



FINANSDEPARTEMENTET

Beregningskonvensjoner 2015

Skatteøkonomisk avdeling

[09.10.2014]

Forord

Formålet med denne rapporten er å gjøre rede for de metoder Finansdepartementet benytter for å beregne virkningene på statens inntekter av *diskresjonære endringer* i skatte- og avgiftsregelverket, ofte omtalt som *provenyvirkninger*. Dette kan for eksempel være provenyvirkningene av å endre en skatte- eller avgiftssats eller provenyvirkningene av å endre et skatte- eller avgiftsgrunnlag. Slike beregninger gjøres i forbindelse med utarbeidelsen av regjeringens skatte- og avgiftsopplegg, men også i forbindelse med blant annet svar på spørsmål fra Stortinget. I denne rapporten beskrives metodene som ble benyttet ifm. arbeidet med statsbudsjettet for 2015.

Beregning av provenyvirkningene av forslag til skatte- og avgiftsendringer, må være konsistente og uavhengig av om forslagene kommer fra regjeringen, Stortinget eller andre. Gjennom å publisere beregningskonvensjonene ønsker departementet å bidra til større åpenhet og kunnskap om det metodiske grunnlaget for beregningene.

Publiseringen vil også kunne gi grunnlag for en faglig debatt om metodene som departementet benytter. Det vil kunne forbedre metodene og dermed gi bedre provenyberegninger.

Denne rapporten er først og fremst en håndbok for Finansdepartementet, men rapporten kan også være av interesse for politiske partier, enkeltpersoner og politikere, ulike interessegrupper, media og skatteforskere.

Beregningskonvensjoner 2015 er skrevet av ansatte ved Skatteøkonomisk avdeling i Finansdepartementet. Vi tar gjerne imot merknader til beregningskonvensjonene på postmottak@fin.dep.no.

Innhold

1.	Hvorfor beregningskonvensjoner?.....	5
2.	Det rettslige grunnlaget for provenyberegninger	7
3.	Hovedprinsipper.....	8
3.1	Referansesystem for skatte- og avgiftsreglene og referansealternativ for provenyberegninger	8
3.1.1	Referansesystem for skatte- og avgiftsreglene	8
3.1.2	Referansealternativ for provenyberegninger	9
3.2	Provenyberegninger uten atferdsvirkninger	9
3.3	Provenyberegninger med atferdsvirkninger	9
3.4	Varige virkninger.....	11
3.5	Virkninger av ekspansiv finanspolitikk	11
3.6	Nye skattegrunnlag	12
3.7	Sammenhengen mellom påløpt og bokført proveny.....	12
4.	Direkte skatt.....	14
4.1	Inntekts- og formuesskatt for personer.....	14
4.1.1	Regelverk	14
4.1.2	Referansesystem	15
4.1.3	Provenyberegninger	15
4.1.4	LOTTE-Skatt.....	15
4.2	Arbeidsgiveravgift	17
4.3	Selskapsskatt.....	17
4.3.1	LOTTE-AS.....	19
4.4	Særskatteregimer	20
4.4.1	Petroleum.....	20
4.4.2	Kraft.....	20
4.4.3	Rederi	21
4.5	Eiendomsskatt	22
5.	Indirekte skatt	23
5.1	Merverdiavgift	23
5.1.1	Proveny ved grunnlagsendring	24

5.1.2	Proveny ved endring i satser	24
5.2	Særagifter	25
5.2.1	Provenyanslag av avgiftsendringer	26
5.2.2	LOTTE-Konsum	31
5.2.3	KONSUM-G.....	32
6.	Toll.....	33
6.1	Inntekt fra toll	33
6.2	Auksjon av tollkvoter.....	33
7.	Langsiktige atferdsvirkninger ved skatte- og avgiftsendringer	35
7.1	Nærmere om atferdsvirkninger av skatt på arbeid	35
	<i>Atferdsvirkninger av redusert marginalsatt på lave inntekter</i>	36
	<i>Atferdsvirkninger av redusert marginalsatt på høye inntekter</i>	38
7.2	LOTTE-Arbeid	40
7.3	Arbeidstilbudsvirkninger av avgiftsendringer.....	45
7.4	Atferdsvirkninger av endringer i selskapsskatten	45
7.5	Atferdsvirkninger av endringer i skatt på personlig kapitalinntekt	46
	Vedlegg 1: Regelverkstabeller 2014	48
	Vedlegg 2: Vekstforutsetninger i LOTTE	60
	Referanser	61

1. HVORFOR BEREGNINGSKONVENSJONER?

Regjeringen utarbeider hvert år et skatte- og avgiftsopplegg som en del av statsbudsjettet.¹ Som hovedregel vil skatte- og avgiftsopplegget inkludere en rekke endringer i både skatte- og avgiftssatser og i skatte- og avgiftsgrunnlag. Under Stortingets behandling av statsbudsjettet vurderes ytterligere endringer. Dette kan være i forbindelse med opposisjonens arbeid med alternative budsjettforslag eller i forbindelse med forhandlinger om en budsjettavtale mellom partiene på Stortinget. Endringer i skatte- og avgiftsregelverket, såkalte diskresjonære endringer, vil som regel påvirke statens inntekter fra skatter og avgifter. Virkningene på statens inntekter av *diskresjonære endringer* i skatte- og avgiftsregelverket omtales ofte som *provenyvirkninger*, til forskjell fra endringer i skatte- og avgiftsinntektene som skyldes at grunnlagene endrer seg som følge av endringer i den makroøkonomiske utviklingen.² Et godt beslutningsgrunnlag må inneholde informasjon om hvilke provenyvirkninger forslag til endringer i skatte- og avgiftsregelverket har.

I denne rapporten beskrives beregningsmetodene som anvendes for å anslå provenyvirkninger av diskresjonære endringer i skatte- og avgiftsregelverket i det enkelte budsjettår. Beregningskonvensjoner kan i prinsippet omfatte metoder for å vurdere endringer både på budsjettets inntekts- og utgiftsside. Her er oppmerksomheten rettet mot skatte- og avgiftsinntektene. Vi viser til at det også eksisterer planleggingsverktøy for viktige utgiftskomponenter. I tillegg til modellverktøyet MOSART (Fredriksen, 1998) som har et mer langsiktig dynamisk perspektiv, brukes det beregningsmodeller for kortsiktige effekter.³

Finansdepartementets anslag på provenyvirkninger av skatte- og avgiftsendringer utføres ved hjelp av en rekke ulike metoder. De varierer fra avanserte modeller til enkle anslag utelukkende basert på statistikk. Hvilken metode som brukes avhenger av hvilke modeller som er utviklet, hvilke datagrunnlag som er tilgjengelige, og hvilken tidsfrist beregningen gjøres under.

Statistisk sentralbyrå spiller en sentral rolle i dette arbeidet, både som dataleverandør og gjennom å utvikle og vedlikeholde modeller på skatteområdet. Beregningsmodellene er samlet under modellkonseptet LOTTE. En sentral modell er LOTTE-Skatt,⁴ som brukes til å beregne provenyvirkninger av endringer i inntektsskatten og formuesskatten for personer. Av hensyn til datasikkerhet og krav til

¹ Skatte- og avgiftsopplegget publiseres i en egen proposisjon, *Prop. 1 LS Skatter, avgifter og toll*.

² Beregningskonvensjonene omfatter ikke metoder for å anslå hvordan skattegrunnlagene, og dermed skatteinntektene, påvirkes av den økonomiske utviklingen. Det er hvordan vi beregner virkninger av *endringer* i skatte- og avgiftsreglene som beskrives i konvensjonene (såkalte diskresjonære endringer).

³ Se Lian, Midttømme og Thoresen (2012) for endringer i foreldrebetaling i barnehager og skolefritidsordning. Det vises også til utviklingsarbeid for å reetablere modellen LOTTE-Trygd, se beskrivelse av tidligere modell i Arneberg m.fl. (1995).

⁴ Se Hansen, Lian, Nesbakken og Thoresen (2008).

modelltilpasning utføres en vesentlig del av det praktiske beregningsarbeidet i Statistisk Sentralbyrå. Også andre institusjoner, som Skatteetaten, bidrar med data i det praktiske arbeidet.

I flere land pågår det diskusjoner om hvordan en skal beregne effekter av endringer i skattesystemet, se blant annet omtale av diskusjonen i USA i Thoresen, Aasness og Jia (2009). Flere steder publiseres det allerede beregningskonvensjoner eller tilsvarende dokumenter. I Sverige har Finansdepartementet publisert årlige Beräkningskonventioner siden 1997, og i USA redegjør Joint Committee On Taxation for sine metoder.^{5, 6}

En publisering av beregningskonvensjonene er viktig av flere grunner. For det første oppnås en åpenhet om beregning av provenyvirkningene av forslag til skatte- og avgiftsendringer. Dette kan bidra til en felles forståelse for de valg av metoder som er gjort. For det andre kan åpenheten føre til en faglig debatt om metodene som departementet benytter. Det vil kunne forbedre metodene og dermed gi bedre provenyberegninger. Ikke minst er det viktig å identifisere områder der beslutningsgrunnlaget er svakt, og der det er behov for ytterligere innsats for å oppnå forbedringer.

Større skatte- og avgiftsendringer kan gi endringer i den enkelte person eller bedriftens tilpasning over tid, for eksempel ved endringer i arbeidstilbud, sparing, konsum og investeringer. Slike tilpasninger vil ofte ikke skje umiddelbart, men gradvis over tid, i noen tilfeller over svært lang tid. Når slike atferdsvirkninger har utspilt seg i økonomien, kan langsiktige provenyvirkinger avvike en del fra provenyvirkningene for budsjettåret. I avsnitt 7 redegjøres det nærmere for slike virkninger.

⁵ Beräkningskonventioner 2013 er tilgjengelig på <http://www.regeringen.se/sb/d/15683/a/200767>.

⁶ Se <https://www.jct.gov/publications.html?func=select&id=3> og JCT (2005): *Overview Of Revenue Estimating Procedures And Methodologies Used By The Staff Of The Joint Committee On Taxation*. JCX-1-05 (https://www.jct.gov/publications.html?func=download&id=1181&chk=1181&no_html=1)

2. DET RETTSLIGE GRUNNLAGET FOR PROVENYBEREGNINGER

Skatter, avgifter og toll vedtas av Stortinget i medhold av Grunnlovens § 75 a.

Det tilkommer Storthinget (...) at paalægge Skatter, Afgifter, Told og andre offentlige Byrder, som dog ikke gjælde udover 31te December i det næst paafølgende Aar, med mindre de af et nyt Storthing udtrykkelig fornyes.

Anslag over statens inntekter fra skatter, avgifter og toll, innarbeides på statsbudsjettets inntektsside. Statsbudsjettet skal utformes i tråd med Bevilgningsreglementet fastsatt av Stortinget.⁷

Bevilgningsreglementet § 3 første ledd slår fast at budsjetterminen er ett år, og at den følger kalenderåret. Denne bestemmelsen må ses i sammenheng med Grunnloven § 75 a som fastsetter at skatter, avgifter og toll bare gjelder for ett kalenderår om gangen.

Etter bevilgningsreglementet § 3 annet ledd annet punktum skal bevilgningene være ”basert på realistiske anslag over utgifter og inntekter”. Provenyanslag må derfor gi et best mulig anslag på statens inntekter fra skatter, avgifter og toll. Avveiningene i budsjettpolitikken må baseres på sammenlignbart tallmateriale. Dette tilsier at en bør behandle inntektssiden og utgiftssiden symmetrisk.

Etter bevilgningsreglementet § 3 tredje ledd skal utgifter og inntekter ”tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt ...”. Statsbudsjettet settes opp etter kontantprinsippet. Budsjettet skal derfor bare inneholde de inntektene fra skatter, avgifter og toll som antas å bli innbetalt i budsjettåret.

Virkningene i budsjettåret vil ofte være av begrenset betydning for vurderingene av større reformer. For større endringer bør derfor budsjettanslagene suppleres med relevante analyser av tiltakenes samlede virkninger over tid.

Metodene som benyttes til å anslå statens inntekter fra skatter, avgifter og toll, bør ha bred faglig og politisk oppslutning. Metodene må også være praktisk håndterbare, og ressursbruken må stå i forhold til vesentligheten av virkningene.

⁷ Bevilgningsreglementet ble vedtatt av Stortinget 19. november 1959, med senere endringer, senest av 26. mai 2005.

3. HOVEDPRINSIPPER

Finansdepartementets metoder for provenyberegninger tar utgangspunkt i at det etableres en referansealternativ for provenyet, dvs. et anslag på provenyet dersom skatte- og avgiftsregelverket forblir reelt uendret. Deretter beregnes virkninger av endringer i skatte- og avgiftsregelverket. Avhengig av hvilke skatte- eller avgiftsendring som vurderes, kan det være viktig å ta hensyn til at skatte- og avgiftsendringer også vil påvirke atferden til husholdninger og selskaper, og at provenyanslagene påvirkes av disse tilpasningene.

I det følgende beskrives metodene som Finansdepartementet benytter ved beregning av provenyvirkninger av endringer i skatte-, avgifts- og tollregelverket.

3.1 Referansesystem for skatte- og avgiftsreglene og referansealternativ for provenyberegninger

3.1.1 Referansesystem for skatte- og avgiftsreglene

Provenyvirkningene av endringer i skatte- og avgiftsreglene i budsjettåret beregnes i forhold til et referansesystem for skatte- og avgiftsregelverket. Referansesystemet er kjennetegnet ved at skatter og avgifter holdes reelt sett uendret fra året forut for budsjettåret. Det innebærer at grenser og verdisatser⁸ i skatte- og avgiftsregelverket justeres hvert år i takt med anslag for den relevante vekstfaktoren, for eksempel veksten i konsumpriser, lønninger, pensjoner eller formuesverdier.

Referansesystemet for *skatt* er basert på vedtatte skatteregler for inneværende år, hvor fradrag og inntektsgrenser i den generelle satsstrukturen i personbeskatningen i hovedsak er justert med anslått lønnsvekst. En skattyter som kun har standardfradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt som er identisk med anslått lønnsvekst, får da tilnærmet samme gjennomsnittlige inntektsskatt i referansesystemet som i inneværende år. Tilsvarende justeres bunnfradraget i formuesskatten i referansesystemet med formuesveksten slik at en person med en formuessammensetning lik gjennomsnittet får samme formuesskatt i referansesystemet som i inneværende år, målt som andel av formuen. Særskilte fradrag og enkelte andre grenser i personbeskatningen justeres med anslått prisvekst (endring i konsumprisindeksen).

I referansesystemet for *særavgiftene* justeres alle kvantumssatsene med anslått generell vekst i konsumpriser. Avgiftsbelastningen i referansesystemet blir dermed reelt sett uendret. Referansesystemet for *merverdiavgiften* baseres på gjeldende merverdiavgiftsregelverk.

I referansesystemet for 2015 er lønnsveksten anslått til 3,3 pst., prisveksten til 2,1 pst., veksten i minste pensjonsnivå til 2,8 pst. og veksten i ordinær alderspensjon til 2,53 pst.

⁸ Procentsatser, som f.eks. merverdiavgiftssatsen på 25 pst. og trygdeavgiften på 8,2 pst., er uendret i referansesystemet.

Det vises til vedlegg 1 for en oversikt over satser og beløpsgrenser i skatte- og avgiftsregelverket i 2014.

Etter at regjeringens forslag til skatte- og avgiftsopplegg er lagt fram i oktober, vil provenyvirkningen av ytterligere forslag til endringer i skatte- og avgiftsreglene beregnes i forhold regjeringens forslag. Etter at Stortinget har vedtatt skatte- og avgiftsopplegget, vil provenyvirkningen av ytterligere forslag til endringer i skatte- og avgiftsreglene beregnes i forhold det vedtatte skatte- og avgiftsopplegget.

3.1.2 Referansealternativ for provenyberegninger

Provenyet som følger av at alle skatter og avgifter holdes reelt sett uendret, omtales gjerne som *referansealternativet* for skatte- og avgiftsinntektene. Referansealternativet bestemmes av referansesystemet for skatte- og avgiftsregelverket og anslått utvikling i skatte- og avgiftsgrunnlagene. Framskrivningen av skatte- og avgiftsgrunnlagene bygger på anslag for den makroøkonomiske utviklingen.

3.2 Provenyberegninger uten atferdsvirkninger

Ved den enkleste formen for provenyberegning antas det at skatte- eller avgiftsendringen ikke endrer husholdningenes eller bedriftenes atferd. Provenyvirkningen gjenspeiler da kun den direkte virkningen på skatteinntektene. For eksempel beregnes provenyvirkningen av en satsendring som skattegrunnlaget multiplisert med endringen i skatte- eller avgiftssatsen.

Provenyberegninger som kun inkluderer direkte virkninger, vil i mange tilfeller være en god tilnærming til provenyvirkningen i budsjettåret som regelen endres. Dette gjelder i de tilfellene hvor det er liten grunn til å anta at endringen vil gi vesentlige atferdsendringer på kort sikt og hvor regelverksendringer i liten grad vil påvirke andre skattegrunnlag.

I enkelte tilfeller tar en hensyn til at endringer i ett skattegrunnlag vil påvirke et annet skattegrunnlag. Regelverksendringen vil da ha en indirekte virkning på det samlede skatteprovenyet gjennom et skattegrunnlag som ikke er direkte berørt av regelverksendringen. Slike provenyberegninger er mest aktuelle å bruke i de tilfeller hvor regelverksendringen vil kunne ha betydelig innvirkning på andre skattegrunnlag.

3.3 Provenyberegninger med atferdsvirkninger

Endringer i skatter, avgifter og enkelte offentlige utgifter kan ha betydning for offentlige finanser utover den umiddelbare, direkte budsjettvirkningen. Det skyldes at endringene kan påvirke bedriftenes og husholdningenes atferd. For eksempel vil en økning i en særavgift normalt føre til at prisen på varen øker, og at etterspørselen reduseres.

Det er rimelig å anta at det vil ta tid før endringer i beskatningen av arbeids- og trygdeinntekter vil slå ut i atferdsendringer som gir et varig endret arbeidstilbud. Mange har fast arbeidstid og kan derfor ikke endre arbeidstiden uten å finne seg ny jobb eller reforhandle eksisterende arbeidskontrakter. På denne bakgrunn vil som

regel provenyvirkningen uten atferdsendringer være den mest relevante å innarbeide i budsjettet.

I enkelte tilfeller kan det imidlertid være relevant å legge til grunn atferdsvirkninger allerede første året. Generelt skjer finansielle tilpasninger forholdsvis raskt, mens realøkonomiske tilpasninger tar lengre tid. For eksempel ble utbyttene mer enn halvert fra 2000 til 2001 som følge av den midlertidige utbytteskatten i 2001. Innføring av utbytteskatt med skjerming fra 2006 reduserte utbyttene med over 90 pst. fra 2005 til 2006. Også ved avgiftsendringer kan tilpasninger i konsumet skje ganske fort. Generelt innarbeider departementet derfor atferdsvirkninger i budsjettanslagene for avgifter. Det kan også være aktuelt å legge til grunn relativt raske tilpasninger ved enkelte endringer i inntektsskatten for personer. Ett eksempel er omleggingen av pensjonistbeskatningen i 2011, der departementet antok en viss virkning på arbeidstilbudet første året.

I enkelte tilfeller vil tilpasningene kunne komme før skatteendringen har trådt i kraft. Et eksempel er utbytteskatten som ble innført som en del av skattereformen 2006. Mange personlige aksjonærer tilpasset seg den varslede utbytteskatten ved å ta ut store, skattefrie utbytter før reformen. De ekstraordinære utbyttene før reformen ble i stor grad tilbakeført til selskapene i form av lån og ny egenkapital. På denne måten fikk aksjonærene omgjort tilbakeholdt overskudd, som ville blitt skattepliktig ved utdeling etter reformen, til innbetalt lån og ny egenkapital som kan tas ut uten utbyttebeskatning også etter reformen. Et annet eksempel er omleggingen av engangsavgiften. Da budsjettforslaget ble lagt fram i oktober 2006, ble det klart at biler med lave CO₂-utslipp ville få lavere engangsavgift etter 1. januar 2007, mens biler med høye CO₂-utslipp ville få høyere engangsavgift. Dette førte til at folk utsatte kjøp av bilmodeller som ville bli rimeligere, mens de framskyndte kjøp av bilmodeller som ville bli dyrere.

Normalt vil en provenyberegning som inkluderer atferdsvirkninger, kun inneholde den *direkte virkningen* på skatteinntektene gjennom det skattegrunnlaget som blir direkte påvirket av regelverksendringen. Provenyberegningen vil da både ta hensyn til regelverksendringen og hvordan atferdsendringer hos husholdninger og selskaper vil påvirke skattegrunnlaget.

Provenyberegninger med atferd som kun inkluderer direkte virkninger, vil i mange tilfeller være en god tilnærming til provenyvirkningen av en regelverksendring. Dette gjelder i de tilfeller hvor regelverksendringen i liten grad vil påvirke andre skattegrunnlag.

I enkelte tilfeller bør en ta hensyn til at endringer i ett skattegrunnlag vil gi atferdsvirkninger som også vil påvirke andre skattegrunnlag. Regelverksendringen vil da ha en *indirekte virkning* på skatteprovenyet via et skattegrunnlag som ikke er direkte berørt av regelverksendringen. For eksempel vil en økning i avgiftene på brennevin ikke bare øke prisen og redusere etterspørselen etter brennevin. Økningen kan også vri alkoholkonsumet fra brennevin til vin eller øl.

En økning i spritavgiften kan derfor gi økt proveny fra avgiftene på vin og øl.

3.4 Varige virkninger

Den varige virkningen av en skatteendring omfatter alle langsiktige virkninger. Hvor lang tid det tar før alle tilpasninger er fullstendig innfaset, vil avhenge av hvilken skatt som endres. Generelt skjer finansielle tilpasninger forholdsvis raskt, mens realøkonomiske tilpasninger tar lengre tid. Atferdsvirkninger utover budsjettåret drøftes nærmere i kapittel 7.

3.5 Virkninger av ekspansiv finanspolitikk

Alle skattelettelse må før eller siden finansieres. Det skjer enten ved å øke andre skatter og avgifter, redusere utgiftene eller ved å betale rentekostnader (eller tapte renteinntekter ved tæring på formue) ved underskudd i offentlige budsjetter. Finansieringen av en skattelette kan også påvirke skattegrunnlagene, som for eksempel ved reduksjon i offentlige utgifter.

En skattelette som i utgangspunktet er ufinansiert, vil på kort sikt kunne føre til at disponibel inntekt øker.⁹ Økte inntekter i privat sektor vil på kort sikt øke samlet etterspørsel og aktivitet i økonomien. Dermed øker også skatteinntektene, og den initiale svekkelsen av statsbudsjettet dempes. Aktivitetsutslaget vil blant annet avhenge av hvor mye ledige ressurser det er i økonomien. I en høykonjunktur vil aktivitetsutslaget være lite¹⁰, mens det i en lavkonjunktur kan være stort. Over tid må alle skattelettelse uansett finansieres gjennom økte skatter eller reduserte utgifter. Det vil isolert sett redusere etterspørselen etter varer og tjenester, og således motvirke utslaget på aktivitetsnivå og budsjettbalanse av den initiale skattelettelsen. I en analyse av Cappelen m.fl. (2010) framgår dette ved at den økte rentebelastningen av svekket budsjettbalanse etter hvert blir så stor at den initiale økningen i skatte- og avgiftsinntektene faller til null og deretter gir en ytterligere svekkelse av offentlige budsjetter. Dette illustrerer at aktivitetspåslaget vil være midlertidig ved ufinansierte skatte- og avgiftslettelse, og ikke må forveksles med varige effekter av atferdsendringer. Det er de varige atferdsendringene som er relevant å måle ved vurderinger av om en skatteendring bidrar til å gjøre skattesystemet mer effektivt eller ikke. Aktivitetsutslaget av en eventuell ekspansiv finanspolitikk tas normalt hensyn til i departementets modellberegninger (ved modellen MODAG) av hele statsbudsjettet.¹¹

⁹ Tilsvarende vil økte trykder også øke disponibel inntekt i privat sektor. Etterspørselsvirkningen er derfor et generelt resultat av en ekspansiv finanspolitikk, og er ikke spesielt knyttet til skattepolitikken.

¹⁰ I en høykonjunktur vil imidlertid prisene øke og dermed også skattegrunnlaget.

¹¹ MODAG er en makroøkonomisk modell for norsk økonomi, utviklet i Statistisk sentralbyrå. Modellen benyttes til framskrivninger og politikkanalyser for sentrale størrelser i økonomien. Finansdepartementet er hovedbruker av modellen, men modellen brukes også av Statistisk sentralbyrå til egne analyser og til analyser på oppdrag for andre, herunder for fraksjonene i Stortingets finanskomité. MODAG er dokumentert i Boug og Dyvi (2008).

3.6 Nye skattegrunnlag

Det innføres av og til skatter på helt nye skattegrunnlag. Et forholdsvis ferskt eksempel er avgiften på utslipp av NO_x.

I slike tilfeller vil provenyanslaget ofte ta utgangspunkt i eksisterende statistikk. Statistikken kan være mangelfull og dårlig tilpasset skatteformålet. Det kan skyldes at statistikkens avgrensning ikke nødvendigvis samsvarer med avgrensningen av det nye skattegrunnlaget. I tillegg vil det ofte være stor usikkerhet om hvordan innføringen av en ny skatt vil påvirke skattegrunnlaget. Dette gjør at provenyanslag for nye skatter ofte vil være skjønnsmessige og ekstra usikre. Ofte vil det først i ettertid vise seg hvor stort skattegrunnlaget er. De nye skattegrunnlagene vil da komme inn i referansebanen og usikkerheten i anslagene vil da reduseres.

3.7 Sammenhengen mellom påløpt og bokført proveny

Påløpt provenyendring uttrykker endringen i skatter og avgifter som må betales av skattyters inntekt, forbruk og formue over en bestemt periode. For eksempel vil den påløpte lettelsen i trygdeavgiften i 2015 som følge av 0,1 prosentenhets lavere sats bli 400 kroner for en lønnsinntaker med brutto inntekt (personinntekt) på 400 000 kroner. Påløpt provenyendring er relevant når en skal oppgi den samlede lettelsen eller skjerpelsen av en skatte- eller avgiftsendring.

Bokført provenyendring gjenspeiler derimot budsjettvirkningen det året endringen skjer, dvs. hvor mye av den påløpte provenyendringen som slår ut i statens inntekter i budsjettåret. Resten av den påløpte virkningen kommer typisk det påfølgende året. For forskuddspliktige skattytere (personlige skattytere) vil som hovedregel om lag 80 pst. av den påløpte provenyvirkningen bli bokført samme år, mens de resterende 20 pst. vil bli bokført påfølgende år. Det har sammenheng med at arbeidsgiver normalt innbetaler skatten for arbeidstakere i seks omganger, der den siste betalingen innbetales året etter inntektsåret. I eksemplet med redusert trygdeavgift for en lønnsinntaker legges det til grunn om lag 80 pst. av den påløpte lettelsen, altså 320 kroner, bokføres i 2015. De siste 20 pst. av den påløpte lettelsen, 80 kroner, antas å bokføres (budsjettvirkning) året etter. Over de to årene samlet er altså påløpt og bokført provenyvirkning den samme (400 kroner i lettelse). Det er innbetalingsrutinene for den enkelte skatt eller avgift som bestemmer hvor stor andel bokført provenyendring utgjør av påløpt provenyendring i budsjettåret.

For etterskuddspliktige skattytere (selskaper mv.) unntatt petroleumsselskaper blir hele provenyet bokført påfølgende år. For petroleumsselskaper blir halvparten bokført i inntektsåret og halvparten i påfølgende år.

For merverdiavgiften er det som hovedregel seks innbetalingsterminer i året. Oppgavefristen er innen en måned og ti dager etter utløpet av terminen. Avgift som påløper i januar og februar, skal dermed betales innen 10. april. En avgiftsendring med virkning fra 1. januar vil derfor først påvirke avgiftsinnbetalingene, dvs. det bokførte provenyet, i april. Det provenyet som bokføres i 2015 av en avgiftsendring som trer i kraft 1. januar 2015, vil dermed utgjøre 5/6 av det påløpte provenyet i 2015.

For særavgifter er det som hovedregel tolv innbetalingsterminer i året. Avgift som påløper i en måned skal betales innen den 18. i neste måned. En avgiftsendring med virkning fra 1. januar vil derfor først påvirke avgiftsinnbetalingene, dvs. det bokførte provenyet, i februar. Det provenyet som bokføres i 2015 av en avgiftsendring som trer i kraft 1. januar 2015, vil dermed utgjøre 11/12 av det påløpte provenyet i 2015. For avgift på elektrisk kraft er det imidlertid fire betalingsterminer i året, dvs. at bokført proveny av en avgiftsendring 1. januar 2015 utgjør 3/4 av påløpt proveny 2015.

Det hender at skatte- og avgiftsendringer trer i kraft på andre tidspunkt enn 1. januar. Det vil påvirke fordelingen av påløpt og bokført proveny.

For særavgifter vil for eksempel en endring som trer i kraft 1. juli, påvirke innbetalingene i august til desember i inneværende år og januar til juli påfølgende år. Den påløpte provenyvirkningen vil derfor fordeles med en halvpart i inneværende år og en halvpart i påfølgende år, mens den bokførte provenyvirkningen vil fordeles med 5/12 i inneværende år og 7/12 i påfølgende år. For avgift på elektrisk kraft vil tilsvarende være $\frac{1}{4}$ i inneværende år og $\frac{3}{4}$ i påfølgende år.

For personbeskatningen er det inntekter opptjent i løpet av inntektsåret som utgjør skattegrunnlaget. Det gir derfor ikke mening å endre for eksempel innslagspunktet for toppskatten for inntekter opptjent etter 1. juli i inntektsåret. En endring i innslagspunktet som foretas i løpet av året, vil derfor få virkning for hele inntektsåret. Den påløpte virkningen av slike endringer vil derfor være den samme, uavhengig av når den vedtas. Det bokførte virkningen kan imidlertid være lavere dersom regelverksendringen vedtas sent i året. Dette skyldes at regelverksendringen ikke automatisk slår ut i endret skattetrekk, men at endringer i skattetrekket forutsetter at skattyter endrer skattekortet.

4. DIREKTE SKATT

4.1 Inntekts- og formuesskatt for personer

4.1.1 Regelverk

Inntektsskatten for personer beregnes på to ulike grunnlag.

For det første betales en flat skatt på 27 pst. av alminnelig inntekt, som består av alle skattepliktige inntekter (lønn inkludert skattepliktige naturalytelser, pensjon, næringsinntekt, skattepliktig aksjeinntekt og andre kapitalinntekter) fratrukket bunnfradrag (minstefradrag og personfradrag), fradragsberettigede tap og utgifter som gjeldsrenter mv. Det gis også enkelte andre fradrag i alminnelig inntekt. Som hovedregel skattlegges personlige skattytere individuelt i klasse 1, men ektepar hvor den ene ektefellen har lav inntekt, kan skattlegges under ett i klasse 2, hvor det gis et høyere personfradrag. Den flate skattesatsen på et netto skattegrunnlag sikrer lik skatteverdi av alle fradrag og symmetri i kapitalbeskatningen, dvs. at inntekter (gevinster) og utgifter (tap) skattlegges med samme sats.

For det andre betales trygdeavgift og eventuelt toppskatt av personinntekten, som består av brutto arbeids- og pensjonsinntekt, uten fradrag av noen art.

Personer med høy inntekt betaler en større andel av inntekten i skatt enn personer med lav inntekt. Denne progresjonen sikres gjennom bunnfradrag og toppskatt. Høyeste marginalskatt i 2014 på lønn uten arbeidsgiveravgift er 47,2 pst. Dersom arbeidsgiveravgiften inkluderes, øker høyeste marginalskatt til 53,7 pst.

Særlige skatteregler sikrer at pensjonister og mottakere av enkelte trygdeytelser betaler mindre skatt enn lønnsinntakere. Trygdeavgiften på pensjon er lavere enn på lønn, og det gis skattefradrag til pensjonister. Minstefradraget er på den annen side noe lavere for pensjonsinntekt enn for lønn.

Aksjeutbytte og -gevinster til personlige aksjonærer skattlegges etter aksjonærmodellen. Det innebærer at aksjeinntekter som overstiger et skjermingsfradrag, skattlegges som alminnelig inntekt på eierens hånd. Skjermingsfradraget skal tilsvare en risikofri avkastning, slik at det kun er ekstraavkastningen på aksjene som blir skattlagt utover skatten på overskuddet i selskapet.

Eiere av enkeltpersonforetak skattlegges etter foretaksmodellen, mens deltakere i deltakerlignede selskaper (ansvarlig selskap, kommandittselskap og andre) skattlegges etter deltakermodellen. Det prinsipielle utgangspunktet for begge disse modellene er det samme som for skattlegging av aksjeinntekter, nemlig at inntekter som ligger innenfor risikofri avkastning av den investerte kapitalen (skjermingsfradraget), kun skal skattlegges med 27 pst. skatt på alminnelig inntekt.

Personlige skattytere betaler i 2014 formuesskatt på 1 pst. av skattepliktig nettoformue, dvs. bruttoformue fratrukket gjeld, over et bunnfradrag på 1 mill. kroner. Ektefeller får hvert sitt bunnfradrag. Den skattemessige verdien av formueseiendelene er i utgangspunktet lik markedsverdi. Bolig og annen fast eiendom verdsettes imidlertid

betydelig lavere enn markedsverdi. Næringseiendom utenom kraftverk, jordbruk og skogbruk formuesverdsettes i gjennomsnitt til om lag 60 pst. av markedsverdi. For primærbolig (boligen en bor i) er ligningsverdien i gjennomsnitt 25 pst. av markedsverdi, mens den er 60 pst. for sekundærboliger (boliger utover primærboligen som ikke er nærings- eller fritidseiendom). Ligningsverdien av fritidseiendom fastsettes til om lag 30 pst. av kostpris for ny bygning og grunn og oppdateres ved generelle prosentvise oppjusteringer. En sikkerhetsventil skal sikre at ingen primærboliger eller fritidseiendommer får høyere ligningsverdi enn 30 pst. av markedsverdi som kan dokumenteres av skattyter. For næringseiendom og sekundærboliger er sikkerhetsventilen 72 pst.

4.1.2 Referansesystem

Provenyvirkningene av endringer i skattereglene beregnes i forhold til et referansesystem, jf. avsnitt 3.1.

4.1.3 Provenyberegninger

Provenyberegninger av endringer i skatt på personer utføres i stor grad med Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt. Dette er en mikrosimuleringsmodell som beregner effekter for personer og husholdninger av skatteendringer. LOTTE-Skatt er nærmere beskrevet i avsnitt 4.1.4. LOTTE-Skatt er en statisk modell, dvs. at den ikke tar hensyn til at skatteendringene kan føre til endret atferd. Statistisk sentralbyrå har derfor utviklet mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid. Denne modellen gir anslag på proveny- og fordelings effekter av endringer i skattesystemet når det tas hensyn til at skatteendringer påvirker arbeidstilbudet for lønnstakere. LOTTE-Arbeid er nærmere beskrevet i avsnitt 7.2.

4.1.4 LOTTE-Skatt

LOTTE-Skatt¹² består av et datagrunnlag og et skatteregelverk. Ved å endre skattereglene sammenlignet med referansesystemet kan LOTTE-Skatt beregne virkninger på proveny og fordeling for ulike grupper i befolkningen, inndelt etter inntekt eller formue.

Datagrunnlaget

Datagrunnlaget i LOTTE tar utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås inntektsstatistikk for husholdninger. Det kobles også til opplysninger om skattefrie inntekter som stipend, bostøtte og sosialhjelp. I tillegg foreligger det opplysninger om husholdningssammensetning. Modellen oppdateres hvert år ved at nye data fra inntektsstatistikken tilrettelegges for bruk i LOTTE-Skatt. Inntektsstatistikken for 2012 er klar ved årsskiftet 2013/2014, og innarbeides i modellen tidlig i 2014. Provenyvirkningene av skatteendringene i 2015-budsjettet blir derfor beregnet med grunnlagsdata for 2012. Datagrunnlaget blir framskrevet til beregningsåret ved at de

¹² Lotte-Skatt er dokumentert i Hansen m.fl. (2008).

fleste inntekts- og fradragsposter blir justert med anslått årslønnsvekst.

Pensjonsinntekter, næringsinntekter i jordbruk, aksjeutbytte, gevinst og tap ved salg av aksjer, renteinntekter og renteutgifter framføres med egne vekstfaktorer. Det samme gjelder for formue.¹³ Det er i praksis mulig å beregne skatt og fordelingseffekter for hele befolkningen. Dette er imidlertid tidkrevende og gjøres kun i spesielle tilfeller. I de fleste beregninger benyttes et tilfeldig utvalg på ti prosent. Dette er et meget stort utvalg, og utvalgsusikkerheten er derfor relativt liten.

Skatteberegning

LOTTE-Skatt beregner skatten til hver person i utvalget ved å benytte gjeldende skatteregler eller referansesystemet. Tilsvarende kan skatten beregnes for alternative skattesatser og fradragbeløp mv., slik departementet gjør ved forslag som fremmes i forbindelse med de årlige budsjettene.

Dersom man vil beregne virkninger av endringer i skattereglene utover endringer i satser og fradrag, må som regel selve skatterutinen endres. Det kan være tidkrevende arbeid som utføres av modelloperatørene i Statistisk sentralbyrå. Det begrenser hvilke typer skatteforslag Statistisk sentralbyrå raskt kan beregne konsekvensene av. Skatterutinen summerer inntektene til den enkelte person i utvalget og beregner alle inntektsfradrag, for eksempel særfradrag, personfradrag og minstefradrag. Deretter beregnes skattene og fradragene i skatt. Fradragene i skatt består av skattefradrag for Finnmark og Nord-Troms, fradrag for boligsparing for ungdom (BSU) og skattebegrensning for lav alminnelig inntekt og liten skatteevne, hovedsakelig for uførepensjonister, og skattefradrag for alders- og AFP-pensjonister. For å gjøre resultatene fra kjøring på utvalget representative for virkninger på nasjonalt nivå oppjusteres provenyene ved hjelp av vekter.

Endringer i følgende skatter (satser/bunnbeløp mv.) kan beregnes i LOTTE-Skatt:

- Trygdeavgift til folketrygden
- Inntektsskatt til primær- og fylkeskommunene
- Fellesskatt til staten
- Toppskatt til staten
- Formuesskatt til primærkommunene
- Formuesskatt til staten

Usikkerhet

På grunn av den detaljerte gjengivelsen av skatteregler og godt datagrunnlag gir LOTTE-Skatt gode anslag på direkte provenyeffekter av skatteendringer, gitt antagelsen om at atferden ikke endres. Likevel vil det være usikkerhet knyttet til anslag fra modellen. Blant annet er datagrunnlaget som benyttes i modellen, som regel fra tre år tidligere enn det året man gjør beregninger for. Da vil det oppstå usikkerhet på

¹³ Framføringsfaktorene i LOTTE-Skatt for 2015 er beskrevet i vedlegg 3.

grunn av at datagrunnlaget må framføres.¹⁴ For eksempel kan det være endringer i arbeidsmarkedet og lønnsutviklingen, og antallet som benytter enkelte fradrag kan endre seg. Den demografiske sammensetning av skattyterne er også basert på status i grunnlagsåret.

Selv når modellen benyttes til beregninger på grunnlagsåret, vil det være en viss usikkerhet knyttet til resultatene fra modellen. Dette skyldes manglende opplysninger i datagrunnlaget og at ikke alle skatteregler er med i modellen. Det at man som regel kun benytter et utvalg på ti prosent av befolkningen i beregningene, vil også føre til et avvik mellom resultatene fra modellen og faktiske skattetall. Beregninger lagt fram i Hansen m.fl. (2008) viser imidlertid at avviket mellom resultatene fra LOTTE-Skatt og faktiske skattetall er små.

Det vil også være usikkerhet knyttet til beregninger av endringer i skattereglene på LOTTE-Skatt som følge av at modellen ikke tar hensyn til atferdsendringer, det gjelder særlig ved større skatteendringer eller ved endringer i skattegrunnlag der det er relativt lett for skattyterne å endre tilpasning.

4.2 Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgivere i både privat og offentlig sektor er pliktige til å betale arbeidsgiveravgift av lønn og godtgjørelser til ansatte. Bedriftens lønnskostnader inkluderer dermed arbeidsgiveravgiften. Arbeidsgiveravgiften er regionalt differensiert, slik at avgiftssatsen avhenger av hvor bedriften er lokalisert. Avgiftssatsen varierer fra 14,1 prosent til 0 prosent.

Provenyvirkninger av endringer i arbeidsgiveravgiften beregnes med utgangspunkt i Statistisk sentralbyrås lønnsstatistikk. I lønnsstatistikken fordeler Statistisk sentralbyrå (SSB) arbeidsgiveravgiftsgrunnlaget og beregnet arbeidsgiveravgift på de ulike avgiftssonene ut fra data fra Skattedirektoratets skatteregnskap, både for privat og offentlig sektor.

På aggregert nivå anslås det samlede påløpte provenyet fra arbeidsgiveravgiften til og med budsjettåret. Avgiftsgrunnlaget i hver avgiftssone framføres deretter fra grunnlagsåret til budsjettåret med veksten i anslaget for det samlede provenyet fra arbeidsgiveravgiften. Fordelingen av avgiftsgrunnlaget på avgiftssone benyttes til å beregne den direkte provenyvirkningen av endringer i avgiftssats i budsjettåret, både generelt og i enkeltsoner. Den direkte provenyvirkningen anslås som endring avgiftssats multiplisert med grunnlaget for betaling av arbeidsgiveravgift.

4.3 Selskapsskatt

Overskudd i selskaper skatlegges som alminnelig inntekt med en flat skattesats på 27 prosent (2014-regler). Underskudd kan framføres og trekkes fra mot senere overskudd. I bedriftsbeskatningen er det lagt særlig vekt på prinsippene om likebehandling av ulike

¹⁴ Eksempler på dette er beregning av formuesskatt som vil være svært avhengig av hva man forutsetter om prisutviklingen på ulike typer formuesobjekter.

investeringer, finansieringsformer og organisasjonsformer og symmetrisk behandling av inntekter (gevinster) og utgifter (tap). Dette tilsier blant annet at skattepliktig overskudd så langt som mulig skal fastsettes i samsvar med bedriftsøkonomisk overskudd. «Varige og betydelige» driftsmidler skal aktiveres i ulike saldogrupper og avskrives med satser som i prinsippet skal gjenspeile antatt årlig verdifall.

Fritaksmetoden innebærer at selskaper i utgangspunktet fritas for beskatning av utbytte og gevinst på aksjer mv. Samtidig bortfaller fradragsretten for tilsvarende tap. Formålet med fritaksmetoden er å unngå kjedebeskatning i selskapssektoren, dvs. at utbytter og gevinster skattlegges flere ganger for aksjer som eies av selskaper.

Skattesats

Beregnet virkning av å endre skattesatsen på alminnelig inntekt for etterskuddspliktige (selskaper eksklusive petroleumssektoren) tar utgangspunkt i en framskrivning av etterskuddsskattene. Utgangspunktet for denne framskrivningen er skattestatistikk fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Skattestatistikk for utlignede skatter foreligger med en viss tidsforsinkelse. I desember 2013 publiserte SSB statistikk for utlignede skatter for inntektsåret 2012 (som innbetales i løpet av 2013). Utlignede skatter framskrives til budsjettår med grunnlag i makromodellen MODAG. Det legges i framskrivningene særlig vekt på utviklingen i bruttoprodukter etter næring.

Beregnet provenyvirkning av å endre skattesatsen med X prosentpoeng anslås ved å ta referanseprovenyet, dividere på skattesatsen i referansesystemet for å få skattegrunnlaget og deretter multiplisere med X prosent.

$$Proveny = \frac{\text{Referanseproveny}}{\text{skattesats i referansesystemet}} \cdot X$$

Det blir normalt ikke innarbeidet atferdsendringer og tilpasninger i anslaget. Det vil ta noe tid før slike virkninger får effekt på provenyet. Det er derfor rimelig å anta at slike effekter ikke påvirker provenyet i budsjettåret. Langsiktige atferdsvirkninger ved endringer i skattesatsen på overskudd i selskaper er nærmere omtalt i kapittel 7.

Avskrivninger

Provenyvirkningen av å endre avskrivningssatser er basert på saldostatistikk fra SSB for selskap og personlig næringsdrivende. Statistikken omfatter alle etterskuddspliktige selskap, bortsett fra aksjeselskaper med næringshovedgruppe utvinning av råolje og naturgass. Beregningene tar utgangspunkt i saldogrunnlaget for selskap og personlig næringsdrivende i skatteposisjon. Det gjøres oppmerksom på at provenyanslagene kun knytter seg til effekten i det enkelte budsjettår. Økte avskrivninger i ett år vil redusere avskrivningsgrunnlaget for senere år, og den reelle skattefordelen tilsvarende derfor skattecreditten som ligger i at man får utsatt skatt til senere år. Denne skattefordelen er derfor vesentlig lavere enn den direkte effekten det året avskrivningssatsen endres. Det tas normalt ikke hensyn til at endringer i avskrivningssatsene kan påvirke bl.a. investeringene, jf. over.

Treprosentregelen

Den såkalte *treprosentregelen* går ut på at tre prosent av netto aksjeinntekter som er fritatt for skatt under fritaksmetoden, likevel skal anses som skattepliktig inntekt. Inntektsføringen fungerer som en sjablongmessig reversering av fradragsretten selskapene har for kostnader knyttet til de skattefrie inntektene. Treprosentregelen omfatter også skattefrie utdelinger fra deltakerlignede selskaper.

Virkninger av endringer i treprosentregelen blir beregnet med utgangspunkt i statistikk fra Skattedirektoratet over utbytter og utdelinger til selskaper og inntektsførte beløp etter treprosentregelen. For å ta hensyn til at utbyttene varierer fra år til år bruker departementet et gjennomsnitt for utbytter og utdelinger over flere år. I tillegg tas det hensyn til hvor stor andel av selskapene som til enhver tid er i skatteposisjon. Provenyendring av å endre satsen i treprosentregelen fra tre prosent til X prosent kan da beregnes som

$$Proveny = \frac{(X - 3)}{100} \cdot \text{andel i skatteposisjon} \cdot \text{skattesats} \cdot \sum \text{utbytter og utdelinger}$$

Skattefunn

Det gis et særskilt fradrag for kostnader direkte knyttet til forsknings- og utviklingsprosjekt som er godkjent av Norges forskningsråd (Skattefunn). Fradraget utgjør i 2014 20 pst. av prosjektkostnaden for små og mellomstore foretak og 18 pst. av prosjektkostnaden for øvrige virksomheter. Fradragsgrunnlaget er i 2014 begrenset oppad til 8 mill. kroner for egenutført forskning og utvikling (FoU) og 22 mill. kroner for summen av egenutført og innkjøp fra godkjent FoU-institusjon.

Referansebanen for faktiske fradrag anslås hjelp på grunnlag av tall for antall innsendte søknader og budsjetterte kostnader fra Norges forskningsråd samt historiske tall for gjennomføringsgrad. Ved endring i regelverket, for eksempel ved endringer i satser, beløpsgrenser og definisjoner, justeres referansebanen for regelendringene og provenyvirkningen anslås under forutsetning om at de totale FoU-kostnadene ikke påvirkes. Departementet anslår således kun den direkte provenyeffekten av endringene og tar mao. ikke hensyn til atferdsendringer eller ev. positive eksterne virkninger.

4.3.1 LOTTE-AS

Statistisk sentralbyrå utvikler en mikrosimuleringsmodell for selskapsskatt – LOTTE-AS.¹⁵ Modellens primære formål er å simulere provenyvirkninger av regelendringer i selskapsskatten for budsjettåret.

Grunnlagsdataene i LOTTE-AS er basert på inntekts- og formuesundersøkelsen for ikke-finansielle aksjeselskaper. Dataene for grunnlagsåret vil bli framført til beregningsåret ved hjelp av framføringsfaktorer. Framføringen er basert på næringsspesifikke nasjonalregnskaps tall der disse finnes og mer aggregerte makroøkonomiske prognoser der nasjonalregnskap tall ennå ikke finnes. De framførte

¹⁵ LOTTE-AS er dokumentert i Fjærli mfl. (2012)

dataene kobles til et regelverk ved en såkalt simuleringsrutine. Modellen vil deretter beregne direkte skatter for hvert enkelt selskap som inngår i modellens datagrunnlag.

4.4 Særskatteregimer

4.4.1 Petroleum

Utvinning av petroleum gir ekstraordinær avkastning (grunnrente). I tillegg til vanlig skatt på alminnelig inntekt (overskuddsbeskatning) beregnes det særskatt på 51 pst. Særskattegrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i den alminnelige inntekten fratrukket friinntekt som skal skjerme alternativavkastningen for særskatt.

Staten deltar i enkelte utvinningstillatelser gjennom Statens direkte økonomiske engasjement (SDØE). I de utvinningstillatelsene der SDØE deltar, mottar staten den samme andelen av produksjonen som staten dekker av drifts-, lete- og investeringskostnader.

Petroleumsvirksomheten betaler også CO₂-avgift og er i tillegg ilagt kvoteplikt for utslipp av CO₂.

Departementets provenyberegninger bygger på tallmateriale som operatørene for de ulike utvinningstillatelsene innrapporterer til Oljedirektoratet. I tillegg innrapporterer Petoro, som ivaretaker av SDØE, kortsiktige anslag for SDØEs inntekter og utgifter. Hovedrapporteringen skjer på nyåret, med en oppdatering i forkant av nasjonalbudsjettet. Oljedirektoratet kvalitetssikrer felldataene, samt legger til egne anslag for produksjon fra framtidige funn. Disse dataene går inn i Olje- og energidepartementets modell som brukes til langsiktige anslag for petroleumsvirksomheten i nasjonalbudsjettet.

Provenyanslag for større skatteendringer bør skje i Olje- og energidepartementets modell. Ved budsjettspørsmål om mindre justeringer, for eksempel i CO₂-avgiftsats eller avskrivingssetter gjøres provenyanslaget i Finansdepartementet med utgangspunkt i anslagene som Olje- og energidepartementet har rapportert inn.

Det er store bevegelser over tid i felldataene og i oljepris. Det er derfor stor usikkerhet i anslagene fra petroleumsvirksomheten.

4.4.2 Kraft

Produksjon av vannkraft gir potensielt en særskilt høy avkastning (grunnrente). I tillegg til vanlig skatt på alminnelig inntekt (overskuddsbeskatning) beregnes det 31 pst. *skatt på grunnrenten i vannkraftverk*. Grunnrenten fastsettes som en normert markedsverdi av det enkelte kraftverks produksjon i inntektsåret fratrukket driftsutgifter, konsesjonsavgift, eiendomsskatt og avskrivninger. I tillegg gis det fradrag for en friinntekt som skal hindre at risikofri avkastning beskattes.

Kraftforetakene betaler også *naturressursskatt* på 1,3 øre/kWh. Grunnlaget for naturressursskatten er gjennomsnittet av det enkelte kraftverks samlede produksjon over de syv siste årene. Naturressursskatten er fradragsberettiget krone for krone mot utliknet fellesskatt til staten, og ubenyttet fradrag kan fremføres med rente til senere år.

Naturressursskatten vil dermed normalt ikke være en ekstrabelastning for kraftselskapene.

Kommunene kan velge å skrive ut *eiendomsskatt på kraftanlegg* på inntil 0,7 pst. av eiendomsskattegrunnlaget. For store kraftanlegg er eiendomsskattegrunnlaget i utgangspunktet anslått nåverdi av anleggets framtidige nettoinntekter, men grunnlaget er begrenset av maksimums- og minimumsreglene. Maksimums- og minimumsreglene innebærer at eiendomsskattegrunnlaget ikke kan være lavere enn 0,95 kroner per kWh og ikke høyere enn 2,74 kroner per kWh av anleggets gjennomsnittlige produksjon de siste syv årene.

Departementets provenyberegninger ved endringer i kraftverksbeskatningen tar utgangspunkt i kraftselskapenes innrapporterte data for produksjon, inntekter og kostnader til Skatteetaten. I referansebanen for de ulike skattene framskrives dette grunnlaget med markedsbaserte forutsetninger om blant annet kraftpriser, produksjonsvolum og renter. I anslag på framtidige kraftpriser bruker departementet terminmarkedet.¹⁶ Dersom løpende månedsstatistikk for produksjonsvolum ikke er tilgjengelig, bruker departementet anslag for midlere årsproduksjon. Anslag for risikofrie renter beregnes med utgangspunkt i rentene på statskasseveksler og statskasseobligasjoner tilgjengelig på Norges Banks nettsider. Anslagene framover i tid er heftet med stor usikkerhet selv om departementet bruker markedsdata. Ved endringer i grenser eller innslagspunkt beregner departementet endringer i skattegrunnlaget og oppgir provenyendring sett i forhold til en videreføring av dagens regler (referansebanen). Ved endring i satser brukes referansebanen som utgangspunkt.

4.4.3 Rederi

I 2007 ble det innført et endelig skattefritak for skipsfartsinntekter som opptjenes innenfor rammene av rederiskatteordningen. Dette innebærer at selskapene ikke betaler skatt på overskudd. Etter de særskilte skattereglene skal rederiselskaper kun betale en *tonnasjeskatt* for fartøy de eier, samt i visse tilfeller for fartøy de leier. Skatten er basert på skipenes nettotonnasje (registertonn). Har fartøyet vært ute av drift i et sammenhengende tidsrom på mer enn tre måneder i inntektsåret, skal tonnasjeskatt likevel ikke svares for det tidsrom fartøyet har vært ute av drift. Følgende satser gjelder for tonnasjeskatten per dag: For de første 1 000 nettotonn svares ingen avgift, deretter 18 kroner per 1 000 nettotonn opp til 10 000 nettotonn, deretter 12 kroner per 1 000 nettotonn opp til 25 000 nettotonn, deretter 6 kroner per 1 000 nettotonn.

Tonnasjeskatten kan reduseres med inntil 25 pst. dersom visse miljøkriterier er oppfylt.

Provenyet fra tonnasjeskatten beregnes med utgangspunkt i opplysninger om innbetalt tonnasjeskatt og rederienes tonnasje fordelt på størrelse fra Skatteetaten og framskrives på bakgrunn av statistikk for innbetalt tonnasjeskatt.

¹⁶ Forward- og futuresmarkedet på Nasdaq commodities.

4.5 Eiendomsskatt

Det er opp til den enkelte kommune om den vil skrive ut eiendomsskatt. Innenfor eieendomsskattelovas rammer har den enkelte kommune ansvaret for taksering og fastsettelse av sats, bunnfradrag og en eventuell faktor som reduserer takstene, ligger hos den enkelte kommune. Departementet gir derfor normalt ikke provenyanslag for justeringer i eiendomsskattereglene. Kilden for eiendomsskattestatistikken er grunnlagsdata fra SSBs nasjonale informasjonssystem om kommunal og fylkeskommunal virksomhet (KOSTRA), som gir opplysninger om inntektene fra eiendomsskatten og utformingen av denne skattarten på kommunenivå.

Unntaket fra hovedregelen om at departementet ikke gir provenyanslag for eiendomsskatten er eiendomsskatten for kraftverk, der verdsettingen av kraftanlegget skjer etter særskilte regler som er like på tvers av kommuner. Samtidig har tilnærmet alle kommuner innført høyeste eiendomsskattesats (7 promille) for denne typen eiendommer. Det gir dermed mening å anslå hvordan endringer i reglene slår ut i kommunenes eiendomsskatteinntekter. Beregningene tar videre hensyn til at slike endringer vil slå ut i endret selskapsskatt til staten (kraftselskapene kan trekke fra betalt eiendomsskatt i skattepliktig inntekt) og eventuelt endret formuesskatt for personlige eiere av kraftanlegg. Provenyberegninger knyttet til endringer i eiendomsskatten på kraftverk er beskrevet i avsnitt 4.4.2.

5. INDIREKTE SKATT

I provenyberegninger av endret indirekte beskatning legges det normalt til grunn at avgiftsendringer fullt ut overveltes i forbrukerprisene. Dette innebærer at selgeren ikke tar noe av byrden eller gevinsten av avgiftsendringen selv, men overfører alt til kunden. Ifølge økonomisk teori vil dette være tilfelle i en situasjon med perfekt konkurranse. Hvis det ikke er perfekt konkurranse, tilsier teorien at avgiftsendringer i større eller mindre grad overveltes avhengig av hvor følsomt tilbud og etterspørsel av varen er ved prisendringer. Det er i hovedsak et empirisk spørsmål hvordan det aktuelle markedet fungerer.

Ved beregninger av endringer i merverdiavgiften tas det normalt ikke hensyn til atferdsendringer. Ved beregninger av effekter av endringer i særavgifter, derimot, tas det hensyn til atferdseffektene, og dette gjøres separat for den enkelte særavgiften. I beregningene benyttes blant annet anslag på prislelsomheten for varen i det aktuelle markedet og avgiftens andel av prisen. SSB har utviklet modellen KONSUM-G for å kunne gi anslag på prislelsomheten i konsumet av grensehandelsutsatte varer.

5.1 Merverdiavgift

Merverdiavgiften er en generell avgift på forbruk av varer og tjenester. Oppkrevingen skjer ved at avgiftspliktige virksomheter i hvert ledd beregner merverdiavgift av samlet avgiftspliktig omsetning (utgående merverdiavgift) og trekker fra betalt merverdiavgift på anskaffelser av varer og tjenester til bruk i den avgiftspliktige delen av virksomheten (inngående merverdiavgift). For hver avgiftstermin innberettes netto (utgående minus inngående) merverdiavgift til skattemyndighetene. Husholdninger, offentlig sektor og virksomheter som ikke er merverdiavgiftspliktige, har ikke fradragsrett for merverdiavgift på kjøp av varer og tjenester.

Det er flere satser i systemet. Den generelle satsen er 25 pst., og det er to lave satser, 15 pst. på næringsmidler og 8 pst. på enkelte tjenester. Det er i tillegg 0-satser på enkelte varer. Virksomheter som omsetter slike varer, beregner utgående merverdiavgift med en sats på 0 pst. og har full fradragsrett for inngående merverdiavgift på varer og tjenester anskaffet til denne delen av virksomheten.

Endringer i regelverket kan skje ved endringer i satser og grunnlag. For disse vil det være ulike metoder for provenyberegninger.

Siden merverdiavgiften er en generell avgift på varer og tjenester vil for eksempel en endret sats eller innføring av merverdiavgift på et nytt område kunne øke prisen på de aktuelle varer og tjenester. Dette kan gi en reduksjon i etterspørselen etter den aktuelle vare eller tjeneste. Normalt ville det vært naturlig å ta hensyn til denne virkningen ved å bruke en elastisitet som sier noe om hvor mange prosentpoeng etterspørselen reduseres med ved en prisøkning på ett prosentpoeng. I merverdiavgiftsinntektene kan en imidlertid ikke betrakte virkningene på ett avgiftsgrunnlag isolert. Det må antas at hvis etterspørselen etter de varer og tjenester som har økt i pris går ned, vil etterspørselen etter andre merverdiavgiftsbelagte varer og tjenester kunne øke. Omfanget av slik substitusjon vil avhenge av flere forhold, bl.a. om avgiftsøkningen kompenseres budsjettmessig til de berørte, substitusjonselastisitetene og

gjennomsnittlige avgiftssatser mellom dette og andre avgiftsgrunnlag. Normalt vil dette medføre svært kompliserte beregninger som gjør at det vanligvis ikke tas hensyn til slike etterspørselsvirkninger i merverdiavgiften.

Den generelle satsen omfatter de fleste varer og tjenester. Økt generell sats vil gi liten substitusjon til ikke-avgiftspliktige varer og tjenester og endringen vil i hovedsak ha en inntektseffekt.

5.1.1 Proveny ved grunnlagsendring

Endringer i grunnlaget kan skje ved utvidelse av avgiftsplikten. Dermed kan flere virksomheter bli avgiftspliktige eller virksomheter kan bli avgiftspliktige for en større andel av sin omsetning. For en virksomhet som er utenfor merverdiavgiftssystemet og ikke har fradragsrett for inngående merverdiavgift, vil merverdiavgiften være en kostnad på vare- og tjenesteinnsats. Kostnaden regnes som endelig forbruk som gir inntekt til staten. Når en virksomhet går fra å være utenfor, uten fradragsrett, til å være innenfor merverdiavgiftssystemet, vil avgift på slike anskaffelser bli fradragsberettiget i virksomhetens merverdiavgiftsregnskap. Denne avgiften vil dermed ikke lenger utgjøre en kostnad for virksomheten, og det vil heller ikke gi penger til statskassen.

Virksomheten må imidlertid beregne merverdiavgift av avgiftspliktig omsetning. Av denne omsetningen vil bare omsetning til husholdninger og virksomheter utenfor merverdiavgiftssystemet generere inntekt til staten. Merverdiavgiften på annen omsetning vil komme til fradrag og må holdes utenfor i provenyberegningen.

For å anslå provenyvirkning av utvidelse av grunnlaget må en anslå både merverdiavgift som vil komme til fradrag som følge av utvidet avgiftsplikt, og anslag på avgiftspliktig omsetning som går til ikke-fradragsberettigede virksomheter. Statistikkilder for eventuell innsnevring eller utvidelser av merverdiavgiftsgrunnlaget varierer. Mulige kilder kan være sektorstatistikk eller tall fra SSBs nasjonalregnskap.

5.1.2 Proveny ved endring i satser

Ved endring i gjeldende merverdiavgiftssatser, må det tas utgangspunkt i utgående merverdiavgift fra omsetning med den aktuelle sats. Omsetning til avgiftspliktige virksomheter gir ikke inntekter til staten og må holdes utenfor. For å anslå virkningene av endringer av de reduserte satsene og null-satsen er informasjonsgrunnlaget ofte begrenset. Statistikkilder kan være data fra merverdiavgiftsregisteret eller sektorstatistikk eller nasjonalregnskap fra SSB.

Beregning av endringer i den generelle satsen kan enklest gjøres ved å ta utgangspunkt i de samlede merverdiavgiftsinntektene (referanseprovenyet). Fra dette må anslått proveny fra de reduserte satsene (8 og 15) holdes utenfor. Det samme må anslått beløp som staten kompenserer gjennom den eksisterende merverdiavgiftskompensasjonsordning for kommunesektoren. Dette er merverdiavgift som kommunesektoren betaler og som inngår i merverdiavgiftsinntektene, men som har sin motsats i en regelstyrt kompensasjon fra staten til kommunesektoren på utgiftssiden i statsbudsjettet. Gjenstående nettoproveny divideres med den generelle satsen som gir provenyvirkningen per prosentpoeng endring i den generelle satsen.

5.2 Særavgifter

Særavgifter er skatt som legges på innførsel, produksjon eller innenlandsk omsetning av nærmere angitte varer og tjenester eller som knyttes til å eie eller til å endre eierforhold til bestemte varer og fast eiendom. I motsetning til merverdiavgiften, hvor avgiftsplikten omfatter alle ledd i omsetningskjeden fram til forbruker, er særavgiftene begrenset til det første omsetningsleddet (produsent, importør, osv.). De særavgiftspliktige virksomhetene er som regel få, men store. Mens merverdiavgiften er en generell omsetningsavgift som prinsipielt bør omfatte omsetning av alle varer og tjenester, er særavgiftene selektive ved at de kun treffer de ulike produktene som er avgiftsbelagt.

Særavgifter kan være rent fiskalt begrunnet, dvs. at de kun har til hensikt å skaffe staten inntekter, men særavgifter kan også benyttes som virkemiddel for å prise eksterne effekter, for eksempel knyttet til bruk av helse- og miljøskadelige produkter.

Hvert år, i forbindelse med budsjettet, blir avgiftssatsene vurdert og det beregnes anslag for provenyet for det kommende budsjettåret. Provenyberegningene starter med at det beregnes et *referansealternativ* for hver enkelt avgift. Referansealternativet er det provenyet som forventes å bli realisert hvis avgiftene blir holdt reelt uendret, dvs. når avgiftssatsene justeres i tråd med forventet prisvekst. Deretter beregnes provenyeffekten av *realendringer* i avgiftssatsene.

På avgiftsområdet beregnes effektene av politikkendringer partielt for hver enkelt avgift. Når man beregner effekten av særavgiftsendringer, tar man som regel hensyn til at endringen vil påvirke aktørens tilpasning.

En sentral forutsetning for provenyberegningene for særavgiftene er at endringer i særavgifter ikke påvirker det samlede konsumet (egentlig det samlede konsumet innen hvert satsgrunnlag i merverdiavgiften). Det antas derfor at endringer i særavgifter ikke vil påvirke det samlede provenyet fra merverdiavgiften.

Referansesystemet

I referansesystemet for avgiftene justeres alle avgiftssatsene med anslått prisvekst til det aktuelle året. Avgiftsbelastningen i referansesystemet blir dermed reelt sett uendret fra ett år til det neste. I referansealternativet legges det også til grunn en realøkning i omsetningen av de avgiftsbelagte produktene i tråd med den forventede veksten i privat konsum. Både anslaget for prisvekst og veksten i privat konsum er basert på beregninger gjennomført ved hjelp av den makroøkonomiske modellen MODAG. Referansealternativet for 2015 blir dermed gitt ved provenyanslaget for 2014 multiplisert med forventet prisvekst og i tillegg justert for forventet vekst i privat konsum fra 2014 til 2015.

Siden særavgiftene kun omfatter noen varer og tjenester, er ikke alltid forventet generell vekst i privat konsum like treffende som anslag på veksten i grunnlaget for alle særavgiftene. Det lages egne anslag for veksten i førstegangsregistrering av biler og veksten i bilbeholdningen. I engangsavgiften tas det også hensyn til lavere proveny som følge av stadig lavere CO₂-utslipp fra nye biler. For veibruksavgiftene tas det hensyn til overgangen fra bensin- til dieslbiler. For de andre særavgiftene med høyt proveny

korrigeres den generelle veksten i privat konsum med anslått inntektselastisitet for disse varene, se tabell 2. Inntektselastisiteten sier hvor mange prosent etterspørselen etter varen øker når inntekten til husholdningene øker med en prosent. Det gjøres også andre korrigeringer i referanseprovenyet når det anses som nødvendig.

Tabell 2 Anslått inntektselastisitet for noen særavgifter. Benyttet til beregning av referanseproveny.

Avgift	Inntektselastisitet
Avgift på tobakkvarer	0,3
Avgift på elektrisk kraft	0,5
Grunnavgift på mineralolje	0,5
CO ₂ -avgift	0,7
Avgift på sjokolade- og sukkervarer	0,4
Avgift på alkoholfrie drikkevarer	0,3

Kilde: Finansdepartementet

5.2.1 Provenyanslag av avgiftsendringer

Ved beregning av provenyendringer ved endringer i særavgifter tas det hensyn til at endringen vil påvirke aktørenes tilpasning. Dette gjøres ved å benytte elastisiteter i provenyberegningene. Priselastisitetene varierer mellom varer, og priselastisitetene som benyttes er et uttrykk for hvor mange prosent etterspørselen endrer seg når prisen endrer seg med en prosent.

Avgiftsendringer

Virkingen på provenyet av endringen i en avgiftssats kan deles inn i en direkte effekt (priseffekt) og en indirekte effekt (etterspørselseffekt). Den direkte effekten er den reelle avgiftsendringen (i prosent) multiplisert med referanseprovenyet. Den direkte effekten reflekterer provenyvirkningen av avgiftsendringen dersom etterspørselen holdes konstant. Den indirekte effekten følger av at etterspørselen endrer seg som følge av en avgiftsendring. Det antas at avgiftsendringen i sin helhet blir veltet over i prisen. Hvor mye etterspørselen endrer seg vil avhenge av:

- størrelsen på avgiftsendringen målt i prosent, Δt
- avgiftens andel av prisen, t/p
- priselastisiteten, ϵ

Avgiftens andel av prisen t/p varierer for ulike varer og over tid, avhengig av utviklingen i avgiftsnivå og priser. Priselastisiteten varierer også mellom varer, og er et uttrykk for hvor mye etterspørselen endrer seg når prisen endrer seg med en prosent.

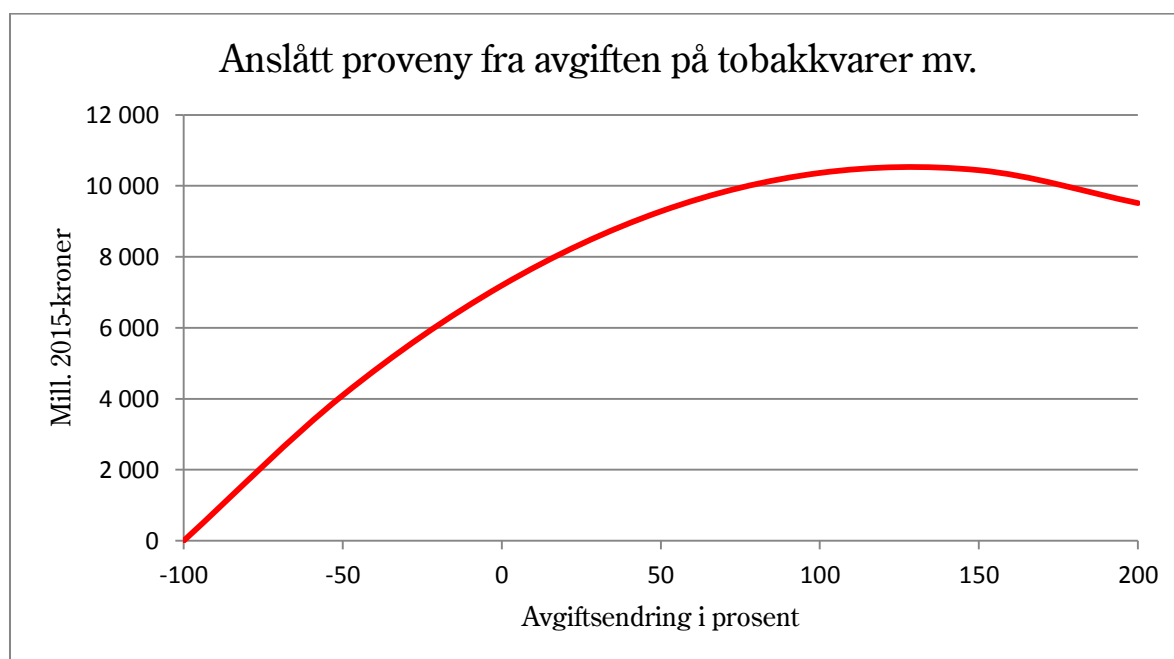
Provenyvirkningen P av en avgiftsendring fremkommer ved å summere priseffekten (referanseprovenyet multiplisert med endringen i avgiftssatsen) og etterspørselseffekten (priseffekten korrigert for endringer i etterspørselen). Dette kan uttrykkes ved følgende likning:

$$P = Y \frac{\Delta\tau}{100} + Y \left(1 + \frac{\Delta\tau}{100}\right) \left[\varepsilon \left(1 + \frac{m}{100}\right) \frac{t}{p} \frac{\Delta\tau}{100} \right]$$

Hvor

- m er merverdiavgiftssatsen
- Y er totalt provenyanslag for avgiften i referansealternativet

Likningen sørger for at provenyet blir lik null dersom avgiften settes til null. Beregningsopplegget innebærer også at for alle avgifter er det et maksimalt proveny, hvor ytterligere avgiftsøkning vil medføre en proveny nedgang, det vil si at etterspørselseffekten blir større enn prisseffekten. Dette punktet innebærer imidlertid svært store avgiftsøkninger for de fleste avgifter. I tilfellet med avgiften på tobakkvarer maksimeres provenyet ved en avgiftsøkning på rundt 125 prosent, se figur 1. Det må understrekes at modellen i utgangspunktet kun er ment for å anslå provenyvirkingene av mindre avgiftsendringer. Med så store endringer som i deler av figur 1 vil derfor anslagene bli svært usikre.



Figur 1 Anslått proveny ved ulike endringer i avgiften på tobakkvarer for 2015.

Kilde: Finansdepartementet.

Regneeksempel: Avgiften på elektrisk kraft øker med 10 pst.

Vi antar at avgiften foreslås økt med 10 pst. utover prisjustering. Referanseprovenyet er i dette eksempelet satt til 8 400 mill. kroner, elastisiteten er -0,2, merverdiavgiftssatsen er 22 pst. (tatt hensyn til fritak for merverdiavgift på elektrisk kraft i Nord-Norge), avgiften er 12,65 øre/kWh og prisen er 85 øre/kWh.

$$\begin{aligned}
P &= Y \frac{\Delta\tau}{100} + Y \left(1 + \frac{\Delta\tau}{100}\right) \left[\varepsilon \left(1 + \frac{m}{100}\right) \frac{t}{p} \frac{\Delta\tau}{100}\right] \\
&= 8400 \frac{10}{100} + 8400 \left(1 + \frac{10}{100}\right) \left[-0,2 \left(1 + \frac{22}{100}\right) \frac{12,65}{85} \frac{10}{100}\right] \\
&= 840 + (-34) \\
&= 806
\end{aligned}$$

Provenyet av å øke avgiften på elektrisk kraft med 10 pst. blir under disse forutsetningene om lag 800 mill. kroner.

Størrelsen på etterspørselseffekten vil avhenge av hvilken priselastisitet som benyttes. Priselastisitetene for alkohol, tobakk og alkoholfrie drikkevarer som benyttes av Finansdepartementet, fastsettes årlig av Statistisk sentralbyrå med utgangspunkt i modellen KONSUM-G. De øvrige elastisitetene blir ikke oppdatert på regelmessig basis, men er basert på empiriske undersøkelser som er gjennomført i Norge og andre land.

Ved beregning av provenyvirkninger som følge av endringer i en enkelt særavgift, tas det som hovedregel bare med virkningene på inntektene fra avgiften som blir endret. Denne praksisen er valgt selv om avgiftsendringer på enkelte produkter påvirker omsetningen av andre avgiftsbelagte produkter. Dette vil i første rekke gjelde nære substitutter. Det er f.eks. grunn til å tro at en økning i avgiftene på fyringsolje vil føre til økt bruk av elektrisitet og dermed til høyere inntekter fra el-avgiften. I enkelte tilfeller kan kryssprisvirkningene være betydelige. Dette kan tale for at viktige kryssprisvirkninger bør tallfestes og benyttes i provenyberegningene. Ulempen ved å introdusere kryssprisvirkninger er at beregningene blir mer kompliserte, og at budsjettføringen blir mindre oversiktlig.

For alkoholavgiftene tas det hensyn til kryssvirkninger mellom etterspørselen etter brennevin, vin og øl. Dette gjøres ved å benytte krysspriselastisiteter i provenyberegningene. Krysspriselastisitetene er et uttrykk for hvor mye etterspørselen etter en vare endrer seg når prisen på en annen vare endrer seg. Det tas dermed hensyn til at f.eks. en økning i avgiften på brennevin vil føre til en overgang fra brennevin til andre alkoholholdige drikkevarer som vin og øl. Det gis anslag på krysspriselastisitetene ved anvendelser av modellen KONSUM-G. Alkoholavgiftene føres på felles kapittel og post, slik at budsjettføringen ikke kompliseres.

Priselastisiteter og avgiftens andel av prisen

Priselastisitet er et mål på hvor mange prosent etterspørselen etter et gode vil endre seg når prisen på godet øker med en prosent. En priselastisitet på -0,2 betyr at en prisøkning på en prosent vil føre til en nedgang i etterspørselen på 0,2 prosent.

De direkte priselastisitetene som blir benyttet av departementet ved beregning av de fleste avgiftsendringene er gjengitt i tabell 3. Her framgår også anslag på avgiftens andel av prisen som blir benyttet i beregningene, samt om det kommer merverdiavgift på toppen av avgiften eller ikke.

Tabell 3 Direkte priselastisiteter og avgiftens andel av prisen benyttet i provenyberegningene for 2015.

Avgiftstype	Direkte pris- elastisitet	Avgiftens andel av prisen	Avgiften er ilagt merverdiavgift
Avgift på brennevin	-1,09	0,55	Ja
Avgift på vin	-1,25	0,39	Ja
Avgift på øl	-0,80	0,26	Ja
Avgift på tobakkvarer ¹	-0,45	0,50	Ja
Engangsavgift	-1,00	0,32	Nei
Årsavgift	0,00	1,00	Nei
Vektårsavgift	0,00	1,00	Nei
Omregistreringsavgift	-2,00	0,04	Nei
Veibruksavgift på bensin ²	-0,35	0,38	Ja
Veibruksavgift på autodiesel ²	-0,20	0,32	Ja
Grunnavgift på mineralolje ²	-0,35	0,14	Ja
CO ₂ -avgift på naturgass og LPG ³	-0,35	0,06	Ja
Svovelavgift	-0,35	0,08	Ja
Avgift på elektrisk kraft	-0,20	0,15	Ja
Smøreoljeavgift	0,00	0,00	Ja
NO _x -avgift	-0,15	1,00	Nei
Avgift på TRI og PER	0,00	0,00	Ja
Avgift på HFK og PFK	0,00	0,00	Ja
Avgift på sjokolade- og sukkervarer	-0,34	0,11	Ja
Avgift på sukker	-0,26	0,39	Ja
Avgift på alkoholfrie drikkevarer	-0,34	0,12	Ja
Grunnavgift på engangsemballasje	-0,59	0,028	Ja
Miljøavgift på kartong	-0,34	0,010	Ja
Miljøavgift på plast	-1,02	0,005	Ja
Miljøavgift på metall	-0,86	0,009	Ja
Miljøavgift på glass	-1,02	0,005	Ja
Dokumentavgift	-1,00	0,025	Nei

¹ Avgiftens andel av pris er et vektet gjennomsnitt for de ulike tobakkvarene.

² For CO₂-avgiften benyttes priselastisiteter og avgiftens andel av pris fra veibruksavgiftene og grunnavgiften på mineralolje for de ulike energiproduktene.

³ Gjelder generelle satser. For reduserte satser er avgift på pris lavere.

Kilde: Finansdepartementet.

Elastisitetene som brukes i provenyberegningene, gir uttrykk for tilpasningene til avgiftsendringer på kort og mellomlang sikt. På lang sikt kan tilpasningene være langt større. Anta f.eks. at det innføres avgiftsfritak for et nytt drivstoff som omsettes i et neglisjerbart volum. På kort sikt vil dette avgiftsfritaket ikke gi noe proveny tap, siden avgiften på dette drivstoffet ikke har gitt særlig proveny. Avgiftsfritaket gir aktørene et insitament til å gå over til kjøretøy som kan benytte det avgiftsfrie produktet. På lang sikt kan derfor det nye drivstoffet overta markedsandeler fra de avgiftsbelagte

drivstoffene. I sin ytterste konsekvens, dersom all omsetning av avgiftsbelagte drivstoff blir erstattet av det nye drivstoffet uten avgift, vil provenytapet kunne bli hele avgiftsprovenyet fra dagens drivstoffavgifter (om lag 20 mrd. kroner). De langsiktige effektene av endringer i avgiftene kan derfor være betydelige.

Ved endringer i særavgifter beregnes det ikke virkninger på statens inntekter fra merverdiavgiften. Generelt er dette en ganske robust antagelse. Et eksempel kan illustrere dette. Anta en lukket økonomi hvor alle varer og tjenester er ilagt merverdiavgift med samme avgiftssats og hvor konsumentene har en konstant sparerate. Siden spareraten er konstant, vil konsumentene bruke det samme nominelle beløpet på kjøp av varer og tjenester uavhengig av ev. endringer i særavgiftene. Siden merverdiavgiften utgjør en bestemt andel av den samlede konsumutgiften, vil det innebære at også inntektene fra merverdiavgiften vil være uavhengig av endringer i særavgifter.

Det er imidlertid flere forhold som svekker antagelsen om at endringer i særavgifter ikke påvirker statens inntekter fra merverdiavgiften. For det første er det ikke en uniform merverdiavgift med lik sats på alle varer og tjenester. Merverdiavgiften består av en generell sats på 25 pst., en redusert sats på 15 pst. som omfatter mat- og drikkevarer, en lav sats på 8 pst. som bl.a. omfatter kringkastingsavgiften, persontransport, utleie av rom, ferger og kino samt en nullsats som bl.a. omfatter aviser, tidsskrifter og bøker. I tillegg står en rekke tjenester utenfor merverdiavgiftssystemet. Dette gjelder bl.a. undervisning, helsetjenester og finansielle tjenester. Dersom en endring i en særavgift fører til vridninger mellom varer og tjenester med ulik merverdiavgiftssats, vil endringen i særavgiften også påvirke inntektene fra merverdiavgiften.

Det vil være vanskelig å anslå effekten av særavgiftsendringer på inntektene fra merverdiavgiften, men gjennom å bruke makromodellen MODAG kan man i visse tilfeller få et anslag på disse effektene. Det er imidlertid grunn til å tro at disse effektene vil være neglisjerbare ved mindre avgiftsendringer. Det er derfor ikke hensiktsmessig å foreta slike modellberegninger ved mindre endringer. Ved større omlegging av avgiftssystemet vil slike beregninger imidlertid kunne være nyttig for å gi et mer presist anslag på de samlede budsjettvirkningene.

For det andre kan endringer i særavgifter påvirke spareraten. Det kan f.eks. være rimelig å anta at en midlertidig avgiftsreduksjon vil føre til en midlertidig økning i totalt konsum, dvs. et fall i spareraten. Et fall i spareraten vil gi økte inntekter fra merverdiavgiften. Det er trolig vanskelig å si noe om størrelsen på slike effekter, selv om MODAG vil kunne gi noen svar (om enn usikre). Normalt vil endringer i merverdiavgiftssystemet imidlertid være varige. Da vil både prisen på konsum i dag og prisen på konsum i morgen påvirkes. Det kan da være rimelig å anta seg at spareraten vil være uendret.

5.2.2 LOTTE-Konsum

Hovedformålet med mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Konsum er å kunne beregne fordelings effekter av indirekte skatter.¹⁷ LOTTE-Konsum er basert på konsumentteori og økonometrisk analyse av konsumentenes atferd og levestandard, samt velferdsteori for aggregering av levestandard over husholdninger og personer i en populasjon. I modellen beregnes sparing, total konsumutgift og utgifter til ulike varegrupper for hver husholdning i basisåret, gitt husholdningens disponible inntekt. Basert på dette beregnes husholdningsspesifikke prisindekser som ligger til grunn for å beskrive endringer i levestandard ved skatte- og avgiftsendringer.

Data

Skatteberegningssmodellen LOTTE-Skatt gir input til LOTTE-Konsum i form av disponibel inntekt etter skatter og overføringer. På denne måten er husholdningene som inngår i LOTTE-Konsum identiske med dem i LOTTE-Skatt. Modellkonseptet gjør det mulig å utnytte informasjon fra ulike kilder, spesielt kombineres informasjon både fra mikro- og makrodata. Økonometriske studier av Engel-funksjoner¹⁸ med demografiske variable basert på Forbruksundersøkelsen er en av disse kildene. Andre kilder er makro konsumdata fra Nasjonalregnskapet eller andre makromodeller. Hver høst oppdateres LOTTE-Konsum i tilknytning til Finansdepartementets budsjettarbeid. Da benyttes blant annet prognoser fra Statistisk sentralbyrås makromodell KVARTS.

Praktisk anvendelse av modellen

Når LOTTE-Konsum anvendes til å beskrive fordelings effekter av endringer i den indirekte beskatningen, representeres skatteendringen ved at den husholdningsspesifikke konsumprisindeksen endres. Prisindeksen er husholdningsspesifikk fordi husholdningene har ulikt forbruksmønster, slik at endringer i de indirekte skattene og prisene vil påvirke husholdningene ulikt.

Endring i individenes levestandard er definert som endring i reell total forbruksutgift per forbruksenhet for den husholdningen individet tilhører, hvor reell total forbruksutgift er definert som total forbruksutgift dividert på prisindeksen. Gjennom endringer i den disponible inntekten og derved den totale forbruksutgiften vil effekter av eventuelle endringer i det direkte skattesystemet fanges opp av LOTTE-Skatt.

Fordelingsvirkningene av skatteendringene kan i LOTTE-Konsum oppsummeres i tabellform (for eksempel desiltabeller), eller gjennom å se på endringer i ulike summariske velferdsmål med utgangspunkt i SSBs definisjon av levestandard, jf. Nygård og Aasness (2013b).

¹⁷ LOTTE-Konsum er dokumentert i Andreas Benedictow, Mohamed F. Hussein og Jørgen Aasness (2000): *Fordelingseffektivitet av direkte og indirekte skatter*, Økonomiske analyser 9/2000, Statistisk sentralbyrå, og i Nygård, Odd Erik og Jørgen Aasness (2012b): *Lotte-Konsum – en mikrosimuleringsmodell for fordelingsvirkningene av indirekte skatter*.

¹⁸ En Engel-funksjon viser etterspørselen av et gode som en funksjon av konsumentens inntekt.

5.2.3 KONSUM-G

KONSUM-G¹⁹ beskriver effekter på skatteinntektene av å gjøre endringer i avgiftene på grensehandelsutsatte varer, som alkohol og tobakk. Siden modellen inkluderer alternative måter å få tilgang til disse varene på, som grensehandel, tax-free handel og smugling, gir modellen en mer realistisk beskrivelse av effekter ved endringer i beskatningen av disse varene enn om en ser på hjemmemarkedet alene. Den kan for eksempel benyttes til å studere provenyvirkningene av en endring i alkoholavgiftene, hvor det tas hensyn til at en også kan få tilgang til alkohol gjennom å handle i andre land (som Sverige), via tax-free handel og gjennom smugling.

Modellen KONSUM-G ble opprinnelig laget for arbeidet i Grensehandelsutvalget (NOU 2003:17). Her ønsket man å forbedre provenyberegningene av endringer i avgifter på grensehandelsutsatte varer. En avgiftsøkning på alkoholvarer vil ofte føre til en reduksjon i det registrerte forbruket, men samtidig vil forbrukeren kunne øke det uregistrerte konsumet, herunder handel i nabolandene. I KONSUM-G tas det hensyn til slike forhold ved at konsumentene har mulighet til å velge hvor de vil kjøpe alkoholvarer, tobakkvarer og matvarer. Modellen har siden blitt videreutviklet, og den oppdateres hver høst i forbindelse med Finansdepartementets beregninger.

KONSUM-G er basert på standard økonomisk konsumentteori, ulike typer data og økonometriske analyser. Det kombineres informasjon basert på både mikro og makro data, inkludert data for uregistrert handel.

¹⁹ KONSUM-G er dokumentert i Nygård, Odd Erik og Jørgen Aasness (2003): *Virkninger på proveny og konsummønster av endringer i særavgifter på grensehandelsutsatte varer*, Vedlegg 1 i NOU 2003: 17 Særavgifter og grensehandel, side 113-130 og i Nygård, Odd Erik og Jørgen Aasness (2013a): *Særavgifter, grensehandel og modellen KONSUM-G*.

6. TOLL

Statens inntekter fra toll består dels av inntekter fra ordinære tollavgifter og dels av inntekter fra auksjon av tollkvoter.

6.1 Inntekt fra toll

Endring i tollsatser gjennomføres typisk i tilfeller der man inngår handelsavtaler med andre land/regioner, ved endringer i tollpreferanseordningen for utviklingsland (GSP-ordningen) eller ved ensidige endringer i norske tollsatser. Endringen i tollsatser kan m.a.o. omfatte både spesifikke varer og land/regioner.

Ved beregning av provenyeffekten som følger av endringer i tollsatsene, benyttes Statistisk sentralbyrås oversikt over deklarererte tollinntekter. Hvis for eksempel tollene skal fjernes helt for bestemte varegrupper eller land fra 2015, tar en som hovedregel utgangspunkt i deklarererte tollinntekter i 2013 for disse varene/landene. Det beregnes deretter hvor stor andel av totale tollinntekter i 2013 deklarerert toll fra disse varene/landene utgjorde. Det legges så til grunn at varene/landene utgjøre samme andel av forventet samlede tollinntektene i 2015. For å kvalitetssikre anslaget kontrolleres i tillegg utviklingen i import fra de varene/landene som omfattes av endringen. Skulle det vise seg at utviklingen ikke har vært i samsvar med den mekaniske metoden beskrevet over, justeres anslaget i tråd med dette. I tillegg justeres anslagene for å ta hensyn til at land ofte ikke har evne og/eller vilje til å utnytte sine tollfordeler fullt ut.

Nedbygging av tollbarrierer kan medføre lavere priser for forbrukere og billigere innsatsvarer for øvrig næringsliv. Nedbygging av konkurransehinder kan også bidra til mer effektivitet i produksjonen av varer. Alt dette kan ha effekt på statens inntekter fra skatter og avgifter. Slike effekter er imidlertid ikke inkludert i provenyberegningen av endringer i tollsatsene, primært fordi de er svært vanskelig å anslå.

I beregningen av effektene av tollendringer for land/regioner tar en heller ikke hensyn til mulige endringer i importmønsteret som kan følge av endringen. Hvis for eksempel tollene reduseres for utvalgte land trekker det i retning av økt import fra disse landene, på bekostning av land som pålegges toll ved eksport til Norge. Reduseres importen fra land som pålegges toll ved eksport til Norge, øker provenytapet ytterligere. Årsaken til at en ikke tar hensyn til denne effekten, er at departementet ikke er kjent med hvor stor effekten eventuelt kan være.

6.2 Auksjon av tollkvoter

Norge har en rekke tollkvoter for landbruksvarer, hvor det enten er tollfrihet eller nedsatt toll innenfor kvoten. De fleste kvotene fordeles ved auksjon. Prisen som betales ved auksjonering, kommer i tillegg til en eventuell tollsats og vil variere avhengig av etterspørselen i markedet. De tollkvotene som ikke auksjoneres, fordeles i hovedsak ut fra historiske rettigheter eller søknadstidspunktet.

Anslaget på referansebanen for inntekter fra auksjon av tollkvoter blir gjennomført av Landbruksdirektoratet. Anslaget for inntekter fra auksjoner av tollkvoter er spesielt usikkert fordi auksjonsprisen kan variere betydelig fra år til år. Det er også

problematisk at flere store auksjoner avholdes i november, etter at anslagene til budsjettet er gitt.

Ved endringer i omfanget av kvotene vil Landbruksdirektoratet gjøre en individuell bedømmning av provenyeffekten, på samme måte som når man anslår referansebanen. Anslag på dette provenyet vil være svært usikkert. En illustrasjon på usikkerheten i anslagene kan være utvidelsen av kvoten for tollfri import av ost fra EU. Fram til og med 2011 har EU hatt en kvote på 4 500 tonn ost som kan eksporteres tollfritt til Norge. Fordeling av denne kvoten skjer hovedsakelig på grunnlag av historiske rettigheter. Med virkning fra 2012 ble importkvoten for ost økt med 2 700. Det nye volumet fordeles ved hjelp av auksjon. Ettersom man tidligere ikke har hatt erfaring med auksjon av rettigheter til å importere ost tollfritt, var auksjonsprisen høyst usikker.

7. LANGSIKTIGE ATFERDSVIRKNINGER VED SKATTE- OG AVGIFTSENDRINGER

Skattesystemet påvirker arbeidstilbud, forbruk, sparing og investeringer før og etter skatt, slik at de samlede ressursene tilgjengelig i samfunnet reduseres. Det er derfor viktig at skattesystemet er utformet med utgangspunkt i noen grunnleggende prinsipper som sikrer at de samfunnsøkonomiske kostnadene knyttet til skattesystemet er lavest mulig. Dette kan oppnås ved

- først å benytte skatter og avgifter som bidrar til bedre ressursbruk (for eksempel miljøavgifter),
- deretter å benytte nøytrale skatter som ikke påvirker valgene til produsenter og forbrukere (for eksempel grunnrenteskatter i petroleumsnæringen og kraftnæringen),
- til slutt å bruke vridende skatter for å oppnå det ønskede skattenivået og mål om omfordeling.

Viktige vridende skatter og avgifter som skatt på arbeidsinntekter, skatt på kapitalinntekter, skatt på selskapsoverskudd og merverdiavgiften, skaper en kile mellom avkastningen fra arbeid, sparing og investering før og etter skatt som påvirker økonomiske insentiver slik at de samlede ressursene i økonomien reduseres. Dette omtales ofte som det samfunnsøkonomiske effektivitetstapet ved vridende beskatning.

I Finansdepartementets vurderinger av forslag til endringer i skatter og avgifter vil effektivitetstapet ved endringene stå sentralt. Slike virkninger vil normalt ha begrenset betydning for budsjettanslagene på kort sikt, men kan ha stor betydning på lang sikt. Departementet benytter først og fremst mer ad-hoc baserte metoder for å beregne virkninger på effektivitetstapet ved skatteendringer. Metodene er utviklet mest for beregning av hvordan direkte inntektsskatter for personer påvirker arbeidstilbud. Her benyttes SSBs modell LOTTE-Arbeid. Det teoretiske grunnlaget for hvordan skatt på arbeid påvirker arbeidstilbudet omtales i avsnitt 7.1, mens modellen LOTTE-Arbeid omtales nærmere i avsnitt 7.2.

Finansdepartementet har i liten grad benyttet metoder for å anslå langsiktige atferdsvirkninger av endringer i skatt på selskapsoverskudd, skatt på kapitalinntekt (sparing) og endringer i generelle konsumskatter som merverdiavgiften. I slike tilfeller benyttes hovedsakelig mer kvalitative vurderinger basert på samfunnsøkonomisk teori og tilgjengelig empiri. Det arbeides med å styrke metodegrunnlaget for departementets provenyanslag på disse områdene. Atferdsvirkninger av selskapsskatten er omtalt i avsnitt 7.4, mens atferdsvirkninger av skatt på personlig kapitalinntekt er omtalt i avsnitt 7.5. Atferdsvirkninger av en generell konsumskatt som merverdiavgiften er nærmere omtalt i avsnitt 7.3.

7.1 Nærmere om atferdsvirkninger av skatt på arbeid

En lettelse i skatten på arbeidsinntekt vil dels øke realinntekten etter skatt (inntektsvirkning) og dels gi mer igjen etter skatt for hver ekstra arbeidstime (substitusjonsvirkning). I tillegg kan skatteendringen føre til at enkelte ønsker å tre inn

på arbeidsmarkedet (deltakervirkning). Inntektsvirkningen trekker i retning av redusert arbeidstilbud (økt fritid), mens substitusjonsvirkningen og deltakervirkningen trekker i retning av økt arbeidstilbud. Virkningene er forskjellige for ulike skatteendringer, og avhenger bl.a. av størrelsen på inntekts-, substitusjons- og deltakervirkningen for individer på ulike inntektsnivåer. Det er stor usikkerhet om både hvor store virkningene er og hvor fort de kommer.

En skattereduksjon vil måtte finansieres med skatteøkninger andre steder i skattesystemet eller med reduserte offentlige utgifter. Det kan da være rimelig å anta at inntektsvirkningene fra den primære skatteendringen og finansieringen i det alt vesentligste vil motvirke hverandre, slik at substitusjonsvirkningen og eventuelt en deltakervirkning gjenstår.

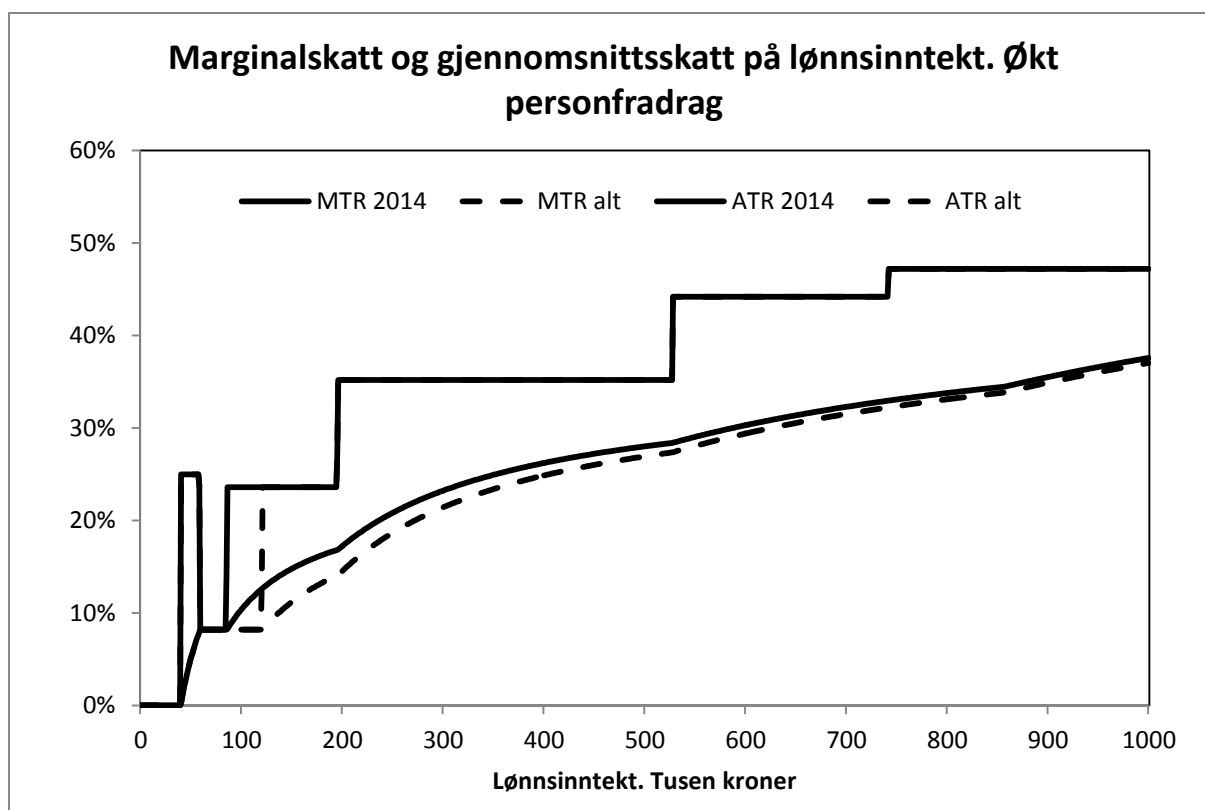
Substitusjonsvirkningen og deltakervirkningen kan derfor gi uttrykk for i hvilken grad ressursbruken i økonomien blir bedre eller dårligere som følge av ulike skatteendringer. Atferdsvirkningen av en ufinansiert skatteendring gir altså kun delvis kunnskap om den samlede virkningen på ressursbruken. Et fullstendig bilde krever analyse av endringen innenfor et balansert budsjett der tiltakene som finansierer skatteendringen, også analyseres. Det vil ofte være krevende. Ved større reformer i beskatningen er det likevel ønskelig, så langt som beregningsverktøyet tillater, å gjennomføre helhetlige analyser av samlet virkning på ressursbruken av en provenynøytral omlegging.

Nedenfor analyseres atferdsvirkninger av to skatteendringer ved bruk av en enkel arbeidstilbudsmodell der vi forutsetter at individene kan velge arbeidstilbud på en kontinuerlig skala.

Atferdsvirkninger av redusert marginalsatt på lave inntekter

En skatteendring som reduserer marginalsatten i et bestemt inntektsintervall, vil samtidig redusere gjennomsnittsskatten for alle personer med inntekt i eller over dette inntektsintervallet. Dette gir sammensatte virkninger på arbeidstilbudet. Dette kan illustreres ved å se på en økning i personfradraget med 20 000 kroner sammenlignet med 2014-regler. En slik økning vil heve grensen for å betale skatt på alminnelig inntekt (27 prosent) fra 85 610 kroner til 120 700 kroner. I dette inntektsintervallet reduseres altså marginalsatten. Samtidig reduseres gjennomsnittsskatten for alle personer med inntekt over 85 610 kroner.²⁰

²⁰ Gjelder 2014-regler for en person som kun har lønnsinntekt og standardfradrag og som ligger i skattekasse 1.



Figur 2 Gjennomsnittsskatt og marginalskatt ved en økning i personfradraget med 20 000 kroner sammenlignet med gjeldende skatteregler. 2014-regler for en lønnstaker som kun har lønnsinntekt og standardfradrag, og som lynes i klasse 1. Prosent og tusen kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

Personer med inntekt under 85 610 kroner vil ikke bli direkte berørt av en økning i personfradraget. Skattereduksjonen kan likevel gjøre at noen i denne gruppen vil velge å tre inn på arbeidsmarkedet. Dette er deltakervirkningen.

Personer med inntekt mellom 85 610 kroner og 120 700 kroner vil få redusert både marginalskatten og gjennomsnittsskatten. Reduksjonen i marginalskatt vil gjøre det mer lønnsomt å arbeide. Det trekker i retning av at disse vil velge å øke sitt arbeidstilbud (substitusjonsvirkningen). Reduksjonen i gjennomsnittsskatten vil gi personene økt disponibel inntekt. Dette trekker i retning av at de vil etterspørre mer av alle goder, også fritid, noe som vil gi en reduksjon i arbeidstilbudet (inntektsvirkningen). For denne gruppen vil marginalskatten reduseres med 15,4 prosentenheter. Det vil være rimelig å anta at substitusjonsvirkningen vil være sterkere enn inntektsvirkningen, slik at personer i dette inntektsintervallet vil øke sitt arbeidstilbud.

Personer med inntekt over 120 700 kroner vil kun få redusert gjennomsnittsskatt. Reduksjonen i gjennomsnittsskatten vil gi personene økt disponibel inntekt. Dette trekker i retning av at de vil etterspørre mer av alle goder, også fritid, noe som vil gi en reduksjon i arbeidstilbudet (inntektsvirkningen).

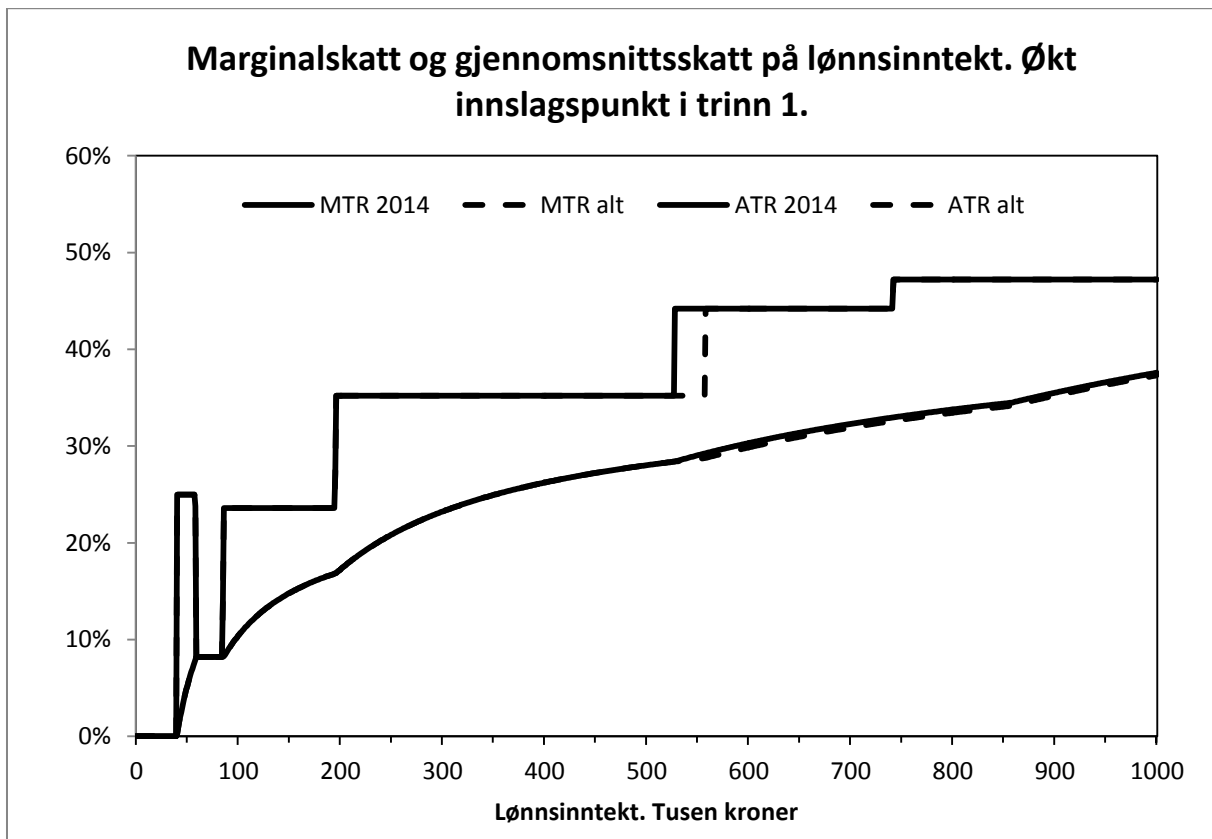
Den samlede effekten på arbeidstilbudet vil avhenge av hvor sterke deltakervirkningen, substitusjonsvirkningen og inntektsvirkningen er. Det henger igjen sammen med

hvordan inntektsfordelingen er. De aller fleste i arbeidsstyrken har en inntekt over 120 700 kroner. Det reduserte arbeidstilbudet fra denne gruppen vil derfor veie tungt.

Det er her sett på de isolerte virkningene av å øke personfradraget. Et fullstendig bilde krever analyse av endringen innenfor et balansert budsjett der tiltakene som finansierer skatteendringen, også analyseres. Som nevnt er det en rimelig antagelse innenfor et provenynøytralt skatteopplegg at inntektsvirkningene av de ulike skatteendringene vil motvirke hverandre. Vi vil dermed kun sitte igjen med substitusjonsvirkningene (og eventuelle deltakervirkninger).

Atferdsvirkninger av redusert marginalsatt på høye inntekter

En reduksjon i marginalsatten på høye inntekter vil samtidig redusere gjennomsnittsskatten for alle personer med inntekt i eller over det inntektsintervallet hvor marginalsatten endres. Ved en økning i innslagspunktet i trinn 1 i toppskatten med 30 000 kroner sammenlignet med 2014-regler reduseres marginalsatten for personer med inntekt mellom 527 400 kroner og 557 400 kroner samtidig som gjennomsnittsskatten for alle personer med inntekt over 527 400 kroner reduseres.



Figur 3 Gjennomsnittssatt og marginalsatt ved en økning i innslagspunktet for trinn 1 i toppskatten med 30 000 kroner sammenlignet med gjeldende skatteregler. 2014-regler for en lønnstaker som kun har lønnsinntekt og standardfradrag, og som ligger i klasse 1. Prosent og tusen kroner.

Kilde: Finansdepartementet.

Personer med inntekt under 527 400 kroner vil ikke bli direkte berørt av en økning i innslagspunktet for trinn 1 i toppskatten, men skattereduksjonen kan likevel gjøre at noen i denne gruppen vil velge å tre inn på arbeidsmarkedet og dermed øke sitt arbeidstilbud (deltakervirkningen).

Personer med inntekt mellom 527 400 kroner og 557 400 kroner vil få redusert både marginals-katten og gjennomsnittsskatten. Reduksjonen i marginals-katt vil gjøre det mer lønnsomt å arbeide. Dette trekker i retning av at disse vil velge å øke sitt arbeidstilbud (substitusjonsvirkningen). Reduksjonen i gjennomsnittsskatten vil gi personene økt disponibel inntekt. Dette trekker i retning av at de vil etterspørre mer av alle goder, også fritid, noe som vil gi en reduksjon i arbeidstilbudet (inntektsvirkningen). For denne gruppen er det imidlertid rimelig å anta at substitusjonsvirkningen vil være sterkere enn inntektsvirkningen, slik at den vil øke sitt arbeidstilbud. Dette skyldes at virkningen på arbeidstilbudet av å få økt disponibel inntekt med inntil 2 700 kroner per år trolig er mindre enn virkningen på arbeidstilbudet av å få redusert marginals-katten med 9 prosentpoeng.

Personer med inntekt over 557 400 kroner vil kun få redusert gjennomsnittsskatt. Reduksjonen i gjennomsnittsskatten vil gi personene økt disponibel inntekt. Dette trekker i retning av at de vil etterspørre mer av alle goder, også fritid, noe som vil redusere arbeidstilbudet (inntektsvirkningen).

Den samlede effekten på arbeidstilbudet vil avhenge av hvor sterke deltakervirkningen, substitusjonsvirkningen og inntektsvirkningen er, og hvor mange personer det er som blir påvirket av skatteendringen. En viktig forskjell fra alternativet med økt personfradrag er at mens økt personfradrag vil gi så godt som alle sysselsatte redusert gjennomsnittsskatt, så vil økt innslagspunkt i toppskatten trinn 1 kun gi redusert gjennomsnittsskatt for personer som har en inntekt som gjør at de er i toppskatteposisjon. Dermed blir inntektseffekten relativt svakere i forhold til substitusjonseffekten enn i tilfellet med økt personfradrag.

Enkelte svakheter ved metoden

Selv med den enkle arbeidstilbudsmodellen illustrert over, er det ikke opplagt hvordan arbeidstilbudseffekten av skatteendringer blir. Totaleffekten avhenger både av om det er inntekts- eller substitusjonseffekten som dominerer og hvor mange personer som befinner i de ulike delene av inntektsfordelingen.

Modellen som er brukt til å beskrive arbeidstilbudseffektene over, er forenklet og stilisert. Den overser viktige egenskaper ved arbeidsmarkedet. For eksempel kan individene ikke fritt velge arbeidstid. Samspillet mellom skatteregler og sosiale støtteordninger (som sosialhjelp, trygder og pensjoner) kan dessuten være vesentlige for individenes valg.

7.2 LOTTE-Arbeid

Statistisk sentralbyrå har utviklet mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid²¹, for å gi anslag på proveny- og fordelings effekter av endringer i skattesystemet når det tas hensyn til at skatteendringer påvirker arbeidstilbudet for lønnstakere. Modellverktøyet gir anslag på hvordan slike endringer påvirker arbeidstilbudet, herunder både effekter på deltakelse i arbeidsmarkedet og endringer i ønsket arbeidstid på årsbasis.

Å benytte modellverktøy som tar hensyn til atferdseffekter, innfører nye former for usikkerhet (sammenliknet med simuleringer uten atferdseffekter). Blant annet kan modelleringen av individenes valg være basert på en for enkel og stilisert teoretisk tilnærming. Departementet mener likevel at LOTTE-Arbeid er et viktig supplement til modellen LOTTE-Skatt, som ikke tar hensyn til atferdsvirkninger.

Atferdsmodellen

Modellen LOTTE-Arbeid beskriver hvordan personer bestemmer sin tilknytning til arbeidslivet, gitt skattesystemet og andre økonomiske rammebetingelser, og gitt diverse kjennetegn ved personene. Modellen er basert på estimerte sammenhenger for individenes atferd i en diskret valgmodell.²² Utgangspunktet er at individene stilles overfor valg mellom jobbmuligheter som er individspesifikke, der jobbene er karakterisert ved arbeidstid og andre kvalitative kjennetegn. Hvilke alternative jobbmulighetene den enkelte har, observeres ikke i data. Det er kun personkjennetegn, arbeidstid og lønn knyttet til den valgte jobben som kan observeres i data.

Ved hjelp av data fra arbeidskraftsundersøkelsen (AKU) 1997 er modellen estimert for tre undergrupper av lønnstakere: enslige menn, enslige kvinner og gifte/samboende par. Selvstendig næringsdrivende og trygdede er ikke med i modellen. Videre inngår bare personer mellom 26 år og 62 år.

Dersom en ser bort fra finansiering, vil en lavere skattesats gi både en *substitusjonsvirkning* og en *inntektsvirkning*. På den ene siden får man mer igjen ved å arbeide mer. Dette trekker i retning av økt arbeidstilbud (substitusjonsvirkningen). På den annen side får den enkelte mer å rutte med, noe som øker etterspørselen etter alle normale goder inkludert fritid. Dette reduserer arbeidstilbudet (inntektsvirkningen).²³ Det er imidlertid mulig å utforme skatteendringer slik at for eksempel kun gjennomsnittsskatten endres, uten at marginals-katten endres. Da vil man kun sitte igjen med en inntektseffekt, og ingen substitusjonseffekt. I så fall vil skattelettelsen redusere arbeidstilbudet fordi man øker etterspørselen etter fritid. Man kan også tenke seg en

²¹ LOTTE-Arbeid er dokumentert i Dagsvik m.fl. (2008).

²² Arbeidene med LOTTE-Arbeid har bl.a. ledet fram til Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995), Dagsvik og Strøm (2006) og Dagsvik, Jia, Kornstad og Thoresen (2013).

²³ Når LOTTE-Arbeid brukes til å vurdere virkningene av en enkelt skatteendring, vil analysen både inneholde effektivitetsvirkningene av skatteendringen (substitusjonsvirkningen) og virkningen av en ekspansiv/kontraktiv finanspolitikk (inntektsvirkningen). I vurderinger av skattesystemet er det normalt effektivitetsvirkningene man er mest opptatt av.

deltakereffekt på arbeidstilbudet ved at en lavere skatt på arbeid gjør det mer lønnsomt å være i arbeid enn ikke å være i arbeid.

For det andre sier modellen ingenting om hvor fort atferdsendringene slår ut i økonomien. Budsjetteringen for det enkelte år, herunder antagelser om hvor raskt arbeidstilbudet endrer seg ved en skatteendring, må være realistisk. Det vises til Stortingets budsjettreglement § 3 som uttrykker at bevilgningene skal være ”basert på realistiske anslag over utgifter og inntekter”, og utgifter og inntekter skal ”tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt ...”.

Det er rimelig å anta at det vil ta tid før endringer i beskatningen av arbeids- og trygdeinntekter vil slå ut i atferdsendringer som gir et varig endret arbeidstilbud.²⁴ Mange har fast arbeidstid og kan derfor ikke endre arbeidstiden uten å finne seg ny jobb eller reforhandle eksisterende arbeidskontrakter. Anslagene fra LOTTE-Arbeid på arbeidstilbud og proveny kan derfor i hovedsak ikke betraktes som kortsiktige virkninger av skatteendringer. På denne bakgrunn vil som regel provenyvirkningen uten atferdsendringer være den mest relevante å innarbeide i de årlige budsjettene.

I beregningene med LOTTE-Arbeid tas det ikke hensyn til at en skattereduksjon må finansieres, enten ved økte skatter på andre områder eller ved kutt i offentlige utgifter. Det tas heller ikke hensyn til de makroøkonomiske effektene som følger av endret arbeidstilbud. Finansieringen av en skattelette kan i seg selv gi arbeidstilbudseffekter. For eksempel vil en finansiering gjennom økt merverdiavgift redusere reallønnen og dermed redusere arbeidstilbudet. Tilsvarende vil kutt i offentlige utgifter kunne bety redusert sysselsetting, direkte og indirekte som følge av redusert offentlig tjenesteproduksjon som har betydning for arbeidstilbudet. Den samlede virkningen på arbeidstilbudet av en skattelettelse vil derfor avhenge av hvordan den finansieres.

Praktisk anvendelse av modellen

LOTTE-Arbeid har hovedsakelig blitt brukt av Statistisk sentralbyrå til forsknings- og utredningsformål, men Finansdepartementet har også tatt i bruk modellen for å vurdere virkningene av skatteendringer på arbeidstilbudet. Det er mer krevende å anvende LOTTE-Arbeid enn LOTTE-Skatt, til tross for at modellen normalt kjøres på et utvalg på kun én prosent av personene bosatt i Norge for å begrense tiden det tar å gjennomføre en modellberegning. Modellen er derfor ikke egnet for å svare på mange spørsmål i løpet av kort tid. Videre er som nevnt provenyvirkningene beheftet med usikkerhet. Dette gjør modellen lite egnet til å analysere effekten på arbeidstilbudet av mindre endringer i skattereglene. Modellen bør derfor først og fremst brukes til å analysere virkningene av større skatteendringer hvor virkningene på arbeidstilbudet antas å være vesentlige.

Beregningsresultater for noen eksempler på skatteendringer

²⁴ Men det er arbeid i SSB som diskuterer innfasingen av atferdsendringene over tid, se Jia og Vattø (2012).

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Finansdepartementet beregnet arbeidstilbudsvirkningene for hver av de seks følgende skatteendringer (sammenlignet med referansesystemet for 2015):

1. Personfradraget i klasse 1 økes med 10 000 kroner til 60 400 kroner.
2. Minstefradraget i lønnsinntekt økes med 10 000 kroner (til 96 950 kroner).
3. Skattesatsen på alminnelig inntekt for personer reduseres med 1 prosentenheter (fra 27 prosent til 26 prosent)
4. Innslagspunktet for toppskatten trinn 1 økes med 100 000 kroner (til 644 800 kroner)
5. Skattesatsen for toppskatten trinn 1 reduseres med 5 prosentenheter (fra 9 prosent til 5 prosent)
6. Trygdeavgiftssatsene på lønn/trygd og næringsinntekt reduseres med 1 prosentenheter (til hhv. 8,1 pst. og 11,3 pst.)

Tabell 1 viser arbeidstilbudsvirkninger og provenyvirkninger av de seks skatteendringene. Tabellen viser at endringer i bunnfradragene (minstefradraget og personfradraget) gir neglisjerbare virkninger på arbeidstilbudet. Anslått selvfinansierungsgrad²⁵ av å øke personfradraget er -1 prosent mens anslått selvfinansierungsgrad av å øke øvre grense i minstefradraget er 1 prosent. Siden det er betydelig usikkerhet om resultatene, er tolkningen i disse to tilfellene at selvfinansierungsgraden er om lag null.

Både redusert skatt på alminnelig inntekt for personer og redusert trygdeavgiftssats vil øke antallet personer i arbeid og antall timer de som er i jobb ønsker å arbeide. Endringene er imidlertid relativt moderate, og selvfinansierungsgraden er anslått til hhv. 9 prosent og 7 prosent. I anslagene er det kun tatt hensyn til endringer i arbeidsmarkedet. Skatten på alminnelig inntekter vil også påvirke kapitalbeskatningen. En reduksjon i kapitalbeskatningen kan føre til endringer i spare- og investeringsatferden som ikke fanges opp av LOTTE-Arbeid.

LOTTE-Arbeid viser at endringer i toppskatten utløser de sterkeste arbeidstilbudseffektene. En satsreduksjon i trinn 1 i toppskatten er anslått å ha en selvfinansierungsgrad på 15 prosent. Dette skyldes i sin helhet at de som allerede er i

²⁵ Med selvfinansierungsgrad forstår vi hvor mye provenyvirkningen av en skatteendring påvirkes dersom vi tar hensyn til at regelverksendringen vil påvirke skattegrunnlaget. Anta at all inntekt skattlegges med en flat skatt på 30 pst. og at samlet inntekt (skattegrunnlaget) er 1 000 mrd. kroner. Anta videre at skattesatsen reduseres til 28 pst. Reduksjonen i skattesats med 2 prosentpoeng vil gi et statisk provenytap på 20 mrd. kroner (2 prosent av 1 000 mrd. kroner). Anta at skattereduksjonen stimulerer til økt arbeidsinnsats og at dette genererer en økning i samlet inntekt på 10 mrd. kroner. Økningen i skattegrunnlaget vil i seg selv føre til en provenyøkning på 2,8 mrd. kroner (28 pst. av 10 mrd. kroner). I dette regneeksempelet vil altså 2,8 mrd. kroner av det initiale provenytapet på 20 mrd. kroner komme tilbake til statskassen, m.a.o. en selvfinansierungsgrad på 14 pst.

jobb, ønsker å jobbe mer. En økning i innslagspunktet for trinn 1 i toppskatten er anslått å ha en selvfinansieringsgrad på 11 prosent.

Resultatene følger av modellvalget og forutsetningene som er lagt til grunn. Generelt bør resultatene anvendes med stor forsiktighet og betraktes som grove anslag.

Tabell 1 Arbeidstilbudsvirkninger og provenyvirkninger av endringer i inntektsskatten for personer målt ifht. referansealternativet for 2015.

Eksempler	Skatteprov dir. effekt.	Skatteprov indir. effekt.	Selvfinansieringsgr ad
	(mill.kr.) LOTTE- Skatt	(mill.kr.) LOTTE- Arbeid	(prosent)
Referanse, 2015	448 700		
Differanse fra referansealternativ:			
1 Personfradrag, økes med 10 000 kroner	-9 600	-110	-1
2 Minstefradrag, øvre grense økes med 10 000 kroner	-6 900	90	1
3 Skattesatsen på alminnelig inntekt reduseres med 1 prosentenhhet	-11 400	1 030	9
4 Trygdeavgiftssatsene på lønn/trygd og næringsinntekt reduseres med 1 prosentenhhet	-14 400	940	7
5 Toppskatt, innslagspunkt for trinn 1 økes med 100 000 kroner	-6 700	720	11
6 Toppskatt, satsen i trinn 1 reduseres med 4 prosentenhhet	-6 600	970	15

Kilde: Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE-Arbeid.

7.3 Arbeidstilbudsvirkninger av avgiftsendringer

Fra økonomisk teori vet vi at en uniform skatt på all inntekt og en uniform skatt på alt forbruk er likeverdige sett fra den enkeltes ståsted. I den grad arbeidstilbudet bare påvirkes av kjøpekraften lønnen gir, spiller det i prinsippet liten rolle om skatten legges på forbruket (forutsatt at det benyttes til avgiftsbelagt innenlands konsum) eller om skatten legges direkte på inntekten. Avgifter kan derfor også ses på som en indirekte skatt på inntekt. Endringer i en skatt på alt forbruk vil dermed gi de samme effektene på arbeidstilbudet som en tilsvarende endring i skatten på all inntekt. Dette innebærer at endringer i forbruksbeskatningen vil påvirke den effektive skatten på arbeid, og dermed påvirke arbeidstilbudet på samme måte som endringer i inntektsbeskatningen.

For den enkelte skatteyder gir en skatteendring opphav både til en substitusjonseffekt og en inntektseffekt. Eksempelvis vil redusert skatt på forbruk gi økt reallønn, og dermed innebære både at fritid blir relativt dyrere og at inntekt etter skatt øker ved uendret arbeidstilbud. Substitusjonseffekten trekker i retning av mindre fritid og økt arbeidstilbud, mens inntektseffekten trekker i retning økt forbruk av alle goder, også fritid, og dermed redusert arbeidstilbud. Generelt sett kan en skattelettelse dermed både øke og redusere skattegrunnlagene, og hvilken effekt som er sterkest må bestemmes empirisk (anslås) i hvert enkelt tilfelle.

Finansdepartementet tar i de årlige budsjettanslagene ikke hensyn til at avgiftsendringer kan påvirke arbeidstilbudet. I de fleste tilfeller er slike effekter lite relevante fordi avgiftsendringene er små i denne sammenhengen. I tillegg er det grunn til å anta at det tar noe tid før arbeidstilbudet endrer seg. I forbindelse med vurdering av langsiktige virkninger av mer omfattende endringer i merverdiavgiftssatsene kan imidlertid slike virkninger være mer relevante.

7.4 Atferdsvirkninger av endringer i selskapsskatten

En endring i selskapsskattesatsen på 27 pst. vil påvirke avkastningen etter skatt på investeringer i Norge. I en liten åpen økonomi med frie kapitalbevegelser over landegrensene, vil en kildebasert skatt på selskapsoverskudd øke avkastningskravet utover den internasjonale avkastningen på investeringer. Det reduserer det samlede innenlandske investeringsnivået. En redusert selskapsskattesats vil isolert sett øke avkastningen etter skatt på investeringer i Norge, og dermed øke de samlede investeringene i Norge. Dette er en direkte atferdsvirkning av selskapsskatten.

I tillegg vil endringer i det samlede innenlandske investeringsnivået ha indirekte atferdsvirkninger. Utnyttelsen av investert kapital er normalt avhengig av arbeidskraft (og ev. andre innsatsfaktorer). En økning i investeringene vil følgelig øke etterspørselen etter arbeidskraft. Det vil normalt drive opp det innenlandske lønnsnivået. Skatteinntektene fra arbeid vil da øke. Økonomisk teori tilsier under bestemte forutsetninger, blant annet perfekt kapitalmobilitet, konkurranse i markedene og konstant skalautbytte, vil byrden av en kildebasert selskapsskatt fullt ut bli veltet over på mindre mobile innenlandske innsatsfaktorer, dvs. særlig arbeidskraft. I praksis viser empirisk forskning at denne overveltingen ikke er fullstendig. For

eksempel anslår Arulampalam m.fl. (2012) en langsiktig overvelting fra selskapsskatt til lønninger på om lag 50 pst.

I og med at endringer i selskapsskatten både påvirker investeringsnivået og arbeidstilbudet vil effektivitetstapet knyttet til selskapsskatten være høyere enn skatt på arbeid. Slike virkninger av selskapsskatten er først og fremst viktige for vurderingene av de langsiktige effektene av endringer og inngår ikke i Finansdepartementets provenyanslag for det året endringen gjennomføres.

7.5 Atferdsvirkninger av endringer i skatt på personlig kapitalinntekt

Skatt på personlig kapitalinntekt reduserer avkastningen etter skatt på sparing både innenlands og utenlands for bosatte i Norge. Den samlede effekten på sparing er imidlertid uklar. Skatt på personlig kapitalinntekt vil isolert sett redusere verdien av fremtidig konsum (sparing er i praksis utsatt konsum). Dermed vil den enkelte isolert sett kunne ønske å øke konsumet i dag. Det vil redusere sparingen. Dette omtales som substitusjonsvirkningen. Samtidig vil lavere avkastning etter skatt også bety at skattyteren må redusere konsumet i dag for å sikre et gitt konsum i framtiden. Det vil bidra til å øke sparingen. Det omtales som inntektseffekten.

Skatt på renteinntekter og korresponderende fradrag for renteutgifter vil påvirke inntektsstrømmen fra eksisterende finansiell sparing. Dette kan kalles renteinntektseffekten på sparingen. For en gitt nominell rente før skatt vil både renteinntektene og låneutgiftene etter skatt reduseres ved en skatt på kapitalinntekter. For husholdninger med netto gjeld, vil lavere lånekostnader bety bedre råd, både i dag og i framtiden. Da vil konsumet i alle perioder kunne økes, noe som innebærer høyere sparing. Husholdninger med netto positiv formue vil derimot få reduserte inntekter i alle perioder. Alt annet gitt vil dette både redusere konsumet og sparingen. I tillegg kan skatt på personlig kapitalinntekt påvirke arbeidstilbudet. Det henger sammen med at sparing ofte kommer fra arbeidsinntekt. En lavere nettoavkastning på denne sparingen vil da indirekte gjøre det mindre attraktivt å arbeide.

Finansdepartementet legger til grunn at skatt på personlige kapitalinntekter samlet sett bidrar til å redusere den innenlandske sparingen. Det er stor usikkerhet om hvor stor denne effekten er, men de fleste empiriske studiene antyder at effekten er positiv. Tilpasningene i sparingen antas å skje gradvis over noe tid og inngår ikke i Finansdepartementets provenyanslag for det året endringen beregnes for.

En viktig forutsetning for vurderingene over er at endringen i skattesatsen gjelder all personlig kapitalinntekt, også for den siste kronen som spares (dvs. at det er marginals-katten på personlig kapitalinntekt som endres). En endring i skattesatsen på ett enkelt spareprodukt vil ha andre virkninger. For eksempel vil en endring i reglene for individuell pensjonsordning (IPS) og boligsparing for ungdom (BSU) ikke påvirke marginals-katten på personlig kapitalinntekt i og med at det er satt et tak på samlet sparing i de ordningene. Samlet sparing vil da ut fra økonomisk teori ikke påvirkes. Den enkelte vil da først og fremst ha insentiver til å øke sparingen i disse produktene på bekostning av annen sparing. Slik atferd kan skje relativt fort, noe Finansdepartementet

normalt tar hensyn til i budsjettåret. Finansdepartementet legger til grunn at skattefaviserte ordninger ikke påvirker den samlede sparingen.

VEDLEGG 1: REGELVERKSTABELLER 2014

Tabell 1: Skattesatser, fradrag og beløpsgrenser i 2014.

	2014-regler
<i>Skatt på alminnelig inntekt</i>	
Personer ¹	27 pst.
Bedrifter	27 pst.
<i>Toppskatt</i>	
Trinn 1	
Innslagspunkt.....	527 400 kr
Sats ²	9,0 pst.
Trinn 2	
Innslagspunkt.....	857 300 kr
Sats	12,0 pst.
<i>Trygdeavgift</i>	
Nedre grense for å betale trygdeavgift.....	39 600 kr
Opptrappingssats	25,0 pst.
Sats	
Lønnsinntekt.....	8,2 pst.
Primærnæringsinntekt ³	11,4 pst.
Annen næringsinntekt.....	11,4 pst.
Pensjonsinntekt mv.	5,1 pst.
<i>Arbeidsgiveravgift</i>	
Sone I	14,1 pst.
Sone Ia.....	14,1 pst.
Sone II.....	10,6 pst.
Sone III.....	6,4 pst.
Sone IV	5,1 pst.

Sone IVa.....	7,9 pst.
Sone V.....	0,0 pst.
<i>Maksimale effektive marginale skattesatser</i>	
Lønnsinntekt ekskl. arbeidsgiveravgift	47,2 pst.
Lønnsinntekt inkl. arbeidsgiveravgift	53,7 pst.
Pensjonsinntekt ⁴	44,1 pst.
Primærnæringsinntekt ³	50,4 pst.
Annen næringsinntekt.....	50,4 pst.
Utbytte og uttak ⁵	46,7 pst.
<i>Personfradrag</i>	
Klasse 1.....	48 800 kr
Klasse 2 ⁶	72 000 kr
<i>Minstefradrag i lønnsinntekt</i>	
Sats	43,0 pst.
Nedre grense.....	4 000 kr
Øvre grense ⁷	84 150 kr
<i>Minstefradrag i pensjonsinntekt</i>	
Sats	27,0 pst.
Nedre grense.....	4 000 kr
Øvre grense	70 400 kr
<i>Særskilt fradrag i arbeidsinntekt⁸.....</i>	31 800 kr
<i>Særfradrag for uførhet mv.....</i>	32 000 kr
<i>Særfradrag for enslige forsørgere.....</i>	48 804 kr

Særskilt skattefradrag for pensjonister

Maksimalt beløp.....	30 000 kr
Nedtrapping, trinn 1	
Innslagspunkt.....	175 900 kr
Sats	15,3 pst.
Nedtrapping, trinn 2	
Innslagspunkt.....	266 900 kr
Sats	6,0 pst.

Skattebegrensningsregelen for uførepensjonister mv.

Avtrappingsats.....	55,0 pst.
Skattefri nettoinntekt	
Enslig	131 400 kr
Gift ⁹	120 800 kr
Formuestillegget	
Sats	1,5 pst.
Enslig	200 000 kr
Gift.....	100 000 kr

Særskilt fradrag i Finnmark og Nord-Troms

Klasse 1.....	15 000 kr
Klasse 2.....	15 000 kr

Sjømannsfradraget

Sats	30,0 pst.
Øvre grense	80 000 kr

Fiskerfradraget

Sats	30,0 pst.
Øvre grense	150 000 kr

Særskilt fradrag i næringsinntekt for jordbruk mv.

Inntektsuavhengig fradrag.....	63 500 kr
Sats utover inntektsuavhengig fradrag.....	38,0 pst.
Maksimalt samlet fradrag	166 400 kr

Særfradrag for store sykdomsutgifter

Nedre grense.....	9 180 kr
-------------------	----------

Maksimalt årlig fradrag for innbetaling til individuell pensjonsordning.....

15 000 kr

Frdrag for reiser mellom hjem og arbeid

Sats per km.....	1,50/0,70 kr
Nedre grense for fradraget	15 000 kr

Maksimalt fradrag for gaver til frivillige organisasjoner .

16 800 kr

Maksimalt fradrag for innbetalt fagforeningskontingent mv.

3 850 kr

Boligsparing for ungdom under 34 år (BSU)

Sats for skattefradrag	20,0 pst.
Maksimalt årlig sparebeløp	20 000 kr
Maksimalt samlet sparebeløp i ordningen	200 000 kr

Foreldrefradrag for legitimerede utgifter til pass og stell av barn

Øvre grense

Ett barn	25 000 kr
Tillegg per barn utover det første	15 000 kr

Skattefri kilometergodtgjørelse ved yrkeskjøring med privatbil

Sats per kilometer til og med 10 000 km	4,05 kr
Sats per kilometer over 10 000 km	3,45 kr

Formuesskatt¹⁰

Kommune

Innslagspunkt.....	1 000 000 kr
Sats	0,7 pst.

Stat

Innslagspunkt.....	1 000 000 kr
Sats	0,3 pst.

Avskrivingssatser

Saldogruppe a (kontormaskiner o.l.)	30 pst.
Saldogruppe b (ervertet forretningsverdi)	20 pst.
Saldogruppe c (vogntog, lastebiler, busser, varebiler mv.).....	20 pst.
Saldogruppe d (personbiler, maskiner og inventar mv.) ¹¹	20 (30) pst.
Saldogruppe e (skip, fartøyer, rigger mv.)	14 pst.
Saldogruppe f (fly, helikopter)	12 pst.
Saldogruppe g (anlegg for overføring og distribusjon av el. kraft og elektroteknisk utrustning i kraftforetak)	5 pst.
Saldogruppe h (bygg og anlegg, hoteller mv.) ^{12,13}	4 (6/10) pst.
Saldogruppe i (forretningsbygg)	2 pst.
Saldogruppe j (tekniske installasjoner i forretningsbygg og andre næringsbygg)	10 pst.

¹ For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 23,5 pst.

² For skattytere i Nord-Troms og Finnmark er satsen 7 pst. i trinn 1.

³ Næringsdrivende innenfor fiske og fangst samt barnepass i eget hjem (barn under 12 år eller med særlig behov for omsorg og pleie) har 8,2 pst. trygdeavgift på næringsinntekten. Lavere trygdeavgiftssats for fiske og fangst har sammenheng med at disse næringene betaler produktavgift som blant annet skal dekke differansen mellom 8,2 pst. og 11,4 pst. trygdeavgift.

⁴ For uførepensjonister mv. som skatter etter skattebegrensingsregelen, kan den maksimale effektive marginale skattesatsen bli opptil 55 pst.

- ⁵ Inkludert 27 pst. selskapsskatt.
- ⁶ Skattytere med forsørgeransvar for ektefeller skattlegges i klasse 2.
- ⁷ Summen av minstefradraget i lønnsinntekt og minstefradraget i pensjonsinntekt begrenses oppad til øvre grense i minstefradraget i lønnsinntekt, dvs. 84 150 kroner i 2014.
- ⁸ Skattyter som kun har lønnsinntekt, får det høyeste av minstefradraget i lønnsinntekt og det særskilte fradraget i arbeidsinntekt.
- ⁹ Gifte uføre som mottar ektefelletillegg, har en skattefri nettoinntekt som tilsvarer det dobbelte av den skattefrie nettoinntekten for øvrige gifte, dvs. 241 600 kroner i 2014.
- ¹⁰ Innslagspunktene er for enslige skattytere. For ektefeller, som lignes under ett for felles formue, er innslagspunktene det dobbelte av hva tabellen viser.
- ¹¹ Det ble innført 10 pst. startavskrivning for driftsmidler i saldogruppe d fra 2014
- ¹² Bygninger med så enkel konstruksjon at brukstiden må antas å ikke overstige 20 år, kan avskrives med 10 pst. i 2013. Satsen på 10 pst. gjelder også anlegg hvor brukstiden må antas å ikke overstige 20 år.
- ¹³ Husdyrbygg i landbruket kan avskrives med en forhøyet sats på 6 pst. i 2014.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 2: Gjeldende avgiftssatser i 2014.

Avgiftskategori	2014
<i>Merverdiavgift, pst. av omsetningsverdien¹</i>	
Generell sats.....	25
Redusert sats.....	15
Lav sats	8
<i>Avgift på alkoholholdige drikkevarer</i>	
Brennevinsbaserte drikkevarer over 0,7 vol.pst., kr/vol.pst. og liter	6,98
Annen alkoholholdig drikk fra 4,7 til og med 22 vol.pst., kr/vol.pst. og liter.....	4,54
Annen alkoholholdig drikk til og med 4,7 vol.pst., kr/liter	
a) 0,0-0,7 vol.pst.....	-
b) 0,7-2,7 vol.pst.	3,12
c) 2,7-3,7 vol.pst.....	11,74
d) 3,7-4,7 vol.pst.	20,34
<i>Avgift på tobakkvarer</i>	
Sigarer, kr/100 gram.....	239
Sigaretter, kr/100 stk.....	239
Røyketobakk, kr/100 gram.....	239
Snus, kr/100 gram.....	97
Skrå, kr/100 gram	97
Sigarettpapir, kr/100 stk.....	3,65
<i>Engangsavgift på kjøretøy</i>	
Personbiler mv. Avgiftsgruppe a ²	
Egenvekt, kr/kg	
første 150 kg	38,3
neste 250 kg.....	83,5

neste 100 kg.....	167,01
resten	194,23
Motoreffekt, kr/kW	
første 65 kW	0
neste 25 kW	240
neste 40 kW	695
resten	1 720,00
NO _x -utslipp, kr per mg/km	46,14
CO ₂ -utslipp, kr per g/km	
første 110 g/km	0
neste 15 g/km	779
neste 40 g/km	785
neste 70 g/km	1 830,00
resten	2 938,00
fradrag per gram utslipp under 110 g/km, gjelder ned til 50 g/km og kun for kjøretøy med utslipp under 110 g/km.....	829
fradrag per gram utslipp under 50 g/km, gjelder kun kjøretøy med utslipp under 50 g/km	984
Varebiler klasse 2. Avgiftsgruppe b, ³	
egenvekt, pst. av personbilavgift	22
motoreffekt, pst. av personbilavgift.....	22
NO _x -utslipp, pst. av personbilavgift	30
CO ₂ -utslipp, pst. av personbilavgift	30
Campingbiler. Avgiftsgruppe c, ⁴	
pst. av personbilavgift.....	22
Beltebiler. Avgiftsgruppe e,	
pst. av verdiavgiftsgrunnlaget	36
Motorsykler. Avgiftsgruppe f,	
stykkavgift, kr	11 043
Motoreffektavgift, kr/kW	
første 11 kW	0

resten	491,44
Slagvolumavgift, kr/cm ³	
første 125 cm ³	0
neste 775 cm ³	37,93
resten	83,17
Snøscootere. Avgiftsgruppe g	
Egenvekt, kr/kg	
første 100 kg.....	15,56
neste 100 kg.....	31,13
resten	62,23
Motoreffekt, kr/kW	
første 20 kW	41,51
neste 20 kW	82,99
resten	165,96
Slagvolum, kr/cm ³	
første 200 cm ³	3,25
neste 200 cm ³	6,49
resten	12,97
Drosje. Avgiftsgruppe h, ⁵	
egenvekt, pst. av personbilavgift.....	40
motoreffekt, pst. av personbilavgift.....	40
NO _x -utslipp, pst. av personbilavgift	100
CO ₂ -utslipp, pst. av personbilavgift	100
Veteranbiler. Avgiftsgruppe i,	
	3 637
stykkavgift, kr	
Minibusser. Avgiftsgruppe j, ⁶	
pst. av personbilavgift.....	40
Årsavgift, kr/år	
Bensinbiler og dieslbiler med fabrikkmontert partikkelfilter	2 995

Dieserbiler uten fabrikkmontert partikkelfilter	3 490
Campingtilhengere	1 120
Motorsykler.....	1 835
Traktorer, mopeder mv.....	425
<i>Vektårsavgift, kr/år</i>	varierer
<i>Omregistreringsavgift.....</i>	varierer
<i>Veibruksavgift på drivstoff, kr/liter</i>	
Bensin ⁷	4,87
Diesel ⁸	3,82
Biodiesel som oppfyller bærekraftskriteriene	1,91
<i>Avgift på elektrisk kraft, øre/kWh</i>	
Generell sats.....	12,39
Redusert sats.....	0,45
<i>Grunnavgift på mineralolje mv.</i>	
Mineralolje, kr/liter	1,557
Mineralolje i treforedlingsindustrien, produksjon av fargestoffer og pigmenter, kr/liter	0,126
<i>Avgift på smøreolje, kr/liter.....</i>	1,94
<i>CO₂-avgift</i>	
Petroleumsvirksomhet, kr/liter eller Sm ³	0,98
Mineralolje generell sats, kr/liter	0,88
Mineralolje ilagt veibruksavgift, kr/liter	0,62
Mineralolje til innenriks kvotepliktig luftfart, kr/liter .	0,56
Mineralolje til annen innenriks luftfart, kr/liter	0,84

Mineralolje til treforedlings-, sildemel- og fiskemelindustrien, kr/liter	0,31
Mineralolje til fiske og fangst i nære farvann, kr/liter.	0,26
Bensin, kr/liter	0,93
Naturgass, kr/Sm ³	0,66
LPG, kr/kg	0,99
Redusert sats for naturgass, kr/Sm ³	0,05
<i>Svovलगift, kr/liter</i>	<i>0,079</i>
<i>Avgift på utslipp av NOx, kr/kg.....</i>	<i>17,33</i>
<i>Avgift på sluttbehandling av avfall, kr/tonn</i>	
Avgift på biologisk nedbrytbart avfall som deponeres etter dispensasjon gitt fra forurensningsmyndighetene	488
Avgift på deponering av annet avfall	294
<i>Avgift på trikloreten (TRI) og tetrakloreten (PER), kr/kg</i>	<i>66,65</i>
<i>Avgift på HFK og PFK, kr/tonn CO₂-ekvivalenter</i>	<i>330</i>
<i>Avgift på sjokolade- og sukkervarer mv., kr/kg.....</i>	<i>18,91</i>
<i>Avgift på alkoholfrie drikkevarer</i>	
Ferdigvare, kr/liter.....	3,12
Konsentrat (sirup), kr/liter	19,03
<i>Sukkeravgift, kr/kg.....</i>	<i>7,32</i>
<i>Avgift på drikkevareemballasje, kr/stk.</i>	
Grunnavgift, engangsemballasje.....	1,1
Miljøavgift	

a) Glass og metall	5,34
b) Plast	3,22
c) Kartong og papp	1,32

Dokumentavgift, pst. av salgsverdi 2,5

¹ Endring i merverdiavgift er oppgitt i prosentpoeng.

² Gruppe a: Personbiler, varebiler klasse 1 og busser under 6 meter med inntil 17 seteplasser. For kjøretøy der CO₂-utslipp ikke er oppgitt, brukes slagvolum som avgiftskomponent.

³ Gruppe b: Varebiler klasse 2. Endring oppgitt i prosentpoeng. Høyeste trinn i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe b, og nest høyeste trinn holdes på 25 pst. av avgiften for personbiler.

⁴ Gruppe c: Campingbiler. Endring oppgitt i prosentpoeng. Ilegges ikke NO_x-komponent.

⁵ Gruppe h: Drosje og transport av funksjonshemmede. Endring oppgitt i prosentpoeng. De to høyeste trinnene i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe h.

⁶ Gruppe j: Busser under 6 meter med inntil 17 sitteplasser, hvorav minst 10 er montert i fartsretningen. Endring oppgitt i prosentpoeng. Høyeste trinn i CO₂-komponenten gjelder ikke for gruppe j. Ilegges ikke NO_x-komponent.

⁷ Bensin som har et svovelinnhold på 10 ppm eller lavere.

⁸ Diesel som har et svovelinnhold på mellom 10 ppm og 50 ppm. Satsen gjelder også biodiesel som ikke oppfyller bærekraftskriteriene.

Kilde: Finansdepartementet.

**VEDLEGG 2:
VEKSTFORUTSETNINGER I
LOTTE**

	2012/2013	2013/2014	2014/2015
Inntekt			
Lønnsinntekt mv.	3,9	3,3	3,3
Pensjonsinntekt AFP/alderspensj.	2,98	2,93	2,53
Pensj.innt. uføre/andre, ektefellestill.	3,76	3,71	3,3
Pensj.innt. minste p.nivå AFP/alder	3,25	3,2	2,8
Pensj.innt. minste p.nivå uføre/andre	3,76	3,71	3,3
Overskudd i jordbruk	3,6	8,9	2,2
Overskudd i andre næringer	3,9	3,3	3,3
Renteinntekt	1,2	3,4	-11
Renteutgift	7,9	1,3	-5,4
Formue faste eiendommer			
Bolig	4,1	0,7	2,9
Hytte	0	10,0	0
Fast eiendom i utlandet	5,0	5,0	5,0
Annen fast eiendom	0	0	0
Gårdsbruk	0	0	0
Aksjeformue	5,0	5,0	5,0
Bankinnskudd	5,0	5,0	5,0
Annen formue	5,0	5,0	5,0
Gjeld	5,2	5,0	5,0
Aksjegevinst	16,6	6,9	6,2
Aksjetap	4,0	-1,5	-1,5
Antall			
Lønnstakere	1,3	0,9	0,8
Selvstendige, primær	-0,3	0	0
Selvstendige, annen	-0,3	0	0
Trygdede (pensj. folketr. størst i hush.)	4,8	5,5	5,8
Trygdede (pensj. utenom folketr. størst i hush.)	-4,0	-7,7	-8,0
Andre	0,2	0,2	0,2
Priser		2,1	2,1
Aksjeutbytte, mrd. kr.	34,6	36,4	38,2
Veide faktorer			
Veid faktor, bunnfradrag formueskatt			1,8
Veid faktor, personfradrag			3,15

REFERANSER

- 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.
- Arneberg, Marie, Hanne Gravningsmyhr, Kisten Hansen, Nina Langbraaten, Bård Lian og Thor Olav Thoresen (1995): *LOTTE - en mikrosimuleringsmodell for beregning av skatter og trygder*, Rapport 95/19, Statistisk sentralbyrå.
- Arulampalam, W, M.P. Devereux, G. Maffini (2012): The direct incidence of corporate income tax on wages, *European Economic Review*, 56 (2012), 1038-1054
- Benedictow, Andreas, Mohamed F. Hussein og Jørgen Aasness (2000): *Fordelingseffektivitet av direkte og indirekte skatter*, Økonomiske analyser 9/2000, Statistisk sentralbyrå
- Boug, Pål og Yngvar Dyvi (red.) (2008): *MODAG – En makroøkonomisk modell for norsk økonomi*, Sosiale og økonomiske studier 111, Statistisk sentralbyrå
- Cappelen, Ådne, Zhiang Jia, Runa Nesbakken, Joakim Prestmo og Thor Olav Thoresen (2010): Effekter av Dynamisk skattepolitikk, *Samfunnsøkonomen* 64 (4), 4–14.
- Dagsvik, J.K. and S. Strøm (2006): Sectoral Labor Supply, Choice Restrictions and Functional Form. *Journal of Applied Econometrics* 21, 803–826.
- Dagsvik, John K., Tom Kornstad, Zhiyang Jia og Thor Olav Thoresen (2008): *LOTTE-Arbeid – en mikrosimuleringsmodell for arbeidstilbudseffekter*. Rapport 2008/11, Statistisk sentralbyrå.
- Dagsvik, John K., Zhiyang Jia, Tom Kornstad and Thor O. Thoresen (2013): Theoretical and Practical Arguments for Modeling Labor Supply as a Choice among Latent Jobs, kommer i *Journal of Economic Surveys*.
- Fjærli, Erik, Diana Iancu og Bård Lian (2012): *LOTTE-AS – En skattesimuleringsmodell for ikke-finansielle aksjeselskaper*, upublisert notat SSB.
- Fredriksen, Dennis (1998): *Projections of Population, Education, Labour Supply and Public Pension Benefits. Analysis with the Dynamic Microsimulation Model MOSART*. SØS 101, Statistisk sentralbyrå
- Hansen, Kristin, Bård Lian, Runa Nesbakken og Thor Olav Thoresen (2008): *Lotte-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer*. Rapport 2008/36, Statistisk sentralbyrå.
- Jia, Zhiyang og Trine E. Vattø (2012): A Dynamic Model of Discrete Choice, paper presentert på åpningskonferansen til Oslo Fiscal Studies, Universitetet i Oslo, 12. desember, 2012.
- Lian, Bård, Linda Midttømme og Thor Olav Thoresen (2012): *Simulering av effekter av endringer i foreldrebetaling i barnehager og skolefritidsordningen*, Notat 2012/26, Statistisk sentralbyrå.

Nygård, Odd Erik og Jørgen Aasness (2003): *Virksomheter på provens og konsummønster av endringer i særavgifter på grensehandelsutsatte varer*, Vedlegg 1 i NOU 2003: 17 Særavgifter og grensehandel, side 113-130

Nygård, Odd Erik og Jørgen Aasness (2013a): *Særavgifter, grensehandel og modellen KONSUM-G*, kommer i serien *Rapporter*, SSB.

Nygård, Odd Erik og Jørgen Aasness (2013b): *LOTTE-Konsum – en mikrosimuleringsmodell for fordelingsvirkninger av indirekte skatter*, kommer i serien *Rapporter*, SSB.

Statistisk sentralbyrå (2012): *Dynamiske effekter ved skattereduksjoner* (URL: <http://www.ssb.no/forskning/artikler/2012/2/1328869048.11.html>)

Thoresen, Thor Olav, Jørgen Aasness og Zhiyang 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.