100 000
1. barn	10 000		205 000		10 000
2. barn	0		205 000		0
Samlet inntekt	410 000				

### 9.2.3 Mikrosimuleringsmodellen LOTTE

#### 9.2.3.1 Generelt om LOTTE-modellen

Analysen av fordelings- og provenyvirkningene for personer av skatteomlegginger vil i hovedsak bli belyst ved hjelp av mikrosimuleringsmodellen LOTTE. Skattemodellen tar utgangspunkt i et representativt statistisk materiale basert på Statistisk sentralbyrås inntekts- og formuesundersøkelse, som er en utvalgsundersøkelse som gjennomføres årlig. Datagrunnlaget som vil bli brukt i rapporten bygger på Inntekts- og formuesundersøkelsen 1996 (IF-96). Materialet er framskrevet til 1998 ved at alle inntekts- og fradragposter er multiplisert med en vekstfaktor basert på anslag på utviklingen i lønn per normalårsverk i perioden. Inntektene til pensjonistene er justert med anslått vekst i pensjon. Antallet lønnstakere og selvstendig næringsdrivende oppjustert fra 1996 til 1998 med økningen i antall normalårsverk. Det er ikke gjort endringer i antallet pensjonister.

Inntekts- og formuesundersøkelsen bygger i hovedsak på opplysninger fra et representativt utvalg selvangivelser (alle opplysningene på selvangivelsen) og skattelikninger (utliknede skatter, alminnelig inntekt, personinntekt mv). Videre benyttes informasjon om skattefrie inntekter om stipend, bostøtte og sosialhjelp, jf omtale av inntektsregisteret i boks 9.1. Opplysninger om skattepliktige inntekter og de svakheter som hefter ved disse, er bestemt av skattelikningens regler og likningspraksis, jf også avsnitt 9.2.1.

25. Denne metoden tar sikte på å måle den enkeltes inntekt, og legger vekt på at råderetten over økonomiske ressurser er nært knyttet til egne inntekter. Dessuten kan det reises tvil om husholdningsinntekten deles likt mellom husholdningsmedlemmene, slik det antas når beregnet ekvivalentinntekt brukes som enhet i fordelingsstudier, jf blant annet Bojer (1996). Generelt har inntektsopptjening også konsekvenser for hvilken rettigheter personen har i dag (sykepengene, arbeidsløshetsstrygd mv) og i fremtiden (uførepensjon, alderspensjon mv).

Opplysning om husholdningssammensetninger fås gjennom å intervju personer. En husholdning omfatter alle personer som bor og spiser minst ett måltid om dagen sammen (kosthusholdning). I IF-96 inngikk 37 980 personer fordelt på 14 110 husholdninger.

For å få en bedre forståelse for fordelingsvirkningene vil utvalget i tillegg til virkningen for alle husholdninger under ett, også angi virkningen for bestemte sosioøkonomiske grupper (lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister). Fremgangsmåten for å gruppere husholdninger og personer etter sosioøkonomisk status er nærmere beskrevet i boks 9.6.

---

### **Gruppering av husholdninger/personer etter sosioøkonomisk status**

Husholdningsmedlemmenes sosioøkonomiske status bestemmes av hovedinntektstakerens inntektskilde. Hovedinntektstaker i en husholdning er den inntektstaker som har fått registrert høyest bruttoinntekt (sum inntekt). I de tilfellene det ikke finnes noen inntektstaker i husholdningen, regnes den eldste person i husholdningen som hovedinntektstaker.

Gruppering av hovedinntektstakerens sosioøkonomiske status i Inntekts- og formuesundersøkelsen er gjort ved først å avgjøre om personen er yrkestilknyttet og deretter om personen har pensjonsinntekter. En person regnes som yrkestilknyttet dersom summen av næringsinntekt og lønnsinntekt er større eller lik folketrygdens minsteytelser til alders- og uførepensjonister og større eller lik pensjonsinntektene på selvangivelsen.

De yrkestilknyttede skilles i selvstendige og lønnstakere ved å se på inntektens sammensetning. Dersom næringsinntekten på selvangivelsen er større enn lønnsinntekten, blir personen klassifisert som selvstendig næringsdrivende, i motsatt fall som lønnstaker.

Dersom betingelsene for å være yrkestilknyttet ikke er oppfylt ansees vedkommende for å være ikke-yrkestilknyttet. Dersom disse personene har pensjonsinntekter vil de bli klassifisert som pensjonist/trygdet, i motsatt fall som andre ikke-yrkestilknyttede. Sistnevnte gruppe omfatter som oftest barn, skoleelever m fl. Pensjonistgruppen kan i tillegg til alders- og uførepensjonister også omfatte blant annet en del enslige forsørgere som mottar overgangsstønad.

I IF-96, som benyttes som grunnlag for LOTTE-beregningene, er det tatt utgangspunkt i et utvalg på 37 980 personer. På bakgrunn av intervjuer settes disse sammen i husholdninger, jf avsnitt 9.2.3. Personene settes i sosioøkonomiske grupper etter hovedinntektstakers inntekt. Dette gir følgende fordeling av befolkningen etter sosioøkonomisk gruppe: selvstendig næringsdrivende 7 pst, lønnstakere 69 pst, pensjonister 20 pst og andre 4 pst.

---

LOTTE-modellen kan blant annet beregne virkningen på inntektsfordelingen av endringer i skattereglene, som for eksempel satser, bunnfradrag og korreksjoner i inntekts-/ fradragspostene på selvangivelsen. LOTTE er en modell uten atferdsrelasjoner (statisk modell). Dette gjør at den bare kan si noe om de direkte proveny- og fordelingsvirkningene av endringer i skattereglene. I praksis kan imidlertid mange endre atferd og tilpasse seg endringer i skattereglene. Endringer i skattereglene kan eksempelvis påvirke arbeidstilbud og investeringer, og dermed det generelle aktivitetsnivået. Dette gjør at modellen er lite egnet til å analysere større endringer i skattereglene. Videre

vil det blant annet være usikkerhet knyttet til beregningene som følge av at datagrunnlaget bygger på et utvalg og det vil også være usikkerhet knyttet til framføringsfaktorene som er benyttet.

### **9.2.3.2 Spesielt om integrering av etterskuddspliktige i fordelingsstudien og behandling av aksjeutbytte**

LOTTE-modellen tar utgangspunkt i et representativt selvangivelsesmateriale og beskatningen av forskuddspliktige skattytere. I praksis er det imidlertid ikke noe naturlig økonomisk skille mellom personer (forskuddspliktige) og etterskuddspliktige selskaper.

Når selskapsoverskuddet etter skatt er positivt, kan dette holdes tilbake i selskapet eller deles ut som utbytte. I begge tilfeller vil aksjonærene få økt inntekt. I det første tilfellet ved at aksjeverdiene øker, og i det andre tilfellet direkte ved at utbytte deles ut. Hvis skatten på alminnelig inntekt øker, vil aksjonærenes inntekter isolert sett reduseres ved at selskapsoverskudd etter skatt reduseres. I prinsippet bør derfor inntektsbegrepet omfatte aksjonærenes andel av selskapsoverskudd før skatt. Videre bør skatten på selskapsoverskuddet tilordnes aksjonærene.

For å unngå dobbeltbeskatning av utbytte er beskatningen av aksjonær og selskap etter gjeldende rett samordnet. Dette gjøres ved at aksjonæren mottar en godtgjørelse, dvs fradrag i skatt, tilsvarende den skatten som personen betaler på mottatt utbytte (godtgjørelsesmetode etter nettometoden). Reelt sett ville en fått samme skattemessige resultat om det var aksjonæren og ikke selskapet som betalte skatten på aksjeutbyttet. Godtgjørelsesmetoden sikrer derfor at utbytte kun beskattes en gang.

Siden det er selskapet som er skattesubjekt og som sådan betaler skatten på vegne av aksjonærene, betyr dette at endringer i skatten på alminnelig inntekt isolert sett ikke vil påvirke skattebelastningen på aksjonærenes mottatte utbytte i fordelingsanalysen. For å anskueliggjøre at endringer i skatten på alminnelig inntekt vil påvirke utbytte etter skatt, vil det beregningsteknisk legges til grunn i fordelingsanalysene basert på LOTTE-modellen at mottatt utbytte *før* selskapsskatt på 28 pst, dvs brutto utdelt utbytte, inngår som kapitalinntekt på aksjonærenes hender. Brutto utdelt utbytte regnes derfor som kapitalinntekt på aksjonærenes personlige skatteligning. Dette vil gi en liten økning i samlet inntekt før skatt og gjennomsnittsskatt. Samlet inntekt etter skatt vil imidlertid i hovedsak være upåvirket for den enkelte person. Når aksjeutbytte beregningsteknisk skatlegges på aksjonærenes hender, heretter kalt justerte 1998-regler, gir dette en justert skatteøkning for forskuddspliktige på 5,4 mrd kroner for 1998.

I prinsippet burde også tilbakeholdt overskudd og beskatningen av dette blitt tilordnet aksjonærene. Det finnes imidlertid ikke detaljerte data over personers andel av selskapsoverskudd som kan gjøre dette mulig.

Analyser av gjennomsnittsskatt etter desiler vil med denne metoden gi et mer korrekt bilde av faktisk betalt skatt i hver desil. Med justerte 1998-regler vil økningen i gjennomsnittsskatt i hovedsak påvirke gjennomsnittsskatten i tiende desil, jf tabell 9.7. Beregnet økning i gjennomsnittsskatten for alle personer i første til åttende desil er i størrelsesorden 0-0,1 prosentpoeng. Økningen er om lag 0,3 prosentpoeng i niende desil. Som det framgår av tabell 9.7 er økningen i beregnet gjennomsnittsskatt vesentlig større, dvs om lag 3 prosentpoeng for alle personer, i tiende desil. Både for lønnstakere og pen-



sjonister er økningen om lag 3 pst, mens selvstendig næringsdrivende får en noe større beregnet økning i gjennomsnittsskatten.

**Tabell 9.7: Økning i gjennomsnittsskatt i tiende desil<sup>1</sup> i forhold til 1998-regler når aksjeutbytte før selskapsskatt (28 pst) lignedes på aksjonærenes hender. Alle personer, lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister er ordnet etter inntekt etter skatt<sup>2</sup>. Prosentpoeng**

	Alle personer	Lønnstakere	Selvstendig næringsdrivende	Pensjonister
Tiende desil	2,9	2,9	3,9	3,0

<sup>1</sup> Desilene 1-9 viser tilnærmet ingen forskjell fra 1998-regler til justerte 1998-regler.

<sup>2</sup> Det legges til grunn stordriftsfordeler tilsvarende  $\Theta=0,5$  og at person er analyseenhet, se avsnitt 9.2.2.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 9.2.3.3 Utlignet skatt etter justerte 1998-regler

I fordelingsanalysene er personene rangert etter ekvivalentinntekten. Tabell 9.3 viste hvordan denne inntekten er sammensatt. Dette gir imidlertid lite informasjon om skattegrunnlagene. I tabell 9.8 gis det en oversikt over gjennomsnittlig utlignet skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift, toppskatt, formuesskatt samt barnetrygd/forsørgerfradrag og andre skattefradrag etter størrelsen på inntekt etter skatt.

**Tabell 9.8: Utlignet skatt på alminnelig inntekt, trygdeavgift, toppskatt, formuesskatt<sup>1</sup> samt barnetrygd/forsørgerfradrag og andre skattefradrag i pst av inntekt før skatt. Personene er rangert etter inntekt etter skatt<sup>2</sup>. 1998t**

Desil er	Utlignet skatt i 1998	Bidrag til gjennomsnittsskatten målt i pst av inntekt før skatt					
		Kommune- og fel- lesskatt	Trygdeavgif- t	Toppskatt	For- muesskatt	Barne- trygd/ forsørger- fradrag	Andre skatte- fradrag
1	5,6	9,4	4,9	0,4	1,2	-5,9	-4,3
2	9,5	12,2	4,7	0,0	0,8	-5,9	-2,3
3	15,1	14,7	5,7	0,2	0,6	-5,4	-0,8
4	18,2	15,9	6,5	0,4	0,6	-4,8	-0,4
5	20,6	17,0	6,9	0,7	0,5	-4,0	-0,3
6	22,3	17,6	7,1	0,9	0,4	-3,5	-0,3
7	24,4	18,4	7,2	1,4	0,5	-2,9	-0,2
8	26,1	18,9	7,3	1,8	0,5	-2,1	-0,3
9	28,4	19,6	7,3	2,4	0,5	-1,3	-0,2
10	33,5	22,7	6,1	4,0	1,4	-0,6	-0,1
Gj.sn.	24,6	18,5	6,6	1,9	0,8	-2,7	-0,5

<sup>1</sup> Det er ikke tatt hensyn til nedsettelse av skatter etter 80-prosentregelen.

<sup>2</sup> Det legges til grunn stordriftsfordeler tilsvarende  $\Theta = 0,5$  og at person er analyseenhet, se avsnitt 9.2.2. Inntekt etter skatt i hver desil framgår av tabell 9.5.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabellen viser at skatten på alminnelig inntekt bidrar til økt gjennomsnittsskatt med stigende inntekt. Dette gjelder spesielt fra niende til tiende desil. Den samlede gjennomsnittsskatten øker med 5,1 prosentpoeng fra niende til tiende desil, mens bidraget fra skatten på alminnelig inntekt er på 3,1 prosentpoeng. Bidraget til økningen i gjennomsnittsskatten fra skatten på alminnelig inntekt skyldes en markert økning i kapitalinntektene, herunder aksjeutbytte, jf også tabell 9.3.

Både toppskatten og trygdeavgiften bidrar i hovedsak til økt gjennomsnittsskatt med stigende inntekter. For toppskatten er økningen spesielt stor fra niende til tiende desil (1,6 prosentpoeng) men bidrar ikke like sterkt til økt gjennomsnittsskatt som skatten på alminnelig inntekt. Trygdeavgiften bidrar isolert sett til redusert gjennomsnittsskatt fra niende til tiende desil. I første desil betales det også trygdeavgift og toppskatt. Bakgrunnen for dette kan dels være at det i denne desilen er enkelte personer som har relativt høye personinntekter, som er grunnlag for toppskatt og trygdeavgift, samtidig de har høye gjeldsrenter eller underskudd i næring (i år eller tidligere år) som bidrar til lav alminnelig inntekt. Tabell 9.8 viser at barnetrygd mv og skattefradrag bidrar til at gjennomsnittsskatten er særlig lav i de to første desilene. Det skyldes blant annet at det er mange pensjonister som skattlegges etter skattebegrensingsregelen, og at den her er beregnet som et skattefradrag. Denne ordningen er innført for å skjerme lave pensjonsinntekter, herunder enslige forsørgere som mottar overgangsstonad, og bidrar derfor først og fremst til å redusere gjennomsnittsskatten i første og andre desil.

Formuesskatten er spesielt viktig i tiende desil. Dette skyldes at grunnlaget for formuesskatten i gjennomsnitt er betydelig større i denne desilen enn i de øvrige desilene. Formuesskatten er også i gjennomsnitt relativt høy i første desil. Det skyldes at det er mange pensjonister i de første desilene og dessuten at deres inntekter er relativt lave.

Barnetrygden og forsørgerfradraget avhenger kun av antall barn, og får relativt størst betydning for husholdninger med lave inntekter.

### 9.3 Oppsummering

---

I inntektsfordelinganalyser har utvalget lagt til grunn at inntektsbegrepet er definert så vidt som mulig. Både skattepliktige og skattefrie inntekter tas derfor med så langt det lar seg gjøre. Dette er gjort for at inntekten skal knyttes nært opp til faktorene som bidrar til individets økonomiske velferd, og får ingen betydning for skatteberegningene som bygger på skattesystemets begreper. I prinsippet hadde utvalget sett det som ønskelig å inkludere etterskuddspliktige i fordelingsanalysen, siden endringer i skatten på alminnelig inntekt også vil påvirke inntekten til eierne av etterskuddspliktige selskaper. Utvalget har valgt å la utbytte før selskapsskatt på 28 pst bli regnet som inntekt, slik at aksjeutbytte *beregningsteknisk* blir skattlagt på aksjonærenes hender. Beregninger viser at dette gir en justert skatteøkning for de forskuddspliktige på i underkant av 3 pst av inntekt før skatt i tiende desil. I de øvrige desilene blir gjennomsnittsskatten lite påvirket. Dette viser at aksjeutbytte har relativt stor betydning for personer med høye inntekter. Det lar seg imidlertid ikke gjøre også å inkludere aksjonærenes andel av tilbakeholdte overskudd i inntektsbegrepet. Det er grunn til å understreke det meget vesentlige bidraget skatt på alminnelig inntekt utgjør av samlet skatt i de øverste inntektslag. Dette skyldes at disse gruppene har høye kapitalinntekter.

Beregnet boliginntekt er verdsatt lavt i skattesystemet. Samtidig er gjeldsrenter knyttet til bolig mv fradragsberettiget fullt ut. Utvalget har vurdert ulike måter å korrigere for denne asymmetrien, og valgte en metode der beregnet boliginntekt ikke tas med som inntekt, og der gjeldsrenter knyttet til private formål heller ikke trekkes fra. Dette er gjort skjønnsmessig ved kun å trekke fra næringsrenter som framkommer på næringsoppgaven og en beregnet andel av gjeldsrentene for næringsdrivende innenfor primærnæringene.

Utvalget har valgt husholdningen som den relevante økonomiske enhet og person som analyseenhet, siden det er fordelingen av individuell velferd som er interessant i fordelingsstudie. Valget av stordriftsfordeler på  $\Theta=0,5$  er i tråd med det som ofte antas i norske studier og som har vært brukt i enkelte internasjonale studier.

*Del IV*  
*Vurdering av ulike former for flatere skatt*

## Kapittel 10

**Tidligere studier av flat beskatning i Norge og andre land**

Internasjonalt har det de siste 15 årene vært framlagt en rekke forslag til og forskning på mer proporsjonale skattesystemer. Det har blitt fokusert på både reduserte skattesatser og utvidede skattegrunnlag.

I "*Prinsipper for utforming av et skattesystem*" i kapittel 4 gjennomgås de krav som bør stilles til et godt skattesystem. Samfunnsøkonomisk effektivitet og en akseptabel fordelingsprofil er krav som ikke alltid er lette å forene. Siktet målet med flat skatt-litteraturen har derfor vært å studere om disse kravene tilfredsstilles på en bedre måte under et proporsjonalt system enn under et progressivt skattesystem.

Effektivitets- og fordelingsvirkninger er avhengig av hvilken modell for flat skatt man velger. *Økonomisk-teoretisk analyse* gir imidlertid ingen entydige konklusjoner om den samlede samfunnsøkonomiske effektivitetsvirkningen av å innføre flat skatt, jf "*Effektivitetsmessige virkninger av beskatning*" i kapittel 8 og vedlegg 1.

I et *teoretisk perspektiv* vil en overgang fra et progressivt til et rent proporsjonalt system (uten noen form for bunnfradrag) også bety en overgang til et mindre omfordelende<sup>26</sup> skattesystem (gitt provenynøytralitet og uendret skattegrunnlag). Personer med lavere og midlere inntekter får en høyere skattebyrde enn de hadde før, mens de øvre inntektsgruppene tjener på en overgang. Innføres derimot et system med bunnfradrag eller en negativ inntektsskatt, kan de med lavest lønnsinntekt i prinsippet kunne komme like godt eller bedre ut. Men tendensen til at det er gruppene med høyest lønnsinntekt som tjener mest på reformen, vil fremdeles være til stede.

Teorien om optimal beskatning<sup>27</sup> fokuserer på den optimale avveiningen mellom effektivitets- og fordelingshensyn. Teorien kan imidlertid ikke gi noen sterke anbefalinger om innføring av flat skatt. Derimot viser teorien at flat skatt ikke er uforenelig med et ønske om å komme fram til et rasjonelt kompromiss mellom de to hensyn, jf avsnitt 4.4.

**10.1 Internasjonale studier av flat beskatning**

---

Det ble på 1970-tallet lagt fram en rekke generelle forslag til skattereformer. Sentralt i disse forslagene sto både reduserte skattesatser og utvidede skattegrunnlag. Skattereformen i USA i 1986, i Sverige i 1991 og i Norge i 1992 må alle kunne sies å springe ut av 1970-tallets reformforslag.

Det mest kjente konkrete forslaget om en flat skatt-reform ble fremsatt av de amerikanske økonomene Robert E. Hall og Alvin Rabushka.<sup>28</sup> Forslaget ble opprinnelig lansert tidlig i 1980-årene, men det var først i forbindelse med

26. I det norske inntektsskattesystemet vil et mer proporsjonalt skattesystem kunne innebære mindre omfordeling mellom personer med høye og lave arbeidsinntekter. Videre vil en overgang fra et progressivt til et proporsjonalt system kunne føre til at den samlede skattebelastningen på lønnstakere reduseres og at den samlede skattebelastningen på bedrifter økes tilsvarende.

27. Se f eks Myles (1995).

28. Hall og Rabushka (1983, 1995).

presidentvalget i USA i 1996 at forslaget fanget allmennhetens interesse og redet grunnen for en bred flat skatt-debatt i USA. Forslaget har mottatt støtte fra mange deler av det amerikanske politiske miljø.

Hall og Rabushka foreslår en provenynøytral omlegging av skattesystemet i USA. I både person- og bedriftsbeskatningen foreslås innført én konstant marginalsattesats på 19 pst. I personbeskatningen innføres imidlertid et bunnfradrag som gjøres avhengig av sivilstand og forsørgelsesbyrde.<sup>29</sup> Skattegrunnlaget er lønnsinntekt pluss trygdeytelser, og alle personlige fradrag fjernes. Kapitalinntekt vil dermed ikke inngå som eget beskatningsobjekt i personbeskatningen. Tilsvarende vil renteutgifter mv heller ikke vil være fradragsberettigede.

Selskapsoverskudd foreslås beskattet i sin helhet med den konstante satsen på 19 pst. Investeringsutgiftene er fradragsberettigede i sin helhet i investeringsåret og framførbare med rente dersom skattegrunnlaget et år er negativt.

Hall- og Rabushkasystemet vil også være flatt i den forstand at inntekt kun beskattes én gang - renteinntekter av allerede beskattet sparing regnes ikke som skattepliktig inntekt. For å stimulere til sparing og investering har mange forslag til skattereformer som siktemål å legge økt vekt på skattlegging av konsum. Hall og Rabushkas forslag er i tråd med dette, selv om forslaget har form av en inntektsskatt. Produksjon genererer inntekt, men skatt pålegges kun total inntekt fratrukket investeringer. Siden samlet investering er lik samlet sparing, argumenterer Hall og Rabushka for at deres plan i realiteten er en forbruksskatt.<sup>30</sup>

Hall og Rabushka mener at deres forslag til skattereform vil score høyt med hensyn til både effektivitet, rettferdighet og enkelhet. Reformen vil spesielt begunstige de fattigste gjennom redusert skattebyrde som følge av økt bunnfradrag. Reformen vil imidlertid også i stor grad begunstige personer med store kapitalinntekter. Samlet vil imidlertid forslaget innebære en lempning i personbeskatningen på bekostning av økt bedriftsbeskatning.

Forslagets virkning på samfunnsøkonomisk effektivitet er todelt. For det første leder den lave konstante marginalsattesatsen på all inntekt (utover bunnfradraget) til mindre skattekiller i både kapital- og arbeidsmarkedet. En uniform skattesats innebærer fjerning av insitamentet til en hver skattebetinget tilpasning. Den andre effektivitetsgevinsten skyldes systemets enkelhet. Ikke bare blir skatteadministrasjonen langt enklere og billigere, det blir også langt enklere for den individuelle skattebetaler å forholde seg til skattesystemet (dette skyldes i første rekke den drastiske forenklingen av fradragene).<sup>31</sup> Ressursbesparelsen for den amerikanske økonomien anslås til å utgjøre om lag 10 pst av all personlig inntektsskatt (dvs mellom 1 og 2 pst av USAs BNP).

29. Med en familie på fire ville bunnfradraget beløpet seg til USD 25 500.

30. Dette er egentlig ikke helt korrekt. Brutto privat innenlandsk investering er ikke lik privat sparing. Brutto privat innenlandsk investering er derimot lik privat sparing minus netto utenlandsk investering minus offentlige budsjettunderskudd.

31. Forenklingen av skattegrunnlaget gjør det lettere både for skattebetalere og myndigheter å beregne skatten. Hall og Rabushka illustrerer dette ved å vise hvordan selvangivelsene ville sett ut under deres foreslåtte system. De er så enkle at de får plass på et postkort - «the postcard tax return» - og dette innbefatter til og med en utregning av skyldig skatt, slik det også gjøres under det eksisterende amerikanske skattesystemet. Dagens amerikanske selvangivelse er svært omfattende.

Hall og Rabushka har estimert at deres forslag til skattereform vil medføre både økt arbeidstilbud og økte investeringer. Spesielt gifte kvinner vil øke arbeidstilbudet da kvinnens marginalsatt blir uavhengig av husholdningens inntekt (gitt at husholdningsinntekten overstiger bunnfradraget). Hall og Rabushka mener det er rimelig å forvente en økning på 4 pst i totalt antall utførte timeverk, noe som partielt sett medfører en økning i BNP på 3 pst. Videre vil trolig de økte investeringene alene resultere i en økning i BNP på 2-4 pst i løpet av sju år.

Atkinson (1995) tar, i motsetning til Hall og Rabushka, ikke noe klart standpunkt i flat skatt-debatten. Han foreslår imidlertid på et teoretisk grunnlag et rent proporsjonalt beskatningssystem<sup>32</sup> uten fradragmuligheter, men der alle er garantert en minsteinntekt (basic income/folkelønn) som er uavhengig av egen inntekt. Minsteinntekten erstatter en hver form for trygd, og kan eventuelt variere med alderen. Systemet kan minne om en negativ inntektsskatt,<sup>33</sup> men overføringsdelen blir i denne sammenheng ikke sett på som noen integrert del av selve skattesystemet.

Atkinson mener at hans forslag vil medføre en reell omfordeling av inntekt til gunst for lavinnteksgruppene. Systemet vil være spesielt fordelaktig for personer som har så lav inntekt at de har små fordeler av inntektsfradrag og få krav på trygdeytelser. Systemet vil også være gunstig for personer som ønsker å gå fra ledighet til yrkesdeltaking, fordi minsteinntekten beholdes uavhengig av arbeidsmarkedsstatus. Videre vil alle administrative kostnader knyttet til behovsprøving av trygdeytelser mv falle bort.

Slemrod og Bakija (1996) mener at en overgang til en forbruksskatt, enten i form av et rendyrket merverdiavgiftssystem, en annen form for utgiftsskatt, eller Hall og Rabushkas flate skatt, kan være tiltalende fordi systemet kan gi bedre investeringsinsentiver. På den annen side understreker de at fordelingsvirkningene kan være uakseptable, spesielt ved et rendyrket merverdiavgiftssystem, fordi fattige bruker en større del av inntekten til konsum enn det rike gjør. Slemrod og Bakija drøfter derfor i stedet hvordan man kan forbedre det eksisterende inntektsskattesystemet. Et utvidet skattegrunnlag og en flattere satsstruktur er viktige elementer i så måte.

Et hovedspørsmål for Slemrod og Bakija er hvorvidt man bør fjerne dobbeltbeskatningen av utbytte og i større grad integrere personbeskatningen og selskapsbeskatningen for å gi skattemessig lik behandling uavhengig av organisering.<sup>34</sup> Videre legger de vekt på at det i prinsippet bør innføres en inflasjonsindeksering i kapitalbeskatningen for å hindre at den effektive beskatningen av kapital påvirkes av prisstigningen. Dernest mener de at urealiserte kapitalgevinster i prinsippet bør beskattes på lik linje med andre inntekter, noe som imidlertid kan være vanskelig å gjennomføre i praksis.

32. Én skattesats fra første tjente krone.

33. Den negative inntektsskatten vakte stor oppmerksomhet i USA da den ble foreslått av Milton Friedman i 1940-årene. I den moderne diskusjonen om flat beskatning er imidlertid denne versjonen blitt viet liten oppmerksomhet.

34. Finansdepartementet i USA foreslo i 1984 å la selskapene trekke fra en andel av utbetalt utbytte på samme måte som gjeldsrenter. I 1992 ble det imidlertid gjennomført en større undersøkelse som ledet fram til utviklingen av «Comprehensive Business Income Tax» (CBIT). Under CBIT skal all kapitalinntekt beskattes med en fast sats i selskapet, samtidig som gjeldsrenter og utbytte ikke er fradagsberettiget. Kapitalinntekter- og gevinster skal heller ikke beskattes på personers hånd. Dette er i motsetning til Hall og Rabushkas forslag et inntektsskattesystem, fordi all normalavkastning av kapitalen skattlegges i bedriften og fordi kun avskrivninger vil være fradagsberettigede i stedet for hele investeringsbeløpet.

Slemrod og Bakija redegjør også for andre elementer i en skattereform, f.eks. hvorvidt det bør være fradragrett for forskjellige former for utgifter og bidrag til forskjellige formål, fradragrett for gjeldsrenter knyttet til kjøp av bolig, fradragrett til egen pensjon mv. De mener spesielt at avskrivningsreglene ikke bør brukes for å gi lettelse til spesielle næringer.

## 10.2 Norske studier av flat beskatning

---

Aaberge et al. (1998) er et av få forsøk på eksplisitt å studere virkningene av å innføre flat skatt i Norge. De har et empirisk utgangspunkt og bruker en mikroøkonometrisk arbeidstilbudsmodell til å analysere atferden til ektepar/samboere når skattereglene endres. Alle detaljer i skattesystemet er i følge forfatterne eksakt representert i modellen. Fokuseringen på gifte/samboende par skyldes en antagelse om at kvinner i slike parforhold er mer følsomme overfor endrede skattesatser enn andre.

Mulige jobbalternativer er karakterisert ved timelønn og antall arbeidstimer. Arbeidstiden og lønnssetningene er forutsatt bestemt ved forhandlinger mellom fagforeninger og bedrifter, av bedriftenes teknologi og av offentlig lovgivning. Det er tatt hensyn til det faktum at befolkningen er heterogen og at jobbmulighetene kan være rasjonerte. Dette er viktig, ikke bare i estimeringsøyemed, men også ut fra et velferdsanalytisk perspektiv (den valgte tilnærmingen gjør at både vinnerne og taperne ved en skattereform kan identifiseres).

Videre har man foretatt en forenkling og behandlet en hver kapitalinntekt som eksogen. Til slutt har man begrenset utvalget til kun å gjelde personer mellom 25 og 67 år. Modellen er estimert på bakgrunn av både svenske (1981), norske (1986) og italienske (1987) data. Deretter har man brukt modellen til å simulere virkninger på arbeidstilbud, inntektsfordeling og velferd i de tre landene når skattesystemet fra 1992 erstattes med en flat skatt (fra første tjente krone) på all inntekt. I disse politikksimuleringene ble satsen i de ulike landene bestemt slik at det totale provenyet i 1992 (for gifte/samboere i aldersgruppen 25-67 år) ble holdt uendret. Satsene i et flat skatt-system varierte da fra 23 pst for Italia, til 25 pst for Norge, og opp til 29 pst for Sverige.

For å beregne effektivitetsgevinsten som en endring i skattesystemet kan medføre, bruker forfatterne begrepet *ekvivalent/kompenserende variasjon (EV)*; det beløp hvert enkelt individ er villig til å betale for at en endring i skattesystemet skal bli iverksatt. Forfatternes beregninger tyder på at beløpet er positivt for hele 99 pst av personene i det norske utvalget. Derimot ble det for Sverige og Italia beregnet at henholdsvis 55 og 60 pst ville *tape* på en omlegging. Aaberge et al. mener at dette kan skyldes at det svenske arbeidsmarkedet er sterkere regulert enn det norske, og at det italienske skattesystemet i beregningsåret (1992) ikke avvek vesentlig fra et proporsjonalt system.

Et fellestrekk ved forfatternes beregninger er at det totale arbeidstilbudet i befolkningen øker ved en overgang til flat, alternativt flatere skatt. Dels skyldes dette en økt yrkesdeltakelse blant gifte kvinner, og dels økt arbeidstilbud (i timer) blant de yrkesaktive. Noen reduserer arbeidsinnsatsen (høyinntektsgrupper), mens andre øker arbeidstilbudet så mye at det samlede arbeidstilbudet øker. Dette skyldes flere forhold.

Overgangen til flat skatt kan føre til at gifte kvinner i fattige husholdninger får lavere marginalsatt samtidig som mannen får en høyere gjennom-



snittsskatt.<sup>35</sup> Begge endringene trekker i retning av høyere arbeidstilbud, spesielt blant ektepar med lave inntekter.

For ektepar med høye inntekter kan både marginal- og gjennomsnittsskatten bli lavere (inntekts- og substitusjonsvirkningen trekker da i hver sin retning når det gjelder effekten på arbeidstilbudet). Den partielle effekten på arbeidstilbudet av endret marginalsatt er imidlertid svak blant personer med høy inntekt. Inntektseffekten dominerer og arbeidstilbudet går dermed ned.

Disse endrede tilpasningene blant fattige og rike fører også til endringer i inntektsfordelingen, både før og etter skatt. Sammenlignet med dagens progressive skattesystem, fører en flat skatt til at skjevheten i inntektsfordelingen før skatt reduseres i så sterk grad at skjevheten i inntektsfordelingen etter skatt også reduseres (selv om skattesystemet isolert sett bidrar til det motsatte).

Når verdien av fritid tas med i regnestykket, finner man imidlertid at rike husholdninger øker sin velferd (målt ved EV) langt mer enn det fattige husholdninger gjør. Ved en endring i skattesystemet vil fattige husholdninger gi avkall på fritid i langt sterkere grad enn det rike husholdninger vil. Dermed er den samlede nyttegevinsten (som følge av endret disponibel inntekt og fritid) mindre blant fattige husholdninger enn blant rike husholdninger.

Prediksjonene til Aaberge et al. vedrørende en overgang fra dagens progressive skattesystem til et rent proporsjonalt system, kan dermed oppsummeres på følgende måte:

1. Man oppnår en effektivitetsgevinst
2. Man oppnår både en fordelingsgevinst og et fordelingstap, i den forstand at
  - skjevheten i inntektsfordelingen etter skatt reduseres
  - skjevheten i fordelingen av nytte/velferd øker.<sup>36</sup>

Mens Aaberge et al. har diskutert effektivitet og fordeling ved flat skatt på et empirisk grunnlag, har Røed (1998) valgt et teoretisk utgangspunkt. Hans konklusjoner går i motsatt retning av Aaberges. Røed argumenterer for at flat skatt verken vil bidra til å fremme effektiv ressursbruk eller representere noen betydelig forenkling av skattesystemet. Røed mener derimot at en eventuell innføring av et flatt beskatningssystem etter alt å dømme vil forsterke, snarere enn redusere det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet knyttet til skatt på inntekt.

Med mindre det er en dynamisk effekt som medfører økte skatteinntekter som følge av lavere skattesatser (og/eller endrede skattegrunnlag), må innføring av flat skatt (uten et svært romslig bunnfradrag) måtte medføre økt skatt på lave inntekter.<sup>37</sup> Dermed vil i følge Røed et flatere beskatningssystem bidra til å øke skattekiln for arbeidstakere med det mest elastiske tilbudet av

35. En høyere gjennomsnittsskatt til gitt arbeidstilbud gjør et ekte-/samboerpar fattigere (en ren inntektseffekt). Aaberge et al. (1998) har estimert fritid til å være et normalt gode (det vil si at etterspørslen etter fritid øker med disponibel inntekt). Dette medfører isolert sett at arbeidstilbudet øker når gjennomsnittsskatten øker. For noen personer med lav inntekt kan en overgang til flat skatt øke gjennomsnittsskatten og dermed gi et høyere arbeidstilbud. Dessuten vil en lavere marginalsatt isolert sett gjøre det mer attraktivt å arbeide «en time ekstra».

36. Noe populært og upresist kan man si at fattige arbeider mer og blir således rikere og noe lykkeligere. «Problemet» er imidlertid at de rike øker sin lykke mer enn det de fattige gjør. Grunnen er at de fattige må gi avkall på fritid for å bli rikere, mens de rike kan tilnærmet opprettholde sin inntekt ved å arbeide mindre (får mer fritid).

37. Dette er et syn også Aaberge et al. (1998) stiller seg bak.

arbeidskraft. Med andre ord vil skattekilen øke der den etter alt å dømme påfører økonomien størst skade. Dessuten vil lønnspresset kunne bli sterkere. Når en fagforening fremmer sine lønnskrav må den veie ønsket om høyest mulig lønn opp mot ønsket om størst mulig jobbsikkerhet. Lavere marginalskatt innebærer at det blir billigere for fagforeningen (i form av tapt jobbsikkerhet) å oppnå en gitt økning i lønn etter skatt. Resultatet blir at fagforeningen velger en høyere lønn før skatt enn den den ville valgt dersom marginalskatten var høyere. Dette støttes av empiriske analyser. Både Wulfsberg (1996) og Bowitz og Cappelen (1997) finner at mindre progressiv beskatning fører til økt lønnspress. Dette vil igjen føre til høyere likevektsledighet. Ut fra disse analyseresultatene kan en omlegging i retning av flatere skatt på lønnsinntekt føre til høyere arbeidsløshet, både fordi lønnspresset øker og fordi det legges større skattebyrde på den del av yrkesbefolkningen som har størst sannsynlighet for å bli arbeidsledig.

Røed mener videre at det kan være effektivitetsgevinster å hente knyttet til det å frita partene i arbeidslivet for noe av ansvaret for fordelingspolitikken, og overføre denne oppgaven til skattesystemet i stedet, i form av *mer progressiv* beskatning. Ved å jevne ut lønningene *etter* skatt istedenfor *før* skatt, unngår man at arbeidsgiverne blir pålagt å betale mer for deler av arbeidskraften enn det den forventes å være verdt. Dermed unngår man at en stadig større del av arbeidstyrken blir priset ut av arbeidsmarkedet. Samtidig får man etablert et skattesystem som i en viss forstand straffer store lønnstillegg og gir fagforeningene insitamenter til å vektlegge jobbsikkerhet sterkere relativt til lønn. Røed mener imidlertid at det kan tenkes å være sterke argumenter for flat skatt på kapitalinntekter. Samtidig vil det i praksis ofte være vanskelig å skille kapital- og arbeidsinntekter fra hverandre. Dette tilsier i følge Røed at forskjellen i beskatningen av kapital- og arbeidsinntekter ikke bør være altfor stor.

### 10.3 Erfaringer fra gjennomførte skattereformer

---

Mens det ikke eksisterer studier som bygger direkte på observasjoner av overgang til flat skatt, finnes det på den annen side studier av reformer som har resultert i flatere beskatning som følge av færre progresjonstrinn og reduksjon av høyeste marginalsattsats. Aller mest studert er trolig den amerikanske skattereformen av 1986. Slemrod (1998) oppsummerer en del av evalueringene av denne reformen. Han mener blant annet at reformen har ført til små endringer i menns arbeidstilbud, mens kvinners arbeidstilbud har økt betydelig. Dette er spesielt dokumentert for de øverste innteksgruppene, som fikk sine marginalsatter kraftig redusert. Variasjonene i arbeidstilbudet finner ikke primært sted ved endringer i antall arbeidede timer, men gjennom endringer i yrkesfrekvensen. Erfaringene med den amerikanske skattereformen tyder derfor på at flatere skatter fører til at flere kvinner går ut i arbeid, mens menns arbeidsmarkedsatferd endrer seg lite.

Utgangspunktet for den amerikanske skattereformen var at den ikke skulle føre til vesentlig omfordeling mellom ulike innteksgrupper.<sup>38</sup> Både Gravelle (1992) og Auerbach og Slemrod (1997) finner at reformen har vært vellykket i så måte.

38. Derimot var hensikten å oppnå en større grad av likebehandling av personer med samme betalingssevne.

Aarbu og Thoresen (1997) har evaluert enkelte velferdseffekter av den norske skattereformen av 1992. De har brukt data fra ett pre-reform år (1991) og tre post-reform år (1992-1994). Etter deres vurdering har reduksjonene av marginalsattesatsene i svært liten grad ført til økt inntekt før skatt. Gjennomsnittlig realinntekt er tilnærmet uendret i perioden 1991-1994. Derimot mener forfatterne å ha funnet at inntektsfordelingen etter skatt var skjevere i årene etter reformen enn i året før reformen. I årene etter reformen ledet imidlertid den generelle oppgangen i norsk økonomi til en kraftig økning i utbetalingen av utbytte. Aarbu og Thoresen mener derfor at en stor del av økningen i ulikhet må tilskrives oppturen i norsk økonomi, og de konkluderer dermed med at den norske skattereformen verken har ført til mer velferd eller til en mer ulik fordeling av velferd.

En annen reform som har vært grundig studert, er den svenske skattereformen av 1991. Den kraftige økningen i den svenske arbeidsledigheten som fulgte umiddelbart etter implementeringen av reformen, har imidlertid vanskeliggjort vurderingen av arbeidstilbudsvirkningene. Likevel mener Agell et al. (1995) at det er grunnlag for å si at den alminnelige senkningen av marginalsattesatsene har ført til et større arbeidstilbud enn det man ellers ville hatt, og videre at virkningene på arbeidstilbudet er størst for de gruppene som har opplevd den sterkeste reduksjonen i marginalsatten.

Den svenske skattereformen ble gjennomført under forutsetning av at den ikke skulle lede til en skjevere fordeling av inntekter etter skatt (altså en lignende restriksjon som den amerikanske reformen var pålagt). I sin evaluering av reformen konkluderer Agell et al. med at skattereformen isolert sett har ført til vesentlig mindre utjevning. Utvidelsen av skattegrunnlaget og reduksjonene av fradragene har ikke vært nok til å oppveie effekten av lavere marginalsattesats på de høye inntektene. Samtidig med reformen ble det imidlertid innført økninger av tilskuddene til barnefamilier og av bostøtten.<sup>39</sup> Dersom man betrakter disse tiltakene som en egen integrert del av den egentlige skattereformen, blir den samlede utjevningseffekten av systemet minst like sterk som det den var før reformen.

#### 10.4 Utvalgets vurderinger

---

Hall og Rabushkas (1983, 1995) estimerte virkninger av flat skatt på arbeidstilbud og investeringsomfang, er en interessant indikasjon på at en flatere skatt vil fremme samfunnsøkonomisk effektivitet. Det er imidlertid vanskelig å vurdere Hall og Rabushkas resultater i relasjon til norske forhold. I hvert fall om man skal dømme etter Hall og Rabushkas egen beskrivelse av det amerikanske inntektsskattesystemet som «a nightmare of complexity», selv etter 86-reformen. En bivirkning av Hall- og Rabushkaplanen kan være at personlig næringsdrivende gis et insitament til å søke og trekke fra personlige fradrag (som det ikke lenger gis fradrag for i personbeskatningen) i selskapsbeskatningen.

Som påpekt av Slemrod og Bakija (1996) kan fordelingsvirkningene av Hall og Rabushkas forslag til skattereform være uakseptable. Men, så lenge reformforslaget medfører en kraftig lempning i den samlede personbeskatning

39. Bostøtten i det svenske systemet er inntektsavhengig, slik at den trappes ned når inntekten stiger. Dette har ført til høye effektive marginalsattesats på lave inntektsnivåer, altså en form for «fattigdomsfelle» som reformer i retning av flat skatt ellers har til formål å avskaffe.

gen (på bekostning av bedriftsbeskatningen), kan man ikke utelukke at vanlige lønsmottakere vil tjene på Hall og Rabushkas forslag til reform.

En mangel ved Atkinsons (1995) forslag er at han ikke drøfter hvordan systemet kan kombineres med bedrifts- og kapitalbeskatningen. Det er også viktig å være klar over at det foreslåtte systemet kan innebære en svært høy marginalskattesats dersom minsteinntekten settes høyt, jf avsnitt 8.4 for effektivitetsmessige konsekvenser av høy marginalskatt på arbeidsinntekt.

Studiene av den amerikanske og svenske skattereformen er av åpenbar interesse når en skal vurdere forslag om flat skatt, men de er også av begrenset verdi. Ulikheter i arbeidsmarkedsstruktur, inntektsfordelinger før skatt og pre-reform-regler vanskeliggjør sammenligninger mellom land. Studiene konsentrerer seg i tillegg kun om korttidseffekter, og det er derfor tvilsomt om de for eksempel fanger opp de langsiktige virkningene overfor de lavinntektsgruppene som har fått økt marginalskatt.

Aarbu og Thoresen (1998) har ikke direkte analysert de effektivitetsmessige virkningene av den norske skattereformen. Evalueringen av den norske reformen har imidlertid, i likhet med evalueringen av den amerikanske skattereformen, gitt en svært interessant konklusjon; reduksjonen av den formelle progresjonen i skattesystemet i kombinasjon med en utvidelse av skattegrunnlaget har ikke ført til en svakere grad av omfordeling. Aarbu og Thoresen finner riktignok at inntektsfordelingen var skjevere i årene etter reformen enn i året før reformen, men denne økningen i ulikhet bør i følge forfatterne tilskrives den generelle oppgangen i norsk økonomi og ikke endringen av skattesystemet.

Slemrod (1998) har gitt ovennevnte konklusjon en to-delt forklaring for USAs vedkommende. For det første ble reduksjonen av den formelle progresjonen foretatt samtidig med en overgang til et bredere skattegrunnlag, slik at høyinntektsgruppene måtte betale skatt av en høyere inntekt. For det andre er det indikasjoner på at omfanget av unndragelse og omgåelse i høyinntektsgruppene gikk kraftig ned som følge av reduserte marginalskatter.

Resultatene til Aaberge et al. (1998) har trolig redet grunnen for dagens flat skatt-debatt i Norge. Utvalget har derfor studert deres resultater med stor interesse. Analysen til Aaberge et al. skiller seg ut fra andre studier innen dette området ved at den er basert på en svært avansert empirisk metode som ivaretar mange hensyn. Dette gjelder heterogeniteten i arbeidstilbudet, representasjonen av skattesystemet, at tilpasningen til mann og kvinne innenfor samme husholdning må ses i sammenheng og at arbeidstilbyderne står overfor valget om å jobbe heltid, deltid eller være utenfor arbeidsstyrken. Studien er derfor en viktig referanse i analyser av flat skatt i Norge. Den bygger imidlertid på forenklinger og sårbare forutsetninger, og til tross for den avanserte analyseformen er resultatene derfor likevel usikre.

For det første er analysen partiell i den forstand at den kun betrakter ektepar/samboere i aldersgruppen 25-67 år. Det er ikke uten videre gitt at resultatene er representative for enslige. Det sier seg selv at pensjonistene ikke kan kompensere for endringer i beskatningen på samme måte som andre, og det er derfor i praksis ikke mulig å gjennomføre en omfattende flat skatt-reform uten at det fortsatt blir gitt betydelige bunnfradrag for denne gruppen for å forhindre at de kommer dårlig ut.

I gjennomsnitt for alle kvinner, er ikke resultatene til Aaberge et al. når det gjelder arbeidstilbudsresponser vesentlig forskjellig fra dem som er funnet i norske tidsserieanalyser og utenlandske analyser (jf vedleggene 2 og 3). Ettersom angrepsmåten i langt større grad enn ved andre analyser fanger opp het-

erogeniteten i arbeidstilbudet, har det vært mulig å anslå arbeidstilbudseffektene for spesifikke grupper. I tillegg til det vanlige resultatet om at kvinners arbeidstilbudsrespons er langt mer følsom overfor endringer i lønn og skatt enn det som er tilfellet for menn, finner de også at følsomheten er klart større for både kvinner og menn i husholdninger med lav inntekt enn i mer velstående husholdninger. Den anslåtte effekten på arbeidstilbudet er avhengig av den demografiske og utdanningsmessige husholdningsstrukturen som er lagt til grunn. Arbeidstilbudsmodellen til Aaberge et al. (1998) er estimert på data fra 1986 og er benyttet til å simulere arbeidstilbudet i 1992 for et utvalg av ektepar/samboere. Både yrkesdeltaking og inntektsnivå har økt siden den tid, noe som kan tilsi at resultatene overvurder effektene på arbeidstilbudet i dagens arbeidsmarked. Det kan videre være en del svakheter i datagrunnlaget ettersom det ikke er mulig å fremskaffe uavhengige opplysninger om lønn og arbeidstid. Avledingen av arbeidstiden ved å dividere lønnsinntektene fra en datakilde med opplysningene om timelønninger fra en annen, kan også tilsi at arbeidstilbudsresponsene er overvurdert. En svært høy beregnet arbeidstid for enkelte individer er med på å underbygge dette.

Den tenkte overgangen til et proporsjonalt skattesystem hos Aaberge et al. innebærer en kraftig omlegging av skattesystemet ettersom alle fradrag fjernes. Provenyet kan dermed balanseres med en flat skatt på litt over 25 pst etter at virkningene på arbeidstilbudet er tatt hensyn til. Som en konsekvens av skatteomleggingen anslår Aaberge et al. en sterk økning i arbeidstilbudet blant personer i husholdninger med lav inntekt, og spesielt blant kvinner. En klar begrensning i analysen er at den bare viser partielle resultater med hensyn til effektene på sysselsetting og skatteinntekter. De som ønsker arbeid, får arbeid, og det blir ikke tatt hensyn til at lønningene må reduseres for å sikre balanse i arbeidsmarkedet. Effektene på sysselsetting og skatteinntekter av en så omfattende reform, kan derfor være klart mindre enn de Aaberge et al. har kommet fram til. Tilpasningen vil dessuten ta tid. På den andre siden har Aaberge et al. heller ikke tatt hensyn til at andre skatte- og avgiftsinntekter kan endre seg som følge av økt sysselsetting, og dermed gi finansielt rom for en lavere inntektsskatt.

Samlet sett er det knyttet en betydelig usikkerhet til det å anslå effektene på sysselsetting og skatteinntekter av en flatere skatt reform, og det vil utvilsomt ta tid før effektene er fullt uttømt. For å vurdere effektene av ulike utforminger av en slik reform finner utvalget det mest hensiktsmessig å ta utgangspunkt i *provenynøytrale reformer gitt uendret tilpasning*, og uten å trekke inn betydningen av indirekte skattevirksomheter. På bakgrunn av slike reformer har utvalget analysert effektivitets- og fordelingsvirkninger, jf kapittel 12. Selv om mulighetene til økt sysselsetting for lavinntektsgruppene i gjennomsnitt skulle være store, vil trolig mange enkeltindivider/husholdninger med lav inntekt komme dårlig ut med en så omfattende reform som det en overgang til en helt proporsjonal inntektsskatt representerer. Uansett anslag på gjennomsnittlige arbeidstilbudsresponsen for lavinntektsgruppene ville utvalget derfor ikke kunne anbefale en slik omfattende reform. Det at tilpasningsmulighetene på arbeidsmarkedet med stor sannsynlighet er klart overvurdert, er med på å styrke utvalgets konklusjon. Som drøftet i forbindelse med effektivitetsanalysene i kapitlene 8 og 12 (jf også vedlegg 5), kan det tenkes at en flatere skatt-reform over tid gir gunstige effekter på sysselsetting og skatteinntekter. Denne effektivitetsgevinsten kan i sin tur benyttes til å redusere skattenivået dersom det blir vurdert som ønskelig.

Oppsummeringsvis kan det sies at *økonomisk-teoretisk* analyse ikke gir noen entydige konklusjoner om konsekvensene av flat skatt for samfunnsøkonomisk effektivitet. På et empirisk grunnlag synes derimot virkningene av å innføre flat(ere) skatt å trekke i retning av en positiv effekt på samfunnsøkonomisk effektivitet (i form av økt arbeidstilbud).

Når det gjelder fordeling, synes det ut i fra et teoretisk perspektiv klart at en overgang fra et progressivt til et proporsjonalt system vil innebære en overgang til et mindre omfordelende skattesystem når det gjelder lønns- og pensjonsinntekt. I praksis kan det imidlertid vise seg at skattesystemer med sterke progressive elementer også kan inneholde mange unntaksregler og tilpasningsmuligheter som i sum innebærer at omfordelingsvirkningne er langt svakere enn hva de formelle skattesatsene skulle tilsi. Omfordelingseffekten kan faktisk være svakere enn hva man kan oppnå med en omlegging i retning av flatere skatt når denne omleggingen også innebærer en utvidelse av skattegrunnlaget, et bunnfradrag i inntekt (eller garantert minsteinntekt) og sanering av «fattigdomsfeller» der trygdeytelser behøvsprøves mot egen arbeidsinntekt. Sannsynligheten for å oppnå en slik gunstig omfordeling er større dersom skatteomleggingen har en positiv effekt på tilbudet av arbeidskraft fra lavinntektsgrupper.

## Kapittel 11

**Vurdering av ulike sider ved gjeldende skattesystem****11.1 Innledning**

---

I tillegg til endringer i skattesatser vil også endringer i skattegrunnlag påvirke skattesystemets fordelings- og effektivitetsegenskaper. Fordelingsvirkningen av reduserte marginalsatser kan eksempelvis motvirkes ved reduserte fradrag og bredere skattegrunnlag. Reduserte skattesatser og bredere skattegrunnlag var et hovedkjennetegn ved skattereformen for 1992, jf avsnitt 6.2. Med en reform i retning av flatere skatt kan det være mulig å beholde fordelingsprofilen ved å øke bunnfradrag og/eller at skattegrunnlaget blir mer i tråd med reelle inntekter.

Også *forenklingshensyn* kan tilsi at fradrag som ikke er særlig godt begrunnet, bør fjernes som ledd i en flatere skatteomlegging. Dette blir spesielt viktig når en ser på reformer som skal innbringe om lag like mye skatteinntekter som dagens skattesystem. Et problem med et komplisert skattesystem med mange ulike fradragsordninger er at kompleksiteten i seg selv kan favorisere dem som er ressurssterke. Dette skyldes at det kreves både økonomiske ressurser og innsikt for å anvende regelverket. I tillegg kan skattytere med høyere inntekter potensielt tjene mer på å tilpasse seg skattesystemet enn skattytere med lavere inntekter. Et enklere skattesystem med færre tilpasningsmuligheter vil trolig bedre effektivitetsegenskapene i skattesystemet.

En omlegging til en flatere skatt vil medføre at spennet i satsene for skatt på arbeid og kapital reduseres. Når det også tas i betraktning at beregningsgrunnlaget for trygdeavgiften gir fremtidige rettigheter i folketrygden, vil dette kunne redusere lønnsomheten av å tilpasse seg til delingsmodellen og derfor gi rom for forenklinger i, eller eventuelt enn fjerning av denne. Utvalget er bedt om å se nærmere på utformingen og betydningen av klassefradraget og minstefradraget, samt hvordan de angitte alternative skatteoppleggene kan kombineres med ett eller flere bunnfradrag, eventuelt med begrensninger i eksisterende fradragsregler. Utvalget er dessuten bedt om å vurdere de ulike alternativene i forhold til forenklinger i skattesystemet, jf avsnitt 1.1.

Etter utvalgets syn bør et fradrag være godt begrunnet i forhold til både fordelings-, effektivitets-, og forenklingshensyn for å bestå som en del av skattesystemet. Fordelingsvirkninger og provenytapet knyttet til de forskjellige fradragsordningene mv er omtalt i avsnitt 11.2. I avsnitt 11.3 drøftes begrunnelsen for, og virkninger av, de viktigste fradragene i skattesystemet. De særskilte fradragsreglene er nærmere beskrevet i avsnitt 6.3.6.

Ulike familierelaterte skatte- og overføringsordninger er kommentert i avsnitt 11.4. I avsnitt 11.5 har utvalget vurdert gjeldende boligbeskatning og delingsmodellen mv. I avsnitt 11.6 har utvalget vurdert den særskilte arbeidsgiveravgiften på høye lønnsinntekter. I avsnitt 11.7 gis det en vurdering av trygdeavgiftens rolle i det samlede skattesystemet. I avsnitt 11.8 illustreres tre provenynøytrale omlegginger av formuesskatten, med bl a en mer reell verdsetting av fast eiendom og ikke-børsnoterte aksjer mv. I avsnitt 11.9 oppsummeres utvalgets vurderinger.

## 11.2 Proveny- og fordelingsvirkninger av ulike fradragordninger

---

Tabell 11.1 illustrerer den isolerte provenyvirkningen av å oppheve de ulike fradragordningene. Provenyberegningene er i hovedsak utført på grunnlag av Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Det er knyttet usikkerhet til beregningsresultatene, blant annet som følge av at modellen ikke tar hensyn til atferdsendringer, jf avsnitt 9.2.3.

Det framgår av tabell 11.1 at minstefradraget og klassefradraget (standardfradrag) samlet sett er de viktigste fradragspostene. Disse fradragene svekker isolert sett det offentliges inntekter med til sammen i underkant av 45 mrd kroner pr år, dvs om lag 67 pst av den samlede provenyvirkningen av fradragene i tabellen. Selvangivelsestatistikk<sup>40</sup> viser at nærmere 3,2 mill personer benyttet seg av minstefradraget i 1996, med et gjennomsnitt på om lag 22 100 kroner. Tilsvarende var det om lag 15 000 personer som i stedet krevde fradrag for faktiske utgifter til inntektens ervervelse. Disse hadde i gjennomsnitt et fradrag på knapt 10 000 kroner.

Etter standardfradragene er det rentefradraget som er viktigst i provenysammenheng. Dette fradraget svekker isolert sett årlig det offentliges inntekter med om lag 9,9 mrd kroner. Dette tilsvarer i underkant av 15 pst av den samlede provenyvirkningen av fradragene i tabellen. Herav utgjør provenyvirkningen av anslåtte næringsrenter i størrelsesorden 800 mill kroner. Dette tallet er imidlertid usikkert, siden det er vanskelig å skille næringsrenter fra andre renter.

---

40. Selvangivelsesstatistikken er Statistisk Sentralbyrås navn på det uttrekket som foretas fra Skattedirektoratets DSB-system (DatastøttetSelvangivelsesBehandling). Nesten alle poster på selvangivelsen blir registrert elektronisk. Grunnlaget inneholder individdata for hele befolkningen. Noen av inntektsfeltene i Selvangivelsesstatistikken er direkte sammenlignbare med tilsvarende inntektsfelder i Ligningsregisteret (f eks alminnelig inntekt). Skatt, sivilstatus, kjønn, alder og bostedskommune er påkoblede data.



**Tabell 11.1: Beregnet provenyvirkning av å oppheve ulike fradragordninger. 1998**

Fradrag	Provenyvirking	Andel av totalt proveny-tap	Andel av totalt fradrag fordelt etter sosioøkonomisk gruppe <sup>1</sup>			
			Næringsdrivende	Lønns-takere	Pen-sjonis-ter	I alt
	Mill. kroner	Pst	Pst	Pst	Pst	Pst
Inntektsfradrag						
Minstefradraget	24 600	37,2	1,1	73,1	25,7	100
Herav: Minstefradraget for dokumenterte utgifter	12	0,0	22,1	74,9	3,0	100
Reiseutgifter	2 000	3,0	2,0	97,2	0,8	100
Foreldrefradrag for dokumenterte utgifter <sup>2</sup>	1 000	1,5	4,7	90,6	4,7	100
Fagforeningskontingent	550	0,8	1,2	97,4	1,4	100
Privat og offentlig pensjonsordning	870	1,3	1,6	97,9	0,5	100
Sjømannsfradrag	600 <sup>3</sup>	0,9 <sup>3</sup>	2,8	97,1	0,1	100
Fiskerfradrag			92,1	7,3	0,5	100
Årets underskudd i næring	650	1,0	28,9	65,6	5,5	100
Renteutgifter <sup>4</sup>	9 900	15,0	14,3	78,5	7,2	100
Herav: Renteutgifter utenom anslåtte næringsrenter <sup>5</sup>	9 100	13,8	-	-	-	-
Pliktig underholdsbidrag	1 000	1,5	9,8	83,2	7,0	100
Individuell pensjonsavtale <sup>6</sup>	430	0,7	25,0	70,8	4,2	100
Særfradrag	1 700	2,6	-	-	-	-
Herav:						
Særfradrag for alder, uførhet og nedsatt ervervsevne	1 500	2,3	0,7	4,4	94,9	100
Særfradrag for forsørgelse	27	0,0	5,2	90,3	4,5	100
Særfradrag for store sykdomsutgifter	170	0,3	2,9	46,4	50,7	100
Barns særfradrag	60	0,1	5,0	81,6	13,5	100
Finnmarksfradrag	200	0,3	9,5	74,2	16,3	100
Klassefradrag, klasse 1 og 2	19 900	30,1	8,2	79,5	12,3	100
Skattefradrag						
Forsørgerfradrag	2 000	3,0	8,1	82,0	9,9	100
Aksjesparing med skattefradrag (AMS)	450	0,7	8,1	65,5	26,3	100
Boligsparing for ungdom (BSU)	275	0,4	3,1	94,7	2,1	100
Totalt	66 125	100				

<sup>1</sup> Fordelingen av samlet fradrag etter sosioøkonomisk status baserer seg på inntekts- og formuesundersøkelsen 1996, som er framført til 1998, jf avsnitt 9.2.3. Fordelingen etter sos-



**Tabell 11.2: Gjennomsnittlig fradrag i kroner og i pst av bruttoinntekt for utvalgte poster på selvangivelsen for alle personer 17 år og eldre etter desiler<sup>1</sup>. 1996**

	Desiler											
	Antall personer 17 år og eldre	I alt	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
		Kroner										
Foreldre- fradrag	386 000	1 121	223	561	776	1 235	1 721	2 044	1 764	1 340	898	645
Underskudd i næring	79 000	1 632	626	503	473	601	790	788	799	1 005	1 480	9 166
Underholds- bidrag	131 000	870	41	82	153	314	470	646	1 038	1 371	1 831	2 749
Premie for egen pensjons- forsikring	167 000	357	16	35	51	93	158	221	292	387	604	1 714
Gjeldsrenter	2 071 000	10 842	648	1 145	2 174	3 767	5 666	8 484	12 681	16 798	21 772	35 285
Andre fradrag		2 217	199	570	821	1 015	1 209	1 502	1 883	2 623	4 067	8 389
Alle fradrag	3 423 000	41 573	3 983	13 063	19 796	27 979	37 195	45 337	52 331	58 551	66 260	91 237
		Prosent av bruttoinntekt										
Bruttoinntekt		100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Minstefradrag		11,9	24,5	18,9	18,6	18,5	18,2	16,5	14,1	12,2	10,1	5,3
Faktiske utgifter		0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Reiseutgifter		1,0	0,3	0,3	0,3	0,5	0,7	1,1	1,4	1,5	1,5	0,8
Pensjonspre- mie		0,4	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,7	0,7	0,3
Fagforening- skontingent		0,3	0,1	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,4	0,2
Foreldre- fradrag		0,6	2,5	1,1	1,0	1,1	1,2	1,2	0,9	0,6	0,3	0,1
Underskudd i næring		0,9	7,0	1,0	0,6	0,6	0,6	0,5	0,4	0,4	0,5	1,8
Underholds- bidrag		0,5	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6	0,7	0,5
Premie for egen pensjons- forsikring		0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3
Gjeldsrenter		6,1	7,2	2,2	2,7	3,5	4,1	4,9	6,2	7,1	7,7	7,0
Andre fradrag		1,2	2,2	1,1	1,0	0,9	0,9	0,9	0,9	1,1	1,4	1,7
Alle fradrag		23,2	44,5	24,8	24,6	25,8	26,7	26,4	25,7	24,8	23,6	18,0

<sup>1</sup> Desilene er ordnet etter størrelsen på bruttoinntekten som definert i selvangivelsesregnskapet i Statistisk sentralbyrå.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabellen illustrerer at minstefradraget har relativt størst betydning blant personer i første desil, og at betydningen av minstefradraget avtar for de øvre desilene. Tabellen viser at minstefradraget utgjorde 24,5 pst av bruttoinntekten i første desil i 1996. Til sammenligning utgjorde minstefradraget 5,3 pst av bruttoinntekten i tiende desil i 1996. Dette skyldes at minstefradraget får mindre relativ betydning når inntekten stiger, fordi minstefradraget er begrenset oppad, til 29 800 kroner i 1996.

Underskudd i næring, inkl tidligere års underskudd, har relativt størst betydning for personer i første og tiende desil, og utgjorde henholdsvis 7,0 pst og 1,8 pst av bruttoinntekten.

Rentefradraget har relativt størst betydning for personer i første desil og i de øvre desilene. Fra første til andre desil reduseres gjeldsrentenes andel av bruttoinntekten fra 7,2 pst til 2,2 pst. Fra andre til og med niende desil stiger betydningen av rentefradraget. I niende og tiende desil utgjør rentefradraget henholdsvis 7,7 pst og 7,0 pst av bruttoinntekten.

Reisefradraget og fradrag for pensjonspremie for pensjonsordninger i privat og offentlig sektor får relativt sett økende betydning med inntekter opp til niende desil, og faller i betydning fra niende til tiende desil. Det er ingen klar sammenheng mellom den relative betydning av fradrag for premie for egen pensjonsforsikring og størrelsen på bruttoinntekten. Foreldrefradraget er relativt sett viktigst for personer med lave og midlere inntekter, og utgjør 2,5 pst av bruttoinntekten i første desil. Dette skyldes blant annet at foreldrefradraget i 1996 ble ført på den av ektefellene med lavest arbeidsinntekt. Fagforeningsskontingenten får grovt sett økende betydning fra første/andre desil til og med åttende desil. For personer i niende og tiende desil blir fagforeningsskontingenten mindre viktig. Dette skyldes blant annet at fradrag for fagforeningsskontingenten var begrenset oppad til 1 800 kroner i 1996 (900 kroner i 1999).

Utvalget har i tabell 11.3 basert seg på skattestatistikken<sup>41</sup> for 1996 for å vurdere fordelingen av *skattefradraget* knyttet til AMS- og BSU-ordningene etter alminnelig inntekt. Tabell 11.3 viser andelen personer som benytter seg av disse ordningene etter størrelsen på alminnelig inntekt, samt gjennomsnittlig skattefradrag for alle personer og for personer som benytter seg av henholdsvis AMS- og BSU-ordningene. Tabellen viser at om lag 11 pst av alle personer 17 år og eldre benyttet seg av AMS-ordningen i 1996. Gjennomsnittlig skattefradrag for alle personer var om lag 100 kroner i 1996. Dette tallet tar hensyn til både virkningen av andelen i inntektsintervallet som faktisk benytter seg av ordningen, og gjennomsnittsbeløpet for disse. Gjennomsnittlig skattefradrag for personer som faktisk benytter seg av AMS-ordningen, var om lag 900 kroner. Andelen personer som benytter AMS-ordningen øker opp til inntekter på om lag 700 000 kroner. Gjennomsnittlig skattefradrag for henholdsvis personer som benytter AMS og for alle personer, øker opp til inntekter på om lag 500 000 kroner

Om lag 12 pst av alle personer i alderen 17-34 år benyttet seg av BSU-ordningen i 1996, og det gjennomsnittlige skattefradraget var om lag 200 kroner. Det gjennomsnittlige skattefradraget for personer som faktisk benyttet seg av BSU-ordningen, var om lag 1 600 kroner. Andelen personer i alderen 17-34 år

41. Skattestatistikken baseres på ligningsregisteret som er et offentlig administrativt register som innhentes på elektronisk form fra Skattedirektoratet. Registeret bygger på oppgaver fra den ordinære skatteligningen for personlig skattytere. Grunnlaget inneholder individdata for alle personer 13 år og eldre. Registeret inneholder hovedsakelig opplysninger om ulike inntekts- og formuesfastsettelser, inntekts- og formuesskatt til kommune, fylke og stat, medlemsavgift til folkestrygden samt fradrag og nedsettelse i skatt.

som benytter seg av BSU-ordningen, øker til inntekten overstiger om lag 300-350 000 kroner. Gjennomsnittlig skattefradrag for alle personer øker svakt med inntekten, men stabiliserer seg på omkring 400-500 kroner for personer med inntekter over 200-250 000 kroner. Om lag 95 pst av alle personer i alderen 17-34 år hadde alminnelig inntekt under 250 000 kroner i 1996.

**Tabell 11.3: Gjennomsnittlig skattefradrag for personer med hhv AMS og BSU fordelt etter alminnelig inntekt. Beløp i kroner og antall personer som har fradrag. 1996.**

Alminnelig inntekt	AMS				BSU			
	Antall bosatte personer 17 år og eldre	Andel personer med AMS	Gj.sn. skattefradrag for alle personer	Herav: Gj.sn. skattefradrag for personer med AMS	Antall personer i alderen 17-34 år	Andel personer i alderen 17-34 år med BSU	Gj.sn. skattefradrag for alle personer alderen 17-34 år	Herav: Gj.sn. skattefradrag for personer med BSU
Kroner		Pst	Kroner	Kroner		Pst	Kroner	Kroner
I alt	3 423 000	11	100	900	1 142 500	12	200	1 600
Under 50 000	666 000	3	0	800	394 400	5	100	1 400
50 000- 99 999	868 000	6	100	900	242 200	11	200	1 500
100 000-149 999	690 000	9	100	900	217 900	13	200	1 500
150 000-199 999	552 000	13	100	900	163 300	18	300	1 700
200 000-249 999	296 000	19	200	900	69 400	23	400	1 800
250 000-299 999	138 000	24	200	900	27 500	26	500	1 900
300 000-349 999	72 000	28	300	1 000	12 500	27	500	1 900
350 000-399 999	42 000	30	300	1 000	6 200	27	500	1 900
400 000-499 999	45 000	33	300	1 000	5 100	26	500	1 900
500 000-599 999	21 000	36	400	1 100	1 900	25	500	2 000
600 000-699 999	11 000	38	400	1 100	800	23	500	2 000
700 000-799 999	6 000	39	400	1 100	400	23	500	2 000
800 000-899 999	4 000	38	400	1 100	300	25	500	2 000
900 000-999 999	2 000	40	400	1 100	100	22	400	2 000
1 000 000 og over	10 000	37	400	1 100	800	19	400	2 000

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

## 11.3 Utvalgets vurdering av sentrale fradrag

---

### 11.3.1 Innledning

I avsnitt 6.3.7 er det gitt en *redegjørelse* for de mest sentrale fradragene for privatpersoner. I dette avsnittet gis det en nærmere *vurdering* av disse fradragene bl a ut fra skatteevneprinsippet og hensynet til symmetri i skattesystemet. Vurderingen av de ulike fradragsordningene er også sett i sammenheng med forenkling av skattesystemet. Dagens skattesystem inneholder ulike fradrag som ikke primært knytter seg til utgifter som er nødvendige for å fremskaffe inntekten. Som eksempel kan nevnes særfradragene, sjømannsfradraget og fradrag for fagforeningskontingent.

Hvis bunnfradragene økes, eventuelt kombinert med reduksjoner i skattesatsene, reduseres behovet for de enkelte fradrag ut fra skatteevneprinsippet. De ulike fradragsordningene bør derfor ikke bare vurderes ut fra isolerte betraktninger av hvert enkelt fradrag, men også i sammenheng med eventuelle endringer i skattesystemet. Utvalget har vurdert fradragene i forhold til en tenkt overgang til et enklere skattesystem med flatere skatt, noe som det også er lagt opp til i utvalgets mandat. I avsnitt 12.3 er det gjennomført analyser av fordelings- og effektivitetsvirkninger av ulike flatere skatt-modeller, der skattegrunnlaget mv er endret i tråd med de vurderinger som utvalget har gjort i kapittel 11.

Hensynet til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser og treffsikkerhet i støtteordningene taler for at økonomisk støtte for å øke inntektene til spesielle grupper gis gjennom direkte støtteordninger, fremfor fradrag i skattesystemet.

Det er viktig å merke seg at inntektsfradragene bare kan trekkes fra ved beregning av alminnelig inntekt, normalt med en skattesats på 28 pst.

### 11.3.2 Vurdering av ulike fradrag

#### 11.3.2.1 Standardfradragene (minste- og klassefradrag)

Bunnfradragene i gjeldende skattesystem består av minste- og klassefradrag.

Minstefradraget gis i alminnelig inntekt og beregnes på grunnlag av lønns- og pensjonsinntekter mv, begrenset oppad til et visst nivå. Klassefradraget trekkes fra i alminnelig inntekt før skatten beregnes, og gis i utgangspunktet til alle personlige skattytere.

I boks 11.1 gis det en nærmere beskrivelse av minstefradraget og klassefradraget i 1998 og hvilke forskjeller det er mellom disse fradragene.

---

#### Nærmere om klassefradraget og minstefradraget i 1998

Minstefradraget får virkning bare i alminnelig inntekt, men størrelsen beregnes utfra lønns- og pensjonsinntekt opp til et visst beløp. Næringsinntekt gir ikke rett til minstefradrag, og følgelig får en selvstendig næringsdrivende (uten lønnsinntekter) ikke redusert skatt selv om minstefradraget øker. Minstefradraget virket på skatten på følgende måte i 1998, jf avsnitt 6.3.6.1:

$0,2 \times \text{Lønns- og pensjonsinntekt [men fradraget kan maksimalt utgjøre 32 600]} \times 0,28$

Dette betyr at personlige skattytere med lønns- og pensjonsinntekter mellom:

- 1 og 3 700 kroner får fradrag lik inntekten
- 3 700 og 18 500 kroner får minstefradrag etter nedre grense på 3 700 kroner (og ingen reduksjon i marginals-katten, men en reduksjon i gjennomsnittsskatten)
- 18 500 og 163 000 kroner får et minstefradrag på 20 pst av sin samlede lønns- og pensjonsinntekt (dvs en redusert marginals-katt på lønns- og pensjonsinntekt med 5,6 prosentenheter, og for de som skatlegges etter skattereduksjonsregelen en reduksjon i marginals-katten på 11 prosentenheter)
- over 163 000 kroner får maksimalt minstefradrag på 32 600 kroner (og ingen reduksjon i marginals-katten, men en reduksjon i gjennomsnittsskatten)

Klasse- og minstefradraget innebærer at en personlig skattyter i klasse 1 kan ha 31 250 kroner i lønnsinntekt før vedkommende skal betale skatt av alminnelig inntekt i 1998 ( $31\,250 \cdot 0,8 = 25\,000$ ), jf avsnitt 6.3.6. Vedkommende vil imidlertid måtte betale avgift til folketrygden dersom inntekten er over 18 199 kroner. Pensjonister som skatlegges etter skattereduksjonsregelen har i utgangspunktet en marginals-katt på 55 pst, jf avsnitt 6.3.3. Som følge av minstefradraget reduseres marginals-katten for lønns- og pensjonsinntekter til 44 pst, ( $55 \cdot (1 - 0,2) = 44$ ). Fordi det ikke beregnes minstefradrag i kapitalinntekter, er marginals-katten på kapitalinntekter 55 pst. Om lag halvparten av alle pensjonister blir skattlagt etter skattereduksjonsregelen.

En endring i klassefradrag og minstefradrag vil ha forskjellig virkning. Noen hovedforskjeller er:

- klassefradragene bidrar til forskjellen mellom klasse 1 og 2, mens minstefradraget virker «nøytralt» på klassene ved at det kun beregnes av individuelt opptjent lønn eller pensjon
- klassefradraget vil ikke påvirke skatten til pensjonister som både før og etter endringen i klassefradragene skatlegges etter skattereduksjonsregelen (dvs om lag halvparten av pensjonistene), mens minstefradraget virker på alle som har lønns- og pensjonsinntekt
- klassefradraget gis ellers til alle som har inntekt - også personlige næringsdrivende og de som bare har kapitalinntekter
- en økning i klassefradraget vil gi samme reduksjon i skatten (målt i kroner) for alle skattytere (bortsett fra pensjonister som skatlegges etter skattereduksjonsregelen) med inntekt over klassefradraget
- en økning i maksimumsbeløpet for minstefradraget vil gi samme reduksjon i skatten i kroner for skattytere med lønns- og personinntekter over 163 000 kroner, og ingen lettelse til de med lavere inntekter. En økning i satsen for minstefradraget vil redusere marginals-katten for de med lønns- og pensjonsinntekter lavere enn dette, men ikke påvirke marginals-katten til de som har høyere inntekter.

<sup>1</sup> I tillegg gis enslige forsørgere et ekstra minstefradrag pr underholdsbidrag. Hvis eksempelvis den enslige forsørgeren har en lønnsinntekt på 200 000 kroner (gir maks minstefradrag på 32 600 kroner) og underholdsbidrag på 15 000 kroner for ett barn (gir 3 700 kroner i minstefradrag) gir dette et samlet minstefradrag på 36 300 kroner.

---

Minstefradraget har i prinsippet to formål; for det første å virke som et standardfradrag som skal dekke de fleste faktiske utgifter til inntektservervelse den enkelte har, og for det andre å virke som et fordelingsverktøy.

Minstefradraget er av ligningstekniske hensyn utformet som et standardfradrag. Både den enkelte skattyter og ligningsmyndighetene blir med dette spart for dokumentasjons- og bevisproblemer i forbindelse med fradraget.

I de senere årene har minstefradraget i større grad blitt benyttet som et fordelingspolitisk verktøy. I Ot prp nr 35 (1990-91) Skattereformen 1992 uttales følgende (s 97):

«Departementet har lagt vekt på å utnytte utformingen av minstefradraget i lønns- og pensjonsinntekter som et fordelingspolitisk verktøy. Opprinnelig tok minstefradraget sikte på å erstatte fradrag for utgifter til inntektens ervervelse for det store flertall av lønsmottakere.»

Minstefradraget har relativt størst virkning for lønns- og pensjonsinntekter under 163 000 kroner i 1998, jf boks 11.1. Men heller ikke som fordelingsvirkemiddel vil minstefradraget alltid treffe like godt, etter som fradraget også skal dekke visse utgifter til inntektens ervervelse. Minstefradraget tar ikke hensyn til om den enkelte lønnstaker faktisk har utgifter til inntektservervet eller ikke. Enkelte skattytere (eksempelvis pensjonister) vil ikke ha noen, eller bare ha lave utgifter til inntektens ervervelse. For disse fungerer således ordningen i praksis som et rent bunnfradrag. Videre blir de som får godtgjørelse fra arbeidsgiver for de aktuelle utgifter, lignet etter nettometoden, hvilket normalt medfører at utgifter og inntekter går i null. Disse vil i tillegg til det fradrag (også i personinntekt) som ligger i nettometoden, også få fradrag for de samme utgifter gjennom minstefradraget.

Utgifter som arbeidstaker pådrar seg i arbeidet, og som skal dekkes av arbeidsgiver, kan i utgangspunktet dekkes på to måter; enten i form av et tillegg i lønn eller i form av utgiftsdekning. At arbeidsgiver dekker utgiftene har siden skattereformen av 1992 vært mer lønnsomt, og vil i praksis være hovedregelen. Hvis skattyteren har mottatt tariffestet godtgjørelse, f eks til verktøy, anses denne vanligvis ikke å gi overskudd, og godtgjørelsen blir ikke skattepliktig som lønn. Som følge av at de fleste aktuelle utgifter til inntektservervet er inkorporert i minstefradraget, vil det ikke være aktuelt med noe ytterligere fradrag for faktiske utgifter. Når arbeidsgiveren gir utgiftsdekning, slipper denne å betale arbeidsgiveravgift, og arbeidstakeren unngår skatt på utbetalingen. Hvis en ordning velges med et rent lønnstillegg, som ikke er spesifisert til å dekke bestemte utgifter, vil dette beskattes som ordinær personinntekt. Utgiftsdekning i form av lønn skattlegges således i praksis fullt ut, forutsatt at utgiftene ikke overstiger minstefradraget.

Næringsdrivende som ikke har lønns- eller pensjonsinntekter, får ikke minstefradrag. Dette må ses i sammenheng med at minstefradraget er ment å omfatte utgifter til inntektens ervervelse. Dette er utgifter som den næringsdrivende kan trekke fra ved beregningen av det skattepliktige overskudd for næringen. Dersom næringsdrivende i tillegg får minstefradrag, vil det skje en overkompensasjon.

Klassefradraget medfører at det ikke påløper skatt på alminnelig inntekt under nivået på klassefradraget. Klassefradraget er et progressivt element i beskatningen av alminnelig inntekt, som bidrar til at gjennomsnittsskatten stiger ved økende inntektsnivå. Klassefradraget er historisk sett ment å sikre en



viss skattefri minimumsinntekt, og ivareta behovet for en lemping i beskatningen for personer med forsørgelsesbyrde. Inntil 1969 gjaldt det et system med inndeling i flere skatteklasser avhengig av antall personer skattyteren forsørget. Videre ble skattyteren oppjustert i skatteklasser (med tilhørende større fradrag) ved alder, sykdom osv. Ved lovendring av 19. juni 1969 nr 68. ble dagens system med bare to skatteklasser innført. Forsørgelse av barn ble etter dette kompensert gjennom forsørgerfradraget og barnetrygden, og utgifter knyttet til alder, sykdom mv skulle kompenseres gjennom de ulike særfradrag.

I likhet med den hovedbegrunnelse som lå til grunn for inndelingen i skatteklasser, er begrunnelsen for fradraget også i dag å sikre et visst skattefritt minimumsbeløp i alminnelig inntekt ut fra et skatteevneprinsipp.

Ut fra forenklingshensyn bør minstefradraget etter utvalgets syn fortsatt virke som et standardfradrag for utgifter til inntektens ervervelse for lønns- og pensjonsmottakere. Dette innebærer at det ikke bør gis minstefradrag i næringsinntekter. Ut fra forenklingshensyn legger utvalget til grunn at nedre grense i minstefradraget bør oppheves, slik at det fra første krone gis et likt prosentmessig fradrag i forhold til inntekten.

En omlegging til et flatere skattesystem, innenfor en provenynøytral ramme, kan gi skatteskjerpelser til skattytere med lavere inntekter. Fordelingsprofilen kan bedres ved å heve bunnfradragene. Etter utvalgets vurdering kan det isolert sett være bedre å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet gjennom en heving av minstefradraget enn gjennom en oppjustering av klassefradraget. Det skyldes dels at en økning i satsen for minstefradrag reduserer kostnadene ved å gå ut i arbeid. En oppjustering av prosentsatsen i minstefradraget kan altså motvirke effekten av økt marginalsatt for skattytere med lave og midlere inntekter som følge av en omlegging til flatere skatt. Dette må veies mot at en økning i klassefradraget også vil gi redusert skatt til personlige næringsdrivende.

Den samlede vurdering av bunnfradragene bør ses i sammenheng med ordningen med skatteklasser 1 og 2 både innenfor inntektsbeskatningen og innenfor formuesbeskatningen, jf omtalen av klassefradraget og kapittel 12.

### **11.3.2.2 Fradrag for reiseutgifter mellom hjem og arbeidssted**

Retten til fradrag for reiseutgifter gjelder kun utgifter som overstiger 7 000 kroner. Dette må blant annet ses i sammenheng med at utgiftene dels er private utgifter og dels er utgifter som knytter seg til erverv av inntekten. Fordi de aller fleste yrkesaktive har reiseutgifter, men av forholdsvis beskjedne karakter, er det dessuten fra et forenklingshensyn bedre med en generell avgrensning i retten til fradrag enn en alternativt høyere skattesatt.

Den ligningsmessige behandling av reisefradraget vil med de endringer som er gjort i skatteopplegget for 1999 trolig bli vesentlig enklere. Utvalget er imidlertid av den oppfatning at beløpsgrensen for reisefradrag bør heves. Dette begrunnes ut fra forenklingshensyn med at fradrag bare bør gis til dem som har store reiseutgifter. Når 550 000 skattytere i dag har dette fradraget, legger utvalget til grunn at reisefradraget også gis for reiseutgifter som ikke kan regnes som spesielt høye. En heving til eksempelvis 15 000 kroner vil innebære at om lag 217 000 personer vil få fradraget. Ved overgang til et enklere skattesystem bør det også for reisefradraget foreligge en god begrunnelse for at det skal gis fradrag i inntekten utover det som følger av standard bunnfradrag. Provenyøkningen av å heve grensebeløpet for fradraget til 15

000 kroner er på usikkert grunnlag anslått til om lag 920 mill kroner etter reglene for 1998. Størsteparten av denne provenyøkningen er naturlig nok knyttet til den sosioøkonomiske gruppen lønnstakere, dvs med om lag 870 mill kroner. Tabell 11.4 viser den isolerte fordelingsvirkningen av å heve bunnbeløpet for reisefradrag til 15 000 kroner.

**Tabell 11.4: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Endring i skatt og gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> ved isolert økning i bunnbeløpet for fradrag for arbeidsreiser til 15 000 kroner, sammenlignet med 1998-regler. Lønnstakere fordelt i desiler etter inntekt etter skatt**

Desiler	1998-regler		Økning i bunnbeløpet til 15 000 kroner	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gjennomsnittsskatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosentpoeng
1	101 700	13,1	200	0,2
2	136 200	16,4	300	0,2
3	154 400	19,1	400	0,2
4	168 900	21,2	400	0,2
5	182 300	22,3	400	0,2
6	196 100	24,2	500	0,2
7	211 600	25,2	500	0,2
8	232 500	26,9	600	0,2
9	262 100	29,0	600	0,2
10	398 300	33,7	600	0,1
Gj.sn	204 400	25,6	500	0,2

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11.4 viser at reiseutgiftene fordeler seg noenlunde jevnt i desilene. Den isolerte skatteskjerpelsen av å heve bunnbeløpet for reisefradrag er på 0,2 prosentpoeng i alle desiler, utenom tiende desil, der skjerpelsen gir en økning i gjennomsnittsskatten på 0,1 prosentpoeng.

Ved omlegging til et flatere skattesystem vil utvalget anbefale at reisefradraget opprettholdes, men at bunnbeløpet heves til 15 000 kroner.

### 11.3.2.3 Underskudd

I gjeldende skattesystem ses etter hovedregelen alle inntekter og utgifter under ett. Ved beregning av alminnelig inntekt vil underskudd i en inntektsform, f eks næringsinntekt, kunne trekkes fra i en annen inntekt, f eks lønnsinntekt. Dette har sin begrunnelse i at man i utgangspunktet ser på den

enkelte skattyter som en enhet (ett skattesubjekt). Underskudd i visse deler av vedkommendes økonomiske sfære kommer derfor til fradrag i eventuelle overskudd i andre deler, slik at det er eventuelt netto overskudd som kommer til beskatning. Dette gjøres enten skattesubjektet er en person eller et selskap. At det gis fradrag for underskudd som oppstår i en del av et skattesubjekts økonomi, vil i hovedregelen innebære at den enkelte skattyter belastes med en skattebyrde som står i forhold til skatteevnen. Den som ikke oppbeholder noen positiv nettoinntekt, har i utgangspunktet heller ikke noen evne til å betale skatt.

Utvalget har vurdert om det er riktig å la et skattemessig underskudd komme til fradrag i andre av skattyterens inntektskilder, f.eks. fordi det ikke foreligger noen egentlig økonomisk oppofrelse. I alle fall for næringsdrivende som driver flere næringer, er det utvalgets oppfatning at en underskuddsfordeling mellom de ulike næringene må være mulig. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om det skal innrømmes fradrag for underskudd som oppstår i vedkommendes næring, i dennes lønnsinntekt.

I praksis vil det være næringsdrivende som kan få et skattemessig underskudd. For å bli regnet som næringsdrivende må man drive virksomhet for egen regning og risiko, og virksomheten må innen rimelig tid være egnet til å gå med overskudd. Et eventuelt underskudd vil komme til fradrag i øvrig næringsinntekt eller i lønnsinntekter. Det kunne i prinsippet tenkes ulike begrensninger i adgangen til å benytte underskudd (som oppstår i næring) i annen inntekt. Eksempelvis kunne det tenkes at et underskudd i næring ikke kunne overføres til lønnsinntekter.

I forbindelse med skattereformen i 1992 ble det vurdert å innføre en ordning der underskudd i aksjeselskaper kunne føres til fradrag i aksjonærenes inntekt. Dette ville i prinsippet likestille aksjonærer med deltakere i bl.a. ansvarlige selskaper og enmannsforetak i forhold til underskuddsoverføring mellom inntektskilder. Ideen ble imidlertid avvist på grunn av faren for skattemessige tilpasninger og av ligningsadministrative hensyn. Tatt i betraktning de begrensninger knyttet til ansvar for økonomisk tap som ligger i aksjeselskapet, er det heller ikke like stor grunn til å likestille aksjonærer med ansvarlige deltakere.

Underskudd kan bare trekkes fra ved beregningen av alminnelig inntekt. Et underskudd som oppstår i næring og som kommer til fradrag i eventuell lønnsinntekt, vil derfor ikke påvirke beregningen av folketrygdavgift eller toppskatt.

Etter skatteloven § 53 kan det kreves fradrag for underskudd som vedkommende skattyter har hatt de siste ti årene. Dette vil i praksis si at dersom et underskudd ikke lar seg bruke opp det året det oppstår, fordi det ikke er noen positiv inntekt å trekke det fra i, vil det kunne benyttes til å redusere inntekten de neste ti årene. Underskuddet må benyttes så snart det er positiv inntekt å trekke det fra i. Dersom den næringsdrivende legger ned virksomheten eller overdrar den til andre, faller retten til underskuddsfremføring bort.

Der det kreves fradrag som følge av underskudd i næring, har utvalget lagt til grunn at den ligningsmessige behandlingen av om det drives næring eller ikke, også bør være avgjørende for om det skal være rett til fradrag i annen inntekt. Når det først er konstatert næringsdrift, er det ikke grunn til å stille ytterligere krav. Det kan imidlertid stilles spørsmål ved om den ligningsmessige kontroll av om det foreligger næringsvirksomhet er tilstrekkelig god.

Utvalget slutter seg til den vurdering som ble gjort i forbindelse med skattereformen, og legger til grunn at underskudd bør være fradragsberettiget i skattyterens samlede inntekter.

#### **11.3.2.4 Fagforeningskontingent**

Kontingenten kan ses som en utgift for å opprettholde inntekten, men savner en god faglig begrunnelse for å være et eget fradrag. Det normale for utgifter av denne typen er at de inngår i minstefradraget. Retten til fradrag kom for øvrig inn som et ledd i lønnsoppgjørene i 1976 og 1977, og er således mer politisk begrunnet. Det maksimale fradragsbeløp ble i forbindelse med skatteopplegget for 1999 redusert fra 1 800 kroner til 900 kroner. Den effektive virkningen av fradraget er maksimalt 252 kroner i 1999 (900 x 28 pst). Før endringen i skatteopplegget for 1999 hadde det maksimale fradragsbeløp vært uendret siden 1980, noe som innebærer at realverdien av fradraget var blitt redusert gjennom denne perioden.

Selv om fagforeningskontingent kan ses som en utgift som har en tilknytning til arbeidsinntekten, skiller fradraget seg ikke nevneverdig fra andre utgifter som lønnstakere normalt har, slik som utgifter til arbeidstøy eller verktøy, som inngår i minstefradraget. En opprettholdelse av et særskilt fradrag, utover minstefradraget der andre utgifter inngår, kan vanskelig begrunnes ved en omlegging i retning av et enklere skattesystem.

Fradragsrett for kontingent innebærer også en asymmetri ved at streikebidrag som arbeidstaker mottar fra sine fagorganisasjoner, ikke er skattepliktig inntekt, jf sktl § 42, 4. ledd, 1. punktum. Innbetalinger til fagforeninger vil i tillegg til å være en ren fagforeningskontingent ofte gå til dekning av private forsikringer mv, hvilket innebærer at det gis fradrag for rene private utgifter.

Provenyøkningen av å oppheve fagforeningskontingenten i forhold til 1998-reglene er som nevnt i tabell 11.1, om lag 550 mill kroner. I forhold til reglene for 1999 vil virkningen være på om lag 290 mill kroner. Fordelingsvirkningene for lønnstakere av å oppheve fradragsretten for fagforeningskontingenten på 1 800 kroner er vist i tabell 11.5. Virkningen vil være halvparten for personer som utnytter fradraget fullt ut, hvis en i stedet sammenligner med reglene for 1999. Over 97 pst av fagforeningskontingenten trekkes fra i den sosioøkonomiske gruppen lønnstakere, jf tabell 11.1. Tabell 11.5 viser at en isolert avvikling av fradraget for fagforeningskontingenten i gjennomsnitt vil gi en skatteskjerpelse på om lag 0,1 prosentpoeng i alle desiler.

**Tabell 11.5: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Endring i skatt og gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> ved isolert oppheving av fradragsrett for fagforeningskontingenten. Lønnstakere fordelt i desiler etter inntekt etter skatt**

Desiler	1998-regler		Isolert oppheving av fradragsrett for fagforeningskontingenten	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gjennomsnittsskatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosentpoeng
1	101 700	13,1	100	0,1
2	136 200	16,4	200	0,1
3	154 400	19,1	200	0,1
4	168 900	21,2	300	0,1
5	182 300	22,3	300	0,1
6	196 100	24,2	300	0,1
7	211 600	25,2	300	0,1
8	232 500	26,9	300	0,1
9	262 100	29,0	400	0,1
10	398 300	33,7	300	0,1
Gj.sn	204 400	25,6	300	0,1

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 11.3.2.5 Rentefradrag

#### *Hensynene bak rentefradraget*

Utgangspunktet for fradragsrett for bl a renteutgifter er at det er *nettoavkastningen* av kapitalen som bidrar til skatteevnen, og som derfor bør beskattes. Skatteplikten er generell og omfattende for næringskapital og finanskapital mv, mens det er viktige unntak for avkastning av husholdningskapital. Fradraget gis i alminnelig inntekt, som skattlegges med 28 pst. Kapitalinntekter inngår i alminnelig inntekt. Reglene gir dermed en symmetrisk behandling av kapitalinntekter og kapitalutgifter, herunder renteinntekter og renteutgifter. Denne delen av skattesystemet støtter opp under målet om at beskatningen ikke skal påvirke husholdningenes valg mellom egenkapital og lån når de finansierer sine investeringer og sitt forbruk.

De fleste husholdningene vil reelt sett ha en positiv nettoformue, slik at gjeldsrenter i prinsippet har sitt motstykke i minst tilsvarende målbare eller beregnede kapitalinntekter ut fra et symmetrihensyn. Skattemessig kan likevel mange husholdninger ende opp med høyere gjeldsrenter enn kapi-

talinntekter, fordi kapitalinntektene kan være sterkt undervurdert ved beskatningen, f eks ved at inntektsbeskatningen av egen bolig er lav, jf avsnitt 11.5.1, og fordi en ikke har en særskilt inntektsbeskatning av formuesobjekter som bil, båt mv.

Utvalget er av den oppfatning at den asymmetrien som oppstår som følge av et ubegrenset rentefradrag, kombinert med en manglende beskatning av husholdningskapitalen er uheldig. Dette er imidlertid en skjevhet som ikke bør justeres gjennom å etablere en regel med begrenset rentefradrag, men snarere gjennom en beskatning av bolig som i noe større grad tar hensyn til de reelle verdier. Ut fra forenklingshensyn bør en neppe inntektsbeskatte bruksfordelen av husholdningenes øvrige varige kapitalobjekter som bil, båt mv. For personbiler kan det også hevdes at en beskatning av bruksfordelen for eierne skjer gjennom avgiftssystemet, selv om dette gir en svak symmetri i forhold til fradragsretten for billån.

Kombinasjonen av full fradragsrett for gjeldsrenter og ufullstendig beskatning av kapitalinntekter var særlig et problem før skattereformen. Spesielt medførte høy marginalskattesats på høye kapitalinntekter (66 pst i 1986) høy fradragsverdi for gjeldsrenter og dermed lave lånekostnader etter skatt. Det bidro til høy gjeldsgrad i husholdningene, svekket fordelingsprofil av skattesystemet og vridninger i investeringssammensetningen. Disse problemene la grunnlaget for en omfattende debatt og flere utredninger på 1970- og 1980-tallet om muligheten for å begrense husholdningenes gjeldsrentefradrag. Etter skattereformen er problemet vesentlig redusert, både som følge av at fradragsverdien av gjeldsrenter er redusert og tilnærmet lik for alle skattytere, og ved at skattleggingen av kapitalavkastning i næring ble mer konsekvent. Det som gjenstår for å oppnå større nøytralitet, er imidlertid en mer effektiv beskatning av husholdningskapital. Den mest nærliggende måten å oppnå dette på er en mer realistisk verdsetting av inntekter fra denne typen kapital. Ved å begrense husholdningenes rentefradrag kan en i noen grad oppnå det samme, men det reiser samtidig andre problemer.

Så langt symmetrihensynet rekker, står rentefradraget sterkt i kapitalbeskatningen, og vil ha stor betydning for hvilke innstramminger som kan være mulige, jf boks 11.2. Selv om bestemmelsen om den generelle fradragsrett for alle gjeldsrenter skulle oppheves, ville man antakelig måtte la fradragsrett bestå for gjeldsrenter som knytter seg til skattepliktig inntekts ervervelse, i henhold til den generelle hovedbestemmelse i skatteloven § 42 første ledd. Når først et omfattende rentefradrag for utgifter til inntektens ervervelse består, vil det oppstå praktiske avgrensingsproblemer i forhold til gjeldsrenter det ikke er fradragsrett for. Det generelle rentefradraget i Norge har altså en sammensatt begrunnelse.

### *Mulig begrensning av rentefradraget*

Det er to hovedutfordringer ved utforming av en mulig begrensingsordning. Den ene er å definere hvilke rentefradrag som bør opprettholdes av mer prinsipielle symmetrihensyn, og å etablere operative avgrensingskriterier for denne fradragsretten. Den andre utfordringen er å avgjøre om, og i tilfelle hvor langt rentefradrag utover dette bør beholdes av andre hensyn, især finansieringshensynet for egen bolig.

Tidligere utredninger om dette har vært særlig opptatt av en grensedragning mellom gjeld i næring og gjeld utenfor næring. Skillet i/utenfor næring er imidlertid av mindre interesse, fordi skattepliktig kapitalavkastning ikke er

spesielt for næring. Avkastning på verdipapirer, bankinnskudd, utleieeiendom mv er i stor grad passiv kapitalavkastning utenfor eierens næring, men likevel fullt skattepliktig. En begrensning av fradragsretten for gjeldsrenter må ivareta at også lånekostnader til finansiering av slik passiv kapitalavkastning er utgifter til inntektens ervervelse og derfor i hovedsak må kunne fradras.

---

### Mulige avgrensninger av rentefradraget

#### *Avgrensning etter symmetrihensynet*

Utfordringen blir her å prøve å skille mellom gjeldsrenter knyttet til inntektserverv og andre gjeldsrenter. Økonomisk sett er det lite meningsfylt å henføre visse deler av gjeldsrentene til bestemte aktiva. En vil dermed ende opp med enten sjablonregler som vil vri investeringstilpasningen og forskjellsbehandle skattytere, jf bl a erfaringene med den delingsmodellen som gjaldt før 1992, eller regler som er lette å omgå. En faktisk fordeling etter låneopptakenes historiske formål eller anvendelse mv må anses lite praktiskabel av mange grunner. En må legge til grunn den generelle økonomiske betraktning at på et gitt tidspunkt er det skattyterens sum av egenkapital og gjeld som finansierer de brutto aktiva han da besitter, uten at visse gjeldsposter kan knyttes til visse aktivaposter (i hvert fall ikke over tid).

En måtte derfor ha en objektiv fordelingsnøkkel for renteutgiftene knyttet til fordelingen av skattyterens bruttoformue på en inntektsgivende (skattepliktig) og en ikke inntektsgivende (skattefri) del etter nærmere definisjoner. Dette kan kalles formuesmetoden, og reiser en del praktiske problemer. En ville også få noe tilfeldige resultater, i og med at rentefradragsretten vil påvirkes av endringer i både aktivenes sammensetning og størrelsen på samlede gjeldsrenter. En særlig gunstig variant her ville være å anse gjeld for fortrinnsvis å knytte seg til den skattepliktige kapital, slik at det bare ble fradragsbegrensning for renter av overskytende gjeld.

En strengere variant kunne være å fordele rentene forholdsmessig mellom de to kapitaltypene. En slik regel ville imidlertid forskjellsbehandle ulike skattytere. Eksempelvis ville en skattyter som hadde relativt lite inntektsgivende kapital, blitt vesentlig strengere skattemessig behandlet ved lånefinansiering av en gitt investering enn en skattyter som i utgangspunktet hadde relativt mye inntektsgivende kapital.

En annen metode kunne være å la symmetrihensynet lede til en fradragsbegrensning knyttet til størrelsen på skattepliktige kapitalinntekter. Denne metoden kan kalles inntektsmetoden. Det vil si at fradrag gis så langt skattyteren har synlige kapitalinntekter, og at overskytende gjeldsrenter strykes som ikke fradragsberettiget. For personer måtte en da summere synlige kapitalinntekter utenfor næring, samt kapitalinntekter i næring slik de framkommer i delingsmodellen (overskudd minus beregnet personinntekt). For aksjeselskap måtte alt skattepliktig overskudd anses som kapitalinntekt, slik at fradragsbegrensningen i praksis bare virket som en avskjæring av framføringsadgangen for underskudd skapt av gjeldsrenter. Situasjonen i delingspliktige aksjeselskaper måtte vurderes spesielt.

Det er to hovedinnvendinger mot inntektsmetoden. For det første ville fradragsbegrensningen bli strengere for personer enn for aksjeselskaper. Dette ville friste til tilpasninger i form av at låneopptak til private formål plasseres i aksjeselskap istedenfor hos personen selv. For det annet tar metoden ikke hensyn til at gjeld og gjeldsrenter kan pådras til erverv av fram-

tidige kapitalinntekter. Metoden ville diskriminere lånefinansierte investeringer som gir inntekt bare på lang sikt (unntatt ev i aksjeselskap dersom en la inn en lempeligere løsning der, men da med ytterligere tilpasningspress til følge).

Ingen av de to metodene behandler utdanningslån liberalt, fordi den utdanning som erverves ved studielån ikke har noen synlig kapitalverdi og bare gir avkastning i form av arbeidsinntekt. Antakelig er det ikke mulig å utforme noen fradragsbegrensning etter symmetrihensynet som ivaretar den inntektsskapende effekt av utdanningslån. For de dominerende, statlige utdanningslån kan det i stedet tenkes at renten reduseres noe under hensyntagen til manglende fradragsrett. (Denne løsning er valgt for rentetillegg på restskatt, hvor rentene etter en særregel ikke er fradragsberettiget.)

Både formuesmetoden og inntektsmetoden har den systemmessige og kontrollmessige svakhet at resultatet lett vil bli regler som i praksis favoriserer rentefradrag for næringsdrivende og kapitaleiere. Slike begrensninger av rentefradraget vil ramme lønnstakerne sterkest, både ved boligerverv og lånefinansiert forbruk.

#### *Avgrensning etter andre hensyn*

Gitt en tilnærmet fradragsavgrensning etter symmetriprinsippet, og ev med en renteregulering av statlige utdanningslån, kan det tenkes ytterligere fradragsrett for renter på visse privatlån etter særlige tilleggsregler. Volummessig vil dette i hovedsak dreie seg om boliglån. Slik ytterligere fradragsrett kan utformes innen en fastsatt beløpsgrense (et rentetak for privatlån). Taket kan tenkes fastsatt ut fra normale lånefinansieringsbehov i en etableringsfase, og med ev synkende grense med eiertiden for å ivareta normal avdragsprofil og motvirke at opprinnelige bolig/etableringslån etter hvert går over til å finansiere andre ting. Alternativt kunne det tenkes et skråtak, dvs at rentefradrag for privatlån begrenses til en (ev synkende) prosentandel av slike renteutgifter. Dersom en ønsket å begrense denne ytterligere fradragsrett til boligformål, måtte en sette som vilkår at skattyteren eide bolig.

En slik tak-ordning måtte trolig utformes med en viss romslighet. Da vil resultatet være fradragsrett for de fleste normallån til bolig, bare med en volummessig beskjedne avskjæring i toppen. Effekten av en komplisert rentefradragsbegrensning ville da bli provenymessig liten, og dermed lite forsvarlig i forhold til kostnadene ved begrensningsordningen. Et særlig problem består ved at etableringskostnadene til boliger kan variere mye etter hvor i landet de ligger.

---

Etter utvalgets vurdering vil det være vesentlige systemmessige og kontrollmessige svakheter ved å avgrense rentefradraget etter symmetrihensynet, jf boks 11.2. Særlig gjelder dette i forholdt til å etablere et effektivt regelsett som kan skille mellom renter som knytter seg til inntektsservivet, og renter som ikke gjør det. Begrensninger av rentefradraget vil ramme lønnstakere sterkest, både ved boligerverv og lånefinansiert forbruk. Også en avgrensning for private renter etter andre hensyn vil være vanskelig å praktisere, og det åpner for omfattende tilpasninger.

Utvalget er derfor av den oppfatning at det ikke bør skje endringer i den generelle retten til fradrag. Rentefradraget må i stedet ses i sammenheng med beskatning av de objekter låneopptaket går til anskaffelse av. Dette er begrunnet med at det i utgangspunktet ikke er rentefradraget som sådan, men beskatningen av avkastningen og verdifastsettelsen av særskilte kapitalobjek-



ter det kan stilles spørsmål ved. Ønsker en å gjøre noe med den asymmetriske behandlingen av kapitalinntekter og kapitalutgifter, bør dette etter utvalgets vurdering derfor skje gjennom en mer reell verdsettelse av kapitalinntekter i stedet for en indirekte sjablonmessig nedjustering av kapitalutgiftene.

#### **11.3.2.6 Foreldrefradrag**

Utgifter til pass og stell av barn må i utgangspunktet ses på som en privatutgift. Det er likevel åpnet for fradrag for disse utgiftene, bl a ut fra en betraktning om at utgifter til pass av barn er nødvendig for at de foresatte skal ha mulighet til å oppebære inntekten. Der barnets foresatte er forhindret fra å utøve pass og stell av barnet som følge av arbeidet, foreligger således en sammenheng mellom inntekt og utgift. Regelen ble fra 1998 utvidet til å omfatte alle som hadde dokumenterte utgifter, uten krav til at en var forhindret fra å utøve omsorgen pga arbeid, studier e l. For dem som ikke har inntektsgivende arbeid, faller sammenhengen mellom inntekt og utgifter bort. I alle fall for sist nevnte gruppe, vil foreldrefradraget mer være et fordelingsfradrag.

En begrensning oppad for fradraget har den virkningen at det relativt sett har størst betydning for familiene med de laveste utgiftene til pass og stell av barn. Dette vil ofte være de som drar nytte av velferdstilbud fra det offentlige gjennom en subsidiert barnehageplass. At fradragssrammen kun øker med 4 000 kroner for barn nummer to, og ikke øker for barn nummer tre kan også gi en skjev fordeling, ved at de faktiske utgifter øker relativt mer enn fradragssrammen.

Utvalget er av den oppfatning at det fortsatt bør innrømmes fradrag for dokumenterte utgifter til pass og stell av barn. Utvalget har dessuten lagt vekt på at fradraget kan virke positivt på arbeidstilbudet, spesielt for kvinner, jf avsnitt 8.4, ved at kostnadene ved å gå ut i arbeid isolert sett reduseres.

#### **11.3.2.7 Forsørgerfradrag**

Forsørgerfradraget i skatt har i stor grad samme begrunnelse og virkning som barnetrygden. Det er et fordelingspolitisk virkemiddel til støtte for barnefamilier. Forsørgerfradraget gis imidlertid også for ungdom mellom 16 og 18 år (med forhøyet beløp), og kan derfor sies å virke som en form for avtrapping av barnetrygden. Også de som har lav eller ingen inntekt, får forsørgerfradraget, ved at den delen av skattefradraget som ikke kommer til fradrag i skatt, kommer til utbetaling.

Forsørgerfradraget virker som en direkte støtte til barnefamilier. Det tas ikke hensyn til behovet for økonomisk støtte, og fradraget gis som hovedregel, i likhet med det som gjelder barnetrygden, til alle som forsørger barn i den aktuelle aldersgruppen. Utvalget er av den oppfatning at det bør skje en samordning mellom barnetrygden og forsørgerfradraget.

Dette er også i tråd med Longva-utvalgets vurderinger i NOU 1996: 13 s 233 der det er uttalt:

«Av forenklingshensyn er sammenslåing å anbefale. Utvalgets tilråding er å etablere én felles ordning der utbetalinger, på det nåværende tidspunkt, skjer etter barnetrygdens regelverk.»

### 11.3.2.8 Skatteklasser 2

#### *Inntektsbeskatningen*

Formålet med klasse 2 er at skattytere med forsørgeransvar beskattes noe lempeligere enn skattytere med tilsvarende inntekt, men uten forsørgeransvar, jf avsnitt 11.3.2.1. Kriteriet for å lignedes i klasse 2 er at man enten må være gift (eller registrerte partnere) eller være enslig forsørger. For ektepar vil det lønne seg å bli lignet i klasse 2 dersom den ene ektefellen har lav eller ingen inntekt. For enslige forsørgere vil det alltid lønne seg å bli lignet i klasse 2.<sup>42</sup> Om lag 15 prosent av alle ektepar eller 8 pst av alle skattytere blir lignet i klasse 2 etter gjeldende regler. Disse skattyterne får lavere skatt enn skattytere i klasse 1 som følge av dobbelt klassefradrag og høyere innslagspunkter for toppskatten.<sup>43</sup> Regnet i kroner er fordelene størst for skattytere med én inntekt og der personinntekten overstiger det øverste trinnet i toppskatten, dvs 305 000 kroner i 1998. Maksimal fordel ved å lignedes i klasse 2 er 13 327 kroner i 1998. Den samlede provenyvirkningen av å oppheve klasse 2 i inntektsbeskatningen er om lag 1,5 mrd kroner regnet i forhold til 1998-reglene.

Utvalget har ved hjelp av skattemodellen LOTTE utført beregninger av å avvike klasse 2. Modellen og forutsetningene for beregningene er nærmere omtalt i avsnitt 9.2. Tabell 11.6 viser de isolerte fordelingsvirkningene av å avvike klasse 2. Tabellen viser at avviklingen av klasse 2 betyr mest for lønns-takere og for selvstendig næringsdrivende med lave inntekter. Tabellen illustrerer at virkningene er mindre for pensjonistgruppen. Det skyldes to forhold. For det ene at pensjonister med lavere inntekter og formuer blir skattlagt etter skattebegrensningsregelen. Disse vil ikke bli berørt av en avvikling av klasse 2. For det andre vil ektepar, der begge er pensjonister som ikke kommer inn under skattebegrensningsregelen, normalt lignedes i klasse 1.

42. For enslige forsørgere med overgangsstonad og lavere eller midlere inntekt kan det imidlertid lønne seg å bli lignet etter skattereduksjonsregelen.

43. Skattytere som er bosatt i Finnmark eller Nord-Troms, får i tillegg et finnmarksfradrag. Dette fradraget er dobbelt så høyt i klasse 2 sammenlignet med fradraget for klasse 1.

**Tabell 11.6: Endring i skatt<sup>1</sup> og gjennomsnittsskatt<sup>2</sup> ved isolert fjerning av skatteklasse 2 i inntektsbeskatningen sammenlignet med 1998-regler<sup>3</sup>. Alle personer, lønntakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister<sup>4</sup> fordelt i desiler etter inntekt etter skatt**

Desiler	Alle personer		Lønntakere		Selvstendig næringsdrivende		Pensjonister	
	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	300	0,4	1 200	1,1	1 100	1,3	0	0,0
2	600	0,5	1 400	0,8	700	0,4	100	0,1
3	900	0,6	1 100	0,6	500	0,3	200	0,2
4	1 000	0,5	800	0,4	500	0,2	200	0,2
5	700	0,3	700	0,3	500	0,2	200	0,1
6	700	0,3	400	0,2	500	0,2	200	0,2
7	500	0,2	400	0,1	200	0,1	300	0,2
8	300	0,1	300	0,1	700	0,2	200	0,1
9	400	0,1	400	0,1	400	0,1	300	0,1
10	400	0,1	500	0,1	600	0,1	400	0,1
Gj.snitt	600	0,2	700	0,3	600	0,2	200	0,1

<sup>1</sup> Endring i skatt i en desil er definert som gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalent skatt er det tatt hensyn til den samlede skatten til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>3</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

<sup>4</sup> En del enslige forsørgere med overgangsstonad inngår i gruppen pensjonister, jf boks 9.6.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11.7 viser de isolerte fordelingsvirkningene av å avvikle klasse 2 for utvalgte husholdningsgrupper; enslige forsørgere, ektepar (og samboere), hhv med og uten barn under 18 år. Tabellen illustrerer at den isolerte virkningen er størst for enslige forsørgere i de øverste desilene. For enslige forsørgere i de tre nederste desilene er virkningen relativt mindre. Det skyldes at mange av disse enslige forsørgerne blir skattlagt etter skattebegrensningssregelen, og dermed ikke blir påvirket av en ev avvikling av klasse 2. Årsaken til at bortfall av klasse 2 i gjennomsnitt betyr mest for enslige forsørgere er at alle med noe høyere inntekter blir lignet i klasse 2, mens for ektepar vil det i mange tilfeller lønne seg med særskilt ligning. Tabell 11.7 illustrerer at den isolerte virkningen for alle ektepar (og samboere) uten barn under 18 år i gjennomsnitt derfor er relativt moderat. I gjennomsnitt er det ikke noen klar sammenheng mellom husholdningens justerte inntekt pr. person og effekten av en ev avvikling av klasse 2. Det skyldes trolig at effekten av at fordelingen av klasse 2 stiger med personinntekten opp til 305 000 kroner dels motvirkes av at antall toinntekts-familier (dvs familier som liknes i klasse 1) stiger med stør-

relsen på husholdningsinntekten regnet pr. person. Tabellen viser at det heller ikke for familier med barn under 18 år i gjennomsnitt er noen klar sammenheng mellom størrelsen på inntekten og effekten av en ev avvikling av klasse 2. En ser av tabellen at virkningen imidlertid er noe større i de tre nedre desilene. Tabellen indikerer også at endringen i gjennomsnittsskatt ved å fjerne klasse 2 i gjennomsnitt er nesten dobbelt så stor for ektepar med barn sammenlignet med for ektepar uten barn under 18 år.

**Tabell 11.7: Endring i skatt<sup>1</sup> og gjennomsnittsskatt<sup>2</sup> for utvalgte grupper, fordelt i desiler etter inntekt etter skatt, ved isolert fjerning av skatteklasser 2 i inntektsbeskatningen, sammenlignet med 1998-regler<sup>3</sup>**

Desiler	Enslig forsørger med yngste barn under 18 år		Ektepar (samboere) uten barn under 18 år		Ektepar (samboere) med yngste barn under 18 år	
	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Prosentpoen	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	200	0,4	400	0,3	1 500	1,4
2	700	0,9	400	0,3	1 400	0,9
3	500	0,6	500	0,3	800	0,5
4	1 400	1,3	600	0,3	500	0,3
5	1 800	1,5	400	0,2	400	0,2
6	2 600	1,8	400	0,1	300	0,1
7	3 200	2,1	200	0,1	300	0,1
8	4 200	2,4	300	0,1	200	0,1
9	5 500	2,7	100	0,0	400	0,1
10	5 800	1,9	400	0,1	700	0,1
Gj.snitt	2 600	1,8	400	0,1	700	0,3

<sup>1</sup> Endring i skatt i en desil er definert som gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalent skatt er det tatt hensyn til den samlede skatten til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

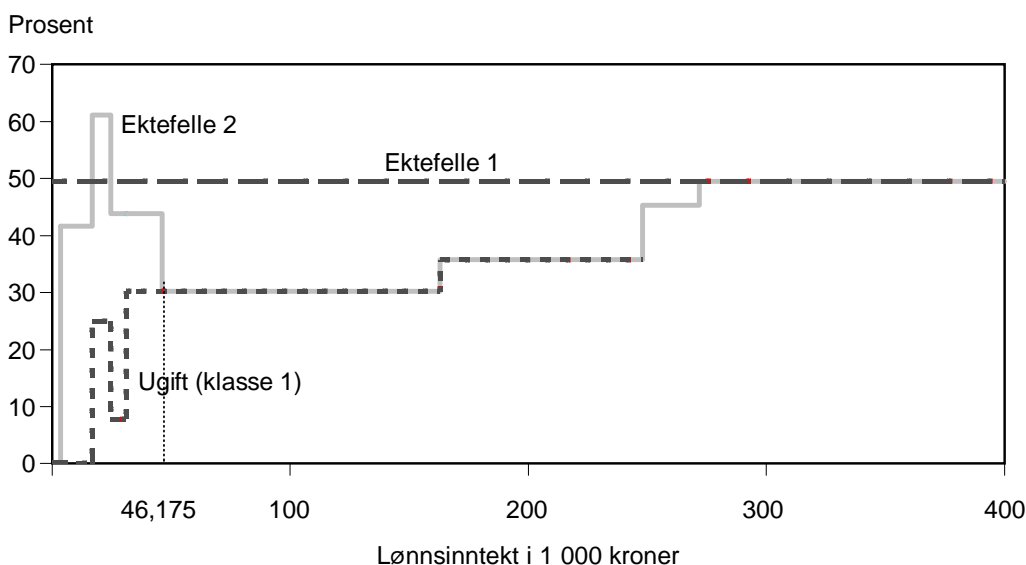
<sup>2</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>3</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

For ektepar som lignedes i klasse 2, vil marginals-katten på personinntekt for den ene ektefellen bli påvirket av størrelsen på den andre ektefellens inntekt. Hvis den ene ektefellen har lav inntekt, mens den andre betaler toppskatt, vil derfor «lavinntekts-ektefellen» betale høyere marginals-katt enn tilsvarende enslige skattytere. I figur 11.1 er marginals-katten til lønnstaker-ektepar sammenlignet med tilsvarende marginals-katt for ugifte lønnstakere i klasse 1. Det er beregningsmessig lagt til grunn at den ene ektefellen («ektefelle 1») har en lønnsinntekt på minst 305 000 kroner. Det er lagt til grunn at ekteparet lignedes etter gunstigste ligningsmåte. Figuren illustrerer at det etter 1998-reglene vil lønne seg å bli lignet hver for seg, hvis lønnsinntekten til «lavinntekts-

ektefellen» («ektefelle 2») overstiger om lag 46 175 kroner. Marginalskatten til «ektefelle 2» blir da lik marginalskatten for en ugift skattyter med tilsvarende lønnsinntekt.



Figur 11.1 Marginalskatt<sup>1</sup> på lønn for ektefeller<sup>2</sup> og ugifte etter lønnsinntekt. 1998-regler. Prosent

<sup>1</sup>Det er beregningsmessig lagt til grunn at ektefelle 1's lønn er 305 000 kroner eller mer, mens ektefelle 2's lønn varierer.

<sup>2</sup>Ingen fradrag utover standardfradrag.

Årsaken til at marginalskattene til de to ektefellene er forskjellige, selv om de beskattes sammen i klasse 2, er at minstefradraget og trygdeavgiften beregnes individuelt, dvs uavhengig av sivilstatus mv. Bortfall av klasse 2 vil derfor redusere den marginalskatten hjemmeværende ektefeller står ovenfor hvis de velger å ta en mindre deltidsjobb. Empiriske studier indikerer at det særlig er kvinner med lave inntekter som har et arbeidstilbud som er følsomt overfor endringer i samlet inntekt etter skatt, jf avsnitt 8.4.3. Familier med skjevfordelt inntekt vil kunne vurdere det som bedre at den med høyest inntekt jobber mer overtid og beholder fordelene av klasse 2, framfor at ektefellen jobber noe og familien får utgifter til barnepass mv.

Etter gjeldende regler gis klasse 2 både til familier med og uten barn, og fordelene av klasse 2 er, som nevnt over, avhengig av inntektens størrelse. Utvalget har ikke vurdert nivået på støtten til barnefamilier nærmere, men gitt at støttenivået om lag skal opprettholdes, kan denne støtten gis på en mer målrettet og enklere måte ved for eksempel å øke barnetrygden. Etter utvalgets mening er det dessuten en fordel for fleksibiliteten i arbeidsmarkedet at støtten gjøres uavhengig av yrkesdeltakelse. Gitt at formålet med klasse 2 er å kompensere for forsørgeransvar, er det dessuten, etter utvalgets vurdering, bedre at støtten ikke varierer med inntektens størrelse. Hvis målet er forenkling og et flatere skattesystem, bør klasse 2 etter utvalgets oppfatning bortfalle for ektepar uten barn.

Enslige forsørgere blir etter gjeldende regler, som nevnt, skattlagt i klasse 2. Hvis deler av provenyet fra avviklingen av klasse 2 brukes til å øke barne-

trygden, vil dette *isolert sett* særlig komme enslige forsørgere til gode. Det skyldes at enslige forsørgere får barnetrygd for ett barn mer enn faktisk barnetall. Enslige forsørgere med overgangsstønad kan videre skattlegges etter skattebegrensingsregelen. Det innebærer at enslige forsørgere med overgangsstønad, og ingen eller lave inntekter (eller formue) utover dette, normalt blir skattlagt etter denne regelen og dermed ikke blir berørt av bortfallet av klasse 2. En enslig forsørger med overgangsstønad, ett barn og med underholdsbidrag tilsvarende forskuddssatsen fra bidragsfogden (og ingen andre inntekter eller fradrag utover standardfradrag) kan ha en samlet personinntekt på vel 131 000 kroner uten å bli berørt av et ev bortfall av klasse 2. I tillegg kommer bl a underholdsbidrag, ekstra barnetrygd og ev småbarnstillegg og kontantsstøtte.

Utvalget vil samlet sett tilrå at klasse 2 oppheves som et ledd i omlegging til et flatere skattesystem. Etter utvalgets syn kan det begrunnes både ut fra hensynet til fordeling, effektivitet og forenkling. En avvikling av klasse 2 er også i tråd med Longva-utvalgets tilrådning, jf NOU 1996: 13, s 234.

### *Formuesbeskatningen*

I motsetning til ved inntektsbeskatningen, kan ektepar ikke selv velge om de vil liknes særskilt for formue, dvs at ektepar alltid sambeskattes for sin samlede netto formue. Bakgrunnen for denne sambeskatningen er trolig at det for ekteskap med felleseie er vanskelig å henføre formuen på den enkelte ektefellen på noen rimelig måte. Fordi kapitalinntekter beskattes med én felles sats, vil ikke fordelingen av *inntekten* mellom ektefeller bety noe for utlignet skatt. For formuesskatten vil imidlertid delingen av *formuen* ha betydning siden formuesskatten er progressiv.

I praksis kan det derfor vanskelig tenkes andre former for deling enn fordelingsprinsippet eller at ektefellene selv kan bestemme fordelingen. Denne metoden vil ha tilsvarende virkning som om en hadde beholdt klasse 2, men der innslagspunktene for formuesskatten var det dobbelte i klasse 2 sammenlignet med klasse 1. Det vil isolert sett gi et beregnet provenytnap på i størrelsesorden 560 mill kroner sammenlignet med 1998-reglene.

Tabell 11.8 viser den isolerte virkningen av å oppheve klasse 2 i formuesbeskatningen. Beregningene er utført på empirisk grunnlag på modellen LOTTE, jf også avsnitt 9.2.3. I beregningene er det lagt til grunn at enslige pensjonister skal lignedes i klasse 1 og ikke i klasse 2 som etter gjeldende regler. Tabellen viser at både næringsdrivende, lønnstakere og pensjonister i gjennomsnitt får en viss lettelse i formuesskatten, uavhengig av inntektsnivået, dersom klasse 2 i formuesskatten oppheves.

**Tabell 11.8: Endring i skatt<sup>1</sup> og gjennomsnittsskatt<sup>2</sup> ved isolert fjerning av skatteklasser 2 i formuesskatten sammenlignet med 1998-regler<sup>3</sup>. Alle personer, lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	Alle personer		Lønnstakere		Selvstendig næringsdrivende		Pensjonister	
	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	- 0	- 0,1	- 100	- 0,1	- 200	- 0,2	- 0	- 0,0
2	- 200	- 0,1	- 100	- 0,0	- 200	- 0,1	- 100	- 0,1
3	- 200	- 0,1	- 100	- 0,0	- 300	- 0,2	- 200	- 0,2
4	- 200	- 0,1	- 100	- 0,1	- 300	- 0,2	- 200	- 0,2
5	- 200	- 0,1	- 100	- 0,1	- 200	- 0,1	- 200	- 0,2
6	- 200	- 0,1	- 200	- 0,1	- 400	- 0,1	- 300	- 0,2
7	- 200	- 0,1	- 200	- 0,1	- 400	- 0,1	- 400	- 0,2
8	- 200	- 0,1	- 200	- 0,1	- 400	- 0,1	- 400	- 0,2
9	- 300	- 0,1	- 300	- 0,1	- 400	- 0,1	- 500	- 0,2
10	- 400	- 0,1	- 400	- 0,1	- 600	- 0,1	- 700	- 0,2
Gj.snitt	- 200	- 0,1	- 200	- 0,1	- 300	- 0,1	- 300	- 0,2

<sup>1</sup> Endring i skatt i en desil er definert som gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalent skatt er det tatt hensyn til den samlede skatten til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>3</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Etter gjeldende regler er forskjellen i innslagspunktene for formuesskatten i klasse 1 og 2 liten, jf avsnitt 6.3.7. For formuesskatten til kommunen er innslagspunktet felles for klasse 1 og klasse 2. Det betyr isolert sett at et samboerpar med formue som gifter seg, vil få en skatteøkning som følge av at de vil gå fra særskilt til felles likning av formuen. Eksempelvis vil to personer som har 500 000 kroner hver i netto formue, isolert sett få en skatteøkning på 1 860 kroner ved å gifte seg. Det er stadig vanligere med andre husholdningstyper enn enslige og ektepar, blant annet ulike typer samboerskap. Det er heller ikke uvanlig at samme person over tid lever i flere forskjellige husholdningstyper. Gitt at en ønsker at skattesystemet i større grad skal være uavhengig av den samlivsform som velges, bør klasse 2 i formuesskatten oppheves, slik at alle liknes på samme måte uavhengig av sivilstatus mv. I tråd med dette kan det vurderes om også klasse 2 for enslige pensjonister skal oppheves. Formuesbeskatningen er nærmere omtalt i avsnitt 11.8.

Å oppheve klasse 2 i inntektsbeskatningen vil isolert sett gi en skatteskjerpelse på om lag 1,5 mrd kroner, mens en oppheving av klasse 2 i formuesskat-

ten isolert vil gi en skattelettelse på om lag 560 mill kroner regnet i forhold til 1998-reglene.

### **11.3.2.9 Underholdsbidrag**

Underholdsbidraget må ses i sammenheng med de ulike støtteordningene for enslige forsørgere. Utformingen av underholdsbidraget er for tiden under vurdering av Barne- og familiedepartementet. Utvalget har derfor ikke ønsket å gå nærmere inn på den skattemessige behandlingen av underholdsbidraget.

### **11.3.2.10 Særfradrag for alder, uførhet og lettere nedsatt ervervsevne**

Fradraget er ment å virke som en overføring til personer med ulike ekstra utgifter som følge av alder, sykdom, forsørgelsesbyrde mv. Inntil 1969 ble det gitt skattemessig kompensasjon for dette gjennom ulike skatteklasser. Denne ordningen ble avvirket i 1969 og erstattet av de ulike særfradragene. Fradraget må ses i sammenheng med skattebegrensningsregelen, jf avsnitt 6.3.3. Skattebegrensningsregelen medfører at særfradraget bare reduserer skatten til pensjonister som har så høy inntekt og/eller formue at de ikke blir skattlagt etter nevnte regel. Særfradraget er derfor neppe begrunnet ut fra fordelingshensyn mellom pensjonister.

Alderspensjonister (som ikke tidligere har vært uføre) gis etter reglene i 1998 et særfradrag på 12 000 kroner, mens satsen for uførepensjonister er 17 640 kroner, jf avsnitt 6.3.6.10. I 1999 utgjør særfradraget for både alder og uførhet 17 640 kroner. Den maksimale virkningen av særfradragene vil for et ektepar være på 9 878 kroner i 1999, (17 640 kroner x 0,28 x 2). Gifte alderspensjonister, som ikke tidligere har vært uføre, får til sammen ett fradrag. Gifte uførepensjonister og gifte alderspensjonister som begge tidligere har vært uføre får dobbelt særfradrag. Forskjellene her synes ikke godt begrunnet. I begge tilfellene henger fradraget sammen med bortfall av yrkesinntekt og overgang til en lavere pensjonsinntekt. Etter reglene for 1999 vil størrelsen på særfradraget for gifte alderspensjonister avhenge av om begge hadde rett til uførepensjon før de går over på alderspensjon. Når uførhet inntreffer, er tilfeldig, og det er lite rimelig å la uførehistorikken avgjøre retten til fradrag for ektepar som ellers er i samme situasjon. Å bli uførepensjonist i yngre år bør i seg selv ikke begrunne høyere særfradrag som alderspensjonist.

Dersom det foreligger særskilte økonomiske behov i tilknytning til uføresituasjonen, bør dette vurderes konkret, og ev kompenseres gjennom trygdesystemet. Generelt er utvalgets syn at slik økonomisk støtte det her er tale om, eventuelt bør gis direkte til den enkelte gjennom trygdesystemet, og ikke gjennom skattesystemet. Gjennom ulike bunnfradrag, som ledd i en flatere beskatning og som sikrer at en viss minimumsinntekt blir skattefri, reduseres behovet for særfradragene.

Betydningen av særfradraget for alder, uførhet og lettere nedsatt ervervsevne, fordelt i desiler etter inntekt etter skatt, er vist i tabell 11.9. Tabellen baserer seg på inntektsbegrep og analyseverktøyet som ble presentert i avsnitt 9.2.



**Tabell 11.9: Endring i skatt<sup>1</sup> og gjennomsnittsskatt<sup>2</sup> ved isolert fjerning av særfradrag for alder, uførhet og lettere nedsatt ervervsevne sammenlignet med 1998-regler<sup>3</sup>. Alle personer, lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	Alle personer		Lønnstakere		Selvstendig næringsdrivende		Pensjonister	
	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Prosent-poeng	Kroner	Prosent-poeng	Kroner	Prosent-poeng	Kroner	Prosent-poeng
1	200	0,2	0	0,0	100	0,1	330	0,4
2	300	0,3	100	0,1	100	0,1	300	0,3
3	700	0,4	200	0,1	300	0,2	400	0,4
4	600	0,3	200	0,1	200	0,1	500	0,4
5	600	0,3	300	0,1	400	0,2	700	0,5
6	500	0,2	300	0,1	300	0,1	1 300	0,9
7	500	0,2	300	0,1	500	0,2	2 000	1,2
8	500	0,2	300	0,1	400	0,1	2 500	1,4
9	400	0,1	300	0,1	400	0,1	3 000	1,4
10	300	0,1	200	0,0	300	0,0	3 000	0,7
Gj.sn.	500	0,2	200	0,1	300	0,1	1 400	0,9

<sup>1</sup> Endring i skatt i en desil er definert som gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalent skatt er det tatt hensyn til den samlede skatten til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>3</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabellen viser at verdien av særfradraget for pensjonistene i 1998 er i størrelsesorden 0,9 prosent av inntekt før skatt. Særfradragene har størst betydning for pensjonister i sjetten til niende desil. For pensjonister i tiende desil er den relative betydningen av særfradragene noe mindre. Pensjonister i de nedre desilene skattlegges i hovedsak etter skattebegrensingsregelen. Tabellen illustrerer derfor at disse i liten grad vil bli berørt av endringer i særfradragene.

Både i gruppen lønnstakere og selvstendig næringsdrivende er det personer som har særfradrag. Dette skyldes bl a at pensjonister inngår i husholdninger der hovedinntektstakeren er lønnstaker eller næringsdrivende. Beregningsmetoden innebærer da at virkningen av at særfradrag bortfaller blir henført til alle medlemmene i husholdningen, jf også avsnitt 9.2.2. Virkningen av bortfall av særfradraget for alder og uførhet er i gjennomsnitt 0,1 pst av inntekt før skatt for lønnstakere og næringsdrivende.

### *Særfradrag for store sykdomsutgifter*

Også for de som har store sykdomsutgifter, er særfradraget historisk begrunnet i at det skal tas hensyn til særskilte omkostninger hos skattyteren ved utmåling av skatten. Etter utvalgets vurdering er det imidlertid mer målrettet og effektivt å gi slik økonomisk støtte direkte gjennom trygdesystemet, og ikke gjennom skattesystemet.

### *Særfradrag for forsørgelse*

Personer med forsørgelsesbyrde har ulike fradragmuligheter i skattesystemet og drar nytte av ulike direkte overføringer. Enkelte har imidlertid ikke noen tilknytning til den de forsørger som gir rett til barnetrygd eller forsørgersfradrag. For å sikre at det tas hensyn til forsørgelsesbyrden ved utmålingen av skatt også for dem som har en faktisk forsørgelsesbyrde, men som ikke drar nytte av de aktuelle ordninger, er særfradraget for forsørgelse innført med inntil 5 000 kroner pr forsørget person etter nærmere angitte regler, jf avsnitt 6.3.6.10. Utvalgets syn er imidlertid at også slik økonomisk støtte bør gis direkte til den enkelte gjennom trygdesystemet, og ikke gjennom skattesystemet ut fra at dette vil være mer målrettede tiltak mot den aktuelle gruppen forsørgere.

### *Utvalgets samlede vurdering av særfradragene*

Særfradragene knyttet til *alder, uførhet og lettere nedsatt ervervsevne* bør etter utvalgets vurdering oppheves som ledd i en omlegging til flatere skatt. Dette skyldes bl a at fradraget ikke kommer de med lavest inntekt til gode, da disse omfattes av skattebegrensningsregelen. Etter utvalgets syn er det heller ingen særskilt grunn til at pensjonister med midlere og høyere inntekter skal ha et særfradrag som lønnstakere med tilsvarende inntekter ikke får.

Dersom det skal foretas en skjerming av skattytere, bør dette skje generelt i forhold til den enkeltes inntekter og ikke i forhold til den enkeltes alder og uførehistorikk. Innenfor et enklere skattesystem er det dessuten lite hensiktsmessig å knytte særskilte fradrag opp mot den enkeltes alder eller uførhet. En skjerming av dem med lave inntekter bør skje generelt gjennom bunnfradrag, jf dagens skattebegrensningsregel.

Kompensasjon for utgifter til *forsørgelse og store sykdomsutgifter*, som gir rett til særfradrag, bør etter utvalgets syn ideelt sett tas ut av skattesystemet. Utvalget har imidlertid ikke tatt nærmere stilling til i hvilken grad ev bortfall av disse to særfradragene bør kompenseres gjennom trygdesystemet. Utvalget har derfor beregningsmessig opprettholdt disse to fradragene i beregningene som er utført i avsnitt 12.3.

#### **11.3.2.1 Sjømanns- og fiskerfradraget**

Sjømanns- og fiskerfradraget har tradisjonelt vært begrunnet med at det er rimelig med en kompensasjon for den ubekvemme arbeidstid og det sosiale tap som sjøfolk og fiskere har som følge av sitt arbeid. Sosiale tap som følge av lange arbeidsfravær er ikke noe som knytter seg spesielt til fiskere og sjøfolk. Mange andre yrkesgrupper kan ha like lange fravær uten at dette avstedkommer noen særskilt kompensasjon gjennom skattesystemet. Det kan derfor stilles spørsmål ved om skattesystemet fortsatt skal kompensere for et slikt

ikke-økonomisk tap, og i tilfelle hvorfor det kun skal gjelde for enkelte yrkesgrupper.

Sjømannsfradraget i gjeldende skattelov § 44, 17. ledd ble innført i 1988, til erstatning for den særskilte sjømannsskatteloven, som gjaldt tidligere. Det var særlig et ønske om forenklinger i ligningen av sjøfolk som lå til grunn for å oppheve sjømannsskatteloven, og sjømannsfradraget ble innført for å kompensere for visse skattelettelser som lå i sjømannsskatteloven.

Sjømanns- og fiskerfradraget bærer etter utvalgets syn mer preg av å være en støtteordning til de aktuelle næringer, enn et reellt fradrag for faktiske utgifter i forbindelse med et inntektserverv. Som utvalget har redegjort for tidligere, forutsetter en overgang til et enklere skattesystem med flatere beskatning at fradrag som ikke knytter seg direkte til ervervet av inntekten i størst mulig grad tas ut av skattesystemet. Det ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å ta endelig stilling til i hvilken grad et ev bortfall av dette fradraget bør kompenseres på annen måte. En eventuell ordning med direkte støtte til næringen måtte også vurderes i forhold til EØS-avtalens regler om statsstøtte. Fradraget er derfor beregningsteknisk opprettholdt i de beregninger som utvalget har foretatt.

### **11.3.2.12 Pensjonsinnskudd**

Frdrag for pensjonsinnskudd er begrunnet med et ønske om å stimulere til sparing for egen alderdom. Frdragsrett for innskudd til egen pensjonsforsikring må også ses i sammenheng med at det er skattepliktig på utbetalingstidspunktet.

Dersom det skal opprettholdes en ordning der arbeidsgiver har rett til frdrag for dekning av pensjon på innbetalingstidspunktet, og der den ansatte er skattepliktig på utbetalingstidspunktet, bør det samme fortsatt gjelde også for de individuelle pensjonsavtalene. Når det foreligger full brutto skatteplikt på utbetalingstidspunktet, mens det bare er frdragsberettiget i alminnelig inntekt, er det bare en begrenset skattekreditt det er tale om. En fjerning av frdraget på innbetalingstidspunktet vil isolert sett redusere motivet for egen pensjonssparing, en ordning som har vært ønskelig som ett ledd i den samlede pensjonsordningen.

I St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen er det på s 259 bl a uttalt følgende:

«I spørsmålet om hvorvidt private pensjonsforsikringer fortsatt skal være skattefaviserte har en merket seg Pensjonsforsikringsutvalgets konklusjoner om å tilrå fortsatt skattefavisering. Departementet vil, i tråd med utvalgets oppsummering, framheve at en samlet gjennomgang av de tradisjonelle argumentene ikke gir grunnlag for å skattefavisere pensjonsforsikring. Samtidig er departementet av den oppfatning at utvalgets begrunnelse for å opprettholde skattefaviseringen, formynderargumentet, ikke kan tillegges særlig vekt. De praktiske problemene med å avvikle faviseringen knyttet til registreringen av opptjente rettigheter, kan heller ikke sies å være av avgjørende betydning.

I den endelige vurdering må det imidlertid legges betydelig vekt på at de private pensjonsforsikringsordningene er en vel innarbeidet del av de samlede pensjonsordningene. Som i alle spørsmål som vedrører pensjonsbeslutninger, er kravet til stabile rammebetingelser over lang tid et viktig hensyn.»

Den skattemessige behandling av pensjonsordninger har nylig vært gjenstand for bred politisk behandling, og er av ulike ekspertutvalg foreslått opprettholdt. Utvalget legger til grunn at fradrag for pensjonsinnskudd bør opprettholdes. Dette begrunnes med at fradraget bidrar til sparing til egen pensjon og at det skjer en beskatning på utbetalingstidspunktet.

### **11.3.2.13 Aksjesparing med skattefradrag (AMS)**

Innføringen av AMS-ordningen ble begrunnet med at skattefradraget skulle medvirke til at investeringer i aksjer ble økonomisk mer interessant og at det derigjennom skulle stimuleres til økt sparing i egenkapitalinstrumenter. Videre lå det et ønske om en økt tilgang på risikokapital til næringslivet.

Virkningene av AMS-ordningen er omdiskutert. Dels er det hevdet at ordningen virker i tråd med begrunnelsen og stimulerer til privatpersoners plassering i aksjer (direkte eller indirekte gjennom aksjefond) og bidrar til å kanalisere husholdningenes sparing til egenkapital i næringslivet. Ordningen hevdes dermed bl a å styrke mulighetene for et bredt nasjonalt eierskap.

På den annen side hevdes ordningen ikke å ha den tilsiktede virkning. Det er bl a anført at AMS-ordningen primært bidrar til omplassering av formue og eventuelt i noen grad til økt låneopptak. Bidraget til økt netto sparing kan således være beskjedent, og det er ikke usannsynlig at slike ordninger heller medfører at privat konsum øker som følge av skatteletten som gis, i stedet for å reduseres. Det hevdes dermed at det er usikkert om skattestimulerte spareordninger fører til at samlet sparing øker.

Virkningene av skattestimulerte sparetiltak ble grundig vurdert av bl a Hyllandutvalget (NOU 1994: 6 private pensjonsordninger), jf blant annet side 126:

«Man risikerer at individene ikke øker sin samlede finansielle sparing på grunn av den selektive stimulansen, men flytter heller penger fra en form for sparing til en annen for å nyte godt av skattefordelen...Dermed skjer det reelt sett ingen sparing, men skattefordelen blir innkassert.»

AMS-ordningen er også vurdert av Skånlandutvalget (NOU 1995: 16 Fra sparing til egenkapital) der det bl a ble anført følgende:

«En økonomisk begrunnelse for en skattemessig gunstig behandling av aksjeplasseringer kan være at risikoen knyttet til den verdi aksjekapitalen representerer, er mindre for samfunnet som forholder seg til den samlede aksjekapital i selskapene enn for den enkelte investor som bærer risikoen for et smalt segment av denne kapitalen. Dette kan tale for at en begrenset skattemessig særbehandling vil bidra til en samfunnsøkonomisk mer optimal allokering av kapitalen mellom de ulike fordringsobjekter enn man ellers ville fått.

AMS-ordningen og rabatten i formuesskatten øker avkastningen på å plassere i aksjer. Utvalget antar at den spesielle samfunnsøkonomiske interesse som kan ligge i en kanalisering av husholdningenes sparing til aksjeplasseringer med dette bør være ivaretatt.»

Utvalget har ingen samstemt oppfatning av om AMS-ordningen bør videreføres i forbindelse med en flatere skatteomlegging.

### **11.3.2.14 Boligsparing for ungdom (BSU)**

Målsettingen med BSU er å stimulere til sparing til bolig blant ungdom, slik at de får ekstra motiv til å opparbeide egenkapital som kan benyttes til anskaffelse av egen bolig. I likhet med AMS, er også BSU begrunnet i et ønske om økt samlet sparing.

Tatt i betraktning at det foreligger en aldersbegrensning for å benytte BSU-ordningen vil man i utgangspunktet treffe grupper i etableringsfasen. Da det stilles krav om at den enkelte ungdom må binde likviditet i form av sparing, treffer man imidlertid i liten grad de svakeste gruppene. Dersom man ikke har råd til sparing, oppnås heller ikke den årlig ytelsen som ligger i skattefradraget.

BSU-ordningen har mange felles trekk med AMS-ordningen, bl a ved at effekter på den samlede sparingen er usikker. Utvalget mener derfor at BSU-ordningen bør avskaffes som ledd i en flatere skatteomlegging.

## **11.4 Familierelaterte skatte- og overføringsordninger**

---

Utvalget har i avsnitt 11.3 gitt en vurdering av ulike fradrag knyttet til barnefamiliene, slik som foreldrefradraget, forsørgerfradraget og muligheten til ligning i skatteklasse 2. Barnefamiliene mottar imidlertid også støtte på annen måte enn gjennom skattesystemet som eksempelvis barnetrygd, og gjennom det offentliges subsidiering av ulike tjenester, slik som barnehage.

De barnerelaterte ordningene er i hovedsak begrunnet ut fra fordelingspolitiske hensyn, og det har ikke ligget innenfor utvalgets mandat å vurdere det samlede nivået på disse ytelsene eller å gi en inngående vurdering av sammensetningen. Det har imidlertid blitt mange barnerelaterte ordninger, og utvalget mener at det kan være rom for forenklinger og sammenslåing. I hovedsak bør de barnerelaterte ordningene etter utvalgets vurdering bestå av kontante overføringer og subsidierte tjenester slik som angitt i Barnefamilieutvalgets innstilling, jf NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier.

## **11.5 Særlige former for inntektsberegning**

---

I "*Skattesystemet i Norge*" i kapittel 6 er regelverket for beskatning av ulike inntekter omtalt. Det er ikke bare den formelle beskatningen av den enkelte inntekt som er av interesse. Like viktig er selve beregningen av inntekten. Dersom den skattbare inntekten er lav i forhold til den faktiske inntekt, vil det selv med høye marginale skattesatser foreligge en mild beskatning. Eksempelvis vil gunstige avskrivningssatser, ulike skattekreditter og lav verdsettelse kunne medføre lav reell beskatning.

I det følgende gis en vurdering av enkelte særlige former for beregning av inntekt, som ledd i en omlegging i retning av et enklere/flatere skattesystem.

### **11.5.1 Boligskatt**

Investeringer i bolig som eieren selv bor i, beskattes i dag dels gjennom prosentligning og dels gjennom formuesbeskatning. Begge skattegrunnlagene utmåles i forhold til ligningsverdien på boligen. I avsnitt 11.8 er spørsmål i tilknytning formueskatt, herunder i forhold til boligformue, behandlet. I tillegg kan den enkelte kommune legge eiendomsskatt bl a på boligeien-

dommer etter en særskilt fastsatt eiendomskattetakst, se avsnitt 6.3.7.2. Der-som særskilte vilkår til eie og botid ikke er oppfylt, vil i tillegg eventuell gevinst ved realisasjon av boligen bli beskattet.

Ligningsverdiene for boligeiendommer er gjennomgående lave, jf avsnitt 6.3 og 8.9, noe som gir seg utslag i at bolig beskattes forholdsvis mildt i forhold til beskatning av kapital som verdsettes til sin virkelige verdi. Ved vurderingen av rentefradraget er det anført at begrunnelsen for rentefradraget svekkes ved at avkastning av den kapital (bolig) som en stor del av lånopptaket konverteres til, beskattes lavt. Utvalget er av den oppfatning at eventuelle skjevheter i skattesystemet i utgangspunktet bør rettes der skjevheten er. Når det anføres at rentefradraget bør begrenses fordi boligbeskatningen er lav, bør det således etter utvalgets syn heller stilles spørsmål ved om det ikke er boligskatten som bør justeres.

Tabell 11.10 illustrerer fordelingsvirkningen av å fordoble ligningstakstene av helårsboliger og fritidseiendom samtidig som bunnbeløpet i fordelsbeskatningen av egen bolig er økt fra 51 250 kroner til 102 500 kroner i 1998. Ut av tabellen ser en at det er husholdninger i de nederste desilene som får den relativt største økningen i gjennomsnittsskatten. Dette kan bl a forklares ut fra at det er mange pensjonister som lignes etter skattebegrensning-sregelen, som kommer inn under disse desilgruppene. Disse kan, i tillegg til økningen i inntektsbeskatningen og formuesbeskatningen av bolig, få en økning i inntektsbeskatningen som følge av økt formuestillegg i skattebegrensning-sregelen.

**Tabell 11.10: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Endring i skatt og gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> ved isolert fordobling av ligningstakstene sammenlignet med 1998-regler. Alle personer fordelt i desiler etter inntekt etter skatt**

Desiler	1998-regler		Fordobling av ligningstakstene		
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt	Herav: Endring i formuesskatt	Endring i gjennomsnittsskatt
	Kroner	Pst	Kroner	Kroner	Prosentpoeng
1	70 100	5,6	700	300	0,9
2	107 600	9,5	1 000	400	0,8
3	129 100	15,1	900	400	0,6
4	147 700	18,2	900	400	0,5
5	165 000	20,6	1 000	500	0,5
6	181 100	22,3	1 100	500	0,5
7	198 500	24,4	1 200	600	0,5
8	219 700	26,1	1 300	600	0,4
9	251 800	28,4	1 600	800	0,4
10	403 300	33,5	2 400	1 300	0,4
Gj.sn.	187 400	24,6	1 200	600	0,5

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregningen av gjennomsnittsskatten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Stortinget har i Innst S nr 143 (1996-97) lagt opp til et takseringssystem for boliger som gjennomgående synes å gi en mer lempelig verddivurdering enn dagens system, jf avsnitt 6.3.7.2. Utvalgets flertall, med unntak av Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg, er av den oppfatning at også beskatning av bolig bør ses i lys av en omlegging til et system med flatere skatt. Særlig vil en fornyet vurdering være viktig dersom spennet i skattesatser reduseres ved å øke skatten på alminnelig inntekt. Dette vil øke den relative betydning av rentefradraget, noe som ytterligere forsterker skjevheten mellom fullt rentefradrag for boligrenter og lav eller ingen beskatning av boligavkastningen. Et system som systematisk unntar store deler av den private boligformuen fra beskatning anses ikke som heldig. Dette skyldes bl a at for høye boliginvesteringer som følge av skattemessig forskjellsbehandling, begrenser kapitaltilgangen til annen produktiv virksomhet med større samfunnsmessig avkastning, herunder tilgangen på risikokapital til næringslivet

Inntektsbeskatningen av egen bolig tar utgangspunkt i at det beregnes en avkastning av den kapital som er plassert i boligen, i prinsippet på samme måte som en aksjonær får utbytte av aksjer eller en bankkunde får renteinntekter på et bankinnskudd. Dette skyldes at boligkapitalen produserer tjenester som i økonomisk forstand må regnes som avkastning på linje med andre former for kapitalavkastning. Denne avkastningen er reell og uavhengig av om den gir kontantinntekter eller ikke. Dersom skattereglene skal likebehandle investeringer i egen bolig med andre investeringer, burde i prinsippet avkastningen av egen bolig skattlegges på lik linje med avkastningen fra andre kapitalobjekter. Utvalgets flertall har på den annen side merket seg de politiske signaler i forbindelse med Stortingets behandling av St meld nr 45 (1995-96) om boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning, og ønske om gunstigere beskatning av boligkapital enn annen kapital. En viss skjerming av beskatningen av boligkapital bør også etter oppfatningen til utvalgets flertall bestå ut fra den særstilling boligkapitalen har.

Utvalgsmedlemmene Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg vil bemerke at det flere ganger har vist seg å være en stor kløft mellom det fagøkonomiske miljøet på den ene siden og folk flest og et klart stortingsflertall på den annen side mener om boligbeskatningen. Etter en svært omfattende debatt basert på Regjeringen Brundtlands forslag om en markedsverdi-basert boligskatt, la Stortinget en ganske annen løsning til grunn. Disse medlemmer er enig i at det er liten grunn til å redusere provenyet fra boligbeskatningen mye slik stortingsflertallets retningslinjer for boligbeskatningen kan medføre. Problemet med dagens boligbeskatning er ikke at den er hard, men skjev og tilfeldig. Derimot mener disse medlemmer at det hverken er politisk realistisk eller samfunnsmessig ønskelig å skjerpe boligbeskatningen vesentlig. Ut fra de klimatiske forhold i Norge har disse medlemmer vanskelig for å godta at nordmenn flest har en høyere bostandard enn ønskelig. Det er også vanskelig å se for seg modeller for en vesentlig skjerpet boligbeskatning som ikke vil medføre en stor forskjellsbehandling mellom by og land. Boliger i Norge har vesentlig høyere pris i byer og tettsteder enn i mer grisorde strøk. Videre er det et paradoks i debatten om boligskatten at

skattesystemet så ofte pekes ut som den store årsaksforklaring til mulig vridning av investeringene. Derimot trekker man ikke inn i hvor stor grad den direkte offentlige subsidiering av boliger kan ha bidratt til den høye bostandard som ofte preger boliger utenfor byer og tettsteder.

### 11.5.2 Særskilte regler for skattytere i Finnmark og Nord-Troms

Opprettholdelse av bosettingen i de nordligste områder er hovedbegrunnelsen for de særskilte ordningene som gjelder bosatte i Finnmark og Nord-Troms. Herunder har det vært et mål å stimulere flere med høyere utdanning til å bosette seg i dette distriktet.

**Tabell 11.11: Typeeksempler. Differanse i skatt og barnetrygd mellom lønnstakere<sup>1</sup> i Finnmark/Nord-Troms og lønnstakere i landet for øvrig etter skattereglene for 1998**

Lønnsinntekt	Enslig lønnstaker som skattlegges i klasse 1		Lønnstaker med to barn mellom 3 og 12 år som skattlegges i klasse 2	
	Lavere skatt i:		Lavere skatt i:	
Kroner	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoen
100 000	5 600	5,6	16 000	16,0
150 000	7 000	4,7	17 400	11,6
200 000	8 700	4,3	19 000	9,5
250 000	10 400	4,2	20 800	8,3
300 000	13 300	4,4	22 500	7,5
400 000	21 000	5,3	30 000	7,5
500 000	28 700	5,7	37 700	7,5

<sup>1</sup> Lønnstakeren har ingen andre fradrag enn standardfradrag (minstefradrag, klassefradrag og finnmarksfradrag).

Tabell 11.11 viser fordelene av de særlige skattereglene i Finnmark og Nord-Troms for utvalgte lønnstakereksempler i 1998. En ser av tabellen at fordelene isolert sett er større for skattytere i klasse 2. Det skyldes at finnmarksfradraget er hhv 15 000 kroner i klasse 1 og 30 000 kroner i klasse 2. I tabellen er det dessuten lagt til grunn at skattyteren i klasse 2 har to barn og dermed får en årlig samlet ekstra barnetrygd på 7 584 kroner sammenlignet med tilsvarende barnefamilier bosatt andre steder i landet. Tabellen illustrerer også at fordelene stiger (målt i kroner) med stigende inntekt. Det skyldes den lavere skattesatsen på alminnelig inntekt og den lavere toppskattesatsen. For svært høye lønnsinntekter vil marginals-katten være 7,7 prosentpoeng lavere i Finnmark og Nord-Troms sammenlignet med reglene som gjelder resten av landet.

Det bodde vel 94 000 personer i Finnmark og Nord-Troms pr 1. januar 1998. Dette tilsvarer om lag 2 pst av Norges samlede befolkning. Samlet årlig provenyrtap av den lavere skattesatsen på alminnelig inntekt og toppskatt, det særskilte inntektsfradraget, samt den ekstra barnetrygden utgjorde i størrelsesorden 600 mill kroner i 1998. I tillegg kommer virkningen av 0-satsen på arbeidsgiveravgiften. Legger en til grunn høyeste sats (14,1 pst), gir det isolert sett et årlig provenyrtap på vel 1,3 mrd kroner. Hvis en istedet legger til grunn satsen som ellers gjelder i Nord-Norge (5,1 pst), blir provenyrtapet knapt 500 mill kroner. I Nasjonalbudsjettet for 1999 ble det anslått at fritaket for merver-



diavgift på el-kraft i Nord-Norge gir et årlig provenytnap på om lag 500 mill kroner, mens fritaket for forbruksavgift på el-kraft i Finnmark og Nord-Troms i tillegg gir et provenytnap på 100 mill kroner. Den særskilte avskrivningsordningen for studielån for bosatte i Finnmark og Nord-Troms er anslått til å koste om lag 85 mill kroner i 1998.

Etter utvalgets oppfatning fører de mange ordningene til at det er vanskelig å få oversikt over den totale virkningen. Det skyldes at ordningene dels er utformet som direkte støtteordninger (som eksempelvis gunstig nedskrivningsordning av studielånet) og dels som særskilte skatteregler (herunder lavere arbeidsgiveravgift). I tillegg kommer den ekstra barnetrygden.

En uønsket effekt av å ha så store fordeler knyttet til bosetting i et bestemt område kan være at områder som ligger nær tiltakssonen, blir fraflyttet eller får større problemer med å rekruttere nødvendige yrkesgrupper som f.eks. helsepersonell. En annen effekt er at det isolert sett vil være lønnsomt, men ikke lovlig, å ikke melde flytting hvis man flytter ut av tiltakssonen.

Det har ligget utenfor utvalgets mandat å vurdere nivået på støtten som gis til bosatte i Finnmark og Nord-Troms nærmere. Utvalget vil derfor bare nøye seg med peke på at det kan vurderes å forenkle og samordne de ulike reglene.

### 11.5.3 Skattebegrensningsregelen

Alders- og uførepensjonister og enslige forsørgere med overgangsstønad med midlere og lave inntekter får redusert inntektsskatten etter en særskilt skattebegrensningsregel. Også andre grupper skattytere kan lignede etter denne regelen. Siktemålet med skattebegrensningsregelen er at minstepensjonister uten særlig formue eller inntekt utenom pensjon ikke skal betale skatt, og at denne fordelingen skal avtrappes gradvis ved økende inntekt og formue.

Som beskrevet i avsnitt 6.3.3 er skattebegrensningsregelen relativt komplisert i forhold til de generelle skattereglene for personer. Etter utvalgets syn vil det imidlertid fortsatt være behov for en særskilt skattebegrensningsregel for pensjonister så lenge de generelle bunnfradragene i skattesystemet ikke oppjusteres vesentlig som ledd i en omlegging til flatere skatt. Utvalget har ikke vurdert endringer av gjeldende skattebegrensningsregel.

### 11.5.4 Delingsmodellen

#### 11.5.4.1 Generelt om delingsmodellen

Delingsmodellen ble innført i forbindelse med skattereformen i 1992. Hensikten med delingsmodellen er å beregne hvilken del av en virksomhets inntekt som knytter seg til avkastning av kapitalen, og hvilken del som knytter seg til avkastningen av de aktive eieres egen arbeidsinnsats. At avkastning av arbeid beskattes tilnærmet likt, uavhengig av hvor arbeidet utøves, er nødvendig for å få til en rettferdig fordeling av skattebyrden.

Det er i "*Sentrale fradrag i inntekt og skatt for lønnstakere*" i kapittel 6.3.6 gitt en fremstilling av regelverket i tilknytning til delingsmodellen. I det følgende vil det bli gitt en fremstilling av enkelte problemområder. Det foreligger bare grove anslag for provenyet knyttet til delingsreglene. Basert på opplysninger for inntektsåret 1995 er skatt på beregnet personinntekt i aksjeselskaper på om lag 600 mill kroner, mens den tilsvarende størrelsen for enmannsforetak og deltakerlignede selskaper er på om lag 6 mrd kroner.

I tillegg til provenyet fra den beregnede personinntekten, må det imidlertid tas hensyn til det provenyet som stammer fra de faktiske lønnsuttakene

som de delingspliktige foretar. Samlet proveny fra arbeidsinntekter (skatt på lønnsuttak og beregnet personinntekt for aktive eiere) var om lag 5 mrd kroner i 1995. I tillegg kommer arbeidsgiveravgift på lønnsuttak. Dersom delingsmodellen ble opphevet, uten at det ble innført nye regler for beregnet personinntekt, blir således provenytapet langt høyere enn det beløpet som knytter seg til den beregnede personinntekten.

I Revidert nasjonalbudsjett for 1998 er det foretatt en analyse av skatt i delte og ikke-delte selskaper. Analysen baserer seg bare på aksjeselskaper, slik at deltakerlignede selskaper og enmannsforetak ikke er med.

I inntektsårene 1992, 1993 og 1994 hadde mellom 65 pst og 70 pst av de delingspliktige selskapene negativ beregnet personinntekt. Mellom 5 pst og 10 pst hadde en beregnet personinntekt over 300 000 kroner. Om lag 72 pst av selskapene hadde en negativ beregnet personinntekt og knappe 5 pst hadde beregnet personinntekt over 300 000 kroner i 1995. Økningen i andelen delingsselskaper med negativ beregnet personinntekt må bli sett i lys av at Stortinget vedtok en rekke lempinger i delingsmodellen fra 1995 og at selskaper med positiv beregnet personinntekt tilpasser seg bort fra delingsreglene.

Analysen indikerer at tilbøyeligheten til å ta ut utbytte er noe større i delte selskaper enn i ikke-delte selskaper. Det er videre indikasjoner på at lønnsutbetalinger har falt svakt blant delte selskaper fra 1992 til 1995, mens de har økt blant de ikke-delte selskapene. Eiere av delingsselskaper vil kunne redusere samlet skatt ved å redusere lønnsuttaket.

En forklaring kan være at delingsmodellen er fordelaktig for de fleste delingspliktige aksjeselskaper. Særlig vil en høy kapitalavkastningsrate kombinert med høy verdsettelse av kapitalen i selskapet gi en lav eller negativ beregnet personinntekt. En annen forklaring kan være at de som får beregnet en *negativ personinntekt*, ser det som en fordel å være omfattet av delingsmodellen. På den måten kan hele selskapets overskudd tas ut som utbytte, uten at det skjer noen lønnsbeskatning. Dette har igjen sin bakgrunn i at Stortinget har lagt til grunn at utbytte ikke skal omklassifiseres til lønn i delingspliktige selskaper.

I kapittel 4 i Revidert nasjonalbudsjett for 1997 ble det også foretatt en gjennomgang av ulike sider ved delingsmodellen. Det er blitt sett på hvilke endringer i skattemessig status som har foregått, dvs endring fra delt til ikke-delt eller omvendt. Det framgår her at det i 1993 var om lag 8 pst av selskapene som hadde endret skattemessig status, denne andelen økte til 9 pst fra 1993 til 1994, og til 11 pst fra 1994 til 1995.

I 1993 var det 5 pst som gikk fra aktivitet til passivitet, i 1994 var det 7 pst og i 1995 gikk om lag 8,5 pst fra aktivitet til passivitet. Mens tallene for overgang fra aktive til passive selskaper har vært stigende, har overgangen den andre veien holdt seg jevnt på 2-3 pst for disse årene.

Delingsmodellen har vært gjenstand for flere evalueringer. De mest sentrale evalueringene er omtalt i Ot prp nr 19 (1994-95) og i Revidert nasjonalbudsjett 1997 og 1998.

Nedenfor fremgår de endringene som er gjort i delingsmodellen. Endringene har i stor grad bidratt til en lempeligere, men mer komplisert modell. I 1998 ble det foretatt enkelte innstramninger som ytterligere har medvirket til å øke kompleksiteten i modellen. Det vises til boks 11.3 når det gjelder en oversikt over hvilke endringer som delingsmodellen har vært undergitt siden innføringen i 1992.

---

### Endringer i delingsmodellen

Reglene om beregning av personinntekt har siden innføringen vært endret en rekke ganger. Disse endringene har samlet ført til en relativt komplisert delingsmodell. Delingsmodellen hadde ved innføringen følgende hovedinnhold:

1. Den omfattet alle foretaksformer
2. Vilkår om aktiv deltakelse i driften (relativ lav arbeidsinnsats var nok)
3. Identifisering av aksjer/andel eiet av følgende nærstående:
  - ektefelle/samboer
  - egne og/eller ektefelle/samboers foreldre
  - barn (også over 18 år)
  - annet selskap eller innretning der aktiv har to tredels eierskap eller utbytterett
4. Kapitalavkastningsgrunnlaget ble verdsatt i forhold til eiendelens:
  - skattemessige verdi, eller
  - regnskapsmessige verdi, eller
  - omsetningsverdi fastsatt ved taksering (eiendel anskaffet før 1.1.92), eller
  - andel av forsikringsmessig verdi pr 31.12.1990 (eiendel anskaffet før 1.1.1992)
5. Personinntekt ble redusert med følgende lønnsfradrag:
  - 10 pst av totale lønnskostnader
  - ikke redusere personinntekt under 145 pst av høyest lønnet ansatt
6. Det gjaldt et generelt tak for beregnet personinntekt (34 G)

I perioden fra innføringen av delingsmodellen og frem til det ble foretatt en evaluering av skattereformen i 1994 ble det foretatt følgende endringer og tilføyelser i delingsmodellen:

1. Det ble innført rett til refusjon fra selskapet for faktisk betalt skatt på personinntekt.
2. Satsen for lønnsfradraget ble økt fra 10 til 12 pst
3. Det ble innført unntak fra delingsplikt for bedrifter der to tredeler av aksjene eies av aktive, men ingen av de aktive eier over 3 pst
4. Godtgjørelse for deltakers arbeidsinnsats skal klassifiseres direkte som personinntekt (og ikke inngå i beregnet personinntekt)
5. Korreksjonsinntekt/reverseringsfradrag etter ssktl §1-6 tas ikke med i beregningsgrunnlaget for personinntekt

Det ble i forbindelse med evalueringen av skattereformen (Ot prp 19 og Innst O nr 72 for 1994-95) foretatt følgende endringer og tilføyelser i delingsmodellen:

1. Refusjonsregelen ble endret slik at beregnet personinntekt utgjør den øverste del av personinntekten
2. 300-timers begrensning for aktivitetskravet
3. Presiseringer av reglene om tilordning av indirekte aktivitet
4. Presisering av eierkravet
5. Grensen for unntak fra delingsplikt ved spredt eierskap hevet fra 3 til 5 pst eierandel
6. Presiseringer av identifikasjonsregelen ved aktives indirekte eie gjennom flere selskap

7. Utvidelse av adgangen til samordning av positiv og negativ personinntekt i primærnæringene
8. Endring av kravet om at en eiendel må ha virket i virksomheten for å inngå i kapitalavkastningsgrunnlaget
9. Kapitalavkastningsraten endres til å være en maksimumssats, skattyter kan velge en lavere rate
10. Endringer i lønnsfradraget
  - Satsen ble økt fra 12 til 20 pst
  - Nedre grense ble endret fra 145 pst av høyeste lønn til ansatt til 6 G
  - Lønnskostnadene kommer bare til fradrag i det inntektsår de oppstår
  - Lott for fiskere (til andre enn aktive eiere) inngår i lønnsfradraget
  - Presiseringer i identifikasjonsreglene i forhold til aktivitet i eierselskap
  - Innføring av to-taksmodell
11. Det generelle tak ble redusert fra 34 G til 23 G
12. Taket ble opphevet i intervallet 75 G til 127 G

I etterkant av evalueringen av skattereformen er det foretatt følgende endringer i delingsmodellen:

1. Lønn til aktive skal inngå i lønnsfradraget
2. Lavt tak for beregnet personinntekt senket fra 23 G til 16 G. Øvre grense hevet fra 127 G til 134 G
3. Identifikasjonsreglene ble innsnevret slik at kun ektefelle, samboer og barn under 18 år omfattes
4. Taket for beregnet personinntekt opphevet for liberale yrker
5. 300-timers regelen fjernet for liberale yrker

Arbeidsgodtgjørelse for deltakere i deltakerliknede selskaper skal anses som andel av overskudd ved vurdering av delingsplikt

#### **11.5.4.2 Kompleksiteten i delingsmodellen**

Delingsmodellen har helt siden vedtakelsen vært en forholdsvis komplisert modell for å fastsette personinntekt for næringsdrivende og aktive aksjonærer og deltakere. Kompleksiteten består i at det må foretas en rekke beregninger før en kan fastlegge hvor stor personinntekten er. De fleste av de tall som inngår i beregningen, kan hentes ut fra virksomhetens regnskap. Flere størrelser må imidlertid beregnes separat.

Delingsmodellen er gjennom de mange tilføyelser og endringer, som det er redegjort for i boks 11.3, blitt mer komplisert enn det som var tilfelle etter de opprinnelige reglene som ble innført før inntektsåret 1992.

I Revidert Nasjonalbudsjett for 1997 er det bl a uttalt følgende:

«Utviklingen av delingsmodellen fra den ble vedtatt i 1991 fram til i dag, viser at bakgrunnen for de aller fleste endringene har vært å bidra til lempeligere beskatning. Svært få av endringene har hatt som siktemål å gjøre modellen enklere. Problemene med kompleksiteten knytter seg til summen av de reglene som regulerer om deling skal finne sted og reglene for å beregne personinntekten. De enkeltreglene som er særlig kompliserte, er aktivitetskravet, herunder 300-timersregelen, identifikasjonsreglene og reglene om begrensnings av beregnet personinntekt (takreglene). Selv om mange av de øvrige reglene isolert sett ikke er svært kompliserte, kan likevel reglene samlet sett framstå

som vanskelige og volde praktiske problemer for såvel skattyterne som ligningsmyndighetene».

Særlig har endringer som heving av taket for beregnet personinntekt samt en innføring av et to tak system med fjerning av taket for liberale yrker, medført større forskjeller i effektiv skattesats mellom ulike organisasjonsformer/næringer. Når dette ses i sammenheng med at det samtidig er foretatt lempinger i identifikasjonsreglene, kan det være grunn til å tro at det er relativt lett for aktive eiere å tilpasse seg bort fra delingsmodellen. Lønnsomheten av slike tilpasninger øker med størrelsen på beregnet personinntekt.

#### **11.5.4.3 Tilpasninger til delingsmodellen**

Det må hovedsakelig antas at det er de store forskjellene i skatt på arbeid og kapital som skaper press på gjeldende delingsmodell. Gjennom ulike former for tilpasninger vil det være mulig for enkelte skattytere å kunne omklassifisere inntekt fra arbeid til kapitalinntekt og derved redusere den effektive skatobelastningen og marginalsatten.

I prinsippet er det forskjellen mellom de effektive skattesatsene på arbeid og kapital som gir motiver til omklassifisering av inntekt. De effektive skattesatsene er bestemt av de formelle skattesatsene samt definisjonen av skattegrunnlaget. En høy formell skattesats på et smalt skattegrunnlag kan gi den samme effektive skattesats som en lav formell skattesats på et bredt skattegrunnlag. Antar en imidlertid at omklassifisering av inntekt ikke endrer beløpet som blir ført fram til beskatning i nevneverdig grad, vil det først og fremst være den formelle skattesatsforskjellen som motiverer til tilpasninger. Det vises til boks 11.4 for en utdyping av mulige tilpasninger til delingsmodellen.

---

#### **Mulige tilpasninger til delingsmodellen**

##### *Tilpasning til eierkravet og fra aktivitet til passivitet for aktive aksjonærer*

Gitt at sjablonene i delingsmodellen gjenspeiler de faktiske underliggende forholdene i det enkelte selskapet, vil en aktiv aksjonær som tar ut lønn i samsvar med verdien av arbeidsinnsatsen, få en beregnet personinntekt nær null. En aktiv aksjonær som ikke tar ut lønn, vil få en beregnet personinntekt som tilsvare lønnen, fordi delingsmodellen sikrer at en reduksjon i lønnsuttaket vil øke den beregnede personinntekten tilsvarende. På en slik måte skal delingsreglene sikre skattemessig likebehandling.

Aktive aksjonærer kan i stor grad bestemme størrelsen på lønnsuttaket selv, og dette kan i mange tilfeller avvike fra verdien av arbeidsinnsatsen. En reduksjon i lønnsuttaket vil, som nevnt ovenfor, øke den beregnede personinntekten tilsvarende, mens en vil slippe arbeidsgiveravgift. Derfor kan det tenkes at enkelte aksjonærer velger å redusere lønnsuttaket og isteden tar ut inntektene som utbytte.

Aktive aksjonærer som ønsker å unngå delingsreglene, må enten avhende aksjer slik at deres samlede eierandelen og rett til utbytte kommer under to tredeler (tilpasning til eierkravet) eller de må redusere arbeidsinnsatsen i virksomheten (tilpasning til aktivitetskravet).

En tilpasning til eierkravet, ved et begrenset salg av aksjer, fører til at den aktive gir avkall på en andel av den framtidige inntjeningen i selskapet. Det er imidlertid all grunn til å tro at selgeren av aksjene vil kreve et salgsvederlag som tilsvare reduksjonen i framtidig inntjening etter skatt. For selgeren er

det i prinsippet likeverdig å motta et salgsvederlag i dag av samme verdi som en høyere strøm av utbytte i framtiden.

En tilpasning til eierkravet, gjennom et begrenset salg av aksjer vil imidlertid føre til at selskapet ikke blir berørt av delingsreglene. En slik tilpasning vil således føre til en reduksjon i de samlede skattene hvis beregnet personinntekt i selskapet før tilpasningen var positiv, mens de samlede skattene vil være uforandret hvis beregnet personinntekt i utgangspunktet var negativ. Det er derfor grunn til å tro at det avgjørende for en eventuell endring i skattemessig status vil være størrelsen på beregnet personinntekt eller forventet beregnet personinntekt.

En aktiv aksjonær kan også unngå delingsreglene ved å redusere arbeidsinnsatsen i selskapet (tilpasning til aktivitetskravet). Ser en bort fra proforma tilpasninger, vil imidlertid en slik tilpasning føre til at den aktives arbeidsinnsats normalt må erstattes med annen arbeidskraft. Det den aktive eventuelt ville spart i skatt, vil normalt ikke kunne oppveie de økte lønnskostnadene til personen som utfører arbeidet den aktive selv ellers ville ha gjort. I den grad aktivitetens inntjening ikke er avhengig av noen særlig arbeidsinnsats kan det likevel være grunn til å tro at slike tilpasninger blir lønnsomme, men det er grunn til å tro at omfanget av slike tilpasninger er lite.

#### *Tilpasninger fra passivitet til aktivitet for aksjonærer*

Det følger av alminnelig ligningspraksis at aksjonærer som arbeider som ansatt i sitt eget selskap, normalt skal ta ut en eierlønn som tilsvarer hva aksjonæren ville ha fått hvis han/hun hadde solgt sin arbeidskraft i markedet. I delingsbedrifter blir det imidlertid beregnet en arbeidsavkastning uavhengig av aktive aksjonærers lønnsuttak, og de unntas derfor fra denne hovedregelen. Dette gjelder selv om beregnet personinntekt blir negativ. Selskaper med negativ beregnet personinntekt og positivt lønnsuttak kan dermed redusere eller unngå personskatt ved heller å ta ut overskuddet som utbytte. Også arbeidsgiveravgift spares på denne måten. Der beregnet personinntekt ville være lav eller negativ, vil det for enkelte som arbeider i eget selskap være lønnsomt å gå fra å være ikke delingspliktig til å bli delingspliktig, da utbytte ikke omklassifiseres.

#### *Tilpasning ved skifte av foretaksform*

Innføringen av delingsmodellen bidro til større likebehandling av lønnsstakere og næringsdrivende ved at verdien på gjeldsrentefradraget ble lik og ved at marginalsikten på næringsinntekt og lønnsinntekt ble tilnærmet lik. Etter skattereformen er det således i mindre grad skattemessige motiver for å organisere seg som personlig næringsdrivende framfor å være lønnsstaker.

Skattereformen sikret i stor grad en skattemessig likebehandling av personlig næringsvirksomhet og tilsvarende virksomhet organisert som aksjeselskap, ved at delingsmodellen også ble gjort gjeldende for aktive aksjonærer.

Det er derfor i utgangspunktet liten grunn til å tro at delingsmodellen har påvirket næringsdrivendes tilpasning i stor grad. Det er imidlertid eksempler på at en god del næringsdrivende, spesielt i frie yrker (advokater, revisorer, leger, tannleger mv) kan ha omdannet den personlige virksomheten til delingspliktige eller passive aksjeselskaper.

En personlig næringsdrivende kan oppnå redusert beregnet personinntekt ved å omorganisere virksomheten til et aksjeselskap hvor beregnet personinntekt blir lav eller negativ eller til et aksjeselskap hvor den næringsdrivende blir passiv eier. For å minimere toppskatt og trygdeavgift må eieren/

eierne i tillegg ta ut overskuddet fra dette selskapet som utbytte/annen kapitalinntekt.

En slik omdannelse behandles i prinsippet som et vanlig salg av næringen til et annet skattesubjekt, men vil ofte kunne skje skattefritt i medhold av forskrift om skattefri omdannelse av 17. januar 1991. En eventuell gevinst ved et slikt salg vil bli beskattet som kapitalinntekt og må ofte beregnes av ligningskontoret på grunnlag av skjønnsmessige vurderinger. I forbindelse med at næringsvirksomheten selges til aksjeselskapet er det vanlig å beregne virksomhetens såkalte «goodwill». Goodwill kan defineres som differansen som framkommer når en virksomhet er overtatt for et vederlag som overstiger verdien av de enkelte eiendeler, og merverdien representerer forretningsverdi. Denne merverdien er vanskelig å beregne, og beregningen må ofte baseres på informasjon som bare er tilgjengelig for den næringsdrivende som selger. Det kan derfor være vanskelig å etterprøve skattyterens påstand.

Det vil kunne gi flere skattemessige fordeler for en næringsdrivende som selger næringsvirksomheten til et aksjeselskap som han eller hun selv eier. For det første inntektsfører personen gevinsten ved et slikt salg som alminnelig inntekt i selvangivelsen med 20 pst årlig, samtidig som den ervervede goodwillen kan avskrives i selskapet med 30 pst årlig. Fordi avskrivningene skjer raskere enn inntektsføringen av gevinsten, vil personen kunne spare i underkant av 2 øre i skatt for hver krone goodwill som selges til selskapet. For det andre vil goodwillen inngå i kapitalavkastningsgrunnlaget som ervervet immateriell kapital. Er goodwillen satt høyt nok, kan forskjellen mellom satsen for å inntektsføre gevinster og avskrivningssatsen for goodwillen, og muligheten til å få goodwill inn i kapitalavkastningsgrunnlaget, bidra til å redusere de samlede skattene ved en slik omdannelse.

---

Skattebesparelsen ved å tilpasse seg delingsmodellen ligger i at en mindre andel av totalinntekten blir klassifisert som arbeidsinntekt. For en lønnstaker vil det fra et prinsipielt synspunkt derfor være interessant å gjennomføre tilpasninger dersom summen av beregnet personinntekt og lønn blir mindre enn lønnsinntekten som vedkommende hadde i utgangspunktet.<sup>44</sup> For overgang fra deltakerlignet selskap til aksjeselskapsform eller overgang fra aktivitet til passivitet innen samme selskapsform, vil skattebesparelsen normalt komme av at beregnet personinntekt reduseres som følge av organisasjonsendringen.

Ut fra det tallmateriale som foreligger, synes det som om tilpasningstendensene i forhold til delingsmodellen er svakt økende, i alle fall for aksjeselskapenes del. I et skattesystem som favoriserer en selskapsform, er det naturlig å anta at denne selskapsformen velges. For delingsmodellens vedkommende kan det synes som om det er fordelaktig å være organisert i aksjeselskap, selv om også enmannsforetak i prinsippet kan være ikke-delingspliktige. Utvalget ser det som sannsynlig med en økt tilpasning gjennom endringer i selskapsform, med tilhørende provenytnap.

Når det synes å være innen foretaksformen aksjeselskap at tilpasningene på eiersiden er størst, må dette ses i sammenheng med det ansvar for en

---

44. En slik tilpasning vil også bidra til at skattyteren sparer arbeidsgiveravgift. Dette vil ha betydning for omfanget av tilpasninger, men for å gjøre framstillingen enkel er det sett bort fra dette i diskusjonen. Denne forenklingen vil ikke ha betydning for de prinsipielle konklusjoner.

eierandel en eventuell ekstern eier påtar seg. Mens det økonomiske ansvaret i tilknytning til en aksjepost i hovedsak er begrenset til aksjekapitalen (dersom man ser bort fra eventuelt erstatningsbetingende aksjonæransvar mv), foreligger det i alminnelighet et ubegrenset ansvar for andel i ansvarlige selskaper. Det må antas at det er vanskeligere å avhende andeler det knytter seg fullt ansvar og risiko til enn aksjer med begrenset ansvar og risiko.

Det må være selskapsmessige realiteter i tilpasningen, i motsatt fall vil tilsidesettelse av transaksjonen som pro forma kunne være aktuelt. Det er grunn til å tro at kontrollmulighetene i forhold til den enkeltes tilpasning til delingsmodellen er relativt små. Eksempelvis er det å etterprøve realitetene i overføring av andeler til myndige barn, f eks ved at rett til utbytte medfølger overdragelsen, antakelig svært vanskelig.

Der det ikke foreligger delingsplikt, vil ligningsmyndighetene, med bakgrunn i den ulovfestede gjennomskjæringsregelen, vurdere om utbytte i realiteten er betaling for en arbeidsinnsats og derved skal beskattes som lønnsinntekt. Selskaper med lav eller negativ personinntekt vil som følge av dette ofte se seg tjent med å komme inn under delingsmodellen. På den annen side må aktive eiere i selskaper som har organisert seg bort fra delingsmodellen, ta ut en markedslønn for sin arbeidsinnsats dersom de vil unngå en ligningsmessig omklassifisering av utbytte til lønn.

Det er ulike momenter som må antas å ligge til grunn for den enkeltes tilpasning til delingsmodellen. Det mest sentrale moment for tilpasning er naturlig nok den enkelte skattyters økonomiske fordel av en eventuell tilpasning. Dersom denne, sammen med eventuelle økonomisk nærstående personer, kommer bedre ut som et ikke delingspliktig selskap enn som et selskap der det beregnes personinntekt, vil dette motivere til tilpasning bort fra delingsmodellen.

En annen motivasjonsfaktor for tilpasninger er at mange oppfatter modellen som vilkårlig, særlig ved at den beskatter inntekter som for den enkelte fremstår som like, ulikt. Selv om man gjennom en sjablon kommer frem til at noe er inntekt vunnet ved kapital eller arbeid, er det ikke alltid at disse inntektene oppfattes som å knytte seg mer til den ene kategori enn den andre. Videre har trolig fjerningen av taket på personinntekt, som i sin tid ble innført som en sikkerhetsventil for å unngå urimelig høy verdsetting av arbeidsinnsatsen, bidratt til å svekke de liberale yrkesutøveres aksept av modellen.

#### **11.5.4.4 Alternativ til delingsmodellen**

Det ligger utenfor utvalgets mandat å foreta noen omfattende utredning av et alternativ til delingsmodellen. Utvalget har påpekt at den kildemodellen som er valgt, har svakheter og legger til grunn at det bør være rom for endringer i denne. Gitt at eventuelle innstramminger i gjeldende delingsmodell kombinert med reduksjoner i spennet i skattesatsene ikke avstedkommer en mer treffsikker/rettferdig delingsmodell, kan alternativer vurderes.

Som det er påpekt ovenfor, er det særlig to forhold som bidrar til at delingsmodellen har en svekket virkning. For det første foreligger det for aksjeselskapene relativt store og vanskelig kontrollerbare muligheter for tilpasninger. For det andre at det ikke er rom for omklassifisering av utbytte til lønn, der det blir beregnet en negativt personinntekt. For aksjeselskapenes vedkommende kunne dette tenkes løst ved en uttaksmoell som primært tok utgangspunkt i det utdelte utbytte ved fastsettelsen av personinntekten. I løpet



av de siste årene har det imidlertid blitt foretatt flere utredninger av kilde- og uttaksmodeller uten at noen har pekt seg ut som særlig treffsikre.

I Sverige og Finland og til dels i Danmark er det, som beskrevet i avsnitt 5.3, innført ulike beregningsmodeller som har til hensikt å skille mellom inntekter fra kapital og arbeid. Modellene i Sverige og Finland har likhetstrekk med vår delingsmodell, men kan ikke henføres direkte til norske forhold som følge av en rekke ulikheter i skattesystemene for øvrig. I likhet med det som gjelder hos oss, tas det utgangspunkt i selskapets kapitalverdier, hvorpå det beregnes en normalavkastning som skattlegges som kapitalinntekt. I motsetning til det som gjelder i Norge, vil det bare være den del av selskapets overskudd som ikke overstiger den beregnede normalavkastning og som tas ut av selskapet, som skattlegges som arbeidsinntekt. Dvs at det opereres med beregningsmodeller for personinntekt basert på de samme prinsipper som hos oss, men som er begrenset ved at skattlegging etter høyere satser forutsetter uttak over en viss størrelse.

Utvalget går ikke her nærmere inn i en vurdering av de øvrige nordiske modeller, men ønsker å vise til at heller ikke disse modellene er uproblematisk. De kan imidlertid være egnet til å belyse at det er et gjennomgående problem å skille mellom ulike inntekter når skattesatsene for inntektsgruppene er forskjellige. Videre har de indirekte begrensninger i beskatningen av arbeidsinntekt (i aksjeselskaper) ved at de normalt forutsetter faktisk uttak før den høyere skattesats anvendes.

#### **11.5.4.5 Oppsummering og konklusjon**

Utvalget vil fremholde at i et skattesystem med ulike skattesatser for avkastning av arbeid og kapital er man avhengig av et system for å klassifisere de ulike inntektene. Også for å få en lik beskatning av arbeid, for både aktive eiere og personlig næringsdrivende og for ansatte, må man kunne beregne hvilken del av de næringsdrivendes inntekter som skyldes deres arbeidsinnsats. Dersom det fortsatt skal være ulike skattesatser for arbeid og kapital, mener utvalget at det må foreligge et regelsett som kan skille ut den del av inntekten som skal skattlegges som arbeidsinntekt. Utvalgets medlemmer Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg har en særmerknad angående delingsmodellen, jf nedenfor.

Flertallet anser det som uheldig med stadige endringer i delingsmodellen. For å skape legitimitet er det nødvendig at regelverket ligger fast over tid slik at skattyterne vet hva de har å forholde seg til. Reversering av regelverket kan bidra til å svekke tilliten til skattesystemet. På den annen side vil det i forbindelse med større omlegging av skattesystemet i retning av et enklere system med mindre progresjon være legitimt også å se på de deler av regelverket som nylig har vært gjenstand for endringer. En endring av identifikasjonsregelene og takreglene synes mest nærliggende.

En vesentlig reduksjon i spennet mellom skattesatsene vil gjøre det mulig å gjeninnføre ett generelt tak på beregnet personinntekt i delingsmodellen. Det er problematisk å se at særlig høye beregnede personinntekter i en del yrker konsekvent kan tilskrives eiernes arbeidsinnsats. Ofte vil det være andre forhold som medfører at virksomheten har en lønnsomhet utover det som med rimelighet kan tilskrives arbeidsinnsatsen. For eksempel vil en særlig sterk markedsposisjon eller teknologiforsprang kunne gi mulighet for høye overskudd. På den annen side kan det argumenteres med at for de kapitalelementer som gir muligheter for slike høye overskudd, og som ikke inngår

i kapitalavkastningsgrunnlaget og følgelig heller ikke formuesbeskattes, er det ikke uten videre urimelig at overskuddet belegges med bruttoskatter. Ett generelt tak vil imidlertid innebære en viss forenkling i reglene og antakelig skape større aksept for delingsmodellen. Incentivene til tilpasning vil dessuten bli betydelig redusert, særlig innen de virksomheter som etter gjeldende regler ikke er undergitt noe tak på beregnet personinntekt.

Flertallet anbefaler at det i forbindelse med en eventuell omlegging til en flatere skattemodell også bør vurderes endringer og forenklinger i delingsmodellen i tråd med det som skissert ovenfor.

Utvalgsmedlemmene Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg er enige i at en form for delingsmodell er nødvendig så lenge det består markerte satsforskjeller mellom skatt på arbeidsinntekt og på kapital-/bedriftsinntekt.

Disse medlemmer mener imidlertid at gjeldende delingsmodell har så mange svakheter at den må reformeres, selv uten overgang til et flatere skattesystem.

Gjeldende delingsmodell er ikke bare skjev. Den gir også slående lite proveny. Når provenyet fra delingsreglene i aksjeselskaper kun utgjør kr 600 mill, kan man stille spørsmål om delingsmodellen i aksjeselskaper gir negativt proveny. Dette skyldes at eierne i delingspliktige selskaper ikke behøver ta ut noe lønn. Når utvalgets flertall betoner at det samlede tall for arbeidsinntekt i delingspliktige selskaper er 5 mrd kroner, vil disse medlemmer vise til at disse tallene til dels gjelder før det ble endelig avklart at eierne ikke behøver ta ut lønn i delingspliktige selskaper. Tallet viser dermed at delingsreglene i dagens utforming gir atskillig usikkerhet om provenyet, og også mulighet for en viss reduksjon i det offentlige skatteinntekter. Videre bør det trekkes inn at Høyesterett gjennom sine tre dommer om delingsreglene i november 1998 bekrefter at tilpasninger til delingsreglene vil være relativt lette å gjennomføre.

Det er riktig at delingsregler må gi problemer. De vil gjelde grensesnittet mellom forskjellige skattesatser og uansett utforming være gjenstand for tilpasninger. Ingen av de andre nordiske land kan imidlertid vise til den form for problemer eller stridigheter som har preget den norske delingsmodellen. Det er ikke mulig ut fra noen form for internasjonalt anerkjente skatteteoretiske synspunkter å forsvare den form for bransjediskriminering og hardere skattebelastning av kunnskapsbaserte bedrifter som nå er et sentralt kjennetegn ved den norske delingsmodellen. Den norske delingsmodellen fremstår etter hvert som mer og mer spesiell.

Ved den første stortingsbehandling av delingsmodellen i 1991 var det enighet om at reglene skulle evalueres etter en viss tid. En relativt grundig behandling i 1995 med senere endringer i 1997 førte til visse endringer, bl a i identifikasjonsreglene. Nå, kort tid etter denne evaluering, igjen å skulle reversere disse endringer er ikke akseptabelt. Det bidrar til en mangel på forutberegnelighet som svekker tilliten til skattesystemet. Mindretallet er derfor uenig med flertallet i at det på noen måte kan løse problemene med delingsmodellen å gå tilbake på resultatet av tidligere evalueringer.

Disse medlemmer mener at utviklingen og den konstante lappingen på den norske delingsmodellen viser at det har vært lite heldig å basere delingsmodellen på kildeprinsippet - slik ingen andre land har gjort. I stedet bør man gå over til en enkel lønnsuttaksmodell. Der eierne er aktive i foretaket, beskattes en viss del av deres uttak begrenset til en normallønn som vanlig arbeidsinntekt. En slik modell vil være grov, men gi mer proveny og oppfattes

mer rettferdig enn den meget omstridte og prinsipielt uheldige norske delingsmodellen.

### 11.6 «Kakseskatten»

---

Etter gjeldende regler illegges en ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst på lønnsinntekter overskytende 16 G, dvs på lønnsinntekter over 710 600 kroner i 1998. Ekstra arbeidsgiveravgift for særskilt høye lønnsinntekter er anslått å gi om lag 400 mill kroner i økte skatteinntekter på årsbasis. Formålet med «kakseskatten» har vært å dempe lønnstilleggene for høyinntektsgrupper.

Den ekstra arbeidsgiveravgiften omfatter kun ansatte i lønnsforhold. «Kakseskatten» kan derfor isolert sett oppmuntre til omorganisering av bedriften mv for å unngå å betale arbeidsgiveravgift, eksempelvis gjennom at de ansatte blir selvstendig næringsdrivende eller at det etableres indre selskap. Når dette samholdes med at de som omfattes av delingsmodellen, får en reduksjon i beskatningen (som følge av taket for beregnet personinntekt på 16 G for ikke-liberale yrker), svekkes begrunnelsen for en økt skatt av lønnstakere med like høye lønninger.

Utvalget er av den oppfatning at «kakseskatten» i liten grad bidrar til å oppfylle målet om en jevnere inntektsfordeling. På den annen side antas den økte arbeidsgiveravgiften å komplisere regelverket, både i forhold til den ligningsmessige behandling og for bedriftene. Samtidig legges det til grunn at den antatte tilpasning som bedriftene foretar seg også innebærer økte kostnader. Etter utvalgets syn bør den ekstra arbeidsgiveravgiften på høye lønnsinntekter oppheves som ledd i en flatere skatteomlegging.

### 11.7 Trygdeavgiftens rolle i det samlede skattesystemet

---

Ved vurderingen av skattesystemet er det naturlig også å se på hvilken rolle trygdeavgiften har. Den kan enten betraktes som en skatt, som en forsikringspremie, eller som begge deler.

Den delen av trygdeavgiften som ikke gir den enkelte noen individuelle rettigheter, må etter utvalgets syn i hovedsak oppfattes som en skatt. Den delen av trygdeavgiften som gir slike rettigheter, må kunne ses som en forsikringspremie, men bare så langt innbetalingen gir rettigheter utover det alle får. Slike allmenne rettigheter vil være rett til minstepensjon, rett til helsetjenester mv.

I hovedsak vil det være retten til ledighetstrygd, sykepenger og pensjoner som er de viktigste individbaserte rettigheter. De ulike stønader utmåles i varierende grad i forhold til personinntekt som det er betalt folketrygdavgift av. Retten til tilleggspensjoner (bl a for alder og uførhet) beregnes ut fra den enkeltes personinntekt, men i begrenset grad. Inntekter over 12 G gir ikke økt rett til pensjon, mens inntekter mellom 6 G og 12 G bare delvis medfører økt pensjon.

Utvalget legger i hovedsak til grunn at trygdeavgiften i realiteten er å oppfatte som en skatt. Dette er også i tråd med vurderingen i andre utredninger, bl a i NOU 98: 10 Fondering av folketrygden? hvor det uttales:

«Trygde- og arbeidsgiveravgifter omtales og tolkes ofte som innbetalinger til folketrygden. I realiteten finansieres imidlertid folketrygden av generelle skatter og inntekter, bl a som følge av at trygde-

og arbeidsgiveravgiftene ikke er øremerket til spesielle formål. Det er dermed ingen (reell) sammenheng mellom den enkeltes innbetalinger til folketrygden og vedkommendes utbetalte ytelser derfra. Ved et forsikringsteknisk system vil det i prinsippet være en klar sammenheng mellom den enkeltes inn- og utbetalinger. Finansieringen av ytelsene i folketrygden er dermed én av faktorene som gjør at folketrygdens pensjonssystem skiller seg klart fra forsikringsbaserte pensjonsordninger.»

## 11.8 Formuesskatt

---

### 11.8.1 Innledning

Det fremgår av "*Skattesystemet i Norge*" i kapittel 6 at gjeldende formuesskattesystem er kjennetegnet ved ulik verdsetting av formuesobjektene. Blant annet beskattes boliginvesteringer og forbrukskapital svært lavt sammenlignet med investeringer i annen real- og finanskapital. Videre verdsettes ikkebørsnoterte aksjer og aksjer notert på Oslo Børs' SMB-liste (aksjerabattene) lavere enn andre former for finansformue. Slike forskjeller i verdsettingsreglene bidrar til å skape vridninger i sammensetningen av sparingen, som følge av at den effektive beskatningen blir lavere jo mindre skattegrunnlaget er i forhold til markedsverdien. Dette kan også svekke fordelingsegenskapene i formuesskatten.

I dette avsnittet gis det en nærmere oversikt over fordelingsvirkningene av gjeldende formuesskattesystem. Til slutt illustreres tre provenynøytrale omlegginger av formuesskatten.

### 11.8.2 Formuesskatt og fordeling

Tabell 11.12 viser utvalgte formuesposter i pst av bruttoformuen for ugifte og ektepar i 1996, fordelt etter størrelsen på den *ligningsmessige nettoformuen*. Nederst i tabellen er gjennomsnittlig brutto- og nettoformue samt antall ugifte og ektepar i hvert intervall gjengitt.

**Tabell 11.12: Formuesregnkap for personer 17 år og eldre i 1996<sup>1</sup>. Ugifte og ektepar. Desilfordelt etter nettoformue. Pst av bruttoformue<sup>2</sup>**

	Mill kro- ner	I alt	Først e 5 pst	1. desil Under- 343 356	2. desil -343 356-- 170 270	3. desil -170 269-- 68 151	4. desil -68 150- -8 481	5. desil -8 480- 7 548	6. desil 7 549- 51 905	7. desil 51 906- 141 900	8. desil 141 901- 285 050	9. desil 285 051- 557 722	10. desil 557 723- og over	Siste 5 pst
Brutto formue	899 592	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100, 0	100, 0	100, 0	100, 0	100,0	100,0	100,0	100,0
Helårs- bolig	249 134	27,7	44,2	49,1	54,6	48,7	43,1	38,4	35,2	37,4	37,0	29,5	12,1	8,9
Bankinn- skudd	271 078	30,1	8,9	9,2	11,7	15,4	18,8	24,0	30,0	30,2	31,8	37,3	36,5	34,2
Aksjer	81 631	9,1	3,6	3,0	1,9	2,2	2,4	2,3	2,5	2,6	2,7	3,6	17,0	21,2
Annen formue <sup>3</sup>	297 749	33,1	43,3	38,8	31,8	33,7	35,7	35,3	32,3	29,9	28,5	29,6	34,5	35,7
Gjeld	629 405	70,0	335,6	306,0	219,4	174,7	134, 5	98,1	73,0	54,2	35,4	21,5	11,8	11,0
Netto formue	270 187	30,0	- 235,6	- 206,0	- 119,4	-74,7	- 34,5	1,9	27,0	45,8	64,6	78,5	88,2	89,0
Gjenn- omsnitt:														
Brut- tofor- mue		348 539	370 463	313 726	2067 57	154 890	102 016	31 188	96 589	203 819	321 886	513 035	1 541 496	2 275 514
Net- tofor- mue		104 682	-872 722	-646 226	-246 782	-115 653	-35 154	598	26 062	93 279	207 840	402 767	1 360 085	2 024 850
Antall ugifte		1718 492	50 408	119 263	173 501	199 245	219 197	236 087	223 844	191 411	152 083	115 085	88 776	41 136
		100,0	2,9	6,9	10,1	11,6	12,8	13,7	13,0	11,1	8,8	6,7	5,2	2,4
Antall ektepar		862 541	78 642	138 839	84 601	58 858	38 904	22 027	34 257	66 692	106 018	143 018	169 327	87 915
		100,0	9,1	16,1	9,8	6,8	4,5	2,6	4,0	7,7	12,3	16,6	19,6	10,2

<sup>1</sup> Tallmaterialet er basert på selvangivelsesregisteret for 1996. Tabellen fanger derfor ikke opp omleggingen av formuesskatten fom 1998. Endringene i formuesskatten besto i en reduksjon i skattesatsene og en oppjustering av bunnbeløpene/innslagspunktene i formuesskatten samtidig med en mer reell formuesverdsettelse av aksjer og en innstramning av 65-prosentsregelen.

<sup>2</sup> Med bruttoformue menes her summen av alle formuesposter på selvangivelsen. Nettoformue er bruttoformue fratrukket summen av gjeldspostene på selvangivelsen. Formuestall fra selvangivelsen undervurderer den reelle formuesverdien i betydelig grad. Dette skyldes at ligningsverdien ofte er lavere enn markedsverdien for flere formuesobjekter, spesielt for boliger og aksjer.

<sup>3</sup> Annen formue består av bl a fast eiendom (ekskl helårsbolig), skog, privatbiler mv, driftsløsøre, innbo utover 1 mill kroner, andre eiendeler i næring og obligasjoner mv.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11.12 viser at den ligningsmessige formuesverdien av norske aksjer målt i pst av bruttoformuen i gjennomsnitt stiger med størrelsen på nettoformuen, og at det i hovedsak er personer i tiende desil som eier aksjer. Tabellen viser også at boligformuens andel av bruttoformuen reduseres med størrelsen på nettoformuen, fra om lag 50 pst i første desil til om lag 12 pst i tiende desil. Dette skyldes at finansiering av bolig ofte skjer gjennom gjeldsfinansiering (som verdsettes til markedsverdi), noe som isolert sett bidrar til lavere nettoformue. Ut av tabellen ser en videre at i overkant av 40 pst av alle personer over 17 år hadde null eller negativ nettoformue i 1996. Tabellen illustrerer også at bankinnskudd utgjør en større andel av formuen for personer med høy formue enn for dem med lav formue. De nederste linjene i tabellen illustrerer at det er en større andel ektepar enn ugifte blant de høyest desilgruppene.

**Tabell 11.13: Formuesregnskap for personer 17 år og eldre i 1996<sup>1</sup>. Ugifte og ektepar. Gjennomsnittstall gruppert etter alminnelig inntekt. Pst av bruttoformue<sup>2</sup>**

Desilfordelt alminnelig inntekt														
	Mill kroner	I alt	Første 5 pst	1. desil Under 813	2. desil 814 - 1022	3. desil 1023 - 1344	4. desil 1345 - 1707	5. desil 1708 - 2298	6. desil 2299 - 3135	7. desil 3136 - 4117	8. desil 4118 - 5285	9. desil 5286 - 6770	10. desil 6771 og over	Siste 5 pst
Bruttoformue	899 592	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Helårsbolig	249 134	27,7	12,3	12,7	29,7	31,9	31,6	33,0	33,2	32,4	32,9	32,9	19,8	15,5
Bankinnskudd	271 078	30,1	18,0	27,9	42,6	48,6	45,0	40,9	37,3	34,5	30,0	25,9	22,1	21,1
Aksjer	81 631	9,1	16,4	14,6	3,5	1,9	2,4	2,4	2,8	3,6	3,9	5,0	18,8	23,6
Annen formue <sup>3</sup>	297 749	33,1	53,3	44,8	24,3	17,6	21,0	23,8	26,7	29,6	33,2	36,2	39,3	39,8
Gjeld	629 405	70,0	135,2	135,4	121,3	67,4	72,5	75,6	80,6	79,1	78,5	76,2	50,4	42,8
Nettoformue	270 187	30,0	-35,2	-35,4	-21,3	32,6	27,5	24,4	19,4	20,9	21,5	23,8	49,6	57,2
Gjennomsnitt:														
Bruttoformue		348 539	106 740	77 899	81 951	143 372	181 424	230 492	264 612	326 454	427 405	547 183	1 204 620	1709 890
Nettoformue		104 682	-37 595	-27 588	-17 491	46 668	49 820	56 204	51 457	68 109	91 754	130 242	597 642	978 179
Antall ugifte		1718 492	117 792	244 212	250 578	250 180	230 304	201 574	189 854	168 316	106 759	48 036	28 679	13 739
		100,0	6,9	14,2	14,6	14,6	13,4	11,7	11,0	9,8	6,2	2,8	1,7	0,8
Antall ektepar		862 541	11 260	13 895	7 524	7 997	27 728	56 530	68 254	89 781	151 341	210 067	229 424	115 311
		100,0	1,3	1,6	0,9	0,9	3,2	6,6	7,9	10,4	17,5	24,4	26,6	13,4

<sup>1</sup> Tallmaterialet er basert på selvangivelsesregisteret for 1996. Tabellen fanger derfor ikke opp omleggingen av formuesskatten fom 1998. Endringene i formuesskatten besto i en reduksjon i skattesatsene og en oppjustering av bunnbeløpene/innslagspunktene i formuesskatten samtidig med en mer reell formuesverdsettelse av aksjer og en innstramming av 65-prosentsregelen.

<sup>2</sup> Med bruttoformue menes her summen av alle formuesposter på selvangivelsen. Nettoformue er bruttoformue fratrukket summen av gjeldspostene på selvangivelsen. Formuestall fra selvangivelsen undervurderer den reelle formuesverdien i betydelig grad. Dette skyldes at ligningsverdien ofte er lavere enn markedsverdien for flere formuesobjekter, spesielt for boliger og aksjer.

<sup>3</sup> Annen formue består av bl a fast eiendom (ekskl helårsbolig), skog, privatbiler mv driftsløsøre, innbo utover 1 mill kroner, andre eiendeler i næring og obligasjoner mv.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11.13 viser utvalgte formuesposter i pst av bruttoformuen for ugifte og ektepar, fordelt etter størrelsen på *alminnelig inntekt*. Tabellen illustrerer at bankinnskudd i gjennomsnitt utgjør en større andel av bruttoformuen for personer med lav inntekt enn for personer med høy inntekt. Videre framkommer det av tabellen at andelen aksjer i pst av bruttoformuen er stigende med alminnelig inntekt. Boligformuens andel av bruttoformuen er også stigende med alminnelig inntekt i de første desilene. Tabellen viser også at det samlet sett er en positiv sammenheng mellom den gjennomsnittlige størrelsen på nettoformuen og nivået på alminnelig inntekt.

Tabell 11.14 gjengir hvordan bruttoformuen i gjennomsnitt er fordelt på utvalgte formuesposter for hhv lønnstakere, næringsdrivende og pensjonister i 1996.

**Tabell 11.14: Sammensetningen av bruttoformue på utvalgte formuesposter for ugifte og ektepar<sup>1</sup> etter sosioøkonomisk status. Gjennomsnittstall for 1996 gruppert etter nettoformue.<sup>2</sup> Pst av bruttoformue og kroner<sup>3</sup>**

	Helårsbolig Pst	Bankinnskudd Pst	Aksjer Pst	Annen formue <sup>4</sup> Pst	Gjeld Pst	Gjennomsnittlig bruttoformue Kroner	Gjennomsnittlig nettoformue Kroner	Antall ugifte og ektepar
Lønnstakere	34,6	22,6	10,7	32,1	95,7	346 233	14 801	1 347 252
Næringsdrivende	11,3	18,9	7,5	62,3	67,5	1 063 017	345 403	124 549
Pensjonister og trygdede	25,5	48,3	6,2	20,0	22,3	365 905	284 261	731 844
Alle ugifte og ektepar	27,7	30,1	9,1	33,1	70,0	348 539	104 682	2 581 033

<sup>1</sup> Ektepar er summert til én enhet.

<sup>2</sup> Tallmaterialet er basert på selvangivelsesregisteret for 1996. Tabellen fanger derfor ikke opp omleggingen av formuesskatten fom 1998. Endringene i formuesskatten besto i en reduksjon i skattesatsene og en oppjustering av bunnbeløpene/innslagspunktene i formuesskatten samtidig med en mer reell formuesverdsettelse av aksjer og en innstramning av 65-prosentsregelen.

<sup>3</sup> Med bruttoformue menes her summen av alle formuesposter på selvangivelsen. Nettoformue er bruttoformue fratrukket summen av gjeldspostene på selvangivelsen. Formuestall fra selvangivelsen undervurderer den reelle formuesverdien i betydelig grad. Dette skyldes at ligningsverdien ofte er lavere enn markedsverdien for flere formuesobjekter, spesielt for boliger og aksjer, jf avsnitt 5.3.3.

<sup>4</sup> Annen formue består av bl a fast eiendom (ekskl helårsbolig), skog, privatbiler mv, driftsløsøre, innbo over 1 mill kroner og andre eiendeler i næring, obligasjoner mv.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabellen viser bl a at bankinnskudd i pst av bruttoformuen utgjør en større andel av bruttoformuen for pensjonister enn for yrkestilknyttede personer. Til sammenligning har lønnstakerne og de personlige næringsdrivende i gjennomsnitt en relativt større andel av bruttoformuen plassert i aksjer enn pensjonistene.



Etter gjeldende regler kan formuesskattytere få nedsatt formuesskatten hvis formuesskatt og skatt på alminnelig inntekt overstiger 80 pst av alminnelig inntekt før særfradrag for alder mv, jf avsnitt 6.3. For årene 1992 til 1997 fikk en nedsatt formuesskatten etter dette regelverket dersom formuesskatten oversteg 65 pst av alminnelig inntekt før særfradrag for alder mv.

Tabell 11.15 viser antall skattytere som ville fått nedsettelse etter dette regelverket i 1996, når det beregningsmessig er lagt til grunn at det var 80-prosentregelen og ikke 65-prosentregelen som gjaldt for dette året.<sup>45</sup> Tabellen illustrerer således ikke antall skattytere som faktisk kom inn under ordningen i 1996. I vedlegg 8 er tabell basert på regelverket i 1996 gjengitt (vedleggstabell 8.5).

**Tabell 11.15: Skattytere med nedsettelse etter 80-prosentregelen<sup>1</sup> etter størrelsen på nettoformuen og etter alminnelig inntekt og personinntekt. 1996**

Nettoformue Kroner	Antall skattytere med nedsettelse	Nedsettelse etter 80-prosentregelen Kroner	Andel av samlet nedsettelse Pst	Gjennomsnittlig nettoformue 1 000 kroner	Gjennomsnittlig alminnelig inntekt Kroner	Gjennomsnittlig personinntekt Kroner
Under 300 000 kr	832	689	0,6	170	484	33 571
300 000- 599 000 kr	497	2 952	1,4	428	1 239	66 593
600 000- 1 199 000 kr	413	7 015	2,8	865	2 985	93 186
1 200 000- 1 999 000 kr	273	13 015	3,4	1 549	5 812	119 193
2 000 000- 2 999 000 kr	154	21 097	3,1	2 433	8 723	184 779
3 000 000- 3 999 000 kr	91	29 022	2,5	3 446	14 668	239 499
4 000 000- 4 999 000 kr	56	34 571	1,9	4 467	24 120	196 659
5 000 000- 5 999 000 kr	33	40 879	1,3	5 420	34 233	220 597
6 000 000- 6 999 000 kr	34	51 794	1,7	6 453	39 868	183 662
7 000 000- 7 999 000 kr	25	65 320	1,6	7 387	24 452	165 044
8 000 000- 8 999 000 kr	22	68 545	1,5	8 480	47 682	322 323
9 000 000- 9 999 000 kr	17	59 706	1,0	9 488	113 241	147 765
10 000 000 kr og høyere	191	419 969	77,3	55 142	497 785	514 370
I alt	2 638	39 346	100,0	5 131	41 325	120 855

45. Tabellen er basert på 1996-data. Det er derfor ikke tatt hensyn til at samlet maksimal formuesskattesats ble redusert fra 1,5 pst til 1,1 pst fom 1998. Dette har redusert behovet for en slik regel og trekker isolert sett i retning av at nedsettelsen er noe mindre i 1998 enn det som fremgår av tabellen.

<sup>1</sup> Det er beregningsmessig lagt til grunn at det var 80-prosentregelen og ikke 65-prosentregelen som gjaldt for dette året.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabellen illustrerer at nedsettelsen etter 80-prosentregelen stiger med nettoformuen - slik det også er forutsatt. Om lag 190 personer ville få nærmere 80 pst av nedsettelsen etter 80-prosentregelen i 1996. Alle disse ville ha en skattepliktig nettoformue over 55 mill kroner, med en gjennomsnittlig nedsettelse av skatten på om lag 420 000 kroner hver. Disse skattyterne hadde i gjennomsnitt en alminnelig inntekt på nesten 500 000 kroner i 1996.

### 11.8.3 Provenynøytrale omlegginger av formuesskatten

Utvalgets flertall har nedenfor gitt tre illustrasjoner på provenynøytrale omlegginger av formuesskatten. Utvalgets medlemmer Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg vil fremheve at de finner det uheldig med beregninger som forutsetter en sterk økning av gjeldende boligbeskatning, siden et klart stortingsflertall har tilkjennegitt at dette ikke er akseptabelt.

Formålet med modellene er i hovedsak å skis sere at bredere formuesskattegrunnlag, gjennom bl a større grad av likebehandling av ulike formuesobjekter, kan gi rom for en vesentlig reduksjon i den maksimale formuesskattesatsen. Gjennom en slik omlegging av formuesskatten kan en dermed begrense økningen i den effektive beskatningen av finanskapital, som i dag beskattes relativt hardt, jf avsnitt 6.4, i forbindelse med en flatere skatteomlegging. De skisserte formuesskatteomleggingene vil også bidra til å redusere vridningen mellom ulike spareformer forårsaket av skattesystemet. Fordelingsvirkningene av de ulike omleggingene av formuesskatten illustreres også av de ulike modellene.

#### *Forutsetninger*

Modellene tar utgangspunkt i reglene for 1998, men med følgende endringer:  
De øvrige forutsetningene for beregningene er omtalt i boks 11.5.

---

#### **Forutsetninger for beregningene**

I eksemplene er det lagt til grunn at gjeldende ligningsverdi på boliger mv utgjør 25 pst av antatt markedsverdi. I praksis er det store variasjoner i nivået på ligningsverdiene i gjeldende skattesystem, jf "*Skattesystemet i Norge*" i kap 6.

Ligningsverdien på forretningseiendom ligger gjennomgående også på et lavt nivå innenfor dagens system. Utvalget har imidlertid ikke blåst opp ligningsverdien på forretningseiendom i disse beregningene, siden ligningsverdien av forretningseiendommer ikke framkommer av en egen post på selvangivelsen. Dette bidrar isolert sett til en undervurdering av virkningene av å heve ligningstakstene.

En avvikling av rabatten på ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på Oslo Børs' SMB-liste er anslått til om lag 820 mill kroner i 1998. Provenyanslaget er laget på bakgrunn av selvangivelsesregisteret for 1996 og opplys-

ninger fra Oslo Børs om markedsverdien på børsnoterte aksjer eid av norske privatpersoner ved utgangen av 1996. Dataene er framskrevet til 1998 med utgangspunkt i utviklingen i totalindeksen på Oslo Børs til primo august 1998. Provenyanslaget ville således isolert sett blitt lavere dersom utvalget hadde hensyntatt fallet i totalindeksen i løpet av høsten 1998. Den gjennomsnittlige formuesskattesatsen for skattytere med aksjer utgjorde om lag 1,3 pst basert på selvangivelsesregisteret for 1996. Som følge av at den maksimale formuesskattesatsen ble redusert med 0,4 prosentpoeng fom 1998, har utvalget lagt til grunn at den gjennomsnittlige formuesskattesatsen for skattytere med aksjer utgjør 0,9 pst i 1998.

Verdien av rabatten på ikke børsnoterte aksjer vil isolert sett være avhengig av nivået på den underliggende formuesverdien (før aksjerabatten) av ikke-børsnoterte aksjer. I disse beregningene er det lagt til grunn at den underliggende formuesverdien av ikke børsnoterte aksjer tilsvare aksjenes ligningsverdi før aksjerabatten fra selvangivelsen. I praksis vil imidlertid aksjenes reelle verdi være høyere enn den underliggende formuesverdien av ikke børsnoterte aksjer. Dette skyldes at verdsettingen av aksjer i ikke-børsnoterte selskaper tar utgangspunkt i formuesverdien av selskapets eiendeler, jf boks 6.3. Merprovenyet av å oppheve aksjerabatten på ikke børsnoterte aksjer ville således isolert sett vært høyere enn antydnet i tabell 11.16 dersom en hadde lagt til grunn at den underliggende formuesverdien av ikke-børsnoterte aksjer skulle tilsvare aksjenes reelle verdi.

Modellberegningene er utført på selvangivelsesmaterialet for 1996 ved hjelp av Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE. Datagrunnlaget er framskrevet til 1998. Modellen er statisk i den forstand at ev atferdsendringer ikke blir hensyntatt. Det er videre stor usikkerhet knyttet til provenyanslagene av alle grunnlagsutvidelsene i formuesskatten, dvs opphevelsen av aksjerabatten og oppjusteringen av ligningsverdien på boliger. Modellen kan ikke ta hensyn til 80-prosentregelen og endringer i denne.

Grunnlagsutvidelsene i de tre alternativene kan isolert sett påvirke nivået på inntektsbeskatningen for pensjonister som ligned etter skattebegrensingsregelen, pga formuestillegget i skattebegrensingsregelen. I disse beregningene har imidlertid utvalget sett bort fra disse virkningene. Ved en økning av grensen for beregning av formuestillegget kan en imidlertid motvirke virkningen av økt inntektsskatt som følge av skattebegrensingsreglene ved denne grunnlagsutvidelsen.

### *Provenyvirksomheter*

Tabell 11.16 viser provenyvirksomhetene av de isolerte grunnlagsutvidelsene i formuesskatten for modell 1 til 3 sammenlignet med 1998-regler. Tabellen illustrerer at en mer reell verdsettelse av fast eiendom for formuesskatteformål, med de forutsetningene som her er lagt til grunn, isolert sett vil gi større provenyøkning enn en avvikling av aksjerabattene og 80-prosentregelen.

**Tabell 11.16: Isolert økning i formuesskatt for modell 1 til 3 sammenlignet med 1998-regler som følge av grunnlagsutvidelser mv i formuesskatten. Mill kroner**

	Proveny
Modell 1	905
Modell 2	1 750
Modell 3	7 500

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 11.17 viser eksempler på hvor store satsreduksjoner som isolert sett kan gjennomføres ved de tre ulike modellene, når det samlede provenyet fra formuesskatten skal være om lag uendret. Innslagspunktene er holdt uendret sammenlignet med 1998-reglene. Fordi innslagspunktene for formuesskatten til henholdsvis staten og kommunene varierer, kan en innenfor et gitt proveny tenke seg andre kombinasjoner av satsendringer enn de som er gjengitt i tabell 11.17.

**Tabell 11.17: Satsstruktur i formuesskatten for modell 1 til 3.**

			1998-regler	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Formuesskatt, kommune						
	Klasse 1	Klasse 2				
	0-120 000	0-120 000	0,0 pst	0,0 pst	0,0 pst	0,0 pst
	120 000-	120 000-	0,7 pst	0,6 pst	0,6 pst	0,4 pst
Formuesskatt, stat						
	Klasse 1	Klasse 2				
	0-120 000	0-150 000	0,0 pst	0,0 pst	0,0 pst	0,0 pst
	120 000-540 000	150 000-580 000	0,2 pst	0,1 pst	0,0 pst	0,0 pst
	540 000-	580 000-	0,4 pst	0,4 pst	0,3 pst	0,1 pst
Maksimal formuesskattesats			1,1 pst	1,0 pst	0,9 pst	0,5 pst

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Beregningene kan illustrere at en markert satsreduksjon av formuesskatten krever en meget sterk omlegging av grunnlaget innenfor en isolert sett provenynøytral ramme.

Isolert sett vil lavere formuesskattesatser bidra til å øke den private sparingen etter som den samlede avkastningen av sparing etter skatt øker. På den annen side vil de skisserte grunnlagsutvidelsene i formuesskatten redusere den privatøkonomiske lønnsomheten av å investere i boligeiendom og i ikke-

børsnoterte aksjer. På generelt grunnlag er det derfor usikkert om de skiserte skatteomleggingene bidrar til økt samlet privatøkonomisk sparing. Den samfunnsøkonomiske avkastningen av å spare vil imidlertid øke gjennom en mer lik verdsetting av ulike formuesobjekter.

### Fordelingsvirkninger

I tabell 11.18 skisseres fordelingsvirkningene av de tre provenynøytrale omleggingene av formuesskatten. Det fremgår av tabellen at en avvikling av aksjerabattene i gjennomsnitt gir en viss skattelette opp til og med niende desil. Det er kun tiende desil som får økt skatt. Dette skyldes at det i hovedsak er skattytere med høye inntekter og formuer som eier aksjer, jf tabell 11.12 og 11.13. Samtidig er det skattytere med relativt lav inntekt og formue som har den største andelen av formuen plassert i bankinnskudd. De vil få lettelse i formuesskatten gjennom lavere satser.

**Tabell 11.18: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittlig formuesskatt<sup>3</sup> 1998-regler og i de tre formuesskatte-modellene<sup>4</sup>. Gjennomsnittlig endring i formuesskatt<sup>1, 4</sup> sammenlignet med 1998-regler. Alle personer fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	1998-regler			Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Inntekt etter skatt	Formuesskatt		Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt
	Kroner	Kroner	Pst	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	70 100	900	1,2	- 100	- 0,2	0	0	0	0,0
2	107 600	900	0,8	- 100	- 0,1	0	0	200	0,1
3	129 100	1 000	0,6	- 100	- 0,1	100	0	300	0,2
4	147 700	1 000	0,6	- 100	- 0,1	100	0	200	0,1
5	165 000	1 000	0,5	- 100	- 0,0	100	0	400	0,2
6	181 100	1 000	0,4	- 100	- 0,0	100	0	400	0,2
7	198 500	1 400	0,5	- 100	- 0,0	100	0	400	0,1
8	219 700	1 500	0,5	- 100	- 0,0	100	0	400	0,1
9	251 800	1 900	0,5	- 100	- 0,0	100	0	400	0,1
10	403 300	8 400	1,4	1 000	- 0,2	- 700	- 0,1	- 1 600	- 0,3
Gj.sn.	187 400	1 900	0,8	0	- 0,0	0	0,0	100	- 0,0

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt, formuesskatt og endring i formuesskatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt, gjennomsnittlig ekvivalent formuesskatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i formuesskatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent formuesskatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (formuesskatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

<sup>3</sup> Gjennomsnittlig formuesskatt er i mindre grad enn inntekt etter skatt, formuesskatt og endring i formuesskatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittlig formuesskatt.

<sup>4</sup> Opphevelse av 80-prosentregelen er ikke med i tabellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det er ikke mulig å ta hensyn til virkningene av å oppheve 80-prosentregelen i tabell 11.18. Denne endringen vil trolig ha en klar fordelingsprofil, jf tabell 11.15.

Tabellen illustrerer videre at en vesentlig økning av ligningsverdiene på boliger som kun kombineres med en reduksjon i maksimal formuesskattesats, gjennomgående vil svekke fordelingsprofilen i skattesystemet. I modell 3 er det kun tiende desil som får redusert skatt. Dette må ses i sammenheng med at mange husholdninger, som har liten (eller negativ) ligningsformue på grunn av lav verdifastsettelse av bolig etter gjeldende regler, vil komme i formuesskatteposisjon når boligens ligningstakst dobles/firedobles. Den isolerte virkningen av økt formuesskatt som følge av økte ligningstakster er større enn den isolerte lettelsen i formuesskatten gjennom lavere satser for husholdninger i første til niende desil.

En ser av tabell 11.18 at endringene i formuesskatt er relativt beskjedne for husholdninger i første til niende desil i alle modellene. Ved å bruke noe av merprovenyet fra grunnlagsutvidelsene til å heve bunnbeløpene/innslagspunktene i formuesskatten i stedet for kun å redusere satsene i formuesskatten, kan en skjerme personer med lavere inntekter fra økt formuesskatt.

I tabell 11.19 er det lagt til grunn at merprovenyet fra grunnlagsutvidelsene i modell 2 og modell 3 benyttes til å heve både bunnbeløpene/innslagspunktene i formuesskatten og å redusere formuesskattesatsene i forhold til gjeldende regler.

Som en del av denne omleggingen er det også forutsatt at klasse 2 i formuesskatten oppheves. En slik omlegging kan etter utvalgets vurdering bli begrunnet ut fra at progresjonen i gjeldende formuesbeskatning innebærer at formuesskatten for to ugifte blir lavere enn for et ektepar med tilsvarende nettoformue, jf avsnitt 11.3. Beregningsmessig er denne skatteomleggingen gjennomført ved å øke beløpsgrensene/innslagspunktene til ektepar til det dobbelte av klasse 1.

**Tabell 11.19: Modifisert satsstruktur i formuesskatten for modell 2 og 3.**

Justert modell 2	Inntektsgrense <sup>1</sup>	Satser
Formuesskatt, kommune	0-120 000	0,0 pst
	120 000-	0,7 pst
Formuesskatt, stat	0-150 000	0,0 pst
	150 000-540 000	0,1 pst
	540 000-	0,3 pst
Maksimal formuesskattesats		1,0 pst
Justert modell 3		
Formuesskatt, kommune	0-250 000	0,0 pst
	250 000-	0,5 pst
Formuesskatt, stat	0-540 000	0,0 pst
	540 000-	0,1 pst
Maksimal formuesskattesats		0,6 pst

<sup>1</sup> Det er forutsatt individuell beskatning av formue, dvs at grensene gjelder pr ektefelle.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det følger av tabell 11.19 at den maksimale formuesskattesatsen må heves med 0,1 prosentpoeng i forhold til de opprinnelig modellberegningene fra tabell 11.17 når noe av merprovenyet fra grunnlagsutvidelsen skal benyttes til å heve bunnbeløpene/innslagpunktene i formuesskatten, herunder opphevelsen av klasse 2.

**Tabell 11.20: Endring i formuesskatt<sup>1,4</sup> og gjennomsnittsskatt<sup>2,4</sup> for justert modell 2 sammenlignet med 1998-regler<sup>3</sup>. Alle personer, lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	Alle personer		Næringsdrivende		Lønnstakere		Pensjonister	
	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt
	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	100	0,1	- 300	- 0,3	0	0,0	200	0,3
2	0	0,0	- 200	- 0,1	0	0,0	100	0,1
3	0	0,0	- 300	- 0,2	100	0,0	- 100	- 0,1
4	0	0,0	- 400	- 0,2	100	0,0	0	0,0
5	0	0,0	- 200	- 0,1	0	0,0	0	0,0
6	0	0,0	- 400	- 0,2	100	0,0	0	0,0
7	0	0,0	- 300	- 0,1	0	0,0	- 100	- 0,1
8	0	0,0	- 400	- 0,1	0	0,0	- 200	- 0,1
9	0	0,0	- 300	- 0,1	100	0,0	0	0,0
10	- 300	0,0	- 1 100	- 0,1	- 200	0,0	- 300	- 0,1
Gj.sn.	0	0,0	- 400	- 0,1	0,0	0,0	0	0,0

<sup>1</sup> Endring i formuesskatt i en desil er definert som gjennomsnittlig ekvivalent endring i formuesskatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalent formuesskatt er det tatt hensyn til den samlede formuesskatten til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteinberegningen.

<sup>2</sup> Den gjennomsnittlige formuesskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i formuesskatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>3</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

<sup>4</sup> Opphevelse av 80-prosentregelen er ikke med i tabellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



**Tabell 11.21: Endring i formuesskatt<sup>1, 4</sup> og gjennomsnittsskatt<sup>2, 4</sup> for justert modell 3 sammenlignet med 1998-regler<sup>3</sup>. Alle personer, lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	Alle personer		Næringsdrivende		Lønnstakere		Pensjonister	
	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt	Endring i formuesskatt	Endring i gj.sn. formuesskatt
	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	- 100	- 0,1	- 1 000	- 1,2	100	0,1	0	0,0
2	- 100	- 0,1	- 400	- 0,3	200	0,1	0	0,0
3	0	0,0	- 700	- 0,4	200	0,1	- 200	- 0,2
4	0	0,0	- 900	- 0,4	300	0,1	- 100	- 0,1
5	100	0,0	- 500	- 0,2	200	0,1	- 100	- 0,1
6	100	0,1	- 1100	- 0,4	300	0,1	- 100	- 0,1
7	100	0,0	- 700	- 0,2	300	0,1	- 200	- 0,2
8	100	0,0	- 900	- 0,2	200	0,1	- 600	- 0,3
9	100	0,0	- 900	- 0,2	300	0,1	- 300	- 0,1
10	- 1 100	- 0,2	- 4 700	- 0,5	- 700	- 0,1	- 2 100	- 0,5
Gj.sn	- 100	0,0	- 1 200	- 0,4	100	0,0	- 400	- 0,2

<sup>1</sup> Endring i formuesskatt i en desil er definert som gjennomsnittlig ekvivalent endring i formuesskatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalent formuesskatt er det tatt hensyn til den samlede formuesskatten til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Den gjennomsnittlige formuesskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i formuesskatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>3</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender.

<sup>4</sup> Opphevelse av 80-prosentregelen er ikke med i tabellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I tabell 11.20 og 11.21 skisseres fordelingsvirkningene av justert modell 2 og 3. En ser ut fra disse beregningene at en kan oppnå en klarere fordelingsprofil gjennom en oppjustering av bunnbeløpene/innslagspunktene i formuesskatten.

Tabellene illustrerer at en omlegging av formuesskatten i tråd med disse modellene i gjennomsnitt gir en viss skattelette til næringsdrivende, uavhengig av inntektsnivå. Dette skyldes at virkningen av satsreduksjonen og økningen i bunnbeløpene/innslagspunktene i formuesskatten er større enn virkningen av økte ligningstakster og en ev avvikling av aksjerabattene. Årsaken til dette er at boliginvesteringer og aksjeinvesteringene i gjennomsnitt utgjør en relativt liten andel av den samlede bruttoformuen til næringsdrivende, jf tabell 11.14.

Omleggingen av formuesskatten bidrar isolert sett til en viss skatteskjerpelse for lønnstakere i første tom niende desil i begge modellene. Dette kommer av at boligformuen utgjør en relativt stor andel av bruttoformuen for

denne gruppen lønnstakere. Den isolerte økningen i formuesskatten som følge av økte ligningstakster på bolig mv er derfor høyere enn den isolerte letelsen i formuesskatten som følge av økte bunnfradrag og lavere satser.

Tabellene illustrerer at pensjonistene gjennomgående får en viss skattelette innenfor disse modellene selv om enslige pensjonister isolert sett får en viss skjerpelse ved at de i dag lignedes i klasse 2 for formuesskatt mens de vil lignedes tilsvarende andre enslige i justert modell 2 og 3. Årsaken til at pensjonistene i gjennomsnitt likevel får redusert skatt er at en stor del av pensjonistenes formuer i gjennomsnitt består av bankinnskudd, jf tabell 11.14.

## 11.9 Oppsummering

---

I dette kapitlet er det gitt en vurdering av fradrag mv i gjeldende skattesystem. I avsnitt 11.1 er det påpekt at utvalget, i tråd med mandatet, har vurdert fradragene i lys av en eventuell omlegging til et flatere skattesystem. De enkelte vurderingene kan derfor ikke ses isolert, men må ses som et ledd i en slik omlegging. Der utvalget har pekt på mulige endringer i fradragsstrukturen er dette bl a gjort med bakgrunn i at bortfallet av et fradrag skal kompenseres gjennom reduksjoner i skattesatsene kombinert med økte bunnfradrag.

Avsnitt 11.2 gir en oversikt over proveny- og fordelingsvirkninger av ulike fradragsordninger. Viktigst er minste- og klassefradraget som provenymessig utgjør 67 pst av de samlede fradrag. I avsnitt 11.3 vurderes sentrale fradrag i gjeldende skattesystem.

Isolert sett vil en omlegging til et flatere skattesystem, innenfor en provenynøytral ramme, kunne gi skatteskjerpelser til skattytere med lavere inntekter. Fordelingsprofilen kan bedres ved å heve bunnfradragene. Trolig bør både *minstefradraget* og *klassefradraget* opprettholdes ved en eventuell overgang til en flatere skatt. Ut fra forenklingshensyn bør minstefradraget fortsatt også virke som et standardfradrag for utgifter til inntektens ervervelse for lønns- og pensjonsmottakere. Dette innebærer at det i utgangspunktet ikke bør gis minstefradrag i næringsinntekter. Etter utvalgets vurdering er det isolert sett bedre å styrke fordelingsprofilen i skattesystemet gjennom en heving av minstefradraget enn gjennom en oppjustering av klassefradraget. Det skyldes blant annet at en oppjustering av proSENTSatsen i minstefradraget kan motvirke effekten av økt marginalskatt for skattytere med lave og midlere personinntekter som følge av en eventuell omlegging til flatere skatt. Den konkrete utformingen av bunnfradragene må ses i sammenheng med resten av skattereglene.

*Fradrag for reiseutgifter* mellom hjem og arbeidssted foreslås opprettholdt. Som ledd i en eventuell omlegging til et enklere/flatere skattesystem, bør grensen for fradragsberettigede utgifter etter utvalgets syn heves fra 7 000 kroner til eksempelvis 15 000 kroner.

I forhold til retten til fradrag for *underskudd* og retten til fremføring av underskudd har utvalget ikke foreslått endringer.

Når det gjelder fradragsretten for *fagforeningskontingent* mener utvalget at det ved en overgang til et enklere/flatere skattesystem er vanskelig å begrunne dette fradraget som et særskilt fradrag utover minstefradraget. Utvalget ser at fagforeningskontingent er en utgift som har en tilknytning til arbeidsinntekten. Fradraget skiller seg imidlertid ikke nevneverdig fra andre utgifter som lønnstakere normalt har, slik som utgifter til arbeidstøy eller

verktøy og som inngår i minstefradraget. Utvalget foreslår derfor at fradrag-sretten oppheves.

Utvalget legger ikke opp til endringer i *rente- og forskringsfradraget*. Et argument for å oppheve rentefradraget har vært at det ikke er sammenheng mellom beskatningen av de inntekter som lånekapitalen går til anskaffelse av (særlig bolig) og retten til fradrag for renteutgiftene. Utvalget er av den oppfatning at skjevheter i skattesystemet bør justeres der skjevhetene i hovedsak befinner seg. I dette tilfelle bør det skje i forhold til den manglende inntektsbeskatning og ikke ved den fulle fradragets rett. Utvalget har lagt til grunn at renter i næring og andre renter skal være fradragberettiget. Å etablere ordninger for å skille mellom ulike typer renter anses ikke som ønskelig. Dette fordi slike (delings)modeller kan bli lite treffsikre og skape store avgrensingsproblemer.

Utvalgets medlemmer Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg vil reservere seg overfor en vesentlig skjerpet boligbeskatning, jf pkt 11.5.1.

Vedrørende *skatte- og overføringsordninger som er relatert til barnefamiliene*, har utvalget i avsnitt 11.4 påpekt at en bør foreta en samlet vurdering av ulike overføringer til barnefamiliene. I avsnitt 11.3 er foreldrefradraget, forsørgerfradraget og ordningen med skatteklasse 2 vurdert. Når det gjelder *foreldrefradraget*, legger utvalget opp til at dette bør bestå, blant annet fordi dette representerer en nødvendig utgift som foreldre med mindre barn pådrar seg for å kunne erverve inntekt. *Forsørgerfradraget* bør ut fra et forenklingshensyn samordnes med barnetrygden. Utvalget forslår å oppheve ordningen med *skatteklasse 2* innenfor inntektsbeskatningen bl a ut fra forenkling-, fordelings- og effektivitetshensyn. Utvalget mener at det ikke er grunn til at personer uten forsørgelsesbyrde for barn skal lignedes i skatteklasse 2. Utvalget har sett bortfall av skatteklasse 2 i sammenheng med bl a en øking i barnetrygden. Det ligger utenfor utvalgets mandat å forestå noen bred vurdering av de ulike overføringer i og utenfor skattesystemet som er rettet mot barnefamiliene. Utvalget mener imidlertid at overføringer til barnefamiliene i hovedsak bør skje gjennom kontante overføringer og subsidierte tjenester, i tråd med de vurderinger som er gjort av Barne- og familieutvalget, jf NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier.

Utformingen av *underholdsbidraget* er under vurdering i Barne- og familiedepartementet. Utvalget har derfor ikke ønsket å gå nærmere inn på den skattemessige behandlingen av dette fradraget.

I vurderingen av *særfradragene* skiller utvalget mellom fradrag for alder, uførhet og lettere nedsatt ervervsevne på den ene siden og fradrag for utgifter knyttet til store sykdomsutgifter og forsørgelsesbyrde på den andre.

Særfradragene knyttet til *alder, uførhet og lettere nedsatt ervervsevne* bør etter utvalgets vurdering oppheves som ledd i en flatere skatteomlegging. Dette skyldes bl a at det etter utvalgets syn ikke er noen særskilt grunn for at pensjonister med midlere og høyere inntekter skal ha et særfradrag som lønnstakere med tilsvarende inntekter ikke får. Fradraget kommer ikke dem med lavest inntekt til gode, da disse omfattes av skattebegrensingsregelen.

Dersom det skal foretas en skjerming av skattytere, bør dette skje generelt i forhold til den enkeltes inntekter og ikke i forhold til den enkeltes alder. Innenfor et enklere/flatere skattesystem er det dessuten lite hensiktsmessig å knytte særskilte fradrag opp mot den enkeltes alder eller uførhet. En skjerming av dem med lave inntekter bør skje generelt gjennom bunnfradrag, jf dagens skattebegrensingsregel. Dersom det finnes ytterligere behov for overføringer til enkelte grupper skattytere, fordi disse faktisk har en høyere utgift enn andre, bør dette skje gjennom trygdesystemet.

Også kompensasjon for utgifter til *forsørgelse og store sykdomsutgifter*, som gir rett til særfradrag, burde etter utvalgets syn ideelt sett tas ut av skattesystemet. Utvalget har imidlertid ikke tatt nærmere stilling til i hvilken grad ev bortfall av disse to særfradragene bør kompenseres gjennom trygdesystemet. Utvalget har derfor beregningsmessig opprettholdt fradragene i beregningene som er utført i avsnitt 12.3.

*Sjømanns- og fiskerfradraget* har tradisjonelt vært begrunnet med at det er rimelig med en kompensasjon for den ubekvemme arbeidstid og det sosiale tap som sjøfolk og fiskere har som følge av sitt arbeid. Fradraget bærer etter utvalgets syn mer preg av å være en støtteordning til de aktuelle næringer, enn å være et reellt fradrag for faktiske utgifter i forbindelse med et inntektsverv. Denne typen fradrag bør avvikles ved en overgang til et enklere skattesystem med flatere beskatning. Utvalget har ikke tatt stilling til utforming eller nivå på en eventuell slik alternativ støtte. Eventuelle støtteordninger må også vurderes i forhold til EØS-avtalens regler om statsstøtte. Beregningsmessig er derfor dette fradraget opprettholdt i fordelingsanalysene i avsnitt 12.3.

Frdrag for *pensjonsinnskudd* foreslås opprettholdt. Utvalget begrunner dette med at fradraget bidrar til sparing til egen pensjon og at det skjer en beskatning på utbetalingstidspunktet. Den skattemessige behandling av pensjonsordningene har nylig vært gjenstand for bred politisk behandling, og det har bl a i St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen, vært argumentert for å beholde fradragsretten på innbetalingstidspunktet. Utvalget legger derfor til grunn at frdrag for pensjonsinnskudd bør opprettholdes.

I forhold til *Aksjesparing med skattefradrag (AMS)* ser utvalget at det kan være hensyn som taler både for og i mot denne fradragsordningen. På den ene siden bidrar ordningen til å kanalisere en andel av husholdningens sparing til egenkapitalmarkedet. På den annen side er virkningen på samlet sparing usikker. AMS-fradraget kan også ses i sammenheng med andre deler av kapitalbeskatningen. Som følge av bl a formuesskatten, er beskatning av finansiell sparing relativt høy. Utvalget har imidlertid ingen samstemt oppfatning av om AMS-ordningen bør videreføres i forbindelse med en omlegging til flatere skatt.

Vedrørende *Boligsparing for ungdom (BSU)* er det utvalgets oppfatning at denne ordningen bør avvikles, blant annet som følge av at det er lite som tyder på at dette fradraget i særlig grad stimulerer til økt sparing.

I avsnitt 11.5 foretar utvalget en vurdering av boligbeskatning, skatteregler for bosatte i Finnmark og Nord-Troms, skattebegrensingsregelen og delingsmodellen.

Vedrørende *boligbeskatningen* er utvalgets flertall av den oppfatning at denne i prinsippet bør økes, slik at den beregnede inntekt av egen bolig mer reflekterer den faktiske avkastning. Bl a som følge av de likviditetsproblemer som kan oppstå ved en full beskatning etter reelle verdier, mener imidlertid også utvalgets flertall at det bør være en noe lempeligere beskatning av boligavkastning enn av annen kapitalavkastning. En lavere beskatning av boligkapital enn annen kapital er også i tråd med de politiske syn som er kommet til uttrykk i forbindelse med behandlingen av dette spørsmålet, bl a i Innst S nr 143 (1996-97). Nevnte innstilling legger imidlertid opp til et nytt takseringssystem for boliger som etter det utvalget kan se gir en for lempelig beskatning.

Utvalgets medlemmer Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg mener, som tidligere fremhevet, at det hverken er politisk akseptabelt eller

samfunnsøkonomisk ønskelig med en vesentlig skjerpet boligbeskatning, jf pkt 11.5.1.

De særskilte skatteordninger som gjelder for bosatte i *Finnmark og Nord-Troms* er begrunnet med opprettholdelse av bosettingen i de nordligste områder. Det ligger utenfor utvalgets mandat å ta stilling til denne typen støtteordninger, og beregningsmessig er derfor reglene beholdt. Utvalget mener likevel at det ved en omlegging til et enklere skattesystem bør vurderes å samordne de ulike ordningene.

Etter utvalgets syn vil det fortsatt være behov for en særskilt *skattebegrensningsregel* så lenge de generelle bunnfradragene i skattesystemet ikke oppjusteres vesentlig som ledd i en flatere skatteomlegging. Utvalget har derfor ikke vurdert alternativer til gjeldende skattebegrensningsregel.

Som følge av den ulike beskatning av alminnelig inntekt og personinntekt, er det nødvendig å kunne skille ut og klassifisere de enkelte inntektstypene. For å sikre slik klassifisering for aktive deltakere i ulike selskapstyper mv, ble *delingsmodellen* innført ved skattereformen av 1992. Utvalget har søkt å påpeke de mest omfattende svakheter ved modellen. Særlig er det spennet i satsene for skatt på alminnelig inntekt og personinntekt som skaper press på modellen. Med en reduksjon i spennet legger utvalget til grunn at dette presset kan avta. Med mindre forskjell i skattesatser vil utvalgets flertall tilrå at en vurderer nærmere en enklere delingsmodell med færre tilpasningsmuligheter enn dagens system innebærer. Særlig bør regelverket i tilknytning til identifikasjon og takbegrensningene vurderes.

Utvalgets medlemmer Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg mener, som tidligere fremhevet, at den gjeldende delingsmodell etter kildeprinsippet er så skjev og vilkårlig, og gir så lite proveny, at det bør skje en overgang til en enkel lønnsuttaksmodell, jf pkt 11.5.4.

Utvalget har i avsnitt 11.6 vurdert den særskilte arbeidsgiveravgiften på lønnsinntekt over 16 G i forbindelse med en omlegging til flatere skatt. Etter utvalgets vurdering bør denne oppheves.

I avsnitt 11.7 er *trygdeavgiftens rolle i skattesystemet* vurdert. Trygdeavgiften er provenymessig svært tung i skattesystemet, og det synes derfor vanskelig med omfattende endringer av denne. Etter utvalgets syn virker trygdeavgiften i hovedsak som en skatt, med unntak av den del som gir trygderettigheter. Utvalget har ikke gått nærmere inn i vurderingene av trygdeavgiften.

Avslutningsvis har utvalget sett nærmere på ulike illustrasjoner av provenynøytrale omlegginger av *formuesskatten* i avsnitt 11.8. Gjeldende formuesskattesystem er kjennetegnet av ulik verdsetting av ulike formuesobjekter. Dette kan bidra til å skape vridninger i sammensetningen av sparingen og å svekke fordelingsegenskapene i formuesskatten.

En mer reell verdsettelse av ikke-børsnoterte aksjer og aksjer notert på Oslo Børs' SMB-liste og av boligeiendom kan gi rom for en reduksjon i satsstrukturen i formuesskatten. Dette kan isolert sett bidra til å øke den samfunnsøkonomiske avkastningen av å spare.

Beregningene i avsnitt 11.8 viser at en avvikling av aksjerabatten gjennomgående vil styrke fordelingsvirkningen i formuesskatten dersom merprovenyet blir brukt til å redusere gjeldende formuesskattesatser. Tilsvarende vil en økning av ligningsverdiene på bolig gjennomgående bidra til en viss skatteskjerpelse på de fleste inntektsnivåer, dersom ikke en del av merprovenyet fra skatteomleggingen benyttes til å oppjustere bunnfradragene/innslagspunktene i formuesskatten.

## Kapittel 12

**Analyser av effektivitets- og fordelingseffekter av flatere skatt****12.1 Innledning**

I diskusjonen om flat skatt har mange ulike modeller vært nevnt. Utvalget vil med en flatere skatt mene en skatteomlegging som gir redusert forskjell mellom høyeste marginalskatt på arbeidsinntekter (personinntekter) og skattesatsen på alminnelig inntekt. For lavere inntekter legger utvalget særskilte vurderinger til grunn. En omlegging av skattesystemet i retning av et flatere skattesystem vil påvirke inntektsfordelingen og effektivitetsegenskapene til skattesystemet. Effektene av en slik omlegging vil både avhenge av satsstrukturen og hvilke grunnlag skattene beregnes av. I tillegg vil selvsagt skatteinivået påvirke både fordeling og effektivitet. For å rendyrke effektene av endringene i satsstruktur og skattegrunnlag, tas det utgangspunkt i skattemodeller som gir om lag samme proveny. Det er også en forutsetning i utvalgets mandat.

I mandatet er det nevnt tre alternativer som kan vurderes, jf avsnitt 1.1:

- «i) høyere, flat skattesats på alminnelig inntekt, med tillegg av en avdempet progresjon på personinntekt i form av folketrygdavgift og toppskatt.
- ii) høyere, flat skattesats på alminnelig inntekt, fjerning av toppskatten, men videreføring av folketrygdavgiftene på et tilpasset personinntektsgrunnlag.
- iii) bare skatt på alminnelig inntekt. Dette innebærer at toppskatten og folketrygdavgiftene blir en del av den flate satsstrukturen på alminnelig inntekt.»

Alternativ i) og ii) er mer proporsjonale varianter av gjeldende regler i den forstand at en i det første alternativet reduserer toppskatten noe, og i det andre alternativet fjerner toppskatten helt. Dette innebærer at forskjellen mellom høyeste marginalskatt på arbeid og skatten på kapital reduseres. Alternativ iii) er et mer rendyrket flat skatt-system hvor også trygdeavgiften er fjernet. Dette gjør at den formelle marginalskatten på arbeid og kapital blir lik, når en ser bort fra arbeidsgiveravgiften.

Inntektsfordelingen etter skatt vil påvirkes av en omlegging i retning av flatere skatt. Hvis eksempelvis toppskatten fjernes, og dette provenyet dekkes inn gjennom økt skatt på alminnelig inntekt, vil dette isolert sett øke skatten for personer som ikke er i toppskatteposisjon, mens personer med høye personinntekter kan få redusert skatt. For personer som i hovedsak har inntekter i form av kapitalinntekter, vil skatten kunne øke.

En vesentlig økning i satsen på alminnelig inntekt, herunder kapitalinntekter og bedriftsoverskudd, vil trolig ha en klart negativ innvirkning på innenlands sparing og investeringsaktivitet, jf avsnitt 8.3 og 8.5. Dette må imidlertid også ses i forhold til fordelene ved å ha et mer proporsjonalt skattesystem, blant annet ved at arbeidstilbudet for enkelte arbeidstakergrupper kan øke og ved at det vil bli færre tilpasninger med sikte på å få skattlagt inntekt som kapitalinntekt framfor som arbeidsinntekt. Hvis forskjellen i høyeste mar-

ginalskatt på arbeidsinntekter og kapitalinntekter reduseres tilstrekkelig, kan det videre være mulig å forenkle eller fjerne delingsmodellen.

I avsnitt 12.2 drøftes fire modellvarianter. De tre første modellene svarer til de tre hovedalternativene som er nevnt i mandatet. Disse modellene er blant annet egnet til å illustrere hvor mye satsen på alminnelig inntekt isolert må øke, gitt at skattene på personinntekt skal reduseres. Den fjerde modellen er en variant av hovedalternativ ii), men der de fleste fradrag er erstattet med et fast bunnfradrag.

I avsnitt 12.3 har utvalget utført beregninger av to andre skatteomlegginger, henholdsvis *alternativ 1* og *2*, der det som ledd i en omlegging til flatere skatt er gjennomført endringer i skattegrunnlaget i tråd med utvalgets vurderinger i kapittel 11. I begge disse modellene er toppskatten satt til 4,5 pst.

For hver av de seks skisserte modellene presenteres typeeksempler for å illustrere isolerte virkninger for bestemte grupper av endringer i skattereglene. Forskjellen mellom høyeste marginalsatt på arbeidsinntekter og satsen på kapitalinntekter er også omtalt.

De empiriske proveny- og fordelingsvirkningene er beregnet på skattemodellen LOTTE. Dette er en statisk modell som blant annet bygger på et representativt utvalg av selvangivelser for personlige skattytere, jf avsnitt 9.2.3.

LOTTE-beregningene fanger ikke opp atferdsendringer som følge av endringer i skattesystemet, som i praksis vil påvirke både proveny og fordeling. Hvis en omlegging til flatere skatt gir en økning i det samlede arbeidstilbudet, kan dette i prinsippet gi rom for lavere skattesatser innenfor en provenynøytral ramme. Motsatt kan eventuelt redusert arbeidstilbud som følge av en omlegging til flatere skatt, kreve noe høyere skattesatser. Endringer i det generelle aktivitetsnivået og endringer i sammensetningen av etterspørselen som følge av en omlegging til flatere skatt vil også få betydning for provenyet til det offentlige, og bør i prinsippet hensyntas. Disse effektene er imidlertid svært vanskelige å anslå, jf vedlegg 5 og avsnitt 8.6. Ved større endringer i skattesystemet må resultater basert på en statisk modell derfor tolkes med forsiktighet.

Modellberegningene, basert på LOTTE-modellen, er nærmere omtalt i avsnitt 12.2 og 12.3. I avsnitt 12.4 gis det en oversikt over effektivitetsmessige virkninger av en flatere skatt. I avsnitt 12.5 oppsummeres utvalgets vurderinger av fordelings- og effektivitetsvirkninger av en flatere skatt.

## 12.2 Flatere skatt - fire modellvarianter

---

### 12.2.1 Presentasjon av fire modeller

I dette avsnittet presenteres fire modellvarianter av et mer proporsjonalt skattesystem. Når ikke annet er nevnt, legges skattereglene for 1998<sup>46</sup> til grunn. Boks 12.1 gir en nærmere beskrivelse av modellene.

I den første modellen, *justert toppskatt*, reduseres toppskatten til 4,5 pst. For at alternativet skal være provenynøytralt, er skattesatsen på alminnelig inntekt økt til 29,5 pst.

I den andre modellen, *uten toppskatt*, fjernes toppskatten helt. For å unngå at inntektsforskjellene etter skatteomleggingen blir for store, heves klassefradragene noe i forhold til 1998-regler. Både fjerning av toppskatten og økn-

46. Det legges til grunn at mottatt aksjeutbytte før selskapsskatt beskattes på aksjonærens hånd og ikke i selskapet, jf avsnitt 9.2.3.

ing i klassefradragene bidrar til at skattesatsen på alminnelig inntekt må økes mer enn i den første modellen, og settes i dette tilfellet til 32 pst.

---

### Regelendringer i fire flatere skatt-modeller

#### *Justert toppskatt*

- Satsen på alminnelig inntekt settes til 29,5 pst
- Toppskatt på 4,5 pst for personinntekt over 248 000 kroner i klasse 1 og 300 000 i klasse 2
- Trygdeavgiftene er uendret

#### *Uten toppskatt*

- Satsen på alminnelig inntekt settes til 32 pst
- Toppskatten fjernes
- Trygdeavgiftene er uendret
- Klassefradraget heves til 35 000 i klasse 1 og 70 000 kroner i klasse 2

#### *Flat skatt*

- Satsen på alminnelig inntekt settes til 38,5 pst
- Toppskatten og trygdeavgiftene fjernes<sup>1</sup>

#### *Forenklet fradragsstruktur*

- Inntektsskatt 30 pst på et forenklet skattegrunnlag, jf boks 12.2.
- Bunnfradrag på 78 700 kroner, som erstatter dagens minstefradrag og klassefradrag
- Skattebegrensningsregelen for pensjonister fjernes
- Toppskatten fjernes
- Trygdeavgiften er uendret
- Skatteklasser 2 i inntektsskatten oppheves

<sup>1</sup> Arbeidsgiveravgiften opprettholdes.

---

I den tredje modellen, *flat skatt*, fjernes både toppskatten og trygdeavgiftene, og dette kompenseres ved å øke satsen på alminnelig inntekt til 38,5 pst. Denne modellen vil isolert sett innebære en kraftig forskyvning av skattebyrden fra personer til selskaper. Dette alternativet illustrerer således den isolerte kostnaden av å fjerne den formelle satsforskjellen på arbeids- og kapitalinntekter. Arbeidsgiveravgiften på lønn er beholdt. Dette bidrar isolert sett til at den formelle marginals-katten på lønn likevel er noe høyere enn for kapitalinntekter.

I den fjerde modellen, *forenklet fradragsstruktur*, utvides skattegrunnlaget betydelig i forhold til 1998-reglene, jf boks 12.2. De fleste spesifikke fradrag fjernes, deriblant fradrag for renter som *ikke* er knyttet til næringsvirksomhet, samt minstefradraget og klassefradraget. I stedet innføres det et større bunnfradrag. Videre fjernes toppskatten. Denne modellen illustrerer virkningen av at en rekke fradrag saneres kombinert med et større generelt bunnfradrag. Trygdeavgiftene er beholdt på personinntekt. I dette alternativet er satsen på nettoinntekt, herunder selskapsoverskudd, økt til 30 pst for å gi om lag uendret proveny.



---

**Skattepliktig inntekt i forenklet fradragstruktur. Følgende poster er beholdt (poster på selvangivelsen fra 1997 i parentes):**

Lønn, naturalytelser mv (post 2.5)  
 + Næringsinntekter (post 2.7)  
 + Andelseieres andel av inntekter mv (post 2.8.3)  
 + Nettoinntekt ved utleie av fast eiendom (post 2.8.4)  
 + Skattepliktig gevinst ved realisasjon av bolig mv (post 2.8.5)  
 + Kapitalinntekter (post 3.1.9)  
 - Årets underskudd i næring mv (post 3.2.16)  
 - Andelseiers andel av utgifter mv (post 3.3.4)  
 - Fradragberettiget tap ved realisasjon av bolig mv (post 3.3.6)  
 - Fradragberettiget tap ved realisasjon av aksjer mv (post 3.3.8)  
 - Fremførbart underskudd (post 3.3.9)  
 - Næringsdrivendes renteutgifter, dvs renteutgifter som framkommer på næringsoppgaven. Dette omfatter liberale næringer og andre. For selvstendige i primærnæringen er fradraget beregnet forholdsmessig

*Dette innebærer at følgende poster er fjernet:*

Mottatte bidrag, livrenter utenfor arbeidsforhold, barnepensjon mv (post 2.6), inntekt av prosentlignet boligeiendom og fritidseiendom (post 2.8.1 og 2.8.2), minstefradrag (post 3.2.1-3.2.6), merutgifter til kost og losji mv ved tjenestereiser/arbeidsopphold utenfor hjemmet (post 3.2.7), reiseutgifter (post 3.2.8-3.2.9), foreldrefradrag (post 3.2.10), fagforeningskontingent (post 3.2.11), premie og tilskudd til privat og offentlig pensjonsordning i arbeidsforhold (post 3.2.12), sjømannsfradrag (post 3.2.13), særfradrag i inntekt av fiske (post 3.2.14), næringsdrivendes premie til egen tilleggstrygd for sykepenger fra folketrygden (post 3.2.15), gjeldsrenter utenom i næringsvirksomhet (deler av post 3.3.1-3.3.2), pliktig underholdsbidrag mv (post 3.3.3), innbetaling til individuell pensjonsavtale (post 3.3.5), andre utgifter (post 3.3.7) og særfradrag (post 3.5).

## 12.2.2 Marginal- og gjennomsnittsskatt

### 12.2.2.1 Marginal- og gjennomsnittsskatt på lønnsinntekter

Figurene 12.1-12.4 illustrerer marginals-katten og gjennomsnittsskatten på lønnsinntekter for en lønnstaker i klasse 1 for de fire modellene samt etter 1998-reglene. Det er sett bort fra arbeidsgiveravgiften i disse beregningene. Regneeksemplene i figurene er egnet til å illustrere marginals-katten og gjennomsnittsskatten for en lønnstaker uten fradrag utover standardfradrag. I praksis vil imidlertid endringer i gjennomsnittsskatten for den enkelte ikke bare være bestemt ut fra skatteklasse og inntektsnivå, men også forhold som bl a størrelsen på fradrag utover standardfradrag, forholdet mellom lønnsinntekt og kapitalinntekt og antall barn.

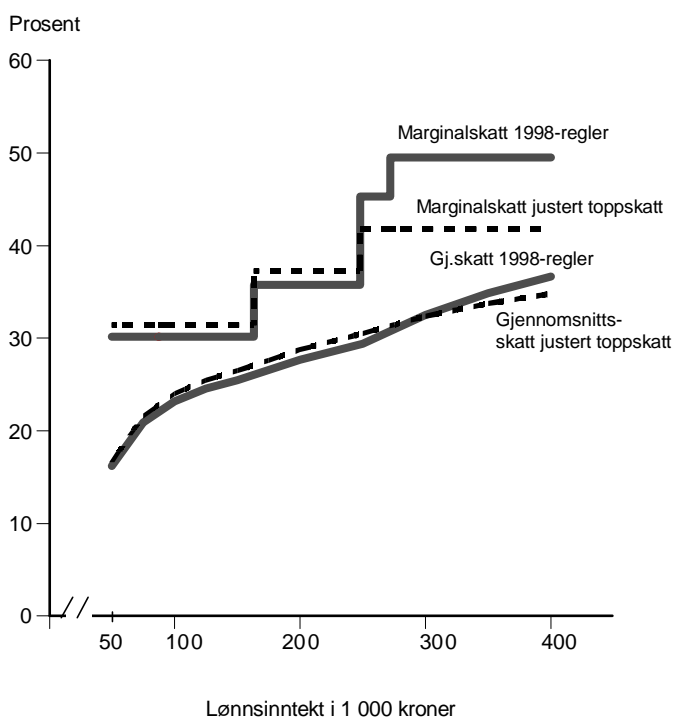
Modellene har ulike satser på alminnelig inntekt, jf boks 12.1. Dette har betydning for fordelingen av skattebyrden mellom forskuddspliktige og etter-skuddspliktige, og må tas i betraktning ved sammenligning av modellene, jf avsnitt 12.2.3.

Figur 12.1 viser at lønnstakere med lave og midlere inntekter får en viss økning i gjennomsnittsskatten i *justert toppskatt*. Dette skyldes at satsen på alminnelig inntekt er økt med 1,5 prosentpoeng i forhold til 1998-regler. Også i *uten toppskatt* øker gjennomsnittsskatten for lønnstakere med midlere inntek-

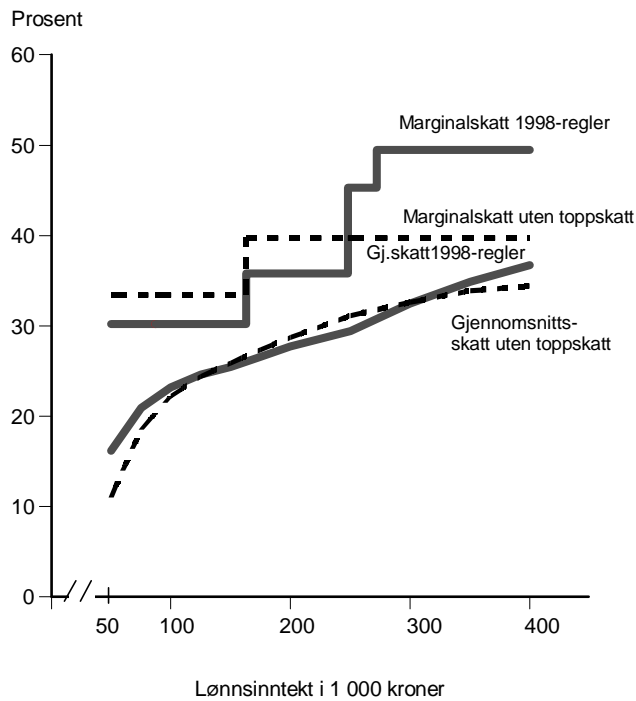
ter som følge av at satsen på alminnelig inntekt er økt med 4 prosentpoeng i forhold til 1998-regler. Figur 12.2 viser imidlertid at lønnstakere med lave inntekter isolert sett kan få redusert gjennomsnittsskatt innenfor denne modellen som følge av at virkningen av økt klassefradrag er større enn virkningen av økt sats på alminnelig inntekt.

Figur 12.3 illustrerer at lønnstakere med midlere inntekter isolert sett får om lag uendret gjennomsnittsskatt i *flat skatt*. Dette skyldes at den isolerte skatteletten av at trygdeavgiften oppheves om lag tilsvarer skatteskjerpelsen av at satsen på alminnelig inntekt settes til 38,5 pst. Lønnstakere med lave inntekter får en viss skattelette innenfor denne modellen som følge av at trygdeavgiften oppheves.

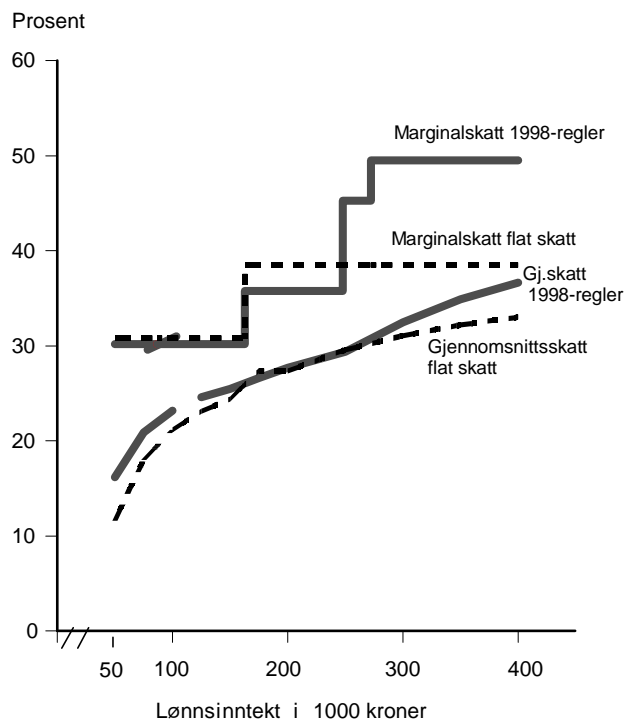
Figur 12.4 viser at alle lønnstakere isolert sett kan få en viss reduksjon i gjennomsnittsskatten innenfor *forenklet fradagsstruktur*. For lønnstakere med midlere og lave inntekter skyldes dette i hovedsak at det er innført et vesentlig bunnfradrag. Lønnstakere med inntekt lavere enn bunnfradraget betaler derfor kun trygdeavgift i denne modellen.



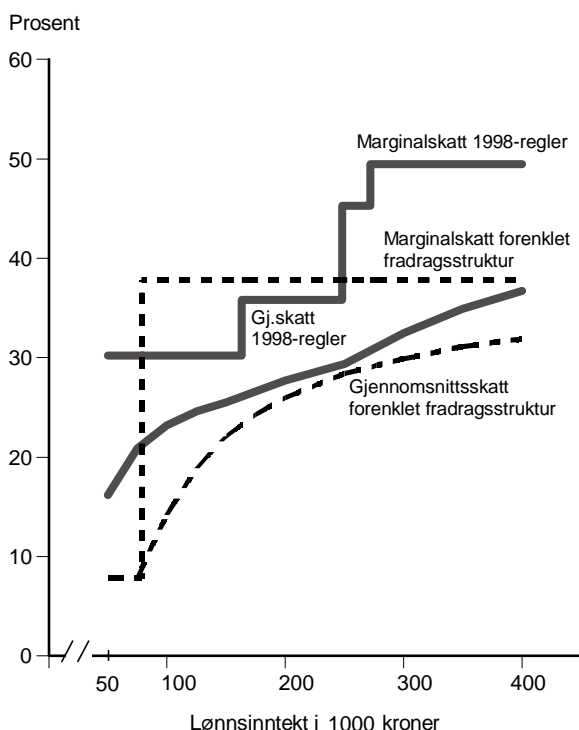
Figur 12.1 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker i klasse 1 med standardfradrag. 1998-regler og justert toppskatt (29,5 pst sats på alminnelig inntekt)



Figur 12.2 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker i klasse 1 med standardfradrag. 1998-regler og uten toppskatt (32 pst sats på alminnelig inntekt)



Figur 12.3 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker i klasse 1 med standardfradrag. 1998-regler og flat skatt (38 pst sats på alminnelig inntekt)



Figur 12.4 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker i klasse 1 med standardfradrag. 1998-regler og forenklet fradagsstruktur (30 pst sats på alminnelig inntekt)

### 12.2.2.2 Forskjell i marginalskatt på arbeids- og kapitalinntekter

Redusert forskjell mellom den høyeste marginalskattesatsen på arbeids- og kapitalinntekter vil redusere motivene for å få skattlagt arbeidsinntekter som kapitalinntekter. Behovet for et komplisert regelverk for å fastsette fordelingen av næringsinntekter på henholdsvis kapital- og arbeidsinntekter kan derfor bli redusert med et flatere skattesystem. Dette er også en hovedbegrunnelse for å redusere den progressive beskatningen av arbeidsinntekter. De fire flatere skattemodellene er alle kjennetegnet ved at de i større eller mindre grad reduserer forskjellen mellom høyeste marginalskattesats på arbeids- og kapitalinntekter.

Av den grunn er det av interesse å se i hvilken grad de fire flatere skattemodellene reduserer motivene for omdanning av arbeidsinntekter til kapitalinntekter. Hvilke skattesatser det vil være relevant å sammenligne med vil kunne variere. Grovt sett vil imidlertid motivene for å tilpasse arbeids- og kapitalinntekter først bli borte når skattesatsene er like.<sup>47</sup> For aktive eiere og personlig næringsdrivende vil skattesatsen på beregnet personinntekt i forhold til kapitalinntekt trolig være viktigst. For eiere, som ikke er omfattet av delings-

47. Det er da sett bort fra andre faktorer så som muligheten for å opptjene trygderettigheter, ansvar- og risikospredning, muligheten til å påvirke egen arbeidsdag mv.

modellen, vil trolig skattesatsen på lønnsinntekt (inkl arbeidsgiveravgift) sammenlignet med skattesatsen på kapitalinntekt være mest interessant. Motivene for omdanning av arbeidsinntekt til kapitalinntekt er nærmere omtalt i boks 11.4

I tabell 12.1 er marginalsatt på arbeids- og kapitalinntekter i de fire flatere skattemodellene sammenlignet med reglene for 1998. Del A i tabell 12.1 viser *endringene* i de høyeste formelle marginalsattesatsene for henholdsvis kapitalinntekter, lønnsinntekter og beregnet personinntekt for næringsdrivende og aktive eiere. Del B viser *forskjellene* mellom den formelle satsen på kapitalinntekter og de høyeste formelle marginalsattesatsene på lønnsinntekter og beregnet personinntekt i de ulike modellene. I tabellen er det tatt hensyn til at det ilegges arbeidsgiveravgift på lønn, jf avsnitt 6.3.2.2.

**Tabell 12.1: Endring i marginalsatt i fire flat skatt-modeller. Differansen mellom marginalskatten på kapitalinntekter og høyeste (effektive<sup>1</sup>) marginalsatt på lønn og beregnet personinntekt etter 1998-regler og i de fire flatere skatt-modellene**

Høyeste formelle marginalsatt	1998-regler	Justert toppskatt	Uten toppskatt	Flat skatt	Forenklet fradragsstruktur
Pst	Prosentpoeng				
Del A:					
Kapitalinntekter, selskapsoverskudd	28,0	1,5	4,0	10,5	2,0
Lønn	49,5	-7,7	-9,7	-11,0	-11,7
Inkl arbeidsgiveravgift 14,1 pst	55,7	-6,7	-8,5	-9,6	-10,7
Inkl arbeidsgiveravgift 26,6 pst <sup>2</sup>	60,1	-6,1	-7,7	-8,7	-9,2
Beregnet personinntekt for næringsdrivende og aktive aksjonærer <sup>3</sup>	52,4	-7,7	-9,7	-13,9	-11,7
Del B:					
Differansen mellom satsen på kapitalinntekter og høyeste marginalsatt på:	Prosentpoeng				
Lønn	21,5	12,3	7,8	0	7,8
Inkl arbeidsgiveravgift 14,1 pst	27,7	19,5	15,2	7,6	15,0
Inkl arbeidsgiveravgift 26,6 pst <sup>2</sup>	32,1	24,5	20,4	12,9	20,9
Beregnet personinntekt for næringsdrivende og aktive aksjonærer <sup>3</sup>	24,4	15,2	10,7	0	10,7

<sup>1</sup> Den effektive marginale skattesatsen på lønnsinntekter inkl arbeidsgiveravgift er beregnet som følgende:  $1-(1-t)/(1+a)$ , der  $t$ =marginalsatten på lønnsinntekter og  $a$ =arbeidsgiveravgiften.

<sup>2</sup> For lønn over 16 G ilegges en ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst i 1998 (og 1999).

<sup>3</sup> I tabellen er det lagt til grunn en trygdeavgift på 10,7 pst og full toppskatt. Trygdeavgiften og toppskatten vil i praksis avhenge av blant annet takene i delingsmodellene, jf avsnitt 6.3.5.2.

I *justert toppskatt* skjer det en relativt moderat tilnærming på 9,2 prosentpoeng mellom høyeste marginalsattesats på lønnsinntekter/beregnet personinntekt og satsen på kapitalinntekter. Forskjellen mellom høyeste marginalsattesats på lønnsinntekter og kapitalinntekter blir etter dette på 12,3 prosentpoeng. Når det tas hensyn til at lønn ilegges arbeidsgiveravgift, blir den effektive satsforskjellen større. Forskjellen mellom høyeste marginalsatt

på beregnet personinntekt og satsen på kapitalinntekter blir 15,2 prosentpoeng.

I *uten toppskatt og forenklet fradragstruktur* er tilnærmingen mellom høyeste marginalskattesats på arbeidsinntekter og satsen på kapitalinntekter den samme, siden toppskatten er fjernet i begge modellene. Forskjellen mellom høyeste marginalskatt på lønnsinntekter/beregnet personinntekt og satsen på kapitalinntekter skyldes trygdeavgiften som er på 7,8 pst og 10,7 pst for henholdsvis lønnstakere og selvstendig næringsdrivende/aktive eiere. Når det tas hensyn til at lønn ilegges arbeidsgiveravgift, blir den effektive satsforskjellen større.

Tabellen viser at tilnærmingen mellom beskatningen av arbeidsinntekter og kapitalinntekter er størst i *flat skatt*, som følge av at både trygdeavgiften og toppskatten er opphevet. Innenfor dette alternativet vil det derfor ikke være noe forskjell mellom den formelle beskatningen av beregnet personinntekt for næringsdrivende og aktive eiere i forhold til den formelle beskatningen av kapitalinntekter. Det betyr at det ikke vil være noen skattemessige motiver for tilpasning for næringsdrivende og aktive eiere. Arbeidsgiveravgiften bidrar til at det fortsatt blir en viss forskjell mellom den effektive marginale skattesatsen på lønnsinntekter i forhold til kapitalbeskatningen. Med en arbeidsgiveravgiftssats på 14,1 pst, er forskjellen mellom høyeste effektive marginale skattesats på lønnsinntekter og satsen på kapitalinntekter på 7,6 prosentpoeng.

### 12.2.3 Provenyvirkninger

Tabell 12.2 viser provenyvirkningene av de ulike modellene for personlige skattytere etter sosioøkonomisk status. Gruppering etter sosioøkonomisk status er nærmere beskrevet i boks 9.6.

Det følger av tabell 12.2 at de etterskuddspliktige får økt skatt i alle modellene. Tilsvarende får de forskuddspliktige isolert sett redusert skatt. Beregningsteknisk er det lagt til grunn at aksjeutbytte beskattes på mottakerens hånd, og ikke gjennom selskapet, jf avsnitt 9.2.3. Dette innebærer isolert sett en framstillingsmessig forskyvning av skattebyrde tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige, beregnet etter 1998-regler.

**Tabell 12.2: Beregnet endring i skatt for forskuddspliktige etter sosioøkonomisk status<sup>1</sup> og etterskuddspliktige<sup>2</sup> i de fire flatere skatt-modellene sammenlignet med 1998-regler. Mill kroner.**

Gruppe	Justert toppskatt	Uten toppskatt	Flat skatt	Forenklet fradragstruktur
Personlige skattytere	- 1 400	- 3 600	- 9 900	- 1 900
herav: Selvstendig næringsdrivende	- 200	- 200	- 700	- 1 300
Lønnstakere	- 1 700	- 3 500	- 11 500	- 300
Pensjonister	500	100	2 300	- 200
Etterskuddspliktige	1 400	+ 3 700	+ 9 800	+ 1 900

<sup>1</sup> Skatteendringen for hver av de sosioøkonomiske gruppene må ses i sammenheng med størrelsen på disse gruppene. Personene er fordelt som følgende: Selvstendig næringsdrivende utgjør 7 pst, lønnstakere 69 pst og pensjonister 20 pst.

<sup>2</sup> Det er beregningsteknisk lagt til grunn at aksjeutbytte før selskapsskatt skattlegges på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrde tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige beregnet etter 1998-reglene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Tabell 12.2 viser at modellene isolert sett innebærer en viss forskyvning av proveny fra lønnstakere og næringsdrivende til pensjonistgruppen. Det skyldes at pensjonistene i mindre grad blir berørt av reduksjonen i toppskatten samtidig som de relativt sett har høyere kapitalinntekter. De samlede provenytallene sier imidlertid lite om virkningene for den enkelte. Det må blant annet tas hensyn til at lønnstakergruppen utgjør over to tredeler av alle personer. Fordelingsvirkningene av skatteomleggingene er nærmere drøftet i avsnitt 12.2.4.

Den isolerte skattelettelsen for de forskuddspliktige varierer fra 1,4 mrd kroner i *justert toppskatt* til 9,9 mrd kroner i *flat skatt*. Dette motsvares av skatteøkninger for de etterskuddspliktige. Dette vil normalt innebære en skatteøkning for personene som eier disse selskapene og som inngår blant de forskuddspliktige. Det har imidlertid ikke vært mulig å henvføre skatteøkningene på de etterskuddspliktige til de forskuddspliktige på noen god måte. Dette gjør at skattevirkningen for lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister i praksis vil kunne avvike fra tabell 12.2. Hvis eierne av etterskuddspliktige selskaper i stor grad eies av personer i de øvre desilene, vil fordelingsstabellene undervurdere skatteøkningen på alminnelig inntekt for disse.

Effektivitets- og fordelingsvirkningene vil også i praksis kunne være svært forskjellige i disse modellene. Mange bedrifter vil blant annet kunne overvelte en del av skatteøkningene ved å redusere lønningene. Dette må tas i betraktning ved sammenligninger av virkningene for de forskuddspliktige ved de fire modellene. En må derfor tolke modellresultatene med forsiktighet. Dette skyldes også at modellen er statisk, jf avsnitt 9.2.3.

#### 12.2.4 Fordelingsvirkninger

Dette avsnittet viser fordelingsvirkningene av de fire flatere skatt-modellene sammenlignet med 1998-regler. Både inntekt etter skatt og endring i skatt bygger på definisjoner og framgangsmåter som er beskrevet i "*Skatt og fordeling*" i kapittel 9, og som er oppsummert i tabell 12.3. Person er benyttet som analyseenhet. Det er her tatt hensyn til den samlede inntekten og størrelsen på husholdningen personen tilhører. Det kan eksempelvis bety at to husholdninger med like store inntekter, men forskjellig antall medlemmer, vil kunne bli plassert i forskjellige desiler som følge av at det antas å være visse stordriftsfordeler ved å bo i større husholdninger. Ekvivalentinntektene og skatteendringene er dermed påvirket av valget av ekvivalensskala. Dette er nærmere omtalt i avsnitt 9.2.2. Valget av ekvivalensskala påvirker imidlertid i mindre grad gjennomsnittsskatten og endringer i denne (som følge av en skatteomlegging).<sup>48</sup> Utvalget har også utført beregninger av fordelingsvirkninger med andre valg av stordriftsfordeler. Beregningene tyder på at andre forutsetninger om dette ikke har avgjørende betydning for fordelingseffekten av de skatteomlegginger utvalget har vurdert.

**Tabell 12.3: Enkelte viktige forutsetninger for inntektsfordelingsanalysen**

Inntektsbegrep	- Anslåtte renter på lån for næringsformål er trukket fra - Boliginntekt er ikke tatt med
Økonomisk enhet	- Husholdning
Analyseenhet	- Person
Ekvivalensskala	$-M_i = s_i^{\Theta 1)}$
Valg av stordriftsfordel	- $\Theta=0,5$

<sup>1</sup> Se boks 9.4 for nærmere forklaring.

Lønnstakerne utgjør over to tredeler av alle personer og er derfor den klart største gruppen, jf boks 9.6. Fordelingsvirkningene i tabell 12.4 (alle personer) vil derfor være påvirket av virkningen for og størrelsen på hver av disse gruppene. Pensjonister har i hovedtrekk relativt lave inntekter sammenlignet med lønnstakere og selvstendig næringsdrivende, og utgjør derfor en relativt sett større andel av personene i de nedre desilene. Lønnstakerne har størst tyngde blant personer med midlere og høye inntekter. I tiende desil er det noe større andel selvstendig næringsdrivende enn pensjonister og lønnstakere. Tabellene 12.5-12.7 viser fordelingsvirkningene for henholdsvis lønnstakere, selvstendig næringsdrivende og pensjonister.

48. Endring i skatt for en person i fordelingsanalysen er beregnet som samlet endring i skatt i husholdningen/ekvivalensskala. Gjennomsnittsskatten er beregnet som samlet (ekvivalent) skatt for personene i en desil dividert med samlet (ekvivalent) inntekt før skatt for personene i desilen. Siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten, vil den være mindre påvirket av valg av ekvivalensskalaen. Gjennomsnittsskatten vil indirekte være påvirket av ekvivalensskalaen ved at den bestemmer personenes rangering i desiler.



**Tabell 12.4: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> etter 1998-regler og i de fire flatere skatt-modellene. Gjennomsnittlig endring i skatt<sup>1</sup> sammenlignet med 1998-regler. Alle personer fordelt i desiler etter inntekt etter skatt**

Desiler	1998-regler (28 pst)		Justert toppskatt (29,5 pst)		Uten toppskatt (32 pst)		Flat skatt (38,5 pst)		Forenklet fradragstruktur (30 pst)	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng
1	70 100	5,6	0	0	- 800	-1,1	-1 500	-2,0	- 300	- 0,4
2	107 600	9,5	500	0,4	- 500	-0,4	-700	-0,6	500	0,5
3	129 100	15,1	900	0,5	- 300	-0,2	-900	-0,6	900	0,6
4	147 700	18,2	1 000	0,5	- 100	0,0	-1 700	-0,9	1 400	0,8
5	165 000	20,6	900	0,4	200	0,1	-2 400	-1,2	1 600	0,8
6	181 100	22,3	900	0,4	300	0,1	-3 200	-1,4	2 000	0,9
7	198 500	24,4	300	0,1	- 400	-0,2	-4 400	-1,7	1 200	0,4
8	219 700	26,1	-500	-0,2	- 1 300	-0,4	-6 000	-2,0	- 100	0,0
9	251 800	28,4	-1 800	-0,5	- 2 800	-0,8	-8 300	-2,4	- 1 800	- 0,5
10	403 300	33,5	-8 700	-1,4	- 8 900	-1,5	-9 600	-1,6	- 11 400	- 1,9
Gj.sn.	187 400	24,6	-600	-0,3	- 1 500	-0,6	-3 900	-1,6	- 600	- 0,2

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrde tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige beregnet etter 1998-regler.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det framgår av tabellene 12.4 til 12.7 at både 1998-reglene og de fire flatere skatt-modellene er progressive skattesystemer i den forstand at gjennomsnittsskatten øker med inntekten. I alle modell-variantene reduseres i hovedtrekk gjennomsnittsskatten for personer med høye inntekter. Dette innebærer at flatere skatt-modellene grovt sett er noe mindre progressive enn gjeldende regler. Bildet er imidlertid noe mer nyansert dersom en betrakter personer med særskilt høyere inntekter isolert, jf avsnitt 12.2.5. Personer med særskilt høye kapitalinntekter kan samlet sett få økt skatt hvis skattesatsen på alminnelig inntekt heves. Dette er imidlertid en begrenset gruppe personer, som i liten grad påvirker virkningen for de 10 pst personene med de høyeste inntektene (tiende desil i tabell 12.4). Til tross for at enkelte personer med de

aller høyeste inntektene isolert sett kan få økt skatt når kapitalbeskatningen heves og skatten på arbeidsinntekter reduseres, får derfor de 10 pst med de høyeste inntektene i gjennomsnitt redusert skatt.

**Tabell 12.5: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> etter 1998-regler og i de fire flatere skatt-modellene. Gjennomsnittlig endring i skatt<sup>1</sup> sammenlignet med 1998-regler. Lønnstakere fordelt i desiler etter inntekt etter skatt**

Desiler	1998-regler (28 pst)		Justert toppskatt (29,5 pst)		Uten toppskatt (32 pst)		Flat skatt (38,5 pst)		Forenklet fradragstruktur (30 pst)	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng
1	101 700	13,1	500	0,4	-1 100	-0,9	-3 400	-2,9	800	0,7
2	136 200	16,4	900	0,6	-100	-0,1	-2 900	-1,8	3 000	1,8
3	154 400	19,1	800	0,4	-100	-0,1	-3 500	-1,8	2 600	1,3
4	168 900	21,2	800	0,4	0	0,0	-3 900	-1,8	2 400	1,1
5	182 300	22,3	900	0,4	300	0,1	-4 100	-1,7	2 900	1,2
6	196 100	24,2	300	0,1	-400	-0,2	-5 200	-2,0	1 900	0,7
7	211 600	25,2	-500	-0,2	-1 400	-0,5	-6 600	-2,3	1 000	0,4
8	232 500	26,9	-1 200	-0,4	-2 200	-0,7	-8 000	-2,5	-300	-0,1
9	262 100	29,0	-2 500	-0,7	-3 700	-1,0	-10 000	-2,7	-2 400	-0,7
10	398 300	33,7	-9 900	-1,7	-11 100	-1,8	-13 700	-2,3	-11 900	-2,0
Gj.sn.	204 400	25,6	-1 000	-0,4	-2 000	-0,7	-6 100	-2,2	0	0,0

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrde tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige beregnet etter 1998-regler.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Justert toppskatt

I *justert toppskatt* er det kun foretatt endringer toppskatten og skatten på alminnelig inntekt. Tabell 12.4 illustrerer at *justert toppskatt* i gjennomsnitt gir økt gjennomsnittsskatt for personer med lave og midlere inntekter (opp til åttende

desil) og redusert gjennomsnittsskatt i de øverste desilene. I gjennomsnitt vil personene i tiende desil få den største gjennomsnittlige skatteletten.

Skatteletten som følger av redusert toppskatt tilfaller i hovedtrekk lønns-  
takere og selvstendig næringsdrivende med midlere og høye inntekter, jf  
tabell 12.5 og 12.6. For lønnstakere gjelder dette fra syvende desil og for selv-  
stendig næringsdrivende fra åttende desil. Lønnstakere og selvstendige  
næringsdrivende i lavere desiler får i gjennomsnitt økt skatt.

Tabell 12.7 viser at pensjonistene skiller seg ut fra de øvrige forskuddsp-  
liktige ved at de i gjennomsnitt får økt skatt i alle desilene. Skatteøkningen er  
imidlertid relativt moderat opp til sjette desil. Det skyldes at om lag halvparten  
av alle pensjonister skattlegges under skattebegrensningsregelen, og dermed  
ikke blir påvirket av endringene i satsen på alminnelig inntekt. Skatteøkning-  
en, målt ved gjennomsnittsskatten, øker opp til niende desil. Fra niende til  
tiende desil halveres økningen i gjennomsnittsskatt for denne gruppen pen-  
sjonister, som følge av reduksjonen i toppskatten.

**Tabell 12.6: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> etter 1998-regler og i de fire flatere skatt-modellene. Gjennomsnittlig endring i skatt<sup>1</sup> sammenlignet med 1998-regler. Selvstendig næringsdrivende fordelt i desiler etter inntekt etter skatt**

Desiler	1998-regler (28 pst)		Justert toppskatt (29,5 pst)		Uten toppskatt (32 pst)		Flat skatt (38,5 pst)		Forenklet fradragsstruktur (30 pst)	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng
1	71 300	19,0	800	0,9	- 400	-0,4	-2 200	-2,4	- 3 100	-3,5
2	123 100	19,3	1 300	0,8	700	0,5	-800	-0,5	- 3 600	-2,3
3	142 200	22,3	1 300	0,7	800	0,4	-2 100	-1,2	- 4 600	-2,5
4	162 600	21,9	1 400	0,7	1 300	0,6	-1 000	-0,5	- 2 600	-1,2
5	180 300	25,0	800	0,3	400	0,2	-3 800	-1,6	- 3 300	-1,4
6	201 900	27,7	800	0,3	800	0,3	-3 100	-1,1	- 4 100	-1,5
7	224 500	28,2	200	0,1	400	0,1	-4 400	-1,4	- 4 700	-1,5
8	256 800	30,7	-1 000	-0,3	- 1 000	-0,3	-7 300	-2,0	-5 700	-1,5
9	304 100	32,7	-4 300	-0,9	- 4 400	-1,0	-10 300	-2,3	- 9 900	-2,2
10	604 000	35,5	-15 100	-1,6	- 12 200	-1,3	-4 500	-0,5	- 23 000	-2,5
Gj.sn.	227 100	29,5	-1 400	-0,4	- 1 400	-0,4	-3 900	-1,2	-6500	-2,0

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrde tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige beregnet etter 1998-regler.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### *Uten toppskatt*

I *uten toppskatt* er det, i tillegg til en opphevelse av toppskatten og økningen i satsen på alminnelig inntekt, foretatt en viss økning i klassefradragene i forhold til 1998-regler. Tabell 12.4 viser at gjennomsnittsskatten reduseres for de fleste personer innenfor denne modellen, med unntak av personer i fjerde og femte desil. For personer i de nedre desilene skyldes dette at den isolerte virkningen av økt klassefradrag er større enn den isolerte virkningen av økt skatt på alminnelig inntekt. Tilsvarende er det i hovedsak avviklingen av toppskatten som bidrar til redusert gjennomsnittsskatt for de øvre desilene. Tabell 12.4 illustrerer at det er personer i tiende desil som får den største reduksjonen i gjennomsnittsskatten også innenfor denne skatteomleggingen. Tilsvarende bilde får en når en analyserer lønnstakere og selvstendig næringsdrivende hver for seg, jf tabell 12.5 og 12.6.

Tabell 12.7 illustrerer at pensjonister opp til åttende desil i gjennomsnitt får redusert skatt i denne skattemodellen. Dette skyldes økningen i klassefradraget for pensjonister som ikke lignes etter skattebegrensningsregelen etter skatteomleggingen. Fra syvende til åttende desil avtar skatteletten målt ved gjennomsnittsskatten, og fra åttende til tiende desil øker gjennomsnittsskatten. Bakgrunnen for dette er at virkningen av økt klassefradrag og en opphevelse av toppskatten er mindre enn virkningen av økt sats på alminnelig inntekt.

**Tabell 12.7: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> etter 1998-regler og i de fire flatere skatt-modellene. Gjennomsnittlig endring i skatt<sup>1</sup> sammenlignet med 1998-regler. Pensjonister fordelt i desiler etter inntekt etter skatt**

Desiler	1998-regler (28 pst)		Justert toppskatt (29,5 pst)		Uten toppskatt (32 pst)		Flat skatt (38,5 pst)		Forenklet fradragstruktur (30 pst)	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng	Kroner	Prosent poeng
1	75 300	2,7	100	0,1	- 200	-0,3	100	0,1	900	1,1
2	88 000	2,5	100	0,1	- 300	-0,4	200	0,2	1400	1,6
3	97 200	2,8	100	0,1	- 400	-0,4	300	0,3	900	0,9
4	104 800	6,7	200	0,2	- 400	-0,3	400	0,3	900	0,8
5	113 400	10,5	300	0,2	- 500	-0,4	500	0,4	-700	-0,6
6	122 600	13,6	500	0,4	- 600	-0,4	1 300	0,9	-1200	-0,9
7	133 600	14,7	900	0,5	- 600	-0,4	2 300	1,5	-1400	-0,9
8	148 400	17,4	1 200	0,7	- 100	-0,1	3 600	2,0	-1200	-0,7
9	170 700	20,2	1 700	0,8	800	0,4	5 600	2,6	-1200	-0,5
10	300 900	28,0	1 500	0,4	3 600	0,9	17 500	4,2	-2300	-0,5
Gj.sn.	135 500	16,2	600	0,4	100	0,1	3 200	2,0	-400	-0,3

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrde tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige beregnet etter 1998-regler.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### Flat skatt

I flat skatt er toppskatten og trygdeavgiftene opphevet. Tabell 12.4 viser at de forskuddspliktige i gjennomsnitt får redusert skatt på alle inntektsnivåer. Dette skyldes at det isolert sett skjer en markert forskyvning av den samlede skattebyrden fra forskuddspliktige til etterskuddspliktige ved at satsen på alminnelig inntekt er økt til hele 38,5 pst. Både for lønnstakere og selvstendig næringsdrivende vil opphevelsen av trygdeavgiften og toppskatten isolert sett innebære betydelige skattelettelse på alle inntektsnivåer i forhold til 1998-

regler. Pensjonistene får til sammenligning i gjennomsnitt økt skatt ved denne skatteomleggingen på alle inntektsnivåer.

Lønnstakerne får i alle desilene i gjennomsnitt redusert skatt, jf tabell 12.5. Gjennomsnittsskatten reduseres mest i første desil som følge av at trygdeavgiften i gjennomsnitt veier tungt i forhold til økningen i satsen på alminnelig inntekt. For lønnstakere i de øvrige desilene bidrar økningen i satsen på alminnelig inntekt isolert sett til at gjennomsnittsskatten ikke reduseres i like stor grad. I de øvre desilene trekker opphevelsen av toppskatten isolert sett i retning av redusert gjennomsnittsskatt. For lønnstakere i tiende desil er imidlertid skatteletten noe mindre enn i niende desil som følge av at kapitalinntektene i gjennomsnitt har relativt større betydning i denne desilen. Kapitalinntektene får kraftig skjerpet beskatning i denne modellen.

fordelingsvirkningene for selvstendig næringsdrivende samsvarer i hovedtrekk med virkningen for lønnstakerne, jf tabell 12.6. Skatteletten i tiende desil er imidlertid vesentlig lavere for selvstendig næringsdrivende enn for lønnstakere som følge av at kapitalinntektene utgjør en større andel av inntekten i denne desilen.

Pensjonistene vil i gjennomsnitt få økt skatt på alle inntektsnivåer, jf tabell 12.7. Dette skyldes blant annet at virkningen av redusert trygdeavgift er lavere for pensjonsinntekter enn annen personinntekt, jf avsnitt 6.3.3. Videre skatlegges mange pensjonister etter skattebegrensingsregelen, og dermed får ikke bortfallet av trygdeavgiften betydning. Dessuten har pensjonistene i gjennomsnitt relativt høye kapitalinntekter. Inntekt som overstiger toppskattgrensen er i gjennomsnitt også liten, selv i tiende desil. Når skatten på alminnelig inntekt heves til 38,5 pst gir dette derfor en kraftig skatteøkning for pensjonistene innenfor den øverste desilen.

### *Forenklet fradragsstruktur*

Tabell 12.4 viser at denne modellen i gjennomsnitt gir redusert skatt for forskuddspliktige med lave og høye inntekter. Skatteletten i første desil skyldes i hovedsak at disse i mindre grad blir berørt av bortfallet av fradragsordninger. Innføringen av bunnfradraget får derfor stor betydning for disse. For personer med høyere inntekter er fradragene etter 1998-regler normalt større. Fjerningen av de fleste fradragene vil derfor isolert sett bety en innstramming. I tillegg kommer virkningen av at skatten på alminnelig inntekt øker. I de øverste desilene bidrar opphevelsen av toppskatten isolert sett til å redusere skattebelastningen.

Tabell 12.5 viser at lønnstakere opp til syvende desil får økt skatt. Det skyldes blant annet at det i særlig grad er lønnstakerne som blir påvirket av at fradragsmulighetene innenfor gjeldende skattesystem avvikles. Økningen i gjennomsnittsskatten er på hele 1,8 prosentpoeng i andre desil. Skatteskjerpelsen faller imidlertid med stigende inntekter. I syvende desil øker gjennomsnittsskatten med 0,4 prosentpoeng. Dette skyldes at toppskatten får økt betydning med stigende inntekt.

Selvstendig næringsdrivende får i følge tabell 12.6 i gjennomsnitt redusert skatt i alle desilene. Skatteletten er særlig stor i de nedre desilene. Dette skyldes at selvstendig næringsdrivende i mindre grad blir berørt av utvidelsen i skattegrunnlaget, blant annet som følge av at de ikke har minstefradrag etter gjeldende regler. I denne modellen vil blant annet næringsrenter fremdeles være fradragsberettiget. Innføringen av et generelt høyt bunnfradrag får derfor stor betydning for disse. Ut av tabellen ser en at næringsdrivende med høy-

ere inntekter også får en skattelette innenfor denne modellen. Dette skyldes i hovedsak virkningen av at toppskatten er avviklet.

Tabell 12.7 viser at pensjonistene i første til fjerde desil i gjennomsnitt får økt skatt. Dette skyldes i hovedsak en kombinasjon av økt skatt på alminnelig inntekt og at skattebegrensingsregelen avvikles. For mange pensjonister med høyere inntekter, som etter 1998-regler skatlegges etter ordinære regler, vil innføringen av bunnfradraget isolert sett også gi redusert skatt. Dette skyldes at denne gruppen pensjonister i mindre grad enn lønnstakere og næringsdrivende har gjeldsrenter knyttet til bolig, reiseutgifter, pensjonsskudd mv, som med denne modellen avvikles.

### 12.2.5 Nærmere om personer med særskilt høye inntekter

Tabell 12.4 viser at de 10 pst med høyest inntekt i gjennomsnitt får redusert skatt når de fire flatere skatt-modellene sammenlignes med reglene for 1998. Det skyldes i hovedsak at reduksjonen i skattene på personinntekt mer enn oppveier økningen i skatten på alminnelig inntekt. Ser en nærmere på dem med de aller høyeste inntektene, er bildet noe mer nyansert. Det skyldes at personer med særskilt høye inntekter ofte har betydelig høyere kapitalinntekter enn arbeidsinntekter.

LOTTE-modellen bygger på et *utvalg* av selvangivelser og er derfor ikke egnet til å studere virkninger for svært små grupper. For å gi et bilde av virkningen av de fire flatere skattemodellene for de personene med de aller høyeste inntektene, er det foretatt svært grove beregninger på bakgrunn av tall fra skattestatistikken<sup>4950</sup> viser at for de drøyt 200 personene med de høyeste bruttoinntektene i 1996 (dvs samlet inntekt før fradrag), så utgjorde brutto kapitalinntekter (bankrenter, aksjeutbytte og brutto skattepliktige kapitalgevinster mv) om lag 75 pst av bruttoinntekten. Det tilsvarende tallet for landsgjennomsnittet var knapt 5 pst i 1996. I tabell 12.8 er det tatt utgangspunkt i de knapt 3 000 personene som hadde høyest alminnelig inntekt i 1996.

Alternativt kunne en tatt utgangspunkt i de mest velstående målt etter personinntekten. Også med denne fremgangsmåten vil alminnelig inntekt i hovedsak vært større enn toppskattegrunnlaget, men ikke i den størrelsesorden som er skissert i tabell 12.8. Dette gjør at også personer med svært høy personinntekt vil få redusert skatt i de fire flatere skatt-modellene.

49. Skattestatistikken er nærmere omtalt i avsnitt 11.2 og boks 9.1.

50. Selvangivelsesregnskapet er nærmere omtalt i avsnitt 11.2 og boks 9.1.

**Tabell 12.8: Grovt anslått skatteendring<sup>1</sup> i kroner og pst av alminnelig inntekt i de fire flatere skatt-modellene for personer med alminnelig inntekt høyere enn 2 mill. kroner. Antall personer i hvert intervall, samt toppskattegrunnlag i pst av alminnelig inntekt. 1996**

Alminnelig inntekt		Toppskattegrunnlag <sup>2</sup> i pst av alminnelig inntekt	Justert toppskatt (29,5 pst)		Uten toppskatt (32 pst)		Flat skatt <sup>3</sup> (38,5 pst)		Forenklet fradragsstruktur <sup>4</sup> (30 pst)	
Kroner	Antall personer	Pst	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
2,0-2,9	1 428	40	-30 000	-1,2	-4 000	-0,1	76 000	3,2	-51 000	-2,1
3,0-3,9	564	32	-29 000	-0,8	17 000	0,5	152 000	4,4	-52 000	-1,5
4,0-4,9	289	28	-28 000	-0,6	37 000	0,8	227 000	5,1	-52 000	-1,2
5,0-5,9	187	22	-7 000	-0,1	84 000	1,5	344 000	6,3	-25 000	-0,4
6,0-6,9	93	20	1 000	0,0	114 000	1,8	430 000	6,7	-14 000	-0,2
7,0-7,9	59	13	45 000	0,6	197 000	2,6	604 000	8,1	49 000	0,7
8,0-8,9	70	17	17 000	0,2	172 000	2,0	606 000	7,2	4 000	0,0
9,0-9,9	45	21	-17 000	-0,2	141 000	1,5	603 000	6,3	-48 000	-0,5
10,0-og over	193	6	288 000	1,1	908 000	3,3	2 556 000	9,4	364 000	1,3
Totalt	2 928									
Gj.sn.		22 <sup>5</sup>	-3 200	-0,1	84 000	1,6	329 000	6,4	-18 000	-0,3

<sup>1</sup> Det er tatt utgangspunkt i skattestatistikken 1996, herunder skatteregler for 1996. Det er ikke tatt hensyn til eventuelle nedsettelse etter 65-prosentregelen.

<sup>2</sup> Toppskattegrunnlaget tilsvare grunnlaget for toppskatt. Toppskattegrunnlaget er for mange næringsdrivende lavere enn personinntekten som følge av takene i delingsmodellen.

<sup>3</sup> Det er lagt til grunn en trygdeavgift på 7,8 pst. I praksis kan imidlertid trygdeavgiften variere, spesielt for personer med høye inntekter. Dette avhenger av om personen er næringsdrivende eller lønnstaker, og hva slags næring det eventuelt dreier seg om.

<sup>4</sup> I forenklet fradragsstruktur er det foretatt betydelige endringer i skattegrunnlaget, som en ikke har fått tatt hensyn til i denne tabellen. Det er imidlertid grunn til å anta at disse innstrammingerne har mindre betydning for gruppen som omtales her.

<sup>5</sup> Toppskattegrunnlaget er i gjennomsnitt for alle forskuddspliktige høyere enn alminnelig inntekt, og utgjorde i 1996 om lag 117 pst av alminnelig inntekt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og flatere skatt utvalget

Tallene er ikke framskrevet til 1998. Det skyldes blant annet at det vil være stor usikkerhet knyttet til utviklingen i inntektene til personer med svært høye inntekter. Det er blant annet grunn til å tro at inntektene i større grad er påvirket av utviklingen i kapitalmarkedene enn av de årlige lønnsoppgjørene. Utvalget har heller ikke hatt anledning til å undersøke i hvilken grad det er de



samme personene som har de høyeste inntektene over flere år. Det er derfor skjønnsmessig tatt utgangspunkt i reglene for toppskatt og klassefradrag i 1996 og sammenlignet med de skisserte skatteregler i de fire flatere skattmodellene.

I skattestatistikken er det ikke mulig å skille ut hvor stor andel aksjeutbytte utgjør av alminnelig inntekt. Selvangivelsesregnskapet viser imidlertid at for de drøyt 200 personene som hadde de høyeste bruttoinntektene i 1996, så utgjorde aksjeutbytte i gjennomsnitt 29 pst av alminnelig inntekt, jf vedlegg 6. For de 10 000 personene med høyest bruttoinntekt utgjorde aksjeutbytte i gjennomsnitt 28 pst av alminnelig inntekt i 1996. I landet som helhet viser selvangivelsesregnskapet at aksjeutbytte utgjorde knapt 2,5 pst av alminnelig inntekt. Tabell 12.8 vil trolig undervurdere skatteøkningen på alminnelig inntekt sammenlignet med fordelingsberegningene som er basert på LOTTE-modellen. Det skyldes at det i LOTTE-modellen beregningsmessig er tatt hensyn til aksjeutbytte *før* selskapsskatt, mens en i tabell 12.8 har måttet nøye seg med å se på skattyters mottatte utbytte, dvs *etter* selskapsskatt.

Tabell 12.8 skiller seg også fra fordelingstabellene basert på LOTTE-modellen ved at det ikke er tatt hensyn til at personer bor i husholdninger og husholdningens samlede husholdningsinntekt. Tabellene er derfor ikke sammenlignbare med beregningene i tabell 12.4 til 12.7.

For de personer med aller høyest inntekt vil den anslåtte endringen i skatt særlig avhenge av to faktorer: Forholdet mellom alminnelig inntekt og toppskattegrunnlag, og økningen i satsen på alminnelig inntekt sett i forhold til reduksjonen i toppskattesatsene. For de 3 000 med høyest alminnelig inntekt viser tabell 12.8 at alminnelig inntekt er større enn toppskattegrunnlaget. I gjennomsnitt utgjorde toppskattegrunnlaget om lag 22 pst av alminnelig inntekt for denne gruppen. For personer med alminnelig inntekt fra 2 mill til 3 mill kroner, utgjorde toppskattegrunnlaget om lag 40 pst av alminnelig inntekt i 1996. For personer med alminnelig inntekt større enn 10 mill kroner, utgjorde toppskattegrunnlaget om lag 6 pst av alminnelig inntekt i 1996.

I *justert toppskatt* og *forenklet fradragstruktur* er økningen i satsen på alminnelig inntekt moderat sammenlignet med reduksjonen i toppskatten. Dette gjør at skatten i hovedsak reduseres i disse modellene for personer med alminnelig inntekt lavere enn 10 mill kroner. I *uten toppskatt* anslås det at personer med alminnelig inntekt overskytende 3,0 mill kroner i gjennomsnitt vil få økt skatt. I *flat skatt* anslås det at personene i tabell 12.8 i gjennomsnitt får økt skatt. I alle de fire flatere skatt-modellene anslås det at skatten i gjennomsnitt vil øke for personer med alminnelig inntekt overskytende 10 mill kroner.

En grov gjennomsnittsbetraktning viser at de knapt 3 000 rikeste målt etter alminnelig inntekt isolert sett og i gjennomsnitt vil kunne få en skatteletelse i modellene *justert toppskatt* og i *forenklet fradragstruktur*, mens de i gjennomsnitt får en skatteskjerpelse i modellene *uten toppskatt* og særlig i modellen *flat skatt*. I *flat skatt* kan beregningene grovt sett indikere at de knapt 3 000 personene med høyest alminnelig inntekt i 1996 kan få en skatteskjerpelse på vel 6 pst av alminnelig inntekt.

Det er, som nevnt, bare til en viss grad tatt hensyn til økningen i skatt på de etterskuddspliktige i tabell 12.8. Det kan være grunn til å tro at spesielt skattytere med svært høy alminnelig inntekt vil bli påvirket av denne skatteøkningen. Det fører *isolert sett* til at tabellen trolig undervurderer virkningen av økt skatt på alminnelig inntekt. På den annen side vil trolig disse skattyterne ha større lønnsomhet av og kunnskap om hvordan man kan tilpasse

seg endringer i skattereglene. Det kan også tenkes at disse vil velge å flytte virksomhet til utlandet. Det er ikke tatt hensyn til eventuelle tilpasninger i tabellen. Utvalget vil derfor påpeke at disse beregningene er svært usikre.

## 12.3 Modifiserte omlegginger i skattesystemet

---

### 12.3.1 Presentasjon av to modifiserte flatere skatt -modeller

De fire flatere skatt-modellene i avsnitt 12.2 har, med unntak av *forenklet fradragstruktur*, ikke omfattet endringer i skattegrunnlagene som drøftet i kapittel 11. Et mulig siktemål med å utvide skattegrunnlaget er at dette isolert sett kan gi rom for lavere skatt på alminnelig inntekt. Dette kan bidra til å begrense de negative effektivitetsmessige virkningene som oppstår når skatten på selskapsoverskudd og kapitalinntekter øker. Hensynet til forenklinger tilsier også at fradrag bør være godt begrunnet for at de bør opprettholdes ved en eventuell overgang til en flatere skatt, jf avsnitt 11.1. *Forenklet fradragstruktur* illustrerer at det er mulig å avvikle toppskatten uten at skatten på alminnelig inntekt øker vesentlig. Som drøftet i kapittel 11 er det imidlertid flere forhold som kan begrunne hvorfor en del fradrag bør beholdes.

I dette avsnittet presenteres to flatere skatt-modeller, henholdsvis *alternativ 1* og *2*. I disse modellene er det gjennomført enkelte endringer i skattegrunnlaget som ledd i en omlegging til flatere skatt ved at enkelte av gjeldende fradagsregler, samt klasse 2 i inntektsbeskatningen, er opphevet i tråd med utvalgets vurderinger i avsnitt 11.3. I disse alternativene er minstefradraget økt noe. Dette bidrar dels til å øke effektiviteten i arbeidsmarkedet ved at marginskatten reduseres for personer med lavere inntekter, og dels til å skjerme husholdninger med lavere inntekter fra økt skatt. Toppskatten er, som i *justert toppskatt*, satt til 4,5 pst i begge alternativene. Den ekstra arbeidsgiveravgiften («kakseskatten») for lønn over 16 G er opphevet. *Alternativ 1* og *2* skiller seg fra hverandre ved at en i større grad har styrket fordelingsprofilen i *alternativ 2* gjennom en økning av klassefradraget. Dette er finansiert gjennom økt skatt på alminnelig inntekt og en viss reduksjon i øvre grense i minstefradraget, sett i forhold til *alternativ 1*. Satsen på alminnelig inntekt utgjør 30 pst i *alternativ 1* og 31,5 pst i *alternativ 2*. Begge modellene er provenynøytrale, jf utvalgets mandat. Forutsetningene for beregningene er nærmere omtalt i boks 12.3.

---

### Skatteendringer i de to modifiserte skatte-modellene

#### *Alternativ 1:*

Følgende fradrag avvikles:

- Fagforeningskontingent
- Beløpsgrensen for å få innvilget reisefradrag heves til 15 000 kroner
- BSU-ordningen
- Klasse 2 i inntektsbeskatningen oppheves og 2/3 av provenyet benyttes til å heve den generelle satsen i barnetrygden med 1 120 kroner pr barn. Resten benyttes til å øke minstefradraget.
- Særfradraget for alder og uførhet, og lettere nedsatt ervervsevne

Det gjøres følgende endringer av minstefradraget:

- Nedre grense i minstefradraget oppheves
- Satsen utgjør 29 pst av lønns- og pensjonsinntekter begrenset opp til 38

500 kroner

Nettoinntektsgrensene i skattebegrensningsregelen for pensjonister settes til 65 000 kroner for ugifte og 100 000 kroner for ektepar.

Endringer i satsstrukturen:

- Satsen på alminnelig inntekt settes til 30 pst.
- Toppskatt på 4,5 pst for personinntekt over 248 000 kroner. Det illegges samme toppskattesats for skattytere i Finnmark og Nord-Troms som for resten av landet.
- Den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst for lønn over 16 G er fjernet.

*Alternativ 2:*

I dette alternativet tas det utgangspunkt i alternativ 1 ovenfor, men med følgende endringer:

- Øvre grense i minstefradraget settes til 36 800 kroner
- Klassefradraget heves til 36 500 kroner

Endringer i satsstrukturen:

- Satsen på alminnelig inntekt settes til 31,5 pst.

## 12.3.2 Marginal- og gjennomsnittsskatt

### 12.3.2.1 Marginal- og gjennomsnittsskatt på lønnsinntekter

Figurene 12.5-12.6 illustrerer marginals-katten og gjennomsnittsskatten på lønnsinntekt for en personlig skattyter i skatteklasse 1, som ikke har andre fradrag enn standardfradrag (minstefradrag og klassefradrag). I figurene er det sett bort fra virkningen av utvidelsen av skattegrunnlaget. *Alternativ 1* og *2* er sammenlignet med 1998-reglene.

Både i *alternativ 1* og *2* bidrar reduksjonen i toppskatten til at marginal- og gjennomsnittsskatten for høye lønnsinntekter avtar. For midlere lønnsinntekter fører økningen i satsen på alminnelig inntekt og minstefradraget til at gjennomsnittsskatten er om lag uendret eller øker noe. For lavere lønnsinntekter bidrar økningen i minstefradraget til å redusere både marginals-katten og gjennomsnittsskatten. I *alternativ 2* er klassefradraget økt, og dette bidrar isolert sett til redusert gjennomsnittsskatt på alle lønnsnivåer. Reduksjonen i gjennomsnittsskatten er imidlertid relativt størst for lavere lønnsinntekter. Lønns-takere med midlere inntekter kan få økt skatt.

Figurene 12.7 og 12.8 tilsvarer figurene 12.5 og 12.6, bortsett fra at de førstnevnte gjelder for en gift lønns-taker med hjemmeværende ektefelle uten barn. Etter gjeldende regler skattlegges disse i klasse 2, mens i *alternativ 1* og *2* er klasse 2 fjernet.

Figurene 12.7 og 12.8 gir om lag samme bilde når det gjelder endringer i marginals-katten som virkningen for klasse 1. Figurene illustrerer imidlertid at gjennomsnittsskatten øker for skattytere som etter gjeldende regler skattlegges i klasse 2.

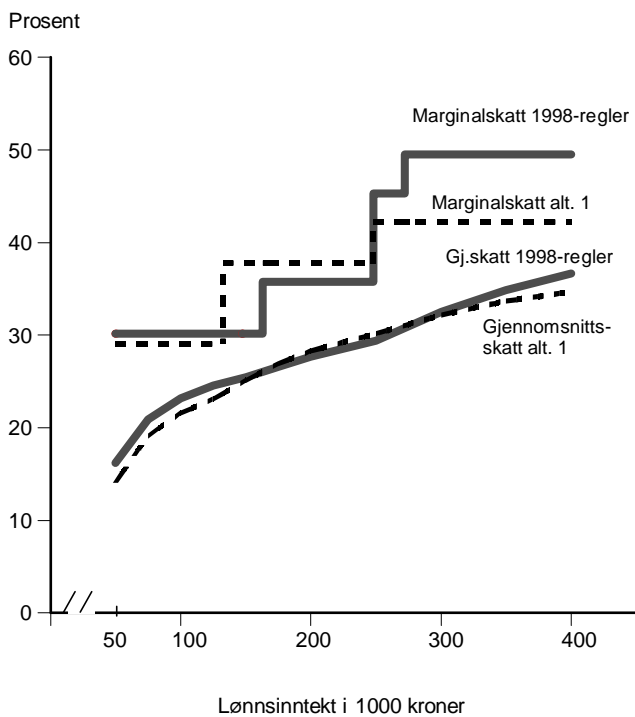
For skattytere i klasse 2 som har barn, vil økningen i barnetrygden bidra til å motvirke økningen i gjennomsnittsskatten.

Figur 12.9 illustrerer marginals-katten for en gift lønns-taker som har en ektefelle som betaler maksimal toppskatt i 1998 (dvs har en lønnsinntekt over 305 000 kroner). Det er lagt til grunn at ekteparet ikke har barn eller fradrag utover standardfradrag. Etter gjeldende regler vil denne skattyteren kunne lignedes i klasse 2. Figurene viser at det vil lønne seg for et slikt ektepar å bli lig-

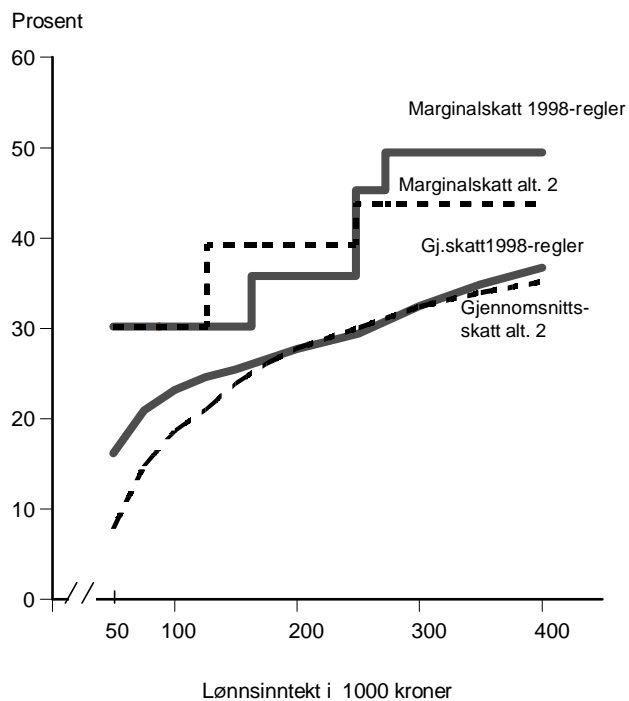
net i klasse 2 hvis ektefellens lønn er under 46 175 kroner i 1998. En ser av figuren at da kan marginals-katten på lønnsinntekten bli over 60 pst. Det skyldes bl a toppskatt og avtrappingssatsen for trygdeavgiften,

Figur 12.9 viser at marginals-katten for denne gifte lønnstakeren vil bli lavere i *alternativ 1* enn ved 1998-reglene ved lønnsinntekter under 132 000 kroner. Marginals-katten vil spesielt bli redusert for slike lønnsinntekter under 46 175 kroner. Det skyldes at klasse 2 er opphevet i *alternativ 1*. Det innebærer bl a at ektepar der den ene betaler toppskatt og den andre har lav lønnsinntekt vil slippe å betale toppskatt av den laveste lønnsinntekten.

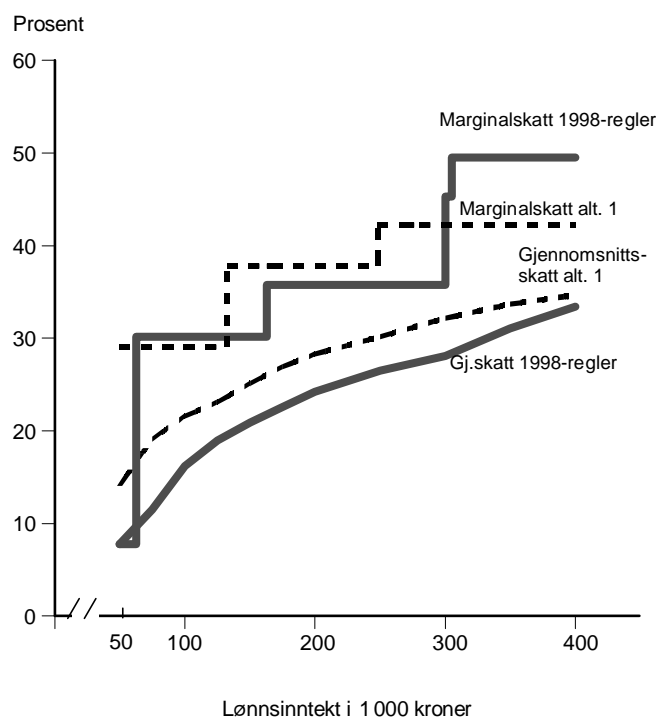
Figurene 12.5 - 12.9 viser kun stiliserte regneeksempler, og er ikke egnet til å si noe om representativitet eller virkningen for skattytere med noe mer kompliserte inntekts- eller fradragforhold, jf avsnitt 12.3.4 der fordelingsvirkningene er nærmere omtalt.



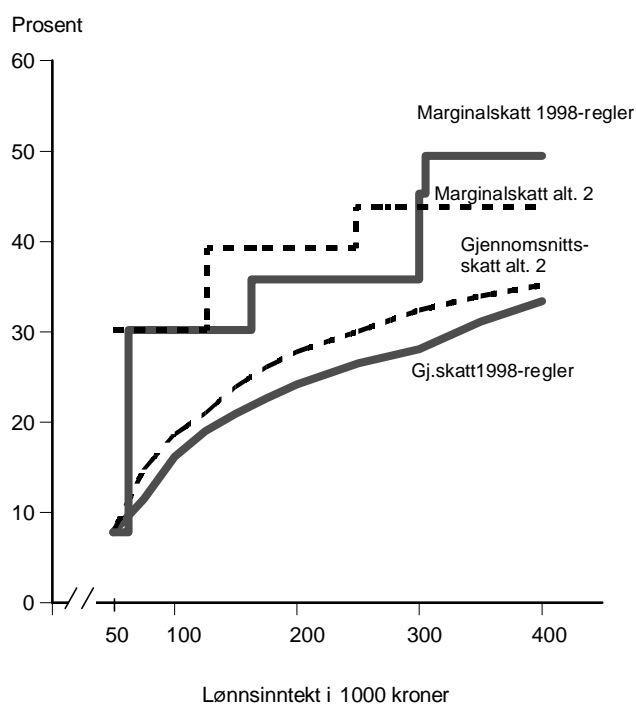
Figur 12.5 Marginals-katt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker i klasse 1 med standardfradrag. 1998-regler og *alternativ 1* (30 pst sats på alminnelig inntekt)



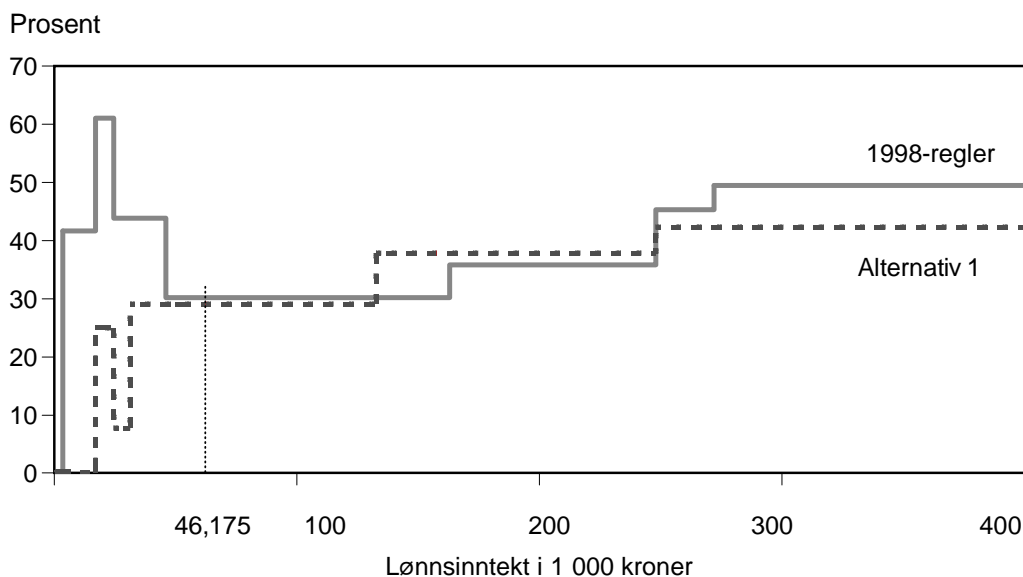
Figur 12.6 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for lønnstaker i klasse 1 med standardfradrag. 1998-regler og alternativ 2 (31,5 pst sats på alminnelig inntekt)



Figur 12.7 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for en gift lønnstaker med hjemmeværende ektefelle og uten barn med standardfradrag. 1998-regler og alternativ 1 (30 pst sats på alminnelig inntekt)



Figur 12.8 Marginalskatt og gjennomsnittsskatt for en gift lønnstaker med hjemmeværende ektefelle og uten barn med standardfradrag. 1998-regler og alternativ 2 (31,5 pst sats på alminnelig inntekt)



Figur 12.9 Marginalskatt på lønn for en gift lønnstaker som har ektefelle med inntekt over 305 000 kroner etter 1998-regler og alternativ 1. Ekteparet har kun standardfradrag. Prosent

### 12.3.2.2 Forskjell i marginalskatten på arbeidsinntekter og kapitalinntekter

Tabell 12.9 viser marginalskatt og endringer i denne når 1998-regler sammenlignes med *alternativ 1* og 2. Del A i tabell 12.9 angir endring i høyeste formelle marginalskatt på henholdsvis kapitalinntekt, lønn, beregnet personinntekt for selvstendig næringsdrivende i *alternativ 1* og 2. Del B viser differansen mellom skattesatsen på kapitalinntekter og høyeste formelle marginalskatt på henholdsvis lønn (med og uten arbeidsgiveravgift) og beregnet personinntekt.

En ser av tabellen at høyeste marginalskatt på lønnsinntekter og beregnet personinntekt reduseres med 7,2 prosentpoeng i *alternativ 1* og 5,7 prosentpoeng i *alternativ 2*. Satsen på kapitalinntekter øker i disse alternativene med henholdsvis 2,0 og 3,5 prosentpoeng. Forskjellen mellom høyeste marginalskatt på lønnsinntekter og satsen på kapitalinntekter blir på 12,3 prosentpoeng i begge alternativene. Dette skyldes at trygdeavgiften og toppskattesatsen er den samme i disse alternativene. Dette innebærer nesten en halvering av satsforskjellen i forhold til 1998-regler. Dette skyldes at trygdeavgiften og toppskattesatsen er den samme i disse alternativene. Når det tas hensyn til at lønn ilegges arbeidsgiveravgift, er forskjellen mellom høyeste marginalskatt på lønnsinntekter og satsen på kapitalinntekter noe større. Forskjellen mellom høyeste marginalskatt på beregnet personinntekt og satsen på kapitalinntekter er på 15,2 prosentpoeng i begge alternativene. Det betyr at den ne satsforskjellen reduseres med 9,2 prosentpoeng sammenlignet med 1998-regler. Forskjellen mellom høyeste marginalskatt på lønn og kapitalinntekter er på henholdsvis 19,4 og 19,2 prosentpoeng i *alternativ 1* og 2 når arbeidsgiveravgiften er på 14,1 pst. I disse alternativene er den ekstra arbeidsgiveravgiften for lønn over 16 G fjernet. Dette innebærer at lønn over 16 G får en reduksjon i høyeste effektive marginale skattesats på henholdsvis 10,7 og 9,4 prosentpoeng.

**Tabell 12.9: Endring i marginalsatt i alternativ 1 og 2. Differansen mellom satsen på kapitalinntekter og høyeste (effektive<sup>1</sup>) marginalsatt på lønn og beregnet personinntekt etter 1998-regler og i alternativ 1 og 2**

Høyeste formelle marginalsatt	1998-regler Pst	Alternativ 1 Prosentpoeng	Alternativ 2 Prosentpoeng
Del A :			
Kapitalinntekter, selskapsoverskudd	28,0	2,0	3,5
Lønn	49,5	-7,2	-5,7
Inkl arbeidsgiveravgift 14,1 pst	55,7	-6,3	-5,0
Inkl arbeidsgiveravgift 26,6 pst <sup>2</sup>	60,1	-10,7	-9,4
Beregnet personinntekt for næringsdrivende og aktive aksjonærer <sup>3</sup>	52,4	-7,2	-5,7
Del B :			
Differansen mellom satsen på kapitalinntekter og høyeste marginalsatt på:	Prosentpoeng		
Lønn	21,5	12,3	12,3
Inkl arbeidsgiveravgift 14,1 pst	27,7	19,4	19,2
Inkl arbeidsgiveravgift 26,6 pst <sup>2</sup>	32,1	19,4	19,2
Beregnet personinntekt for næringsdrivende og aktive aksjonærer <sup>3</sup>	24,4	15,2	15,2

<sup>1</sup> Den effektive marginale skattesatsen på lønnsinntekter inkl arbeidsgiveravgift er beregnet som følgende:  $1-(1-t)/(1+a)$ , der  $t$ =marginalsatten på lønnsinntekter og  $a$ =arbeidsgiveravgiften.

<sup>2</sup> For lønn over 16 G ilegges en ekstra arbeidsgiveravgift på 12,5 pst i 1998 (og 1999). I alternativ 1 og 2 er denne fjernet.

<sup>3</sup> I tabellen er det lagt til grunn en trygdeavgift på 10,7 pst og full toppskatt. Trygdeavgiften og toppskatten vil i praksis avhenge av blant annet takene i delingsmodellene, jf avsnitt 6.3.5.2.

### 12.3.3 Provenyvirkninger

Tabell 12.10 viser beregnede provenyvirkninger av *alternativ 1 og 2* sammenlignet med 1998-regler. Tabellen viser at de etterskuddspliktige isolert sett får økt skatt i begge modellene som følge av at satsen på alminnelig inntekt har økt. Tilsvarende får de forskuddspliktige isolert sett redusert skatt.

Tabell 12.10 illustrerer at *alternativ 1* samlet sett innebærer skattelettelse til lønnstakere og selvstendig næringsdrivende, mens pensjonistene som gruppe får en skjerpelse. *Alternativ 2* innebærer isolert sett en lettelse til lønnstaker- og pensjonistgruppene, mens næringsdrivende som gruppe kommer om lag uendret ut.



**Tabell 12.10: Endring i skatt beregnet for etterskuddspliktige<sup>1</sup> og forskuddspliktige<sup>2</sup> etter sosioøkonomisk status for alternativ 1 og 2 sammenlignet med 1998-regler.**

Gruppe	Alternativ 1 Mill. kroner	Alternativ 2 Mill. kroner
Personlige skattytere	-1 900 <sup>3</sup>	-3 300 <sup>3</sup>
herav: Selvstendig nærings- drivende	-100	0
Lønnstakere	-1 600	- 2 600
Pensjonister	200	-200
Etterskuddspliktige	1 900	3 300

<sup>1</sup> Det er beregningsteknisk lagt til grunn at aksjeutbytte skattlegges på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrde tilsvarende 5,4 mrd. kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige, beregnet etter 1998-regler.

<sup>2</sup> Skatteendringen for hver av de sosioøkonomiske gruppene må ses i sammenheng med størrelsen på disse gruppene. Personene er fordelt som følgende: Selvstendig næringsdrivende 7 pst, lønnstakere 69 pst og pensjonister 20 pst.

<sup>3</sup> I dette tallet inngår fjerning av den ekstra arbeidsgiveravgiften på 12,5 pst i 1998 (og 1999) som ilegges lønn som overstiger 16 G (710 600 kroner i 1998). Dette tallet er ikke fordelt etter sosioøkonomisk gruppe, og er ikke med i fordelingstabellene 12.16-12.19.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 12.3.4 Fordelingsvirkninger

I dette avsnittet har utvalget valgt å belyse *alternativ 1 og 2* både med regneeksempler og beregninger på empirisk materiale. Regneeksemplene har den fordel at en kan rendyrke enkelte trekk ved endringer i skattesystemet, mens beregningene på empirisk materiale blant annet er egnet til å si noe om virkninger som er representative for store befolkningsgrupper. I beregningene basert på empirisk materiale har en også i stor grad fått tatt hensyn til husholdningenes sammensetning og faktiske inntekter mv.

#### 12.3.4.1 Alternativ 1 og 2 belyst ved regneeksempler

Tabell 12.11 viser ved hjelp av regneeksempler enkelte trekk ved *alternativ 1 og 2* for lønnstakere i klasse 1. For å rendyrke virkningene av endringene i satsstruktur, er det i eksemplene lagt til grunn at lønnstakerne ikke har andre fradrag enn standardfradrag (minstefradrag og klassefradrag). Det betyr at fradrag som fagforeningskontingent, pensjonsinnskudd, reiseutgifter mv er utelatt. Virkningen av alternativene er i stor grad avhengig av *sammensetningen* av inntekten, som følge av at satsen på alminnelig inntekt er økt, mens beskatningen av personinntekten er redusert i begge alternativene. Isolert sett vil skattelettelsene være større dess høyere personinntekten er, og dess lavere den alminnelige inntekten er. I tabell 12.11 er det derfor sett på eksempler både med og uten netto kapitalinntekter. Den valgte størrelsen på netto kapitalinntekter er fastsatt skjønsmessig ut fra empirisk materiale over lønnsinntekter og netto kapitalinntekter. De valgte netto kapitalinntektene gir derfor et grovt bilde av gjennomsnittlige netto kapitalinntekter i forhold til den valgte lønnsinntekten.

**Tabell 12.11: Endring i skatt for en lønntaker i klasse 1 uten barn. Reglene for 1998 sammenlignet med alternativ 1 og 2. Negative tall betyr skattelette**

Lønnsinntekt	Netto kapitalinntekt <sup>1</sup>	Gjennomsnittsskatt i 1998	Alternativ 1		Alternativ 2	
			Endring i skatt kroner	Endring i skatt i pst av lønnsinntekt	Endring i skatt kroner	Endring i skatt i pst av lønnsinntekt
Eksempler uten netto kapitalinntekter						
100 000	0	23,2	-1 600	-1,6	-4 533	-4,5
150 000	0	25,5	-650	-0,4	-2 440	-1,6
200 000	0	27,7	1 078	0,5	39	0,0
250 000	0	29,4	1 978	0,8	1 689	0,7
300 000	0	32,5	-698	-0,2	-238	-0,1
400 000	0	36,7	-7 898	-2,0	-5 938	-1,5
500 000	0	39,3	-15 098	-3,0	-11 638	-2,3
1 000 000	0	44,4	-51 098	-5,2	-40 138	-4,0
Eksempler med netto kapitalinntekter/utgifter						
100 000	-6 000	21,5	-1 720	-1,7	-4 743	-4,7
150 000	-10 000	23,7	-850	-0,6	-2 790	-2,2
200 000	-15 000	25,6	778	0,4	-487	-0,2
250 000	-20 000	27,1	1 578	0,6	989	0,4
300 000	-25 000	30,1	-1 198	-0,4	-1 113	-0,4
400 000	-20 000	35,3	-8 298	-2,1	-6 638	-1,7
500 000	0	39,3	-15 098	-3,0	-11 638	-2,3
1 000 000	600 000	61,2	-39 098	-3,9	-19 138	-1,9

<sup>1</sup> Det er sett bort fra fradrag for fagforeningskontingent og særfradrag mv.

Øverste del av tabell 12.11 illustrerer at lavere og høyere lønnsinntekter i klasse 1 isolert sett kan få redusert skatt når *alternativ 1* sammenlignes med 1998-reglene. Eksempelene med lønnsinntekter på 200 000 kroner og 250 000 kroner får økt skatt. Regnet i pst av lønnsinntekten vil lettelsen isolert sett være høyest for høye lønnsinntekter. For svært høye lønnsinntekter, gitt at skattyteren ikke har positive kapitalinntekter, vil lettelsen gå mot 7,2 prosentpoeng, dvs tilsvarende reduksjonen i samlet marginalskatt på lønnsinntekter i *alternativ 1*, jf tabell 12.9.

I gjennomsnitt vil imidlertid lønntakere med svært høye lønnsinntekter også ha høye positive netto kapitalinntekter, noe som helt eller delvis motvirker de isolerte skattelettelsene på lønnsinntekten. Tabell 12.11 illustrerer at skattelettelsen isolert sett blir redusert når skattyteren har positive kapitalinntekter, og tilsvarende at skattelettelsen øker hvis skattyteren har netto renteutgifter.

Tabell 12.11 viser også tilsvarende regneeksempler når *alternativ 2* sammenlignes med 1998-regler. Regneeksempelene indikerer at *alternativ 2* isolert sett gir noe større skattelettelse til lønntakere med lavere lønnsinntekter, mens lønntakere med høye lønnsinntekter får redusert skattelettelse når

*alternativ 2* sammenlignes med *alternativ 1*. Dette skyldes to forhold; for det ene at satsen på alminnelig inntekt i *alternativ 2* er 31,5 pst, dvs 1,5 prosentpoeng høyere enn i *alternativ 1*, og for det andre at bunnfradragene er høyere i *alternativ 2*. Selv i *alternativ 2* vil det imidlertid bli en liten skatteskjerpelse for lønnstakere med lønnsinntekter rundt 250 000 kroner, hvis vedkommende ikke har relativt store renteutgifter.

Lønnstakere som lignes i klasse 1 og har barn, vil isolert sett komme bedre ut enn det tabell 12.11 indikerer. Det skyldes at barnetrygden er økt med 1 120 kroner pr barn både i *alternativ 1* og *2*.

Tabell 12.12 viser hvor store netto kapitalinntektene (-utgiftene) må være for at skattyteren skal komme om lag uendret ut når *alternativ 1* og *2* sammenlignes med 1998-regler. Det er tatt utgangspunkt i en lønnstaker i klasse 1. Tabellen illustrerer eksempelvis at en lønnstaker med 200 000 kroner i lønnsinntekter må ha netto kapitalutgifter på 53 900 kroner for å få uendret skatt når *alternativ 1* sammenlignes med 1998-regler. En lønnstaker med 1 000 000 kroner i lønn, må ha netto kapitalinntekter større enn 2 554 900 kroner for isolert sett å få en skatteskjerpelse når reglene for 1998 sammenlignes med *alternativ 1*.

**Tabell 12.12: Eksempler som viser hvor store netto kapitalinntekter/utgifter en lønnstaker i klasse 1 må ha for å få uendret skatt. 1998-regler sammenlignet med *alternativ 1* og *2*. Kroner**

	Alternativ 1	Alternativ 2
Lønnsinntekt	Netto kapitalinntekter/utgifter	
100 000	80 000	129 514
200 000	-53 900	-1 114
250 000	-98 900	-48 257
300 000	34 900	6 800
500 000	754 900	332 514
1 000 000	2 554 900	1 146 800

I *alternativ 1* og *2* er klasse 2 fjernet. Tabell 12.13 viser, ved stiliserte regneeksempler, virkningene av *alternativ 1* og *2* for lønnstakere i klasse 2 med og uten barn. I dag blir knapt 10 pst av skattyterne lignet i klasse 2. To tredeler av provenyet fra klasse 2 er brukt på å heve barnetrygden, jf boks 12.3. Lønnstakere uten barn, som lignes i klasse 2 etter 1998-regler, kan isolert sett få en skatteskjerpelse på mellom 3 og 4 pst av lønnsinntekten, når lønnsinntekten er 300 000 kroner eller lavere, og skattyteren ikke har fradrag utover minste- og klassefradrag. Tabell 12.13 viser at lønnstakere i klasse 2 isolert sett kan komme bedre ut hvis lønnsinntekten er høyere.

**Tabell 12.13: Endring i skatt for en gift lønnstaker med hjemmевærende ektefelle. Eksempler med og uten barn. 1998-regler sammenlignet med alternativ 1 og 2. Negative tall betyr skattelette**

Lønnsinntekt	Gjennomsnittsskatt i 1998	Endring i skatt og barnetrygd		Endring i skatt i pst av lønnsinntekt	
		Kroner		Prosentpoeng	
	Pst	Alternativ 1	Alternativ 2	Alternativ 1	Alternativ 2
<b>Ektepar uten barn</b>					
175 000	22,6	7 578	6 164	4,3	3,5
200 000	24,2	8 078	7 039	4,0	3,5
300 000	28,1	12 418	12 879	4,1	4,3
400 000	33,4	5 428	7 389	1,4	1,8
600 000	38,8	-8 972	-4 011	-1,5	-0,7
<b>Ektepar med to barn (mellom 3 og 15 år)</b>					
175 000	7,5	5 338	3 924	3,1	2,2
200 000	11,0	5 838	4 799	2,9	2,4
300 000	19,3	10 178	10 639	3,4	3,5
400 000	26,8	3 188	5 149	0,8	1,3
600 000	34,4	-11 212	-6 251	-1,9	-1,0

Den nederste delen av tabell 12.13 viser regneeksempler for lønnstakere med to barn som lignedes i klasse 2 etter 1998-regler. Som følge av at barnetrygden er økt, kommer lønnstakere i klasse 2 med barn isolert sett bedre ut enn lønnstakere uten barn.

I tabell 12.13 er det beregningsmessig sett bort fra eventuelle netto kapitalinntekter eller -utgifter. Lønnstakere som har netto renteutgifter, vil isolert sett komme bedre ut enn det som er illustrert i tabell 12.13. Eksempelvis vil en lønnstakerfamilie med 2 barn som lignedes i klasse 2 og har en lønnsinntekt på 400 000 kroner, isolert sett komme om lag uendret ut hvis de har netto renteutgifter på 159 400 kroner i *alternativ 1* og 147 114 kroner i *alternativ 2*.

Tabell 12.14 viser regneeksempler for enslige forsørgere med to barn over 3 år i barnetrygdalder. Det er beregningsmessig lagt til grunn at den enslige forsørgeren mottar underholdsbidrag etter folketrygdens maksimale forskuddssats som utgjør 12 740 kroner pr barn. Tabellen viser at enslige forsørgere med relativt lav samlet inntekt totalt sett kan få redusert skatt når *alternativ 1* og *2* sammenlignes med 1998-reglene. Det skyldes blant annet at de vil få økt barnetrygd (for ett barn mer en faktisk barnetall) og at enslige forsørgere med lavere inntekter (og overgangsstønad) blir skattlagt etter skattebegrensingsreglen og dermed blir skjermet for bortfallet av klasse 2. Enslige forsørgere som ikke blir skattlagt etter skattebegrensingsreglen og ikke har høy personinntekt, kan få økt skatt. Tabellen illustrerer at enslige forsørgere med lønns- og overgangsstønad under 213 014 kroner får en noe større skatteøkning i *alternativ 1* enn i *alternativ 2*. I tabellen er det ikke tatt hensyn til eventuelle gjeldsrenter og utgifter til barnepass mv. Isolert sett vil enslige forsørgere som har slike fradrag, komme bedre ut enn det tabellen indikerer.

**Tabell 12.14: Endring i skatt for enslig forsørger med 2 barn over 3 år i barnetrygdalder. Alternativ 1 og 2 sammenliknet med 1998<sup>1</sup>. Negative tall betyr skattelette**

Samlet personinntekt Kroner	Herav over- gangsstonad Kroner	Endring i pst av per- soninntekten med alternativ 1	Endring i pst av per- soninntekten med alternativ 2
83 940	83 940	-5,9	-5,9
123 014	73 014	-4,7	-4,7
183 014	33 014	2,4	2,0
213 014	13 014	2,5	2,2
400 000	0	0,6	1,2

<sup>1</sup> Av skattendringen utgjør økt barnetrygd - 3 360 kroner (3x1 120).

Tabell 12.15 viser regneeksempler for enslige og gifte alderspensjonister der *alternativ 1* og *2* sammenlignes med 1998-reglene. Tabellen viser at pensjonister med lave og midlere pensjoner får samme skattelettelse i *alternativ 1* og *2*. Det skyldes at disse typeeksemplene blir skattlagt etter skattebegrensningsregelen og at denne er lik i de to alternativene. Pensjonister med noe høyere pensjonsinntekter får skatteskjerpelse. Det skyldes bl a at særfradraget for alder mv er fjernet i alternativene. Pensjonister med svært høye pensjonsinntekter får isolert sett skattelettelse. Det skyldes at lettelsene i toppskatten mer enn oppveier virkningen av bortfallet av særfradraget og økningen i skattesatsen på alminnelig inntekt. Pensjonister som har positive kapitalinntekter, vil komme noe dårligere ut enn det tabellen indikerer. De vil dessuten komme noe dårligere ut i *alternativ 2* enn i *alternativ 1* som følge av at skattesatsen på alminnelig inntekt er høyest i *alternativ 2*.

**Tabell 12.15: Endring i skatt for utvalgte alderspensjonist-eksempler. Reglene for 1998 sammenlignet med alternativ 1 og 2. Negative tall betyr skattelettelse**

Alderspensjon Kroner	Gjennomsnittsskatt i 1998 Pst	Skatt i 1998 Kroner	Endring i skatt alternativ 1 Prosentpoeng	Endring i skatt alternativ 2 Prosentpoeng
<b>Enslige</b>				
77 360	0	0	0	0
80 000	0	0	0	0
90 000	1,4	1 265	-1,4	1,4
100 000	5,7	5 665	-2,4	2,4
125 000	13,3	16 665	-2,9	2,9
150 000	18,4	27 665	-1,4	-0,8
175 000	19,9	34 762	2,3	1,4
200 000	21,3	42 512	2,2	1,7
350 000	29,1	101 978	-0,3	0,1
400 000	31,1	124 328	-1,3	-0,6
<b>Ektepar, der den ene er minstepensjonist</b>				
132 512	0,0	0	0	0
140 000	1,4	1 925	-1,4	-1,4
150 000	4,2	6 325	-1,8	-1,8
175 000	9,9	17 325	-2,3	-2,3
200 000	14,2	28 325	-2,3	-1,9
250 000	19,0	47 437	1,2	-0,6
300 000	21,0	62 937	1,3	0,0
400 000	26,3	105 007	-0,3	-0,9

**12.3.4.2 Empirisk analyse av fordelingsvirkninger - Alternativ 1**

Tabell 12.16 viser at de forskuddspliktige i første og andre desil i gjennomsnitt får redusert gjennomsnittsskatt i *alternativ 1*. Dette skyldes i hovedsak at pensjonistene med lavere inntekter med dette alternativet får redusert skatt. I de øvre desilene reduseres gjennomsnittsskatten som følge av at toppskatten reduseres. Skatteletten er isolert sett og i gjennomsnitt størst for personer i tiende desil.

Tabell 12.17 viser at lønnstakere i første til femte desil i gjennomsnitt får en liten økning i gjennomsnittsskatten med *alternativ 1*. Opphevelsen av enkelte fradragssordninger, skatteklasse 2 og økningen i satsen på alminnelig inntekt bidrar til dette. Økningen i minstepensjon og barnetrygden bidrar isolert sett til å dempe skatteøkningen. For personer med høyere inntekter reduseres skatten i gjennomsnitt. Lønnstakere i tiende desil får i gjennomsnitt den største skattelettelsen. Dette skyldes at virkningen av lavere toppskatt er størst for denne gruppen. Fjerningen av den ekstra arbeidsgiveravgiften for lønn over 16 G (710 600 kroner i 1998), kommer trolig i all hovedsak lønnstakere i tiende desil til gode. Bortfall av den ekstra arbeidsgiveravgiften gir isolert sett en skattelettelse på om lag 400 mill kroner. Dette er imidlertid ikke hen-

syntatt i tabellen. Det er dessuten usikkert hvordan en eventuell fjerning av «kakseskatten» vil bli fordelt mellom arbeidsgiver og lønnstaker.

Tabell 12.18 viser at *alternativ 1* gir redusert skatt for pensjonister i første til sjette desil. Denne gruppen berøres i mindre grad av at særfradraget for alder og uførhet mv fjernes, siden pensjonister med lave inntekter stort sett skattlegges etter skattebegrensningsregelen. I tillegg bidrar økningen i minstefradraget til redusert skatt. For pensjonister med høyere inntekter bidrar økningen i satsen på alminnelig inntekt og avviklingen av særfradraget for alder og uførhet til en viss skatteskjerpelse. For pensjonister som er i toppskatteposisjon, trekker reduksjonen i toppskatten i retning av redusert skatt. Det fremgår av tabell 12.18 at skatteskjerpelsen i tiende desil er lavere enn i niende desil. Dette skyldes trolig at pensjonistene i tiende desil i gjennomsnitt har høyere netto kapitalinntekter enn de i niende desil.

Tabell 12.19 viser at selvstendig næringsdrivende i første til åttende desil i gjennomsnitt vil få en viss skatteskjerpelse med *alternativ 1*. Dette skyldes i hovedsak at den isolerte skatteletten av redusert toppskatt er mindre enn den isolerte skatteskjerpelsen som følger av økningen i satsen på alminnelig inntekt. Utvidelsen av skattegrunnlaget i *alternativ 1* rammer trolig i liten grad næringsdrivende. På den annen side får de næringsdrivende i mindre grad enn andre nytte av at minstefradraget er økt, siden minstefradraget ikke gis i beregnet personinntekt. Næringsdrivende i niende og tiende desil får i gjennomsnitt redusert skatt som følge av at toppskatten er redusert.

#### **12.3.4.3 Empirisk analyse av fordelingsvirkninger - Alternativ 2**

Tabell 12.16 viser at alle personer i gjennomsnitt får redusert skatt med dette alternativet. Den gjennomsnittlige skatteletten er relativt størst for personer i første og andre desil. Det skyldes i hovedsak hevingen av klassefradraget.

Tabell 12.17 illustrerer at alle lønnstakere får en viss skattelette, og at det er lønnstakere i første og tiende desil som får den største reduksjonen i gjennomsnittsskatten sammenlignet med 1998-regler.

Med unntak av pensjonister i niende og tiende desil, får alle pensjonistene i gjennomsnitt en viss skattelette, se tabell 12.18. Dette indikerer at for pensjonister som lignedes etter ordinære regler, med unntak for pensjonister i niende og tiende desil, vil i gjennomsnitt virkningen av økt klassefradrag være større enn virkningen av at satsen på alminnelig inntekt øker og særfradraget for alder mv fjernes.

Tabell 12.19 viser at gjennomsnittsskatten i liten grad endres i første til åttende desil for selvstendig næringsdrivende sammenlignet med 1998-regler. Selvstendig næringsdrivende i niende og tiende desil vil i gjennomsnitt få en skattelette på henholdsvis 0,4 og 0,3 prosentpoeng. Skatteletten er mindre i *alternativ 2* enn i *alternativ 1* som følge av at satsen på alminnelig inntekt er økt mer i dette tilfellet.

**Tabell 12.16: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> etter 1998-regler og i alternativ 1 og 2. Gjennomsnittlig endring i skatt<sup>1,4</sup> sammenlignet med 1998-regler. Alle personer fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	1998-regler (28 pst)		Alternativ 1 (30 pst)		Alternativ 2 (31,5 pst)	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt (inkl barnetrygd)	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt (inkl barnetrygd)	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	70 100	5,6	-500	-0,7	-1 300	-1,8
2	107 600	9,5	-700	-0,6	-1 400	-1,2
3	129 000	15,1	500	0,3	-500	-0,3
4	147 700	18,2	900	0,5	-300	-0,2
5	165 000	20,6	800	0,4	-400	-0,2
6	181 100	22,3	800	0,3	-300	-0,1
7	198 500	24,4	100	0,1	-700	-0,3
8	219 700	26,1	-400	-0,1	-1 100	-0,4
9	251 800	28,4	-1 300	-0,4	-1 700	-0,5
10	403 300	33,5	-7 100	-1,2	-3 900	-0,6
Gj.sn	187 400	24,6	-700	-0,3	-1 200	-0,5

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrden tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige, beregnet etter 1998-regler.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>4</sup> Opphevelse av den ekstra arbeidsgiveravgiften for høyere lønnsinntekter er ikke med i fordelingstabellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



**Tabell 12.17: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> etter 1998-regler og i alternativ 1 og 2. Gjennomsnittlig endring i skatt<sup>1,4</sup> sammenlignet med 1998-regler. Lønns-takere fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	1998-regler (28 pst)		Alternativ 1 (30 pst)		Alternativ 2 (31,5 pst)	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt (inkl barnetrygd)	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt (inkl barnetrygd)	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosent-poeng	Kroner	Prosent-poeng
1	101 700	13,1	0	0,0	-1 400	-1,2
2	136 200	16,4	800	0,5	-300	-0,2
3	154 400	19,1	600	0,3	-500	-0,3
4	168 900	21,2	400	0,2	-600	-0,3
5	182 300	22,3	600	0,3	-400	-0,2
6	196 100	24,2	0	0,0	-900	-0,3
7	211 600	25,2	-600	-0,2	-1 300	-0,5
8	232 500	26,9	-1 200	-0,4	-1 800	-0,6
9	262 100	29,0	-2 100	-0,6	-2 300	-0,6
10	398 300	33,7	-8 600	-1,4	-5 500	-0,9
Gj.sn.	204 400	25,6	-1 000	-0,4	-1 500	-0,6

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrden tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige, beregnet etter 1998-regler.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>4</sup> Opphevelse av den ekstra arbeidsgiveravgiften for høyere lønnsinntekter er ikke med i fordelingstabellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 12.18: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> etter 1998-regler og i alternativ 1 og 2. Gjennomsnittlig endring i skatt<sup>1, 4</sup> sammenlignet med 1998-regler. Pensjonister fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	1998-regler (28 pst)		Alternativ 1 (30 pst)		Alternativ 2 (31,5 pst)	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt (inkl barnetrygd)	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt (inkl barnetrygd)	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	75 300	2,7	-300	-0,3	-500	-0,7
2	88 000	2,5	-800	-0,9	-1 000	-1,1
3	91 200	2,8	-1 300	-1,3	-1 700	-1,7
4	105 000	6,7	-1 600	-1,5	-2 000	-1,8
5	113 400	10,5	-1 700	-1,3	-2 000	-1,5
6	122 600	13,6	-1 000	-0,6	-1 400	-1,0
7	133 600	14,7	600	0,4	-500	-0,3
8	148 400	17,4	1 700	0,9	100	0,1
9	170 700	20,2	3 000	1,4	1 200	0,6
10	300 900	28,0	4 100	1,0	5 000	1,2
Gj.sn.	135 500	16,2	300	0,2	-300	-0,2

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrden tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige, beregnet etter 1998-regler.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>4</sup> Opphevelse av den ekstra arbeidsgiveravgiften for høyere lønnsinntekter er ikke med i fordelingstabellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 12.19: Inntekt etter skatt<sup>1</sup> etter 1998-regler<sup>2</sup>. Gjennomsnittsskatt<sup>3</sup> etter 1998-regler og i alternativ 1 og 2. Gjennomsnittlig endring i skatt<sup>1,4</sup> sammenlignet med 1998-regler. Selvstendig næringsdrivende fordelt i desiler etter inntekt etter skatt.**

Desiler	1998-regler (28 pst)		Alternativ 1 (30 pst)		Alternativ 2 (31,5 pst)	
	Inntekt etter skatt	Gj.sn. skatt	Endring i skatt (inkl barnetrygd)	Endring i gj.sn. skatt	Endring i skatt (inkl barnetrygd)	Endring i gj.sn. skatt
	Kroner	Pst	Kroner	Prosentpoeng	Kroner	Prosentpoeng
1	71 300	19,0	1 400	1,6	0	0,0
2	123 100	19,3	1 400	0,9	0	0,0
3	142 200	22,3	1 200	0,6	-300	-0,1
4	162 600	21,9	1 100	0,5	-200	-0,1
5	180 300	25,0	800	0,3	-300	-0,1
6	201 900	27,7	1 000	0,4	200	0,1
7	224 500	28,2	400	0,1	-100	0,0
8	256 800	30,7	0	0,0	0	0,0
9	304 000	32,7	-3 000	-0,7	-1 700	-0,4
10	604 000	35,5	-11 400	-1,2	-3 100	-0,3
Gj.snitt	227 100	29,5	-700	-0,2	500	-0,2

<sup>1</sup> Inntekt etter skatt og endring i skatt i en desil er definert som henholdsvis gjennomsnittlig ekvivalentinntekt etter skatt og gjennomsnittlig ekvivalent endring i skatt for personene i denne desilen. Ved beregning av en persons ekvivalentinntekt (ekvivalent skatt) er det tatt hensyn til den samlede inntekten (skatten) til og størrelsen på husholdningen personen tilhører, jf avsnitt 9.2. Disse forutsetningene får ingen betydning for selve skatteberegningen.

<sup>2</sup> Aksjeutbytte før selskapsskatt blir beregningsteknisk beskattet på aksjonærenes hender. Dette innebærer isolert sett en forskyvning av skattebyrden tilsvarende 5,4 mrd kroner fra etterskuddspliktige til forskuddspliktige, beregnet etter 1998-regler.

<sup>3</sup> Gjennomsnittsskatten er i mindre grad enn inntekt etter skatt og endring i skatt avhengig av ekvivalensskalaen, siden ekvivalensskalaen inngår både i teller og nevner ved beregning av gjennomsnittsskatten.

<sup>4</sup> Opphevelse av den ekstra arbeidsgiveravgiften for høyere lønnsinntekter er ikke med i fordelingstabellen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

I avsnitt 12.3.4.1 er virkningene av *alternativ 1* og *2* belyst ved regneeksempler, mens utvalget i avsnitt 12.3.4.2 og 12.3.4.3 har benyttet en statisk modell basert på empiri (LOTTE-modellen). Dersom en eksempelvis sammenligner tabell 12.11 med tabell 12.17, ser en at virkningene for lønnstakergruppene er mer avdempet i de empiriske beregningene. Det skyldes trolig at tabell 12.17 viser *gjennomsnittlige* virkninger for grupper av lønnstakerhusholdninger. Innenfor hver gruppe vil det være husholdninger med blant annet ulik sammensetning av inntekter og ulikt antall barn, slik at endringen i skatt blir forskjellig selv om inntekten kan være nokså lik. I tillegg vil nok valget av analyseopplegg i de empiriske tabellene, herunder bruk av blant annet ekvivalensskala, jevne ut resultatene sammenlignet med om en hadde brukt skattyter som analyseenhet, slik en har gjort i regneeksemplene.

Tabell 12.17 viser at lønnstakergruppene i de fem nederste desilene i gjennomsnitt kommer om lag uendret ut eller får en mindre skatteøkning, når *alternativ 1* sammenlignes med reglene for 1998. I tabell 12.11 viser regneeksemplene at lønnstakere med lavere lønnsinntekter isolert sett vil få en skattelettelse. En årsak til at tabellen basert på empiri viser om lag uendret skatt eller en mindre skatteøkning, er at disse resultatene også vil være påvirket av virkningen av bortfallet av klasse 2 samt virkningen av at fradrag for fagforeningskontingent og BSU er opphevet og at grensen for å få fradrag for reiseutgifter er økt i alternativene sammenlignet med reglene for 1998. Disse effektene er ikke medregnet i regneeksemplene i tabell 12.11.

Hvis typeeksempler (tabell 12.15) og beregninger på empirisk grunnlag (tabell 12.18) sammenlignes for pensjonister, gir tabellene svært grovt sett samme bilde. Pensjonister med lave og midlere inntekter får redusert skatt, mens pensjonister med noe høyere inntekter får økt skatt. I regneeksemplene er det vist at pensjonister med svært høye pensjonsinntekter, men som ikke har netto kapitalinntekter, kan få redusert skatt med både *alternativ 1* og *alternativ 2*. Når en slik effekt ikke vises i de empiriske beregningene, skyldes det trolig at det er svært få pensjonister som har så høye pensjonsinntekter og som i tillegg ikke har positive netto kapitalinntekter.

## 12.4 Effektivitetsvirkninger

---

I "*Effektivitetsmessige virkninger av beskatning*" i kapittel 8 drøfter utvalget hvordan skattesystemet forårsaker vridninger i ressursbruken, som bl a har innvirkning på spare- og konsumatferden og tilpasningen på arbeidsmarkedet. De generelle prinsippene for samfunnsøkonomisk optimal beskatning er presentert i avsnitt 4.4. I dette avsnittet er de effektivitetsmessige virkningene via arbeidsmarkedet og kapitalmarkedet av flatere beskatning nærmere vurdert.

### 12.4.1 Effekter via arbeidsmarkedet

Skatt på arbeidsinntekt virker isolert sett skattyterens valg mellom lønnet arbeid på den ene siden, og fritid og annen ulønnet aktivitet på den andre. Dette gir et effektivitetstap i arbeidsmarkedet, fordi den lønnen som arbeidstakeren legger til grunn for sin tilpasning (lønn etter skatt), er lavere enn den samfunnsøkonomiske verdien av økt arbeidsinnsats (lønn før skatt). Effektivitetstapet blir større jo mer følsomt arbeidstilbudet er for endringer i lønnsinntektene etter skatt, og jo mer arbeidsgivernes etterspørsel etter arbeidskraft påvirkes av endringer i lønnskostnadene, jf avsnitt 8.4.

Figurene 12.1 til 12.9 illustrerer endringer i marginalsatt og gjennomsnittsskatt for stiliserte lønnstakereksempler. Figurene sier derfor ikke noe om representativitet mv. Figurene viser at en reduksjon/opphevelse av toppskatten bidrar til å redusere marginalsatten for personer med høyere lønnsinntekter i alle modellene som er presentert i dette kapitlet. Personer med midlere og lave inntekter kan få en viss økning i marginalsatten som følge av at reduksjonen i toppskatt i stor grad er finansiert ved at skatten på alminnelig inntekt er økt. For gitt gjennomsnittsskatt vil skatteomleggingen derfor isolert sett virke positivt på arbeidstilbudet for arbeidstakere med høyere lønnsinntekter (positiv substitusjonsvirkning), men negativt på arbeidstilbudet for arbeidstakerne med midlere og lave inntekter (negativ substitus-

jonsvirkning). Avhengig av styrken i endringen i arbeidstilbudet, samt antallet personer i de to gruppene, er totaleffekten av å redusere den maksimale progressive beskatningen, for gitt gjennomsnittsskatt, derfor usikker. En endring i gjennomsnittsskatten til den enkelte ved en overgang til flatere beskatning, er ytterligere med på å gjøre konklusjonene om den samlede virkningen på arbeidstilbudet usikker, jf også avsnitt 8.4.

En ser ut fra figurene 12.1 - 12.9 at reduksjonen i marginals-katten for lønnstakere med høyere inntekter isolert sett er vesentlig større enn økningen i marginals-katten for lønnstakere med midlere og lave lønnsinntekter.<sup>51</sup> Det er imidlertid ikke opplagt at en vil få redusert det samlede effektivitetstapet i arbeidsmarkedet gjennom en slik skatteomlegging, selv om effektivitetstapet normalt øker mer enn proporsjonalt med marginals-kattesatsen, jf avsnitt 4.4. Flere norske og internasjonale studier gir imidlertid holdepunkter for å hevde at arbeidstilbudet til menn som er etablert i arbeidsmarkedet i liten grad påvirkes av endringer i lønn etter skatt. Det er derimot mye som tyder på at arbeidstilbudet til gifte kvinner og til personer som ikke er fast etablert i arbeidsmarkedet er vesentlig mer påvirket av endringer i lønn etter skatt. Dette skyldes bl a at arbeidstakere med (utsikter til) lav lønn i praksis ofte står overfor et valg mellom arbeid eller ikke arbeid. Økt marginals-katt (og gjennomsnittsskatt) for personer med lave og midlere arbeidsinntekter kan bidra til å øke reservasjonslønnen for disse, dvs minstekravet til lønn for å være yrkesaktiv. Det kan resultere i at flere av disse velger å gå ut av arbeidsmarkedet, jf avsnitt 8.4.

Arbeidstilbudet for personer som ikke er fast etablert i arbeidsmarkedet kan påvirkes av andre faktorer enn lønn etter skatt, for eksempel nivået på ulike trygder og hvordan disse er avkortet mot lønnsinntekter. En annen faktor kan være størrelsen på faste kostnader knyttet til å tre inn i arbeidsmarkedet, eksempelvis utgifter til barnetilsyn. For å motvirke de uheldige arbeidstilbudseffektene for lavere og midlere inntekter av å øke skatten på alminnelig inntekt, har utvalget foreslått å heve pro-sentsatsen i minstefradraget, fjerne skattek-lasse 2 (i kombinasjon med bl a økt barnetrygd) samtidig som foreldrefradraget er foreslått opprettholdt, jf avsnitt 11.3. En ser av figur 12.9 at bort-fallet av klasse 2, vil gi en til dels kraftig reduksjon av marginals-katten for lønnstakere med lave lønnsinntekter som er gift med en person med høy personinntekt. Dette kan, sammen med at en del av disse får økt gjennomsnittsskatt, føre til økt arbeidstilbud for hjemmeværende ektefeller.

Effektivitetsvirkningene i arbeidsmarkedet vil også avhenge av hvordan skatte- og avgiftssystemet virker inn på lønnsdannelsen. Dette skyldes at både nivået på og sammensetningen av den samlede skatte-kilen på arbeidsinnsats kan påvirke fagforeningene, bedriftene og den enkelte arbeidstakers adferd, og dermed ha innvirkning på tilpasningen i arbeidsmarkedet. Det følger av avsnitt 8.4.3 at det ikke er entydig hvordan lønnsdannelsen vil bli påvirket av en omlegging til flatere skatt.

Bye et al. (1999) har analysert velferdseffekter av flatere lønnstakerbeskatning i norsk økonomi basert på den generelle likevektsmodellen MSG-6. Det er lagt til grunn at skatteomleggingen består av en fjerning av toppskatten, en

51. I *alternativ 1* og *2*, jf figurene 12.5-12.9, er økningen i marginals-katten på lave og midlere lønnsinntekter isolert sett liten eller om lag uendret. For noen inntekter er det heller snakk om en reduksjon i marginals-katten på lønn, jf figurene 12.5, 12.7 og 12.9. Dette skyldes i hovedsak økningen i satsen i minstefradraget og avviklingen av klasse 2.

heving av satsen på alminnelig inntekt fra 28 pst til 31 pst og at ulike typer fradrag/overføringer endres slik at reformen blir provenynøytral.

Forfatterne har lagt vekt på at dersom reformen leder til økt arbeidstilbud, vil det gi en positiv samlet velferdseffekt. Det skyldes at en flatere skattereform kan redusere den totale skatteken i arbeidsmarkedet på konsumavkastningen av å arbeide fremfor å ta fri. Den anslåtte velferdseffekten er imidlertid liten og usikker da den skisserte reformen ikke reduserer den samlede skatteken i vesentlig grad. En viktig grunn til dette er at skatteomleggingen bidrar til økt marginalskatt for arbeidstakere med midlere og lave inntekter, jf omtalen over. Denne studien er nærmere omtalt i avsnitt 8.6 og er gjengitt i vedlegg 5.

Utvalget vil peke på at denne generelle likevektsmodellen har flere begrensninger når det gjelder å analysere velferdseffekter av flatere skatt. Den største svakheten er at konsumtilpasningen kun er beskrevet ved atferden til én representativ arbeidstaker/konsument. Videre fanger modellen ikke opp alle negative effektivitetsvirkninger av økt bedriftsbeskatning. Den tar heller ikke hensyn til at lavere marginalskatt på høyere inntekter kan motivere til å ta lengre utdanning og at en reduksjon i skatteken i arbeidsmarkedet kan gjøre det mindre lønnsomt basere seg på skattefavorisert husholdningsproduksjon i stedet for å kjøpe tilsvarende tjenester i markedet.

#### 12.4.2 Effekter via kapitalmarkedet

For å sikre om lag uendret proveny, er det i utvalgets flatere skatt-modeller lagt til grunn at redusert progresjon i beskatningen av personinntekt kombineres med økt sats på alminnelig inntekt, herunder økt skattesats på overskudd i selskaper. Dette gjør det isolert sett mindre lønnsomt å spare samt å investere i Norge, jf avsnitt 8.3 og 8.5.

Tidlig i neste århundre forventes inntektene fra petroleumssektoren å bli mindre. Samtidig vil andelen eldre i befolkningen øke. Norge vil da være avhengig av et konkurransedyktig fastlandsbasert næringsliv for å holde velferdsstaten oppe på et høyt nivå. En utfordring er derfor å sikre at Norge fortsatt vil være et attraktivt land å drive næringsvirksomhet i. Økt kapitalmobilitet innebærer imidlertid større grad av konkurranse mellom land når det gjelder å tiltrekke seg investeringer. Virksomheter som har aktivitet i flere land, står friere når det gjelder blant annet lokalisering av framtidige investeringer. Nedbygging av markedsbarrierer betyr nye muligheter for eksport av varer og tjenester, i tillegg til muligheter for sterkere geografisk konsentrasjon av næringsvirksomhet innenfor store markeder.

Skattesystemet er på en annen siden bare en av flere lokaliseringsfaktorer, jf avsnitt 8.5. Det er imidlertid usikkert i hvilken grad disse lokaliseringsfaktorene bidrar til at det norske investeringsklimaet totalt sett er gunstig.

Investeringer i realkapital er trolig mindre følsomme overfor nasjonale forskjeller i skattesystemer enn finanskapital, jf avsnitt 8.5. Endringer i selskapsskatten vil i første omgang trolig påvirke antallet og omfanget av nye etableringer. På lengre sikt kan økt selskapsskatt bidra til at allerede etablerte virksomheter flytter ut eller unnlater å reinvestere i virksomhet i Norge. Det kan på dette området være store næringsvise forskjeller avhengig av hvor viktig det generelle investeringsklimaet i Norge er for de ulike næringene. Etter utvalgets vurdering bør imidlertid nivået på beskatningen av investeringer i Norge ta utgangspunkt i investeringsklimaet for næringslivet generelt og ikke for enkelt næringer.

Norge har etter skattereformen av 1992 hatt den laveste formelle skattesatsen på selskapsoverskudd i OECD (ved siden av Finland og Sverige fra 1997), jf avsnitt 7.3.1. Dette må imidlertid ses i sammenheng med at skattegrunnlaget i bedriftsbeskatningen trolig er bredere i Norge enn i de fleste OECD-land. Den effektive beskatningen av selskapsoverskudd i Norge er derfor trolig noe mindre gunstig sammenlignet med andre land enn det den lave formelle skattesatsen kan gi uttrykk for. Med de tegn til gryende skattekonkurransen en har sett i senere tid, bør etter utvalgets vurdering skattesatsen på alminnelig inntekt ikke settes særlig høyere enn i dag.

Utvalgets medlemmer Ole Gjems-Onstad og Hilde Mathisen Sletteberg mener at det i dagens konjunktursituasjon ikke er rom for å øke skattesatsen på selskapsoverskudd, jf tidligere særmerknad avsnitt 3.6.

## 12.5 Oppsummering

---

Utvalget har i dette kapitlet presentert og drøftet mer proporsjonale eller flatere skattemodeller. Med flatere skatt mener utvalget en skatteomlegging som gir redusert forskjell mellom høyeste marginalskatt på arbeidsinntekter (personinntekter) og skattesatsen på alminnelig inntekt. I alle modellene som er presentert er toppskatten redusert og skatten på alminnelig inntekt økt. Alle modellene innebærer dermed en forflytting av beskatningen fra personer til bedrifter. Det er i hovedsak lagt vekt på å vise i hvilken grad en omlegging i retning av et flatere skattesystem vil påvirke inntektsfordelingen og effektivitetsegenskapene til skattesystemet. I tråd med mandatet er alle modellberegningene gjennomført under forutsetning av at det samlede skatteprovenyet skal være uendret. Beregningene av fordelingseffektene under gitt proveny er gjennomført innenfor et statisk analyseopplegg. Dette innebærer at det ikke er tatt hensyn til eventuelle tilpasninger som følge av endringer i skattesystemet. Det er nødvendig å vurdere i hvilken grad slike tilpasninger, særlig over tid, vil gjøre seg gjeldende ved så betydelige endringer i skattesatser som er presentert her.

I avsnitt 12.2 har utvalget presentert mer proporsjonale skattemodeller, henholdsvis *justert toppskatt*, *uten toppskatt*, *flat skatt* og *forenklet skattegrunnlag*, hvor det er foretatt satsendringer i trygdeavgiften, i toppskatten og i alminnelig inntekt. Med unntak av *forenklet fradragsstruktur*, hvor de fleste personlige fradrag er avvirket, er skattegrunnlaget holdt uendret. Utvalget har i tillegg utført beregninger av modifiserte omlegginger i skattesystemet, henholdsvis *alternativ 1* og *2*, der det både er gjennomført endringer i skattegrunnlaget og i satsstrukturen.

I alle modellene er den formelle satsforskjellen mellom høyeste marginalskatt på arbeidsinntekt og kapitalinntekt redusert. Dette gjør det isolert sett mindre lønnsomt å foreta tilpasninger med sikte på å skatlegge inntekt som kapitalinntekt framfor som arbeidsinntekt, jf dagens «spenninger» i delingsmodellen. Behovet for et komplisert regelverk for å fastsette fordelingen av næringsinntekter på henholdsvis kapital- og arbeidsinntekter kan derfor bli redusert gjennom mindre forskjell i skattebelastningen på kapital- og arbeidsinntekter. I alle modellene, utenom *flat skatt*, vil det imidlertid fortsatt være høyere maksimal formell marginalskatt på beregnet personinntekt sammenlignet med satsen på alminnelig inntekt. Fordi den generelle arbeidsgiveravgiften er holdt uendret i alle modellene, vil det selv i modellen *flat skatt* være

høyere maksimal marginalsatt på lønnsinntekter sammenlignet med kapitalinntekter.

De ulike skattemodellene som er presentert i dette kapitlet, viser at det er vanskelig å redusere den maksimale satsforskjellen mellom person- og kapitalinntekt uten at dette isolert sett gir størst skattelette til personer med høyere arbeidsinntekter. Gjennom økte bunnfradrag kan en skjerme virkningen av økt skatt på alminnelig inntekt for personer med lave inntekter, men da må satsen på alminnelig inntekt isolert sett økes ut over det som må til for provenymessig å balansere reduksjonen i toppskatten. Personer med midlere inntekter vil i gjennomsnitt få en viss skatteskjerpelse innenfor de fleste modellene.

I *flat skatt* har utvalget vurdert virkningen av å fjerne både toppskatten og trygdeavgiften. Innenfor et statisk analyseopplegg der en blant annet ikke tar hensyn til mulige dynamiske effekter via arbeidstilbudet, vil dette kreve en skatt på alminnelig inntekt på 38,5 pst. At satsen på alminnelig inntekt må settes såpass høyt skyldes at trygdeavgiften veier tungt i provenysammenheng. En slik skjerpet bedrifts- og kapitalbeskatning vil trolig ha alvorlige konsekvenser for motivet til å investere og drive næringsvirksomhet i Norge. Utvalget vil på denne bakgrunn fraråde en omlegging i tråd med denne modellen.

Utvalget har i flatere skatt-modellene *forenklet fradragsstruktur og uten toppskatt* illustrert virkningene av å fjerne toppskatten når dette kombineres med visse endringer i skattegrunnlaget.

I *forenklet fradragsstruktur* oppheves de fleste inntektsfradragene. Fradrag for næringsrenter mv er opprettholdt. Satsen på alminnelig inntekt er satt til 30 pst. For å balansere provenyet gir dette rom for et bunnfradrag på 78 000 kroner som erstatter dagens fradragsordninger, herunder minstefradraget og klassefradraget. I denne modellen er klasse 2 og skattebegrensningsregelen for pensjonister også opphevet. I gjennomsnitt bidrar denne omleggingen isolert sett til økt skatt for lønnstakere og pensjonister med midlere og lave inntekter. Næringsdrivende vil i mindre grad berøres av at minstefradraget og andre fradrag oppheves. De drar imidlertid nytte av det nye generelle bunnfradraget, og dette bidrar til at de næringsdrivende i gjennomsnitt får redusert skatt på alle inntektsnivåer. Som drøftet i avsnitt 11.3, ser imidlertid utvalget flere grunner til å beholde flere av gjeldende fradragsordninger, herunder å ikke innføre en deling av rentefradraget i henholdsvis næringsrenter og andre renter. Dette blant annet for å unngå skattemotiverte tilpasninger. Samlet sett vil utvalget fraråde en omlegging i tråd med denne modellen.

I *uten toppskatt* er det foretatt en viss heving av klassefradraget for å unngå skatteskjerpelse for husholdninger med de laveste inntektene. Det er ikke foretatt noen endringer i skattegrunnlaget utover dette. Skatten på alminnelig inntekt må settes til 32 pst for å gi om lag uendret proveny. Både lønnstakere, pensjonister og næringsdrivende med de laveste inntektene får i gjennomsnitt en viss skattelette i dette alternativet. Avviklingen av toppskatten bidrar i gjennomsnitt til en markert skattelette for lønnstakere og næringsdrivende med de høyeste inntektene. Utvalget er av den oppfatning at skatten på alminnelig inntekt i dette tilfellet trolig er for høy.

I *justert toppskatt* er toppskatten redusert til 4,5 pst for personinntekt over grensen for toppskatt i 1998. Skatten på alminnelig inntekt er satt til 29,5 pst i dette tilfellet for å balansere modellen provenymessig. Både lønnstakere, pensjonister og næringsdrivende med lave og midlere inntekter får i gjennomsnitt en viss skatteskjerpelse innenfor denne modellen. Lønnstakere og nærings-



drivende med de høyeste inntektene får i gjennomsnitt en markert skattelette som følge av at toppskatten er redusert. Etter utvalgets vurdering er det en fordel ved denne modellen at satsen på alminnelig inntekt ikke er høyere enn 29,5 pst. Selv om en reduksjon i toppskatten til 4,5 pst i seg selv ikke kan sies å representere en særlig stor forenkling av skattesystemet, vil en slik omlegging bidra til en klar reduksjon i det maksimale spennet mellom satsen på beregnet personinntekt for næringsdrivende og aktive aksjonærer og kapitalinntekt fra over 24 pst i 1998 til om lag 15 pst. Dette kan gjøre det mulig å gjennomføre en forenkling og endring av delingsreglene, jf avsnitt 3.5.

I to modifiserte skatteomlegginger, henholdsvis *alternativ 1* og *2*, er det foretatt utvidelser av skattegrunnlaget mv i tråd med utvalgets vurderinger i avsnitt 11.3. Toppskattesatsen er som i *justert toppskatt* satt til 4,5 pst i begge alternativene. Klasse 2 i inntektsbeskatningen er fjernet og barnetrygden er økt. Den ekstra arbeidsgiveravgiften for lønn over 16 G (710 600 kroner i 1998) er fjernet. Dette reduserer isolert sett forskjellen mellom høyeste effektive marginale skattesats på lønn og satsen på kapitalinntekter ytterligere. I *alternativ 1* er satsen på alminnelig inntekt satt til 30 pst. For å bidra til reduserte inntektsforskjeller etter skatt er klassefradraget økt i *alternativ 2*. Satsen på alminnelig inntekt er i dette alternativet derfor satt til 31,5 pst. I disse alternativene er også minstefradraget økt noe i forhold til 1998-satser. Dette bidrar dels til å øke effektiviteten i arbeidsmarkedet ved at marginals-katten reduseres for personer med lavere inntekter, og dels til å skjerme husholdninger med lavere inntekter fra økt skatt.

Den statiske fordelingsanalysen viser at *alternativ 1* innebærer redusert gjennomsnittsskatt for grupper med lave og høye inntekter. I *alternativ 2* får alle forskuddspliktige i gjennomsnitt redusert gjennomsnittsskatt, også personer med midlere inntekter. Personer med lave inntekter får med dette alternativet i gjennomsnitt en enda større skattelette. Personer i den øverste desilen får i gjennomsnitt en mindre skattelette. Dette skyldes trolig at denne gruppen har en relativt stor andel kapitalinntekter, som med dette alternativet får økt skatt.

Utvalget kjenner ikke til noe godt egnet modellverktøy for å vurdere nærmere hvordan den skisserte skatteendringen vil påvirke arbeidstilbudet for de enkelte grupper av inntektstakere. Basert på resultatene fra gjennomførte analyser av arbeidstilbudet vil de høyere inntektsgrupper få redusert marginals-katt som følge av en slik omlegging. Dette kan gi et moderat positivt skift i arbeidstilbudet, men virkningen på arbeidstilbudet av skatteendringen for denne gruppen er erfaringsmessig ikke stor. Grupper med lavere og midlere inntekter, og som ikke betaler toppskatt, vil stort sett få økt marginals-katt som isolert sett trekker i retning av redusert arbeidstilbud. Avhengig av styrken i endringene i arbeidstilbudet, samt antallet personer i de to gruppene, er totaleffekten av de skisserte omleggingene til flatere skatt, for gitt gjennomsnittsskatt, derfor usikker. En endring i gjennomsnittsskatten til den enkelte ved en overgang til flatere beskatning, er ytterligere med på å gjøre den samlede virkningen på arbeidstilbudet usikker. Det er også usikkert hvordan en flatere skatt vil påvirke lønnsdannelsen i økonomien.

Økt skattesats på alminnelig inntekt innebærer også økt skatt på selskaps-overskudd og kapitalinntekter. En slik økning i kapitalinntektsbeskatningen kan i en situasjon med friere kapitalbevegelser mellom ulike land bidra til å svekke motivene til å spare samt å investere i Norge, jf avsnitt 8.5.

Bye et al. har med hjelp av en generell likevektsmodell (MSG-6) beregnet mulige virkninger av en flatere skatt. Forfatterne har lagt vekt på at dersom

reformen leder til økt arbeidstilbud, vil det gi en positiv samlet velferdseffekt. Dette skyldes at en flatere skattereform kan redusere den totale skattekiln på lønnet arbeid. Velferdseffekten er imidlertid liten og usikker fordi den skiserte reformen ikke reduserer den samlede skattekiln i arbeidsmarkedet i vesentlig grad. En viktig grunn til dette er at skatteomleggingen bidrar til økt marginalsatt for arbeidstakere med midlere og lave inntekter.

Hensynet til rammevilkårene for norsk næringsliv legger etter utvalgets oppfatning klare begrensninger på hvor langt en kan gå i retning av en flatere skatt når skatteomleggingen skal være provenynøytral. For å sikre at Norge fortsatt skal være et relativt gunstig land å drive næringsvirksomhet i, tilsier dette at skattesatsen på alminnelig inntekt trolig ikke bør settes særlig høyere enn i dag. I tillegg er arbeidstilbudsvirkningene av redusert toppskatt kombinert med økt sats på alminnelig inntekt svært usikre, jf omtalen over. Videre kan fordelingshensyn tale for at personer med lavere inntekter bør skjermes mot en økning i satsen på alminnelig inntekt ved en ev omlegging til flatere skatt. Dette kan eksempelvis gjøres ved å øke satsen i minstefradraget eller bunnfradraget. På den annen side kan dette kreve en enda høyere sats på alminnelig inntekt eller at toppskatten ikke kan settes ned så mye.

Ut fra hensynet til investeringene og de mulige negative effektene på arbeidstilbudet foretrekker utvalget *alternativ 1* framfor *alternativ 2*. Forskjellen mellom høyeste marginalsatt på arbeidsinntekter og kapitalinntekter, er lik i begge disse alternativene. Utvalget vil imidlertid påpeke at det innenfor en provenynøytral ramme finnes en rekke mulige kombinasjoner av toppskatt, skatt på alminnelig inntekt og størrelse på bunnfradrag. Valg av kombinasjon må gjøres ved en avveining mellom bl a hensynet til inntektsfordelingen kontra de negative effektene av å øke skatten på alminnelig inntekt.

#### Referanser

Agell, J., P. Englund og J. Södersten (1995): «Svensk skattepolitikk i teori og praktik: 1991 års skattereform», Bilaga 1 til SOU 1995: 104, Fritzes, Stockholm.

Arellano, M. og C. Meghir (1992): Female Labour Supply and On-the-Job Search. An Empirical Model Estimated using Complementary Data Sets. Review of Economic Studies 53 (3), No. 200, 537-559.

Arneberg W, Gravningsmyhr H, Hansen K, Langbraaten N, Lian B, Thoresen T O (1995): LOTTE - en mikrosimuleringsmodell for beregning av skatter og trygder, Rapport 95/19, Statistisk sentralbyrå.

Aronsson, T., M. Wickstrøm og R. Brännlund (1997), Wage determination under non-linear taxes: Estimation and an application to panel data, Oxford Economic Papers, 49, 404-418.

Arrufat, J.L. og A. Zabalza (1986): Female Labour Supply with Taxation, Random Preferences and Optimization Errors. Econometrica 54, 47-63.

Atkinson, A.B. (1995): Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal, Oxford: Clarendon Press.

Atkinson, A.B., L. Rainwater og T.M. Smeeding (1995): Income Distribution in OECD countries. Evidence from the Luxembourg Income Study, Social Policy Studies 18, OECD

Auerbach, A.J. og J. Slemrod (1997): «The economic effects of the Tax Reform Act of 1986», Journal of Economic Literature 35, 589-632.

Blomquist, N.S. (1983): The Effect of Income Taxation on the Supply of Married Men in Sweden. Journal of Public Economics 22, 169-197.

Blomquist, N.S. og U. Hansson-Brusewitz (1990): The Effects of Taxes on Male and Female Labour Supply in Sweden. *Journal of Human Resources* 25, 317-357.

Blundell, R.W. og I. Walker (1986): A Life Cycle Consistent Empirical Model of Labour Supply using Cross Section Data. *Review of Economic Studies* 53, 539-558.

Blundell, R.W., C. Meghir, E. Symons og I. Walker (1988): Labour Supply Specification and the Evaluation of Tax Reforms. *Journal of Public Economics* 36, 23-52.

Blundell, R.W. og T. MaCurdy (1998): Labour Supply: A Review of Alternative Approaches. Working Paper Series No. W98/18. The Institute for Fiscal Studies.

Blundell, R.W., A. Duncan og C. Meghir (1998): Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms. *Econometrica* 66, 827-861.

Bojer, H. (1996): «Måling av tilgang til økonomiske goder for barnefamilier». Vedlegg 9 i NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier.

Boskin, M.J. og G.G. Gale (1987): «New results on the effects of tax policy on the international location of investment», i «Taxes on Capital Income in Canada: Analysis and Policy», Canadian Tax Paper no. 80, Toronto: Canadian Tax Foundation.

Bourgiugnon, F. og T. Magnac (1990): Labour Supply and Taxation in France. *Journal of Human Resources* 25, 358-389.

Bowitz, E. og Å. Cappelen (1997): «Incomes Policies and the Norwegian Economy 1973-93», Discussion Paper No. 192, Statistisk sentralbyrå.

Colombino, U. og D. Del Boca (1990): The Effect of Taxes and Labour Supply in Italy. *Journal of Human Resources* 25, 390-414.

Dunning, J. (1977): «Trade, location of economic activity and the MNE: A search for an eclectic approach», i Ohlin, B., P. Hessborn og P. Vijkman (red), «The international allocation of economic activity», Macmillan, London.

Eitrheim, Ø. og R. Nymoen (1991): Real wages in a multisectoral model of the Norwegian economy, *Economic Modelling*, 8, 63-82.

Epland, J. (1997): Inntektsfordelingen 1986-1995: Hvorfor øker ulikheten?, *Økonomiske analyser* 1997, 5, Statistisk sentralbyrå, 27-35.

Epland, J. (1998): «Towards a Register-based Income Statistics». Documents, Statistisk sentralbyrå

Gravelle, J.G. (1992): «Equity effects of the Tax Reform Act of 1986», *Journal of Economic Perspectives* 6, 27-44, Stanford, California: Hoover Institution Press.

Graafland, J.J. og F.H. Huizinga (1996), Taxes and benefits in a non-linear wage equation, Research Memorandum no. 125, Centraal Planbureau, Den Haag.

Hall, R.E. og A. Rabushka (1985, 1995): *The Flat Tax*, Second Edition. Stanford, California: Hoover Institution Press

Hansen, C.T., L.H. Pederson og T. Sløk (1996): Indkomstskatteprogression, aktivitet og løn: teori og dansk empiri, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 134 og 153-174

Hartmann, D.G. (1984): «Tax policy and foreign direct investment», *National Tax Journal*, 37, 475-88.

Hausman, J.A. (1981): «Labour Supply» i H.J. Aaron og J.A. Pechman (red.): «How Taxes Affect Economic Behaviour». Brookings Institutions, Washington D.C.

Hoel, M. og R. Nymoen (1988): Wage formation in Norwegian manufacturing. An empirical application of a theoretical bargaining model, *European Economic Review*, 32, 977-997.

Holmlund, B. og A-S. Kolm (1995): Progressive Taxation, Wage setting and Unemployment - Theory and Swedish Evidence, Tax Reform Evaluation Report no. 15, National institute of economic research and Economic council, Stockholm.

Innst S nr 143 (1996-97) Innstilling fra finanskomiteen om boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning.

Inntekt, skatt og overføringer 1997, Statistiske analyser, Statistisk sentralbyrå.

Johansen, K. (1995): Norwegian wage curves, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57, 229-247.

Johansen, K. (1996): Insider forces, asymmetries, and outsider ineffectiveness: Empirical evidence for Norwegian industries 1966-87, *Oxford Economic Papers*, 48, 89-104.

Johansen, K. (1997): The wage curve: convexity, kinks and composition effects, *Applied Economics*, 29, 71-78.

Johansen, K. og B. Strøm (1998): Wages, prices and politics: evidence from Norway, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60, 511-522.

Kaiser, H., U. van Essen og P.B. Spahn (1992): Income Taxation and the Supply of Labour in West Germany. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 209/1-2, 87-105.

Kornstad, T. og T.O. Thoresen (1998): Means-testing the Child Benefit. A Microsimulation Approach. Upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.

Kuismanen, M. (1997): Labour Supply, Unemployment and Income Taxation: An Empirical Application for Finish Females. VATT - Discussion Papers 145.

Lockwood, B. og A. Manning (1993): Wage setting and the tax system. Theory and evidence for the United Kingdom, *Journal of Public Economics*, 52, 1-29.

Lockwood, B., T. Sløk og T. Tranæs (1995): Progressive taxation and wage setting: some evidence for Denmark, EPRU Working Paper 1995-20, Copenhagen Business School.

MaCurdy, T., D. Green og H. Paarsch (1990): Assessing Empirical Approaches for Analyzing Taxes and Labour Supply. *Journal of Human Resources* 25, 415-490.

Malcomson, J.M. og N. Sartor (1987): Tax push inflation in a unionized labour market, *European Economic Review*, 31, 1581-1596.

Markusen, J.R. (1995): «The boundaries of multinational enterprises and the theory of international trade», *Journal of Economic Perspectives* 9 (2), 169-189.

Myles, G.D. (1995): *Public Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nielsen, Søren Bo og Peter Birch Sørensen (1997): «On the optimality of the Nordic system of dual income taxation», *Journal of Public Economics* 63, 311-329.

NOU 1984: 22 Personbeskatning

NOU 1988: 24 Inntektsdannelsen i Norge

NOU 1989: 14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform

NOU 1992: 26 En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene

NOU 1995: 16 Fra sparing til egenkapital

NOU 1996: 9 Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting

NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier

NOU 1996: 17 I NORGE - FOR TIDEN? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi

NOU 1996: 20 Ny lov om eiendomsskatt

NOU 1997: 27 Nytte-kostnadsanalyser. Prinsipper for lønnsomhetsvurderinger i offentlig sektor

NOU 1998: 10 Fundering av folketrygden?

Nymoens, R. (1989a): Wages and the Length of the Working Day. An Empirical Test Based on Norwegian Quarterly Manufacturing Data, *Scandinavian Journal of Economics*, 91, 599-612.

Nymoens, R. (1989b): Modelling wages in the small open economy. An error-correction model of Norwegian manufacturing wages, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 51, 239-258.

Nymoens, R. (1991): A small linear model of wage- and price-inflation in the Norwegian economy, *Journal of Applied Econometrics*, 6, 255-269

Ot prp nr 19 (1994-95) Evaluering av deler av skattereformen

Rødseth, A. og S. Holden (1990): Wage Formation in Norway, i Calmfors, L. (ed.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Oxford University Press, Oxford.

Røed, K. (1998): «Flat skatt, effektivitet og arbeidsledighet», *Sosialøkonomen* nr. 1 1998.

Schjelderup Guttorm (1996): Konsekvenser av økt kapitalmobilitet for den nasjonale beskatningen, vedlegg 5 i NOU 1996: 17 I NORGE - FOR TIDEN? Konsekvenser av økt internasjonalisering for en liten åpen økonomi

Slemrod, J. (1990), red: «Do taxes matter - The impact of the Tax Reform Act of 1986», MIT Press, Cambridge.

Slemrod, J. og J. Bakija (1996): «Taxing overselves: a citizen's guide to the great delate over tax reform», MIT Press.

Slemrod, J. (1998): «How costly is a large, redistributive public sector?», *Swedish Economic Policy Review* 5, 87-105.

St meld nr 35 (1994-95) Velferdsmeldingen

St meld nr 45 (1995-96) Boligtaksering og prinsipper for boligbeskatning

St meld nr 2 (1996-97) Revidert nasjonalbudsjett 1997

St meld nr 1 (1997-98) Nasjonalbudsjettet 1998

St meld nr 2 (1997-98) Revidert nasjonalbudsjett 1998

Statistisk sentralbyrå: Selvangivelsesstatistikk 1996

Statistisk sentralbyrå: Skattestatistikk 1996

Svendsen, I. (1998a): Arbeidstilbudsblokka i MODAG - en økonometrisk analyse av yrkesprosenter. Upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.

Svendsen, I. (1998b): Female labour participation rates in Norway - trends and cycles. Upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.

Sørensen, P.B (1997): Public finance solutions to the European unemployment problem? *Economic Policy*, 12, 223-264.

The European Tax Data Base 1998.

The International Bureau of Fiscal Documentation.

The OECD Tax Data Base 1998

Thoresen, T.O. (1995): Hvor pålitelig er fordelingsanalysene?, *Sosialøkonomen*, 6, 3-9.

Thoresen, T.O. (1996): «Metoder og tolkninger i studier av fordeling av inntekt». Vedlegg 1 i NOU 1996: 13 Offentlige overføringer til barnefamilier.

Tyrväinen, T. (1995a): *Wage Determination, Taxes and Employment: Evidence from Finland*, Bank of Finland Studies E:3, Helsinki.

Van Soest, A., I. Woittiez og A. Kapteyn (1990): *Labour Supply, Income Taxes and Hours Restrictions in the Netherlands*. *Journal of Human Resources* 25, 517-558.

Wulfsberg, F. (1996): «Do Progressive Taxes Reduce Wage Pressure?», Panel Data Evidence on Wage Setting and Labour Demand from Norwegian Manufacturing Establishments, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Wulfsberg, F. (1997): *Do Progressive Taxes Reduce Wage Pressure? Evidence from Norwegian Panel Data*, Memorandum, Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo.

Aaberge, R., A. Björklund, M. Jäntti, M. Palme, P.J. Pedersen, N. Smith and T. Wennemo (1996a): *Income inequality and income mobility in the Scandinavian countries compared to the United States*, Discussion Papers 168, Statistics Norway.

Aaberge, R., A.S Andersen og T. Wennemo (1996b): «Omfang, nivå og fordeling av lavinntekter i Norge, 1979-1993» i Puide (eds.): *Den nordiska fattigdomens utveckling og struktur*, København: TemaNord, Nordisk Ministerråd, 105-141.

Aaberge, R., U. Colombino og S. Strøm (1997): *Welfare Effects of Proportional Taxation: Empirical Evidence from Italy, Norway and Sweden*. Discussion Papers 171, Statistisk sentralbyrå.

Aaberge, R., U. Colombino og S. Strøm (1998): «Labor supply responses and welfare effects from replacing current tax rules by a flat tax: Empirical evidences from Italy, Norway and Sweden», Working Paper Series, 7, ICER, Torino, Italy.

Aarbu, K.O. og T.O. Thoresen (1997): *The Norwegian Tax Reform; Distributional Effects and the High-income Response*. Discussion Papers 207, Statistisk sentralbyrå.

## Vedlegg 1

### **Flatere skatter?**

En oversikt over problemstillinger og forskningsresultater  
*Av Agnar Sandmo, Norges Handelshøyskole*

#### **1 Innledning**

---

Med «flat skatt» mener vi gjerne et system for direkte beskatning som er slik at skattesatsen er den samme for alle. Denne definisjonen er ikke helt presis, fordi det åpenbart er mulig å tolke begrepet skattesats på to forskjellige måter - som gjennomsnitts- og marginalskatt. I forskjellige varianter av den samme grunnleggende ideen er det i alle fall tre versjoner av flat skatt som det er interessant å diskutere.

Den flateste av de flate er en rent proporsjonal skatt på inntekt, slik at marginal- og gjennomsnittsskatten er sammenfallende og konstante. En skattesats på 20 pst under et slikt system betyr at marginalskatten på inntekt er 20 pst fra første krone, og det innebærer naturligvis at gjennomsnittsskatten eller skattebyrden er 20 pst for alle, uansett hvor høy eller lav inntekt de har. Et slikt system er illustrert grafisk i Figur 1.1 som viser sammenhengen mellom disponibel inntekt ( $Y^D$ ) og bruttoinntekt ( $Y$ ). Før skatt er  $Y^D=Y$ , slik at sammenhengen mellom dem er gitt ved 45-graderslinjen gjennom origo. Etter skatt er sammenhengen som vist ved den lavere linjen merket  $Y^D$ ; jo høyere skattesatsen er, jo lavere ned ligger denne linjen.

Dette er imidlertid ikke den eneste varianten av ideen om flat skatt. Det mest kjente konkrete forslaget om flat skatt ble fremsatt av de amerikanske økonomene Robert E. Hall og Alvin Rabushka tidlig i 1980-årene og er beskrevet i detalj i deres bok (Hall og Rabushka, 1985, 1995). Forslaget innebærer et bunnfradrag i inntekten, slik at alle med inntekt under et visst minimumnivå ikke betaler skatt i det hele tatt. Fra minimumsnivået og oppover betaler alle skatt med en konstant marginalskatt. Sammenhengen mellom bruttoinntekt og disponibel inntekt blir da som vist i Figur 1.2 hvor B angir nivået på bunnfradraget. Dette systemet adskiller seg fra den første varianten ved at gjennomsnittsskatten varierer med inntekten. Hvis f eks bunnfradraget er 100 000 og marginalskatten er 30 pst, vil en person med en inntekt på 100 000 ikke betale skatt i det hele tatt. Med en inntekt på 200 000 vil man ha en gjennomsnittsskattesats på 15 pst, mens man med 600 000 i inntekt vil betale 25 pst av inntekten i skatt. Dette er derfor en progressiv, ikke en proporsjonal skatt. Merk også at mens de tre personene i eksempelet alle har en marginalskatt på 30 pst, vil en som tjener mindre enn 100 000, ha en marginalskatt på 0. Det er altså to marginalskattesatser, 0 og 30 pst, mens gjennomsnittsskattesatsen er økende fra 0 pst til den nærmer seg 30 pst for svært høye inntekter.<sup>1</sup>

En tredje variant av ideen om flat skatt er den såkalte negative inntektsskatten, som bl a vakte stor interesse i USA da den ble foreslått av Milton Friedman i 1940-årene. Den negative inntektsskatten har i likhet med den første varianten en konstant marginalskatt fra første krone, men den kombinerer dette med en rundsumoverføring til alle skattebetalere med et fast beløp. Systemet er vist grafisk i Figur 1.3. Skatten regnes ut etter en formel

1. For en person med en inntekt på 3 000 000 blir gjennomsnittsskattesatsen 29 pst.

som kan skrives som «marginalskatt x inntekt - overføringsbeløp». Hvis inntekten er tilstrekkelig lav, vil dette føre til at skatten blir negativ - derav betegnelsen på dette skattesystemet. Dette kommer frem i det grafiske bildet ved at linjen for disponibel inntekt ligger over 45 graders-linjen for lave inntekter. Hvis overføringsbeløpet er 60 000 og marginalskatten 40 pst, vil en med inntekt på 100 000 få *utbetalt* 20 000 kroner i «negativ skatt». Er inntekten 200 000, blir skatten 20 000, og med 600 000 i inntekt blir skattebeløpet 180 000. Gjennomsnittsskatten stiger dermed fra -20 pst til 10 pst og 30 pst. Igjen har vi et progressivt skattesystem, men denne gang med samme marginalskattesats for alle inntektstakere.

I de numeriske illustrasjonene av disse tre variantene har vi latt marginalskatten variere fra 20 til 30 til 40 pst. Dette avspeiler et reellt forhold ved de tre systemene. Ved f eks en overgang fra rent proporsjonal skatt til skatt med bunndrag, blir skattegrunnlaget mindre, og det blir derfor nødvendig med en høyere sats dersom en skal få inn det samme beløpet i skatt. For den negative inntektsskattens vedkommende, må brutto skatteinngang via marginalskatten være så høy at den i tillegg til å finansiere den offentlige sektors øvrige utgifter også kan finansiere overføringsbeløpet, og marginalskatten er derfor satt høyest i dette eksempelet.<sup>2</sup>

I den moderne diskusjonen om flat beskatning har denne tredje versjonen, den negative inntektsskatten, fått relativt liten oppmerksomhet. Dette skyldes nok i stor grad at politikere og skattemyndigheter tradisjonelt har stilt seg avvisende til et skattesystem som faktisk skal utbetale penger til skattyterne. Samtidig ser vi at denne versjonen av den flate inntektsskatten er den eneste som står for en reell omfordeling av inntekt til gunst for de virkelige lavinntektsgruppene. Andre forslag om flat skatt, f eks de som bygger på ren proporsjonalitet, forutsetter derfor som regel at det offentlige bruker andre virkemidler enn skattesystemet for å ivareta interessene til disse gruppene. Atkinson (1995) har en grundig diskusjon av dette der han studerer tilfellet hvor proporsjonal skatt kombineres med en «basic income» - en garantert minsteinntekt eller «folkelønn». Dette minner selvsagt sterkt om negativ inntektsskatt, men overføringsdelen blir i denne sammenheng ikke sett på som noen integrert del av selve skattesystemet.

Det er et mer generelt poeng her. De samfunnsøkonomiske virkninger av innføring av flat skatt er avhengige både av hvilken versjon av flat skatt man innfører, hvilke deler av skatte- og overføringssystemet den flate skatten kommer til erstatning for, og hvordan man eventuelt tenker seg flat skatt kombinert med andre elementer i skatte- og overføringssystemet. De mange muligheter som her foreligger, gjør det vanskelig å trekke noen entydige konklusjoner om virkningene av å innføre flat skatt - det kommer an på hvordan det blir gjort.

I det følgende går jeg gjennom forskjellige typer argumenter for flat skatt og vurderer deres holdbarhet på grunnlag av forskningsbasert innsikt. En skulle selvsagt ha ønsket seg at det under hvert enkelt punkt hadde vært mulig å vise til empirisk forskning som klarla både retningen og styrken på de utslagene en kan vente seg, enten det er på arbeidstilbud, sparing, skatteunndragelse eller inntektsfordeling. Men det er bare delvis mulig. For det første er det viktige områder som i liten grad er blitt belyst gjennom slik forskning. For det andre er forskningsresultatene på enkelte felter svært sprik-

2. Hvis man regner gjennom de tre talleksemplene, ser man lett at det offentliges skatteinntekt under alle de tre systemene blir 180 000 kroner.



ende. I slike tilfeller er det en oversikt kan bidra med, i første rekke å studere argumentasjonens logikk i lys av økonomisk teori, eventuelt også å vise til hva slags ny empirisk kunnskap vi må skaffe oss for å komme frem til sikrere konklusjoner.

## 2 Krav til et godt skattesystem

---

Hensikten med å ha skatter er grunnleggende sett å skaffe rom for den offentlige sektors etterspørsel etter varer og tjenester. Dette kan gjøres på mange måter, og i valget mellom alternative skattesystemer er det en rekke krav som det er ønskelig å tilfredsstille:

1. *Effektivitet.* Skattene bør utformes slik at de skaper minst mulig effektivitetstap. Ved at høyere skatter «vrir» relative priser, fører de til at private aktører treffer beslutninger som i større grad er basert på skattemessige forhold, slik at realøkonomiske hensyn spiller en mindre rolle.
2. *Rettferdighet.* Skattesystemet bør utformes slik at fordelingen av skattebyrden mellom personer oppfattes som rimelig og rettferdig.
3. *Enkelhet.* Skattesystemet bør være mest mulig enkelt å administrere, slik at administrasjonskostnadene blir så lave som mulig. De relevante kostnadene er ikke bare de som påløper i den offentlige skatteadministrasjon, men også de som oppstår på grunn av skatteyternes problemer med å tilpasse seg systemet, f.eks. i form av tid brukt til å fylle ut selvangivelsen.

Disse kravene til et godt skattesystem er ikke alltid lette å forene. I heldige tilfeller kan en komme frem til reformer av skattesystemet som ser ut til å score høyt på alle tre skalaer. I andre tilfeller er det for eksempel slik at reformer som er motivert ut fra ønsket om større rettferdighet, fører både til større effektivitetstap og et mer komplisert skattesystem, slik at ens holdning til reformforslaget nødvendigvis må innebære en avveining mellom kryssende hensyn. Enkelte talsmenn for flat skatt, som f.eks. Hall og Rabushka, ser ut til å mene at dette helt klart er en reform av den første typen. Jeg skal nå studere denne påstanden i mer detalj, og jeg begynner med å se på argumentasjonen for flat skatt fra et samfunnsøkonomisk effektivitetssynspunkt.

## 3 Flat skatt og samfunnsøkonomisk effektivitet

---

### *Skattekiller og effektivitetstap*

En markedsøkonomi er maksimalt effektiv når alle aktører - konsumenter og produsenter - står overfor de samme markedsprisene. Skattesystemet bringer forstyrrende elementer inn i denne situasjonen ved at skattene driver inn «kiler» mellom ulike aktørers priser, spesielt mellom konsument- og produsentpriser. Indirekte skatter fører til at de prisene som konsumentene betaler for sine forbruksvarer, er høyere enn de som produsenten får. I arbeidsmarkedet fører det til at den lønnen arbeidstakeren mottar, er lavere enn den som bedriften betaler. Og i kapitalmarkedet medfører skattene et gap mellom den kapitalavkastningen en investering gir, og den belønningen som tilfaller sparerne som har stilt kapitalen til disposisjon.

Kan det tenkes at vi kunne ha et skattesystem uten skattekiller? Svaret er et betinget ja. Systemet finnes, men bare i økonomiske lærebøker og avhandlinger. Hvis alle ble pålagt å betale en rund sum i skatt, ville skatten ikke vari-

ere med hvor mye man arbeidet eller sparte, og den ville heller ikke variere med hvor mye man etterspurte av ulike forbruksvarer. Hvis denne rundsumskatten ble pålagt alle med samme beløp, ville vi ha det som kalles en koppskatt. Problemet med en slik skatt er at den for de aller fleste ville fortone seg som ekstremt urettferdig. De fleste vil mene at man bør betale mer i skatt jo høyere skatteevne man har; rundsumskatten bør altså være differensiert og øke med skatteevnen. Men hvordan kan man observere folks skatteevne? Svarer man «Ved å se på deres inntekt», blir rundsumskatten forandret til en inntektsskatt med et annet navn, og man er tilbake til skattekilene og effektivitetstapene. Andre kriterier på skatteevne, som f.eks. forbruk og formue, leder ut i de samme vanskelighetene. Vi må konkludere med at det ikke finnes noe skattesystem som både er helt ut effektivt og samtidig rettferdig.

Likevel er dette teoretiske tankeskjemaet til stor hjelp når man skal vurdere effektene av mer realistiske reformer. Rundsumskatten vil selvsagt ha en virkning på folks adferd. En arbeidstaker som ble pålagt en rundsumskatt på 100 000 kroner, ville trolig reagere på dette med å arbeide mer; *inntektsvirkningen* på arbeidstilbudet er positiv. En arbeidstaker som ble pålagt en proporsjonal inntektsskatt, ville også oppleve virkningen av at skattepålegget gjør ham fattigere enn han ville ha vært uten skatt; også her får vi altså en inntektsvirkning som trekker i retning av høyere arbeidstilbud, og denne er helt analog til virkningen av en rundsumskatt. Men i tillegg kommer det en annen effekt som ikke var til stede i rundsumsystemet. Den består i at det på marginen blir mindre lønnsomt å arbeide, fordi marginals-katten tar bort en del av belønningen. Denne *substitusjonsvirkningen* virker negativt på arbeidstilbudet. Det er substitusjonsvirkningen som utgjør forskjellen på rundsumskatt og inntektsskatt når det gjelder virkningen på arbeidstilbudet, og når vi skal vurdere størrelsen på effektivitetstapet er det derfor særlig substitusjonsvirkningene vi bør studere. Tilsvarende resonnementer kan en bruke på skattens virkninger i varemarkedene og kapitalmarkedene.

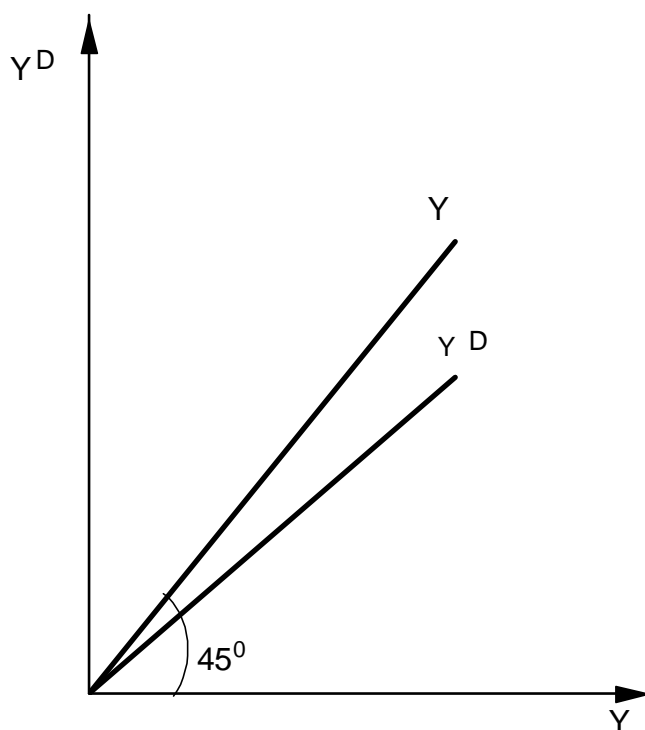
### *Effektivitetsvirkninger av flat skatt: Arbeidstilbud og effektivitet*

Den sammenligningen vi er interessert i her, er mellom progressiv og flat beskatning. For enkelhets skyld begrenser vi oss i første omgang til å studere arbeidstilbudet. Vi tenker oss at selve skattegrunnlaget er som ved vår nåværende inntektsskatt, og at vi erstatter et eksisterende system med progressiv beskatning med den enkleste varianten av en flat skatt, altså proporsjonal beskatning fra første krone. Nå er det slik at under et progressivt system vil de som har lavest inntekt, knapt nok betale skatt i det hele tatt, og med innføringen av flat skatt vil de oppleve at deres marginals-katt stiger - skatte-kilen øker. De som har stått overfor de aller høyeste marginals-kattene under det progressive systemet, vil imidlertid få senket sine marginals-katter - de får mindre skatte-kiler. Dette er vist grafisk i Figur 1.4. Kurven som er merket «Progressiv» viser hvordan disponibel inntekt varierer med bruttoinntekt under progressiv beskatning.<sup>3</sup> «Proporsjonal»-kurven viser disponibel inntekt under flat proporsjonal beskatning. Vi tenker oss at de to skattesystemene er konstruert slik at statens skatteinntekter er de samme. Marginals-katten er lik én minus stigningsforholdet til de to kurvene for disponibel inntekt; jo brattere

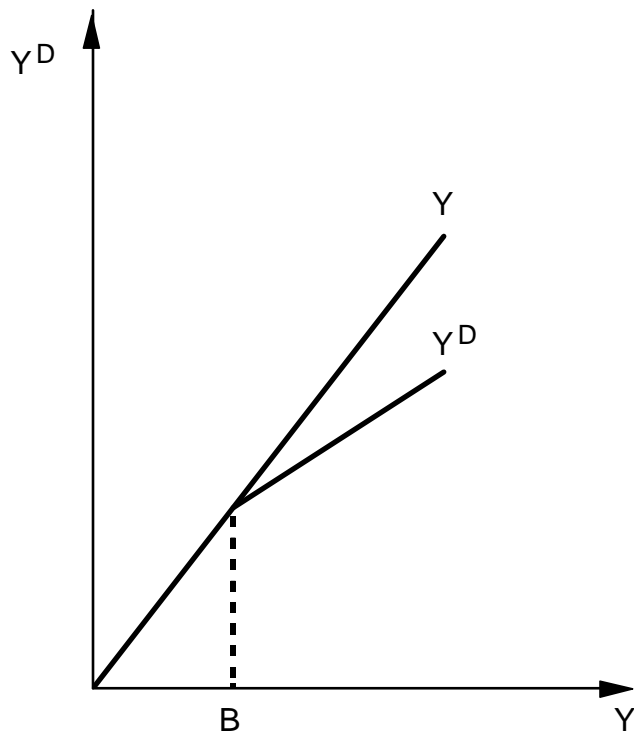
3. Denne kurven er stilisert i forhold til virkeligheten, for såvidt som den er tegnet som en kontinuerlig funksjon, mens marginals-katten i praksis endrer seg sprangvis. Men denne forenklingen endrer ikke på de grunnleggende økonomiske argumentene omkring marginal- og gjennomsnittsskatt.

kurven er, jo lavere er marginals-katten. Inntektstakere med inntekt lavere enn nivået  $Y^0$  vil få høyere gjennomsnittsskatt, mens de med høyere inntekt får lavere skattebyrde. Når det gjelder marginals-katten, blir den høyere med flat skatt for inntektstakere som har lavere inntekt enn  $Y^*$ , og lavere for de som har høyere inntekt.

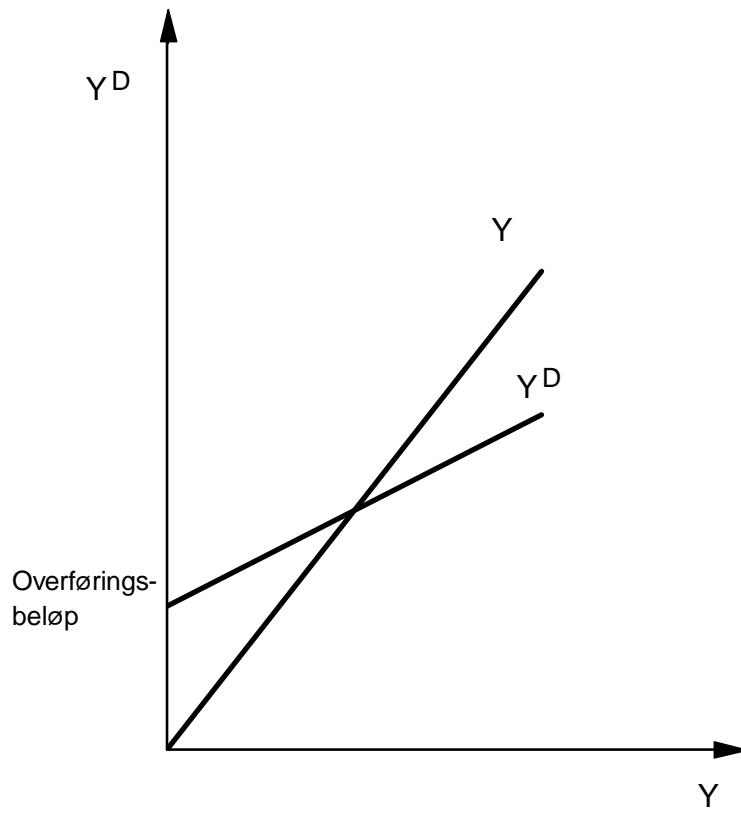
La oss oppsummere resultatene av dette tankeeksperimentet i skattereform. På grunnlag av Figur 1.4 kan vi som en første tilnærming identifisere følgende virkninger av reformen:



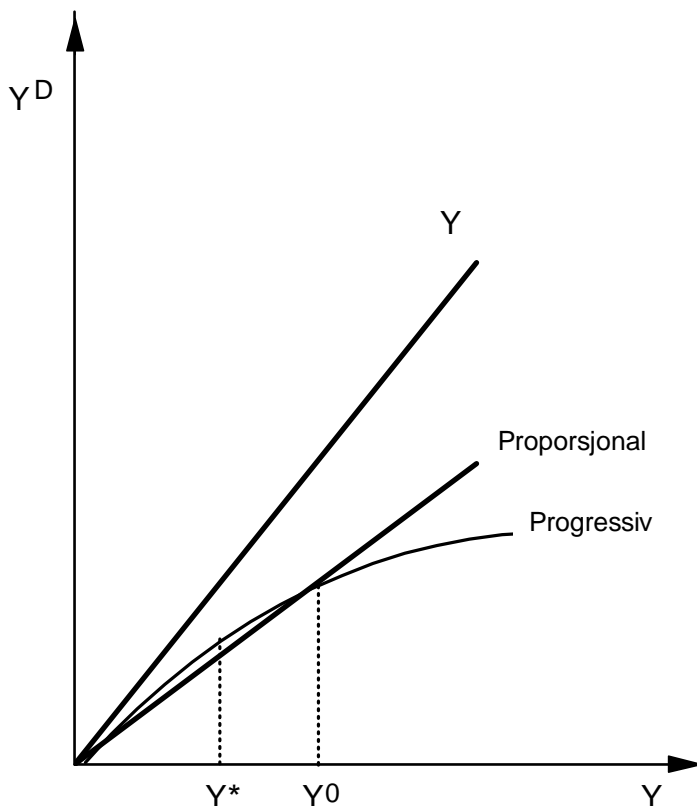
Figur 1.1 Proporsjonal flat skatt



Figur 1.2 Flat skatt med bunnfradrag



Figur 1.3 Flat skatt: Negativ inntektsskatt



Figur 1.4 Proporsjonal og progressiv beskatning

*På arbeidstilbudet.* La oss dele inntektstakerne inn i tre grupper ettersom de har lavere ( $Y < Y^*$ ), midlere ( $Y^* < Y < Y^0$ ) eller høyere inntekter ( $Y > Y^0$ ). Vi kan nå for disse tre gruppene stille opp en tabell over inntekts-, substitusjons- og totalvirkninger på arbeidstilbudet.

**Tabell 1.1: Virkninger på arbeidstilbudet av overgang fra progressiv til flat proporsjonal skatt**

Virkningstype/inntektsgruppe	Lavere	Midlere	Høyere
Substitusjonsvirkning	negativ	positiv	positiv
Inntektsvirkning	positiv	positiv	negativ
Totalvirkning	ubestemt	positiv	ubestemt

Økonomisk teori leder altså ikke til noen klar hypotese om virkningene på arbeidstilbudet av overgang til flat skatt. Riktignok antyder teorien at vi kan vente oss en økning i arbeidstilbudet fra arbeidstakere med midlere inntekter (de har fått lavere marginalsatt og høyere gjennomsnittssatt), men for lav- og høyinntektsgruppene har vi virkninger som trekker i motstridende retninger, slik at den samlede virkningen blir teoretisk ubestemt. Det betyr ikke at vi ikke kan vite noe om endringene i arbeidstilbudet, men at det blir opp til empirisk forskning å klarlegge styrken av de forskjellige virkningene.<sup>4</sup>

*På samfunnsøkonomisk effektivitet.* Det er ikke noen enkel sammenheng mellom virkningene på arbeidstilbudet og virkningene på samfunnsøkonomi-

misk effektivitet. Under progressiv beskatning vil det riktignok være slik at marginals kattene fører til skattekiller og substitusjonsvirkninger som trekker i retning av et arbeidstilbud som er for lavt. Men overgangen til flat skatt fjerner ikke disse skattekilene. I vårt eksempel ovenfor er det riktignok slik at folk med midlere og høyere inntekter får lavere skattekiller og dermed substitusjonsvirkninger som trekker i «riktig» retning. Men lavinntektsgruppene får økt sine skattekiller, og det utløser substitusjonsvirkninger i motsatt retning. Fra et teoretisk synspunkt er det altså ikke slik at en overgang til flat skatt gir en klar samfunnsøkonomisk effektivitetsgevinst. Igjen må vi vende oss til empirien for om mulig å komme frem til klarere konklusjoner.

Før vi gjør det, er det nødvendig å presisere at den sammenligningen vi her har gjort mellom progressiv og flat skatt, gjelder den rent proporsjonale varianten av flat skatt. Hvis vi i stedet hadde studert varianten med bunnfradrag, ville kartleggingen av de ulike virkningene blitt noe annerledes. Jeg går ikke inn på dette i detalj, men nøyer meg med å notere at det med et bunnfradrag vil bli slik at en del av lavinntektsgruppen får lavere marginals katt (den går ned til null for de som har inntekt som er lavere enn bunnfradraget) og også lavere gjennomsnittsskatt. Fortegnet på enkeltvirkningene for denne gruppen blir derfor motsatt av det som er vist i tabell 1.1, men totalvirkningen blir fortsatt ubestemt. Varianten med negativ inntektsskatt ville også ha gitt et annet mønster av virkninger på arbeidstilbudet, hvor den viktigste endringen er at både inntekts- og substitusjonsvirkningene vil trekke i retning av lavere arbeidstilbud for lavinntektsgruppene. Totalvirkningen på arbeidstilbudet blir imidlertid ubestemt uansett hvilket system for flat skatt vi innfører i stedet for en progressiv skatt. Likeledes blir virkningen på samfunnsøkonomisk effektivitet ubestemt fordi retningen på substitusjonsvirkningene varierer med hvilke inntektsgrupper vi ser på.

### *Sparing og kapitalinntekter*

Hittil har vi vurdert flat skatt utelukkende som beskatning av arbeidsinntekt. Men inntektsbegrepet omfatter også kapitalinntekter, og virkninger av flat skatt i relasjon til økonomisk adferd og effektivitet må også vurderes ut fra dette bredere skattegrunnlaget.

En skatt på kapitalinntekt innebærer en skattekiller som øker prisen på konsum i fremtiden relativt til nåtidskonsum. Den reduserer altså incitamentet til sparing på samme måten som en skatt på lønnsinntekt reduserer incitamentet til arbeidsinnsats. Skatt på formue bidrar til å øke denne skattekillen ytterligere. Samtidig er det også viktig å være klar over at de to skattekilene må ses i sammenheng med hverandre. Beskatningen av renteinntekter (og fradraget for renteutgifter) vil i prinsippet ha både substitusjons- og inntektsvirkninger også for arbeidstilbudet, og skatten på lønnsinntekt vil på tilsvarende måte ha implikasjoner for sparebeslutningene.

I en viss forstand har vi allerede flat skatt på kapitalinntekt i Norge i og med det «duale» inntektsskattesystemet som vi har både i Norge og de andre nordiske land. Det er likevel nødvendig å nyansere denne oppfatningen noe. Når vi studerer skattenes prisvridende effekt, er det ofte viktig å se bakenfor

4. Det bør presiseres at teoretiske konklusjoner selvsagt bare er hypoteser, selv om de skulle peke klart i en bestemt retning. Også hypotesen om at folk med midlere inntekter vil øke sitt arbeidstilbud må derfor prøves mot empirisk kunnskap.

de rent nominelle skattesatsene. Ser vi på skattekilen i kapitalmarkedet, er formuesskatten et element som gjør at skattekilen stiger med formuen, siden formuesskatten er progressiv. Hvis formuesskatten også hadde vært flat (eventuelt hadde vært fjernet) ville det vært sterkere grunnlag for å hevde at vi virkelig har en flat skatt på kapitalinntekt i den forstand at skattekilen er den samme for alle.

Men dette er et idealbilde av skatt på kapitalinntekt. I virkeligheten er det slik at skattene på ulike aktiva og passiva som inngår i en spareportefølje beskattes, både når det gjelder inntekt og formue, med svært varierende satser. Det blir følgelig for enkelt å forestille seg at den personlige inntektsskatten medfører *en* veldefinert skattekil i kapitalmarkedet. I stedet dreier det seg om en lang rekke forskjellige skattekiller, som varierer både med aktiva/passivatype og med karakteristika ved sparerer/investoren. Nå har dette endret seg med de senere års skattereformer. For Sveriges vedkommende har Agell, Englund og Södersten (1995, s. 50-53) vist at den svenske skattereformen førte til en kraftig utjevning av den effektive beskatning av kapitalinntekter mellom ulike typer aktiva (aksjer i egen bedrift, egen bolig, bankinnskudd, varige forbruksgoder), og videre at de effektive skattesatsene er langt mer robuste overfor endringer i inflasjonsraten enn tilfellet var under det gamle systemet. Men forskjellene er ikke fjernet. Beregningene til Agell, Englund og Södersten innebærer at dersom den forventede inflasjonsrate er 5 pst, må konsumentene ha en *realrente* på bankinnskudd på 5 pst for å sitte igjen med en realavkastning på 2 pst etter skatt, som er det de ville få ved å investere i varige konsumgoder. Den tilsvarende realavkastningen man ha på egen bolig for å få en avkastning på 2 pst etter skatt, er 3,4 pst. Dette er ganske betydelige skattemessige vridningseffekter,<sup>5</sup> og selv om de er mindre enn under det gamle skattesystemet, virker det rimelig at det er mulig å hente inn ytterligere effektivitetsgevinster gjennom en enda mer uniform kapitalbeskatning av ulike spareformer. Dette er et hovedpoeng i forslaget til Hall og Rabushka; jeg kommer tilbake til dette i avsnitt 5.

#### 4 Empiriske studier

---

##### *Empiri: Arbeidstilbudet*

Det finnes få empiriske studier som direkte tester de teoretiske hypotesene vi har utledet ovenfor. Et delvis unntak fra denne generaliseringen er eksperimentene med negativ inntektsskatt i USA, særlig i delstaten New Jersey, som ble satt i gang i 1960-årene. Som nevnt ovenfor tilsier teorien at en negativ inntektsskatt har en entydig negativ virkning på arbeidstilbudet fra lavinntektsgrupper. Data fra eksperimentet viste da også en relativt klar effekt av denne typen; se f eks Ferber og Hirsch (1978). Eksperimentet var imidlertid begrenset til lavinntektsgrupper, slik at det ikke sa noe om hva de samlede arbeidstilbudsvirkningene kunne tenkes å bli. Det er også rimelig å være litt skeptisk til denne typen empiriske resultater. For det første må man ta hensyn til den såkalte Hawthorne-effekten, som innebærer at selve deltakelsen i

5. Regnet om til effektive skattesatser gir dette eksempelet en skattesats på 60 pst på bankinnskudd, 41 pst på egen bolig og 0 pst på varige forbruksgoder. Den nominelle skattesats på kapitalinntekt var 30 pst. Ved forventninger om stabile priser (0 pst inflasjon), går de effektive skattesatsene ned til ca. 30 pst for bankinnskudd og bolig, men blir selvsagt fortsatt 0 pst på avkastning av varige forbruksgoder.



et eksperiment kan endre adferden til deltakerne slik at den blir annerledes enn den ville ha vært hvis deltakerne hadde opplevd de samme endringene i beskatningen via en generell skattereform. For det andre er det klart at deltakerne visste at de deltok i et eksperiment som var kortvarig og med usikre implikasjoner for skattesystemet på noe lengre sikt. Endringer i arbeidsmarkedsadferden som innebærer mer permanente og langsiktige tilpasninger, var det derfor vanskelig å vente seg på grunnlag av eksperimentsituasjonen.

Den økonomiske teorien om arbeidstilbudet innebærer at den lønnen som er relevant for arbeidstilbudet er nettolønn, altså bruttolønn minus skatt. Mye av litteraturen om skatt og arbeidstilbud har sine empiriske referanser til sammenhengen mellom lønn og arbeidstilbud, slik at man forutsetter at en økning i skatten gir kvalitativt samme resultat som en nedgang i lønnen. Dette gir god mening innenfor de relativt enkle modellrammer som det meste av arbeidstilbudsteorien bygger på, men den er ikke alltid holdbar. Som påpekt ovenfor vil en generell inntektsskatt ha som sitt grunnlag både arbeids- og kapitalinntekt. En økning i marginals-katten vil derfor virke *både* som en nedgang i lønnen og en reduksjon av renten, mens de aller fleste empiriske studier av arbeidstilbudet neglisjerer rentevirkningen på arbeidstilbudet.

En omfattende oversikt over beskatning og arbeidstilbud er gitt av Hausman (1985). I sin oversikt over de viktigste arbeidstilbudsstudiene som eksplisitt studerer skattevirkninger, finner han at totalvirkningene av skatter på menns arbeidstilbud er relativt små, men at det er signifikante substitusjonsvirkninger av økte marginals-katter. For kvinner finner han at både totalvirkningene og substitusjonsvirkningene er signifikante og negative. Hausman har selv studert disse virkningene på disaggregerte data, og han finner der at arbeidstilbudsvirkningene er spesielt kraftige på høyere lønnsnivåer; denne konklusjonen gjelder både for menn og kvinner.

Mens vi ikke har noen kunnskap som bygger direkte på observasjoner av overgang til flat skatt, er det mye å lære fra observasjoner av reformer som resulterer i *flatere* skatter ved å minske antall progresjonstrinn og redusere marginals-katten på topp. Flere skattereformer i de senere år har gitt eksempler på slike endringer. Aller mest studert er den amerikanske skattereformen av 1986. En del av evalueringene av denne reformen er oppsummert i Slemrod (1998). Slemrod hever at virkningene på arbeidstilbudet av denne reformen bekrefter det vi visste fra tidligere studier av arbeidstilbudet; menns arbeidstilbud er tilnærmet uelastisk, mens kvinners arbeidstilbud er mer elastisk. Variasjonene i arbeidstilbudet finner ikke primært sted ved endringer i antall arbeidede timer, slik en direkte tolkning av teorien antyder, men gjennom endringer i yrkesfrekvensen. Mens skattereformen har ført til små endringer i menns arbeidstilbud, er tendensen at kvinners arbeidstilbud øker; spesielt er dette dokumentert for de øverste innteksgruppene, som fikk sine marginals-katter kraftig redusert (Eissa, 1995). Konklusjonen skulle altså være at flatere skatter fører til at flere kvinner går ut i arbeid, mens menns arbeidsmarkedsadferd endrer seg lite.

En annen reform som har vært grundig studert av økonomer, er den svenske skattereformen av 1991. En omfattende evalueringsstudie er gjort av Agell, Englund og Södersten (1995); se også Agell, Englund og Södersten (1996). Vurderingen av arbeidstilbudsvirkningene av denne reformen ble spesielt vanskelige ved den kraftige økningen i arbeidsledigheten i Sverige som fulgte umiddelbart etterpå. Likevel mener forskerne at det er grunnlag for å si at den alminnelige senkningen av marginals-kattene har ført til et større

arbeidstilbud enn man ellers ville hatt, og videre at virkningene på arbeidstilbudet er størst for de gruppene som har fått den sterkeste reduksjonen i marginalskatten.

Feldstein (1995) har advart mot å trekke for sterke konklusjoner av evalueringsstudier av denne typen. For det første er studiene kortsiktige og fanger ikke inn de mer langsiktige virkningene av skattesystemet. For det andre er variasjoner i timetall og yrkesdeltakelse bare to av mange dimensjoner ved arbeidstilbudet. Andre dimensjoner er arbeidsintensiteten, yrkesvalget, risiko og ansvar, lokalisering og akkumulasjon av humankapital. Dette er forhold som har vært lite diskutert i empirisk forskning, og som krever en annen type datagrunnlag enn den type materiale som hittil har vært brukt. Dette har også vært fremholdt av Atkinson (1993). Lindbeck (1995) har påpekt at hele velferdsstatens incitamentsystem på lang sikt kan endre vaner og sosiale normer; han nevner spesielt at en negativ inntektsskatt kan føre til sosial legitimering av en livsform hvor man velger å leve på offentlige overføringer uten å arbeide.

Studiene av den amerikanske og svenske skattereforment er av åpenbar interesse når en skal vurdere forslag om flat skatt, men de er også av begrenset verdi. I tillegg til at de konsentrerer seg om korttidseffekter, er det for eksempel tvilsomt om de fanger opp virkningene av økt marginalskatt på lavinntektsgruppene, som i alle fall i noen grad vil være en konsekvens av flat skatt-reformer.

Et av de få forsøkene på eksplisitt å studere virkningene av å innføre flat skatt, er Aaberge, Colombino og Strøm (1998a, b). På basis av arbeidstilbudsdata fra Italia estimerer de tilbudsreaksjonene på å innføre en flat proporsjonal skatt til erstatning for den eksisterende progressive inntektsskatten. De estimerer virkningene separat for tre inntektsgrupper, den laveste og høyeste decilen og de åtte decilene i midten. De konkluderer med at yrkesfrekvensen for kvinner går ned med innføringen av flat skatt, mens den for menn er uforandret. Antall timer arbeidet blant de yrkesaktive går litt opp, både for menn og kvinner, og særlig sterkt i den laveste inntektsdecilen. Det kan tolkes som at det er inntektsvirkningene som slår særlig sterkt ut.

#### *Empiri: Samfunnsøkonomisk effektivitet*

Hausman (1985) har beregnet effektivitetstapet av det amerikanske inntektsskattesystemet midt i 1970-årene til 22,5 pst av skatteinntekten. Dette er beregnet via estimater av den såkalte kompenserte variasjon, som er det rundsumbeløp som skattebetalerne må få etter skatt for å være like godt stilt som de var før skatt.<sup>6</sup> På grunn av skattenes vridningseffekter er dette beløpet større enn den skatteinntekten som det offentlige får. Hausmans resultater viser at effektivitetstapet stiger med skattebetalerens lønnsnivå. Dette er hva vi ville vente, både fordi tilbudselastisiteten stiger med lønnsnivået (se ovenfor), og siden det er høytlønnsgruppene som står overfor de kraftigste prisvridningene via marginalskattene. Hausman har også beregnet hva som ville skjje med dette effektivitetstapet ved overgang til flat skatt. Han tenker seg først at det eksisterende progressive systemet erstattes av en rent proporsjonal skatt på 14,6 pst av all inntekt. Effektivitetstapet i pst av skatteinntekten synker da til 7,1 pst. Alternativt tenker han seg en flat skatt med en mar-

6. Denne beregningene forutsetter uforandret tilbud av offentlig tilbudte goder; det er altså ikke tatt hensyn til koblingen mellom skatteinntekter og offentlige utgifter.

ginalsats på 20,7 pst med et bunnfradrag på \$4 000 (det er forutsatt at det offentliges skatteinntekt skal være konstant). Det prosentvise effektivitetstapet blir da 14,5 pst. Disse resultatene er i god overensstemmelse med den teoretiske diskusjonen i avsnitt 3 ovenfor.

Lignende beregninger er blitt gjort av Aaberge, Colombino og Strøm (1998a) på italienske data. Sammenligning med Hausmans resultater kompliseres ved at disse forfatterne bruker et annet mål for effektivitetstapet, men også de finner at effektivitetstapet er stigende med lønnsnivået, og at det ville bli en effektivitetsgevinst for samfunnet som helhet ved overgang til flat skatt.

### *Empiri: Kapitalinntekter*

Såvidt meg bekjent foreligger det ikke noen empiriske studier som anslår virkningene på sparing eller konsum av overgang til flat skatt med en tilsvarende metodikk som i arbeidene av Hausman og Aaberge et. al. Det finnes derimot flere arbeider som prøver å estimere spare- eller konsumelastisiteten av skatteendringer. Disse arbeidene er ikke alltid enkle å tolke. På teorisisiden er det problemer ved at det finnes flere definisjoner av sparing, og de teoretiske prediksjonene avhenger av hvilken av disse definisjonene en legger til grunn; se diskusjonen av dette i Feldstein (1978) og Sandmo (1981). En annen komplikasjon skyldes at sparing er et heterogent begrep og at det, som påpekt ovenfor, finnes en rekke ulike effektive skattesatser på forskjellige typer aktiva og passiva. Den empiriske innsikt vi har fra studiet av skattereformer er, kanskje nettopp av denne grunn, beskjeden når det gjelder det samlede utslaget på sparingen; se f.eks drøftingen i Skinner og Feenberg (1990) av virkningen av den amerikanske skattereformen av 1986. Utslagene på den samlede sparingen blir nærmest usynlige i forhold til porteføljeeffektene av en sterkere uniformering av beskatningen av forskjellige former for kapitalinntekter.

## **5 Skattegrunnlaget og forenklingsargumentet**

---

Så langt har vi beskrevet mulige virkninger av en overgang til et system med flat skatt som om skattegrunnlaget er det samme med flat skatt som med det systemet som eksisterer før overgangen. Men talsmenn for flat skatt har sett sine reformforslag som noe langt mer enn bare en reform av satsene. De har også vært opptatt av en reform av selve skattegrunnlaget, altså av det skattemessige inntektsbegrepet som satsene skal anvendes på. I Hall og Rabushkas (1995, 1985) plan for en flat skatt er reformen av skattegrunnlaget minst like viktig som endringer i skattesatsene.

Innenfor normativ skatteteori er det en klassisk innsikt at effektivitetstapet ved beskatningen blir mindre dersom vi legger lave satser på et bredt skattegrunnlag enn høye satser på et smalt grunnlag. Denne innsikten er et viktig utgangspunkt for Hall-Rabushkaplanen. Forslaget slik det fremstår i 1995-utgaven av deres bok, innebærer en skattesats på 19 pst utover et bunnfradrag som avhenger av sivilstand (gift, enslig, enslig familieforsørger) og forsørgelsesbyrde. Skattegrunnlaget er lønnsinntekt pluss trygdeytelser, mens kapitalinntekt blir beskattet på bedriftens (bankens, aksjeselskapets) hånd, også med 19 pst. Alle personlige fradrag er fjernet; det gjelder bl a bidrag til almennyttige formål, flyttekostnader og fradrag for høye utgifter til medisinsk behandling.

Effektivitetsvirkningen av en overgang til et slikt system er etter Hall og Rabushkas mening todelt. Den første gevinsten ligger i den lave generelle skattesatsen og i at den legges med samme sats på all inntekt utover bunnfradraget. Den lave satsen leder til mindre skattekiller både i kapital- og arbeidsmarkedet med den type effektivitetsgevinster som vi allerede har gjennomgått. At skattesatsen er uniform, innebærer små krysssubstitusjonsvirkninger mellom en rekke ulike aktiviteter som under det nåværende systemet enten blir særbeskattet eller indirekte subsidiert av skattesystemet, og fjerning av incitamentene til skattebetingede finanstransaksjoner mellom individer og bedrifter. Den andre gevinsten skyldes systemets enkelhet. Forenklingen ligger her ikke primært i den enkle «matematiske» strukturen på skatten, men i forenklingen av skattegrunnlaget, som gjør det lettere både for skattebetalere og myndigheter å beregne skatten. Hall og Rabushka illustrerer dette ved å vise hvordan selvangivelsene vil se ut under deres foreslåtte system. De er så enkle at de får plass på et postkort - «the postcard tax return» - og dette innbefatter til og med en utregning av skyldig skatt, slik det også gjøres under det eksisterende amerikanske skattesystemet. For en personlig yrkesaktiv skattyter innebærer utfyllingen av selvangivelsen noen ganske få operasjoner. (1) utfylling av posten for samlet lønnsinntekt, (2) valg av «personal allowance» etter de tre alternativene for sivilstatus, (3) valg av «personal allowance for dependents», som er antall forsørgede ganger \$4 000, (4) utregningen av skattbar inntekt som (1) minus summen av (2) og (3). Deretter kan skatteyteren regne ut skatten sin som 19 pst av skattbar inntekt.

Denne andre gevinsten ved den flate skatten innebærer etter Hall og Rabushkas vurdering en enorm ressursbesparelse for den amerikanske økonomien. Ikke bare gjør den selve skatteadministrasjonen langt enklere og billigere, den gjør det også langt enklere for den individuelle skattebetaler å forholde seg til skattesystemet. Dette skyldes i første rekke den drastiske forenklingen av fradragene. De har selv anslått (1995, s. 127) at denne gevinsten beløper seg til omtrent 10 pst av all personlig inntektsskatt i USA (noe som skulle svare til mellom 1 og 2 pst av BNP). Det er selvsagt meget vanskelig å vurdere dette tallet i relasjon til norske forhold. I hvert fall hvis en skal dømme etter Hall og Rabushkas egen beskrivelse av det amerikanske inntektsskattesystemet i deres kapittel 1, der systemet beskrives som «a nightmare of complexity», er det lite som tyder på at systemet er mindre komplisert enn det norske.

## 6 Fordelingsvirkninger

---

### *Teoretiske perspektiver*

Den sammenligningen mellom proporsjonal og progressiv beskatning som er gjort i Figur 1.4 antyder sterkt at en overgang til flat skatt også ville bety en overgang til et mindre omfordelende skattesystem. I dette diagrammet er det slik at folk med lavere og midlere inntekter får en høyere skattebyrde enn de hadde før, mens det er de øvre inntektsgruppene som tjener på en overgang til flat skatt. Det er imidlertid nødvendig med noen motforestillinger til dette enkle bildet.

Sammenligningen i Figur 1.4 gjelder for en proporsjonal flat skatt. Flat skatt med bunnfradrag eller negativ inntektsskatt vil ikke slå så uheldig ut for de som har lavest inntekt. Men tendensen til at det er høyinntektsgruppene

som tjener mest på reformen vil også være der under disse alternative systemene.

Figur 1.4 forutsetter implisitt at skattegrunnlaget er det samme under proporsjonal og progressiv beskatning. Hvis en overgang til flat skatt samtidig innebærer en overgang til et bredere skattegrunnlag med mindre fradragmuligheter, svekkes tendensen til at det er høyinnteksgruppene som vil tjene på innføring av flat skatt.

En underliggende forutsetning i Figur 1.4 er også at fordelingen av bruttoinntektene - inntektsfordelingen før skatt - er uavhengig av skattesystemet. Fra et teoretisk synspunkt er det en ganske restriktiv forutsetning. Som i incidensanalysen forøvrig er det en rimelig antakelse at skattebyrden deles mellom kjøper og selger i markedet, slik at den reelle incidens er annerledes enn den formelle. En mulig implikasjon av dette er for eksempel at en senkning av skattesatsene på de høyeste inntektene vil føre til at bruttoinntektene for høyinnteksgruppene vil falle relativt til inntektsnivået for øvrig.

Hvis det er slik at overgang til flat skatt fører til en samfunnsøkonomisk mer effektiv ressursallokering, betyr dette at gjennomsnittsinntekten i samfunnet stiger. En slik effekt vil kunne tenkes å dempe det negative utslaget for lavinnteksgruppene av at deres skattebyrde stiger. De må riktignok betale en høyere gjennomsnittsskatt, men den betales av en høyere inntekt.

Incitamentet til skatteunndragelse og -omgåelse synker når marginalskatten blir lavere. Hvis slike aktiviteter særlig er konsentrert til de øvre innteksgrupper, kan det føre til at en større del av inntekten kommer til beskatning, og det kan dempe de fordelingsvirkningene som er til fordel for høyinntektstakere.

### *Empiriske studier*

Det finnes knapt noen empiriske studier av skatt og inntektsfordeling som tar hensyn til alle de komplikasjonene som er nevnt ovenfor. Og som i diskusjonen av arbeidstilbud og effektivitet finnes det ingen studier som kan trekke på direkte observasjoner av skattereformer i retning av flat skatt. En viss indikasjon kan vi få ved å studere erfaringer fra reformer som går i retning av flatere skatt. Som i avsnitt 4 skal vi også her konsentrere oppmerksomheten om amerikanske og svenske reformer.

Utgangspunktet for den amerikanske skattereformen av 1986 var at reformen ikke skulle føre til vesentlig vertikal omfordeling, altså omfordeling mellom ulike innteksgrupper; derimot var noe av hensikten å oppnå en større grad av horisontal likhet, altså likebehandling av personer med samme betalingssevne.<sup>7</sup> Empiriske studier som Gravelle (1992) og Auerbach og Slemrod (1997) finner da også at det er vanskelig å finne noen klar omfordelingseffekt av skattereformen. Det interessante ved denne konklusjonen er selvsagt at en reduksjon av den formelle progresjon i skattesystemet ikke har ført til en svakere grad av omfordeling. Forklaringen på dette er for det første at en reduksjon av den formelle progresjon ble foretatt samtidig med en overgang til et bredere skattegrunnlag, slik at høyinnteksgruppene måtte betale skatt av en høyere skattemessige inntekt. For det andre er det indikasjoner på at omfanget av unndragelse og omgåelse i høyinnteksgruppene gikk kraftig ned som en følge av reduserte marginalsatter; se Slemrod (1998).

7. Horisontal likhet er et komplisert begrep som det ikke er lett å gi noe konkret innhold. Jeg går ikke inn på noen kritisk vurdering av det her.

Den svenske skattereformen av 1991 ble gjennomført under forutsetning av at den ikke skulle lede til en mer ujevn fordeling av inntekter etter skatt, altså en lignende restriksjon som den som var pålagt den amerikanske reformen. I sin evaluering av reformen konkluderer Agell, Englund og Södersten (1995) med at skattereformen isolert sett har ført til vesentlig mindre utjevning. Utvidelsen av skattegrunnlaget og reduksjonene av fradragene har ikke vært betydningsfulle nok til å oppveie effekten av lavere marginalsatter på de høye inntektene. Samtidig med reformen ble det imidlertid innført økninger av tilskuddene til barnefamilier og av bostøtten. Ser man disse økningene som tiltak som er komplementære med den egentlige skattereformen, blir den samlede utjevningseffekten av systemet minst like sterk som den var før reformen.<sup>8</sup>

Aaberge, Colombino og Strøm (1998) har i sine estimater av konsekvensene av overgang til flat skatt i Italia også studert virkningene på inntektsfordelingen. De finner at i de to laveste decilene av inntektsfordelingen (beregnet på husholdningsdata) er det over 80 pst som taper på reformen. I de seks midterste decilene er det en svak overvekt av vinnere, mens vinnerne er i overveldende flertall i de to øverste decilene. Alt i alt er det et svakt flertall (51,8 pst) av vinnere i befolkningen. I deres studie er det imidlertid ikke gjort noen forutsetninger om endringer i skattegrunnlaget; den flate skatten forutsettes å bli utlignet på grunnlag av det samme inntektsbegrepet som den eksisterende progressive skatten.

## 7 Optimal beskatningsteori og flat skatt

---

Vi har nå gjennomgått både teori og empiri som kaster lys over virkningene av å innføre en flat skatt. Så langt har vi ikke prøvd å veie de forskjellige virkningene sammen for å komme frem til en helhetsvurdering av om en flat skatt er en god ting eller ikke. Det kunne også være gode grunner til å la være å gjøre det. Riktignok er det så at virkningene av en slik reform på arbeidstilbudet og effektiviteten i ressursbruken i prinsippet er objektive indikatorer som ikke krever at man blander inn verdispørsmål. Det samme er tilfellet med virkningene på inntektsfordelingen. Det er når man skal sette de to typene indikatorer opp mot hverandre at problemene oppstår. Vi har sett i det foregående at det er mulig å argumentere for at en flat skatt vil føre til økt effektivitet men til en skjev inntektsfordeling. Er effektivitetsgevinsten så stor at den gjør det verdt å akseptere en større grad av ulikhet? Eller er en skjev inntektsfordeling for mye å betale for økt effektivitet?

Det er klart at man ikke kan svare på denne typen spørsmål uten også å trekke inn etiske vurderinger, og den økonomiske vitenskap kan ikke gi noe svar på hvilke former for etiske vurderinger som er «de riktige». Ikke desto mindre er det et siktemål for teorien om optimal beskatning å karakterisere den optimale avveining mellom effektivitets- og fordelingshensyn. Dette er særlig tydelig i teorien om optimal inntektsbeskatning, slik den i sin moderne versjon ble formulert av Mirrlees (1971).

Mirrlees tenker seg en verden befolket av individer som får hele sin inntekt fra arbeid. De har identiske preferanser men ulik produktivitet, noe

8. Bostøtten i det svenske systemet er inntektsavhengig, slik at den trappes ned når inntekten stiger. Dette har ført til høye effektive marginalsatter på lave inntektsnivåer, altså en form av «fattigdomsfelle» som reformer i retning av flat skatt ellers har til formål å avskaffe.

som i arbeidsmarkedet resulterer i at de får ulike lønninger, og dette fører igjen til ulikheter i inntekt. Myndighetene ønsker å maksimere summen av nytte i samfunnet, der hver enkelts nytte avhenger av fritid og konsum, og der nyttefunksjonen er gitt en slik form at myndighetenes preferanser er karakterisert ved aversjon mot ulikhet. Spørsmålet er nå hvordan en optimal omfordelende inntektsskatt ser ut.<sup>9</sup> Mirrlees' metode for å løse dette problemet gikk i prinsippet ut på å finne frem til en skattefunksjon som var en ikke-lineær funksjon av inntekten, og studere dens egenskaper.

Ut fra rent analytiske metoder var det ikke så mange spesifikke konklusjoner Mirrlees kunne trekke ut av analysen. Han gjorde derfor en del simuleringseksperimenter, basert på spesielle forutsetninger om preferansene, om graden av ulikhetsaversjon og om fordelingen av produktivitet i befolkningen. I simuleringseksperimentene viste det seg interessant nok at den optimale skattefunksjonen var tilnærmet lineær. Gjennomsnittsskatten steg med inntekten, mens marginals-katten var tilnærmet konstant (eller svakt fallende). Det svarer omtrent til en flat skatt i form av en negativ inntektsskatt. Flere senere forfattere har tatt utgangspunkt i dette resultatet og prøvd å karakterisere en optimal lineær inntektsskatt; se f.eks Dixit og Sandmo (1977). Dette problemet er langt enklere enn Mirrlees' opprinnelige formulering, siden det dreier seg om å bestemme to parametre, marginals-katten og overføringsbeløpet. (På samme måte ville det for tilfellet med flat skatt med bunnfradrag dreie seg om å bestemme marginals-katten og størrelsen på bunnfradraget.) Høyere marginals-katt gir større overføringsbeløp og høyere progressivitet.

Det viser seg at den optimale marginals-katt blir høyere, jo mindre den aggregerte substitusjonsvirkningen i arbeidstilbudet er, d.v.s. jo lavere markedets kompenserte arbeidstilbudselastisitet er. Dette er effektivitetshensynet i skattepolitikken; skadevirkningen av en høy marginals-katt er liten når kvantumsutslaget av prisvridningen er lite. Marginals-katten blir også høyere, jo større spredning det er i fordelingen av produktivitet mellom enkeltindividene i økonomien, altså jo større ulikhet det er før skatt. Endelig blir den optimale marginals-katten høyere, jo sterkere aversjon myndighetene har mot ulikhet. Det siste hensynet er det etiske elementet i fordelingspolitikken som bestemmer avveiningen mellom effektivitets- og fordelingshensyn. Dette er diskutert nærmere i Atkinson (1995).

De arbeidene om optimal inntektsbeskatning som vi her har referert, dreier seg bare om beskatning av arbeidsinntekt, siden de formelle modellene ikke har bygget inn noen sparedimensjon. De modellene som har gjort det, har stort sett begrenset seg til lineære modeller og fokusert på spørsmålet om arbeids- og kapitalinntekt bør skattlegges med samme (proporsjonale) skatt, eller om de to skattesatsene bør være ulike; se Atkinson og Sandmo (1980) og oversikten i Sandmo (1985). Generelt viser det seg at svaret er at skattesatsene bør være ulike, noe som skyldes at arbeidstilbudet og sparingen har ulike elastisiteter med hensyn på lønn og rente etter skatt. Anslag på de empiriske verdier av elastisitetene tyder også på at skatten på kapitalinntekt bør være lavere enn på arbeidsinntekt; se Atkinson og Sandmo (1980) og King (1980). Nielsen og Sørensen (1997) bruker et lignende analyseformat til å argumentere for at den «duale» inntektsskatten i de nordiske land (progressiv skatt på arbeidsinntekt, flat skatt på kapitalinntekt) kan begrunnes ut fra et

9. Litteraturen om optimal inntektsbeskatning er et komplisert felt, og jeg kan bare skissere de viktigste elementene i teorien. En grundig diskusjon finnes i Myles (1995, kap. 5). For en populær fremstilling se Sandmo (1999).

rent effektivitetsstandpunkt fordi den leder til en større grad av nøytralitet i beskatningen av avkastningen på finanskapital og humankapital.

Har optimal beskatningsteori noe av verdi å tilføre debatten om flat skatt? Hvis man er ute etter et ja/nei-svar på spørsmålet om flat skatt er en god ide, vil man bli skuffet. På den annen side kan litteraturen hjelpe til å strukturere debatten på en ryddig måte, og den har faktisk også noen spesifikke resultater som er nyttige å ta med. Et viktig resultat er åpenbart at en flat skatt i mange tilfeller fremstår som en brukbar tilnærming til en optimal ikke-lineær skatt. En rasjonell avveining mellom effektivitets- og fordelingshensyn kan således ivaretas innenfor rammen av en flat skatt. Dette er imidlertid under forutsetning av at den flate skatten har et element av progressivitet, slik som tilfellet er med flat skatt med bunnfradrag og med negativ inntektsskatt. Begge hensyn kan også ivaretas med en flat proporsjonal skatt, men da må det forutsettes at skatten kan kombineres med andre virkemidler i fordelingspolitikken, som for eksempel en garantert minsteinntekt.

En annen innsikt som fortjener å bli tatt alvorlig, er resultatet om at det i alminnelighet er optimalt å drive skattemessig diskriminering av arbeids- og kapitalinntekt. Det er imidlertid grunn til å påpeke at utledningene av dette resultatet bygger på en forutsetning om at skillet mellom arbeids- og kapitalinntekt er veldefinert og fullt ut observerbart av skattemyndighetene. Mange av problemene med praktiseringen av en slik dual skattemodell kommer av at denne forutsetningen i praksis ikke holder, og at skattearbitrasje og -omgåelse kan underminere denne konstruksjonen gjennom skattemotiverte finansielle transaksjoner. Slike problemer er analysert i en artikkel av Agell og Persson (1997).

## **8 Konklusjoner og perspektiver**

---

Det er ikke helt enkelt å oppsummere hovedpunktene i denne oversikten. La meg likevel gjøre et forsøk på å trekke ut noen hovedkonklusjoner.

Effektivitets- og fordelingsvirkningene ved overgang fra progressiv til flat skatt er avhengig av hvilken av de tre hovedmodellene for flat skatt man velger. Men hvis man tenker seg at den enkleste formen - flat proporsjonal skatt - blir kombinert med en inntektsoverføring som sikrer inntekten til de med lavest inntekt, er det også sterke likhetspunkter mellom de tre variantene. Dette gjør det mulig å uttale seg relativt generelt om forholdet mellom progressiv og flat beskatning uten alltid å presisere hvilken av variantene man har i tankene.

Økonomisk-teoretisk analyse gir ingen klare hypoteser om konsekvensene av flat skatt for arbeidstilbudet eller for samfunnsøkonomisk effektivitet. De empiriske studiene vi har, heller imidlertid i retning av en nokså beskjeden positiv virkning på arbeidstilbudet og en relativt klar positiv effekt på samfunnsøkonomisk effektivitet.

Det er ingen spesiell grunn til å vente at flat skatt vil stimulere sparingen. Derimot vil flat skatt kunne gi samfunnsøkonomiske effektivitetsgevinster gjennom en mer ensartet beskatning av ulike typer kapitalinntekter. Mer generelt vil en uniformering av skattesatsene på forskjellige inntektstyper kombinert med en utvidelse av skattegrunnlaget antakelig være vel så viktig for samfunnsøkonomisk effektivitet som forenklingen av skattestrukturen. I dette perspektivet er flat skatt en videreføring av den type skattereformer som er blitt gjennomført både i Norge og andre land i løpet av åtti- og nittiårene.



En flat skatt som både forenkler skattestrukturen og skattegrunnlaget, vil kunne føre til vesentlige kostnadsreduksjoner i skatteadministrasjonen, vidt definert. Men denne konklusjonen er kritisk avhengig av hvilke reformer, utover endringer i den personlige inntektsskatten, som gjennomføres i skattesystemet.

Flat skatt kan føre til mindre omfordeling enn en progressiv skatt. Men den reelle progresjon er i praksis ofte betydelig mindre enn den formelle. Konklusjoner om omfordeling er også følsomme for hvilke andre endringer i skatte- og overføringssystemet som en flat skatt-reform blir kombinert med.

Optimal beskatningsteori kan ikke gi noen sterke anbefalinger om innføring av flat skatt. Derimot viser teorien at flat skatt ikke er uforenelig med et ønske om å komme frem til et rasjonelt kompromiss mellom hensynene til inntektsutjevning og samfunnsøkonomisk effektivitet.

La meg til slutt nevne noen momenter som er relevante i debatten om flat skatt, men som ikke er kommet klart frem i diskusjonen i det foregående.

Det er ingen tvil om at den viktigste appellen ved forslagene om flat skatt ligger i systemets enkelhet. Ovenfor har jeg - som i mye av litteraturen ellers - lagt vekt på den mulige innsparingen av administrasjonskostnader som en kan få ved å innføre et enkelt og oversiktlig system for flat beskatning. Men det er viktig å tilføye at denne kostnadsbesparelsen også har et fordelingsaspekt. Et komplisert skattesystem favoriserer de ressurssterke. Et enklere system gjør den enkeltes skattebyrde mindre avhengig av evnen til å foreta kompliserte skattemessige tilpasninger.

Jeg har i det foregående ikke tatt opp spørsmål omkring skattesystemets virkninger på lønnsdannelsen og på omfanget av arbeidsledigheten. Røed (1998) har en oversikt over argumenter som trekker i retning av at progresjon i beskatningen kan føre til lavere likevektsledighet, dels ved at den kan føre til lavere lønnskrav fra fagforeningenes side, dels ved at lav marginalskatt for lavinntektsgruppene kan slå ut i reduserte bruttolønninger og dermed økt etterspørsel etter lavproduktiv arbeidskraft.

Forskere innenfor offentlig økonomi blir ofte beskyldt for å være politisk naive ved å fremsette reformforslag som er helt løsrevne fra hva som er realistiske reformmuligheter i det politiske systemet. Jeg skal ikke ta standpunkt til om dette er en berettiget kritikk eller ikke, men det er i alle fall tvilsomt om den rammer særlig godt når det gjelder flat skatt. Forslaget til Hall og Rabushka har vakt stor interesse og støtte i mange deler av det amerikanske politiske miljø. Folk med venstresidesympatier i politikken liker bunnfradraget, som gir lav beskatning av de fattigste og en effektiv progresjon i beskatningen. Personer på høyresiden har sympati for de lave marginalskattene på topp. Atkinson (1995) refererer til en «regnbuekoalisjon» av politisk støtte for forslaget om flat skatt kombinert med garantert minsteinntekt.<sup>10</sup> Det er en interessant økonomisk forskningsoppgave i seg selv å studere den flate skattens politiske økonomi. Hvilke faktorer er det som bestemmer oppslutningen om en flat skatt? Hva er den «politiske likevektsløsningen» når det gjelder forholdet mellom marginalskatt og bunnfradrag? Men dette er en annen type problemstillinger enn de vi har behandlet i det foregående, og det vil føre for langt å gå inn på dem i denne sammenhengen.

10. Atkinson selv tar, i motsetning til Hall og Rabushka, ikke noe klart standpunkt i debatten. «It is not my purpose to argue for or against the introduction of such a scheme, but it is certainly my view that it should be on the agenda for any serious discussion of tax and social security reform for the twenty-first century» (1995, s. 1).

*Referanser*

Agell, Jonas, Peter Englund og Jan Södersten (1995), Svensk skattepolitikk i teori och praktik: 1991 års skattereform, Bilaga 1 til SOU 1995: 104, Fritzes, Stockholm.

Agell, Jonas, Peter Englund og Jan Södersten (1996), «Tax reform of the century - the Swedish experiment,» *National Tax Journal* 49, 643-664.

Agell, Jonas og Mats Persson (1997), «Tax arbitrage and labor supply,» Uppsala Universitet, Nationalekonomiska institutionen, Working Paper 1997:26.

Atkinson, Anthony B. (1993), «Work incentives,» kapittel 2 i A. B. Atkinson og G. V. Mogensen (red.), *Welfare and Work Incentives: A North European Perspective*, Oxford: Clarendon Press.

Atkinson, Anthony B. (1995), *Public Economics in Action: The Basic Income/Flat Tax Proposal*, Oxford: Clarendon Press.

Atkinson, Anthony B. og Agnar Sandmo (1980), «Welfare implications of the taxation of savings,» *Economic Journal* 90, 529-549.

Auerbach, Alan J. og Joel Slemrod (1997), «The economic effects of the Tax Reform Act of 1986,» *Journal of Economic Literature* 35, 589-632.

Dixit, Avinash K. og Agnar Sandmo (1977), «Some simplified formulae for optimal income taxation,» *Scandinavian Journal of Economics* 79, 417-423.

Eissa, Nada (1995), «Taxation and the labor supply of married women: The Tax Reform Act of 1986 as a natural experiment,» NBER Working Paper no. 5023, Cambridge, Mass.

Feldstein, Martin (1978), «The rate of return, taxation and personal savings,» *Economic Journal* 88, 482-487.

Feldstein, Martin (1995), «Behavioral responses to tax rates: Evidence from the Tax Reform Act of 1986,» *American Economic Review* 85, Papers and Proceedings, 170-174.

Ferber, Robert og Werner Z. Hirsch (1978), «Social experimentation and public policy: A survey,» *Journal of Economic Literature* 16, 1379-1414.

Gravelle, Jane G. (1992), «Equity effects of the Tax Reform Act of 1986,» *Journal of Economic Perspectives* 6, 27-44.

Hall, Robert E. og Alvin Rabushka (1985, 1995), *The Flat Tax*, Second Edition, Stanford, California: Hoover Institution Press.

Hausman, Jerry A. (1985), «Taxes and labor supply,» kapittel 4 i A. J. Auerbach and M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, Volume I, Amsterdam: North-Holland.

King, Mervyn A. (1980), «Savings and taxation,» G. A. Hughes og G. M. Heal (red.), *Public Policy and the Tax System*, London: Allen & Unwin.

Lindbeck, Assar (1995), «Welfare state disincentives with endogenous habits and norms,» *Scandinavian Journal of Economics* 97, 477-494.

Mirrlees, James A. (1971), «An exploration in the theory of optimum income taxation,» *Review of Economic Studies* 38, 175-208.

Myles, Gareth D. (1995), *Public Economics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Nielsen, Søren Bo og Peter Birch Sørensen (1997), «On the optimality of the Nordic system of dual income taxation,» *Journal of Public Economics* 63, 311-329.

Røed, Knut (1998), «Flat skatt, effektivitet og arbeidsledighet,» *Sosialøkonomen* 52, nr. 1, 2-11.

Sandmo, Agnar (1981), «The rate of return and personal savings,» *Economic Journal* 91, 536-540.

Sandmo, Agnar (1985), «The effects of taxation on saving and risk-taking,» kapittel 5 i A. J. Auerbach and M. Feldstein (red.), *Handbook of Public Economics*, Volume I, Amsterdam: North-Holland.

Sandmo, Agnar (1999), «Asymmetric information and public economics: The Mirrlees-Vickrey Nobel Prize», kommer i *Journal of Economic Perspectives*.

Skinner, Jonathan og Daniel Feenberg (1990), «The impact of the 1986 tax reform on personal saving,» kapittel 3 i J. Slemrod (red.), *Do Taxes Matter? The Impact of the Tax Reform Act of 1986*, Cambridge, Mass.: MIT Press.

Slemrod, Joel (1998), «How costly is a large, redistributive public sector?» *Swedish Economic Policy Review* 5, 87-105.

Aaberge, Rolf, Ugo Colombino og Steinar Strøm (1998a), «Social evaluation of individual welfare effects from income taxation: Empirical evidence based on Italian data,» manuskript.

Aaberge, Rolf, Ugo Colombino og Steinar Strøm (1998b), «Labor supply in Italy,» manuskript.

## Vedlegg 2

# Virkinger på arbeidstilbud og velferd av flat beskatning

av Steinar Strøm<sup>11</sup> og Rolf Aaberge<sup>12</sup>

## 1 Innledning

---

I den norske personbeskatningen er statsskatten på bruttoinntekt utformet slik at marginals-katten blir høyere (opp til et visst nivå) jo høyere arbeidsinntekten er. I dag er høyeste marginals-katt knappe 50 pst. Betingelsen for at skatteandelen skal være stigende med inntekt (progressive skatter), er at skatten på den sist tjente krone (marginals-katten) overstiger skatteandelen. Dette er tilfelle i det norske skattesystemet. Begrunnelsen for et slikt system er hensynet til inntektsfordelingen. Skattene skal gjøre inntektene etter skatt mer like. Dette er den *direkte effekten* av skattene. Problemet er at skattene også har en *indirekte effekt* på fordelingen av inntektene. Med indirekte virkninger av beskatningen mener vi fordelingsvirkningene som følger av at skattene kan påvirke individenes tilpasninger i arbeidsmarkedet og dermed inntektene før skatt, dvs bruttoinntektene. Disse effektene har vært gjenstand for mye diskusjon både i USA og Europa og det er blant annet blitt hevdet at progressiv beskatning hemmer arbeidstilbudet og at samfunnet derfor lir et effektivitetstap. Noen har også stilt spørsmål ved fordelingsvirkningene av progressive skattesystem, fordi bruttoinntektene kan bli mer ulikt fordelt under et progressivt system enn under et system uten progressivitet.

For å kunne evaluere viktige sider ved virkningene av beskatningen av personinntekter på effektivitet og fordeling, trenger vi en empirisk modell for individers arbeidstilbud. En slik modell kan benyttes til å studere hvordan arbeidstilbudet i form av yrkesdeltagelse og timer tilbudt blir påvirket av beskatningen. Ideelt sett vil en ønske en modell som kan gi svar på følgende type spørsmål:

For å svare på alle tre spørsmålene er det nødvendig å bruke en mikroøkonometrisk modell. Det første spørsmålet kan i prinsippet besvares ved hjelp av en makroøkonometrisk modell, men som vi skal se nedenfor er det mange problemer forbundet med tolkningen av tilbudsrelasjoner som utelukkende bygger på aggregerte tidsserier med arbeidsmarkedetsdata.

## 2 Fra teori til empiri

---

En ofte benyttet framgangsmåte ved modellering av arbeidstilbud har vært å uttrykke arbeidstilbudet (i timer, eventuelt yrkesdeltakelsen) som en lineær, eller eventuelt en log-lineær, funksjon av netto timelønn (brutto timelønn multiplisert med en minus marginals-katt), arbeidsfri inntekt og sosioøkonomiske variable som beskriver egenskapene ved husholdningene. I noen tilfeller er denne arbeidstilbudsmodellen estimert på aggregerte tidsseriedata. Denne

---

11. Sosialøkonomisk institutt, Universitetet i Oslo

12. Forskningsavdelingen, Statistisk sentralbyrå

modellen og bruken av den til skatteanalyser kan kritiseres på grunn av mangler og svakheter ved modellutformingen. Vi skal drøfte dette nedenfor under følgende stikkord: Seleksjon, endogenitet, konvekse budsjett, marginale og globale kriterier, simultanitet, rasjonering og spesifisering av modell.

## 2.1 Viktige momenter ved modellutformingen

### *Seleksjon*

Utgangspunktet for modellering av arbeidstilbudet er at individene står overfor to typer av beslutninger. Individet skal foreta et valg om det vil delta i lønnet arbeid utenfor hjemmet og dernest hvor mange timer det ønsker å arbeide. Estimerer en arbeidstilbudet på data blant de som er i arbeid uten å ta hensyn til hvordan data er blitt til, ser en bort fra at noen har valgt å arbeide utenfor hjemmet, andre ikke. Data en benytter er et resultat av individuelle valg som kan gi opphav til sosial seleksjon. Ignorerer denne seleksjonseffekten kan en komme i skade for å få skjeve estimat på arbeidstilbudsrelasjonen, se Heckman (1974, 1979) for en tidlig behandling av dette temaet. I disse tidlige arbeidene av Heckman ble arbeidstilbudet i timer for et individ antatt å være proporsjonalt med differansen mellom markedslønnen og reservasjonslønnen (lik den marginale substitusjonsbrøk mellom fritid og konsum, evaluert i punktet hvor timer arbeidet utenfor hjemmet er lik null) til individet. Beslutningen om å arbeide utenfor hjemmet kunne dermed avledes fra en sammenlikning mellom markedslønnen for den første timen arbeidet og reservasjonslønnen. Både markedslønnen og reservasjonslønnen er påvirket av forhold som er uobserverbare for økonometrikeren. Dersom det er korrelasjon mellom de uobserverbare forhold som påvirker disse to lønnsstørrelsene, oppstår seleksjonsproblemet påvist av Heckman. Dersom en vil inkludere beslutningen om å arbeide utenfor hjemmet eller ikke i den empiriske analysen, oppstår problemet om hvilken markedslønn en skal tilordne de individene som ikke er i arbeid, hvis de hadde vært i arbeid.

### *Endogenitet*

Den andre fellen en kan gå i når en estimerer arbeidstilbudet er å ignorere det faktum at marginals-katten og dermed timelønnen etter marginals-katt varierer med inntekten når skattene er progressive. Dette betyr at for gitt bruttotimelønn øker marginals-katten med arbeidstilbudet. Marginals-katten og dermed timelønnen etter marginals-katt blir en endogen variabel. Ignorerer denne endogeniteten når en estimerer arbeidstilbudsrelasjoner kan estimatene bli skjeve. Vi viser til H. Rosen (1976) for en tidlig diskusjon av forholdet mellom skatt og endogenitet.

### *Konvekst budsjett*

I de fleste land varierer marginals-kattene med inntekten. Men ofte oppstår et tilleggsproblem fordi marginals-kattene i mange tilfeller ikke er uniformt stigende med inntekten. Spesielt blir dette tilfelle når en trekker inn ulike former for støtte som individer kan motta og som blir trappet ned ettersom inntektene øker. I Norge er dette av stor betydning for de effektive marginals-kattene til aleneforeldre. Felles beskatning av ektefeller for inntekter opp til visst nivå på individuelle inntekter - slik det er i Norge - fører også til at marginals-kattene ikke er overalt stigende med inntekter. Budsjettmengdene blir ikke-konvekse

og en kan ikke lenger analysere vvalget av å tilby arbeid eller ikke ut fra en sammenlikning av individets reservasjonslønn og marginale timelønn for den første timen arbeidet. Heckmans Fremgangsmåte for å ta hensyn til seleksjonsproblemet i analyse av arbeidstilbudsdata kan ikke lenger benyttes, men må nå modifiseres for å reflektere at arbeidstilbudet er styrt av sammenlikninger av nyttenivåer ved arbeidstider som er mer enn marginalt forskjellige. Faste kostnader ved å gå ut i lønnet arbeid bidrar også til å gi ikke-konvekse budsjettmengder. Kontantstøtten til småbarnsforeldre hvis statsstøttet barnehage velges bort og moren blir hjemme med barnet, er et annet eksempel på en ordning som bidrar til ikke-konvekse budsjettmengder. Forøvrig viser vi til Burtless og Hausman (1978) og Hausman (1980,1981,1985). Hausmans tilnærming (med linære arbeidstilbudsrelasjoner estimert på linearisering av budsjettkurvene på ulike skattesegmenter) har dannet en skole innen empirisk arbeidstilbud.

### *Marginale og globale kriterier*

Ved ikke-konvekse budsjettmengder blir en nødt til å sammenlikne nyttenivåer for å bestemme individers tilpasning (globale kriterier). Dette har også til konsekvens at det er skatten i pst av inntekt (dvs skatteandelen, ofte kanskje noe misvisende kalt gjennomsnittskatten) i ulike arbeidstidspunkt som påvirker individets tilpasning. Marginale kriterier, hvor en sammenlikner reservasjonslønn og marginal timelønn (brutto timelønn etter skatt), kan som nevnt i punktet foran ikke brukes som grunnlag for å avgjøre tilpasningen til individene. Dette forholdet er også viktig når en skal drøfte virkninger av skattereformer. Som vist i Aaberge, Colombino og Strøm (1998a) vil en overgang til flat beskatning i Italia, Norge og Sverige øke marginals-katten for de laveste inntektene. Likevel var det mange som ble predikert til å øke sitt arbeidstilbud fra null timer (hjemmeværende) til et betydelig antall timer per år. Årsaken var at marginals-katten for høyere inntekter og dermed høyere timetall gikk ned og ga individene insentiver til å «hoppe» fra null timer til et høyt timetall. Den tradisjonelle og enkle tilbudsmodellen, hvor ikke-konveksiteten ignoreres, kan ikke fange opp denne virkningen av en skattereform.

### *Simultanitet*

En stor del av befolkningen er gifte eller samboende. Til tross for dette faktum analyseres ofte arbeidstilbudet for menn og kvinner uten at det tas hensyn til samhandlingen mellom ektefeller (samboende). Denne samhandlingen har to kilder; husholdets preferanser og budsjettbetingelse. Husholdets preferanser kan uttrykkes som en funksjon (nyttefunksjon) av husholdets konsum og mannens og kvinnens tid til disposisjon utover lønnet arbeid, ofte kalt fritid. En rimelig hypotese er at grensenytten av mannens (kvinnens) fritid øker når kvinnens (mannens) fritid øker og dermed kan mannens (kvinnens) tilbud av arbeid bli påvirket ikke bare av variasjoner i egen timelønn, men også i ektefellens. Budsjettbetingelsen for husholdet avhenger av ektefellenes timelønn og arbeidstid samt av skattbar ikke-arbeidsinntekt og skattefrie overføringer. Følgelig vil både mannens og kvinnens timelønn påvirke konsummulighetene til husholdet og dermed vil variasjonen i mannens timelønn ikke bare påvirke hans eget arbeidstilbud, men også ektefellens. Vi viser til Hausman og Ruud (1984) som var blant de første til å drøfte betydningen av simultanitet samtidig som budsjettmengdene er ikke-konvekse.

### *Rasjonering*

I mikroøkonomiske analyser av husholdsdata er det i de senere årene blitt mer vanlig å basere empiriske analyser på en spesifisert nyttefunksjon i stedet for en spesifisert tilbuds/etterspørsels-funksjon. En viktig årsak til dette er at hushold typisk står overfor både diskrete og kontinuerlige valg. Ved diskrete valg må nyttenivåer sammenliknes for å finne den optimale tilpasningen. Eksempel kan være en mor som skal velge om hun skal ha lønnet arbeid utenfor hjemmet, og gitt at hun har funnet ut at hun vil tilby arbeid, hvor mange timer hun skal arbeide utenfor hjemmet. Arbeidstilbud, gitt beslutning om yrkesdeltakelse, er tradisjonelt blitt behandlet som en kontinuerlig variabel. For noen kan dette være en riktig tilnærming, men for mange står valget mellom å velge jobber som er karakterisert ved bestemte timetall, lønnsbetingelser og andre forhold. I slike tilfeller er arbeidstilbud, både valget om yrkesdeltakelse og timer arbeidet, et diskret valg. Et viktig faktum er videre at ulike typer jobber er tilgjengelig i markedet med ulike sannsynligheter for å forekomme. En fulltids jobb er ofte lettere å finne i markedet enn en jobb med et beskjedent timetall, eller for å si det noe mer teknisk: Det er ulik sannsynlighetsmasse knyttet til tilgjengeligheten av ulike typer jobber og denne kan variere fra individ til individ. Årsaken finner en i bedriftsteknologi (arbeidet i en bedrift må skje ved at arbeiderne er tilstede samtidig på arbeidsplassen), i arbeidstider bestemt på sentralt hold i forhandlinger mellom organisasjoner som representerer bedrifter og arbeidere, og i arbeidstidsbestemmelser fastsatt av myndighetene. Personer med lav utdanning kan ha færre valgmuligheter, også med hensyn til timer arbeidet, enn en person med høy utdanning. Et grunnleggende arbeid av Dagsvik (1994) har gjort det lettere å kontrollere for rasjonering (med hensyn til i det hele tatt å finne seg en jobb og timer arbeidet) under utformingen av modeller for arbeidstilbud.

Det å ta hensyn til at ulike typer jobber er tilgjengelig i markedet med ulik sannsynlighet er ikke bare viktig ved estimering av modeller. Også i evaluering av skattereformer kan dette forholdet spille en rolle. Som nevnt foran kan arbeidstilbudet hoppe fra null til et positivt antall timer på grunn av en skattereform, til tross for at reformen kan øke skatten for den første timen tilbudt. Årsaken som ble nevnt, var ikke-konvekse budsjettmengder og det ble vist til et konkret eksempel fra simuleringer på italienske, norske og svenske data. Når ulike jobbtper forekommer med ulik sannsynlighet i markedet, kan disse hoppene forsterkes. Ikke bare kan skatten ved for eksempel en heltidsjobb gå ned ved en skattereform, heltidsjobber er i tillegg de jobber det er flest av i markedet! Betydelige hopp i arbeidstilbudet som følge av en skattereform, er funnet i simuleringer på norske data (Aaberge, Dagsvik og Strøm, 1995) og italienske data (Aaberge, Colombino og Strøm, 1998b), og med samme årsaker. Slike hopp kan føre til betydelige endringer i husholdenes brutto inntekter som følge av en skattereform; for eksempel kan en hjemmeværende kvinne gå ut i en fulltidsjobb som følge av en skatteendring. Husholdenes inntekt kan følgelig endre seg mye som følge av skattereformen. Empiriske analyser av arbeidstilbudet viser at deltakelsesbeslutningen, spesielt blant gift/samboende kvinner og alenemødre, er den delen av arbeidstilbudet som er mest følsomt for endringer i lønns- og skatteforhold. Dersom en er opptatt av hvordan skatter påvirker tilbudet av arbeid og dermed av effektivitetstap ved beskatning av arbeidsinntekter, bør en rette større oppmerksomhet mot hvordan skatter påvirker deltakelsesbeslutninger og avkastningen av å arbeide i de jobber som er aktuelle for hjemmeværende og/eller undersysselsatte kvinner og menn. I mange tilfeller vil disse individene være karakterisert ved

lave potensielle timelønninger og få valgmuligheter i arbeidsmarkedet. Personer med høye trygder og/eller høye ektefelleinntekter er andre eksempler hvor responsene på skatteendringer kan være betydelige.

### *Spesifikasjon av modell*

I mange empiriske analyser av arbeidstilbud har utgangspunktet for analysene vært en lineær arbeidstilbudsrelasjon, se henvisningene foran til den såkalte Hausman-skolen. Dette er en lite fleksibel struktur og innebærer blant annet at elastisiteten av arbeidstilbudet med hensyn på lønn er stigende med lønnsatsen. Ut fra en apriori forutsetning blir en dermed ledet til en konklusjon om at det er de høyest lønte som reagerer sterkest på endringer i lønns- og skatteforhold. Analyser med dette utgangspunktet har trolig bidratt til at diskusjonen omkring effektivitetstap ved beskatningen først og fremst har dreiet seg om marginals kattene for de høyest lønte. Empiriske analyser som har hatt et mer fleksibelt utgangspunkt, har ikke funnet at tilbudselas tisetene stiger med lønnsnivået, snarere tvertom. Et metodisk poeng er forøvrig at det er vanskelig og trolig ikke helt meningsfullt å avlede en stokastisk nyttefunksjon (dvs en nyttefunksjon med uobserverbare elementer) fra en spesifisert lineær tilbudskurve med et støyledd pålagt med en uklar begrunnelse. Så vidt vi kjenner til har ingen klart å utlede sannsynlighetstettheten for en underliggende nyttefunksjon fra en stokastisk tilbudsrelasjon.

For å kunne foreta en empirisk analyse av arbeidstilbud basert på en spesifisert nyttefunksjon må en foreta et valg med hensyn til formen på nyttefunksjonen. Det er viktig at en velger en fleksibel form som tillater at arbeidstilbudskurven ikke trenger å være overalt stigende med hensyn på timelønnen og som tillater at tilbudselas tisetene ikke er bundet på forhånd til å ha en bestemt variasjon med timelønn, arbeidsfrie inntekter og timer arbeidet. Spesifikasjonen bør også tillate at arbeidstilbudsresponsene kan variere med hensyn til observerte karakteristika ved husholdene som f eks antall barn under en viss alder og ektefellenes alder. En må også foreta et valg med hensyn til formen på fordelingsfunksjonene for de forhold ved preferanser og valgmuligheter som økonometrikeren ikke observerer. Det faktum at økonometrikeren ikke observerer alle variable som påvirker preferanser og valgmuligheter fullt ut, er ikke bare viktig ved estimering av modellen. Det er også viktig å ta hensyn til denne usikkerheten når en bruker modellen til å simulere virkinger på husholdenes tilpasning og velferd av skattereformer. Begrunnelser for valg av formen på nyttefunksjoner og fordelingsfunksjoner er drøftet i Dagsvik og Strøm (1997).

## **2.2 Aggregatrelasjoner**

Tidsserieanalyser av arbeidstilbud på aggregerte data er ofte basert på en lineær eller log-lineær regresjon av menns eller kvinners arbeidstilbud (yrkesdeltakelse eventuelt timer arbeidet) mot menns, alternativt kvinners, realdisponible timelønn. I slike analyser har en funnet lave arbeidstilbudselas tiseteter og lavere enn de direkte elastisiteter som en finner i mikroøkonometriske analyser av tversnittsdata, se for eksempel Cappelen og Svendsen (1998). Imidlertid har en vært lite oppmerksom på at i tidsserieanalysene får en estimert nettoeffekten av variasjoner i timelønningene til begge ektefellene på den ene ektefellenes arbeidstilbud, for eksempel kvinnens. I en konjunkturfase kan typisk alle reallønninger bevege seg i takt. En oppgang i for eksempel kvinners



timelønn skjer samtidig som den mannlige ektefellens timelønn øker. En sammenligning mellom elastisiteter avledet fra aggregat- og mikrorelasjoner ville derfor kreve at en også tok hensyn til krysselastisitetene fra de mikroøkonomiske studiene. I Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) har en simulert virkninger på gifte kvinners og menns arbeidstilbud av en prosentlønnøkning ved hjelp av en mikroøkonomisk modell estimert på norske mikrodata fra 1979. En tilsvarende studie basert på norske data fra 1986 er gjort av Aaberge, Colombino og Strøm (1998a). Aggregerte virkninger er funnet ved å summere over individer. Den direkte virkningen i 1986 på menns yrkesdeltakelse av en pst økning i mannens lønn er 0.17 pst. Økes kvinnens timelønn også med en pst reduseres menns yrkesdeltakelse med 0.03 pst. Nettoeffekten av at både menns og kvinners timelønn øker med en pst er dermed simulert til å være på 0.14 pst i 1986. For gifte kvinner er den direkte virkningen på +0.37 pst og kryssvirkningen på -0.12. Nettoeffekten på kvinners yrkesdeltakelse av en samtidig økning i menns og kvinners timelønn med en pst er dermed 0.25 pst. Veier en sammen nettoelastisitetene for menn og kvinner med yrkesdeltakelsratene i 1986 som vektorer finner en den samlede virkningen på ektepars/samboendes yrkesdeltakelse av en samtidig økning i menns og kvinners timelønn. Denne aggregerte elastisiteten blir på 0.18 i 1986. I Cappelen og Svendsen (1998) gis det anslag på elastisiteten i yrkesdeltakelsen for hele befolkningen, gifte såvel som ugifte, mellom 16-74, med hensyn på timelønn. Anslaget er på 0.10 for 1997. Tar en hensyn til at ugiftes arbeidstilbud har vist seg å være mindre elastisk med hensyn på timelønn enn giftes arbeidstilbud og at yrkesdeltakelsen blant kvinner var noe høyere i 1997 enn i 1986, og endelig at inntektene var høyere for de fleste personer i 1997 enn i 1986 (tilbudselastisiteter faller sterkt med inntekt, se mer om dette nedenfor), er det liten forskjell, statistisk sett, mellom elastisitetene for yrkesdeltakelse i Cappelen og Svendsen (1998) og i de mikroøkonomiske studiene vist i Aaberge, Colombino og Strøm (1998a). Merk at sammenlikningene som er gjort her, utelukkende angår den delen av arbeidstilbudet som er knyttet til beslutningen om å arbeide eller ikke. Timer tilbudt, gitt yrkesdeltakelse, er ikke drøftet i Cappelen og Svendsen (1998).

Et annet spørsmål er om elastisitetene avledet fra aggregerte tidsserieanalyser er sammenlignbare med eksakt aggregerte individ-elastisiteter. Momentene som er trukket fram i diskusjonen ovenfor om estimering av mikroøkonomiske modeller for arbeidstilbud gir grunn til å tvile på om sammenligningen er meningsfull. Den log-lineære arbeidstilbudsrelasjonen er lett å estimere på aggregerte tidsseriedata, men den gir strenge begrensninger på hvordan atferden til aktørene oppfattes å være. En konstant lønnselastisitet utelukker at den kan variere med inntekt, noe som er i strid med analyser basert på mer fleksible modeller. I disse analysene har en tvertom funnet at elastisiteten er høyere, desto lavere inntekten er. En tidlig referanse er Devanzo et al (1973). Norske funn er vist i Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995). En annen svakhet ved lineære og log-lineære tilbudsrelasjoner er at de ikke er forenlig med et skattesystem som er progressivt, slik som for eksempel det norske. Hvis relasjonene skulle være det, må den arbeidsfrie inntekten retolkes slik at den fanger opp at skattesystemet er progressivt og inneholder mer enn den ene gjennomsnittlige marginale skattesatsen som benyttes i tidsseriestudiene. Siden skattereglene kan endre seg over tid, blir det dessuten svært problematisk å representere arbeidstilbudskurven som en stabil relasjon over tid.

Et mer fundamentalt spørsmål er om det er mulig å identifisere arbeidstilbudsrelasjoner fra aggregerte tidsseriedata. For å kunne gjøre dette må en forutsette at etterspørselsrelasjonene skifter mer over tid enn arbeidstilbudsrelasjonene. Dernest må en forutsette at markedet hele tiden er i likevekt. Stive lønninger vil gjøre at markedstilpasningen kan finne sted utenfor tilbudskurven, dvs på etterspørselskurven. En slik ulikevekt vil gjøre det vanskelig å bruke aggregerte tidsseriedata til å estimere arbeidstilbudsrelasjoner. Dessuten gir de enkle tidsserieanalysene ingen enkel mulighet til å estimere både yrkesdeltakelse og timer tilbudt slik at disse to typer av arbeidstilbudsrelasjoner er forenlig med mikroøkonomisk teori.

### *Bruk av aggregatrelasjoner i velferdsanalyser*

Den aggregerte arbeidstilbudsrelasjonen gir ingen mulighet til å finne tilbake til de individuelle nyttefunksjonene som kan ha styrt individenes valg. I beste fall kan en finne tilbake til den deterministiske delen av nyttefunksjonen for et representativt individ.

I studier basert på aggregerte arbeidstilbudsrelasjoner er velferdsgevinsten for samfunnet ved å erstatte et skattesystem med et annet anslått gjennom beregning av arealer under den kompenserte tilbudskurven for det representative individ (som i disse studiene kan finnes når en kjenner lønns- og inntektselastisiteter for det representative individ). Denne framgangsmåten for å beregne velferdsgevinster har en lang forhistorie i økonomifaget og en god referanse for et tidlig arbeid er Harberger (1964). Også i nyere tid er denne metoden benyttet, se bl a S. Rosen (1996). Liknende beregninger har også vært presentert i nyere norske utredninger.

En slik beregning kan kritiseres av følgende grunner:

- dersom den aggregerte tilbudskurven for arbeid i en verden med heterogene aktører skal gis en velferdsøkonomisk tolkning, må de underliggende nyttefunksjonene være kardinalt sammenliknbare mellom individer og alle individer må ha den samme politiske vekt i en underliggende velferdsfunksjon for samfunnet,
- dersom budsjettbetingelsen er ikke-lineær i valgvariablene og/eller dersom heterogeniteten i befolkningen spiller en vesentlig rolle for preferanser og valgmuligheter, må en forvente betydelige avvik mellom velferdsanslag basert på en aggregert tidsserieanalyse og en mikrobasert tverrsnittsanalyse,
- at heterogeniteten ignoreres betyr at en avstår kanskje fra det viktigste ved en evaluering av skattereformer, nemlig fordelingsvirkninger. Det er for øvrig bare i en verden med «lump-sum» beskatning at en samlet velferdsgevinst for landet kan skilles fra fordelingsvirkningene. En slik verden har bare teoretisk interesse.
- Dersom preferanser eller valgmuligheter ikke er kjent fullt ut av analytikeren er velferdsgevinstene heller ikke det. I den enkle arealanalysen av velferdsgevinster ignoreres denne usikkerheten. Denne usikkerheten er ikke bare viktig å ta hensyn til når en estimerer en modell, men også når en bruker modellen til å evaluere skattereformer.

Ideen om at en ikke trenger å spesifisere nyttefunksjoner for å analysere atferd har selvsagt en lang tradisjon i økonomisk teori. En klassisk referanse er Samuelson (1938). Oppfatningen var lenge at ved å spesifisere tilbuds- og etterspørselsfunksjoner slapp en å gå vegen om å postulere nyttefunksjoner

når en skulle foreta empiriske analyser av atferd. Nyttfunksjoner var noe en hadde et vagt forhold til, mens tilbuds- og etterspørselsfunksjoner var noe mer håndfast og som manifesterte seg i markedet. Denne skepsisen til å starte med nyttefunksjoner i empirisk forskning er nylig blitt uttrykt av Ekern (1998): «Avveiningen av preferansene for ulike goder kan forsøkes modellert via en nyttefunksjon, men den vil sannsynligvis bli høyst spekulativ og neppe treffe særlig godt på individnivå». Som vist blant annet av Hausman (1984) vil det til postulerte tilbuds- og etterspørselsfunksjoner i prinsippet kunne avledes en nyttefunksjon som kan ha vært virksom når aktørene traff sine valg. Nyttfunksjoner og tilbuds/etterspørselsfunksjoner er i prinsippet ekvivalente måter å representere preferansene til individet på. Men som påpekt ovenfor er det mange fordeler forbundet med å ta utgangspunkt i en spesifisert nyttefunksjon enn i en tilbudsfunksjon.

Ved å starte med en nyttefunksjon kan både de diskrete og kontinuerlige valg analyseres innenfor en og samme strukturelle ramme. Økt tilgang på mikrodata, samt bedre og lettere tilgjengelig regnekapasitet har medvirket til en utvikling hvor kompliserte valg handlinger - etter tidligere tiders oppfatninger - kan håndteres i empiriske analyser.

### 3 Vår arbeidstilbudsmodell

La  $U(C, hM, hF, j, z_i)$  være nyttefunksjonen til hushold  $i$ , hvor  $C$  er husholdets konsum,  $h_k, k=M, F$  er arbeidstilbudet i timer per år av henholdsvis mann og kvinne i husholdet,  $j$  karakteriser jobbene som ektefellene velger, utover lønns- og arbeidstidsbestemmelser.  $z_i$  er en vektor av observerte og ikke-observerte variable som beskriver husholdets preferanser. Budsjettbetingelsen er gitt ved  $C = f_i(wM, hM + wFhF, I_1, I_2)$ , hvor  $f_i(\cdot)$  funksjonen er den disponible inntektsfunksjonen og fanger opp alle skatte- og overføringsregler som gjelder for hushold  $i$ . Dersom de effektive marginalskattene ikke er overalt stigende med inntekt er ikke  $f$  overalt en konkav funksjon (ikke-konvekse budsjettmengder). La  $w$  og  $h$  være vektorer hvor elementene er de to ektefellenes timelønninger og timer tilbudt, og la  $I$  være inntektsvektoren  $(I_1, I_2)$ . Setter vi budsjettbetingelsen inn i nyttefunksjonen får vi:

$$U_i = U(f_i(w, h, I), h, j, z_i) (j(w, h))$$

hvor  $z_i$  nå utgjør de observerbare elementene i  $z$ -vektoren og  $(j(w, h))$  er en stokastisk variabel som har som oppgave å fange opp at det kan være uobserverbare forhold ved jobb type  $j$ , utover lønns- og arbeidstidsbestemmelser, som påvirker husholdets preferanser. Denne stokastiske variabelen kan variere over jobbtper, gitt hushold, og over hushold, gitt jobbtper.

La  $B_i(h, w)$  representere mengden av jobbmuligheter for hushold  $i$ , for jobber med arbeidstid  $h$  og lønn  $w$ . For økonometrikeren er ikke denne mengden helt ut observerbar og må representeres i modellen med fordelinger over tilgjengelige jobbtper.

Husholdets optimeringsproblem antas å være:

$$\max_{h, w} \max_j (B_i(h, w) \cdot U(f_i(w, h, I), h, j, z_i) (j(w, h)))$$

For å gi modellen et økonometrisk innhold må en spesifisere fordelingen for de uobserverbare forholdene som påvirker preferansene og fordelingene som beskriver husholdets markedsmuligheter. Dessuten må en velge funksjonsform for den deterministiske delen av nyttefunksjonen. I de arbeidene vi har gjort har vi forutsatt at  $(j)$  er ekstremverdi fordelt, markedsmulighetene (fordelingen av tilgjengelige timer, lønn og tilgjengelige jobber) er multivariat

normal fordelt og nyttefunksjonen er en Box-Cox funksjon. Basert på disse forutsetningene kan vi finne en hel spesifisert valgsannsynlighet for det valg av timer og lønn som vi observerer at husholdet har valgt. Denne valgsannsynligheten avhenger av ukjente parametre som er knyttet til de forutsatte sannsynlighetsfordelingene og formen på nyttefunksjonen. Ved å multiplisere sammen alle valgsannsynlighetene for husholdene i utvalget, får vi den apriori samlede sannsynligheten for det utfall vi observerer. Ved å maksimere denne samlede sannsynligheten med hensyn på de ukjente parametrene blir de estimert på en måte som sikrer at det foreliggende datamateriale har hatt den største apriori sannsynligheten for å forekomme (sannsynlighetmaksimeringsmetoden). Ved hjelp av disse estimatene kan vi foreta simuleringer av virkninger av skatteendringer på husholdenes nytte, målt ved en pengemessig størrelse. Utgangspunktet for modellen er beskrevet i Dagsvik (1994), mens tillempinger på arbeidstilbud er vist bl a i Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) og i Aaberge, Colombino og Strøm (1998b).

#### 4 Skattealternativer

---

Skattesystemer som det kan være aktuelt å sammenlikne er

En flat skatt med bunnfradrag kan representeres ved

$$T = t(Y-b), \text{ for } Y > b; T = 0 \text{ ellers.}$$

Her er  $Y$  skattbar inntekt,  $t$  er den flate skatten og  $b$  er bunnfradraget. Vi ser umiddelbart at marginals-katten er lik  $t$  og skatten som andel av inntekten er lik  $tY/b < t$ . Følgelig er denne skatten progressiv (marginals-katten overstiger skatteandelen) og mer jo høyere  $b$  er.

En negativ inntektsskatt kan skrives som

$$T = Y - G \text{ når } Y > G, T = t(Y - G) \text{ når } Y < G,$$

hvor  $G$  er et beløp som husholdet mottar fra myndighetene.

En studie basert på italienske data som drøfter tilbuds- og velferdseffekter av å erstatte (i) med (ii) er gjort av Aaberge, Colombino og Strøm (1998b) og med (iv) i Aaberge, Colombino, Strøm og Wennemo (1998).

#### 5 Virkninger på arbeidstilbud og velferd av en overgang til flat skatt

---

Det skatteeksperimentet vi skal se på her er kun en overgang fra det progressive skattesystemet i 1992 til en flat skatt (uten bunnfradrag) på all inntekt. Arbeidstilbudsmodellen er estimert på data for gifte og samboende i alderen 25-67 år i 1986. Den estimerte modellen er brukt til å simulere arbeidstilbudet i 1992 for et utvalg av ektepar/samboere fra 1992-populasjonen. Det betyr at den demografiske strukturen fra 1992 er reflektert i utvalget. Vi har så erstatet 1992 skattereglene med en flat skatt. Modellen er brukt til å beregne den flate skatten som gir en samlet offentlig skatteinntekt lik hva den var for denne populasjonen i 1992. Den flate skatten er beregnet til 25.4 pst og er en skatteprosent som skal benyttes på all inntekt et hushold kan ha. Det korresponderende gjennomsnittet av skatteandelene under 1992 reglene var 31.1 pst. Tilbudsvirkningene av å erstatte 1992 reglene med den flate skatten fører med andre ord til at den gjennomsnittlige skattebelastningen kan reduseres med  $31.1 - 25.4 = 5.7$  prosentpoeng. Merk at ved den framgangsmåten som vi har valgt, er myndighetenes skatteinntekter (fra personinntekter) etter skatteendringene den samme som før endringene. Begrunnelsen for denne framgangsmåten er at den gjør det mulig å finansiere det samme nivået på

offentlige utgifter. Alternativt kunne vi ha foretatt en simulering hvor den flate skatten var satt lik gjennomsnittet av skatteandelene under 1992 reglene, dvs 31.1 pst. I en slik beregning- og hvor aktørene nå tilpasser seg til en flat skatt på 31.1 og ikke 25.4 pst - ville skattebeløpet blitt et annet enn under 1992 reglene. Det er bare en empirisk analyse som kan svare på om den høyere flate skattesatsen kan gi såpass høyere skatteinntekter at de mer enn motsvarer skattetafet som følger av et redusert arbeidstilbud. Dersom skatteinntektene avviker klart fra skatteinntektene under 1992 reglene må vi ta stilling til hvordan det offentlige bruker eventuelle ekstra inntekter, alternativt hvilket utgifter som kuttes ved et netto skattetaf. Hva myndighetene gjør, vil påvirke individenes tilpasning. For å slippe å gjette på disse offentlige reaksjonene og hvordan disse skal oversettes til virkninger på husholdene, har vi valgt det opplegg at skatteinntektene, gitt individenes responser til skattendringer, holdes konstant. I vår beregning av hvordan en flat skatt virker på arbeidstilbud og husholdsinntekter er de offentlige skatteinntekter altså eksogent gitt og lik beløpet under 1992 reglene. Den flate skattesatsen er endogen og bestemt i simuleringene.

Tabell 1 viser virkningene på yrkesdeltakelse, timer arbeidet gitt yrkesdeltakelsen, totale timer tilbudt i denne ektefellepopulasjonen (produktet av de foregående arbeidstilbudsstørrelsene), samt inntekter før og etter skatt av å innføre en flat skatt på 25.4 pst på all personinntekt.

Tabellen viser at yrkesdeltakelsen i 1992 er simulert til å være 96.0 pst for gifte menn og 75.4 pst for gifte kvinner. En overgang til flat skatt øker yrkesdeltakelsen blant gifte menn til 99.2 pst og for gifte kvinner til 81.4 pst. Vi ser av tabellen at yrkesdeltakelsen er simulert til å øke ganske kraftig for kvinner i hushold med lave inntekter. En viktig grunn til at husholdsinntektene er lave er at yrkesdeltakelsen under 1992 regimet er «lav». Timer tilbudt øker også kraftig blant kvinner med lave inntekter i utgangpunktet og er et eksempel på de hopp som kan oppstå i husholdenes tilpasning under komplekse skattereformer og hvor jobber med høye timetall er mest tilgjengelige i markedet og hvor skatteendringene gjør disse jobbene langt mer attraktive enn før. For gifte kvinner i husholdninger med høy inntekt under 1992 reglene viser simuleringene at de kan komme til å redusere sin yrkesdeltakelse ved overgang til flat skatt. I den totale befolkningen av gifte og samboende får vi at arbeidstilbudet øker med hele 17 pst for menn og 26 pst for kvinner.

Som følge av disse arbeidstilbudsendringene øker også inntektene før skatt. Økningen er spesielt sterkt for hushold som hadde et lavt arbeidstilbud og lave inntekter før skatteendringen. Bruttoinntektene i husholdene øker med hele 26.5 pst som følge av skatteendringen og klart mest for de med lavest inntekt før skatteendringen. Fordelingen av bruttoinntekter blir jevnere som følge av skatteendringen. Ginikoeffisienten i fordelingen av inntekt før skatt går ned fra 0.205 til 0.165. Ginikoeffisienten i fordelingen av disponible inntekter går ned fra 0.177 til 0.165. Årsaken til denne siste reduksjonen er den sterke reduksjonen i ulikheten i fordelingen av bruttoinntekten.

**Tabell 2.1: Yrkesprosent, årlig arbeidstid, bruttoinntekt, disponibel inntekt og skatt for ektepar i Norge under ulike skattesystem etter ekteparenes disponible inntekt i 1992**

		Årlig arbeidstid						Inntekt og skatt for ektepar		
		Yrkesprosent		For de som er i arbeid		For hele populasjonen		Bruttoinntekt	Skatt	Disponibel inntekt
		K	M	K	M	K	M			
1992-	I	41,5	74,1	926	1 833	386	1 360	160 158	36 454	123 705
skattere-	II	77,3	98,4	1 494	2 432	1 154	2 394	372 208	115 816	256 392
glene	III	96,4	99,9	2 279	2 846	2 198	2 846	650 958	235 295	415 662
	IV	75,4	96,0	1 562	2 427	1 178	2 331	383 495	119 437	264 058
	I	73,2	96,2	1 756	2 660	1 286	2 557	413 326	102 137	311 189
Flat skatt <sup>1</sup>	II	80,6	99,5	1 761	2 743	1 419	2 729	471 282	116 107	355 175
	III	95,8	99,9	2 311	2 906	2 213	2 902	672 104	163 658	508 446
	IV	81,4	99,2	1 825	2 751	1 485	2 730	485 481	119 445	366 036

<sup>1</sup> flate skattesatsen på 25,4 pst er bestemt ved modellsimuleringer under betingelsen av at skatteprovenyet holdes fast lik 1992-provenyet.

Legg merke til at I = 10 pst fattigste husholdene under 1992-skattene

II = 80 pst i midten av fordelingen av diponibel inntekt under 1992-skattene

III = 10 pst rikeste husholdene under 1992-skattene

IV = alle hushold

Nytteendringen for et hushold kan måles som det pengebeløpet det må ha for å akseptere 1992-reglene fremfor å få flat skatt (ekvivalentvariasjonen, EV). Dette pengebeløpet er uavhengig av en monoton stigende transformasjon av nyttefunksjonen og kan følgelig også finnes ved rett og slett å spørre husholdet om hva det krever i kompensasjon for å leve under 1992-reglene i stedet for å få en flat skatt. Legger vi sammen beløpene og gir denne summen en velferdstolkning, forutsetter det at nyttefunksjonene er kardinalt sammenliknbare. Å telle opp hvem som taper og vinner er en aggregering av nytteendringer som ikke krever en slik kardinalisering av nyttefunksjonene.

Ved å ta hensyn til den samlede betydningen (nytten) av ektefellenes fritider og deres felles konsum, fant Aaberge, Colombino og Strøm (1998b) at 99 pst av befolkningen kan vinne på en overgang til en flat skatt. Ekvivalentvariasjon (EV) er et pengemessig mål for nytteendringen for det enkelte hushold som følge av at både konsum og fritid endres. Øker konsumet som følge av økt arbeidstilbud, gir dette en nyttegevinst for husholdet. Men siden økt arbeidstilbud gir mindre fritid vil dette gi et nyttetap for husholdet. Forøvrig viser disse beregningene at velferdsgevinster og tap fordeler seg ulikt i befolkningen. Blant de som taper er det flest hushold med lavest inntekt før skatteendringen. Dette resultatet viser også betenkeligheten med å bruke summen av de husholdsspesifikke EV-ene som et mål på endringer i samfunnets velferd. En slik summering bryr seg ikke om hvem som hadde høy og lav velferd før skattereformen.

Det er viktig å understreke at de virkninger vi har vist er tilbudssidevirkninger av å erstatte de progressive skattereglene i 1992 med en proveny nøytral flat skatt på 25.4 pst. Virkningene er derfor partielle og lang-

siktige likevektsresultater. De som ønsker arbeid, får arbeid. Vi tar ikke hensyn til at lønnssetninger kan endres. Vi tar heller ikke med at andre skatte- og avgiftsinntekter kan endre seg som følge av økt arbeidstilbud og dermed gi et finansielt rom for enda lavere flat skatt. Vi ser også bort fra den tid det kan ta før husholdene tilpasser seg fullt ut til den flate skatten. Videre er det viktig å være klar over at resultatene vist her er avhengig av kvaliteten på de data som er benyttet. Vi har brukt observerte timelønninger, eller predikert dem for de personer som vi ikke har observert timelønninger for. I tillegg har vi observert bruttolønnsinntekter. Arbeidstiden benyttet i estimeringen av modellen er beregnet ved å dividere lønnsinntektene med timelønningene. Denne framgangsmåten kan undervurdere personenes gjennomsnittlige timelønninger blant annet fordi det ikke tas hensyn til overtidsbetaling. Spredningen i timefordelingen kan bli overvurdert i forhold til i den faktiske, men ukjente fordelingen. I det norske datamaterialet kan vi derfor tendere til å overpredikere skatteresponsene. Et annet alternativ er å benytte intervjudata for timetallet i en normal arbeidsuke og beregne timelønningen ved å dividere de observerte lønnsinntektene med de observerte timetallene. Denne framgangsmåten, som er benyttet i Italia og Sverige, kan undervurdere total arbeidstid for de som arbeider overtid, og kan derfor undervurdere responsene ved skatteendringer. De to framgangsmåtene vil derfor kunne gi forskjellig svar med hensyn til hvor sterkt husholdene reagerer på skatteendringer. Ved å sammenlikne resultatene for Italia og Sverige med resultatene for Norge, finner vi imidlertid at *strukturen* i responsene på skatteendringene er den samme; overgang til flat skatt gir sterkest respons blant kvinner og menn fra hushold med de apriori laveste husholdsinntektene, mens hushold med midlere og høye inntekter viser seg å være lite elastiske, se Aaberge, Colombino og Strøm (1998a). Sammenligningen forøvrig bør ikke tøyes for langt på grunn av betydelige forskjeller mellom landene når det gjelder utformingen av 1992 skattesystemene og institusjonelle forhold som har betydning for hvor fleksible arbeidmarkedene er. OECD's Employment Outlook for 1997 peker blant annet på at det norske arbeidmarkedet er betydelig mer fleksibelt enn det italienske og svenske arbeidmarkedet. Dette bidrar også til å forklare svakere responser fra overgang til flat skatt i Italia og Sverige enn i Norge.

#### Litteratur

Aaberge, R., J.K. Dagsvik and S. Strøm (1995), Labor supply responses and welfare effects of tax reforms, *Scandinavian Journal of Economics*, 97, 635-659.

Aaberge, R., U. Colombino and S. Strøm (1998a), *Labor supply responses and welfare effects from replacing current tax rules by a flat tax: Empirical evidences from Italy, Norway and Sweden*. Working Paper Series, 7, ICER, Torino, Italy.

Aaberge, R., U. Colombino and S. Strøm (1998b), Labor supply in Italy: An empirical analysis of joint household decision with taxes and quantity constraints, kommer i *Journal of Applied Econometrics*.

Aaberge, R., U. Colombino, S. Strøm and T. Wennemo (1998), Evaluating alternative tax reforms in Italy with a model of joint labor supply of married couples, kommer i *Structural Change and Economic Dynamics*.

Burtless, G. and J.A. Hausman (1978), The effects of taxation on labor supply, *Journal of Political Economy*, 86, 1103-1130.

Cappelen, Å., og I. Svendsen (1998), Arbeidstilbudet - hvor mye er det å hente?, *Sosialøkonomen*, 52, (5), 24-32.

Dagsvik, J.K., (1994), Discrete and continuous choice, max-stable processes and independence from irrelevant attributes, *Econometrica*, 62, 1179-1205.

Dagsvik, J.K. and S. Strøm (1997): *A framework for labor supply analysis in the presence of complicated budget restrictions and qualitative opportunity aspects*, Memorandum from Department of Economics, University of Oslo, 22.

Devanzo, J., D. Detray and D. Greenberg (1973), *Estimating labor supply response: A sensitivity analysis*, Rand Report R-1372-OEO, Santa Monica: The Rand Corporation, December.

Ekern, S., (1998), Kontantstøtten: En alternativ økonomisk vinkling, *Sosialøkonomen*, 52, (6), 2-6.

Harberger, A.C., (1964), Taxation, resource allocation and welfare, in J.Due (ed), *The role of direct and indirect taxes in the Federal Revenue system*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Hausman, J.A., (1980), The effect of wages, taxes and fixed costs on women's labor force participation, *Journal of Public Economics*, 14, 161-192.

Hausman, J.A., (1981), Labor supply, in H. Aaron and J.Pechman (eds), *How taxes affect behavior*, Washington D.C., Brookings Institution, 27-83.

Hausman, J.A., (1984), Exact consumer surplus and deadweight loss; *American Economic Review*, 71, 662-676.

Hausman, J.A., (1985), The econometrics of non-linear budget sets, *Econometrica*, 53, 1255-1282.

Hausman, J.A. and P. Ruud (1984), Family labor supply with taxes *American Economic Review*, 74, 242-253.

Heckman, J.J., (1974), Shadow prices, market wages and labor supply, *Econometrica*, 42 679-694.

Heckman, J.J., (1979), Sample selection bias as a specification error, *Econometrica*, 47, 153-162.

Rosen, H. S., (1976), Taxes in a labor supply model with joint wage-hours determination, *Econometrica* 44, 485-507.

Rosen, S. , (1996), Public employment and the welfare state in Sweden, *Journal of Economic Literature*, 34, 729-740.

Samuelson, P.A., (1938), A note on the pure theory of consumer behavior, *Economica*, 5.



### Vedlegg 3

## Skatt og arbeidstilbud

av Nils Martin Stølen og Ingvild Svendsen, Statistisk sentralbyrå

### 1 Innledning<sup>13</sup>

---

Skattesystemet har som mål å bringe inn et gitt proveny for å skape rom for offentlig ressursbruk og overføringer til privat sektor samtidig som skattesystemet i seg selv kan benyttes til å påvirke inntektsfordelingen mellom personer. På den andre siden vil høye marginalsatter på arbeidsinntekter innebære en kile mellom den privatøkonomiske og samfunnsmessige avkastningen av arbeid som kan bidra til å dempe arbeidstilbudet og derfor ha en klar negativ effekt på velferden i samfunnet. Denne effekten kan være av ulik betydning for ulike grupper. En endring av skattesystemet vil både ha direkte fordelingsmessige konsekvenser, men også indirekte ved at arbeidstilbudet endres. Dersom arbeidstilbudet blir sterkt påvirket, er det viktig å ta disse effektene i betraktning ved fordelingsanalyser av endringer i skattesystemet ettersom enkle, statiske analyser kan gi et lite dekkende bilde.

Mulige negative effekter av sterk progressivitet i skattesystemet har fått økt oppmerksomhet blant økonomene siden 1970 (se Sandmo (1991) for en oversikt), og oppmerksomheten blant politikerne har også økt. Dette har resultert i skattereformer i de fleste vestlige land. Mulige negative effekter på arbeidstilbudet av høye marginalsatter har også vært en medvirkende årsak til endringene i det norske skattesystemet som har funnet sted det siste tiåret og som kulminerte med reformen i 1992. Den maksimale marginalsatten på lønnsinntekter ble redusert fra 73,8 pst i 1986 til 48,8 pst i 1992 (hevet til 49,5 pst i 1993). Endringen ble gjennomført ved redusert progresjon på nettoinntekt motsvart av økt vekt på beskatning av inntekt før fradrag. Skattegrunnlaget ble også gradvis utvidet fra 1987 til 1992 gjennom blant annet registrering og skattlegging av inntekter som tidligere ikke ble tatt i betraktning.

Til tross for den betydelige reduksjonen i progressiviteten som har funnet sted, argumenterer blant annet Aaberge, Colombino og Strøm (1997) for at en fortsatt bevegelse mot et proporsjonalt skattesystem kan gi en betydelig velferdsgevinst. Dette har sammenheng med mulighetene for økt arbeidstilbud i husholdninger med lav inntekt (særlig blant gifte og samboende kvinner) som ikke i særlig stor grad ble påvirket av reformen i 1992. Analysen viser videre at effektene på arbeidstilbudet for disse husholdningene kan være så store at ulikheten i inntektsfordelingen etter skatt blir redusert av en slik reform. Videre vil en reform i retning av mer proporsjonal skatt kunne innebære en betydelig forenkling av skattesystemet.

Det følger av analysene til Aaberge, Colombino og Strøm at virkningen på arbeidstilbudet for ulike grupper av befolkningen kan være av stor betydning for utslagene på effektivitet og fordeling av en flatere skatt reform. Ulike analyser har gjennom de siste årene gitt ulike resultater når det gjelder sammenhengen mellom skatt og arbeidstilbud. I den forbindelse er det reist spørsmål om anslagene til Aaberge, Colombino og Strøm overdriver sammenhengen

---

13. Takk til Rolf Aaberge, John Dagsvik, Tom Kornstad og Thor Olav Thoresen for nyttige merknader til et tidligere utkast.

ved at verdien av økt fritid er anslått til å være relativt lav. Formålet med denne artikkelen er derfor å vurdere resultatene fra de ulike analysene mot hverandre. Det er spesielt viktig å påpeke sterke og svake sider ved de ulike angrepsmåtene som kan være av betydning for resultatene, men det er også et mål å forsøke å framheve trekk som innebærer en felles forståelse.

Det samlede arbeidstilbudet i et land er både avhengig av demografisk utvikling, yrkesdeltaking for ulike grupper samt gjennomsnittlig arbeidstid. For å få en forståelse av sammenhengen mellom skatt og arbeidstilbud er det nødvendig med analyser av skattens innvirkning på yrkesdeltaking og arbeidstid der en ser dette i sammenheng med andre faktorer av betydning. Ved å betrakte utviklingen i yrkesdeltakingen, gjennomsnittlig arbeidstid og de viktigste forklaringsfaktorene over tid, kan en få en grov oversikt over mulige sammenhenger.

## 2 Utvikling i yrkesdeltakingen for ulike befolkningsgrupper fra 1972 til 1997

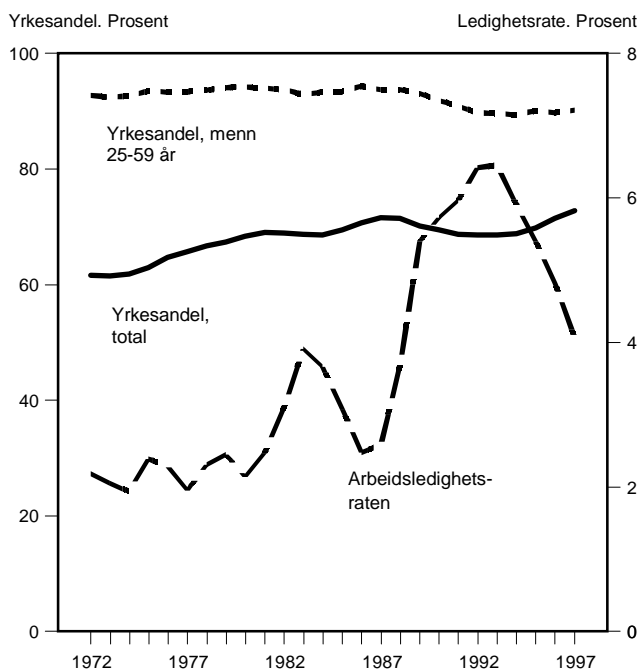
Yrkesprosenten er et vanlig mål på yrkesdeltaking, og angir hvor stor pst av befolkningen som deltar i arbeidsstyrken. Arbeidsstyrken består av sysselsatte og arbeidsledige fra 16 til og med 74 år. Ifølge Statistisk sentralbyrås arbeidskraftundersøkelse (AKU) regnes en person som sysselsatt så fremt det utføres inntektsgivende arbeid minst én time per uke og som arbeidsledig hvis de er helt uten inntektsgivende arbeid og har søkt arbeid aktivt de siste fire ukene.

I Norge har yrkesprosenten gjennomgående vist en stigende tendens de siste tiårene (se figur 3.1). Fra starten av 1970-tallet og fram til 1997 steg yrkesprosenten i Norge fra 62 til 73 pst, avbrutt av en periode med avtakende yrkesdeltaking på slutten av 1980-tallet. I tabell 3.1 er det gjengitt yrkesprosenten for menn og kvinner etter alder i noen OECD-land. Når det gjelder strukturen på yrkesdeltakingen i Norge, er ikke yrkesdeltakingen for menn spesielt høy. Norge har derimot høy yrkesdeltaking blant kvinner. For de yngste aldersgruppene skiller ikke Norge seg ut med spesielt høye yrkesprosenten. Det er derimot tilfellet for eldre arbeidstakere, noe som kan skyldes at vi har relativt høye formelle aldersgrenser selv om de reelle grensene er langt lavere.

**Tabell 3.1: Yrkesdeltaking i pst etter alder og kjønn i noen OECD-land i 1997**

	Menn			Kvinner		
	15-24	25-54	55-64	15-24	25-54	55-64
Norge	65,4	92,6	75,1	58,1	83,3	60,6
Danmark	77,7	92,5	63,8	70,4	81,7	43,9
Sverige	48,2	89,1	70,7	45,4	84,4	64,6
Island	59,4	96,7	91,9	61,3	85,1	80,6
USA	68,2	91,8	67,0	62,6	76,7	50,6
EU	50,3	92,3	52,4	42,8	69,8	29,1

Kilde: OECD, Employment Outlook, July 1998, tabell C, s. 197-202.

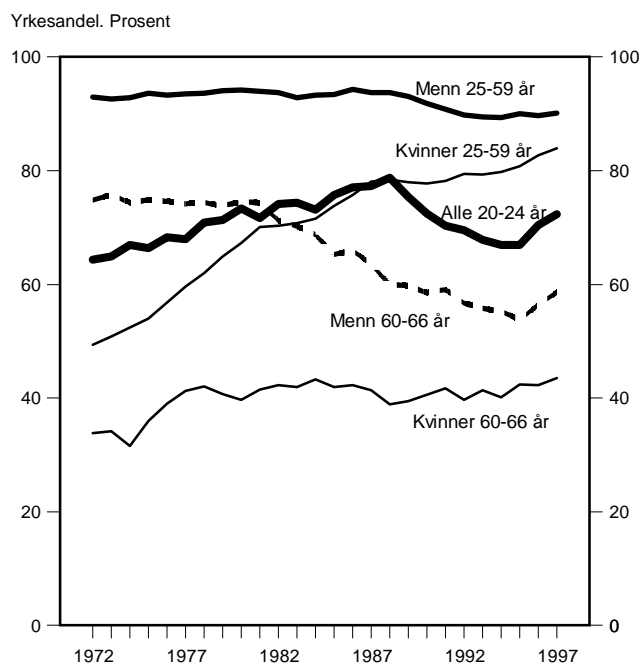


Figur 3.1 Arbeidsledinghet og yrkesaktivitet

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 3.1 antyder en sammenheng mellom situasjonen på arbeidsmarkedet og arbeidstilbudet. I perioder, eller i områder, med stor ledighet vil en del personer anse muligheten for å finne en passende jobb som såpass lav at de ikke finner det verdt å søke arbeid. En del eldre arbeidstakere får tilbud om ulike former for førtidspensjonering, mens andre går over på uførepensjon. Mekanismene med hensyn på søkeaktivitet og utstøtning reverseres når etterspørselen etter arbeidskraft tar seg opp igjen.

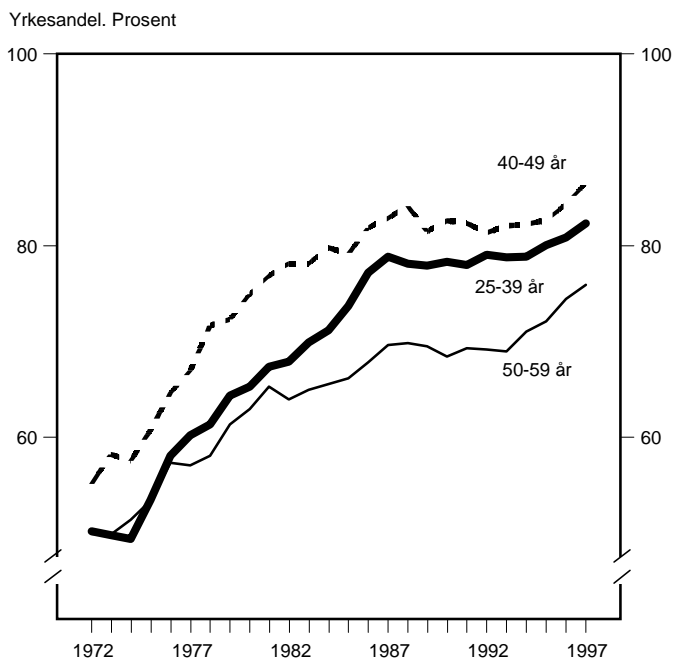
Bak den totale yrkesprosenten skjuler det seg store variasjoner mellom ulike befolkningsgrupper (se figur 3.2). Ser vi perioden 1972 til 1997 under ett, er det kvinnene som har bidratt mest til veksten. Forskjellen i yrkesprosent mellom kvinner og menn har således blitt redusert. På 1990-tallet har yrkesprosentene for ungdom falt samtidig som andelen under utdanning har steget. Utviklingen for den eldre delen av yrkesbefolkningen (60-74 år) har bidratt til å dempe veksten i den samlede yrkesprosenten. For menn 60-66 år skyldes nedgangen gjennom 1980-tallet økende uføreandeler. På 1990-tallet spiller økt førtidspensjonering en gradvis viktigere rolle. Holder vi den uføre befolkningen utenfor, sank yrkesprosenten for menn 60-66 år med om lag 10 prosentpoeng i løpet av 1972-1996. Uføreratene har også steget for kvinner 60-66 år, noe som trolig er en årsak til at yrkesprosentene for disse ikke har steget tilsvarende som for kvinner i yngre aldersgrupper.



Figur 3.2 Yrkesandeler for ulike befolkningsgrupper

Kilde: Statistisk sentralbyrå

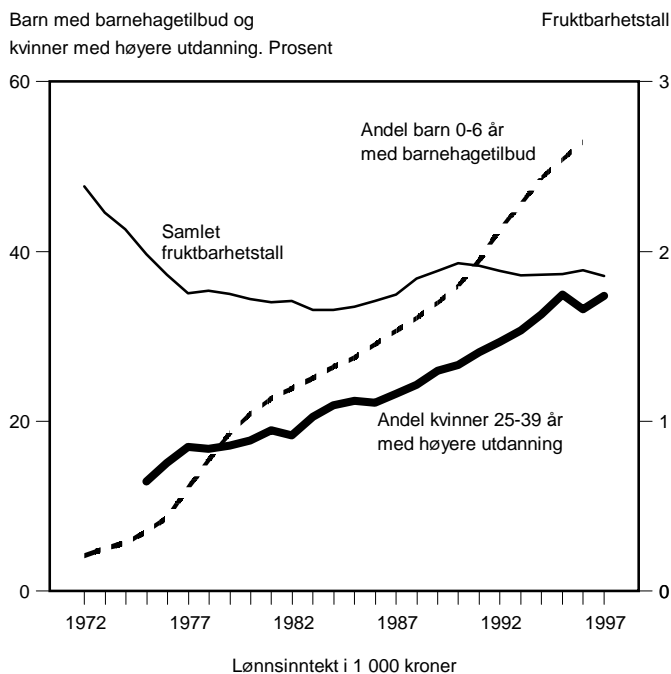
Forskjeller i arbeidstilbudet fra to personer med ulik alder skyldes både at de er i ulike faser i sitt livsløp og at de tilhører ulike alderskohorter. Kohorteffekten gir opphav til ulikheter i arbeidstilbudet over tid for en gitt sammensetning av yrkesbefolkningen med hensyn på kjønn og alder. Figur 3.3 viser utviklingen i yrkesprosentene de siste 25 årene for tre ulike aldersgrupper av kvinner. For alle tre gruppene har det skjedd en utvikling i retning høyere yrkesprosent, en typisk kohorteffekt.



Figur 3.3 Yrkesdeltaking etter alder, kvinner

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Spesielt kvinner i alderen 25 til 39 år har økt sin yrkesdeltaking fra starten av 1970-tallet og fram til 1997. Forklaringsfaktorer som ofte trekkes fram er økningen i kvinners utdanningsnivå, reduserte fødselsrater og vekst i antall arbeidsplasser innen helse-, omsorgs- og serviceyrker. Vi kommer tilbake til betydningen av reallønn og skatt i senere avsnitt. Den største nedgangen i fødselsratene har funnet sted for kvinner under 25 år. De øvrige aldersgruppene hadde også en nedgang, men denne stoppet opp på midten av 1970-tallet for så å øke på 1980-tallet. Samtidig har det vært en stadig større andel av yngre kvinner som tar høyere utdanning, og færre som slutter etter grunnskole. Figur 3.4 viser utviklingen i samlet fruktbarhetstall, andel barn med barnehage-tilbud og andel kvinner i alderen 25-39 år som har utdanning utover 12-årig skolegang.



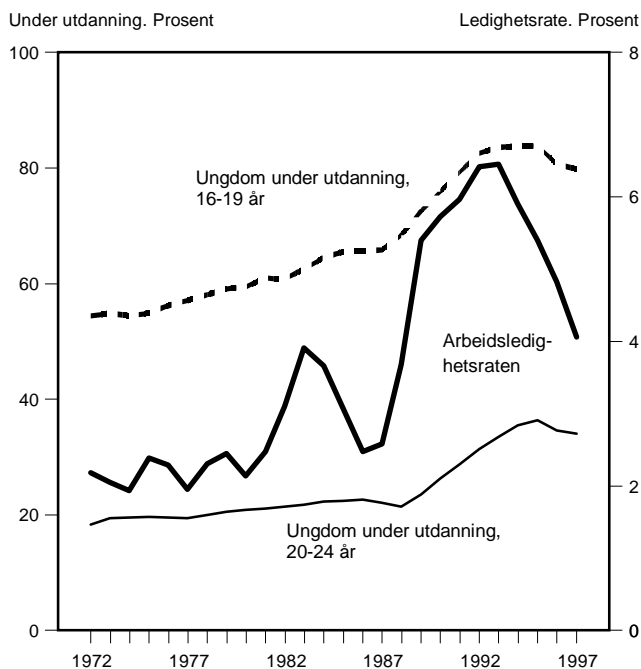
Figur 3.4 Fruktbarhet, barnehage tilbud og utdanning

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Gevinsten av å ta utdanning avhenger av hvor mye man planlegger å jobbe, samtidig som bedre jobbmuligheter og avlønning som følge av utdanning påvirker valget mellom arbeid og fritid. Dette er trolig viktige mekanismer for å forklare økningen i kvinners yrkesdeltaking og utdanningsnivå som har foregått parallelt fra 1970-tallet og fram til i dag. Økte preferanser for yrkesaktivitet, blant annet som følge av økt utdanning, kan igjen føre til ønske om færre barn. Samtidig vil færre barn pr. kvinne i større grad gjøre dem tilgjengelige for arbeidslivet.

På 1990-tallet har yrkesprosentene for kvinner 25-39 år fortsatt å øke, samtidig som samlet fruktbarhetstall har tatt seg noe opp. Det er verdt å merke seg at fruktbarheten i Norge er meget høy i europeisk sammenheng. Bedre barnehagedekning og utvidet svangerskapspermisjon kan være med på å forklare dette, ved i større grad å legge forholdene til rette for kombinasjonen yrkesaktivitet og barn.

Mens økt utdanningsnivå for kvinner kan ha bidratt til økt yrkesdeltaking, fører den økte andelen av ungdom som er under utdanning til redusert yrkesaktivitet eller færre unge i heltidsstillinger. I Norge har vi sett en kraftig økning i andelen av ungdomskullene som er under utdanning i perioden med høy ledighet fra 1988 og fram til 1995 (se figur 3.5). Utdanning kan i denne perioden ha framstått som en alternativ kilde til forsørgelse, i den grad man er kvalifisert for utdanningsstøtte, i tillegg til at alternativverdien av tid brukt til utdanning er lav for arbeidsledige personer, og da spesielt for ungdom som ofte ikke er berettiget til ledighetstrygd. Perioder med høy ledighet kan også virke motiverende på å ta utdanning for å kunne stille sterkere på arbeidsmarkedet på noe lengre sikt.



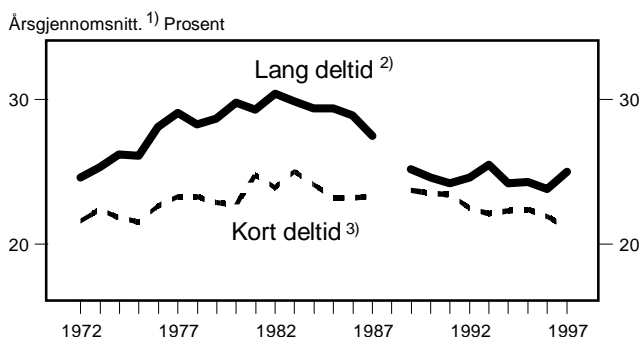
Figur 3.5 Arbeidsledighet og utdanningstilbøyelighet

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

### 3 Utvikling i gjennomsnittlig arbeidstid

Den gjennomsnittlige årlige arbeidstiden for lønsmottakere falt fra 1978 til 1996 med 5,0 pst for menn og 5,5 pst for kvinner i hht. Statistisk sentralbyrås arbeidskraftregnskap. I 1996 arbeidet menn og kvinner i gjennomsnitt henholdsvis 1563 og 1142 timer. Reduksjonen i den årlige arbeidstiden for både menn og kvinner over den betraktede perioden har spesielt sammenheng med arbeidstidsforkortelsen i 1987, som reduserte den ukentlige normalarbeidstiden fra 40 til 37,5 timer i mange sektorer. Det store innslaget av deltidsarbeid er en vesentlig årsak til at den gjennomsnittlige arbeidstiden for sysselsatte i Norge er en del lavere enn det som er vanlig i de fleste andre OECD-land.

Opplysninger fra AKU viser at deltidsandelen for kvinner økte markant fra begynnelsen av 1970-tallet fram til begynnelsen av 1980-tallet (se figur 3.6). Dette har trolig nær sammenheng med veksten i den kvinnelige yrkesdeltakingen hvor en stor del gikk inn i deltidsarbeid. Fra begynnelsen av 1980-tallet har deltidsandelen blant kvinner vist en synkende tendens og har isolert sett bidratt til økt gjennomsnittlig arbeidstid. En vridning av sysselsettingens sammensetning i retning privat og offentlig tjenesteyting med lavere gjennomsnittlig arbeidstid (for kvinner særlig helse- og sosialsektoren) samt et økt omfang av fravær på grunn av permisjoner (blant annet utvidet fødselspermisjon) har bidratt til å trekke gjennomsnittlig arbeidstid ned.



Figur 3.6 Deltidsandel for kvinner

<sup>1</sup>Brudd i tallserien i 1988.

<sup>2</sup>For 1972-87 20-30 timer pr. uke, senere år 20-36 timer med unntak av personer med arbeidstid 32-36 timer som oppgir at dette utgjør heltid.

<sup>3</sup>1-19 timer pr. uke.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Det har ikke vært noen betydelig endring i gjennomsnittlig arbeidstid hverken for menn eller for kvinner siden 1987. Et relativt stabilt nivå samsvarer rimelig godt med opplysninger om gjennomsnittlig ukentlig faktisk arbeidstid i AKU, som riktignok viser noe nedgang for sysselsatte menn (inklusive selvstendige) fra 1988 til 1997, men om lag uendret gjennomsnittlig arbeidstid for kvinner. Etersom gjennomsnittlig arbeidstid har endret seg lite, er det derfor ikke uten videre enkelt å si at reallønnsutviklingen (med klar vekst, se figur 3.7) eller skattereformen har påvirket arbeidstiden i særlig grad i disse årene.

#### 4 Elementer fra arbeidstilbudsteorien

I følge den enkle, statiske arbeidstilbudsteorien<sup>14</sup> vil en person på et gitt tidspunkt maksimere sin nytte av konsum og fritid, gitt budsjettbetingelsen og en grense for hvor mye tid som maksimalt kan brukes på inntektsgivende arbeid. Budsjettbetingelsen begrenser verdien av konsumet til summen av arbeidsfri inntekt og disponibel lønnsinntekt. Den disponible lønnsinntekten avhenger av antall timer jobbet, timelønnen og skatt på arbeid. Den arbeidsfrie inntekten kan blant annet avhenge av ektefelle eller foreldres inntekt, offentlige overføringer og stønader som barnetrygd, kontantstøtte, alders- og uførepensjon, bidrag til aleneforeldre, og netto avkastning av egen formue. En optimal, indre tilpasning innebærer at forholdet mellom grensenytten av henholdsvis fritid og konsum er lik realdisponibel timelønn. Dette forholdet er aktørens skyggepris på fritid og avhenger av total disponibel tid, lønn, skatt, antall timer jobbet, arbeidsfri inntekt og pris på konsum, i tillegg til nyttestrukturen. Nyttestrukturen kan blant annet avhenge av familiesituasjon og utdanning. Utdanning vil i tillegg påvirke en persons relative lønnsmuligheter.

14. For en grundigere oversikt over arbeidstilbudsteorien viser vi til Killingsworth (1983), Pencavel (1986) og Killingsworth and Heckman (1986).



Men som kjent, indre løsning er ikke alltid tilfelle. En del personer vil ønske å jobbe mer enn det maksimalt tillatte, mens andre vil ende i den motsatte hjørneløsningen og ikke jobbe i det hele tatt. For enkelte som ønsker å jobbe noe, kan restriksjoner på mulige stillingsandeler gjøre det mer optimalt å ikke jobbe, mens for andre er hjørneløsningen det optimale. Den laveste realdisponible timelønnen aktøren vil velge å tilby sin arbeidskraft til, kalles reservaslønnen. I den enkle teorien avhenger denne av aktørens nyttestruktur og realverdien av arbeidsfri inntekt.

En økning i den arbeidsfrie inntekten gir en inntektseffekt som trekker i retning av et ønske om å jobbe færre timer for dem som er i arbeid. Inntektseffekten kan videre føre til at reservaslønna for enkelte aktører stiger til over det realdisponible timelønnsnivået. Disse aktørene vil trekke seg ut av arbeidsmarkedet. For aktører som i utgangspunktet ikke tilbyr arbeid, har en økning i den arbeidsfrie inntekten ingen effekt.

En økning i realdisponibel timelønn (via økt timelønn, redusert skatt eller redusert konsumpris) gir opphav til både en inntektseffekt og en substitusjonseffekt som trekker i hver sin retning med hensyn på arbeidstilbudet. Aktøren vil ønske å bruke mer penger på konsum, men det er usikkert om han vil ønske å jobbe mer eller mindre. Reservaslønna vil være upåvirket av realdisponibel timelønn. Imidlertid kan lønnsøkningen føre til at enkelte som tidligere ikke arbeidet kommer i en situasjon hvor realdisponibel timelønn overstiger deres reservaslønn. Disse vil nå tilby sin arbeidskraft.

Vi kan foreløpig konkludere med at økt arbeidsfri inntekt fører til redusert arbeidstilbud, både i form av antall personer og i form av antall timer. En økning i realdisponibel timelønn har en usikker effekt på antall timeverk som tilbys av dem som i utgangspunktet er i arbeid, men vil gi en økning i antall yrkesaktive personer.

Når en person velger å ikke jobbe, kan det både skyldes en høy verdsetting av fritid i forhold til konsum, høy arbeidsfri inntekt eller at personen står overfor en lav potensiell realdisponibel markedslønn. Den lave yrkesaktiviteten blant norske kvinner på 1960-tallet (spesielt gifte kvinner) har vært forklart ved alle disse forholdene; lave kvinnelønner, høy verdi av alternativ anvendelse av tid i hjemmet, et skattesystem som tidligere ga høy marginalskatt på kvinners inntekt, samt at mannens inntekt kunne ses på som del av den arbeidsfrie inntekten for gifte kvinner. Men holdningen til å gå ut i arbeid blant norske kvinner på 1960-tallet var trolig en annen enn i dag.

Den enkle modellen vi har skissert over har åpenbare svakheter, og i litteraturen er den utviklet i ulike retninger. Viktigst er utvidelser som tar hensyn til hvordan arbeidstilbudet påvirkes av ikke-lineære budsjettbetingelser som følge av for eksempel kompliserte skattesystemer, at man er del av en familie, og modeller som studerer aktørens tilpasning over livsløpet med hensyn på utdanning, barn, arbeidstilbud og pensjoneringstidspunkt. Det observerte arbeidstilbudet kan også være avhengig av de sysselsettingsmulighetene som foreligger. De empiriske analysene vi refererer til i avsnitt 5, viser at flere av disse faktorene har stor betydning for tilbudet av arbeidskraft.

## **5 Empiriske analyser av sammenhengen mellom skatt og arbeidstilbud**

Tilgang på data er ofte avgjørende for valg av angrepsmåte ved analyser av økonomiske atferdssammenhenger. Generelt kan slike analyser utføres både ved bruk av mikrobaserte tverrsnittsdata og aggregerte tidsseriedata, og

begge angrepsmåtene er benyttet i kartleggingen av hvilke faktorer som er av betydning for arbeidstilbudet i Norge. Analyser av arbeidstilbudet for gifte kvinner og menn basert på norske tverrsnittsdata fra 1979 ble første gang publisert av Dagsvik et al. (1986), og Dagsvik og Strøm (1988) og utgjør grunnlaget for presentasjonen i Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995). Analysen er senere oppdatert med tverrsnittsdata fra 1986, og resultatene er summarisk publisert i Aaberge, Colombino og Strøm (1997), i Aaberge og Strøm (1998) og i vedlegg 2 til denne utredningen. Kornstad og Thoresen (1998) benytter også et tilsvarende opplegg med diskret valg i sine analyser av gifte kvinners arbeidstilbud med utgangspunkt i tverrsnittsdata fra 1995. Valgmulighetene er imidlertid ikke representert på samme måte som hos Aaberge et al. (1995 og 1997). Den første tidsserieanalysen for utviklingen i yrkesdeltakingen for ulike sosioøkonomiske grupper basert på norske data for perioden 1964-1985 er dokumentert i Lindquist, Sannes og Stølen (1990). Denne analysen er senere oppdatert av Zakariassen (1994) og videre av Svendsen (1998a), mens Svendsen (1998b) analyserer kvinners arbeidstilbud med utgangspunkt i en annen gruppeinndeling enn i tidligere arbeider.

Begge angrepsmåtene har sterke og svake sider, og kan sies å utfylle hverandre ved at de gir informasjon om ulike forhold. En styrke ved de gjennomførte mikrobaserte analysene er at en i større grad får ivaretatt heterogeniteten i befolkningen når det gjelder faktorer av betydning for arbeidstilbudet. Selv om tidsserieanalysene splitter opp den yrkesaktive befolkningen i 7-8 grupper, kan aggregeringsproblemene være betydelige. De mikrobaserte analysene gir også mulighet til å analysere tilpasningen til ektepar i sammenheng, noe som ikke er mulig med aggregerte tidsseriedata. Videre gir de mikrobaserte analysene rom for å ivareta detaljerte budsjettsammenhenger. Skattesystemet er relativt komplisert, og ved bruk av aggregerte tidsseriedata er det bare mulig med en svært forenklet behandling. En vanlig måte å gjøre det på er å benytte grove anslag på gjennomsnittlige marginal og gjennomsnittsskatter ved å anvende skattereglene på gjennomsnittsinntekter i befolkningen. Bruk av mikrodata åpner også muligheten for analyser av diskret valg slik det er gjennomført av Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995). I dette opplegget får en tatt hensyn til at individene står overfor ulike muligheter når det gjelder valg av arbeidstid, timelønn og andre jobbkaraktistika. Opplegget er spesielt relevant ved analyser av tilpasningen av arbeidstid da en del ikke arbeider i det hele tatt, det er sterk konsentrasjon rundt full tid og en viss konsentrasjon rundt deltidsandeler på 50 og 75-80 pst.

På den andre siden kan det være en styrke ved tidsserieanalysene at de gir en bedre mulighet til å fange opp effekten av forklaringsvariable som i første rekke varierer over tid og i mindre grad på tvers av befolkningen. Dette kan spesielt gjelde faktorer som fanger opp utviklingen på etterspørselssiden i det norske arbeidsmarkedet og utviklingen i arbeidsledigheten, som både ut fra figurbetragtningene i avsnitt 2 og de gjennomførte tidsserieanalysene ser ut til å ha en direkte effekt på arbeidstilbudet. Det samme kan være tilfellet ved større skatte- eller trygdeendringer, som ved reformen av 1992. På grunn av en svært grov behandling av skatt i de norske tidsserieanalysene referert til ovenfor, er imidlertid det siste aspektet ikke spesielt godt ivaretatt. Tidsseriedata gir også større mulighet til å få kartlagt dynamikken i tilpasningen ettersom det kan det gå noe tid fra en endring inntreffer i en forklaringsfaktor til det gir seg utslag i arbeidstilbudet.

Bruk av paneldata kan være en framgangsmåte som utnytter de sterke sidene ved begge de to angrepsmåtene ovenfor. Bortsett fra Kornstads (1995)

forsøk på å estimere en livsløpsmodell for arbeidstilbud og konsum, har problemer med å skaffe gode serier for individenes arbeidstilbud begrenset bruken av slike data i empiriske analyser av arbeidstilbudet i Norge. Aarbu og Thoresen (1997) har imidlertid utnyttet panelet i Statistisk sentralbyrås Inntekts- og formuesundersøkelser for årene 1991-1994 til å analysere i hvilken grad skattereformen fra 1992 har påvirket inntekt før skatt. I analysen har de sett på hvordan bruttoinntekten for dem som opplevde den største endringen i marginals-katten (høyinntektsgruppene) har endret seg over perioden i forhold til endringen i bruttoinntekten for grupper med lavere inntekter, som bare opplevde små endringer i de marginale skattesatsene, jf Feldstein (1995).

Resultatene fra analysene som Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) gjennomførte på grunnlag av tverrsnittsdata fra 1979, er gjengitt i tabell 3.2. Elastisitetene er beregnet med hensyn på gjennomsnittlig lønnsnivå for henholdsvis gifte menn og kvinner i alt og fordelt på undergrupper av husholdninger etter inntektens størrelse. Den første delen av tabellen presenterer elastisitetene for sannsynligheten for yrkesdeltaking med hensyn på lønna, den andre delen elastisitetene for timer arbeidet gitt yrkesdeltaking, mens den tredje delen viser elastisiteten for ubetinget arbeidstilbud. I hver del er det dessuten presentert elastisiteter for hhv de 10 pst rikeste og fattigste husholdningene, de 80 pst i midten og for alle husholdninger samlet.

**Tabell 3.2: Gjennomsnittlige arbeidstilbudselastisiteter for gifte menn og kvinner, 1979**

		Menn		Kvinner	
		Egen lønnselastisitet (Cournot)	Krysselastisitet (Cournot)	Egen lønnselastisitet (Cournot)	Krysselastisitet (Cournot)
Yrkesdeltaking	I	1,89	-1,04	1,85	-1,44
	II	0,09	-0,08	0,66	-0,29
	III	0,03	0,01	0,07	-0,03
	IV	0,29	-0,08	0,83	-0,25
	1986	0,17	-0,03	0,37	-0,12
Arbeidstid gitt yrkesdeltaking	I	0,29	-0,15	1,04	-1,04
	II	0,07	-0,09	0,78	-0,29
	III	0,03	-0,01	0,12	-0,06
	IV	0,16	-0,07	0,99	-0,26
Ubetinget arbeids-tilbud	I	2,23	-1,18	3,09	-2,33
	II	0,16	-0,17	1,49	-0,57
	III	0,06	-0,01	0,19	-0,08
	IV	0,45	-0,15	1,82	-0,51

Merk: I omfatter de 10 pst fattigste husholdningene, II de 80 prosentene midt i inntektsfordelingen, III de 10 pst rikeste husholdningene og IV alle husholdningene

Kilde: Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995)

Resultatene viser at elastisitetene er klart størst for husholdningene med lavest inntekt og klart større for kvinner enn for menn. Dette er et vanlig funn innenfor denne typen analyser. Elastisitetene for yrkesdeltaking er også klart

større enn for timer arbeidet gitt yrkesdeltaking. Analysen som er gjennomført på data fra 1986, ga estimater for enkelte av strukturparametrene som avvek noe fra resultatene med data fra 1979. Som en følge av dette og klart høyere yrkesdeltaking og inntekt i 1986 er de aggregerte elastisitetene anslått til å være klart mindre. Ifølge Aaberge og Strøm (1998) kan en fortsatt økning i yrkesdeltakingen og inntektene fram til 1998 tilsi at elastisitetene nå er ytterligere redusert. Resultatene basert på dataene fra 1986 viser fortsatt at elastisitetene er størst for husholdninger med lavest inntekt og klart større for kvinner enn for menn.

Selv om resultatene fra ulike analyser av arbeidstilbudet spriker en del, og ulike metodiske opplegg og ulike data setter grenser for hvor langt en kan gå i å foreta sammenligninger, er det ikke stort avvik mellom resultatene til Aaberge, Colombino og Strøm (1997) og andre norske analyser, både basert på tverrsnittsdata og tidsseriedata, samt analyser fra utlandet. Ved å benytte et lignende diskret valg opplegg som Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995) for gifte kvinners arbeidstilbud basert på data fra 1995, finner Kornstad og Thoresen (1998) en noe lavere lønnselastisitet for gifte kvinner samlet enn det som rapporteres hos Aaberge og Strøm (1998) basert på dataene fra 1986. Inntekts- og substitusjonseffekten ser i større grad ut til å motvirke hverandre enn hos Aaberge, Colombino og Strøm ved at inntektseffekten er anslått til å være noe større. I tillegg til at estimeringen er utført på data fra 1995, kan resultatene trolig være påvirket av at beregningen av timelønn og arbeidstid er forskjellig i de to analysene. Som påpekt av Aaberge og Strøm kan den måten de har avledet arbeidstid på med utgangspunkt i observerte timelønninger og inntekter, innebære at responsen på arbeidstilbudet av endringer i skatt og lønn er noe overvurdert. Motsatt kan Kornstad og Thoresens opplegg med å beregne timelønn på grunnlag av observert arbeidsinntekt og intervjudata for arbeidstid medføre at responsen i arbeidstilbudet er undervurdert. Valgalternativene som individene står overfor i sin beslutning med hensyn til arbeid og andre aktiviteter er også noe snevrere hos Kornstad og Thoresen enn hos Aaberge, Colombino og Strøm, og mennenes arbeidstilbud tas som gitt.

I sin analyse av skattereformen i 1992 ved hjelp av paneldata fra 1991 til 1994 finner Aarbu og Thoresen (1997) bare ubetydelige effekter på inntektene før skatt. Selv om det i dette opplegget ikke blir benyttet en strukturell arbeidstilbudsmodell, gir resultatene en klar indikasjon på at skattereformen av 1992 ikke ga store effekter på arbeidstilbudet. Relatert til analysen utført av Aaberge, Colombino og Strøm må det anføres at skattereformen i 1992 grovt sagt bidro til å redusere marginals-katten for personer med de høyeste inntektene, mens gjennomsnittsskatten ble holdt noenlunde uendret. Personer med lav inntekt ble i mindre utstrekning berørt av reformen. En analyse av skattereformen av 1992 med elastisitetene til Aaberge, Colombino og Strøm ville derfor trolig ha gitt klart svakere effekter på arbeidstilbudet enn det som er tilfellet med den tenkte flat skatt reformen. I motsetning til en flat skatt reform, som også i stor grad kan berøre husholdninger med lavere inntekter, har de små arbeidstilbudseffektene som følge av reformen i 1992 sammenheng med at den i hovedsak omfattet husholdninger med høyere inntekter og relativt små arbeidstilbudselastisiteter.

Arbeidstilbudselastisitetene rapportert i analysen til Aaberge, Colombino og Strøm (1997) avviker heller ikke mye fra det som framkommer i utenlandske analyser. En oversikt over en del tidligere sentrale utenlandske analyser er bl a utarbeidet av Pencavel (1986), Killingsworth og Heckman (1986), Blundell (1993) og Blundell og MaCurdy (1998). Resultatene fra den siste oversikten

er gjengitt i tabell 3.3, hvor resultatene til Aaberge, Dagsvik og Strøm (1997) og Kornstad og Thoresen (1998) også er satt inn for sammenligning. Anslag på arbeidstilbudsresponsene for gifte og samboende kvinner fra en nylig publisert analyse av Blundell, Duncan og Meghir (1998), der de blant annet tar hensyn til barnetallet, er også inkludert Ettersom elastisitetene avhenger av skattesystemene, yrkesdeltakingen og inntektsforholdene i de ulike landene, samtidig som datakvalitet og valg av empirisk metode kan ha påvirket resultatene, skal en være forsiktig med å trekke sammenligningen for langt.

**Tabell 3.3: Arbeidstilbudselastisiteter for menn og gifte kvinner fra internasjonale analyser**

	Land	Ukompensert lønnselastisitet	Inntektselastisitet
Menn			
Blomquist (1983)	Sverige	0,08	-0,03 - -0,04
Blomquist og Hansson-Brusewitz (1990)	Sverige	0,08 - 0,13	-0,01 - 0,00
Bourgiugnon og Magnac (1990)	Frankrike	0,1	-0,07
Blundell og Walker (1986)	Storbritannia	0,02	-0,29
Hausman (1981)	USA	0,00 - 0,03	-0,95 - -1,03
Kaiser, Essen og Spahn (1992)	Tyskland	-0,004	-0,28
MaCurdy, Green og Paarch (1990)	USA	0	-0,01
Triest (1990)	USA	0,05	0
van Soest, Woittiez og Kapteyn (1990)	Nederland	0,12	-0,01
Aaberge, Colombino og Strøm (1997)	Norge	0,31	0,01
Gifte kvinner			
Arellano og Meghir (1992)	Storbritannia	0,29 - 0,71	-0,13 - -0,40
Arrufat og Zabalza (1986)	Storbritannia	2,03	-0,2
Blomquist og Hansson-Brusewitz (1990)	Sverige	0,58 - 0,79	-0,05 - -0,24
Blundell, Meghir, Symons og Walker (1988)	Storbritannia	0,09	-0,26
Bourgiugnon og Magnac (1990)	Frankrike	0,05 - 1,0	-0,2 - -0,3
Colombino og Del Boca (1990)	Italia	0,66 - 1,18	0,52
Hausman (1981)	USA	0,91 - 1,00	-0,12 - -0,13
Kaiser, Essen og Spahn (1992)	Tyskland	1,04	-0,18
Kuismanen (1997)	Finland	-0,01 - 0,01	0,11 - 0,27
Triest (1990)	USA	0,28 - 0,97	-0,17 - -0,33
van Soest, Woittiez og Kapteyn (1990)	Nederland	0,79	-0,23
Blundell, Duncan og Meghir (1998)	Storbritannia	0,14 - 0,44	0,00 - -0,19
Aaberge, Colombino og Strøm (1997)	Norge	0,92	-0,06
Kornstad og Thoresen (1998)	Norge	0,4	-0,3

Kilde: Blundell og MaCurdy (1998). På grunn av en ikke helt perfekt referanseliste i denne publikasjonen har det beklageligvis ikke vært mulig å sette opp referansene til alle undersøkelser.

Tabell 3.3 viser en betydelig variasjon mellom de ulike analysene når det gjelder elastisitetene for kvinner. Med unntak av Arrufat og Zabalza (1986) ligger resultatene til Aaberge, Colombino og Strøm i øvre del av det intervallet som er estimert, mens de rapporterer en noe høyere elastisitet for menn enn det som framkommer i andre analyser. Lønnselastisiteten for gifte kvinner er også noe større enn det som er funnet for de andre nordiske land. Dette gjelder både i forhold til resultatene til Blomquist og Hansson-Brusewitz (1990) for Sverige og Kuismanen (1997) for Finland. I Aaberge, Colombino og Strøm (1997) blir det påvist at et tilsvarende opplegg som er anvendt for de norske datatene, gir noe lavere elastisiteter både med svenske og italienske data. Aronsson og Palme (1998) finner en gjennomsnittlig arbeidselastisitet for menn i aldersgruppen 25-55 år på 0,12, gitt at de er i arbeid, og en tilsvarende elastisitet for kvinner på 0,44. På grunn av høy yrkesdeltaking for kvinner i Sverige, mener de at de ikke taper så mye på å se bort fra beslutningen om yrkesaktivitet eller ikke. Litt høyere yrkesdeltaking for kvinner i Sverige enn i Norge kan trolig tilsi at arbeidstilbudselastisitetene er noe lavere der.

De makrobaserte studiene på norske data opererer med en inndeling av yrkesbefolkningen i syv (åtte) demografiske grupper; ungdom 16-19 år/20-24 år, menn 25-59 år/60-66 år (ekskl. uføre), ugifte/gifte kvinner 25-66 år (kvinner 25-39 år/40-59 år/60-66 år) og pensjonister 67-74 år. Studiene finner små, men positive effekter av realdisponibel lønn for menns (25-59 år) og kvinners (25-39 år) yrkesdeltaking, med en elastisitet på 0,12 (Svendsen (1998a)) for menn og 0,08 (Svendsen (1998b)) for kvinner. De små elastisitetene er ikke uventet ettersom det er tilpasningen mellom jobb - ikke-jobb som analyseres, i tillegg til at yrkesprosentene for disse gruppene ligger på et relativt høyt nivå. Med unntak av ungdom 16-19 år (elastisitet på 1,09) og kvinner 60-66 år (elastisitet på 0,85), finner undersøkelsen ikke signifikante lønnseffekter for de øvrige gruppene. For menn 60-66 år finner man imidlertid en negativ effekt på deres arbeidstilbud av økt realdisponibel trygd for uføre. Elastisiteten av realdisponibel trygd er beregnet til -0,49. Uføretrygd kan tolkes som en arbeidsfri alternativinntekt. Elastisiteten av økt realdisponibel lønn på den totale yrkesprosenten (16-74 år) er på grunnlag av resultatene i Svendsen (1998a og 1998b) beregnet til 0,14 pst.

I makroøkonomisk sammenheng synes effekten av situasjonen i arbeidsmarkedet å være sterk i forhold til de tradisjonelle faktorene som teorien fokuserer på. For de fleste gruppene finner man at arbeidstilbudet avhenger negativt av arbeidsledighetsraten - en støtte til hypotesen om utstøtning og redusert søkeadferd i perioder med høy ledighet. En endring i ledighetsraten har størst effekt på arbeidstilbudet til de helt unge og de eldste.

Hvorvidt det finnes arbeid som passer med ens kvalifikasjoner og interesser, kan også være avgjørende for om en person finner det interessant å melde seg på arbeidsmarkedet (jfr. jobb-match modeller). På 1970- og 1980-tallet fant det sted en kraftig vekst i arbeidsplasser som passet bra med kvinners kvalifikasjoner, såkalte kvinnearbeidsplasser. De makrobaserte studiene viser at utviklingen i dette arbeidsmarkedet bidrar til å forklare utviklingen i yrkesdeltakingen for både kvinner og ungdom. Selv om denne forklaringsfaktoren er konstruert slik at den primært skal fange opp vridningen i næringsstrukturen med økt omfang av næringer innen privat og offentlig tjenesteyting med mange kvinnearbeidsplasser, er variabelen ikke helt uproblematisk. Framveksten av disse arbeidsplassene var bare mulig fordi kvinnene i så stor grad gikk ut i arbeidslivet. Det kan derfor diskuteres hva som er årsak

og virkning. Denne variabelen er ikke med i modelleringen av kvinners arbeidstilbud i Svendsen (1998b).

For kvinners del bekrefter i tillegg de aggregerte tidsseriestudiene betydningen av økt utdanningsnivå og færre barn pr. kvinne.

## 6 Oppsummering og vurdering av resultatene

---

Selv om det ikke uten videre er enkelt å sammenligne resultatene fra analyser basert på ulike metodiske opplegg, ulike data og ulike tidsperioder, ser det ut til å være en rimelig grad av konsensus om hvordan endringer i lønn og skatt påvirker arbeidstilbudet i Norge. Resultatene fra både de mikrobaserte tverrsnittsanalysene og de aggregerte tidsserieanalysene indikerer at det er grupper med relativt lav inntekt som reagerer sterkest. De mikrobaserte studiene tyder også på at kvinner i sin tilpasning i forhold til arbeidsmarkedet er mer følsom for lønn og skatt enn det menn er. Effektene på yrkesdeltakingen er også klart større enn på timer arbeidet for gitt yrkesdeltaking.

Noe avvik i resultatene mellom de ulike studiene, kan skyldes at de er basert på data fra ulike tidsperioder. Ettersom det har vært en klar økning i kvinners yrkesdeltaking i Norge gjennom de siste 30 årene samtidig som det har vært en betydelig økning i reallønn og reallinntekt (jf figur 3.7), er det rimelig at arbeidstilbudselastisitetene i 1998 er klart lavere enn det estimerer basert på data fra f.eks. 1979 viser. Måten dataene for timelønn og arbeidstid er konstruert på i analysen til Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995), drar isolert sett i retning av at effektene på arbeidstilbudet kan være noe overvurdert, mens de av tilsvarende grunner kan være undervurdert hos Kornstad og Thoresen (1998). Resultatet hos Aarbu og Thoresen (1997) om at skattereformen av 1992 ikke ser ut til å ha hatt en særlig stor effekt på arbeidstilbudet, er godt i samsvar med resultatene til Aaberge, Colombino og Strøm (1997) da reformen i 1992 i særlig grad berørte de høyere inntektene med relativt liten arbeidstilbudselastisitet.

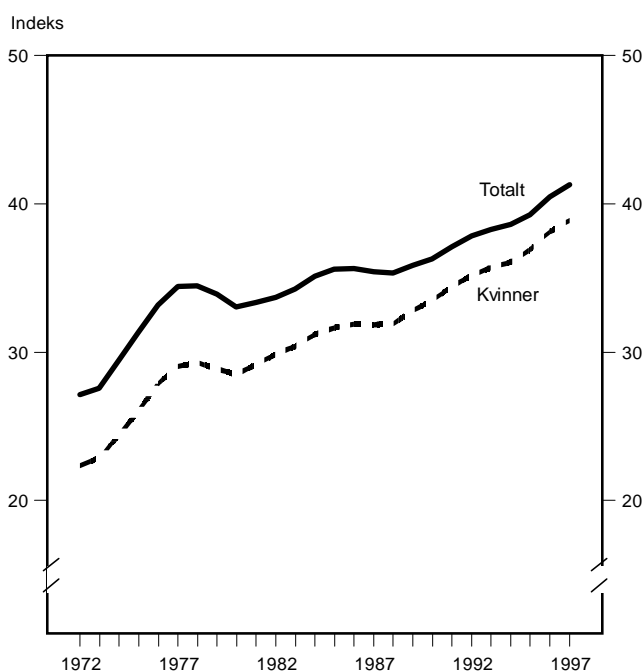
Ved en sammenligning av resultatene fra ulike analyser er det viktig å være klar over det i tidsserieanalysene til Svendsen (1998a og 1998b) og i flere av tverrsnittsanalysene ikke er skilt mellom mannlønn og kvinnelønn slik at det er nettoelastisitetene som er estimert. For å sammenligne med resultatene til Aaberge, Colombino og Strøm (1997) må en derfor ta hensyn til de anslåtte kryseffektene. Ved en slik sammenligning er det ikke stort avvik mellom den samlede elastisiteten for kvinners og menns yrkesdeltaking i denne analysen og resultatene for alle grupper samlet i Svendsen.

Det kan tenkes at tidsserieanalysen undervurderer effekten av skatt og reallønn på arbeidstilbudet, og da særlig for kvinner, ettersom det er vanskelig å skille den positive trendutviklingen i disponibel realtimelønn fra trendutviklingen i kvinners utdanningsnivå, arbeidsmarkedsindikatoren og nedgangen i barnetallet. De beslutninger som kvinnene har tatt når det gjelder utdanning, yrkesdeltaking og det å få barn, kan som påpekt av Ljones (1979) ha blitt fattet simultant, og hverken de refererte tidsserieanalysene eller tverrsnittsanalysene har behandlet dette.

På den andre siden ser den samlede elastisiteten for kvinners arbeidstilbud hos Aaberge, Colombino og Strøm (1997) ut til å være noe høyere enn det som er funnet for de andre nordiske land, deriblant Sverige. En kan kanskje stille seg undrende til at atferden hos norske kvinner er såpass forskjellig. Høyere yrkesdeltaking i utgangspunktet i Sverige kan muligens tilsi en noe lavere

elastisitet, men kan neppe utgjøre hele forklaringen. En relativt stor elastisitet for kvinners arbeidstilbud i Norge kan ha sammenheng med større fleksibilitet i arbeidsmarkedet enn i mange andre land. Dette gjelder spesielt mulighetene til å arbeide deltid.

Til tross for åpenbare svakheter i forhold til et mikrobasert opplegg, som problemet med aggregering over ikke homogene individer, kan et makrobasert opplegg ha sin styrke at det i større grad fanger opp effekten av forklaringsvariable som utvikler seg over tid, bl a situasjonen på arbeidsmarkedet. En sentral forklaringsvariabel som er benyttet i de aggregerte tidsserieanalyserne, er utviklingen i realdisponibel timelønn vist i figur 3.7.



Figur 3.7 Realdisponibel timelønn

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Hvis den samlede lønnselastisiteten for kvinners yrkesdeltaking hadde vært stor, ville det med utgangspunkt i denne kurven ha vært vanskelig å forklare den faktiske utviklingen i yrkesdeltakingen for kvinner vist i figur 3.2. Allerede på 1960-tallet var det en klar vekst i kvinners reallønn uten at det hadde nevneverdig utslag på veksten i kvinners yrkesdeltaking. Fra 1977 til 1980 var det et fall i realdisponibel timelønn, mens veksten i yrkesdeltakingen fortsatte. I årene 1988 til 1993 var derimot yrkesdeltakingen for kvinner tilnærmet uendret til tross for klar reallønnsvekst. Andre faktorer enn realdisponibel timelønn har som nevnt i avsnitt 2 og 5 vært av betydning, men dette er det forsøkt korrigert for.

Selv om figurbetraktningen over ikke gir rom for en stor arbeidstilbudselastisitet for kvinner sett under ett, er dette nødvendigvis ikke i motstrid med resultatene som viser at det spesielt er kvinner i husholdninger med lav inntekt som er følsomme for endringer i skatt og lønn. Flexibiliteten på



arbeidsmarkedet er trolig større for disse gruppene enn for grupper med høy yrkesdeltaking og stort innslag av heltid. Et ønske om å opprettholde et minimumnivå på inntektene kan også spille en rolle. Større fleksibilitet i forhold til arbeidsmarkedet for kvinner er med på å underbygge robustheten i resultatet om høyere arbeidstilbudselastisiteter enn for menn

*Referanser*

Aaberge, R., U. Colombino og S. Strøm (1997): Welfare Effects of Proportional Taxation: Empirical Evidence from Italy, Norway and Sweden. Discussion Papers 171, Statistisk sentralbyrå.

Aaberge, R., J.K. Dagsvik og S. Strøm (1995): Labour Supply Responses and Welfare Effects of Tax Reforms. *Scandinavian Journal of Economics* 97, 635-659.

Aaberge, R. og S. Strøm (1998): Virkninger på arbeidstilbud og velferd av flat beskatning. *Sosialøkonomen* nr. 9, 1998, s. 29-37.

Aarbu, K.O. og T.O. Thoresen (1997): The Norwegian Tax Reform; Distributional Effects and the High-income Response. Discussion Papers 207, Statistisk sentralbyrå.

Arellano, M. og C. Meghir (1992): Female Labour Supply and On-the-Job Search. An Empirical Model Estimated using Complementary Data Sets. *Review of Economic Studies* 53(3), No. 200, 537-559.

Aronsson, T. og M. Palme (1998): A Decade of Tax and Benefit Reforms in Sweden: Effects on Labour Supply, Welfare and Inequality. *Economica* 65, 39-67.

Arrufat, J.L. og A. Zabalza (1986): Female Labour Supply with Taxation, Random Preferences and Optimization Errors. *Econometrica* 54, 47-63.

Blomquist, N.S. (1983): The Effect of Income Taxation on the Supply of Married Men in Sweden. *Journal of Public Economics* 22, 169-197.

Blomquist, N.S. og U. Hansson-Brusewitz (1990): The Effects of Taxes on Male and Female Labour Supply in Sweden. *Journal of Human Resources* 25, 317-357.

Blundell, R.W. (1993): «UK Taxation and Labour Supply Incentives» i A.B. Atkinson og G.V. Mogenssen (red.): *Welfare and Work Incentives: A North-European Perspective*. Clarendon Press, Oxford.

Blundell, R.W. og I. Walker (1986): A Life Cycle Consistent Empirical Model of Labour Supply using Cross Section Data. *Review of Economic Studies* 53, 539-558.

Blundell, R.W., C. Meghir, E. Symons og I. Walker (1988): Labour Supply Specification and the Evaluation of Tax Reforms. *Journal of Public Economics* 36, 23-52.

Blundell, R.W., A. Duncan og C. Meghir (1998): Estimating Labor Supply Responses Using Tax Reforms. *Econometrica* 66, 827-861.

Blundell, R.W. og T. MaCurdy (1998): Labour Supply: A Review of Alternative Approaches. Working Paper Series No. W98/18. The Institute for Fiscal Studies.

Bourgiugnon, F. og T. Magnac (1990): Labour Supply and Taxation in France. *Journal of Human Resources* 25, 358-389.

Colombino, U. og D. Del Boca (1990): The Effect of Taxes and Labour Supply in Italy. *Journal of Human Resources* 25, 390-414.

Dagsvik, J., O. Ljones, S. Strøm og R. Aaberge (1986): *Gifte kvinners arbeidstilbud, skatter og fordelingsvirkninger*. Rapport 86/14, Statistisk sentralbyrå.

Dagsvik, J. og S. Strøm (1988): A Labour Supply Model for Married Couples with Non-Convex Budget Sets and Latent Rationing. Discussion Paper 36, Statistisk sentralbyrå.

Feldstein, M. (1995): The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1996 Tax Reform Act. *Journal of Political Economy* 103, 551-572.

Hausman, J.A. (1981): «Labour Supply» i H.J. Aaron og J.A. Pechman (red.): *How Taxes Affect Economic Behaviour*. Brookings Institutions, Washington D.C.

Kaiser, H., U. van Essen og P.B. Spahn (1992): Income Taxation and the Supply of Labour in West Germany. *Jahrbucher fur Nationalokonomie und Statistik* 209/1-2, 87-105.

Killingsworth, M. R. (1983): *Labor Supply*, Cambridge Surveys of Economic Literature, Cambridge University Press, New York.

Killingsworth, M. og J.J. Heckman (1986): «Female Labour Supply: A Survey» i O. Ashenfelter og R. Layard (red.): *Handbook of Labour Economics*. Elsevier, Amsterdam.

Kornstad, T. (1995): *Empirical Life Cycle Models of Labour Supply and Consumption*. Sosiale og økonomiske studier 91, Statistisk sentralbyrå.

Kornstad, T. og T.O. Thoresen (1998): Means-testing the Child Benefit. A Microsimulation Approach. Upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.

Kuismanen, M. (1997): Labour Supply, Unemployment and Income Taxation: An Empirical Application for Finnish Females. VATT Discussion Papers 145.

Lindquist, K.G., L. Sannes og N.M. Stølen (1990): *Arbeidstilbudet i MODAG. En analyse av utviklingen i yrkesdeltakingen for ulike sosiodemografiske grupper*. Rapporter 90/4, Statistisk sentralbyrå.

Ljones, O. (1979): *Kvinnens yrkesdeltaking i Norge*. Samfunnsøkonomiske studier 39, Statistisk sentralbyrå.

MaCurdy, T., D. Green og H. Paarsch (1990): Assessing Empirical Approaches for Analyzing Taxes and Labour Supply. *Journal of Human Resources* 25, 415-490.

Pencavel, J. (1986): «Labour Supply of Men: A Survey» i O. Ashenfelter og R. Layard (red.): *Handbook of Labour Economics*. Elsevier, Amsterdam.

Sandmo, A. (1991): Economists and the Welfare State. *European Economic Review* 35, 213-239.

Svendsen, I. (1998a): Arbeidstilbudsblokka i MODAG - en økonometrisk analyse av yrkesprosenter. Upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.

Svendsen, I. (1998b): Female labour participation rates in Norway - trends and cycles. Upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.

Van Soest, A., I. Woittiez og A. Kapteyn (1990): Labour Supply, Income Taxes and Hours Restrictions in the Netherlands. *Journal of Human Resources* 25, 517-558.

Zakariassen, H.M.B. (1994): *Tilbud av arbeidskraft i Norge*. Rapporter 94/3, Statistisk sentralbyrå.

## Vedlegg 4

# Skattenes partielle virkning på lønnsnivået

av Ådne Cappelen Statistisk sentralbyrå

## 1 Innledning og sammendrag

---

I forsøkene på å forstå den høye arbeidsløsheten i OECD-området, har det skjedd en betydelig utvikling i teorier for lønnsdannelse. Som en spin-off fra denne utviklingen, kan en også trekke mer eller mindre klare konklusjoner mht. skattenes betydning for lønnsdannelsen. I dette notatet går vi i avsnitt 2 kort gjennom ulike teoriers prediksjoner når det gjelder skatters betydning for lønn før skatt. Selv om teoriene ikke gir helt klare konklusjoner fordi resultatene avhenger nærmere av detaljer i modellutformingen, er det rimelig å forvente følgende partielle virkninger:

- lavere arbeidsgiveravgift vil øke lønn før skatt
- lavere indirekte skatter på konsumvarer vil redusere lønn før skatt
- lavere gjennomsnittlige personskatter vil redusere lønn før skatt
- lavere marginalsatter (for gitte gjennomsnittsskatter) vil øke lønn før skatt

Disse virkningene er partielle i den forstand at en ikke har tatt hensyn til at slike skatteendringer også kan påvirke andre størrelser i økonomien, som så kan virke tilbake på lønningene. Eksempelvis vil lavere gjennomsnittsskatt kunne øke husholdningenes disponible inntekter slik at deres etterspørsel øker. Det vil normalt føre til økt produksjon og sysselsetting og dermed økt press i arbeidsmarkedet, som isolert sett bidrar til å øke lønningene igjen. Skattelette kan få virkninger på tilbudet av arbeid og dermed på lønningene. Endringer i lønningene og aktivitetsnivået påvirker prisene som videre kan påvirke renter og valutakurs. For å kunne analysere den samlede virkning av en endring i personskattene, trenger en derfor en modell for hele økonomien. En slik analyse skal ikke foretas her. Istedet fokuseres det utelukkende på partielle virkninger av skatter på lønn.

I tråd med det første punktet over, følger det at det er rimelig å legge til grunn at lavere indirekte skatter på produsenter (f eks elektrisitetsavgift i industrien eller lavere miljøavgifter) isolert sett vil øke lønna, fordi dette på samme måte som lavere arbeidsgiveravgift, øker bedriftenes lønnsomhet og dermed «rommet» for lønnskrav f eks ved lokale forhandlinger.

De empiriske studiene som presenteres i avsnitt 3, viser betydelig variasjoner mht. virkninger av skatter på lønn. Et gjennomgående trekk er imidlertid at de konklusjoner som er gjengitt i punktene ovenfor, får støtte rent kvalitativt. De kvantitative virkningene av de ulike skatteendringene varierer imidlertid betydelig fra den ene analysen til den andre. Konklusjonene avhenger i stor grad av i hvilken grad den enkelte forsker velger å pålegge a priori restriksjoner på den estimerte modellen, restriksjoner som enten kan begrunnes direkte fra den teorien for lønnsdannelse som forskeren baserer seg på, eller som ellers appellerer til den enkelte forsker.

## 2 Litt om skattenes rolle i ulike teorier for lønnsdannelse

---

Ulike skatter påvirker direkte både bedriftenes lønnskostnader og lønsmottakernes disponible inntekter. Det er således en «kile» mellom den lønn en bedrift må utbetale for å kjøpe en time arbeidskraft og den mengde konsumvarer som lønsmottakeren kan kjøpe for den lønnen som er igjen etter at ulike skatter er betalt. I Norge består denne kilen i hovedsak av tre elementer:

- direkte personskatt på lønnsinntekt
- indirekte skatter på konsumvarer
- arbeidsgiveravgift på utbetalt lønn

Den reelle arbeidskraftkostnaden for bedriften kan defineres som utbetalt lønn per time ( $W$ ) multiplisert med 1 pluss arbeidsgiveravgiftssatsen ( $A$ ) dividert med produktprisen ( $PB$ ), dvs.  $W(1+A)/PB$ . For lønsmottakeren er den tilsvarende kjøpekraften lik lønnen minus den direkte personskatten ( $T$ ) som betales av lønnsinntekten dividert med konsumprisen ( $KPI$ ), dvs.  $(W-T)/KPI$ . Som en forenkling, kan vi anta at konsumprisen er lik produktprisen multiplisert med 1 pluss en sats for indirekte skatter (moms, særavgifter ol.), dvs.  $KPI=PB(1+M)$ . Hvis vi nå kaller den gjennomsnittlige personskatten for  $TG$ , kan vi uttrykke kilen som forholdet mellom bedriftens reelle arbeidskraftskostnad og lønsmottakerens reelle arbeidskraftsinntekt

$$\text{«Kile»} = (W(1+A)/PB)/(W(1-TG)/KPI) = (1+A)(1+M)/(1-TG)$$

Som en illustrasjon av størrelsen på kilen i Norge, kan en sette  $A=0,13$ ,  $M=0,27$  og  $TG=0,28$ . Det gir en verdi på kilen lik 2. Dersom en setter verdien på  $TG$  lik 0,49, som er en høy marginalsatt på arbeidsinntekt i Norge, blir kilen vel 2,8. Dette vil være en relevant kile på marginalen for mange lønntakere i Norge. Uten å legge for stor vekt på de presise tallanslagene, kan vi slå fast at det i Norge (som i de fleste OECD-land) er en betydelig forskjell i de reelle arbeidskraftkostnadene sett fra bedriftenes side og hvilken disponibel kjøpekraft dette gir lønsmottakerne.

Spørsmålet som skal bli forsøkt besvart i dette notatet, er hvordan elementene i denne skattekilen påvirker lønn før skatt partielt sett. Når en endrer skattene, vil det oppstå en rekke virkninger i en økonomi som den norske. Både priser og realinntekter vil påvirkes og føre til at de fleste aktørene i økonomien endrer sin tilpasning. Resultatet av hele denne tilpasningsprosessen skal ikke omtales her. I stedet fokuseres det utelukkende på den partielle virkningen på lønn før skatt.

For å kunne besvare et slikt spørsmål må en åpenbart ha kunnskap om hvordan selve lønnsdannelsen i norsk økonomi foregår. Til tross for at det foreligger omfattende teoretiske og empiriske analyser av dette spørsmålet (noe som dels framgår av litteraturlisten bak), skal det påpekes at kunnskapene på feltet langt fra er fullgode. Dette notatet er et forsøk på å beskrive litt av kunnskapsstatusen på området. En hensikt med dette avsnittet er å vise at en ut fra teoretiske betraktninger alene, ikke kan trekke noen slutning om sammenhengen mellom skatter og lønnsnivå. Svaret på spørsmålet vil for det første avhenge av den institusjonelle organiseringen av arbeidsmarkedet, og for det andre vil svaret avhenge av teknologiske forhold i bedriftene og preferanser til aktører i arbeidsmarkedet. Vi må altså støtte oss på empiriske analyser for å kunne si noe mer presist. Det blir gjort i avsnitt 3. Som vi imidlertid skal se der, spriker de empiriske resultatene betydelig.

Det er i senere år foretatt en rekke teoretiske analyser av sammenhengen mellom skatt og lønn. Både Bovenberg og van der Ploeg (1994) og Pissarides

(1996) analyserer virkninger av skatter i ulike typer modeller for arbeidsmarkedet. Sørensen (1997) bygger videre på disse analysene. Hoel (1990) analyserer virkninger av skatter på lønnsdannelsen i modeller med såkalt effektivitetslønn, dvs. de ansattes innsats og effektivitet i arbeidet avhenger av lønnsnivået og hvor bedriftene tar hensyn til dette i sin utforming av lønnspolitikken. I et vedlegg til NOU 1996:9 kombinerer Hoel (1996) slike effektivitetslønnsmodeller med en forhandlingsmodell for lønnsdannelsen for å studere virkninger av skatteendringer. Det finnes en rekke analyser av skattenes virkning på lønnsdannelsen i modeller hvor lønningene tenkes bestemt i forhandlinger mellom en bedrift og en fagforening, og en slik modell presenteres i avsnitt 2.2 som referansepunkt for vurderingen av de empiriske studiene i avsnitt 3. Sentralt i alle disse modellene står forsøket på å forklare arbeidsløshet som et likevektsfenomen. Måten dette skjer på i de ulike modellene varierer betydelig, men de sammenhenger mellom lønn og skatt som predikeres, er likevel ganske sammenfallende. Virkningene av skatteendringene i disse modellene avviker til dels betydelig fra de en ville få dersom arbeidsmarkedet kunne beskrives som et frikonkurransemarked.

## 2.1 Skatt og lønn under frikonkurranse

Økonomer har en forkjærlig for å bruke modeller for fri konkurranse som referansepunkt for sine analyser. Hvis vi nå antar at arbeidsmarkedet kan beskrives ved hjelp av en modell for et frikonkurransemarked, hvilke sammenhenger mellom skatter og lønn ville vi da finne? I en slik situasjon vil lønsmottakerne være fritt istand til å velge sin arbeidsinnsats til en gitt lønn. Personen vil avveie arbeid (og følgelig fritid) opp mot det forbruk som arbeidet gir inntektsgrunnlag for. Arbeidstilbudet kan vises å ville være en funksjon av marginal realtimelønn, dvs.  $W(1-TM)/KPI$ , hvor  $TM$  er den marginalsattesatsen som individet betaler på den marginale timen. I tillegg vil andre realinntekter (kapitalinntekt, stønader ol.) spille en rolle sammen med andre egenskaper ved skattesystemet enn bare marginals-katten, eller progressiviteten mer generelt. Dersom myndighetene reduserer marginalsattesatsen, men holder gjennomsnittsskatten uendret, vil individet øke sitt arbeidstilbud fordi fritid er blitt dyrere enn før, mens konsumprisene ikke har endret seg. Høyere arbeidstilbud vil måtte føre til at den lønnskostnad bedriftene står overfor, må reduseres for at bedriftene skal finne det lønnsomt å etterspørre mer arbeidskraft. For gitt arbeidsgiveravgift, må da lønna per time synke for å skape likevekt i arbeidsmarkedet igjen. Lavere marginals-katt (for gitt gjennomsnittsskatt) vil følgelig gi lavere lønn før skatt og høyere sysselsetting.

Hvis derimot marginalsattesatsen holdes uendret, mens gjennomsnittsskatten reduseres, vil personer i jobb få en positiv inntektseffekt, mens den marginale avveining mellom konsum og fritid ikke er blitt påvirket. Dersom fritid er et normalt gode, vil disse personene øke etterspørselen etter fritid dvs. tilby mindre arbeid enn før. For personer utenfor arbeidsstyrken, vil lavere gjennomsnittsskatt kunne føre til at deres reservasjonslønn øker og de vil fortsatt velge ikke å tilby arbeid. Lavere tilbud av arbeidskraft vil alt annet gitt, måtte presse lønn før skatt opp. Lavere gjennomsnittsskatt (for gitt marginalsattesats) vil følgelig gi lavere sysselsetting og høyere lønn før skatt.

I et skattesystem som det norske, er det vanskelig å få til endringer bare i marginalsattesatsen eller bare i gjennomsnittsskattene. Som regel vil en i praksis endre både marginal- og gjennomsnittsskattene når en foretar en

endring av skattereglene. Det gjør at totalvirkningene er mer kompliserte enn de som nettopp er beskrevet over.

En reduksjon i arbeidsgiveravgiften vil øke etterspørselen etter arbeidskraft, men påvirker normalt ikke tilbudet direkte. Dette vil presse lønnen før skatt opp for å skape ny balanse i arbeidsmarkedet. Redusert arbeidsgiveravgift gir altså økt lønn.

En reduksjon i indirekte skatter som antas bare å påvirke konsumentene, vil øke den marginale reallønna, men også realverdien av ikke-arbeidsrelaterte inntekter og stønader. En har således både substitusjons- og inntektseffekter på tilbudet som trekker i hver sin retning. Det er imidlertid vanlig å anta at en vil få en positiv virkning på tilbudet samlet sett, noe som presser lønn før skatt ned. Virkninger av skatteendringer på lønn er oppsummert i tabell 1.

Den empiriske relevansen av frikonkurransemodellen for det norske arbeidsmarkedet er antakelig liten. Det kan imidlertid være segmenter av markedet som passer noenlunde til forutsetningene i frikonkurransemodellen. Langt mer relevant er nok modeller av arbeidsmarkedet som legger vekt på ulike typer imperfeksjoner. Et sentralt trekk i slike modeller er at arbeidsløshet kan oppstå som et likevektsfenomen, noe som ikke er tilfellet i frikonkurransemodellen. En kan likevel bestemme bedriftenes etterspørsel etter arbeidskraft og individenes tilbud. Imidlertid kan en ikke lenger sette disse lik hverandre slik tilfellet er i frikonkurransemodellen, men arbeidsløsheten blir differansen. Når lønna ikke klarer arbeidsmarkedet og man således snakker om modeller for et imperfekt arbeidsmarked, må en spesifisere hvilke mekanismer som istedet bestemmer lønna.

**Tabell 4.1: Virkninger av skatteendringer på lønn før skatt i ulike arbeidsmarkedsmodeller**

Typeskatteendrin	Frikonkurransemodell	Effektivitetslønnsmodell	Fagforeningsmodeller	
Lavere marginalsatt	-	+	+	+
Lavere gjennomsnittsskatt	+	?/-	?/-	?/-
Lavere arbeidsgiveravgift	+	+	0	?
Lavere indirekte konsumentskatt	?/-	?/-	?/-	-

## 2.2 Skatt og lønn i modeller for imperfekte arbeidsmarkeder

Modeller for arbeidsmarkedet hvor fagforeninger spiller en viktig rolle synes i utgangspunktet å være en bedre institusjonell beskrivelse av arbeidsmarkedet i de fleste vest-europeiske land enn frikonkurransemodellen. Slike fagforeningsmodeller finnes i flere varianter. I den enkleste varianten antas fagforeningen å ha monopol mht. fastsetting av lønna og bedriften over sysselsettingen (for gitt lønn). Dette er etter min mening en lite realistisk beskrivelse av virkeligheten, men er et interessant tilfelle i forhold til såkalte effektivitetslønnsmodeller (se nedenfor) hvor istedet bedriften antas egenrådig å fastlegge lønnsnivået. Disse to modellene representerer derfor i en viss forstand to motpoler blant modeller for imperfekte arbeidsmarkeder. Den etter mitt syn mest realistiske fagforeningsmodellen er den hvor bedriften og fagforeningen forhandler om lønna, mens bedriften fastsetter sysselsettingen.

Det finnes imidlertid modeller for imperfeksjoner i arbeidsmarkedet som ikke tillegger fagforeninger noen rolle, jfr. effektivitetslønnsmodellen i Hoel

(1990) hvor bedriften bestemmer lønna enerådende. Det finnes også studier hvor en kombinerer fagforenings- og effektivitetslønnsmodeller jfr. Hoel (1996). Virkninger på lønn av skatteendringer i effektivitetslønnsmodellen er gjengitt i tabell 1 over. Vi skal ikke gå i detalj i analysen her, men bare kommentere virkningen av endringer i direkte skatter.

Den sentrale hypotesen i effektivitetslønnsmodellen er at bedriften kan øke produktiviteten til sine ansatte ved å øke deres lønn for derved å øke deres innsats og effektivitet. Et slikt tiltak vil også kunne redusere omfanget av at folk slutter og en sparer utgifter til å rekruttere og lære opp nyansatte. I en slik «verden» vil lavere marginalsatt øke nettogevinsten for en ansatt av at lønna i bedriften øker. Dette gjør at det sett fra bedriftens side, blir mer attraktivt å øke lønna i forhold til i andre bedrifter for å øke de ansattes innsats mv. I makro vil dette imidlertid føre til økt likevektsledighet. Virkningen av en lavere gjennomsnittsskatt for gitt marginalsatt er ikke så entydig, men det er nærliggende å tro at det fører til at bedriftene kan redusere lønna fordi de ansatte anser det å være arbeidsledig (ledighet fungerer som en disiplinerende faktor i effektivitetslønnsmodeller) som mindre attraktivt enn før, fordi inntektene etter skatt har gått opp. Denne siste virkningen avhenger imidlertid mer av den konkrete utformingen av modellen.

Som nevnt, finnes fagforeningsmodeller for lønnsdannelsen i flere varianter. Den mest ekstreme i en viss forstand kalles modellen med fagforeningsmonopol. I dette tilfellet tar fagforeningen hensyn til at bedriften vil redusere sin etterspørsel etter arbeidskraft hvis lønna øker, men antas å ha anledning til å bestemme lønnsnivået slik at fagforeningens nytte blir størst mulig (maksimeres). En tidlig analyse av skattenes virkning på lønna i en slik sammenheng er gitt av Hersoug (1984). En oversikt over skattenes virkning i slike modeller under ulike antakelser om fagforeningens nyttestruktur, er gitt av Hersoug (1984) og Tyrväinen (1995). Generelt vil virkningene på lønn før skatt av de ulike skatteendringene ikke være entydig bestemt fra teorien, men avhenge av en nærmere spesifisering av modellen. Virkningene av lavere marginalsatt er imidlertid et mer robust resultat. Hva er intuisjonen bak dette resultatet? I fagforeningsmodeller antas det at fagforeningen har positiv nytte både av økt sysselsetting for sine medlemmer og økt kjøpekraft for hvert medlem. En økning i lønna vil isolert sett øke kjøpekraften for medlemmer som er sysselsatt, men vil også redusere antall sysselsatte medlemmer som dermed opplever et fall i kjøpekraft. Poenget er altså at fagforeningen tar hensyn til at bedriften vil redusere sysselsettingen isolert sett, dersom lønna i bedriften går opp. Lavere progressivitet i skatten øker virkningen på kjøpekraften av en lønnsøkning, men påvirker isolert sett ikke sysselsettingseffekten av lønnsøkningen. Dette innebærer at lavere marginalsatter for gitt gjennomsnittsskatt, vil vri «prisforholdet» mellom å oppnå kjøpekraftsforbedring versus sysselsettingsreduksjonen som følge av lønnsøkningen. Sett fra fagforeningens side vil en lavere marginalsatt gjøre det mer kostbart å oppnå høyere sysselsetting enn før siden en nedgang i lønn før skatt nå har en større effekt på lønna etter skatt. Derfor vil fagforeningen øke lønna før skatt. Det er blitt mer lønnsomt for fagforeningen å ofre litt sysselsetting for å få mer kjøpekraft siden det sistnevnte kan oppnås billigere enn før. Denne analysen har nær sammenheng med teorier for såkalt skattebasert inntektspolitik ( «Tax based incomes policies eller TIP i engelskspråklig litteratur), jfr. Layard (1982).

### 3 Empiriske studier av sammenhengen mellom skatter og lønnsdannelse

---

I dette avsnittet presenteres noen resultater fra empiriske undersøkelser av sammenhengen mellom skatter og lønn. I de senere tiår har denne litteraturen økt betydelig i omfang etterhvert som også den mer teoretiske litteraturen på området har økt, jfr. forrige avsnitt. Det er derfor en stor oppgave å skulle sammenfatte den internasjonale litteraturen på feltet. Omfanget av norske studier er etterhvert også ganske omfattende, og hovedvekten skal her legges på disse. De norske analysene bygger på samme teori og bruk av metoder som internasjonale studier, og som det framgikk av forrige avsnitt, har norske økonomer ligget langt framme i teoriutviklingen på dette feltet. Dessuten er de norske studiene gjennomgående mer omstendelige og grundige i sin behandling av de norske dataene. Det ligger nesten i sakens natur at en i internasjonale studier hvor Norge inngår som ett av mange land, ikke har hatt så stor omtanke for detaljer og særtrekk ved norske forhold.

Fokus i sammenfatningen av norske økonometriske studier av lønnsdannelsen legges her på de langsiktige virkningene av skatteendringer på lønnsnivået. Det innebærer for det første en forenkling av framstillingen, men for det andre er det også i de langsiktige sammenhengene at en lettere kan vurdere resultatene opp mot økonomisk teori på feltet. Når det er sagt, må det understrekes at de langsiktige virkningene av skatteendringer kan være ganske forskjellige fra de kort- og mellomlangsigte. En standardreferanse på feltet jfr. Layard et al (1991), har oppsummert dette slik:

«Given the further lags in the system, operating via hysteresis, this implies that a change in the wedge (som inneholder skattenes effekt på lønna) can have a significant impact on unemployment for at least a decade. In the light of this fact, it is hardly surprising that empirical researchers find it very hard to discriminate between permanent and temporary effects. To summarize, therefore, we have plenty of evidence that taxes and import prices have very long-lasting effects on product wages, and hence on the equilibrium of the economy, operating via real wage resistance.» (s. 210-211)

Ifølge disse forfatterne er det altså usikkerhet om de langsiktige virkningene av skatteendringer på lønningene, men virkningene er betydelige innenfor en horisont på 10 år.

I det følgende gjør vi første rede for en del nyere norske studier av lønnsdannelsen i Norge. Deretter presenteres kort enkelte utenlandske studier, men da med et snevrere fokus nemlig analyser av betydningen av skatteprogressiviteten for lønnsdannelsen.

#### 3.1 Økonometriske analyser av skatt og lønn på norske data

I det følgende skal vi oppsummere noen hovedresultater fra økonometriske analyser av lønnsdannelsen i Norge. Det legges vekt på de langsiktige resultatene, og fokus er på skattenes betydning for lønn. I tråd med analysen i tabell 1 foran, vurderes fire ulike skatteendringer, arbeidsgiveravgift, indirekte konsumentskatter, gjennomsnittsskatt og marginalskatt. De fleste norske studiene har ikke analysert muligheten for ulike effekter av gjennomsnitt- og marginalskatter, men har stort sett bare studert virkningene av disponibel lønn, dvs. gjennomsnittsskatten. Tabell 2 presenterer en rekke studier av nyere dato.



**Tabell 4.2: Langsiktig virkning på lønnsnivå av ulike typer skattereduksjoner**

Forfattere	Arbeids- giveravgift	Konsum skatt	Gjennom snittsskatt	Marginal skatt	Næring studert
Hersoug et al. (1986)	1,0	-0,1	-0,1	0/(-) <sup>1</sup>	Industri
Hoel og Nymoen (1988)	0	-0,3	0	2	Industri
Nymoen (1989a)	0	-0,45	0	-	Industri
Nymoen (1989b)	0,3	-0,7	-0,7	-	Industri
Rødseth og Holden (1990)	0	-1,0	0	-	Industri
Nymoen (1991)	1,1	-1,1	-1,3	-	Vareprod.
	1,4	-1,1	-1,8	-	Tjen.prod.
Eitrheim og Nymoen (1991)	0,5	-0,5	0	-	Industri
	0,35	-0,65	0	-	Tjen.prod.
Johansen (1995, 1996, 1997)	1,0	0	0	-	Industri
Johansen og Strøm (1998)	0,75	-0,25	-0,25	-	Tjen.prod.
Wulfsberg (1997)	0,	0	-1,1	1,6	Industri
Bowitz og Cappelen (1997)	0,5	-0,5	0	0,5	Industri

<sup>1</sup> Forfatterne påpeker at deres estimater impliserer at substitusjonseffekten mellom disponibel lønn og sysselsetting er negativ (men helt usignifikant) i motsetning til a priori antakelser. I tabellen er det derfor satt null for denne variabelen.

<sup>2</sup> Tegnet «-» betyr at studien ikke eksplisitt har testet for forskjellen mellom marginal- og gjennomsnittsskatter.

Hersoug et al. (1986) bygger på den teoretiske modellen i Hersoug (1984) dvs. en modell hvor fagforeningen ensidig fastsetter lønna. I modellen brukes en inntektsskattefunksjon som gjør det mulig å skille mellom endringer i gjennomsnitts- og marginalsatter. Imidlertid blir estimatet på en av modellens sentrale parametre usignifikant og nær null slik at tolkningen av resultatene er vanskelig. Den lønnsvariabelen som analyseres, er årslønn for mannlige industriarbeidere. I motsetning til de studiene som refereres under, er denne studien basert på en svært nær kobling mellom en teorimodell med en eksplisitt nyttefunksjon for fagforeningen, og den empiriske analysen. Det gjør det mulig å estimere parametrene i nyttefunksjonen. Dette er selvsagt en klar fordel i den forstand at overgangen fra teori til empiri blir svært tett. Resultatene er imidlertid ikke så oppløftende.

Hoel og Nymoen (1988) benytter en forhandlingsmodell for lønnsdannelsen og analyserer også industrilønna, men gjennomsnittlig lønn for menn og kvinner. I deres modell inngår i prinsippet både arbeidsgiveravgiften og en gjennomsnittlig inntektsskattesats. Ingen av disse skattevariablene inngår imidlertid i modellens langtidsløsning, men skattevariablene har kortsiktige virkninger.

I Nymoen (1989a) analyseres i hovedsak det samme materialet som i Hoel og Nymoen (1988), men fokus i analysen er nå virkninger av endringer i

arbeidstid. Skattevariable er nå hverken inkludert i korttidsløsning eller i langtidsløsningen. Virkningen av konsumskatter kommer da implisitt inn via den estimerte effekten av konsumpriser. Dette innebærer at hverken endringer i direkte skatter eller arbeidsgiveravgiften påvirker direkte industrilønna.

Nymoen (1989b) bruker om lag samme variable som i sine tidligere studier, men inkluderer nå både arbeidsgiveravgiften og en indikator for gjennomsnittsskatt for husholdninger. Estimeringsperioden er også omtrent som i de foregående studiene. Nå finner Nymoen en rekke skatteeffekter og analysen inkluderer også to dummy-variable for å fange opp inntektspolitiske tiltak. Modellen føyer også data bedre enn Nymoen (1989a).

Studien i Rødseth og Holden (1990) inneholder både en reestimering av modellen i Hersoug et al (1986) med et større datasett (uten at dette endret resultatene) og estimering av en rekke alternative modeller som ikke har en så eksplisitt tilknytning til en teorimodell. I sistnevnte fall kommer de fram til resultater hvor lønnsnivået på lang sikt bare avhenger av konsumprisen, produktivitet og oljepris. Ingen skatter kommer eksplisitt med unntatt indirekte skatter på konsumvarer som kommer med via konsumprisvariabelen. På kort sikt kommer imidlertid flere skattevariable med ettersom endringer i «rommet» for lønnsvekst definert ut fra lønnsomhet i bedriftene samt krav til vekst i konsumreallønn, betyr noe. Som en av de meget få eksemplene, er det i denne studien pålagt (og testet) restriksjoner på veksten i disse variablene på en måte som innebærer at reallønna på lang sikt er uavhengig av underliggende inflasjon (såkalt dynamisk homogenitet). Dette er en rimelig hypotese å legge til grunn.

Mens studiene nevnt over bare studerer industrilønningene, analyserer Nymoen (1991) lønnsdannelsen for hele den private delen av fastlandsøkonomien. Det gjøres ved å dele den i to hovedsektorer, vareproduserende sektor og tjenesteytende sektor. For de vareproduserende næringene får Nymoen som resultat at lønna i stor grad bestemmes av lønna i de private tjenesteytende næringene, et resultat som står i sterk kontrast til en oppfatning i Norge om de vareproduserende næringers (og spesielt industriens) rolle som lønnsleder. Han finner nesten ingen direkte virkninger av arbeidsgiveravgift og null virkning for direkte skatter. For tjenesteytende sektorer er resultatet likt mht. betydning av alternativ lønn slik at det ifølge denne studien er betydelig lønns-lønnsspiraler i norsk økonomi. For disse sektorene finner Nymoen betydelige virkninger av både direkte skatter og arbeidsgiveravgifter. Når en løser modellen for lønningene i de to sektorene ved å eliminere alternativ lønn i hver sektor, ender man opp med en kvasi-redusert form hvor lønningene avhenger av konsum- og importpriser, produktivitet, skatter og arbeidsledighet. En finner da svært store skattevirkninger på lønningene i begge sektorene. Grunnen til at den partielle virkningen av økte indirekte skatter på konsumvarer er større enn 1 (noe som innebærer at en pst økt konsumpris øker lønna med over 1 pst) er at importpriser inngår med negativt fortegn i likningene slik at systemet oppfyller kravet til statisk homogenitet.

Eitrheim og Nymoen (1991) studerer også lønnsdannelsen i flere sektorer og til forskjell fra Nymoen (1991) er industrisektoren inndelt i tre undergrupper. I motsetning til Nymoen (1991) finner imidlertid de to at industrisektoren er lønnsledende i den forstand at lønn i andre sektorer dvs. lønn i tjenesteyting, ikke påvirker industrilønningene. Det er ingen direkte skatteeffekter på industrilønningene. Anslagene i tabellen er basert på en utregnet kvasi-reduert form for industrilønna ut fra estimatene som er oppgitt for de enkelte sek-

torene. For tjenesteyting er imidlertid bildet noe annerledes, idet lønningene i denne sektoren avhenger i stor grad av industrilønna. I motsetning til Nymoens (1991) er det imidlertid ingen effekter av direkte skatteendringer slik at den samlede virkningen på tjenestelønningene blir ganske lik industrilønna på lang sikt.

I en rekke studier har Johansen (1995, 1996, 1997) og Johansen og Strøm (1998) konkludert med at «hovedkursen» slik den opprinnelig er definert i den skandinaviske inflasjonsmodellen, ikke kan forkastes som teori for lønnsdannelsen i industrien. Det betyr at for gitt nivå på arbeidsledigheten, vil lønnskostnadene som andel av faktorinntekten være konstant. Implikasjonene av dette resultatet er at hverken direkte personskatter eller indirekte skatter på konsumvarer påvirker industrilønna direkte, men må «bæres» fullt ut av lønnstakerne. For arbeidsgiveravgiften gjelder for såvidt det samme i den forstand at en økning i denne fullt ut reduserer lønna før skatt. Derimot vil alle former for indirekte beskatning som gjør at deflatoren for faktorinntekt i industrien endres, endre lønna prosentvis like mye. Hvis eksempelvis elektrisitetsavgiften til industrien endres, og dette ikke slår tilsvarende like mye ut i prisene på produktene, vil lønna i industrien bli påvirket. Det er således potensielt en sterk usymmetri i virkningene av ulike former for indirekte skatter pålagt konsumenter og produsenter. Resultatene gjør også at en kan stille spørsmål ved relevansen av den forhandlingsmodell mellom fagforeninger og arbeidsgivere som er standardreferansen for Johansens arbeider når det gjelder analysen av industrilønninger. Når hverken konsumpriser eller direkte skatter inngår i modellen, innebærer det at fagforeningen ikke får gjennomslag for noen av sine krav mht. kompensasjon for spesielle skatter pålagt konsumentene, men må godta det rommet for lønnsvekst som kravet til uendret inntjening innebærer. Johansen og Strøm (1998) innholder imidlertid også en lønnslikning for tjenesteyting. På linje med analysen i Eitrheim og Nymoens (1991) og Bowitz og Cappelen (1997) inngår her industrilønna i bestemmelsen av lønn i tjenesteytende sektorer, mens lønna i tjenestesektorene ikke inngår i likningen for industrilønna. Tjenestelønningene påvirkes også i noen grad av direkte personskatter og konsumprisene i tråd med fagforeningsmodellen hos Johansen og Strøm (1998). Hvis dette resultatet er riktig, vil følgelig endringer i personskatter og indirekte skatter føre til endringer i relative lønninger mellom hovedsektorer i økonomien. Det sistnevnte forholdet gjelder ikke i Eitrheim og Nymoens (1991).

I Bowitz og Cappelen (1997) estimeres også lønnsrelasjoner for industri og tjenesteyting hver for seg i tillegg til en relasjon for lønn i offentlig sektor. I disse relasjonene inngår ikke lønn i tjenesteyting i industrilønnsrelasjonen, mens alternativ lønn er lønnsbestemmende i de to tjenesteytende sektorene. Det innebærer at på lang sikt vil de faktorene som er bestemmende for lønn i industrien, slå fullt ut i de tjenesteytende sektorene. Industrilønningene blir i denne studien dels bestemt av lønnsandelen i industrien og dels av kravet til disponibel inntekt. I disse to leddene inngår hhv arbeidsgiveravgiften og gjennomsnittlig skatt på linje med prisvariable. Dvs at en har ikke testet for om disse restriksjonene er gyldige eller ei, men de er pålagt a priori. Etter en del eksperimentering kom en fram til at en kunne legge lik vekt på lønnsandelen i industri og disponibel reallønn sett fra konsumentens side. En har også pålagt kravet om dynamisk homogenitet i tillegg til det mer vanlige kravet om statisk homogenitet. Studien inkluderer også en variabel som oppfanger progressiviteten i personskattesystemet:

$$RIP = (1-TM)/(1-TG)$$

hvor TM som før er marginalsattesatsen og TG er marginalsattesatsen. I studien er disse anslått ved hjelp av de skatteparametrene som inngår i MODAG-modellen. Disse parametrene er estimert i skattemodellen LOTTE hvor en tar hensyn til inntektsfordelingen og de ulike direkte personskatteartenes utforming. Det er imidlertid grunn til å påpeke at for et skattesystem som det norske, vil en slik framgangsmåte bare kunne fange opp egenskaper ved skattesystemet på en grov måte. Det er verd å merke seg at i denne analysen er virkningen av gjennomsnittsskatten estimert til å være nær null. Det skyldes at den effekten som kommer fra realdisponibel inntektsleddet blir oppveid av den estimerte koeffisienten for RIP. Den eksakte utformingen av relasjonene er imidlertid litt mer komplisert for lønnsrelasjonene for tjenesteyting. Ettersom en i spesifikasjonen av alternativ lønn der har med kompensasjonsgraden i arbeidsløshetsstrygden (som ifølge teorien isolert sett øker lønna noe som er tilfellet også i de estimerte likningene), inngår RIP også der for å fange opp at med et progressivt skattesystem vil kompensasjonsgraden etter skatt være høyere enn før skatt. Isolert sett demper dette virkningen av marginalsakten på lønn og øker effekten av gjennomsnittsskatten i forhold til de oppgitte tallene i tabell 2. Virkningen her er imidlertid liten så lenge arbeidsledigheten er lav.

Mens alle de norske studiene som hittil er referert bruker aggregerte tidssrekker (selv om næringsinndeling kan være ganske detaljert), bruker Wulfsberg (1997b) bedriftsdata for industrien til å estimere en forhandlingsmodell for lønna. Han åpner for at alle de skattetyperne som er listet opp i tabell 1 kan ha separate virkninger på lønna. Dette er derfor en av de få studiene som tester om marginalsakter virker på en annen måte enn gjennomsnittssakter på linje med resultatene i Bowitz og Cappelen (1997). Wulfsberg (1997) finner at de ulike skattetyperne har ganske forskjellig virkning på lønna i den enkelte bedrift. Den isolert sett viktigste faktoren er alternativlønna i andre bedrifter som er målt ved realdisponibel lønn. Bedriftsinterne forhold betyr imidlertid litt for lønna i den enkelte bedrift. Dessuten inngår variabelen RIP og  $(1-TG)$ , mens arbeidsgiveravgiften faller ut. Det er imidlertid interessant å notere seg at leddet for gjennomsnittsskatten ikke inngår signifikant i langtidsløsningen i modellen. Hvordan langtidsløsningen ville ha sett ut dersom en droppet denne variabelen er uklart, men en ville antakelig ha fått et resultat som er nærmere effektene i Bowitz og Cappelen. Hvis vi nå løser ut for effekten av alternativ lønn, får vi de estimatene som står i tabell 2. Disse er gjengitt også i Sørensen (1997). Hvis man betinger mhp. alternativ lønn, er imidlertid virkningen mye lavere (om lag tiendeparten), idet man da antar at den alternative lønna er helt upåvirket av skatteendringene, noe som ikke er realistisk.

Som det framgår av tabell 2, er det ganske få norske studier som har studert skatteprogresjonens betydning for lønnsdannelsen. To av de tre som har gjort det, finner klare forskjeller i betydningen av gjennomsnittsskatt i forhold til marginalsakter. Det kan være at en i noen av de andre analysene som er sitert, har forsøkt å estimere separate effekter av gjennomsnitts- og marginalskattesatser, men ikke rapportert resultatene fordi de var negative. Det har vi ikke informasjon om. Det kanskje mest bemerkelsesverdige ved tabell 2 er imidlertid de store variasjonene i resultater mht. til andre skatter enn direkte personskatter. Dette understreker den betydelige usikkerhet som fortsatt finnes mht. til virkninger av skattereformer som endrer skattestrukturen mellom ulike former for direkte og indirekte beskatning.

Når en skal vurdere alle disse studiene opp mot hverandre for å trekke en konklusjon, synes jeg en bør vurdere i hvilken grad resultatene er rimelig ut

fra økonomisk teori. Selv om teorien ikke er entydig, gir den visse føringer på hva som er rimelige resultater. Hvis en mener at en forhandlingsmodell er en rimelig beskrivelse av norsk virkelighet, bør en ikke se bort fra den vurderingen i det empiriske arbeidet bare fordi en ikke finner sterk støtte for modellen når en ser bort fra en a priori vurdering. En bør også vurdere resultatene opp mot «common sense». Det betyr at skattene bør ikke virke så usymmetrisk mellom ulike skattearter at det er mulig å oppnå betydelig lønnsendringer, og dermed konkurransevneendringer og virkninger på arbeidsledigheten, ved hjelp av enkle «skattetriks». Etter min vurdering tilsier dette at en rimelig spesifisering av lønnsdannelsen i Norge, har med seg både faktorer som er viktige for lønsmottakerne og fagforeningene og som tar hensyn til bedriftenes lønnsomhet og virkningen på sysselsettingen.

### 3.2 Studier av virkningen av endret skatteprogressivitet på lønn for andre land

I mangel av flere norske studier om sammenhengen mellom endringer i skatteprogressivitet og lønn, finnes det en del nyere økonometriske studier av dette for andre land som en kan skjele til. I tabell 3 under vises en del slike studier. Det meste av informasjonen er hentet fra Sørensen (1997) supplert med enkelte nyere bidrag. Også her rapporteres bare de langsiktige virkningene på lønn før skatt, og det fokuseres nå bare på reduserte gjennomsnittsskatter for gitt progressivitet og lavere marginalsatt for gitt gjennomsnittsskatt.

**Tabell 4.3: Virkningen på lønn før skatt av lavere direkte skatter for andre land**

Forfattere	Gjennomsnittsskatt	Marginalskatt	Land
Malcomson og Sartor (1987)	0	1,25	Italia
Lockwood og Manning (1993)	-0,7	0,8	UK
Holmlund og Kolm (1995)	0	0,2	Sverige (mikro)
	-0,65	0,1	Sverige (makro)
Tyrväinen (1995c)	-1,0	0,3	Finland
Hansen et al. (1996)	-3,4	1,5	Danmark (ufaglærte)
	0	-1,1	Danmark (funksjonærer)
Lockwood et al. (1995)	-1,0	1,2	Danmark (mannlige arb.)
	0	-0,8	Danmark (mannlige funk)
	0,6	-0,3	Danmark (kvinner, funk)
Graafland og Huizinga (1996)	-0,55	0,15	Nederland
Aronsson et al (1997)	-0,35	0,3	Sverige (mikro)

Malcomson og Sartor (1987) tester ulike varianter av forhandlingsmodellen for lønnsdannelse i vareproduserende næringer (ekskl. primærnæringer) i Italia. I sin foretrukne likning inngår bare et ledd for marginalsatter og ikke noe ledd for gjennomsnittsskatt da dette leddet er helt insignifikant i den generell modellen. I tabell 3 refereres bare denne modellen, mens Sørensen (1997) refererer også andre estimeringsresultater.

Lockwood og Manning (1993) bruker en forhandlingsmodell for lønn for arbeidere som arbeider heltid i Storbritannia. De bruker aggregerte tid-srekke-data og finner at de estimerte koeffisientene som beskriver skattenes betydning for lønn er upresist estimert, men likevel mener de at estimatene støtter opp om hovedtrekkene ved deres teoretiske modell som altså gjenfinnes i kolonne 3 i tabell 1. I en av de estimerte likningene finner også de støtte for hypotesen om at det bare er ikke-proporsjonaliteten i skattesystemet som betyr noe. Et spesielt trekk ved analysen er at de også trekker inn progressiviteten i arbeidsgiveravgiftene, en egenskap som er litt spesiell for det britiske skattesystemet, og som gjør at de har svært mange koeffisienter de må estimere. For denne variabelen får de dessuten estimert galt fortegn. Resultatene fra den modellen som føyer best er gjengitt i tabell 3, men det er verd å understreke at resultatene deres varierer en god del avhengig av hvilke restriksjoner de pålegger.

Holmlund og Kolm (1995) har i sin analyse av svenske data brukt både tid-srekke-data og mikro-data med et kort panel. Resultatene fra begge studiene er vist i tabell 3 og som en kan se, varierer de ganske betydelig. Basert på mikrodata faller gjennomgående gjennomsnittsskatten ut (dvs. er ikke signifikant), mens marginalskatteeffekten er signifikant. En økning i marginalsattesatsen på 10 prosentpoeng reduserer her lønna før skatt med 4 pst. For tid-srekkeestimatene kommer gjennomsnittsskatten klart signifikant inn med forventet fortegn, men restriksjonen om at koeffisienten skulle være -1, dvs. at bare realdisponibel inntekt inngår, kan gjennomgående forkastes. Også her har marginals kattene en virkning, men langt mindre enn gjennomsnittsskatten.

I en mikrostudie har Aronsson et al (1997) estimert en fagforeningsmodell med utgangspunkt i teorien for fagforeningsmonopol. De kommer fram til at gjennomsnittsskatten og marginals katten har omtrent like stor betydning i tallverdi, men med motsatt fortegn.

Resultatene fra de andre arbeidene som er listet opp er hentet direkte fra oversikten i Sørensen (1997) og kommenteres ikke spesielt. Som vi ser av tabell 3, finnes det en rekke internasjonale studier som konkluderer med at lavere marginals katt isolert sett fører til økt lønn før skatt.

Det finnes noen unntak fra dette i enkelte danske studier. Det er altså slik at de empiriske studiene gjennomgående støtter opp om de teoretiske resultatene mht. virkninger av lavere marginals katt. Av tabell 3 framgår det imidlertid at de kvantitative resultatene spriker til dels betydelig. Også den empiriske virkningen av lavere gjennomsnittsskatter på lønn er gjennomgående i overensstemmelse med teoriens prediksjoner, men som antydnet i avsnitt 2, er virkningen av lavere gjennomsnittsskatter ikke helt entydig. Konklusjonen er derfor at en reform av det direkte skattesystemet i retning av mindre progresjon, kan føre til økt lønn.

### 3.3 Skattesymmetri?

I analyser av skattereformer hvor en endrer vektleggingen av ulike skattearter, oppstår spørsmålet om slike endringer virker symmetrisk på lønnene. Vil f eks en endring i arbeidsgiveravgiften som virker på bedriftenes lønnsomhet og dermed på «lønnsevnen», ha samme virkning på utbetalt lønn som en tilsvarende endring (regnet i initial provenyforstand) i merverdiavgiften som påvirker lønnstakernes disponible inntekt via endringer i konsum-

prisene? Hvis en kan svare ja på dette spørsmålet, vil en si at skattesymmetri foreligger.

Når en skal studere hvorvidt skattesymmetri er til stede, er det viktig å korrigere for at skattegrunnlaget vil kunne variere betydelig mellom ulike skattearter. Eksempelvis er arbeidsgiveravgiften bare lagt på lønna til de som er i arbeid, mens alle som konsumerer betaler moms, også pensjonistene. Når en skal analysere hvorvidt skattesymmetri foreligger eller ikke, må en derfor kontrollere for om en faktisk skatlegger de samme gruppene.

I de norske studiene som det er referert til i tabell 2 ovenfor, vil en generelt ikke kunne si at skattesymmetri er oppfylt. Mest opplagt er dette tilfellet for studier hvor en har funnet at virkningene av endring i skatteprogresjon i personbeskatningen påvirker lønnsdannelsen. Her vil en nemlig kunne påvirke lønningene uten å endre skatteprovenyet. I det tilfellet hvor en ser på en lukket økonomi og hvor alle varer og tjenester er pålagt moms, ble det innledningsvis presentert en skattekil som tilsynelatende sier noe om symmetriegenskapene ved ulike skatteendringer. Det er imidlertid lett å forvise seg om at de forutsetningene som må være oppfylt for at en slik symmetri skal gjelde, ikke er til stede i norsk økonomi.

Avviket fra symmetri er imidlertid et empirisk spørsmål. Selv i resultatene til Bowitz og Cappelen (1997) som inngår i SSBs modeller MODAG og KVARTS, og hvis resultater mht. vektlegging på bedriftenes lønnsevne versus lønnstakernes disponible inntekt også tilsvare det som for tiden er i Norges Banks makromodell RIMINI, gjelder symmetriegenskapene bare for selve lønnsdannelsen i tråd med den omtalte skattekil. En faktisk analyse av symmetriegenskapene til ulike skatteendringer på norske data, vil derfor kreve en modellanalyse hvor så mange detaljer i det norske skattesystemet som mulig er innarbeidet.

#### Litteratur

Aronsson, T., M. Wickstrøm og R. Brännlund (1997), Wage determination under non-linear taxes: Estimation and an application to panel data, *Oxford Economic Papers*, 49, 404-418.

Bovenberg, A.L. og F. vander Ploeg (1994), Effects of the tax and benefit system on wage formation and unemployment, Working Paper no. 94-08, Center, Tilburg og Amsterdam.

Bowitz, E. og Å. Cappelen (1997), Incomes Policies and the Norwegian Economy 1973-93, Discussion Papers No. 192, Statistisk sentrabyrå.

Eitheim, Ø. og R. Nymoén (1991), Real wages in a multisectoral model of the Norwegian economy, *Economic Modelling*, 8, 63-82.

Graafland, J.J. og F.H.Huizinga (1996), Taxes and benefits in a non-linear wage equation, Research Memorandum no. 125, Centraal Planbureau, Den Haag.

Hansen, C.T., L.H.Pederson og T. Sløk (1996), Indkomstskatteprogrssion, aktivitet og løn: teori og dansk empiri, *Nationaløkonomisk tidsskrift*, 134, 153-174.

Hoel, M og R Nymoén (1988), Wage formation in Norwegian manufacturing. An empirical application of the theoretical bargaining model, *European Economic Review*, 32, 977-997.

Hoel, M. (1996), Virkninger av endrede skatter og avgifter på lønn og arbeidsledighet, Vedlegg 2 i NOU 1996:9, Grønne skatter - en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting.

Holmlund, B. og A-S. Kolm (1995), Progressive Taxation, Wage setting and Unemployment - Theory and Swedish Evidence, Tax Reform Evaluation

Report no.15, National institute of economic research and Economic council, Stockholm.

Hersoug, T. (1984), Union wage responses to tax changes, *Oxford Economic Papers*, 36, 37-51.

Hersoug, T., K.N.Kjær og A. Rødseth (1986), Wages, taxes and the utility-maximizing trade union: A confrontation with Norwegian data, *Oxford Economic Papers*, 38, 403-423.

Johansen, K. (1995), Norwegian wage curves, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 57, 229-247.

Johansen, K. (1996), Insider forces, asymmetries, and outsider ineffectiveness: Empirical evidence for Norwegian industries 1966-87, *Oxford Economic Papers*, 48, 89-104.

Johansen, K. (1997), The wage curve: convexity, kinks and composition effects, *Applied Economics*, 29, 71-78.

Johansen, K. og B. Strøm (1998), Wages, prices and politics: evidence from Norway, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 60, 511-522.

Layard, R., (1982), Is incomes policy the answer to unemployment?, *Economica*, 49, 219-240.

Layard, R., S. Nickell og R. Jackman (1991), *Unemployment. The Macroeconomic Performance of the Labour Market*. Oxford University Press. Oxford.

Lockwood, B. og A. Manning (1993), Wage setting and the tax system. Theory and evidence for the United Kingdom, *Journal of Public Economics*, 52, 1-29.

Lockwood, B., T.Sløk og T.Tranæs (1995), Progressive taxation and wage setting: some evidence for Denmark, EPRU Working Paper 1995-20, Copenhagen Business School.

Malcomson, J.M. og N. Sartor (1987), Tax push inflation in a unionized labour market, *European Economic Review*, 31, 1581-1596.

Nymoén, R. (1989a), Wages and the Length of the Working Day. An Empirical Test Based on Norwegian Quarterly Manufacturing Data, *Scandinavian Journal of Economics*, 91, 599-612.

Nymoén, R. (1989b), Modelling wages in the small open economy. An error-correction model of Norwegian manufacturing wages, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 51, 239-258.

Nymoén, R. (1991), A small linear model of wage- and price-inflation in the Norwegian economy, *Journal of Applied Econometrics*, 6, 255-269

Pissarides, C.A. (1996), Are employment tax cuts the answer to Europe's unemployment problem?, notat til EU-kommisjonen (DGII).

Rødseth, A. og S. Holden (1990), Wage Formation in Norway, i Calmfors, L. (ed.), *Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries*, Oxford University Press, Oxford.

Sørensen, P.B (1997), Public finance solutions to the European unemployment problem? *Economic Policy*, 12, 223-264.

Tyrväinen, T. (1995a), Wage Determination, Taxes and Employment: Evidence from Finland, Bank of Finland Studies E:3, Helsinki.

Tyrväinen, T (1995b), Real wage resistance and unemployment: multivariate analysis of cointegrating relations in 10 OECD countries, OECD Jobs Study Working Paper no.10, Paris.

Tyrväinen, T. (1995c), Wage setting, taxes and demand for labour: multivariate analysis of cointegrating relations, *Empirical Economics*, 20, xx.



Wulfsberg, F. (1997), Do Progressive Taxes Reduce Wage Pressure? Evidence from Norwegian Panel Data, Memorandum, Sosialøkonomisk institutt, UiO.

## Vedlegg 5

# Effektivitetsvirkninger av en flat skattereform

av Brita Bye, Erling Holmøy og Birger Strøm, Statistisk sentralbyrå

## 1 Innledning

---

Det primære formål med skatter er å skape realøkonomisk rom for offentlig ressursbruk. Gitt den offentlige ressursbruken, er det tre hovedhensyn som vektlegges ved utformingen av skattesystemet: 1) samfunnsøkonomisk effektiv ressursutnyttelse, 2) inntektsfordeling, 3) systemet skal være enkelt og oversiktlig for skattebetalerne og de administrative skattemyndigheter. Det norske systemet har lagt sterkere vekt på en egalitær inntektsfordeling enn man har gjort i mange andre land. Fordelingshensyn er ivaretatt gjennom en rekke ordninger, hvorav inntektsoverføringer, subsidiering av offentlige tjenester og en progressiv beskatning av personlig inntekt trolig har spilt størst rolle. Den progressive inntektsbeskatningen er et godt eksempel på at disse tre hensynene kommer i konflikt med hverandre. Utjevning av inntekt etter skatt mellom personer gjennom progressiv beskatning av inntekt, bidrar til en høy skattekil mellom det skatteytende selv mottar etter skatt ved å arbeide en ekstra time, og den verdien som blir skapt for samfunnet av denne arbeidsinnsatsen. Dette skaper et effektivitetstap for økonomien, og tapet skyldes at det arbeides for lite i den forstand at på marginen er den samfunnsøkonomiske avkastningen av en time større når den anvendes til arbeid fremfor fritid. Desto større skattekilene er og jo mer priselastisk arbeidstilbudet er, jo større er dette effektivitetstapet. Aaberge, Columbino og Strøm (1998), finner at flere lønnstakere, særlig kvinner og personer med lav inntekt, har et såvidt priselastisk arbeidstilbud at effektivitetstapet av høy skatt på lønn kan være betydelig. Dette resonnementet var en del av begrunnelsen for at man ved skattereformen av 1992 senket de maksimale marginalsattene med over 20 prosentpoeng. Lønnsinntekt er nå den eneste inntekt som beskattes progressivt. Skattereformen etterlot imidlertid en sterk forskjell mellom marginalsatt på lønn og skattesatsen lagt på alminnelig inntekt, herunder kapitalinntekter. Uenighet om skattereformen av 1992 gikk langt nok i retning av å redusere progresjonen, og det skattemessige incentivet i det nye systemet til å utbetale inntekt som kapitalinntekt fremfor lønn, ligger til grunn for forslaget om en «flat» skattereform. I sin ytterste konsekvens vil det si en overgang til et system der alle typer inntekt, over eventuelle minstebeløp, beskattes med den samme konstante skattesatsen.

Denne rapporten analyserer virkningene av en «flat» skattereform. Vi er primært opptatt av effektivitetsvirkningene av reformen. Med effektivitetsvirkninger skal vi i det følgende mene virkninger på aggregert velferd, målt ved nyttefunksjonen for en representativ konsument. I mindre økonomfaglig sjargong vil det si at vi beregner endringene i (en indeks for) de samlede konsummulighetene for økonomien, der konsumbegrepet er utvidet til også å omfatte fritid. Vi vurderer ikke fordelings effekter og enkelhet, og våre konklusjoner om effektivitetsvirkninger må derfor betraktes som et bidrag i en mer helhetlig vurdering av reformen. Siden svakere progressivitet i praksis vil gi skjevare inntektsfordeling og forenkle skattereglene, kan vår analyse betraktes som et forsøk på å tallfeste prisen på omfordeling i form av lavere effektiv-

itet. Så vidt vi kjenner til, har ingen tidligere forsøkt å anslå velferdseffekter av flate skattereformer i norsk økonomi ved å basere seg på en generell likevekt-sanalyse.

Den flate skattereformen som studeres i denne analysen består av tre elementer<sup>15</sup>:

1. Fjerning av toppskatten
2. Heving av skattesatsen på alminnelig inntekt fra 28 til 31 pst.
3. Endringer i fradrag og evt. andre overføringer mellom offentlig og privat sektor som totalt sett innebærer at reformen er provenynøytral i den forstand at de årlige offentlige netto finansinvesteringene, ofte omtalt som overskuddene på den offentlige budsjettbalansen, er like før og etter reformen.

Siden vi også forutsetter at realverdien av det offentliges netto kjøp av varer og tjenester, inklusive sysselsetting og realinvesteringer, er på samme nivå før og etter reformen, vil også det offentliges netto skatteinntekter være upåvirket av reformen. Vi utelukker dermed rene inntektseffekter på velferden av at offentlig sektor endrer sin aktivitet. I tillegg baseres vår analyse på standardforutsetningen om at norsk økonomi betaler tilbake beløp som lånes i utlandet med renter, dvs. at økonomien innordner seg et krav om at handelen med utlandet skal balansere i nåverdiformand. Vi forutsetter dessuten at norsk økonomi er for liten til å influere prisene som betales av eller til utlendinger ved eksport og import. Tilsammen innebærer disse forutsetningene at de velferdsendringene vi beregner kun er et resultat av *reallokeringer* av ressursene som disponeres av privat sektor mellom ulike anvendelser.

Resten av rapporten er disponert som følger. I avsnitt 2 gjennomgår vi noen grunnleggende teoretiske resonneringer om hvorfor og på hvilken måte skattereformer kan påvirke den samfunnsøkonomiske effektiviteten i ressursallokeringen. I avsnitt 3 motiverer vi hvorfor en *generell likevektsanalyse* er relevant ved beregninger av effektivitetsvirkninger av skattereformer. For å konkretisere diskusjonen tar vi utgangspunkt i Aaberge, Columbino og Strøm (1998) (heretter ACS98) som simulerer disse virkningene av en flat skattereform innenfor en *partiell* modell. Vi identifiserer hvordan og hvorfor utelatelse av generelle likevektseffekter kan bidra til misvisende anslag på virkningene på arbeidstilbud og velferd. Samtidig peker vi på at generelle likevektsmodeller i praksis mister potensielt viktig informasjon om detaljerte skatteregler og heterogenitet mellom arbeidstilbydere som lar seg innarbeide i partielle modeller. Avsnitt 4 gir først en kort oversikt over den likevektsmodellen som benyttes i analysen, MSG-6,<sup>16</sup> med vekt på de egenskaper som er relevante ved beregning av velferdseffekter. Deretter gjennomgår vi hvilke direkte incentivvirkninger disse skatteendringene har på konsument- og produsentadferden i modellen. Vi går særlig detaljert inn på hvordan virkningene på konsumentens valg mellom fritid og arbeid bestemmes i vår analyse, fordi forutsetningene på dette området er blant de mest avgjørende for effektene av flate skattereformer. Avsnitt 5 presenterer og tolker beregningsresultater av ulike flate skattereformer. I avsnitt 6 trekker vi noen konklusjoner av beregningene, og oppsummerer hvilken betydning det har å ta hensyn til generelle likevektsvirkninger når man skal anslå effektivitetsvirkninger av denne typen

15. Dette er basert på et forslag som Utredningsutvalget om flatere skatt har bedt oss vurdere.

16. MSG er en forkortelse for «Multi Sectoral Growth». MSG-6 er den sjette generasjonen av MSG-modellen, og er utviklet i Statistisk Sentralbyrå.

skattereformer. Appendix 1 gir en mer utfyllende forklaring av hvordan de generelle likevektseffektene i MSG-6 spiller en rolle for velferdseffekter og makroøkonomiske virkninger av en flat skattereform.

## 2 Muligheter for velferdsgevinst ved skattereformer

---

Det kan være nyttig å repetere hva økonomisk teori sier om mulighetene for at omallokering av ressurser skal gi en velferdsgevinst. I en hypotetisk økonomi med perfekt konkurranse der offentlige ressursbruk er finansiert ved rundsum overføringer fra privat sektor, tilpasser kjøpere og selgere i alle markeder seg som atomister til de samme prisene. Det fører til at det marginale velferdsbidraget fra de enkelte ressursene er like stort i alle anvendelser, og økonomien utnytter derfor sine ressurser maksimalt effektivt i den forstand at de aggregerte konsummulighetene er maksimert. En ikke-marginal omallokering av ressursbruken, som ikke skyldes endringer i eksogene rammebetingelser som verdensmarkedspriser, preferanser, teknologi og ressurstilgang, vil redusere den samlede velferden. Et skattesystem som finansierer offentlige utgifter ved prisvridende skatter vil gi et effektivitetstap i forhold til det hypotetiske systemet basert på en kombinasjon av kostnadsriktig prising og rundsum beskatning.

Gitt at prisvridende skatter må benyttes for å finansiere offentlige utgifter, kan man definere en «nestbest situasjon» som er karakterisert ved at de prisvridende skattesatsene er satt slik at velferdstapet ved å drive inn de nødvendige ressursene fra privat sektor er minst mulig. I denne situasjonen er det marginale effektivitetstapet pr. kroners bidrag til det offentlige budsjettoverskuddet, f.eks. målt ved Marginal Excess Burden (MEB) eller Marginal Costs of Public Funds (MCF), det samme for alle typer skatter. Hvis utgangspunktet er et slikt betinget optimum, vil enhver ikke-marginal provenynøytral skattereform redusere velferden.

Når økonomien ikke er nestbest optimal mht. skattesystemet, vil også en marginal skattereform endre velferden. En reform som innebærer en senking av de skattesatsene som har høyest MCF og en økning av skattesatsene med lavest MCF gir en økning i aggregert velferd. Å beregne MCF for ulike skattesatser er imidlertid en komplisert oppgave, fordi det krever at man tar hensyn til generelle likevektsvirkninger. Derfor finnes det få praktiske holdpunkter i den teoretisk litteraturen når det gjelder den konkrete utformingen av en velferdsøkende skattereform fra en vilkårlig utgangssituasjon, se f.eks. Dixit (1975, 1985). Det er derfor nødvendig å supplere teoretiske analyser med numeriske modellberegninger der en anslår størrelsesordenen på de ulike effektene som bidrar til velferdseffekten av konkrete skattereformer. Men siden mange av disse anslagene har et svakt empirisk fundament, vil MCF-anslag nødvendigvis være beheftet med betydelig usikkerhet.

Den teoretiske litteraturen er imidlertid ikke helt uten anvendbare konklusjoner. Et resultat i Dixit (1975) er at en senking av den største skattekilens vil øke velferden dersom den varen som kilen knytter seg til (f. eks. arbeidsinnsats) er et substitutt for alle andre varer. Selv om den siste delen av dette resultatet er vanskelig å kontrollere, kan det likevel motivere at reduksjon av den marginale skattesatsen på arbeidsinntekt er et sentralt tema i vurderinger av videre skattereformer. Skattekilens mellom den sosiale og den private marginalavkastningen ved å arbeide er trolig blant de største i norsk økonomi når vi ser bort fra avgifter som er ment å ha et element av Pigou-skatt

i seg. Med et mulig unntak for typiske fritidsgoder, er det ikke urimelig at økt pris på fritid, dvs. marginallønn etter skatt, vrir forbruket over mot de fleste varer og tjenester, herunder de som er høyt beskattet. Ofte ligger i alle fall en slik antakelse til grunn for utformingen av separable nyttestrukturer i numeriske modeller.

Det kan være nyttig å etablere det grunnleggende argumentet for hvorfor en reform som vrir tidsbruken fra fritid til arbeid kan generere en velferdsgevinst når det initialt er en høy marginal skattesats på lønnsinntekt. Økonomien fungerer slik at konsumet bare kan økes dersom konsumentene reduserer fritiden, dvs. arbeider mer. Nyten av den produksjonsøkningen som en ekstra arbeidstime genererer svarer til den marginale samfunnsøkonomiske eller sosiale konsumavkastningen av arbeid. Konsumentene tilpasser seg privatøkonomisk rasjonelt i den forstand at nytten av det man får igjen i form av konsum ved å arbeide en ekstra time er lik nytten man har av å ta fri denne timen. Den konsumavkastningen som den private konsumenten i sine vurderinger *regner* med å få av å arbeide i stedet for å ta fri, er imidlertid lavere enn den sosiale konsumavkastningen som faktisk genereres av en marginal arbeidstime. Forskjellen skyldes ikke bare beskatningen av marginal lønnsinntekt. Den fulle skattekiln mellom den private og den sosiale konsumavkastningen inkluderer i tillegg arbeidsgiveravgiften, netto avgifter i produksjonen av konsumvarer, samt moms og andre indirekte skatter på konsum. Denne totale skattekiln ligger nær 2,5 med de skatteregler som gjaldt i Norge i 1995<sup>17</sup> Disse skatteinntektene, som i reelle termer kan oppfattes som konsummuligheter, betales imidlertid tilbake til konsumenten fra det offentlige under våre forutsetninger om provenynøytralitet. Men denne inntektsendringen er altså noe konsumenten ikke selv gjør regning med når han vurderer hvor mye han skal arbeide. Derfor er det også mulig å oppnå en velferdsgevinst dersom skattereformen fører til en vridning av tidsbruken fra fritid til arbeid. Ideen bak en reform som inkluderer redusert marginalsatt på arbeidsinntekt som et element, er nettopp at substitusjonseffekten av økt fritidspris skal øke arbeidstilbudet.

Dette resonnementet er en forenkling fordi det ikke tar hensyn til at skatteprovenyet skal være uendret. Så sant man ikke er på den fallende delen av den såkalte «Lafferkurven» vil ikke reduksjonen av marginalsatten på lønnsinntekt være selvfinansierende for det offentlige. Realistiske estimater på konsumentadferden tilsier at den økningen man får i skattebasene som følge av økt arbeidstilbud ikke er stor nok til å hindre skatteinntektene i å falle. En provenynøytral reform krever derfor at man må øke minst en annen skattesats. I våre beregninger økes den konstante skattesatsen på alminnelig inntekt samt rundsumoverføringene mellom offentlig og privat sektor. Et spesialtilfelle av en slik reform er at endringen i den konstante skattesatsen på alminnelig inntekt er provenynøytral slik at rundsumoverføringene er uendret. En slik skattereform gir velferdsgevinst bare dersom velferdsgevinsten relativt til provenyeffekten er større for den marginale skattesatsen på lønn enn for den alminnelige skattesatsen, mao. hvis MCF er høyest for marginalbeskatningen av lønn.

17. En grov tilnærming til kilen får vi ved å sette inn gjennomsnittstall i formelen total skattekiln =  $(1 + \text{konsumskattesats}) * (1 + \text{arbeidsgiveravgift inkl. sosiale ytelser}) / (1 - \text{marginalskattesats}) = 1.19 * 1.17 / (1 - 0.40) = 2,32$ . I tillegg kommer bl a en viss netto skattlegging i produksjonen av konsumvarer.

Som det vil fremgå av avsnitt 4 og 5 vil våre modellbaserte beregninger fange opp effektivitetsvirkninger av en rekke andre omallokeringer i tillegg til effekten av endret tidsbruk. Dette er effekter som neglisjeres i partielle likevektsanalyser av flate skattereformer. Hvorvidt dette gir misvisende beregninger, avhenger selvsagt av hvor godt man er i stand til å modellere kvantitativt hvor sterke de ulike reallokeringene er. Dessuten er bidragene til effektivitetsendringen selvsagt avhengig av at det er betydelige skattekiller og/eller imperfeksjoner i de involverte markedene. I det følgende avsnittet skal vi imidlertid argumentere for at partielle modellberegninger kan gi misvisende resultater selv i det spesielle tilfellet der det kun er endringer i tidsallokeringen som er viktig for den samfunnsøkonomiske effektiviteten.

### 3 Hvilken innsikt vinnes ved generelle versus partielle likevektsanalyser?

---

En måte å påvise hva en *generell* likevektsanalyse kan bidra til å klarlegge når det gjelder velferdseffekter av en skattereform, er å identifisere hvilke effekter som *ikke* fanges opp i en *partiell* analyse av reformen. Det er da nærliggende å ta utgangspunkt i ACS98, som benytter en partiell mikrosimuleringsmodell til å beregne virkninger på arbeidstilbud og velferd av en flat skattereform. Styrken i ACS98 er den detaljerte og rigorøse modelleringen av ulike husholdningers adferd på arbeidsmarkedet. På dette punkt bygger analysen på Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995). Tilbudsendringene beregnes ved å aggregere eksakt over tilpasningsendringene i en rekke husholdningstyper som er forskjellige både når det gjelder *initiale* rammebetingelser og tilpasning, samt adferd ved *endringer* i rammebetingelser, herunder skattesystemet. Selv om resultatene i Aaberge *et al.* (1995) er omdiskutert, spesielt fordi forfatterne finner relativt høyere lønnselastisitet i arbeidstilbudet enn det mange andre har funnet, er den en standardreferanse man ikke kan neglisjere hvis man skal vurdere anslag på arbeidstilbudselastisiteter i norsk økonomi.

Kompleksiteten i form av heterogenitet, detaljert beskrivelse av systemet for beskatning av personlige inntekter og stokastikk, gjør det nødvendig å forenkle modellen på andre områder. Det skjer ved at modellen er partiell i den forstand at analysen holder en rekke variable konstante, mens disse faktisk vil endres endogent ved en skattereform. Dersom disse variabelendringene er tilstrekkelig små eller betyr svært lite for det ACS98 beregner, er deres modell en treffende beskrivelse av de viktigste trekk ved økonomien gitt formålet med analysen. Hvorvidt dette er tilfellet, krever imidlertid beregninger på en alternativ modell, som fanger opp flere generelle likevektseffekter. Før vi ser på den empiriske betydningen av slike effekter, peker vi på den prinsipielle relevansen av noen av dem.

For det første vil en generell likevektsanalyse gi en riktigere beregning av hvilken tallverdi som skal settes på den provenynøytrale proporsjonale skattesatsen.<sup>18</sup> I ACS98 beregnes også denne satsen innenfor den partielle modellen. Denne inneholder ingen fullstendig beskrivelse av den offentlige budsjettbalansen. Det som holdes uendret i ACS98 er provenybidraget fra *personbeskatningen av lønnsinntekt*. Man ser altså bort fra at når sysselsettingen øker, øker også grunnlaget for en rekke andre skatter hvis andel av de offentlige

18. Den flate skattereformen som analyseres i denne rapporten beregner ikke den provenynøytrale proporsjonale skattesatsen.

inntekter er langt større enn personbeskatningen av lønnsinntekt. Dette gjelder i første rekke arbeidsgiveravgiften, moms og andre indirekte konsumskatter. Økt aktivitetsnivå i økonomien innebærer også økt innsats av andre innsatsfaktorer enn arbeidskraft, og det forsterker økningen i offentlige inntekter. Mer generelt vil skattereformen direkte og indirekte generelt føre til at fordelingen av ressursene i økonomien blir en annen. Omallokeringen av tidsbruken gjør det mulig å øke velferden uten at den offentlige budsjettbalansen svekkes. Beregningene i ACS98 undervurderer kraftig den sanne skattekilen som er drevet inn mellom det privatøkonomiske og det samfunnsøkonomiske bytteforholdet mellom fritid og konsum. Dette forholdet trekker i retning av at deres anslag undervurderer velferdseffekten av reformen, og at anslaget på den provenynøytrale proporsjonale skattesatsen er for høyt.

For det andre forutsetter ACS98 at etterspørselssiden i arbeidsmarkedet tilpasser seg passivt og sysselsetter det økte arbeidstilbudet til uendrede produsentpriser, herunder produsentbetalt lønnsatts. En generell likevektsanalyse vil i prinsippet fange opp virkningene på arbeidstilbud og velferd av endogene pris- og inntektsendringer. I «normale» modeller må den produsentbetalte reallønnsattsen falle for at bedriftene skal være villige til å absorbere det økte arbeidstilbudet. Økonomien beveger seg nedover en fallende etterspørselskurve for arbeidskraft, hvilket er ekvivalent med at grenseproduktiviteten av arbeidskraften faller. Denne negative generelle likevektseffekten på velferden fanges ikke opp i ACS98. Den er neglisjerbar ved små kvantumsendringer i det den er en såkalt en annenordenseffekt. Men hvorvidt den kan neglisjeres med god samvittighet i konkrete reformberegninger er ikke opplagt *a priori*.

For det tredje påvirkes den offentlige budsjettbalansen også direkte av endringene i relative priser for gitte skattegrunnlag i faste priser. Spesielt vil en lønnsnedgang redusere de offentlige lønnskostnadene og dermed redusere behovet for å øke andre skatter. På den annen side vil lavere lønnsatts bidra til å redusere skattegrunnlagene relatert til lønn, noe som dermed motvirker provenyeffekten av at antall sysselsatte timer øker. I den grad lavere lønn veltes over i lavere priser vil de tilsvarende effekter gjøre seg gjeldende når det gjelder henholdsvis det offentliges kjøp av varer og tjenester, og grunnlaget for *ad valorem* netto indirekte skatter. Neglisjering av disse prisefektene på den offentlige budsjettbalansen i ACS98 skaper en annen kilde til feil i beregningen av den provenynøytrale økningen i den flate skattesatsen.

Diskusjonen av disse effektene gir implisitt en begrunnelse for å simulere velferdseffekter av en «flat skattereform» innenfor en generell likevektsramme. Samtidig er det grunn til å understreke at forsøk på å fange opp generelle likevektseffekter ikke er gratis. Ved bygging av empiriske modeller eksisterer det, til tross for raske fremskritt når det gjelder løsningskapasitet, grenser for hvor store og komplekse disse kan være. Dessuten er modellresultater lite verd dersom man ikke klarer å forklare logikken bak dem. Konkret betyr det at det synes umulig å inkorporere den sofistikerte og detaljerte behandlingen ACS98 gir av bl.a. heterogenitet i husholdningsmassen, kompliserte budsjettbetingelser, samt diskrete valg mellom «jobbpakker» på arbeidsmarkedet. I neste avsnitt diskuterer vi nærmere hvorfor det er viktig å ta hensyn til heterogenitet i husholdningsmassen ved beregninger av velferdseffekter av en flat skattereform, og hvordan vi har tatt hensyn til dette i modellberegningene.

## 4 Opplegget for beregninger av velferdsendringer av skattereformen

### 4.1 Hovedtrekk ved MSG-6

MSG-6 gir en relativt disaggregert beskrivelse av vare- og tjenestestrømmene i norsk økonomi ved å spesifisere 60 vare- og tjenestegrupper, hvorav 9 er ikke-konkurrerende importvarer og 12 produseres i offentlig sektor. Det offentlige kjøp av varer og tjenester, inklusive sysselsetting og investeringer, samt det offentlige budsjettoverskuddet (= finanssparing i kommunal og statlig sektor inklusive trygdeforvaltningen), er i hvert år eksogent gitt i modellen. Som nevnt innledningsvis, følger disse variablene den samme tidsutviklingen før og etter skattereformen, slik at reformen er provenynøytral. Modellen har også en detaljert beskrivelse av indirekte beskatning og subsidierting som skiller produsent- og konsumentprisene.<sup>19</sup> Modellen er kalibrert til 1992 som basisår. Det betyr bl.a. at initiale indirekte skattesatser og andre priskiler, kryssløpskoeffisienter, produktivetsforhold og sammensetningen av en del aggregerte størrelser er basert på situasjonen i 1992.

Husholdningenes velferd beregnes som en nåverdi over en uendelig tidshorisont av nytte som i hvert år genereres av vare- og tjenestekonsum og fritid. Konsumnivå og -sammensetning tilpasses i hvert år under en forutsetning om perfekte, dvs. modellkonsistente, forventninger. Husholdningenes intertemporale budsjettbetingelse er spesifisert indirekte gjennom et krav om gitt offentlig budsjettbalanse og et krav om langsiktig utenriksøkonomisk balanse. Dette kravet er spesifisert ved at nåverdien av eksportinntektene pluss initial netto utenlandsformue skal være lik nåverdien av importutgiftene for landet.<sup>20</sup> Innenfor denne budsjettbetingelsen kan husholdningene handle i tid ved å låne og spare i de internasjonale finansmarkedene hvor de antas å stå overfor en gitt rente.

De fleste varene er i modellen betraktet som et sammensatt gode bestående av både hjemmeleveranser og import som kjøperne betrakter som imperfekte substitutter. Den norske markedsandelen reduseres når den norske prisen øker relativt til den korresponderende importprisen som er lik den eksogene verdensmarkedsprisen inklusive transportkostnader, nominell tollsats, samt eventuell endogen importkvoterente. Av disse elementene innebærer toll og kvoterente innenlandsk omfordeling, og disse proteksjonistiske tiltakene skaper prisvridninger som gir velferdseffekter ved omallokeringer indusert av en skattereform.

I MSG-6 kan produksjonen av de fleste varer og tjenester endres både gjennom endringer på bedriftsnivå og gjennom endogen etablering eller nedleggelse av bedrifter. Bedriftenes tilpasning er drevet av at produsentene maksimerer eiernes nåverdi av kontantstrømmen fra bedriften. Modellen

19. En del norske avgifter er ment å korrigere for markedssvikt. Gode eksempler er CO<sub>2</sub>-avgiften som skal korrigere for eksterne miljøeffekter av forbruket, og avgifter på alkohol og tobakk som skyldes at myndighetene har vurderinger av helsekostnadene knyttet til forbruket som avviker fra konsumentenes egen vurdering. Derimot er ikke de samfunnsøkonomiske kostnader knyttet til eksternalitetene ved denne faktorbruken innarbeidet i modellen. Dermed opererer MSG-6 med skattekiller for forurensende varer som overvurderer forskjellen mellom sosial grensenytte og sosial grensekostnad ved å anvende disse faktorene.

20. For Norge er det relevante prisbegrepet ved beregning av importutgiftene de såkalte c.i.f. prisene, dvs. verdensmarkedsprisene inklusive transportkostnader og forsikringer. Toll og evt. fortjeneste for nordmenn av å eie importkvoter representerer innenlandsk omfordeling, og inkluderes ikke i den relevante verdsettingen av landets importutgifter.



gir en relativt detaljert beskrivelse av beskatningen av kapitalinntekter på bedriftens og eierens hånd. Som for husholdningene, er forventningene forutsatt å være perfekte. Modellen fanger opp at bedriftene innen samme næring har ulik produktivitet og størrelse, et forhold som er beskrevet i bl.a. Klette (1994). Bedriftenes produktfunksjon er i de fleste næringer karakterisert ved avtakende skalautbytte samtidig som positiv produksjon i seg selv krever en fast produksjonsuavhengig kostnad. De substituerbare produksjonsfaktorene består av arbeidskraft, tre typer realkapital, og fem grupper vareinnsats. Bedriftene fordeler endogent produksjonen mellom eksport- og hjemmemarkedet. Det innebærer stigende marginalkostnader å overføre leveranser mellom disse. På eksportmarkedet forutsettes norske bedrifter å stå overfor en eksogent gitt verdensmarkedspris. Det betyr at man i MSG-6 beregninger ikke kan få endogene bytteforholdsgevinster for enkeltvarer ved å variere eksportkvantum. På hjemmemarkedet er markedsstrukturen monopolistisk konkurranse. Holmøy og Hægeland (1997) gir en nærmere beskrivelse av denne bedriftsadferden.

Som i de fleste AGE modeller forutsettes det i MSG-6 at fleksible priser sørger for at tilbud er lik etterspørsel i alle markeder i hver periode, og at de enkelte aktørene ikke har noe incentiv til å forandre denne likevekten. Modellen er dynamisk da markedslikevekten i hvert år er avhengig av både akkumulasjon av realkapital gjennom tidligere år, og fordi intertemporale beslutninger er basert på perfekte eller modellkonsistente forventninger om fremtidige forhold.

En viktig egenskap ved modellen er at all ressursbruk har en alternativkostnad. Den samfunnsøkonomiske alternativkostnaden ved å bruke en ressursenhet er lik den velferdsøkning denne ressursen gir i den beste alternative anvendelsen. Eksistensen av alternativkostnader innebærer at konsumet av et gode ikke kan økes i et år uten at det fører til lavere konsum av andre varer i samme år og/eller til lavere konsum i andre perioder. Dette gjelder uansett om godet er produsert i Norge eller i utlandet. Hvis konsumgodet produseres innenlands brukes det ressurser i produksjonen som alternativt kunne vært benyttet til andre formål. F.eks. kunne man alternativt ha benyttet ressursene til å øke eksporten av den samme eller en annen vare, noe som ville gjort det mulig å øke importen i samme eller senere perioder. Man kunne brukt ressursene til å produsere kapitalvarer, hvilket ville økt produksjons- og konsummulighetene i fremtidige år. Man kunne alternativt også produsert andre konsumvarer. Ved bruk av arbeidskraft er det også et alternativ å ta fri i stedet for å arbeide. Modellens implisitte beregninger av alternativkostnader er selvsagt kritisk avhengig av at modellen forutsetter at produkter og faktorer kan bevege seg kostnadsfritt mellom ulike anvendelser.<sup>21</sup> Hvis man øker konsumet av en importert vare i et år, har dette en alternativkostnad i modellen fordi importutgiften må betales ved økt eksport, noe som legger beslag på ressurser som alternativt kunne vært brukt til å øke konsumet i en eller flere perioder. Denne alternativkostnaden fremkommer ved at MSG-6 inneholder et krav om langsiktig utenriksøkonomisk balanse.

Endringer i aggregert velferd i MSG-6 skjer ved at ressurser omallokeres mellom anvendelser der den marginale ressursbruken gir ulikt velferds-

21. Et unntak er realkapital i vannkraftsektoren. Her er investeringene forutsatt å være irreversible. I tillegg er faktorbruken i offentlig sektor og i petroleumssektorene eksogent bestemt slik at den i beregningene ikke overføres til andre sektorer.

bidrag. Følgende liste oppsummerer hvilke typer reallokeringer som i prinsippet fanges opp i beregninger på MSG-6:

- endret konsumforløp over tid,
- endret fordeling av sparingen mellom realinvesteringer innenlands og finansinvesteringer i utlandet,
- endret fordeling av tidsbruken mellom fritid og arbeid,
- endret varesammensetning av konsumet i hver periode,
- endret handelsmønster, dvs. endringer i importinnhold i konsumet av de enkelte varene og endringer i sammensetningen av eksporten som finansierer importen,
- endret allokering av produksjonsfaktorer mellom næringer,
- endringer i antall bedrifter og varespekter innen hver næring.

Den empiriske betydningen av disse potensielle mulighetene for omallokeringer av ressursbruk vil variere med hvilke politikkendringer man beregner velferdsvirkningene av.

#### 4.2 Direkte virkninger av reformen som fanges opp i MSG-6

Som påpekt innledningsvis studerer vi en flat skattereform definert ved i) fjerning av toppskatten, ii) heving av skattesatsen på alminnelig inntekt fra 28 til 31 pst., iii) provenynøytrale justeringer av fradrag og evt. andre overføringer mellom offentlig og privat sektor. La oss se nærmere på hvilke konsument- og produsentbeslutninger som påvirkes direkte av disse skatteendringene. Med direkte påvirkning menes her de ønskene om ny tilpasning som følger av de isolerte skatteendringene. En slik gjennomgang gir en oversikt over hvilke incentivvirkninger av den flate skattereformen som MSG-6 tar hensyn til. De direkte effektene kan avvike sterkt fra de totale effektene som beregnes av modellen. Det skyldes at de individuelle adferdsendringene ikke kan gjennomføres samtidig så lenge prisene på produkter og innsatsfaktorer holdes konstante. Økonomien vil komme ut av likevekt i den forstand at tilbudet vil avvike fra etterspørselen i de ulike markedene, og utenrikshandelen vil komme ut av langsiktig balanse. For å realisere en ny likevekt etter skattereformen kreves det derfor endringer i relative priser. Disse prisendringene gir tilbakevirkninger på konsumentenes og bedriftenes optimale tilpasninger, som krever nye tilpasninger av priser og kvanta osv. inntil en ny generell likevekt er etablert. Disse tilbakevirkningene omtales ofte som indirekte eller generelle likevektsvirkninger. I appendiks 1 forklarer vi nærmere hvordan de viktigste generelle likevektseffektene av en flat skattereform påvirker aggregert velferd og andre makroøkonomiske variable i MSG-6. Det vises også til Holmøy og Strøm (1997).

##### *Fordelingen av tid mellom arbeid og fritid*

MSG-6 er basert på standard økonomisk teori der konsumentene avveier nytten av fritid mot nytten av det konsumet de kan kjøpe ved å arbeide til gitt lønn etter skatt. Prisen på fritid måles som en alternativkostnad, d.v.s. som timelønnssatsen utbetalt til lønnstakeren minus marginalsatt. Redusert marginalsatt gir, *cet. par.*, økt konsumreallønn og en positiv *substitusjonseffekt* på arbeidstilbudet. Modellen tar også hensyn til inntektseffekter av skattereformen på arbeidstilbudet. I forhold til vårt analyseformål har imidlertid modellen den svakheten at den aggregerte arbeidstilbudsadferden er modellert ved tilpasningen til én representativ konsument. I avsnitt 4.3 gjør vi nærmere

rede for hvordan vi har anvendt modellen for å redusere betydningen av denne svakheten.

*Fordelingen av forbruket over tid*

Modellen forutsetter at konsumentenes intertemporale beslutninger kan beskrives gjennom tilpasningen til en representativ eviglevende konsument som har perfekte, dvs. modellkonsistente, forventninger om fremtidige forhold. Økningen i skatten på alminnelig inntekt gir lavere rente etter skatt for konsumentene. Den neddiskonterte prisen på fremtidige kjøp av både konsumgoder og fritid blir dermed høyere. Det gir isolert sett en substitusjonseffekt som fører til at konsumenten fremskynder forbruket av både konsumgoder og fritid, dvs. den årlige nyttestrømmen. Alternativt kan vi si at denne «renterelaterte» intertemporale substitusjonseffekten bidrar til å redusere sparingen. I den typen dynamiske likevektsmodeller for små åpne økonomier, som MSG-6 er et eksempel på, viser det seg imidlertid at den «renterelaterte» intertemporale substitusjonseffekten vil gi eksplosiv dynamikk og dermed meningsløse resultater så sant man ikke legger spesielle restriksjoner på bestemte eksogene variable. I avsnitt 4.4 forklarer vi nærmere hva disse problemene består i, samt den måten vi har «håndtert» dem på.

*Sammensetningen av konsumetterspørselen*

Ved kjøp av varige konsumgoder omregnes prisen til årlig kapitalkostnad som består av depresiering av kapitalen og en rentekostnad. Rentekostnaden representerer alternativkostnaden knyttet til å binde penger i varige goder. I MSG-6 er denne målt ved rente etter skatt på bankinnskudd. Økt skatt på alminnelig inntekt betyr at renten etter skatt på bankinnskuddet reduseres slik at de effektive rentekostnadene knyttet til kjøp av varige konsumgoder faller. I MSG-6, er dette momentet ivaretatt når det gjelder kjøp av henholdsvis bolig og bil. Når det gjelder bolig, men ikke bil, vil den flate reformen, gjennom økningen i skattesatsen på alminnelig inntekt, også skjerpe beskatningen av den beregnede avkastningen på boligkapitalen. Boligbeskatningsreglene gjør imidlertid denne skattepliktige avkastningen lav. Økningen i skattesatsen på alminnelig inntekt vil derfor bety relativt lite for skatten på imputert avkastning sammenlignet med den reduksjonen boligeierne får i kapitalkostnadene som følge av at rentekostnadene etter skatt reduseres. Derfor fører reformen til at den effektive kostnaden ved å eie slike varige konsumgoder, den såkalte brukerprisen, faller i forhold til andre konsumpriser. Det gir inntekts- og substitusjonseffekter på sammensetningen av det private konsumet. Spesielt får vi en positiv substitusjonsvirkning som øker etterspørselen etter boligkapital og biler. I tillegg vil fallet i prisene på varige goder bidra til at den generelle konsumprisindeksen faller. Dette gir økt konsumreallønn, og en positiv substitusjonseffekt på arbeidstilbud og total konsumetterspørsel.

*Sammensetningen av innsatsfaktorer og investeringsadferd*

Bedriftenes adferd påvirkes direkte av den flate skattereformen fordi bedriftenes overskudd og andre kapitalinntekter inngår i grunnlaget for skatten på alminnelig inntekt. Den direkte påvirkningen skjer gjennom endringer i de privatøkonomiske kostnadene ved å bruke realkapital i produksjonen. Kvantitativt er ikke de direkte virkningene på investeringsincentivene de samme for bedriftene som for konsumentene. Forskjellen skyldes at reduksjonen av bedriftsoverskuddet etter skatt som følge av økningen i skatten på alminnelig inntekt, ikke er svært ulik reduksjonen av renteinntekter etter skatt fra bank-sparing. Denne satsøkningen reduserer altså i langt likere grad enn hva tilfellet er ved boliginvesteringer både kapitalavkastningen etter skatt og de effektive rentekostnadene etter skatt. I det spesielle tilfellet hvor alle former for

kapitalinntekter er uniformt beskattet og det ikke eksisterer noen skattekreditter knyttet til f.eks. avskrivningene, er kapitalbeskatningen *nøytral*. I en slik situasjon er den *relative* lønnsomheten av bedriftenes investeringer i henholdsvis real- og finanskapital upåvirket av endringer i den generelle skattesatsen på kapitalinntekter. Da vil slike endringer heller ikke påvirke bedriftens etterspørsel etter innsatsfaktorer, herunder kapital, og produkttilbud.

Full nøytralitet i bedrifts- og kapitalbeskatningen er det i praksis umulig å oppnå. Tallfestingen av MSG-6 innebærer at avskrivningene, også etter skattereformen av 1992, i noen grad overvurderer den korresponderende økonomiske depresieringen av realkapitalen for de fleste kapitalarter og næringer. Dette gir bedriftene en skattekreditt, og verdien av denne øker med skattesatsen på bedriftsoverskuddet. En økning i skattesatsen på alminnelig inntekt fra 28 til 31 pst. gir kapitaleierne lavere avkastning etter skatt ved både finans- og realinvesteringer. For de arter og næringer der avskrivningene gir en skattekreditt, vil imidlertid dette tapet i avkastning være minst ved realinvesteringer. Det gir et incentiv til å øke realinvesteringene på bekostning av finansinvesteringer, og fører til høyere kapitalintensitet i bedriftenes faktorsammensetning. Vi viser for øvrig til Holmøy, Larsen og Vennemo (1993) og Holmøy, Nordén og Strøm (1995) for en detaljert dokumentasjon av de skattemodifiserte brukerprisene på realkapital som er implementert i MSG-6.

#### *Bedriftsetableringer*

For de fleste næringer innenfor industri og tjenesteyting gir MSG-6 en grov beskrivelse av hva som bestemmer bedriftsstørrelsen og antall bedrifter i hver bransje. Modellen følger på dette punktet standard økonomisk teori som tar utgangspunkt i at hver bedrift må betale en viss fast kostnad som ikke varierer med produksjonsnivået for å produsere. Dersom bedriftens overskudd etter skatt er større (mindre) enn det som dekker den faste kostnaden omregnet til annuitet, vil antall bedrifter i denne bransjen øke (avta). Modellen beregner kun endringer i likevektssituasjoner kjennetegnet ved at overskuddet etter skatt er akkurat like stort som den faste kostnaden. En økt skattesats på alminnelig inntekt, og dermed overskudd, vil redusere antall bedrifter dersom de faste kostnadene ikke fullt ut kan trekkes fra i bedriftens skattegrunnlag. Det vil være de minst lønnsomme bedriftene som faller fra inntil de gjenværende har oppnådd en tilstrekkelig økning i overskuddet før skatt. Da en slik avskalling av bedrifter gjør seg gjeldende i nesten alle næringer, gir denne skattesatsendringen et negativt bidrag til innenlandsk produksjon og faktorbruk. I MSG-6 vil imidlertid dette bidraget typisk være lite fordi de bedriftene som har lavest lønnsomhet også produserer minst. Netto bidraget til lavere innenlandsk produksjon og faktorbruk blir også redusert av at bedriftsavgang fører til at de gjenværende bedriftene blir større.

### **4.3 Nærmere om bestemmelsen av arbeidstilbudet i beregningene**

Diskusjonen av flate skattereformer har vært spesielt konsentrert om virkningene på arbeidstilbudet og de velferdseffekter som en slik endring av ressursbruken kan gi, jfr. bl.a. ACS98. Vi vil derfor gjøre detaljert rede for hva som bestemmer virkningene på arbeidstilbudet i vår analyse.

I utgangspunktet er det opplagt at en analyse av arbeidstilbudseffektene av en flat skattereform krever en disaggregert beskrivelse av konsumentenes tilpasning. De arbeidstakere som i utgangspunktet befinner seg i gruppen av «toppskattetytere», heretter TS, vil få redusert sin marginalsatt. Det motsatte er tilfelle for de som befinner seg i gruppen av «lavinntektsarbeidstakere»,

heretter LI, som er definert ved at de initialt ikke tjener nok til å betale toppskatt, men kun betaler alminnelig inntektsskatt. Substitusjonseffekten av de partielle endringene i skattesatsene, og dermed konsumreallønn, går i motsatt retning for arbeidstilbydere i de to gruppene. Den kompenserte etterspørselsfunksjonen<sup>22</sup> for fritid (konsum) får et negativt (positivt) skift for TS. De tilsvarende etterspørselsfunksjonene for LI får motsatte skift. For å si noe om de aggregerte kompenserte endringene i arbeidstilbud og konsum, må man aggregere over endringer som går i ulik retning. Avhengig av styrken i de ulike konsumenters tilpasning, og hvilken vekt de har i de aggregerte etterspørselsnivåene, kan totaleffektene gå i begge retninger.

Konsumenttilpasningen i den ordinære MSG-6 modellen er på den annen side beskrevet ved adferden til én representativ konsument (husholdning). Denne formuleringen har det ikke vært mulig å endre innenfor tidsrammen for denne rapporten. Vi har imidlertid forsøkt å minimere graden av unøyaktighet ved å supplere beregningene på MSG-6 med tilleggsresonnementer utenfor denne modellen. Vi beregner endringene i konsumenttilpasningen i to trinn. I det første trinnet resonnerer vi som om vi har to typer representative konsumenter, en fra hver av gruppene TS og LI. Vi anslår de direkte virkningene av endrede skattesatser på etterspørselen etter fritid og konsum for hver av de to gruppene, mens konsumpriser, lønn før skatt og nyttenivå holdes fast. Som vi kommer tilbake til, gjør mangel på relevante data og empiriske analyser disse anslagene svært usikre. Deretter aggregerer vi de anslåtte etterspørselseffektene over alle konsumenter i begge grupper, for å få et anslag på skiftet i de aggregerte etterspørselsfunksjonene i MSG-6.

Trinn 2 starter med at vi lar de *aggregerte* etterspørselsfunksjonene for konsum og fritid i MSG-6 få skift svarende til skiftene anslått til slutt i trinn 1. Disse skiftene implementeres samtidig som vi implementerer endringene i satsene for toppskatten og alminnelig inntekt. Vi bruker nå MSG-6 til å simulere virkningene av disse eksogene skiftene i skattesatser og kompenserte etterspørselsfunksjoner. Disse virkningene vil inneholde reperkusjoner på konsumpriser, lønn før skatt og nyttenivå som påvirker konsum- og fritidsetterspørselen. Vi antar at disse *indirekte* virkningene av skattereformen treffer alle konsumenter likt. (Dette krever bl.a. at det skjer en omfordeling mellom gruppene via tiltak som virker som rundsum overføringer.) Gitt at den gjennomsnittsadferden som er modellert i MSG-6 er autonom overfor de endringene vi beregner på dette trinnet, kan vi da benytte denne modellen til å fange opp de generelle likevektsvirkningene på arbeidstilbud og konsum.

Når det gjelder trinn 1, foreligger det ingen empiriske arbeider som gir oss de anslagene vi trenger. Vi mangler viktig informasjon om essensielle konsumdata for konsumentene i de ulike gruppene og om hvordan de reagerer på skatteendringer. Alle anslag på de skattegenererte skiftene i etterspørselsfunksjonene må involvere mye skjønn og vil være svært usikre. På denne bakgrunn har det liten hensikt å spekulere lenge på hvilket punkttestimat som er mest sannsynlig for de aggregerte skiftene. I stedet har vi valgt å la vurderingene av de gruppespesifikke effektene munne ut i følgende tre alternativer som alle synes plausible:

1. Null-alternativet: Her antar vi at de gruppespesifikke skiftene i hver av de kompenserte etterspørselsfunksjonene nøyaktig oppveier hverandre. Det

22. Den kompenserte etterspørselsfunksjonen for en vare uttrykker hvordan etterspørselen etter varen vil variere med prisene på konsumvarer og gitte endringer i nyttenivå dersom konsumenten gis endringer i inntekt slik at de gitte nyttenivåene kan oppnås.

- betyr at skiftene i de aggregerte kompenserte etterspørselsfunksjonene for fritid og konsum begge er 0.
2. Pluss-alternativet: Her antar vi at effektene i TS dominerer i beregningen av de aggregerte gjennomsnittsskiftene i den grad at den aggregerte etterspørselsfunksjonen for fritid (konsum) får et negativt (positivt) skift på 1 pst. Med vårt anslag på den initiale tidsallokeringen, innebærer dette et positivt skift i arbeidstilbudet på snau 1,3 pst.
  3. Minus-alternativet: Her er effektene på arbeidstilbudet nøyaktig motsatt av det de er i pluss-alternativet. Alternativet er basert på at TS-gruppens arbeidstilbud er svært uelastisk overfor endrede relative priser sammenlignet med LI gruppen.

Det området som spiles ut av disse tre alternativene innebærer moderate kompenserte endringer i konsumenttilpasningen. I det følgende trekker vi frem de momenter som har ledet til at våre anslag er såvidt beskjedne. En bihensikt ved denne fremstillingen er å klarlegge hvilken informasjon som kreves for utarbeide slike anslag, og peke på de variable der informasjonsgrunnlaget er svakt. Vi viser til Bye og Holmøy (1999) for en mer detaljert fremstilling.

Først må man definere de to gruppene TS og LI og beregne gjennomsnittlige marginale skattesatser for disse. Vår ambisjon er begrenset til å studere arbeidstilbudsendringer for dem som tilhører arbeidsstyrken. Dette er betydelig færre enn antall skatteyttere. For TS antar vi at alle skatteyttere i gruppen tilhører arbeidsstyrken fordi disse stort sett arbeider relativt mye. Gruppen LI består i vår analyse av arbeidsstyrken minus dem som er plassert i TS. Vi har tatt utgangspunkt i personskattesatsene som gjaldt i 1995. Vi forenkler beregningene ved kun å se på regler for skatteklasse 1 som fanger opp de fleste skatteytterne. Sentrale karakteristika ved personbeskatningen i dette året er oppsummert i tabell 5.1.

**Tabell 5.1: Skatter på personinntekt, klasse 1, 1995**

Beløpsgrenser	Sats i pst
0 - 212 000	$28,0 + 7,8 = 35,8$
212 000 - 239 000	$35,8 + 9,5 = 45,3$
239 000 -	$35,8 + 13,7 = 49,5$

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Trygdeavgiften på 7,8 pst. regnes som en skatt på lønn, slik at ikke noe av dette premiebeløpet betraktes av konsumenten som sparing som han likevel ville foretatt. I vår analyse betrakter vi toppskatteytterne som én TS gruppe. Vi beregner en gjennomsnittlig marginalsattesats for denne gruppen som et veid gjennomsnitt av marginalsattesatsene for de som betaler henholdsvis 9,5 og 13,7 pst. Siden vi er interessert i den gjennomsnittlige skattesatsen som arbeidstilbyderne står overfor når de skal endre sin tilpasning på marginen, bruker vi antall skatteyttere innenfor hver av de to toppskattegrensene som vektor. Vi finner da en gjennomsnittlig marginalsattesats for TS på 48,2 pst., og den gjennomsnittlige toppskattesatsen anslås dermed til  $48,2 - (28,0 + 7,8) = 12,4$  pst. i 1995.

MSG-6 beskriver konsumentens tilpasning gjennom én representativ aktør, og vi må derfor også beregne en gjennomsnittlig marginal skattesats på lønnsinntekt. Basert på antall personer i TS og LI som vektorer, blir denne gjennomsnittssatsen 40,2 pst. Den flate skattereformen implementeres i MSG-6 som en reduksjon av denne gjennomsnittlige marginale skattesatsen med 4,4 prosentpoeng, samt en økning fra dette nivået på 3 prosentpoeng i skattesatsen på alminnelig inntekt. Dette gir en ny gjennomsnittlig marginal skattesats lik 38,8 pst. Tabell 5.2 oppsummerer endringene for de aggregerte gruppene.

**Tabell 5.2: Implementering av den flate skattereformen i MSG-6. Pst (1995-regler)**

	Før reform	Etter reform
Gjennomsnittlig toppskattesats	12,4	0
Marginal skattesats på alminnelig inntekt + folketrygdpremie	35,8	38,8
Gjennomsnittlig marginal skattesats på lønn, alle	40,2	38,8
Gjennomsnittlig marginal skattesats på lønn, TS	48,2	38,8
Gjennomsnittlig marginal skattesats på lønn, LI	35,8	38,8

For å finne skiftene i de kompenserte etterspørselsfunksjonene må vi anslå kompenserte adferdsendringer som følge av de partielle endringene i skattesatsene. Det finnes flere økonometriske studier av hvordan ulike konsumenter vil reagere på slike skatteendringer. Siden MSG-6 modellen har et strengt mikroøkonomisk teoretisk fundament, er det lettere å forholde seg til og tolke økonometriske analyser som også hviler på dette grunnlaget. Derimot er det vanskelig å hente informasjon fra økonometriske studier basert på aggregerte tidsserier. Begreper som krysspriselasiteter, substitusjons- og inntektseffekter er typisk ikke identifisert i disse analysene. Det sentrale mikrobaserte økonometriske arbeidet på norske data er det som presenteres i Aaberge *et al.* (1995), som er basert på data fra 1979. ACS98 presenterer oppdaterte estimater basert på data fra 1986. Men heller ikke resultatene fra denne analysen er lette å oversette til parametre i et enklere etterspørselssystem. Det skyldes først og fremst følgende forhold:

- De estimerte resultatene bygger på tverrsnittstall fra 1986. Det er grunn til å anta at adferden har endret seg siden den gang. Spesielt er det nærliggende å anta at kvinners adferd har utviklet seg til å bli likere menns. Det trekker i så fall i retning av et mindre lønnselastisk arbeidstilbud.
- Data er hentet fra et utvalg av ektepar, mens vi trenger estimater for hele yrkesbefolkningen. Dersom ekteparenes adferd er noenlunde representativ for den gjennomsnittlige adferden, er ikke dette noen alvorlig mangel.
- Individene i utvalget arbeider langt flere timer enn det som nasjonalregnskapet rapporterer som et normalårsverk. Den initiale fordelingen av konsumentens tidsbeholdning på arbeid og fritid, samt initiale budsjettandeler for fritid og konsum, påvirker mikroelasitetene. F.eks. er sammenhengen mellom de relative endringene i fritid og arbeidstilbud gitt ved  $l = -(F/L)f$ , der  $F$  er initial fritid,  $L$  er initial arbeidstid, mens  $l$  og  $f$  er relative endringer i disse to variablene.
- Elastisitetene som presenteres i Aaberge *et al.* (1995) og ACS98, kan strengt tatt ikke tolkes som uttrykk for en ren atomistisk konsumentadferd. En grunn til dette er at adferden er påvirket av at individene har stått overfor elementer av effektiv rasjonering på etterspørselssiden som

«presser» tilpasningen av deltids- og heltidsmønsteret inn i den observerte arbeidstidsfordelingen. De simulerte arbeidstilbudseffektene i Aaberge *et al.* (1995) og ACS98 kan derfor i noen grad tolkes som resultatet av en simultan markedsmodell for sysselsetting.

- Selv om de simulerte effektene i ACS98 tolkes som «dype» parametre i konsumentadferden, kan de ikke brukes direkte til kalibrering av en preferansefunksjon for en representativ konsument, heller ikke innenfor de gruppene som ACS98 splitter sin populasjon opp i. En ser direkte fra de rapporterte elastisitetene at Slutskylikningen ikke er oppfylt (til tross for at elastisitetene kalles Slutsky og Cournot). Dette burde ikke overraske. Det følger fra teorien om aggregerte etterspørselssystemer at av de egenskapene som gjelder for individuelle etterspørselsfunksjoner, er det kun prishomogeniteten som holder generelt for aggregerte systemer. Det er derfor selvsagt ingen svakhet ved arbeidet at Slutskylikningen ikke holder for aggregerte elastisiteter, men det blir vanskelig å bruke dem til å tallfeste et individuelt etterspørselssystem. Skal man f.eks. tro på Slutsky- eller Cournotelastisitetene?
- For vårt formål er en disaggregering etter inntekt sentralt. De presenterte resultatene i ACS98 grupperer sampelet i tre grupper, de 10 pst. fattigste, de 10 pst. rikeste og resten. Toppskattегrensen befinner seg trolig relativt nær medianen for den store gruppen med midlere inntekter, men basert på den dokumenterte informasjonen, kan man ikke vekte sammen resultatene i ACS98 uten å benytte en skjønnsmessig fordeling av husholdningene på gruppene TS og LI.

Alt i alt ville det likevel være misvisende å konkludere med at Aaberge *et al.* (1995) og ACS98 ikke gir holdepunkter for tallfesting av arbeidstilbudsadferden. De tilsier at arbeidstilbudets ukompenserte lønnselastisitet er positiv for alle spesifiserte grupper. Arbeidstilbudet er tilnærmet uelastisk mhp. både relative priser og inntekt for høyinntektsgruppene, mens det er mer elastisk desto dårligere arbeidstilbyderne tjener i utgangspunktet.<sup>23</sup> Endelig synes kvinners arbeidstilbud å være mer lønnselastisk enn menns, men det kan være vanskelig å skille kjønnsforskjeller i elastisitetene fra forskjeller som kan henføres til inntektsforskjeller. Vi har benyttet disse hovedresultatene fra Aaberge *et al.* (1995) og ACS98 som et *utgangspunkt* for å anslå kompenserte etterspørselstelasiteter for gruppene TS og LI, samt for det fullstendig aggregerte systemet som er implementert i MSG-6.

Fjerning av (den gjennomsnittlige) toppskattesatsen på 12,4 prosentpoeng og en økning på 3 prosentpoeng i skattesatsen for alminnelig inntekt, fører til at den gjennomsnittlige marginals-katten på lønn faller fra 48,2 til 38,8 pst. for TS-gruppen. Isolert sett innebærer dette en økning i den relative fritidsprisen for denne gruppen på 18,1 pst. Utfra de ovennevnte mikrøkonomtriske studiene, har personer i TS en relativt lav substitusjonselastisitet mellom konsum og fritid, og vi antar derfor at denne prisendringen gir svært moderate positive skift i de kompenserte funksjonene for konsumetterspørsel og arbeidstilbud. For LI fører de isolerte skattesatsendringene til økning i marginals-kattesatsen fra 35,8 til 38,8 pst. For gitt konsumpris og lønn før skatt gir dette en reduksjon i forholdet mellom prisen på fritid og konsumprisindeksen på 4,7 pst. Ifølge

23. Dette kan imidlertid være en konsekvens av den ovennevnte sammenhengen mellom relative endringer i henholdsvis fritid og arbeidstilbud,  $l = -(F/L)f$ , når inntekt er positivt korrelert med arbeidstid.



mikroanalysene inneholder imidlertid denne gruppen flere personer som har relativt sett større substitusjonselastisitet mellom konsum og fritid. Dette gir skift i de kompenserte etterspørselsfunksjonen for fritid og konsum som går i motsatt retning av hva vi får for TS. Selv om skatteendringene isolert sett gir en endring i relative priser for TS som er mer enn fire ganger så sterk i absoluttverdi som den LI opplever, trekker det vi antar om størrelsesforholdene for de kompenserte lønnselastisitetene i motsatt retning. Vi må også ta hensyn til antall arbeidstilbydere i de to gruppene når vi skal veie sammen de gruppespesifikke skiftene. På dette siste punktet har vi regnet om disse skiftene til endringer i timeverk som har samme produktivitet som gjennomsnittsarbeideren i hele økonomien. Denne omregningen er basert på at forskjellen mellom gjennomsnittlig timelønn for gruppen og gjennomsnittslønn for alle lønnstakere i økonomien avspeiler forskjellene i arbeidsproduktivitet.

Det gjenstår å gjøre rede for de empiriske forutsetningene i den aggregerte modelleringen av konsumentenes arbeidstilbud i MSG-6. Som sagt, vil disse egenskapene være begrenset til å bestemme de indirekte virkningene på konsum og arbeidstilbud av skattereformene som følger av tilbakevirkninger på lønn før skatt, konsumpriser og nytte. Vi har lagt vekt på at tallfestingen av denne aggregerte delmodellen ikke skal være inkonsistent med et gjennomsnitt over den gruppespesifikke adferden. Nyttefunksjonen, definert over konsum og fritid, er homotetisk og har konstant substitusjonselastisitet, dvs. en såkalt CES<sup>24</sup>-funksjon. Det er antatt at en del av totaltiden som en representativ arbeidstilbyder disponerer over i løpet av et år ikke kan allokere til arbeid eller det som vi definerer som fritid. Nærmere bestemt har vi antatt at alle lørdager og søndager, samt 25 fridager pr. år ikke er allokerbare. I løpet av hver av de gjenværende 236 arbeidsdagene er det antatt at 12 timer går med til nødvendige ærend som ikke inngår i avveiningen mellom konsum og fritid. Denne partielle modellens marginalegenskaper er oppsummert i tabell 5.3.

**Tabell 5.3: Kompenserte og ukompenserte elastisiteter i den aggregerte delmodellen for konsumentadferd i MSG-6**

	Kompensert			Ukompensert		
	Kons.pris	Fritidspris	Arb.uavh. inntekt	Kons.pris	Fritidspris	Arb.uavh. inntekt
Konsum	-0,23	0,23	-	-0,84	0,53	0,32
Fritid	0,36	-0,36	-	-0,24	-0,07	0,32
Arbeidstilbud	-0,49	0,49	-	0,33	0,10	-0,43
Nytte	0	0	0	-0,60	0,29	0,32
Kompenserende inntekt-sending	1,91	-0,92	-	0	0	1,00

Partielt sett har modellen for arbeidstilbud i MSG-6 følgende egenskaper mhp. marginal timelønn etter skatt. Den ukompenserte arbeidstilbudselastisiteten er 0,1 som innebærer en lite elastisk, men stigende arbeidstilbudskurve. Den kompenserte arbeidstilbudselastisiteten er 0,49. Disse elastisitetene er konsistente med en substitusjonselastisitet mellom fritid og kon-

24. CES er en forkortelse for Constant Elasticity of Substitution.

sum på 0,6. Budsjettandelene for konsum og fritid er antatt å være henholdsvis 0,60 og 0,40. Forskjellen mellom den kompenserte og ukompenserte partielle lønnselastisiteten impliserer en sterkere negativ inntektseffekt på arbeidstilbudet enn det man kan tolke ut av estimatene/simuleringene i ACS98.

#### 4.4 Nærmere om bestemmelsen av de intertemporale substitusjonsvirkningene i beregningene

Intertemporal substitusjon i form av at nytten av konsum og fritid utsettes, vil øke den samlede velferden dersom en slik sparing gir en avkastning i form av neddiskontert økning i nytten i senere perioder som overstiger det umiddelbare nyttetapet. Dette vil være tilfellet dersom den samfunnsøkonomiske avkastningsraten på sparingen er høyere enn konsumentenes rente etter skatt. En slik positiv forskjell er til stede når sparingen skjer i form av finansinvesteringer i utlandet fordi den samfunnsøkonomiske avkastningsraten da er lik den gitte verdensmarkedsrenten *før* skatt. Skatteregler gjør at den samme konklusjonen ikke uten videre kan trekkes når sparingen skjer i form av realinvesteringer innenlands.

I avsnitt 4.2 gjorde vi rede for at økt skatt på renteinntekt vil gi det vi kalte en renterelatert intertemporal substitusjonseffekt som fører til at nyttestrømmen skyves frem i tid. Ifølge resonnementet over bidrar denne omallokeringen til et velferdstap. Det er imidlertid ikke mulig å ta hensyn til den renterelaterte intertemporale substitusjonseffekten på en fullt ut konsistent måte innenfor den klassen av intertemporale likevektsmodeller for små åpne økonomier som MSG-6 er et eksempel på. Det som i denne sammenheng er den kritiske egenskapen ved disse modellene, er at renten er forutsatt å være eksogent gitt på verdensmarkedet. For en liten åpen økonomi som den norske virker ikke denne forutsetningen spesielt kontroversiell. Problemet består i at modellen ikke vil produsere likevektsløsninger som nærmer seg nivåer som vil være stasjonære over tid, dersom ikke renten etter skatt er eksakt lik konsumentens subjektive tidspreferanserente. Denne raten kan tolkes som konsumentens subjektive diskonteringsrente ved avveining av nytte i ulike perioder, og den kan tolkes som et uttrykk for utålmodighet. I MSG-6 er denne raten også eksogen, i tråd med standardformuleringene av tilsvarende teoretiske modeller. Kravet om at modellen ikke skal generere eksplosive tidsbaner, som før eller senere vil bli helt urealistiske, er dermed at to eksogene størrelser settes lik hverandre. En slik likhet kan åpenbart ikke gjelde både før og etter en skattereform som øker skattesatsen lagt på renteinntekter.

I våre beregninger har vi valgt å la rente etter skatt være lik tidspreferanseraten i referanseberegningen av økonomiens forløp og velferd før skattereformen. Problemene som følge av mangel på stabilitet i tidsutviklingen etter reformen har vi «håndtert» - altså ikke løst - på ulike måter. Disse er beskrevet og i Bye, Holmøy og Strøm (1999), hvor vi også gir en mer utfyllende beskrivelse av hva stabilitetsproblemet består i, samt viser den kvantitative betydningen av å velge de ulike måtene for «håndtering». Litt grovt kan vi si at vi håndterer problemet ved å endre konsumentens intertemporale preferansestructur i simuleringene av reformen på ulike måter slik at likevektsløsningene på lang sikt når stasjonære nivåer. Det er imidlertid et viktig poeng at vi lar dette preferanseskiftet skje langt frem i tid i forhold til startåret for simuleringene. Det betyr at de tilpasninger som genereres av dette skiftet har liten betydning for *nåverdien* av inntekts- og utgiftsstrømmer, og utslagene på velferden av å velge ulike preferanseskift blir svært små.

Siden sparingen er skattlagt, ville vi på grunnlag av resonnementet over forvente et negativt velferdsbidrag fra den renterelaterte intertemporale substitusjonseffekten som fører til at nyttestrømmen fremskyndes. Følsomhetsberegninger i Bye, Holmøy og Strøm (1999) viser også at dette er tilfelle. Imidlertid viser disse beregningene også at dette negative velferdsbidraget er av relativt liten kvantitativ betydning. Nedjusteringen av velferdseffekten er mindre enn 0,02 prosentpoeng. Samtidig er det langt vanskeligere å gi en oversikkelig fremstilling av reformvirkningene når vi tar hensyn til den renterelaterte intertemporale substitusjonseffekten, fordi de varierer så mye over tid. Spesielt er de langsiktige stasjonære effektene ikke lenger informative i forhold til hva som skjer i de årene som har størst neddiskontert betydning for velferdseffektene. Vi taper altså lite i nøyaktighet når det gjelder samlet velferdseffekt, samtidig som de sentrale effektene blir langt lettere å fremstille når vi neglisjerer den renterelaterte intertemporale substitusjonseffekten. Kombinasjonen av at tapet av presisjon i velferdsanslaget er lite mens den fremstillingsmessige gevinsten er stor, har ledet oss til å nøytralisere den renterelaterte intertemporale substitusjonseffekten i de beregningene som presenteres og tolkes i denne rapporten. Rent teknisk er dette gjort ved sette ned tidspreferansraten til nivået for renten etter skatt etter reformen fra og med første simuleringsår.

## 5 Beregningsresultater

---

Prisen på fritid = lønn etter marginalsatt øker med 2,3 pst. i gjennomsnitt for hele arbeidsstyrken som direkte følge av den flate skattereformen alene, før vi tar hensyn til endringer i lønn før skatt. Dette er et resultat av at marginalsakatten faller relativt mye for initiale toppskatteyttere, mens den øker noe for de som initialt ikke betaler toppskatt.

### 5.1 Null-alternativet: Ingen direkte effekt på den aggregerte kompenserte arbeidstilbudsfunksjonen

Her forutsettes det at den flate skattereformen ikke gir noe skift i de aggregerte kompenserte etterspørselsfunksjonene for fritid og konsum. Resultatene gjengitt i tabell 5.4 viser at reformen gir en helt ubetydelig velferdsgevinst. Generelt er de økonomiske virkningene svært beskjedne i dette alternativet.

Som et utgangspunkt for tolking av resultatene, kan vi slå fast at dersom det ikke hadde vært for at ikke-nøytral kapitalinntektsbeskatning fører til en viss reduksjon av brukerprisene på ulike typer realkapital, ville den flate skattereformen i dette tilfellet ikke hatt noen realøkonomiske effekter overhodet. Den lille velferdsgevinsten vi finner er i hovedsak et resultat av at sysselsettingen øker. Økt sysselsetting gir velferdsgevinst fordi skattesystemet både før og etter reformen inneholder en stor effektiv skattesats på lønnsinntekt. Som påpekt i avsnitt 2 og 3, omfatter denne både den personlige marginalsakatten på lønn, arbeidsgiveravgiften og indirekte skatter på konsumet. Den samfunnsøkonomiske konsumavkastningen av å øke arbeidsinnsatsen er dermed langt større enn den privatøkonomiske. I tillegg til de konsummuligheter som individet selv tar hensyn til at en ekstra arbeidstime gir, skaper arbeidet også verdier som tilfaller det offentlige gjennom beskatningen. En provenynøytral reform sørger imidlertid for at konsumentene får utbetalt alle ekstra skat-

teinntekter. Siden individet i utgangspunktet har tilpasset seg optimalt slik at den privatøkonomiske konsumavkastningen av å arbeide en time ekstra gir den samme nytten som han opplever ved å ta fri, vil den samfunnsøkonomiske netto velferdsgevinsten av å motivere individet til å bytte en time fritid med en time arbeid være lik de ekstra skatteinntekter som den marginale arbeidstimen genererer.

Økningen i sysselsettingen i null-alternativet er pr. forutsetning utelukkende et resultat av indirekte generelle likevektsvirkninger. Den viktigste årsaken til økningen viser seg å være en overveltningseffekt fra et annet marked, nemlig boligmarkedet. Som forklart i avsnitt 4.2, fører økningen i skatten på alminnelig inntekt til at brukerprisen på boligkapital og dermed bokostnadene faller relativt markert. Årsaken til dette er at rentefradraget blir mere verd, og denne effekten er sterkere enn effekten av økt skatt på imputert avkastning av boligkapitalen. Det bidrar til at konsumprisindeksen faller, og økt konsumreallønn gir en positiv substitusjonseffekt på arbeidstilbudet. Den beregnede sysselsettingsveksten er imidlertid også influert av flere forhold som modifierer denne effekten. For det første må timelønnsatsen før skatt falle for at arbeidsmarkedet skal være villig til å absorbere den tilbudsøkningen som følger direkte av lavere bokostnader. I forhold til størrelsesordenen på de effektene vi finner, er denne modifikasjonen relativt viktig. Den reduserer økningen i prisen på fritid fra 2,3 pst. til 1,8 pst. For det andre øker prisene på de fleste konsumvarer utenom bolig. For det tredje virker inntektsvirkningen av velferdsøkningen modifierende på økningen i arbeidstilbudet.

**Tabell 5.4: Faktorer bak velferdsendringen i Null-alternativet. Langsiktige effekter målt ve prosentvis avvik fra referanseberegning**

Neddiskontert velferd	0,03
Nytnenivå	0,04
Konsum	0,07
Fritid	-0,02
Arbeidstilbud = sysselsetting	0,03
Konsumprisindeks	-0,68
Fritidsprisindeks, gjennomsnitt	1,84
Utbetalt timelønn før skatt, gjennomsnitt	-0,52
Produsentpriser, hjemmeveranser	<-0,04 - 0,15>
BNP	-0,02
Realkapital	0,27
Bruttoinvesteringer i alt	0,11
Boliginvesteringer	1,62
Brukerpris på boligkapital	-3,32
Brukerpriser på andre bygninger	<-0,11 - 1,08>
Produsentpris på bygninger	0,29
Ekspportoverskudd	1,00

Tendensen til at prisene på andre konsumvarer enn boligkonsum øker reflekterer at produsentprisene på hjemmeveranser øker i de fleste næringer. Disse er bestemt som en konstant mark-up faktor multiplisert med

marginalkostnaden knyttet til hjemmeleveransene. Økningen i hjemmeprisene må derfor skyldes økte marginalkostnader. Mens lønnsnedgangen bidrar til å gi bedriftenes marginalkostnadskurver et negativt skift, bidrar økt sysselsetting og produksjon i de enkelte bedriftene til høyere marginalkostnader pga. avtakende skalautbytte. I de fleste næringer dominerer den sistnevnte kostnadseffekten.<sup>25</sup> Økningen i produsentprisene på hjemmeleveranser fører til, og blir samtidig forsterket av, at prisene på kapitalvarer, særlig bygningskapital, og andre hjemmeproduserte innsatsvarer øker.

Produsentprisene øker i de fleste næringene da de er et veid gjennomsnitt av prisene på hjemmeleveranser og de konstante eksportprisene. Kombinasjonen av lønnsnedgang og tendensen til økte marginalkostnader reflekterer et fall i arbeidskraftens marginalproduktivitet.<sup>26</sup> Dette resultatet illustrerer en viktig generell likevektseffekt: økonomien absorberer ikke økningen i arbeidstilbudet uten at produktiviteten går ned. Denne modifikasjonen av velferdsgevinsten av økt sysselsetting neglisjeres i partielle modellanalyser der priser og lønn før skatt er konstante pr. forutsetning.

Kombinasjonen av konstante importpriser, svak prisvekst på norske hjemmeleveranser og lønnsnedgang fører til at prisene på kapitalvarer og andre innsatsvarer øker i forhold til prisen på arbeidskraft. Bidraget til endrede kapitalkostnader av økt skattesats på kapitalinntekter betyr lite i denne sammenheng. Endringene i de relative faktorprisene gir substitusjon i retning av høyere arbeidsintensitet i bedriftene. Beregningene viser imidlertid at makroforholdet mellom kapital og arbeidskraft endres motsatt av hva det gjør i mikro. Forskjellen er et resultatet av en Rybzynski-effekt knyttet til ekspansjonen i den ekstremt kapitalintensive boligsektoren.

Oppbyggingen av realkapitalen finansieres hovedsaklig ved opplåning i utlandet. Beregningene viser at investeringsutgiftene øker tilnærmet like mye som overskuddet på driftsbalansen reduseres i den første delen av simuleringssperioden. Tilbakebetaling av utenlandsgjelden fører til at eksportoverskuddet i den langsiktige likevekten har økt som følge av reformen.

## 5.2 Pluss-alternativet: Positivt direkte skift i den aggregerte kompenserte arbeidstilbudsfunksjonen

Vi ser nå på effektene i det tilfellet der vi baserer oss på at de initiale toppskattemyterne er såvidt lønnselastiske i sitt kompenserte arbeidstilbud at den aggregerte fritidsetterspørselen får et negativt skift på 1 pst. Skiftet i den kompenserte arbeidstilbudsfunksjonen blir da 1,3 pst. med våre anslag på initial aggregert tidsallokering. Resultatene lar seg forklare kvalitativt ved de resonnementene som ble gjennomført i forrige avsnitt; velferden øker av å øke

25. Denne produksjonsdrevne kostnadseffekten er egentlig relativt kompleks i MSG-6.

Beregningene viser at produksjonen øker i de enkelte bedriftene som er aktive, og dette skjer til høyere marginalkostnader. Antall bedrifter faller som følge av skattereformen fordi grunnrente og monopolprofitt etter skatt ikke lenger dekker de faste kostnadene for de minst lønnsomme bedriftene i initialsituasjonen. Dette innebærer at den aggregerte produksjonsveksten er lavere enn produksjonsveksten i de gjenværende bedriftene. For konsumprisene har avskallingen av bedrifter en tilleggseffekt. Hver bedrift leverer en distinkt produktvariant, og modellen antar at konsumentenes preferanser er slik at nytten øker med variantantallet. Når antall varianter faller ved avgang av bedrifter, vil det være ekvivalent med at prisen på en «effektiv» konsumenthet øker.

26. Dette gjelder bare som en god tilnærming i MSG-6 fordi produsentene i de fleste næringer har en moderat markedsrett. Profitmaksimerende adferd gir da en fast mark-  
up faktor mellom produsentpris og grensekostnad ved hjemmeleveranser.

arbeidsinnsatsen fremfor å ta fri, men økningen er klart modifisert av generelle likevektseffekter på relative priser, jfr. tabell 5.5, første tallkolonne. I gjennomsnitt for alle konsumenter fører reduksjonen i timelønn før skatt til at økningen fritidsprisen reduseres fra 2,3 pst. til 0,9 pst. Hvis vi ser på den gjennomsnittlige konsumreallønnsatsen før skatt, er imidlertid den totale endringen også påvirket av at konsumprisindeksen faller, altså en annen likevektsvirkning som trekker i motsatt retning av endringen i lønn før skatt. Totalt modifiseres økningen i konsumentenes gjennomsnittlige reallønn fra den direkte skatteeffekten på 2,3 pst. til 1,8 pst. på lang sikt.

Modifikasjonene via lønn før skatt, konsumpriser og velferd fører til at den langsiktige likevektsøkningen i sysselsettingen blir 0,86 pst., dvs. en økning som er vel 0,4 prosentpoeng mindre enn det initiale tilbudsskiftet. Sysselsetningsveksten drar med seg økt innsats av andre faktorer. Realkapitalen øker på lang sikt prosentvis like mye som sysselsettingen. BNP-veksten er imidlertid kun 0,63 pst. Forskjellen mellom BNP-veksten og veksten i arbeidskraft og kapital skyldes dels at modellen forutsetter avtakende skalautbytte, og dels en tendens til at ressursene beveger seg til næringer hvor deres marginalproduktivitet er lavere enn de var i de næringer som avgir ressurser. Et viktig bidrag i så måte er veksten i boligkapitalen.

**Tabell 5.5: Faktorer bak velferdsendringen i pluss-alternativet. Langsiktige effekter målt ve prosentvis avvik fra referanseberegning**

	Økt kapitalskatt	Uendret Kapitalskatt
Neddiskontert velferd	0,10	0,07
Nyttenivå	0,15	0,11
Konsum	1,03	0,95
Fritid	-0,67	-0,65
Arbeidstilbud = sysselsetting	0,86	0,83
Konsumprisindeks	-0,91	-0,23
Fritidsprisindeks, gjennomsnitt	0,93	1,44
Utbetalt timelønn før skatt, gjennomsnitt	-1,43	-0,93
Produsentpriser på hjemmeleveranse	[-0,50 - 0,10]	[-0,40 - 0,05]
BNP	0,63	0,65
Realkapital	0,86	0,58
Bruttoinvesteringer i alt	0,52	0,41
Boliginvesteringer	2,96	1,30
Brukerpris på boligkapital	-3,69	-0,39
Brukerpriser på andre bygninger	[-0,30 - 0,68]	-0,39
Produsentpris på bygninger	-0,11	-0,40
Ekspportoverskudd	3,63	2,59

For å illustrere den kvantitative betydningen av endrede brukerpriser på realkapital, har vi i den siste kolonnen i tabell 5 rapportert virkningene i det hypotetiske tilfellet der økningen i den alminnelige inntektsskatten ikke legges på kapitalinntekter. Vi ser at makroeffektene er lite påvirket av dette, men tallene bekrefter at bokostnader og boliginvesteringene påvirkes relativt mye

av økningen i skattesatsen på alminnelig inntekt når det ikke samtidig foretas en utvidelse av grunnlaget for boligbeskatningen.

### 5.3 Minus-alternativet: Negativt direkte skift i den aggregerte kompenserte arbeidstilbudsfunksjonen

MSG-6 er med relativt god tilnærming lineær i *relative* endringer når det gjelder makroøkonomiske kvantumeffekter innenfor et relativt vidt variasjonsområde. For velferdsendringen, samt langsiktige endringer i nytte, konsum, fritid og BNP kan derfor beregningene foran brukes med god tilnærming som multiplikatorer i forhold til andre skift i de kompenserte etterspørselsfunksjonene for konsum og fritid. I minusalternativet er det forutsatt at de aggregerte skiftene i de kompenserte etterspørselsfunksjonene for fritid og konsum er motsatt av hva vi har antatt i pluss-alternativet. Beregningene bekrefter at de relative endringene i de nevnte makrostørrelsene er omtrent motsatt like sterke som forskjellene mellom pluss- og null-alternativet. Velferdstapet blir 0,06 pst.

## 6 Konklusjoner

---

Det første som bør sies om de kvantitative anslagene på virkningene av en flat skattereform som presenteres i denne rapporten, er at de er svært usikre. Kildene til usikkerheten er flere. For det første hviler mange av de empiriske egenskapene i modellen MSG-6 på et usikkert empirisk grunnlag. For det andre er flere effekter ikke innarbeidet i modellen. Dette gjelder bl.a. bedriftenes valg når det gjelder lokalisering innenlands eller utenlands. Vi har for det tredje påpekt at heterogeniteten innen husholdningssektoren, både når det gjelder skatteposisjon og adferd, burde ivaretas på en bedre måte enn det vi har hatt mulighet til å gjøre i denne analysen. Forholdet mellom individuell konsumentadferd og husholdningsadferd er også problematisk. For det fjerde er det genuin usikkerhet knyttet til konsumentadferden som vedrører arbeidstilbudet. Alt i alt bør beregningene i denne rapporten derfor tolkes med varsomhet. De er trolig bedre egnet til å klarlegge hvilke tilleggseffekter som fanges opp i en generell likevektsanalyse utover de som inkluderes i mer partielle analyser.

Vi har lagt stor vekt på at dersom reformen leder til økt arbeidstilbud, vil det gi en positiv velferdseffekt. Det skyldes at den totale skattekiln på konsumavkastningen av å arbeide fremfor å ta fri er svært stor både før og etter den flate skattereformen. Til tross for den nevnte usikkerheten knyttet til resultatene, er det ikke tilfeldig at vi har konsentrert oss om å se på alternativer som alle gir svært små velferdseffekter. I det alternativet som gir størst vekst i sysselsettingen, øker vår velferdsindeks med mellom 0,08 og 0,10 pst., avhengig av hvordan man tar hensyn til den intertemporale substitusjonseffekten på fordelingen av velferdsgevinsten over tid. I det alternativet som gir negativ sysselsettingseffekt, beregner vi et velferdstap på 0,06 pst.

En viktig grunn til at effektene er små er at den flate skattereformen gir ulik virkning på arbeidstilbydernes marginale skattesats. De som initialt betaler toppskatt får en relativt kraftig reduksjon i marginalsattesatsen, mens de som ikke betaler toppskatt initialt får en mer beskjeden økning i marginalsattesatsen. Samtidig er det grunn til å konkludere fra ulike økonometriske studier at den sistnevnte gruppen har en mer priselastisk adferd, også når det

gjelder arbeidstilbudet enn de som tjener mer enn toppskattegrensen. Den direkte effekten av skattereformen på marginalavveiningen mellom arbeid og fritid er altså uklar, men det er vanskelig å argumentere for store substitusjonseffekter på basis av foreliggende empiriske studier. Dette begrunner at vi har sett på alternativer der de direkte partielle effektene av endringene i skattesatsene på aggregert arbeidstilbud og konsumetterspørsel er små. Disse direkte effektene i aggregert arbeidstilbud og konsumetterspørsel følger av anslag på de direkte effektene for henholdsvis toppskattegruppen og gruppen som ikke betaler toppskatt, som er foretatt utenfor MSG-6 modellen. Når disse direkte effektene er små, vil også de generelle likevektseffektene være små. På denne bakgrunn mener vi at det til tross for usikkerheten som hefter ved våre beregninger, nærmest vil være misvisende å ikke konkludere med at det blir liten endring i aggregert velferd av den flate skattereformen vi har studert.

Velferdsgevinsten av å vri tidsbruken fra fritid til arbeid ville også kommet frem i mer partielle analyser av flate skattereformer, se f.eks. ACS98. Som påpekt i avsnitt 3, fanger vår generelle likevektsanalyse opp flere effekter som neglisjeres i denne partielle studien. Det er nærliggende å avslutte vår analyse med å oppsummere betydningen av disse effektene.

Vår generelle likevektsanalyse gir et riktigere bilde av den totale skattekilen som er lagt på konsumavkastningen av arbeid. Mens ACS98 kun tar hensyn til den personlige marginals-katten på lønnsinntekt, tar vår analyse hensyn til alle skatter som påvirker bytteforholdet mellom fritid og konsum. Disse skattene inkluderer bl.a. arbeidsgiveravgiften, moms og andre indirekte skatter på konsum. Vi finner at forholdet mellom den samfunnsøkonomiske og den privatøkonomiske avkastningen av å øke arbeidsinnsatsen med en time er nær 2,5 med de skatteregler som gjaldt i 1995. Dersom man i beregningen av dette forholdstallet bare tar hensyn til marginals-katten på personlig lønnsinntekt, som vi anslår til vel 40 pst. som gjennomsnitt i 1995, blir forholdet redusert til 1,7. En gitt økning i sysselsettingen, som følge av f.eks. et positivt skift i arbeidstilbudet, gir et positivt bidrag til aggregert velferd som er større desto større dette forholdstallet er. Det betyr at beskrivelsen av skattekilen i ACS98 bidrar til at denne studien undervurderer velferdsgevinsten av en flat skattereform.

Partielle analyser forutsetter at etterspørselssiden i arbeidsmarkedet tilpasser seg passivt og sysselsetter det økte arbeidstilbudet til uendrede produsentpriser, herunder produsentbetalt lønns-sats. Vår analyse fanger opp virkningene på arbeidstilbud og velferd av de endogene pris- og inntektsendringer som må til for å etablere en ny generell likevekt. Vi finner at fallet i den produsentbetalte reallønns-satsen er relativt betydelig sammenlignet med størrelsesordenen på de effektene vi ellers beregner. I det alternativet hvor vi forutsetter at den direkte effekten på den aggregerte kompenserte arbeidstilbudsfunksjonen er 1,3 pst., faller den produsentbetalte reallønns-satsen med ca. 1,2 pst. Likevektsøkningen i sysselsettingen modifiseres fra 1,3 til 0,9 pst. Sammenlignet med en partiell beregning, vil hensyntagen til disse effektene trekke anslaget på effektivitetsgevinsten av skattereformen ned av to grunner. For det første bidrar lønnsnedgangen til lavere sysselsettingsvekst. For det andre reflekterer lønnsnedgangen at det er avtakende utbytte av denne ressursinnsatsen.

MSG-6 er en relativt disaggregert generell likevektsmodell. En interessant virkning av den flate skattereformen er at bokostnadene vil falle relativt til andre priser. Det skyldes at økningen i den alminnelige inntektsskatten øker verdien av rentefradraget, en effekt som dominerer betydningen av økt



skatt på avkastningen av bolig fordi den imputerte skattepliktige avkasningen er lav. Denne priseffekten gir en vridning i sparingens sammensetning i favør av boliginvesteringer som isolert sett bidrar til å redusere den samfunnsøkonomiske avkastningen på sparingen. På den annen side bidrar lavere bokostnader til en økning i konsumentenes reallønn. Dette stimulerer arbeidstilbudet, hvilket gir et positivt velferdsbidrag. Vårt null-alternativ viser at den positive effekten dominerer i beregningen av den samlede effektivitetsgevinsten. En slik effekt vil ikke ha mulighet for å bli oppdaget i hverken partielle modeller eller i generelle likevektsmodeller som har et for grovt aggregeringsnivå.

Vår likevektsanalyse gir radikalt andre provenyeffekter for det offentlig enn det som vil følge av å simulere den samme reformen på den modellen som benyttes i ACS98. Som nevnt inkluderer våre beregninger alle skattegrunnlagene, og de vil øke når sysselsettingen øker. I tillegg fanger vi opp at endringene i lønn og andre priser påvirker både skattegrunnlagene og de offentlige utgiftene.

#### Referanser

Aaberge, R., J. Dagsvik and S. Strøm (1995): Labour supply responses and welfare effects of tax reforms, *Scandinavian Journal of Economics* 97, 635-659.

Aaberge, R., U. Columbino and S. Strøm (1998): Labour supply responses and welfare effects from replacing current tax rules by a flat tax: Empirical evidence from Italy, Norway and Sweden, Working Paper No. 7/98, International Centre for Economic Research, Torino.

Aasness, J. and B. Holtmark (1995): Effects on consumer demand patterns of falling prices in telecommunication, Working Paper 1995:8, Centre for International Climate and Environmental Research - Oslo (CICERO).

Brendemoen, A. and H. Vennemo (1996): The marginal cost of public funds in the presence of environmental externalities, *Scandinavian Journal of Economics* 98, 405-422.

Bye, B. og E. Holmøy (1999): Opplegg for anslag på direkte virkninger på aggregert konsum og arbeidstilbud av endringer i marginals-katten på lønnsinntekt, Manuskript, Statistisk sentralbyrå.

Bye, B., E. Holmøy og B. Strøm (1999): *Effektivitetsvirkninger av en flat skattereform*, kommer i serien Rapporten fra Statistisk sentralbyrå.

Bye, B. and E. Holmøy (1997): Household behaviour in the MSG-6 model, Documents 97/13, Statistics Norway, Oslo.

Dixit, A. (1975): Welfare effects of tax and price changes, *Journal of Public Economics* 4, 103-123.

Dixit, A. (1985): «Tax policy in open economies». In Auerbach, A. and M. Feldstein (eds.): *Handbook of Public Economics*, vol. 1, Elsevier Science Publishers B.V. (North-Holland Publishing Company).

Holmøy, E., B. Larsen and H. Vennemo (1993): *Historisk brukerpriser på realkapital*, Reports 93/9, Statistics Norway.

Holmøy, E., G. Nordén and B. Strøm (1995): MSG-5 - A Complete Description of the System of Equations, Reports 94/19, Statistics Norway.

Holmøy, E. and T. Hægeland (1997): Aggregate Productivity Effects of Technology Shocks in a Model of Heterogeneous Firms: The Importance of Equilibrium Adjustments, Discussion Paper 198, Statistics Norway.

Holmøy, E. og B. Strøm (1997): *Samfunnsøkonomiske kostnader av offentlig ressursbruk og ulike finansieringsformer - beregninger basert på en disaggregert generell likevektsmodell*, Reports 97/16, Statistics Norway.

Holmøy, E. (1998): A General Equilibrium Evaluation of Aggregate Welfare Effects from Improved Sectoral Efficiency: Empirical Evidence for Norway, Discussion Paper 224, Statistics Norway.

Holmøy, E. (1999): Analysing macrodynamics and macroeconomic multipliers within a formal stylised version of the MSG-6 model, forthcoming in Documents, Statistics Norway.

Klette, T.J. (1994): Estimating price-cost margins and scale economies from a panel of microdata, Discussion Paper 130, Statistics Norway.

Steigum, E. (1993): «Accounting for long run effects of fiscal policy by means of computable overlapping generations models», i S. Honkapohja and M. Ingberg (eds.): *Macroeconomic modelling and policy implications*, Elsevier Science Publishers B.V., Amsterdam.

Turnovsky, S.J. (1995): *Methods of Macroeconomic Dynamics*, Cambridge MA: The MIT Press.

#### *Appendiks 1: Generelle likevektsvirkninger i MSG-6 ved en flat skatterreform*

Realismen i modellbaserte beregninger av virkningene av økonomisk politikk vil nærmest pr. definisjon øke desto flere trekk ved virkeligheten som bygges inn i den formelle matematiske modellstrukturen. Men en slik streben har sin pris i form av at modellens oversiktighet reduseres, og en økning i antall effekter i modellen kan redusere mulighetene for å gi en fornuftig tolkning av de tallene som modellen produserer. Da øker også sjansen for at resultatene kan være preget av feil i modellen uten at man er i stand til å innse det. Det er viktig å holde fast på kravene til at modellresultatene gis en logisk forklaring og tolkning innenfor rammen av modellens egenskaper. Resultatene er lite verd dersom man kun nøyer seg med å vise til «generelle likevektseffekter» hver gang resultatene står i strid med konklusjoner fra mer forenklete og stiliserte resonnementer. Ambisjonen i dette appendikset er å forklare de viktigste mekanismene som bidrar til å bestemme den generelle likevekten i MSG-6. Dette vil vi deretter utnytte til å forklare innholdet i de viktigste bidragene til velferdsendringer ved en flat skatterreform.

For å lette forklaringen av det vi mener er de viktigste effektene «håndterer» vi ustabilitetsproblemet som oppstår når renten etter skatt er ulik den subjektive tidspreferanseraten på samme måte i beregningene i denne rapporten. Det betyr at vi lar tidspreferanseraten skifte samtidig som skattesatsene slik at vi nøytraliserer den «renterelaterte» og eksplosive intertemporale substitusjonseffekten på fordelingen av velferdseffekten over tid.

#### *Bestemmelsen av generell likevekt i MSG-6*

Vi konsentrerer oss først om å forklare den langsiktige generelle likevekten som genereres av modellen. Med langsiktig menes her den såkalte steady state løsningen, som modellen konvergerer mot når man lar dynamikken få lov å utspille seg uten at man legger inn nye endringer i de eksogene variable. Den steady state løsningen som genereres av MSG-6 er såkalt baneavhengig. Det betyr at denne løsningen er avhengig av hva som skjer på veien frem mot steady state, noe som i sin tur vil avhenge av initialsituasjonen. Eksempelvis vil overskuddet på handelsbalansen på lang sikt reflektere behovet for å betale renter på utenlandsgjeld som er akkumulert i løpet av og forut for simuleringssperioden, og det vil igjen bl.a. avhenge av hvilke realinvesteringer man har foretatt. Derfor kan man ikke løsrive tolkningen av de langsiktige effektene i MSG-6 fra dynamiske effekter på kort og mellomlang sikt. Vår erfaring tilsier likevel at en slik oppsplitting av gjennomgangen letter forståelsen av de viktig-

ste effektene i modellen, og Turnovsky (1995) viser at man ved å linearisere dynamikken kan analysere den langsiktige likevekten i denne typen modeller innenfor en statisk representasjon av modellen. Ved å utnytte denne typen forenkling, viser Holmøy (1999) hvordan de viktigste dynamiske og langsiktige makroøkonomiske effektene i MSG-6 lar seg fange opp innenfor en aggregert stilisert «modell av modellen».

Bestemmelsen av den langsiktige likevekten i denne stiliserte representasjonen av MSG-6 kan forklares ved å benytte diagrammet i figur 5.1 nedenfor. I denne figuren måles nyttenivået for den representative konsumenten (i en representativ periode etter at steady state er nådd) langs den horisontale akse og bruttolønnsatsen (dvs. den timelønn konsumenten mottar før han betaler skatt) måles langs den vertikale. Vi tenker oss nå at de mange tusen ligninger i MSG-6 er redusert ned til to ligninger som bestemmer endogent nyttenivået og bruttolønnsatsen. Når løsningene for disse to variablene er funnet, er det enkelt å nøste opp løsningene for de andre variable i modellen. La oss se nærmere på hvilke mekanismer som hver av disse to ligningene fanger opp.

Den ene ligningen er en likevektsbetingelse for arbeidsmarkedet som sier at samlet etterspørsel etter arbeidstid fra bedriftene pluss konsumentens etterspørsel etter fritid skal være lik den totale eksogene tidsrammen for perioden. Den stigende kurven  $L$  er den grafiske fremstillingen av denne likevektsbetingelsen, og viser de kombinasjoner av lønn og nyttenivå som er konsistente med denne. Kurven er stigende da en partiell økning i lønnsatsen gir arbeidsledighet for gitt nyttenivå, mens økt nyttenivå gir økt overskuddsetterspørsel. Grunnen til det er at en partiell lønnsøkning skaper arbeidsledighet for et gitt nyttenivå, mens en partiell nytteøkning skaper etterspørselsoverskudd i arbeidsmarkedet. La oss gjøre nærmere rede for hvilke mekanismer i modellen som fører til at en partiell lønnsøkning gir arbeidsledighet:

- Partiell økning i bruttolønnsatsen fører til at bedriftene erstatter arbeidskraft med kapital og andre innsatsfaktorer. Denne substitusjonseffekten bidrar til lavere etterspørsel etter arbeidskraft.
- Økte lønnskostnader veltes over i prisen på norskproduserte varer siden disse settes som en mark-up faktor multiplisert med marginalkostnadene knyttet til produksjon for hjemmemarkedet. Denne prisøkningen fører til tap av konkurransevne overfor utlandet. Norske etterspørrere vil vri sin etterspørsel fra norsk produksjon mot import. Denne substitusjonseffekten bidrar dermed til redusert produksjon og lavere etterspørsel etter arbeidskraft. På eksportmarkedet kan ikke de økte grensekostnadene veltes over på produktprisen siden denne er gitt på verdensmarkedet. Siden grensekostnadene knyttet til både eksport og hjemmeveranser er stigende, vil produsentene redusere eksporten inntil grensekostnaden knyttet til eksport igjen er lik den gitte verdensmarkedsprisen.
- Et forsterkende moment knyttet til produksjonsnedgangen er at den er sterkest for de relativt mest arbeidsintensive produktene. Siden etterspørselen etter disse produktene ikke er spesielt uelastisk mht. pris, får vi en vridning av produktetterspørselen og næringsstrukturen som også bidrar til en mindre arbeidsintensiv produksjon i makro.
- Partiell økning i bruttolønnsatsen fører til at konsumenten vrir sin etterspørsel fra fritid til annet konsum slik at arbeidstilbudet øker.

Grunnen til at en partiell nytteøkning gir etterspørselsoverskudd i arbeidsmarkedet er at etterspørselen etter både fritid og annet konsum vil øke. Denne gjennomgangen forklarer også at etterspørselen etter arbeidskraft er lavere (høyere) enn arbeidstilbudet over (under) L-kurven.

Kurven B representerer kombinasjoner av lønn og nyttenivå som er konsistente med kravet om langsiktig utenriksøkonomisk balanse. En partiell nytteøkning gir høyere konsumetterspørsel etter importerte varer og dermed en svekket handelsbalanse. Når det gjelder en partiell lønnsøkning er det følgende effekter som bidrar til å svekke handelsoverskuddet:

- Høyere lønn gir redusert konkurransevne overfor utlandet slik at eksporten faller og importandelene i innenlandsk etterspørsel øker.
- Når konsumenten vrir sin etterspørsel fra fritid til konsum øker importen i henhold til det direkte og indirekte importinnholdet i det private konsumet.

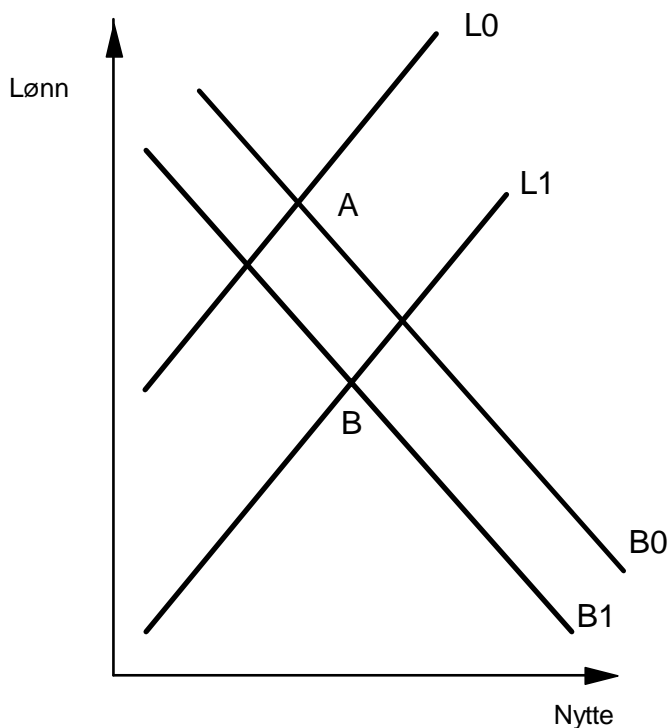
Disse effektene forklarer hvorfor B-kurven er fallende i figur 1, og at nettojelden (formuen) overfor utlandet vokser for fort når kombinasjonen av brutto lønnsats og nyttenivå ligger over (under) BB-kurven.

#### *Virkninger av en flat skattereform*

For å fokusere på de viktigste velferdsbidragene begrenser vi oss til det spesielle tilfellet hvor beskatningen av alle typer kapitalinntekter er nøytral. Som påpekt i avsnitt 4, får økningen i skattesatsen på alminnelig inntekt da ingen direkte effekt via brukerprisen på investeringene i realkapital. Når også den renterelaterte intertemporale substitusjonseffekten er nøytralisert, vil fjerningen av toppskatten og økningen i skattesatsen på alminnelig inntekt bare påvirke den generelle likevekten gjennom endringene i marginalsattesatsen på lønnsinntekt for konsumentene. For å gjøre diskusjonen av de kvalitative effektene konkret, har vi forutsatt at nettovirkningen av disse skatteendringene gir et positivt direkte skift i den aggregerte kompenserte arbeidstilbudsfunksjonen. Vår tolkning av de generelle likevektseffektene nedenfor er derfor mest direkte knyttet til pluss-alternativet definert i avsnitt 4.3.

##### *Langsiktige effekter*

Med langsiktige effekter i MSG-6 mener vi virkningene etter at dynamikken har utspilt seg, d.v.s. en sammenligning av steady state likevektene for de to skattesystemene. Vi bruker nå diagrammet i figur 1 til først å belyse hva som skjer med den langsiktige likevekten ved skatteendringene. I figur 5.1 angir fotskriftene 0 og 1 situasjonen før og etter skattereformen. Punktene A og B er henholdsvis den initiale og den nye likevektsløsningen. Figuren viser at lønnsatsen må falle i generell likevekt. At nyttenivået øker fra UA til UB slik som angitt på figuren, krever derimot ytterligere forklaring av hvorfor skiftene i L- og B-kurven blir slik som angitt i figuren.



Figur 5.1 Generelle likevektstilpassninger av lønns- og nyttenivå i MSG-6 til redusert toppskatt

At det positive skiftet i arbeidstilbudet og konsumerter spørnelsen gir et skift nedover for B-kurven er relativt lett å forklare. For uendret brutto lønnsats og nyttenivå, vil den økte konsumerter spørnelsen også rette seg mot import. Derimot vil ikke eksporten eller importandelen endres så lenge ingen priser på innsatsfaktorer eller norske produkter har endret seg, og de påvirkes ikke direkte av endret marginalsatt. Som forklart over, vil en reduksjon i lønnsatsen for gitt nytte både motvirke den initiale vridningen fra fritid til arbeidstilbud og konsum, og bedre konkurransevnen overfor utlandet både på eksport- og hjemmemarkedene. Begge effekter bidrar til å gjenopprette balansen i utenrikshandelen. Alternativt kan denne balansen gjenopprettes ved å senke nytten mens lønnsnivået holdes konstant. Da vil konsumenten for gitte priser redusere konsumerter spørnelsen slik at importen faller (og øke arbeidstilbudet).

Det er ikke like opplagt hvorfor L-kurven skifter nedover i diagrammet. Det initiale skiftet øker arbeidstilbudet, noe som bidrar til arbeidsledighet. Gjenoppretting av full sysselsetting krever redusert lønn eller økt nytte, jfr. resonnementene foran. På den annen side fører den økte konsumerter spørnelsen etter varer og tjenester også til økt etterspørsel etter arbeidskraft. Men etterspørselsøkningen vil være mindre enn tilbudsøkningen. Vi kan innse dette på følgende måte: Betrakt et eksogent skift i konsumavveiningen som innebærer at arbeidstilbudet har økt med 1 time før nyttenivå og relative priser endres endogen. La  $w$  være utbetalt timelønn til konsumenten før skatt,  $tm$  er den marginale skattesatsen på lønn,  $tc$  er den gjennomsnittlige indirekte skattesatsen på konsum regnet *ad valorem*,  $p$  er produsentprisen på konsumvaren,  $d$  er importandelen,  $ta$  er arbeidsgiveravgiften og  $m > 1$  er mark-up faktoren mellom marginalkostnad og produsentpris som er satt av monopolis-

tiske produsenter. For den ekstra timen tilbudt arbeid, tjener konsumenten, gitt at timen blir kjøpt av bedriftene,  $w(1 - tm)$ . Dette beløpet vil han bruke til å kjøpe varer og tjenester. Vi får frem poenget ved å anta at han bruker hele beløpet på konsumvarer. Når vi tar hensyn til at en viss andel av konsumet importeres, blir det beløpet som norske produsenter mottar lik  $(1 - d)w(1 - tm)/(1 + tc)$ . Volumet av norsk produksjonen øker med  $(1 - d)w(1 - tm)/p(1 + tc)$  siden økningen skjer uten at prisene har endret seg. For å finne ut hvor mye norske bedrifter må øke sysselsettingen med for å tilfredsstillte økningen i produktetterspørsel, må vi dividere produksjonsøkningen med arbeidskraftens grenseprodukt. Siden produsentene har maksimert profitten under monopolistisk konkurranse, er sysselsettingen tilpasset slik at arbeidskraftens grenseprodukt =  $w(1 + ta)m/p$ . Vi ser bort fra næringsstøtte og andre forhold som også bidrar til forskjell mellom grensekostnad og produsentpris. Økningen i etterspørselen etter arbeidskraft blir dermed

$$\Delta LH = (1 - d)w(1 - tm)p / <p(1 + tc)w(1 + ta)m> = (1 - d)(1 - tm) / <(1 + tc)(1 + ta)m> < 1.$$

Med unntak av importlekkasjen, skyldes forskjellen mellom tilbuds- og etterspørselsøkningen prisvridninger generert av skatter og markedsrett. Bidraget til ubalansen i arbeidsmarkedet fra disse kilene er nettopp et uttrykk for at det er mulig å kompensere nyttetapet av å redusere fritiden med 1 time uten at hele timen trengs i konsumproduksjonen.

Vi har nå forklart hvorfor det initiale skiftet innebærer arbeidsledighet og dermed hvorfor L-kurven skifter nedover. Det gjenstår å begrunne hvorfor skiftene i L- og B-kurven er slik at reformen totalt gir en velferdsgevinst. Årsaken til dette er at skiftet i B-kurven gjenspeiler en gjenoppretting av handelsbalansen gjennom økt nettoeksport. I tråd med modellen utvider vi resonnetet bak skiftet i L-kurven med et krav om at importen skal betales for gjennom økt eksport. For å finne den produksjonsøkningen som er nødvendig for å betale importen, må vi ta hensyn til at ulike former for importvern fører til at norske etterspørere betaler et ekstra prispåslag utover verdensmarkedspris for importen. For enkelhets skyld kaller vi alle slike påslag som *ikke* betales til utlandet for toll, som vi representerer med satsen  $tt$ . Kravet om handelsbalanse overfor utlandet innebærer at eksportverdien skal være lik importverdien ekskl. toll. Når verdensmarkedsprisene på både eksport og import er konstante, må innenlandske produsenter øke sin produksjon med

$$\Delta LW = dw(1 - tm) / [p(1 + tc)(1 + tt)]$$

for å finansiere importen. Den samlede økningen i etterspørselen etter arbeidskraft blir

$\Delta L = \Delta LH + \Delta LW = (1 - tm) / [(1 + tc)(1 + ta)z] < 1$ , der  $z$  er en faktor for gjennomsnittlig prispåslag definert ved  $z = 1 / <(1 - d) / m + d / (1 + tt)>$ , dvs. en form for veid gjennomsnitt av mark-up faktoren og tollsatsen. Den positive forskjellen mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft er et uttrykk for førsteordenseffekten på velferdsgevinsten av reformen som leder til mer arbeid, og førsteordenseffekten er en god tilnærming til den sanne effekten når reformen gir et initialt skift i arbeidstilbudet som er «lite». Den ledige tiden kan jo konsumenten bruke til å jobbe eller ta fri, og han vurderer de to alternativene som likeverdige.

Det vi nå har gjort er ikke noe annet enn å vise at de resonnementene som ble presentert i avsnitt 1 og 2 omkring betingelser for velferdsgevinster, også dekker det som skjer i MSG-6. I MSG-6 er imidlertid forholdene mer kompliserte fordi flere aspekter ved norsk økonomi er inkludert. Ett forhold er at produksjonsavhengig næringsstøtte og skattlegging av produksjonen endrer

det gjennomsnittlige marginalproduktet for arbeidskraften. En annen komplikasjon er at den disaggregerte beskrivelsen av næringsstrukturen innebære at grenseproduktet i konsumvareproduksjon med gitt varesammensetning kan avvike fra grenseproduktet i eksportnæringene p.g.a. bl.a. næringsvise forskjeller i arbeidsgiveravgift, støtteordninger og monopolmakt. Et tredje moment er at økt sysselsetting også vil trekke med seg økt etterspørsel etter andre innsatsfaktorer. Økt bruk av f.eks. vareinnsats fortrenger i første omgang konsum, men innsatsen genererer økte konsummuligheter. Nettoeffekten på konsum og velferd vil avhenge av skattleggingen av varen anvendt som faktorinnsats sammenlignet med beskatningen når varen konsumeres direkte.

Figur 5.1 illustrerer også et annet poeng som fanges opp av en generell likevektsanalyse; man vil overvurdere velferdseffektene av skattereformen ved å bare ta hensyn til førsteordenseffektene, d.v.s. regne som om prisene holdt seg konstante. Vi ser at reallønnsatsen må reduseres for at økonomien skal absorbere skiftet i arbeidstilbudet, og det reflekterer at det er avtakende utbytte i produksjonen av å øke sysselsettingen. I tillegg må konsumenten ha en suksessivt økende kompensasjon i form av konsum for hver ny time han velger å arbeide fremfor å ta fri dersom han skal unngå nyttetap. Litt forenklet kan vi si at grensenytten av vare- og tjenestekonsum ikke er like høyt etter konsumøkningen som før reformen, mens grensenytten av fritid har økt. Ved reformer som genererer store omallokeringer kan man begå betydelige feil hvis man ikke tar hensyn til slike «annenordens effekter», se f.eks. Holmøy (1998). Med de endringene vi studerer i denne rapporten betyr disse bare små korreksjoner i forhold til en førsteordens tilnærming av velferdseffektene.

Det henger også sammen med at MSG-6 inneholder mekanismer som bidrar til å moderere fallet i arbeidskraftens grenseproduktivitet. For det første øker innsatsen av andre faktorer enn arbeidskraft. Men selv om alle innsatsfaktorer økte proporsjonalt, vil produksjonsøkning gi avtakende grenseproduktivitet av faktorinnsatsen siden næringenes skalaelastisitet er mindre enn 1 i modellen. For det andre vil åpenheten i norsk økonomi gjøre at Rybzyński-effekten er aktiv. Den sørger for at ekstra arbeidskraft kan absorberes av næringslivet gjennom en vridning av næringsstrukturen i favør av mer arbeidsintensive næringer. En slik omstilling fører til et mindre behov for at de enkelte bedriftene må legge om til mer arbeidsintensiv faktorsammensetning. En slik faktorsubstitusjon finner likevel sted, noe som viser at Rybzyński-, Stolper-Samuelson- og faktorprisutjevningsteoreme ikke holder fullt ut i MSG-6. Det skyldes hovedsakelig at modellen fanger opp at store deler av norsk økonomi er skjermet og at det er avtakende utbytte i produksjonen.

En annen reperkusjon i MSG-6 er at nytteøkningen blir hemmet av at økt nytte isolert sett har en negativ virkning på arbeidstilbudet. Dette er en inntektseffekt. Den bidrar til at sysselsettingsøkningen blir lavere enn det initiale skiftet. I samme retning bidrar også substitusjonseffekten av den endogene lønnsnedgangen.

Endringer i velferd og relative priser vil endre sammensetningen av privat konsum. Dette vil generelt gi velferdseffekter i en økonomi med prisvridende skatter. Spesielt er beskatningen av tjenester fra boligkapital, dvs. boligkonsum, svært mye lavere enn beskatningen av andre konsumgoder. Vridning av konsumet i favør av boligkonsum vil derfor bidra til å redusere velferden. Bilbruk, tobakk og alkohol er derimot svært tungt avgiftsbelagt, og i MSG-6 vil vridninger i favør av disse bidra til velferdsgevinst. Husk imidlertid at mod-

ellen ikke fanger opp de negative eksterne effektene som konsumet av disse varene er antatt å medføre.

*Intertemporal reallokering og dynamikk*

Dynamikken i beregningsresultatene domineres av tre forhold. For det første har vi, som påpekt foran, eliminert en viktig kilde til intertemporal substitusjon i konsumet ved å senke tidspreferanseraten i takt med renten etter skatt. For det andre annonseres og implementeres skattereformen i det første simuleringsåret, og reformen er forutsatt å være permanent. Konsumentens preferanser for å ha et stabilt nyttenivå over tid, kombinert med perfekte lånemuligheter, fører da til at nyttenivået økes momentant opp til det nye nivået. Dette vil være stabilt over tid hvis ikke prisene endres mellom perioder. For det tredje krever økningen i kapitalbeholdningen at realinvesteringene øker i en avgrenset periode, for deretter å falle til et nytt nivå som reflekterer behovet for replaseringsinvesteringer. Nytteøkningen i hver enkelt periode er generelt ikke generert av økonomiens eget ressursgrunnlag i samme periode. Særlig gjelder det de første periodene etter reformen. Det skyldes at det er lønnsomt også å øke innsatsen av realkapital når sysselsettingen øker fordi skalaeffekten dominerer substitusjonseffekten når det gjelder etterspørsel etter realkapital. Realinvesteringene finansieres hovedsakelig gjennom opplåning i utlandet. Realøkonomisk betyr det at ressurser stilles til disposisjon for investeringer gjennom økt nettoimport slik at man ikke behøver å redusere konsumet. Når man er kommet gjennom investeringsfasen må utenlandsgjeld og renter betales tilbake til utlandet ved at økonomien tilpasser seg med et tilstrekkelig stort permanent eksportoverskudd.

Hovedårsaken til at det ikke er en én-til-én sammenheng mellom økte realinvesteringer og opplåning i utlandet, er at investeringsøkningen i de første årene etter reformen presser de innenlandske prisene noe opp. Denne mekanismen leder i seg selv til at investeringene spres over flere perioder sammenlignet med en situasjon der grensekostnadskurvene i økonomien var flate. Samtidig leder prisøkningen i investeringsperioden til en viss intertemporal substitusjon som innebærer at en del av investeringene også finansieres gjennom konsumavståelse i investeringsperioden. Som forklart i avsnitt 4, vil utsettelse av nyttestrømmen isolert sett gi et positivt velferdsbidrag. I lys av de følsomhetsberegninger som er foretatt i Bye, Holmøy og Strøm (1999) kan vi imidlertid slutte at dette bidraget er ubetydelig i de rapporterte beregningene.

Endringene i sparingen, og da særlig endringene i dens sammensetning, får åpenbare konsekvenser for næringsstrukturen. Konkurransen utsatt virksomhet, først og fremst industrien, avgir ressurser, særlig til bygge- og anleggsvirksomheten, mens kapitalbeholdningene bygges opp. Dette bildet reverseres når økonomien kommer over i en ny stasjonær likevekt hvor utenlandsgjelden skal betjenes. Eksportindustrien vil ikke frivillig endre eksportvolumet dersom ikke endringene i marginalkostnadene tilsier at dette er optimalt. Lønnsnedgangen er i denne sammenheng et viktig premiss for at nettoeksporten skal bli stor nok til å betale tilbake lån og renter til utlandet.



## Vedlegg 6

# **Toppskatt, kakseskatt, formuesskatt - og omfordeling<sup>27</sup>**

*av professor dr juris Ole Gjems-Onstad, Handelshøyskolen BI*

## **1 Større forskjeller etter skatt - til tross for utjevningsformål?**

---

Det norske skattesystemet består av en del skattetyper som ikke direkte er ment å ivareta noen utjevning av inntekt eller formue. Merverdiavgiften er det mest dominerende eksempel. Denne artikkelen skal fokusere på de skatter som av politikerne uttrykkelig er begrunnet med utjevning: Toppskatten, den forhøyede arbeidsgiveravgift for lønn over 16 G fra samme arbeidsgiver, samt formuesskatten.

Ved diskusjon av utjevning kan man velge flere perspektiver. Denne artikkelen tar som utgangspunkt den senere diskusjon i Norge om stadig større forskjeller mellom særlig velstående («rike») og mer alminnelige mennesker. Artikkelen analyserer ikke om disse ulikheter er voksende, men diskuterer i hvilken grad toppskatten, kakseskatten og formuesskatten med dagens utforming reduserer, eller eventuelt øker, forskjellene etter skatt mellom rike skattytere og andre. Så langt skattesystemet eventuelt bidrar til å forsterke forskjeller i inntekt og formue *etter* skatt, innebærer det at skattereglene ikke motvirker andre tendenser i moderne økonomi som måtte øke inntekts- og formuesulikhet *før* skatt.

Tallene i artikkelen er basert på Skattedirektoratets registre over forskuddspliktige (forskuddsregisteret), etterskuddspliktige (etterskuddsregisteret), arbeidsgiveravgift, og ligningsverdi og utbytte (aksjeregisteret). Dataene gjelder inntektsåret 1996. Det er ingen holdepunkter for å anta at tendensene ville være vesentlig annerledes for inntektsårene 1995 eller 1997.

Artikkelen benytter gjennomsnittstall for grupper av skattytere. Ved å benytte mer finindelte skalaer enn her, vil man kanskje finne en noe annen fordelingsprofil. Imidlertid må man ha klart for seg at en effektiv utjevning ikke sikter mot en reduksjon av de absolutte forskjeller i inntekt, men de relative forskjeller. Når artikkelen påviser at skattene i liten grad bidrar til å svekke de relative forskjeller, er det liten grunn til å anta at det for så vidt gjelder disse relative forskjeller, ville bli vesentlig andre konklusjoner med en mer detaljert inndeling av gjennomsnittstallene.

De fleste inntekts- og formuesskatter vil utvilsomt redusere de *absolutte* økonomiske forskjeller i et samfunn; det interessante er om de *relative* forskjeller blir mindre. Et banalt eksempel: Lise tjener kr 1 000 000, og Lotte kr 100 000. Den absolutte forskjellen er kr 900 000; den relative at Lise disponerer 10 ganger så mye som Lotte. Lises skatt er 25 pst, mens den er 50 pst for Lotte. Etter skatt har Lise kr 750 000, mens Lotte har kr 50 000. Den absolutte forskjellen er redusert fra kr 900 000 til kr 700 000. Den relative forskjellen er øket fra 10 ganger til 15 ganger.

---

27. Undersøkelsen er foretatt med økonomisk støtte fra Skattebetalerforeningen. Tabellene er skaffet til veie av Statistisk Sentralbyrå.

## 2 Toppskatten - og de 204 høyeste inntektene

---

Den norske inntektsskatten bygger etter Skattereformen 1992 på to inntektstyper: Alminnelig inntekt og personinntekt. På alminnelig inntekt utlignes 28 pst skatt som er satt sammen av kommunal skatt, fylkeskommunal skatt og fellesskatt til staten. Personinntekt kan bare tilordnes personer. Den ilegges trygdeavgift og toppskatt. Trygdeavgiften er proporsjonal, med et lite forbehold for næringsinntekt (som går fra 10,7 pst til 7,8 pst ved 12 G). Satsene varierer fra 3 pst for pensjoner, til 7,8 pst for lønn og 10,7 pst for næringsinntekt. Trygdeavgiften er ikke tillagt noen utjevne funksjon.

Toppskatt utlignes for 1998 med 9,5 pst på personinntekt over kr 248 000 og med 13,7 pst over kr 272 000 (klasse 1). (For 1999 er den høyeste satsen redusert med 0,2 pst til 13,5 pst.) For 1996 var terskelbeløpene henholdsvis kr 220 500 og 248 500. Ved utregninger nedenfor regnes eventuell toppskatt med 13,7 pst allerede fra 220 500 selv om det gir kr 1 197 i for høy toppskatt. Denne unøyaktigheten spiller ingen rolle med de tallstørrelser det her er tale om.

Det kompliserer bildet at ikke all næringsinntekt er personinntekt. Bare næringsinntekt som skyldes aktiv deltagelse i eget enmannsforetak eller i selskaper med minst to tredeler aktive eiere, kan bli regnet som personinntekt. Videre er det en vanskelighet når man skal se på systemet, at inntekt fra delingspliktige foretak for inntektsåret 1996 var underkastet særlige begrensninger alt etter bransje. For inntekt fra kunnskapsbedrifter (liberale yrker) ble det ikke beregnet personinntekt etter en inntekt på 75 G (ca kr 3 000 000). For andre bransjer stoppet utregningen av personinntekt ved 23 G (nå 16 G), men den satte inn igjen ved et intervall mellom 75 G og 127 G. Taket for kunnskapsbedrifter er opphevet for 1997. Det gjeldende 16 G-taket for ikke-kunnskapsbedrifter må anses kontroversielt og er ikke nødvendigvis en varid del av det norske skattesystemet. Ved bare å fokusere på statistikk som gjenga utlignet toppskatt, ville man gjøre diskusjonen avhengig av disse noe spesielle takreglene.

I stedet vil vi her særlig fokusere på sammensetningen av inntekten. Dermed kan vi klarere få frem toppskattens mulighet for utjevning uten mer drastiske inngrep i skattesystemet enn endring/fjerning av spesialregler som takbegrensningen etter delingsreglene.

Først har vi sett på sammensetningen av inntekten til de 204 personer som hadde høyest bruttoinntekt i 1996. (Tabell 6.1).

Gjennomsnittlig bruttoinntekt var kr 28 439 585 (28,4 mill kr).

Først spør vi hvor stor andel av denne inntekten besto av inntektstyper underkastet toppskatt uten særlig anledning til skatteplanlegging. For lønn og pensjoner fastsettes personinntekten og den toppskattepliktige inntekt etter brutto mottatt beløp uten noen form for fradrag, jf sktl § 55 første ledd nr 1 og 2.

Gjennomsnittlig lønn for disse 204 personer var kr 840 473, gjennomsnittlig tjenestepensjon var kr 58 381 og andre ytelser fra folketrygden gjennomsnittlig kr 18 284. Til sammen dreiet det seg om inntekter underkastet toppskatt etter en bruttofastsettelse på kr 917 138. Dette utgjorde 3,22 pst av samlet gjennomsnittlig bruttoinntekt.

Gjennomsnittlig alminnelig inntekt for denne gruppen var kr 23 170 912 (etter særfradrag). Inntekter underkastet toppskatt i form av lønn og pensjoner o l utgjorde 3,95 pst av denne inntekten. Med høyeste marginale toppskattesats på 13,7 pst beregnet på hele bruttobeløpet på kr 917 138 ut over 1996-terskelen på kr 220 500 ville gjennomsnittlig toppskatt utgjøre kr 95 439

på dette beløpet. I forhold til gjennomsnittlig alminnelig inntekt (nettoinntekten) utgjør dette beløpet knapt fire promille med 0,41 pst. Sett i forhold til total gjennomsnittlig bruttoinntekt vil den være enda lavere med 0,34 pst.

I den politiske debatt har det i 1998 vært foreslått å heve toppskatten med 5 prosentpoeng etter kr 600 000 (uten at forslaget har fått tilstrekkelig gjennomslag). Begrunnelsen har vært utjevningsformål. For denne gruppen med de høyeste bruttoinntekter ville en slik økning av toppskatten med et nytt høyeste intervall på 18,7 pst ha betydd en øket toppskatt på kr 47 014 (ut fra gjennomsnittstallene). Denne økning i toppskatt ville utgjøre 0,17 pst av bruttoinntekten eller 0,2 pst av skattepliktig alminnelig inntekt. En økning i samlet skattesats på mellom 1 og 2 promille er et moderat bidrag til inntektsutjevning. Siden enkelte innen gruppen har lønnsinntekter betydelig ut over de angitte gjennomsnittstall, kunne både den totale og dermed gjennomsnittlige økning av toppskatten bli større. Det er ingen grunn til å anta at denne presisering på noen måte endrer helhetsbildet.

Blant disse 204 personer med høyest bruttoinntekt utgjorde gjennomsnittlig samlet næringsinntekt kr 2 967 910, mens underskudd i næring, herunder underskudd til fremføring, beløp seg til kr 3 714 412. Siden det dreier seg om gjennomsnittlige størrelser, har selvfølgelig flere av personene hatt positiv næringsinntekt som har medført skatt. For at det skal ilegges toppskatt, må det imidlertid dreie seg om beregnet personinntekt som ikke er vernet av takreglene. Den gjennomsnittlige toppskatt på næringsinntekt må antas å ha vært lav.

Gjennomsnittlig sum skatt for de 204 personer med høyest bruttoinntekt var kr 8 517 298 før fradrag i skatt. Etter samlede fradrag i skatt på gjennomsnittlig kr 1 952 166 utgjorde gjennomsnittlig skatt kr 6 565 132. Det desidert største fradrag i skatt var godtgjørelsesfradraget med gjennomsnittlig kr 1 806 717. Gjennomsnittlig aksjeutbytte fra innenlandske aksjeselskaper beløp seg til kr 6 538 899. 65 prosentregelen (nå 80 prosentregelen) ga en gjennomsnittlig skattenedsettelse på kr 143 289. Så lenge man holder seg til disse gjennomsnittstallene ble 65 prosentregelens bidrag til utjevning relativt beskjeden.

Det kan diskuteres hvordan man skal ta hensyn til godtgjørelsesfradraget for aksjeutbytte. Etter lovens formål med å unngå dobbeltbeskatning skal aksjonærens skatt på det skattepliktige aksjeutbytte anses gjort opp gjennom selskapets skattebetaling for sitt overskudd. Ut fra disse forutsetninger er det riktig å regne utlignet skatt før godtgjørelsesfradrag som aksjonærens skatt. Det legges til grunn her.

Gjennomsnittlig utlignet skatt etter andre skattefradrag enn godtgjørelsesfradrag utgjorde kr 8 371 849. Dette tilsvarte 29,44 pst av gjennomsnittlig bruttoinntekt og 36,13 pst av netto alminnelig inntekt. En ikke uvesentlig del av skattebelastningen ut over 28 pst på alminnelig inntekt må ha referert seg til formuesskatt. I denne gruppen var gjennomsnittlig nettoformue ved ligningen kr 74 122 011. For 1996 ble formue ut over kr 530 000 skattlagt med 1,5 pst som tilsvarer en gjennomsnittlig formuesskatt på over kr 1 111 830. Gjennomsnittlig nedsettelse etter 65 prosentregelen utgjorde som allerede nevnt bare kr 143 289.

Sammenfatningsvis kan fastslås at for de 204 personer med høyeste bruttoinntekter i 1996 var skatt på alminnelig inntekt og formuesskatten de viktigste poster. Toppskatt synes for denne gruppen å være uten særlig betydning når man holder seg til gjennomsnittstallene. En økning av toppskatten kan heller ikke få særlig betydning. Årsaken er at for denne gruppen er per-

soninntekt, enten i form av lønn eller beregnet personinntekt, liten i forhold til andre inntektsposter.

Sett i forhold til andre grupper med høyere innslag av toppskattepliktig inntekt, kunne en økning av toppskatten øke forskjellene i inntekt etter skatt. En økning av skatt på alminnelig inntekt kan nesten pr definisjon ikke redusere de relative forskjeller etter skatt, men ville heller ikke øke dem. Samtidig kunne den redusere de absolutte forskjeller mer.

### **3 Toppskatten - og de 10 000 høyeste inntektene**

---

I dette avsnittet skal vi se nærmere på inntekts- og formuesforholdene til de 10 000 personer som hadde høyest bruttoinntekt i 1996 (tabell 6.2). Her inkluderes også de 204 personer som allerede er diskutert i avsnitt 2.

Gjennomsnittlig bruttoinntekt for de 10 000 høyeste bruttoinntekter var kr 2 693 064, dvs under 10 pst av gjennomsnittlig inntekt til de 204 personer med høyest inntekt. (28,4 mill kr). Her holder vi oss til gjennomsnittsinntekten for hele gruppen. For denne undersøkelsen er det også innhentet tall for gjennomsnittsinntekten for de forskjellige desiler for såvidt gjelder personer med beløp på postene (vesentlig andre tall enn gjennomsnittstall). Siden disse tallene ikke anses å tilføre vesentlig nye momenter, refereres de ikke her.

Gjennomsnittlig lønn for disse 10 000 personer var kr 555 428, gjennomsnittlig tjenestepensjon var kr 29 127 og andre ytelser fra folketrygden gjennomsnittlig kr 13 670. Til sammen dreier det seg om inntekter underkastet toppskatt etter en bruttofastsettelse på kr 598 225. Dette utgjorde 22,21 pst av samlet gjennomsnittlig bruttoinntekt. En sammenligning mellom de 204 og de 10 000 høyeste inntekter viser at lønn og pensjoner bidro lite til de store inntektsforskjellene mellom disse gruppene.

Gjennomsnittlig alminnelig inntekt for de 10 000 høyeste bruttoinntekter var kr 2 319 377 (etter særfradrag). Inntekter underkastet toppskatt i form av lønn og pensjoner utgjorde 25,79 pst av denne inntekten. Med høyeste marginale toppskattesats på 13,7 pst beregnet på hele bruttobeløpet på kr 598 225 ut over 1996-terskelen på kr 220 500, ville gjennomsnittlig toppskatt utgjøre kr 51 748 på dette beløpet. I forhold til gjennomsnittlig alminnelig inntekt (nettoinntekten) utgjør dette beløpet for denne gruppen 2,23 pst. Sett i forhold til total gjennomsnittlig bruttoinntekt er den enda lavere med 1,92 pst.

For denne gruppen med de høyeste bruttoinntekter ville en økning av toppskatten med 5 prosentpoen i et intervall over kr 600 000 ut fra gjennomsnittstallene ikke ha gitt noen økning i toppskatten. Siden de innen gruppen med inntekter over kr 600 000 ville fått en viss økning, kan man ikke si at samlet toppskatteøkning ville bli null. Samtidig må det kunne slås fast at skal man utjevne inntekter etter skatt mellom de 10 000 personer med høyeste bruttoinntekter og andre, synes en økning i toppskatten med 5 prosentpoeng på lønn mv over kr 600 000 å ha liten effekt.

Blant de 10 000 personer med høyest bruttoinntekt utgjorde gjennomsnittlig samlet næringsinntekt kr 437 055, mens underskudd i næring, herunder underskudd til fremføring, beløp seg til kr 169 098. Ut fra de innhentede tall er det vanskelig å estimere toppskatt på dette beløpet. Man vet ikke hvilken del av denne næringsinntekten som kvalifiserte som beregnet positiv personinntekt, og hvilke beløp som eventuelt var vernet av taksreglene. Det synes likevel å måtte dreie seg om relativt moderate beløp i toppskatt på denne næringsinntekten.

Gjennomsnittlig sum skatt for de 10 000 personer med høyest bruttoinntekt var kr 918 220 før fradrag i skatt. Etter samlede fradrag i skatt på gjennomsnittlig kr 186 844 utgjorde gjennomsnittlig skatt kr 731 375. Det desidert største fradrag i skatt var også i denne gruppen godtgjørelsesfradraget med gjennomsnittlig kr 177 087. Gjennomsnittlig aksjeutbytte fra innenlandske aksjeselskaper beløp seg til kr 637 975. 65 prosentregelen (nå 80 prosentregelen) ga en gjennomsnittlig skattenedsettelse på kr 6 772.

Gjennomsnittlig utlignet skatt etter andre skattefradrag enn godtgjørelsesfradrag utgjorde kr 908 462. Dette tilsvarte 33,73 pst av gjennomsnittlig bruttoinntekt og 39,17 pst av netto alminnelig inntekt. En viss del av skattebelastningen ut over 28 pst på alminnelig inntekt må ha referert seg til formuesskatt. Blant de 10 000 med høyeste bruttoinntekt var gjennomsnittlig nettoformue kr 5 868 058. For 1996 ble formue ut over kr 530 000 skattlagt med 1,5 pst som tilsvarer en gjennomsnittlig formuesskatt på over kr 80 070 eller 3,48 pst av skattepliktig alminnelig inntekt. Gjennomsnittlig nedsettelse etter 65 prosentregelen utgjorde som allerede nevnt bare kr 6 772.

Sammenfatningsvis kan fastslås at også for de 10 000 personer med høyeste bruttoinntekter i 1996 var skatt på alminnelig inntekt og formuesskatten de viktigste poster. Toppskatten kan ikke ut fra gjennomsnittstallene for gruppen ses å ha særlig stor betydning. En økning av toppskatten synes heller ikke å kunne bidra mye når det gjelder å jevne ut inntekts- og formuesforskjeller mellom de 10 000 med de høyeste bruttoinntekter og andre. Årsaken er at også for denne gruppen er personinntekt, enten i form av lønn eller beregnet personinntekt, relativt moderat i forhold til andre inntektsposter.

#### **4 Kakseskatten - rammer den kakser?**

---

Arbeidsgiveravgiften har tradisjonelt vært en rent proporsjonal avgift. Endringslov 18 juni 1993 nr 112 innførte en inntektsdifferensiert arbeidsgiveravgift. Den ekstra arbeidsgiveravgiften var først fastsatt til 10 prosentpoeng ved lønn over 16 G. Ved stortingsvedtak 19 juni 1998 ble satsen øket til 12,5 pst. Den var forutsatt øket til 15 pst for 1999, men Stortingets trygdeavgiftsvedtak 30 nov 1998 for 1999 fastholdt satsen på 12,5 pst.

Denne såkalte kakseskatten har vært begrunnet med ønsket om å bidra til større moderasjon i lederlønninger. Det er også fremholdt at den bidrar til en mer sosial profil i skattesystemet (jf Ot prp nr 100 1992-93 s 14). Arbeidsgiveravgiften kan i større eller mindre grad regnes som en skatt på arbeidsinntekten fordi den overveltes fra arbeidsgiver til arbeidstager. Følgelig bidrar den til å gjøre inntektsbeskatningen av lønn mer progressiv.

I perioden 1993-1997 steg antall personer som utløste den forhøyede kakseskatten fra 10 229 til 13 997 lønnstagere. I 1997 var 16 G-grensen kr 672 000, mens de 13 997 personene som ble rammet av kakseskatten, hevet gjennomsnittlig kr 920 000 i lønn. Samlet proveny fra den forhøyede arbeidsgiveravgiften var i 1997 kr 348 mill (Ukens statistikk nr 21/98 s 6).

Her skal vi se nærmere på sammensetningen av den gruppen som ble rammet av kakseskatten i 1996 (se nærmere tabell 6.3). Den daværende 10 pst ekstra arbeidsgiveravgift ble da utløst ved kr 646 560.

I alt ble kakseskatten utløst ved lønnsutbetalinger til 11 399 lønnstagere i 1996. Gjennomsnittlig lønn var kr 907 135. Den samme gruppen mottok gjennomsnittlig tjenestepensjon kr 6 158 og andre ytelser fra folketrygden kr 251. Gjennomsnittlig grunnlag for kakseskatt var kr 886 583, dvs kr 20 552 mindre

enn samlet lønn. Differansen skyldes antagelig at den ekstra arbeidsgiveravgiften bare ilegges ved lønn over 16 G fra samme arbeidsgiver (eller arbeidsgivere som inngår i et nærmere definert interessefelleskap), jf forskrift 4 des 1997 nr 1255 § 3.

Det fremgår av tabellen at samlet gjennomsnittlig lønn for de lønnstagere som fikk utløst kakseskatt, var litt høyere (108 pst av deres lønn) enn samlet lønn for de 204 skattytere med høyest bruttoinntekt (kr 840 472), og atskillig høyere (163 pst) enn gjennomsnittlig lønn til de 10 000 skattytere med høyeste bruttoinntekter (kr 555 428). Derimot var gjennomsnittlig bruttoinntekt for lønnstagere som utløste kakseskatt kr 1 189 466. Det var svært mye lavere enn de 204 med høyeste bruttoinntekt med sine kr 28 439 585 (nærmere bestemt 4 pst av bruttoinntekten til de 204 rikeste) og under halvparten til de 10 000 med høyeste bruttoinntekt (44 pst).

Forskjellen mellom bruttoinntekt og skattepliktig alminnelig inntekt etter særfradrag er mindre for skattytere som utløste kakseskatt, enn for de 204 og 10 000 personer med høyeste bruttoinntekt. De med kakseskatt hadde gjennomsnittlig kr 1 189 466 i bruttoinntekt og kr 1 036 606 i skattepliktig alminnelig inntekt, en differanse på kr 152 860 eller 12,85 pst. Dermed vil forskjellene illustrert påpekt overfor bli litt mindre hvis man legger større vekt på den nettoinntekt som reflekteres i alminnelig inntekt. Men den relativt større forskjellen mellom bruttoinntekt og alminnelig inntekt for de 204 og 10 000 personer med høyeste bruttoinntekter kan også reflektere inntekts- og fradragsforhold som gir en viss økonomiske evne.

Gjennomsnittlig lønn for de 10 000 personer med høyeste bruttoinntekter var ikke over terskelen for kakseskatt. For de 204 personer med høyeste bruttoinntekter var gjennomsnittlig lønn noe over grensen (kr 840 473 mot kr 16 G-grensen på kr 646 560 i 1996). En eventuell kakseskatt for denne gruppen vil likevel fremstå som ubetydelig i forhold til total inntekt så lenge vi bygger på gjennomsnittlige inntektstall for gruppen. På den annen side har de personer med lønn som utløser kakseskatt, liten inntekt ut over lønn som allerede bruttobeskattes med toppskatt og trygdeavgift i tillegg til skatt på alminnelig inntekt. Forskjellen mellom lønn på kr 913 544 (inkludert pensjon og trygdeytelser) og gjennomsnittlig bruttoinntekt på kr 1 189 466 var kr 275 922, dvs at lønn (inkl pensjon mv) utgjorde 76,8 pst av gjennomsnittlig bruttoinntekt.

Gjennomsnittlig brutto næringsinntekt var kr 21 881, mens gjennomsnittlig underskudd i næring inkludert underskudd til fremføring var kr 27 483. Samlet aksjebytte var kr 107 920 og aksjegevinster kr 86 087.

Tallene for skattepliktig formue gir det samme bildet av at de med lønn som utløser kakseskatt, ikke nødvendigvis er spesielt velstående. Gjennomsnittlig skattepliktig nettoformue var kr 1 079 274 som utgjør 18,4 pst av gjennomsnittlig nettoformue til de 10 000 med høyeste bruttoinntekter og 1,5 pst av tilsvarende formue til de 204 med de høyeste bruttoinntektene.

Konklusjonen må bli at den ekstra arbeidsgiveravgiften, kakseskatten, i liten grad treffer kaksene i betydning særlig velstående eller virkelig høyinntektsgrupper, og vanskelig kan ses å utjevne inntekter eller formue mellom de rikeste skattytere og andre.

## 5 Formuesskatt - og den reelle formue

---

### 5.1 Formuesskatt - del av kapitalbeskatningen

Når man vurderer forskjellene mellom skatt på alminnelig/kapitalinntekt og person/arbeidsinntekt, er det et vanlig synspunkt at man må trekke inn formuesskatten. Formuesskatt illegges for 1998 med 0,9 pst allerede ved kr 120 000 og med 1,1 pst over kr 540 000 i nettoformue. Med en inflasjon på 2-3 pst og en avkastning på 4-7 pst på bankinnskudd eller fordringer, blir samlet skatebelastning målt i forhold til avkastning meget betydelig når man trekker inn skatt på alminnelig inntekt med 28 pst. Den kan lett bli negativ.

Slik det fremgår av tallene foran, utgjør formuesskatten en ikke uvesentlig del av den totale formues- og inntektsskatt for de 204 personer og de 10 000 personer med høyeste bruttoinntekter. Problemet med en vurdering av formuesskatten i et utjevningssynspunkt er likevel at ligningsmessig formue ikke nødvendigvis reflekterer reell formue. For å diskutere formuesskattens bidrag til utjevning, må man i det minste forsøke å gjøre seg opp visse meninger om forskjeller mellom ligningsmessig og reell formue.

### 5.2 Reelle formuer til Norges rikeste - 0,2 pst i formuesskatt?

Ingen kjenner den reelle formue til Norges rikeste personer. Pressen offentliggjør omtrentlige anslag. For 1996 var en kvalifisert gjetning at det i Norge er 200 personer med en reell nettoformue over kr 150 mill (Kapital nr 17/1996). Til sammen hadde disse personer en estimert formue på kr 120 mrd. Ut fra de offentlig tilgjengelige skattelister, jf lignl § 8-8 nr 2, slik disse er sammenstilt i pressen, kan samlet ligningsmessig formue for de samme personer grovt anslås til kr 16,4 mrd. Dette utgjør 14 pst av antatt reell formue eller en reduksjon med 86 pst. Ut fra en samlet formue på kr 120 mrd skulle de 200 rikeste ha betalt kr 1,8 mrd i formuesskatt ( $120 \text{ mrd} \times 0,015$ ) med den dagjeldende maksimale formuesskattesats på 1,5 pst. Estimert samlet betaling er maksimalt kr 246 mill. Dette utgjør i gjennomsnitt 0,2 pst av reell formue. - For 1998 er antagelig pst skatt av reell formue ytterligere redusert siden maksimal formuesskatt er redusert fra 1,5 pst til 1,1 pst eller med 26,7 pst.

Denne type beregninger er spekulative. Imidlertid avspeiler de en tendens som er bekreftet ved tilsvarende undersøkelser for tidligere år.<sup>28</sup> Norges rikeste personer har typisk sin formue investert i bedrifter, gjennom aksjer. Det gjeldende formuesskattesystem muliggjør en ligningsmessig formue langt under reell formue. En underliggende hypotese som ikke forfølges her, er at et formuesskattesystem med skattesatser så høye som 1,1 pst alltid vil inneholde den type sikkerhetsventiler og tilpasningsmuligheter som ligger bak diskrepansen mellom de velståendes virkelige og ligningsmessige formue.

De fire rikeste personer i Norge ble i 1996 antatt å ha formuer fra kr 4,5 mrd til 4,1 mrd. Dette skulle medføre en «teoretisk» formuesskatt på kr 67,5 mill kr ( $4,5 \text{ mrd} \times 0,015$  - med maksimalsatsen for 1998 på 1,1 pst ville beløpet utgjort kr 49,5 mill). Den høyeste formuesskatten disse betalte var kr 9,1 mill. En av dem betalte visstnok ingen, eller i det minste, en helt ubetydelig formuesskatt.

28. Se Ole Gjems-Onstad: Utjevning avhenger av inntektsbegrep, Skatterett 1989 s 155-185 og Ole Gjems-Onstad: De 2 000 som betaler mest formuesskatt, Skatterett 1991 s 521-530.

### 5.3 Paradokset med immaterielle verdier - «Gates-effekten»

En tradisjonell grunn til at formuesskattegrunnlaget er lavere enn reelle verdier er underverdsettelse av fast eiendom og skip. I en moderne teknologisk og merkevare-(symbol-)orientert økonomi kan man likevel spørre om det ikke er et langt større, og knapt løsbart problem, at immaterielle verdier bare formuesbeskattes i begrenset utstrekning.

Skatteloven 1911 § 38 e avgrensner hvilke immaterielle verdier som regnes med i den skattepliktige formue. Etter lovens ordlyd omfatter formuesskattepliktig formue ikke «patent-, forfatter og kunstnerrett, der ikke ved overdragelse eller arvefald er gått ut av den oprindelige innehavers eie». Hvis disse rettigheter er arvet eller på annen måte ervervet, vil de altså inngå i formuesskattepliktig formue. Men hos den første innehaver som utviklet verdiene, faller de utenfor formuesskatteplikten. Når ansatte utvikler immaterielle verdier som etter arbeidsavtalen skal tilhøre arbeidsgiver, må dette regnes som utviklet av arbeidsgiveren i forhold til sktl § 38 e. Hvis arbeidsgiveren kjøper rettighetene av arbeidstagerne gjennom egne avtaler for den enkelte oppfinnelse mv, må løsningen bli annerledes. Inn under de immaterielle rettigheter og verdier som er nevnt i § 38 e, faller også opphavsrett, mønsterrett, varemerkeret og andre immaterielle posisjoner som datamaskinprogrammer.<sup>29</sup>

Goodwill medtas aldri i formuen, hverken når den er selvutviklet eller ervervet (jf Rt 1931 s 181). Inn under dette må også falle teknisk og merkantil know how og firmarett (jf Aarbakke 1998 s 62-63). Goodwill kan, som kjent, utgjøre meget betydelige verdier.

Det er vanskelig å finne prinsipielle grunner for ikke å formuesbeskatte immaterielle verdier. Unntagelsen skyldes særlig administrative hensyn. Verdsettelsen av selvutviklede immaterielle verdier anses å være særlig vanskelig. Siden verdiene er knyttet til muligheten for fremtidig avkastning, må disse fastsettes sjablonmessig. Disse problemer lå bak Aarbakkegruppens forslag om fortsatt fritagelse for selvutviklede immaterielle eiendeler, samt for goodwill generelt (jf NOU 1991:17 s 50-51 og 65). Aarbakkegruppen uttalte at en eventuell formuesskatt ville «bety lite provenymessig» (NOU 1991:17 s 65). Uttalelsen er vanskelig å forstå når man tar hensyn til de immaterielle verdiers stadig større betydning i næringslivet. Den må kanskje forklares ut fra gruppens forslag om verdsettelse av både børsnoterte og ikke-børsnoterte aksjer til reell verdi. De fleste mer betydelige immaterielle verdier vil foreligge i aksjeselskaper.

Den moderne økonomi er til dels beskrevet som en Winner Takes All-Economy. Et godt eksempel på resultatet er verdens rikeste person: Bill Gates. Det selskapet, Microsoft, der han fortsatt skal inneha nær 20 pst av aksjene, selger globalt. For dette selskapets produkter er kurven for variable grensekostnader til dels flat. Bill Gates' personlige formue var 10 sept 1998 anslått til 57,3 mrd USD eller 438 mrd NOK

Hvordan ville han som norsk skattyter ha kommet ut ved norsk formuesligning? I utgangspunktet ville Gates ha gjort det «dårlig», dvs betalt atskillig formuesskatt. Microsoft er børsnotert. Børsnoterte aksjer verdsettes til 100 pst ved formuesligningen, jf selsktl § 2-2 nr 1 første punktum. Børsnotering er en måte å synliggjøre immaterielle verdier ved formuesligningen.

Problemet med de immaterielle verdier og norsk formuesligning eksponeres tydelig hvis vi forestiller oss Microsoft som et ikke-børsnotert aksjesel-

29. Jf Magnus Aarbakke: Skatt på formue, Universitetsforlaget 1998 s 59-64.



skap. Da forsvinner selskapets enorme verdier inn i skatterettens «sorte hull» for immaterielle eiendeler, jf sktl § 38 e. Microsoft skal være i den uvanlige situasjon at selskapet disponerer flere milliarder kroner i likvider. Videre har det fast eiendom og en del andre eiendeler, herunder kundefordringer, som ville «eksponeres» ved formuesligningen. Sluttfasiten ville likevel være en ligningsmessig fordampning av verdiene. Det alt overveiende av Microsofts verdier er selutviklede immaterielle verdier som skal holdes utenfor norsk formuesligning. Med Microsoft som et ikke-børsnotert norsk selskap, ville Gates ha betalt en relativt sett forsvinnende formuesskatt på sine aksjer i selskapet.

Kritikere til resonnementet foran vil innvende at Microsoft som et ikke-børsnotert selskap hadde vært mindre verdt. Den prinsipielle problemstilling elimineres imidlertid ikke ved at den aktuelle verdi av aksjene reduseres med en del titalls milliarder kroner.

Indirekte kunne formuesbeskatningen av aksjonærenes andeler av et selskaps immaterielle eiendeler endres vesentlig gjennom Aarbakkegruppens forslag. Den antydte at aksjer i ikke-børsnoterte selskaper skulle baseres på «selskapets samlede formuesverdi» (s 66). Gruppen presenterte imidlertid lite nytt for å mestre den metodiske utfordring å verdsette ikke-børsnoterte aksjer til reell verdi, ikke minst i selskaper med en betydelig andel immaterielle eiendeler (jf særlig NOU 1991:17 s 55-60, sml s 52).

Hvis immaterielle eiendeler eiet av selskaper indirekte ble fanget opp til formuesbeskatning ved en realistisk verdsettelse av aksjonærenes aksjer, ville størsteparten av de immaterielle eiendeler i næringslivet bli formuesbeskattet. I de børsnoterte selskaper ville de immaterielle verdier reflekteres gjennom børskursen; i de ikke-børsnoterte ved en realistisk verdsettelse. Immaterielle eiendeler eiet direkte av fysiske skattytere utgjør neppe betydelige verdier. Klarte man først å utvikle gode verdsettelsesmetoder for aksjer i ikke-børsnoterte selskaper, kunne disse trolig også anvendes for ansvarlige selskaper og kommandittselskaper. De praktiske problemer er imidlertid betydelige. Til syvende og sist dreier det seg også her om å verdsette immaterielle eiendeler, bare ad en indirekte vei (jf St meld nr 2 1997-98).

## 5.4 Verdsettelse ikke børsnoterte aksjer

### 6.5.4.1 To rabatter: Prosjenter og ligningsverdier

Velstående personer eier vanligvis betydelige midler gjennom selskaper. Av skattemessige grunner kan det være lønnsomt å eie aksjer i børsnoterte selskaper gjennom et ikke-børsnotert selskap som mellomledd.

Det er ikke kjent data som gjør det mulig å estimere hvor stor andel av velstående personers formuer som eies gjennom ikke-børsnoterte selskaper. Man må imidlertid kunne gå ut fra at en del av formuen ofte eies slik slik at det blir sprik mellom ligningsmessig og reell formue.

Ikke-børsnoterte aksjer verdsettes ved formuesligningen for 1998 til 65 pst av aksjenes formuesverdi, jf selsktl § 2-2 nr 2 - etter at «rabatten» ble redusert fra 70 pst til 35 pst (jf endringslov 19 des 1997 nr 96). For 1996 som tallene nedenfor gjelder, var reduksjonen altså 65 pst ned til 35 pst.

Egentlig er det en todimensjonal rabatt. Først skal man se bort fra aksjenes omsetningsverdi og basere seg på formuesverdien. Særlig for eiendoms- og teknologiselskaper kan dette medføre en meget betydelig rabatt, og være langt viktigere enn den rent prosentvise reduksjonen. Deretter skal verdiene ytterligere reduseres med 35 pst. I skattedebatten kan det forvirre når man stadig henviser til «aksjerabatten». Den største forskjellen mellom reell

og ligningsmessig formue oppstår neppe på grunn av den prosentvise reduksjon, men ved at aksjene ikke verdsettes ut fra omsetningsverdier, men etter ligningsverdiene til eiendelene i det ikke-børsnoterte selskapet.

Eks: Et eiendomsselskap eier eiendommer med salgsverdi kr 500 mill, gjelden er kr 150 mill og samlede ligningsverdier er kr 100 mill. Selskapets aksjer antas å være verdt kr 350 mill (500 mill - 150 mill). Hvis selskapet børsnoteres på hovedlisten ved Oslo Børs, vil samlet ligningsverdi for aksjene utgjøre kr 350 mill. Noteres selskapet på SMB-listen, blir formuesverdien kr 227,5 mill (350 mill x 0,65). Velger selskapet å være ikke-børsnotert, blir formuesverdien  $kr 0 < (100 \text{ mill} - 150 \text{ mill}) \times 0,65 = - 32,5 \text{ mill} = 0 >$ .

#### **6.5.4.2 Ligningsverdi, alminnelig inntekt og utbytte**

Ved å koble data fra etterskuddsregisteret og aksjeregisteret, kan man sammenholde ligningsverdiene på aksjene i et selskap med alminnelig inntekt og utbytte. Disse forholdstall kan gi visse indikasjoner på om et selskaps ligningsverdier reflekterer reelle verdier.

I sum hadde de 10 000 største ikke-børsnoterte aksjeselskapene for 1996 (ekskl selskaper innen petroleumssektoren) ligningsverdi aksjer 94,2 mrd kr, alminnelig inntekt 54,3 mrd kr og avsatt utbytte 26,4 mrd kr. (tabell 6.7). Ligningsverdien utgjorde 173 pst av alminnelig inntekt, eller et forholdstall ut fra vanlig P/E-terminologi (Price/Earnings) på 1,7. Siden ligningsverdien fra 1996 til 1998 er øket med 216,7 pst (fra 30 pst til 65 pst), kan ligningsverdien eventuelt oppjusteres tilsvarende til 204 mrd kr som gir en prosentvis andel i forhold til alminnelig inntekt på 376 pst og et P/E tilnærmet forholdstall på 3,8.

Ved verdsettelse av aksjer vil P/E settes ut fra regnskapsmessig resultat. Dette vil vanligvis ligge noe over alminnelig inntekt. Dermed vil forholdstallet bli lavere enn 1,7 eller 3,8. Selv om man fjerner hele aksjerabatten og satte ligningsverdien til 100 pst av selskapets formuesverdier (314 mrd kr), ville forholdstallene bli så moderate som 578 pst eller 5,8. For norske børsnoterte aksjer vil P/E ofte ligge mellom 15 og 30.

Ser man de 10 000 største ikke-børsnoterte selskaper fordelt etter størrelse i intervaller av 1 000, finner man liten forskjell i forholdstallet mellom ligningsverdi og alminnelig inntekt. For hele gruppen på 10 000 var det altså i 1996 173 pst eller 1,7; for de 1 000 største var tallet 168 pst eller 1,7. For de 1000 minste innen denne gruppen var forholdet 180 pst eller 1,8.

Man kan også se aksjenes ligningsverdier i forhold til avsatt utbytte. For de 10 000 største foretakene utgjorde samlet avsatt utbytte for 1996 26,5 mrd kr eller 28,1 pst av ligningsverdiene på 94,2 mrd kr. I forhold til en ligningsverdi oppjustert til 100 pst av selskapets skattemessige formuesverdier, utgjør avsatt utbytte 8,4 pst.

Forholdstallet mellom samlet ligningsverdi på selskapets aksjer og avsatt utbytte er i samme størrelsesorden enten man ser på de 100 største selskaper med samlet ligningsverdi 23,8 mrd kr og avsatt aksjeutbytte 7,9 mrd kr, dvs 33,2 pst; de 1 000 største selskaper med 55,6 mrd kr i sum ligningsverdi og 13,1 mrd kr i avsatt aksjeutbytte, dvs 23,6 pst (Tabell 6.8). Derimot faller andelen utbytte i forhold til ligningsverdi blant de mindre selskaper av de 10 000 største (Jf tabell 6.7).

Hvis man ser utbyttetallene i forhold til ligningsverdiene, indikerer også dette at ligningsverdiene ligger til dels klart lavere enn reelle verdier. Går man tilbake til forholdet mellom ligningsverdi og alminnelig inntekt, var det tilnærmede PE-tallet med dagens aksjerabatt 3,8 og med ingen aksjerabatt 5,8.

Man kan ikke treffe noen klare konklusjoner ut fra disse tallene. En klar konklusjon om forholdet mellom reelle verdier og ligningsverdier, ville man først få ved å se virkelige omsetningstall for aksjene i forhold til ligningsverdiene. Det er intet register i Norge som uten omfattende tilretteleggelse kan tilveiebringe disse omsetningstallene for aksjer i ikke-børsnoterte selskaper. Undersøkelsen her kan imidlertid ikke avkrefte en hypotese om at ligningsverdiene etter dagens system med 65 pst av selskapets formuesverdier gjennomsnittlig bringer frem omtrent 20-30 pst av verdiene i selskapet til beskatning. Man kan heller ikke se bort fra at en full fjerning av aksjerabatten vil føre til at de gjennomsnittlige ligningsverdier ikke blir høyere enn 30-40 pst av reelle verdier.

Antas at ligningsverdien er gjennomsnittlig 25 pst av reelle verdier, blir maksimal reell formuesskattesats 0,275 pst ( $1,1 \times 25$  pst).

Et problem med å fjerne den såkalte aksjerabatten, er at den vil forsterke skjevhetene i reglene om verdsettelse av de underliggende verdiene i selskapene. Ovenfor er allerede påpekt hvordan selvutviklede immaterielle verdier og all goodwill helt unnslipper formuesbeskatningen. Ville man ha et mer treffsikkert formuesskattesystem for ikke-børsnoterte aksjer, er det liten hjelp i bare å fortsette den mekaniske reformlinje å redusere eller ta bort aksjerabatten. Man måtte endre formuesskattesystemet. Det er vanskelig å se at det er realistisk å komme frem til markedsverdier for de sentrale immaterielle verdier. Dette er en av grunnene til at flere land etter hvert går bort fra formuesbeskatning.

## 6 Konklusjon

---

For den som er opptatt av de økende økonomiske forskjeller i en moderne globalisert økonomi, er det liten grunn til å feste stor tillitt til en balanserende utjevning av ulikheter i inntekt og formue gjennom virkemidler som toppskatt, høy arbeidsgiveravgift på høye lønninger eller formuesskatt. Man kan heller stille spørsmålet om disse skatteformer i sin nåværende utforming innen det norske skattesystemet mer bidrar til å forsterke økonomiske forskjeller når man er opptatt av både absolutte og særlig relative forskjeller etter skatt mellom de særlig velstående og andre.

Et annet spørsmål gjelder den utjevning særlig toppskatten og den ekstra arbeidsgiveravgiften kan medføre mellom lønnstagerer som mottar mer vanlige lønnsinntekter. Her dreier det seg imidlertid ikke om utjevning mellom virkelige kakser og andre; det er mer spørsmål om omfordeling mellom «andre», dvs mellom lønnstagerer på forskjellige stillingsnivåer, og ikke mellom eierne og lønnstagerne.

Det er viktig at man i debatten presiserer hvilke forskjeller man er opptatt av å redusere. Det kan også spørres hvor mange som vil prioritere høyt å redusere forskjeller etter skatt mellom mer normale lønnsforhold, hvis de anvendte virkemidler fører til at man øker de relative forskjellene etter skatt mellom lønnstagerer og de virkelig velstående.

**Tabell 6.1: Selvangivelsesregnskap for de 204 personene med høyeste bruttoinntekter. Gjennomsnitt for de med beløp på postene, gjennomsnitt for alle og antall personer med beløp på hver enkelt post. 1996**

	Gjennomsnitt		Antall personer med beløp
	for de med beløp	for alle	
Bruttoinntekt	28439585	28439585	204
Lønn	974184	840473	176
Tjenestepensjon o.l	410683	58381	29
Ytelser fra folketrygden	155415	18284	24
Næringsinntekt av jordbruk, skogbruk og fiske inkl. skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet + UB	1162241	62670	11
Annen næringsinntekt inkl. skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet + UB	6812286	2905240	87
Renter av bankinnskudd	845385	832953	201
Aksjeutbytte inkl. utenlandsk aksjeutbytte	7534145	6721639	182
Avkastning på sparedelen	9535	2477	53
Inntekt av prosentlignet boligeiendom	28472	25262	181
Annen inntekt av fast eiendom	292304	90270	63
Mottatte bidrag, livrenter og barnepensjon o.l	11697	573	10
Andre inntekter	19239094	16881362	179
Av dette:			
Skattepliktig gevinst ved salg av norske og utenlandske aksje andeler i aksjefond ol.	20187131	13656000	138
Inntekter fra utlandet	1922082	188439	20
Aksjeutbytte fra utenlandske	1285484	182740	29
Andre inntekter	3595807	1339614	76
Uspes. inntekt UB	2256050	951080	86
Fradrag	5345583	5266971	201
Minstefradrag	26321	23869	185
Reiseutgifter	4575	292	13
Pensjonspremie	17358	511	6
Fagforeningskontingent	1550	129	17
Foreldrefradrag	15898	935	12
Underskudd i næring, inkl. tidligere års underskudd + u	11309552	3714412	67
Underholdsbidrag, kårytelser o.l	98333	10605	22
Premie for egen pensjonsforsikring	18201	3301	37
Gjeldsrenter	1032146	814585	161
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	4221	559	27

**Tabell 6.1: Selvangivelsesregnskap for de 204 personene med høyeste bruttoinntekter. Gjennomsnitt for de med beløp på postene, gjennomsnitt for alle og antall personer med beløp på hver enkelt post. 1996**

	Gjennomsnitt		Antall personer med beløp
	for de med beløp	for alle	
Andre fradrag	1294053	697774	110
Alminnelig inntekt	23172614	23172614	204
- Særfradrag	13358	1702	26
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	23170912	23170912	204
Sum bruttoskatt	8517298	8517298	204
Sum fradrag i skatt	2063429	1952166	193
Nettoskatt	6565132	6565132	204
Brutto formue	88705044	88270215	203
Netto formue	74122011	74122011	204
Forsørgerfradrag	2941	1240	86
Finnmarksfradrag	0	0	0
BSU	0	0	0
AMS	833	159	39
Utenlandsskatt	16238	716	9
Etterbetalt pensjon	0	0	0
Nedsettelse 65prosentregelen	1948732	143289	15
Skattebegrensning	0	0	0
Godtgjørelsesfradrag	2142851	1806717	172
Antall personer 17 år og over	204	204	204

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

**Tabell 6.2: Selvangivelsesregnskap for 10 000 personer med de høyeste bruttoinntekter. Gjennomsnitt for de med beløp på postene, gjennomsnitt for alle og antall personer. 1966**

	Gjennomsnitt		Antall personer med beløp
	for de med beløp	for alle	
Bruttoinntekt	2693064	2693064	10000
Lønn	678427	555428	8187
Tjenestepensjon o.l	232461	29127	1253
Ytelser fra folketrygden	123377	13670	1108
Næringsinntekt av jordbruk, skogbruk og fiske inkl. skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet + UB	905828	50273	555
Annen næringsinntekt inkl. skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet + UB	1109848	386782	3485
Renter av bankinnskudd	109048	106147	9734
Aksjeutbytte inkl. utenlandsk aksjeutbytte	921648	645522	7004
Avkastning på sparedelen	7667	2444	3188
Inntekt av prosentlignet boligeiendom	11798	9917	8405
Annen inntekt av fast eiendom	253854	60671	2390
Mottatte bidrag, livrenter og barnpensjon o.l	52429	2249	429
Andre inntekter	1254087	830833	6625
Av dette:			
Skattepliktig gevinst ved salg av norske og utenlandske aksjer andeler i aksjefond ol.	1602644	519257	3240
Inntekter fra utlandet	184786	6523	353
Aksjeutbytte fra utenlandske	176336	7547	428
Andre inntekter	355372	81274	2287
Uspes. inntekt UB	523335	143865	2749
Fradrag	373806	371713	9944
Minstefradrag	26795	23812	8887
Reiseutgifter	9742	1389	1426
Pensjonspremie	10954	1072	979
Fagforeningskontingent	1593	308	1931
Foreldrefradrag	12283	566	461
Underskudd i næring, inkl. tidligere års underskudd + u	1155834	169098	1463
Underholdsbidrag, kårytelser o.l	75975	4771	628
Premie for egen pensjonsforsikring	16437	4565	2777
Gjeldsrenter	136965	108299	7907
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	3398	307	902
Andre fradrag	137195	57526	4193
Alminnelig inntekt	2322048	2321351	9997
- Særfradrag	14113	1974	1399

**Tabell 6.2: Selvangivelsesregnskap for 10 000 personer med de høyeste bruttoinntekter. Gjennomsnitt for de med beløp på postene, gjennomsnitt for alle og antall personer. 1966**

	Gjennomsnitt		Antall personer med beløp
	for de med beløp	for alle	
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	2320073	2319377	9997
Sum bruttoskatt	920521	918220	9975
Sum fradrag i skatt	209396	186844	8923
Nettoskatt	733650	731375	9969
Brutto formue	8045240	7950306	9882
Netto formue	5935125	5868058	9887
Forsørgerfradrag	2547	1094	4297
Finnmarksfradrag	83392	409	49
BSU	1968	26	130
AMS	1126	388	3443
Utenlandsskatt	62530	1044	167
Etterbetalt pensjon	9923	9	9
Nedsettelse 65prosentregelen	497964	6772	136
Skattebegrensning	8273	11	13
Godtgjørelsesfradrag	258748	177087	6844
Antall personer 17 år og over	10000	10000	10000

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

**Tabell 6.3: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer med kakseskatt i 1996. Gjennomsnitt for de med beløp på postene, gjennomsnitt for alle og antall med beløp.**

	Gjennomsnitt		Antall personer med beløp
	for de med beløp	for alle	
Bruttoinntekt	1189466	1189466	11399
Lønn	907135	907135	11399
Tjenestepensjon o.l	299985	6158	234
Ytelser fra folketrygden	84249	251	34
Næringsinntekt av jordbruk, skogbruk og fiske inkl. skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet + UB	71174	818	131
Annen næringsinntekt inkl. skattepliktige sykepenger i næringsvirksomhet + UB	250101	21063	960
Renter av bankinnskudd	20783	19835	10879
Aksjeutbytte inkl. utenlandsk aksjeutbytte	248521	107920	4950
Avkastning på sparedelen	3381	786	2651
Inntekt av prosentlignet boligeiendom	8668	7414	9750
Annen inntekt av fast eiendom	18358	2509	1558
Mottatte bidrag, livrenter og barnepensjon o.l	25802	355	157
Andre inntekter	303465	115220	4328
Av dette:			
Skattepliktig gevinst ved sa av norske og utenlandske aksjandeler i aksjefond ol.	419181	86087	2341
Inntekter fra utlandet	28991	547	215
Aksjeutbytte fra utenlandske	91821	4076	506
Andre inntekter	128423	13621	1209
Uspes. inntekt UB	85390	9334	1246
Fradrag	152217	152217	11399
Minstefradrag	29958	29953	11397
Reiseutgifter	11413	3804	3799
Pensjonspremie	8606	1070	1417
Fagforeningskontingent	1701	639	4283
Foreldrefradrag	12559	543	493
Underskudd i næring, inkl. tidligere års underskudd + u	431514	27483	726
Underholdsbidrag, kårtytelser o.l	68089	5937	994
Premie for egen pensjonsforsikring	14759	3357	2593
Gjeldsrenter	63518	58213	10447
Andelseiers andel av fradragsberettigede utgifter i boligselskap	4977	389	890
Andre fradrag	58037	20829	4091
Alminnelig inntekt	1037340	1037249	11398
- Særfradrag	11157	643	657



**Tabell 6.3: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer med kakseskatt i 1996. Gjennomsnitt for de med beløp på postene, gjennomsnitt for alle og antall med beløp.**

	Gjennomsnitt		Antall personer med beløp
	for de med beløp	for alle	
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	1036697	1036606	11398
Sum bruttoskatt	472440	472357	11397
Sum fradrag i skatt	40332	33549	9482
Nettoskatt	438962	438808	11395
Brutto formue	2070363	2054561	11312
Netto formue	1086422	1079274	11324
Grunnlag for "kakseskatt"	886583	886583	11399
Forsørgerfradrag	2383	1324	6336
Finnmarksfradrag	63272	178	32
BSU	1925	32	189
AMS	1076	392	4151
Utenlandsskatt	28794	533	211
Etterbetalt pensjon	35415	3	1
Nedsettelse 65prosentregelen	968442	2209	26
Skattebegrensning	3432	1	2
Godtgjørelsesfradrag	70629	28874	4660
Antall personer 17 år og over	11399	11399	11399

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

**Tabell 6.4: De 100 største foretakene målt ved skattepliktig alminnelig inntekt 1996, ekskl. selskaper skattlagt etter Petroleumsskatteloven og børsnoterte selskaper. Ligningsverdi på aksjer og avsatt utbytte 1996 fordelt på skattepliktig alminnelig inntekt.**

Alminnelig inntekt	Antall	Sum ligningsverdi Mill. kr.	Gjennomsnitt ligningsverdi Kr.	Sum avsatt aksjeutbytte Mill. kr.	Gjennomsnitt avsatt aksjeutbytte. Kr.
Mindre enn 75 mill. kr.	13	1 130,7	86 979 637	280,3	21 559 433
75 - 99,9 mill. kr.	31	3 607,0	116 354 480	1 143,1	36 873 466
100 - 149,9 mill. kr.	30	6 202,8	206 760 019	1 546,6	51 553 472
150 - 199,9 mill. kr.	10	4 075,9	407 594 817	756,5	75 653 001
200 mill. kr eller mer	16	8 819,1	551 195 032	4 214,8	263 426 764
I alt	100	23 835,6	238 355 934	7 941,3	79 413 125

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

**Tabell 6.5: De 1000 største foretakene målt ved skattepliktig alminnelig inntekt 1996, ekskl. selskaper skattlagt etter Petroleumsskatteloven og børsnoterte selskaper. Ligningsverdi på aksjer og avsatt utbytte 1996 fordelt på skattepliktig alminnelig inntekt.**

Alminnelig inntekt	Antall	Sum ligningsverdi Mill.kr.	Gjennomsnitt ligningsverdi Kr.	Sum avsatt aksjeutbytte Mill.kr.	Gjennomsnitt avsatt aksjeutbytte. Kr.
Mindre enn 10 mill. kr.	148	2 357,8	15 931 003	447,2	3 021 494
10 - 14,9 mill. kr.	296	5 917,4	19 991 195	1 152,9	3 895 047
15 - 19,9 mill. kr.	146	4 207,1	28 815 969	633,8	4 340 970
20 - 29,9 mill. kr.	156	7 448,5	47 746 760	1 321,4	8 470 335
30 - 49,9 mill. kr.	104	7 444,1	71 577 793	843,2	8 107 754
50 - 79,9 mill. kr.	70	6 211,3	88 732 847	1 130,7	16 152 974
80 mill. kr. eller mer	80	22 001,9	275 023 393	7 526,8	94 085 500
I alt	1000	55 588,1	55 588 069	13 056,0	13 056 024

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

**Tabell 6.6: De 1000 største foretakene målt ved skattepliktig alminnelig inntekt 1996, ekskl. selskaper skattlagt etter Petroleumsskatteloven og børsnoterte selskaper. Ligningsverdi på aksjer og avsatt utbytte 1996 fordelt på grupper på 100 selskaper etter størrelsen på alminnelig inntekt.**

Størrelse etter alminnelig inntekt	Sum alminnelig inntekt Mill. kr.	Sum ligningsverdi Mill. kr.	Sum avsatt aksjeutbytte Mill. kr.
100 største	15 012,5	23 835,6	7 941,3
101-200	5 081,2	8 714,2	1 085,5
201-300	3 082,8	5 494,2	684,2
301-400	2 283,1	4 959,1	1 078,5
401-500	1 811,8	2 962,1	357,3
501-600	1 510,9	2 485,2	464,9
601-700	1 289,1	2 002,8	320,0
701-800	1 129,0	2 011,2	481,9
801-900	1 000,1	1 744,3	343,3
901-1000	902,8	1 379,3	299,0
I alt	33 103,1	55 588,1	13 056,0

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

**Tabell 6.7: De 10 000 største foretakene målt ved skattepliktig alminnelig inntekt 1996, ekskl. selskaper skattlagt etter Petroleumsskatteloven og børsnoterte selskaper. Ligningsverdi på aksjer og avsatt utbytte 1996 fordelt på grupper på 100 selskaper etter størrelsen på alminnelig inntekt.**

Størrelse etter alminnelig inntekt	Sum alminnelig inntekt Mill. kr.	Sum ligningsverdi Mill. kr.	Sum avsatt aksjeutbytte Mill. kr.
1000 største	33 103,3	55 588,1	13 055,9
1001-2000	6 149,7	11 224,5	1 777,6
2001-3000	3 827,0	7 972,2	1 613,0
3001-4000	2 804,9	5 020,3	4 251,0
4001-5000	2 188,2	3 128,1	1 214,2
5001-6000	1 775,4	2 815,4	603,5
6001-7000	1 492,1	2 118,4	2 778,7
7001-8000	1 278,3	2 838,0	423,8
8001-9000	1 112,3	1 598,7	386,1
9001-10000	981,3	1 861,7	370,1
I alt	54 712,4	94 165,4	26 474,0

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

**Tabell 6.8: De 100, 1 000 og 10 000 største foretakene målt ved skattbar alminnelig inntekt. Sum alminnelig inntekt, ligningsverdi og avsatt utbytte som andel av samlet skattbar inntekt, samlet ligningsverdi og samlet avsatt aksjeutbytte for alle selskaper.**

	10 000 største		1 000 største		100 største	
	Mill. kr.	Pst av total	Mill. kr.	Pst av total	Mill. kr.	Pst av total
Alm inntekt <sup>1</sup>	54 712,4	84,3	33 103,1	51,0	15 012,5	23,1
Lign.verdi	94 165,4	60,9	55 588,1	36,0	23 835,6	15,4
Avs utbytte	26 474,0	67,9	13 056,0	33,5	7 941,3	20,4

<sup>1</sup> Her er det lagt til grunn samlet skattbar (positiv) alminnelig inntekt. Om lag 48 pst av foretakene har positiv alminnelig inntekt, mens omlag 52 pst har null eller negativ alminnelig inntekt.

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

## Vedlegg 7

### «Flat skatt» og aksjeutbytte

av Erik Fjærli, Statistisk sentralbyrå

Dette vedlegget drøfter hvordan en endring i skattesystemet som reduserer forskjellen mellom skattesatsene på lønns- og kapitalinntekt kan tenkes å påvirke bedriftenes utbytteatferd. Først ser vi på mulige virkninger for *finansieringsincentiver* -altså lønnsomheten av ulike finansieringsformer- i aksjeselskapssektoren, deretter drøftes mulige virkninger for utdeling av aksjeutbytte av at *bedriftsoverskuddet etter skatt* reduseres.

Når det gjelder spørsmålet om finansieringsincentiver, så dreier det seg om den nære forbindelsen det er mellom utbyttepolitikk og valg av finansieringsform for virksomheten. Hvis en bedrift for eksempel velger å finansiere sine investeringer ved å holde igjen overskudd, har den også valgt å holde en lavere utbytteandel enn det som kunne vært mulig ved lånefinansiering. Lånefinansiering innebærer på den annen side at utbyttet må reduseres på et senere tidspunkt, når renter og avdrag skal betales. Valget mellom finansiering ved tilbakeholdelse av overskudd og lånefinansiering dreier seg med andre ord om valg mellom ulike tidsprofiler på aksjeutbyttet.

Bedriftenes utbytteatferd avhenger av mange forhold, og skattemessige hensyn er kanskje ikke engang det viktigste. *Hvordan* skattesystemet evt påvirker utbyttepolitikken er også mye omdiskutert. Av nyttig lesning omkring skattesystemets finansieringsincentiver kan nevnes Miller (1977), King (1977) og Sinn (1991). Skattereglene kan påvirke finansieringsincentivene gjennom to ulike mekanismer: Den ene gjelder virkningen for skattebelastningen et år for selskap og/eller aksjonær av at det utbetales penger, dvs at formue flyttes over fra selskapets hånd til eiernes hånd. Skatt på utbytte kan i det perspektivet ses på som en slags «transaksjonsskatt», der det altså oppstår en skatteforpliktelse gjennom det at det foretas en utbetaling fra selskapet til eierne, uten at disse av den grunn er blitt noe rikere enn før: Utbetalingen motsvares jo av et tilsvarende fall i selskapets verdi, sammenlignet med det alternativet der overskuddet holdes tilbake i bedriften. Utbyttebeskatningen vil for eksempel påvirke lønnsomheten av å utstede aksjer for deretter å kanalisere overskudd som utbytte. Som et paradoks kanskje, kan nevnes at *tidsprofilen* på utbyttet, slik den ble framstilt foran som et valg mellom lånefinansiering vs det å holde tilbake overskudd, ikke påvirkes av utbytteskatt -så lenge skattesatsene forventes å være konstante. Utbytteskatten reduserer naturlig nok det samlede nettoutbytte som det er mulig å ta ut over selskapets levetid, men har ingen konsekvenser for lønnsomheten av ulike tidsprofiler på utbyttet. Det som derimot er relevant for timingen av utbyttet er realrenten etter skatt for hhv selskap og aksjonærer. Denne påvirkes av selskapsskattesatsen og personskattesatsen. Den andre mekanismen som skattesystemet kan virke gjennom gjelder altså lønnsomheten over tid av at penger (eller lån) er plassert på selskapets hånd og der avkastningen (renteutgiftene) beskattes (kommer til fradrag) med den sats som gjelder der, i forhold til om formue eller lån er plassert hos personer og beskattes med personskattesatsene. Lønnsomheten etter skatt av alternative finansieringsmåter kan også avhenge av hvordan gevinstbeskatningen er utformet.

Skattereformen i 1992 innebar at vi fikk et flatere skattesystem enn før. Etter skattereformen er satsstrukturen også betydelig forenklet, ved at den progressive skatten på nettoinntekt er erstattet med en flat skatt på 28 pst på «alminnelig inntekt». Alminnelig inntekt svarer stort sett til det tidligere nettoinntektsbegrepet, men med et betydelig større minstefradrag. Foruten bunnfradraget ivaretas progressiviteten i systemet av en toppskatt på arbeidsinntekt utover et visst nivå. Begrepet alminnelig inntekt dekker også bedriftsoverskudd, som altså beskattes med samme sats som alminnelig inntekt i personbeskatningen. En nærliggende utforming av et helt flatt skattesystem er å fjerne toppskatten, kombinert med høyere skattesats på alminnelig inntekt og evt en utvidelse av minstefradraget. Dette innebærer at en beholder den strukturen i skattesystemet som ble innført ved 1992-reformen, men med mindre forskjell mellom skattesatsene på lønnsinntekt og kapitalinntekt. Slik oppnår en lavere marginalskatt på arbeidsinntekt og mindre vridninger i arbeidstilbudet, samtidig som fordelingshensynet ivaretas ved økt bunnfradrag. En annen fordel ved en slik omlegning vil være at en for en stor del fjerner eller i hvertfall reduserer kraftig problemet med de skattetilpassninger som næringsdrivende foretar i forbindelse med delingsmodellen. Høyere marginalskatt på kapitalinntekt vil på den annen side være til ulempe, sett fra et effektivitetssynspunkt.

Slik skattesystemet nå er utformet, påvirkes ikke årets skatt av utbytteandelen, hverken i det utdelende selskap eller hos aksjonærene. Gjennom et godskrivningssystem er aksjeutbytte fra norske selskaper skattefritt for norske mottakere og selskapene får ingen form for fradrag for utdelt utbytte. Når skatteforpliktelsene til selskap og eiere er uavhengig av hvor stor del av overskuddet som deles ut, kan man se bort fra én årsak til at utbyttepolitikken evt skulle påvirkes av nivået på skattesatsene, nemlig utformingen av utbyttebeskatningen. Før skattereformen inngikk aksjeutbytte i statsskattegrunnlaget, slik at mottatt aksjeutbytte ble beskattet progressivt i personbeskatningen. På den annen side kunne selskapene på sin side trekke fra utdelt utbytte i sitt statsskattegrunnlag. Med ulike skattesatser på hhv utdelt utbytte (fradraget til de utdelende selskapene) og mottatt aksjeutbytte hadde man et visst potensiale for skattemotiverte disposisjoner. Etterhvert som de personlige marginalskattene ble redusert gjennom 80-tallet endte en faktisk opp med et system der mottatt aksjeutbytte ble beskattet med maksimalt 19,5 pst mens selskapenes skattesats på det motsvarende fradrag var 27,8 pst. Dette innebar at for hver ekstra krone som ble delt ut av årsoverskuddet ble selskapets skatt redusert med omlag 28 øre, mens aksjonærenes skatt økte tilsvarende med maksimalt 19,5 øre. Selskapene og deres eiere kunne derfor sammen redusere skatten ved å ta ut aksjeutbytte og evt. pløye pengene tilbake i selskapene igjen gjennom emisjoner. Merkelig nok synes det ikke som om dette har vært særlig utbredt. Det kan kanskje skyldes at det aller gunstigste forholdet mellom person- og selskapsskattesatsene bare gjaldt i årene 1991 og 1992. En annen årsak kan være *skattebegrensningsregelen*, som innebar at personer med høy formue i forhold til den skattbare inntekten kunne ha en særlig høy marginalskatt på aksjeutbytte. Skattebegrensning gjennom «80 prosentregelen» innebar i korthet at samlet skatt (inklusive formuesskatt) ikke kunne overstige 80 pst av skattbar inntekt. Personer som var gjenstand for skattebegrensning ville altså måtte betale 80 pst skatt av en inntektsøkning for eksempel fra aksjeutbytte, dvs ha en marginalskatt på 80 pst. Siden personer med høy formue gjerne har aksjer og inntekter i form av urealisert ver-

distigning etc som ikke omfattes av det skattemessige inntektsbegrepet, ville mange av disse falle inn under 80 prosentregelen.

Etter reformen kan man altså se bort fra virkninger gjennom utbyttebeskatningen. Likevel kan utbyttebeslutningene som nevnt også tenkes å bli påvirket av skatt på kursgevinster. Dersom investeringer finansieres gjennom å holde tilbake overskudd framfor å dele det ut og lånefinansiere, gir dette en verdistigning på selskapets aksjer i forhold til lånefinansiering. Hvis denne verdistigningen beskattes, gir dette et incentiv i retning av å øke utbyttet og velge større grad av lånefinansiering. Etter reformen skal den såkalte RISK-metoden for justering av inngangsverdier ved beregning av skattbar gevinst sikre at kursstigning som skyldes tilbakeholdelse av skattlagt overskudd ikke beskattes.

Skattesystemet etter 1992-reformen gir altså ikke bestemte incentiver gjennom utbytte- og gevinstbeskatning og man kan se bort fra virkninger via disse, så sant godskrivelsesmetoden og RISK-metoden fungerer etter hensikten. Når det gjelder virkninger av nivået på skattesatsene for lønnsomheten av sparing i selskapssektoren vs husholdningssektoren, kan også dette utelukkes, så lenge en beholder den satsstrukturen vi har nå, der bedriftsskattesatsen sammenfaller med skattesatsen på personlige kapitalinntekter. Da vil bedrifter og personer stå overfor den samme realrente etter skatt og den relative lønnsomheten av ulike finansieringsformer vil være uavhengig av skattesatsen. Dersom selskapsskattesatsen og personskattesatsen på kapitalinntekt derimot var forskjellige, ville dette kunne påvirke bedriftenes valg av finansieringsform gjennom finansieringskostnadene etter skatt. Dette ville igjen ha implikasjoner for utbyttepolitikken.

Konklusjonen så langt må bli at en skatteomlegning som reduserer forskjellen mellom skatt på arbeidsinntekt og skatt på kapitalinntekt ikke får noen virkninger for utbyttebeslutningene gjennom endrede finansieringsincentiver, så lenge en beholder den satsstrukturen som ble innført i 1992. Imidlertid kan en tenke seg at en slik omlegning påvirker tilpasningen til enkelte småbedrifter med aktive eiere. Aktive eiere av aksjeselskaper kan i stor grad velge hvordan de vil fordele sitt samlede uttak fra bedriften på lønn og utbytte. Utbytte har den fordel at det er lavere beskattet, mens lønn har den fordel at det gir trygderettigheter. Foruten å være en form for pensjonssparing inneholder folketrygden også et forsikringselement. Det kan altså være ganske lønnsomt for enkelte å ta ut forholdsvis mye lønn. Særlig gjelder det personer som har forholdsvis kort tid igjen til pensjonering eller som har stor risiko for å bli uføre etc. En skatteomlegning i retning av høyere skatt på kapitalinntekt og lavere skatt på lønnsinntekt vil redusere «prisen» på rettigheter i folketrygden og isolert sett trekke i retning av at lønn i større grad erstatter utbytte. Dette er imidlertid en ren formaldisposisjon uten særlige konsekvenser for samlet uttak fra bedriften. Dersom sparing i form av folketrygdpoeng oppfattes som alternativ til sparing i egen bedrift, vil lavere skatt på lønn også kunne føre til at aktive eiere øker sine uttak fra egen bedrift. En må imidlertid huske at lønnsinntekt også inngår i «alminnelig inntekt», dvs at en reduksjon i toppskatten vil motvirkes av en økning i skattesatsen på alminnelig inntekt. Dette begrenser de skattemessige virkningene for lønnsinntekt av en omlegning i retning av økt skatt på alminnelig inntekt. Videre er det uansett ikke lønnsomt utfra trygdehensyn å ta ut mer enn 12 ganger folketrygdens grunnbeløp som lønn.<sup>30</sup>

30. Lønnsomheten i form av folketrygdpoeng avtar sterkt ved 6 G og er 0 fra og med 12 G.

Et annet spørsmål som er reist er om en reduksjon i overskuddet etter skatt som følge av økt skattesats vil påvirke utbytteutdelingen. Det er vanskelig å finne teoretisk belegg for at utbytteandelen i seg selv skulle avhenge av selve nivået på overskuddet, i alle fall på noe lengre sikt. På kort sikt vil utbyttet typisk være mer stabilt fra år til år enn overskuddet, slik at utbytteandelen øker når overskuddet går ned og omvendt. Med en konstant utbytteandel vil en skatteøkning naturligvis redusere utbyttet proporsjonalt. Dersom et selskaps langsiktige utbytteandel i utgangspunktet tenderer rundt for eksempel 50 pst, vil altså halve skatteøkningen ville bli finansiert ved redusert utbytte, resten ved redusert tilgang på internfinansiering. En kan muligens tenke seg at det i enkelte tilfeller kan oppstå effekter også for den langsiktige tilpasningen, gjennom samspillet mellom skatt og *andre* forhold av betydning for selskapenes finansieringspolitikk. Dersom det for eksempel er forbundet med ekstra kostnader å eksterntfinansiere investeringer og selskapene derfor foretrekker finansiering gjennom egne midler, vil reduserte overskudd etter skatt kunne føre til at det oppstår situasjoner der en må velge mellom å avstå fra lønnsomme investeringer eller holde tilbake en større del av det løpende overskuddet for å reise tilstrekkelig med kapital. I såfall vil det faktisk kunne være en sammenheng mellom skattenivået og utbyttepolitikken, ved at en alminnelig økning i skattesatsen «virker skjjevt» gjennom å redusere tilførselen av internkapital som altså betraktes som en knapp ressurs av selskapene. Dette kan i såfall føre til at aksjeutbytte reduseres forholdsvis mer enn overskuddet etter skatt, for eksempel ved at hele skatteøkningen betales ved reduserte utbytter.

En slik modell for finansiell tilpasning der internfinansiering er billigere enn eksterntfinansiering ble først beskrevet av Myers og Majluf (1984). Her antas det at det er skjjevt fordelt informasjon mellom selskapet og utenforstående investorer om framtidige inntjeningsmuligheter. Investorene vil derfor kreve en slags rabatt -en informasjonspremie- for å være villige til å gå inn med kapital: Selv om ledelsen «vet» at de har et godt prosjekt, «vet» investorer av erfaring at selskaper med usikre prosjekter heller får utenforstående til å finansiere seg, mens selskaper med gode prosjekter ønsker å beholde gevinsten selv gjennom å egenfinansiere. Så lenge det ikke finnes noen sikker måte ledelsen kan formidle prosjektenes sanne egenskaper på uten for eksempel å røpe forretningshemmeligheter, vil investorer legge til grunn «gjennomsnittsegenskapene» for eksterntfinansierte prosjekter. Derfor er det vanskelig for det emitterende selskap å oppnå en fair pris på emisjoner. På grunn av dette vil selskapene altså foretrekke internfinansiering framfor eksternt tilført kapital og -i den grad eksterntfinansiering tas i bruk- lånekapital framfor emisjoner. Hvorvidt denne typen effekter vil utgjøre noe større problem i forbindelse med en skatteomlegning er imidlertid tvilsomt, i hvertfall så lenge det er tale om små endringer i skattesatsene.

Oppsummeringsvis er det altså lite som tyder på at en skatteomlegning som beskrevet foran vil påvirke utbytteatferden nevneverdig i større selskaper, så lenge en beholder symmetrien i beskatningen av kapitalinntekter. I enkelte små selskaper med aktive eiere kan en nok få endringer i *sammensetningen* av eierenes samlede uttak fra bedriften på lønn og utbytte, og kanskje også en viss økning av uttaket. Så lenge vi snakker om små skatteendringer, vil nok evt virkninger her også være svært små.

#### *Referanser*

King, Mervyn A. (1977): *Public Policy and the Corporation*, Chapman and Hall, London.

Miller, Merton (1977): «Debt and Taxes», *Journal of Finance*, 2, 1977, 261-275.

S. Myers og Majluf, N. (1984): «Corporate Financing and Investment Decisions When Firms Have Information That Investors Do Not have». *Journal of Financial Economics*, 13, 1984, 187-221.

Sinn, Hans-Werner (1991): «Taxation and the Cost of Capital: The 'Old' View, the 'New' View and Another View», i Bradford D. (red): *Tax Policy and the Economy* 5, National Bureau of Economic Research, MIT Press, Cambridge, Massachusetts.



**Vedlegg 8**

**Tabeller**

**Tabell 8.1: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Alle personer. Gjennomsnitt for alle. 1996. Kroner**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Bruttoinntekt	178 915	16 657	74 556	188 877	365 937	590 044	850 653	2 307 726
Lønn	122 239	12 461	22 444	138 616	293 166	407 241	456 879	526 922
Tjenestepensjon o l	6 119	112	2 211	8 211	7 602	11 198	16 703	27 167
Ytelser fra folket- rygden	22 995	1 543	43 860	24 763	6 094	7 023	9 211	12 704
Næringsinntekt av jordbruk, skogbruk og fiske inkl skattepliktig sykepenger i nærings- virksomhet	4 009	204	887	4 024	10 903	16 038	20 240	45 171
Annen næringsinntekt inkl skattepliktige sykepenger i nærings- virksomhet	8 828	392	1 232	5 466	25 216	71 449	144 026	346 882
Renter av bankinnskudd	3 395	740	2 123	3 112	5 527	11 840	23 386	89 755
Aksjeutbytte inkl uten- landsk aksjeutbytte	3 295	31	68	332	4 032	24 644	77 463	528 261
Avkastning på spare- delen	205	32	51	204	517	860	1 228	2 189
Inntekt av prosentlig- net boligeiendom	1 514	118	498	1 609	3 661	5 394	6 899	9 495
Annen inntekt av fast eiendom	990	39	123	500	2 589	8 989	21 838	52 343
Mottatte bidrag, livrenter og barnepen- sjon mv	1 035	889	827	1 134	1 034	917	1 215	2 063
Andre inntekter	2 122	70	185	718	4 166	17 543	49 135	209 766
Gevinst ved salg av aksjer mv	2 171	27	46	189	1 431	6 906	22 429	455 008
Fradrag	41 573	5 862	18 193	47 942	75 654	95 210	122 530	320 922
Minstefradrag	21 351	3 495	13 937	26 801	27 509	26 344	25 017	23 804
Reiseutgifter	1 854	63	230	2 349	4 311	3 405	2 711	1 540
Pensjonspremie	791	16	73	1 038	1 703	1 260	1 118	1 057
Fagforeningskontin- gent	538	13	67	747	934	683	502	335
Foreldrefradrag	1 121	365	690	1 539	697	543	464	557
Underskudd i næring inkl tidligere års underskudd	1 623	663	453	896	2 427	7 667	16 661	138 528
Underholdsbidrag, kårytelser mv	870	55	131	933	2 318	3 445	4 239	4 886

**Tabell 8.1: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Alle personer. Gjennomsnitt for alle. 1996. Kroner**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Premie for egen pensjonsforsikring	357	23	46	284	1 144	2 616	3 997	4 612
Gjeldsrenter	10 842	813	1 865	11 368	28 457	41 880	55 475	98 482
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	533	70	357	669	749	499	351	305
Andre fradrag	1 694	285	344	1 318	5 404	6 868	11 994	46 815
Alminnelig inntekt	137 342	10 796	56 364	140 935	290 283	494 834	728 156	1 986 804
- Særfradrag	4 169	607	9 366	3 941	1 169	1 314	1 620	1 900
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	133 172	10 189	46 998	136 994	289 114	493 520	726 535	1 984 904
Sum bruttoskatt	47 206	1 710	10 547	46 118	117 814	216 625	319 944	795 903
Sum fradrag i skatt	2 544	284	2 917	1 596	2 664	8 765	24 000	152 983
Nettoskatt	44 662	1 426	7 630	44 522	115 150	207 860	295 944	642 920
Memo:								
Antall personer 17 år og over	3 422 547	458 509	630 335	1 925 263	323 420	58 952	13 191	12 877

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 8.2: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Alle personer. Gjennomsnitt for alle. 1996. Prosent av bruttoinntekt**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Bruttoinntekt	100	100	100	100	100	100	100	100
Lønn	68,3	74,8	30,1	73,4	80,1	69,0	53,7	22,8
Tjenestepensjon o l	3,4	0,7	3,0	4,3	2,1	1,9	2,0	1,2
Ytelser fra folketrygden	12,9	9,3	58,8	13,1	1,7	1,2	1,1	0,6
Næringsinntekt av jord- bruk, skogbruk og fiske inkl skattepliktig sykepenger i nærings- virksomhet	2,2	1,2	1,2	2,1	3,0	2,7	2,4	2,0
Annen næringsinntekt inkl skattepliktige sykepenger i nærings- virksomhet	4,9	2,4	1,7	2,9	6,9	12,1	16,9	15,0
Renter av bankinnskudd	1,9	4,4	2,8	1,6	1,5	2,0	2,7	3,9
Aksjeutbytte inkl uten- landsk aksjeutbytte	1,8	0,2	0,1	0,2	1,1	4,2	9,1	22,9
Avkastning på spare- delen	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Inntekt av prosentlig- net boligeiendom	0,8	0,7	0,7	0,9	1,0	0,9	0,8	0,4
Annen inntekt av fast eiendom	0,6	0,2	0,2	0,3	0,7	1,5	2,6	2,3
Mottatte bidrag, livrenter og barnepen- sjon mv	0,6	5,3	1,1	0,6	0,3	0,2	0,1	0,1
Andre inntekter	1,2	0,4	0,2	0,4	1,1	3,0	5,8	9,1
Gevinst ved salg av aksjer mv	1,2	0,2	0,1	0,1	0,4	1,2	2,6	19,7
Fradrag	23,2	35,2	24,4	25,4	20,7	16,1	14,4	13,9
Minstefradrag	11,9	21,0	18,7	14,2	7,5	4,5	2,9	1,0
Reiseutgifter	1,0	0,4	0,3	1,2	1,2	0,6	0,3	0,1
Pensjonspremie	0,4	0,1	0,1	0,5	0,5	0,2	0,1	0,0
Fagforeningskontingent	0,3	0,1	0,1	0,4	0,3	0,1	0,1	0,0
Foreldrefradrag	0,6	2,2	0,9	0,8	0,2	0,1	0,1	0,0
Underskudd i næring inkl tidligere års under- skudd	0,9	4,0	0,6	0,5	0,7	1,3	2,0	6,0
Underholdsbidrag, kårytelser mv	0,5	0,3	0,2	0,5	0,6	0,6	0,5	0,2
Premie for egen pen- sjonsforsikring	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,2
Gjeldsrenter	6,1	4,9	2,5	6,0	7,8	7,1	6,5	4,3

**Tabell 8.2: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Alle personer. Gjennomsnitt for alle. 1996. Prosent av bruttoinntekt**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	0,3	0,4	0,5	0,4	0,2	0,1	0,0	0,0
Andre fradrag	0,9	1,7	0,5	0,7	1,5	1,2	1,4	2,0
Alminnelig inntekt	76,8	64,8	75,6	74,6	79,3	83,9	85,6	86,1
- Særfradrag	2,3	3,6	12,6	2,1	0,3	0,2	0,2	0,1
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	74,4	61,2	63,0	72,5	79,0	83,6	85,4	86,0
Sum bruttoskatt	26,4	10,3	14,1	24,4	32,2	36,7	37,6	34,5
Sum fradrag i skatt	1,4	1,7	3,9	0,8	0,7	1,5	2,8	6,6
Nettoskatt	25,0	8,6	10,2	23,6	31,5	35,2	34,8	27,9
Memo:								
Fordeling av antall personer 17 år og over	100,0	13,4	18,4	56,3	9,4	1,7	0,4	0,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 8.3: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Selvstendig næringsdrivende. Gjennomsnitt for alle. 1996. Kroner**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Bruttoinntekt	313 753	19 364	83 719	194 858	375 570	597 723	855 237	2 507 659
Lønn	19 106	9 381	6 392	12 383	22 766	43 660	67 826	101 278
Tjenestepensjon o l	1 320	60	73	549	1 510	3 945	6 603	12 915
Ytelser fra folket- rygden	3 698	452	704	3 434	4 088	5 561	6 612	10 067
Næringsinntekt av jordbruk, skogbruk og fiske inkl skattepliktig sykepenger i nærings- virksomhet	75 595	1 776	29 927	69 833	95 660	91 817	83 242	160 741
Annen næringsinntekt inkl skattepliktige sykepenger i nærings- virksomhet	175 298	3 839	43 637	99 854	230 077	402 028	578 078	1 203 613
Renter av bankinnskudd	7 134	1 819	1 406	3 744	6 918	12 702	21 457	91 899
Aksjeutbytte inkl uten- landsk aksjeutbytte	7 405	204	69	349	1 790	7 964	22 962	256 348
Avkastning på spare- delen	723	299	280	582	886	1 163	1 572	2 612
Inntekt av prosentlig- net boligeiendom	2 106	1 315	670	1 431	2 845	4 434	5 835	8 814
Annen inntekt av fast eiendom	2 929	317	176	846	3 056	7 276	15 090	44 764
Mottatte bidrag, livrenter og barnepen- sjon mv	537	325	164	483	581	770	998	1 828
Andre inntekter	8 449	-539	178	1 112	4 154	12 273	32 788	240 220
Gevinst ved salg av aksjer mv	9 454	116	44	258	1 239	4 129	12 175	372 559
Fradrag	64 246	245 742	30 158	40 912	71 913	113 919	156 878	477 402
Minstefradrag	4 791	2 366	1 954	3 857	5 865	8 931	11 554	12 865
Reiseutgifter	675	287	300	601	950	974	847	529
Pensjonspremie	302	156	95	176	410	683	1 081	1 683
Fagforeningskontin- gent	150	31	48	102	231	326	395	372
Foreldrefradrag	988	807	1 851	1 128	549	470	320	439
Underskudd i næring inkl tidligere års underskudd	13 425	195 738	10 244	4 349	8 506	24 615	39 035	220 211
Underholdsbidrag, kårytelser mv	1 541	1 053	584	1 143	2 145	2 588	3 889	5 076

**Tabell 8.3: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Selvstendig næringsdrivende. Gjennomsnitt for alle. 1996. Kroner**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Premie for egen pensjonsforsikring	1 643	444	449	1 122	2 208	3 775	5 403	5 650
Gjeldsrenter	33 006	37 773	12 110	23 353	40 322	60 954	83 045	173 384
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	263	293	171	241	331	340	272	317
Andre fradrag	7 461	6 793	2 351	4 840	10 396	10 262	11 037	56 876
Alminnelig inntekt	249 511	226 379	53 561	153 948	303 657	483 804	698 502	2 030 257
- Særfradrag	845	411	361	816	929	1 110	1 096	1 572
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	248 666	226 790	53 200	153 131	302 727	482 694	697 407	2 028 685
Sum bruttoskatt	96 983	2 904	18 466	54 232	121 475	211 482	306 577	803 776
Sum fradrag i skatt	3 703	1 509	1 237	1 528	2 215	4 395	8 701	77 378
Nettoskatt	93 279	1 395	17 229	52 705	119 261	207 087	297 877	726 398
Memo:								
Antall personer 17 år og over	154 026	736	11 373	94 098	31 880	9 393	3 013	3 533

Kilde: Statistisk sentralbyrå.





**Tabell 8.4: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Selvstendig næringsdrivende. Gjennomsnitt for alle. 1996. Prosent av bruttoinntekt**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Premie for egen pensjonsforsikring	0,5	2,3	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,2
Gjeldsrenter	10,5	195,1	14,5	12,0	10,7	10,2	9,7	6,9
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	0,1	1,5	0,2	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0
Andre fradrag	2,4	35,1	2,8	2,5	2,8	1,7	1,3	2,3
Alminnelig inntekt	79,5	-1 169,1	64,0	79,0	80,9	80,9	81,7	81,0
- Særfradrag	0,3	2,1	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,1
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	79,3	-1 171,2	63,5	78,6	80,6	80,8	81,5	80,9
Sum bruttoskatt	30,9	15,0	22,1	27,8	32,3	35,4	35,8	32,1
Sum fradrag i skatt	1,2	7,8	1,5	0,8	0,6	0,7	1,0	3,1
Nettoskatt	29,7	7,2	20,6	27,0	31,8	34,6	34,8	29,0
Memo:								
Fordeling av antall personer 17 år og over	100,0	0,5	7,4	61,1	20,7	6,1	2,0	2,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 8.5: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Lønnstakere. Gjennomsnitt for alle. 1996. Kroner**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Bruttoinntekt	240 014	43 426	83 999	202 340	364 756	587 830	848 414	2 151 734
Lønn	220 572	42 100	82 098	192 917	340 121	511 380	643 118	824 862
Tjenestepensjon o l	955	0	44	777	1 809	2 165	3 545	6 214
Ytelser fra folket- rygden	1 697	0	123	2 046	813	970	1 345	1 517
Næringsinntekt av jordbruk, skogbruk og fiske inkl skattepliktig sykepenger i nærings- virksomhet	776	136	163	617	1 627	1 706	1 671	1 518
Annen næringsinntekt inkl skattepliktige sykepenger i nærings- virksomhet	1 291	121	283	629	2 648	8 668	15 945	24 851
Renter av bankinnskudd	2 476	435	707	1 621	3 996	8 756	17 733	72 354
Aksjeutbytte inkl uten- landsk aksjeutbytte	4 403	0	25	245	3 653	24 938	89 413	613 723
Avkastning på spare- delen	243	50	59	184	453	758	1 063	2 056
Inntekt av prosentlig- net boligeiendom	1 871	345	209	1 465	3 638	5 451	7 055	9 584
Annen inntekt av fast eiendom	912	9	27	300	1 795	6 535	16 077	40 406
Mottatte bidrag, livrenter og barnepen- sjon mv	1 022	230	203	1 112	996	715	716	1 207
Andre inntekter	1 441	1	34	306	2 103	9 690	28 644	119 644
Gevinst ved salg av aksjer mv	2 357	0	25	120	1 103	6 099	22 088	433 799
Fradrag	57 161	52 981	23 794	53 661	77 521	93 071	113 872	201 121
Minstefradrag	28 371	8 479	16 512	29 024	30 053	30 162	30 097	29 807
Reiseutgifter	3 368	471	875	3 254	4 938	4 150	3 652	2 300
Pensjonspremie	1 443	47	305	1 448	1 946	1 466	1 214	889
Fagforeningskontin- gent	976	37	272	1 034	1 063	800	586	362
Foreldrefradrag	1 770	1 485	2 053	2 005	745	585	539	661
Underskudd i næring inkl tidligere års underskudd	1 083	34 153	431	645	1 536	3 839	8 510	47 379
Underholdsbidrag, kårytelser mv	1 343	765	204	1 101	2 438	3 752	4 622	5 036

**Tabell 8.5: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Lønnstakere. Gjennomsnitt for alle. 1996. Kroner**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Premie for egen pensjonsforsikring	484	104	82	293	1 051	2 467	3 786	4 668
Gjeldsrenter	15 536	7 118	2 323	12 876	28 057	39 345	48 570	68 978
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	598	171	133	604	804	537	399	309
Andre fradrag	2 190	151	604	1 378	4 888	5 968	11 898	40 732
Alminnelig inntekt	182 853	-9 555	60 205	148 678	287 235	494 759	734 542	1 950 612
- Særfradrag	604	333	249	636	590	670	796	629
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	182 249	-9 888	59 956	148 043	286 645	494 090	733 746	1 949 983
Sum bruttoskatt	67 720	3 662	16 872	51 380	117 646	218 758	327 543	780 995
Sum fradrag i skatt	2 635	534	1 022	1 437	2 571	8 874	27 309	176 238
Nettoskatt	65 084	3 128	15 850	49 942	115 075	209 884	300 234	604 757
Memo:								
Antall personer 17 år og over	1 824 044	53	123 171	1 362 746	275 421	45 941	8 990	7 722

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 8.6: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Lønnstakere. Gjennomsnitt for alle. 1996. Prosent av bruttoinntekt**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Bruttoinntekt	100	100	100	100	100	100	100	100
Lønn	91,9	96,9	97,7	95,3	93,2	87,0	75,8	38,3
Tjenestepensjon o l	0,4	0,0	0,1	0,4	0,5	0,4	0,4	0,3
Ytelser fra folketrygden	0,7	0,0	0,1	1,0	0,2	0,2	0,2	0,1
Næringsinntekt av jord- bruk, skogbruk og fiske inkl skattepliktig sykepenger i nærings- virksomhet	0,3	0,3	0,2	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1
Annen næringsinntekt inkl skattepliktige sykepenger i nærings- virksomhet	0,5	0,3	0,3	0,3	0,7	1,5	1,9	1,2
Renter av bankinnskudd	1,0	1,0	0,8	0,8	1,1	1,5	2,1	3,4
Aksjeutbytte inkl uten- landsk aksjeutbytte	1,8	0,0	0,0	0,1	1,0	4,2	10,5	28,5
Avkastning på spare- delen	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Inntekt av prosentlig- net boligeiendom	0,8	0,8	0,2	0,7	1,0	0,9	0,8	0,4
Annen inntekt av fast eiendom	0,4	0,0	0,0	0,1	0,5	1,1	1,9	1,9
Mottatte bidrag, livrenter og barnepen- sjon mv	0,4	0,5	0,2	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1
Andre inntekter	0,6	0,0	0,0	0,2	0,6	1,6	3,4	5,6
Gevinst ved salg av aksjer mv	1,0	0,0	0,0	0,1	0,3	1,0	2,6	20,2
Fradrag	23,8	122,0	28,3	26,5	21,3	15,8	13,4	9,3
Minstefradrag	11,8	19,5	19,7	14,3	8,2	5,1	3,5	1,4
Reiseutgifter	1,4	1,1	1,0	1,6	1,4	0,7	0,4	0,1
Pensjonspremie	0,6	0,1	0,4	0,7	0,5	0,2	0,1	0,0
Fagforeningskontingent	0,4	0,1	0,3	0,5	0,3	0,1	0,1	0,0
Foreldrefradrag	0,7	3,4	2,4	1,0	0,2	0,1	0,1	0,0
Underskudd i næring inkl tidligere års under- skudd	0,5	78,6	0,5	0,3	0,4	0,7	1,0	2,2
Underholdsbidrag, kårytelser mv	0,6	1,8	0,2	0,5	0,7	0,6	0,5	0,2
Premie for egen pen- sjonsforsikring	0,2	0,2	0,1	0,1	0,3	0,4	0,4	0,2
Gjeldsrenter	6,5	16,4	2,8	6,4	7,7	6,7	5,7	3,2

**Tabell 8.6: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Lønntakere. Gjennomsnitt for alle. 1996. Prosent av bruttoinntekt**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	0,2	0,4	0,2	0,3	0,2	0,1	0,0	0,0
Andre fradrag	0,9	0,3	0,7	0,7	1,3	1,0	1,4	1,9
Alminnelig inntekt	76,2	-22,0	71,7	73,5	78,7	84,2	86,6	90,7
- Særfradrag	0,3	0,8	0,3	0,3	0,2	0,1	0,1	0,0
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	75,9	-22,8	71,4	73,2	78,6	84,1	86,5	90,6
Sum bruttoskatt	28,2	8,4	20,1	25,4	32,3	37,2	38,6	36,3
Sum fradrag i skatt	1,1	1,2	1,2	0,7	0,7	1,5	3,2	8,2
Nettoskatt	27,1	7,2	18,9	24,7	31,5	35,7	35,4	28,1
Memo:								
Fordeling av antall personer 17 år og over	100	0	6,8	74,7	15,1	2,5	0,5	0,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 8.7: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Pensjonister og trygdede. Gjennomsnitt for alle. 1996. Kroner**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Bruttoinntekt	118 257	32 040	73 967	148 205	365 440	595 550	854 911	2 024 599
Lønn	4 258	2 815	1 377	5 909	27 645	34 326	44 677	50 750
Tjenestepensjon o l	20 278	1 801	3 255	31 748	131 595	186 624	204 572	253 167
Ytelser fra folket- rygden	80 088	24 781	64 800	96 257	111 247	113 052	108 597	114 863
Næringsinntekt av jordbruk, skogbruk og fiske inkl skattepliktig sykepenger i nærings- virksomhet	456	67	150	705	1 895	1 531	1 193	1 574
Annen næringsinntekt inkl skattepliktige sykepenger i nærings- virksomhet	483	116	99	538	5 948	12 871	16 846	21 035
Renter av bankinnskudd	5 712	1 197	2 585	7 258	30 014	55 318	86 508	189 846
Aksjeutbytte inkl uten- landsk aksjeutbytte	1 297	14	36	421	12 706	57 814	125 391	547 995
Avkastning på spare- delen	129	59	34	183	883	1 523	1 796	2 196
Inntekt av prosentlig- net boligeiendom	1 427	197	600	2 057	5 786	7 451	8 799	10 918
Annen inntekt av fast eiendom	1 087	35	88	856	14 565	49 065	92 201	156 416
Mottatte bidrag, livrenter og barnepen- sjon mv	1 110	911	853	1 272	2 475	4 316	7 079	7 291
Andre inntekter	1 131	35	63	679	13 862	47 409	101 700	295 723
Gevinst ved salg av aksjer mv	802	13	27	322	6 819	24 250	55 553	372 826
Fradrag	25 157	8 876	16 463	32 533	48 903	67 522	83 818	264 146
Minstefradrag	19 679	6 739	14 124	25 188	29 516	28 989	28 516	28 522
Reiseutgifter	43	24	14	65	196	164	308	66
Pensjonspremie	14	4	3	20	106	127	89	156
Fagforeningskontin- gent	26	6	6	41	135	104	86	79
Foreldrefradrag	202	224	148	254	102	69	52	78
Underskudd i næring inkl tidligere års underskudd	717	227	176	762	4 210	10 661	13 835	133 675
Underholdsbidrag, kårytelser mv	258	145	93	397	471	1 301	1 709	1 987

**Tabell 8.7: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Pensjonister og trygdede. Gjennomsnitt for alle. 1996. Kroner**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Premie for egen pensjonsforsikring	58	32	15	79	430	743	931	959
Gjeldsrenter	3 043	878	1 321	4 385	8 696	14 224	22 336	47 173
Andelseiers andel av fradragberettigede utgifter i boligselskap	696	157	461	950	668	472	212	299
Andre fradrag	423	439	102	393	4 372	10 668	15 745	51 150
Alminnelig inntekt	93 100	23 164	57 504	115 672	316 537	528 029	771 093	1 760 453
- Særfradrag	13 831	7 590	13 734	14 346	12 757	12 796	12 924	13 644
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	79 269	15 575	43 769	101 327	303 781	515 232	758 169	1 746 810
Sum bruttoskatt	21 573	2 513	8 492	28 919	111 643	199 503	293 247	698 722
Sum fradrag i skatt	3 088	724	3 823	2 025	4 378	16 991	36 945	161 725
Nettoskatt	18 485	1 788	4 670	26 894	107 265	182 512	256 302	536 997
Memo:								
Antall personer 17 år og over	936 818	28 437	426 270	462 941	14 528	2 806	824	1 012

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 8.8: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Pensjonister og trygdede. Gjennomsnitt for alle. 1996. Prosent av bruttoinntekt**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Bruttoinntekt	100	100	100	100	100	100	100	100
Lønn	3,6	8,8	1,9	4,0	7,6	5,8	5,2	2,5
Tjenestepensjon o l	17,1	5,6	4,4	21,4	36,0	31,3	23,9	12,5
Ytelser fra folketrygden	67,7	77,3	87,6	64,9	30,4	19,0	12,7	5,7
Næringsinntekt av jord- bruk, skogbruk og fiske inkl skattepliktig sykepenger i nærings- virksomhet	0,4	0,2	0,2	0,5	0,5	0,3	0,1	0,1
Annen næringsinntekt inkl skattepliktige sykepenger i nærings- virksomhet	0,4	0,4	0,1	0,4	1,6	2,2	2,0	1,0
Renter av bankinnskudd	4,8	3,7	3,5	4,9	8,2	9,3	10,1	9,4
Aksjeutbytte inkl uten- landsk aksjeutbytte	1,1	0,0	0,0	0,3	3,5	9,7	14,7	27,1
Avkastning på spare- delen	0,1	0,2	0,0	0,1	0,2	0,3	0,2	0,1
Inntekt av prosentlig- net boligeiendom	1,2	0,6	0,8	1,4	1,6	1,3	1,0	0,5
Annen inntekt av fast eiendom	0,9	0,1	0,1	0,6	4,0	8,2	10,8	7,7
Mottatte bidrag, livrenter og barnepen- sjon mv	0,9	2,8	1,2	0,9	0,7	0,7	0,8	0,4
Andre inntekter	1,0	0,1	0,1	0,5	3,8	8,0	11,9	14,6
Gevinst ved salg av aksjer mv	0,7	0,0	0,0	0,2	1,9	4,1	6,5	18,4
Fradrag	21,3	27,7	22,3	22,0	13,4	11,3	9,8	13,0
Minstefradrag	16,6	21,0	19,1	17,0	8,1	4,9	3,3	1,4
Reiseutgifter	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Pensjonspremie	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Fagforeningskontingent	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Foreldrefradrag	0,2	0,7	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Underskudd i næring inkl tidligere års under- skudd	0,6	0,7	0,2	0,5	1,2	1,8	1,6	6,6
Underholdsbidrag, kårytelser mv	0,2	0,5	0,1	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1
Premie for egen pen- sjonsforsikring	0,0	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Gjeldsrenter	2,6	2,7	1,8	3,0	2,4	2,4	2,6	2,3



**Tabell 8.8: Selvangivelsesregnskap for bosatte personer 17 år og eldre, etter bruttoinntekt. Pensjonister og trygdede. Gjennomsnitt for alle. 1996. Prosent av bruttoinntekt**

	Bruttoinntekt							
	Alle	under 49 999	50 000- 99 999	100 000- 299 999	300 000- 499 999	500 000- 749 999	750 000- 999 999	1 000 000 og over
Andelseiers andel av fradragsberettigede utgifter i boligselskap	0,6	0,5	0,6	0,6	0,2	0,1	0,0	0,0
Andre fradrag	0,4	1,4	0,1	0,3	1,2	1,8	1,8	2,5
Alminnelig inntekt	78,7	72,3	77,7	78,0	86,6	88,7	90,2	87,0
- Særfradrag	11,7	23,7	18,6	9,7	3,5	2,1	1,5	0,7
Grunnlag for beregning av kommune- og fellesskatt	67,0	48,6	59,2	68,4	83,1	86,5	88,7	86,3
Sum bruttoskatt	18,2	7,8	11,5	19,5	30,6	33,5	34,3	34,5
Sum fradrag i skatt	2,6	2,3	5,2	1,4	1,2	2,9	4,3	8,0
Nettoskatt	15,6	5,6	6,3	18,1	29,4	30,6	30,0	26,5
Memo:								
Fordeling av antall personer 17 år og over	100	3,0	45,5	49,4	1,6	0,3	0,1	0,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

**Tabell 8.9: Skattytere med nedsettelse etter 65-prosentregelen etter størrelsen på nettoformuen. 1996**

Nettoformue <i>Kroner</i>	Antall skattytere med nedsettelse	Nedsettelse etter 80-prosentregelen. <i>Kroner</i>	Andel av samlet nedsettelse <i>Pst</i>	Gjennomsnittlig nettoformue <i>I 000 kroner</i>
Under 300 000	1 263	617	0,6	147
300 000 - 599 000	617	2 977	2,0	431
600 000 - 1 199 000	492	7 622	4,9	864
1 200 000 - 1 999 000	313	1 356	8,0	1 553
2 000 000 - 2 999 000	187	19 364	10,8	2 444
3 000 000 - 3 999 000	107	27 430	13,0	3 458
4 000 000 - 4 999 000	67	33 573	14,7	4 463
5 000 000 - 5 999 000	43	37 581	15,9	5 442
6 000 000 - 6 999 000	41	48 659	17,5	6 489
7 000 000 - 7 999 000	34	54 118	18,9	7 441
8 000 000 - 8 999 000	29	59 552	20,2	8 483
9 000 000 - 9 999 000	27	52 111	21,2	9 519
10 000 000 og høyere	242	427 579	100,0	62 157
I alt	3 462	37 949		

Kilde: Statistisk sentralbyrå.