

Skattereformen 2006 – har skattesystemet blitt mer omfordelende?

av Thor Olav Thoresen, Erlend Eide Bø, Erik Fjærli og Elin Halvorsen, Statistisk sentralbyrå

Utkast 18. november, 2010

1. Innledning

De fleste skattesystemer er innrettet slik at personer med høy inntekt betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lav inntekt, også kalt progressive skattesystemer. Med andre ord omfordeler skattesystemet inntekt i den forstand at fordelingen av inntekt etter skatt er jevnere enn fordelingen av inntekt før skatt. I det følgende evaluerer vi skattereformen i 2006 ved mål på omfordeling. Nærmere bestemt spør vi om skatteendringene ved reformen i 2006 har medført at skattesystemet har blitt mer omfordelende.¹

Skattereformen i 2006 medførte en kraftig endring i marginalsattene på lønn og kapital. Mens effektiv marginal skattesats på utbytte var 28 prosent før reformen, er den nå økt til 48 prosent. Dette innebærer et steg bort fra en rendyrket versjon av det ”duale inntektsskattesystemet”, med proporsjonal skatt på kapitalinntekt og progressiv skatt på lønnsinntekt (også kalt ”den nordiske skattemodellen” på grunn av dets popularitet i nordiske land), og over til et til et mer ”semi-dualt” system, siden utbytte over normalavkastning nå beskattes som kapitalinntekt på mottakers hånd (og ikke kun i bedriften). Samtidig har høyeste marginalsatt på lønn (ikke medregnet arbeidsgiveravgift) blitt redusert fra 55,3 prosent til 47,8. Vi forventer at redusert marginalsatt på høye lønnsinntekter isolert sett reduserer skattesystemets omfordelende effekt, mens skatt på utbytte virker motsatt. Det er altså ikke åpenbart at skattesystemet som helhet er mer omfordelende etter reformen.

Vi diskuterer spørsmålet om skattesystemets omfordelende egenskaper med basis i mikrodata for norske familier for perioden 2000–2008, blant annet ved å koble sammen informasjon fra inntektsstatistikk for husholdninger (Statistisk sentralbyrå, 2010a), informasjon om eiere av aksjer fra aksjonærregisteret (Statistisk sentralbyrå, 2009a) og regnskapsstatistikk for aksjeselskaper (Statistisk sentralbyrå, 2010b). I evalueringen har vi valgt å fokusere på virkemidlene, hvordan skattepolitikken virker, fremfor å fokusere på et bestemt utfall som for eksempel fordelingen av inntekt etter skatt. Ved å studere utviklingen i omfordeling over tid målt ved differansen mellom ulikhet i inntekt før skatt og

¹ Fremstillingen er basert på resultater fra Thoresen, Bø, Fjærli og Halvorsen (2010) og Lambert, Thoresen og Bø (2010).

ulikhet i inntekt etter skatt (begge målt ved Gini koeffisienten) er det mulig å si noe om graden av omfordeling før og etter skattereformen i 2006.

Både fordelingen av inntekt før skatt og fordelingen av inntekt etter skatt i de enkelte år er påvirket av forhold helt eller delvis utenfor skattepolitikkenes påvirkning, som demografiske endringer og økonomiske konjunkturer. For å kunne identifisere skattepolitikkenes bidrag til omfordeling, finner vi det hensiktsmessig å etablere en felles referanse eller et felles målepunkt som kan benyttes til sammenlikninger av ulike skattesystemer over tid. En intuitiv og nærliggende måte å gjøre dette på, gitt vår bakgrunn i arbeid med utvikling og anvendelse av Statistisk sentralbyrås skatteberegningsmodeller, er å anvende skatteregler fra før og etter reformen på én og samme fordeling før skatt.² Ved å sammenlikne fordelinger etter skatt som er beregnet med basis i et felles datagrunnlag trer skattepolitikkenes bidrag tydeligere frem. I denne artikkelen skal vi imidlertid benytte en metode for å etablere en felles referanse, redegjort for i Dardanoni og Lambert (2002) og anvendt på norske data i Lambert og Thoresen (2009). I korte trekk går denne metoden ut på at sammenlikninger av fordelingen etter skatt mellom to år kontrolleres for forskjeller mellom fordelingen før skatt ved å anvende parameterestimatene (konstantledd og stigningsforhold) fra en regresjon der inntektene før skatt ett år er regressert mot inntektene før skatt i et annet år.

Det er også viktig å ta hensyn til at skatteendringer påvirker skattebetalernes atferd. En analyse som tar mål av seg å identifisere skatteendringenes bidrag til omfordeling må identifisere bidrag som kommer fra skattebetalernes tilpasninger til det nye regelverket. Det er i hvert fall to forhold som det er viktig å ta hensyn til. For det første har den nye skatten på utbytte medført en opptrapping av utbytteutbetalingene før reformen. Mye av dette ble umiddelbart ført tilbake til bedriftene i form av innskutt egenkapital, som kan tas ut skattefritt på et senere tidspunkt, se Alstadsæter og Fjærli (2009). Den sterke økningen i ulikhet i inntekt etter skatt i årene før reformen, slik det rapporteres i offisiell statistikk (Statistisk sentralbyrå, 2010a), er derfor mer et uttrykk for at det er hentet ut mye utbytte i årene før reformen i påvente av et nytt skatteregime. I det følgende vil vi derfor gjennom en kobling av individuelt eierskap og resultatene i bedriftene diskutere utviklingen over tid når overskuddet i bedriftene tilordnes individene, uavhengig av om dette tas ut som utbytte eller ikke. På den måten unngår en at beskrivelsen av utviklingen i omfordeling over tid er bestemt av ”timing-effekter” som følge av tilpasninger til reformen.

For det andre, fordelingen av inntekt før skatt etter reformen reflekterer også at lønnstakerne har endret arbeidstilbudet som følge av reduserte marginalsatt. Vi beskriver effektene av dette ved å anvende resultatene fra Aarbu og Thoresen (2001) og Thoresen, Vattø og Aarbu (2010), som benytter skattereformer til å bestemme hvor elastiske inntektene er med hensyn til endringer i marginalsatt.

Vi vil også undersøke betydningen av at et annet måleproblem når det gjelder inntekt, håndteringen av inntekter fra egen bolig. Det har vært vanlig i studier av fordeling av inntekt å ikke

trekke fra renteutgifter ved beregning av inntekt etter skatt. Årsaken til denne praksisen er at en frem til nylig ikke har kunnet behandle inntekter og utgifter symmetrisk, da en på grunn av manglende data om markedsverdier ikke har hatt god informasjon om inntekter av egen bolig i norske husholdninger. Siden en betydelig del av inntektene går til betjening av lån, er dette potensielt misvisende siden det undervurderer hva husholdningene reelt har til disposisjon for konsum. Fra og med inntektsåret 2005 foreligger det anslag på verdier for boligene til norske husholdninger, se Thomassen og Melby (2009). Dermed har en muligheten til å vurdere utviklingen i graden av omfordeling ved et alternativ inntektsbegrep, der det tas hensyn til avkastningen av egen bolig, men hvor også renteutgiftene er trukket ifra.

Med basis i den tilnærmingen som anvendes her, med fokus på skattepolitikkenes effekter på inntektsfordelingen, gir det mening å diskutere horisontale og vertikale effekter av skattesystemet. Prinsippet om horisontal likhet refererer til kravet til at skattesystemet skal behandle like personer likt, mens vertikale effekter viser til evneprinsippet i beskatningen, det vil si at de fleste skattesystemer innebærer at personer med høy inntekt betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lav inntekt (progressivt skattesystem). Siden skattereformen i 2006 kan sies å være motivert med utgangspunkt i mangelfulle horisontale effekter, se Skauge-utvalgets rapport (NOU 2003:9), presenteres det separate mål for utviklingen i horisontal ulikhet i perioden 2000-2008.

Resten av artikkelen er organisert som følger. I avsnitt 2 gis det en nærmere beskrivelse av skattereformen. Den metodiske tilnærmingen, med fokus på identifikasjon av effekter av skatteendringer, presenteres i avsnitt 3. Videre diskuteres noen utfordringer med hensyn til måling av effekter i lys av sentrale komponenter i reformen i avsnitt 4. Resultatene diskuteres i avsnitt 5, mens avsnitt 6 avslutter artikkelen.

2. Beskrivelse av skattereformen i 2006

Det er kanskje slik at skattesystemet må reformeres med jevne mellomrom for å være tilpasset den samfunnsmessige utviklingen. Skattereformen i 2006 kan også sees på som en respons til EØS-reglene, med krav til likebehandling av utbytte enten dette er opptjent i Norge eller i utlandet.³ Men den nye skattereformen må ikke minst tolkes som et tiltak for å gjøre noe med mulighetene for skatteomgåelser i det eksisterende skattesystemet. Disse svakhetene ser vi nærmere på i dette avsnittet.

Skattereformen av 1992 innebar et bredere skattegrunnlag, spesielt gjennom sanering av skattekredittene, lavere skattesatser på bedrifter og kapitalinntekt og likestilling av eierformer i beskatningen av næringsvirksomhet. For selvstendig næringsdrivende og nært eide selskaper innebar skattereformen et behov for å dele næringsinntekten, av hensyn til likebehandling med

² Til dette kan en benytte en atferdsfri modell, som modellen LOTTE-Skatt (Hansen mfl, 2008).

³ Se Zimmer (2005) for mer om dette.

selskapssektoren på den ene siden og lønnstakerne på den andre siden. Lavere skatt på aksjeselskaper enn på personlig næringsinntekt og/eller lønnsinntekt medførte incentiver for næringsdrivende og utøvere av såkalte frie yrker til å organisere virksomheten i egne aksjeselskaper. Et moment i denne sammenhengen var at forskjellen mellom de formelle skattesatsene på kapitalinntekt og andre inntektsarter ikke måtte bli for stor. Et annet viktig element var å lage sjablonordninger for å skille mellom arbeidsavkastningen til aktive eiere i småbedrifter og avkastningen på den investerte kapitalen.

Aarbakkeutvalget (NOU 1989:14) vurderte to slike delingsløsninger for næringsinntekt opptjent i enkeltmannsforetak og småselskaper:

1. Deling mellom den delen av næringsinntekten som beholdes i bedriften og den delen som tas ut til andre formål (forbruk, investeringer), også kalt "uttaksmodellen".
2. Deling mellom den delen av næringsinntekten som skrives seg fra den kapitalen som er investert i bedriften og den delen som kan tilskrives den næringsdrivendes arbeidsinnsats eller andre forhold, også kalt "kildemodellen".

Utvalget anbefalte kildemodellen, som også ble resultatet av den politiske behandlingen. Kildemodellen innebar allerede i utgangspunktet en viss "indre spenning" gjennom ulike formelle skattesatser på avlønning av arbeidsinnsats og kapitalinntekter. I 1992 var differansen mellom topp marginalskattesats på arbeidsinntekt og kapitalinntekt henholdsvis 20,8 og 23,7 prosentpoeng, avhengig av om skattyteren hadde høyeste sats eller mellomtsatsen for trygdeavgift. Fra og med år 2000 har satsforskjellen i marginalskatt på høye arbeids- og kapitalinntekter økt til 27,3 prosentpoeng,⁴ og delingsmodellen er dessuten blitt både komplisert og "utvannet" gjennom endringer i satsstrukturer og ulike særregler, som "tak" på skattepliktig beregnet personinntekt og 300-timersregelen for identifisering av aktive aksjonærer. Resultatet ble at delingsmodellen lett kunne omgås og fungerte ineffektivt i forhold til den opprinnelige begrunnelsen for den.

I skattesystemet etter 1992-reformen har utbytte fra aksjeselskaper som har mer enn 1/3 passive eiere i praksis ikke blitt skattlagt på aksjonærens hånd, og effektiv skattesats på utbytte er dermed 28 prosent, som blir betalt som skatt på overskudd i selskapet. Nært eide aksjeselskaper, som har 1/3 eller færre passive eiere, ble skattlagt under delingsmodellen. Delingsmodellen delte inn overskuddet i bedriften i to deler: beregnet kapitalavkastning og beregnet personinntekt, der den siste delen ble skattlagt som arbeidsinntekt på den aktive eierens hånd, uavhengig om det ble betalt ut som lønn eller utbytte. Effektiv skatt på beregnet kapitalavkastning var dermed 28 prosent, mens skatt på beregnet personinntekt var progressiv, med en maksimalsats som i 2004 var på 55,3 prosent.

En nærliggende tilpasning til delingsmodellen kom i form av at avkastningen på arbeidsinnsats i stor grad ble omklassifisert til "kapitalinntekt" i de eksisterende nært eide aksjeselskaper, og gjennom at tidligere selvstendig næringsdrivende og ny næringsvirksomhet organiserte seg som

aksjeselskap for å realisere inntektene som aksjeutbytte. Thoresen og Alstadsæter (2010) viser at de som organiserte seg ut av delingsmodellen, det vil si de som skiftet fra å være selvstendig næringsdrivende eller eier i et nært-eid selskap under delingsmodellen til å være "ansatt" i et aksjeselskap hvor vedkommende eier en betydelig andel aksjer, oppnådde til dels kraftig økning i inntekt etter skatt, de gjennomsnittlige anslagene varierer fra 9 til 40 prosentpoeng økning i inntekt etter skatt. Den sterke veksten i skatteproveny fra aksjeselskapssektoren siden 1992 (Langseth og Claus, 2007) tyder ikke på at økningen i utbytter har vært et problem i forhold til det å opprettholde det offentlige skatteinntekter. Bakgrunnen for at en har reformert skattesystemet ligger vel snarere i at det er blitt vanskelig å legitimere at noen, og da gjerne personer med høye inntekter, får sin inntekt beskattet med en betydelig lavere sats enn andre og at det har vært mulig å omgå høyere skatt.

Basert på arbeidet til Skauge-utvalget (NOU 2003:9) ga skattereformen i 2006 oss aksjonærmodellen som følge av dette. Under denne nye modellen blir personlige eiere i alle aksjeselskaper beskattet under samme system uavhengig av eiersammensetning i selskapet. Utbytte til personlige aksjonærer blir delt inn i en skattefri og en skattepliktig del. Det som tilsvarer risikofri avkastning på aksjen er fortsatt fritatt for skatt, mens utbytte som overstiger normalavkastningen skattlegges som kapitalinntekt på aksjonærens hånd. Utbytte innenfor normalavkastningen blir dermed (når vi også tar med beskatning i selskapene) skattlagt med en effektiv skattesats på 28 prosent og utbytte utover normalavkastningen er skattlagt med en effektiv skattesats på 48,16 prosent.⁵

Normalavkastningen under aksjonærmodellen, eller skjermingsfradraget, er definert som en årlig avkastning på aksjen som tilsvarer alternativ risikofri avkastning etter skatt. Skjermingsfradraget blir beregnet ved å multiplisere aksjens skjermingsgrunnlag med skjermingsrenten. Dersom mottatt utbytte et år er mindre enn skjermingsfradraget for det aktuelle året vil den ubenyttede delen av skjermingsfradraget fremføres til fradrag mot senere års utbytte på samme aksje. I tillegg vil ubenyttet skjermingsfradrag i en periode bli lagt til skjermingsgrunnlaget ved utregning av skjermingsfradraget i neste periode. Det er den personen som eier aksjen per 31. desember i det aktuelle inntektsåret som får godskrevet skjermingsfradraget, og det er kun lovlig utdelt utbytte som gir rett til skjerming. Skjermingsfradraget kan ikke overføres mellom ulike aksjer. Skjermingsgrunnlaget er aksjens kostpris pluss eventuelle ubenyttede skjermingsfradrag fra tidligere år. Skjermingsrenten blir fastsatt etterskuddsmessig, tilsvarende gjennomsnittlig 3-måneders rente på statskasseveksler i inntektsåret (året før utbyttet når mottakeren).

Et viktig element i forslaget fra Skauge-utvalget (NOU 2003:9) var at tilnærmingen mellom kapitalbeskatning og beskatningen av lønnsinntekt skulle komme ved en reduksjon av maksimal

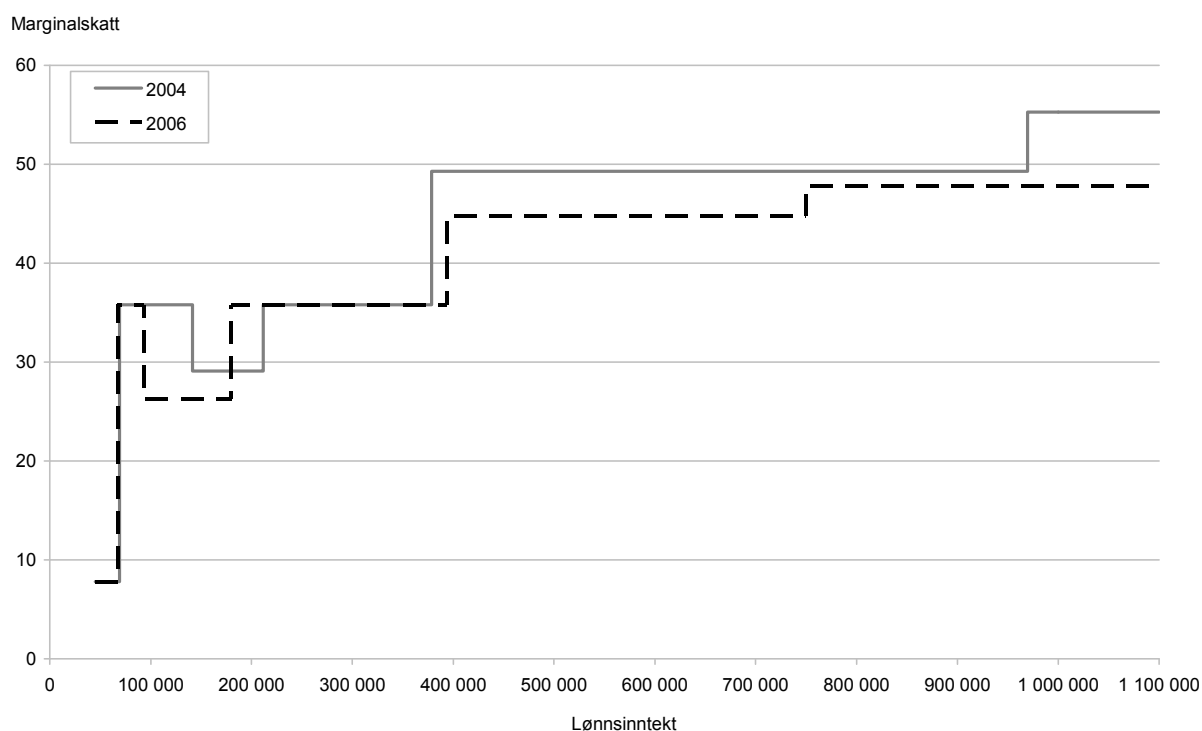
⁴ Hvis en også tar arbeidsgiveravgiften med i betraktningen har satsforskjellen økt fra 28,1 pst. i 1992 til 36,7 pst. i 2004.

⁵ For å finne effektiv skattesats for denne typen utbytte, anta at selskapet har 100 kroner ekstra i overskudd som skal deles ut som utbytte. Etter 28 prosent selskapsskatt blir 72 kroner delt ut til aksjonæren, som må betale 28 prosent skatt på dette beløpet fordi det overstiger normalavkastningen. Det vil si at aksjonæren sitter igjen med 51,84 kroner etter skatt, og effektiv skattesats på utbytte utover normalavkastningen er dermed 48,16 prosent.

marginalskatt på lønnsinntekt, se figur 1. Innslagspunktet i trinn 1 i toppskatten ble hevet fra 366 000 kroner til 394 000 kroner (skatteklasser 1) toppskattesatsen i trinn 1 ble redusert fra 13,5 til 9 prosent, innslagspunktet i trinn 2 i toppskatten ble redusert fra 936 800 kroner til 750 000 kroner (skatteklasser 1), og toppskattesatsen i trinn 2 ble redusert fra 19,5 til 12 prosent.

For å motvirke fordelingseffektene av skattelettelse på høye inntektsnivåer, er reduksjonene i marginalskatten fulgt opp av endringer i minstefradraget. Satsen i minstefradraget ble hevet fra 24 prosent til 34 prosent, maksimumsgrensen ble økt til 61 100 kroner.

Figur 1. Marginalskatt på lønnsinntekt, skattesystemene i 2004 og 2006. Alle innslagspunkt lønnsjustert til 2006-nivå



3. Etablering av referansebane for evaluering av endringer i skattepolitikk

Innenfor økonomi-faget eksisterer det flere tilnærminger til hvordan en måler og vurderer endringer i skattepolitikk. En er både opptatt av måling av effekter (positiv analyse) og det normative grunnlaget for hvordan ulike effekter skal vurderes. Et konsekvent utilitaristisk utgangspunkt for vurderinger av endringer i beskatningen (Kaplow og Shavell, 2002) vil ta utgangspunkt i en eller annen form for aggregering av individuelle nyter over livsløpet. Selv om det er prominente kritikere av et slikt

utgangspunkt for fordelingsanalyser, se for eksempel Sen (1979), er omfordelende beskatning et viktig element i mange slike analyser, se for eksempel Mirrlees (1971). Det er krevende rent empirisk å foreta slike analyser, men simuleringsmodellen som anvendes i Dagsvik mfl (2008) for å analysere arbeidstilbudsvirkninger av 2006-reformen kan også benyttes til å gi nyttebaserte anslag på aggregerte velferdsvirkninger av reformen. Siden modellen benyttes til å predikere effekter på kort sikt får en riktignok ikke tatt hensyn til livsløpseffekter, men modellen illustrerer at individene gjør avveininger mellom konsum og fritid, der begge komponenter gir positiv nytte.⁶

Det er flere årsaker til at en slik fremgangsmåte ikke er valgt her. Blant annet er det svært krevende å gi en presis fremstilling av ulike individers preferanser og muligheter (særlig i et livsløpsperspektiv), når en har som formål å gi en helhetlig vurdering av effekter av en skattereform. Å fokusere på effekter på inntekter fremstår som et kompromiss, gitt at informasjonen er begrenset. Det vil si, vi observerer at det er lav inntekt i husholdning j , men vi vet ikke helt hva det skyldes. Er årsaken foreldrenes sterke preferanser for fritid, at de har dårlig helse, eller at de ønsker å ivareta omsorgen for små barn selv? Nyttelnivået i husholdning j vil med andre ord ikke være uavhengig av hva som er årsaken til den lave inntekten. Blant annet på grunn av dette finner en i litteraturen et utall fordelingsanalyser med basis i fordeling av inntekt. Nivået på og fordelingen av inntekt er også sentrale politikk mål.

Det som i første rekke særpreger den metodiske innfallsvinkelen som er valgt her er at en forflytter perspektivet fra effekter på det endelige resultatet, som inntekt etter skatt, og over på virkemiddelet, skattepolitikken. Det er gjort gjennom at fordelingen av inntekt før skatt sammenliknes med fordelingen av inntekt etter at skattene har virket. La x og n være henholdsvis inntekt før og etter skatt. Dersom fordelingen av inntekt av før skatt symboliseres ved $F(x)$, er inntekt etter skatt bestemt ved $N(x) = x - T(x)$, hvor $T(x)$ representerer skattereglene. Paret $\langle N, F \rangle$ definerer derfor skattesystemets omfordelende effekt. En nærmere presisering oppnås ved å anvende indekser for omfordeling, for eksempel foreslår Reynolds og Smolensky (1977) indeksen $\Pi_R = G_X - G_N$, der G_X er ulikhet i inntekt før skatt, mens G_N er ulikhet i inntekt etter skatt, begge målt ved Gini koeffisienten.⁷ Ved å studere utviklingen i omfordeling over tid er det mulig å si noe om graden av omfordeling før og etter skattereformen i 2006. Med utgangspunkt i at vi beskriver omfordeling i perioden 2000–2008, kan dette fremstilles som $\langle N_{2000}, F_{2000} \rangle, \langle N_{2001}, F_{2001} \rangle, \dots, \langle N_{2008}, F_{2008} \rangle$.

⁶ I praksis kan dette gjøres ved å vurdere skatteendringene ved hjelp av såkalte pengemål på nytteendringene ("money metric utility"), se Aaberge, Colombino og Strøm (2000), Kornstad og Thoresen (2006) og Dagsvik, Locatelli og Strøm (2009) for slike analyser.

⁷ Det finnes en rekke mål på omfordeling i litteraturen, både basert på Gini koeffisienten og andre ulikhetsindekser, se Lambert, Thoresen og Nesbakken (2010). En nærmere velferdsmessig tolkning av resultatene kan oppnås ved å sammenlikne velferdsgevinsten ved progresjon i beskatningen med et hypotetisk proporsjonalt skattesystem som genererer samme proveny, se nærmere detaljer i Lambert (2001).

Videre viser dette metodiske grepet seg nyttig for ytterligere å komme nærmere en identifikasjon av skattepolitikken bidrag, det vil si etablere en felles referanse. En utfordring er at inntektene før skatt og inntektene etter skatt er påvirket av forhold helt eller delvis utenfor skattepolitikken påvirkning, som demografiske endringer og økonomiske konjunkturer, og at det derfor ikke er lett å avgjøre hva som følger av skatteendringer og hva som skyldes andre forhold i økonomien. En nærliggende metode for å bestemme skattepolitikken bidrag er å sammenlikne inntekt etter skatt i en simulering der skatteregler fra før og etter reformen på ett og samme datagrunnlag (den samme fordelingen av inntekt før skatt), se Kasten, Sammertino og Toder (1994) og Thoresen (2004) for analyser basert på dette.⁸ Som diskutert i Lambert og Thoresen (2009) kan resultatene av slike simuleringer være base-avhengige, det vil si det er ikke likegyldig for hvilket skattesystem som vurderes som mest omfordelende om simuleringene utføres for eksempel med hensyn på fordelingen av inntekt før skatt i 2000 eller fordelingen av inntekt før skatt i 2008.

Av den grunn benytter vi her en annen metode for etablering av en felles referanse eller et felles målepunkt, basert på Dardanoni og Lambert (2002). I stedet for å ta utgangspunkt i én og samme inntektsfordeling før skatt, kontrolleres fordelingene etter skatt for forskjeller i fordelingene før skatt. En felles referanse for måling av omfordeling over tid etableres ved en rekke bilaterale transformasjoner, mellom et tilfeldig valgt base-år og de andre årene. Forskjellene i fordelingene mellom to år beskrives ved hjelp av to parametre, en nivåparameter og en skalaparameter som transformerer fordelingene inn i en felles referanse.⁹ I praksis gjøres dette at ved at vi undersøker for hvert år t om det eksisterer to parametre a_t og $b_t > 0$ slik at fordelingen av $a_t + b_t \ln(x)$ er tilstrekkelig nær det valgte referanseåret. Det vil si at vi med utgangspunkt i den lognormale fordeling undersøker om fordelingene atskiller seg kun ved to parametre som beskriver forskjellene i nivå (lokalisering) og spredning (skala). Dette kan gjøres ved å estimere konstantledd, a_t , og stigningstall, b_t , i regresjonen $\ln(x_t) = a_t + b_t \ln(x_r)$ ved minste kvadraters metode, der $\ln(x_r)$ er fordelingen i det tilfeldig valgte referanseåret. Sagt med andre ord, vi finner estimater på a_t og b_t som minimerer forskjellene mellom to fordelinger før skatt, og disse to parametrene benyttes i sin tur til transformere fordelingene av inntekt etter skatt til en felles referanse.¹⁰ Det følger av dette at det er transformeringsfunksjonen $g_t(x) = e^{a_t} x^{b_t}$, som omdanner inntektene etter skatt og danner grunnlaget for sammenlikninger av omfordeling basert på felles referanse.

Mer presist kan omfordeling i perioden i form av en felles-referanse-tilnærming fremstilles som $\langle N_{2000}^{g^{C00}}, F_C \rangle, \langle N_{2001}^{g^{C01}}, F_C \rangle, \dots, \langle N_{2008}^{g^{C08}}, F_C \rangle$, der fotskriften C i F_C indikerer at sammenlikningene

⁸ Skattemodeller som er utviklet og anvendes i Statistisk sentralbyrå, se beskrivelse av LOTTE-Skatt i Hansen mfl (2008), er nyttige verktøy ved slike beregninger.

⁹ En sannsynlighetsfordeling er karakterisert ved to parametre som sier noe om nivå og skala (spredning).

er foretatt med utgangspunkt i et felles målepunkt og toppskriftene g^{C00} , g^{C01} , ..., g^{C08} symboliserer at inntektene etter skatt er justert med en transformeringsfunksjon.

Videre kan målet for omfordeling dekomponeres i horisontale og vertikale effekter, der horisontal likhet refererer til kravet til at skattesystemet skal behandle like personer likt, mens vertikale effekter viser til at skatteevnen øker disproporsjonalt med beskatningen.¹¹ Siden skattereformen kan sies å være initiert av mangelfull horisontal likhet, se avsnitt 2, presenteres separate mål for utviklingen i horisontal ulikhet i perioden 2000–2008. Vi beregner horisontal ulikhet ved en tilnærming der vi måler graden av omrangering ved skattesystemet i overgangen fra inntekt før skatt til inntekt etter skatt, inspirert av Atkinson (1980), Plotnick (1981), King (1993) og Jenkins (1988).¹² Når vi rangerer husholdningene fra den med lavest til den med høyest inntekt, er omrangeringsindeksen konstruert ved at vi måler differansen (i absoluttverdi) mellom faktisk inntekt etter skatt for husholdning j og det nivået på inntekt etter skatt som følger av rangeringen ved inntekt før skatt. Det vil si at vi for hver enkelt husholdning måler $|n_j - r_j|/\bar{n}$, der r_j er verdien på inntekt etter skatt gitt at husholdning j opprettholder sin rangering fra før-skatt rangeringen. Videre er det foretatt en normalisering ved å dividere på gjennomsnittlig inntekt etter skatt, \bar{n} , og en indeks for horisontal ulikhet fremkommer ved å ta gjennomsnittet over hele populasjonen. Det følger av denne konstruksjonen at indeksen faller for redusert horisontal ulikhet, og vi forventer at reformen har redusert horisontal ulikhet.

4. Atferdseffekter og måleproblemer

4.1 Periodisering av personlige inntekter fra aksjeselskaper

I tillegg til at beskatningen virker direkte på inntektene, virker skattepolitikken indirekte ved at personer endrer tilpasning som følge av skatteendringer. Inntektsfordelingen før skatt etter reformen reflekterer for eksempel individenes tilpasning til det nye regelverket og en analyse som tar mål av seg å identifisere skatteendringenes bidrag til omfordeling må også identifisere bidrag som kommer fra skattebetalernes tilpasninger til det nye regelverket. I dette avsnittet skal vi se nærmere på to viktige effekter som følger av tilpasninger til reformen, ”timing” av aksjeutbytte og lønnstakernes responser på de lavere marginale skattesatsene (se figur 1). Implikasjonene av disse to responsene er svært forskjellige, siden utbytteallokeringene over tid trolig ikke har noen realøkonomisk effekt (kun

¹⁰ For å transformere alle fordelingene i perioden utføres regresjonene med det tilfeldig valgte base-året, t , mot alle årene i perioden, t , $t+1$, $t+2$, etc.

¹¹ En måte å se dette på, som anvendt i Lambert og Thoresen (2009), er at den horisontale ulikheten (HI) kommer til fratrukk i den vertikale effekten (VR), i beregningen av skattesystemets totale omfordelende effekt (RE), det vil si $RE = VR - HI$.

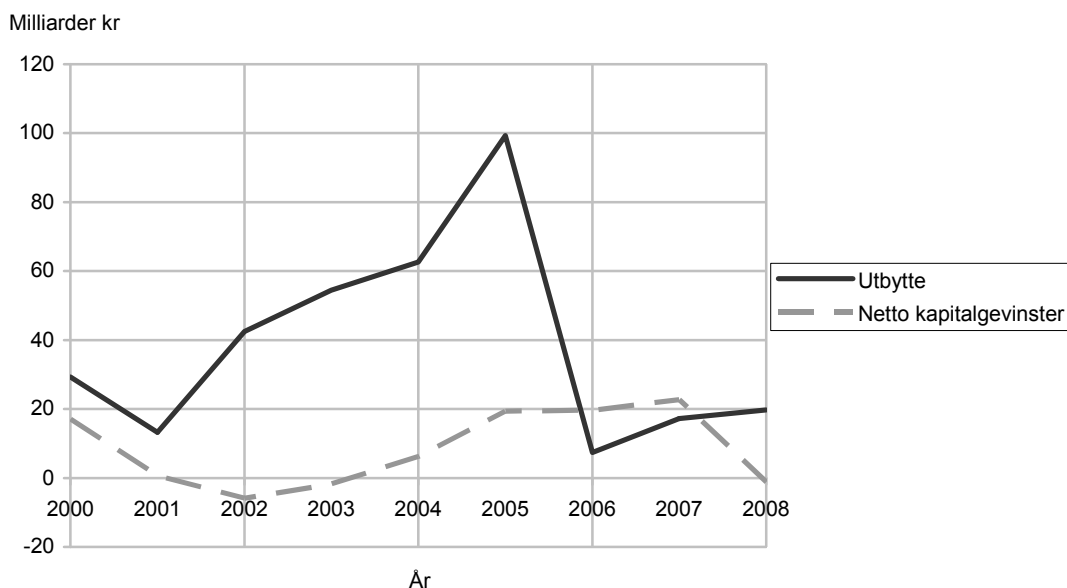
¹² Lambert, Thoresen og Bø (2010) diskuterer måling av omrangering og viser til resultater for annen måleteknikk enn den som er anvendt her.

inntektseffekter i forholdet mellom skattebetalere og fellesskapet), mens responser av endringer i marginalsatt viser til en av de viktigste realøkonomiske marginene i økonomien. Vi vil i dette avsnittet også se på et annet måleproblem ved analyser av inntekt, behandlingen av boliginntekter og gjeldsrenter.

Til det siste, la oss først avklare inntektsbegrepet som ligger bak resonnementene i fortsettelsen. Som vanlig ved fordelingsanalyser bygger vår undersøkelse på et inntektsbegrep som ligger nær det skattemessige inntektsbegrepet hva angår behandlingen av sparing, det såkalte Haig-Simons inntektsbegrep, basert på Haig (1921) og Simons (1938). Hicks (1946) ender også opp med en lignende innteksdefinisjon. Disse teoretiske inntektsbegrepene regner grovt sagt som inntekt summen av periodens konsum og formuesøkning, det vil konsum + sparing + eventuell verdistigning på formuen. I praksis kan (må) dette måles som observerte opptjente markedsinntekter. Dersom en advokat med samlet opptjent inntekt på for eksempel 2 millioner kroner sparer 1 million i året, vil inntekten med vår definisjon bli 2 millioner. Det samme gjelder for en selvstendig næringsdrivende, og for en innehaver av et "eget" aksjeselskap vil den delen av overskuddet som spares i selskapet analogt regnes som inntekt ved opptjening. For passive investorer innebærer vår tilordning av overskudd at det antas at 1 krone økning i selskapets aktiva som følge av tilbakeholdt overskudd gir 1 krone økning i aksjens verdi. Det følger av samme tankegang at det er nettoverdi for aksjonæren etter skatt som er det relevante, det vil si at opparbeidete latente skatteforpliktelser i perioden må trekkes fra opparbeidet overskudd.

De skattemotiverte disposisjonene før og etter innføringen av aksjonærmodellen innebærer at både eierinntekter og skatt forskyves i forhold til tidspunktet for inntektens opptjening. Dette går tydelig frem av figur 2, som viser tidsprofilen for aksjeutbytter til privatpersoner i årene 2000-2008, og er også dokumentert i Alstadsæter og Fjærli (2009). For å etablere et inntektsbegrep som ikke påvirkes av den skattemotiverte timingen av aksjeutbytte tar vi utgangspunkt i inntektens opptjening og har lagt til grunn at overskuddet "tilhører" eierne og kan disponeres som utbytte året etter regnskapsåret, i henhold til hovedprinsippet i regnskapslovgivningen (alternativt kan verdistigningen som følger av økte verdier i selskapet ved tilbakeholdelse av overskudd belånes). I praksis kan riktignok utbytte avvike fra periodens regnskapsmessige overskudd, og differansen kan være både positiv og negativ, men i det lange løp vil eierinntektene bestemmes av foretakets netto inntekter etter skatt, som om de ble delt ut i sin helhet hvert år. Overskudd som holdes igjen i selskapet kan sammenlignes med overskudd som tas ut som utbytte og reinvesteres i aksjemarkedet, og med et inntektsbegrep som inkluderer sparing må tilbakeholdt og utdelt overskudd derfor telle likt når det gjelder eierens økonomiske evne.

Figur 2. Aksjeutbytte og nettokapitalgevinster (privatpersoner), 2000-2008. Løpende mrd kr.



Utbytteskatt kan gjøre periodiseringen av netto aksjeutbytte mer komplisert, dersom tidsprofilen til aksjeutbyttene påvirker nåverdien av utbytte etter skatt på en annen måte enn nåverdien av brutto utbytte før skatt. Den utbyttepolitikken vi ser i praksis etter innføringen av aksjonærmodellen, med utsatt utbetaling av aksjeutbytte, innebærer at det over tid bygges opp 3 fordringsforhold:

1. Eierne vil bygge seg opp krav på selskapenes fremtidige aktiva etter hvert som det akkumuleres tilbakeholdte overskudd i selskapene
2. Det offentlige bygger seg opp fordringer på eierne gjennom at det påløper 28 prosent skatt på eierinntektene den dagen de realiseres
3. Eierne bygger seg opp et tilgodehavende på det offentlige gjennom at det fremførte skjermingsfradraget også vokser og reduserer skattegrunnlaget.

Sørensen (2005) viser i en modell med to perioder og full sikkerhet at aksjonærmodellen med skjermingsfradrag er nøytral mht periodisering av aksjeutbytte når skjermingsrenten setts lik den risikofrie renten etter skatt og skjermingsgrunnlaget er lik aksjens kostpris. Fjærli og Raknerud (2009) generaliserer dette resultatet til flere perioder. Mer spesifikt vises det her at også en alternativ og enklere utforming av aksjonærmodellen som: T er summen av (1) påløpt, positiv skatt på overskudd minus skjermingsfradrag ved utløpet av perioden (tidspunkt $t+1$) og (2) differansen mellom fremført skatt (AT) og påløpt (T) skatt fra perioden før (tidspunkt t), er ekvivalent med den faktiske aksjonærmodellen, forutsatt at fremføring av negativ skatt skjer med tillegg av en rente som er lik skjermingsrenten, r : $T_{t+1} = \tau(\pi_{t+1} - rE_t) + (1+r)(AT_t - T_t)$, der τ er utbytteskattesatsen, π er overskudd

etter selskapsskatt, og E er skjermingsgrunnlag (innskutt egenkapital på tidspunkt t). Under forutsetning av at akkumulert negativ skatt ved termineringstidspunktet kommer til utbetaling eller fradrag i annen inntekt, gir denne formuleringen samme nåverdi av skattene om den noe mer kompliserte faktiske utformingen av aksjonærmodellen.

Av ulike grunner ønsker en i praksis ikke for mye negative skatter i skattesystemet, i stedet baserer en seg i stor grad på fremføring av underskudd med mer (selv om fremføring av underskudd eller negative skatter med rentegodtgjørelse gir samme nåverdi som negative skatter). I teoretiske beregninger derimot, er en ikke bundet av slike aversjoner mot netto utbetalinger til skattyterne. Basert på en forutsetning om å tillate negativ skatt på negativ inntekt kan aksjonærmodellen forenkles ytterligere. Ved å ha negativ skatt på negative inntekter i stedet for fremføring kan aksjonærmodellen fremstilles som: $T_{t+1} = \tau(\pi_{t+1} - rE_t)$. Vår periodisering av eierinntekter og utbytteskatt baserer seg på dette og innebærer altså at aksjonærene behandles som om de var selvstendig næringsdrivende eller eiere av et ansvarlig selskap¹³, og tilordnes en inntekt y_t som svarer til deres andel av foretakets opptjente inntekter etter selskapsskatt i regnskapsåret $t-1$, π_{t-1} . Til fratrukk kommer personlig skatt på dette beløpet til satsen τ , minus skjermingsfradrag opptjent i denne perioden. Negativ inntekt blir beskattet gjennom at den kommer til fradrag i annen positiv inntekt samme år. Samlet inntekt for personen tillates dog ikke å bli negativ. På det siste punktet gir våre beregninger et noe større anslag på skatteforpliktelsene fra selskapsinntekter enn hva en ville fått ved å tillate husholdningene å ha negative inntekter, idet denne beregningsmåten resulterer i mindre negativ skatt (fradrag for underskudd går tapt). Dette er likevel gjort av hensyn til fordelingsanalysen, der det kan være problematisk å operere med negative husholdningsinntekter. Tatt i betraktning at det er visse begrensninger i aksjonærmodellen hva angår fradrag for ubenyttet skjermingsfradrag, kan dette likevel være en god approksimasjon.

4.2 Reduserte marginalsatter påvirker inntektsfordelingen

Utallige analyser, både fra Norge og internasjonalt, viser at folk tilpasser arbeidstilbudet sitt til endringer i marginale sattesatser, se gjennomgangen av litteraturen i for eksempel Blundell og MaCurdy (1999). Det er derfor viktig å ta hensyn til slike tilpasninger når en skal vurdere skattesystemets omfordelende effekt. En nærliggende måte å inkludere slike effekter på er å resultater fra en strukturell arbeidstilbudsmodell (kalt LOTTE-Arbeid) til å beskrive effekter på arbeidstid og inntekter, som beskrevet i Dagsvik mfl (2008).¹⁴ Her skal vi imidlertid benytte resultater fra en studie som har identifisert inntektsresponser nettopp på basis av en analyse av 2006-reformen (Thoresen,

¹³ De fleste aksjeselskaper i Norge faller i kategorien "nært eide" og kan "egentlig" mest regnes som personlig eide foretak ved at det er en eller få eieres som selv er aktiv(e) i driften og som har full kontroll over selskapets disposisjoner.

¹⁴ Thoresen, Aasness og Jia (2010) bruker blant annet LOTTE-Arbeid til å beregne provenyeffekter av 2006-reformen.

Vattø og Aarbu, 2010). Denne studien tilhører en del av litteraturen som utnytter variasjonen i endring i marginalavkastningen (1 minus marginalskatt) i befolkningen til å avlede estimater på inntektsrespons av endringer i marginalavkastning. Feldstein (1995) er en tidlig analyse basert på amerikanske data som benytter dette konseptet, mens Aarbu og Thoresen (2001) benytter variasjonen i reduksjonene i marginalskattene ved skattereformen i 1992 i Norge til tilsvarende analyse.¹⁵

Første steg i å bestemme effekter på fordelingen av inntekt som følge av tilpasningene til de lavere marginalskattesatsene er å oppjustere inntektene til lønnstakere på inntektsnivåer som opplever en økt marginalavkastning (reduisert marginalskatt) med et elastisitetsestimat multiplisert med den prosentvise økningen i marginalavkastning (se figur 1). Elastisitetsanslagene er hentet fra Aarbu og Thoresen (2001) og Thoresen, Vattø og Aarbu (2010). Dernest sammenliknes fordelingene av inntekt etter skatt med og uten atferdsrespons¹⁶ for å få et anslag på bidraget fra de indirekte virkningene som følge av endringer i marginalskatt.

4.3 Inntekt av egen bolig

En fullstendig analyse av inntektsfordeling burde i prinsippet inkludere alle former for inntekt, som for eksempel verdi av ubetalt arbeid i hjemmet, fordeler i arbeid som ikke innrapporteres og urealiserte gevinster på aksjer. Selv om denne typen inntekter ikke fremkommer i den vanlige statistikken, representerer de forbruksmuligheter på lik linje med inntekt fra arbeid og kapital for de husholdningene som mottar dem. For den som har valgt å investere i egen bolig kan avkastningen beregnes som den leien vedkommende ellers måtte ha betalt for å bo i boligen, det såkalte leieekvivalensprinsippet.

Ideelt sett skal en kunne bruke informasjon fra leiemarkedet til å finne frem til leien som betales på en tilsvarende bolig som den som eies. Dessverre er leiemarkedet relativt lite i Norge og ikke alle typer boliger er godt representert. Videre krever denne metoden at en har opplysninger om en rekke kjennetegn ved boligen, som størrelse, standard, beliggenhet osv. En alternativ, og enklere, metode er å beregne en avkastning på boligkapitalen direkte. Dette krever kun opplysninger om verdien på boligen.

I det følgende presenteres fordelingsanalyser som inkluderer anslag på kapitalavkastning av egen bolig, der avkastningen er beregnet på grunnlag av anslått markedsverdi for hver enkelt familie/husholdnings bolig. Disse markedsverdiene er anslått ut i fra omsetningsverdier for boliger fra hele landet (Thomassen og Melby, 2009, gir nærmere beskrivelse). I beregningene er det lagt til grunn

¹⁵ Blundell og MaCurdy (1999) redegjør for resultater fra arbeidstilbudsstudier basert på strukturelle modellering, dvs. estimeringer av modeller utledet av nyttemaksimerende atferd, og studier som er mindre strukturelle og som anvender endringer i skattesystemet (som reformer) for å identifisere responser. Thoresen, Vattø og Aarbu (2010) er eksempel på det siste.

¹⁶ Skatteberegningssmodellen LOTTE-Skatt (Hansen mfl, 2008) anvendes.

en realavkastning på 3 prosent. I tillegg vil den nominelle prisstigningen på boligen ligge implisitt i en eventuell økning i markedsverdien.

Siden det er nettoavkastningen som er det relevante målet på inntekt av egen bolig må vi trekke fra eventuelle renteutgifter på boliglån. Faktiske årlige renteutgifter er hentet fra fradragspostene i selvangivelsen. I noen tilfeller vil renteutgiftene knytte seg til andre formuesobjekter som aksjer og bil, eller stamme fra rene forbrukslån. Dette vil føre til en undervurdering av nettoavkastningen av egen bolig for dem det gjelder.

5. Resultater

5.1 Beskrivelse av data

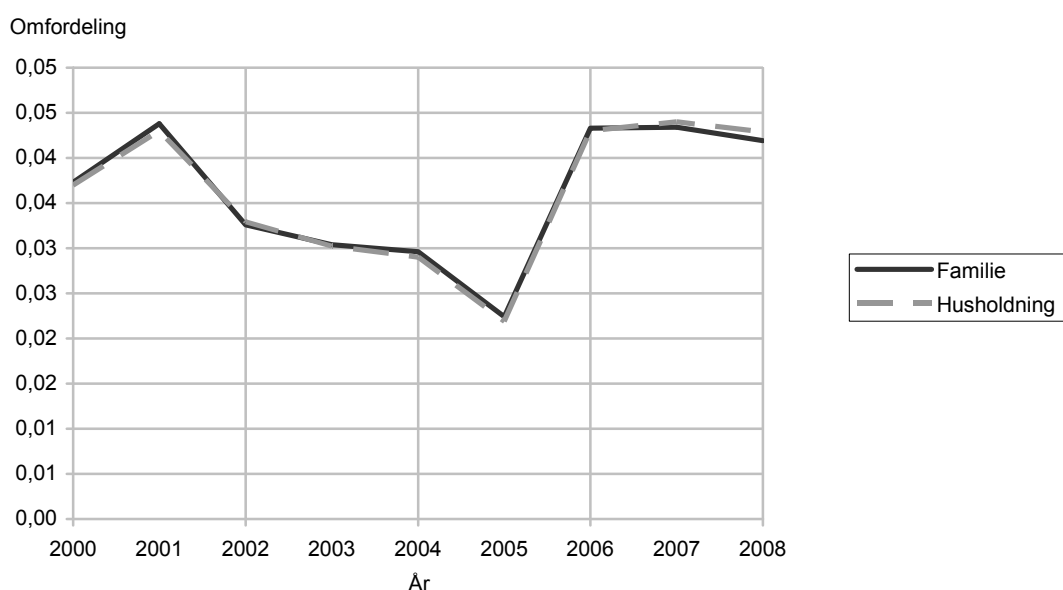
Den sentrale datakilden for informasjon om inntekt og skatt i perioden er 2000–2008 er Inntektsstatistikken for personer og familier, som er en totaltelling, det vil si dekker hele befolkningen. Fra og med 2005, da en tok i bruk Grunneiendoms-, Adresse- og Bygningsregisteret (GAB) for husholdningsinformasjon (Statistisk sentralbyrå, 2009b), skifter denne statistikkilden navn til Inntektsstatistikken for husholdninger (Statistisk sentralbyrå, 2010a), siden den inneholder informasjon om husholdningssammensetning, og ikke bare familie (og erstatter også det som tidligere var Inntektsstatistikken for husholdninger, basert på en utvalgsundersøkelse). Denne datakilden inneholder informasjon fra en hel rekke offentlige registre, som Selvangivelsesregisteret, Lønns- og trekkoppgaverregisteret, Utdanningsregistre, etc.

Som redegjort for i avnitt 4 er det viktig å kunne allokere overskudd i bedriftene over til de individuelle eierne, og for å kunne gjøre dette mest effektivt er det hensiktsmessig å basere seg på informasjon om hele befolkningen over hele perioden 2000–2008. Det betyr at vi for perioden 2000–2005 baserer oss på Inntektsstatistikken for familier og personer,¹⁷ men som beskrevet inkluderer ikke denne datakilden informasjon om hvilke husholdninger personene tilhører over hele perioden. Vi må derfor basere analysene på det noe snevrere familiebegrepet, det vil si at inntektene blir aggregert over familiemedlemmer i stedet for husholdningsmedlemmer. Dette vil ventelig ikke ha betydning for resultatene siden det er tidsutviklingen som er det sentrale her, og dette blir støttet av resultatene i figur 3. I figur 3 presenteres estimater for omfordeling, basert på Inntekts- og formuesundersøkelsen (utvalgsundersøkelse som inneholder husholdningsinformasjon) og Inntektsstatistikken for familier og personer, og vi ser at det stor overensstemmelse mellom resultatene med husholdning og familie som enhet.

¹⁷ Før 2005 var det to ulike kilder til data innenfor dette temaet, Inntekts- og formuesundersøkelsen (utvalgsbasert) og Inntektsstatistikken for familier og personer (totaltelling). Fra og med 2005 er dette en og samme undersøkelse.

Estimatene i tabell 3, som alle resultater presentert her, er basert på tall der inntektene i familiene er behandlet for sammenlikningsformål. For å kunne sammenlikne inntekter i familier av ulik størrelse og sammensetning vektet husholdningsinntektene med en såkalt ekvivalensskala. Dette gjøres fordi det er grunn til å anta at personer i en stor familie kan klare seg med mindre inntekt per person enn en enslig på grunn av stordriftsfordeler i konsumet. Her vektet familieinntektene med kvadratrotten av antall husholdningsmedlemmer. Hver enkelt persons inntekt er på den måten representert ved familiens totale inntekt fordelt på kvadratrotten av antall familiemedlemmer. Denne fremgangsmåten tilsvare metode 3 i oversikten i Ebert (1997).

Figur 3. Omfordeling målt ved Reynolds-Smolensky indeks, 2000–2008. Familie og husholdning som økonomisk enhet

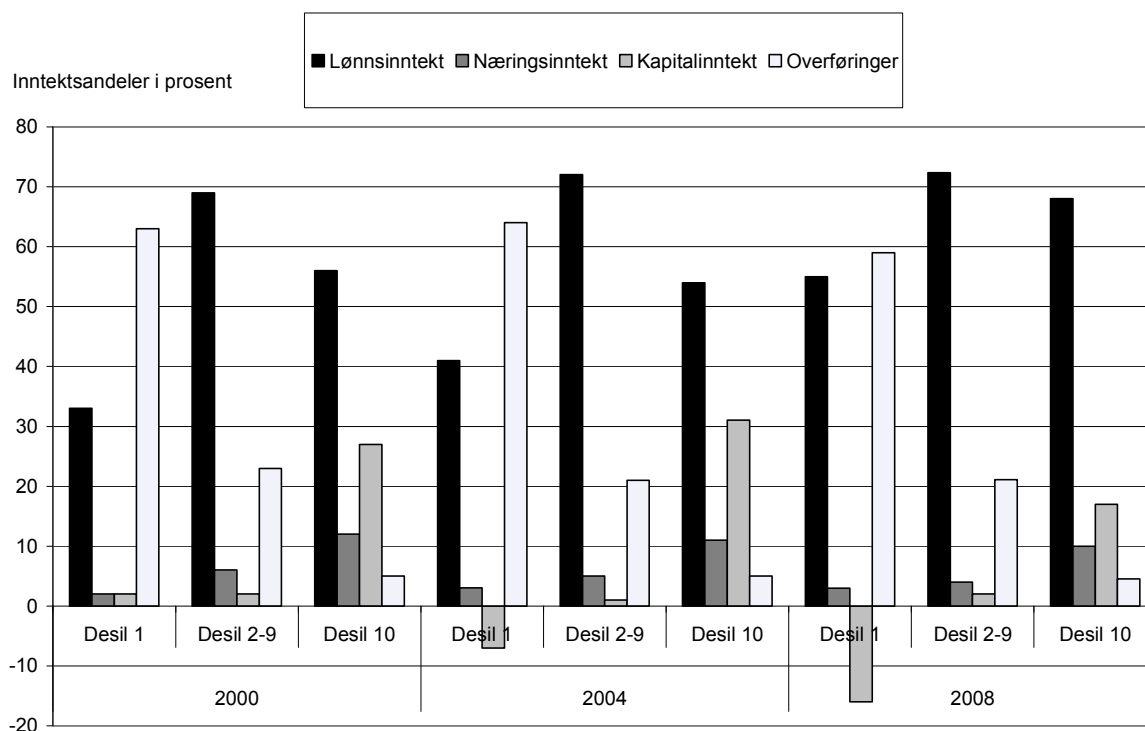


5.2 Omfordeling 2000–2008

Vi skal i det følgende diskutere utviklingen i omfordeling i perioden 2000–2008 med utgangspunkt i analyser basert på felles-referanse tilnærmingen, se avsnitt 3. For å forstå hva som driver graden av omfordeling over tid basert på innteksdefinisjonen som anvendes i offisiell statistikk fra Statistisk sentralbyrå (Statistisk sentralbyrå, 2010a), viser figur 4 ulike inntektskomponenters andeler (i 3 forskjellige år) av inntekt før skatt for ulike deler av inntektsfordelingen (desiler) for inntekt etter skatt. Figuren viser kapitalinntektenes skjeve fordeling, som primært skyldes den skjeve fordelingen av aksjeutbyttene. I hovedsak tilfaller aksjeutbytte de 10 prosent rikeste i befolkningen (desil 10), for eksempel tilfalt 95 prosent av utbyttene desil 10 i 2004. Figuren illustrerer også hvordan 2006-

reformen har påvirket utbyttene. Før reformen, i 2004, utgjorde kapitalinntektene (i gjennomsnitt) mer enn 30 prosent av total inntekt i desil 10,¹⁸ mens denne andelen har blitt redusert til 17 prosent i 2008.

Figur 4. Inntektsandeler av inntekt før skatt når individene er rangert ved inntekt etter skatt (justert med ekvivalensskala), i 2000, 2004 og 2008.



Dette mønsteret har klare konsekvenser for beskrivelsen av graden av omfordeling over tid. Husk at omfordelingsindeksen som benyttes, Reynolds-Smolensky indeksen ($\Pi_R = G_X - G_N$), består av to komponenter, ulikhet i inntekt før skatt og ulikhet i inntekt etter skatt. Når store deler av utbyttene faller bort etter 2006-reformen, reduseres både ulikheten før skatt og ulikheten i inntekt etter skatt. Siden utbyttene som faller bort utgjør en større andel av inntekt etter skatt er reduksjonen i inntekt etter skatt større enn for inntekt før skatt, som isolert sett betyr at omfordelingen øker når det tas ut mindre aksjeutbytte i de rikeste husholdningene. Økningen i omfordeling blir forsterket av at deler av aksjeutbyttet også blir skattlagt etter reformen, som reduserer ulikheten i inntekt etter skatt. Skatteletten på høyere inntekt i form av redusert toppskatt er ikke stor nok til å nøytralisere denne effekten. At reformen også inkluderte høyere minstefradrag bidrar også til økt omfordeling. I figur 5 vises totaleffekten av dette. Vi ser at omfordelingen øker fra 2005 til 2006, og holder seg på 2006-nivå både i 2007 og 2008, målt ved ”standard inntektsdefinisjon”. Tilsvarende ser vi at inntektsbegrepet

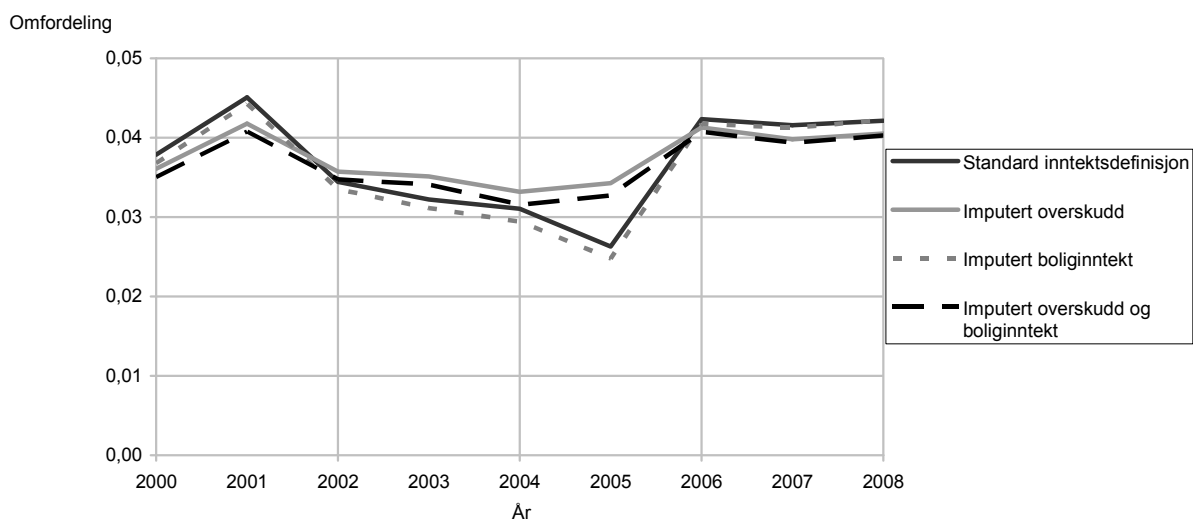
¹⁸ Se også figur 2, som illustrerer at utbyttene er høyere i 2005.

som inkluderer inntekter fra selveide boliger (og med fratrekk for renteutgifter) hovedsakelig viser det samme mønsteret.

Det er når vi tar hensyn til timing-effekter på utbytteutbetalingene at mønsteret endres. Ved å overføre overskuddene i aksjeselskapene over på eierne og la dette komme til beskatning (etter reformen) ser vi at den store reduksjonen i omfordeling i 2005 ved standard inntektsdefinisjon, som forventet, blir kraftig redusert. Etter reformen i 2006 øker omfordelingen som følge av at overskuddet blir skattlagt på mottakers hånd (utover skjerming). Vi ser også at omfordelingen etter reformen er noe lavere ved dette inntektsbegrepet enn ved standard inntektsdefinisjon. Det kan selvfølgelig reises tvil om overskuddet faktisk overføres og kommer til beskatning eller om det blir værende som egenkapital i bedriften. Så langt observerer vi at skattepliktig utbytte øker, fra 12,9 mrd kroner i 2007 til 19 mrd kroner i 2008.

Figur 5 viser at omfordeling ved skattesystemet er tilbake på 2001-nivå, da det var en midlertidig skatt på utbytte. Sammenlikner vi med tall tilbake på 90-tallet, se Thoresen (2004) og Nygård og Thoresen (2009), er dette et relativt høyt nivå på graden av omfordeling. Vi kan derfor konkludere med at skattereformen i 2006 har bidratt til at skattesystemet er mer omfordelende nå enn det var før reformen.

Figur 5. Graden av omfordeling (Reynolds-Smolensky indeks) 2000–2008, målt i forhold til felles referanse og fire ulike inntektsbegrep



5.3 Arbeidstilbudseffekter og omfordeling

Som redegjort for i avsnitt 4.2 er det viktig å undersøke betydningen av atferdsresponser til de lavere marginals kattene for lønnstakere, gitt ambisjonen om å vurdere og identifisere skattesystemets omfordelende effekt over tid.

Når vi oppjusterer inntektene over cirka 380 000 kroner i 2006 med ulike vekstfaktorer, avhengig av reduksjonene i marginalskatt (se figur 1) og antakelser om størrelsen på inntektsresponsene, kan vi sammenlikne graden av omfordeling med de nye tilpasningene med graden av omfordelingen uten inntektsjusteringer. Vi har gjort dette med basis i data for 2006 og med 3 anslag på inntektselastisiteter: 0,1, 0,2 og 0,3, basert på resultater fra Aarbu og Thoresen (2001) og Thoresen, Vattø og Aarbu (2010). Videre har fordelingene etter skatt blitt kontrollert for forskjeller mellom fordelingene før skatt med og uten inntektsrespons.

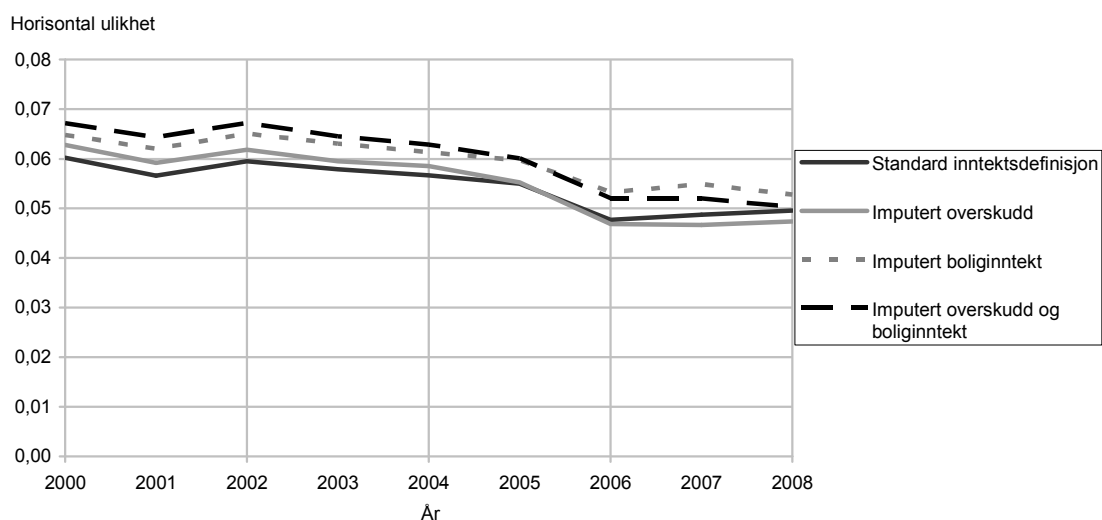
Det viser seg at denne indirekte effekten av skatteendringene har tilnærmet ingen effekt på graden av omfordeling. Årsaken ligger i at selv om ulikheten i inntekt etter skatt øker, som isolert sett betyr redusert omfordeling, så skjer dette til et høyere nivå på ulikhet i inntekt før skatt, som trekker i andre retning. Inntektsresponsene er ikke store nok og blir moderert av at det fremdeles er progresjon i lønnstakerbeskatningen. Totalt sett er effekten av tilpasninger på omfordeling derfor svært liten.

5.4 Horisontal ulikhet

Som redegjort for ovenfor forventes det at reformen reduserer skattesystemets horisontale ulikhet, målt som graden omrangering av husholdninger i overgangen fra inntekt før skatt til inntekt etter skatt. Dette bekreftes av beskrivelsen i figur 6, som viser en markert nedgang i omrangeringen etter reformen i 2006. Dette gjelder for alle de fire inntektsbegrepene som er benyttet. Som for resultatene presentert så langt, så er resultatene basert på en felles referansebane.

Igjen vil nok årsaksforklaringene til denne utviklingen være litt forskjellig for de ulike inntektsbegrepene. Ved bruk av standard inntektsbegrep er det trolig reduksjonen i utbytte som forklarer nedgangen, mens det ved inntektsbegreper som inkluderer reell avkastning fra selskapssektoren, er den likere beskatningen av lønnstakere og kapitaleiere som bidrar til redusert horisontal ulikhet etter reformen. Vi ser også den horisontale ulikheten øker noe ved inntektsbegrepene som inkluderer boliginntekt, som trolig skyldes at boliginntektene ikke beskattes.

Figur 6. Utvikling i horisontal ulikhet 2000–2008, målt ved omrangering og ved fire ulike inntektsbegrep



6. Oppsummering

Skattereformen i 2006 innebar endringer som trekker som både bidrar til økt omfordeling, gjennom beskatning av utbytte hos mottaker (over normalavkastningen), og endringer som reduserer omfordelingen, som redusert marginalsatt på høye lønnsinntekter. I denne artikkelen har vi diskutert utviklingen i graden av omfordeling i det norske skattesystemet som helhet, og vi finner at omfordelingen har økt etter skattereformen i 2006. Skattesystemets omfordelende effekt etter reformen er tilbake på et relativt høyt nivå historisk sett etter at en har sett en fallende tendens på 2000-tallet. Dette resultatet er uavhengig av valg av inntektsbegrep.

Vurdert ved standard innteksdefinisjon (som anvendt i offisiell statistikk) øker omfordelingen etter reformen som følge av at utbyttene reduseres og ved at de gjenværende utbyttene er beskattet. Når vi anvender et inntektsbegrep som er basert på at overskuddet fra aksjeselskaper er tilordnet individene (uavhengig av om det er utbetalt eller ikke) og avkastning utover normalavkastningen er beskattet, øker omfordelingen om lag i samme grad som ved standard innteksdefinisjon. Men nå er det beskatningen av overskuddet som driver resultatet. Vi argumenterer for at de latente skatteforpliktelsene behandles symmetrisk med inntektene som er allokert til eierne. Realismen i dette alternativet styrkes av at eierne faktisk begynner å ta ut utbytte igjen etter at en observerte et kraftig fall i utbytteutbetalingene i årene etter reformen (som også skyldtes at det var tatt ut mye rett før reformen).

Tilsvarende finner vi også at reformen reduserte den horisontal ulikheten i skattesystemet. Dette resultatet er også uavhengig av valg av inntektsbegrep. For inntektsbegreper som inkluderer reell avkastning fra selskapssektoren, er det den likere beskatningen av lønnstakere og kapitaleiere som bidrar til redusert horisontal ulikhet etter reformen.

Det er et hovedbudskap i artikkelen at det eksisterer flere ulike innfallsvinkler og metoder for måling av fordelingseffekter av skattereformer. Det vil være et viktig ambisjon for fremtidig arbeid med denne og andre skattereformer å diskutere resultater fra alternative beskrivelser av de fordelingsmessige konsekvensene.

Referanser

- Alstadsæter, A. og E. Fjærli (2009): Neutral Taxation of Shareholder Income? Corporate Responses to an Announced Dividend Tax, *International Tax and Public Finance* **16**, 571–604.
- Atkinson, A.B. (1980): “Horizontal Equity and the Distribution of the Tax Burden”, i H. Aaron and M.J. Boskin (red.): *The Economics of Taxation*, Washington D.C: Brookings Institution, 3–18.
- Blundell, R. og T. MaCurdy (1999): “Labor Supply: A Review of Alternative Approaches”, i O. Ashenfelter og D. Card (red.): *Handbook of Labor Economics*, Vol 3A, Amsterdam: Elsevier, 1559–1695.
- Dagsvik, J.K., T. Kornstad, Z. Jia og T.O. Thoresen (2008): Tilbudsvirkninger ved skattereformer: Virkninger av utvalgte skattereformer ved modellen LOTTE-Arbeid. *Norsk Økonomisk Tidsskrift* **122**, 2008, 1–19.
- Dagsvik J.K., M. Locatelli og S. Strøm (2009): Tax Reform, Sector-specific Labor Supply and Welfare Effects, *The Scandinavian Journal of Economics* **111**, 299–321.
- Dardanoni, V., and P.J. Lambert (2002): Progressivity Comparisons, *Journal of Public Economics* **86**, 99–122.
- Ebert, U. (1997): Social Welfare when Needs Differ: An Axiomatic Approach, *Economica* **64**, 233–244.
- Feldstein, M. (1995): The Effect of Marginal Tax Rates on Taxable Income: A Panel Study of the 1986 Tax Reform Act, *Journal of Political Economy* **103**, 551–572.
- Fjærli, E. og A. Raknerud (2009): The Investment and Financing Decisions of Closely Held Firms when there is a Tax on the Equity Premium, Discussion Papers 594, Statistisk sentralbyrå.
- Haig, R. M. (1921): The Concept of Income – Economic and Legal Aspects, i R.M. Haig (red.): *Comprehensive Income Taxation*, The Brookings Institution, New York: Columbia University Press.
- Hansen, K., B. Lian, R. Nesbakken og T.O. Thoresen (2008): *LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer*, Rapporter 2008/36, Statistisk sentralbyrå.

- Hicks, J.R (1946): *Value and Capital: An Inquiry into Some Fundamental Principles of Economic Theory*, Oxford: Oxford University Press.
- Jenkins, S.P. (1988): Empirical Measurement of Horizontal Inequity, *Journal of Public Economics* **37**, 305–329.
- Kaplow, L. og S. Shavell (2002): *Fairness versus Welfare*, Cambridge (MA) and London: Harvard University Press.
- Kasten, R., F. Sammartino og E. Toder (1994): “Trends in Federal Tax Progressivity”, in J. Slemrod (ed.): *Tax Progressivity and Income Inequality*, Cambridge (MA): Cambridge University Press.
- King, M.A. (1983): An Index of Inequality: with Applications to Horizontal Inequity and Social Mobility, *Econometrica* **51**, 99–115.
- Kornstad, T. og T.O. Thoresen (2006): Effects of Family Policy Reforms in Norway: Results from a Joint Labour Supply and Childcare Choice Microsimulation Analysis, *Fiscal Studies* **27** (3), 339–371.
- Lambert, P.J. (2001): *The Distribution and Redistribution of Income*, Third edition, Manchester and New York: Manchester University Press.
- Lambert, P.J. og T.O. Thoresen (2009): Base Independence in the Analysis of Tax Policy Effects: with an Application to Norway 1992-2004, *International Tax and Public Finance* **16**, 219–252.
- Lambert, P.J., T.O. Thoresen og E.E. Bø (2010): Horizontal Inequity under a Dual Income Tax System: Principles and Measurement, upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.
- Lambert, P.J., R. Nesbakken og T.O. Thoresen (2010): On the Meaning and Measurement of Redistribution in Cross-Country Comparisons, Working Paper No. 532, February 2010, Luxembourg Income Study (LIS).
- Langseth, A. og G. Claus (2007): “Inntekt og skatt for næringsvirksomhet”, i G. Claus, E. Fjærli og A. Walseth (red): *Inntekt, skatt og overføringer 2007*, Statistiske analyser 97, Statistisk sentralbyrå.
- Mirrlees, J. (1971): Exploration in the Theory of Optimal Income Taxation, *Review of Economic Studies* **38**, 205–29.
- NOU 1989:14 Bedrifts- og kapitalbeskatningen - en skisse til reform.
- NOU 2003:9 Skatteutvalget. Forslag til endringer i skattesystemet.
- Nygård, O.E. og T.O. Thoresen (2009): ”Fordeling av skattebyrden 1995-2006”, Vedlegg 5 i NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, Oslo, 362-373.
- Plotnick, R. (1981): A Measure of Horizontal Inequity, *Review of Economics and Statistics* **63**, 283–288.
- Reynolds, M. og E. Smolensky (1977): *Public Expenditures, Taxes, and the Distribution of Income: The United States, 1950, 1961, 1970*, New York: Academic Press.
- Sen, A. (1979): Personal Utilities and Public Judgements: or What’s Wrong with Welfare Economics, *The Economic Journal* **89**, 537–558.

Simons, H. (1938): *Personal Income Taxation: The Definition of Income as a Problem of Fiscal Policy*, Chicago: University of Chicago Press.

Statistisk sentralbyrå (2009): Aksjestatistikk, <http://www.ssb.no/emner/11/01/aksjer/>.

Statistisk sentralbyrå (2010a): Inntektsstatistikk for husholdninger, <http://www.ssb.no/emner/05/01/ifhus/>.

Statistisk sentralbyrå (2010b): Regnskapsstatistikk for ikke-finansielle aksjeselskaper, <http://www.ssb.no/emner/10/regnno/>.

Sørensen, P.B. (2005). Neutral Taxation and Shareholder Income, *International Tax and Public Finance* **12**, 777–801.

Thomassen, A. og I. Melby (2009): Beregning av boligformue, Notater 2009/53, Statistisk sentralbyrå.

Thoresen, T.O. (2004): Reduced Tax Progressivity in Norway in the Nineties. The Effect from Tax Changes, *International Tax and Public Finance* **11**, 487-506.

Thoresen, T.O., J. Aasness og Z. Jia (2010): The Short-Term Ratio of Self-Financing of Tax Cuts: an Estimate for Norway's 2006 Tax Reform, *National Tax Journal* **63**, 93–120.

Thoresen, T.O. og A. Alstadsæter (2010): Shifts in Organizational Form under a Dual Income Tax System, kommer i FinanzArchiv/Public Finance Analysis.

Thoresen, T.O., E.E. Bø, E. Fjærli og E. Halvorsen (2010), Redistributjonal Effect of Tax Reform. A Suggestion for Evaluation of Tax Policy Contributions, upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.

Thoresen, T.O., T.E. Vattø og K.O. Aarbu (2010): The Elasticity of Taxable Income Revisited. Are Norwegians Still Less Sensitive to Tax Changes?, upublisert notat, Statistisk sentralbyrå.

Zimmer, F. (2005): *Internasjonal inntektsskatterett*, 3. utg, Oslo: Universitetsforlaget.

Aaberge, R., U. Colombino og S. Strøm (2000): Labor Supply Responses and Welfare Effects from Replacing Current Tax Rules by a Flat Tax: Empirical Evidence from Italy, Norway and Sweden, *Journal of Population Economics* **13**, 595–621.

Aarbu, K.O. og T.O. Thoresen (2001): Income Responses to Tax Changes - Evidence from the Norwegian Tax Reform, *National Tax Journal* **54**, 319–335.