

Kapitel 4. Omfordelende effekter af skatter

De omfordelende effekter af skatter, overførsler og offentlig service er stort i Danmark. Således bliver forbrugsmulighederne væsentlig mere lige, når man ser på fordelingen af indkomster efter skatter, overførsler og forbruget af offentlig service, end hvis man ser på bruttoindkomsten ekskl. indkomstoverførsler. Specielt topskatten er meget omfordelende, og afskaffes denne helt, ville det kun være de rigeste, der ville få en gevinst på dette. Der er dog efterhånden mange, der betaler lidt i topskat, og rykkede man grænsen med eksempelvis 30.000 kr., ville antallet af topskattebetalere falde med en tredjedel. Antallet af LO'ere, der betaler topskat, vil falde med over 40 procent.

Stor omfordeling via skatter

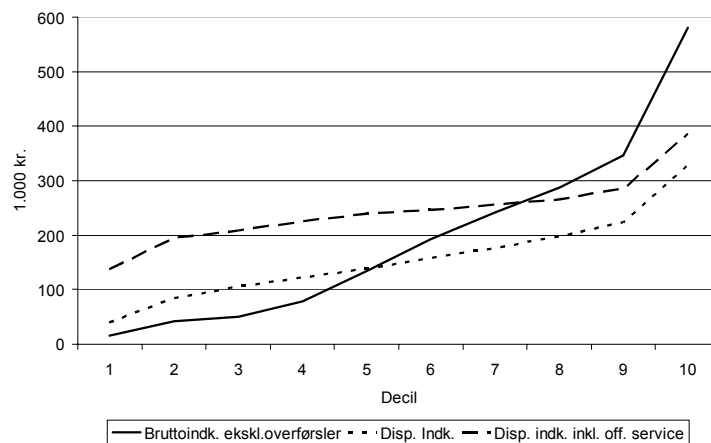
Skatter og afgifter opkræves for at finansiere offentlig service og overførsler.

Skattesystemets progressive opbygning, hvor marginals-katten stiger med indkomsten, kombineret med, at indkomstoverførslerne primært gives til de fattigste, giver samtidig en betydelig omfordeling af indkomsterne. Gennem skattesystemet opnår man således en mere ligelig fordeling af forbrugsmulighederne samtidig med, at den offentlige service finansieres.

For at give et overordnet billede af omfordelingen er der i figur 1 vist indkomstfordelingen for tre indkomstbegreber:

1. Bruttoindkomsten ekskl. overførsler. Dette er et udtryk for indkomsten, før skatterne er betalt og før overførslerne er tillagt.
2. Disponibel indkomst. Dette er indkomsten efter skat, og efter overførslerne er tillagt.

Figur 1. Indkomstfordeling 2004



Anm.: Figuren viser den gennemsnitlige indkomstfordelingen for bruttoindkomst ekskl. overførsler, disponibel indkomst og disponibel indkomst tillagt forbruget af offentlig service. Kun personer over 18 år er medtaget.

Kilde: AERådet på baggrund af lovmodellen, ADAM og FM (2002)

3. Disponibel indkomst tillagt forbrug af offentlig service. Dette er et udtryk for de samlede forbrugsmuligheder, efter den samlede omfordeling i samfundet har fundet sted. Dvs. efter skat, overførsler og forbrug af offentlig service.

I figuren er indkomsterne vist på deciler. I en decilgruppering opdeles befolkningen i ti lige store grupper fordelt efter disponibel indkomst. Således angiver 1. decil de ti procent fattigste, mens 10. decil angiver de ti procent rigeste.

Det ses af figuren, at der sker en væsentlig omfordeling af forbrugsmulighederne gennem skatter, overførsler og forbruget af offentlig service. Indkomsterne er meget mere lige fordelt, når man ser på disponibel indkomst inkl. forbruget af offentlig service frem for bruttoindkomsten ekskl. overførsler.

Ser man først på omfordelingen via skatter og overførsler, finder man, at omkring 60 procent af alle over 18 år har en disponibel indkomst, der er lavere end bruttoindkomsten. Omvendt har de resterende 40 procent en disponibel indkomst, der er større end bruttoindkomsten ekskl. overførsler. De 40 procent fattigste har således en gevinst på omfordelingen gennem skatter og overførsler, mens de rigeste 60 procent taber.

Omfordelingen gennem skatter og overførsler er dog ikke hele billedet. Udover finansieringen af overførsler er indkomstskatterne også medvirkende til finansiering af offentlige goder som sundhed, skoler, børnepasning, ældrepleje osv., hvilket også har fordelingsvirkninger. Dette er også illustreret i figur 1.

Forbruget af offentlig service rykker forbrugsmulighederne op for alle ind-

komstgrupper. Samtidig er forbruget med til at mindske uligheden, da forbruget af offentlig service typisk er højere i de laveste indkomstgrupper end i de højeste.

Omfordeling via top-, mellem- og bundskat

Skattesystemet er opbygget progressivt, således den marginale skattesats stiger, jo højere indkomsten er. I 2007 skal topskatten på 15 procent først betales af indkomst over 327.200 kr., og mellemskatten på 6 procent skal kun betales, hvis man tjener mere end 272.600 kr.

For at illustrerer omfordelingseffekten af en enkelt skat ses der her på hvilke effekter, det vil have for indkomstfordelingen, hvis en skat blev fjernet, og provenutabet fra dette blev finansieret af en tilsvarende nedgang i de offentlige udgifter. De omfordelende effekter af topskatten bliver således illustreret ved, at topskatten fjernes og det tabte provenu på godt 14 mia. finansieres ved en generel nedsættelse af de offentlige udgifter på tilsvarende 14 mia. kr. Nedsættelsen af de offentlige udgifter bliver fordelt mellem overførsler og offentligt forbrug, svarende til fordelingen af disse udgifter i 2004.

Fordelingskonsekvenserne af nedsættelsen af de offentlige udgifter opstår således dels gennem nedsættelse af indkomstoverførslerne dels gennem nedsættelse af forbruget af offentlig service. Den resterende del af det offentlige forbrug, der ikke direkte kan uddeles på individer, fordeles ligeligt på alle personer.

I figur 2 er den omfordelende virkning af topskatten illustreret. I figuren vises effekterne af topskatten sammenlignet med et scenario, hvor topskatten er fjernet, og de offentlige udgifter er skåret ned sva-

rende til provenuet fra topskatten. Nedsættelsen af de offentlige udgifter har effekter på fordelingen via nedsættelser af overførsler og nedskæringer på det individuelle forbrug af offentlig service. Gevinsterne er altså positive for personer, hvor topskattebetalingen overstiger deres overførsler og offentligt forbrug finansieret gennem topskatten. Omvendt er gevinsterne negative for dem, der får en højere disponibel indkomst som følge af topskatten og de deraf finansierede overførsler og offentligt forbrug.

Figuren viser, at fjernes topskatten, vil de rigeste ti procent i gennemsnit få en gevinst på lidt over 25.000 kr. Også personer i den 9. decil vinder i gennemsnit på en fjernelse af topskatten, men den gennemsnitlige gevinst er meget mindre. Gevinsten for 9. og 10. decil er en kombination af, at de betaler meget i topskat og kun modtager lidt i overførsler. Derud-

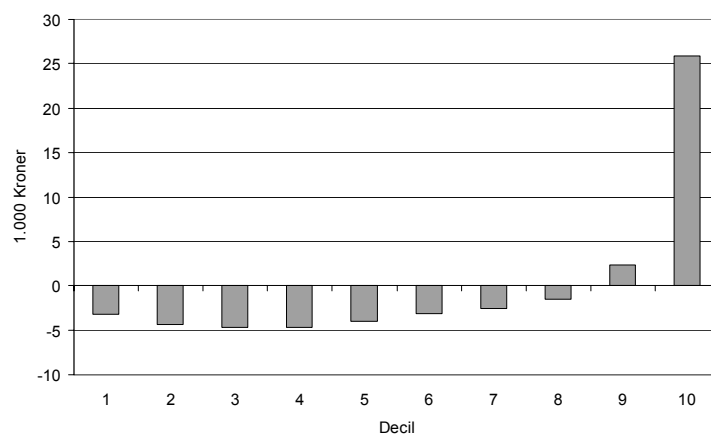
over har personer i de øverste indkomstdeciler et lavere forbrug af offentligt service end resten af befolkningen.

Ser man nærmere på den 10. decil, finder man, at det specielt er den allerrigeste procent, der får en høj gevinst. Således vil den ene procent rigeste få en gevinst på over 90.000 kr. i gennemsnit ved en fjernelse af topskatten

Modsat 9. og 10. decil får resten af befolkningen en nedgang i indkomsten som følge af en fjernelse af topskatten. Det skyldes, at de i forvejen ikke betaler topskat, eller kun betaler meget lidt i topskat, men omvendt får et fald i indkomsten som følge af nedgangen i overførsler og offentligt forbrug svarende til provenuet fra topskatten.

Mellemskatten bidrager også til en omfordeling af indkomsterne, men i mindre

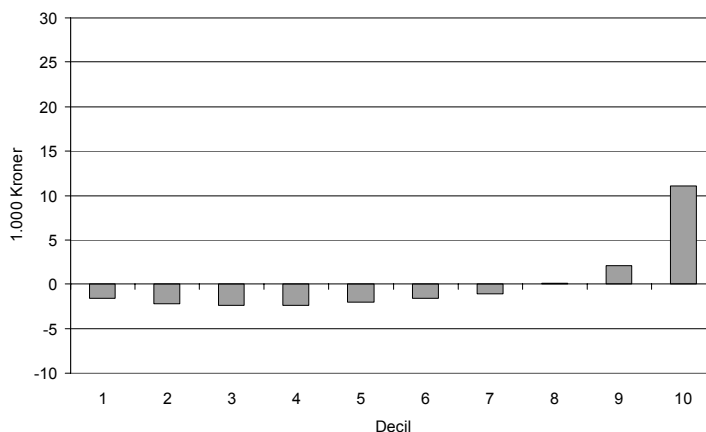
Figur 2. Omfordelingseffekter ved fjernelse af topskatten fordelt på deciler, 2004



Anm.: Figuren viser den omfordelende virkning af skatten. Den nuværende skattebetaling sammenlignes med et scenario, hvor skatten er fjernet og de offentlige udgifter er sat ned med et beløb svarende til provenuet fra skatten. I figuren er de omfordelende virkninger via overførsler og individuelt forbrug af offentlig service medtaget, mens resten af det offentlige forbrug fordeles ligeligt mellem deciler. Kun personer over 18 år er medtaget.

Kilde: AERådet på baggrund af lovmodellen og FM (2002)

Figur 3. Omfordelingseffekter ved fjernelse af mellemskatten fordelt på deciler, 2004



Anm.: Som figur 2.

Kilde: AErådet på baggrund af lovmodellen og FM (2002).

grad end topskatten. Det skyldes, at både mellemskattegrænsen og -satsen er lavere end for topskatten.

Provenuet fra mellemskatten er kun omkring halvt så stort som provenuet fra topskatten. Mens topskatten giver et provenu på omkring 14 mia. kr. så giver mellemskatten et provenu på omkring 7 mia. kr. Når man ser på omfordelingen via mellemskatten, finansierer mellemskatten derfor ikke ligeså meget af overførslerne og den offentlige service som topskatten. Den samlede effekt af omfordelingen via mellemskatten er illustreret i figur 3.

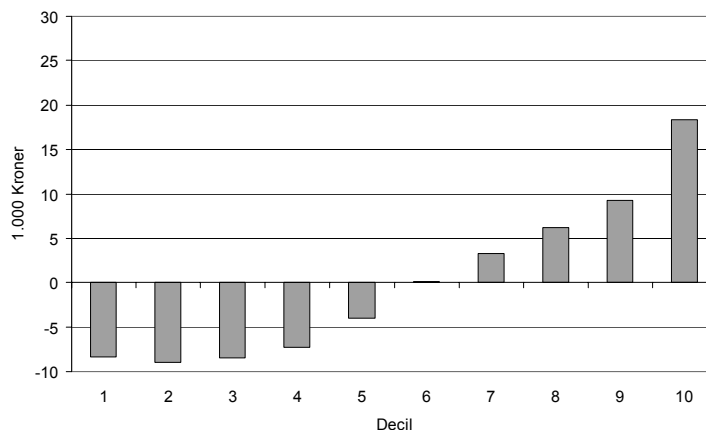
Det fremgår af figuren, at mens decil 8-10 vinder ved en afskaffelse af mellemskatten, så taber resten af befolkningen på den. Både tab og gevinster ved mellemskatten er dog mindre end ved topskatten.

Selvom bundskatten betales af både de laveste og højeste indkomster, bidrager den alligevel til en omfordeling. Det skyldes, at de højeste indkomster betaler mest i bundskat. Samtidig giver bundskatten et stort provenu, og er derfor

stærkt medvirkende til at finansiere overførsler og offentligt forbrug. Således er provenuet fra bundskatten på over 40 mia. kr., hvilket er næsten tre gange så meget som topskatten. Den omfordelende effekt af bundskatten er illustreret i figur 4.

De fem laveste deciler får et tab ved afskaffelse af bundskatten, mens de fire højeste deciler får en gevinst. For 6. decil er bundskatten neutral i den forstand, at det, de betaler i bundskat, får de tilbage igen gennem overførsler og forbrug af offentligt service. Tabet for de laveste deciler kan virke overraskende, da de også betaler bundskat. Tabet kommer fra, at provenuet fra bundskatten svarer til en så stor del af overførslerne, at effekten fra overførslerne overstiger bundskattebetalingen for de laveste deciler. For de højeste deciler er det modsatte tilfældet: for dem overstiger bundskattebetalingen deres overførsler og forbrug af offentlig service finansieret af bundskatten, og de får derfor en gevinst.

Figur 4. Omfordelingseffekter ved fjernelse af bundskatten fordelt på deciler, 2004



Anm.: Som figur 2.

Kilde: AErådet på baggrund af lovmodellen og FM (2002)

Der sker altså en væsentlig omfordeling af indkomsterne gennem overførslerne, forbruget af offentlig service og gennem top-, mellem- og bundskatten. Samlet giver alle indkomstskatterne, overførslerne og forbruget af offentlig service en mere lige fordeling af indkomsterne, hvilket blev illustreret i figur 1.

Fokus på topskattebetalere

Som illustreret ovenfor er specielt top-skattebetaling meget omfordelende. Det er således hovedsageligt de ti procent rigeste, der taber ved denne skat, mens resten af befolkningen har en gevinst via de offentlige udgifter, som topskatten finansierer.

Der har i de seneste år været en stigning i antallet af topskattebetalere. Skatteministeriet anslår, at der i 2007 vil være omkring 960.000 personer, der betaler top-skat, hvilket er en stigning på over 17 procent siden 2003.

For langt de fleste er topskattebetalingen dog ikke ret stor. Således betalte den typiske topskatteyder knap 9.200 kr. i

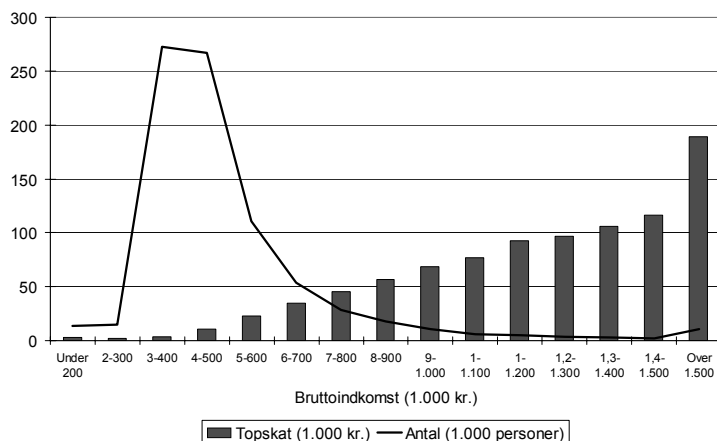
topskat i 2007-priser, mens den gennemsnitlige topskattebetaling var på knap 18.200 kr. Antallet af topskattebetalere og deres gennemsnitlige betaling er illustreret i figur 5.

Som det ses af figuren, er der mange topskatteydere i indkomstintervallet 300-400.000 kr. Personer i denne gruppe betaler dog i gennemsnit kun knap 3.500 kr. i topskat. I det øverste indkomstinterval, dvs. personer med en bruttoindkomst over 1,5 mio. kr., er topskatten højere. De godt 10.000 personer, der ligger her, betaler i gennemsnit en topskat på næsten 190.000 kr.

Det er også personer med den højeste indkomst, der betaler langt den største del af den samlede topskat. Ud af alle, der betaler topskat, står den rigeste halvdel for 90 procent af det samlede provenu fra topskatten, mens den andel halvdel af topskattebetalerne blot står for 10 procent af provenuet.

At så mange betaler forholdsvis lidt i topskat betyder også, at mange ville und-

Figur 5. Antal topskattebetalere og gennemsnitlig topskattebetaling fordelt på indkomst-interval, 2007-priser



Anm.: 2004 data fremskrevet til 2007-priser med satsreguleringen.
 Kilde: AErådet på baggrund af lovmodellen.

gå at betale topskat, hvis grænsen for topskat blev rykket opad. Således ville f.eks. en tredjedel af alle topskatteydere slippe for topskatten, hvis grænsen blev rykket op med 30.000 kr. Dette er illustreret i tabel 1.

Som det fremgår af tabellen, falder antallet af topskatteydere markant, når grænsen hæves. Men samtidig forsvinder også en del af provenuet, og den omfordelende effekt af topskatten vil derfor også blive reduceret. Ved en stigning i grænsen på 30.000 kr. falder antallet af

topskatteydere med en tredjedel og samtidig reduceres provenuet med tre mia. kr. Det er ikke ualmindeligt for en LO'er at betale topskat. Således betaler over 16 procent af alle LO's medlemmer over 18 år topskat. Disse betaler dog i gennemsnit kun omkring 9.000 kr. i topskat, og de fleste ligger ikke langt over topskattegrænsen. Eksempelvis ville over 40 procent af alle LO'ere, der betaler topskat, ikke skulle betale topskat, hvis grænsen blev hævet med 30.000 kr. Dette er illustreret i tabel 2.

Tabel 1. Ændring i antal topskattebetalere ved ændring af topskattegrænse, 2007-priser

Stigning i grænse	Reduktion i antal topskattebetalere		Tabt provenu
	1.000 personer	Procent	Mia. kr.
10.000	117	14,4	1,1
20.000	195	23,9	2,1
30.000	260	31,9	3,0
40.000	314	38,5	3,8
50.000	363	44,5	4,5

Anm.: Som figur 5.
 Kilde: AErådet på baggrund af lovmodellen.

Tabel 2. Topskattebetalere fordelt på a-kasse, i dag og hvis grænsen hæves med 30.000 2007-kr.

A-kasse	Andel der betaler topskat i dag	Andel hvis grænsen hæves 30.000 kr.	Ændring i pct.
LO	16,4	9,2	43,9
FTF	33,8	19,2	43,3
Akademikere	67,1	56,3	16,1
Lederne	66,0	52,7	20,1
Udf. hovedorg	26,1	18,0	31,1
Selvstændige	28,8	19,7	31,8
Ikke forsikrede	9,7	7,0	28,3
Total	19,4	13,2	31,9

Anm.: Tabellen viser andelen i en given a-kasse, der betaler topskat med den nuværende grænse, og hvis grænsen blev hævet med 30.000 kr. Data fra 2004 er fremskrevet til 2007 med satsreguleringen. Kun personer over 18 år medtaget.
Kilde: AERådet på baggrund af lovmodellen

Mens antallet af LO'ere, der betaler topskat falder med over 40 procent ved en stigning i grænsen på 30.000 kr., så vil antallet af topskattebetalere, der er akademikere, kun falde med godt 16 procent. Dette skyldes, at mange akademikere har en indkomst, der ligger væsentligt over topskattegrænsen, og derfor stadig skal betale topskat af den indkomst, der overstiger grænsen med mere end 30.000 kr.

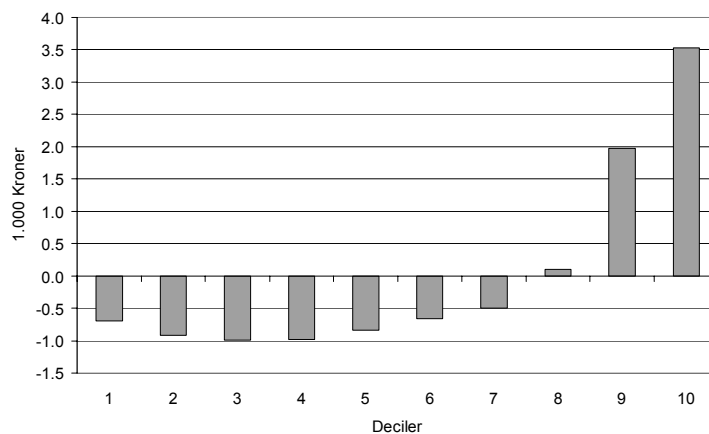
En stigning af topskattegrænsen på 30.000 vil koste omkring tre mia. kr. og give en mindre lige fordeling af forbrugsmulighederne, hvis det er offentlige udgifter, som skal finansiere skattelettelsen. Hvis man antager, at faldet i provenuet som følge af en stigning i topskattegrænsen modsvares af et tilsvarende fald i de offentlige udgifter, kan fordelingseffekterne af en stigning i topskattegrænsen illustreres som vist i figur 6.

Som det fremgår af figuren, er det 9. og 10. decil, der stryger stort set hele gevinsten ved en stigning i topskattegrænsen på 30.000 kr., mens resten af befolknin-

gen taber ved en stigning i topskattegrænsen. Mange i 10. decil tjener mere end 30.000 kr. over topskattegrænsen, og kan derfor få en skattegevinst op til 4.500 kr. ved stigningen i topskattegrænsen på 30.000 kr. Omvendt mister de en smule i overførsler og forbrug af offentlig service, og som gennemsnit ender 10. decil derfor på en nettogevinst på godt 3.500 kr. Denne gevinst er dog væsentlig lavere end gevinsten for 10. decil ved helt at afskaffe topskatten, hvor gevinsten var godt syv gange højere.

Omvendt betaler de laveste deciler ingen, eller meget lidt i topskat, og de får derfor et tab på en stigning i topskattegrænsen. De mister således overførsler og offentlig serviceforbrug, og samlet får den fattigste halvdel et gennemsnitligt tab på omkring 900 kr. som følge af stigningen i topskattegrænsen på 30.000 kr. Dette tab er dog også væsentligt lavere end tabet ved en total afskaffelse af topskatten. Her mistede den fattigste halvdel i gennemsnit omkring 4.200 kr.

Figur 6. Nettogevinst ved stigning i topskattegrænsen på 30.000 kr., fordelt på deciler, 2004



Anm.: Figuren viser nettogevinsten ved stigning i topskattegrænsen på 30.000 kr. Det tabte provenu modsvares af et tilsvarende fald i de offentlige udgifter, der fordeles på deciler efter samme metode som figur 1. Kun personer over 18 år er medtaget.

Kilde: AErådet på baggrund af lovmodellen og FM (2002)