

RAPPORT

REGIONAL FORDELING AV ARBEIDERPARTIETS FORSLAG OM 15 MILLIARDER KRONER I SKATTE- OG AVGIFTSØKNINGER





Forord

På oppdrag for Høyres Stortingsgruppe har Menon Economics anslått hvordan Arbeiderpartiets forslag til økning i skatter og avgifter vil slå ut geografisk i Norge. Dette er en analyse gjennomført på kort tid og med et begrenset mandat, og tar ikke for seg effektivitets- og fordelingseffekter.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå. Vi ble kåret til årets konsulentselskap i 2015.

Vi takker Høyres Stortingsgruppe for et spennende oppdrag. Forfatterne står ansvarlig for alt innhold i rapporten.

August 2017

Sveinung Fjose
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING OG BAKGRUNN	4
2. GEOGRAFISK FORDELING AV DEN TOTALE SKATTEØKNINGEN	6
2.1. Absolutt økning i skatt	6
2.2. Økning i skatt fordelt på landsdeler	7
2.3. Relativ økning i skatt	8
3. ØKNING I FORMUESSKATTEN	10
4. ØKNING I INNTEKTSSKATTEN	12
5. ØKNING I AVGIFTER	13
6. REDUSERT RENTEBEGRENSNING OG SKJERPET FINANSSKATT MV.	15
REFERANSELISTE	17

Sammendrag

Arbeiderpartiet har foreslått å øke skatter og avgifter med 15 milliarder kroner i kommende stortingsperiode. Skattesystemet bidrar til en omfordeling av inntekt, også regionalt. Menon har i denne rapporten beregnet hvordan Arbeiderpartiets foreslåtte endringer vil kunne slå ut for personer og bedrifter i landets fylker.

Arbeiderpartiet foreslår å øke inntektene fra formuesskatten med 5 milliarder kroner i løpet av neste stortingsperiode, noe som innebærer en økning i formuesskatten på nesten 40 prosent fra 2015-nivå. Arbeiderpartiet foreslår å øke inntektsskatten med 2 milliarder kroner, og øke den for personer med høye inntekter. Videre foreslår de å øke avgiftsinntektene med 5 milliarder kroner årlig i løpet av den neste stortingsperioden, der 3 milliarder skal komme fra klimarelaterte avgifter. Arbeiderpartiet ønsker også at redusert rentebegrensning og skjerpet finansskatt skal gi 3 milliarder kroner i økte skatteinntekter.

Skatte- og avgiftsøkningene vil ramme fylkene ulikt. Folkerike fylker med et sterkt næringsliv vil bidra relativt mer til disse skatteinntektene. Våre beregninger viser at den *relative* økningen vil ramme fylkene noe ulikt. Det vil si at sammensetningen av skatteøkningen skiller seg fra dagens sammensetning, og da vil skatteinntektene fra noen fylker øke relativt mer enn fra andre. Det skyldes at særlig økningen i formuesskatt og i avgifter vil slå ut forskjellig fra hvordan skattebyrden er fordelt mellom fylker i dag.

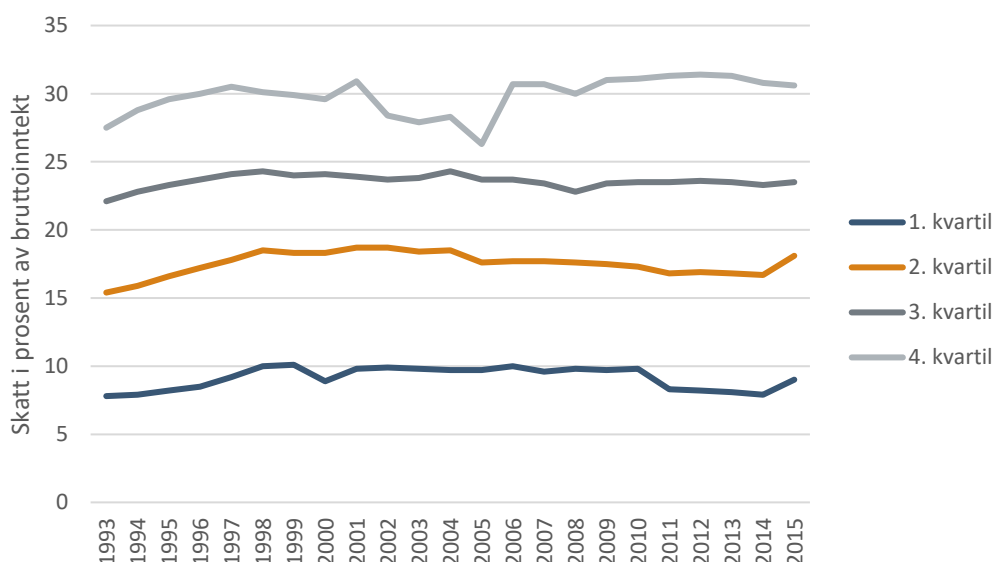
1. Innledning og bakgrunn

Arbeiderpartiet har foreslått å øke de årlige skatte- og avgiftsinntektene med inntil 15 milliarder kroner i løpet av stortingsperioden 2017–2021 (Dagens Næringsliv 25.01.17), med en kombinasjon av økning i formuesskatt, inntektsskatt, avgifter og som følge av skattereformen.

Formålet med skatte- og avgiftspolitikken er å finansiere offentlig sektors økte virksomhet, samt å bidra til jevnere fordeling av inntekter blant innbyggerne (NOU 2007: 8).

Skattenivået og innretningen av skattene har endret seg noe over tid. Selskapsskatten har blitt redusert de siste årene. Personbeskatningen i prosent av bruttoinntekten er i dag noe høyere enn tidlig på 1990-tallet, se Figur 1 under.

Figur 1: Personskatt (utliknet skatt) i prosent av bruttoinntekt for ulike bruttoinntektsgrupper, gjennomsnitt per inntektsgruppe i perioden 1993-2015. Kilde: SSB, Tabell 06593



Figuren viser hvordan skatt som andel av inntekt har utviklet seg siden 1993 for ulike inntektsgrupper fordelt på kvartiler. Vi ser at skatteprosenten har holdt seg noenlunde stabil for flere av inntektsgruppen, men at de 25 prosent med høyest inntekt har hatt en god del variasjon, og særlig på 2000-tallet.

I tillegg til at *skattenivået* endres over tid, endres også grunnlaget for *skatteinntektene*. Skatteinntektene øker når økonomien vokser, og er følsom for konjunkturer. Skatteinntektene fra petroleumssektoren varierer eksempelvis med oljepris og utvinningstakt.

I denne rapporten vurderer vi mulige regionale konsekvenser av Arbeiderpartiets forslag til økning i skattene. Problemstillingen er som følger: Gitt Arbeiderpartiets forslag til skatteøkninger, hvor mye mer enn i dag må selskaper og enkeltpersoner i hvert fylke anslagsvis betale i skatter og avgifter?

I denne rapporten tar vi ikke for oss effekter på effektivitet eller fordeling av skatteøkningen. Vi drøfter ikke forslaget innvirkning på fordeling av overføringer til kommunene gjennom inntektfordelingsystemet.

I kapittel 2 oppsummeres funnene, med anslått geografisk fordeling av Arbeiderpartiets foreslåtte skatteøkning over den neste fireårsperioden. I kapittel 3 gjør vi beregninger av økningen i formuesskatt. Kapittel 4 tar for seg økningen i skatt på høye inntekter. I kapittel 5 ser vi på økningen i avgifter. Kapittel 6 er viet til redusert rentebegrensning og økt finansskatt som følge av skattereformen fra 2016.

Det er viktig å være oppmerksom på at vi legger til grunn en rekke beregningstekniske forutsetninger som det knytter seg betydelig usikkerhet til. De viktigste forutsetningene for analysen er som følger:

- Formuesskatten økes med 5 mrd. kroner. Dette fordeles prosentvis likt den fylkesvise fordelingen av formuesskatt i 2015, gitt i SSBs skatteregnskapstall.
- Inntektsskatten skal netto økes med 2 mrd. kroner. Dette fordeles prosentvis likt tilsvarende den fylkesvise fordelingen av betalt toppskatt i 2015, gitt i SSBs skatteregnskapstall.
- Avgifter økes samlet sett med 5 mrd. kroner. 2 mrd. kroner av dette fordeles prosentvis likt den totale omsetningen i varehandelen utenom motorvogner i 1. termin 2017, som rapportert av SSB. 3 mrd. kroner fordeles ut fra fylkesvise klimautslipp i ikke-kvotepliktig sektor i 2015.
- 3 mrd. kroner i økt skatt ved redusert rentebegrensning og skjerpet finansskatt, mv. Dette fordeles prosentvis likt den fylkesvise fordelingen av verdiskaping i finansnæringen i 2015, hentet fra Menons regnskapsdatabase.

2. Geografisk fordeling av den totale skatteøkningen

En skatteøkning på 15 milliarder vil ramme fylkene ulikt. Fylker med mange innbyggere og et sterkt næringsliv vil bidra relativt mer til skatteinntekter. Samtidig viser våre beregninger at den relative økningen vil slå ulikt ut for fylkene.

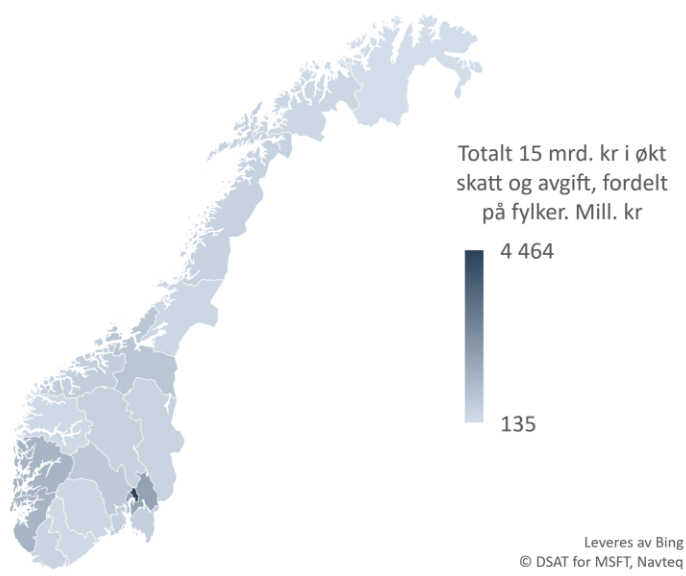
Den foreslåtte økningen på 15 milliarder kroner innebærer en økning i skattenivået på 0,31 prosent sammenliknet med 2015-nivå, når man ser bort fra prisvekst.

2.1. Absolutt økning i skatt

Vi har regnet på hvordan Arbeiderpartiets foreslåtte skatteøkninger vil slå ut for fylkene, gitt at de ulike skattene økes proporsjonalt med skatteinngangen i 2015.

Figuren under viser hvordan den totale økningen i skatt vil fordele seg på landets fylker.

Figur 2: Anslått fylkesvis fordeling av foreslått skatteøkning, i millioner kroner. Kilde: Menon og SSB



Vi ser at det sentrale Østlandet og Vestlandet får den største økningen. Tabellen under viser det samme som kartet viser, men med tall for hvert fylke.

Tabell 1: Anslått fylkesvis fordeling av foreslått skatteøkning, rangert etter størrelse på økningen. Kilde: Menon og SSB

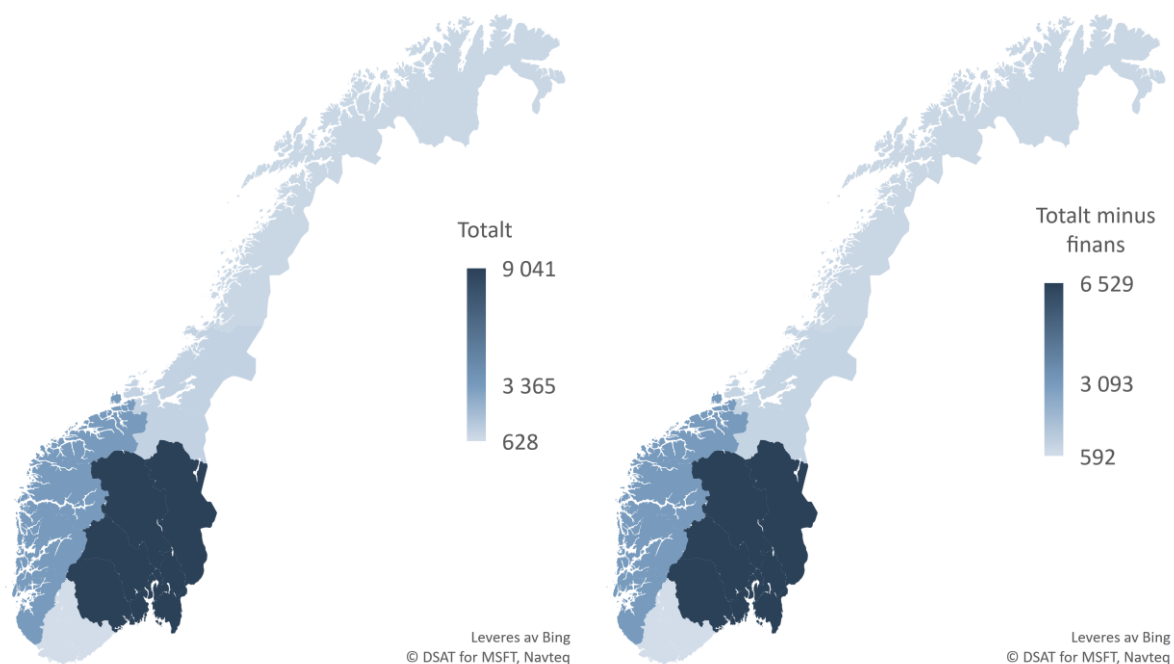
Rangering	Fylke	Anslått skatteøkning i millioner kroner
1	Oslo	4 464
2	Akershus	1 737
3	Rogaland	1 282
4	Hordaland	1 270
5	Sør-Trøndelag	784
6	Buskerud	663
7	Møre og Romsdal	559
8	Østfold	516
9	Vestfold	504
10	Nordland	442
11	Oppland	431
12	Hedmark	425
13	Vest-Agder	381
14	Troms	315
15	Telemark	301
16	Nord-Trøndelag	291
17	Sogn og Fjordane	254
18	Aust-Agder	247
19	Finnmark	135

Vi ser at Oslo er det fylket som anslås å få den største økningen i skatt for personer og bedrifter, med ca. 4,5 av de 15 milliarder kronene. I Oslo er skattetrykket relativt høyt på formuer og finansnæringen. 28 prosent av all formuesskatt som ble betalt i Norge i 2015, kom fra Oslo, mot kun 19 prosent av toppskatten. 75 prosent av verdiskapingen i finansnæringen skjer i Oslo. Til sammenlikning skjer 21,4 prosent av den totale verdiskapingen i Norge i Oslo, ifølge fylkesfordelt nasjonalregnskap (men mange jobber i Oslo og skatter til en annen kommune og et annet fylke).

2.2. Økning i skatt fordelt på landsdeler

I figurene under viser vi hvordan de foreslåtte skatteøkningene antas å fordele seg på landsdeler. Vi viser både en figur for hele økningen på 15 milliarder kroner, og en figur der vi ser bort fra redusert rentebegrensning og finansskatt, som antas å ramme Oslo særlig hardt.

Figur 3: Anslått fordeling av foreslått skatteøkning, fordelt på landsdeler, i millioner kroner. Til venstre: hele skatteøkningen, til høyre: skatteøkningen unntatt endringer i rentebegrensning og finans. Kilde: Menon og SSB



Tabellen nedenfor viser tallene i kroner.

Tabell 2: Anslått fordeling av foreslått skatteøkning, fordelt på landsdeler, i millioner kroner. Kilde: Menon og SSB

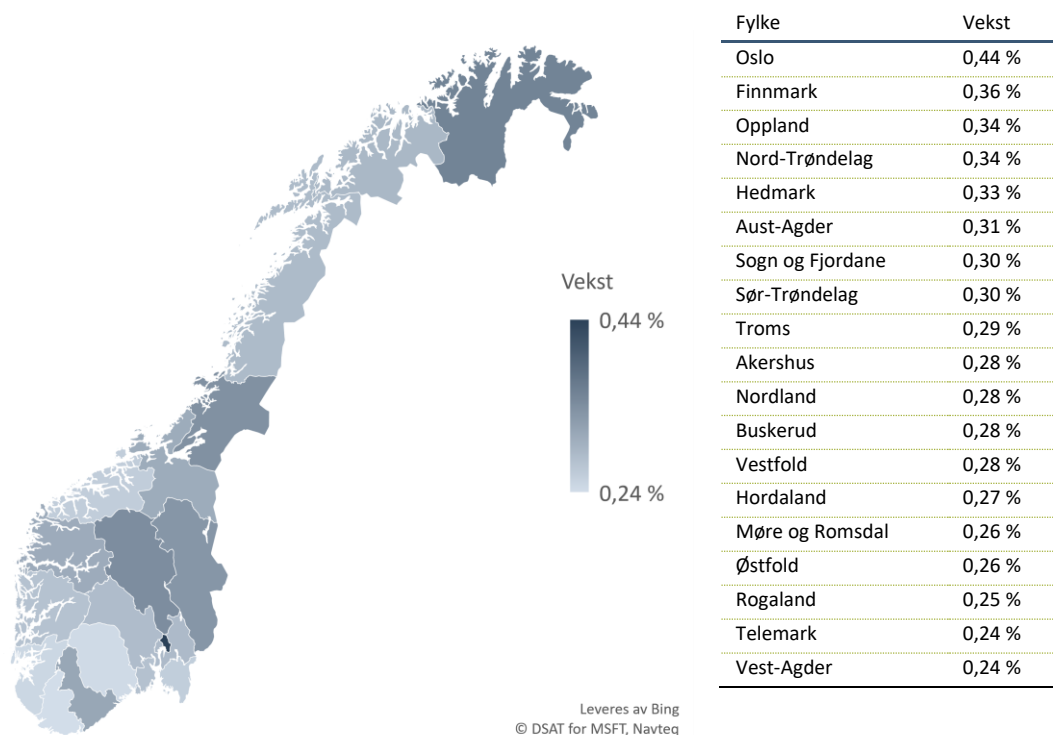
Landsdeler	Totalt, i mill. kr	Totalt minus finans, i mill. kr
Østlandet	9 041	6 529
Vestlandet	3 365	3 093
Trøndelag	1 075	939
Nord-Norge	892	848
Sørlandet	628	592
Sum	15 000	12 000

Vi ser at Østlandet får en stor andel av den totale økningen, men relativt mer på finans enn resten. Vestlandet får mellom drøyt en femdel og drøyt en firedel av økningen, for henholdsvis totaløkningen og totaløkningen minus finans. Sørlandet, Trøndelag og Nord-Norge får hver for seg mellom en halv milliard og drøyt en milliard kroner i skatteøkning.

2.3. Relativ økning i skatt

Den totale skatteøkningen rammer i stor grad folkerike fylker på Østlandet. Sterkest relativ effekt har man i andre fylker i Norge. Dette er vist i figuren nedenfor.

Figur 4: Anslått fylkesvis fordeling av foreslått skatteøkning, i prosent. Kilde: Menon og SSB



Anslagene varierer fra en økning på 0,24 prosent i Telemark og Vest-Agder til 0,44 prosent i Oslo. Forskjellene i relativ økning indikerer at de foreslåtte økningene gir en endring i innretningen av skattene som rammer fylkene ulikt, og ikke bare en heving av nivået.

Flere relativt «fattige» fylker er blant fylkene som vi beregner at får en relativt stor økning i skattenivået. Det skyldes i stor grad at økningen i avgifter er mer jevnt fordelt på tvers av fylkene enn hva de øvrige skattene er.

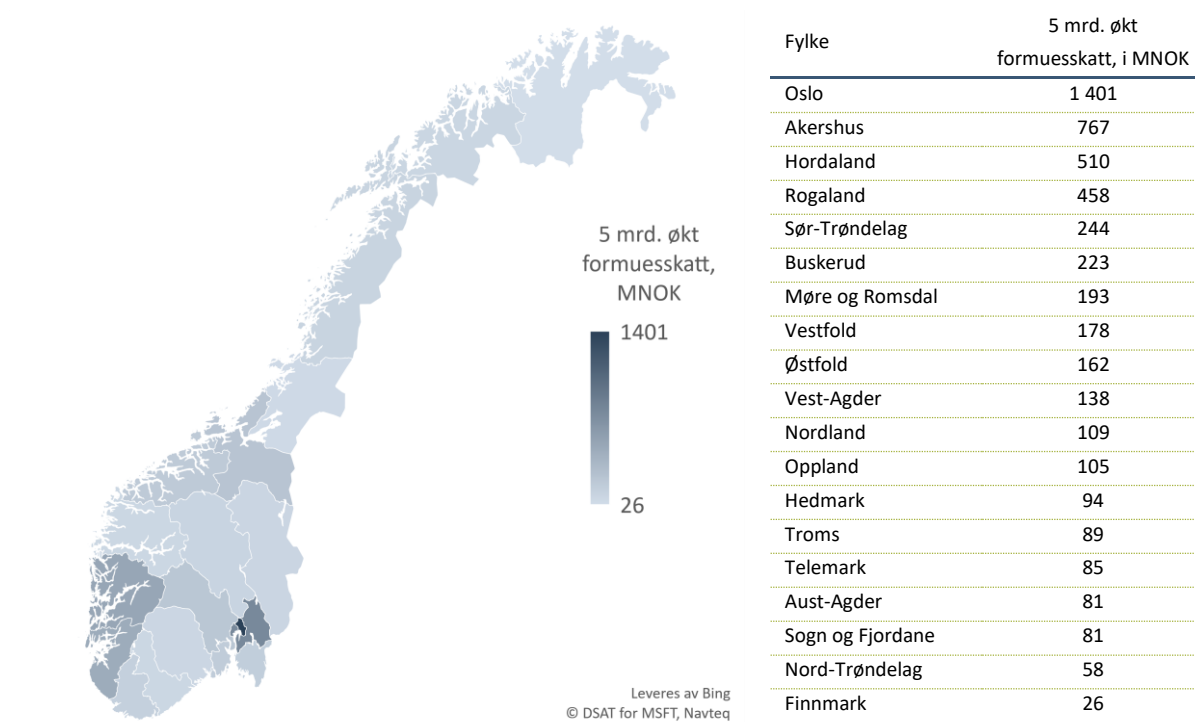
I de neste kapitlene gjør vi rede for hvordan de totale skatteøkningene fordeles på økning i formuesskatt, inntektsskatt, avgifter, finansskatt og redusert rentebegrensning.

3. Økning i formuesskatten

Arbeiderpartiet foreslår å øke inntektene fra formuesskatten med 5 milliarder kroner i løpet av neste stortingsperiode. I 2015 var inntektene fra formuesskatten på 12,9 milliarder kroner. Arbeiderpartiets forslag innebærer dermed en økning i formuesskatten på nesten 40 prosent fra 2015-nivå.

Figuren under viser hvordan en økning i formuesskatten på 5 milliarder vil fordele seg på landets fylker, gitt samme fylkesvise fordeling av formuesskatten som i 2015.

Figur 5: Anslått fylkesvis fordeling av foreslått økning i formuesskatten, i millioner kroner. Kilde: Menon og SSB



Vi ser at personer (og bedrifter) i Oslo anslås å få den høyeste økningen. Også Akershus, Hordaland og Rogaland er fylker der skatteinngangen anslås å øke mye målt i kroner.

Tabellen under viser hvor mye en gjennomsnittlig formuesskatteyter vil få i økt formuesskatt, gitt at fylkesfordelingen og antall personer som betaler formuesskatt holdes på 2015-nivå.

Tabell 3: Anslått fylkesvis fordeling av foreslått økning i formuesskatten, antall personer med formuesskatt i 2015 og fylkesvis anslått økning i formuesskatten per person som betalte formuesskatt i 2015. Kilde: Menon og SSB

Fylke	5 mrd. økt formuesskatt, gitt fordelingen per 2015 i kroner	Antall personer med formuesskatt per 2015	Økt formuesskatt per betalende i kroner
Østfold	162 mill.	23 938	6 767
Akershus	767 mill.	77 243	9 928
Oslo	1 401 mill.	88 444	15 836
Hedmark	94 mill.	17 521	5 343
Oppland	105 mill.	19 643	5 366
Buskerud	223 mill.	28 859	7 717
Vestfold	178 mill.	22 527	7 887
Telemark	85 mill.	14 539	5 851
Aust-Agder	81 mill.	10 367	7 815
Vest-Agder	138 mill.	16 630	8 303
Rogaland	458 mill.	54 402	8 426
Hordaland	510 mill.	53 759	9 483
Sogn og Fjordane	81 mill.	12 667	6 372
Møre og Romsdal	193 mill.	25 257	7 633
Sør-Trøndelag	244 mill.	30 297	8 041
Nord-Trøndelag	58 mill.	10 503	5 480
Nordland	109 mill.	19 424	5 610
Troms	89 mill.	14 638	6 084
Finnmark	26 mill.	5 297	4 924

Vi ser at det er relativt store fylkesvise forskjeller i hvor mye økningen i formuesskatten vil utgjøre i gjennomsnitt per person som betalte formuesskatt i 2015. Oslo har det høyeste gjennomsnittsbeløpet, fulgt av Akershus, Hordaland og Rogaland. I fylker i Nord-Norge og innlandet er gjennomsnittsbeløpet relativt mye lavere.

Gjennomsnittlig formuesskatt er et omstridt begrep. Det er svært stor variasjon i størrelsen på formuer og formuesskatt, og gjennomsnittstallet sier lite i seg selv om spredningen. Men fylker med høye gjennomsnittstall kan antas å ha relativt flere som betaler høy formuesskatt enn andre fylker.

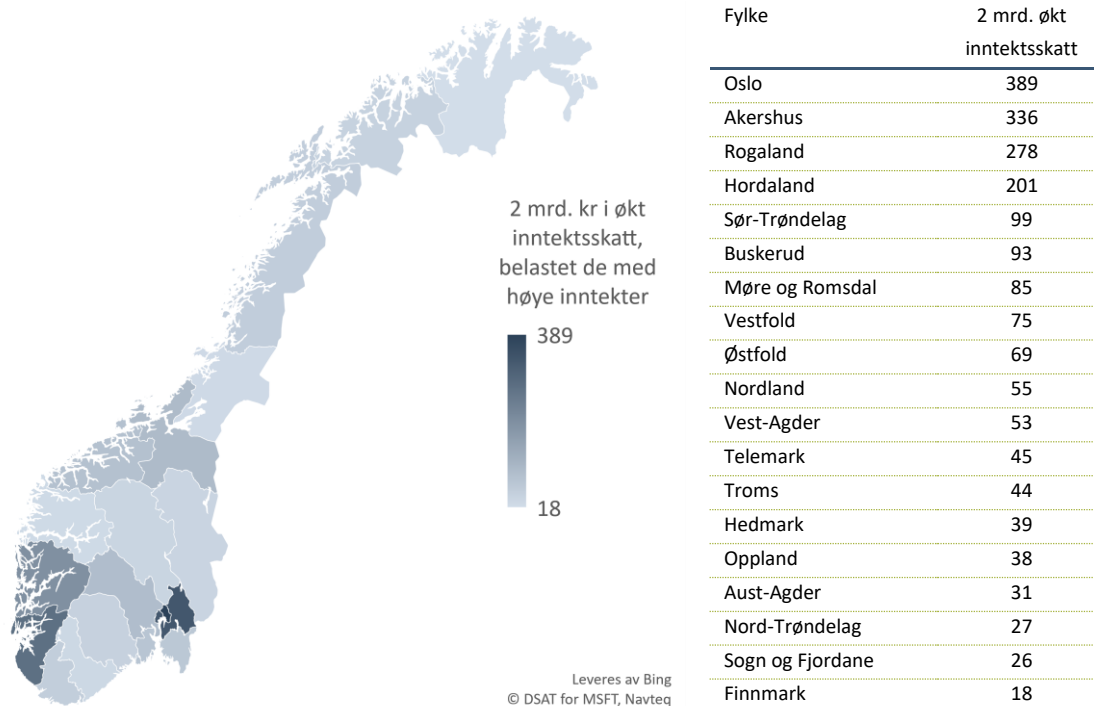
Det er ikke gitt at økt formuesskatt kun vil gi økt skatt for dem som allerede betaler formuesskatt. Man kan øke skatteinntektene ved å senke bunnfradraget og/eller å øke satsene. Arbeiderpartiet har uttalt at de vil ha økt sats, redusert verdifastsettelse på aksjer/driftsmidler og høyt bunnfradrag (Dagens Næringsliv 25.01.17). Det indikerer at det i hovedsak er de som allerede betaler formuesskatt som vil komme til å måtte betale for økningen.

4. Økning i inntektsskatten

Arbeiderpartiet forslår å øke inntektsskatten med 2 milliarder kroner, og øke den for personer med årsinntekter over 600 000 kroner.

Vi legger til grunn fylkesvis fordeling av toppskatt i 2015 i beregningene av hvordan økningen i inntektsskatt vil slå ut fylkesvis. Se figuren under.

Figur 6: Anslått fylkesvis fordeling av foreslått økning i inntektsskatten, i millioner kroner. Kilde: Menon og SSB



Vi ser at også for inntektsskatten vil de økte skatteinntektene i stor grad komme fra skatt betalt av personer i fylkene Oslo, Akershus, Rogaland og Hordaland. 36 prosent av økningen kommer i fylkene Oslo og Akershus. 30 prosent av økningen kommer på Vestlandet.

5. Økning i avgifter

Arbeiderpartiet foreslår å øke avgiftsinntektene med 5 milliarder kroner årlig i løpet av den neste stortingsperioden. Avgifter rammer uavhengig av inntekt og formue, og er den typen skatter som ofte slår relativt hardest ut for lavinntektsgrupper.

Avgifter er indirekte skatter på bestemte varer og tjenester. Vi forstår her avgifter som såkalte særavgifter, og ser bort fra merverdiavgift og toll. Særavgiftene omfatter fiskalt begrunnede avgifter, miljøavgifter og avgifter på varer som myndighetene vil dempe forbruket av (NOU 2007: 8).

Arbeiderpartiet sier at 3 av de 5 milliarder kronene i avgiftsøkninger skal være klimarelaterte avgifter. Disse kan være effektivitetsfremmende for *verden som helhet* om de forhindrer klimautslipp, og ikke samtidig fører til klimalekkasje.

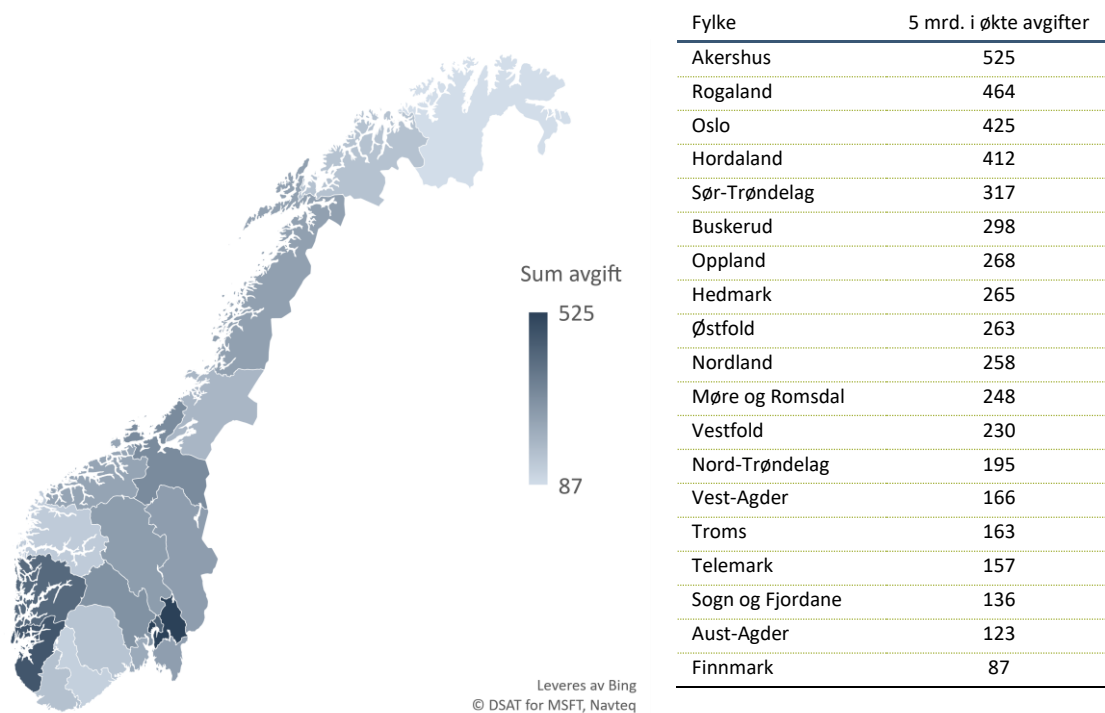
Vi legger til grunn fylkesvis omsetning i all detaljhandel unntatt med motorvogner som proxy-variabel i beregningen av hvordan avgiftsøkningene utenom de klimarelaterte vil slå ut fylkesvis. Det bygger på en antakelse om proporsjonalitet mellom samlet vareforbruk og betaling av avgifter. Detaljhandelen er størst i Oslo og Akershus.

Klimaavgiftene antar vi vil fordeles fylkesvis etter klimautslipp innen transport og landbruk, det vil si ikke-kvotepliktig sektor¹. Disse er ikke dekket av EUs kvotesystem, og kan dermed ha behov for ekstra avgiftsmessige virkemidler for å nå klimamålene. Rogaland og Akershus har her størst utslipp, ifølge SSBs statistikk over utslipp av klimagasser.

Figuren under viser beregninger av hvordan de samlede foreslåtte avgiftsøkningene vil slå ut fylkesvis.

¹ Det er ikke gitt at avgiftene utelukkende vil komme i ikke-kvotepliktig sektor, men det er en tilnærming og kan også være effektivt for å få ned klimautslippene gitt at kvotemarkedet fungerer godt.

Figur 7: Anslått fylkesvis fordeling av foreslått økning i avgifter, i millioner kroner. Kilde: Menon og SSB



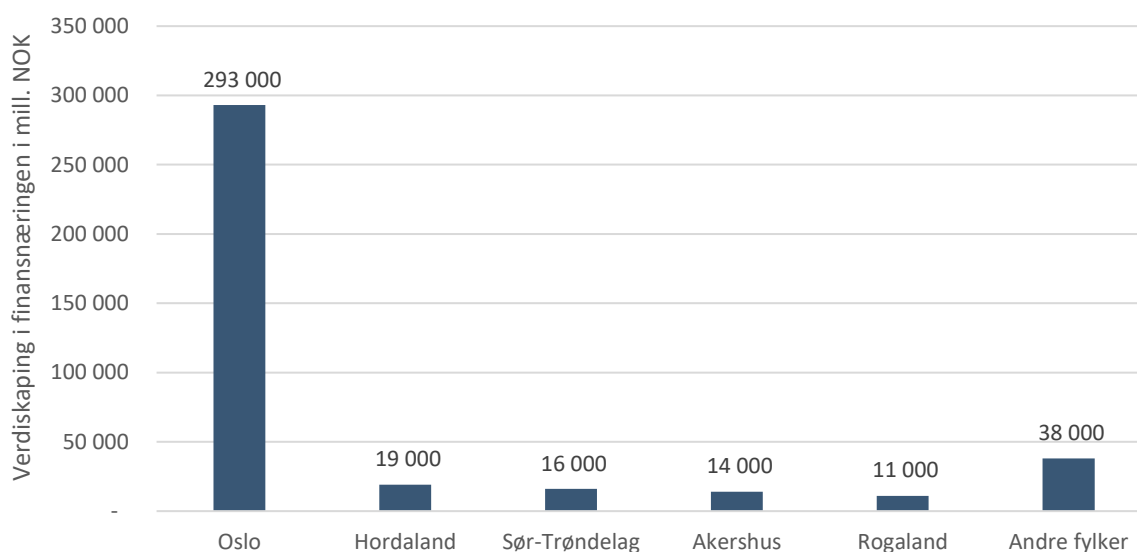
Økte årlige avgiftsinntekter vil fylkesvis variere fra 87 millioner kroner i Finnmark til 525 millioner kroner i Akershus. Rogaland, Oslo og Hordaland får også en relativt stor økning. Spredningen fylkene mellom og avstanden mellom topp og bunn er anslått lavere for økningen i avgifter enn for økningen i de andre skattene. Det skyldes i hovedsak at klimautslippene er jevnere fordelt mellom fylkene enn hva inntekt og formue (og detaljhandel) er.

6. Redusert rentebegrensning og skjerpet finansskatt mv.

Redusert rentebegrensning og skjerpet finansskatt antas å fordeles proporsjonalt med fylkesvis verdiskaping i finansnæringen² i 2015. Arbeiderpartiet ønsker at denne reformendringen skal gi 3 milliarder kroner i økte skatteinntekter.

Menon har en database med regnskapstall fra alle rapporteringspliktige foretak i Norge, fordelt på næringer. Figuren under viser verdiskapingen³ i finansnæringen per fylke for de fem fylkene med størst verdiskaping, samt summen av verdiskapingen i finans i de resterende fylkene.

Figur 8: Verdiskaping i bedrifter i finansnæringen, fordelt på fylker i 2015. Kilde: Menons regnskapsdatabase



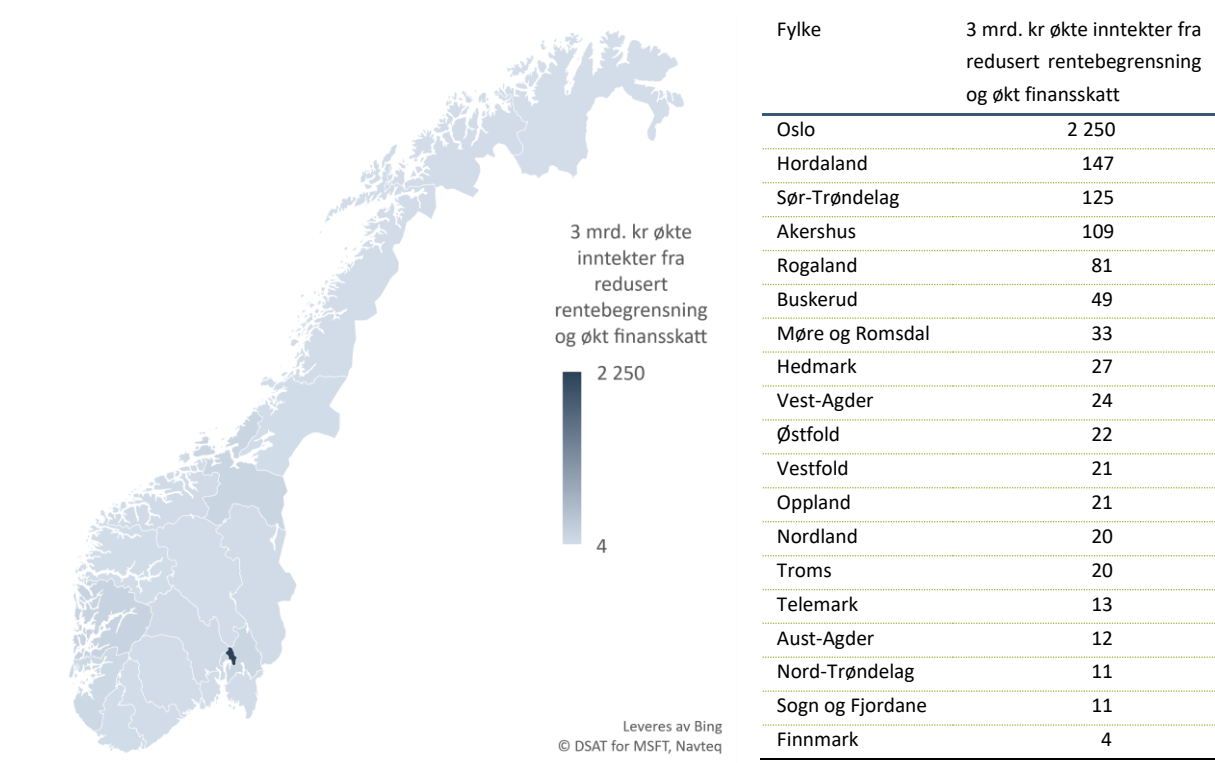
Hele 75 prosent av verdiskapingen i finansnæringen foregår i Oslo, og dermed anslår vi at majoriteten av økningen vil komme herfra.

Figuren under viser hvordan redusert rentebegrensning og skjerpet finansskatt anslås å slå ut fylkesvis.

² Redusert rentebegrensning og skjerpet finansskatt vil trolig slå ut ulikt, så å legge til grunn omfanget av finansnæringen er en forutsetning det kan settes spørsmålsteget ved. Redusert rentebegrensning kan føre til reduserte rentefradrag for konserner. Ved å anta proporsjonalitet med finansnæringens omfang, er det mulig at effekten for Oslo overvurderes noe.

³ Finansskatten er ventet å legges både på lønn og overskudd, og derfor anser vi verdiskapingstall som en god tilnærming. Om man alternativt hadde lagt lønnskostnadene i næringen til grunn, ville ikke utslagene på fylker endret seg nevneverdig.

Figur 9: Fylkesvis fordeling av økte inntekter fra redusert rentebegrensning og økt finansskatt. Kilde: Menon og SSB



2,25 milliarder av de 3 milliardene i økt finansskatt mv. beregnes å komme fra finansielle foretak i Oslo.

Referanseliste

Dagens Næringsliv 25.01.17. «Arbeiderpartiet vil øke skatten med 15 mrd.» Hentet 17.08.17 fra http://www.dn.no/nyheter/2017/01/25/1706/Politikk/arbeiderpartiet-vil-oke-skatten-med-15-mrd?_l (login)

NOU 2007: 8. En vurdering av særavgiftene. Oslo: Finansdepartementet

Statistisk sentralbyrå 2017. Tabeller: 10333, 08564, 06913, 09391