

Derfor fikk vi skattereformen i 2006

Thor Olav Thoresen*

Skattereformen i 1992 ga oss et skattesystem med et relativt stort spenn mellom marginals kattene på kapital og lønn og den introduserte delingsmodellen, som bestemmer hvordan næringsinntekt skal fordeles på lønn og kapital. Dette ga incentiver for en del småbedriftseiere til å organisere seg ut av delingsmodellen. I perioden etter skattereformen i 1992 observerer vi en klar økning i ikke-delingspliktige aksjeselskaper, som var en viktig motivasjon for at en satte i gang arbeidet med 2006-reformen, jf Skauge-utvalget. Det har imidlertid vist seg vanskelig å identifisere slike skattemotiverte organisasjonsendringer i databaserte analyser. Med etableringen av Aksjonærregisteret er dette endret, og i denne artikkelen vises det til resultater fra analyser basert på informasjon fra denne datakilden. Det vises at skattemotiverte organisasjonsmessige skift har bidratt til økningen i ikke-delingspliktige selskaper, men at dette har hatt liten innvirkning på økningen i inntektsulikhet i perioden etter 1992-reformen.

1. Innledning

Det kan argumenteres for at skattesystemer må reformeres med jevne mellomrom og at tiden derfor var inne for en ny skattereform i Norge i 2006, etter at vi hadde den forrige tilbake i 1992. Det er imidlertid ikke mye tvil om at det som presset frem en reform av 1992-systemet var mistanken om skattemotiverte tilpasninger til den såkalte delingsmodellen, se for eksempel Skauge-utvalget (NOU 2003:9).

Delingsmodellen var et resultat av 1992-reformens "duale inntektsskattesystem", med en relativ lav, proporsjonal skatt på kapitalinntekt og en progressiv skatt på lønnsinntekt, også kalt "den nordiske skattemodellen" på grunn av popularitet i nordiske land. Delingsmodellen går i korthet ut på at næringsinntekten i selvstendig næringsvirksomhet og i aksjeselskaper der en eier kontrollerer minst 2/3 av selskapet (nært-eide selskaper) deles i to, i lønnsinntekt og kapitalinntekt etter nærmere spesifiserte regler. I perioden etter skattereformen i 1992 var det en klar økning i ikke-delingspliktige aksjeselskaper, antall delingspliktige aksjeselskaper er om lag uforandret, mens det var en nedgang i antall selvstendig næringsdrivende. Hovedhypotesen er at stor forskjell mellom (marginale) skattesatser på lønn og kapital i kombinasjon med delingsmodellen medvirket til at næringsvirksomhet ble flyttet over til ikke-delingspliktige aksjeselskaper, for at aktive eiere skulle bli betalt i form av utbytte i stedet for lønn. Slike manøvreringer reduserer skatteprovenyet og svekker skattesystemets legitimitet. Prinsippet om likebehand-

ling eller horisontal likhet brytes, siden personer med relativt like utgangspunkt (inntekt) har ulik skattebyrde som følge av at noen reduserer skattetrykket ved å velge en annen organisasjonsform. Mistanke om slike tilpasninger var en viktig grunn for at en oppnevnte Skauge-utvalget, og som resulterte i et nytt skattesystem på plass fra og med 2006.

En har sett anekdotiske eksempler på slike manøvreringer, men grunn av mangelfulle data har det ikke vært mulig å måle omfanget og konsekvenser. Hovedproblemet har vært at en ikke har klart å identifisere aktive eiere som har etablert seg utenfor delingsmodellen, det vil si med lavere eierandel enn 2/3, fordi vi ikke har hatt tilstrekkelig informasjon til å identifisere personer som eiere i bedrifter.

Med etableringen av Aksjonærregisteret (<http://www.ssb.no/aksjer/>) har dette endret seg. Ved å koble informasjon fra Aksjonærregisteret og Lønns- og trekkoppgaveregisteret (<http://www.ssb.no/lonnlitreg/>) kan informasjon om personer som kombinerer ansettelse og betydelig eierskap i det samme selskapet tas inn i analysene. Dermed har det vært mulig å få svar på to spørsmål: For det første, har småbedriftseiere vært involvert i skattemotiverte, organisasjonsmessige skift i perioden etter 1992-reformen? For det andre, dersom en finner holdepunkter for slike tilpasninger, har dette bidratt til økningen i inntektsulikhet i perioden etter 1992-reformen?

Denne artikkelen tar utgangspunkt i to studier som diskuterer disse to spørsmålene, henholdsvis Thoresen og Alstadsæter (2008) og Thoresen (2009). Begge studiene er basert på observasjoner av personer over tid, såkalte paneldata. Informasjonen fra Aksjonærregisteret og Lønns- og trekkoppgaveregisteret, som identifiserer personer som er en betydelig aksjonærer i det samme foretaket som de er ansatt i, er koblet til et

Thor Olav Thoresen er forskningsleder ved Gruppe for skatt, fordeling og konsumentatferd (tot@ssb.no)

* Takk til Programmet for skatteøkonomisk forskning (Norges forskningsråd), som har gitt støtte til prosjektene som denne artikkelen rapporterer resultater fra. Takk også til Torbjørn Eika for kommentarer til et tidligere utkast.

paneldatasett, basert på Inntektsstatistikk for personer og familier for perioden 1993-2003 (<http://www.ssb.no/emner/05/01/>). En kan dermed studere hvordan et utvalg av eiere av småbedrifter opptrådte i perioden etter den norske skattereformen i 1992. I Thoresen og Alstadsæter (2008) diskuteres kjennetegn og utvikling for småbedriftseiere som tidlig i perioden valgte organisasjonsformer omfattet av delingsmodellen (selvstendig næringsdrivende og eiere i nært-eide selskaper) og som senere i perioden ble aktive eiere i ikke-delingspliktige selskaper. Disse småbedriftseierne sammenliknes med personer som opprettholdt organisasjonsformer omfattet av delingsmodellen.

Endring i organisasjonsform skjer vanligvis som en del av en naturlig "livsløpstilpasning" for selskapene: De skifter organisasjonsform fordi selskapene modnes og ekspanderer over tid. Her presenteres imidlertid resultater som samsvarer med skattemotiverte tilpasninger. Det er personer med arbeidsintensive aktiviteter, og dermed høy beregnet personinntekt innenfor delingsmodellen, som organiserer seg ut av delingsmodellen. Disse personene har hatt en inntektsøkning som er 30 prosent høyere enn dem som ble igjen i delingsmodellen.

Thoresen (2009) diskuterer hvorvidt disse tilpasningene har bidratt til økningen i inntektsulikheten som ble observert i perioden etter 1992-reformen og frem til 2006-reformen. Med utgangspunkt i hypoteser om at disse organisasjonsmessige skiftene har bidratt til at småbedriftseiere har forflyttet seg oppover i inntektshierarkiet og i større grad befinner seg på toppen av inntektsfordelingen, vurderes mobiliteten til småbedriftseiere i forhold til mobiliteten til lønnstakere. Hovedfunnene er at småbedriftseiere har mer mobile inntekter enn lønnstakere, men at denne mobiliteten har retning både oppover og nedover i inntektshierarkiet. Det opereres med ulike definisjoner av småbedriftseiere, og det å ta hensyn til at småbedriftseiere også inkluderer personer som er aktive eiere i ikke-delingspliktige selskaper forbedrer småbedriftseierens relative posisjon noe, men i begrenset grad.

Selv om disse resultatene diskuterer effekter av et skattesystem som allerede er avvirket, er det flere grunner til at det har vært viktig å gripe fatt i denne problemstillingen nå som tilgangen på data er forbedret, det vil si Aksjonærregisteret er på plass. For det første er det nå før 2006-reformen skal evalueres viktig å ha detaljert oversikt over hvilke effekter som var inne i bildet som følge av 1992-reformen. Et viktig spørsmål i den nye evalueringen er om noen av disse effektene reverseres. For det andre foreligger det få studier (internasjonalt sett) som dokumenterer skattemotiverte organisasjonsmessige tilpasninger. For det tredje er det viktig å få frem informasjon om skattesystemer som skatter kapital og lønn ulikt (såkalte duale skattesystemer) siden flere land har gått eller vurderer å gå i en slik retning (Sørensen, 2005).

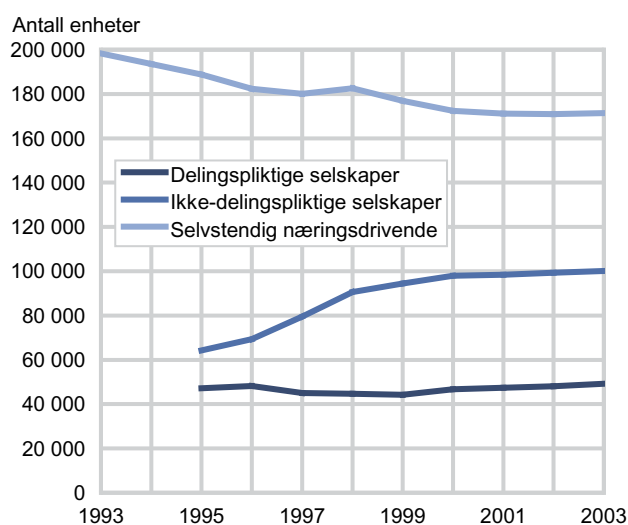
Resten av denne artikkelen er organisert som følger: I avsnitt 2 redegjøres det for bakgrunnen for at endring i organisasjonsform ble et viktig tema i norsk skattedebatt etter 1992-reformen. I avsnitt 3 beskrives dataene som er benyttet i analysene. Rapporteringen av resultatene er todelt. I avsnitt 4 presenteres tolkninger av data som samsvarer med at småbedriftseiere har organisert seg ut av delingsmodellen for å redusere skattebyrden. I avsnitt 5 diskuterer jeg om inntektsveksten som følger av dette også har påvirket inntektsfordelingen. Avsnitt 6 oppsummerer resultatene.

2. Flukten fra delingsmodellen

Den norske skattereformen i 1992 ga oss separat beskatning av kapitalinntekter og lønnsinntekter. Kapital har i hele perioden frem til skattereformen i 2006 vært beskattet med en flat sats på 28 prosent, mens lønnsinntekter skattlegges gjennom et progressivt system (toppskatten). I 1992 var topp marginalsattesats på lønn 48,8 prosent, slik at spennet mellom topp marginalsattesats på kapital og lønn var 20,8 prosentpoeng. I 2004 var denne avstanden økt til 27,3 prosentpoeng. Det er skattleggingen av småbedrifter som er Akilleshælen ved slike to-sporede skattesystemer, se Sørensen (1994) og Alstadsæter (2007). For en som arbeider i egen virksomhet vil næringsinntekten/selskapsoverskuddet delvis være en godtgjørelse for kapitalen investert i selskapet og delvis reflektere personens arbeidsinnsats. Derfor fikk vi delingsmodellen som bestemmer personinntekten i næring, som er grunnlaget for trygdeavgift og toppskatt. For å beregne personinntekt i næring beregnes en "korrigert næringsinntekt", ved å legge til gjeldsrenter og trekke fra kapitalinntekter på næringsinntekten. Den korrigerede næringsinntekt er en funksjon av kapitalinnsats og arbeid, og det er denne størrelsen som ble delt i en kapitalinntektsdel og en personinntektsdel. Personinntekten (arbeidsdelen) blir bestemt ved at en trekker ifra en kapitalavkastning og et lønnsfradrag. Kapitalavkastningen blir beregnet ved at man tar den totale innsatskapital i næring og multipliserer med en kapitalavkastningssats. Lønnsfradraget ble kun gjort gjeldende for næringsdrivende som har ansatte i næringen og ble beregnet ved at en multipliserer lønnsutgifter med en sats.

Det ble dessuten etablert spesielle regler for sammenheng mellom størrelsen på personinntekten og skattegrunnlagene. Det ble innført et "tak" i personinntekten fra næring i 1992 ved at inntekt over 34G (G er folketrygdens grunnbeløp) ikke skulle beskattes med trygdeavgift og toppskatt, fordi "I enkelte tilfeller vil den beregnede personinntekten bli så høy at en med stor sannsynlighet må kunne anta at vesentlige deler av denne springer ut av andre kilder enn den næringsdrivendes arbeidsinnsats" (Finansdepartementet, 1991). "Taket" på personinntekten i delingsmodellen ble i de første årene etter reformen beholdt på 34G (1,230 mill. kroner i 1992), men dette ble endret fra og med 1995. For det første ble personinntekt opptjent i frie yrker (også kalt liberale yrker, eksempler er leger, tannleger, advokater, meglere, etc.) underlagt et særskilt

Figur 1. Utviklingen i antall småbedrifter i ulike organisasjonsformer. 1993-2003



Kilde: Arbeidskraftundersøkelsene og Inntektsstatistikk for aksjeselskaper

satssystem, hvor personinntekt over 75G (2,914 mill. kroner i 1995) ble fritatt for toppskatt og trygdeavgift og dermed kun beskattet med 28 prosent. Dette taket ble senere fjernet, i 1998. For det andre, delingspliktige utenom de frie yrkene fikk et nytt satssystem. I 1995 var for eksempel personinntekten beskattet med 28 prosent i intervallet mellom 23G og 75G, og fra 127G. Dette systemet ble også senere modifisert.¹

Selv om beregning av personinntekt innenfor delingsmodellen innebar inntektsintervaller med lavere marginale skattesatser, har den lave satsen på kapital i kombinasjon med delingen av inntekt i delingsmodellen gjort det attraktivt å organisere seg vekk fra delingsmodellen og motta en større del av inntekten i form av utbytte (og mindre som lønn). Utbytte ble beskattet med 28 prosent gjennom selskapsbeskatningen. I Thoresen og Alstadsæter (2008) gjennomgås en rekke typeeksempler for å vurdere hvilke kjennetegn ved virksomheten som motiverer for å organisere seg vekk fra delingsmodellen. Høy beregnet personinntekt, for eksempel som følge av at en har en arbeidsintensiv type virksomhet, gir økonomiske insentiver til å endre organisasjonsform. Typiske arbeidsintensive yrker er advokat, tannlege og lege.

Men det er naturligvis andre forhold enn det rent skattemessige som er inne i bildet når en bedriftseier skal bestemme organisasjonsform, for eksempel kontroll over virksomheten, risiko, tilgang på kapital, med mer.² Det å forlate delingsmodellen innebærer også at en må overdra minst 1/3 av aksjene til en passiv eier, som det skal betales utbytte til. Hovedforutsetningen for hvem som kunne være passiv eier var at eierskapet var reelt.

¹ Thoresen (2003) gir mer detaljer.

² Dette er kompliserte avveininger, der en må ta hensyn til forhold som at det skal betales arbeidsgiveravgift på lønnsutbetalinger og at fremtidige pensjonsutbetalinger påvirkes av disse valgene, se Fjærli og Lund (2001) om det siste.

Krysseierskap, det vil si at to tannleger eier aksjer hos hverandre, var ikke lov. Det er lempeligere regler for å ta inn nær familie som passive eiere i ikke-liberale yrker (se NOU 2003:9, side 237).

Beskrivelsen av utviklingen i antallet selvstendig næringsdrivende og foretak innenfor og utenfor delingsmodellen i Figur 1 viser at det har vært bevegelser mot organisasjonsformer utenfor delingsmodellen, uten at dette er noe bevis på at utviklingen er skattemotivert. I det følgende presenteres imidlertid analyser av data for småbedriftseiere som samsvarer med at skattesystemet etter 1992-reformen har bidratt til dette.

3. Registerbasert informasjon

Analysene i Thoresen og Alstadsæter (2008) og Thoresen (2009) gjør bruk av flere registerbaserte datakilder. Inntektsstatistikken for personer og familier (<http://www.ssb.no/emner/05/01/>) er hovedkilden for dataene som benyttes. Disse dataene dekker hele befolkningen og henter informasjon fra ulike administrative registre. Skattedirektoratets selvangivelsesregister er en viktig kilde, men det kobles også på informasjon fra andre registre, som fra Statistisk sentralbyrås utdanningsregister og fra NAV's ulike registre.

Analysene er basert på Inntektsstatistikken for personer og familier i perioden 1993-2003. Siden fokuset er rettet mot ulike organisasjonsformer for næringsvirksomhet, har det vært en utfordring å identifisere ulike typer av småbedriftseiere, som selvstendig næringsdrivende, aktive eiere innenfor delingsmodellen (såkalte nært-eide selskaper, som defineres ved at en eller flere aktive eiere holder 2/3 av aksjene) og aktive eiere utenfor delingsmodellen. Selvstendig næringsdrivende (eller enmannsforetak)³ identifiseres i dataene på basis av om personene rapporterer næringsinntekt av en viss størrelse.

En hovedutfordring har vært å finne aktive eiere i aksjeselskap i disse dataene. Aktive eiere vil vanligvis bli kategorisert som lønnstakere, til tross for at deres aktiviteter ligger nær opp til det som selvstendig næringsdrivende gjør. Mange aktive eiere i nært-eide selskap ble fanget opp ved at de rapporterte personinntekt under delingsmodellen, mens det særlig har manglet informasjon for aktive eiere i ikke-delingspliktige selskaper. Opprettelsen av Aksjonærregisteret (<http://www.ssb.no/aksjer/>) endret dette. Ved å koble informasjon fra Aksjonærregisteret og Lønns- og trekkopp-gaveregisteret (<http://www.ssb.no/lonnlreg/>) har det vært mulig å identifisere personer som kombinerer ansettelse og betydelig eierskap i det samme selskapet. Siden 2004 er det første året vi har data for, må det gjøres antakelser om forløpet i tidligere perioder, med særlig fokus på om det har skjedd endringer i organiseringen av virksomheten: dersom personen identifiseres som aktiv eier i et ikke-delingspliktig selskap i 2004 og kategoriseres som selvstendig næringsdrivende eller

³ Her inngår også deltakere i deltakerlignede selskap.

aktiv eier i et delingspliktig selskap tidligere i perioden 1993-2003, antar vi at det har skjedd en endring i organiseringen. Det er også, til en viss grad, gjort nytte av informasjon på bedriftsnivå hentet fra Skattestatistikken for etterskuddspliktige (<http://www.ssb.no/skattepl/>), basert på Skattedirektoratets register for etterskuddspliktige.

Vi har gjort en del begrensninger i dataene. Blant annet er det betinget på at personene skal være 25-55 i hele perioden 1993-2003 og de må ha hatt inntekt over 1G i alle årene. Videre er bønder og fiskere tatt ut. Til sammen har vi observasjoner av om lag 900 000 småbedriftseiere og ansatte i hvert av årene i perioden 1993-2003. Analysen som presenteres i avsnitt 5 er basert på alle disse observasjonene, mens analysen i avsnitt 4 er avgrenset til selvstendig næringsdrivende og aktive eiere i nært-eide selskaper tidlig i perioden, om lag 125 000 personer. Ved hjelp av Skattestatistikken for etterskuddspliktige er det lagt inn restriksjoner i forhold til vekst i størrelsen på foretakene, siden en del selskaper har skiftet organisasjonsform på grunn av ekspansjon.

4. Gevinsten ved å forlate delingsmodellen

Skauge-utvalget oppnevning, som ledet frem til 2006-reformen, var motivert ut fra mistanken om at stor forskjell mellom (marginale) skattesatser på lønn og kapital i kombinasjon med delingsmodellen har medvirket til at næringsvirksomhet ble flyttet over til ikke-delingspliktige aksjeselskaper. I dette avsnittet diskuteres det om dette har noe for seg.

Utgangspunktet er at personene ønsker å maksimere inntekt etter skatt og benytter et organisasjonsmessig skift for å oppnå dette. Analysen baserer seg på data bestående av et utvalg av småbedriftseiere som skattlegges ved delingsmodellen i perioden 1993-1995, om lag 125 000 personer.⁴ Perioden 1993-2003 deles inn i tre: 1993-1995 (periode 1), 1996-2000 (periode 2) og 2001-2003 (periode 3). Inntekt etter skatt måles i første periode og sammenliknes med inntekten i siste periode. I midt-perioden (periode 2) måler vi hvorvidt det har skjedd en endring i organiseringen av virksomheten, det vil si. om personen har organisert seg ut av delingsmodellen, opprettholdt et aktivt eierskap, men blitt lønnskaper og storaksjonær i firmaet i stedet. Som beskrevet i avsnitt 3, gir en kobling mellom Aksjonærregisteret og Lønns- og trekkoppgaverregisteret informasjon om organisasjonsform i 2004, mens vi må gjøre antakelser om forløpene før det ved å kombinere informasjon fra de ulike registrene vi har hatt tilgang til.

En enkel sammenlikning av gjennomsnittstall for dem som har skiftet organisasjonsform i periode 2 (1996-2000), sammenliknet med dem som har fortsetter som selvstendig næringsdrivende eller som aktive eiere i

et nært-eide selskap, gir klare indikasjoner på at det har vært gunstig å skifte organisasjonsform, se tabell 1. Som det fremgår av tabell 1, finner vi frem til 6300 småbedriftseiere som har skiftet organisasjonsform i perioden. Dette relativt lave antallet reflekterer blant annet at det er en tidsbegrenset midtperiode (periode 2) som er allokert til disse endringene og at metodene for å finne frem til dem ikke er fullkomne.

Veksten i inntekt etter skatt fra periode 1 til periode 3 er på om lag 32 prosent for dem som har skiftet, mens inntektsveksten er 18 prosent for de andre. Mer interessant er det at de som har skiftet organisasjonsform har en gjennomsnittlig nedgang i bruttoinntekt og en kraftig økning i utbytte (nær firedobling),⁵ som gir støtte til at en har redusert lønnsutbetalinger til fordel for utbytte innenfor den nye organisasjonsformen. Den absolutte økningen i utbytte overstiger den absolutte økningen i inntekt etter skatt. Tabell 1 viser også at gjennomsnittlig beregnet personinntekt er langt høyere blant dem som har skiftet organisasjonsform.

I Thoresen og Alstadsæter (2008) er det gjennomført en rekke regresjoner. En fordel ved å studere dette nærmere ved hjelp av regresjonsanalyse er at en kontrollerer for andre observerbare kjennetegn som kan bidra til inntektsvekst.⁶ En utfordring er at en overgang til et ikke-delingspliktig selskap og vekst i inntekt etter skatt vil være såkalte simultane variable.⁷ Det betyr at et standard regresjonsoppsett, som minste kvadraters metode, med inntektsvekst som avhengig variabel og skifte av organisasjon som forklaringsvariabel, vil gi skjeve estimater. Vi benytter derfor en instrumentvariabel metode, det vil si finner kjennetegn som kan forklare at en skifter organisasjon, men som ikke er rammet av de samme simultanitetsproblemene. Beskrivelser av avkastningen for ulike typer bedriftseiere i de tre former for organisering, selvstendig næringsdrivende, delingspliktige aksjeselskaper og ikke-delingspliktige aksjeselskaper, har vært viktig ved utvelgelsen av disse kjennetegnene. Ved å estimere en probit sannsynlighetsmaksimeringsmodell for sannsynligheten til å foreta et skifte til et ikke-delingspliktig selskap, finner vi at det særlig er tre kjennetegn som har en klar positiv betydning på denne sannsynligheten: personen er i et nært-eid selskap, størrelsen på personinntekten i periode 1 (1993-1995) og personen er i et nært-eid selskap som er arbeidsintensivt. Ved hjelp av ulike tester viser det seg at det særlig er de to siste instrumentene som fungerer best.

⁵ Dem som har beholdt organisasjonsformen opplever også en sterk vekst i utbytte, men starter fra et atskillig lavere nivå.

⁶ Paneldataene gjør det også mulig å ta hensyn til uobserverbare individuelle kjennetegn. Når en som i dette tilfellet opererer på vekstform, er faste (tidsinvariante) individuelle effekter i hver periode tatt hensyn til ved at de elimineres mot hverandre.

⁷ Det betyr at de er bestemt samtidig av aktørene. Sagt på en annen måte, det er ikke åpenbart hvilken veg kausaliteten går: er det endring i organisasjon som bestemmer inntektsvekst eller er det inntektsveksten som bestemmer endring i organisasjon?

⁴ Se også Alstadsæter og Wangen (2008) som analyserer skifte av organisasjonsform for aksjeselskaper.

Tabell 1. Gjennomsnitt for noen utvalgte variable, for personer som ikke har skiftet og har skiftet organisasjonsform. Kroner

| | Ikke skiftet org. form (119 697 obs.) | Skiftet org. form (6 256 obs.) | Alle (125 593 obs.) |
|--|--|-----------------------------------|------------------------|
| Inntekt etter skatt, periode 1 | 279 591 | 369 023 | 284 033 |
| Inntekt etter skatt, periode 3 | 330 046 | 488 350 | 337 909 |
| Utbytte, periode 1 | 14 211 | 53 217 | 16 149 |
| Utbytte, periode 3 | 53 462 | 192 389 | 60 362 |
| Bruttoinntekt minus utbytte, periode 1 | 393 897 | 502 095 | 399 271 |
| Bruttoinntekt minus utbytte, periode 3 | 425 998 | 468 436 | 428 106 |
| Beregnet personinntekt, periode 1 | 132 924 | 218 884 | 137 194 |

Hovedresultatet er at det å skifte organisasjon har gitt en inntektsvekst på om lag 30 prosent. Dette resultatet samsvarer derfor med at personer har valgt å organisere seg ut av delingsmodellen for å øke inntektene (redusere skatten), og at dette også har vært motivert av kjennetegn ved virksomheten. Dette siste er representert i regresjonene ved en instrumentlikning som forklarer endring i organisering med høy beregnet personinntekt og at selskapet er arbeidsintensivt. Vær oppmerksom på at identifikasjonen av estimatet på 30 prosent hviler på at inntektsutviklingen for denne gruppen ville fulgt veksten for de som ble igjen innenfor delingsmodellen, dersom de ikke hadde endret organisasjonsform. Gitt denne forutsetningen, er tolkningen at organisasjonsendringen har gitt en inntektsvekst på 30 prosent for småbedriftseiere som har foretatt skiftet.⁸

Slike skattereduserende manøvreringer er problematiske fordi de reduserer skatteprovenyet og svekker skattesystemets legitimitet. Slik sett kan skattereformen i 2006 forstås som et riktig grep, siden den innebærer en klar reduksjon i avstanden mellom marginale skattesatser på kapital og lønn, se Alstadsæter mfl (2006).

5. Har disse tilpasningene bidratt til økningen i inntektsulikhet?

I forlengelsen av analysen i foregående avsnitt er det naturlig å spørre seg om de samfunnsøkonomiske konsekvensene av disse skiftene. Er det største problemet at skattemotiverte endringer i organiseringen av virksomheten svekker skattesystemets legitimitet og ikke svarer til horisontal likhet, eller har det også mer vidtrekkende konsekvenser. I dette avsnittet ser vi på om disse tilpasningene har påvirket inntektsfordelingen. I perioden fra 1992-reformen og frem til 2006-reformen observeres en klar økning i inntektsulikheten (Statistisk sentralbyrå, 2009). Har inntektsveksten som følger av de skattemotiverte organisasjonsendringene bidratt?

For å belyse dette, analyserer Thoresen (2009) inntektsmobiliteten til småbedriftseiere og ansatte i perioden 1993-2003. En følger 900000 personers bevegelser i inntektshierarkiet med en hypotese om at småbedriftseierne har forbedret sine relative posisjoner i perioden etter skattereformen i 1992. Det opereres med to definisjoner av småbedriftseiere, en smal og en

vid definisjon. Den smale definisjon innbefatter selvstendig næringsdrivende og eiere i nært-eide selskaper, mens den vide definisjonen også inkluderer aktive eiere i ikke-delingspliktige selskaper, jf diskusjonen i avsnitt 4.⁹ Den vide definisjonen reklassifiserer i gjennomsnitt om lag 26500 personer fra ansatt til småbedriftseier, i hvert av årene 1993-2003.

Mobiliteten til småbedriftseierne beskrives på flere måter i Thoresen (2009), men her rapporteres resultater fra estimeringer av to typer betingede sannsynligheter:

- Sannsynligheten for at en er rik på tidspunkt t , gitt at en er ikke-rik på tidspunkt $t-1$ ("nyrik")
- Sannsynligheten for rik på tidspunkt t , gitt en er rik på tidspunkt $t-1$ ("permanent rik")

På grunn av inntektsøkningene som følger av det å organisere seg ut av delingsmodellen og til et ikke-delingspliktig selskap, forventes det at det å være småbedriftseier, definert ved den vide definisjonen, er korrelert med sannsynligheten for klating i inntektsfordelingen og sannsynligheten for å beholde posisjon i toppen av fordelingen. Sagt med andre ord, det forventes at i perioden etter skattereformen i 1992 har småbedriftseierne forbedret sine posisjoner i inntektsfordelingen, relativt til lønnstakerne, og at korrelasjonen er sterkest for den vide definisjonen av småbedriftseiere.¹⁰

For å beskrive korrelasjoner mellom disse to betingede sannsynlighetene og eierskap i småbedrifter, estimeres probit-modeller for sammenhengen mellom de to sannsynlighetene og en hel rekke variable, eierskap i småbedrift inkludert.¹¹ Med paneldata for 11 år kan en benytte observasjoner av 10 overganger for hvert individ, for 900 000 personer i alt.

Estimeringer er gjort med utgangspunkt i definisjoner av de avhengige variablene både basert på desilfordelinger og kvintilfordelinger. Eksempelvis tar "nyrik"-estimeringen basert på en desil-spesifikasjon utgangs-

⁹ Noen aktive eiere i nært-eide vil også bli inkludert ved den vide definisjonen.

¹⁰ Vær oppmerksom på at begrepet "korrelasjon" benyttes for sammenhenger mellom den "avhengige variabelen" og "forklaringsvariablene". Det er fordi modellen som er benyttet ikke tar mål av seg å beskrive kausale sammenhenger.

¹¹ Det er også her tatt hensyn til uobserverbare individuelle effekter, gjennom en såkalt "random effect" estimering.

⁸ Dette kan ikke nødvendigvis overføres til en tilfeldig valgt småbedriftseier, fordi det ikke er tilfeldig hvem som har vært involvert i disse skiftene, se beskrivelse av de såkalte instrumentvariablene.

Tabell 2. Økning i sannsynligheten for å bevege seg mot toppen av inntektsfordelingen og beholde posisjon på toppen av inntektsfordelingen ved å være småbedriftseier

| | Klatring mot toppen | | Beholde topp-posisjon | |
|---|---------------------|-----------------------------------|-----------------------|-----------------------------------|
| | Årlige overganger | 3-periode overganger ¹ | Årlige overganger | 3-periode overganger ¹ |
| Definisjon 1: Småbedriftseier, smal definisjon ² | 1,3 | 3,1 | 1,1 | 4,5 |
| Definisjon 2: Småbedriftseier, vid definisjon ³ | 1,6 | 4,3 | 1,6 | 5,4 |
| Antall observasjoner | 8 077 658 | 1 615 530 | 897 502 | 179 502 |

¹ 1993-1996, 1997-2000, 2001-2003.

² Smal definisjon: selvstendig næringsdrivende og nært-eide selskap.

³ Vid definisjon: smal definisjon+aktive eiere i ikke-delingspliktige selskap.

Tabell 3. Fordelinger av lønnstakere og eiere av småbedrifter på inntektskvintiler (Q1-Q5). 1993-2003

| År | Lønnstakere | | | | | Eiere av småbedrifter, smal definisjon | | | | | Eiere av småbedrifter, vid definisjon | | | | |
|------|-------------|------|------|------|------|--|------|------|------|------|---------------------------------------|------|------|------|------|
| | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 | Q1 | Q2 | Q3 | Q4 | Q5 |
| 1993 | 19,1 | 21,0 | 21,2 | 20,7 | 18,0 | 28,6 | 13,8 | 12,1 | 14,5 | 31,0 | 25,1 | 13,8 | 13,1 | 15,8 | 32,1 |
| 1994 | 19,1 | 21,1 | 21,2 | 20,7 | 17,9 | 29,2 | 13,2 | 11,9 | 14,5 | 31,2 | 25,6 | 13,3 | 12,8 | 15,8 | 32,6 |
| 1995 | 18,9 | 21,2 | 21,3 | 20,7 | 17,8 | 30,2 | 12,9 | 11,6 | 14,5 | 30,8 | 26,5 | 12,9 | 12,3 | 15,7 | 32,6 |
| 1996 | 18,9 | 21,2 | 21,3 | 20,7 | 17,9 | 30,3 | 13,2 | 12,0 | 14,5 | 30,0 | 26,3 | 13,0 | 12,6 | 15,8 | 32,4 |
| 1997 | 18,9 | 21,2 | 21,3 | 20,7 | 17,9 | 30,3 | 13,5 | 12,0 | 14,8 | 29,5 | 26,2 | 13,1 | 12,5 | 15,9 | 32,3 |
| 1998 | 19,1 | 21,3 | 21,3 | 20,6 | 17,8 | 28,9 | 13,2 | 12,4 | 15,6 | 30,0 | 25,1 | 12,7 | 12,8 | 16,7 | 32,8 |
| 1999 | 19,0 | 21,3 | 21,3 | 20,6 | 17,9 | 29,9 | 12,9 | 12,3 | 15,6 | 29,3 | 25,9 | 12,5 | 12,7 | 16,6 | 32,3 |
| 2000 | 19,3 | 21,4 | 21,3 | 20,5 | 17,6 | 27,9 | 12,5 | 12,6 | 16,3 | 30,7 | 24,2 | 12,1 | 12,8 | 17,1 | 33,8 |
| 2001 | 19,1 | 21,4 | 21,3 | 20,5 | 17,7 | 28,1 | 12,5 | 12,4 | 16,1 | 30,8 | 24,9 | 12,3 | 12,8 | 17,2 | 32,8 |
| 2002 | 19,3 | 21,4 | 21,2 | 20,5 | 17,5 | 27,0 | 12,6 | 12,7 | 16,3 | 31,5 | 23,8 | 12,3 | 12,9 | 16,9 | 34,0 |
| 2003 | 18,6 | 21,4 | 21,4 | 20,8 | 17,8 | 32,1 | 12,2 | 11,9 | 14,3 | 29,5 | 27,9 | 11,9 | 12,1 | 15,1 | 32,9 |

punkt i at rik på tidspunkt t , gitt ikke-rik på tidspunkt $t-1$, er definert ved at personen er i øverste desil (10 prosent rikeste) på tidspunkt t , gitt at han/hun er i desil 1-9 (ikke øverste desil) på tidspunkt $t-1$.

Som forventet, er både sannsynligheten for klatring i inntektsfordelingen og sannsynligheten for å beholde posisjon i toppen av fordelingen positivt korrelert med det å være småbedriftseier. Estimaten i tabell 2 viser effekten av eierskap i småbedrift på sannsynlighetene for å bevege seg opp i desil 10 og å beholde posisjonen i desil 10. Det vises resultater for to typer overganger, årlige overganger og overganger mellom lengre perioder, 1993-1996, 1997-2000 og 2001-2003. For eksempel viser tabell 2 at for årlige overganger har småbedriftseiere 1,3 prosent høyere sannsynlighet (sammenliknet med ansatte) for å bevege seg inn i desil 10 på tidspunkt t , gitt at en var i i desilene 1-9 på tidspunkt $t-1$.

Gitt at vi fant at dem som har organisert seg ut av delingsmodellen har hatt klar økonomisk gevinst av dette (se avsnitt 4), er forskjellen mellom estimatene ved den smale og den vide definisjonen av særlig interesse. Som forventet ser vi at estimatene er høyere når vi benytter den vide definisjonen. Selv om forskjellene er noe større for de mer aggregerte tallene (basert på overganger mellom 1993-1996, 1997-2000, 2001-2003), karakteriseres disse forskjellene som moderate. Det disse positive korrelasjonen primært viser er at det er opphopninger av småbedriftseiere i endene av inntektsfordelingene. Det betyr at det å være småbedriftseier er korrelert med også å bevege seg nedover i fordelingen og å forbli i laveste desil. Slik sett er det mønsteret som

beskrives i tabell 3 som er det dominerende for småbedriftseiere. Tabell 3 viser hvordan småbedriftseiere fordeler seg på kvintiler. For eksempel var det 28,6 prosent av småbedriftseierne (smal definisjon) om befant seg i kvintil 1 (laveste) og 31 prosent i kvintil 5 (høyeste) i 1993. Uavhengig av om den smale eller den vide definisjonen benyttes, er det en klart større andel av småbedriftseiere i laveste og høyeste kvintil. Dette illustrerer næringsinntektenes usikre karakter.

6. Avslutning

Skattereformen i 2006 skal evalueres. Det er derfor viktig å få frem kunnskap om hvordan systemet før 2006-reformen fungerte. Et kritisk punkt er at vi har hatt lite eksakt informasjon om hvorvidt skattesystemet etter 1992-reformen har påvirket småbedriftseiere til å organisere seg ut av delingsmodellen og drive virksomheten i et ikke-delingspliktig selskap. En har hatt mistanke om slike skattemotiverte endringer, men mangelfulle data har lenge forhindret nærmere studier.

I denne artikkelen har jeg rapportert resultater fra to studier, Thoresen og Alstadsæter (2008) og Thoresen (2009) som har tatt i bruk nye datakilder for å diskutere om slike tilpasninger har funnet sted, hva det betyr for inntektsveksten for dem som har vært involvert, og om dette har hatt innvirkning på inntektsfordelingen. Analysene finner tilpasninger som passer med skattemotiverte organisasjonsendringer, og inntektsveksten er i gjennomsnitt 30 prosent høyere blant dem som har etablert ikke-delingspliktige selskaper utenfor delingsmodellen. Vi finner imidlertid ikke noen sterk effekt på inntektsfordelingen av disse tilpasningene.

Mens det ofte er fokus på at skatteendringer gir effekter på arbeidstilbud og investeringer, illustrerer disse resultatene at skatteendringer påvirker flere typer beslutninger. Her har vi sett at valg av organisasjonsform påvirkes. Nye og forbedrede data gir muligheter til å få kunnskap om viktige tilpasninger til skattesystemet, inkludert "timing"-effekter og valg av organisasjons- og avlønningsformer.

Referanser

Alstadsæter, A. (2007): The Achilles Heel of the Dual Income Tax – the Norwegian Case, *Finnish Economic Papers* **20**, 5-22.

Alstadsæter, A. og K.R. Wangen (2008): Corporations' Choice of Tax Regime when Transition Costs are Small and Income Shifting Potential is Large, CESifo Working Papers No. 2392 (September), Center for Economic Studies, München, Tyskland.

Alstadsæter, A., E. Fjærli og T.O. Thoresen (2006): Om bakgrunnen for og utformingen av skattereformen 2006, Beta: Tidsskrift for bedriftsøkonomi, nr 1, 2006 (www.idunn.no).

Finansdepartementet (1991): Skattereformen 1992, Ot.prp. nr. 35 (1990-91).

Fjærli, E. og D. Lund (2001). The choice between owner's wages and dividends under the dual income tax, *Finnish Economic Papers* **14**, 104-119.

NOU 2003:9 Skatteutvalget, Oslo: Akademika.

Sørensen, P.B. (1994): From the global income tax to the dual income tax. Recent tax reforms in the Nordic countries, *International Tax and Public Finance* **1**, 57-79.

Sørensen, P.B. (2005): Neutral taxation and shareholder income, *International Tax and Public Finance* **12**, 777-801.

Statistisk sentralbyrå (2009): Økonomisk utsyn over året 2008, Økonomiske analyser 1/2009, SSB.

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

Thoresen, T.O. og A. Alstadsæter (2008): Revidert versjon av Shifts in Organizational Form under a Dual Income Tax System, CESifo Working Papers No. 2273 (April), Center for Economic Studies, München, Tyskland.

Thoresen, T.O. (2009): Income Mobility of Owners of Small Businesses when Boundaries between Occupations are Vague, kommer i serien CESifo Working Papers, Center for Economic Studies, München, Tyskland.