Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

Skattesystemets omfordelende effekt 2021–2025

Odd Erik Nygård, Thor Olav Thoresen, Trine Engh Vattø og Tom Wennemo

TALL SOM FORTELLER
RAPPORTER / REPORTS
2026/13

I serien Rapporter publiseres analyser og kommenterte statistiske resultater fra ulike undersøkelser. Undersøkelser inkluderer både utvalgsundersøkelser, tellinger og registerbaserte undersøkelser.

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen
skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Published: 7 May, 2026

ISBN 978-82-587-2100-7 (elektronisk)
ISSN 1892-7513

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

Forord

Denne rapporten analyserer skattesystemets omfordelende effekt i perioden 2021–2025. Arbeidet er gjennomført som del av LOTTE-avtalen mellom Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Statistisk sentralbyrå, 5. mai 2026

Linda Nøstbakken

Sammendrag

Er skattesystemet mer omfordelende i 2025 enn i 2021? I denne rapporten diskuterer vi hvordan skattepolitikkens utforming har bidratt til omfordeling av inntekt i perioden fra 2021 til 2025 (under Støre-regjeringen). Spørsmålet besvares ved å sammenlike skattenes omfordelende effekt ved inngangen og utgangen av perioden gjennom at skattereglene for 2021 og 2025 anvendes på én og samme inntektsfordeling. På denne måten beskriver vi hvordan endringer i skattesystemet påvirker skattenes omfordelende effekt. Tidligere har vi brukt samme metode for å analysere omfordelingseffektene av skattepolitikken til Stoltenberg-regjeringen, i perioden 2005–2013 (Lian, Nesbakken & Thoresen, 2013), samt for seks år med Solberg-regjeringen, i perioden 2013–2019 (Lian et al., 2019). Når vi nå vurderer Støre-regjeringens skattepolitikk på samme måte, finner vi at endringene samlet sett bidrar til at skattesystemet i 2025 er mer omfordelende enn dersom 2021-skattesystemet fortsatt hadde blitt anvendt i 2025. Effekten er imidlertid ikke stor: inntektsulikheten reduseres med omlag 3 prosent. Vi peker på flere skatteendringer i perioden som har bidratt til reduksjonen i ulikhet. Videreføring av 2021-regelverket for trinnskatt, eierbeskatning, person- og minstefradrag, formuesskatt og familieytelser (barnetrygd og kontantstøtte) ville ha ført til mindre omfordeling og dermed høyere inntektsulikhet i 2025.

Abstract

In this report, we discuss how the design of tax policy has contributed to the redistribution of income in the period from 2021 to 2025. The question is answered by comparing the redistributive effects of taxes at the beginning and the end of the period, by applying the tax rules for 2021 and 2025 to the same income distribution. In this way, we describe how changes in the tax system affect its redistributive impact. Previously, we have used the same method to analyze the redistribution effects of tax policy under the Stoltenberg government in the period 2005–2013 (Lian et al., 2013), as well as for six years under the Solberg government in the period 2013–2019 (Lian et al., 2019). Now, when we assess the tax policy of the Støre government in the same way, we find that the changes overall contribute to making the tax system in 2025 more redistributive than it would have been if the 2021 tax system had still been applied in 2025. We point to several tax changes during the period that have contributed to this: continuing the 2021-rules for bracket tax, shareholder taxation, personal and standard deductions, wealth tax, and family benefits (child benefit and cash-for-care benefit) would have led to less redistribution and thus higher income inequality in 2025.

Innhold

Forord ... **3**

Sammendrag ... **4**

Abstract ... **5**

1. Innledning ... **7**

2. Noen metodiske avklaringer ... **8**
2.1. Direkte og indirekte former for beskatning – direkte og indirekte effekter av beskatning ... 8
2.2. Hvordan sammenliknes skattesystemene for 2021 og 2025? ... 8

3. Endringer i beskatningen av inntekt og formue i perioden 2021–2025 ... **9**
3.1. Effekter på skatteinntekter ... 9
3.2. Endringer i inntektsskatten ... 10
3.3. Endringer i formuesskatt ... 11
3.4. Endringer i støtten til barnefamiliene ... 13

4. Fordelingseffekter av endringer i inntekts- og formuesskatten ... **15**
4.1. Inntektsulikhet 2000–2025 ... 15
4.2. Skattesystemet i 2025 er mer omfordelende enn 2021-systemet ... 15
4.3. Hvilke skatteendringer har bidratt til at det er mer omfordeling i 2025? ... 17

5. Fordelingseffekter av avgiftsendringer ... **18**

6. Oppsummering ... **19**

Referanser ... **20**

A. Nærmere om metoder for sammenlikninger av skattesystemer ... **22**

B. Skattesimuleringsmodellene som anvendes ... **23**

C. Ekvivalent inntekt ... **25**

1. Innledning

I denne rapporten diskuterer vi skattepolitikkens omfordelende effekt i perioden fra 2021 til 2025, dvs. den første perioden under Støre-regjeringen. Dette arbeidet følger opp tilsvarende analyser fra tidligere perioder. I Lian et al. (2013) ble fordelingseffektene av skattepolitikken under den rød-grønne Stoltenberg-regjeringen diskutert, mens seks år av Solberg-regjeringen ble diskutert på samme måte i Lian et al. (2019).

Graden av omfordeling i et skattesystem i et bestemt år kan måles ved å sammenlikne ulikhet i inntekt før skatt med ulikhet i inntekt etter skatt. Dette definerer en omfordelingsindeks og utviklingen i slike indekser over tid informerer om utviklingen i skattesystemets omfordelende effekt. Siden inntektsfordelingen også påvirkes av forhold som i liten grad påvirkes av skattereglene, som demografiske endringer og økonomiske konjunkturer, er det utviklet metoder for å skille ut skattepolitikkens bidrag til omfordelingen over tid.

I denne rapporten benytter vi en metode der inntektsfordelingen før skatt holdes fast på 2025-nivå, mens skattereglene for 2021 og 2025 anvendes på den samme fordelingen. Dette gjør det mulig å isolere effekten av regelendringer fra 2021 til 2025 og vurdere hvordan disse påvirker skattesystemets omfordelende effekt.

Analysene er basert på anvendelse av Statistisk sentralbyrås skattesimuleringsmodeller – modeller som inngår i det såkalte LOTTE-systemet (Jia et al., 2024). Mer konkret benytter vi inntektsdata fra 2022, som er fremskrevet til 2025, som felles inntektsgrunnlag. På basis av dette datagrunnlaget beregnes skatt og disponibel inntekt[1] på individnivå ved å anvende henholdsvis skattereglene for 2021, justert til 2025-nivå, og skattereglene for 2025. Forskjellen mellom disse beregningene gir et anslag på hvordan endringer i skattereglene fra 2021 til 2025 har påvirket omfordelingen, ved å vise hvilke grupper som har fått økt eller redusert disponibel inntekt som følge av skatteendringene.

Basert på denne tilnærmingen finner vi at skattesystemet i 2025 er mer omfordelende og gir lavere inntektsulikhet enn alternativet der 2021-regelverket, justert til 2025-kroner, fortsatt hadde blitt anvendt. Endringer i blant annet trinnskatten, beskatningen av eiere, personfradraget og minstefradraget, samt formuesskatten og støtteordninger for barnefamilier (som barnetrygd og kontantstøtte)[2], har ført til at skattesystemet i 2025 er mer omfordelende enn det ville ha vært dersom regelverket fra 2021 hadde blitt videreført.

[1] Inntekt etter skatt er et mål på personer og husholdningers disponible inntekter der renteutgifter ikke trekkes fra. Dette skyldes at husholdningenes renteutgifter, som i stor grad er knyttet til boliglån, ikke har en tilsvarende inntektsside for avkastningen på egen bolig. I det følgende benyttes dette målet på inntekt og det omtales hovedsakelig som disponibel inntekt.

[2] Selv om barnetrygd og kontantstøtte formelt sett ikke er en del av skattesystemet, inngår de likevel i denne analysen.

2. Noen metodiske avklaringer

2.1 Direkte og indirekte former for beskatning – direkte og indirekte effekter av beskatning

Vi analyserer hvordan endringer i personbeskatningen påvirker fordelingen, målt gjennom disponibel inntekt. Disponibel inntekt defineres som summen av yrkesinntekter, kapitalinntekter og skattepliktige overføringer (herunder pensjoner), fratrukket skatt, samt tillagt skattefrie kontantoverføringer, som for eksempel økonomisk sosialhjelp. Det gjøres også fratrekk for underskudd i næring og realisasjonstap (som tap i aksjemarkedet).

Analysen tar utgangspunkt i familien eller husholdningen som den grunnleggende enheten for deling av inntekt og økonomiske ressurser, og anvender derfor husholdningen som analyseenhet. Dette innebærer at tallene som presenteres er basert på aggregering av inntekter og skatter på husholdningsnivå. Vi skal også se på effekter av endret skattepolitikk med utgangspunkt i inntektsbegrepet «ekvivalent inntekt». Dette inntektsbegrepet tar hensyn til at husholdninger har ulik størrelse og at et ulikt antall personer lever av husholdningenes inntekter. I vedlegg C gir vi nærmere beskrivelser av hvordan inntekter og skatt omregnes til ekvivalente størrelser.

Det skilles mellom direkte og indirekte former for beskatning. Direkte beskatning omfatter skatt på inntekt og formue, mens indirekte beskatning gjelder skatt på forbruk, som merverdiavgift og særavgifter. Modellene LOTTE-Skatt og LOTTE-Konsum (Jia et al., 2024) er utviklet for å beskrive effekter av endringer i henholdsvis det direkte og det indirekte skattesystemet for personer, og er nærmere beskrevet i vedlegg B. I det følgende analyseres både endringer i inntekts- og formuesskatten (direkte skatt) og endringer i avgifter (indirekte skatt).

Når virkninger av skatteendringer analyseres, er det vanlig å skille mellom direkte (mekaniske) effekter og indirekte effekter. Direkte effekter fanger opp endringer i skatt og disponibel inntekt gitt uendret atferd, mens indirekte effekter reflekterer at personene endrer tilpasninger og dermed inntektsgrunnlag når skattene endres. Arbeidstilbudseffekter kan analyseres i LOTTE-systemet ved hjelp av modellen LOTTE-Arbeid, se Dagsvik, Kornstad, Jia og Thoresen (2008) og Jia et al. (2024). I denne rapporten presenterer vi imidlertid ikke egne beregninger av arbeidstilbudseffekter eller andre atferdseffekter, ettersom disse vurderes som relativt små. Dette samsvarer med tidligere analyser – i Lian et al. (2019) vises det at inkludering av atferdsendringer hadde liten betydning for resultatene av fordelingsanalysene.

2.2 Hvordan sammenliknes skattesystemene for 2021 og 2025?

Som beskrevet i innledningen bygger metodikken på at inntektene før skatt (bruttoinntektene) holdes konstante, mens skatt og disponibel inntekt beregnes ved å anvende skattereglene for ulike år på den samme inntektsfordelingen. En mer detaljert beskrivelse av metoden er gitt i vedlegg A. Analysene presentert i denne rapporten baseres på inntektsdata fra 2022, som er fremskrevet til 2025,[3] og som benyttes både når 2021- og 2025-regelverket anvendes.

[3] 2022 er den siste data-årgangen som er tilrettelagt for denne typen analyser.

For å sikre sammenliknbarhet mellom skattesystemene i 2021 og 2025, omregnes beløpsgrenser i skattereglene, som fradrag og innslagspunkter, fra 2021-nivå til 2025-kroner. Dette muliggjør en direkte sammenlikning mellom en simulering av 2021-regelverket, uttrykt i 2025-kroner, og resultatene for det faktiske regelverket i 2025. I denne analysen tar vi utgangspunkt i at et uendret skattesystem fra ett år til det andre defineres ved lønnsvekst, og benytter derfor et anslag for den samlede lønnsveksten i perioden 2021–2025 ved oppjusteringen av 2021-regelverket.[4]

I tabell 2.1 presenteres anslag for lønnsveksten i perioden 2021–2025, basert på oppdaterte tall for lønnsvekst hentet fra Finansdepartementet (2025). Gitt at denne serien for de fleste årene inneholder faktisk realisert lønnsvekst, er det interessant å sammenlikne denne serien med anslagene som ble anvendt da modellen i sin tid ble fremskrevet til nye beregningsår. Det betyr at tallene for lønnsvekst i den nederste raden i tabell 2.1 viser til anslag for lønnsvekst i år t basert på prediksjoner i år $t-1$. Tabellen viser at de predikerte tallene ga et lavere anslag på den totale lønnsveksten, sammenliknet med de oppdaterte tallene på faktisk lønnsvekst.[5] I det følgende anvender vi den oppdaterte samlede lønnsveksten på 20,6 prosent i oppjusteringen av skatteregelen for 2021 til 2025-kroner.

Tabell 2.1 Lønnsvekst i perioden 2021–2025 ved to ulike serier, i prosent

	2021–2022	2022–2023	2023–2024	2024–2025	2021–2025
Lønnsvekst, NB2025 (%)	4,3	5,2	5,2	4,5	20,6
Antatt lønnsvekst (%)	3,0	4,2	4,9	4,5	17,7

Merknader: Tallene i øverste rad er hentet fra Nasjonalbudsjettet i mars 2024 for 2022 og 2023 og formidlet av Finansdepartementet i august 2024 for 2024 og 2025. Tallene i nederste rad (antatt lønnsvekst) viser til lønnsvekst-anslagene som er lagt inn i modellen i august hvert år for det påfølgende året, basert på oppgitte tall fra Finansdepartementet.

3. Endringer i beskatningen av inntekt og formue i perioden 2021–2025

3.1 Effekter på skatteinntekter

Vi finner at skattesystemet i 2021 justert til 2025-nivå ville ha gitt lavere total skatt enn det som følger av det faktisk realiserte 2025-regelverket. Dette er fremstilt i tabell 3.1. Tabellen viser at de totale skatteinntektene ville ha vært om lag 20 mrd. kroner lavere om en hadde anvendt skattereglene for 2021 i 2025. Når vi tar hensyn til at støtten til barnefamiliene har blitt økt, hovedsakelig som følge av økt barnetrygd, reduseres differansen til ca. 12 mrd. kroner. Barnetrygd, kontantstøtte og annen direkte støtte til barnefamiliene, betraktes her som «negativ skatt», som innebærer at disse overføringene går til fratrekk når vi beregner skatteprovenyet.[6]

I perioden 2021–2025 har det vært en rekke både små og store endringer i skattesystemet. I det følgende retter vi oppmerksomheten mot de viktigste endringene, målt etter effekt på skatteprovenyet: endringer

[4] Det finnes ulike metoder for å justere beløpsgrenser i skattereglene over tid, og valg av justeringsfaktor kan i prinsippet påvirke resultatene. I vedlegg A drøfter og analyserer vi en alternativ justeringsmetode, som kombinerer lønnsvekst og prisinflasjon.

[5] Vær oppmerksom på at tallene i øverste linje også inneholder et predikert anslag, for 2024–2025.

[6] Alternativt kan skattefrie overføringer tas med i bruttoinntekten. Men gitt at vi ønsker å holde inntekt før skatt fast i sammenlikningen av skattereglene for 2021 og 2025, og siden vi ønsker å ta hensyn til endringer i familiepolitikken, inngår de skattefrie overføringene til barnefamiliene som en del av skattesystemet i denne analysen, dvs. som «negativ skatt».

i trinnskatt, trygdeavgift, eierbeskatning og formuesskatt, samt endringer i støtten til barnefamiliene. Tabell 3.1 gir dermed ikke en uttømmende oversikt over alle skatteendringer i perioden, men viser til provenyeffekter av noen av de mest sentrale endringene.

Tabell 3.1 Økt skatteproveny (i mill. kroner, reelt) med skattereglene for 2025 sammenliknet med reglene for 2021 og provenyeffekter av endringer i enkeltkomponenter

	2021-regler	2025-regler	Provenyøkning
Enkeltkomponenter, mill. kr			
Trinnskatt	104 754	122 919	18 165
Trygdeavgift	210 237	198 456	-11 781
Eierbeskatning	32 348	38 738	6 390
Formuesskatt	21 050	34 144	13 093
Kontantoverføringer til barnefamilier	23 976	31 677	7 701
Totalt proveny, mill. kr			
Inntekts- og formuesskatt	738 418	758 385	19 967
Med fratrekk for støtte til barnefamilier	714 442	726 708	12 266

Merknader: Målt i 2025-kroner. Tabellen gir ikke en fullstendig opplisting av enkeltkomponenters bidrag til skatteprovenyet. Enkeltkomponentenes bidrag beregnes uten effekter via andre skattegrunnlag. Eierbeskatningen er beregnet ved en skattesimulering der faktisk beskatning er sammenliknet med skattebyrden når brutto aksjeutbytte og brutto aksjegevinster er satt til null. Kontantoverføringer til barnefamilier inkluderer barnetrygd og kontantstøtte.

3.2 Endringer i inntektsskatten

I perioden fra 2013 til 2019 ble skattesystemet lagt om for å tilpasse det til stadig større mobilitet over landegrensene (Finansdepartementet, 2015).[7] Frem til 2013 var skattesatsen på selskapsoverskudd den samme som satsen på alminnelig inntekt for personer: 28 prosent. Skattereformen 2013–2019 innebar at symmetrien ble beholdt, men satsen ble gradvis redusert, fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent i 2019.[8]

Den reduserte skattesatsen ble ledsaget av to viktige nye elementer i skattesystemet – trinnskatt og oppjusteringsfaktoren ved beregning av skatt på aksjeinntekter. Trinnskatten erstattet den tidligere toppskatten, som hadde to trinn, og innførte flere nivåer i den progressive beskatningen av arbeidsinntekt fra lønn og næring, samt pensjonsinntekt, for å kompensere for at satsen på alminnelig inntekt ble redusert. Tilsvarende ble det, fra og med 2016, innført høyere skatt på gevinst og utbytte på aksjer enn på andre kapitalinntekter, ivaretatt gjennom den såkalte oppjusteringsfaktoren (mer om den nedenfor).

Tabell 3.2 viser utviklingen i trinnskatten og trygdeavgiften i perioden 2021–2025, der innslagspunktene er i nominelle størrelser. Fra og med 2022 ble det innført et nytt, femte trinn i trinnskatten. Det ble opprinnelig innført for inntekter over 2 mill. kroner i 2022, med en sats på 17,4 prosent. I 2025 starter dette trinnet ved en inntekt på 1 410 750 kroner, med en sats på 17,7 prosent. Økte satser i trinn 3 og trinn 4, samt en nominell (og reell) nedjustering av innslagspunktet for trinn 4, innebærer en samlet skatteskjerpelse i trinnskatten. Som vist i tabell 3.1, har disse endringene bidratt til at skatteinntektene fra trinnskatten samlet sett har økt med over 18 mrd. kroner i perioden 2021–2025. I motsatt retning

[7] To sentrale skattereformer, i henholdsvis 1992 og 2006, har hatt stor betydning for utviklingen av det norske skattesystemet. Skattereformen i 1992 innførte det såkalte duale inntektsskattesystemet, der kapitalinntekter ble skattlagt med en flat sats, mens lønnsinntekter ble ilagt en progressiv skatt. Reformen i 2006 videreutviklet det eksisterende systemet ved å innføre skatt på gevinster og utbytte også i inntektsskatten for personer – ikke bare skattlegging via selskapsskatten. Den nye skatten inkluderer et skjermingsfradrag, som fritar en avkastning tilsvarende en risikofri rente fra beskatning.

[8] Mens en selskapskattesats på 28 prosent fremsto som lav i en internasjonal sammenheng i 1992, reduserte en rekke land sine satser gjennom 1990- og 2000-tallet, som la press på den norske satsen og bidro til at satsen nå er på 22 prosent.

har reduksjoner i satsene for trygdeavgift og en økning i nedre grense for å betale trygdeavgift redusert skatteprovenyet med bortimot 12 mrd. kroner.

Figur 3.1 viser marginalskatten på arbeidsinntekt for en lønnstaker med standard fradrag i 2021 (fremført til 2025-kroner) og 2025. Samlet sett var den høyeste marginalskatten på lønn 47,4 prosent i 2025 mot 46,4 prosent i 2021.[9] Figur 3.2 viser tilsvarende beregninger for gjennomsnittsskatten i 2021 (fremført til 2025-kroner) og i 2025, som viser at gjennomsnittsskatten var svakt lavere for lave inntektsnivåer og svakt høyere for høye lønnsinntekter i 2025 enn om 2021 skattesystemet hadde blitt videreført.

Når det gjelder beskatningen av gevinster og utbytte (eierinntekter), er oppjusteringsfaktoren det primære virkemiddelet. Oppjusteringsfaktoren ble innført i 2016 for å opprettholde ønsket nivå på utbytteskatten da skattesatsen på alminnelig inntekt ble redusert fra 28 prosent i 2013 til 22 prosent i 2019.[10] Ved starten av perioden vi analyserer (2021) var oppjusteringsfaktoren 1,44. Den ble deretter økt til 1,60 i 2022 og videre til 1,72 for årene 2023–2025.[11] Dette har bidratt til økning i eierbeskatningen på om lag 6,4 mrd. kroner, som vist i proveny-oversikten i tabell 3.1.

Samtidig som at maksimalt beløp i minstefradraget har blitt redusert i perioden 2021–2025, har personfradraget i lønn og pensjon økt. Omleggingen var særlig stor i det siste året i perioden, fra 2024 til 2025. Totalt over perioden betyr det at satsen for personfradraget har (nominelt) økt med 107 prosent, fra 52 450 kroner i 2021 til 108 550 kroner i 2025. Tilsvarende har maksimalt beløp i minstefradraget blitt redusert, fra 106 750 kroner i 2021 til 92 000 kroner i 2025. Vi beregner at dette samlet sett øker skatteprovenyet med ca 9,7 mrd. kroner.

3.3 Endringer i formuesskatt

Det har blitt gjennomført vesentlige endringer i formuesskatten i perioden mellom 2021 og 2025. Disse endringene er beskrevet i tabell 3.3. Både endringer i verdsettelser og satser har bidratt til at provenyet fra formuesskatten har økt fra om lag 21 mrd. kroner, dersom 2021-regelen hadde blitt anvendt i 2025, til om lag 34 mrd. kroner i 2025, se tabell 3.1. I 2021 var det én sats på 0,85 prosent, mens en i 2025 har et progressivt system der satsen øker fra 1 prosent i intervallet fra 1,76 til 20,7 mill. kroner, til 1,1 prosent på formue over 20,7 mill. kroner, se tabell 3.3. Bunnfradraget (gjeldende for første trinn i 2025) er reelt sett om lag uendret mellom 2021 og 2025.

Når det gjelder verdsettelsene i formuesskatten, har verdsettelsen av aksjer og driftsmidler økt i perioden. I 2021 ble aksjer og driftsmidler verdsatt til 55 prosent av markedsverdien, mens de i 2025 verdsettes til henholdsvis 80 prosent for aksjer og næringseiendom og 70 prosent for driftsmidler, se tabell 3.3. Verdsettelsen av primærboliger ble endret fra og med 2022 ved at det ble innført høyere verdsettelse (lavere rabatt) for boliger med markedsverdier over 10 millioner kroner. Det betyr at for primærboliger som har en markedsverdi over 10 mill. kroner, er det to trinn i verdsettelsene i 2025: 25 prosent opp til 10 mill. kroner og deretter 70 prosent på verdier over 10 mill. kroner. Også verdsettelsen av sekundærboliger

[9] Det inkluderer trygdeavgift (7,7%), skatt på alminnelig inntekt (22%) og trinnskatt, mens arbeidsgiveravgiften ikke er ikke inkludert.

[10] For å bruke reglene for 2025 som eksempel, er utbytteskatten på 37,8 prosent, når oppjusteringsfaktoren er satt til 1,72 – beregningen blir 1,72x22%=37,8%. Den totale skatten på utbytte, inkludert både selskapsskatten på overskudd i selskapene og skatten på utbyttet til aksjonæren, blir dermed 51,5 prosent. Dette fremkommer ved 22%+(1-0,22)(1,72x22%)=51,5%.

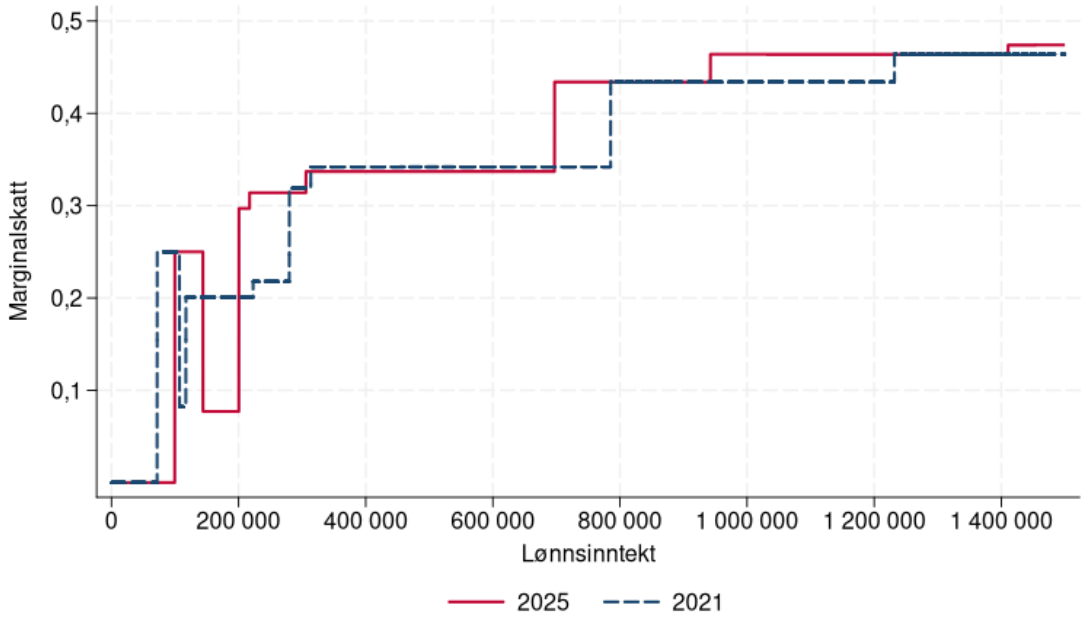
[11] For å være helt presis, ble faktoren justert fra 1,60 til 1,72 i begynnelsen av oktober 2022.

Tabell 3.2 Utvalgte regler for inntektsskatten for personer i 2021 og 2025. Beløp i nominelle størrelser

		2021-regler	2025-regler
Trinnskatt, innslagspunkt (kr)	Trinn 1	184 800	217 400
	Trinn 2	260 100	306 050
	Trinn 3	651 250	697 150
	Trinn 4	1 021 550	942 400
	Trinn 5	-	1 410 750
Trinnskatt, satser (%)	Trinn 1	1,7	1,7
	Trinn 2	4,0	4,0
	Trinn 3	13,2	13,7
	Trinn 4	16,2	16,7
	Trinn 5	-	17,7
Trygdeavgift	Nedre grense i personinntekt (kr)	59 650	99 650
	Sats (%), lønnsinntekt	8,2	7,7
	Sats (%), næringsinntekt	11,4	10,9
Alminnelig inntekt	Personfradrag (kr)	52 450	108 550
	Minstefradrag, lønn – øvre grense (kr)	106 750	92 000
	Oppjusteringsfaktor for eierinntekter	1,44	1,72

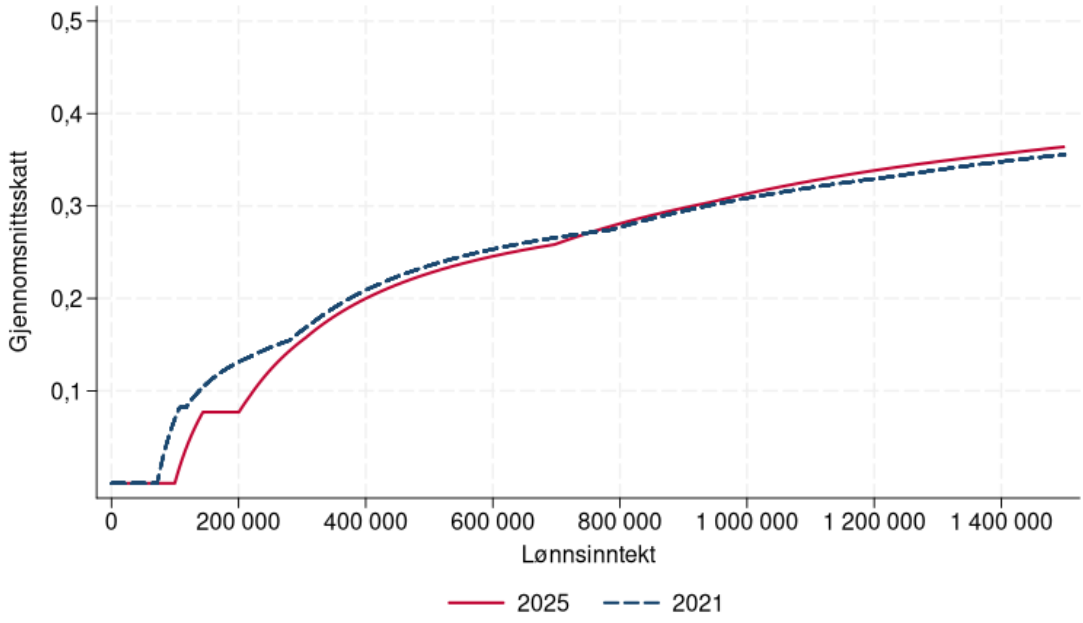
Merknader: Innslagspunkt i trinnskatten, nedre grense i innslagspunktet for trygdeavgift (personinntekt), personfradraget og øvre grense for minstefradraget (i alminnelig inntekt) er rapportert i nominelle kronebeløp for 2021 og 2025.

Figur 3.1 Marginalskatt for en lønnstaker



Merknader: Figuren viser marginalskatten på lønnsinntekt for en lønnstaker med kun lønnsinntekt og standard fradrag i 2021 og 2025. I praksis beregner vi marginalskatten ved å øke lønnsinntekten med et marginalt beløp (100 kr) og beregne gjennomsnittsskatten på denne merinntekten. De nominelle trinnene i skattesystemet for 2021 er justert med en faktor på 1,206 for å tilsvare verdien i 2025-kroner.

Figur 3.2 Gjennomsnittsskatt for en lønnstaker



Merknader: Figuren viser gjennomsnittsskatt på lønnsinntekt for en lønnstaker med kun lønnsinntekt og standard fradrag i 2021 og 2025. Nominelle trinn i skattesystemet i 2021 er oppjustert med faktoren 1,206 for å tilsvare 2025-kroner.

har økt fra 90 prosent i 2021 til 100 prosent i 2025. Verdsettelsen av fritidsboliger er 25 prosent høyere i 2025 enn i 2021, som følge av en oppjustering av likningsverdien i 2022.

3.4 Endringer i støtten til barnefamiliene

Perioden 2021–2025 er også kjennetegnet ved relativt omfattende omleggingar av støtten til barnefamilier. Satsene vi benytter i analysen er gjengitt i tabell 3.4. Fra 1. september 2024 ble aldersdifferensieringen i barnetrygden avviklet, slik at alle barn under 18 år mottar samme beløp. I tabell 3.4 fremgår dette ved at det ikke er noe tillegg i barnetrygden for barn under 6 år i 2025. Samtidig har satsene for den ordinære barnetrygden økt fra 15 253 kroner i 2021 (lønnsjustert til 2025-nivå) til 23 616 kroner i 2025. Frem til 1. mars 2023 mottok enslige forsørgere utvidet barnetrygd, tilsvarende barnetrygd for ett barn utover faktisk antall barn, samt et særfradrag i alminnelig inntekt. Særfradraget ble avviklet med virkning fra mars 2023 og i løpet av året erstattet av en økning i satsen for utvidet barnetrygd.

Kontantstøtten har også blitt endret i perioden 2021–2025. Mens den i 2021 var en ytelse for barn mellom 1 og 2 år som ikke går i barnehage (eller har deltidsplass), i maksimalt 11 måneder, ble maksimal støtteperiode redusert fra 1. august 2024, til 6 måneder. Satsen er den samme (nominelt): 7 500 kroner per måned.

Til sammen betyr dette at utgiftene til barnetrygd og kontantstøtte reelt øker i perioden 2021–2025. Økningen er på om lag 7,7 mrd. kroner (se tabell 3.1).[12]

[12] Familier med barnehagebarn har i tillegg hatt fordel av reduksjoner i foreldrebetalingen i barnehager, men dette er ikke inkludert i denne analysen. Mens maksimalprisen for en barnehageplass i 2021 var 3 230 kroner per måned, gikk den ned fra 2 000 til 1 200 kroner fra 1. august 2025.

Tabell 3.3 Regelverket for formuesskatten, 2021 og 2025

		2021-regler	2025-regler
Sats	Trinn 1, %	0,85	1,0
	Trinn 2, %	-	1,1
Bunnfradrag	Trinn 1, mill. kr	1,50	1,76
	Trinn 2, mill. kr	-	20,7
	Aksjer, driftsmid. og nær.eiend, %	55	-
Verdsettelse, aksjer/driftsm.	Aksjer og næringseiendom, %	-	80
	Driftsmidler, %	-	70
	Primærbolig, %	25	-
	Primærbolig under 10 mill. kr, %	-	25
Verdsettelse, bolig	Primærbolig over 10 mill. kr, %	-	70
	Sekundærbolig, %	90	100
	Fritidsbolig, oppjusteringsfaktor	1	1,25

Merknader: Når gjeld blir trukket fra i formuesskatteberegningen, skal den fordeles (tilordnes) forholdsmessig på de ulike formuesobjektene. Det gjelder ikke primærbolig. Bunnfradragene er rapportert i nominelle kroner i 2021 og 2025.

Tabell 3.4 Satser (kroner) for barnetrygd og kontantstøtte i 2021 og 2025

Støtteordning	2021-regler	2021-regler, lønnsjustert	2025-regler
Barnetrygd			
Ordinær under 18 år	12 648	15 253	23 616
Tillegg, barn under 6 år	7 200	8 683	-
Tillegg, innsatssonen	-	-	1 500
Utvidet barnetrygd, enslige forsørgere	12 648	15 253	30 192
Småbarnstillegg (under 3 år), enslige forsørgere	7 920	9 552	8 352
Kontantstøtte	82 500	99 495	45 000

Merknader: Alle satser er i kroner. Lønnsjusterte 2021-satser er er oppjustert med faktoren på 1,206. Vi benytter satsen for ordinær barnetrygd på 1 968 kr per mnd som gjaldt fra 1. mai 2025 som helårseffekt for 2025. Tilsvarende bruker vi satsene som gjaldt mot slutten av året 2021 som helårseffekter for 2021. Tillegget i barnetrygd for tiltakssonen (Finnmark og Nord-Troms) på 500 kroner per måned ble innført 1. oktober 2025, og er kun beregnet for 3 måneder det året. Kontantstøtten (per måned) er nominelt uendret fra 2021 til 2025, men maksimal støtteperiode er redusert fra 11 til 6 måneder.

4. Fordelingseffekter av endringer i inntekts- og formuesskatten

4.1 Inntektsulikhet 2000–2025

Før vi diskuterer betydningen av disse endringene for skattenes omfordelende effekt, beskriver vi utviklingen i observert inntektsulikhet i perioden 2021–2025 og sammenlikner denne med utviklingen fra og med 2000. Hensikten er både å sette politikkendringene i perioden inn i et bredere perspektiv og å kontrollere at estimatene for inntektsulikhet fra modellsimuleringene i stor grad samsvarer med nivåene som fremkommer fra Inntekts- og formuesstatistikken for husholdninger. Det siste er viktig fordi ulikheten i 2025 kun er beregnet ved hjelp av en modellsimulering.

I figur 4.1 presenterer vi estimater for ulikheten i ekvivalent inntekt basert på tall fra Inntekts- og formuesstatistikken for husholdninger for perioden 2000–2024 (Sandvik, 2026), sammen med estimater fra skatteberegningsmodellen LOTTE-Skatt for perioden 2020–2025. Figuren viser at for den overlappende delen av tidsserien (2020–2024) gir de to kildene om lag like anslag på ulikheten i inntekt.

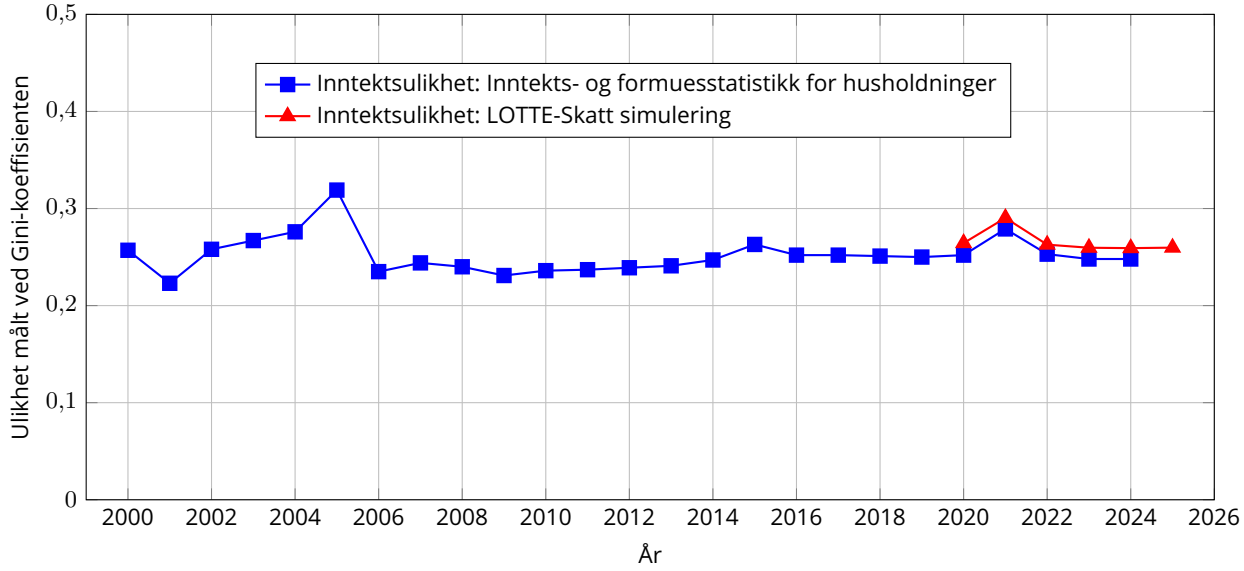
Den lange serien i figur 4.1 starter tilbake i år 2000 og viser at bortsett fra perioden omkring skattereformen i 2006,[13] har inntektsulikheten vært relativt stabil. Inntektsulikheten er typisk større i år hvor det er tatt ut mye utbytte i kombinasjon med at utbytte i stor grad går til personer med høy inntekt. Dette gjelder også for året 2021 da det ble tatt ut mer utbytte enn vanlig, trolig som følge av kortsiktige tilpasninger til den varslede økningen i eierinntektsjusteringen i 2022 (Solem, 2024). Samlet sett innebærer det at inntektsulikheten i 2025 er noe lavere enn i 2021. Spørsmålet vi reiser her er om endringer i skattesystemet har bidratt til denne utviklingen i inntektsulikheten. Nærmere bestemt undersøker vi om inntektsulikheten i 2025 ville vært annerledes dersom skattesystemet fra 2021 var blitt videreført – dvs. om skattenes omfordelende effekt er større i 2025 enn i 2021.

4.2 Skattesystemet i 2025 er mer omfordelende enn 2021-systemet

Det følger av vår metodiske tilnærming at skattesystemets betydning for omfordelingen vurderes ved å sammenlikne inntektsulikheten i 2025, slik den fremgår av figur 4.1, med et kontrafaktisk scenario der 2021-skattesystemet videreføres. I tabell 4.1 viser vi hvordan skatteøkningene som følge av at 2025-skattesystemet anvendes i stedet for 2021-systemet, fordeler seg på desilgrupper der husholdningene er rangert etter disponibel husholdningsinntekt. Inntektsbegrepet som anvendes, disponibel husholdningsinntekt, innebærer at vi har aggregert inntekt etter skatt over husholdningsmedlemmene, og at hver husholdning teller som én enhet. Tabellen viser at i gjennomsnitt øker skattebelastningen med i overkant av 7 000 kroner årlig per husholdning som følge av at 2025-skattesystemet anvendes i stedet for 2021-systemet. Bortsett fra for husholdningene i desilgruppe 1, er det skattelettelser på lave inntektsnivåer, i desilgruppene 2–4, mens fra og med desilgruppe 5 øker skatten ved 2025-skattesystemet. Vi ser at økningen er klart størst for dem med høyest inntekt – husholdninger i desilgruppe 10. I gjennomsnitt øker skatten med over 55 000 kroner for husholdningene i denne gruppen.

[13] På grunn av endringer i økonomiske insentiver i forbindelse med skattereformen i 2006 ble det tatt ut ekstraordinært mye utbytte i forkant av reformen.

Figur 4.1 Utviklingen i ulikhet i ekvivalent inntekt målt ved Gini-koeffisienten, 2000–2025



Merknader: For å ta hensyn til at det er forskjeller i antall husholdningsmedlemmer mellom husholdningene og at det er stordriftsfordeler, er serien basert på ekvivalent disponibel husholdningsinntekt, der den såkalte EU-skalaen er anvendt som ekvivalensskala. Se vedlegg C for nærmere detaljer. LOTTE-Skatt simuleringene for 2020-2022 er baserte på tilsvarende år for grunnlagsdataene, mens beregningene for 2023–2025 er basert på fremskrivinger, med grunnlagsdata for 2022.

Totalt sett innebærer dette at inntektsulikheten i 2025 er lavere enn om 2021-skattesystemet hadde vært anvendt. Vi beregner inntektsulikhet, målt ved Gini-koeffisienten, for ekvivalent husholdningsinntekt, som er tilsvarende det inntektsbegrepet som er benyttet i figur 4.1[14], både for 2025-skattesystemet og for alternativet der 2021-skattesystemet anvendes i 2025. Vi måler Gini-koeffisienten for 2025 til 0,260, mens den samlet sett ville ha vært 0,268 dersom skattesystemet for 2021 fortsatt gjaldt, se tabell 4.3. Det betyr at skatteendringene i perioden har bidratt til en liten reduksjon i inntektsulikheten, ved at inntektsulikheten i 2025 ville vært om lag 3 prosent høyere dersom 2021-skattesystemet hadde blitt videreført.

Selv om ulikheten totalt sett reduseres ved at skattesystemet i 2025 anvendes i stedet for 2021-systemet, viser tabell 4.1 at husholdninger i desilgruppe 1 opplever en skatteskjerpelse i perioden. Av tabell 4.2 fremgår det at den økte skattebelastningen for desilgruppe 1, som vist i tabell 4.1, skyldes en relativt stor økning i formuesskatten i denne gruppen.

Det er ofte observert at husholdninger i desilgruppe 1 påvirkes av endringer i formuesskatten. Selv om husholdningene i desilgruppe 1 samlet sett betaler mindre formuesskatt enn for eksempel husholdninger i desilgruppe 10, betales det mer formuesskatt i desilgruppe 1 enn i de andre desilgruppene på lave inntektsnivåer. Dette skyldes hovedsakelig to forhold. For det første har enkelte husholdninger lav inntekt men relativt høy formue som følge av hvor de befinner seg i livsløpet. For eksempel kan minstepensjonister, med tilhørende lav inntekt og plassering i desilgruppe 1, ha opparbeidet seg en formue som er høy nok til at de betaler formuesskatt. For det andre kan næringsdrivende og eiere av kapital med betydelige formuer ha lav inntekt i enkelte år. Dette kan føre til at de midlertidig havner i den

[14] Tabell A2 i vedlegget viser tilsvarende resultater når husholdningsinntekt anvendes som inntektsbegrep.

Tabell 4.1 Økning i skatt som følge av at 2025-skattesystemet anvendes i stedet for 2021-skattesystemet

Desilgruppe	Disponibel inntekt (2025)	Økning i skatt	Endring i skatt som andel av disponibel inntekt
1	145 092	8 280	5,7
2	322 567	-2 260	-0,7
3	407 279	-727	-0,2
4	508 131	-1 303	-0,3
5	618 553	1 154	0,2
6	746 377	1 465	0,2
7	904 981	954	0,1
8	1 085 922	1 886	0,2
9	1 314 341	7 724	0,6
10	2 101 007	55 718	2,7
Alle	815 425	7 289	0,9

Merknader: Husholdninger er rangert etter husholdningsinntekt i 2025. Økning i skatt måles som differansen mellom skattesystemet i 2025 og om skattesystemet i 2021 hadde vært anvendt i 2025. Positive tall betyr at skattesystemet i 2025 gir høyere skatt enn om 2021-systemet hadde blitt beholdt.

laveste desilgruppen (desilgruppe 1). I Halvorsen og Thoresen (2021) vises det at disse effektene blir borte når inntekten måles over en lengre periode enn ett kalenderår.

Tabell 4.2 viser videre at både inntektsskatten og formuesskatten bidrar til å øke skatten for husholdninger i desilgruppe 10.

Tabell 4.2 Økning i skatt som følge av at 2025-skattesystemet anvendes i stedet for 2021-skattesystemet. Separate tall for inntektsskatt og formuesskatt

		Inntektsskatt		Formuesskatt	
Desilgruppe	Disponibel inntekt (2025)	Økning i skatt	Endring i skatt som andel av disp. inntekt	Økning i skatt	Endring i skatt som andel av disp. inntekt
1	145 092	-2 597	-1,8	10 877	7,5
2	322 567	-3 058	-0,9	798	0,2
3	407 279	-1 881	-0,5	1 154	0,3
4	508 131	-2 705	-0,5	1 402	0,3
5	618 553	-417	-0,1	1 571	0,3
6	746 377	-703	-0,1	2 168	0,3
7	904 981	-1 739	-0,2	2 693	0,3
8	1 085 922	-1 066	-0,1	2 952	0,3
9	1 314 341	3 879	0,3	3 845	0,3
10	2 101 007	35 487	1,7	20 231	1,0
Alle	815 425	2 520	0,3	4 769	0,6

Merknader: Husholdninger er rangert etter husholdningsinntekt i 2025. Økning i skatt måles som differansen mellom skattesystemet i 2025 og om skattesystemet i 2021 hadde vært anvendt i 2025. Positive tall betyr at skattesystemet i 2025 gir høyere skatt enn om 2021-systemet hadde blitt beholdt.

4.3 Hvilke skatteendringer har bidratt til at det er mer omfordeling i 2025?

Vi skal se nærmere på hvilke enkeltkomponenter i inntektsskatten som har bidratt til at skattesystemet i 2025 er mer omfordelende enn 2021-skattesystemet. Det gjør vi ved å beregne aggregert inntektsulikhet

(målt ved Gini-koeffisienten) når ulike deler av inntektsskattesystemet er beholdt som det var i 2021. Resultatene rapporteres i tabell 4.3 for ekvivalent inntekt.

I tillegg til en aggregert effekt på ulikheten av at formuesskatten beholdes som i 2021, viser tabell 4.3 tilsvarende tall for trinnskatten, eierbeskatningen, fradrag (person- og minstefradrag) og støtten til barnefamilier (barnetrygd og kontantstøtte). Dette innebærer at tabellen viser de separate effektene på inntektsulikheten, for hver av disse enkeltkomponentene i skattesystemet, når henholdsvis trinnskatten, eierbeskatningen, fradragene, støtten til barnefamilier og formuesskatten er basert på regelverket fra 2021. Tabellen viser at for alle endringene som er inkludert, er alternativet for 2025 mer omfordelende enn dersom 2021-systemet hadde blitt videreført. Med andre ord har utformingen i 2025 bidratt til økt omfordeling og dermed redusert inntektsulikhet gjennom alle disse komponentene i skattesystemet.

Endringene i trinnskatten er det som har størst betydning blant skatteendringene vist i tabell 4.3. Tabellen viser at inntektsulikheten øker fra 0,260 til 0,262 når trinnskatten holdes på 2021-nivå.[15] Som nevnt tidligere finner vi at inntektsulikheten ville vært 0,268 dersom hele skattesystemet fra 2021 hadde blitt videreført til 2025.

Tabell 4.3 Virkninger på inntektsulikheten av å beholde utvalgte komponenter fra 2021-skattesystemet i 2025

‘			Enkeltkomponenter ved 2021-regler				
	Referanse: 2025-regler	2021-regler	Trinn-skatt	Eier-beskatning	Person- og minste-fradrag	Barnetrygd og kontant-støtte	Formues-skatt
Gini-ulikhet	0,260	0,268	0,262	0,262	0,261	0,261	0,261
Differanse	-	0,008	0,003	0,002	0,001	0,002	0,002

Merknader: Tabellen viser fordelingseffekter målt ved Gini-koeffisienten basert på ekvivalente inntekter. Raden *Gini-ulikhet* rapporterer nivået på Gini-koeffisienten, mens raden *Differanse* viser differansen relativt til inntektsulikheten i referansen for 2025. Kolonnen *Referanse: 2025* viser ulikhet beregnet med 2025-regelverket, mens *2021-regler* viser til ulikheten dersom *hele* skattesystemet hadde vært utformet som i 2021. Kolonnene for enkeltkomponenter viser hvordan ulikheten endres når én komponent av skattesystemet beholdes som i 2021, mens øvrige deler følger 2025-regelverket. Vær oppmerksom på at differansene er beregnet ut fra ikke-avrundede tall. Alle beregninger er gjort på samme datagrunnlag (2022-grunnlagsdata fremført til 2025).

5. Fordelingseffekter av avgiftsendringer

Vi skal også se på hvordan endringer i den indirekte beskatningen har påvirket omfordelingen. På utgiftssiden har perioden 2021–2025 særlig vært preget av betydelig generell inflasjonsøkning fra 2021 til 2023, samt prisøkninger på enkelte varer som strøm, mat og drivstoff. I tillegg har lånerentene økt markant i løpet av perioden. Slike relativt store svingninger i priser – inkludert renteøkninger – har fordelingsmessige konsekvenser (Lian, Nygård, Thoresen & Vattø, 2022; Langørgen & Eika, 2026). Siden vi her fokuserer på effektene av endringer i skattesystemet, diskuteres ikke fordelingsvirkninger av prisøkninger ytterligere.

I tabell 5.1 fremgår det at endringene i den indirekte beskatningen fra 2021 til 2025 fører til skattelettelse for husholdninger med lavere inntekter, mens husholdninger med høyere inntekter får en skatteskjerpel-

[15] På grunn av avrunding er differansen oppgitt til å være på 0,003.

se. Det betyr at den indirekte beskatningen er mer omfordelende i 2025 enn om 2021-systemet hadde blitt videreført. Det skyldes i stor grad avgiftsreduksjonen på strøm og økningen i elbil-beskatningen.

Elavgiften ble betydelig redusert i 2022, blant annet ved at det ble innført en lavere sats i vintermånedene januar–mars, som senere er videreført. Siden strøm regnes som et nødvendighetsgode (Dalen & Halvorsen, 2022), der budsjettandelene synker med økende inntekt, vil denne avgiftslettelsen i stor grad komme husholdninger med lave inntekter til gode. Det ble også innført merverdiavgift på elbiler i 2023, med et bunnfradrag på 500 000 kroner, noe som bidrar til fordelingsprofilen vi observerer i tabellen. Utgifter til anskaffelse av bil øker med inntekt og bil antas å ha karakter av å være et luksusgode, det vil si at budsjettandelen øker med økt inntekt. Dessuten bidrar bunnfradraget på 500 000 kroner til at skatten i større grad rammer dem med høyere inntekter. Blant øvrige, mindre endringer kan det nevnes at fritaket for merverdiavgift på elektroniske nyhetstjenester er fjernet, at flypassasjeravgiften er gjeninnført, samt at særavgiftene på alkohol har fått en noe lavere realverdi.

Tabell 5.1 Fordelingseffekter av endringer i indirekte skatt 2021–2025

Desilgruppe	Disponibel inntekt	Økning i skatt	Endring i skatt som andel av disponibel inntekt
1	145 092	-877	-0,6
2	322 567	-868	-0,3
3	407 279	-766	-0,2
4	508 131	-567	-0,1
5	618 553	-289	-0,0
6	746 377	107	0,0
7	904 981	666	0,1
8	1 085 922	1 404	0,1
9	1 314 341	2 458	0,2
10	2 101 007	5 033	0,2
Alle	815 425	630	0,1

Merknader: Husholdninger er rangert etter husholdningsinntekt i 2025. Økning i skatt måles om differansen mellom skattesystemet i 2025 og om skattesystemet i 2021 hadde vært anvendt i 2025. Positive tall betyr at skattesystemet i 2025 gir høyere skatt enn om 2021-systemet hadde blitt beholdt.

6. Oppsummering

I denne rapporten spør vi om skattepolitikken under fire år med regjeringen til Støre har gitt et mer eller mindre omfordelende skattesystem. Perioden er kjennetegnet ved en rekke endringer og vi har sett på effekter av endringer i skatt på inntekt, formue og forbruk.

Vi identifiserer skattenes omfordelende effekt gjennom at skattereglene for 2021 og 2025 anvendes på én og samme inntektsfordeling ved å anvende SSB sine skattesimuleringsmodeller. Ved denne metoden finner vi at skattesystemet i 2025 er mer omfordelende enn 2021-systemet. Eller sagt på en annen måte – vi finner at inntektsulikheten målt ved Gini-koeffisienten hadde vært høyere i 2025 om regjeringen hadde opprettholdt skattesystemet slik det var i 2021. Vi finner at skatteendringene i perioden har bidratt til en reduksjon i inntektsulikheten, på omlag 3 prosent.

Videre ser vi på hvilke enkeltendringer i skattesystemet som har bidratt til dette. Vi finner at både endringer i trinnskatten, i skatten på eierinntekter, i formuesskatten og omlegging av fradrag i inntekt (personfradrag og minstefradrag) har bidratt til at skattene er mer omfordelende i 2025 enn det som ville fulgt av fremdeles å anvende 2021-skattesystemet. Vi viser også at endringer i den indirekte beskatningen bidrar til at skattesystemet er mer omfordelende i 2025 enn i 2021.

Referanser

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

Dalen, H.M. & Halvorsen, B. (2022). *Økonomiske konsekvenser av høye kraftpriser og strømstønad.* Rapporter 2022/36. Statistisk sentralbyrå.

Finansdepartementet. (2015). Bedre skatt. En skattereform for omstilling og vekst. Meld. St. 4 (2015–2016).

Finansdepartementet. (2025). Nasjonalbudsjettet 2025. Meld. St. 1 (2024–2025).

Halvorsen, E. & Thoresen, T.O. (2021). Distributional effects of a wealth tax under lifetime-dynastic income concepts. *The Scandinavian Journal of Economics*, *123*(1), 184–215.

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

Jia, Z., Larsen, B., Lian, B., Nesbakken, R., Nygård, O.E., Thoresen, T.O. & Vattø, T.E. (2024). The LOTTE system of tax microsimulation models. *International Journal of Microsimulation*, *17*(3), 73–95.

Lambert, P.J., Nesbakken, R. & Thoresen, T.O. (2020). A common base answer to the question "which country is most redistributive?". *The Scandinavian Journal of Economics*, *122*(4), 1467–1479.

Lambert, P.J. & Thoresen, T.O. (2009). Base independence in the analysis of tax policy effects: With an application to Norway 1992–2004. *International Tax and Public Finance*, *16*, 219–252.

Langørgen, A. & Eika, L. (2026). *Levekostnader, inntekter og levekår: Utviklingen for ulike befolkningsgrupper.* Rapporter 2026/4. Statistisk sentralbyrå.

Lian, B., Nesbakken, R. & Thoresen, T.O. (2013). *Skattesystemets omfordelende effekt 2005-2013.* Rapporter 29/2013. Statistisk sentralbyrå.

Lian, B., Nesbakken, R., Thoresen, T.O., Jia, Z., Nygård, O.E. & Vattø, T.E. (2019). *Er skattesystemet mer omfordelende nå?* Rapporter 2019/30. Statistisk sentralbyrå.

Lian, B., Nygård, O.E., Thoresen, T.O. & Vattø, T.E. (2022). *De økte utgiftene for husholdningene i 2022 – hvem rammes mest?* Rapporter 46/2022. Statistisk sentralbyrå.

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

Nygård, O.E. & Thoresen, T.O. (2009). *Fordeling av skattebyrden 1995–2006.* Appendiks 5, NOU 2009:10 Fordelingsutvalget.

Sandvik, L. (2026). Flere lever med lavinntekt. https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/statistikk/inntekts-og-formuesstatistikk-for-husholdninger/artikler/flere-lever-med-lavinntekt.

Solem, R. (2024). Kraftig utbyttevekst. https://www.ssb.no/virksomheter-foretak-og-regnskap/eierskap-og-roller/statistikk/aksjer-og-kapitalutdelinger/artikler/fKraftig

Statistisk sentralbyrå. (2024). *Skattepolitikkens bidrag til omfordeling* (Teknisk rapport nr. 2024/25). Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå. (2025). Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger. https://www.ssb.no/inntekt-og-forbruk/inntekt-og-formue/statistikk/inntekts-og-formuesstatistikk-for-husholdninger.

Thoresen, T.O. (2004). Reduced tax progressivity in Norway in the nineties: The effect from tax changes. *International Tax and Public Finance*, *11*(4), 487–506.

Thoresen, T.O., Bø, E.E., Fjærli, E. & Halvorsen, E. (2012). A suggestion for evaluating the redistributional effects of tax changes: With an application to the 2006 Norwegian tax reform. *Public Finance Review*, *40*(3), 303–338.

Vedlegg

A. Nærmere om metoder for sammenlikninger av skattesystemer

Inntekter før skatt holdes fast

Inntektsfordelingen påvirkes av en rekke forhold, som sosioøkonomiske faktorer og makroøkonomisk utvikling. For å identifisere skattepolitikkens bidrag til omfordeling av inntekt, er det utviklet en metodikk som baserer seg på anvendelser av skatteberegningsmodeller av den typen som er utviklet og benyttes i SSB – modeller tilhørende modellsystemet LOTTE (Hansen, Lian, Nesbakken & Thoresen, 2008; Jia et al., 2024). Statistisk sentralbyrå (2024) gir en samlet framstilling av hvordan denne metoden har blitt anvendt til å analysere skattepolitikkens fordelingsvirkninger under ulike regjeringer over de siste 20 årene.

Metodikken for å identifisere skattepolitikkens bidrag til omfordeling tar utgangspunkt i at ambisjonen er å beskrive skattesystemets omfordelende effekt over en tidsperiode. Graden av omfordeling i et skattesystem kan i utgangspunktet måles ved å sammenlikne ulikheten i inntekt før skatt med ulikheten i inntekt etter skatt (disponibel inntekt). Slike mål gir imidlertid ikke i seg selv et direkte uttrykk for skattepolitikkens bidrag, ettersom inntektene før skatt også endres over tid av andre årsaker enn endring i skattesystemet.

For å isolere effekten av skattepolitikken benyttes derfor en metodikk der inntektsfordelingen før skatt holdes fast til ett enkelt år, mens skattereglene fra ulike år anvendes på denne fordelingen. Fordelingene av disponibel inntekt som følger av slike beregninger, informerer om utviklingen i skattepolitikkens bidrag til omfordeling. Metoden gjør det dermed mulig å undersøke om skattepolitikken har blitt mer eller mindre omfordelende over en gitt periode, for eksempel fra det siste året før Støre-regjeringens tiltrådte, i 2021, til utgangen av perioden, i 2025.

Det metodiske hovedgrepet er altså at inntektene før skatt holdes faste, mens disponibel inntekt beregnes ved å anvende skatteregler for ulike år.[1] Modellsystemet LOTTE er utviklet nettopp for dette formålet, ved at det muliggjør beregninger av skatt og disponibel inntekt under alternative innrettinger av skattesystemet, gitt et felles inntektsgrunnlag.

Metodene som anvendes for å analysere skattepolitikkens bidrag til omfordeling er dokumentert i flere akademiske arbeider. Det første bidraget basert på norske data er Thoresen (2004), der skatteregler for ulike år anvendes på samme inntektsfordeling for å evaluere fordelingsvirkningene av skattereformen i 1992 og utviklingen i perioden 1992–1999. Senere arbeider har blant annet diskutert betydningen av valg av basisår (Lambert & Thoresen, 2009), foreslått alternative tilnærminger basert på felles baser (Thoresen, Bø, Fjærli & Halvorsen, 2012), og anvendt beslektede metoder i internasjonale sammenlikninger (Lambert, Nesbakken & Thoresen, 2020).

[1] Et alternativ er å bruke 2021 som basisår og vurdere inntektsfordelingene under både 2021-regelverket og 2025-regelverket ved å beskatte inntektene i 2021 i henhold til skattereglene for de to årene (med 2025-regelen deflatert til 2021-nivå).

Som nevnt har metoden, der skatteregler fra ulike år anvendes på samme inntektsfordeling, også tidligere blitt brukt for å inkludere effekter av indirekte beskatning, se Nygård og Thoresen (2009), samt å ta hensyn til arbeidstilbudseffekter når disse beregnes ved arbeidstilbudsmodulen i LOTTE (LOTTE-Arbeid), se Lian et al. (2019).

Alternativ metode for justering av 2021-skattesystemet til 2025-nivå

Når vi sammenlikner skattesystemer fra ulike år på samme datagrunnlag, må vi justere kronebeløpene for alle innslagspunkt i skattesystemet fra 2021 til 2025 kroner. I analysen har vi brukt lønnsveksten som justeringsfaktor. En alternativ metode er å heve alle grenser for fradrag med konsumprisindeksen, mens alle andre grenser i inntektsskatten fortsatt justeres med lønnsvekst.[2] Videre kan en benytte egne veide faktorer for bunnfradraget i formuesskatten og for personfradraget, samt en egen faktor for fradrag knyttet til pensjoner. Disse faktorene er beregnet basert på sammensetningen av henholdsvis formue, sosioøkonomiske status og vekst i pensjoner.

Dersom vi benytter en slik alternativ metode i stedet for å justere alle beløp med lønnsvekst, øker forskjellen i de samlede skatteinntektene under gjeldende skatteregler i 2025, sammenliknet med å anvende 2021-regler i 2025, med om lag 1 mrd. kroner. Dette tyder på at hovedresultatene i liten grad påvirkes av valg av fremføringsmetode.

B. Skattesimuleringsmodellene som anvendes

LOTTE-Skatt – en mikrosimuleringsmodell for beregning av direkte skatter for personer

Denne analysen anvender to skatteberegningsmodeller, LOTTE-Skatt og LOTTE-Konsum, som er utviklet i og anvendes av Forskningsavdelingen i SSB (Jia et al., 2024). Modellene tilhører det såkalte LOTTE-systemet av modeller. LOTTE-modellene anvendes både for Finansdepartementet i deres budsjettarbeid og for partiene på Stortinget ved deres utarbeidelse av alternative statsbudsjett. Modellene karakteriseres ofte som mikrosimuleringsmodeller siden en simulerer effekter av skatteendringer for hver enkelt person (mikro) i modellenes datagrunnlag. Det går et skille mellom modeller som er atferdsfrie, LOTTE-Skatt og LOTTE-Konsum, og modellen som er laget for å kunne beskrive folks tilpasninger på arbeidsmarkedet til et nytt (alternativt) regelverk – LOTTE-Arbeid.

LOTTE-Skatt benyttes til beregning av direkte skatter for personer. Modellen beregner de umiddelbare, direkte effektene av en skatteendring, uten atferdseffekter. Denne mikrosimuleringsmodellen er et viktig verktøy i arbeidet med å beregne effekter på skatteproveny og fordeling av inntekt og skatt ved endring i skatteregler. Finansdepartementet og politikere på Stortinget er viktige etterspørrere av analyser basert på modellen. En hovedanvendelse av modellen er at den benyttes i forberedelsene av statsbudsjettet og nasjonalbudsjettet og til å beregne effekter av de alternative budsjettene til partiene på Stortinget. Finansdepartementet har også tilgang til en forenklet versjon av modellen, gjennom modellkonseptet LOTTE-Aksess.

[2] Dette tilsvarer metoden vi bruker når vi lager et nytt referansesystem ved å videreføre årets vedtatte skattesystem til neste år.

Datakildene til modellen overlapper SSB sin Inntekts- og formuesstatistikk for husholdninger, se Statistisk sentralbyrå (2025). Informasjon fra skattemeldingene er en viktig del av dette datamaterialet. I disse dataene finner en informasjon om skattegrunnlag og andre personkjennetegn som er grunnlag for beskatningen. Husholdningspopulasjonen defineres i Statistisk sentralbyrå med data fra Det sentrale folkeregister som viktigste kilde. Inntektsopplysninger og andre relevante data om hver enkelt person i befolkningen innhentes ved å koble ulike administrative registre og statistiske datakilder for hele befolkningen per 31. desember i inntektsåret.

Versjonen av LOTTE-Skatt som anvendes i denne rapporten er basert på Inntektsstatistikken for husholdninger fra 2022. For dette grunnlagsåret har vi av praktiske årsaker benyttet et utvalg på ti prosent. Resultatene fra en modellberegning gjøres representative for effekter på nasjonalt nivå ved at datagrunnlaget oppjusteres ved hjelp av vekter.

Vi utfører beregninger for senere år enn grunnlagsåret og er derfor avhengige av å fremskrive datagrunnlaget til det aktuelle beregningsåret, her til 2025. Til dette benyttes en fremføringsmodul. Etter at persondataene er bearbeidet i fremføringsmodulen, kan dataene benyttes til skatteberegninger. Modellen beregner direkte skatter for hver enkelt person som inngår i modellens datagrunnlag, for eksempel skatten som følger av regelverket for 2021 eller 2025.

Hovedprinsippene bak en skatteberegningsmodell som LOTTE-Skatt er enkle. Utgangspunktet er at en med basis i informasjon om ulike skattytere, som inntektens størrelse og sammensetning, hvilke fradrag de har, familiesammensetning og forsørgeransvar, etc., lager et program som regner ut skatten for hver person. Når et slikt system er etablert, kan det beregnes effekter av å gjøre endringer i regelverket.

Et skattesystem består av et omfattende sett av regler. I LOTTE-Skatt er regelverket fremstilt ved hjelp av to moduler, regelarkivet og skatterutinen. Regelarkivet består primært av satser og fradragsbeløp for ulike skattetyper, mens det er skatterutinene som kobler satsene til datagrunnlaget ved at det her defineres skattegrunnlag og hvilke satser og fradrag som skal anvendes på ulike grunnlag.

Modellen er dokumentert i Hansen et al. (2008) og i Jia et al. (2024).

LOTTE-Konsum – modell som beskriver fordelingseffekter av den indirekte beskatningen

LOTTE-Konsum er en modell for beregning av fordelingseffekter av indirekte skatter, slik som endringer i merverdiavgift og særavgifter (Nygård & Aasness, 2013). Med utgangspunkt i den samme husholdningspopulasjonen som i skattemodellen LOTTE-Skatt, beregnes (imputeres) sparing, total forbruksutgift og forbruket fordelt på i alt 30 varegrupper. Disse beregningene baserer seg på estimering av Engel-funksjoner, som beskriver hvordan husholdningenes forbruk av ulike varer varierer med inntekten, basert på mikrodata fra Forbruksundersøkelsen til SSB, samt kalibreringer for å treffe riktig makronivå. Ved siden av inntekt, tas det hensyn til at husholdningenes etterspørsel varierer med demografiske variable som antall voksne og antall barn.

På grunnlag av forbruksmønsteret til den enkelte husholdning beregnes budsjettandeler, som gjør det mulig å konstruere husholdningsspesifikke prisindekser. Fordelingsvirkningen av prisendringer som følge av endringer i avgiftene kan dermed anslås gjennom endringer i de husholdningsspesifikke prisindeksene.

Endringer i skattebyrden beregnes som endringen i realverdien av total forbruksutgift for husholdningen, definert som forbruket dividert på den husholdningsspesifikke prisindeksen før og etter avgiftsendringen.

C. Ekvivalent inntekt

Disponibel inntekt eller inntekt etter skatt er et vanlig benyttet mål på folks levestandard. Vi definerer disponibel inntekt som yrkesinntekter, pensjonsinntekter og kapitalinntekter fratrukket skatt og tap i næring og i aksjemarkedet, men tillagt en del skattefrie ytelser som barnetrygd og økonomisk sosialhjelp. Renteutgifter er ikke trukket ifra. Siden det er stor grad av felles økonomi innenfor husholdningene, aggregeres det over husholdningsmedlemmenes disponible inntekter for å få disponibel inntekt på husholdningsnivå. Dette er hovedinntektsbegrepet som anvendes i desiltabellene i avsnitt 4.2.

Det andre inntektsbegrepet vi anvender i analysene er ekvivalent inntekt for personer. Dette inntektsbegrepet beregnes ved at disponibel inntekt i husholdningen veies med en såkalt ekvivalensskala. Dette gjøres for å ta hensyn til at husholdninger har ulik størrelse og at det dermed er et ulikt antall personer som lever av disse inntektene i familiene. For å kunne sammenlikne inntektene i husholdninger av ulik type og størrelse, er det derfor vanlig å justere inntekten ved hjelp av ekvivalensskalaer eller forbruksvekter. En ekvivalensskala gir utrykk for hvor stor inntekt en husholdning på for eksempel fire personer må ha for å ha samme levestandard eller økonomisk velferd som en enslig person. Ekvivalensskalaene tar hensyn til antall husholdningsmedlemmer, men også at det eksisterer såkalte stordriftsfordeler i husholdningene. Et eksempel på det siste er at for en del konsumgoder, som bil, oppvarming, etc., er bruken (til dels) uavhengig av familiestørrelse. Det finnes mange forslag på hvordan disse ekvivalensskalaene skal konstrueres, og vi har valgt å bruke den såkalte «EU-skalaen». I EU-skalaen regnes første voksne som en forbruksenhet, ytterligere voksne regnes som 0,5 forbruksenheter, mens hvert barn teller som 0,3 forbruksenheter. I tillegg fordeles de ekvivalente beløpene i husholdningene på hvert enkelt medlem. Det siste innebærer at individet er den «økonomiske enheten» i fordelingsanalysene, som er i samsvar med standard metodepraksis.

I analysen av skattesystemets omfordelende effekt fra 2021 til 2025 anvendes både husholdningsinntekt og ekvivalent inntekt som inntektsbegreper. For å knytte an til utviklingen i inntektsulikheten, som beskrevet i figur 4.1, beregner vi aggregerte mål på inntektsulikhet med hensyn til ulikheten i ekvivalent inntekt. I dette perspektivet er det viktig å fremheve at resultatene våre i liten grad er påvirket av om husholdningsinntekt eller ekvivalent inntekt anvendes som mål på inntekt. For eksempel ser vi at fordelingsprofilen i tabell A1, basert på ekvivalent inntekt i liten grad avviker fra fordelingsprofilen i tabell 4.1.

Tilsvarende viser tabell A2 at det er lite forskjell i beskrivelsene av hvordan de ulike skatteendringene virker på inntektsulikheten med hensyn på valg av inntektsbegrep. Både for husholdningsinntekt og ekvivalent inntekt er det endringene i trinnskatten som isolert sett bidrar mest til høyere ulikhet når 2021-reglene anvendes.

Tabell A1 Fordelingseffekter av endringer i inntektsskatten 2021–2025. Endringer målt ved ekvivalente inntekter og ekvivalent skatt

Desilgruppe	Ekvivalent disponibel inntekt (2025)	Ekvivalent økning i skatt	Ekvivalent endring i skatt som andel av ekvivalent disponibel inntekt
1	182 016	6 323	3,5
2	333 407	-1 385	-0,4
3	401 867	-1 132	-0,3
4	456 530	-1 480	-0,3
5	505 740	-1 145	-0,2
6	555 154	-216	-0.0
7	609 755	1 320	0,2
8	678 876	3 244	0,5
9	782 674	7 407	0,9
10	1 244 107	40 298	3,2
Alle	575 013	5 323	0,9

Merknader: Husholdninger er rangert etter husholdningsinntekt i 2025. Økning i skatt måles om differansen mellom skattesystemet i 2025 og om skattesystemet i 2021 hadde vært anvendt i 2025. Positive tall betyr at skattesystemet i 2025 gir høyere skatt enn om 2021-systemet hadde blitt beholdt. Ekvivalente inntekter og ekvivalent skatt betyr at inntekt og skatt er vektet med ekvivalensskala, se vedlegg C.

Tabell A2 Virkninger på inntektsulikheten av å beholde utvalgte komponenter fra 2021-skattesystemet i 2025. Ulikhet målt i ekvivalent inntekt og husholdningsinntekt

‘			Enkeltkomponenter ved 2021-regler				
	Referanse: 2025-regler	2021-regler	Trinn-skatt	Eier-beskatning	Person- og minste-fradrag	Barnetrygd og kontant-støtte	Formues-skatt
Ekv. inntekt	0,260	0,268	0,262	0,262	0,261	0,261	0,261
Differanse		0,008	0,003	0,002	0,001	0,002	0,002
Hush.inntekt	0,327	0,335	0,331	0,329	0,329	0,327	0,328
Differanse		0,008	0,003	0,002	0,001	0,000	0,001

Merknader: Tallene beskriver effekter av at enkelte komponenter i skattesystemet beholdes slik de var utformet i 2021. Det betyr at ulikheten i 2025 (referansen) sammenliknes med 2025-skattesystemet der ulike deler av skattesystemet beholdes som i 2021. Dersom ulikheten øker som følge av at 2021-utformingen anvendes (sammenliknet med 2025-referansen), betyr det at 2025-systemet (for denne komponenten) bidrar til at skattenes omfordelende effekt har økt i 2025. Vær oppmerksom på at differansene er beregnet ut fra ikke-avrundede tall.