

Interne notater

STATISTISK SENTRALBYRÅ

/12

7. juli 1988

BEGRENSNINGSREGLER FOR SAMLEDE SKATTER EN SAMMENLIGNING AV 5 ALTERNATIVE BEGRENSNINGSREGLER

AV

EINAR KLEPPE¹

INNHold

	Side
1. Innledning	1
2. Uforming av begrensingsreglene.....	1
3. Skattereduksjon ved alternative begrensingsregler.....	3
4. Antall skatteyter med skattereduksjon.....	8

¹ Utarbeidet i september 1983 umiddelbart før forfatteren sluttet i Statistisk Sentralbyrå.

1. Innledning

Ved utgangen av hvert inntektsår tar Stortinget stilling til om det skal foretas begrensninger i den samlede skatt for personlige skattytere. Hensikten med en slik begrensningsregel er at en skattyter med uforholdsmessig lave skattepliktige inntekter i forhold til formuen, skal få reduksjon i skatten. Det vil føre for langt her å kartlegge de nærmere årsaker til at en del skattytere med store formuer har lav eller ingen inntekt. Et moment som kan ha betydning er fradragsreglene ved ligningen, som tillater blant annet fradrag for renter, underskudd i næring og avsetning til enkelte fondsordninger før fastsettelse av skattbar inntekt. Et annet moment er at den ligningsmessige avkastning av enkelte formuesobjekter blir satt lavt eller faller bort. Dette kan gjelde innbo og løsøre, landeierdommer og boliger.

For alle årene siden 1970 med unntak av 1973 har Stortinget vedtatt regler for begrensning av de samlede skatter. I de 13 årene har begrensningsregelen vært utformet på 7 forskjellige måter. Formålet med dette notatet er å undersøke betydningen av forskjellige typer av begrensningsregler. Dette gjøres ved å beregne reduksjon i skatt ved innføring av 5 alternative begrensningsregler for 1983.

I avsnitt 2 er det gitt en kort beskrivelse av de fem begrensningsreglene. I avsnitt 3 presenteres beregninger av skattereduksjon for ulike kombinasjoner av formue og inntekt, mens i avsnitt 4 gis det en oversikt over størrelsen av skattereduksjonene for de skattytere som ville bli berørt ved innføring av de alternative begrensningsreglene.

2. Utforming av begrensningsreglene

Begrensningsreglene kan inndeles i to kategorier. I den ene kategorien (alternativ 1 og 2) skal de samlede skatter ikke overstige en viss andel av nettoinntekten. Denne type begrensning har vært nyttet for alle år i perioden 1972-1981 unntatt 1973. I den andre kategorien (alternativ 3, 4 og 5) skal de totale skatter ikke på noe inntektstrinn overstige en viss andel av nettoinntekten. Total skatt fratrukket ordinær inntektsskatt til staten i prosent av nettoinntekten tillagt marginalsatsen for den ordinære inntektsskatt til staten skal ikke overstige en viss andel av nettoinntekten. Denne type begrensningsregel ble vedtatt for 1970, 1971 og 1982 og er foreslått i nasjonalbudsjettet 1984 til å gjøres gjeldende for 1983.

I samlede skatter i beregningene inngår inntekts- og formuesskatt til kommune og stat samt medlemspremiene til folketrygden. Beregningene er utført for året 1983.

I alternativ 1 skal de samlede skatter ikke overstige 80 prosent av nettoinntekt ved statsskatteligningen. Dersom de samlede skatter overskrider denne grensen skal først inntektsskatt til staten og deretter om nødvendig formuesskatten til staten reduseres. Reduksjon i formuesskatt til staten kan ikke settes ned til et beløp lavere enn skatt av halve formuen. Denne reglen ble gjort gjeldende for inntektsåret 1981.

I alternativ 2 beregnes virkningen av begrensingsreglen slik den var utformet for inntektsårene 1976 - 1980. De samlede skatter skal ikke overstige 80 prosent av nettoinntekten ved statsskatteligningen inntil kr. 150 000, - og 90 prosent av overskytende beløp. I likhet med alternativ 1 kan inntektsskatt til staten reduseres fullt ut og deretter om nødvendig formuesskatt til staten inntil skatt av halve formuen.

Som nevnt inngår marginalsatsen i stedet for gjennomsnittssatsen ved beregning av inntektsskatt til staten i begrensingsreglen i alternativ 3, 4 og 5. Hvis gjennomsnittlig skatt eksklusiv inntektsskatt til staten målt i forhold til nettoinntekten tillagt marginalsatsen ved statsskatteligningen overstiger 80 prosent, blir skatten redusert. Skattereduksjonen kan beregnes på følgende måte: Først beregnes en gjennomsnittssats ved å ta forholdet mellom de totale skatter fratrukket statsskatt og nettoinntekt ved statsskatteligningen. For den del av inntekten der marginalsatsen ved statsskatteligningen overskrider 80 prosent fratrukket denne gjennomsnittssatsen, anvendes en marginalsats som er lik differansen mellom 80 prosent og gjennomsnittssatsen. For eksempel hvis nettoinntekten ved statsskatteligningen er 100 000 kroner og samlet skatt eksklusiv statsskatt utgjør 75 000 kroner, vil gjennomsnittssatsen utgjøre 75 prosent. Kr 100 000 i nettoinntekt gir med 1983-regler en marginalsats ved statsskatteligningen på 15 prosent. På den del av inntekten der marginalsatsen overskrider $80 + 75$ pst. skal det anvendes en marginalsats som er lik 5 prosent. Med skatteregler som i 1983 vil dette tilsvare inntekter over 80 000 kroner. For de siste 20 000 kronene av inntekten bataler skattytere dermed 1 000 kroner i statsskatt, mens han uten begrensingsregel ville betalt 9 prosent av inntekten mellom 80 og 95 000 og 15 prosent av det overskytende, tilsammen kr 2 100. Skattereduksjonen blir dermed kr 1 100.

Forskjellen mellom de tre alternativer, 3, 4 og 5 går på hvilke skatter som kan reduseres for skattytere som kommer inn under denne

begrensningsreglen. I alternativ 3 kan inntektsskatt til staten reduseres fullt ut og om nødvendig formuesskatt til staten inntil skatt av halve formuen. I alternativ 4 kan formuesskatten i tillegg reduseres til skatt av hele formuen ved statsskatteligningen. Denne reglen er gjort gjeldende for 1982. For 1983 har Regjeringen i nasjonalbudsjettet foreslått at også formuesskatt til kommunen skal kunne reduseres. Dette er presentert i alternativ 5.

3. Skattereduksjon ved alternative begrensingsregler

I dette avsnittet skal jeg vise hvordan utforming av begrensingsreglene får betydning for skattytere med forskjellig inntekt. Som sammenligningsgrunnlag benyttes skattesystemet i 1983 uten begrensingsregel.

Eksempel 1. 0 i inntekt ved statsskatteligningen
 positiv nettoformue.

Hvis skatteyterne har høy nok nettoformue til å bli ilignet formuesskatt til staten (kr. 100 000 i klasse 1 og kr. 125 000 i klasse 2), vil han oppnå skattereduksjon i alle 5 alternativene. I de tre første alternativene vil statsskatten bli redusert til skatt av halve formuen, i alternativ 4 vil hele formuesskatten til staten falle bort, mens i alternativ 5 vil dessuten formuesskatt til kommunen falle bort. Ved alternativ 5 er det tilstrekkelig at nettoformuen er over grensen for å bli ilignet formuesskatt ved kommuneskatteligningen (kr. 60 000) for å få reduksjon i skatten.

Tabell 1: Skattereduksjon med alternative begrensingsregler når skattyteren har 0 i inntekt (skatteklassse 1)

	Nettoformue, kr.			
	100 000	1 mill.	2 mill.	5 mill.
Alternativ 1,2,3	0	6 200	14 000	35 000
Alternativ 4	0	8 900	22 900	64 900
Alternativ 5	400	18 300	42 300	114 300

Eksempel 2

- kr. 10 000 i nettoinntekt med stats- og kommuneskatteligning (skatteklassse 1)
- kr 10 000 i pensjonsavgift
- positiv nettoformue

Ved alternativ 1 og 2 må samlet skatt overstige kr. 80 000 for at skattyteren skal komme inn under begrensingsreglen. Samlede inntektsskatter (innklusive trygdepremier) for skattyteren vil være kr. 37 900. Formueskatten må dermed overstige kr 42 100 for at skattyteren kommer inn under begrensingsreglen. Dette svarer til at nettoformuen må være minst 2 mill. kroner.

Samlede inntektsskatter for skattytere eksklusive statsskatt utgjør kr. 34 300 eller 34,3 prosent av inntekt ved statsskatteligningen. Marginalsatsen ved statsskatteligningen utgjør 15 prosent slik at ved alternativ 3, 4 og 5 vil skattyteren komme inn under begrensingsreglen dersom formueskatten overstiger 30,7 prosent av nettoinntekt ved statsskatteligningen. Dette tilsvarer en nettoformue på 1,5 mill. kr.

Tabell 2. Skattereduksjon ved alternative begrensingsregler for skattyter i skatteklasse 1 med kr. 100 000 i nettoinntekt og kr. 10 000 i pensjonsavgift.

	Nettoformue kr.		
	2 millioner	3 millioner	5 millioner
Alternativ 1,2	200	24 200	38 600
Alternativ 3	1 650	24 200	38 600
Alternativ 4	1 650	24 200	68 500
Alternativ 5	1 650	24 200	72 200

Når nettoformuen er kr. 2 millioner vil totale skatter være 80,2 prosent av nettoinntekten. Da gjennomsnittlig skatt eksklusive statsskatt i forhold til nettoinntekter er lavere enn 80 prosent, vil skattereduksjonene ved alternativ 3, 4 og 5 være større enn ved alternativ 1 og 2. Gjennomsnittssatsen er i dette tilfelle 76,6 prosent, slik at det anvendes en marginalsats på 3,4 prosent for inntekter over kr. 42 000, i stedet for den progressive statsskattetabellen. Ved nettoformue på 3 millioner vil samlede skatter eksklusive statsskatt utgjøre over 80 prosent av nettoinntekt, og reduksjonen i skatt vil være lik i alle fem alternativer. Forskjellen i reduksjon i skatt for nettoformue på 5 millioner kroner har sammenheng med hvilke skatter som kan reduseres. I alle alternativene reduseres inntektskatt til staten fullt ut. Ved alternativ 1, 2 og 3 reduseres dessuten formuesskatt til staten til skatt av halve formuen. I alternativ 4 reduseres formuesskatten til staten fullt ut, mens i alternativ 5 blir i tillegg formuesskatt til kommunene redusert med kr. 3 700.

Eksempel 3 - kr. 300 000 i nettoinntekt ved stats- og kommuneskatteligning (skatteklasse 1)
 - kr. 20 000 i pensjonsavgift
 - positiv nettoformue

Samlede inntektsskatter (inklusive trygdepremier) for skattyteren vil utgjøre kr. 169 800 herav statsskatt kr. 68 700. Marginalskatten ved statsskatteligningen er 41 prosent.

I alternativ 1 må samlet skatt overstige kr. 240 000 for at skattyteren skal komme inn under begrensingsregelen, dvs. formueskatten må overstige kr. 70 200. I alternativ 2 må samlet skatt overstige 80 prosent av inntekten inntil kr. 150 000 og 90 prosent av overskytende beløp, dvs. kr. 255 000. Formueskattene må dermed overstige kr. 75 700 for at skattyteren skal komme inn under begrensingsreglen. I alternativ 1 og 2 tilsvarer dette en nettoformue på henholdsvis 3,2 og 3,4 millioner kroner.

Samlede inntektsskatter eksklusive statsskatt utgjør kr 101 100 eller 33,7 prosent av nettoinntekten. Ved alternativ 3, 4 og 5 må dermed skattyterens formueskatt overstige 5,3 prosent av nettoinntekten. Dette tilsvarer kr 15 900 i formueskatt eller ca. kr. 900 000 i nettoformue.

Tabell 3. Skattereduksjoner ved alternative begrensingsregler for skattyter i skatteklasse 1 med kr. 300 000 i nettoinntekt og kr. 20 000 i pensjonsavgift.

Nettoformue kr.			
	2 millioner	3 millioner	5 millioner
Alternativ 1	0	0	44 100
Alternativ 2	0	0	29 100
Alternativ 3	6 664	19 672	49 140
Alternativ 4	6 664	19 672	49 140
Alternativ 5	6 664	19 672	49 140

Ved alle de tre formuesverdiene vil gjennomsnittlig skatt eksklusive statskatt ikke overskride 80 prosent av nettoinntekten og skatteletten ved alternativ 3, 4 og 5 vil være høyere enn ved alternativ 1 og 2. Gjennomsnittlig skatt eksklusive statsskatt i forhold til nettoinntekten vil i de tre tilfellene utgjøre henholdsvis 47,8 prosent, 55,9 prosent og 71,8 prosent. Dermed vil det anvendes en marginalsats på 32,2 prosent for inntekter over kr. 172 000, når nettoformuen er 2 millioner, en marginalsats på 24,1 prosent for inntekter over kr 117 000 når nettoformuen er 3 millioner og en marginalsats på 8,2 prosent for inntekter over kr. 80 000, når nettoformuen er 5 millioner kroner. Ved høye inntekter har forskjellen

i hvilke skatter som kan reduseres ved alternativene liten betydning. Først ved nettoformuer over 8,5 millioner vil formueskatt til staten bli redusert til mindre enn skatt av halve formuen i alternativ 4 og 5. Nettoformuen må være nesten 15 millioner kroner for at både inntekts- og formuesskatt til staten blir redusert fullt ut.

Eksempel 4. - 1 million kroner i nettoinntekt ved stats- og kommune-
 skatteligning (skatteklasser 1)
 - kr. 20 000 i pensjonsavgift
 = positiv nettoformue

Samlede inntektsskatter (inklusive trygdepremier) vil utgjøre kr. 648 600, herav statsskatt kr. 355 700. Marginalskatt ved statsskatteligningen er 41 prosent.

I alternativ 1 må formueskatten overstige kr. 151 400, mens i alternativ 2 må formueskatten overstige kr. 236 400. Dette tilsvarer nettoformue på henholdsvis 6,5 millioner kroner og 10,1 millioner kroner i de to alternativene.

Samlede inntektsskatter eksklusive statsskatt utgjør kr. 292 900 eller 29,3 prosent av nettoinntekten. Ved alternativ 3, 4 og 5 må dermed skattyterens formueskatt overstige 9,7 prosent av inntekten for at begrensingsreglen skal gi reduksjon i skatt. For å oppnå skattereduksjon må dermed skattyteren ha en nettoformue på over 4,3 millioner kroner. Det kreves meget høye nettoformuer for at begrensingsregler etter alternativ 3, 4 og 5 skal gi forskjellig skattereduksjon. Formuer under 30 millioner kroner vil gi samme resultat ved de tre alternativene.

Ved de fire eksemplene har jeg illustrert sentrale egenskaper ved de forskjellige begrensingsreglene. Som beskrevet innledningsvis kan begrensingsreglene inndeles i to kategorier, én kategori som utelukkende baserer seg på gjennomsnittlig skatt og en kategori der marginalskattesatsen ved statsskatteligningen inngår i stedet for gjennomsnittssatsen. Da marginalskattesatsen ved statsskatteligningen alltid er større enn gjennomsnittlig statsskatt, vil skattereduksjonen være størst i den kategori der marginalskattesatsen ved statsskatteligningen inngår. Forutsetningen er imidlertid at størrelsen på marginalskattesatsen har betydning ved beregning av skattereduksjonen. Dette er ikke tilfelle dersom samlet skatt eksklusive statsskatt overskrider 80 prosent av nettoinntektene.

Forskjellen mellom alternativ 3, 4 og 5 som omhandler hvilke

skatter som kan begrenses, vil ha størst betydning ved lave inntekter. Ved høye inntekter kreves det svært høye formuer for at begrensingsreglene skal føre til forskjellig skattereduksjon. En overgang fra begrensingsregel etter alternativ 4 til alternativ 5 slik det er foreslått i nasjonalbudsjettet for 1984, vil i hovedsak komme skattytere til gode som har en høy nettoformue med lav ligningsmessig avkastning og dessuten små andre inntekter.

4. Antall skattytere med skattereduksjon

Jeg har nå ved hjelp av 4 typeeksempler illustrert hvordan begrensingsreglene vil føre til skattereduksjon for forskjellige kombinasjoner av formue og inntekt. I dette avsnittet skal jeg anvende de fem begrensingsreglene på materiale fra Inntekts- og formuesstatistikken ved bruk av skattemodellen LOTTE (jfr. Hovland og Røyne (1982)). For vårt formål er det spesielt fordelaktig at det i 1979 ble foretatt fullstendige tellinger av inntektstakere med høye formuer og inntekter (jfr. NOS (1981)).

I LOTTE fremskrives ligningsmaterialet for et utvalg av husholdninger til 1983, og dette gjør det mulig å sammenligne skattesystemet i 1983 uten begrensningregler med de 5 begrensingsreglene.

Samlet reduksjon i skatt utgjør 31 millioner kroner i alternativ 1, 27 millioner kroner i alternativ 2, 40 millioner kroner i alternativ 3, 47 millioner kroner i alternativ 4 og 60 millioner kroner i alternativ 5. I tabell 4 er skattytere som kommer inn under begrensingsreglene fordelt etter bruttoinntekt (sum side 2 på selvangivelsen).

Tabell 4. Skattytere med reduksjon i skatt etter alternative begrensingsregler og bruttoinntekt.

Bruttoinntekt, kr.				
	0 - 50 000	50 - 200 000	200 000 -	Sum
Alternativ 1	1 935	880	185	3 000
Alternativ 2	1 935	880	150	2 965
Alternativ 3	1 935	1 100	1 965	5 000
Alternativ 4	1 935	1 100	1 965	5 000
Alternativ 5	4 660	1 310	1 965	7 935

Ved begrensingsreglene der reduksjon i skatt bare er avhengig av gjennomsnittlig skatt (alternativ 1 og 2), er det ca. 3 000 skattytere som kommer inn under begrensingsreglen. Av disse er det nær to tredjedeler som har bruttoinntekt under 50 000 kroner og sannsynligvis ikke betaler inntektskatt til staten. Ved å la marginalsatsen inngå i beregningene i stedet for gjennomsnittssats ved statsskatteligningen, er det ytterligere 2 000 skattytere som kommer inn under begrensingsreglen. Dette vil være skattytere som betaler statsskatt, og tabellen viser at det er skattytere med relativt høy bruttoinntekt. Det går dessuten fram at det er i underkant av 3 000 flere skattytere som får reduksjon i skatten når også formuesskatt til kommunen kan reduseres. Alle disse skattyterne har netto formue som ligger mellom nedre grense for å betale formuesskatt til kommunen (kr. 60 000) og nedre grense for å betale formuesskatt til Staten (kr. 100 000 i skatteklasse 1 og kr. 125 000 i skatteklasse 2). Slik begrensingsreglen er utformet vil dette være skattytere som ikke betaler inntektsskatt til staten. I tabell 5 er antall skattytere med skattereduksjon inndelt etter yrkesstatusgrupper etter skattestatistikkens definisjon (jfr. NOS 1982)).

Tabell 5. Antall skattytere med reduksjon i skatt som følge av alternative begrensingsregler etter yrkesstatusgruppe.

	Lønnstakere	Selvstendige	Andre	Sum
Alternativ 1	985	195	1 820	3 000
Alternativ 2	960	195	1 810	2 965
Alternativ 3	1 675	1 370	1 955	5 000
Alternativ 4	1 675	1 370	1 955	5 000
Alternativ 5	3 340	1 765	2 830	7 935

I alternativ 1 og 2 er det relativt mange i gruppen "andre" som får skattereduksjon. Dette er skattytere uten pensjongsgivende inntekt, trygdede o.l. Overgang til begrensingsregler hvor marginalsatsene inngår i beregningene fører til en sterk økning i antall selvstendige som får skatten redusert. Dette er skattytere med tilstrekkelig inntekt til å betale inntektsskatt til Staten.

Tabell 6, 7 og 8 gir en oversikt over antall skattytere etter størrelsen på skattereduksjonen. Tabell 6 omhandler alle skattytere som kommer inn under begrensingsregelen, mens tabell 7 og 8 omhandler skattytere med bruttoinntekt på henholdsvis over 200 000 kroner og under 50 000 kroner.

Som jeg var inne på i kommentarene til tabell 4 er det i hovedsak skattytere med høy bruttoinntekt som kommer inn under begrensingsregelen ved overgang fra alternativ 1 og 2 til alternativene der marginalsatsene inngår. Skattereduksjonen for de fleste som betaler statsskatt vil dessuten bli større (tabell 7). Av skattytere med lav inntekt (tabell 8), vil marginalsatsen ved statsskatteligningen være lik null og skattereduksjonen ved alternativ 1, 2 og 3 være lik. De fleste av de som får reduksjon i skatt ved overgang fra alternativ 3 til alternativ 4 og fra alternativ 4 til alternativ 5, vil ha inntekt under kr. 50 000.

Tabell 6. Antall skattytere med reduksjon i skatt som følge av alternative begrensingsregler etter størrelsen på skattereduksjonen.

Skattereduksjon, kr.						
	1-500	500-2000	2000-5000	5000-10000	10000-	Sum
Alternativ 1	835	870	655	245	395	3 000
Alternativ 2	835	875	655	240	360	2 965
Alternativ 3	1 890	1 390	740	510	470	5 000
Alternativ 4	1 890	1 390	520	510	690	5 000
Alternativ 5	3 995	1 355	740	935	910	7 935

Tabell 7. Antall skattytere med bruttoinntekt over kr. 200 000 med reduksjon i skatt som følge av alternative begrensingsregler etter størrelsen på skattereduksjonen.

Skattereduksjon, kr.					
	1-2000	2000-5000	5000-10000	10000-	Sum
Alternativ 1	5	10	15	155	185
Alternativ 2	10	10	15	115	150
Alternativ 3	1 365	85	285	230	1 965
Alternativ 4	1 365	85	285	230	1 965
Alternativ 5	1 365	85	280	235	1 965

Tabell 8. Antall skattytere med bruttoinntekt under kr. 50 000 med reduksjon i skatt som følge av alternative begrensingsregler etter størrelse på skattereduksjon.

Skattereduksjon, kr.					
	1-2000	2000-5000	5000-10000	10000-	Sum
Alternativ 1	1 285	645	3	2	1 935
Alternativ 2					
Alternativ 3					
Alternativ 4	1 280	430	222	3	1 935
Alternativ 5	3 360	430	645	225	4 660

REFERANSER

Hovland, Ole K. og Røyne, Håvard (1982): En revidert versjon av skattemodellen LOTTE. Statistisk Sentralbyrå. Rapporter nr. 82/3.

Engebretsen, Jon D. (1974): Om 80 prosent begrensingsregelen i statskattevedtaket. Arbeidsnotater fra Statistisk Sentralbyrå. ANO/IO 74/19.

NOS (1981): Inntektsstatistikk 1979, Statistisk Sentralbyrå.

NOS (1982): Skattestatistikk 1980, Statistisk Sentralbyrå.