

Hvordan bliver indkomstfordelingen påvirket af reformskitsen (der ikke sænker overførslerne)

Jonas Zielke Schaarup, Kraka

- Denne analyse viser, hvordan regeringens skatteudspil påvirker indkomstfordelingen sammenlignet med en alternativ reform, der ikke sænker overførslerne.
- Når man ser på indkomsten i et enkelt år, har den alternative reform en mindre effekt på indkomstfordelingen. Målt ved Gini-koefficienten vokser uligheden med omtrent det halve af regeringens udspil. Dette dækker bl.a. over, at de 10 pct. af familierne med de laveste indkomster får reduceret deres rådighedsbeløb væsentligt mere i regeringens udspil.
- Den alternative reform forbedrer de offentlige finanser med 2,8 mia. kr., hvilket er tæt på de 3 mia. kr., som regeringens reform tilvejebringer. Samtidig er skatteomlægningen noget mindre. Set i forhold til hvor meget indkomstforskellene påvirkes – og omlægningens størrelse – er den alternative reform dermed mere effektiv.

Baggrund

Denne analyse gennemgår fordelingsvirkningerne af Krakas reformskitse med regeringens udspil til en skattereform. Hvis man ser på indkomstforholdene i et enkelt år, har den alternative reformskitse en pænere fordelingsprofil end regeringens forslag og er samtidigt fuldt finansieret (efter tilbageløb af moms og afgifter).

Samlet set styrker reformen de offentlige finanser med omtrent 2,8 mia. kr. i kraft af dens struktur- og adfærdsvirkninger og øger arbejdsudbuddet med i størrelsesordenen 8.000 personer. Samtidig er skatteomlægningen en hel del mindre end i regeringens udspil.

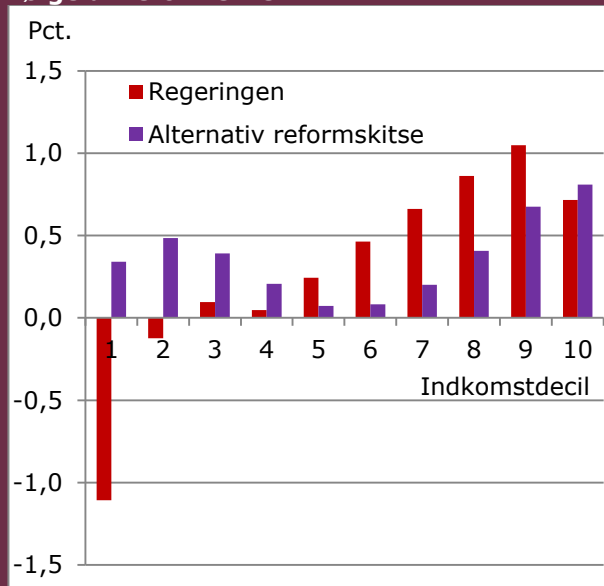
Det viser, at det er muligt at lave en fuldt finansieret skattereform, der lever op til målene i regeringsgrundlaget, uden at sænke overførslerne med ca. 5 pct. i forhold til de gældende regler. Vurderingen er baseret på de beregningsprincipper, som er anvendt i regeringsudspillet. Selve indholdet i reformskitsen fremgår [her](#).

Hvordan bliver familiernes rådighedsbeløb påvirket?

I modsætning til regeringens reformudspil får familier i det laveste indkomstdecil (dvs. de 10 pct. med den laveste indkomst efter skat og overførsler) i gennemsnit ikke reduceret deres rådighedsbeløb i den alternative reformskitse. Der er tværtimod tale om en lille stigning i rådighedsbeløbet. Som det fremgår nedenfor, skyldes dette overvejende, at prisreguleringen af overførslerne

ikke indgår i den alternative reformskitse. Det er dog vigtigt at have for øje, at familier i 1. indkomstdecil er en ret sammensat gruppe udgjort af bl.a. overførselsmodtagere, studerende, hjemmegående og selvstændige som i et enkelt år kan have ret særprægede indkomstforhold, og at der er stor mobilitet ind i og ud af gruppen.

Figur 1
Ændringen i familiernes rådighedsbeløb som følge af reformerne



Anm.: Se bilag. Befolkningen er inddelt deciler på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst på husstandsniveau. Ændringen i rådighedsbeløbet er beregnet som ændringen i den ækvivalerede disponible indkomst. Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

I den alternative reformskitse vokser rådighedsbeløbet ikke så meget som regeringens reform for de familier, som ligger i den bedste halvdel af indkomstfordelingen. Dog med undtagelsen af 10. indkomstdecil, hvor indkomstfremgangen skønnes at være lidt (0,09 pct.point) større end i regeringens forslag.

Samlet set betyder regeringens reform, at Gini-koefficienten vokser med 0,25 pct.point, se tabel 1. Dvs. at indkomstforskellene vokser med 0,25 pct. af "den maksimale ulighed".

Tabel 1
Ændring i Gini-koefficienten

| | -- Pct. -- |
|-------------------------|------------|
| Regeringens udspil | 0,25 |
| Alternativ reformskitse | 0,12 |

Anm.: Se bilag. Befolkningen er inddelt deciler på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst på husstandsniveau. Ændringen i rådighedsbeløbet er beregnet som ændringen i den ækvivalerede disponible indkomst. Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

Derimod er stigningen i Gini-koefficienten en del mindre i det alternative reformudspil, hvor den udgør 0,12 pct.point. Gini-koefficienten stiger dermed med omkring det dobbelte i regeringens udspil.

Beregningerne ovenfor viser virkningen af reformen i et enkelt år. Imidlertid vil mange kun være overførselsmodtager i et kort tid, fx vil dagpenge-modtagere en dag få et job, ligesom erhvervsaktive senere bliver pensionister osv. I et livsperspektiv vil betydningen af en skattereform derfor normalt være mindre end det beregninger på et enkelt år giver indtryk af. Ifølge regeringens skatteoplæg "Danmark i arbejde - en skattereform", er skatteudspillet stort set neutralt for indkomstfordelingen, når man ser på det i et restlivsperspektiv - dvs. når der foretages en vurdering på baggrund af nulevende personers indkomst i resten af deres liv.

Hvilke elementer fra reformerne indgår i beregningerne?

De lempelser og finansieringselementer, der er medtaget i beregningen af fordelingsvirkningerne fremgår af tabel 2. Tabellen viser, at den alternative reformskitse er fuldt finansieret, når tilbageløb af moms og afgifter indregnes. Regeringens reform er underfinansieret med godt 500 mio. kr., hvilket regeringen dækker via en del af de positive strukturvirkninger som følge af reformen.

I fordelingsberegningerne er det den umiddelbare virkning reformelementerne som indgår. Dvs. det er beløbene før tilbageløb af moms og afgifter, der

Tabel 2
Lempelser og finansiering, der indgår i fordelingsberegninger

| | Regeringen | | Alternativ reformskitse | |
|-------------------------------------|------------------------|------------------|-------------------------|------------------|
| | Før tilbageløb | Efter tilbageløb | Før tilbageløb | Efter tilbageløb |
| <i>Lempelser</i> | ----- Mio. kr. ----- | | | |
| Højere topskattegrænse | 4.620 | 3.490 | 5.790 | 4.340 |
| Øget beskæftigelsesfradrag | 9.070 | 6.850 | 705 | 525 |
| Målråttede initiativer | - | - | 2.350 | 1.765 |
| Folkepension | 1.020 | 790 | - | - |
| Førtidspension | 90 | 70 | - | - |
| Erhvervsbeskatning | 275 (550) | 450 | - | - |
| <i>I alt</i> | <i>15.075 (15.350)</i> | <i>11.650</i> | <i>8.845 (8.845)</i> | <i>6.630</i> |
| <i>Finansiering</i> | ----- Mio. kr. ----- | | | |
| Erhvervsbeskatning | 870 (1.740) | 1.170 | 870 (1.740) | 1.170 |
| Indirekte beskatning af lønindkomst | 1.480 | 1.120 | 1.480 | 1.120 |
| Frdrag for grundforbedringer | 500 | 380 | 500 | 380 |
| Lavere overførsler | 3.010 | 2.270 | - | - |
| Lavere rentefradrag | 900 (3.900) | 2.960 | 1.800 (5.280) | 3.960 |
| Aftrapning af børnecheck | 260 | 210 | - | - |
| Folkepension | 720 | 550 | - | - |
| Højere afgifter | 2.570 | 2.180 | - | - |
| Uændret topskat for pensionister | 360 | 270 | - | - |
| <i>I alt</i> | <i>10.670 (14.540)</i> | <i>11.110</i> | <i>4.650 (8.920)</i> | <i>6.630</i> |
| Lempelser-finansiering | 4.405 (810) | 540* | 4.195 (-155) | 0 |

Anm.: Se bilag. *) I regeringens udspil "Danmark i arbejde - en skattereform" er reformen underfinansieret med 570 mio. kr., hvilket formentligt skal tilskrives afrunding. Befolkningen er inddelt i indkomstdeciler på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst på husstandsniveau. Ændringen i rådighedsbeløbet er beregnet som ændringen i den ækvivalerede disponible indkomst.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

fordeles på befolkningen, ligesom der ikke er taget højde for, hvordan arbejdsudbud mv. bliver påvirket af de enkelte tiltag.

Det fremgår af tabel 2, at der samlet set indgår godt 4 mia. kr. mere i lempelser end finansiering i fordelingsberegningerne i de to reformudspil. Dette skal i høj grad forklares med, at finansieringen fra rentefradraget er omkring 3.000 mio. kr. lavere i beregningerne, idet der tages udgangspunkt i reformens virkninger i 2022. Hovedparten af provenuvirkningen fra rentefradraget kommer efter 2022 i takt med, at grundlaget for negativ kapitalindkomst forventes at stige, samt at det nominelle loft for, hvornår det lavere rentefradrag virker, gradvist udhules af inflationen.

Derudover er det antaget, at den ændrede beskatning af erhvervslivet overvælttes med 50 pct. på husholdningerne via lavere lønninger, og deraf lavere overførsler (på grund af satsreguleringen). I bilaget er det nærmere beskrevet, hvordan de enkelte elementer konkret er inkluderet i beregningerne. Hvis rentefradrag og erhvervsbeskatning indgik fuldt ud ville regeringens reform være underfinansieret med 810 mio. kr., mens den alternative reform ville være overfinansieret med 155 mio. kr. (begge før tilbageløb), se tabel 2.

Hvordan bidrager de enkelte elementer til ændringen i rådighedsbeløbet?

Figur 2 viser, hvordan den lavere regulering af overførslerne og de øvrige elementer i regeringens

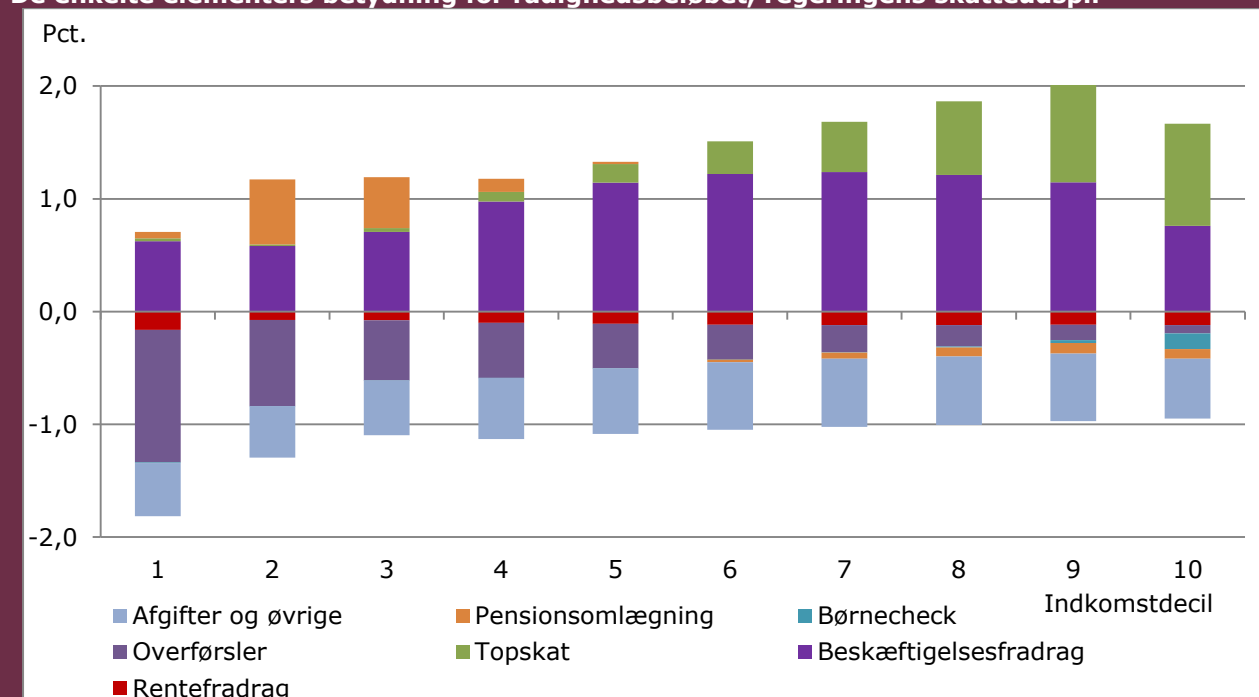
udspil hver især påvirker husholdningernes rådighedsbeløb. Den lavere regulering af overførslerne mindsker isoleret set rådighedsbeløbene i 1. indkomstdecil med 1,20 pct.point. Den samlede forhøjelse af beskæftigelsesfradraget på 9.070 mio. kr. (før tilbageløb) i regeringens reform udligner ikke dette indkomsttab, og øger kun rådighedsbeløbet med 0,6 pct.point for personer i det laveste indkomstdecil. Samtidigt sænker loftet over rentefradraget og de højere afgifter tilsammen rådighedsbeløbet i denne indkomstgruppe med godt 0,6 pct.point.

Den store stigning i det generelle beskæftigelsesfradrag har størst betydning for personer i 4.-8. indkomstdecil, hvor fradraget bidrager med omtrent 1 pct.point til rådighedsbeløbet. Betydningen af lempelsen af topskattegrænsen er størst for de højeste indkomstdeciler, og i 10. indkomstdecil bidrager lempelsen med 0,9 pct.point mod 0,76 pct.point fra beskæftigelsesfradraget. For alle indkomstgrupper reducerer de større afgifter og øget beskatning af fri bil mv. rådighedsbeløbene.

I den alternative reform indgår den lavere regulering af overførslerne ikke som et finansieringselement, og der er derfor heller ikke finansiering til den kraftige stigning i det generelle beskæftigelsesfradrag. Derimod afsættes 2.350 mio. kr. (før tilbageløb af moms og afgifter) til målrettede beskæftigelsesfradrag mv. (udover stigningen i beskæftigelsesfradraget på i alt 11,3 pct.point til enlige forsørgere, der fastholdes).

Figur 2

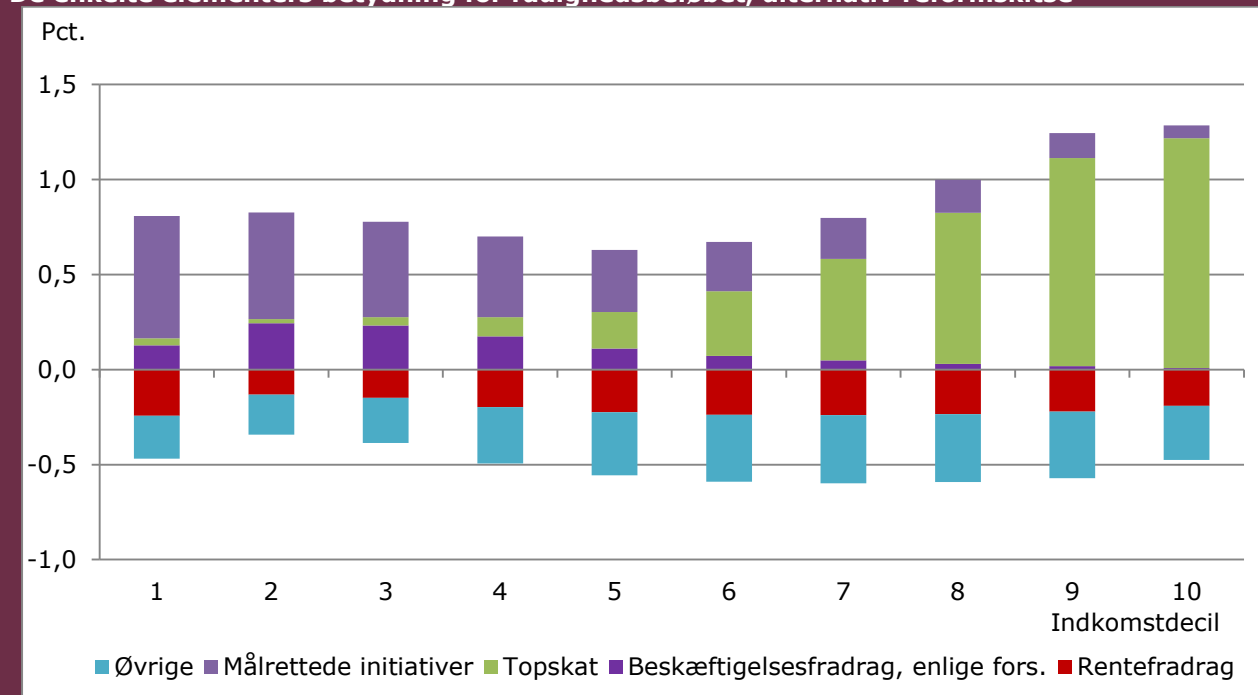
De enkelte elementers betydning for rådighedsbeløbet, regeringens skatteudspil



Anm.: Se bilag. Befolkningen er inddelt deciler på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst på husstandsni-
veau. Ændringen i rådighedsbeløbet er beregnet som ændringen i den ækvivalerede disponible indkomst.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

Figur 3

De enkelte elementers betydning for rådighedsbeløbet, alternativ reformskitse



Anm.: Se bilag. Befolkningen er inddelt deciler på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst på husstandsni-
veau. Ændringen i rådighedsbeløbet er beregnet som ændringen i den ækvivalerede disponible indkomst.
Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

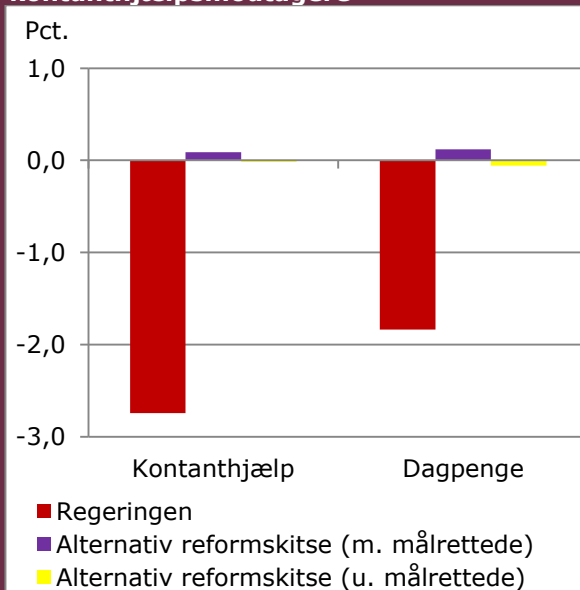
Disse kunne bl.a. bestå i øget beskæftigelsesfradrag til unge mellem 25 og 29 år, endnu højere fradrag til enlige forsørgere eller til at reducere ægtefælleafhængigheden i kontanthjælpsystemet, fx med et beskæftigelsesfradrag målrettet denne gruppe. Det fremgår af figur 3, at disse initiativer isoleret set øger rådighedsbeløbet med 0,65 pct.point. (på den måde de indgår i beregningerne, se bilag). Den mere præcise virkning af dette tiltag afhænger imidlertid af den specifikke udmøntning af fradraget.

I den alternative reform øges topskattegrænsen med ca. 17.000 kr. mere end i regeringens udspil, hvilket eksempelvis bidrager til at øge rådighedsbeløbet for personer i 10. indkomstdecil med 1,2 pct.point.

Den samlede stigning i rådighedsbeløb som følge af højere beskæftigelsesfradrag og topskattegrænse er dog mindre i den alternative reform, se figur 2 og 3. Dette skyldes, at der alene gives målrettede beskæftigelsesfradrag i den alternative reform, mens der er tale om en generel forhøjelse i rege-

Figur 4

Hvad betyder reformerne for dagpenge- og kontanthjælpsmodtagere



Anm.: Se bilag. Kontanthjælps- og dagpengemodtagere er afgrænset på baggrund af DREAM-registret. I figuren indgår familier med kontanthjælps- eller dagpengemodtagere, som har været på den pågældende ydelse mindst 80 pct. af året 2010.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

ringens udspil, hvilket især øger indkomsten for familier i de øverste indkomstdeciler.

Reguleringen af overførslerne betyder, at personer, der er på kontanthjælp det meste af året, får reduceret deres rådighedsbeløb med knap 3 pct., se figur 4. Dette afspejler, at den månedlige udbetalte kontanthjælp falder med knap 4.000 kr. svarende til efter-skat værdien af reduktionen af ydelserne (i forhold til gældende regler)¹. Dertil kommer det lavere rentefradrag samt stigningen i afgifterne. Familier med dagpengemodtagere får sænket deres rådighedsbeløb med knap 2 pct. som følge af regeringens udspil.

I den alternative reform er rådighedsbeløbet derimod stort set uændret, se figur 4, hvilket især skyldes, at overførslerne ikke reguleres ned. Samtidigt kompenserer det målrettede beskæftigelsesfradrag familierne med dagpenge- og kontanthjælpsmodtagerne for det lavere rentefradrag, stigningen i afgifterne mv. Billedet ændrer sig dog ikke markant, hvis det målrettede beskæftigelsesfradrag i stedet udbetales som et almindeligt beskæftigelsesfradrag, se figur 4.

Hvis pengene til de målrettede initiativer i stedet bruges til at give en generel forøgelse af beskæftigelsesfradraget vil familier i 1. indkomstdecil få reduceret deres rådighedsbeløb en smule, men dog væsentligt mindre end i regeringens udspil, se figur 5.

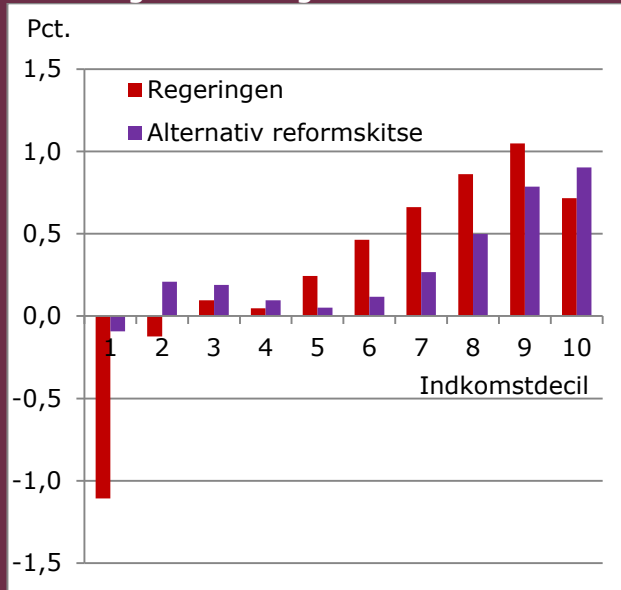
I alle de øvrige indkomstdeciler vil der stadig være tale om en stigning i rådighedsbeløbet. Samlet set vil Gini'en vokse med 0,19 pct.point. I den situation skønnes reformen at give ca. 2,6 mia. kr. i kraft af afledte dynamiske effekter – dvs. fortsat ikke langt fra de 3 mia. kr., som er målet i regeringsgrundlaget.

Kontakt:

Ledende økonom
Jonas Zielke Schaarup
joz@kraka.org
+45 5190 7497

¹ Reelt indebærer forslaget at overførslernes købekraft kan stige lidt frem mod 2022, men at de altså er ca. 5 pct. mindre end under gældende regler.

Figur 5
Ændring i rådighedsbeløb uden målrettede beskæftigelsesfradrag i alternativ reform



Anm.: Se bilag. Befolkningen er inddelt deciler på baggrund af den ækvivalerede disponible indkomst på husstandsniveau. Ændringen i rådighedsbeløbet er beregnet som ændringen i den ækvivalerede disponible indkomst. Kilde: Egne beregninger på baggrund af en fuldtælling af befolkningen.

Bilag: Beregningsforudsætninger

Til at beregne effekterne på indkomstfordelingen af de to reformer er der overordnet anvendt samme beregningsforudsætninger, som i Kraka-analysen "Fordelingsvirkninger af regeringens forslag til en skattereform". Beregningerne i denne analyse adskiller sig dog ved, at flere finansieringselementer er forsøgt medtaget i fordelingsanalysen. Det drejer sig bl.a. om øget erhvervsbeskatning, herunder øget lønsumsafgift for finansielle virksomheder. Dertil kommer de målrettede beskæftigelsesfradrag, der indgår i den alternative reformskitse.

Beregningerne tager udgangspunkt i indkomstdata for 2010 omregnet til 2012-niveau på baggrund af satsreguleringsprocenten. Der er regnet på effekten af reformen, som den ser ud i 2022. Dette har specielt betydning for, hvordan virkningen af rentefradraget indgår. Alle effekter er efter skat, men før tilbageløb i form af forbrugsafgifter og uden adfærdseffekter.

Med henblik på at kunne sammenligne købekraften af den disponible indkomst på tværs af familier med forskellig størrelse, er indkomsterne opgjort på husstand og derefter ækvivaleret med en faktor på 0,6. Ækvivaleringsfaktoren betyder, at beregningerne tager højde for stordriftsfordele i familier med flere voksne, fx at de kan dele faste udgifter, som licenser og forsikringer mellem sig. Børn indgår med samme vægt som voksne i beregningen. Dette svarer til den metode som Finansministeriet

anvender, se fx Finansministeriet, Fordeling og Incitament 2004.

I det følgende gives en kort gennemgang af, hvordan reformernes elementer er implementeret i beregningerne af fordelingsvirkningerne.

Målrættede beskæftigelsesfradrag

Den alternative reform betyder, at godt 2.300 mio. kr. (før tilbageløb) skal fordeles som målrættede beskæftigelsesfradrag. Med henblik på at illustrere hvordan dette initiativ kan påvirke indkomstfordelingen er de 2.300 mio. kr. beregningsteknisk fordelt på følgende måde. Omkring 4/5 er fordelt som et beskæftigelsesfradrag på 6 pct. indtil en lønindkomst på 250.000 kr. om året. Personer med en lønindkomst over 250.000 kr. modtager ikke beskæftigelsesfradraget. Den resterende 1/5 udbetales som et almindeligt beskæftigelsesfradrag til enlige forsørgere på 5,6 pct. Inklusiv dette ekstra fradrag får denne gruppe dermed næsten firedoblet deres beskæftigelsesfradrag.

Afdæmpet vækst i overførselsindkomster

Overførslerne er reduceret med 5,1 pct. i forhold til 2012-niveau. I beregningen er førtidspension ikke medtaget. Ligesom folkepensionister, der ikke har anden indkomst end deres folkepension, ikke medtages, da de ifølge udspillet kompenseres fuldt ud. SU, boligstøtte og boligsikring er heller ikke sat ned.

Omlægning fra grundbeløb til pensionstillæg

I beregningerne er det antaget, at personer, der i dag kun har grundbeløbet eller mindre udbetalt i folkepension (dvs. deres pensionstillæg er helt aftrappet) får reduceret deres samlede udbetalte folkepension med 13.600 kr. (før skat). Personer, der i data modtager den fulde folkepension eller mere, får øget deres folkepensionsudbetaling med 4.500 (øget supplerende pensionstillæg) og 750 kr. (forhøjet pensionstillæg) før skat.

Regulering af visse afgifter

Det er beregningsteknisk antaget, at afgifterne fordeler sig proportionalt med indkomsten.

Højere generelt beskæftigelsesfradrag og topskattegrænse

I beregningen indgår skatteværdien af at hæve hhv. beskæftigelsesfradraget og topskattegrænsen. I beregningerne af regeringens reform er der taget højde for, at personer over pensionsalderen ikke er omfattet af den forhøjede topskattegrænse.

Lavere fradragsværdi af negativ kapitalindkomst

Loftet for negativ kapitalindkomst over 50.000 kr. for enlige og 100.000 kr. for ægtepar er nominelt fastsat og i takt med den generelle indkomstfremgang er der således gradvist flere, der har renteudgifter over loftet. Provenuet fra den lavere fradragsværdi er opgjort med fuldt indfasede ændringer i 2022 og udgør ca. 1 mia. kr. i fordelingsberegningen af regeringens udspil. I beregningen af den alternative reform indgår et provenu på omkring 1,8 mia. kr.

Aftrapning af børnefamilieydelsen

I beregningen er der lagt til grund, at børnefamilieydelsen aftrappes med 2 pct. af indkomstgrundlaget for topskatten, der overstiger 700.000 kr. For ugifte foretages aftrapningen hos den ægtefælle, der modtager ydelsen. For ægtefæller beregnes aftrapningen først på baggrund af indkomsten hos den ægtefælle, der har den højeste indkomst. Evt. overskydende ydelse aftrappes derefter hos den anden ægtefælle, såfremt denne ægtefælle har en indkomst over 700.000 kr. Det er antaget, at indkomstaftapningen er fuldt indfaset i 2014.

Lavere rejsefradrag, arbejdsudleje, øget beskatning af udenlandsk lønindkomst, fri bil, dieselbiler og ophævelse af fradrag for grundforbedringer

Elementer rettet mod lønmodtagere er fordelt som et negativt beskæftigelsesfradrag med et loft på 2.700 kr. Ophævelsen af fradraget for grundforbedringer er fordelt som en proportional forøgelse af ejendomsværdiskatten.

Ændret erhvervsbeskatning

Der er regnet med 50 pct. overvæltning af beskatningen. Beskatningen er indregnet som en proportional reduktion af den disponible indkomst.