



# Skattepolitikkenes bidrag til omfordeling

Impact case forskning

TALL

SOM FORTELLER

NOTATER / DOCUMENTS

2024/25

I serien Notater publiseres dokumentasjon, metodebeskrivelser, modellbeskrivelser og standarder.

© Statistisk sentralbyrå

Publisert: 21. mai 2024

ISBN 978-82-587-1973-8 (elektronisk)

ISSN 2535-7271 (elektronisk)

<b>Standardtegn i tabeller</b>	<b>Symbol</b>
<b>Ikke mulig å oppgi tall</b> Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
<b>Tallgrunnlag mangler</b> Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
<b>Vises ikke av konfidensialitetshensyn</b> Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
<b>Desimaltegn</b>	,

## Forord

Impact cases blir brukt av mange forskningsinstitusjoner for å synliggjøre hvordan og på hvilken måte forskning får innvirkning på politikk, næringsliv, samfunnsliv, helse og miljø. SSB har som målsetting å levere forskning og analyser som skal være til nytte for forvaltningen, Stortinget, partene i arbeidslivet og allmenheten. For å synliggjøre hvordan og i hvilken grad SSB leverer på dette området, har vi tatt i bruk impact cases basert på aktiviteten i forskningsavdelingen.

Dette notat beskriver hvordan SSBs skatteberegningsmodeller (LOTTE-modellene) har blitt benyttet til å vurdere hvordan innretningen av skattesystemet har påvirket fordelingen av inntekt under ulike regjeringer de siste 20 årene.

Statistisk sentralbyrå, 16. mai 2024

Linda Nøstbakken

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>3</b>
<b>1. Forskningen bak</b> .....	<b>5</b>
<b>2. Innflytelse i samfunnsdebatten</b> .....	<b>7</b>
<b>3. Kildehenvisninger som dokumenterer relevans og kvalitet</b> .....	<b>8</b>
3.1. Tidsskriftsartikler og bokkapitler .....	8
3.2. Discussion Papers og rapporter fra Statistisk sentralbyrå .....	9
3.3. Henvisninger i offisielle dokumenter .....	9
3.4. Medieomtale.....	10
3.5. Andre henvisninger.....	11

# 1. Forskingen bak

Inntektsfordelingen påvirkes av en rekke forhold, som sosioøkonomiske faktorer og makroøkonomisk utvikling. For å identifisere skattepolitikken bidrag til omfordeling av inntekt, er det utviklet en metodikk som baserer seg på anvendelser av skatteberegningsmodeller av den typen som er utviklet og benyttes i SSB – modeller tilhørende modellsystemet LOTTE (Hansen, Lian, Nesbakken og Thoresen, 2008; Jia, Larsen, Lian, Nesbakken, Nygård, Thoresen og Vattø, 2024).

Metodikken for å skille effekten av skattepolitikk fra andre faktorer tar utgangspunkt i at ambisjonen er å gi beskrivelser av skattesystemets omfordelende effekt over en tidsperiode. Er for eksempel skattepolitikken mer omfordelende under dagens Støre-regjering enn den var under Solberg-regjeringen? Graden av omfordeling i et skattesystem (for et år) kan måles ved at ulikheten i fordelingen av inntekt før skatt vurderes mot ulikheten i inntekt etter skatt (disponibel inntekt). Dette definerer en omfordelingsindeks og beskrivelser av omfordelingsindekser over tid informerer om utviklingen i skattesystemets omfordelende effekt. Videre ønsker vi å identifisere skattepolitikken bidrag til omfordelingen, noe som er komplisert siden inntektene påvirkes av forhold helt eller delvis utenfor skattepolitikken påvirkning, som for eksempel demografiske endringer og økonomiske konjunkturer. For å identifisere skattepolitikken bidrag til omfordelingen benyttes derfor en metodikk der inntektsfordelingen før skatt holdes fast til ett enkelt år. Det betyr at skattereglene for ulike år anvendes på én og samme inntektsfordeling før skatt, og fordelingene av disponibel inntekt som følge av slike beregninger informerer om utviklingen i skattepolitikken bidrag til omfordeling. Vi kan dermed for eksempel diskutere om skattepolitikken var mer omfordelende før Støre-regjeringen tiltrådte i 2021 (i 2020) enn etter (for eksempel i 2025).

Det metodiske hovedgrepet er at inntektene før skatt holdes fast til én fordeling og at disponibel inntekt beregnes ved at skatteregler for ulike år anvendes på inntektene for dette året. Modellsystemet LOTTE er nettopp konstruert for et slikt formål, dvs. at vi holder inntektsfordelingen før skatt fast i et basis-år og beregner beskatning og disponibel inntekt ved ulike innrettinger av skattesystemet.

Metodene som anvendes for å beskrive skattepolitikken bidrag til omfordeling av inntekt har vært gjenstand for diskusjon i flere tidsskriftartikler. Det første bidraget basert på norske data kom ved Thoresen (2004), der den norske skattereformen i 1992, samt perioden 1992–1999, ble evaluert ved hjelp av fast-inntekt-metoden. I evalueringen av selve skattereformen ble skatteregler for 1991 og 1992 anvendt på 1991-inntekter, dvs. inntektene før skatt i 1991 holdes fast. For perioden etter skattereformen, holdes siste år i perioden som analyseres fast, som betyr at 1999 er basis-året og en sammenlikner fordelingene av disponibel inntekt ved 1992-regelverk og 1999-regelverk.

Et kompliserende element er at endrede skatteregler påvirker inntektsfordelingen før skatt også. I Thoresen (2004) er dette tatt hensyn til ved at mikrodata er benyttet til å beregne en inntektselastisitet, dvs. den prosentvise endringen i bruttoinntekt med hensyn til endring i marginalskatt. Beregningsmetoden er tilsvarende den som hovedsakelig brukes i den såkalte ETI-litteraturen (*Elasticity of Taxable Income*). Thoresen (2004) anvender denne elastisiteten til å beregne fordelingseffektene som følge av en reduksjon i marginalskatten som skattereformen i 1992 innebar.

I Lambert og Thoresen (2009) diskuteres konsekvensene av at det er inntektene i ett bestemt år som holdes fast. Det betyr at en spør seg om valg av basisår påvirker konklusjonene ved å se på resultater for ulike basisår. Det utvikles også en alternativ metode til fast-inntekt-metoden, med utgangspunkt i at valg av basisår kan påvirke resultatene. Thoresen, Bø, Fjærli og Halvorsen (2012a) evaluerer den norske skattereformen av 2006 ved hjelp av den alternative teknikken, som innebærer at det konstrueres en felles base ved hjelp av regresjonsanalyse (og ikke

skattesimuleringsmodell). Lambert, Nesbakken og Thoresen (2020) anvender denne beslektede teknikken i en sammenlikning av skattenes omfordelende effekt i ulike land.

Det bør også nevnes at i de norske anvendelsene, som vi kommer tilbake til i neste avsnitt, vises det at denne metoden kan inkorporere effekter via den indirekte beskatningen (Nygård og Thoresen, 2009) og arbeidstilbudseffekter når disse beregnes ved arbeidstilbudsmodulen i LOTTE, LOTTE-Arbeid (Aasness, Dagsvik og Thoresen, 2007; Dagsvik, Jia, Kornstad og Thoresen, 2008), se Lian, Nesbakken, Thoresen (2013).

## 2. Innflytelse i samfunnsdebatten

Skattemodellen LOTTE har vært et sentralt verktøy i utformingen av den norske skattepolitikken i over 50 år. Modellens 50-årsjubileum ble markert sommeren 2023, i form av en internasjonal konferanse. Modellen brukes av Finansdepartementet i budsjettforberedende arbeid, men også av opposisjonspartiene på Stortinget til å lage alternative budsjettforslag (særlig etter budsjettframleggelsen i oktober). Det følger av modellens konseptuelle rammeverk at en kan holde inntektene fast og la dem utsettes for ulike regelverk. Modellen kan produsere analyser av den typen som diskuteres her og slike analyser utføres jevnlig for Finansdepartementet. Skattesystemets fordelingsmessige innretning vurderes over en tidsperiode, vanligvis satt til maksimum fire år. Analysene er viktige for Finansdepartementets overvåking av skattesystemets fordelingsmessige effekter og hvordan skatteendringer i perioden har bidratt.

Fast-inntekt-metoden ble anvendt i evalueringen av skattereformen i 2006. Forskningsavdelingen ble invitert til å delta i evalueringen av skattereformen ved å beskrive fordelingseffektene av skattereformen. Fordelingseffektene av reformen ble evaluert på bred basis, men fast-inntekt-analysen stod helt sentralt. I Stortingsmelding nr. 11 (2010-2011) Evaluering av skattereformen 2006 (fra Finansdepartementet) er våre analyser gitt mye oppmerksomhet. I formidlingen av resultatene basert på fast-inntekt-konseptet refereres det til fordelene ved denne analysemetoden (side 41): «Fordelen med en analyse basert på et gitt skattegrunnlag sammenlignet med den rent deskriptive analysen i avsnitt 3.3 er at en får isolert virkningene av endringene i skattereglene.»

Fordelingsutvalget (NOU 2009:10) bestilte en analyse basert på samme konsept, der en også tok inn effekter av den indirekte beskatningen.

De siste årene har metodikken fått fornyet aktualitet ved at det er brukt til å vurdere skattepolitikens bidrag til omfordeling i to perioder med ulike regjeringer. Først ble metoden anvendt til å diskutere om skattepolitikken under Stoltenberg-regjeringen (2005–2013) bidro til mer eller mindre omfordeling. Deretter ble de seks første årene under Solberg-regjeringen (2013–2019) vurdert på samme måte. Disse analysene er dokumentert i henholdsvis Lian, Nesbakken og Thoresen (2013) og Lian, Nesbakken, Thoresen, Jia, Nygård og Vattø (2019).

De to siste rapportene har vært rettet mot den norske allmenheten. Følgelig har de fått mye oppmerksomhet i media, med innslag blant annet i Dagsnytt 18 og i Debatten på NRK TV. I TV-sendingen (Debatten) ble det med utgangspunkt i vår fast-inntekt-analyse stilt spørsmål ved om forskjellen mellom de politiske fløyenes skattepolitikk egentlig er så stor. Vi redegjorde for våre funn i innledningen av programmet og deretter ble disse kommentert av representanter for de politiske partiene.

### 3. Kildehenvisninger som dokumenterer relevans og kvalitet

#### 3.1. Tidsskriftsartikler og bokkapitler

Bargain, O., T. Callan, K. Doorley og C. Keane (2017). Changes in Income Distributions and the Role of Tax-Benefit Policy during the Great Recession: An International Perspective†. *Fiscal Studies*, 38, 559–585. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12113>

Cappelen, Å., Z. Jia, R. Nesbakken, J. B. Prestmo og T. O. Thoresen (2010). Effekter av dynamisk skattepolitikk. *Samfunnsøkonomen*, Nr. 4, 4-14. <http://hdl.handle.net/11250/177802>

Doorley, K., T. Callan og M. Savage (2021). What Drove Income Inequality in EU Crisis Countries during the Great Recession? *Fiscal Studies*, 42, 319–43. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12250>

Gordon, D.V. og J. F. Wen, (2018). Tax Penalties on Fluctuating Incomes: Estimates from Longitudinal Data. *International Tax and Public Finance*, 25, 430–457. <https://doi.org/10.1007/s10797-017-9456-1>

Halvorsen, E. og T. O. Thoresen (2021). Distributional Effects of a Wealth Tax under Lifetime-Dynastic Income Concepts. *Scandinavian Journal of Economics*, 123(1), 184–215.

Jia, Z., B. M. Larsen, B. Lian, R. Nesbakken, O. E. Nygård, T. O. Thoresen og T. E. Vattø (2024). The LOTTE System of Tax Microsimulation Models. *International Journal of Microsimulation*, under publisering.

Lambert, P. J., R. Nesbakken og T. O. Thoresen (2020). A Common Base Answer to the Question “Which Country Is Most Redistributive?” *Scandinavian Journal of Economics*, 122, 1467–1479. <https://doi.org/10.1111/sjoe.12366>

Lambert, P. J. og T. O. Thoresen (2009). Base Independence in the Analysis of Tax Policy Effects: with an Application to Norway 1992-2004, *International Tax and Public Finance*, 16, 219–252. <https://doi.org/10.1007/s10797-008-9067-y>

Miyazaki, T. og Y. Kitamura (2016). Decomposition of Redistributive Effects of Japanese Personal Income Tax, 1984-2009. *FinanzArchiv /Public Finance Analysis*, 72(3), 334–368. <https://doi.org/10.1628/001522116x14677232484086>

Savage, M., T. Callan, B. Nolan og B. Colgan (2019). The Great Recession, Austerity and Inequality: Lessons from Ireland. *Review of Income and Wealth*, 65, 312–336. <https://doi.org/10.1111/roiw.12337>

Suelves, B. G., N. B. Pla og J. M. Labeaga (2023). Counterfactual Assessment in the Design of Tax Reforms: Model Decomposition of Revenue and Redistribution Effects. *Hacienda Publica Espanola-Review of Public Economics*, 245, 179–208. <https://doi.org/10.7866/hpe-rpe.23.2.7>

Thoresen, T. O. (2004). Reduced Tax Progressivity in Norway in the Nineties. The Effect from Tax Changes. *International Tax and Public Finance*, 11, 487–506. <https://doi.org/10.1023/B:ITAX.0000033989.32569.5e>

Thoresen, T. O., E. E. Bø, E. Fjærli og E. Halvorsen (2012a). A Suggestion for Evaluating the Redistributive Effects of Tax Changes: With an Application to the 2006 Norwegian Tax Reform, *Public Finance Review*, 40, 303–338. <https://doi.org/10.1177/109114211143244>



Thoresen, T. O., Z. Jia og P. J. Lambert (2016). Is there More Redistribution Now? A Review of Methods for Evaluating Tax Redistributive Effects. *FinanzArchiv /Public Finance Analysis*, 72(3), 302–333. <https://www.jstor.org/stable/24807497>

Thoresen, T. O., E. E. Bø, E. Fjærli, E. og E. Halvorsen (2012b). Fordelingseffekter av skattereformen i 2006, *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 53, 267–294. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-291X-2012-03-01>

Urban, I. (2019). Measuring Redistributive Effects of Taxes and Benefits: Beyond the Proportionality Standard. *FinanzArchiv /Public Finance Analysis*, 75(4), 413–443.

Vellutini, C. og J. C. Benitez (2021). Measuring the Redistributive Capacity of Tax Policies. IMF Working Paper No. 2021/252. <https://ssrn.com/abstract=4026480>

Aasness, J. og O. E. Nygård (2014). Revenue Functions and Dupuit Curves for Indirect Taxes with Cross-Border Shopping. *International Tax and Public Finance*, 21, 72–297.

### 3.2. Discussion Papers og rapporter fra Statistisk sentralbyrå

Dagsvik, J. K., Z. Jia, T. Kornstad og T. O. Thoresen (2008). LOTTE-Arbeid – en mikrosimuleringsmodell for arbeidstilbudseffekter. Rapporter 2008/11, Statistisk sentralbyrå. <http://hdl.handle.net/11250/181029>

Hansen, K., B. Lian, R. Nesbakken og T. O. Thoresen (2008). LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer. Rapporter 2008/36, Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp\\_200836/rapp\\_200836.pdf](https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/rapp_200836/rapp_200836.pdf)

Jia, Z., B. M. Larsen, B. Lian, R. Nesbakken, O. E. Nygård, T. O. Thoresen og T. E. Vattø (2023). The LOTTE system of tax microsimulation models. Discussion Papers 1009, Statistisk sentralbyrå. <https://hdl.handle.net/11250/3106176>

Lian, B., R. Nesbakken og T. O. Thoresen (2013). Skattesystemets omfordelende effekt 2005–2013. Rapporter 29/2013, Statistisk sentralbyrå. [https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/\\_attachment/125600?ts=13f7b1d5ba8](https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/125600?ts=13f7b1d5ba8)

Lian, B., R. Nesbakken, T. O. Thoresen, Z. Jia, O. E. Nygård og T. E. Vattø (2019). Er skattesystemet mer omfordelende nå? Rapporter 2019/30, Statistisk sentralbyrå. <http://hdl.handle.net/11250/2627322>

Nygård, O. E. og J. Aasness (2013). LOTTE-Konsum – en mikrosimuleringsmodell for fordelingsvirkninger av indirekte skatter, Rapporter 3/2013, Statistisk sentralbyrå. <https://hdl.handle.net/11250/3108863>

### 3.3. Henvisninger i offisielle dokumenter

Meld. St. 11 (2010-2011). Evaluering av skattereformen 2006. Finansdepartementet.

Prop.1 LS (2013-2014). Skatter, avgifter og toll 2014. Finansdepartementet.

NOU 2003: 9. *Skatteutvalget – forslag til endringer i skattesystemet*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2003-9/id381734/>

NOU 2009: 10. *Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-10/id558836/?ch=1>

NOU 2022: 20. *Et helhetlig skattesystem*. Finansdepartementet.

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2022-20/id2951826/>

Nygård, O. E. og T. O. Thoresen (2009). «Fordeling av skattebyrden 1995–2006». Appendiks 5 i NOU 2009:10 Fordelingsutvalget, Akademika, Oslo, 362–373.

Thoresen, T. O. (2003). «Synkende skatteprogressivitet i Norge på 90-tallet. I hvilken grad har skatteendringene i perioden bidratt til dette?» Appendiks 6 i NOU 2003:9 Skatteutvalget, Akademika, Oslo, 385–398.

### 3.4. Medieomtale

Finansavisen (2013, 27. juni). Skatten har økt siden 2005.

Bjerkholt, Bård (2019, 14.oktober). Noen som har et forstørrelsesglass? SSB forsøker å finne fordelingseffekten av regjeringens skatteutt. Dagens Næringsliv, s. 6-14.

Bjørnstad, Sigurd (2013, 10. juli). Pensjonistene vinnere med rødgrønn skattepolitikk. *Aftenposten*, s. 12-13.

Clemet, Kristin (2019, 31.oktober). Skattesystemets virkning. *Dagens Næringsliv*, s. 34.

TV2 Nyhetskanalen (2019, 10.oktober). Nyhetene, kl. 17:30.

NRK P1-Dagsnytt (2019, 10. oktober). P1-Dagsnytt, kl. 15:00.

NRK P2-Dagsnytt (2019, 10. oktober). P2-Dagsnytt, kl. 15:00.

Dagens Perspektiv (2019, 11. oktober). Solbergs skatteutt har gitt økt ulikhet, s. 39.

NRK Dagsnytt atten (2019, 12. oktober).

Hegnar, Trygve (2019, 15. oktober). Vulgært om skatt. *Finansavisen*, s. 2.

NRK1 Debatten (2019, 15. oktober). NRK Debatten, kl. 21:20.

Ertesvåg, Oda (2019, 11. oktober). SSB: Skattesystemet har blitt mindre omfordelende under Solberg-regjeringen. *Oppland Arbeiderblad*, s. 29.

Aas, Espen (2019, 11. oktober). Skatteendringene har økt ulikhetene. NRK P2 - Dagsnytt 18.

Fossum, Cathrine (2019, 10. oktober). SSB-rapport viser moderat inntektsendring. TV2 Nyhetskanalen.

Tuv, Nina (2019, 10. oktober). Økt ulikhet som følge av skatteendringer de siste årene. SSB-no. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/okt-ulikhet-som-folge-av-skatteendringer-de-siste-arene>

Karlsen, Kirsten (2019, 14. oktober). Formueskatten: Siv kan ikke vise at skatteutt funker. *Dagbladet Pluss-Nyheter*, kl. 09:24.

Solvang, Fredrik (2019, 15. oktober). Debatt om skattenes omfordelende effekt. NRK 1 – Debatten.

NRK. Alltid Nyheter. (2019, 16. oktober). NRK Alltid nyheter

### 3.5. Andre henvisninger

Aasness, J., J. K. Dagsvik og T. O. Thoresen (2007). "The Norwegian Tax-Benefit Model System LOTTE". I A. Gupta and A. Harding (red.): *Modelling Our Future: Population Ageing, Health and Aged Care, International Symposia in Economic Theory and Econometrics*, Elsevier Science, 513–518.

Dagsvik, J. K., Z. Jia, T. Kornstad og T. O. Thoresen (2008). *LOTTE-Arbeid – en mikrosimuleringsmodell for arbeidstilbudseffekter*. Rapporter 2008/11, Statistisk sentralbyrå.

Hansen, K., B. Lian, R. Nesbakken og T. O. Thoresen (2008). *LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer*. Rapporter 2008/36, Statistisk sentralbyrå.

Nygård, O. E. og J. Aasness (2013). *LOTTE-Konsum – en mikrosimuleringsmodell for fordelingsvirkninger av indirekte skatter*. Rapporter 3/2013, Statistisk sentralbyrå.