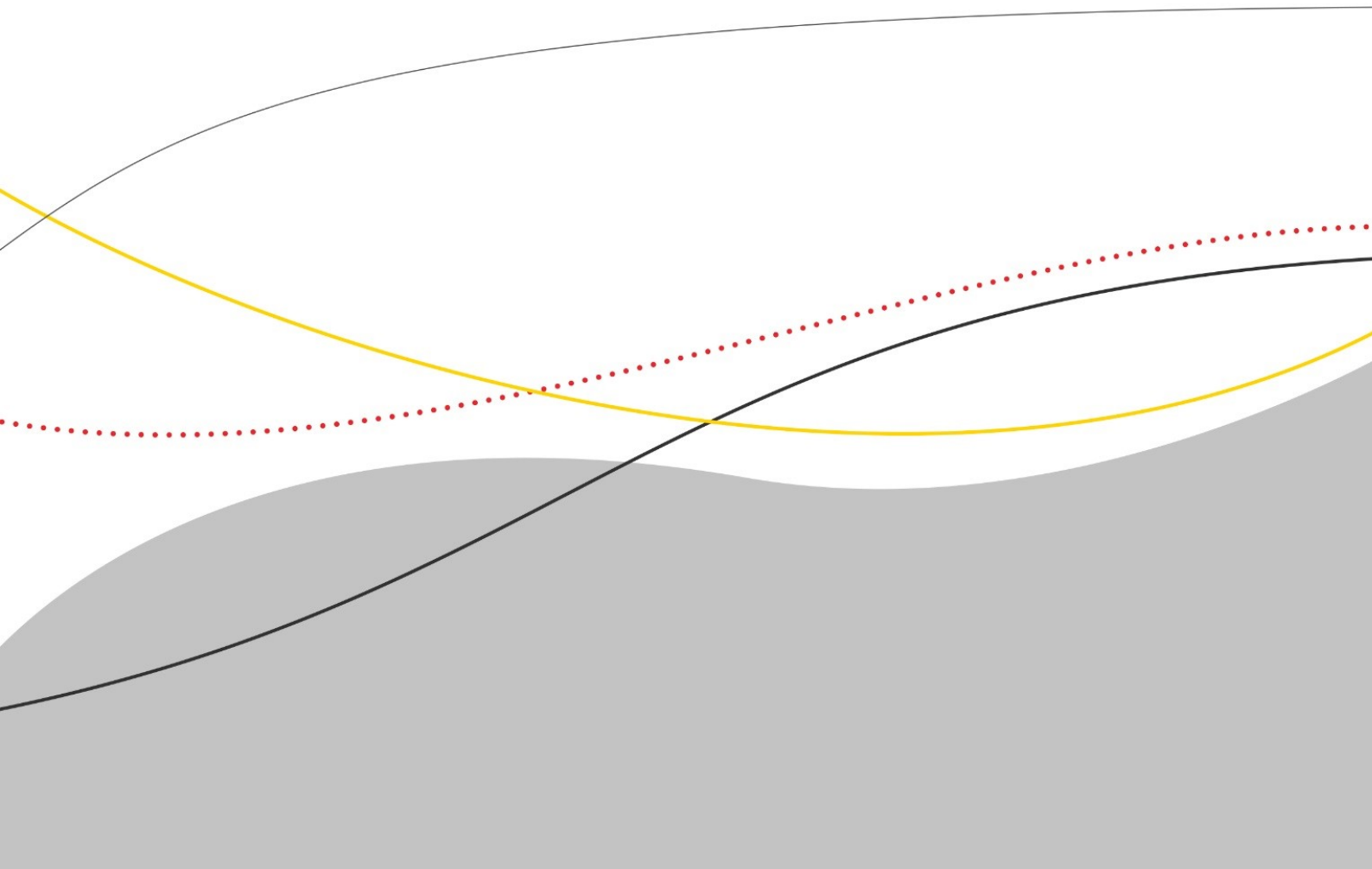




Finansdepartementet

Grunnlag for Finansdepartementets beregninger av skatte- og avgiftsendringer i statsbudsjettet for 2025

Beregningskonvensjoner 2025



Grunnlag for Finansdepartementets beregninger av skatte- og avgiftsendringer i statsbudsjettet for 2025

Arbeidsnotat 2025/1

Finansdepartementet

Finansdepartementets arbeidsnotater belyser faglige problemstillinger med relevans for departementets arbeid og er ikke uttrykk for politiske vurderinger eller synspunkter. Formålet med arbeidsnotatene er å underbygge departementets faglige vurderinger og bidra til det faglige ordskiftet på departementets ansvarsområder. Godkjenning av arbeidsnotater før publisering er delegert til finansråden.

Forord

Beregningskonvensjonene dokumenterer Finansdepartementets metoder for å beregne virkningene på statens inntekter av endringer i skatte- og avgiftsreglene, ofte omtalt som provenyvirkninger. Slike beregninger er en sentral del av arbeidet med de årlige skatte- og avgiftsoppleggene i statsbudsjettet og besvarelsen av spørsmål fra Stortinget.

Metodene for provenyberegninger må være konsistente og uavhengige av hvem som kommer med forslag til skatte- og avgiftsendringer. Ved å publisere beregningskonvensjonene ønsker departementet å bidra til mer åpenhet og kunnskap om beregningsmetodene som benyttes. Selv om konvensjonene i utgangspunktet er en håndbok for departementets ansatte, vil de kunne være av interesse for alle som er opptatt av det norske skatte- og avgiftssystemet og skatteøkonomi.

Metodene for provenyberegninger er utviklet over tid. Denne versjonen av beregningskonvensjonene er oppdatert med metodene som lå til grunn for arbeidet med statsbudsjettet for 2025.

Beregningskonvensjonene 2025 er utarbeidet av ansatte i Skatteøkonomisk avdeling i Finansdepartementet. Vi tar gjerne imot innspill og merknader til beregningskonvensjonene på postmottak@fin.dep.no.

Mai 2025,

Lars-Henrik Myrmel-Johansen

Finansråd

Innhold

1	Hvorfor beregningskonvensjoner?	6
2	Det rettslige grunnlaget for provenyberegninger	7
3	Hovedprinsipper	8
3.1	Referansesystemet.....	8
3.2	Provenyberegninger uten atferdsvirkninger.....	8
3.3	Provenyberegninger med atferdsvirkninger.....	9
3.4	Sammenhengen mellom påløpt og bokført proveny	10
3.5	Nye skattegrunnlag	11
4	Direkte skatt	12
4.1	Inntekts- og formuesskatt for personer	12
4.1.1	Inntektsskatt	12
4.1.2	Formuesskatt	13
4.1.3	LOTTE-Skatt.....	14
4.1.4	Fordelingsvirkninger av endringer i personbeskatningen ...	16
4.2	Arbeidsgiveravgift	19
4.3	Selskapsskatt	20
4.4	Skatt på grunnrentenæringer	22
4.4.1	Petroleum	22
4.4.2	Vannkraft.....	23
4.4.3	Landbasert vindkraft	23
4.4.4	Havbruk	24
4.5	Finansskatt	24
4.6	Eiendomsskatt	25
5	Indirekte skatt	26
5.1	Merverdiavgift	26
5.1.1	Proveny ved grunnlagsendring.....	27
5.1.2	Proveny ved endring i satser	27

5.2	Særagifter	28
5.2.1	Provenyanslag av avgiftsendringer	29
5.2.2	KONSUM-G	34
5.3	Fordelingsvirkninger av indirekte skatt	34
6	Klimagassutslipp	38
6.1.1	SNOW	38
6.1.2	KAJA.....	38
7	Toll	42
7.1	Inntekt fra toll	42
7.2	Auksjon av tollkvoter.....	43
8	Langsiktige atferdsvirkninger.....	44
8.1	Nærmere om atferdsvirkninger av skatt på arbeid.....	44
8.2	LOTTE-Arbeid	45
8.3	Arbeidstilbudsvirkninger av avgiftsendringer	50
8.4	Atferdsvirkninger av endringer i selskapsskatten	50
8.5	Atferdsvirkninger av endringer i skatt på personlig kapitalinntekt 54	
8.6	Atferdsvirkninger på tvers av skattearter.....	55
	Referanser.....	58
	Vedlegg: Vekstforutsetninger i LOTTE-Skatt	60
	Vedlegg: Virkningstabell for utvalgte skatter	61
	Vedlegg: Virkningstabell for avgifter	62

1 Hvorfor beregningskonvensjoner?

Regjeringen utarbeider hvert år et skatte- og avgiftsforslag som en del av statsbudsjettet. Som hovedregel vil forslagene innebære endringer i både skatte- og avgiftssatser og i skatte- og avgiftsgrunnlag. Under Stortingets behandling av statsbudsjettet vurderes ytterligere endringer, både i opposisjonens arbeid med alternative budsjettforslag og i eventuelle forhandlinger om en budsjettavtale mellom partiene på Stortinget. Ved regjeringsskifte fremmer ny regjering normalt et tilleggsnummer til det fremlagte budsjettet med endringsforslag.

Virkningene på statens inntekter av endringer i skatte- og avgiftsregelverket omtales ofte som provenyvirkninger, til forskjell fra endringer i skatte- og avgiftsinntektene som skyldes økonomiske konjunkturer eller strukturelle endringer i skattegrunnlagene. Et eksempel på det siste er fallet i bilavgiftene som følge av overgang til elektriske kjøretøy.

I denne rapporten beskrives beregningsmetodene som anvendes for å anslå provenyvirkninger av endringer i skatte- og avgiftsregelverket i det enkelte budsjettår. Metodene som benyttes til å anslå statens inntekter fra skatter og avgifter, bør ha bred faglig og politisk oppslutning. Metodene må også være praktisk håndterbare, og ressursbruken må stå i forhold til vesentligheten av virkningene.

Metodene varierer fra avanserte modeller til enkle anslag utelukkende basert på statistikk. Hvilken metode som brukes, avhenger av hvilke modeller som er utviklet og hvilke datagrunnlag som er tilgjengelige.

Statistisk sentralbyrå spiller en sentral rolle i dette arbeidet, både som dataleverandør og gjennom å utvikle og vedlikeholde modellene som er samlet under modellkonseptet LOTTE. LOTTE-Skatt brukes til å beregne provenyvirkninger av endringer i inntekts- og formuesskatten for personer. Videre brukes LOTTE-Konsum til å beregne fordelingsvirkninger av avgiftsendringer og LOTTE-Arbeid til å beregne atferdsvirkninger av endringer i inntektskatten. Av hensyn til datasikkerhet og krav til modelltilpasning utføres en vesentlig del av beregningene i Statistisk sentralbyrå. Også andre institusjoner, som Skatteetaten, bidrar med data i det praktiske arbeidet.

Provenyanslagene i statsbudsjettet skal i hovedsak fange opp de helt kortsiktige virkningene. Mange forslag til skatte- og avgiftsendringer kan lede til at personer eller bedrifter tilpasser for eksempel arbeidstilbud, sparing, konsum og investeringer. Noen ganger er slike atferdsvirkninger også en del av begrunnelsen for forslaget. Slike tilpasninger vil ofte ikke skje umiddelbart, men over tid. Det betyr at de langsiktige provenyvirkningene kan avvike en del fra virkningene i budsjettåret. Slike langsiktige provenyvirkninger anslås kun for enkelte skatte- og avgiftsendringer, blant annet på grunn av stor usikkerhet. I kapittel 8 redegjøres det nærmere for disse virkningene.

2 Det rettslige grunnlaget for provenyberegninger

Skatter, avgifter og toll vedtas av Stortinget i medhold av Grunnloven § 75 bokstav a:

Det tilkommer Stortinget (...) å pålegge skatter, avgifter, toll og andre offentlige byrder, som dog ikke gjelder ut over 31. desember i det nærmest påfølgende år, med mindre de uttrykkelig fornyes av et nytt storting.

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

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 bokstav 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 utgiftene og inntektene». 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 på samme måte.

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.

3 Hovedprinsipper

3.1 Referansesystemet

Provenyvirkningene av endringer i skatte- og avgiftsreglene i budsjettåret beregnes i forhold til et referansesystem. I referansesystemet holdes skatter og avgifter *reelt sett* uendret fra året før. Det innebærer at grenser og kvantumssatser i skatte- og avgiftsregelverket justeres fra det ene året til det neste i takt med anslag for den relevante vekstfaktoren, for eksempel veksten i konsumpriser, lønninger, pensjoner eller formuesverdier.

I referansesystemet for personbeskatningen er fradrag og inntektsgrenser i hovedsak justert med anslått årslønnsvekst. En skattyter som kun har standardfradrag og en vekst i både alminnelig inntekt og personinntekt lik anslått lønnsvekst, får da tilnærmet samme inntektsskatt i referansesystemet som i inneværende år, målt som andel av inntekten. Tilsvarende justeres bunnfradraget i formuesskatten i referansesystemet med formuesveksten. En person med en formuessammensetting lik gjennomsnittet får da 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 vekst i konsumprisene (KPI). Avgiftsbelastningen i referansesystemet blir dermed reelt sett uendret. I referansesystemet for merverdiavgiften videreføres alle proSENTsats i gjeldende merverdiavgiftsregelverk uendret.

I referansesystemet for 2025 er lønnsveksten anslått til 4,5 pst. og prisveksten til 3,0 pst. Det vises til vedlegget *Vekstforutsetninger i LOTTE-Skatt* for en fullstendig oversikt over vekstforutsetninger i referansesystemet.

3.2 Provenyberegninger uten atferdsvirkninger

I den enkleste formen for provenyberegning tas det ikke hensyn til at skatte- eller avgiftsendringen kan endre husholdningenes eller bedriftenes atferd.

Provenyvirkningen av en satsendring vil da være skattegrunnlaget multiplisert med endringen i skatte- eller avgiftssatsen. Slike provenyberegninger vil være en god tilnærming hvis 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. For eksempel antas dette som regel ved endringer i inntektskatten.

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

3.3 Provenyberegninger med atferdsvirkninger

Endringer i skatter, avgifter og enkelte offentlige utgifter vil vanligvis 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. Noen ganger vil atferdsvirkninger også være en del av formålet med en skatte- eller avgiftsendring.

Det er rimelig å anta at det vil ta tid før endringer i beskatningen av arbeids- og trygdeinntekter vil endre arbeidstilbudet. Mange har fast arbeidstid og kan ikke endre arbeidstiden uten å finne seg ny jobb eller reforhandle eksisterende arbeidskontrakter. Som regel vil provenyvirkningen uten atferdsendringer derfor være den mest relevante å innarbeide i neste års budsjett på dette området.

Der tilpasningene forventes å skje raskt, kan det 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. Fra 2020 til 2021 mer enn doblet utbyttene seg, trolig som følge av en varslet økning av utbytteskatten fra 2022. 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. Som regel tas det ikke hensyn til slike forskyvninger i provenyberegningene.

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 selskap 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, og legges for eksempel til grunn for provenyberegninger av de fleste endringer i særavgifter.

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 substitutter som vin eller øl. En økning i avgiften på brennevin kan derfor gi økt proveny fra avgiftene på vin og øl. I prinsippet kan tilsvarende virkninger, men med motsatt fortegn, gjelde for komplementære varer. Da vil en prisøkning på én vare bidra til redusere etterspørselen etter, og dermed avgiftsgrunnlaget fra, den komplementære varen.

Videre kan en regelendring for én skatteart påvirke skattegrunnlaget for en annen skatteart, jf. punkt 3.2. For eksempel kan økt inntektsskatt for personer redusere inntektene fra merverdiavgiften og andre avgifter, fordi den enkelte sitter igjen med mindre penger til forbruk. Slike samspillsvirkninger mellom ulike skattearter tas det normalt ikke hensyn til i provenyberegningen for budsjettåret.

3.4 Sammenhengen mellom påløpt og bokført proveny

Påløpt provenyendring uttrykker endringen i *betalingsforpliktelsen* som oppstår i budsjettåret som følge av en diskresjonær regelendring. For eksempel vil en påløpt lettelse i trygdeavgiften som følge av 1 prosentenhet lavere sats bli 4 000 kroner for en lønsmottaker 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 i det aktuelle inntektsåret, uavhengig av når skatten eller avgiften faktisk betales. For eksempel vil en skatteendring for selskaper med virkning for 2025 først få betydning for selskapenes innbetalte skatt i 2026, ettersom selskap er etterskuddspliktige. Den *påløpte* provenyvirkningen vil likevel komme i 2025, når selskapenes skatteforpliktelse endres.

Bokført provenyendring gjenspeiler derimot endringen i *innbetalt skatt* i det aktuelle budsjettåret som følge av den diskresjonære endringen. Det er innbetalingsrutinene for den enkelte skatten eller avgiften som bestemmer hvor mye av den påløpte provenyendringen som bokføres i budsjettåret.

For personlige skattytere og andre forskuddspliktige skattytere vil som hovedregel om lag 80 pst. av den påløpte provenyvirkningen bli bokført samme år som regelendringen, 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 innbetalingen skjer året etter inntektsåret. I tillegg er det en effekt av redusert forskuddstrekk i juni (ikke trekk) og desember (halvt trekk). I eksemplet med redusert trygdeavgift for en lønsmottaker legges det til grunn at om lag 80 pst. av den påløpte lettelsen, altså 3 200 kroner, bokføres i budsjettåret. De siste 800 kronene antas å bokføres året etter. Over de to årene samlet, er påløpt og bokført provenyvirkning den samme (4 000 kroner i lettelse).

Ved endringer for selvstendig næringsdrivende legges det til grunn at bokført provenyendring tilsvarer påløpt provenyendring, siden selvstendig næringsdrivende ilegges forskuddsskatt som i sin helhet forfaller i inntektsåret.

For etterskuddspliktige skattytere (selskap mv.), unntatt petroleumsselskap, blir hele provenyet bokført påfølgende år. For petroleumsselskap blir halvparten bokført i inntektsåret og halvparten i påfølgende år. Skatte- og avgiftsinntekter fra petroleumsvirksomheten overføres i sin helhet til Statens pensjonsfond utland. Provenyendringer som følge av endringer i skattereglene for petroleumsvirksomheten påvirker derfor ikke handlingsrommet i det enkelte budsjettår.

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 dette kalenderåret. Det provenyet som bokføres et kalenderår av en avgiftsendring som trer i kraft 1. januar, vil dermed utgjøre 5/6 av det påløpte provenyet for det samme kalenderåret.

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

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 fra august til desember i inneværende år og fra januar til juli påfølgende år. Den årlige 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 1/4 i inneværende år og 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 få virkning for hele inntektsåret. Den påløpte virkningen av slike endringer vil derfor være den samme, uavhengig av når den vedtas. Den bokførte virkningen kan være lavere dersom regelverksendringen vedtas sent i året. Det skyldes at regelverksendringen ikke automatisk slår ut i endret skattetrekk, og at endringer i skattetrekket forutsetter at skattyter selv endrer skattekortet.

3.5 Nye skattegrunnlag

Det innføres av og til skatter på helt nye skattegrunnlag. To eksempler er avgiften på utslipp av NO_x, som ble innført i 2007, og flypassasjeravgiften, som ble innført i 2016. Det hender også at eksisterende skatter og avgifter utvides til å omfatte nye skattegrunnlag, noe som blant annet har vært tilfelle for merverdiavgiften. Et eksempel er da merverdiavgiftsunntaket for blant annet kosmetisk kirurgi og kosmetisk behandling ble opphevet fra 1. januar 2021.

I slike tilfeller vil provenyanslaget ofte ta utgangspunkt i eksisterende statistikk eller tall og data fra andre kilder. Dette tallgrunnlaget kan være mangelfullt og dårlig tilpasset formålet, for eksempel ved at det har en annen avgrensning enn det nye skattegrunnlaget. I tillegg vil det være usikkert hvordan innføringen av en ny skatt vil påvirke skattegrunnlagene. 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 reduseres.

4 Direkte skatt

4.1 Inntekts- og formuesskatt for personer

4.1.1 Inntektsskatt

Inntektsskatten for personer beregnes på to ulike grunnlag.

For det første betales trygdeavgift og eventuelt trinnskatt av personinntekten. Personinntekten består av brutto lønns-, trygde-, nærings- og pensjonsinntekt, uten fradrag av noen art. Kapitalinntekter inngår ikke i personinntekten.

For det andre betales en flat skatt på alminnelig inntekt (satsen er 22 pst. i 2025). Alminnelig inntekt består av alle skattepliktige inntekter fratrukket bunnfradrag (minstefradrag og personfradrag), fradragsberettigede tap og utgifter som gjeldsrenter mv. Det gis også enkelte andre fradrag i alminnelig inntekt. 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.

Personer med høy inntekt betaler en større andel av inntekten i skatt enn det personer med lav inntekt gjør. Denne progresjonen sikres gjennom bunnfradrag og trinnskatten. Høyeste marginalsatt i 2025 på lønn uten arbeidsgiveravgift er 47,4 pst. Dersom arbeidsgiveravgiften inkluderes, øker høyeste marginalsatt til 53,9 pst.

Enkelte særlige skatteregler innebærer at pensjonister betaler mindre skatt enn lønns- og trygdemottakere. Trygdeavgiften på pensjon er lavere enn på lønn og trygd, og det gis skattefradrag til pensjonister. Minstefradraget er på den annen side noe lavere for pensjonsinntekt enn for lønn og trygd.

Aksjeutbytte og -gevinster til personlige aksjonærer skattlegges etter aksjonærmodellen. Den innebærer at aksjeinntekter som overstiger et skjermingsfradrag, inngår i den personlige eierens alminnelige inntekt. Skattepliktige aksjeinntekter multipliseres med en oppjusteringsfaktor før de legges til alminnelig inntekt. Oppjusteringsfaktoren gjør det mulig å ha et bestemt nivå på skattesatsen på aksjeinntekter uavhengig av skattesatsen på alminnelig inntekt. Oppjusteringsfaktoren ble innført i 2016 for å opprettholde nivået på beskatningen av aksjeinntekter da skattesatsen på alminnelig inntekt ble redusert fra 27 til 25 pst. Hensikten var å motvirke motiver til inntektsskifting (omdanne arbeidsinntekt til utbytte). Ved den videre nedtrappingen av skattesatsen på alminnelig inntekt ned til 22 pst. i 2019, ble oppjusteringsfaktoren gradvis økt. I 2025 er den 1,72, som gir en marginal skattesats på 37,8 pst. på aksjeinntekter til personer.

Hovedformålet med skjermingsfradraget er å hindre uheldige vridninger i investeringene og selskapenes finansieringsstruktur som følge av utbytteskatten. Skjermingsfradraget utregnes ved å multiplisere skjermingsgrunnlaget, som er aksjens kostpris tillagt eventuelle ubenyttede skjermingsfradrag fra tidligere år, med en skjermingsrente. Skjermingsrenten er renten på tre måneders statskasseveksler med et tillegg på 0,5 prosentenheter.

Eiere av enkeltpersonforetak skattlegges etter foretaksmodellen, mens deltakere i deltakerlignede selskap (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 innenfor skjermingsfradraget kun skal skattlegges én gang med 22 pst. skatt på alminnelig inntekt.

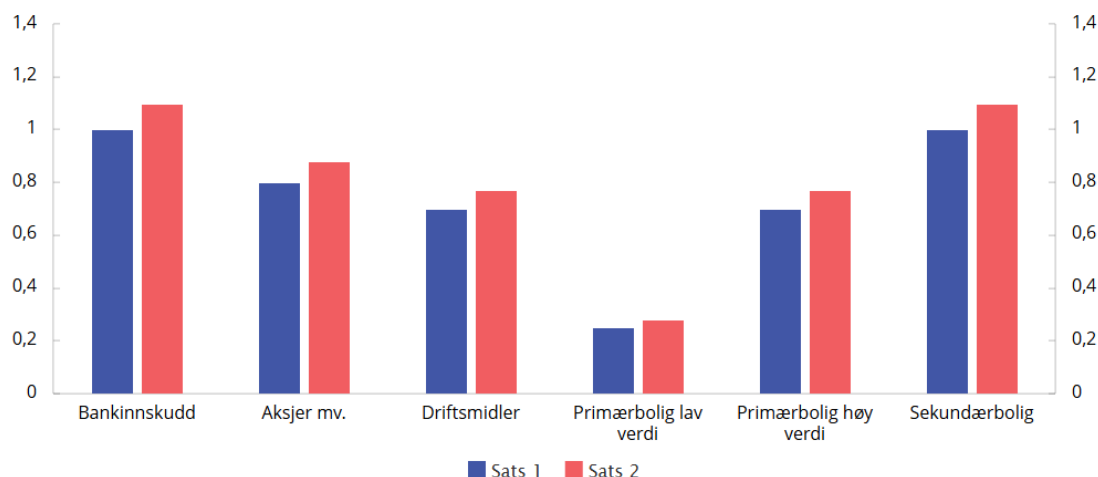
4.1.2 Formuesskatt

Formuesskatten fastsettes på grunnlag av skattyters nettoformue. Det gis i 2025 et bunnfradrag i formuesskatten på 1,76 mill. kroner (3,52 mill. kroner for ektepar). Formuesskattesatsen er 1,0 pst. i trinn 1 og 1,1 pst. i trinn 2 for nettoformuer over 20,7 mill. kroner. Som hovedregel skal formuesobjekter verdsettes til markedsverdi. Enkelte eiendeler er imidlertid gitt en formell verdsettelsesrabatt. Aksjer mv., næringseiendom og tilordnet gjeld verdsettes til 80 pst. av beregnet verdi og driftsmidler til 70 pst. Bankinnskudd og obligasjoner har ingen formell verdsettelsesrabatt, mens sekundærboliger verdsettes til 100 pst. av beregnet markedsverdi. Primærbolig verdsettes til 25 pst. av beregnet markedsverdi, men til 70 pst. for den delen av beregnet boligverdi som overstiger 10 mill. kroner.

Det gis fradrag for gjeld ved fastsettelse av formuesskatt. Gjeld tilordnet bolig og fritidseiendom verdsettes fullt ut. Gjeld tilordnet næringseiendom, sekundærboliger, aksjer og driftsmidler verdsettes med samme formelle rabatt som eiendelen. Gjelden fordeles forholdsmessig ut fra hvor stor andel de ulike formueseiendelene utgjør av brutto formue (i fordelingen inngår bolig, næringseiendom, aksjer og driftsmidler uten formelle verdsettingsrabatter). Ligningsverdien av fritidseiendom fastsettes til maksimalt 30 pst. av kostpris for ny bygning og grunn, og oppdateres ved generelle prosentvise oppjusteringer.

Verdsettelsesrabattene innebærer ulike effektive formuesskattesatser for ulike formueskomponenter. Den effektive formuesskattesatsen er beregnet ved å multiplisere formuesskattesatsen med den formelle regelen for verdsettelse, og vil gjelde for nettoformue som er høyere enn innslagspunktet. For eksempel når den høyeste formelle skattesatsen er 1,1 pst. og verdsettingen av aksjer og driftsmidler er 80 pst. av markedsverdi, blir den effektive skattesatsen 0,88 pst. ($1,1 \text{ pst.} \cdot 0,80$), se figur 4.1. Når en skal vurdere skattebyrden, er det den effektive formuesskattesatsen som bør legges til grunn.

Figur 4.1 Effektive formuesskattesatser for enkelte eiendeler.



Kilde: Finansdepartementet.

4.1.3 LOTTE-Skatt

Provenyberegninger av endringer i skatt på personer utføres i stor grad med Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt. Dette er en såkalt mikrosimuleringsmodell som beregner effekter for personer og husholdninger av skatteendringer. 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, som gir anslag på proveny- og fordelings effekter når det tas hensyn til at skatteendringer påvirker arbeidstilbudet for lønnstakere. LOTTE-Arbeid er nærmere beskrevet i punkt 8.2.

LOTTE-Skatt¹ består av et datagrunnlag og et skatteregelverk. Ved å endre skattereglene sammenlignet med referansesystemet (se punkt 3.1) kan LOTTE-Skatt beregne virkninger på proveny og fordeling for ulike grupper i befolkningen, inndelt etter inntekt eller formue, se punkt 4.1.4.

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 husholdningssammensetningen. Modellen oppdateres hvert år med nye data fra inntektsstatistikken. Inntektsstatistikken for inntektsåret 2022 ble innarbeidet i modellen våren 2024. Provenyvirkningene av skatteendringene i 2025-budsjettet blir derfor beregnet med grunnlagsdata for 2022. Datagrunnlaget blir framskrevet til beregningsåret ved at de fleste inntekts- og fradragsposter blir justert med anslått årslønnsvekst. Pensjonsinntekter, næringsinntekter i jordbruk, aksjeutbytte, gevinst og tap ved salg av aksjer, renteinntekter og renteutgifter

¹ LOTTE-Skatt er dokumentert i Hansen m.fl. (2008) og Jia m.fl. (2023)

framføres med egne vekstfaktorer. Det samme gjelder for formue. Se vedlegg for en oversikt over vekstfaktorer som ligger til grunn for versjonen av LOTTE-Skatt som benyttes i 2025-budsjettet.

Det kunne vært mulig å beregne skatte- og fordelingseffekter for hele befolkningen. Dette er tidkrevende og gjøres kun i spesielle tilfeller. I de fleste beregninger benyttes et tilfeldig utvalg på ti prosent. Dette er et stort utvalg, og utvalgsusikkerheten er derfor begrenset.

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.

Simuleringer i modellen gjøres ved hjelp av en såkalt skatterutine. 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 kan bestå av fradrag for boligsparing for ungdom (BSU) samt 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
- Skatt på alminnelig inntekt for personer²
- Trinnskatt til staten
- Formuesskatt til kommunene
- Formuesskatt til staten

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. Ved grunnlagsutvidelser mangler en ofte de nødvendige opplysningene, og departementet anslår typisk ved hjelp av statistikk i stedet for med LOTTE-Skatt, jf. punkt 3.5.

Usikkerhet

På grunn av den detaljerte gjengivelsen av skatteregler og et 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

² Som følge av nytt inntektssystem til kommunene beregnes fordelingen av fellesskatt til staten og inntektskatt til kommunene og fylkeskommunene utenfor modellen fra 2025.

usikkerhet fordi datagrunnlaget må framføres. 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 i 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 Jia m.fl. (2023) tilsier likevel at avviket mellom resultatene fra LOTTE-Skatt og faktiske skattetall er små.

Det vil også være usikkerhet fordi LOTTE-Skatt 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.

4.1.4 Fordelingsvirkninger av endringer i personbeskatningen

Omfordeling av inntekt og formue trekkes ofte frem som et av hovedmålene for skattepolitikken, se for eksempel NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem*.

Fordelingsvirkninger av skatteendringer i personbeskatningen belyses i hovedsak gjennom standardiserte tabeller fra LOTTE-Skatt. Fordelingsvirkninger kan analyseres med utgangspunkt i inntekt eller formue, og med ulik grad av detaljering. Et typisk eksempel er gjengitt i tabell 4.1. Tabellen viser skatteendringer, både absolutte og relativt til inntekt, for personer 17 år og eldre fordelt etter bruttoinntekt inkludert skattefrie ytelser sammenlignet med referansesystemet for 2025.

Nedenfor defineres og forklares innholdet i standardtabellene som viser beregnede virkninger av skatteendringer ved bruk av LOTTE-Skatt. Dette inkluderer sentrale variabler som personene sorteres etter, en oversikt og forklaring av undergrupper populasjonen kan deles inn i, måter å dele inn skattyterne i grupper samt andre tilgjengelige fordelingsmål. Listen gir ikke uttømmende informasjon om standardtabellene.

Sentrale variabler

- **Bruttoinntekt inkludert skattefrie ytelser:** Bruttoinntekt inkluderer samlet inntekt før skatt. Det vil si lønns-, nærings-, kapital-, trygde- og pensjonsinntekt samt andre skattepliktige og skattefrie ytelser. Det er ikke trukket fra noen utgifter etter tap. Skattefrie ytelser er inntekter som ikke skal føres på skattemeldingen, slik som barnetrygd, kontantstøtte, stipend, sosialhjelp, bostøtte, yrkesskadeerstatning mm.
- **Husholdningsjustert (ekvivalensjustert) bruttoinntekt inkludert skattefrie ytelser (normalisert EU-skala):** For å sammenlikne personer fra forskjellige husholdninger, deles samlet inntekt i husholdningen likt på antall personer i husholdningen, justert for stordriftsfordeler gjennom bruk av såkalte forbruksenheter. EU-skala benyttes ved fastsetting av antall forbruksenheter: Første voksen telles som 1, neste voksen 0,5 og hvert barn 0,3. En husholdning bestående av to barn og to voksne vil utgjøre

$1+0,5+0,3+0,3=2,1$ forbruksenheter. Hvis husholdningen har en samlet inntekt på 2 mill. kroner, vil hver forbruksenhet tilordnes $2\,000\,000/2,1 \approx 950\,00$ kroner i inntekt.

Etter justeringen vil de fleste husholdninger stå oppført med en høyere inntekt enn hva de faktisk har. Slik blir også summen av de husholdningsjusterte inntektene større enn de faktiske inntektene. Derfor justeres alle de husholdningsjusterte inntektene ned med samme faktor, ofte omtalt som *normalisering*. På denne måten blir det bedre samsvar mellom husholdningenes samlede inntekter før og etter husholdningsjusteringen. Fordi alle beløp justeres ned med samme faktor, forblir de relative forholdene mellom beløpene uendret. Samtidig vil ikke en normalisert skala gjenspeile forbruksmulighetene helt presist ettersom normaliseringen gjør inntektene mindre enn de reelle forbruksmulighetene ifølge EU-skalaen.

- **Beregnet nettoformue** er beregnet bruttoformue fratrasket samlet bruttogjeld. Beregnet bruttoformue inkluderer formue uten formelle verdsettingsrabatter for primærbolig, sekundærbolig, næringseiendom og aksjer og driftsmidler. For øvrig benyttes formuesverdier.
- **Skattepliktig nettoformue** er bruttoformue fratrasket formelle verdsettingsrabatter minus gjeld som er redusert på grunn av de samme rabattene. Skattepliktig nettoformue kan ikke være negativ i beregningene.
- **Sentralitet:** Landet deles opp i seks sentralitetssoner, slik at modellen kan beregne geografiske fordelingsvirkninger av skatteendringer. Personen og husholdningens bosted får tildelt sin sone basert på grunnlagsårets data. Den mest sentrale sonen «S01» inneholder kommunene Oslo, Lørenskog, Lillestrøm, Rælingen og Bærum. De andre kommunene er plassert i sone «S02» til «S06». Soneinndelingen bygger på Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks, se Statistisk sentralbyrås *Sentralitetsindeksen*, Notat nr. 2020/04.

Undergrupper

- **Sosioøkonomiske grupper**
 - **Lønnstaker:** Minst to ganger grunnbeløpet i folketrygden i yrkesinntekt (lønnsinntekt + næringsinntekt) og største inntektskilde lønn.
 - **Næringsdrivende:** Minst to ganger grunnbeløpet i folketrygden i yrkesinntekt (lønnsinntekt + næringsinntekt) og største inntektskilde næringsinntekt.
 - **Pensjonist:** Hovedinntekt trygd/pensjon samlet. Pensjon er større enn trygd.
 - **Trygdet:** Hovedinntekt trygd/pensjon samlet. Trygd er større enn pensjon.
 - **Andre:** Omfatter resten, bl.a. ikke yrkesaktive med lønn eller næringsinntekt som største inntektskilde (større enn samlet trygd/pensjon) og personer uten inntekt eller med bare kapitalinntekt.
- **Personer med positivt simulert jordbruksfradrag:** For hver gård regnes ut et jordbruksfradrag basert på samlet jordbruksinntekt for gården. Dette fradraget kan deles på flere personer som har slik jordbruksinntekt fra denne

gården. Fordelingsnøkkel mellom personer i husholdningen baseres på faktisk jordbruksfradrag i grunnlagsåret.

- **Mottaker av barnetrygd/småbarnstillegg**
- **Personer med rett til skattefradrag for pensjonister/skattebegrensning:**
Denne gruppen omfatter personer med alderspensjon fra folketrygden og personer med AFP fra offentlig sektor, uavhengig av om de faktisk benytter fradraget.

Andre fordelingsmål

- **Gini-koeffisienter:** Nivå og endring i Gini-koeffisienten kan beregnes for bruttoinntekt, lønn og disponibel inntekt. For de samme inntektsformene kan Gini-koeffisienten for ekvivalent inntekt (EU-skala) beregnes. For endringer i personbeskatningen er det endringen i disponibel inntekt som er relevant. Se for eksempel Meld. St. 1 (2024–2025), *Nasjonalbudsjettet 2025*, kapittel 6 for en forklaring av Gini-koeffisienter.
- **Lavinntekt:** Median husholdningsjustert disponibel inntekt utregnes basert på normalisert EU-skala (se over). Disponibel inntekt er bruttoinntekt inklusive skattefrie ytelser fratrukket personskatt og tap i næring og på aksjer. Det beregnes to lavinntektsgrenser på hhv. 50 og 60 pst. av medianen. Personer grupperes etter hvor stor husholdningsjustert disponibel inntekt de har i forhold til disse to grensene. Tallene kan oppgis både for barn under 17 år og voksne.

I standardtabellene inngår som hovedregel personer 17 år og eldre. I analyser der det benyttes husholdningsjusterte inntekter, er imidlertid også barn inkludert.

Beregninger som viser husholdningsjusterte inntekter, inkluderer ikke personer på institusjon, sykehjem, i fengsel og liknende da det ikke er felles privatøkonomi for disse husholdningene.

Datagrunnlaget i LOTTE-Skatt omfatter alle bosatte personer i Norge. Dette innebærer at fordelingsanalyser ikke inkluderer effekter for ikke-bosatte skattytere.³

Tabell 4.1 Anslåtte fordelingsvirkninger av endringer i personbeskatningen i vedtatt budsjett for 2025 for personer 17 år og eldre. Negative tall er skattelettelser. Sammenlignet med referansesystemet for 2025

Bruttoinntekt ¹	Antall	Gj.snittlig skatt i referansen. Kroner	Gj.snittlig skatt i referansen. Prosent	Gj.snittlig endring i skatt. Kroner ²	Endring i pst. av bruttoinntekt. Prosent	Herav: Gj.snittlig endring i formuesskatt. Kroner
0–100 000 kr	308 300	1 200	3,3	-200	-0,6	0

³ Hovedregelen er at personer med opphold i en norsk kommune i minst seks måneder registreres som bosatte, se Folkeregisterloven § 4-1. Det vil si at sesongarbeidere kan være eksempler på ikke-bosatte.

100 000–200 000 kr	211 900	8 200	5,4	-2 200	-1,4	0
200 000–250 000 kr	132 200	13 000	5,7	-1 200	-0,5	0
250 000–300 000 kr	201 300	18 600	6,7	-600	-0,2	0
300 000–350 000 kr	250 700	33 800	10,4	-800	-0,3	0
350 000–400 000 kr	288 100	52 000	13,9	-1 000	-0,2	0
400 000–450 000 kr	286 200	69 400	16,3	-600	-0,2	0
450 000–500 000 kr	271 900	86 400	18,2	-400	-0,1	0
500 000–550 000 kr	283 000	103 000	19,6	-400	-0,1	0
550 000–600 000 kr	273 300	118 800	20,7	-400	-0,1	0
600 000–700 000 kr	510 400	141 800	21,9	-400	-0,1	0
700 000–800 000 kr	424 000	174 200	23,3	-400	0,0	0
800 000–1 000 000 kr	508 000	229 400	25,9	-200	0,0	0
1 000 000–2 000 000 kr	547 600	406 200	31,3	600	0,1	0
2 000 000–3 000 000 kr	59 700	889 000	37,5	800	0,0	200
3 000 000 kr og over	33 600	2 556 200	41,6	600	0,0	200
I alt	4 590 200	165 600	25,1	-400	-0,1	0

¹ Omfatter samlet inntekt før skatt. Det vil si lønns-, nærings-, kapital-, trygde- og pensjonsinntekt samt andre skattepliktige og skattefrie ytelser.

² Avrundet til nærmeste 200-kroner.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrås skattemodell, LOTTE-Skatt.

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 pst. i de mest sentrale regionene til 0 pst. i innsatssonen.

Provenyvirkninger av endringer i arbeidsgiveravgiften beregnes med utgangspunkt i Skatteetatens tall for grunnlaget for arbeidsgiveravgiften. Grunnlaget baseres på tall for hvor arbeidsgivers enkelte underenheter er registrert. 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 anslag for årslønnsveksten. 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 i avgiftssatsen multiplisert med grunnlaget for betaling av arbeidsgiveravgift.

4.3 Selskapsskatt

Overskudd i selskap skattlegges som alminnelig inntekt med en flat skattesats på 22 pst. (2025-regler). Underskudd kan framføres og trekkes fra mot senere overskudd. I bedriftsbeskatningen er det lagt særlig vekt på prinsippene om likebehandling av ulike investeringer, finansieringsformer og organisasjonsformer samt 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 og avskrives med satser som i prinsippet skal gjenspeile antatt årlig verdifall.

Fritaksmetoden innebærer at selskap i utgangspunktet fritas for beskatning av mottatt 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 selskap.

Erfaringsmessig er svingningene i grunnlaget for selskapsskatten store. Dette medfører en særlig stor grad av usikkerhet i de fleste provenyberegningene av endringer i selskapsbeskatningen.

Skattesats

Beregnet virkning av å endre skattesatsen på alminnelig inntekt for upersonlige skattytere (selskap eksklusive petroleumssektoren) tar utgangspunkt i en framskrivning av selskapsskattene. Utliknede skatter fremskrives til budsjettåret basert på Finansdepartementets makroøkonomiske prognoser.

Provenyvirkning av å endre skattesatsen beregnes på grunnlag av det anslåtte selskapsskattegrunnlaget som følger av fremskrivningene.

Det blir normalt ikke innarbeidet atferdsendringer 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 selskap er nærmere omtalt i kapittel 8.

Avskrivninger

Kortsiktige provenyvirkninger ved å endre reglene for skattemessige saldoavskrivninger bygger på anslag på avskrivningsgrunnlaget for berørte investeringer. Normalt vil departementet anslå grunnlaget ved bruk av saldostatistikk fra SSB eller uttrekk fra Skattedirektoratets datavarehus.

Endring i fradrag for avskrivninger vil ikke påvirke skattbar inntekt én til én. Det skyldes at en vesentlig andel av skattyterne vil være utenfor skatteposisjon på grunn av årets underskudd eller underskudd fremført fra tidligere år. Provenyberegningene tar hensyn til skattyters skatteposisjon.

Beregninger av påløpt og bokført provenyvirkning knytter seg bare til effekten i det enkelte budsjettår. Økte avskrivninger i ett år vil redusere avskrivningsgrunnlaget for senere år. Den reelle endringen i skattenivået ved endrede avskrivningssatser tilsvarer rentevirkningen av utsatt eller framskyndet skatt når avskrivningssatsene hhv. økes eller reduseres. Den reelle, årlige endringen i skattenivået omtales av departementet som den langsiktige

virkingen, og er normalt vesentlig lavere enn den påløpte førsteårsvirkingen av endret avskrivningssats.

Beregningen av de langsiktige virkningene på skattenivået ved endring i avskrivningssatser skal gi uttrykk for endringen i nåverdien av avskrivningene, gitt at de årlige investeringene reelt holdes uendret i årene fremover. Slike beregninger krever at det gjøres noen antakelser, ettersom verdien av fradragene er usikre. For det første er det ikke åpenbart hvilken diskonteringsrente som er riktig å bruke for å beregne forskjellen i nåverdi av avskrivninger med to ulike satser. Departementet tar utgangspunkt i kalkulasjonsrenten i Direktoratet for økonomistyrings veileder i samfunnsøkonomiske analyser, og legger til grunn en reell diskonteringsrente på 4 pst. Med inflasjon på 2 pst. blir den nominelle diskonteringsrenten $1,02 * 1,04 - 1 = 6,08$ pst.

For det andre må det gjøres antakelser om selskapenes skatteposisjon. Store deler av populasjonen vil til enhver tid ha skattemessige underskudd. I år hvor selskap er utenfor skatteposisjon, vil ikke høyere avskrivningssatser ha betydning for utlignet skatt. Jo lengre perioden utenfor skatteposisjon er, desto mindre verdi har det å få fremskyndet avskrivningsfradragene. I beregningene av de langsiktige virkningene forutsettes samme andel utenfor skatteposisjon som i de kortsiktige beregningene, slik at de beregnede virkningene nedjusteres med denne andelen.

Nåverdien av alle fremtidige, skattemessige avskrivninger med sats α for en investering I for et etterskuddspliktig selskap kan uttrykkes som

$$NPV = \frac{s * I * \alpha}{1 + r} + \frac{s * I * (1 - \alpha) * \alpha}{(1 + r)^2} + (...) + \frac{s * I * (1 - \alpha)^\infty * \alpha}{(1 + r)^\infty}$$

der skattesatsen er s og diskonteringsrenten r . Første ledd uttrykker nåverdien av avskrivningene det første året, andre ledd år to, osv. Med formelen for en uendelig geometrisk rekke kan nåverdien av avskrivningene for alle fremtidige år uttrykkes

$$NPV = s * I * \frac{\alpha}{\alpha + r}$$

Når I gir uttrykk for årlige investeringer i driftsmiddelkategorien, og u uttrykker andelen fradrag som anslås å falle utenfor skatteposisjon, kan departementets anslag for langsiktig virkning av å endre avskrivningssatsen fra α_1 til α_2 uttrykkes slik:

$$\text{Langsiktig virkning} = I * s * (1 - u) * \left(\frac{\alpha_2}{\alpha_2 + r} - \frac{\alpha_1}{\alpha_1 + r} \right)$$

Det tas normalt ikke hensyn til at endringer i avskrivningssatsene kan påvirke blant annet investeringene, jf. over.

Skattefunn

Det gis et særskilt fradrag for kostnader direkte knyttet til forsknings- og utviklingsprosjekt som er godkjent av Norges forskningsråd (Skattefunn). I 2025

utgjør fradraget 19 pst. av projektkostnaden. Maksimalt kostnadsgrunnlag per år er 25 mill. kroner, slik at maksimalt fradrag er 4,75 mill. kroner.

Skattefunn-fradrag anslås på grunnlag av tall for antall innsendte søknader og budsjetterte kostnader fra Norges forskningsråd samt historiske tall for gjennomføringsgrad.

4.4 Skatt på grunnrentenæringer

Tilgang til begrensede og stedbundne naturressurser gjør at noen næringer over tid kan oppnå høyere avkastning enn andre næringer, såkalt grunnrente. For petroleum, vannkraft, havbruk og landbasert vindkraft er det i tillegg til skatt på alminnelig inntekt (selskapsskatt) en grunnrenteskatt som betales til staten. Alle grunnrenteskattene er utformet som kontantstrømskatter. Effektive grunnrenteskattesatser⁴ er i 2025 lik 56 pst. for petroleum, 45 pst. for vannkraft og 25 pst. for havbruk og landbasert vindkraft. Det er i tillegg innført flere ordninger som tilgodeser vertskommuner og fylkeskommuner. Vertskommunene kan ilegge eiendomsskatt på anlegg som er tilknyttet grunnrentenæringene, jf. punkt 4.6.

Regelverket for beskatningen av grunnrentenæringene er nærmere beskrevet i kapittel 2 i den årlige skatteproposisjonen (Prop. 1 LS).

4.4.1 Petroleum

Særskatten på petroleum ble innført i 1975. Særskattegrunnlaget fastsettes med utgangspunkt i alminnelig inntekt, men med umiddelbar utgiftsføring av investeringer. Visse investeringer er omfattet av midlertidige regler innført våren 2020 som innebærer at en friinntekt på 12,4 pst. av investeringskostnaden også kommer til fradrag. I både alminnelig inntekt og særskattegrunnlaget verdsettes inntekter fra salg av råolje med administrativt fastsatte normpriser.

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

Provenyanslag for større skatteendringer skjer i Energidepartementets modell. Ved budsjettspørsmål om mindre justeringer, for eksempel i avskrivingssatser, gjøres provenyanslaget i Finansdepartementet med utgangspunkt i anslagene som Energidepartementet har rapportert inn.

⁴ Effektiv skattesats utregnes ved å multiplisere formell skattesats med 0,78 ettersom selskapsskatten er 22 pst. og kommer til fradrag i grunnlaget for grunnrenteskatt.

Det er store bevegelser over tid i felldataene (investeringer mv.) og i olje- og gasspriser. Det er derfor stor usikkerhet i anslagene fra petroleumsvirksomheten.

Som omtalt i punkt 3.6 overføres skatteinntektene fra petroleumsvirksomheten i sin helhet til Statens pensjonsfond utland. Provenyendringer som følge av skatteendringer for petroleumsvirksomheten påvirker derfor ikke handlingsrommet i det enkelte budsjettår.

4.4.2 Vannkraft

Grunnrenteskatten på vannkraft ble innført i 1997. Grunnrenteskatten er fra og med 2021 utformet som en kontantstrømskatt med umiddelbar utgiftsføring av nye investeringer. Investeringer fra før 2021 kommer imidlertid fortsatt til fradrag gjennom avskrivninger og friinntekt. Kraftverk med generatorer under 10 MVA er fritatt for grunnrenteskatt.

Hovedregelen for fastsettelse av brutto inntekt er at kraftproduksjonen verdsettes til løpende spotmarkedspriser time for time, men det er flere unntak.

Vannkraftverk på minst 10 MVA ilegges også en naturressursskatt på 1,34 øre per kWh. Grunnlaget for naturressursskatten er gjennomsnittet av det enkelte kraftverks samlede produksjon over de syv siste årene. Naturressursskatten virker som en særskilt mekanisme for å omfordele en del av grunnrenten fra staten til vertskommuner og -fylker.

Departementets provenyberegninger ved endringer i vannkraftbeskatningen tar utgangspunkt i kraftselskapenes innrapporterte data til Skatteetaten for produksjon, inntekter og kostnader i forbindelse med de årlige skattemeldingene. I referansebanen for de ulike skattene fremskrives dette grunnlaget med forutsetninger om blant annet kraftpriser, produksjonsvolum, investeringer og renter. I anslag på fremtidige kraftpriser bruker departementet terminmarkedet (Nasdaq Commodities).⁵ For produksjonsvolum og investeringer bruker departementet anslag fra Norges vassdrags- og energidirektorat. Anslag for risikofrie renter beregnes med utgangspunkt i renter (på statskasseveksler og statskasseobligasjoner) som publiseres av Norges Bank. Anslagene fremover i tid er heftet med stor usikkerhet.

4.4.3 Landbasert vindkraft

Grunnrenteskatt på landbasert vindkraft ble innført fra 2024. For vindkraftanlegg satt i drift før grunnrenteskatten ble innført, er det særskilte regler for beregning og avskrivning av inngangsverdiene.

Hovedregelen for fastsettelse av bruttoinntekt er at kraftproduksjonen verdsettes til løpende spotmarkedspriser time for time, men det er flere unntak.

Vindkraftanlegg ilegges også en særskilt avgift (avgift på vindkraft), som i 2025 er 2,37 øre/kWh. Avgiften virker som en særskilt mekanisme for å omfordele en del av grunnrenten fra staten til vertskommuner.

⁵ Forwardmarkedet på Nasdaq commodities.

Departementets provenyanslag tar i hovedsak utgangspunkt i tallmateriale og statistikk fra Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE). I anslag på fremtidige kraftpriser bruker departementet terminmarkedet (Nasdaq Commodities). For samlet produksjonsvolum bruker departementet anslag fra NVE. Anslått årsproduksjon fordeles på det enkelte vindkraftanlegg i tråd med dets andel av samlet normalårsproduksjonen. Anslag for drifts- og investeringskostnader samt periodisering av historiske investeringer bygger på tallmateriale fra NVE.

Provenyanslagene er heftet med stor usikkerhet, og avhenger av forhold som utviklingen i kraftprisene, vindforhold, investerings- og driftskostnader og nivået og periodiseringen av nye investeringer. På kort sikt trekker romslige overgangsordninger provenyet vesentlig ned. På lengre sikt forventes provenyet å øke ettersom virkningen av overgangsordningene blir mindre og provenyet i større grad vil reflektere den løpende grunnrenten i næringen.

4.4.4 Havbruk

Grunnrenteskatt på havbruk ble innført fra 2023. Det er oppdrettet et prisråd for havbruk som kan sette normerte skatteavregningspriser (normpriser) til bruk ved fastsettelse av brutto inntekt. Det gis et bunnfradrag på 70 mill. kroner per konsern.

Avgiften på oppdrettsfisk, på 96,5 øre per kg i 2025, trekkes fra krone mot krone mot fastsatt grunnrenteskatt og vil oftest ikke være en ekstrabelastning for selskaper som betaler grunnrenteskatt, men kun virke som en særskilt mekanisme for å omfordele en del av grunnrenten fra staten til vertskommuner. Inntektene fra avgiften fordeles til havbrukskommuner og -fylker gjennom Havbruksfondet.

Departementets provenyberegninger tar utgangspunkt i havbruksselskaperes innrapporterte data for produksjon, inntekter og kostnader til Skatteetaten. Siden dette er en ny skatt, er det særlig frem til det første skatteoppgjøret sett hen til skatteoppgjør for selskapsskatt og selskaperes årsregnskap.

Anslag fremover i tid er heftet med stor usikkerhet. Det er blant annet usikkerhet om priser, kostnader og biologiske forhold. Særlig er provenyet avhengig av lakseprisene. I tillegg er det knyttet usikkerhet til provenyet siden dette er en ny skatt.

4.5 Finansskatt

Det ble i 2017 innført en finansskatt på lønninger og overskudd til erstatning for manglende merverdiavgift i finansnæringen. Finansskatten omfatter finansielle virksomheter og består av en skatt på 5 pst. på lønninger (grunnlaget for arbeidsgiveravgift) og en skatt på selskapsoverskudd ved at skattesatsen på alminnelig inntekt er tre prosentenheter høyere enn for annen virksomhet.

Grunnlaget for finansskatt på lønn fremføres til budsjettåret med anslått lønns- og sysselsettingsvekst. Grunnlaget for finansskatt på overskudd anslås tilsvarende som grunnlaget for selskapsskatten, se punkt 4.3.

4.6 Eiendomsskatt

Det er opp til den enkelte kommune om den vil skrive ut eiendomsskatt i hele eller deler av kommunen, eventuelt på nærmere angitte typer eiendom. Innenfor eiendomsskattelovens rammer har den enkelte kommune ansvaret for taksering og fastsettelse av skattesats, bunnfradrag og en eventuell lokal faktor som reduserer takstene. For bolig og fritidsbolig er det en obligatorisk reduksjonsfaktor på 0,7. For bolig kan kommunene heller enn å takserer eiendommene selv, velge å legge formuesgrunnlagene til grunn. I 2025 er det 117 kommuner som benytter seg av denne muligheten. Eventuelle endringer i modellen for beregning av boligverdi for formuesskatteformål slår ut i endret eiendomsskattegrunnlag i disse kommunene.

Kilden for eiendomsskattestatistikken er grunnlagsdata fra Statistisk sentralbyrås nasjonale informasjonssystem om kommunal og fylkeskommunal virksomhet (KOSTRA), som gir opplysninger om inntektene fra eiendomsskatten og utformingen av denne skattearten på kommunenivå. Anslag for endringer i eiendomsskatteinntektene for kommunene tar utgangspunkt i den sist tilgjengelige statistikken, men kan ikke ta hensyn til hvordan kommunene vil tilpasse seg regelendringer (for eksempel ved å endre sats, bunnfradrag eller retaksere eiendom dersom det er mulig).

Provenyanslag for eiendomsskatten på kraftanlegg tar utgangspunkt i de særskilte verdsettelsesreglene for kraftanlegg, som er like på tvers av kommuner.

Tilnærmet alle kommuner har høyeste eiendomsskattesats (7 promille) for denne typen eiendommer. Det er dermed enklere å anslå hvordan endringer i reglene slår ut i kommunenes eiendomsskatteinntekter. Beregningene viser normalt hvordan slike endringer vil slå ut i endret skatt til staten (kraftselskapene kan trekke fra betalt eiendomsskatt i skattepliktig inntekt). Provenyberegninger ved endringer i eiendomsskatten på kraftverk er beskrevet i punkt 4.4.2.

5 Indirekte skatt

I provenyberegninger av endringer i indirekte skatter (avgifter) legges det normalt til grunn at avgiftsendringer fullt ut overveltes i forbrukerprisene. Det innebærer at selgeren ikke tar noe av byrden eller gevinsten av avgiftsendringen selv, men overfører alt til kunden. Ifølge økonomisk teori vil 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 tas det derimot hensyn til atferdseffektene, og det 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.

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 merverdiavgiftssystemet. Gjeldende satser er en generell sats på 25 pst., en redusert sats på 15 pst. for næringsmidler og en lav sats på 12 pst. for enkelte tjenester som persontransport, overnatting og utvalgte kulturtjenester. Det er i tillegg en del varer og tjenester som er fritatt for merverdiavgift, og som har såkalt nullsats. Virksomheter som omsetter slike varer, trenger ikke å beregne utgående merverdiavgift og har full fradragsrett for inngående merverdiavgift på varer og tjenester anskaffet til denne delen av virksomheten. Enkelte varer og tjenester er unntatt fra merverdiavgiftsloven, det vil si at det ikke beregnes utgående merverdiavgift, og at det heller ikke gis fradrag for merverdiavgift på anskaffelser til virksomheten.

Ved provenyberegninger innenfor merverdiavgiftssystemet forutsettes det normalt at avgiftsendringer slår fullt ut i priser, samtidig antas prisendringer ikke å påvirke etterspørselen. En ser da bort fra at prisøkning på en vare trolig vil påvirke etterspørselen etter denne varen og eventuelle substitutter. Slike virkninger antas i sum å ha liten effekt på provenyet fra merverdiavgiften, ettersom redusert etterspørsel etter varer og tjenester med økt merverdiavgift innenfor en gitt forbruksutgift, kan medføre økt etterspørsel etter andre merverdiavgiftspliktige varer eller tjenester. Det tas derfor normalt ikke hensyn til etterspørselsvirkninger ved beregning av provenyeffekten av endringer innenfor merverdiavgiftssystemet.

Den generelle satsen omfatter de fleste varer og tjenester. Økt generell sats vil gi liten substitusjon til ikke-avgiftspliktige varer og tjenester, men det antas at det

samlede forbruket av varer og tjenester vil gå ned og at avgiftsgrunnlaget dermed reduseres.

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

5.1.1 Proveny ved grunnlagsendring

Endringer i grunnlaget skjer ved en utvidelse eller innsnevring av avgiftsplikten. Når en virksomhet går fra å være utenfor til å være innenfor merverdiavgiftssystemet, vil virksomheten kunne fradragføre inngående merverdiavgift. Denne avgiften vil dermed ikke lenger utgjøre en kostnad for virksomheten, og det vil heller ikke gi inntekter til statskassen. Virksomheten må 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 med andre ord anslå både merverdiavgift som vil komme til fradrag som følge av utvidet avgiftsplikt, og anslag på avgiftspliktig omsetning til sluttforbrukere og unntatte 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 nullsatsen anvendes blant annet data fra merverdiavgiftsregisteret, 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 (12 pst. og 15 pst.) holdes utenfor. Det samme må anslått beløp som staten kompenserer gjennom blant annet merverdiavgiftskompensasjonsordningene for kommunesektoren og for helseforetakene, samt nettoføringsordningen for ordinære statlige forvaltningsorgan. Dette er merverdiavgift som inngår i merverdiavgiftsinntektene, men som har sin motsats i en regelstyrt kompensasjon på utgiftssiden i statsbudsjettet. Gjenstående nettoproveny divideres med den generelle satsen. Dette gir provenyvirkningen per prosentpoeng endring i den generelle satsen.

5.2 Særaggifter

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

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

Provenyet av endringer i særaggifter beregnes ved at det lages et best mulig anslag for provenyet i inneværende år (året før budsjettåret). Deretter etableres et *referansealternativ* for hver enkelt avgift i budsjettåret. Referansealternativet er det provenyet som forventes hvis avgiftene blir holdt reelt uendret, dvs. når avgiftssatsene justeres med forventet prisvekst. Provenyeffekten av eventuelle *realendringer* i avgiftssatsene eller i avgiftsgrunnlaget beregnes som avvik mellom antatt inntekt etter avgiftsendringen og referansealternativet.

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

En sentral forutsetning for provenyberegningene for særaggiftene er at endringer i særaggifter ikke påvirker det samlede konsumet av varer og tjenester i Norge (egentlig det samlede konsumet innen hvert satsgrunnlag i merverdiavgiften). Det antas derfor at endringer i særaggifter ikke vil påvirke det samlede provenyet fra merverdiavgiften. Videre tas det ikke hensyn til at endringer i særaggiftene isolert sett kan påvirke overskuddet i selskaper i skatteposisjon og dermed også påvirke inntektene fra selskapsskatten. Det tas heller ikke hensyn til at endring i særaggifter i enkelte tilfeller kan påvirke annen aktivitet i økonomien.

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 referansesystemet legges det også normalt til grunn en realendring i omsetningen av de avgiftslagte produktene i tråd med den forventede endringen i volum. Referansealternativet for kommende år blir dermed gitt ved provenyanslaget for inneværende år multiplisert med forventet prisvekst og i tillegg justert for forventet endring i volum.

Det lages egne anslag for volumveksten i førstegangsregistrering av biler og i bilbeholdningen. I engangsavgiften, veibruksavgiften og CO₂-avgiften på mineralske produkter tas det også hensyn til lavere proveny som følge av økt andel nye biler med null eller lave CO₂-utslipp. Anslaget for avgift på elektrisk kraft er basert på forbruket i et år med normaltemperatur. Dersom foregående vinter var særskilt kald, vil det til gitt sats anslås en provenyreduksjon selv om

det er lagt til grunn en underliggende vekst i forbruket. Motsatt vil det etter en særskilt varm vinter, til gitt sats, anslås provenyvekst utover generell forbruksvekst.

5.2.1 Provenyanslag av avgiftsendringer

For å ta hensyn til at endringer i særavgifter vil påvirke aktørenes tilpasning, benyttes priselastisiteter i provenyberegningene. Priselastisitetene er et uttrykk for hvor mange prosent etterspørselen endres når prisen endrer seg med én prosent. Priselastisitetene varierer mellom varer.

Avgiftsendringer

Virkningen 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, $\Delta\tau$
- 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.

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:

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

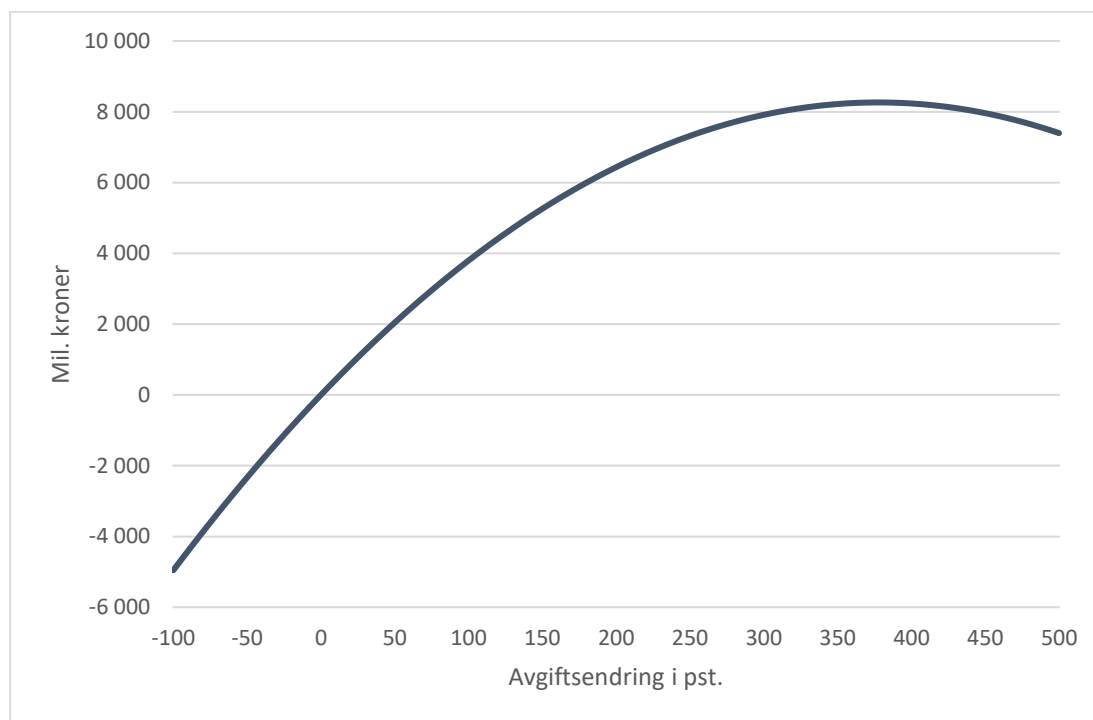
Hvor

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

Likningen er utformet slik at provenyet blir lik null dersom avgiften settes til null (dvs. at $\Delta\tau = -100$). Beregningsopplegget innebærer også at det for alle avgifter er et maksimalt proveny, hvor ytterligere avgiftsøkning vil medføre en provenynedgang, det vil si at etterspørselseffekten blir større enn priseffekten. Dette punktet nås for de fleste avgifter først ved svært store avgiftsøkninger. I tilfellet med avgiftene på bensin (veibruksavgift og CO₂-avgift) maksimeres provenyet ved en avgiftsøkning på rundt 375 pst., se figur 5.1. Figuren viser

anslått samlet effekt av å endre veibruksavgiften på bensin og CO₂-avgiften på bensin prosentvis like mye. 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 5.1 vil derfor anslagene bli svært usikre.

Figur 5.1 Anslått samlet proveny ved ulike endringer i veibruksavgiften og CO₂-avgiften på bensin for 2025.



Kilde: Finansdepartementet.

Størrelsen på etterspørselseffekten vil avhenge av hvilken priselastisitet som benyttes. Priselastisitetene for alkohol og sigaretter/snus som benyttes av Finansdepartementet, fastsettes årlig av Statistisk sentralbyrå med utgangspunkt i modellen KONSUM-G. Modellen er nærmere beskrevet i punkt 5.2.2.

Etterspørselseffektene i KONSUM-G nyttes også til å fastsette elastisitetene for sukker og drikkevareemballasje. 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, inkluderes som hovedregel bare 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, men kan i pinsippet også gjelde komplementære varer og tjenester.⁶ 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

⁶ Hvis vare A og B er substitutter, øker etterspørselen etter B når prisen på A øker. Hvis varene i stedet er komplementære, reduseres etterspørselen etter B når prisen på A øker.

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 krysspriselasititeter i provenyberegningene. Krysspriselasititetene er et uttrykk for hvor mye etterspørselen etter en vare endres når prisen på en annen vare endrer seg med én prosent. Det tas dermed hensyn til at for eksempel en økning i avgiften på brennevin kan føre til en overgang fra brennevin til andre alkoholholdige drikkevarer som vin og øl. Tilsvarende hensyn tas også i tobakksavgiften, hvor det er lagt inn kryssprisvirkninger mellom etterspørsel etter sigaretter og snus. Anslag på krysspriselasititetene hentes fra modellen KONSUM-G.

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 endres med en prosent. En priselastisitet på -0,2 betyr at en prisøkning på én 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 5.3. 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.

Boks 5.1. Regneeksempel: Veibruksavgiften og CO₂-avgiften på bensin øker med 10 pst.

Vi antar at avgiftene samlet foreslås økt med 10 pst. utover prisjustering. Referanseprovenyet er i dette eksempelet satt til 5 000 mill. kroner, elastisiteten er -0,35, merverdiavgiftssatsen er 25 pst., samlet avgift før avgiftsøkningen er 7,3 kroner pr. liter og prisen pr. liter før avgiftsøkning er 22 kroner ekskl. merverdiavgift.

$$\begin{aligned} P &= Y \frac{\Delta \tau}{100} + Y \left(1 + \frac{\Delta \tau}{100} \right) \left[\varepsilon \left(1 + \frac{m}{100} \right) \frac{t}{p} \frac{\Delta \tau}{100} \right] \\ &= 5000 \frac{10}{100} + 5000 \left(1 + \frac{10}{100} \right) \left[-0,35 \left(1 + \frac{25}{100} \right) \frac{7,3}{22} \frac{10}{100} \right] \\ &= 500 \\ &\quad + (-79) \\ &= 421 \end{aligned}$$

Merprovenyet av å øke veibruksavgiften og CO₂-avgiften på bensin samlet med 10 pst. blir under disse forutsetningene om lag 420 mill. kroner.

Tabell 5.3 Direkte priselastisiteter og avgiftens andel av prisen benyttet i provenyberegningene for statsbudsjettet 2025.

Avgiftstype	Direkte pris- elastisitet	Avgiftens andel av prisen	Avgiften er ilagt merverdiavgift
Avgift på brennevin	-0,99	0,55	Ja
Avgift på vin	-1,15	0,31	Ja
Avgift på øl	-0,71	0,24	Ja
Avgift på sigaretter, røyketobakk mv. ¹	-0,42	0,37	Ja
Avgift på snus og skrå	-0,84	0,28	Ja
Engangsavgift ²	-1	0,25	Nei
Trafikkforsikringsavgift	0	1	Nei
Vektårsavgift	0	1	Nei
Omregistreringsavgift	0	0,04	Nei
Veibruksavgift og CO ₂ -avgift på bensin	-0,35	0,33	Ja
Veibruksavgift og CO ₂ -avgift på autodiesel	-0,2	0,25	Ja
Grunnavgift/CO ₂ -avgift på mineralolje uten veibruksavgift ⁴	-0,35	0,17	Ja
CO ₂ -avgift på naturgass og LPG ⁴	-0,35	0,12	Ja
Svovelavgift	-0,35	0,15	Ja
Avgift på elektrisk kraft ³	-0,2	0,108	Ja ⁵
Smøreoljeavgift	0	0	Ja
NO _x -avgift	-0,15	1	Nei
Avgift på SF ₆	0	0	Ja
Avgift på avfallsforbrenning	-0,3	0,10	Ja
Avgift på sukker	-0,22	0,39	Ja
Grunnavgift på engangsemballasje	-0,83	0,03	Ja
Miljøavgift på kartong	-0,81	0,01	Ja
Miljøavgift på plast	-0,98	0,01	Ja
Miljøavgift på metall	-0,84	0,01	Ja
Miljøavgift på glass	-0,98	0,01	Ja

Avgift på flyreiser lav sats	-1	0,03	Ja ⁶
Avgift på flyreiser høy sats	-1	0,03	Nei
Dokumentavgift	-1	0,025	Nei

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

² Varierer avhengig av type kjøretøy

³ Tallet viser hvor mye veibruksavgift og CO₂-avgift samlet sett utgjør av prisen.

⁴ Gjelder ordinære satser. For reduserte satser er avgift på pris lavere.

⁵ Fritak for merverdiavgift i Nord-Norge.

⁶ Gjelder kun flygninger innenlands. Det ilegges ikke merverdiavgift ved flygninger til utlandet.

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 for eksempel at det innføres avgiftsfritak for et nytt drivstoff som omsettes i et neglisjerbart volum. På kort sikt vil dette avgiftsfritaket ikke gi noe vesentlig provenytap, siden avgiften på dette drivstoffet ikke har gitt særlig proveny. Avgiftsfritaket stimulerer aktørene til å gå over til kjøretøy som kan benytte det avgiftsfrie produktet. På lang sikt kan derfor det nye drivstoffet overta markedsandeler fra de avgiftslagte drivstoffene. I sin ytterste konsekvens, dersom all omsetning av avgiftslagte drivstoff blir erstattet av det nye drivstoffet uten avgift, vil provenytapet kunne bli hele avgiftsprovenyet fra dagens drivstoffavgifter (om lag 18 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. Ettersom 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 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 12 pst. som blant annet omfatter persontransport, utleie av rom, ferger og kino samt en nullsats som blant annet omfatter aviser, tidsskrifter og bøker. I tillegg står en rekke tjenester utenfor merverdiavgiftssystemet. Dette gjelder blant annet 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 KVARTS kan man i visse tilfeller få et anslag på disse effektene. Det er 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 kunne være nyttige for å gi et mer presist anslag på de samlede budsjettvirkningene.

For det andre kan endringer i særavgifter i enkelte tilfeller påvirke spareraten. Forbrukerne kan ha et ønske om et jevnest mulig konsum over livsløpet. Dersom en avgift økes samtidig som det varsles at avgiftsøkningen etter en tid vil bli reversert, vil forbrukerne kunne møte denne midlertidige kostnadsøkningen med å redusere spareraten og dermed øke samlet konsumutgift. På denne måten vil forbrukeren kunne opprettholde forbruket om lag uendret i den perioden kostnadsnivået er høyt. Spareraten faller mens avgiften er høy, for deretter å stige igjen når avgiftsøkningen reverseres. Det kortsiktige fallet i spareraten vil gi øke inntekter fra merverdiavgiften. Det er trolig vanskelig å si noe om størrelsen på slike effekter, selv om KVARTS vil kunne gi noen svar (om enn usikre).

5.2.2 KONSUM-G

KONSUM-G⁷ beskriver effekter på skatteinntektene av å gjøre endringer i avgiftene på grensehandelsutsatte varer, som alkohol og tobakksvarer. Modellen inkluderer alternative måter å få tilgang til disse varene på, som grensehandel, tax free-handel og smugling, og gir dermed en mer realistisk beskrivelse av effekter ved endringer i beskatningen av disse varene enn om en ser på hjemmemarkedet alene.

Modellen kan for eksempel benyttes til å studere provenyvirkningene av en endring i alkoholavgiftene. En avgiftsøkning på alkoholvarer vil ofte føre til en reduksjon i det registrerte forbruket (varer kjøpt avgiftslagt i Norge), men samtidig vil forbrukeren kunne øke det uregistrerte konsumet, herunder handel i nabolandene eller tax free-handel. I KONSUM-G tas det hensyn til slike forhold ved at konsumentene har mulighet til å velge hvor de vil kjøpe alkoholvarer, tobakksvarer og matvarer.

Modellen KONSUM-G ble opprinnelig laget for arbeidet i Grensehandelsutvalget (NOU 2003:17). Modellen har siden blitt videreutviklet, og den oppdateres hver høst i forbindelse med Finansdepartementets beregninger.

5.3 Fordelingsvirkninger av indirekte skatt

Fullstendige analyser av fordelingsvirkninger av det samlede skatte- og avgiftssystemet bør også ta hensyn til at indirekte skatter påvirker husholdninger ulikt. Selv om avgiftssatser som regel er like for alle, vil avgiftsbelastningen avhenge av hvilke varer og tjenester en husholdning forbruker. Det er derfor relevant å vurdere både hvordan den samlede avgiftsbelastningen fordeler seg på husholdningene og fordelingsvirkningene av endringer i enkeltavgifter.

En utfordring ved fordelingsanalyser av indirekte skatter er at avgifter normalt ikke ilegges forbrukeren direkte. I stedet betales avgifter som regel av avgiftspliktige importører og produsenter. Det innebærer at det er usikkert hvor stor del av en avgift som veltes over i prisene til forbrukerne. I tillegg foreligger

⁷ KONSUM-G er dokumentert i Nygård og Aasness (2003) i Nygård og Aasness (2013a).

det ikke sikre tall for hvor mye av en avgift som belastes henholdsvis husholdninger og næringsdrivende. Det kan derfor være krevende å anslå de faktiske fordelingsvirkningene av avgiftsendringer.

Enkelte avgiftsendringer er likevel bedre egnet for fordelingsanalyser enn andre. For avgifter som beregnes som en prosentandel av prisen, såkalte prosentavgifter, vil det være en fast sammenheng mellom forbruket på den avgiftslagte varen og avgiftsbelastningen. Dette er for eksempel tilfellet med merverdiavgiften. For slike avgifter kan en ved hjelp av data om husholdningenes forbruk anslå avgiftsbelastningen som faller på husholdningene. Videre kan informasjon om hvordan forbruksmønsteret varierer mellom husholdninger, brukes til mer detaljerte fordelingsanalyser.

Statistisk Sentralbyrås modell LOTTE-Konsum bruker data fra blant annet Forbruksundersøkelsen⁸ til å anslå forbruksmønsteret til husholdninger med ulik inntekt og sammensetning.⁹ I modellen fordeles hver husholdnings inntekt på husholdningens medlemmer. Slik blir også barn tilordnet en inntekt. Deretter fordeles befolkningen i ti like store grupper etter tilordnet inntekt (inntekstdesiler). Modellen gir et anslag på hvor mye hver gruppe i snitt bruker på de 30 ulike godegruppene, som til sammen dekker nordmenns samlede forbruk. På den måten kan følgende standardspørsmål besvares: Hvis avgiften på en bestemt godegruppe øker med 100 kroner i gjennomsnitt per innbygger, hvordan fordeler den økte avgiftsbelastningen seg på de ulike inntekstdesilene? Denne informasjonen kan deretter benyttes til å se på fordelingsvirkningene av større eller mindre endringer samt den samlede avgiftsbelastningen.

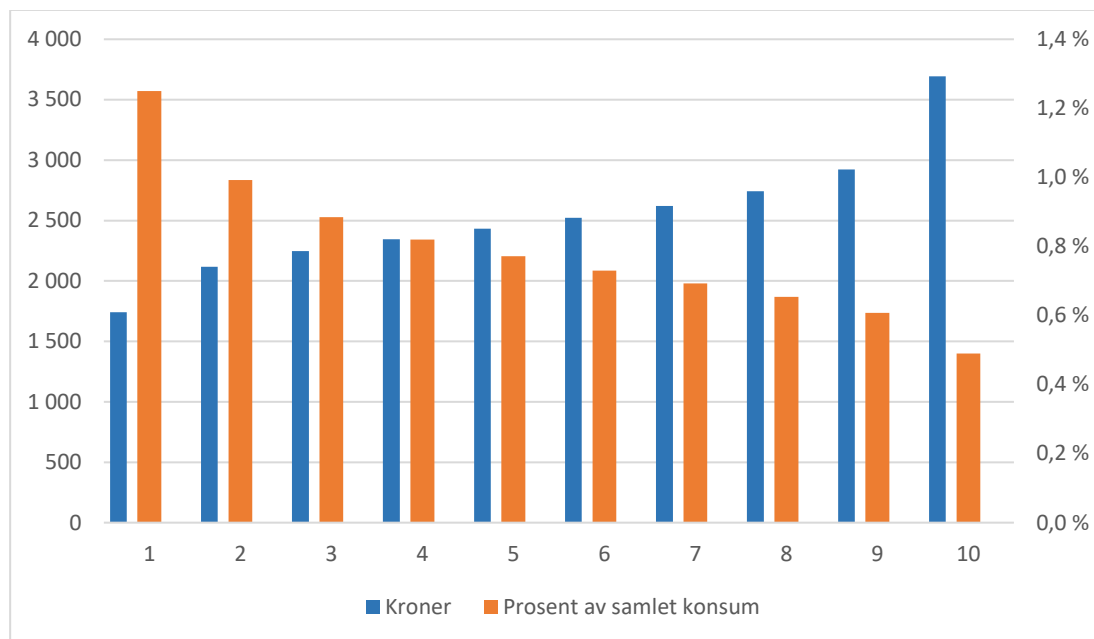
Modellen brukes som regel med utgangspunkt i husholdningsjusterte inntekstdesiler. Justeringen tar hensyn til at det er stordriftsfordeler i husholdninger med flere medlemmer, se nærmere omtale i punkt 4.1.5 om fordelingsvirkninger av endringer i personskatter. For eksempel er det rimelig å anta at for et gitt kosthold vil en familie på fire ha lavere utgifter til mat per person enn en enslig. Den større husholdningen antas dermed å få mer nytte ut av hver krone brukt på mat. Den husholdningsjusterte inntektsfordelingen reflekterer bedre de faktiske forbruksmulighetene individene i fordelingen har, gitt inntekten til husholdningen de tilhører.

Figur 5.2 viser anslåtte fordelingsvirkninger av å øke merverdiavgiftssatsen på næringsmidler fra 15 pst. til 25 pst. (alminnelig sats). Merutgiften som følge av avgiftsøkningen er beregnet ved å sammenligne hvor mye befolkningen betaler i merverdiavgift med 15 pst. sats og hva den hypotetisk sett ville betalt med 25 pst. sats. Begge anslag tar utgangspunkt det samlede forbruket oppgitt i LOTTE-Konsum. Ved hjelp av LOTTE-Konsum fordeles den økte avgiftsbelastningen på de ulike inntektsintervallene.

⁸ Forbruksundersøkelsen gjennomføres av SSB. Statistikken gir et detaljert bilde av norske husholdningers årlige forbruk av ulike varer og tjenester. Videre gir den innsikt i hvordan forbruket varierer mellom ulike husholdninger og hvordan forbruksmønstre endrer seg over tid.

⁹ I tillegg er modellen kalibrert opp mot rapporterte forbruksdata fra nasjonalregnskapet. LOTTE-Konsum er dokumentert i Benedictow m.fl. (2000) og i Nygård og Aasness (2012b). For en nyere omtale, se Jia m.fl. (2023).

Figur 5.2 Merutgifter av å øke merverdiavgiftssatsen på næringsmidler til 25 pst. Husholdningsjusterte inntektsdesiler.



Kilde: Statistisk Sentralbyrå/Lotte Konsum. Husholdningsjustert med normalisert EU-skala.

Figuren illustrerer et generelt mønster i fordelingsvirkningene av avgifter. Avgiftsbelastningen i kroner øker etter hvert som en beveger seg oppover i inntektsfordelingen. Dette gjelder for tilnærmet alle forbruksvarer og skyldes at forbruket av et gode som regel øker med inntekt og mekanisk medfører en økning i avgiftsbelastning.

Mønsteret er som regel motsatt om en ser på avgiftsbelastningen som andel av inntekt eller samlet konsum. I eksempelet over er det tydelig at husholdninger med lav inntekt bruker en større del av budsjettet sitt på matvarer, som til dels er et nødvendighetsgode. I tillegg bruker husholdninger med lav inntekt som regel en større andel av inntekten sin på forbruk på bekostning av sparing. Ofte er avgiftsøkninger dermed regressive, det vil si at avgiftsbelastningen som andel av inntekt synker med inntektsnivå. Det eneste tilfellet der dette ikke holder, er om forbruket av den avgiftslagte varen øker som andel av inntekt eller samlet konsum mot toppen av inntektsfordelingen. Dette kan tenkes å gjelde for enkelte såkalte luksusvarer.

En fullverdig fordelingsanalyse av avgiftsendringer skulle helst tatt høyde for at etterspørselen etter en vare som regel faller når prisen øker. Husholdningenes prisfølsomhet vil også kunne variere med inntektsnivå. Dette tas ikke hensyn til i LOTTE-Konsum. I fordelingsanalysene antas det også at en avgiftsendring veltes fullt over i prisen for forbrukeren. Denne antagelsen kan lempes på uten å påvirke vurderingen av de relative fordelingsvirkningene, så lenge overveltungsgraden er lik for alle varer innenfor samme godekategori.

LOTTE-Konsum er best egnet til å analysere fordelingsvirkningene av endringer i avgifter der avgiftene utgjør en relativt fast andel av forbruket på godet, uavhengig av forbruket. Dette er tilfelle med merverdiavgiften, men gjelder også enkelte særavgifter om det avgiftslagte godet er relativt homogent, det vil si

at det er lite variasjon i pris og kvalitet på et gode. Drivstoffavgifter er eksempler på avgifter ilagt relativt homogene goder.

Modellen er mindre egnet til å analysere endringer i særavgifter på goder der pris og kvalitet varierer mye, såkalte heterogene goder. Utgifter til slike goder gjenspeiler ikke nødvendigvis avgiftsbelastningen på en realistisk måte. Et eksempel er flypassasjeravgiften, som er en stykkavgift. Rikere husholdninger bruker flere kroner på flyreiser, men det er usikkert hvorvidt dette skyldes at de kjøper henholdsvis flere eller dyrere flyreiser. Hvis den økte utgiften skyldes kjøp av dyrere flyreiser, vil avgiftsbelastningen være liten som andel av forbruket. Da vil utgiften til flyreiser gi et upresist bilde av avgiftsbelastningen.

For avgifter der det ikke er direkte sammenheng mellom forbruksutgiften og avgiftsbelastning, kan bruk av andre statistikkilder bidra til å belyse fordelingsvirkningene. For eksempel kan avgiftsbelastning ved kjøp av kjøretøy undersøkes ved å koble kjøretøyregisteret mot inntektsstatistikk på husholdningsnivå. Slike analyser kan utføres ved hjelp av Statistisk Sentralbyrås analyseverktøy microdata.no. Verktøyet gir tilgang på store mengder detaljerte (anonymiserte) registerdata for hele den norske befolkningen. Denne informasjonen kan brukes til å undersøke hvordan eierskap og forbruk av enkelte avgiftslagte goder er fordelt i befolkningen.

6 Klimagassutslipp

6.1.1 SNOW

SNOW er en modell utviklet for langsiktige studier av klimapolitikk og utslippsutvikling. Modellen simulerer norsk økonomi, og knytter økonomisk aktivitet til utslipp gjennom utslippsintensiteter bestemt av nasjonalregnskapet og utslippsregnskapet. Modellen vektlegger egenskaper som er viktige for klimapolitikk og utslipp, slik som spesifisering av skatter og avgifter, og veksling mellom varer og innsatsfaktorer med ulike karbonavtrykk. Modellen anslår utslipp av drivhusgasser (CO₂, CH₄, N₂O, HFK, PFK og SF₆), utslipp fra langtransportert forurensning som omfattes av Gøteborg-protokollen (NO_x, SO₂, NH₃ og NMVOC) og utslipp av svevestøv (PM₁₀ og PM_{2,5}). For dokumentasjon av modellen vises det til publikasjonen [*The SNOW Model for Norway – Documentation of SNOW-NO* \(SSB 2024\)](#).

6.1.2 KAJA

Modellen SNOW kan benyttes til å vurdere utslippsvirkninger av avgiftsøkninger. Modellen er imidlertid komplisert, og er ikke like egnet til å vurdere kortsiktige virkninger av mindre justeringer i klimaavgiftene. For eksempel vil det ikke være praktisk mulig å benytte SNOW til å besvare spørsmål fra Stortinget om utslippsvirkninger av ulike avgiftsendringer til de årlige budsjettforeleggene.

Finansdepartementet har behov for en modell for å vurdere virkninger av avgiftsendringer på kortere sikt og har derfor utviklet modellen KAJA. Modellen omfatter klimaavgiftene (CO₂-avgiften på mineralske produkter, avgift på avfallsforbrenning, avgift på HFK/PFK, CO₂-avgiften i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen), veibruksavgiften og grunnavgiften¹⁰ på mineralolje. På grunn av mangelfulle data på priselastisiteter og priser, kan modellen foreløpig ikke brukes til å vurdere virkningen av endringer i CO₂-avgiften i petroleumsvirksomheten og avgiften på HFK/PFK.

Modellspesifikasjon

I likhet med provenyberegningene som er beskrevet i 5.2.1, tar KAJA utgangspunkt i priselastisiteter for å beregne volumendringene som følger av en økning eller reduksjon i avgiftene. Priselastisitetene er et uttrykk for hvor mange prosent etterspørselen endres når prisen endrer seg med én prosent. Videre brukes omregningsfaktorer for å regne endringene i produktvolum målt i kg/liter/sm³ om til endringer i utslipp målt i tonn CO₂-ekvivalenter. Matematisk kan modellen uttrykkes som følger:

¹⁰ Grunnavgiften ble avviklet 1. januar 2023.

$$\Delta \text{Utslipp}_{t+1} = \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n \frac{dU_{i,j,t+1}}{d\tau}$$

$$= \sum_{j=1}^m \sum_{i=1}^n x_{i,j,t} \frac{p_{i,j,t}(z_{i,j}, \tau_{i,j,t+1}) - p_{i,j,t}(z_{i,j}, \tau_{i,j,t})}{p_{i,j,t}(z_{i,j}, \tau_{i,j,t})} \varepsilon_{i,j} k_j$$

Hvor

x = mengde produkt i liter, kg, sm³ eller lignende

k = konverteringsfaktor fra mengde produkt til tonn CO₂

i = sektor/aktivitet

j = produkt/prosess som gir utslipp

z = generelle produksjonskostnader

τ = avgiftssats, ε = priselastisitet, p = pris, t = år

Uttrykket $\frac{p_{i,j,t}(z_{i,j}, \tau_{i,j,t+1}) - p_{i,j,t}(z_{i,j}, \tau_{i,j,t})}{p_{i,j,t}(z_{i,j}, \tau_{i,j,t})}$ angir den prosentvise endringen i pris som følge av en endring i avgiftene. Som en forenkling er det antatt at alle avgiftsendringer veltes fullt over i prisen til sluttbruker. Dette multipliseres så med priselastisiteten ε for å finne den prosentvise endringen i volum. Dette multipliseres igjen med volumet x og konverteringsfaktoren k for å finne endringen i utslipp målt i tonn CO₂-ekvivalenter. Utslippsendringene summeres så over sektorene/aktivitetene i og produktene j for å finne samlet utslippsendring fra hele økonomien.

Data til modellens parametere

Volumdata til modellen hentes fra Skattedirektoratet, som har oversikt over avgiftspliktig omsatt mengde av de ulike produktene. Skattedirektoratets data for innrapporterte mengder utarbeides etterskuddsvis og som en forenkling antas det at fjorårets omsetning av avgiftspliktige produkter utgjør et rimelig anslag for årets omsetning. Avgiftspliktig mengde varierer normalt ikke betydelig fra år til år. Skattedirektoratets data vil i noen tilfeller gi en upresis fordeling av omsatt mengde på ulike sektorer/aktiviteter. Volumdataene fra Skattedirektoratet suppleres derfor med informasjon fra utslippsregnskapet og Garantikassen for fiskere.

Priselastisitetene som benyttes i modellen, fremgår av tabell 5.4 nedenfor. Disse er valgt med utgangspunkt i anslag og estimer fra ulike vitenskapelige publikasjoner og tidsskrift. Anslag for ulike elastisiteter varierer betydelig i faglitteraturen, og avhenger blant annet av metoden som er valgt i analysen og landet og dataene som studeres. Elastisiteter vil også variere over tid, og det finnes svært få nyere studier av elastisiteter på norske data. Elastisitetene nedenfor er valgt ut fordi de antas å gi et rimelig anslag på langsiktige elastisiteter i Norge. For provenyanslag er det endringen i volum *året etter* avgiftsendringen som er relevant for anslaget. Formålet med KAJA er imidlertid å

studere utslippsvirkninger flere år frem i tid. Da vil man også få med seg tilpasninger blant aktørene som tar lenger tid å gjennomføre. Priselasitetene i KAJA er langsiktige elastisiteter, mens priselasitetene som benyttes til provenyanslag er kortsiktige elastisiteter. Langsiktige priselasitetene vil normalt være større i absoluttverdi. Det vil derfor ikke være fullt samsvar mellom elastisitetene som benyttes i de to ulike beregningene.

Tabell 5.4 Priselasitet etter sektor og produkt.

Sektor/aktivitet	Produkt	Priselasitet
Fiske	Mineralolje	-0,57
Sjøfart	Mineralolje, LNG	-0,08
Industri	Naturgass, LPG	-0,35
Industri	Diesel	-0,12
Personbiler og Fritidsbåter	Bensin, diesel	-0,65
Næringstransport	Diesel	-0,30
Anleggsvirksomhet	Diesel	-0,11
Luftfart	Flyparafin	-0,20
Avfallsforbrenning	Avfall	-0,42

Prisene som benyttes i modellen, hentes fra flere ulike kilder. For bensin og diesel brukt i veitrafikken publiserer SSB månedlig prisinformasjon. Ellers finnes det ingen offisiell prisstatistikk for bruk av ulike mineralske produkter. Prisene i modellen er derfor satt sammen av ulike offentlig tilgjengelige prislistene, eller utledet fra andre informasjonskilder, som for eksempel kostnadskalkylen til jordbruksoppkjøret.

Konverteringsfaktorene i modellen er satt sammen av faktorer for egenvekt, karboninnhold og utslippsfaktorer der dette er aktuelt, og benyttes for å omdanne omsatte mengder i liter/kg/sm³ til utslipp målt i antall tonn CO₂-ekvivalenter. Faktorene som benyttes i modellen, fremgår av tabell 5.5. Som eksempel vil dette innebære at forbrenning av 1 000 liter mineralolje gir utslipp av 2,6628 tonn CO₂.

Tabell 5.5 Omregningsfaktorer i KAJA

Produkt	måleenhet	Omregningsfaktor
Mineralolje	Liter	0,0026628
Bensin	Liter	0,0023162
Naturgass	Sm ³	0,00199
LPG	Kg	0,003
Naturgass i petroleumsvirksomheten	Sm ³	0,00234
Flyparafin	Liter	0,0025515
Avfall	Tonn	0,592

Modellering av omsetningskravet for biodrivstoff

Omsetningskravet for biodrivstoff innebærer at produktet som selges til veitrafikken, og ev. andre sektorer som omfattes av et omsetningskrav, reelt sett

er blandingsprodukter bestående av en del biodrivstoff og en del fossilt drivstoff. Selv om biodrivstoff ikke gir utslipp av CO₂ som registreres i det norske utslippsregnskapet, vil avgiftene på biodrivstoff også påvirke prisen på blandingsproduktet, og dermed omsetning av og utslipp fra fossilt drivstoff. Tilsvarende vil en økning i CO₂-avgiften gi en lavere prisøkning i sektorer med et omsetningskrav enn i sektorer uten, siden andelen biodrivstoff i blandingsprodukter fritas for CO₂-avgift.

I modellen er dette håndtert ved at avgiftsendringer på blandingsprodukter fordeles iht. produktets antatte innhold av fossilt og biobasert drivstoff. Siden det kun er oljeselskapene som kjenner det faktiske blandingsforholdet i ulike partier drivstoff, antas det som en forenkling at all omsetning av drivstoff innenfor omsetningskravet er omsetning av et blandingsprodukt med samme faste andel fossilt og biobasert drivstoff, utledet fra den samlede omsetningen av rent biodrivstoff og fossilt biodrivstoff i det aktuelle året. Det skilles imidlertid mellom blandingsproduktet bensin og blandingsproduktet mineralolje.

Merverdiavgift

Avgiftene som modelleres er omfattet av merverdiavgift. Merverdiavgiften vil derfor medføre at avgiftsøkningens virkning på pris er høyere enn avgiftsøkningen isolert sett skulle tilsi. Prisvirkningen avhenger imidlertid av hvem som er sluttbrukere av produktene, siden registrerte næringsdrivende kan fradragføre inngående merverdiavgift og i praksis ikke betaler merverdiavgift. I modellen er dette håndtert ved at priser og avgiftsendringer i sektorer dominert av næringsaktører oppgis uten merverdiavgift, mens det i sektorer dominert av husholdninger (i praksis kun personbiler og fritidsbåter) legges på merverdiavgift.

7 Toll

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

7.1 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 med andre ord omfatte både spesifikke varer og land eller regioner.

Ved beregning av provenyeffekten som følger av endringer i tollsatsene, benyttes Statistisk sentralbyrås oversikt over deklareerte tollinntekter per kalenderår. Dette er statistikk Finansdepartementet mottar en gang i året, normalt i august året etter kalenderåret. Som hovedregel antas det at tollinntektene for de enkelte varene og landene i budsjettåret vil være om lag på nivå med deklart toll i siste kalenderår. Hvis for eksempel tollene skal fjernes helt for bestemte varegrupper eller land fra 2025, vil provenytapet i utgangspunktet anslås til nivået på deklart toll for de berørte varene og landene i 2023.

For å kvalitetssikre anslaget vurderes det også om det er en ev. trend i utviklingen i deklart toll på aktuelle varer og land i årene før 2023. I tillegg kontrolleres utviklingen i import fra de varene og landene som omfattes av endringen ved hjelp av SSBs statistikk over «Utenrikshandel med varer, etter varenummer (HS) og land» (tabell: 08799). Denne statistikken sier ikke noe direkte om tollinntekter, kun importvolum/-verdi. Statistikken er likevel nyttig ettersom den er månedlig og derfor kan gi et oppdatert bilde av eventuelle endringer i handelsstrømmene. 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 kan anslagene justeres for å ta hensyn til at land ofte ikke utnytter 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 større effektivitet i produksjonen av varer. Alt dette kan ha betydning for statens inntekter fra skatter og avgifter. Slike effekter er ikke inkludert i provenyberegningen av endringer i tollsatsene, primært fordi de er svært vanskelig å anslå.

I beregningen av effektene av tollendringer for land og regioner tar departementet heller ikke hensyn til mulige endringer i importmønsteret som kan følge av endringen. For eksempel vil en tollreduksjon for utvalgte land trekke 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. Årsaken til at en ikke tar hensyn til denne effekten, er at departementet ikke er kjent med hvor stor effekten eventuelt kan være.

7.2 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 er usikkert fordi auksjonsprisene kan variere betydelig fra år til år.

Ved endringer i omfanget av kvoter vil Landbruksdirektoratet gjøre en individuell bedømming av provenyeffekten, på samme måte som når man anslår referansebanen. Dette anslaget vil være svært usikkert. Spesielt vil provenyeffekten ved opprettelse av helt nye kvoter, hvor man ikke har tidligere erfaring med hva auksjonsprisen har vært, være krevende å anslå.

8 Langsiktige atferdsvirkninger

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 ved skattlegging er lavest mulig for gitte mål om omfordeling. Skatter og avgifter kan kategoriseres etter hvilke vridninger de har på ressursbruken:

- Skatter og avgifter som bidrar til bedre ressursbruk (for eksempel godt utformede miljøavgifter)
- Nøytrale skatter som ikke påvirker valgene til produsenter og forbrukere (for eksempel grunnrenteskatter i petroleumsnæringen og kraftnæringen)
- Vridende skatter som påvirker aktørenes tilpasninger

Vridende skatter og avgifter, som skatt på arbeidsinntekter, skatt på kapitalinntekter, skatt på selskapsoverskudd og merverdiavgiften, gjør at avkastningen fra arbeid, sparing og investering ikke er den samme før og etter skatt. Denne forskjellen påvirker økonomiske insentiver, slik at avkastningen av de samlede ressursene i økonomien reduseres, og det skapes et samfunnsøkonomisk effektivitetstap.

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.

For beregning av hvordan direkte inntektsskatter for personer påvirker arbeidstilbud, benyttes Statistisk sentralbyrås modell LOTTE-Arbeid. Det teoretiske grunnlaget for hvordan skatt på arbeid påvirker arbeidstilbudet, omtales i punkt 8.1, mens modellen LOTTE-Arbeid omtales nærmere i punkt 8.2. Atferdsvirkninger i form av arbeidstilbudseffekter av en generell konsumskatt som merverdiavgiften er nærmere omtalt i punkt 8.3.

Departementet anslår også virkningen på investeringer og skattegrunnlag av endringer i selskapsskatten. Metoden er basert på Skatteutvalgets rapport, NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Atferdsvirkninger av selskapsskatten er omtalt i punkt 8.4.

Finansdepartementet har i liten grad benyttet metoder for å anslå langsiktige atferdsvirkninger av endringer i 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 skatt på personlig kapitalinntekt er omtalt i punkt 8.5. I punkt 8.6 omtales samspillet mellom atferdsvirkninger av de forskjellige skatteartene.

8.1 Nærmere om atferdsvirkninger av skatt på arbeid

En lettelse i skatten på arbeidsinntekt vil dels øke verdien av inntekten etter skatt (inntektsvirkning) og dels gi mer igjen etter skatt for hver ekstra arbeidstime

(substitusjonsvirkning). Dette er virkninger for de som allerede er i jobb, såkalte virkninger på intensiv margin. I tillegg kan skatteendringen føre til at enkelte ønsker å tre inn på arbeidsmarkedet (deltakervirkning), ofte omtalt som virkninger på ekstensiv margin. Inntektsvirkningen trekker i retning av redusert arbeidstilbud (ønske om økt fritid), mens substitusjonsvirkningen og deltaker-virkningen trekker i retning av økt arbeidstilbud. Virkningene er forskjellige for ulike skatteendringer og avhenger blant annet av størrelsen på inntekts-, substitusjons- og deltakervirkningen for individer på ulike inntektsnivåer, og hvorvidt skatteendringen omfatter arbeidstakere og trygdede/pensjonister ulikt eller ikke. Det er stor usikkerhet både om 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 på kort eller lang sikt. 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 eventuelt deltakervirkningen kan derfor gi uttrykk for i hvilken grad ressursbruken i økonomien blir bedre eller dårligere som følge av ulike skatteendringer.

8.2 LOTTE-Arbeid

Statistisk sentralbyrå har utviklet mikrosimuleringsmodellen LOTTE-Arbeid¹¹, for å gi anslag på proveny- og fordelingseffekter 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 (sammenlignet 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 såkalt diskret valgmodell.¹² Utgangspunktet er at individene stilles overfor valg mellom jobbmuligheter som er individspesifikke, der jobbene er karakterisert ved arbeidstid og andre

¹¹ LOTTE-Arbeid er dokumentert i Dagsvik m.fl. (2008) og Jia m.fl (2023).

¹² Arbeidene med LOTTE-Arbeid har bl.a. ledet fram til Aaberge, Dagsvik og Strøm (1995), Dagsvik og Strøm (2006), Dagsvik, Jia, Kornstad og Thoresen (2013) og Rees mfl. (2023).

kvalitative kjennetegn. Hvilke alternative jobbmuligheter 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 arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er modellen estimert for tre undergrupper av lønnstakere: enslige menn, enslige kvinner og gifte/samboende par.¹³ 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).¹⁴ Det er mulig å utforme skatteendringer slik at gjennomsnittsskatten endres for store deler av befolkningen, samtidig som marginalsakten endres for svært få personer. Da vil man i hovedsak sitte igjen med en inntektseffekt, og i liten grad en substitusjonseffekt. I så fall vil skattelettelsen redusere arbeidstilbudet fordi man øker etterspørselen etter fritid. Dette er endringer på intensiv margin. Man kan også tenke seg en deltakereffekt på arbeidstilbudet ved at en lavere skatt på arbeid gjør det mer lønnsomt å være i arbeid enn ikke å være i arbeid (ekstensiv margin). Siden modellen i hovedsak bare inkluderer lønnstakere, er ikke modellen egnet til å anslå slike virkninger. På oppdrag fra Finansdepartementet ser SSB på mulighetene for å utvide modellen med en modul for ekstensiv margin.

Modellen sier 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 at utgifter og inntekter skal «tas med i budsjettet for det året de antas å bli kontant betalt ...», jf. kapittel 2.

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. 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, som omtalt i punkt 3.3.

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

¹³ Modellen re-estimeres med jevne mellomrom på nye versjoner av Arbeidskraftundersøkelsen Jia mfl. (2023).

¹⁴ 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.

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 kan en finansiering gjennom økt merverdiavgift redusere reallønnen og dermed redusere arbeidstilbudet, se punkt 8.3. Tilsvarende vil kutt i offentlige utgifter kunne bety redusert sysselsetting direkte, men også 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 bestiller også enkelte beregninger fra SSB 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 til å svare på mange spørsmål i løpet av kort tid.

Beregningsresultater for noen eksempler på skatteendringer

Statistisk sentralbyrå har på oppdrag fra Finansdepartementet beregnet arbeidstilbudsvirkningene av utvalgte skatteendringer (sammenlignet med skattereglene for 2025), se tabell 8.1. Høyre kolonne viser selvfinansieringsgraden, dvs. stor andel av det direkte provenytapet som motsvares av økte skatteinntekter som følge av økt arbeidstilbud.

Tabellen viser at endringer i bunnfradragene (minstefradraget og personfradraget) gir neglisjerbare virkninger på arbeidstilbudet. Både redusert skatt på alminnelig inntekt for personer og redusert trygdeavgiftssats på lønn/trygd og næringsinntekt vil derimot øke antallet personer i arbeid og antall timer de som er i jobb ønsker å arbeide. Endringene er relativt moderate, og selvfinansieringsgraden er anslått til hhv. 6 pst. og 5 pst. I anslagene er det kun tatt hensyn til endringer i arbeidsmarkedet. Skatten på alminnelig inntekt vil også påvirke kapitalbeskatningen. En reduksjon i kapitalbeskatningen kan føre til endringer i spare- og investeringsatferden som ikke fanges opp av LOTTE-Arbeid.

Av de endringene det er sett på, vil endringer i trinn 3 i trinnskatten gi de høyeste selvfinansieringsgradene. En satsreduksjon i trinn 3 i trinnskatten er anslått å ha en selvfinansieringsgrad på 10 pst. Dette skyldes at de som allerede er i jobb, ønsker å jobbe mer. En økning i innslagspunktet for trinn 3 i trinnskatten er anslått å ha en selvfinansieringsgrad på 9 pst. Endringene i trinn 2 i trinnskatten har mer moderate virkninger, med 1 pst. selvfinansieringsgrad ved økt innslagspunkt og 4 pst. selvfinansieringsgrad ved redusert sats. Endringer i trinn 1 i trinnskatten har enda lavere virkning, med anslått selvfinansieringsgrad på om lag 0 pst. både for økt innslagspunkt og redusert skattesats.

Redusert trinnskattesats i trinn 1 reduserer marginals-katten for personer i trinn 1. Det kan trekke i retning av at personer i trinn 1 vil arbeide noe mer (dersom substitusjonseffekten dominerer over inntektseffekten). Men samtidig får også

personer i trinn 2, 3, 4 og 5 lavere samlet skatt på inntekten, uten at disse får redusert marginalsatt. Inntektseffekten av dette trekker i retning av at disse vil arbeide noe mindre. At den samlede indirekte effekten på skatteprovenyet er om lag null, indikerer at arbeidstilbudet samlet sett er om lag upåvirket når trinnskattesatsen i trinn 1 reduseres. Til sammenligning vil en redusert trinnskattesats i trinn 3 bare påvirke samlet skatt for personer i trinn 4 og 5, i tillegg til de i trinn 3. Dette er trolig en årsak til at virkningen på samlet arbeidstilbud er høyest ved endringer i de høyeste trinnene av trinnskatten.

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

Tabell 8.1 Arbeidstilbudsvirkninger og provenyvirkninger av endringer i inntekts- skatten for personer sammenlignet med skattereglene for 2025. Ett prosent av datagrunnlaget for 2022 framført til 2025 med framføringsfaktorer fra Nasjonalbudsjettet 2025.

Endring fra referansen	Skatte- proveny, direkte effekt (mill.kr.) ¹	Skatte- proveny, indir. effekt. (mill.kr.) ¹	Selv- finansi- erings- grad (pst.)
1. Personfradraget økes med 10 000 kroner	-8 320	-30	0
2. Minstefradraget i lønnsinntekt: Øvre grense økes med 10 000 kroner	-6 570	0	0
3. Skattesatsen for alminnelig inntekt for personer reduseres med 1 prosentenhet	-18 990	1 160	6
4. Innslagspunktet for trinnskatten, trinn 1, økes med 50 000 kroner	-3 200	-10	0
5. Skattesatsen for trinnskatten, trinn 1, reduseres med 1 prosentenhet	-3 290	-10	0
6. Innslagspunktet for trinnskatten, trinn 2, økes med 100 000 kroner	-7 540	100	1
7. Skattesatsen for trinnskatten, trinn 2, reduseres med 1 prosentenhet	-9 580	360	4
8. Innslagspunktet for trinnskatten, trinn 3, økes med 100 000 kroner	-11 550	1 000	9
9. Skattesatsen for trinnskatten, trinn 3, reduseres med 5 prosentenheter	-11 710	1 140	10
10. Trygdeavgiftssatsene for lønn/trygd og næringsinntekt reduseres med 1 prosentenhet	-22 360	1 090	5

¹ Avrundet til nærmeste ti millioner kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrås skattemodell LOTTE-Arbeid.

8.3 Arbeidstilbudsvirkninger av avgiftsendringer

Fra økonomisk teori vet vi at en uniform skatt på all inntekt og en uniform skatt på alt forbruk, under visse forutsetninger, 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. Derfor kan avgifter 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 til både 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 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 slike virkninger være mer relevante.

8.4 Atferdsvirkninger av endringer i selskapsskatten

En endring i selskapsskattesatsen 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 redusere investorenes avkastningskrav før 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 øke etterspørselen etter arbeidskraft. Det vil normalt drive opp det innenlandske lønnsnivået. Skatteinntektene fra arbeid vil da øke. Økonomisk teori tilsier at 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 av selskapsskatten være høyere enn av 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.

Finansdepartementet lager anslag på den direkte atferdsvirkningen av redusert selskapsskatt på investeringene og skattegrunnlaget for selskapsskatt. Metoden baseres på De Mooij og Ederveen (2008), som sammenfatter relevante studier med anslag på hvordan endringer i ulike skatteparametere påvirker selskapenes tilpasninger og dermed skatteinntektene. Det svenske finansdepartementet benytter en tilsvarende metode, se Beräkningskonventioner 2021 side 115–120. Scheel-utvalget utarbeidet også anslag på atferdsvirkninger etter denne metoden i NOU 2014: 13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.

Finansdepartementet legger i hovedsak til grunn samme virkningstall (elastisiteter) i beregningene som Scheelutvalget. Det vises til kapittel 13.4 i NOU 2014: 13 for en mer utfyllende beskrivelse.

I beregningene er atferdsvirkningene delt inn i fire ulike kategorier:

1. Virkning på marginale investeringer (intensiv margin)
2. Virkning på lokalisering av investeringer mellom land (ekstensiv margin)
3. Virkning på finansieringsvalg (dvs. valget mellom gjeld og egenkapital)
4. Virkning på overskuddsflytting (dvs. insentivet til å flytte overskudd mellom land)

Virkningene på investeringene (punkt 1 og 2) avhenger ikke bare av den formelle skattesatsen, men også av de effektive skattesatsene. De effektive skattesatsene tar inn over seg både den formelle skattesatsen og skattegrunnlaget. Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen (EATR) er betalt skatt som andel av selskapets reelle overskudd. Den er lavere enn den formelle skattesatsen hvis det er knyttet skattekreditter til investeringene, for eksempel gjennom sjenerøse avskrivningsmuligheter. Den effektive gjennomsnittlige skattesatsen er mest relevant når et selskap ut fra skattemessige hensyn skal velge hvilket land det skal investere i. Den effektive marginale skattesatsen (EMTR) måler hvor mye lavere avkastningen etter skatt er sammenlignet med avkastningen før skatt på de marginale investeringsprosjektene. Den er mest relevant når et selskap skal velge nivået på investeringene.

For valget mellom gjeld og egenkapital og for graden av overskuddsflytting (punkt 3 og 4) er det først og fremst den formelle skattesatsen som har betydning. Selskapsskatten gir isolert sett insentiver til gjeldsfinansiering. Dette skyldes at rentekostnadene kan trekkes fra, men ikke kostnadene ved egenkapital. Dersom den formelle skattesatsen reduseres, blir den isolerte fordelene ved gjeldsfinansiering redusert. Lavere gjeldsfradrag øker selskapsskattegrunnlaget.¹⁵

¹⁵ For norske investorer er motsvarende renteinntekt skattepliktig på investors hånd. I interne forhold vil det dermed være likebehandling av gjeld og egenkapital. Det trekkes i retning av at den direkte effekten kan være noe mindre. Resultatet antas å være relevant i tilfeller der kapital-kostnaden bestemmes på det internasjonale kapitalmarkedet, og uavhengig av personbeskatning.

Flernasjonale foretak vil ha incentiv til å plassere fradrag i høyskatteland og inntekter i lavskatteland for å redusere skattekostnadene. Denne effekten avhenger av forskjeller i skattesatser mellom land. Dersom selskapsskattesatsen settes ned, reduseres incentivet til overskuddsflytting. Det kan igjen føre til at selskapsskattegrunnlaget øker.

Tabell 8.2 oppsummerer anslag på hvor mye selskapsskattegrunnlaget på lang sikt kan endres i prosent som følge av endring på ett prosentpoeng i relevant skattesats (semielastisiteter). Tabellen viser anslag oppgitt i De Mooij og Ederveen (2008), anslag for Sverige hentet fra Beräkningskonventioner 2021 og anslag for Norge (som er basert på de to foregående).

Tabell 8.2 Anslåtte semielastisiteter¹ på selskapsskattegrunnlaget for ulike beslutninger

Beslutning	Relevant skattesats	Semielastisiteter (pst.)		
		De Mooij og Ederveen	Sverige	Norge
1. Investering – nivå (intensiv margin)	Effektiv marginal skatt (EMTR)	-0,4	-0,49	-0,55
2. Investering – lokalisering (ekstensiv margin)	Effektiv gjennomsnittsskatt (EATR)	-0,65	-0,80	-0,65
3. Finansiering	Formell skattesats	-0,15	-0,16	-0,15
4. Overskuddsflytting	Formell skattesats	-1,2	-0,4	-0,4

¹ Semielastisitetene beskriver hvor mye selskapsskattegrunnlaget endres i prosent som følge av en endring på ett prosentpoeng i den relevante skattesatsen.

Kilder: De Mooij og Ederveen (2008), Beräkningskonventioner (2021) og Finansdepartementet.

Disse elastisitetene innebærer for eksempel at selskapsskattegrunnlaget i Norge på lang sikt kan anslås å øke med 0,55 pst. som følge av økt investeringsnivå (intensiv margin) hvis EMTR reduseres med ett prosentpoeng. Tilsvarende indikerer anslagene at selskapsskattegrunnlaget på lang sikt kan øke med 0,4 pst. dersom den formelle skattesatsen reduseres med 1 prosentenhet som følge av mindre overskuddsflytting.

For 2021 kunne EMTR og EATR for Norge beregnes til henholdsvis 21,1 pst. og 21,9 pst. Beregningen tar utgangspunkt i et hypotetisk gjennomsnittlig driftsmiddel sammensatt av ulike driftsmidler basert på saldostatistikken for selskap i skatteposisjon. Det er lagt til grunn at driftsmidlet finansieres med like andeler gjeld og egenkapital. Dersom selskapsskattesatsen settes ned med 1 prosentenhet, reduseres EMTR og EATR med om lag 1,0 prosentenheter hver til henholdsvis 20,1 pst. og 20,9 pst. Tabell 8.3 illustrerer langsiktige virkninger på investeringer, skattegrunnlag og skatteinntekter ved en reduksjon i selskapsskattesatsen på 1 prosentenhet basert på semielastisitetene i tabell 8.2.

Tabell 8.3 Langsiktige virkninger på skattegrunnlaget som følge en reduksjon i selskapsskattesatsen på 1 prosentenhet

	Effekt på investering (pst.)	Effekt på skattegrunnlag (pst.)	Effekt på skattegrunnlag (mrd. kroner)	Effekt på skatter (mrd. kroner)
Investeringer (intensiv margin)	1,0	0,52	1,9	0,4
Investeringer (ekstensiv margin)	0,6	0,64	2,4	0,5
Finansieringsmåter		0,15	0,6	0,1
Overskuddsflytting		0,40	1,5	0,3
Sum	1,6	1,7	4,6	1,4

Kilde: Finansdepartementet.

Resultatene i tabell 8.3 innebærer at investeringene på lang sikt kunne anslås å øke med 1,6 pst. ved en reduksjon i selskapsskattesatsen på 1 prosentenhet, med en tilhørende økning i skattegrunnlaget på 4,6 mrd. kroner og økning i skattene på 1,0 mrd. kroner.

En reduksjon i selskapsskattesatsen på 1 prosentenhet ble i statsbudsjettet for 2021 anslått å gi en reduksjon i skatteinntektene på 3,7 mrd. kroner (ekskl. vannkraft og petroleum). Tabell 8.3 viser at de langsiktige virkningene kan føre til at om lag 1,4 mrd. kroner årlig tilbakeføres til statskassen. Det gir en selvfinansieringsgrad på om lag 38 pst. Det understrekes at disse langsiktige virkningene er usikre, og resultatene må tolkes med varsomhet ettersom de beror på en rekke forenklerende forutsetninger.

I beregningene er det ikke tatt hensyn til virkningene på lønninger og utbytte som følge av redusert selskapsskatt. Som påpekt over vil økte investeringer kunne øke produktiviteten til arbeidskraften, som igjen trekker i retning av økt reallønn. Siden skattesatsen på lønn er høyere enn selskapsskatten, vil økningen i skatteinntektene kunne være høyere enn det som er oppgitt i tabell 8.3. Tilsvarende vil økte utbytter, og dermed økte inntekter fra utbytteskatten, som følge av lavere selskapsskatt kunne bidra til å trekke opp selvfinansieringsgraden.

Beregningene er innenfor intervallet som Scheel-utvalget anslo i NOU 2013: 14. Scheel-utvalget anslo på usikkert grunnlag at selvfinansieringsgraden på sikt, ved redusert selskapsskattesats inkludert riktigere avskrivningsregler og en strammere rentebegrensningsregel, kan være i størrelsesorden 20-40 pst.

Den norske analysemodellen for finanspolitikk, NORA, kan brukes til å belyse virkninger av endringer i offentlige inntekter og utgifter på økonomien. NORA er en generell likevektsmodell som er tallfestet på norske data. Den inkluderer blant annet husholdninger, bedrifter og en offentlig sektor, og har en forholdsvis detaljert beskrivelse av det norske skatte- og avgiftssystemet.

Finansdepartementet har hittil ikke benyttet NORA til å beregne virkninger av forslag til skatteendringer, men eksterne analyser kan tyde på modellen på sikt

kan brukes til dette formålet. I en analyse med NORA av Von Brasch m.fl. (2021) fører en reduksjon i selskapsskattesatsen på én prosentenhet til en økning i investeringene på 0,6 pst. Over halvparten av en slik skattelette tilfaller arbeidstakere gjennom økte lønninger.

Den anslåtte selvfinansieringsgraden i analysen på 124 pst. kan sies å være høy. Resultatene er i stor grad drevet av forutsetningene om sammenhengen mellom selskapsskatt og utenlandsinvesteringer. Forskerne bemerker at modellkjøringen illustrerer virkninger av at den norske selskapsskatten settes ned samtidig som selskapsskatten holdes uendret i utlandet. Dersom reduksjonen i skatten sammenfaller med en tilsvarende reduksjon i skatten utenlands, blir virkningene moderate. Analysen kan illustrere at insentivene for skattekonkurranse mellom land kan være sterke.

8.5 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 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 studier antyder at effekten går i denne retningen. 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. Det vil si 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.¹⁶ 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.

8.6 Atferdsvirkninger på tvers av skattearter

Beregningene som er beskrevet så langt, er i hovedsak partielle i den forstand at de gjelder tilpasninger i ett marked av gangen. Endringer i skatte- og avgiftsreglene kan imidlertid påvirke flere markeder direkte eller indirekte samtidig. For eksempel kan skatt på selskapsoverskudd overveltes på arbeidskraften og dermed påvirke arbeidstilbudet, som omtalt i punkt 8.5. Dette kan igjen påvirke tilpasninger i konsum og sparing. Generelle likevektsmodeller kan i prinsippet ta hensyn til at endringer i skatt påvirker flere markeder samtidig. Slike modeller kan beregne ny likevekt og dermed gi et anslag på samlede virkninger.

Sørensen (2014) har utarbeidet en enkel og stilisert generell likevektsmodell for svensk økonomi som benyttes til å vurdere effektivitetstap i svenske skatte- og avgiftsregler. Modellen er beskrevet nærmere i boks 8.1. Denne modellen kan brukes til å estimere det marginale effektivitetstapet ved ulike skatter målt med selvfinansieringsgraden ved en marginal reduksjon i skattesatsene. Selvfinansieringsgraden sier hvor stor andel av et provenyutap av en skatteendring som motsvares av økt skatteinntang som følge av atferdsendringer. Ved en marginal reduksjon i en skattesats, kan selvfinansieringsgraden tolkes som størrelsen på det marginale effektivitetstapet ved den opprinnelige skattesatsen.

Modellen kan benyttes til å undersøke det marginale effektivitetstapet av norske skatter ved å tilpasse parametere som inngår i modellen til norske forhold. Det ble gjort i NOU 2014:13 *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*. Tabell 8.5 viser resultatene fra en oppdatert versjon av modellen kalibrert til norske parametere for 2023 (med skattesatser for 2025). Tabellen viser andelen av en skattearts selvfinansieringsgrad som kan tilskrives økte skatteinntekter fra henholdsvis egen og andre skattearter. Modellen bidrar dermed til å kvantifisere hvordan atferdsvirkninger samspiller på tvers av skattearter.

¹⁶ Forutsatt at taket er lavere enn den enkeltes samlede sparing.

Tabell 8.5 Ulike skattearters andel av selvfinansieringsgrad ved en marginal reduksjon i skattesatsen på henholdsvis arbeid, konsum, selskapsoverskudd og sparing. Prosent.

Reduksjon i effektiv marginal skattesats på	Bidrag til selvfinansieringsgrad fra økt inntekt fra skatt på			
	Arbeids- inntekt	Konsum	Selskaps- overskudd	Sparing
Arbeid (t_w)	77 %	9 %	3 %	11 %
Konsum (t_c)	77 %	9 %	3 %	11 %
Selskaps- overskudd (t_k)	57 %	7 %	29 %	8 %
Sparing (t_r)	18 %	2 %	1 %	80 %

Kilder: Sørensen (2014) og Finansdepartementet

Beregningene er basert på en svært forenklet modellering av norsk økonomi hvor en prøver å beskrive sentrale sammenhenger i økonomien. Dette er ikke en empirisk analyse av en gitt skatteendring/-reform. Beregningene er følsomme for hvilke parametere som ligger til grunn, og er usikre. Resultatene bør tolkes med varsomhet og kun som indikasjoner på hvordan ulike skattearter samvirker. Det vises til tidligere punkter for anslag på samlet selvfinansieringsgrad for de enkelte skatteartene.

For skatt på arbeid er det relativt beskjedne samspillseffekter med de andre skatteartene. Mesteparten av selvfinansieringen av en marginal reduksjon i den effektive skattesatsen skyldes økt arbeidstilbud og dermed økt skatteinnngang fra samme skatteart. Denne effekten er nærmere beskrevet i omtalen av LOTTE-Arbeid.

Som beskrevet i punkt 8.3, følger det av økonomisk teori at under visse forutsetninger er skatt på forbruk ekvivalent medskatt på arbeid. En forbruksskatt blir indirekte en skatt på arbeidsinntekt ved at den reduserer kjøpekraften gitt av arbeidsinntekten. Det gjør det mindre attraktivt å jobbe og antas dermed å bidra til redusert arbeidstilbud. Resultatene i tabell 8.5 understreker denne sammenhengen. De ulike skatteartenes andel av selvfinansieringsgraden ved en marginal reduksjon i skatt på forbruk er tilnærmet like som ved en marginal reduksjon i skatt på arbeid.

For en marginal reduksjon i den effektive skattesatsen på selskapsoverskudd kommer det største bidraget til selvfinansieringsgraden fra økte inntekter fra skatt på arbeid. Dette skyldes at økte investeringer over tid antas å slå ut i økt lønn til arbeidstakerne. Effekten er nærmere beskrevet i punkt 8.4.

Den siste raden i tabellen viser at selvfinansieringsgraden av en marginal reduksjon i skatt på sparing i stor grad skyldes økte inntekter fra samme skatteart, men at en reduksjon også bidrar til noe økt arbeidstilbud og dermed økte inntekter fra skatt på arbeid. En reduksjon i skatt på sparing øker avkastningen på spart arbeidsinntekt, som isolert sett gjør det mer attraktivt å arbeide.

Boks 8.1 Oppbyggingen av Sørensen (2014)

Modellen beskriver likevekten på lang sikt i en liten, åpen økonomi hvor kapital er perfekt mobil mellom land, mens arbeidskraft i utgangspunktet ikke er mobil.

Realrenten bestemmes i det internasjonale kapitalmarkedet. Produksjon krever innsatsfaktorer fra kapital og arbeid og skjer med konstant skalautbytte. Kapitalen fordeles mellom små og store selskap. Små selskap består av aktive aksjeselskap og enkeltpersonforetak. Selskapssektoren tilpasser seg optimalt ved at marginalproduktet av investert kapital tilsvarer brukerprisen på kapital før kapitalslit. Store bedrifter har tilgang til det internasjonale kapitalmarkedet, slik at brukerprisen på kapital for disse selskapene er uavhengig av personskatter (men vil avhenge av den kildebaserte selskapsskatten). Små selskap antas ikke å ha tilgang på internasjonal kapital. For disse inngår derfor personskatter i brukerprisen på kapital.

Videre gir optimal tilpasning at marginalproduktet av arbeidskraft bør tilsvare reallønnssatsen. Det antas altså at arbeidsmarkedet på lang sikt klareres ved reallønnen. Husholdningssektoren består av en representativ konsument (husholdning) som lever i to perioder. I periode 1 deltar husholdningen i arbeidsmarkedet, mens den er pensjonert i periode 2. I periode 1 finansierer husholdningen konsum med inntekt fra arbeid og offentlige skattefinansierte overføringer (stønader). I periode 2 finansieres konsumet gjennom sparing fra periode 1 og med overføringer fra offentlig sektor (pensjon). Husholdningen maksimerer nytten gjennom tilpasninger i arbeidstilbudet i periode 1 og konsum fordelt over periode 1 og 2 i tråd med livsløpshypotesen (konsumutjevning). Optimal fordeling av konsum gir også optimal sparing.

Skattene i modellen består av en progressiv skatt på arbeid, en proporsjonal indirekte skatt på konsum, en proporsjonal residensbasert skatt på kapitalinntekt og en proporsjonal kildebasert selskapsskatt. Arbeidstilbud og sparing i modellen avhenger av reallønnen etter skatt og realrenten etter skatt, i tillegg til offentlige overføringer. Samlet nivå på investeringene avhenger av den internasjonale realrenten, innenlandske kildebaserte skatter (selskapsskatten) og innenlandsk arbeidstilbud.

Kilder: Sørensen (2010a , 2010b og 2014)

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.
- 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.
- Brasch, Thomas von, Frankovic, Ivan, & Tölö, Eero. (2021). Corporate taxes, investment and the self-financing rate: The effect of location decisions and exports. *Statistisk sentralbyrå*.
- Cappelen, Ådne, Zhiyang 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*. Rapporter 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*.
- De Mooij, Ruud A. og Sjef Ederveen (2008): Corporate Tax Elasticities. A Reader's Guide to Empirical Findings, Oxford University Centre for Business Taxation WP 08/22.
- Finansdepartementet (2020): *Beräkningskonventioner 2021*.
- Fjærli, Erik, Diana Iancu og Bård Lian (2012): LOTTE-AS – *En skattesimuleringsmodell for ikke-finansielle aksjeselskaper*, upublisert notat SSB.
- Folkeregisterloven. (2016). *Lov om folkeregistrering* (LOV-2016-12-09-88). Lovdata.
- Jia, Zhiyang, Bodil M. Larsen, Bård Lian, Runa Nesbakken, Odd E. Nygård, Thor O. Thoresen, and Trine E. Vattø (2023): *The LOTTE system of tax microsimulation models*. Discussion Paper;No. 1009, Statistisk sentralbyrå.
- NOU 2014:13: *Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi*.
- 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
- Nygård, Odd Erik og Jørgen Aasness (2013a): *Særavgifter, grensehandel og modellen KONSUM-G*. SSB rapport 2013/2.

Nygård, Odd Erik og Jørgen Aasness (2013b): *LOTTE-Konsum – en mikrosimuleringsmodell for fordelingsvirkninger av indirekte skatter*. SSB rapport 2013/3

Rees, R., T. O. Thoresen, and T. E. Vattø (2023). Alternatives to paying child benefit to the rich: Means testing or higher tax? *Australian Economic Review* 56(3), 328–354

Statistisk sentralbyrå (2024): *The SNOW Model for Norway. Documentation of SNOW-NO*. Notat 2024/16.

Sørensen, P. B. (2010a): «Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges», Expert Group on Public Economics 2010: 4.

Sørensen, P. B. (2010b): «Calculating the Deadweight Loss from Taxation in a Small Open Economy», Expert Group on Public Economics 2010: 4. Supplement.

Sørensen, P. B. (2014): «Measuring the Deadweight Loss from Taxation in a Small Open Economy. A general method with an application to Sweden.» *Journal of Public Economics* 117 (2014), 115–124

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.

Vedlegg: Vekstforutsetninger i LOTTE-Skatt

Vekstforutsetninger i LOTTE pr. 9. august 2024, 2022-grunnlag framført til 2025. NB2025. Prosent

	2022/2023	2023/2024	2024/2025
Inntekt			
Lønnsinntekt mv.	5,2	5,2	4,5
Pensjonsinntekt AFP/alderspensj.	6,91	4,58	3,65
Pensj.innt. uføre/andre, ektefellestill.	5,88	5,15	4,5
Pensj.innt. minste p.nivå alderspensj.	6,91	4,58	3,65
Pensj.innt. minste p.nivå uføre	5,88	5,15	4,5
Overskudd i jordbruk	5,2	5,2	4,5
Overskudd i andre næringer	5,2	5,2	4,5
Renteinntekt	220,1	31,7	10,0
Renteutgift	67,4	22,3	-0,8
Formue faste eiendommer			
Bolig	-0,6	2,6	3,7
Fritidsbolig	0,0	0,0	0,0
Fast eiendom i utlandet	5,0	5,0	5,0
Annen fast eiendom	0,0	0,0	0,0
Gårdsbruk	0,0	0,0	0,0
Aksjeformue	5,0	5,0	5,0
Annen formue	5,0	5,0	5,0
Gjeld	5,0	5,0	5,0
Aksjegevinst	-30,6	4,2	4,0
Aksjetap	0,1	-1,5	-1,6
Antall			
Lønnstakere	1,5	0,5	0,7
Selvstendige	1,2	0,0	0,0
Pensjonister	0,8	1,4	1,9
Trygdede	3,8	4,5	2,5
Andre	0,2	0,2	0,2
Priser	5,5	3,7	3,0
Aksjeutbytte, mrd. kr.	84,2	85,0	90,0
Veide faktorer			
Veid faktor, bunnfradrag formuesskatt			3,5
Veid faktor, personfradrag			4,31

Endringene for 2022/2023, 2023/2024 og 2024/2025 omfatter tall fra nasjonalregnskapet og Finansdepartementets vekstforutsetninger. Anslag for boligprisutviklingen i Konjunkturtendensene fra SSB 14.6.2024 er kilde for vekstanslag for markedsverdi for 2024 og 2025, prisindeksen for brukte boliger fra SSB er benyttet for 2023.

Vedlegg: Virkningstabell for utvalgte skatter

Virkningstall for utvalgte skatter, 2022-grunnlag framført til 2025. Alle virkninger i forhold til forslaget i nasjonalbudsjettet for 2025. Alle tall er årsbasistall (påløpte).

	Provenyeffekt, mill. kroner
Kommuneskatt/fylkesskatt/fellesskatt:	
Personfradrag økt med 1000 kr	-844
Sats økt med 1 pst.poeng	19042
Trinnskatt:	
Grense 1. trinn økt med 1000 kr	-65
Grense 2. trinn økt med 1000 kr	-82
Grense 3. trinn økt med 1000 kr	-136
Grense 4. trinn økt med 1000 kr	-19
Grense 5. trinn økt med 1000 kr	-2
Sats 1. trinn økt med 1 pst.poeng	3313
Sats 2. trinn økt med 1 pst.poeng	9620
Sats 3. trinn økt med 1 pst.poeng	2346
Sats 4. trinn økt med 1 pst.poeng	1624
Sats 5. trinn økt med 1 pst.poeng	1101
Minstefradrag, pensjoner:	
Øvre grense økt med 1000 kr	-157
Sats økt med 1 pst.poeng	-2
Minstefradrag, lønn:	
Øvre grense økt med 1000 kr	-664
Sats økt med 1 pst.poeng	-12
Trygdeavgift:	
Mellomsats, lønnsinntekt/personinntekt fra fiske og fangst samt barnepass økt med 1 pst.poeng	21471
Personinntekt fra annen næring/primærnæring ekskl. fiske og fangst/barnepass økt med 1 pst.poeng	863
Lav sats, pensjonsinntekt økt med 1 pst.poeng	4276
Alle satser økt med 1 pst.poeng	26609

Skattefradrag for pensjonsinntekt:

Maksimalt skattefradrag økt med 1000 kr	-765
Nedtrapping trinn 1, innslagspunkt økt med 1000 kr	-122
Nedtrapping trinn 2, innslagspunkt økt med 1000 kr	39
Nedtrapping trinn 1, sats økt med 1 pst.poeng	766
Nedtrapping trinn 2, sats økt med 1 pst.poeng	266

Særskilt inntektsfradrag Troms/Finnmark:

Fradraget økt med 1000 kr	-12
---------------------------	-----

Vedlegg: Virkningstabell for avgifter

Virkningstabell for et utvalg hypotetiske avgiftsendringer i forbindelse med arbeid med statsbudsjett for 2025. Provenyvirkninger og satsendringer er målt i forhold til referansebanen (bokført) for 2025. Mill. kr.

	Påløpt virkning	Bokført virkning	Referanse -bane 2025 ¹⁷
Merverdiavgift			411 300
- øke sats på mat fra 15 til 16 pst.	1 900	1 600	
- fjerne redusert sats for mat (15 til 25 pst.)	19 000	16 000	
- øke den lave satsen fra 12 pst. til 13 pst.	400	300	
- fjerne lav sats på 12 pst (12 til 25 pst.)	5 200	4 000	
- fjerne nullsatser (0 til 25 pst.) (inkl. el i Nord-Norge)	18 000	15 000	
- fjerne nullsats for el i Nord-Norge	900	750	
- redusere den generelle mva.-satsen fra 25 til 24 pst.	-12 000	-10 000	
Alkoholavgifter			16 800
<i>Alkoholavgift på øl, brennevin og vin</i>			
- øke alle satser med 2,5 pst.	300	275	
- øke alle satser med 5 pst.	610	560	
- øke alle satser med 10 pst.	1 200	1100	
- redusere alle satser med 2,5 pst.	-315	-290	

¹⁷ Tallene i uthevet skrift er anslått referanseproveny i 2025.

	Påløpt virkning	Bokført virkning	Referanse -bane 2025 ¹⁷
<i>Avgift på øl og vin</i>			
- øke alle satser med 2,5 pst.	260	240	
- øke alle satser med 5 pst.	500	460	
- redusere alle satser med 2,5 pst.	-260	-240	
<i>Avgift på brennevin</i>			
- øke alle satser med 2,5 pst.	50	45	
- øke alle satser med 5 pst.	100	90	
- redusere alle satser med 2,5 pst.	-55	-50	
Tobakksavgifter			7 600
- øke satsen for tobakksvarer med 5 pst.	340	310	
- øke satsen for snus med 5 pst.	110	100	
- øke satsen for snus med 10 pst.	215	200	
- redusere satsen for snus med 10 pst.	-230	-215	
Engangsavgiften			6 500
- øke den nye vektavgiften med 5 pst.	150	140	
- øke varebilsatsene med 5 pst.	60	55	
- redusere den nye vektavgiften med 5 pst.	-150	-140	
- redusere varebilsatsene 5 pst.	-60	-55	
Omregistreringsavgift			1 850
- redusere alle satser med 20 pst.	-370	-370	
- redusere alle satser med 30 pst.	-560	-560	
- redusere alle satser med 40 pst.	-740	-740	
- redusere alle satser med 50 pst.	-930	-930	

	Påløpt virkning	Bokført virkning	Referanse -bane 2025¹⁷
Trafikksforsikringsavgift¹⁸			10 400
- øke alle satser med 5 pst.	180	90	
- øke alle satser med 10 pst.	360	180	
- redusere alle satser med 5 pst.	-180	-90	
- redusere alle med 10 pst.	-360	-180	
Veibruksavgift på drivstoff			10 404
- mineralolje, redusere satsen med 0,30 kroner per liter	-600	-550	
- mineralolje, redusere satsen med 0,20 kroner per liter	-400	-360	
- mineralolje, redusere satsen med 0,10 kroner per liter	-200	-180	
- bensin, redusere satsen med 0,30 kroner per liter	-165	-150	
- bensin, redusere satsen med 0,20 kroner per liter	-110	-100	
- bensin, redusere satsen med 0,10 kroner per liter	-55	-50	
- biodiesel, redusere satsen med 0,30 kroner per liter	-80	-75	
- biodiesel, redusere satsen med 0,20 kroner per liter	-55	-50	
- biodiesel, redusere satsen med 0,10 kroner per liter	-26	-24	
- bioetanol, redusere satsen med 0,30 kroner per liter	-65	-60	
- bioetanol, redusere satsen med 0,20 kroner per liter	-42	-38	
- bioetanol, redusere satsen med 0,10 kroner per liter	-21	-19	
Avgift på elektrisk kraft			10 800
- øke ordinær sats for januar til mars med 1 øre/kWh	270	270	
- øke ordinær sats for april til desember med 1 øre/kWh	460	345	
- redusere ordinær sats for januar til mars med 1 øre/kWh	-270	-270	
- redusere ordinær sats for april til desember med 1 øre/kWh	-460	-345	
- oppheve fritak/ redusert sats i tiltakssonen	372	279	
Smøreoljeavgift			120

¹⁸I trafikksforsikringsavgiften er 1. mars tidspunkt for ordinær prisjustering og øvrige endringer i satser for forsikringsavtaler som fornyes/inngås etter dette. Påløpt og bokført effekt fordeler seg derfor over flere år. De oppgitte provenyeffektene gjelder 2025.

	Påløpt virkning	Bokført virkning	Referanse -bane 2025¹⁷
- redusere satsen med 5 pst.	-6	-5	
- øke satsen med 5 pst.	6	5	
Klimaavgifter:			16 910
- Øke CO ₂ -avgift, avgift på HFK/PFK og SF ₆ med 16 pst.	2 235	2 050	
- Oppheve fritak i CO ₂ -avgiften for utslipp fra fiske og fangst i fjerne farvann	140	130	
- Oppheve fritak i CO ₂ -avgiften for utslipp fra utenriks sjøfart	500	450	
- Redusere satsen for kvotepliktige utslipp i innenriks sjøfart	-45	-40	
Avgift på sukker			200
- øke satsen med 5 pst.	10	9	
- øke satsen med 10 pst.	20	18	
Avgift på drikkevareemballasje			3 130
Miljøavgift			130
- øke satsene med 10 pst.	13	12	
- redusere satsene med 10 pst.	-13	-12	
Grunnavgift på engangsemballasje			3 000
- redusere satsen med 20 pst.	-585	-540	
- redusere satsen med 50 pst.	-1 475	-1 350	
Flypassasjeravgift			2 400
- øke lav sats med 10 pst.	185	170	
- øke høy sats med 10 pst.	45	40	
- redusere lav sats med 10 pst.	-190	-175	
- redusere høy sats med 10 pst.	-45	-40	
Dokumentavgiften			12 200
- redusere satsen med 0,5 prosentenhet (2,5 til 2 pst.)	-2 400	-2 300	

