

DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

Den personlige indkomstfordeling
og indkomstudjævningen over
de offentlige finanser

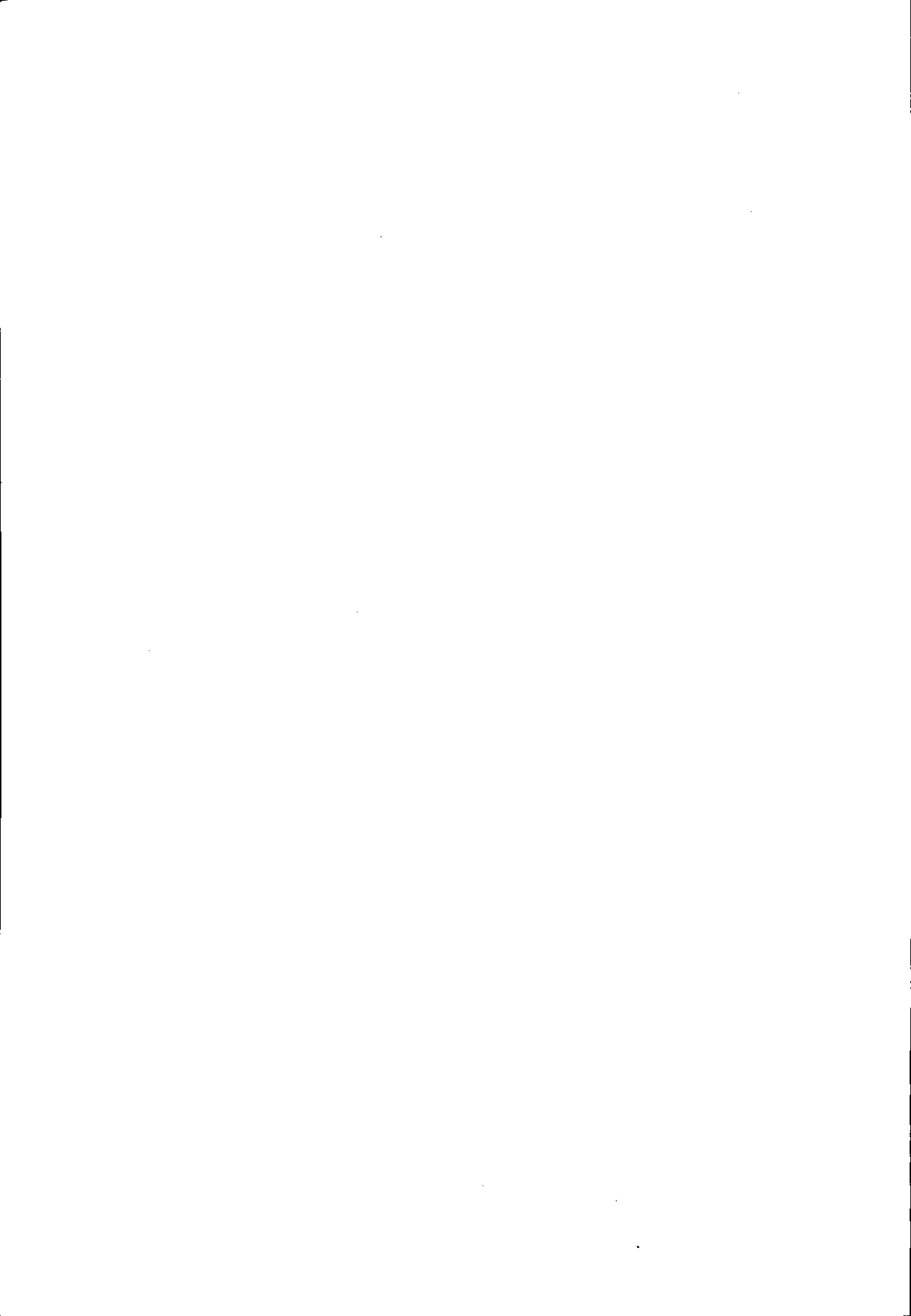
STATENS TRYKNINGSKONTOR
KØBENHAVN 1967

Siden oprettelsen af Det økonomiske Råd i efteråret 1962 har formandskabet i henhold til § 3 i lov nr. 302 af 5. september 1962 om økonomisk samordning offentliggjort følgende redegørelser:

1. Redegørelse til regeringen vedrørende det realøkonomiske grundlag for de kommende måneders økonomisk-politiske afgørelser. 18. december 1962. *Stencileret*.
2. Hovedtendenser i indkomstudviklingen for de vigtigste samfundsgrupper 1955-1962. Redegørelse afgivet til statsministeren 25. februar 1963. *Trykt*. 2,50 kr.
3. Redegørelse til regeringen vedrørende den økonomiske situation. 16. september 1963. *Stencileret*.
4. Strukturproblemer i dansk landbrug. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en langsigtet landbrugspolitik. Maj 1964. *Trykt*. 4 kr.
5. Indkomstramme og indkomststatistik. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på udformningen af en indkomstpolitik i den aktuelle situation. November 1964. *Trykt*. 4 kr.
6. Bygge- og boligpolitikken og dens sammenhæng med den økonomiske politik i øvrigt. Redegørelse afgivet til regeringen. Juni 1965. *Trykt*. 4,50 kr. (udsolgt)
7. Den økonomiske udvikling i 1965. En redegørelse til regeringen med særligt henblik på indkomstudviklingen og mulighederne for at føre indkomstpolitik. Oktober 1965. *Fotografisk trykt*. 5 kr.
8. Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år. August 1966. *Trykt*. 8,50 kr.
9. Konjunktursituation, indkomstpolitik og indkomststatistik. Redegørelser afgivet til regeringen september og december 1966. *Trykt*. 8,50 kr.
10. Konjunktursituationen i efteråret 1967. Redegørelse afgivet til regeringen september 1967. *Trykt*. 8 kr.
11. Den personlige indkomstfordeling og indkomstudjævningen over de offentlige finanser. November 1967. *Trykt*. 8,50 kr.
12. Dansk økonomi i efteråret 1968. (Herunder en særlig landbrugsredegørelse). September 1968. *Fotografisk trykt*. 9 kr. (udsolgt).
13. Indkomststatistik 1968. December 1968. *Trykt*. 9 kr.
14. Konjunkturudsigterne for 1969. April 1969. *Stencileret*.
15. Udviklingen i Danmarks internationale konkurrenceevne. Maj 1969. *Trykt*. 9 kr.
16. Dansk økonomi i efteråret 1969. September 1969. *Trykt*. 10 kr. (udsolgt).
17. Boligmarkedet og boligbyggeriet. Problemer og perspektiver. Maj 1970. *Trykt*. 12 kr.

De trykte redegørelser kan fås i boghandelen, de stencilerede ved henvendelse til Det økonomiske Råds sekretariat, Nørre Voldgade 68, 1358 København K.
Distribution til boghandelen gennem Danske Boghandlers Kommissionsanstalt.

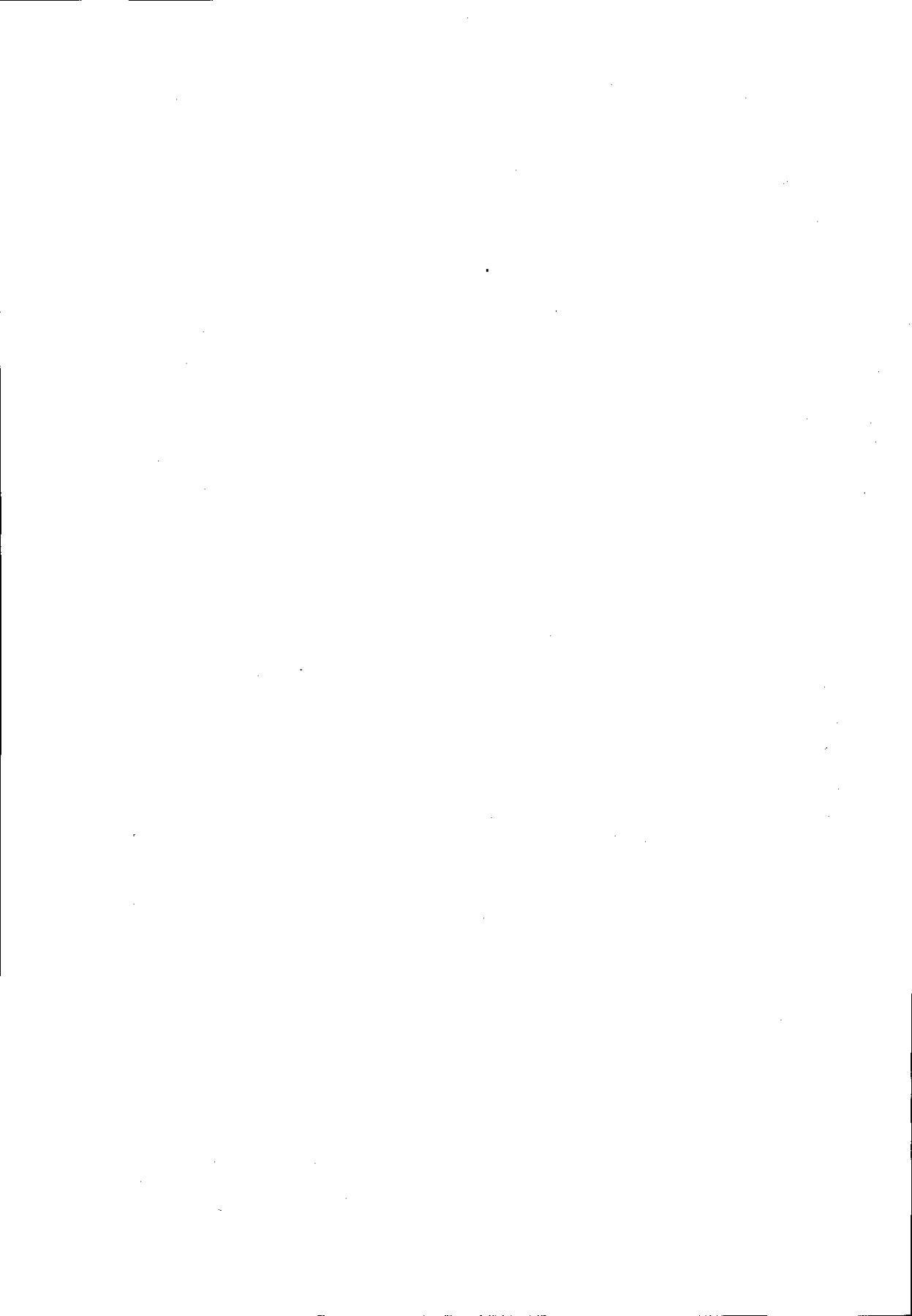
Den personlige indkomstfordeling
og indkomstudjævningen over
de offentlige finanser



DET ØKONOMISKE RÅD
FORMANDSKABET

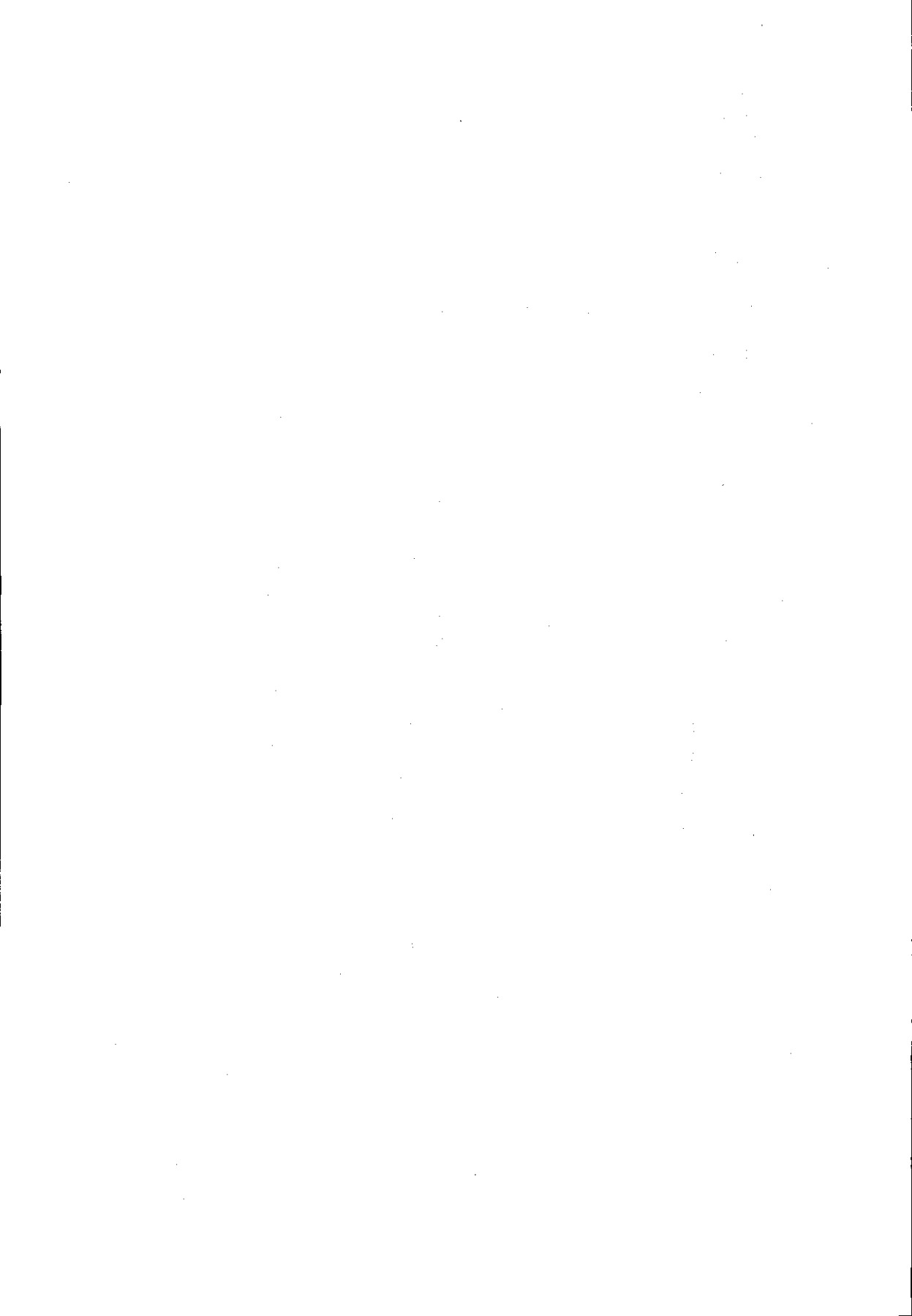
Den personlige indkomstfordeling
og indkomstudjævningen over
de offentlige finanser

STATENS TRYKNINGSKONTOR
KØBENHAVN 1967



Indhold

Fremsendelsesskrivelse	7
I. Baggrunden for undersøgelsen	9
II. Det statistiske grundlag	13
III. Beskrivelse af den personlige indkomstfordeling og af udviklingen heri	18
IV. Lavindkomstgrupperne ifølge skattestatistikken	38
V. Indkomstudjævningen over de offentlige finanser	
Tidligere undersøgelser	43
Undersøgelsen for 1963	47
Sammenfatning	57
VI. Belysning af forskellige sider af indkomstskattesystemet i perioden 1955/56-1965/66	60
VII. Sammenfatning og slutbemærkninger	72
Bilag 1: Udviklingen i de ansatte indkomster for forskellige hovedgrupper af indkomstmødtogere 1955-1963	78
Bilag 2:	
A. Oversigt over kilder til og anvendte fremgangsmåder ved beregning af indkomstfordelingen over de offentlige finanser i året 1963...	82
B. Overslag over størrelsesordenen af underdeklarationen m. v. i skatteåret 1964/65	85
Bilag 3: Redegørelse for den anvendte fremgangsmåde ved beregning af størrelsen af de personlige skatter under alternative forudsætninger om indkomstens størrelse og udviklingen heri i perioden 1951/52 - 1965/66...	88



Til regeringen

Nærværende redegørelse, der afgives i medfør af § 3, stk. 3 i lov om økonomisk samordning, er udarbejdet efter at dens indhold har været drøftet i Det økonomiske Råd i juni og november 1967. Tillige har professorerne Jørgen S. Dich og Kjeld Philip som særlig sagkyndige deltaget i drøftelserne om redegørelsen, hvis udformning formandskabet imidlertid alene er ansvarlig for.

Redegørelsen må ses i forlængelse af det indkomststatistiske materiale, der tidligere har været fremlagt af formandskabet, dog med den forskel, at man i denne undersøgelse har analyseret indkomstfordelingen på personer, medens tidligere indkomststatistiske redegørelser navnlig har beskæftiget sig med fordelingen på indkomstarter, d. v. s. udviklingen i lønindkomster på den ene side og selvstændiges restindkomster på den anden side. Redegørelsen må samtidig ses i sammenhæng med den i 1966 offentliggjorte undersøgelse af formueudviklingen og udviklingen i formuefordelingen.

Med henblik på den fordelingspolitiske diskussion har man tillige fundet det af interesse at forsøge at belyse den omfordeling, der finder sted gennem

skatte- og afgiftspolitikken og det offentlige udgiftspolitik. En sammenligning af resultaterne af denne del af undersøgelsen med tidligere her i landet foretagne beregninger af denne karakter tyder på, at graden af omfordeling over de offentlige finanser har været voksende gennem efterkrigstiden.

Det er flere steder i redegørelsen fremhævet, at det skattestatistiske materiale, undersøgelsen er baseret på, er behæftet med en række mangler, som gør det nødvendigt at tage visse forbehold over for undersøgelsens resultater. Ved eventuelle fremtidige undersøgelser af denne karakter må det forventes, at nogle af disse vanskeligheder ikke vil gøre sig gældende i samme grad, idet det kan forudses, at skattesystemets omlægning og anvendelse af databehandling som led i skatteopkrævningen også vil føre til en forbedring af skattestatistikken. Vanskelighederne ved en præcis indkomstopgørelse specielt for de selvstændige vil dog fortsat være store. Det er derfor af afgørende betydning, at der samtidig skabes forudsætninger for en gradvis udbygning af indkomststatistikken i øvrigt.

København, den 27. november 1967.

Carl Iversen

Formand

N. V. Skak-Nielsen

Anders Ølgaard



I. Baggrunden for undersøgelsen

1. De hidtidige drøftelser i Det økonomiske Råd vedrørende udviklingen i indkomstniveauet og indkomstfordelingen har i det væsentlige fundet sted på grundlag af et materiale, der belyser udviklingen i henholdsvis lønindkomster og restindkomster og dermed i lønkvoten, totalt og for de enkelte sektorer. Da man ved sådanne opgørelser går ud fra den funktion, indkomstmotagerne har haft i produktionsprocessen, taler man i denne forbindelse om *den funktionelle indkomstfordeling*. Indkomster, som ikke er vederlag for en produktiv indsats – d. v. s. overførselsindkomster som folke- og invalidepension eller andre former for indkomstoverførsel – medregnes ikke ved opgørelser vedrørende den funktionelle fordeling.

I modsætning hertil tager opgørelser vedrørende *den personlige indkomstfordeling* sigte på at belyse fordelingen på persongrupper af de samlede personlige indkomster, der for den enkelte både kan bestå af løn, indtægt af selvstændig erhvervsvirksomhed, renter¹ og udbytter og

af de nævnte overførselsindkomster fra det offentlige. I den danske statistik vedrørende de personlige indkomster (skattestatistikken) sondres der ikke mellem de forskellige indkomstarter.

2. At det fortrinsvis har været den funktionelle indkomstfordeling, der har været taget op til drøftelse i Det økonomiske Råd, skyldes, at der er en nær sammenhæng mellem disse fordelingsproblemer og løn- og prisdannelsen. Rådets drøftelser har dog vist, at der i forbindelse med den indkomstpolitiske diskussion er behov for en belysning af begge sider af indkomstfordelingen. Endvidere synes de hidtidige drøftelser at have vist, at man ikke i praksis kan sondre så skarpt mellem den funktionelle og den personlige indkomstfordeling, som man ud fra mere teoretiske overvejelser kunne være tilbøjelig til. En del af de ønsker om udbygning af indkomststatistikken, der er kommet frem under drøftelserne, tager således samtidig sigte på både den funktionelle og den personlige fordeling.

1. Renter af lånt kapital betragtes ofte – således også i den danske nationalindkomststatistik – som en overførselsindkomst. Dette betyder dog ikke, at der ved opgørelser efter funktionelle kriterier ses bort fra denne del af kapital aflønningen, men kapital aflønningen tilregnes ved funktionelle opgørelser i sin helhed virksomhederne.

3. Som eksempel på et sådant »blandet« spørgsmål kan nævnes ønsket om en udbygning af løn- og restindkomstopgørelserne med opgørelser over udviklingen i restindkomsten pr. virksomhed. Det er blevet indvendt mod den hidtidige statistik, at man ud fra lønstatistikken umid-

delbart kan belyse udviklingen i gennemsnitslønnen pr. lønmodtager, medens man ikke har tilsvarende muligheder for så vidt angår de selvstændige, hvor statistikken alene giver en belysning af indtægtsudviklingen for et helt erhverv eller en gruppe af virksomheder under ét.

Når man ikke med udgangspunkt i restindkomsterne har foretaget beregninger af udviklingen i gennemsnitsindkomsten pr. selvstændig, skyldes det, at sådanne gennemsnitstal kun ville have mening, hvis man kunne regne med, at de enkelte brancher var præget af en nogenlunde fast og ensartet virksomhedsstruktur i henseende til størrelsen af de enkelte virksomheders produktion, omsætning og kapitalapparat m. v. I de mange brancher og erhverv, der præges af forøget virksomhedskoncentration og en forøgelse af virksomhedernes kapitalapparat, vil det ikke være rimeligt at beregne tal for stigningen i indkomsten pr. virksomhed, uden at man forsøger at tage hensyn til disse forskydninger, hvad der giver anledning til betydelige principielle og praktiske problemer. Sammenligninger mellem udviklingen i gennemsnitsindkomsterne for lønmodtagere og selvstændige kan derfor bedre foretages på grundlag af oplysningerne om de personlige indkomster.

4. Tydeligst kommer nødvendigheden af at tage hensyn til såvel den funktionelle som den personlige indkomstfordeling måske til udtryk i forbindelse med diskussionen om særlige indkomstforhøjelser til grupper med lave indkomster. I relation til lønmodtagerne vedrører denne diskussion både forholdet mellem indtægtsarterne (den funktionelle fordeling)

og den personlige fordeling mellem lønmodtagerne indbyrdes. Begge sider af indkomstfordelingen kommer ligeledes frem i forbindelse med diskussionen om landbrugsstøtteordningernes udformning, og hvad angår de rene overførselsindkomster, vil fastsættelsen af disses højde kunne virke ind på bl. a. lønfastsættelsen og dermed på den funktionelle fordeling. Når man vil overveje mulighederne for ændringer i indkomststrukturen til fordel for de grupper, der har de laveste indkomster, er det således ikke muligt at sondre skarpt mellem påvirkning af henholdsvis den funktionelle og den personlige indkomstfordeling.

Medens antallet af lønmodtagere på forskellige løntrin kan belyses på grundlag af Dansk Arbejdsgiverforenings lønstatistiske materiale, giver kun skattestatistikken tilsvarende oplysninger for andre grupper af indkomstmodtagere. En generel belysning af lavindkomstproblemerne må derfor i første række ske på skattestatistisk grundlag.

5. Historisk har man i den økonomisk-politiske diskussion om fordelingsproblemerne lagt størst vægt på fordelingen på indkomstarter: lønindkomster over for kapitalindkomster, for kapitalindkomsternes vedkommende med noget skiftende vægt på den yderligere sondring mellem indkomst af jordbesiddelse og indkomst af andre former for kapitalbesiddelse. I en svensk undersøgelse¹ forklares dette bl. a. med, at der har været en tendens til at betragte den funktionelle fordeling som mere eller mindre identisk

1. Ragnar Benzel: *Inkomstfordelingen i Sverige*, udg. af Industriens Utredningsinstitut, Stockholm 1952.

med en fordeling mellem samfundsgrupperne lønmodtagere og kapitalejere, idet de øvre indkomstklasser i en fordeling efter indkomsternes højde er blevet opfattet som bestående af kapitalejere, de lavere af lønmodtagergrupperne. Heraf ville igen følge, at en forskydning i den funktionelle fordeling i retning af øget lønkvote automatisk ville føre til udjævning af indkomsternes fordeling på indkomstintervaller. Allerede det forhold, at også lønmodtagere har formue, bevirker dog, at man ikke uden videre kan sætte lighedstegn mellem de funktionelle og de personelle sider af indkomstfordelingen, og hertil kommer, at der findes andre betydelige fordelingsmæssige problemer end dem, der har direkte sammenhæng med inddelingen i arbejdsindkomster og kapitalindkomster, jfr. det ovenfor anførte om de forskellige lav-indkomstgrupper. I denne forbindelse kan også henvises til, at det til stadighed har været en bredt accepteret målsætning, at det offentlige gennem skatte- og afgiftssystemets indretning og gennem udgiftspolitikken bør sigte på en mindskning af forskellene i de personlige indkomster, uanset indkomststart. Som et udslag heraf indgår virkningen i denne henseende af de forskellige økonomisk-politiske indgreb som et afgørende moment i den politiske vurdering af deres ønskelighed.

6. Når der kan være grund til at foretage en nærmere analyse af udviklingen i den personlige indkomstfordeling, må dette dog også ses i lyset af, at forholdet mellem de samlede lønindkomster og de samlede restindkomster har vist sig at ligge temmelig fast over længere tidsrum.

Som fremhævet i slutningen af for-

mandskabets redegørelse af december 1966 er dette ikke ensbetydende med, at også forholdet mellem arbejdskraft-aflønningen og profitten pr. kapitalenhed har ligget fast. Da den mængdemæssige forsyning med realkapital er vokset væsentligstærkere end arbejdskraftudbudet, er det relativt stabile forhold mellem de samlede arbejdsindkomster og den samlede kapitalaflønning udtryk for, at aflønningssatserne for arbejdskraften er steget væsentligt, medens der for realkapitalen over længere perioder ikke kan påvises en sådan udvikling.

Det er imidlertid et åbent spørgsmål, i hvor høj grad denne forskydning i aflønningssatserne for arbejdskraft og kapital kan forklares ved de indkomstpolitiske dispositioner, herunder den førte lønpolitik. I hvert fald hænger forskydningen tillige sammen med sådanne faktorer som det højere uddannelsesnivea og den tekniske udvikling, mulighederne for at erstatte arbejdskraft med kapital og udviklingen i den samlede (private og offentlige) opsparing, d. v. s. faktorer, der er mere eller mindre upåvirkede af de indkomstpolitiske dispositioner. Bl. a. på denne baggrund har der fra formandskabets side været givet udtryk for, at der antagelig kun vil være relativt begrænsede muligheder for at påvirke aflønningsforholdet mellem arbejde og kapital over løn- og prisfastsættelsen.

Da fordelingspolitiske hensyn imidlertid, jfr. punkt 5, spiller en fremtrædende rolle i den økonomiske politik, synes konsekvensen af, at der som anført kun synes at være begrænsede muligheder for påvirkning af faktorindkomsternes fordeling, at måtte blive, at interessen i så meget højere grad samler sig om udvik-

lingen af de personlige indkomster og om den påvirkning af indkomstfordelingen, der sker gennem beskatningen, indkomstoverførslerne over de offentlige kasser og ved, at det offentlige helt eller delvis vederlagsfrit stiller ydelser til rådig-

hed for borgerne (skoler, hospitaler etc.). På baggrund af det her anførte har formandskabet fundet det hensigtsmæssigt med nærværende redegørelse at tage de lige nævnte spørgsmål op til mere udførlig belysning.

II. Det statistiske grundlag

1. Den eneste kilde til oplysninger om, hvorledes de samlede personlige indkomster er fordelt, er statistikken over indkomstansættelserne til den personlige indkomstbeskatning. På forskellige områder er det muligt at supplere skattestatistikens oplysninger om indkomstforholdene, men det foreliggende materiale er af yderst forskelligartet karakter, og kun en ringe del af materialet tager sigte på at belyse, hvad den enkelte inden for den ene eller anden gruppe alt i alt har tjent i en bestemt periode. Derimod gives der ved gennemsnitstal, normtal eller indeks oplysning om, hvordan udviklingen har formet sig, eller hvorledes indtjeningsforholdene inden for en branche varierer med omsætningens størrelse, lageromsætningshastighed m. v. Arbejdsgiverforeningens lønstatistik, omfattende såvel arbejdere som funktionærer, er en vigtig kilde til oplysning om lønudviklingen og om lønforskelle fra fag til fag, men er ikke en indkomststatistik i egentlig forstand, da den alene kan give oplysning om gennemsnitlig timefortjeneste for de i det pågældende kvartal beskæftigede, hvortil kommer periodevise oplysninger om lønspredningen. Arbejdsledigheden og variationer heri kommer således ikke i betragtning. Det af Landsøkonomisk Driftsbureau indsamlede regnskabsmateriale kommer lidt nærmere til en egentlig

indkomststatistik, for så vidt som det tager sigte på at opgøre indtjeningen i driftsåret. Af hensyn til sammenligneligheden af tallene og den videre analyse af rentabiliteten for forskellige brugsstørrelser og vilkårene for de enkelte driftsgrene ser driftsbureauet imidlertid bort fra de fra brug til brug stærkt varierende belåningsforhold.

Den beskrivelse af den personlige indkomstfordeling, som gives i det følgende, har derfor udelukkende måttet baseres på det foran nævnte skattestatistiske materiale.

2. Statistikken giver oplysning om selvangivernes samlede skattepligtige indkomster (= ansatte indkomster), d. v. s. det beløb, der fremkommer på selvangivelsen efter fradrag af skatter, forsikringer, kontingenter, lønmodtagerfradrag, renter af gæld, underskud på fast ejendom, fradrag for kapitalbinding m. v. Ud over disse fradrag, som foretages af selvangiverne, foretager skattemyndighederne, før skatten beregnes, fradrag for hustruindkomst og for merindkomst, ligesom der efter særlige regler beregnes nedslag i indkomsten for folkepensionister m. fl. Det indkomstbegreb, der opereres med i skattestatistikken, er efter det anførte indkomsten før disse af skattemyndighederne foretagne fradrag og nedslag.

Da skattefradraget er den dominerende post blandt fradragene, ligner det anvendte indkomstbegreb begrebet den personlige disponible indkomst, d. v. s. indkomsten efter betaling af direkte skatter.

Det ville være ønskeligt også at kunne give en beskrivelse af indkomstfordelingen på grundlag af oplysninger om den samlede indkomst før fradrag (bortset fra renter af gæld) og om samlet indkomst minus skat. Den foreliggende statistik giver imidlertid kun oplysninger herom for et enkelt år, nemlig skatteåret 1957/58 (i hovedsagen indkomst indtjent i 1956). For hovedstadskommunerne har man dog oplysninger om samlet indkomst frem til 1961.

Som nærmere omtalt i kapitel V ville det ligeledes være af betydelig interesse at kende indkomstfordelingen, som den ville være, når man ser bort fra de såkaldte transfereringsindkomster, d. v. s. indkomstoverførsler i form af folke- og invalidepension m. m. fra det offentlige til borgerne. Udarbejdelse af sådanne oversigter forudsætter kendskab til sammensætningen af den enkeltes indkomst, og dette kendskab kan alene fås ved gennemgang af grundmaterialet (selvangivelserne). En sådan statistik måtte derfor i givet fald udarbejdes på grundlag af et udsnit af befolkningen.

Når skattestatistikens tal benyttes til en belysning af indkomstforholdene, må det endvidere erindres, at selvangivelsernes indtægtsoplysninger ikke vedrører enkeltpersoner. Navnlig er det af betydning, at hustruens indkomst indgår i den oplyste ansatte indkomst.

3. En nøjagtig opgørelse af de enkelte personers indkomst er af mange grunde

vanskelig at foretage, og i et vist omfang må summariske regler træde i stedet for en individuel vurdering. Blandt de forhold, der må have i erindring, må først og fremmest nævnes afskrivningsreglerne og principperne for værdiansættelse af lagerbeholdninger og besætninger. Herudover kan nævnes lejeværdiansættelserne for bolig i egen ejendom og værdiansættelsen for naturalieindkomst, som f. eks. kost og logi, hvor dette indgår som en del af lønnen, eller selvstændiges forbrug af egne produkter.

I det omfang, der gennemføres ændringer i reglerne for opgørelse af den skattepligtige indkomst, vil dette påvirke tallene for ansat indkomst og dermed også indkomstfordelingen. I den betragtede periode er der sket en udvidelse af adgangen til at foretage skattemæssige afskrivninger, ligesom der er indført adgang til at foretage skattefri henlæggelser til investeringsfunds. Disse ændringer har påvirket indkomstudviklingen for henholdsvis lønmodtagere og selvstændige i retning af lavere stigningsprocenter for de selvstændige. Endvidere må den udvidelse af fradragsbestemmelserne, der er sket i den betragtede periode, antages at have påvirket forholdet mellem faktisk og ansat indkomst forskelligt for forskellige befolkningsgrupper.

4. Bortset fra de allerede nævnte vanskeligheder foreligger ved anvendelsen af skattestatistikken det særlige problem, at indkomsterne ikke opgives fuldt ud til skattevæsenet.

Skatteunddragelsernes omfang illustreres sædvanligvis ved beregninger, der sammenholder de samlede ansatte indkomster ifølge skattestatistikken med

skøn over den del af den samlede nationalindkomst, der bliver til personlig indkomst, tillagt summen af indkomstoversførsler over det offentlige.

Sådanne beregninger er dog meget usikre allerede på grund af usikkerheden ved nationalindkomstopgørelserne, og det er ikke muligt ad denne vej at indkredse omfanget af de egentlige skatteunddragelser, idet man alene kan nå frem til et – meget betydeligt – forskelsbeløb, der angiver den samlede virkning af skatteunddragelse og forskelle i indkomstdefinitioner. Ved den belysning, der i kap. V søges foretaget af påvirkningen af indkomstfordelingen over de offentlige finanser, har det dog på visse punkter været nødvendigt at foretage en – summarisk – opregning fra ansat til faktisk indkomst. I forbindelse med redegørelsen herfor i bilag 2 er der givet et overslag over den samlede virkning af skatteunddragelser og forskelle i indkomstdefinitioner. I den beskrivelse af indkomstfordelingen og udviklingen heri, der gives i kap. III, samt ved belysningen af lavindkomstgrupperne i kap. IV, har man derimod ikke ment det muligt at korrigere tallene ifølge skattestatistikken.

Hvis man kan antage, at det procentvise forhold mellem ansat indkomst og det ikke opgivne indkomstbeløb gennem tiden er nogenlunde konstant i de forskellige indkomstintervaller og for forskellige grupper af indkomstmodtagere, vil det statistiske billede af udviklingen i indkomstfordelingen, som det fremtræder i kapitlerne III og IV, ikke komme til at lide af misvisning, selv om der ikke har kunnet korrigeres for skatteunddragelserne. I denne forbindelse kan nævnes, at Benzell i den foran citerede undersøgelse

af indkomstfordelingen i Sverige har fundet holdepunkter for at antage, at de forskydninger i indkomstfordelingen, der kan konstateres på grundlag af udviklingen i de ansatte indkomster, stemmer nogenlunde overens med dem, man ville kunne konstatere, hvis man havde været i besiddelse af fuldstændige oplysninger om indkomsterne.

Det er ikke på det foreliggende grundlag muligt at vurdere, om det vil være rimeligt at gå ud fra en tilsvarende antagelse for Danmarks vedkommende. Under alle omstændigheder giver de for lave indkomstangivelser dog anledning til mindre misvisning, når det gælder om at vurdere *udviklingen i indkomstfordelingen*, end når det drejer sig om belysning af graden af ulighed i *fordelingen på det enkelte tidspunkt*.

Selv om redegørelsen i det følgende især belyser udviklingen i indkomstfordelingen gennem tiden, beskæftiger den sig dog også med fordelingen på det enkelte tidspunkt og det er her en afgørende svaghed ved tallene, at man ikke har fuldstændige oplysninger om indkomsterne, idet man som følge af forskelle i unddragelsesmuligheder må regne med, at underdeklarationsprocenten er større for selvstændige end for lønmodtagere. For begge gruppers vedkommende kan der endvidere være forskelle i underdeklarationsprocenten for henholdsvis højere og lavere indkomster, uden at det er muligt med sikkerhed at vurdere, i hvilken retning sådanne forskelle går.

5. Den meget betydelige variation i indkomstens størrelse fra person til person, som materialet viser, skyldes ikke blot

en eksisterende ulighed i indtjeningsforholdene fra gruppe til gruppe, men afspejler bl. a. også *indkomstens variation med alderen*. Det foreliggende primærmateriale omfatter således foruden »de aktive aldersklasser« et stort antal unge, herunder børn, lærlinge og studerende¹ samt et – voksende – antal ældre, hvis indkomst for en væsentlig del består af pensionsydelse. Allerede af denne grund vil det samlede materiale vise en betydelig indkomstspredning. Hertil kommer de svingninger i indkomsterne inden for iøvrigt ensartede grupper, som vil gøre sig gældende fra år til år, og som ligeledes vil medføre, at det samlede materiale ville vise en ikke ubetydelig spredning, selv om gennemsnitsindkomsterne for alle grupper var lige store.

6. På denne baggrund kunne det være ønskeligt at søge opstillet beregninger over, hvad personer i forskellige erhvervs- og stillingsgrupper indtjener gennem en længere periode, f. eks. hele den erhvervsaktive alder, d. v. s. en art *livsindkomstberegninger*.

Det vil her være umuligt – og iøvrigt også af begrænset interesse – at følge enkeltpersoner gennem tiden og opsummere de faktisk opnåede indkomster gennem de pågældendes livsløb. Derimod kunne man tænke sig foretaget beregninger, der tager sigte på at belyse indkomstforholdene på et bestemt tidspunkt gennem opgørelser over, hvad »livsindkomsten« i alt ville blive under forudsætning af, at indkomsten på hvert alderstrin lå

fast på de for det pågældende år konstaterede beløb.

Resultaterne af sådanne beregninger ville dog blive vanskelige at fortolke bl. a. fordi de ville være stærkt påvirket af konjunktursituationen i det år, der er lagt til grund for beregningerne. Dertil kommer, at beregninger af denne karakter vanskeligt lader sig gennemføre. Foruden på kendskab til indtægtsvariation med alderen for hver enkelt erhvervs- og stillingsgruppe måtte sådanne beregninger bygge på bestemte »modeller« eller typeforløb – udvikling eksempelvis fra landbrugsmedhjælper til selvstændig landmand, fra lærling til faglært arbejder, over universitetsstudium til lægepraksis og så fremdeles. Yderligere ville der i forbindelse med sådanne beregninger rejse sig spørgsmål om, hvilken betydning man skal tillægge forskelle i indkomsternes udvikling med alderen indenfor de forskellige erhvervs- og stillingsgrupper m. v. Hensyntagen hertil ville forudsætte, at man med benyttelse af en eller anden diskonteringsfaktor henførte alle de livet igennem opnåede indkomster til samme alder.

I betragtning af de her nævnte vanskeligheder har man i det følgende ikke gjort brug af »livsindkomstberegninger«, men det må erkendes, at man som følge heraf har afskåret sig fra en nærmere undersøgelse af væsentlige fordelingspolitiske problemer som f. eks. lavindkomstproblemet.

Under hensyntagen til det forannævnte forhold, at primærmaterialet omfatter alle aldersklasser, har man imidlertid i den følgende beskrivelse af indkomstfordelingen og af udviklingen heri foruden beregninger på grundlag af totalmaterialet medtaget oversigter, der bygger på oplys-

1. Selvstændig skatteansættelse finder sted med det fyldte 18. år eller i visse tilfælde tidligere, nemlig hvor barnet har opnået en vis mindsteindtægt.

ninger dels for forsørgere, dels for erhvervsaktive, idet det kan antages, at den for disse grupper iagttagne spredning af indkomsterne i højere grad afspejler en foreliggende reel ulighed i fordelingen.

7. Det skal endelig nævnes, at det i den følgende beskrivelse af udviklingen i indkomstfordelingen ikke har været muligt at inddrage virkningerne af kapitalgevinster på fast ejendom og af omfordelingen mellem debitorer og kreditorer i beskri-

velsen. *Kapitalgevinster og kapitaltab* indgår som alt overvejende hovedregel ikke i den skattepligtige indkomst, og det er derfor ikke muligt at belyse, hvorledes disse gevinster og tab har påvirket stillingen inden for de enkelte grupper af skatteansatte. I det afsluttende kapitel vil man imidlertid komme ind på spørgsmålet om virkningerne for indkomstfordelingen af at arbejde med et indkomstbegreb, der inkluderer kapitalgevinster og kapitaltab.

III. Beskrivelse af den personlige indkomstfordeling og af udviklingen heri

Indledning

1. En beskrivelse af den personlige indkomstfordeling på grundlag af skattestatistikens tal for indkomsterne i det enkelte år kan tage sit udgangspunkt i indkomsternes og indkomstmodtagernes fordeling på indkomstintervaller. Igennem undersøgelser af denne art, der kan omfatte det samlede antal skatteydere eller udsnit heraf, belyses indkomsternes ulige fordeling på personer – indkomstspredningen.

Endvidere kan beskrivelsen tage sigte på at belyse forskelle i indkomst mellem forskellige sociale grupper, såsom selvstændige næringsdrivende, arbejdere, funktionærer m. fl. Denne betragtningsmåde har lighedspunkter med den funktionelle fordeling, omend det må erindres, at der ikke er tale om en fordeling på indkomstarter, men om den samlede indtjening i de forskellige grupper uanset indkomstarter. Med henblik på en uddybning af den belysning af indkomst udviklingen, der kan fås med udgangspunkt i den funktionelle fordeling, ville oplysninger om sammensætningen af de personlige indkomster på indkomstarter (løn, indtægt af selvstændig erhvervsvirksomhed, rene formueindkomster og overførselsindkomster fra det offentlige) givetvis være af betydelig interesse. Som nævnt i kapitel I har man imidlertid ikke hidtil

foretaget en sådan opdeling på indtægtsarter i den danske skattestatistik.

I det følgende omtales, efter en beskrivelse af indkomstspredningen (punkterne 2-6), forhold, der øver indflydelse på den samlede indkomstfordeling, og som har påvirket indkomstfordelingen i udlignende retning (punkterne 7 og 8). Derefter gøres nærmere rede for virkningen af progressionen i indkomstbeskatningen (punkt 9) og af forskydninger i befolkningens aldersfordeling (punkt 10). Endelig er indkomstudviklingen for forskellige erhvervsgrupper og indkomstspredningen inden for grupperne behandlet (punkterne 11 og 12 samt bilag 1), hvorefter kapitlet afsluttes med nogle sammenfattende bemærkninger (punkt 13).

Ansættelsernes og indkomstmassens fordeling på indkomstintervaller

2. Oversigten i tabel 1 viser, hvorledes det samlede antal skatteansatte personer (selvangivere) fordelte sig efter den ansatte indkomsts størrelse ved indkomstansættelserne for skatteåret 1966/67 (hovedsagelig indtægt i kalenderåret 1965).

Tabellen viser, som man i betragtning af personkredsens uensartethed på forhånd måtte vente, en meget betydelig ulighed i indkomstfordelingen. De tre fjerdedele af indkomstmodtagerne, der

Tabel 1. Fordeling af samtlige skatteansatte personer og af de samlede ansatte indkomstbeløb efter den ansatte indkomsts størrelse for skatteåret 1966/67 (1965)¹

Indkomstinterval	Antal ansættelser		Ansæt indkomstbeløb	
	1000	pct.	mill. kr.	pct.
0- 4.000 kr.	211,9	9,1	459	1,3
4- 8.000 „	458,2	19,6	2.799	7,9
8- 12.000 „	399,0	17,1	3.952	11,1
12- 16.000 „	364,8	15,6	5.107	14,3
16- 20.000 „	313,1	13,4	5.614	15,7
20- 24.000 „	223,5	9,6	4.893	13,7
24- 28.000 „	143,0	6,1	3.638	10,2
28- 32.000 „	87,0	3,7	2.598	7,3
32- 36.000 „	47,7	2,0	1.614	4,5
36- 40.000 „	26,2	1,1	994	2,8
40- 60.000 „	43,5	1,9	2.070	5,8
60- 80.000 „	10,5	0,4	721	2,0
80-100.000 „	3,9	0,2	343	1,0
100.000 kr. og derover ...	5,0	0,2	843	2,4
	2.337,3	100,0	35.645	100,0

1. På grundlag af en foreløbig opgørelse i Danmarks Statistik. Den foreløbige opgørelse indeholder ingen fordeling af indkomstbeløbene på indkomstintervaller, hvorfor der her er anvendt beregnede tal. Totalbeløbet ifølge den foretagne beregning – 35.645 mill. kr. – udviser en mindre afvigelse fra totalbeløbet ifølge Danmarks Statistik: 35.621 mill. kr.

havde en ansat indkomst under 20.000 kr., havde tilsammen kun en lige så stor indkomst som den bedst stillede fjerdedel med ansatte indkomster over 20.000 kr.

Med samme fordeling på indkomstintervaller er i tabel 2 vist det samlede antal skatteydere opdelt på forsørgere og ikke-forsørgere.

Ikke-forsørgere ses af tabellen at udgøre en trediedel af det samlede antal skatteydere, men kun at have godt 20 pct. af den samlede indkomst. Medens henimod 50 pct. af ikke-forsørgerne i 1965 havde en ansat indkomst under 8.000 kr., var dette for forsørgernes ved-

kommende kun tilfældet for knap 20 pct.

Det er imidlertid navnlig af interesse at konstatere, at indkomstspredningen for gruppen af forsørgere er lige så udtalt som for det samlede antal skatteydere. Udskillelse af ikke-forsørgerne af det samlede materiale har – ganske naturligt – betydet, at gennemsnitsindkomsten er steget, men har ikke haft til følge, at tallene for restgruppen – forsørgerne – viser en mindre ulige indkomstfordeling. Også for forsørgerne gælder det, at den bedst stillede fjerdedel havde halvdelen af den samlede ansatte indkomst for denne gruppe.

Tabel 2. Procentvis fordeling på indkomstintervaller af antal ansættelser og af indkomstbeløb for henholdsvis forsørgere og ikke-forsørgere i skatteåret 1966/67 (1965).

Indkomstinterval	Forsørgere		Ikke-forsørgere	
	Ansættelser	Indkomstbeløb	Ansættelser	Indkomstbeløb
0- 4.000 kr.	2,3	0,2	22,6	5,3
4- 8.000 „	16,9	5,8	25,8	15,4
8- 12.000 „	16,2	8,8	18,6	19,2
12- 16.000 „	15,2	11,8	16,3	23,5
16- 20.000 „	15,0	15,0	10,0	18,4
20- 24.000 „	12,4	15,0	3,9	8,7
24- 28.000 „	8,5	12,2	1,3	3,5
28- 32.000 „	5,3	8,8	0,6	1,8
32- 36.000 „	2,9	5,4	0,3	1,1
36- 40.000 „	1,6	3,4	0,2	0,6
40- 60.000 „	2,6	7,0	0,3	1,4
60- 80.000 „	0,6	2,5	0,1	0,4
80-100.000 „	0,2	1,2	0,0	0,2
100.000 kr. og derover...	0,3	2,9	0,0	0,5
	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal ansættelser i alt ...	1.551.440		785.848	
Samlet indkomstbeløb, mill. kr.		28.025		7.596

3. Som omtalt i kapitel II er den ansatte indkomst et stærkt beskåret indkomstbegreb. Skattebetalingerne og dermed *skattefradraget* er som følge af progressionen i indkomstbeskatningen procentvis stigende med stigende indkomst. Da samtidig skattefradraget er den dominerende post blandt fradragsbeløbene, kommer det samme til at gælde med hensyn til de samlede fradrag. En fordeling af de personlige indkomster før fradrag ville derfor vise større skævhed end fordelingen af de ansatte indkomster.

Hvorvidt en fordeling af de personlige indkomster, hvor tillige *virksomheden af un-*

derdeklareringen, altså det forhold at de faktiske indkomster i et vist omfang bliver opgivet for lavt ved selvangivelserne, tænkes elimineret, ville vise en yderligere forøget spredning i forhold til fordelingen af de ansatte indkomster, er det næppe muligt at udtale sig om med sikkerhed. Som nævnt må underdeklareringen – bl. a. på grund af forskelle i undragelsesmuligheder – antages at være relativt større for selvstændige end for lønmodtagere. Dette er dog ikke ensbetydende med, at underdeklaringsprocenten er højere for større indkomster, hvilket er det afgørende, når man som her betragter fordelingen på indkomstintervaller af

Tabel 3. Belysning af udviklingen i den personlige indkomstfordeling 1939-1965.

	Hertil svarende procent af samlet indkomstmasse (ansat indkomst)							Indkomstgrænser mellem de enkelte grupper 1965
	1939	1949	1952	1955	1961	1964	1965	
								kr.
1. tiendedel ..	1,4	1,5	1,6	1,4	1,5	1,5	1,6	4,292
2. tiendedel ..	3,0	3,3	3,2	3,1	3,5	3,5	3,6	6.318
3. tiendedel ..	4,0	4,5	4,4	4,7	4,5	4,6	4,7	8.279
4. tiendedel ..	5,0	6,0	5,8	5,9	6,0	6,1	6,2	10.532
5. tiendedel ..	6,0	7,2	7,3	7,5	7,6	7,8	7,8	13.092
6. tiendedel ..	7,5	9,1	9,5	9,4	9,4	9,5	9,4	15.655
7. tiendedel ..	9,4	10,7	10,9	11,3	10,7	11,0	11,2	18.482
8. tiendedel ..	12,7	12,7	13,3	13,1	13,3	13,5	13,1	21.974
9. tiendedel ..	15,8	15,5	15,4	16,2	16,0	16,0	16,0	27.680
10. tiendedel ..	35,2	29,5	28,6	27,4	27,5	26,5	26,4	
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Kilde: Tallene for årene indtil 1964 gengivet efter Kjeld Bjerke: Forskydninger i den personlige indkomstfordeling 1939 til 1964, Socialt Tidsskrift 1965. Tallene for 1965 er beregnet på grundlag af Statistiske Efterretninger nr. 16, 1967.

lønmodtagere, selvstændige og personer ude af erhverv m. v. under ét.

4. Tabellerne 1 og 2 gav en belysning af indkomstfordelingen i et bestemt år (1965). Vil man belyse *forskydningerne i fordelingen over en årrække*, kan man som følge af det stigende indkomstniveau ikke som i tabel 1 og 2 betragte fordelingen på bestemte indkomstintervaller, men må gå andre veje. Der kan beregnes en række statistiske udtryk for graden af ulighed i indkomstfordelingen og udviklingen heri gennem tiden, uden at noget af disse udtryk kan siges at være det »rigtige«. I den foreliggende undersøgelse har man valgt den fremgangsmåde at dele de skatteansatte personer op i ti lige store grupper, begyndende med den tiendedel, som har de laveste indkomster, hvorefter det for hver gruppe er angivet,

hvor stor en andel den har haft i det samlede ansatte indkomstbeløb for samtlige selvangivere under ét. Hvis der i løbet af den periode, der betragtes, sker en stigning i de beregnede indkomstandele for de lavere grupper og en reduktion for de højere og højeste grupper, kan dette tages som udtryk for, at indkomstfordelingen er blevet mere ligelig.

I tabel 3 er vist resultaterne af sådanne beregninger for en række udvalgte år i tidsrummet 1939-1965. I tabellens sidste kolonne er samtidig anført de til gruppeinddelingen svarende grænser for den ansatte indkomsts størrelse i 1965. Det ses, at grænsen mellem den nedre og den øvre halvdel af indkomstansættelserne lå ved en ansat indkomst på ca. 13.000 kr., og at personer med en ansat indkomst på 27.680 kr. og derover hørte til blandt de indtjeningsmæssigt bedst stillede 10 pct.

Tabel 4. Beregning af maksimale udjævningsprocenter for de i tabel 3 viste år.

	Antal procentenheder, hvormed gruppens andel i indkomstmassen afviger fra 10 pct.						
	1939	1949	1952	1955	1961	1964	1965
1. tiendedel	÷ 8,6	÷ 8,5	÷ 8,4	÷ 8,6	÷ 8,5	÷ 8,5	÷ 8,4
2. tiendedel	÷ 7,0	÷ 6,7	÷ 6,8	÷ 6,9	÷ 6,5	÷ 6,5	÷ 6,4
3. tiendedel	÷ 6,0	÷ 5,5	÷ 5,6	÷ 5,3	÷ 5,5	÷ 5,4	÷ 5,3
4. tiendedel	÷ 5,0	÷ 4,0	÷ 4,2	÷ 4,1	÷ 4,0	÷ 3,9	÷ 3,8
5. tiendedel	÷ 4,0	÷ 2,8	÷ 2,7	÷ 2,5	÷ 2,4	÷ 2,2	÷ 2,2
6. tiendedel	÷ 2,5	÷ 0,9	÷ 0,5	÷ 0,6	÷ 0,6	÷ 0,5	÷ 0,6
7. tiendedel	÷ 0,6	+ 0,7	+ 0,9	+ 1,3	+ 0,7	+ 1,0	+ 1,2
8. tiendedel	+ 2,7	+ 2,7	+ 3,3	+ 3,1	+ 3,3	+ 3,5	+ 3,1
9. tiendedel	+ 5,8	+ 5,5	+ 5,4	+ 6,2	+ 6,0	+ 6,0	+ 6,0
10. tiendedel	+25,2	+19,5	+18,6	+17,4	+17,5	+16,5	+16,4
Maksimal udjævningsprocent	33,0	28,1	28,0	27,9	27,6	27,0	26,7

5. Med direkte tilknytning til den her givne belysning af forholdene kan indkomstfordelingen og udviklingen heri endvidere illustreres ved beregning af den såkaldte *maksimale udjævningsprocent*, som angiver, hvor stor en procent af den samlede indkomstmasse der på det betragtede tidspunkt skulle overføres fra personer med indkomst over gennemsnittet til personer med indkomst under gennemsnittet for samtlige, såfremt man ville opnå en fuldstændig udjævning af indkomstforskellene. I det hypotetiske tilfælde, hvor alle selvangivere uanset alder eller aktivitet tænkes at have lige stor indkomst, ville udjævningsprocenten blive 0. Forestiller man sig i stedet en så ulige fordeling, at én person oppebar samtlige indkomster, ville udjævningsprocenten blive tilnærmelsesvis 100. Jo større udjævningsprocenten er, desto større er følgelig indkomstfordelingens ulighed i den angivne tekniske forstand.

Den maksimale udjævningsprocent illustrerer med andre ord indkomstfordelingen på det enkelte tidspunkt ved graden af afvigelser fra en tilstand, hvor alle de skatteansatte tænkes at have samme indkomst.

Det må stærkt fremhæves, at udjævningsprocenten som teknisk mål for fordelings ulighed er af større interesse, jo mere homogen den kreds af personer er, for hvilken den beregnes. Det er umiddelbart klart, at man for en så uensartet kreds som samtlige skatteansatte må finde en betydelig ulighed allerede som følge af forskel i alder, og at dette vil komme til udtryk i, at den maksimale udjævningsprocent vil ligge ret højt.

I tabel 4 er de samme beregninger, som ligger til grund for tabel 3, videreført på den måde, at det for hver af de ti grupper er anført, hvor meget den mangler, respektive har for meget i indkomst til, at gruppens samlede indkomst

netop svarer til en tiendedel af hele indkomstmassen. Når det f. eks. fremgår af tabel 3, at den laveste af de ti grupper i alle årene har haft ca. 1,5 pct. af de samlede indtægter, følger heraf, at denne gruppe i tabel 4 kommer til at figurere med et procenttal på omkring $\div 8,5$. Fremgangsmåden indebærer altså, at man illustrerer den faktiske indkomstfordeling gennem dens afvigelser fra en tilstand, hvor alle de skatteansatte tænkes at have samme ansatte indkomst. Er afvigelserne, hvad enten de er positive eller negative, blevet mindre fra et tidspunkt til et andet, kan indkomstfordelingen siges at være blevet mere ligelig i den betragtede periode, medens voksende afvigelser kan fortolkes som en bevægelse i retning af større ulighed.

Tabellen viser samtidig den maksimale udjævningsprocent i hvert af de udvalgte år. Da udjævningsprocenten angiver den andel af det totale indkomstbeløb, der i det pågældende år skulle overflyttes fra højere til lavere indkomster, for at alle skulle få præcis samme indkomst, fremkommer den maksimale udjævningsprocent i princippet som summen af procenterne for de positive, respektive de negative afvigelser for de enkelte grupper i tabel 4.¹ Beregningen af udjævningsprocenterne gør det således muligt i en enkelt

talrække at belyse, om udviklingen har været præget af tendenser til indkomstudjævning.²

6. Tabellerne 3 og 4 viser, at der fandt en ret betydelig *indkomstudjævning* sted fra 1939 til 1949. Den maksimale udjævningsprocent faldt mellem disse to år fra 33 til 28. Af opdelingen på tiendedelsgrupper fremgår, at indkomstudjævningen først og fremmest kom til udtryk ved forskydninger fra den bedst stillede tiendedel til mellemgrupperne, hvorimod der kun skete en mindre stigning i de tre nederste gruppers andel af de samlede indkomster.

Der er ligeledes sket en indkomstudjævning efter 1949, men beregnet ud fra det samlede materiale har tendensen i hele denne periode været betydelig svagere end fra 1939 til 1949. Den maksimale udjævningsprocent viser fra 1949 til 1965 et fald på ca. $1\frac{1}{2}$ procentenhed. Af tallene for enkeltgrupperne fremgår, at der fra 1949 til 1965 kun skete en svag stigning i de tre laveste gruppers andel af indkomsterne. For den følgende gruppe, hvis andel øgedes ret væsentligt fra 1939 til 1949, er der ligeledes kun sket små ændringer efter 1949. Midtergrupperne (femte og sjette tiendedel) har fra 1949 til 1965 nærmet sig yderligere

1. Når der i tabel 4 i visse år forekommer beskedne afvigelser mellem den maksimale udjævningsprocent og summen af enten de positive eller de negative afvigelser, skyldes det, at der ved inddelingen i tiendedelsgrupper kun er foretaget en ret grov opdeling. I tabellen er afvigelsen størst i 1939 og 1949, hvor den andrager henholdsvis 0,7 og 0,3 procentenheder; havde man i stedet opdelt i f. eks. 20 indkomstgrupper, ville forskellen være blevet mindre.

2. Samme maksimale udjævningsprocent på to forskellige tidspunkter er dog ikke udtryk for, at indkomstfordelingerne er fuldstændig identisk på de to tidspunkter, idet eventuelle ændringer i fordelingen inden for hver af de to grupper, som ligger henholdsvis over og under gennemsnitsindkomsten for samtlige ansatte, ikke kommer til udtryk i beregningen. Sådanne forskydninger illustreres gennem den mere differentierede beregning vedrørende »ti-procents-grupperne«.

Tabel 5. Belysningen af udviklingen i indkomstfordelingen blandt de erhvervsaktive.

	Hertil svarende procent af samlet indkomstmasse (ansat indkomst)		
	1939	1949	1963
1. tiendedel ...	2,0	2,0	2,4
2. tiendedel ...	3,5	4,5	4,8
3. tiendedel ...	4,2	5,5	6,2
4. tiendedel ...	5,3	7,0	7,3
5. tiendedel ...	6,0	8,0	8,3
6. tiendedel ...	8,2	8,8	9,3
7. tiendedel ...	10,0	10,2	10,6
8. tiendedel ...	12,1	11,5	12,2
9. tiendedel ...	15,2	15,0	14,6
10. tiendedel ...	33,5	27,5	24,3
	100,0	100,0	100,0
Maksimal udjævningsprocent	30,8	24,1	21,7

til en forholdsmæssig andel af det samlede indkomstbeløb, hvilket i tabellen viser sig som en fortsat moderat formindskelse af de i øvrigt siden 1949 ret små minusafvigelser. De største procentvise forskydninger er sket for grupperne over midten. Den øverste tiendedel har haft en fortsat, ret kraftig tilbagegang, medens de øvrige grupper i den øvre ende af indkomstskalaen har fået deres andele af den samlede indkomstmasse forøget.

Den afsvækkelse af tendensen til indkomstudjævning, som det samlede materiale viser, må ses i sammenhæng med det forhold, at der i perioden 1949 til 1964 har fundet en forskydning sted i sammensætningen af personkredsen. De ikke-erhvervsaktive (unge og ældre) udgør således en ret stærkt voksende andel af det samlede antal skatteydere, hvad der i sig selv må forventes at komme til udtryk i øget ulighed.

I tabel 5 er givet en oversigt over indkomstfordelingen og over udviklingen heri for gruppen af erhvervsaktive alene. Det er i øjeblikket ikke muligt at føre denne oversigt længere frem end til 1963.

På grund af usikkerhedsmomenter i forbindelse med grænsedragningen mellem erhvervsaktive og ikke-erhvervsaktive giver tabellen næppe noget rent udtryk for indkomstfordelingen blandt de erhvervsaktive, hvortil kommer, at der også inden for de erhvervsaktive aldersklasser er sket forskydninger i aldersfordelingen, som har påvirket indkomstfordelingen. Dette anfægter dog næppe hovedtendenserne i tallene, nemlig dels, at indkomstfordelingen blandt de erhvervsaktive er mindre ulige, end det er tilfældet for samtlige skatteansatte under ét, dels at der har været en fortsat tendens til indkomstudjævning blandt de erhvervsaktive også efter 1949.

Den omstændighed, at gruppen ikke-erhvervsaktive er vokset mere end det samlede antal ansættelser har således bevirket, at tendensen til udjævning af indkomstforskellene kun kommer forholdsvis svagt frem i tallene for udviklingen i hele befolkningens indkomstforhold.

Oversigt over forhold, der øver indflydelse på den samlede indkomstfordeling

7. Den foran givne beskrivelse af indkomstfordelingen omfatter som tidligere nævnt samtlige personer, der i de enkelte år har indgivet selvangivelse. Ved en opdeling af den stærkt uensartede personkreds i mere homogene undergrupper, for eksempel efter erhvervs- og stillingskriterier, er det muligt nærmere at belyse de forhold, der har præget udviklingen,

idet de stedfundne ændringer i den samlede indkomstfordeling kan ses som resultatet af forskydninger i indkomstforhold m. m. for de enkelte undergrupper. De ændringer vedrørende undergrupperne, der øver indflydelse på totalfordelingen, kan rubriceres under nedennævnte tre punkter:

- a. udviklingen i enkeltgruppernes gennemsnitsindkomst.
- b. forskydninger i enkeltgruppernes relative størrelse.
- c. ændringer i indkomstfordelingen – spredningen – inden for enkeltgrupperne.

Dersom indkomstudviklingen eksempelvis igennem en årrække har været præget af større indkomststigninger for de grupper, der ligger klart under, og mindre indkomststigninger for de grupper, der ligger over gennemsnittet for samtlige ansættelser, vil der herigennem have fundet en kraftig påvirkning sted af den samlede indkomstfordeling i udlignende retning. Når indkomstfordelingsspørgsmål er fremme til drøftelse, er opmærksomheden ganske overvejende rettet mod denne side af indkomstudviklingen.

Af væsentlig betydning for udviklingen i den samlede indkomstfordeling, men mindre påagtet, er det under b. nævnte forhold, at der løbende finder forskydninger sted i de enkelte gruppers relative størrelse. En stærkere vækst i antal personer inden for de grupper, hvis gennemsnitsindkomst ligger væsentligt under gennemsnittet for samtlige – som f. eks. unge under uddannelse og personer ude af erhverv – end for andre grupper vil påvirke det samlede billede af indkomstfordelingen i retning af større ulighed. Denne

forskydning vil gøre sig gældende, selv om de nævnte gruppers gennemsnitsindkomst er forhøjet på linie med eller endog mere end gennemsnitsindkomsten for samtlige. Omvendt vil en relativ vækst i de grupper, der ligger omkring gennemsnittet, i sig selv medføre en tendens til større lighed i totalfordelingen.

Medens der gennem årene har gjort sig en klar tendens gældende til formindskelse af forskellen mellem enkeltgruppernes gennemsnitsindkomst og dermed til formindskelse af uligheden i den samlede indkomstfordeling, har ændringer i gruppernes relative vægt til stadighed påvirket indkomstfordelingen i retning af større ulighed.

Hvad endelig angår ændringer af uligheden i indkomstfordelingen indenfor de enkelte grupper, er det umiddelbart klart, at for eksempel en bevægelse i retning af større ophobning omkring gennemsnitsindkomsten indenfor de grupper, som ligger nogenlunde på gennemsnittet for samtlige ansættelser, samtidig vil påvirke totalfordelingen således, at uligheden bliver mindre.

For de fleste af enkeltgrupperne gælder det, at der er tale om en ret betydelig indkomstspredning, og der synes ikke i tidens løb at være sket afgørende ændringer i denne henseende. Tendenser til indkomstudjævning blandt lønmodtagerne har dog øvet nogen indflydelse på den samlede indkomstfordeling.

Forhold, der har påvirket indkomstfordelingen i udlignende retning

8. På en række felter, f. eks. hvad angår beskæftigelsesforholdene, erhvervsgrupperingen og formuefordelingen, har der i

årenes løb fundet forskydninger sted, som over den indflydelse, de har udøvet på enkeltgruppers størrelse og indkomstforhold, har påvirket den samlede personlige indkomstfordeling i retning af større ligelighed:

a. Opnåelsen af den *fulde beskæftigelse*. Den betydelige arbejdsløshed, som rådede endnu frem til 1958, var i ret høj grad koncentreret på enkeltgrupper, især blandt de ikke-faglærte, som ved det daværende niveau for ydelser fra arbejdsløshedsforsikringen må formodes at have vejet stærkt til blandt lav-indkomstgrupperne. Realiseringen af den fulde beskæftigelse har således været ensbetydende med bortfaldet af en særlig årsag til lave indkomster.

b. Udbygningen af de *sociale sikringsordninger*, herunder især folke- og invalidepensionen. Pensionen er i den betragtede periode blevet forøget noget stærkere end f. eks. den gennemsnitlige arbejdsløn. Hertil kommer virkningerne af lempede regler for fradrag i pensionen i tilfælde af anden indtægt og af de i 1949 indførte særlige beskatningsregler for folkepensionister m. fl., som i praksis medfører, at personer, der kun har indtægt i form af folke- og invalidepension, er fritaget for indkomstbeskatning til staten. Der er således sket en relativ forbedring af folke- og invalidepensionisternes stilling.

c. Ændringerne i *befolkningens erhvervsmæssige fordeling*, herunder i første række den betydelige afvandring fra landbruget. Afvandringen fra landbruget har hidtil især omfattet den fremmede medhjælp. Da landbrugets lønninger navnlig i begyndelsen af den betragtede periode lå væsentligt under byerhverve-

nes, må den skete forskydning i arbejdsstyrkens sammensætning på henholdsvis landbrug og andre erhverv antages at have ført til en forskydning i retning af større ligelighed i indkomstansættelsernes fordeling på forskellige indkomstrin.

Generelt vil det gælde, at enhver tilpasning i erhvervsstrukturen til forskelle i løn- og indtjeningsvilkår m. v. i de forskellige erhverv, vil virke i retning af mindsket ulighed i den personlige indkomstfordeling. Som følge af ændringer i produktions- og afsætningsvilkår m. v. opstår der imidlertid til stadighed nye indkomstforskelle, som trækker i retning af større ulighed i indkomstfordelingen. Disse spørgsmål er mere generelt belyst nedenfor side 34 ff.

d. I forbindelse med det under c. omtalte skal nævnes, at vandringerne fra land til by og mellem byerhvervene indbyrdes tillige medfører en indkomstudligning af mere formel karakter som følge af *forskelle i prisniveau* i de forskellige dele af landet. Da prisniveauet og dermed også de nominelle indkomster i almindelighed er højere i tilflytnings- end i fraflytningsområderne, vil vandringerne automatisk føre til en forskydning mellem antallet af indkomstmodtagere på de forskellige (nominelle) indkomstrin. Virkningen heraf vil være, at indkomstfordelingen, således som den registreres i skattestatistikken, vil tendere mod at blive mere lige.

e. Den registrerede indkomstfordeling vil også blive påvirket i retning af en tilsyneladende større ligelighed af en anden grund, som hænger sammen med det tidligere nævnte forhold, at den enkelte indkomstmodtager-enhed i skattestatistikken i vidt omfang står for flere indkomst-

modtageres indkomster. Der er siden den anden verdenskrig sket en betydelig stigning i antallet af *gifte kvinder, der er beskæftiget i erhvervene*. Samtidig viser skattestatistikken, at hustruindkomsterne vejer relativt stærkest til i familier med mellem- og lavere indkomster; fordelingen af forsørgere eksklusive hustruindkomst er nemlig væsentlig mere ulige end fordelingen inklusive hustruindkomst. Når der sker en forøgelse af andelen af gifte kvinder, der enten har indkomst af selvstændig erhvervsvirksomhed eller er lønmodtagere, vil dette følgelig påvirke indkomstfordelingen i retning af aftagende ulighed gennem tiden. Hertil kommer, at lønstigningerne i de senere år procentvis har været særlig store for den kvindelige arbejdskraft.

I tilknytning til dette punkt skal kort omtales virkningerne af voksende *ægteskabsfrekvens*. Under det gældende skattesystem medfører indgåelse af ægteskab, at to hidtil selvstændige indkomstansættelser afløses af én højere, og det er denne samlede husstandsindkomst, der anføres i skattestatistikken. Under en ulige indkomstfordeling, hvor der følgelig er flest indkomstmodtagere på de lavere indkomsttrin, vil voksende ægteskabsfrekvens derfor i sig selv påvirke den statistisk registrerede indkomstfordeling i retning af en større lighed. Stigende skilsmissehyppighed vil virke i modsat retning. I tiden efter 1950 synes disse to tendenser omtrent at have ophævet hinanden.

f. For den betragtede periode har det endvidere spillet en rolle, at *aldersgrænsen for selvstændig skatteansættelse* med virkning fra skatteåret 1961/62 (indkomståret 1960) blev hævet til som ho-

vedregel 18 år. Tidligere var hovedreglen 16 år, idet aldersgrænsen dog i skatteårene 1957/58-1960/61 inklusive efter anmodning kunne fastsættes til 18 år. En forhøjelse af aldersgrænsen betyder, at et antal skatteansatte med ingen eller ringe ansat indkomst glider ud af skattestatistikken.

g. En del af uligheden i indkomstfordelingen kan forklares ved den endnu større *skævhed i formuefordelingen* og den deraf følgende ulighed i indkomsterne af formuebesiddelse. Som nærmere omtalt i formandskabets redegørelse for formueudviklingen¹ har der imidlertid siden den anden verdenskrig været en tendens til, at skævheden i formuefordelingen er blevet mindre udpræget, hvilket følgelig skulle påvirke indkomstfordelingen i udjævnende retning. Forskydningerne i formuefordelingen har dog først og fremmest vist sig ved en omfordeling fra den bedst stillede tiendedel af formueejerne til de nærmest herunder liggende grupper og mellemgrupperne. Det er desuden i formueredegørelsen nævnt, at tendensen til aftagende formueandel for de store og største formuer muligvis i et vist omfang er tilsyneladende. Da endvidere formueindtægterne kun udgør en mindre del af de samlede indkomster, kan man antagelig kun regne med en svag tendens til indkomstudjævning som følge af aftagende skævhed i formuefordelingen.

h. Det skal endelig nævnes, at der i den betragtede periode er sket en fortsat *reduktion i den del af aktieselskabernes overskud, der udbetales som udbytte*. Da det må antages, at aktieudbyttefortrinnsvis tilfalder personer, hvis indtægter

1. Bidrag til belysning af formueudviklingen i Danmark i de senere år, 1966, side 68-69.

ligger over gennemsnittet, må faldet i udbytteandelen skønnes at have påvirket indkomstfordelingen i udlignende retning, omend virkningen næppe har været særlig kraftig. Det skal her nævnes, at de samlede udbetalinger af udbytte og tantieme i 1964 kun androg mellem 2 og 3 pct. af den samlede ansatte indkomst.

Da statistikken vedrørende aktieselskabsregnskaberne har haft en varierende udformning, ligesom antallet af selskaber, der er dækket af statistikken, har været varierende, kan der vanskeligt opstilles sammenhængende serier over udviklingen i aktieselskabernes overskud og over anvendelsen af dette overskud. Vanskelighederne gør sig især gældende, når man betragter variationer fra år til år. Hovedtendensen i tallene ifølge aktieselskabsstatistikken set over længere tidsrum er dog ret éntydig. I begyndelsen af halvtredserne medgik mellem en fjerdedel og en femtedel af selskabernes bruttooverskud (regnskabsmæssigt overskud + afskrivninger) til udbyttebetalinger og tantieme; en lignende andel beslaglagdes af selskabsskatter, medens afskrivninger og henlæggelser (= bruttoopsparingen i selskaberne) udgjorde mellem 50 og 60 pct. af bruttooverskuddet. I de senere år har bruttoopsparingen været på omkring $\frac{2}{3}$ af bruttooverskuddet, medens der til betaling af udbytter og tantiemer på den ene side og selskabsskatter på den anden side er medgået omkring $\frac{1}{3}$ af bruttooverskuddet, omtrent ligeligt fordelt på de to poster.

Antallet af aktieselskaber var pr. 1. januar 1950 godt 9.400, medens der den 1. januar 1966 fandtes godt 15.900 aktieselskaber. Der er således sket en overordentlig kraftig stigning i aktieselska-

bernes antal, hvilket må tages med i betragtning ved vurderingen af den nævnte forskydning i selskabernes overskudsdispositioner. Formentlig især som følge af stigningen i selskabernes antal viser beregninger på grundlag af aktieselskabsstatistikken en væsentlig stærkere stigning i aktieselskabernes bruttooverskud end stigningen i de samlede erhvervs- og formueindkomster ifølge nationalregnskabsstatistikken.

Modstykket til den faldende udbytteandel har været en forøget kursværdi af aktiekapitalen som følge af konsolideringen, hvorved aktionærerne i større eller mindre omfang er blevet kompenseret for den langsommere vækst i udbyttebetalingerne. Den ændrede udbyttepolitik indebærer således ikke nødvendigvis, at aktionærernes stilling er blevet forringet i forhold til en situation, hvor den oprindelige udbytteandel var blevet bevaret. Imidlertid indebærer forskydningen mellem udbyttebetalinger og overskudshenlæggelse en relativ formindskelse af aktionærernes skattepligtige indkomster og dermed formentlig en tendens til mindskning af uligheden i den skattemæssigt registrerede indkomstfordeling.

Virkingen af progressionen i indkomstbeskatningen

9. I hvert enkelt år medfører progressionen i den direkte beskatning en vis indtægtsudjævning. Samtidig vil der som følge af progression i beskatningen være en tendens til udjævning af den personlige indkomstfordeling over tiden, idet samme procentvise indkomststigning vil blive stærkere beskattet på højere indkomsttrin end på lavere.

Tabel 6. Udviklingen i skatteprocenten (den i det enkelte år betalte skat i procent af indkomsten i dette år) for forsørgere uden hustruindkomst og uden børn.

Indeks 1954 = 100.

	Basisindkomst 1950 ¹									
	4.000 kr.	6.000 kr.	8.000 kr.	10.000 kr.	12.000 kr.	15.000 kr.	20.000 kr.	30.000 kr.	40.000 kr.	60.000 kr.
1954	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1955	107	108	106	105	104	104	104	104	103	102
1956	107	106	104	105	103	100	101	100	99	97
1957	120	115	111	110	108	102	104	102	100	97
1958	139	129	122	121	117	114	114	110	107	104
1959	119	122	118	113	110	108	109	106	104	102
1960	89	114	113	107	105	100	104	104	102	102
1961	86	114	111	107	102	97	102	102	101	102
1962	111	122	116	109	101	105	107	104	103	103
1963	129	132	122	114	106	109	114	115	114	114
1964	127	127	118	109	102	100	108	111	111	109
Skatteprocent:										
1954	7,0	11,0	14,0	16,4	18,5	21,4	25,0	30,0	32,9	36,3
1964	8,9	14,0	16,5	17,9	18,8	21,5	26,9	33,2	36,5	39,7

1. Det er ved beregningerne forudsat, at indkomsterne på de enkelte indkomstrin vokser som gennemsnittet for samtlige skatteydere.

Det må dog samtidig bemærkes, at med fastholdt skatteskala vil skattebyrden under et stigende indkomstniveau blive forskudt nedad mod de lavere indkomstrin, således at progressionen – og dermed tendensen til indkomstudjævning – svækkes. Forklaringen herpå er, at forholdet mellem marginalskatteprocenter og gennemsnitsskatteprocenter¹ i det danske skattesystem aftager op igennem skatteskalaen, når man ser bort fra selve de punkter i skatteskalaen, hvor der sker spring i denne.

1. Ved marginalskatteprocent forstås den procent, der skal betales i skat af en indkomstforøgelse, medens den gennemsnitlige skatteprocent udtrykker forholdet mellem samlet skat og samlet indkomst.

Hvis man tænker sig, at alle indkomster før skat stiger med samme procent, samtidig med at skatteskalaen fastholdes uændret, vil der som følge af det faldende forhold mellem marginalskatteprocent og gennemsnitsskatteprocent ske en relativt kraftigere forhøjelse af beskatningen for de lavere indkomster end for de højere. Dette er ikke uforeneligt med, at den procentvise stigning i de disponible indkomster (indkomst efter skat) under de nævnte forudsætninger vil blive mindre for de højere indkomster end for de lavere; progressionen vil nemlig fortsat gøre sig gældende, men svagere end ved det tidligere indkomstniveau.

I praksis ændres skatteskalaerne med mellemrum under hensyntagen til bl. a.

Tabel 7. Udviklingen i den ansatte indkomst (indkomst minus betalte skatter) for forsørgere uden hustruindkomst og uden børn. Indeks 1954 = 100.

	Basisindkomst 1950 ¹									
	4.000 kr.	6.000 kr.	8.000 kr.	10.000 kr.	12.000 kr.	15.000 kr.	20.000 kr.	30.000 kr.	40.000 kr.	60.000 kr.
1954	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1955	102	101	101	101	101	101	101	101	101	101
1956	109	109	109	109	109	110	109	110	110	112
1957	114	114	114	114	114	115	115	115	116	118
1958	116	115	115	115	115	115	114	115	116	117
1959	129	127	127	127	128	128	127	127	128	129
1960	142	138	138	139	139	141	139	138	139	139
1961	156	152	151	152	154	156	153	153	153	152
1962	168	165	166	167	169	168	166	167	168	167
1963	174	171	171	173	175	174	170	167	165	164
1964	194	192	192	195	197	198	193	189	187	188
Ansæt indkomst:										
1954	4.518	6.482	8.357	10.153	11.878	14.309	18.201	25.501	32.602	46.407
1964	8.773	12.419	16.082	19.766	23.453	28.338	35.158	48.239	61.118	87.089

1. Det er ved beregningene forudsat, at indkomsterne på de enkelte indkomsttrin vokser som gennemsnittet for samtlige skatteydere.

Tallene vedrører indkomsten for det år, hvori den er indtjent. Tal for 1954 svarer således til indkomstansættelserne for skatteåret 1955/56 og så fremdeles.

stigningerne i indkomstniveauet. Til belysning af, hvorledes progressionen i beskatningen har påvirket udviklingen i den personlige beskatning over tiden, er det i tabel 6 og 7 vist, hvorledes henholdsvis de gennemsnitlige skatteprocenter og indkomsterne efter skat har udviklet sig i årene 1954-1964 for personer på forskellige indkomsttrin, der alle forudsættes at have haft den samme procentvise stigning i indkomsterne fra år til år som gennemsnitsstigningen for hele befolkningen. Tabellerne er et resultat af de detaillerede beregninger, der er foretaget i forbindelse med den belysning af indkomstudjævningen over de offentlige finanser, der gives i kapitel V. En række

andre beregningsresultater vil blive omtalt i kapitel VI.¹

Beregningerne er foretaget som et gennemsnit for samtlige landets kommuner. Eksemplerne i tabel 6 og 7 vedrører en forsørger uden børn og uden hustruindkomst.

Af tabel 6 ses det, at skatteprocenter-

1. Som det nærmere vil fremgå af kapitel V og VI og det hertil hørende bilag 3, tager beregningerne i virkeligheden udgangspunkt i 1950. Imidlertid medfører de forudsætninger, der må gøres vedrørende skatten i 1950, at beskatningsprocenterne bliver præget af visse mindre, tilfældige variationer i de første år, der omfattes af beregningerne. Tallene for årene før 1954 er derfor udeladt i tabel 4 og 5.

ne er steget relativt kraftigst for de laveste indkomster, således at progressionsgraden i beskatningen er blevet formindsket.

De mest betydende ændringer, der er sket i skatteskalaerne i den betragtede periode, har været ændringerne i stats-skatteskalaen i 1960/61 (forhøjelse af det skattefri bundbeløb) og påny i 1961/62 (forlængelse af skatteskalaens proportionalstræk). I begge disse år skete der desuden væsentlige ændringer i den for hovedstadskommunerne gældende skatteskala. De foran omtalte virkninger i retning af aftagende progression ved stigende indkomstniveau og uændret skatteskala ses at have gjort sig stærkt gældende både før og efter disse ændringer, hvorimod ændringerne i sig selv betød en væsentlig formindskelse af skatteprocenterne på de lavere indkomstrin. Mellemindkomsterne i beregningen har haft den procentvis laveste stigning.

Betragter man dernæst udviklingen i ansat indkomst i tabel 7, vil det ses, at stigningen her har været en smule større på de laveste indkomstrin end på de højeste indkomstrin, medens stigningen for mellemindkomsterne ligger noget over stigningerne på de øvrige trin. Forskellene i stigningsprocenterne er dog i det hele ret små, hvilket kan tages som udtryk for, at graden af indtægtsudjævning over beskatningen har været nogenlunde konstant gennem den betragtede periode.

Dette kan også illustreres med udgangspunkt i det materiale for fordelingen af henholdsvis samlet indkomst og ansat indkomst, der foreligger for hovedstadskommunerne frem til 1961, og med anvendelse af den beregningsteknik, der illustrerer indkomstfordelingen ved den

Tabel 8. Maksimale udjævningsprocenter for hovedstadskommunerne¹ for indkomstårene 1950-1965

	Beregnet på basis af:	
	Ansæt indkomst pct.	Samlet indkomst pct.
1950	28,3	29,0
1951	27,6	29,8
1952	27,8	30,4
1953	28,0	30,4
1954	28,1	30,9
1955	27,7	30,6
1956	27,2	30,2
1957	26,9	30,1
1958	27,2	29,9
1959	27,3	30,3
1960	26,9	30,3
1961	27,6	30,1
1962	27,5	
1963	27,1	

1. København, Frederiksberg og Gentofte.

maksimale udjævningsprocent, jfr. ovenfor.

Det fremgår af tabel 8, at udjævningsprocenterne beregnet ud fra ansat indkomst ligger to-tre procentenheder under de tilsvarende procenter, beregnet ud fra samlet indkomst. Tabellen illustrerer således det forhold, at fordelingen efter ansat indkomst (indkomsterne efter fradrag) er mere ligelig end fordelingen af indkomsterne før fradrag. Da den vigtigste post i de fradragsbeløb, som udgør differencen mellem ansat indkomst og samlet indkomst, som nævnt består af de fradragne indkomst- og formueskatter, illustrerer den anførte forskel på to-tre procentenheder effekten af den indtægtsudjævning, der sker over personbeskat-

ningen. Når forskellen ret konstant har andraget 2-3 procentenheder igennem 1950'erne, er dette samtidig et andet udtryk for, at indkomstudjævningen over beskatningen ikke er blevet forøget i denne periode.

Virkninger af forskydninger i befolkningens aldersfordeling m. v.

10. Medens der altså ikke synes at være sket ændringer i påvirkningen af indkomstfordelingen via personbeskatningen, viste gennemgangen i punkt 8, at der har gjort sig en række andre tendenser gældende, som – såfremt de havde været enerådende – ville have ført til en fortsat udvikling henimod en mere ligelig fordeling af de personlige indkomster. Når tendensen til indkomstudjævning til trods herfor har været ret svag efter 1949, må udviklingen derfor samtidig have været præget af tendenser, som har øvet en modsat rettet påvirkning på indkomstfordelingen og herved stort set har neutraliseret virkningerne af udligningstendenserne. Blandt sådanne faktorer kan der først og fremmest peges på forskydningerne i befolkningens aldersfordeling.

I tabel 9 er vist den beregnede aldersfordeling for hele befolkningen 1949, 1957 og 1965.

Ved en belysning af sammenhængen mellem udviklingen i indkomstfordeling og udviklingen i aldersfordeling er det fortrinsvis ændringerne i fordelingen på aldersgrupper over 18 år (aldersfordelingen blandt selvangiverne), der har interesse.¹ Det ses af tabel 9, at de over-18-

1. Da gifte kvinder ikke ansættes selvstændigt i skat, burde der principielt korrigeres for forskydninger i det relative antal gifte kvin-

Tabel 9. Aldersfordelingen i hele befolkningen medio 1949, primo 1957 og primo 1965.

	Medio 1949	1/1 1957	1/1 1965
	pct.		
0-17 år	30,3	30,9	28,9
18-24 år	9,8	9,2	11,5
25-34 år	14,9	13,1	12,2
35-49 år	21,1	20,6	18,8
50-59 år	10,7	11,6	12,2
60-64 år	4,3	4,6	5,1
65-69 år	3,5	3,7	4,2
70 år og mere	5,4	6,3	7,1
	100,0	100,0	100,0

åriges aldersfordeling i den betragtede periode er forskudt i retning af procentvis flere i aldersgruppen 18-24 år, tilbagegang for de derpå følgende aldersgrupper indtil 50 år og vækst i aldersgrupperne over 50 år, særlig stor for grupperne over 65 år. Forskydningerne er særlig udprægede for perioden 1957-1965.

Oplysninger om gennemsnitsindkomsterne på de forskellige alderstrin foreligger senest for skatteåret 1956/57, d. v. s. for indkomstansættelser vedrørende indkomst indtjent i 1955. Disse oplysninger er gengivet i tabel 10.

der i de forskellige aldersgrupper. Som følge af, at der er sket et fald i den gennemsnitlige vielsesalder, må man regne med, at stigningen i den procentvise andel af selvangiverne, der er mellem 18 og 24 år, er noget mindre end stigningen i denne aldersgruppes andel af befolkningen som helhed. En eventuel korrektion for ændringerne i det relative antal gifte kvinder i denne og de øvrige aldersgrupper skønnes dog kun at føre til en uvæsentlig modifikation i tallene.

Tabel 10. Fordelingen af den gennemsnitlige ansatte indkomst efter de skatteansattes alder for skatteåret 1956/57 (1955).

	-17 år	18-24 år	25-49 år	50-59 år	60-64 år	65-69 år	70- år	i alt
Gnstl. ansat ind- komst, kr.	2.107	4.273	8.922	8.482	7.940	6.364	4.789	7.061
Indeks (samlet gnst. = 100) . . .	30	61	126	120	112	90	68	100

Sammenholder man tabel 9 og 10, vil det ses, at den ændrede aldersfordeling må have været en faktor, der med ret stor styrke har påvirket udviklingen i indkomstfordelingen i retning af større ulighed. De aldersgrupper, der er vokset procentvis, hører i en fordeling på indkomstgrupper til i de lavere indkomstintervaller.

Det lige anførte bygger på den forudsætning, at der ikke siden 1955 er sket mere indgribende ændringer i det indkomstmønster, som fremgår af tabel 10. Som tidligere omtalt har folkepensionisterne fået deres stilling forbedret relativt i denne periode, og det må derfor ventes, at en aktuel indkomstopgørelse for aldersgrupper ville vise en mindre forskel i gennemsnitsindkomsten for henholdsvis de ældre og de erhvervsaktive aldersklasser end 1955-opgørelsen. Den omstændighed, at indkomsterne for selvpensionister ikke er fulgt med i den almindelige pris- og indkomstudvikling, trækker dog i modsat retning. Da gennemsnitsindkomsterne for de over 70-årige endvidere ifølge 1955-opgørelsen kun var på godt og vel halvdelen af gennemsnittet for de fuldt erhvervsaktive ældre, må det konkluderes, at den procentvise vækst i de ældre aldersklasser har påvirket den sam-

lede indkomstfordeling mærkbart i retning af større ulighed på trods af udbygningen af folkepensionen.

For de 18-24 årige gælder, at der er sket en forlængelse af uddannelsestiden og en forøgelse af andelen af unge, der gennemgår en faglig eller videregående uddannelse. Dette peger i retning af, at en åjourført opgørelse over fordelingen af de skatteansatte efter indkomst og alder ville vise et fald i gennemsnitsindkomsten for denne gruppe, sammenlignet med udviklingen i gennemsnitsindkomsterne for aldersgrupperne over 25 år. Der skulle således for denne gruppes vedkommende være tale om en dobbelt påvirkning af indkomstfordelingen henimod større ulighed: dels er antallet af 18-24 årige vokset særlig stærkt, dels er forskellen i indtjening øget som følge af, at en voksende procentdel inden for denne gruppe er under uddannelse. Heroverfor står dog, at der synes at være sket en stærkere stigning i lærlinge- og elevlønninger m. v. end i det almindelige lønniveau, hvortil kommer en kraftig udvidelse af støtten til unge under uddannelse. Dette har dog næppe i væsentlig udstrækning kunnet opveje virkningerne af de førstnævnte tendenser.

*Forskelle i indkomstudviklingen
for forskellige erhvervsgrupper*

11. Som afslutning på den belysning af udviklingen i den personlige indkomstfordeling, der er givet i dette kapitel, skal der gøres rede for indkomstudviklingen for forskellige erhvervsgrupper m. v.

Den enkleste måde at belyse dette på er at sammenligne udviklingen i *gennemsnitsindkomsten* for de forskellige grupper. Udviklingen i gennemsnitsindkomsten er dog ikke i sig selv særlig oplysende, når der, således som det i betydelig udstrækning er tilfældet, er væsentlig forskel på stigningsprocenterne for henholdsvis højere og lavere indtægter for de enkelte grupper, således at der er sket væsentlige ændringer i *indtægternes spredning inden for de enkelte grupper*. Man har derfor søgt at beskrive indkomstudviklingen på en måde, der tager hensyn til såvel indkomstforskydningerne *mellem* en række hovedgrupper af indkomstmodtagere (som udtrykt ved forskelle i gruppernes gennemsnitlige stigningsprocenter) som forskydningerne i indtægtsfordelingen *inden for* de enkelte hovedgrupper. Den nærmere redegørelse for disse delvis ret komplicerede beregninger er givet i bilag 1. Her skal kun selve hovedresultaterne af beregningerne gives.

Ved sammenligninger mellem indkomstudviklingen for forskellige erhverv m. v. bliver valget af basistidspunkt af væsentlig betydning. Man har her valgt at tage udgangspunkt i 1955, hvorved beregningsresultaterne vil kunne sammenholdes med det indtægtsstatistiske materiale, der tidligere er fremlagt af formandskabet. Det til de her omtalte beregninger

Tabel 11. Relativ indkomststigning fra 1955 til 1963 for forskellige erhvervsgrupper (1955 = 100).

<i>Selvstændige i landbrug</i>	132
heraf: husmænd	150
gårdejere	122
<i>Landbrugsmedhjælpere</i> .	186
<i>Selvstændige i byerhverv</i> ¹	175
heraf: industri og	
håndværk	180
handel og	
transport	170
<i>Arbejdere</i>	181
<i>Funktionærer</i>	191
<i>Andre</i>	177
heraf: lærlinge og elever	200
personer ude af	
erhverv	171
<i>Samtlige</i>	178

1. Eksklusive selvstændige i liberale erhverv, der i statistikken er slået sammen med funktionærgrupperne.

fornødne materiale foreligger kun til og med 1963 (skatteåret 1964/65), og beregningerne er kun foretaget for de to år 1955 og 1963. I betænkningen »Inflationens årsager« findes en oversigt over udviklingen i gennemsnitsindkomsterne også i de mellemliggende år.

Sættes den gennemsnitlige skattepligtige indkomst i 1955 inden for hver gruppe = 100, fås de i tabel 11 viste indekstal for gennemsnitsindkomsten i 1963.

Landbrugerne er den gruppe, der har haft den svageste indkomststigning fra 1955 til 1963.¹ Den relative indkomst-

1. Såfremt det havde været muligt at føre beregningerne frem til 1964 eller 1965, ville forskydningerne for landbruget dog have været mindre udprægede. I 1964 var land-

nedgang har ifølge beregningerne i bilaget været større for de højere indkomster end for de lavere (jfr. også, at gårdmænd ifølge tabellen har en væsentlig svagere stigning end husmænd), således at der er sket en *indkomstudjævning inden for erhvervet*.

Landbrugsmedhjælpernes relative position er blevet forbedret såvel i forhold til samfundet som helhed som – navnlig – i forhold til selvstændige landbrugere. *Den procentvise indkomststigning har for landbrugsmedhjælperne været størst for de større indkomster.*

Ikke mindst inden for landbruget spiller valget af basistidspunkt en væsentlig rolle. Den betydelige indkomstudjævning, der fandt sted fra 1939 til 1949, kunne således bl. a. forklares ved, at indkomsterne inden for landbruget var relativt lave i 1939 – særlig for husmænd og landbrugets medhjælperne – og at der fra 1939 til 1949 skete en særlig kraftig indkomstforøgelse for landbruget.¹ Omvendt må man til forklaring af, at den samlede indkomstfordeling kun er undergået små ændringer i de sidste 10-15 år lægge vægt på, at de i afsnit 8 nævnte udligningstendenser er blevet modvirket ved, at landbrugerne nu på ny i stor udstrækning er placeret blandt lavindkomstgrupperne i den i skattestatistikken registrerede indkomstfordeling.

De selvstændige i byerhvervene, d. v. s. håndværk, industri, handel og transport-

brugerne således en af de grupper, der havde størst indkomststigning. Som nævnt foreligger det til beregningerne nødvendige skattestatistiske materiale imidlertid kun til og med 1963 (skatteåret 1964/65).

1. Jfr Kjeld Bjerke: Forskydninger i den personlige indkomstfordeling 1939 til 1964. Socialt Tidsskrift 1965.

erhvervene, har, taget under ét, haft en lidt svagere indkomststigning end gennemsnittet for samtlige. Bevægelsen dækker over henholdsvis en svag forringelse for de handlende og en forbedring for håndværk og industri. Samtidig viser imidlertid beregningerne i bilaget, at der inden for håndværk og industri fra 1955 til 1963 er sket en ret udtalt *forøgelse af spændvidden mellem de lavere og de højere indkomster*, idet de lavere indkomster ikke er vokset i samme takt som de højere. Den samme tendens genfindes – omend i mindre udtalt grad – inden for handelen.

Da gennemsnitsindkomsten for de selvstændige i byerhvervene ligger betydeligt over gennemsnitsindkomsten for samtlige selvangivere under ét, virker den lidt lavere stigningsprocent for selvstændige i retning af større lighed i den på basis af selvangivelsesmateriale registrerede samlede indkomstfordeling. I modsat retning virker imidlertid tendensen til øget ulighed inden for kredsen af selvstændige.

Lønmodtagere i byerhvervene har i kraft af højere gennemsnitlige stigningsprocenter end selvstændige og »andre« (personer ude af erhverv samt lærlinge og elever) opnået en relativ forbedring af deres indkomstniveau. Samtidig har stigningsprocenterne været størst for de lavere indkomster, således at der er sket en *indkomstudjævning inden for lønmodtagergrupperne*. Sammenligner man arbejdere og funktionærer, vil det imidlertid ses, at den gennemsnitlige stigning for arbejdere ikke har afvejet væsentligt fra gennemsnitsstigningen for samtlige skatteansatte under ét, hvorimod tallene for funktionærerne viser en meget stærkere

stigningstakt. Det er ganske vist en svag-
hed ved tallene, at man inden for de libe-
rale erhverv ikke har kunnet foretage en
opdeling på lønmodtagere og selvstæn-
dige, hvorfor man har været nødt til at
henføre samtlige i de liberale erhverv be-
skæftigede, herunder de selvstændige, til
funktionærgruppen. Der er næppe tvivl
om, at dette forhold påvirker gruppens
stigningsprocent i opadgående retning,
men da gruppen helt overvejende består
af funktionærer, ville en eventuel korrek-
tion for denne fejlkilde dog næppe i væ-
sentlig grad påvirke stigningsprocenter-
ne. Et indicium herfor har man også i den
omstændighed, at der har været en særlig
stærk tendens til indkomstudjævning in-
den for denne gruppe – stærkere end for
arbejderne eller nogen anden gruppe.

Lærlinge og elever har ifølge tabel 11
haft en stærkere procentvis stigning i an-
sat indkomst end de øvrige grupper i ta-
bellen, medens stigningen for *personer
ude af erhverv* ligger lidt under gennem-
snittet for samtlige. For begge grupper er
spredningen i indkomsterne blevet for-
mindsket i den betragtede periode.

12. Da lønmodtagergrupperne omfatter
langt den største del af de foran omtalte
hovedgrupper af indkomstmottagere, vil
det være de for disse påviste tendenser til
indkomstudligning, såvel i forhold til de
selvstændige som hvad angår forholdet
mellem lønmodtagerne indbyrdes, der
slår stærkest igennem i den samlede ind-
komstfordeling. Hertil kommer virknin-
gerne af forskydninger i erhvervsstruktu-
ren og dermed i befolkningsandel for de
forskellige grupper. Lønmodtagernes an-
del af befolkningen har været fortsat sti-
gende, og især er der sket en stærk vækst

i antallet af funktionærer, blandt hvem
tendenserne til indtægtsudligning efter
det foran anførte har været særlig udtalt.
Omvendt begrænses de virkninger, som
den særlige indkomstudvikling i landbru-
get (det relative fald i landbrugernes ind-
komster og tendensen til indtægtsudlig-
ning inden for erhvervet) har for den
samlede indkomstfordeling, af, at land-
brugene udgør en faldende andel af be-
folkningen.

Sammenfattende bemærkninger

13. Der er i dette kapitel givet en beskri-
velse af udviklingen i den personlige ind-
komstfordeling, således som den registre-
res i statistikken over indkomstansættel-
serne ved indkomstbeskatningen. Det er
vist, at der skete en ret betydelig formind-
skelse af forskellene i de ansatte indkom-
ster fra 1939 til 1949, men at der derefter
ikke har været tale om nogen særlig
stærk udjævning, når man betragter samtlige
skatteansatte under ét. Udviklingen
i den samlede indkomstfordeling har
imidlertid været stærkt præget af for-
skydninger i befolkningens aldersforde-
ling, der har ført til en forøgelse af den
ikke-erhvervsaktive del af befolkningen.
Selvom de ikke-erhvervsaktive i gennem-
snit har haft samme indkomststigning
som de erhvervsaktive, bevirker forskel-
len i gennemsnitsindkomst, at væksten i
disse gruppers andel af den samlede be-
folkning slår stærkt igennem i den sam-
lede indkomstfordeling. Blandt de er-
hvervsaktive har der været en fortsat ten-
dens til indkomstudjævning, omend der
også her er tale om en vis afsvækkelse i
sammenligning med udviklingen i perio-
den fra 1939 til 1949.

Blandt de faktorer, som har været medvirkende til udligningen blandt de erhvervsaktive, er der især anledning til at fremhæve realiseringen af den fulde beskæftigelse.

Progressionen i indkomst- og formuebeskatningen medfører, at fordelingen af indkomsterne efter betaling af personlige skatter er væsentlig mere lige end forde-

lingen af indkomsterne før skat. Selv om der ikke kan påvises større ændringer i graden af progression i indkomstbeskatning i den undersøgte periode, medfører selve det progressive indkomstskattesystem endvidere en vis indtægtsudjævning over tiden, idet samme procentvise indkomststigning bliver beskattet stærkere på højere indkomstrin end på lavere.

IV. Lavindkomstgrupperne ifølge skattestatistikken

1. Som nævnt i kapitel I er hovedformålet med nærværende redegørelse at belyse *forskydningerne* i den personlige indkomstfordeling. Da den fordelingspolitiske diskussion i høj grad har drejet sig om lavindkomstgruppernes forhold, har det dog været naturligt også at se på, hvilke yderligere oplysninger om disse grupper, der kan uddrages af skattestatistikken. Som allerede fremhævet i kapitel III, jfr. f. eks. tabel 3, har lavindkomstgruppernes stilling i forhold til den øvrige befolkning stort set været uændret i de sidste 15 år. I det følgende skal der gives en belysning af sammensætningen på erhvervsgrupper etc. af indkomstmodtagerne med lave indkomster ifølge skattestatistikken, suppleret med en redegørelse dels for, hvordan denne fordeling har ændret sig i efterkrigsperioden, dels for hvor stor en del af indkomstmodtagerne i de enkelte erhverv der falder inden for lavindkomstgrupperne.

2. Det skal fremhæves, at det kun i begrænset omfang vil være muligt at belyse lavindkomstproblemerne på basis af skattestatistikken. Dette følger allerede af, at skattestatistikken indkomstoplysninger som omtalt i kapitel II kun med forbehold kan betragtes som givende en dækkende beskrivelse af den personlige indkomstfordeling. Ikke alle grupper af indkomstmodtagere har i samme grad mu-

lighed for at unddrage sig skattebetaling gennem mangelfuld indtægtsdeklaration eller for at formindske skattebetalingerne gennem en skattemæssig ansættelse af aktiver til en lavere værdi end den, der ville følge af andre indkomstdefinitioner. I det omfang, sådanne muligheder udnyttes lige stærkt igennem den undersøgte periode, vil resultaterne med hensyn til forskydninger i indkomstfordelingen ikke nødvendigvis påvirkes af for lave indkomstangivelser, men der kan på den anden side være grund til at formode, at de grupper, der i størst omfang har mulighed for skatteunddragelse etc., vil blive for stærkt repræsenteret blandt lavindkomstgrupperne, når undersøgelsen baseres på et skattestatistisk materiale.

3. Dertil kommer, at lav indkomst er et *relativt* begreb, hvis indhold kun kan fastlægges gennem konkrete undersøgelser af bestemte befolkningsgruppers hele økonomiske og sociale stilling, jfr. bl. a. Socialforskningsinstitutets undersøgelser vedrørende de ældres levevilkår og vedrørende fysisk handicappede.

I almindelighed anvendes der f. eks. næppe samme målestok for, hvornår der foreligger et lavindkomstproblem, hvis der er tale om erhvervsaktive som hvis det er personer ude af erhverv. For den sidstnævnte gruppes vedkommende kan

Tabel 12. Procentvis fordeling på hovedgrupper af nederste halvdel, respektive nederste fjerdedel af samtlige indkomstansættelser.

	Nederste halvdel			Nederste fjerdedel		
	1949	1955	1963	1949	1955	1963
<i>Selvstændige i landbrug m. v.</i>	8,2	6,9	9,6	4,0	2,9	3,7
heraf: husmænd	4,6	3,4	4,4	1,8	1,3	1,3
gårdejere	1,8	1,9	3,8	0,6	0,7	1,4
<i>Landbrugsmedhjælpere</i>	13,2	11,7	8,1	8,3	7,5	6,0
<i>Selvstændige i byerhverv¹</i>	4,8	3,8	3,9	3,4	2,1	2,1
heraf: industri og håndværk	2,4	1,9	1,9	1,6	1,0	1,1
handel og transport	2,3	1,9	2,0	1,8	1,1	1,0
<i>Arbejdere</i>	13,4	12,8	12,3	9,4	8,4	7,9
<i>Funktionærer</i>	11,9	10,8	7,0	9,8	9,1	4,8
<i>Andre</i>	48,5	54,0	59,1	65,1	70,0	75,5
heraf: lærlinge og elever	6,8	8,7	11,6	11,1	14,7	19,3
personer ude af erhverv	23,9	27,9	26,3	31,0	31,5	26,7
	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

1. Jvf. tabel 11, note 1.

det endvidere nævnes, at medens lovgivningen tidligere i det væsentlige sidestillede folke- og invalidepensionister, anlægges der nu en forskellig vurdering af de to gruppers indkomstbehov, idet den nugældende invalidepensionslov tilsigter så vidt muligt at stille invalidepensionister lige med de erhvervsaktive.

Som andre årsager til, at man ikke på basis af skattestatistikken kan fastlægge et bestemt beløb som lavindkomstgrænse, kan nævnes det flere gange tidligere omtalte forhold, at skattestatistikens indtægtsoplysninger ikke vedrører enkeltpersoner, men husstande omfattende et varierende antal personer, ligesom statistikken ikke indeholder nogen opdeling på aldersgrupper. Endvidere må det være et meget afgørende kriterium for eksistensen af et lavindkomstproblem, om

den lave indkomst er et forbigående eller et mere varigt fænomen.

I det følgende har man imidlertid ikke søgt at definere et lavindkomstbegreb, endsige at nå frem til forskellige lavindkomstgrænser for forskellige befolkningsgrupper. I stedet har man begrænset sig til et par grove opdelinger, fælles for alle grupper, idet man har undersøgt sammensætningen af den halvdel og den fjerdedel af de samlede indkomstansættelser, som havde de laveste indkomster. Dette betyder, at man f. eks. for 1963 har interesseret sig for ansatte indkomster på under 10.600 henholdsvis 5.800 kr.

4. Sammensætningen på hovedgrupper af de nederste 50 pct., respektive de nederste 25 pct. af *samtlige indkomstansættelser* er belyst i tabel 12.

Tabel 13. Den procentvise andel af indkomstansættelserne inden for hver hovedgruppe, der i de anførte år indgik i den nederste halvdel, respektive nederste fjerdedel af det samlede antal ansættelser.

	Nederste halvdel			Nederste fjerdedel		
	1949	1955	1963	1949	1955	1963
<i>Selvstændige i landbrug m. v.</i>	36,6	33,4	53,0	9,0	7,2	10,2
heraf: husmænd	54,8	42,5	70,1	10,6	8,1	10,7
gårdejere	19,1	21,7	44,8	3,4	3,9	8,4
<i>Landbrugsmedhjælperne</i>	65,7	67,5	61,3	20,8	21,5	22,6
<i>Selvstændige i byerhverv¹</i>	26,4	23,9	24,2	9,2	6,5	6,4
heraf: industri og håndværk	25,3	22,3	22,9	8,2	5,8	6,3
handel og transport	27,7	25,6	25,7	10,4	7,3	6,6
<i>Arbejdere</i>	30,8	29,7	26,4	10,7	9,8	8,5
<i>Funktionærer</i>	30,3	26,6	17,6	12,5	11,2	6,0
<i>Andre</i>	85,9	86,6	89,3	57,7	56,1	57,1
heraf: lærlinge og elever	94,5	96,3	95,1	76,6	81,3	78,8
personer ude af erhverv ...	83,8	83,3	89,0	54,4	46,9	45,2
<i>Indkomstgrænse, kr.</i>	4.300	5.900	10.600	2.400	3.200	5.800

1. Jvf. tabel 11, note 1.

Ser man først på den nederste halvdel af indkomstansættelserne – hvilket vil sige på personer med en ansat indkomst i 1949 under 4.300 kr. og i 1963 under 10.600 kr. – finder man, at i 1963 bestod 60 pct. af denne gruppe af indkomstmodtagere, som ikke eller kun delvis deltog i produktionen (unge under uddannelse, personer ude af erhverv etc.); arbejdere i byerhverv udgjorde 12 pct. og landbrugsmedhjælperne 8 pct., medens de sidste 20 pct. fordelte sig på selvstændige og funktionærer.

Begrænser man sig i stedet til den laveste fjerdedel af indkomstansættelserne – d. v. s. til personer hvis indkomst i 1949 lå under 2.400 kr. og i 1963 under 5.800 kr. – forøges de ikke-aktives andel til 75 pct., idet de erhvervsaktive gruppers andele formindskes tilsvarende.

Fra 1949 til 1963 er de ikke-aktives andel blevet stærkt forøget både blandt den laveste halvdel og den laveste fjerdedel af indkomstansættelserne, medens især landbrugsmedhjælperne og funktionærerne er blevet svagere repræsenteret blandt lavindkomstgrupperne. Når landbrugsmedhjælpernes andel er gået tilbage, skyldes det til dels lønudviklingen men dog især, at gruppens størrelse er blevet formindsket. For funktionærerne gælder det, at antallet er steget betydeligt, og faldet i procenterne skyldes alene, at denne gruppes lønninger er steget relativt stærkt.

5. Til belysning af lavindkomstproblemet betydning inden for de forskellige erhvervsgrupper m. v. er i tabel 13 anført den andel af ansættelserne inden for hver

enkelt hovedgruppe, som i årene 1949, 1955 og 1963 indgik i den nederste halvdel – henholdsvis fjerdedel – af de samlede ansættelser. I modsætning til tallene i tabel 12 påvirkes disse tal kun af indkomstudviklingen inden for den enkelte gruppe sammenlignet med udviklingen i befolkningen som helhed, men derimod ikke af ændringer i de enkelte gruppers størrelse.

Ifølge tabel 13 befinder næsten 90 pct. af de ikke-aktive sig blandt den laveste halvdel af samtlige ansættelser; andelen har stort set været konstant i den betragtede periode. Også inden for landbruget er andelen med lave indkomster relativt høj – og især for de selvstændige har den været stigende fra 1955 til 1963 som følge af den relativt begrænsede indkomststigning i landbruget i denne periode, jfr. tabel 11 i kapitel III. Såvel blandt arbejdere som funktionærer hørte i 1949 ca. 30 pct. til blandt den laveste halvdel af samtlige indkomstansættelser; for begge grupper har andelen været faldende frem til 1963; nedgangen har dog været langt mere udpræget for funktionærer end for arbejdere.

Ser man endelig på den andel af indkomstansættelserne inden for de enkelte grupper, som indgår i den nederste fjerdedel af de samlede indkomster, bliver den umiddelbare konklusion, at lavindkomstproblemet, således som det kan illustreres ved de anførte beregninger, især knytter sig til de ikke-aktive og til landbrugsmedhjælperne. I disse grupper befinder henholdsvis knap 60 pct. og godt 20 pct. sig blandt den laveste fjerdedel af de samlede ansættelser, medens den tilsvarende andel for de øvrige grupper er 10 pct. eller derunder. Imidlertid gælder

det såvel for de ikke-aktive som for landbrugsmedhjælperne, at man ved en nøjere analyse formentlig ville fastsætte et relativt lavt indkomstniveau som kriterium for, om der foreligger et lavindkomstproblem, bl. a. fordi der som regel vil være relativt få personer i de pågældendes husstande, ligesom de registrerede indkomster vil være relativt lave sammenlignet med, hvad de pågældende personer kan forventes at ville tjene eller at have tjent i deres øvrige levetid. Man kan derfor ikke ud fra tabellerne nå til konklusioner om, inden for hvilke grupper lavindkomstproblemet er særlig betydeligt; snarere er det bemærkelsesværdigt, at problemet synes at vedrøre alle de anførte hovedgrupper, omend med forskellig styrke.

6. En nøjere analyse af lavindkomstproblemerne falder uden for rammerne af nærværende redegørelse. Ved en sådan undersøgelse vil det bl. a. være nødvendigt at følge de enkelte indkomstmodtagere gennem en årrække for at få et indtryk af, i hvilket omfang lav indtjening i de unge år modsvares af et højere indkomstniveau sidenhen; man føres med andre ord over i »livsindkomstanalyser«. Behovet for at inddrage flere på hinanden følgende år i analysen hænger også sammen med, at mange – især de selvstændige – har svingende indkomster fra år til år, hvorfor en del af de lave indkomster i det enkelte år ikke frembyder noget lavindkomstproblem.

Ved overvejelser af, hvilke metoder der kan bringes i anvendelse til løsning af lavindkomstproblemerne, rejser der sig spørgsmål om omfordelingen via de offentlige budgetter, jfr. det følgende ka-

pitel. Men problemerne er formentlig i mindst lige så høj grad knyttet til at tilpasse produktionsstrukturen såvel til den tekniske udvikling som til forskydninger i afsætningsmulighederne. En sådan tilpasning, hvis styrke under alle omstændigheder vil afhænge af opretholdelse af en

almindelig økonomisk ekspansion, kan eksempelvis fremmes ved at gøre det lettere for selvstændige i brancher i tilbagegang at skifte erhverv og i det hele taget ved at skabe mulighed for omskoling og efteruddannelse.

V. Indkomstudjævningen over de offentlige finanser

I dette kapitel vil spørgsmålet om indkomstudjævning over de offentlige finanser blive belyst. Først resumeres resultaterne af tidligere undersøgelser fra slutningen af mellemkrigsperioden og fra 1949 og 1955. Dernæst gives en tilsvarende belysning for 1963, idet man un-

dersøger omfordelingsvirkningen af såvel det offentliges skatte- og afgiftspolitik m. v. som det offentliges udgiftspolitik. I slutningen af kapitlet søges der foretaget en sammenligning af resultaterne fra de undersøgelser, der vedrører efterkrigsårene.

Tidligere undersøgelser

Beregningsmetoder

1. Spørgsmålet om den påvirkning af indkomstfordelingen, der sker gennem beskatningen og det offentliges udgiftspolitik, er tidligere belyst i undersøgelser af P. Bjørn Olsen og Viggo Kampmann (1938/39),¹ af Niels Ussing (1949)² og af Kjeld Bjerke (1955).³ Inden redegørelsen for resultaterne af disse beregninger skal der kort redegøres for de anvendte beregningsmetoder.

Undersøgelserne tager sigte på at belyse de indkomstudjævrende virkninger af skatte- og socialpolitikken i *et enkelt udvalgt år*. Ved undersøgelserne har man først søgt at beregne, hvor stor en del af den samlede

skattebyrde – omfattende såvel indkomst- og formueskatter, sociale kontingenter m. v. som told- og forbrugsafgifter og ejendomsskatter – der er udredt af forskellige indkomstgrupper. Samtidig er det beregnet, hvor store skattebeløb de pågældende befolkningsgrupper skulle have udredt, hvis den samlede skattebyrde var blevet fordelt proportionalt med indkomsterne – altså således, at alle skulle betale samme procent af deres indkomst i skatter og afgifter. Forskellen mellem den beregnede, faktiske fordeling af de samlede skatter og en sådan proportional fordeling tages da som udtryk for den skattepolitiske udjævning, der er sket i det betragtede år.

Tilsvarende har man søgt at beregne, hvor store beløb af de sociale ydelser (folke- og invalidepension, arbejdsløshedsunderstøttelse, sygekassernes ydelser, sygehusudgifter m. v.) der er tilfaldet personer i de forskellige indtægtsgrupper, og hvor store beløb de samme grupper ville have modtaget, hvis man ligeledes tænkte sig, at de sociale ydelser var blevet fordelt proportionalt med indkomsterne. Differencen er ud-

1. Indkomstudjævningen i Danmark, Socialt Tidsskrift 1948.
2. En fordeling af skatter og sociale ydelser i 1949 på sociale grupper, Socialt Tidsskrift 1953.
3. Indkomstfordelingen i Danmark før og efter krigen, Socialt Tidsskrift 1961.

tryk for den indtægtsudjævning, der sker gennem de sociale sikringsordninger.¹

Hvis en befolkningsgruppes bidrag til de samlede skattebetalinger netop svarer til dens andel af de samlede indkomster, og den samtidig har modtaget en til indkomst-andelen svarende del af de samlede sociale ydelser, betegner undersøgelserne skatte- og udgiftspolitikens virkninger på indkomstfordelingen som neutrale i relation til den pågældende gruppe.

Denne betragtning må forudsætte, at de forskellige befolkningsgrupper nyder godt af de ydelser ud over de sociale udgifter, som det offentlige stiller til rådighed for borgerne (det kollektive forbrug og den offentlige anlægsvirksomhed), i forhold til deres indkomst. Lægger man andre forudsætninger til grund, vil man, som det også er nævnt i de pågældende undersøgelser, komme frem til andre udtryk for omfordelingen.

Det må fremhæves, at beregninger som de omhandlede må baseres på en række til dels skønsmæssige forudsætninger. De er derfor nødvendigvis behæftet med ret stor usikkerhed, men er formentlig alligevel af værdi som forsøg på bedst muligt at belyse de fordelingsmæssige virkninger af skatte- og udgiftspolitikken.

1. I praksis er beregningerne gennemført således, at man først har ladet de forskellige befolkningsgrupper betale fuldt ud for de sociale ydelser, de har modtaget, hvorefter det er beregnet, hvor stor en del af deres samlede skatter der er tilovers til betaling af kollektivt konsum og offentlig anlægsvirksomhed m. v. Den samlede indkomstoverførsel til eller fra en gruppe bliver herefter udtrykt ved forskellen mellem dette rest-skattebeløb og en proportional andel af de samlede skatter ÷ de samlede sociale udgifter. Denne samlede udligning kan ved videre beregninger deles op i en skattepolitisk og en socialpolitisk andel. I princippet er denne beregningsmåde sammenfaldende med det ovenfor skildrede.

Det centrale i undersøgelserne er som nævnt en sammenligning af den faktiske fordeling af skatter og sociale ydelser med en med indkomsterne proportional fordeling. Det spørgsmål melder sig derfor, om man skal basere undersøgelserne på de skatteansatte indkomster (eventuelt med tillæg for betalte skatter og kontingenter m. v.) eller søge at belyse omfordelingen på basis af beregnede tal for faktisk personlige indkomster. Spørgsmålet har især betydning, når man vil illustrere omfordelingen mellem erhvervsgrupper, idet mulighederne for at unddrage sig indkomstbeskatningen ikke er lige store for alle grupper. Det må derfor ventes, at man vil få et forskelligt billede af indkomstomfordelingen, alt efter hvilket indkomstbegreb der arbejdes med.

Den første af undersøgelserne – for 1938/39 – indeholder ikke nogen erhvervsgruppeopdeling, og her har problemet om ansat eller faktisk indkomst derfor været mindre fremtrædende. Undersøgelsen går ud fra ansat indkomst og ansat indkomst + skat. De to senere undersøgelser prøver bl. a. at belyse omfordelingen mellem erhvervsgrupper, og i disse undersøgelser har man med udgangspunkt bl. a. i nationalindkomstberegningerne søgt at sætte skattebetalinger og sociale ydelser i forhold til tal for de formodede faktiske personlige indtægter. Det er – som også fremhævet i undersøgelserne – indlysende, at der er en betydelig usikkerhed forbundet med disse beregninger.

Et andet usikkerhedsmoment foreligger i forbindelse med fordelingen på indtægtsgrupper af den del af den samlede skattebyrde, der ikke som indkomstskatterne direkte kan henføres til indtægtsgrupperne. Ved fordelingen af ejendoms- og formueskatter kan man bl. a. støtte sig på skattestatistiske oplysninger, medens fordelingen af told- og forbrugsafgifter må ske på basis af de oplysninger om forbrugssammensætning, der foreligger igennem de i forbindelse med pristalsberegningerne foretagne for-

brugsundersøgelser for et udsnit af lønmodtagerhusstande.

Endelig gør der sig naturligvis betydelige usikkerhedsmomenter gældende i forbindelse med fordelingen af de offentlige ydelser på indkomstintervaller. Hertil kommer det særlige problem, at de sociale ydelser indgår i det indkomstgrundlag, der anvendes ved fordelingen, og som ydelserne samtidig måles i forhold til. Principielt ville det være ønskeligt, om man ved undersøgelser af indkomstfordelingen kunne basere beregningerne på indkomster, der ikke allerede var påvirket af omfordelingen. I praksis kan overførselsindkomsterne imidlertid kun vanskeligt udskilles fra de øvrige skatteansatte indkomster. Supplerende beregninger, der er foretaget i 1955-undersøgelsen, synes dog at vise, at den nævnte fejkilde ikke giver væsentlig skævhed i billedet af den samlede indkomstfordeling, men nok forrykker forholdet mellem den skattepolitiske og den socialpolitiske udjævning, idet denne sidste undervurderes.

Resultaterne af undersøgelsen for 1938/39

2. Det blev ved denne undersøgelse beregnet, at der i finansåret 1938/39 overførtes et beløb svarende til ca. 6 pct. af befolkningens samlede indkomster (defineret som ansat indkomst med tillæg for betalte skatter samt kontingenter til arbejdsløsheds-kasser og sygekasser m. v.) fra grupper med indtægt over til grupper med indtægt under gennemsnittet for samtlige skatteansatte. Dette udtryk for *den faktiske udjævning* via de offentlige finanser kan sammenholdes med den tidligere definerede *maksimale* udjævningsprocent, der for finansåret 1938/39 med anvendelse af samme indkomstdefinition er beregnet til godt 31 pct. Den samlede beregnede indkomstudjævning som de-

fineret i undersøgelsen, jfr. punkt 1, har altså andraget omkring en femtedel af det teoretisk maksimale.

Langt den største del af indkomstudjævningen fandt ifølge undersøgelsen sted via de sociale ydelser. Den nedre gruppe modtog ad denne vej netto 233 mill. kr. fra den øvre, medens der over skattepolitikken kun flyttedes et beløb på 11 mill. kr. mellem de to grupper på hver side af gennemsnittet. Progressionen i indkomst- og formuebeskatningen synes således ikke at have indvirket nævneværdigt på fordelingen af den samlede skattebyrde mellem de to indtægtsgrupper som helhed.

3. Der er for tiden lige før den anden verdenskrig foretaget lignende undersøgelser i England og Sverige. Når man tager forskelle i beregningsmetoder samt beregningsusikkerheden i betragtning, synes der ikke at have været store forskelle mellem graden af indtægtsudjævning over de offentlige finanser i de tre lande.

Derimod tyder beregningerne for de to andre lande umiddelbart på, at skatteprogressionen har haft større betydning som led i omfordelingen end i Danmark. Da vægtfordelingen mellem den skattepolitiske og den socialpolitiske omfordeling i det enkelte land og det enkelte år imidlertid vil være stærkt påvirket af beskæftigelsesgrad og indkomstniveau, er dette dog en konklusion, der må tages med forbehold, jfr. nedenfor.

Resultaterne af undersøgelsen for 1949

4. Ved 1949-undersøgelsen er indkomstudjævningen beregnet som den overførsel, der har fundet sted fra grupper over

sygekassegrænsen til grupper under denne grænse. Den samlede indtægtsoverførsel mellem disse to grupper er beregnet til omkring 625 mill. kr. eller 5 pct. af samlet ansat indkomst + skattefradrag (13.065 mill. kr.)¹ To trediedele af indkomstoverførslerne beregnes at være sket gennem de sociale ydelser m. v., en trediedel gennem beskatningen.

Som følge af forskelle i de anvendte beregningsmetoder – herunder at 1938/39-undersøgelsen anvender gennemsnitsindkomsten, men 1949-undersøgelsen den højere liggende sygekassegrænse som »skæringspunkt« for beregning af indtægtsudjævningen – kan resultaterne af de to undersøgelser ikke direkte sammenlignes. Der synes imidlertid fra 1939 til 1949 at være sket en ret kraftig vægtforskydning mellem socialpolitikken og skattepolitikken som »omfordelingsinstrumenter«. Når indkomstomfordelingen gennem de sociale foranstaltninger synes at have fået aftagende betydning fra 1938/39 til 1949, må dette først og fremmest ses som en konsekvens af den forbedring i beskæftigelsessituationen og den kraftige stigning i indkomstniveauet, der indtraf mellem de to år. Samtidig tyder tallene på, at progressionen i beskatningen har været noget stærkere i 1949 end i 1938/39. Da forskellene mellem de anvendte beregningsmetoder er særlig store, hvad angår fordelingen på indtægtsgupper af den samlede skattebyr-

1. Som nævnt i punkt 1 er indkomstoverførslerne til og fra de forskellige grupper i 1949- og 1955-undersøgelserne beregnet med »faktisk indkomst« som fordelingsgrundlag. Af hensyn til sammenligneligheden med 1939-undersøgelsen sættes de overførte indkomstbeløb her i relation til ansat indkomst + skat og forsikringsbidrag.

de, fremhæves det imidlertid i undersøgelsen, at den sidstnævnte konklusion må tages med betydeligt forbehold.

1949-undersøgelsen bygger på en opdeling af de skatteansatte i fire hovedgrupper: lønmodtagere, selvstændige landbrugere, andre selvstændige og personer ude af erhverv. Undersøgelsen viser, at det kun var den sidstnævnte gruppe, der modtog mere over de af undersøgelsen omfattede sociale ydelser, end gruppen under ét betalte i skatter og afgifter. De øvrige grupper betalte alle mere til det offentlige, end de fik igen som sociale ydelser m. v. Både i absolutte beløb og regnet som procent af indkomsten bidrog selvstændige mere til omfordelingen end lønmodtagere.

Resultaterne af undersøgelsen for 1955

5. Undersøgelsen for 1955 er gennemført efter samme principper som 1949-undersøgelsen. Den samlede indkomstoverførsel fra personer over til personer under sygekassegrænsen er for 1955 beregnet til ca. 1150 mill. kr., svarende til 6 pct. af de samlede indkomster (ansat indkomst + skatter og kontingenter). Ifølge undersøgelsen fandt i 1955 60 pct. af indtægtsoverførslerne sted gennem socialpolitikken, 40 pct. gennem skattepolitikken.

Det vises i 1955-undersøgelsen, at de selvstændiges bidrag til indkomstomfordelingen er forøget både relativt og absolut fra 1949 til 1955, hvorimod lønmodtagernes bidrag er formindsket.

1955-undersøgelsen går videre end de to andre undersøgelser derved, at der inden for hver af de foran nævnte fire hovedgrupper (selvstændige landbrugere,

andre selvstændige, lønmodtagere, personer ude af erhverv) foretages en underopdeling i to grupper, beliggende på hver sin side af sygekassegrænsen. Gennem den yderligere opdeling vises det, at også de selvstændige under sygekassegrænsen under ét var nettobidragydere til omfordelingen over de offentlige finanser. For selvstændige i byerhvervene var nettobidragene fra personer under sygekassegrænsen dog kun knap halvanden procent af det samlede omfordelingsbeløb

på de nævnte 1150 mill. kr., hvorimod den tilsvarende gruppe i landbruget bidrog med ca. 9 pct. For begge grupper gjaldt det, at de ved de anvendte fordelingsnormer var nettobidragydere til de sociale sikringsordninger. For de selvstændige i byerhvervene blev dette om trent opvejet af, at de bidrog til dækning af de offentlige udgifter med en mindre end proportional andel. Derimod var landbrugerne nettobidragydere ved omfordelingen via skatter.

Undersøgelsen for 1963

Indledning

1. Ligesom i de tidligere undersøgelser har man i nærværende undersøgelse fordelt skatter og afgifter, de sociale ydelser og udgifterne til sundhedsvæsen på indkomstintervaller. Herudover har man inddraget de senere tilkomne statslige støtteordninger til landbruget¹ og driftsudgifterne i undervisningssektoren i undersøgelsen. Når udgifterne til undervisning har kunnet inddrages i beregningerne, skyldes det, at der nu foreligger en ret udbygget statistik til belysning af elevens og studerendes rekruttering på samfundsgrupper, hvilket igen gør det mu-

ligt at skønne over fordelingen af forældrenes indkomster på indkomstintervaller.

Det vil ikke være muligt blot nogenlunde kortfattet at gøre rede for enkelthederne i de beregninger, der er foretaget for at fordele på den ene side skatter og afgifter og på den anden side det offentlige udgifter på indkomstgrupperne; der kan herom henvises til bilag 2, der i hovedtræk behandler kilder til og fremgangsmåder ved beregningerne. På en række punkter bygger beregningerne på forudsætninger, mod hvilke der kan gøres indvendinger. F. eks. kan det hævdes, at man ikke med rimelighed kan basere beregningerne på en forudsætning om, at der til afholdelsen af udgifter til langvarige investeringer i f. eks. uddannelsessektoren svarer en nutidig modværdi, som kan henføres til forskellige indtægtsg grupper. Selv med hensyn til de kontante indkomstoverførsler (folke- og invalidepension, enkepension m. v.) kan man anlægge det synspunkt, at de fordelingsmæssige virkninger ikke lader sig beregne, da man ikke ved, i hvilket omfang

1. Det skal bemærkes, at det kun er værdien af kontantstøtten, der er fordelt på indkomstintervaller, medens proventet af hjemmemarkedsordningerne er holdt uden for beregningerne. Dette kan siges at være vilkårligt, da i hvert fald også de lovmæssige hjemmemarkedsordninger udgør en del af de statslige støtteforanstaltninger. Da verdensmarkedspriserne er stærkt påvirket af de udenlandske statsindgreb, er det imidlertid vanskeligt at afgøre, om proventet af ordningerne bør medtages som tilskudsudgifter og i givet fald med hvor store beløb.

de offentlige indkomstoverførsler erstatter private foranstaltninger der ville have påvirket faktorindkomsterne og disses fordeling. Heroverfor står, at ethvert forsøg på at belyse den omfordeling, der finder sted over de offentlige finanser, indebærer anvendelsen af bestemte fordelingsnormer også for den del af de offentlige ydelser m. v., som ikke umiddelbart kan henføres til de forskellige befolkningsgrupper. Det skal samtidig nævnes, at med den ret grove inddeling i indtægtsgrupper, der arbejdes med i beregningerne, skal der alt i alt foretages ret store ændringer i de anvendte forudsætninger, før beregningsresultaterne bliver forrykket i væsentlig grad.

2. Ved beregningerne har man fordelt ca. 90 pct. af de opkrævede *skatter og afgifter m. v.* på indtægtsgrupper. De resterende ca. 10 pct., som der savnes tilstrækkelige holdepunkter for at henføre til bestemte indtægtsgrupper, omfatter bl. a. selskabsskatter, gebyrer, bøder, stempelafgifter m. v.

Man kan diskutere, hvorledes man ved beregninger af omfordelingen over de offentlige budgetter skal inddrage de, bl. a. af konjunkturpolitiske hensyn motiverede *overskud på de offentlige budgetter* i beregningerne. Ved de her foretagne beregninger har dette dog ikke frembudt noget problem, da de offentlige udgifter og indtægter på kalenderårsbasis praktisk taget balancerede i 1963. Ganske vist havde staten – således som det har været tilfældet hvert år i en længere årrække – et betydeligt overskud på drifts- og anlægsbudgettet i 1963. Dette udlignes imidlertid tildels, når man betragter stat og kommuner under ét, idet kom-

munerne i 1963 nok havde overskud på deres driftsbudgetter, men til gengæld havde et væsentligt underskud på anlægsbudgetterne. Hertil kommer virkningerne af forskydninger i betalingsfrister m. v. ved omregning fra finansår til kalenderår.

Med de foretagne udvidelser i forhold til tidligere undersøgelser er i alt omkring halvdelen af de offentlige *drifts- og anlægsgudgifter* blevet fordelt på indkomstgrupper. Den resterende del, omfattende først og fremmest alle anlægsgudgifter og driftsgudgifterne til militær, politi, retsvæsen m. v., er det efter sagens natur ikke muligt at henføre til enkeltgrupper. Imidlertid kan som nævnt enhver beregning vedrørende omfordelingen over de offentlige finanser indirekte siges at forudsætte en bestemt fordelingsnorm også for denne del af udgifterne. Man har derfor valgt at fordele forskellen mellem de specifikt fordelte indtægter og de specifikt fordelte udgifter på de to forskellige måder, nemlig henholdsvis:

a) proportionalt med *antallet af indkomstansættelser* i de betragtede indtægtsgrupper, d. v. s. at det herved forudsættes, at alle skatteansatte har lige stor fordel af de ydelser, som ligger bag de pågældende udgifter, uanset på hvilket indkomstniveau de befinder sig, og

b) proportionalt med *de ansatte indkomsters størrelse* i de enkelte grupper, d. v. s. at man forudsætter, at den enkelte husstand nyder godt af de pågældende ydelser m. v. i forhold til den ansatte indkomst.

En beregning ud fra forudsætning a) vil altid vise en større omfordeling end en tilsvarende beregning ud fra forudsætning b), der som før omtalt ligger til

grund for de tidligere foretagne beregninger for 1938/39, 1949 og 1955.

Resultaterne af beregningerne

3. Resultaterne af de foretagne beregninger er vist i tabellerne 14, 15 og 16. *Tabel 14* giver en specificeret oversigt over fordelingen på indtægtsgrupper af de enkelte indtægts- og udgiftsposter på de offentlige budgetter, regnet i mill. kr. *Tabel 15* indeholder de samme tal omregnet til gennemsnitlige beløb pr. skatteyder, medens *tabel 16* illustrerer den relative vægt af de forskellige elementer i indkomstfordelingen på de forskellige indkomstrin. I det følgende gennemgås hver af disse tabeller.

De samlede skattebetalinger til stat og kommune androg i 1963 ca. 14,5 mlrd. kr. Heraf har man ved de foretagne beregninger fordelt godt 13 mlrd. kr.

Af de samlede offentlige udgifter på ligeledes ca. 14,5 mlrd. kr. i kalenderåret 1963 er ca. 7,3 mlrd. kr. eller godt halvdelen blevet specifikt fordelt på indtægtsgrupper. Det drejer sig som anført om de sociale ydelser, udgifterne til sundhedsvæsen, uddannelsesudgifterne (eksklusive anlægsudgifter) og udgifterne til landbrugsordninger. Differencen mellem den del af skatter og afgifter m. v., der er fordelt på indkomstgrupper (de 13 mlrd. kr.), og de nævnte 7,3 mlrd. kr., er som nævnt fordelt alternativt.

4. Betragter man de to nederste linier i *tabel 14*, som viser nettostillingen for de enkelte grupper (forstået som forskellen mellem de skatter og afgifter, gruppen har betalt, og værdien af de offentlige ydelser, der kan tilregnes gruppen),

ses det, at ydelserne fra det offentlige for de to første grupper med ansat indkomst indtil 10.000 kr. meget væsentligt har oversteget skattebetalingerne. Forskellen – nettofordelen – er størst for gruppen med ansatte indkomster mellem 5.000 og 10.000 kr., til trods for at skattebetalingerne for denne gruppe væsentligt overstiger den laveste gruppes. Dette skyldes, at en større del såvel af de sociale ydelser og sundhedsudgifter som af de øvrige offentlige ydelser tilfalder denne gruppe.

I den tredje gruppe – med ansatte indkomster mellem 10.000 og 15.000 kr. – er der omtrent balance mellem ydelser til og modydelse fra det offentlige, dog med en ganske lille overvægt for modydelse vedkommende. For alle de øvrige grupper er der en klar overvægt for skattebetalingernes vedkommende.

5. Et klarere billede af omfordelingen over de offentlige finanser fås, hvis man omregner de i *tabel 14* anførte beløb til gennemsnit pr. indkomstansættelse inden for de forskellige indkomstintervaller, hvilket er gjort i *tabel 15*.

Af tallene for »nettostillingen« i tabelens to nederste linier ses, at indkomstmottagerne i de to nederste indtægtsgrupper (ansatte indkomster indtil 10.000 kr.) ifølge beregningerne efter fordelingsmåde a) i gennemsnit modtog omkring 5.000 kr. fra de øvrige befolkningsgrupper, eksklusiv gruppen 10-15.000 kr., der ligeledes omend med beskedne beløb var nettomottagere fra det offentlige, jfr. det følgende. Ved anvendelse af fordelingsmåde b) andrager nettobeløbet for de to nederste grupper godt 3.000 kr. Der kan i betragtning af usikkerhedsmo-

Tabel 14. Statens og kommunernes indtægter og udgifter i kalenderåret 1963 fordelt på skatteydere inden for forskellige intervaller for ansat indkomst i skatteåret 1964/65 (indkomst indtjent i 1963).

	0		5.000		10.000		15.000		20.000		30.000		50.000		I alt
	-5.000		-10.000		-15.000		-20.000		-30.000		-50.000		og derover		
Antal ansættelser	446.372	624.538	523.078	340.849	263.359	69.821	19.412	2.287.429							
Ansæt indkomst mill. kr.	1.410	4.586	6.520	5.814	6.267	2.534	1.600	28.731							
Gennemsnitlig ansæt indkomst kr. .	3.159	7.343	12.465	17.057	23.796	36.293	82.423	12.560							
A. Skatter og afgifter, mill. kr.															
1. Direkte personlige skatter (inklusive formuesskatter) ÷ børnetilskud.....															
	—51	65	1.041	1.136	1.456	973	1.002	5.622							
2. Told- og forbrugsafgifter	224	1.003	1.424	1.418	1.518	630	337	6.554							
3. Ejendomsskatter	46	179	232	162	157	62	38	876							
1-3 Fordelte skatter og afgifter ialt	219	1.247	2.697	2.716	3.131	1.665	1.377	13.052							
B. Offentlige ydelser, mill. kr.															
1. Folkepension	595	1.039	152	43	19	3	1	1.852							
2. Invalidepension	211	367	54	15	7	1	—	655							
3. Enkepension	17	29	4	1	1	—	—	52							
4. Sundhedsvæsen	440	615	515	336	259	69	19	2.253							
5. Folkeskolen	50	206	358	299	250	57	15	1.235							

6. Erhvervsuddannelse	5	21	37	32	28	7	2	132
7. Real- og gymnasieskoler	11	47	82	76	79	27	8	330
8. Højere læreanstalter	9	21	40	40	65	48	16	239
9. Ungdommens uddannelsesfond	1	7	12	12	16	1	—	49
10. Undervisning i øvrigt	4	14	24	22	21	7	2	94
11. Landbrugsordninger	7	135	182	66	27	8	2	427
1-11 i alt	1.350	2.501	1.460	942	772	228	65	7.318

Offentlige ydelser i øvrigt:¹

a. fordelt proportionalt med antal ansættelser, mill. kr.	1.119	1.566	1.311	854	660	175	49	5.734
b. fordelt proportionalt med indkomst, mill. kr.	281	915	1.301	1.161	1.251	506	319	5.734

Samlede offentlige ydelser (a) mill.

kr.	2.469	4.067	2.771	1.796	1.432	403	114	13.052
Samlede offentlige ydelser (b) mill. kr.	1.631	3.416	2.761	2.103	2.023	734	384	13.052

Nettostilling (a) mill. kr.	2.250	2.820	74	-920	-1.699	-1.262	-1.263	0
Nettostilling (b) mill. kr.	1.412	2.169	64	-613	-1.108	-931	-993	0

1. Det fordelte beløb er beregnet som forskellen mellem skatter og afgifter m. m. (A. 1-3) og offentlige ydelser (B. 1-11). De samlede skatter og afgifter m. v., der i 1963 indbetales til stat og kommuner, udgjorde ca. 14.500 mill. kr., og de samlede offentlige ydelser (d. v. s. statens og kommunernes drifts- og anlægsudgifter) udgjorde ligeledes ca. 14.500 mill. kr.

5. Folkeskolen	112	330	683	877	949	816	773	540
6. Erhvervsuddannelse	11	34	71	94	106	100	101	58
7. Real- og gymnasieskoler	25	75	157	224	300	389	412	144
8. Højere læreanstalter	20	34	76	117	247	689	824	105
9. Ungdommens uddannelsesfond	2	11	23	35	61	14	—	21
10. Undervisning i øvrigt	9	22	46	65	80	100	101	41
11. Landbrugsordninger	16	216	348	194	103	115	101	187
1-11. I alt	3.024	4.005	2.791	2.764	2.931	3.265	3.348	3.199
Offentlige ydelser i øvrigt:								
a. fordelt proportionalt med antal ansættelser	2.507	2.507	2.507	2.507	2.507	2.507	2.507	2.507
b. fordelt proportionalt med indkomst	630	1.465	2.487	3.406	4.750	7.247	16.433	2.507
Samlede offentlige ydelser (a)	5.531	6.512	5.298	5.271	5.438	5.772	5.855	5.706
Samlede offentlige ydelser (b)	3.654	5.470	5.278	6.170	7.681	10.512	19.781	5.706
Nettostilling (a)	5.040	4.515	142	-2.697	-6.450	-18.075	-65.080	0
Nettostilling (b)	3.163	3.473	122	-1.798	-4.207	-13.335	-51.154	0

menterne og de ret grove beregningsmetoder næppe lægges vægt på de ret små forskelle i nettostillingen for hver af de to nederste grupper. Snarere er det bemærkelsesværdigt, at disse to grupper var stillet omtrent ens til trods for, at gruppe 2 i gennemsnit ifølge beregningerne betalte 4 gange så meget i skatter og afgifter som den laveste indkomstgruppe. Dette skyldes, at befolkningsgruppen med ansatte indkomster på fra 5.000 til 10.000 kr., hvor hovedparten af folke- og invalidepensionister befinder sig, ifølge beregningerne på alle felter gennemsnitligt fik større andel i de offentlige ydelser end den laveste gruppe. Sammenlagt var ydelserne pr. indkomstansættelse ved fordelingsmåde a) ligeledes større end i nogen af de højere liggende indkomstgrupper.

Også den tredje gruppe var som nævnt i gennemsnit nettomodtagere fra det offentlige, men med beskedne beløb. Tallene for denne gruppe – med ansatte indkomster mellem 10.000 og 15.000 kr. – er bl. a. påvirket af, at en forholdsvis stor del af statens udgifter til landbrugsstøtte ifølge beregningerne tilfalder denne gruppe.

De højere liggende grupper var nettobidragydere med stærkt voksende beløb ved voksende indkomst og mest udtalt, når de offentlige ydelser, bortset fra de i tabellernes punkter 1-11 specificerede, fordeles efter fordelingsmåde a). Ved denne fordelingsmåde er der i øvrigt ikke store forskelle i tallene for ydelserne i gennemsnit pr. indkomstansættelse i de forskellige indkomstintervaller, jfr. dog bemærkningerne ovenfor om indtægtsgruppen 5.000-10.000 kr. Som venteligt betyder indkomstoverførsler fra det of-

fentlige (eksklusive landbrugsstøtte) forholdsvis lidt i de højere indkomstintervaller. Til gengæld er udgifterne til uddannelse i gennemsnit pr. indkomstansættelse voksende med voksende indkomst, idet dog udgifterne til Ungdommens Uddannelsesfond indtager en mellemstilling: de største gennemsnitsbeløb ligger her i intervallerne 15-20.000 kr. og 20-30.000 kr.

Med det relativt ensartede niveau for offentlige ydelser i gennemsnit pr. indkomstansættelse er det først og fremmest på grund af de større beløb for skatter og afgifter pr. indkomstansættelse, at de højere indkomstgrupper bliver nettobidragydere ved omfordelingen.

Det bør måske fremhæves, at de gennemsnitsbeløb pr. ansættelse, der er vist i tabel 15, er udtryk for omfordelingen mellem indkomstgrupperne, og at de offentlige ydelser, der tilregnes den enkelte gruppe, tilfalder en vekslende personkreds inden for gruppen.

Det må i øvrigt erindres, at når eksempelvis den øverste indkomstgruppe ifølge tabellen har haft en gennemsnitlig ansat indkomst på godt 82.000 kr. og ifølge beregningerne har betalt ca. 71.000 kr. i skatter og afgifter, er dette ikke udtryk for forholdet mellem skattebetalinger og faktisk indkomst. Som flere gange nævnt er den ansatte indkomst et i forhold til den faktiske indkomst stærkt beskåret indkomstbegreb.

6. I tabel 16 har man for det første belyst, hvilken betydning de kontante udbetalinger fra det offentlige har for indkomsten på forskellige indkomstrin. For den laveste indkomstgruppe andrager udbetalingerne fra det offentlige 59 pct. af

den samlede indkomst, og for det næstfølgende interval 30 pct. af samlet indkomst. Herefter er disse udbetalinger uden nævneværdig betydning for indkomsten. For samtlige skatteydere under ét har de kontante udbetalinger andraget 7 pct. af de samlede indkomster.¹

Dernæst viser tabellen den relative betydning af skatterne og af værdien af de offentlige ydelser inden for de enkelte indkomstintervaller.

Ifølge de foretagne beregninger betalte skatteyderne inden for det laveste indkomstinterval i alt 16 pct. af deres samlede indkomst i direkte og indirekte skatter. Som det er vist i tabel 14 og tabel 15, fremkommer dette resultat ikke i kraft af direkte skattebetaling, men gennem de på forbruget hvilende afgifter. For de to næste indkomstintervaller viser skatter og afgifter stærkt stigende procenter, men herefter, d. v. s. udover ansat indkomst på 15.000 kr., viser tabellen kun en svag stigning i den samlede procentvise skatte- og afgiftsbelastning op gennem indkomstskaalen.

For samtlige indkomstgrupper under ét har de betalte skatter og afgifter udgjort 37 pct. af indkomsten. Da oversigten har måttet opstilles med udgangspunkt i ansat indkomst med tillæg af be-

talte direkte skatter, er de tal for samlet indkomst, som i tabellens 3. linie er sat = 100, for lave. Dette medfører, at de procenter, der er anført i tabellen for de direkte og indirekte skatters andel af samlet indkomst ligesom procenttallene for værdien af de offentlige ydelser (det kollektive konsum) er noget overvurderet. Hvis man går ud fra det beløb for samlede personlige nettoindkomster på ca. 45 mlrd. kr. i 1963, der med nogen usikkerhed kan udledes af nationalindkomststatistikken (jfr. bilag 2), kan det gennemsnitlige skattetryk anslås til omkring 29 pct.

Når den ikke specifikt fordelte andel af de offentlige ydelser fordeles med lige store beløb pr. person (indkomstansættelse), finder man ved beregningerne, at værdien af de offentlige ydelser, bortset fra pensionsydelse, der allerede er medtaget i tabellens 2. linie, for den nederste indkomstgruppe har svaret til 118 pct. af gruppens samlede indkomster (ansatte indkomster plus direkte skatter).

I den næste gruppe – med ansatte indkomster på mellem 5.000 og 10.000 kr. – har ydelserne ifølge beregningerne ved fordelingsmåde a) svaret til 55 pct. af indkomsterne. Procenten falder med stigende indkomst og når ned på 4 pct. i den højeste indkomstgruppe.

Når man i stedet anvender den alternative fordelingsmåde b), hvor de ikke specifikt fordelte ydelser fordeles på indkomstgrupperne proportionalt med de ansatte indkomster, bliver forskellene mellem procenterne for de forskellige grupper noget mindre udprægede. For den laveste indkomstgruppe falder procenten ved denne fordelingsmåde til 58, og for den højeste stiger procenten til 14.

1. Under kontante udbetalinger fra det offentlige er kun medtaget pensionsydelse (folkepension, invalidepension og hjælp til enker). Af det samlede beløb for indkomstoverførsler ifølge nationalindkomststatistikken andrager de her medtagne ydelser knap to trediedele.

Det her nævnte forhold forrykker næppe i væsentlig grad tabellens tal for fordelingen af samlet indkomst på indkomstoverførsler og anden indkomst, idet også indkomsten før skat og før udbetalinger fra det offentlige indgår med noget for lave tal.

Tabel 16. Skatter og afgifter samt offentlige ydelser i procent af samlet indkomst¹ inden for forskellige indkomstintervaller.

	0 -5.000	5.000 -10.000	10.000 -15.000	15.000 -20.000	20.000 -30.000	30.000 -50.000	50.000 og derover	I alt
Indkomst før skat og før kontante udbetalinger fra det offentlige	41	70	97	99	100	100	100	93
Kontante udbetalinger fra det offentlige ²	59	30	3	1	0	0	0	7
Samlet indkomst	100	100	100	100	100	100	100	100
Betalte skatter og afgifter	16	26	35	38	40	46	52	37
Resterende indkomst	84	74	65	62	60	54	48	63
Værdi af offentlige ydelser, ³ når den ikke specifikt fordelte andel heraf fordeles proportionalt med antal ansættelser (a)	118	55	33	24	18	11	4	30
Slutstilling (a)	202	129	98	86	78	65	52	93
Værdi af offentlige ydelser, når den ikke specifikt fordelte andel heraf fordeles proportionalt med ansat indkomst (b)	58	41	33	29	25	20	14	30
Slutstilling (b)	142	115	98	91	85	74	62	93

1. Samlet indkomst er lig ansat indkomst med tillæg af direkte skatter.
2. Herunder er alene medtaget folke-, invalide- og enkepensionsydelser.
3. Eksklusive udbetalinger af folke-, invalide- og enkepension.

Hvad enten de ikke specifikt fordelte offentlige ydelser tilregnes efter antal ansættelser eller efter indkomst, ses resultatet for indtægtsgruppen med 10.000-15.000 kr. i ansat indkomst at være balance mellem, hvad der betales i skatter og afgifter, og hvad der modtages af offentlige ydelser, inklusive kontante udbetalinger.

Dersom man i stedet for at beregne størrelsen af skatter og afgifter henholdsvis offentlige ydelser i forhold til samlet indkomst ser på nettoresultatet af gruppens betalinger til og ydelser fra det offentlige inklusive udbetalingerne fra det offentlige og sætter dette i forhold til indkomst før skat og før pensionsydelse, vil man finde, at laveste indkomstgruppe efter fordelingsnorm a) næsten har fået deres indkomster femdoblet, og efter for-

delingsnorm b) bragt op til ca. 3½ gange indkomsten før de kontante indtægts-overførsler.

For gruppen 5.000-10.000 kr. i ansat indkomst bliver nettovirkningen en indkomstforøgelse på 83 pct. efter fordelingsnorm a) og 64 pct. efter fordelingsnorm b).

Grupperne med ansat indkomst over 15.000 kr. har modsvarende *netto* afgivet fra 13 til 48 pct. af deres indkomster til det offentlige, når fordelingsmåde a) lægges til grund, og fra 8 til 38 pct., når man anvender fordelingsmåde b). Da disse grupper kun i ringe omfang får del i overførselsindkomsterne, indebærer det for dem praktisk taget ingen forskel, om man – som i tabel 16 – går ud fra indkomsterne efter indkomstoverførsler.

Sammenfatning

1. Ved sammenligning mellem nærværende og de tidligere undersøgelser må erindres, at de tidligere undersøgelser kun foretager en specifik fordeling af skatter og afgifter samt af sociale transferingsindkomster og sundhedsvæsen (det vil sige posterne A. og B. 1-4 i tabel 14 og 15), medens man her også har søgt at fordele udgifter vedrørende undervisning samt udgifterne til landbrugsordningerne.

For at kunne sammenligne med de tidligere undersøgelser har man i *tabel 17* udskilt en del af beregningsresultaterne for 1963, således at beregningerne herfter i princippet kommer til at svare til de tidligere foretagne. De skatteansatte er inddelt i to grupper med den gennemsnitlige sygekassegrænse for forsørgere og ikke-forsørgere i de forskellige dele

af landet som skillelinie. Dette landsgennemsnit for sygekassegrænsen var i 1963 ca. 18.000 kr.

2. Af tabel 17 fremgår det, at den samlede indkomstoverførsel – defineret som i de tidligere undersøgelser – fra personer over sygekassegrænsen til personer under denne grænse beløb sig til godt 3 mlrd. kr. i 1963.¹ Dette svarede til noget

1. Hvis man også havde fordelt udgifter vedrørende undervisning samt udgifter til landbrugsordninger, ville den samlede indkomstoverførsel have været højere, ca. 3,3 mlrd. kr.

Som tidligere nævnt svarer de i tidligere undersøgelser foretagne beregninger – og dermed nærværende beregning – helt til den ovenfor under b) foretagne fordelingsmåde. Hvis man i stedet fordeler efter alternativ a), vil man få en nettooverførsel på 4,7 mlrd. kr.

Tabel 17. Omfordeling 1963 over statens og kommunernes budgetter fra indkomstmodtagere over til indkomstmodtagere under sygekassegrænsen¹, beregnet efter samme principper som i de tidligere undersøgelser.

	Ansæt indkomst under sygekassegrænsen	Ansæt indkomst over sygekassegrænsen	I alt
Antal ansættelser	1.826.000	461.000	2.287.000
Ansæt indkomst, mill. kr.	16.268	12.463	28.731
Gennemsnitlig ansæt indkomst, kr.	8.909	27.011	12.560
			mill. kr.
I. <i>Skatter og afgifter</i>			
1. Faktisk fordeling	5.884	7.168	13.052
2. Afvigelse fra fordeling proportional med indkomsten = skattepolitisk udjævning	+1.506	÷1.506	0
II. <i>Sociale ydelser m.v.</i>			
1. Faktisk fordeling	4.316	496	4.812
2. Afvigelse fra fordeling proportional med indkomsten = socialpolitisk udjævning	+1.591	÷1.591	0
III. Samlet indkomstudjævning via stat og kommune, opgjort som i de tidligere beregninger	+3.097	÷3.097	0

1. 18.000 kr.

over 10 pct. af den samlede ansatte indkomst og godt 8½ pct. af ansat indkomst + direkte skatter.

I undersøgelsen for 1938/39 beregnedes den samlede indkomstudjævning som nævnt til ca. 6 pct. af ansat indkomst + direkte skatter;¹ i 1949-undersøgelsen beregnedes det tilsvarende tal til ca. 5 pct. og i 1955-undersøgelsen til ca. 6 pct.

3. Graden af indkomstudjævning over de offentlige finanser synes således at være

1. Herved var indkomstoverførslerne beregnet med gennemsnitsindkomsten for samtlige skatteansatte som skillelinie, men dette gennemsnit afveg kun lidt fra sygekassegrænsen.

blevet forøget i tiden efter den anden verdenskrig.

Bl. a. som følge af forskelle i beregningsmetoder og nødvendigheden af at foretage skønsmæssige ansættelser må sammenligninger mellem resultaterne af forskellige undersøgelser dog som tidligere nævnt tages med et vist forbehold.

I denne forbindelse må nævnes, at man af praktiske grunde ved beregningerne for 1963 har valgt kun at betragte omfordelingen via stat og kommune, medens de tidligere undersøgelser også inddrog sygekasser og arbejdsløsheds-kasser m. v. Der er imidlertid især grund til at fremhæve, at de tal for indkomstfordelin-

gen, man kommer til ved at tage udgangspunkt i sygekassegrænsen, påvirkes af, at de andele af indkomstansættelserne, der ligger henholdsvis over og under sygekassegrænsen, varierer ret stærkt i de undersøgte år.

Hvis man korrigerer for virkningerne af det lige nævnte forhold,¹ ændres omfordelingsprocenterne for 1949 og 1963 til henholdsvis ca. 5½ og ca. 7½ pct. hvilke tal er mere sammenlignelige med den i 1955-undersøgelsen beregnede procent på 6. En tilsvarende korrektion er ikke mulig, for så vidt angår undersøgelsen for 1938/39.

Korrektionen medfører altså en vis reduktion af forskellen mellem beregnings-

resultaterne, men tendensen i tallene i retning af større omfordeling over de offentlige finanser påvirkes ikke deraf.

Den for 1963 opgjorte indkomstudjævning fordelte sig omtrent ligeligt på henholdsvis skattepolitisk og socialpolitisk udjævning, medens de sociale ydelser var den dominerende faktor i omfordelingen ifølge 1949-undersøgelsen og også ifølge 1955-undersøgelsen spillede en større rolle end skatteudjævningen. 1955-undersøgelsen syntes dog at vise en tendens til, at det skattepolitiske element i indkomstudjævningen var af voksende betydning, og ifølge de her foretagne beregninger synes denne tendens altså at være blevet fortsat.²

1. Dette kan ske ved at korrigere sygekassegrænserne i 1949 og 1963 på en sådan måde, at den andel af indkomstansættelserne, der ligger over disse grænser, bliver den samme som i 1955.

2. På grund af faldet i arbejdsløhedsudgifterne må man regne med, at tendensen ville være blevet yderligere forstærket, hvis også syge- og arbejdsløhedskasser m.v. havde været inddraget i beregningerne for 1963.

VI. Belysning af forskellige sider af indkomstskattesystemet i perioden 1955/56–1965/66

Indledning

1. Som grundlag for de beregninger, der er foretaget til belysning af udviklingen i progressionen i den personlige beskatning, jfr. tabel 6 og 7 i kapitel III, og til brug for fordelingen af det samlede indkomstskatteprovenu på indkomstinter-

valler i kapitel V, er der udarbejdet et meget stort tabelmateriale, der gør det muligt at give en indgående beskrivelse af de fordelingsmæssige virkninger af den personlige indkomstbeskatning i de senere år. I det følgende er vist nogle eksempler herpå, som man har anset for de mest væsentlige. Selve grundmaterialet

*Tabel 18. Pålignet skat i perioden 1955/56–1965/66 for forsørgere uden hustruindkomst
Indkomsterne forudsættes på alle trin at*

Basisindkomst	1950	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000	8.000	10.000
Indkomstniveau	1954 ca.	2.400	3.600	4.800	6.000	7.200	9.600	12.000
»	1964 ca.	4.800	7.200	9.600	12.000	14.400	19.200	24.000

Indkomstår	Skatteår	pCt.						
1954	1955/56	3,9	5,2	7,9	10,3	12,5	15,7	18,4
1955	1956/57	4,0	5,2	8,3	10,7	12,7	16,0	18,8
1956	1957/58	4,3	6,0	9,9	12,4	14,8	17,7	20,7
1957	1958/59	4,5	6,1	10,5	13,1	15,3	18,5	21,3
1958	1959/60	0,0	4,4	7,8	11,4	14,4	18,1	19,7
1959	1960/61	0,2	3,4	6,0	10,8	13,8	17,5	19,8
1960	1961/62	0,6	3,8	7,6	11,8	14,6	18,0	20,0
1961	1962/63	0,7	4,8	10,2	13,8	16,3	19,2	20,9
1962	1963/64	1,4	6,4	9,6	13,2	15,6	18,4	20,1
1963	1964/65	1,7	6,8	10,5	14,0	16,2	19,0	20,5
1964	1965/66	2,7	7,8	14,2	17,3	19,3	21,7	23,1

Stigning i procentpoints fra 1955/56 til 1965/66 . . ÷ 1,2	2,6	6,3	7,0	6,8	6,0	4,7
Skatteprocent i 1965/66, når procenten i 1955/56 = 100	69	150	180	168	154	126

vil af Det økonomiske Råds sekretariat kunne stilles til rådighed for interesserede.

Udviklingen i skatteprocenterne på forskellige indkomstrin

2. I kapitel III, tabel 6, blev der givet en oversigt over bevægelserne i skatteprocenterne på forskellige indkomstrin i perioden 1954-1964, idet skatteprocenten blev beregnet som den i det enkelte år betalte skat i procent af indkomsten (ansat indkomst + skat) i det samme år. Indkomsterne på de forskellige indkomstrin forudsattes fra år til år at være steget som gennemsnittet for samtlige selvangi-

vere. Med det stadig stigende indkomstniveau har de betalte skatter under det hidtidige skattesystem udgjort en mindre procent af *den indkomst, ud af hvilken de er betalt*, end de pålignede skatter i procent af *den indkomst, på grundlag af hvilken de er pålignet*. Det vil derfor også være af interesse at illustrere udviklingen i indkomstbeskatningen ved forholdet mellem pålignede skatter og de indkomster, der har dannet grundlag for ligningen. Dette er gjort i tabel 18, der ligesom tabel 6 og 7 gælder for forsørgere uden hustruindkomst og uden børn, og bygger på samme forudsætninger om væksten i indkomsterne.

og uden børn i procent af den indkomst, på grundlag af hvilken skatten er beregnet. Være steget som gennemsnittet for samtlige.

kr.								
12.000	15.000	20.000	25.000	30.000	35.000	40.000	50.000	60.000
14.400	18.000	24.000	30.000	36.000	42.000	48.000	60.000	72.000
28.800	36.000	48.000	60.000	72.000	84.000	96.000	120.000	144.000
pCt.								
20,4	23,5	27,7	30,6	32,6	34,2	35,3	37,0	38,6
20,9	22,9	27,2	30,4	32,5	34,0	35,1	36,6	37,5
22,6	24,9	29,4	32,4	34,3	35,7	36,7	38,2	39,2
23,4	26,6	30,8	33,5	35,3	36,6	37,5	39,0	41,0
21,9	25,0	29,9	33,1	35,4	36,9	38,2	39,7	41,3
21,8	23,3	28,4	31,9	34,4	36,2	37,6	39,6	41,7
21,1	24,1	29,6	32,8	35,2	36,9	38,2	40,7	42,6
22,0	27,6	31,9	35,0	36,9	38,5	39,5	42,3	43,7
21,3	23,9	30,5	35,3	38,6	40,9	42,9	45,1	46,6
21,5	25,1	30,9	34,5	37,0	38,9	40,3	42,3	43,8
25,7	31,4	36,6	39,5	41,4	43,1	44,3	46,1	47,3
5,3	7,9	8,9	8,9	8,8	8,9	9,0	9,1	8,7
126	134	132	129	127	126	125	125	123

Det vil ses, at skatteprocenterne ifølge tabel 6 er væsentligt lavere end procenterne ifølge tabel 18. Tabel 6 dækker ganske vist kun et udsnit af tabel 18, men det anførte forhold gælder generelt for samtlige indkomstrin og samtlige år.

3. Som følge af, at den relative udvidelse af den offentlige sektor, der har fundet sted i den betragtede periode, til dels er blevet finansieret over personbeskatningen, har skatteprocenterne været stigende gennem perioden. I de to nederste linier i tabel 18 er dels anført den *absolutte* stigning i skatteprocenterne på de forskellige indkomstrin fra 1955/56 til 1965/66, dels et indeks, som viser skatteprocenterne i 1965/66, når 1955/56 sættes = 100. Af det sidstnævnte indeks vil man kunne se, på hvilke indkomstrin stigningen i skatteprocenten har været *relativt* størst.

For det laveste indkomstrin (basisindkomst 1950: 2.000 kr.) ses skatteprocenten at være faldet. Som følge af forhøjede bundgrænser har stigningen i selve skattebeløbet således procentvis været en del mindre end stigningen i indkomsten igennem perioden. For alle de øvrige grupper har ikke blot skattebeløbet, men også skatteprocenten været stigende igennem perioden som helhed, hvilket vil sige, at den procentvise stigning i den pålignede skat har været større end den procentvise stigning i indkomsten. Hvor meget skatten er steget stærkere end indkomsten fremgår af indekstrækken i tabellens nederste linie.

For indkomstrinene med basisindkomst fra 3.000 kr. til 6.000 kr. (1964-indkomst fra godt 7.000 til godt 14.000 kr.) viser indekstrækken, at der i den be-

tragede periode har været tale om en betydelig stærkere stigning i skatterne end i indkomsten, og at stigningen i pålignet skat målt i forhold til indkomsten har været større end for højere indkomstrin.

For de typiske mellemindkomster – basisindkomster i 1950 på 10.000 kr. og 12.000 kr., svarende til 24.000 kr. og knap 30.000 kr. i 1964 – har stigningen i skatten, regnet i procentpoints, været en del mindre end for de øvrige indkomststørrelser, bortset fra de allerlaveste indkomster. Også målt i forhold til stigning i indkomsten har stigningen i indkomstskatten på dette indkomstniveau været væsentlig mindre end for lavere indkomster. Gennem indførelsen af det lange proportionalstræk i statsskatteskalaen har disse grupper fået en *relativ* lettelse i beskatningen og har således kunnet beholde en større del af velstandsstigningen til egen disposition end andre grupper.

Over de nævnte indkomstrin – d. v. s. fra 15.000 kr. i 1950, svarende til godt 35.000 kr. i 1964 – er der igen tale om en større stigning i beskatningen, regnet i antal procentpoints. Relativt – d. v. s. i forhold til de ret høje beskatningsprocenter, som også tidligere var gældende på dette trin – er stigningen gradvis aftagende, jfr. det i kapitel III, punkt 9 anførte. Det vil endvidere ses, at i modsætning til, hvad der gælder de øvrige indkomstrin, er der ikke inden for dette »stræk«, hvor skattefradragetsreglens virkninger især har gjort sig gældende, tale om, at stigningen i beskatningen, målt i procentenheder, tiltager med voksende indkomst. For de højeste indkomster må tendensen nødvendigvis blive den modsatte, idet skatte-

Tabel 19. Pålignet skat for forsørgere uden børn og ikke-forsørgere i procent af den indkomst, på grundlag af hvilken skatten er beregnet. Basisindkomst 1950 = 10.000 kr. Vækst heri som gennemsnittet for samtlige skatteansatte.

	Forsørgere	Ikke-forsørgere
	pCt.	
1955/56	18,4	19,7
1956/57	18,8	20,4
1957/58	20,7	22,0
1958/59	21,3	22,2
1959/60	19,9	22,3
1960/61	19,8	22,3
1961/62	20,0	22,3
1962/63	20,9	24,2
1963/64	20,1	24,9
1964/65	20,5	24,9
1965/66	23,1	28,3
Stigning i procentpoints i perioden		
1955/56-1965/66	4,7	8,6
Skatteprocent i		
1965/66, når procenten i 1955/56 = 100	126	144

fradragsreglen i hele perioden har betydet et faktisk loft over skatteprocenterne på omkring 50 pct.

Beskatningen af forsørgere og ikke-forsørgere

4. Det foranstående har alene vedrørt beskatningen af forsørgere. Til belysning af forskellen mellem beskatningen af *forsørgere* og *ikke-forsørgere* anføres oversigten i tabel 19, hvor man har vist procenterne for de pålignede skatter for henholdsvis en forsørger uden børn og uden hustruindkomst og en ikke-forsørger,

begge med basisindkomst 10.000 kr. i 1950 og samme stigning i indkomsten fra år til år som gennemsnittet for samtlige skatteansatte.

Man ser heraf for det første, at skatteprocenterne i den betragtede periode har været fra 1 til 5 procentpoints højere for ikke-forsørgere end for forsørgere. Derudover ser man, at stigningen i skatteprocenterne, såvel absolut som relativt, har været særlig kraftig for ikke-forsørgere.

5. I forbindelse med diskussionen om ændringer i indkomststrukturen til fordel for grupper med lav levestandard, er ikke mindst de skattemæssige virkninger af *børnetilskud* og *børnefradrag* af interesse.

Indtil 1950/51 blev der udelukkende ydet *skattenedslag* for forsørgerbyrde over for børn i form af et fradrag i den ansatte indkomst afhængigt af antallet af børn. Under en progressiv beskatning bevirker en sådan ordning, at skatteydere med stor indkomst får en større reduktion i skattebeløbet end skatteydere med lav indkomst. Dette var medvirkende til, at der i 1950/51 ved siden af fradragsordningen indførtes en særlig *børnetilskudsordning*, der var udformet således, at den kombinerede virkning af fradrag og tilskud blev nogenlunde samme beløb pr. barn i skattelempelse m. v. for skatteydere bosat indenfor samme område.

Fra og med skatteåret 1961/62 er reglerne om børnefradrag helt afløst af børnetilskudsordningen. Børnetilskuddene er gradueret efter antal børn, men ikke efter indkomstens størrelse.¹

1. Med den i 1967 gennemførte *boligsikringsordning*, der bl.a. regulerer huslejetilskuddene efter antallet af børn, får en række familier

Tabel 20. Skattelempelse i procent af indkomsten for forsørgere uden hustruindkomst med 1, 2 og 3 børn i forhold til forsørgere uden børn.

	Basisindkomst 1950 5.000 kr.			Basisindkomst 1950 10.000 kr.		
	1 barn	2 børn	3 børn	1 barn	2 børn	3 børn
	pCt.					
1955/56.....	4,5	9,0	13,5	2,5	5,1	7,7
1956/57.....	4,6	9,4	14,4	2,5	5,2	8,1
1957/58.....	4,3	9,0	13,9	2,3	4,8	7,6
1958/59.....	4,2	8,5	13,3	1,1	4,3	6,8
1959/60.....	4,3	8,5	13,3	1,6	3,9	6,0
1960/61.....	4,1	8,9	13,2	1,7	3,9	5,8
1961/62.....	4,0	8,5	13,1	2,0	4,3	6,5
1962/63.....	4,8	9,6	14,4	2,4	4,8	7,3
1963/64.....	4,8	9,6	14,5	2,4	4,8	7,2
1964/65.....	4,5	8,9	14,7	2,2	4,4	6,6
1965/66.....	5,1	10,3	15,7	2,6	5,3	7,9

Til belysning af, hvorledes de forskellige regler har virket gennem tiden, anføres oversigten i tabel 20, der viser skattelempelsen for en forsørger med basisindkomst i 1950 på henholdsvis 5.000 kr. og 10.000 kr. (1964-indkomst 12.000 kr., respektive 24.000 kr.) og med henholdsvis 1, 2 og 3 børn. Med hensyn til indkomststigning fra år til år bygger tabellen på de samme forudsætninger som de tidligere tabeller.

Det fremgår af tabellen, at skattelempelsen procentvis var faldende i slutningen af 1950'erne for derefter igen at stige. I 1965/66 nåede skattelempelsen for forsørgere med 1, 2 og 3 børn op over lempelsen i midten af 1950'erne. Dette

yderligere tilskud til børn ud over det almindelige børnetilskud til alle. Denne ordning har der ikke kunnet tages hensyn til i beregningerne, der alene tager sigte på indkomstbeskatningen og kun er ført frem til og med skatteåret 1965/66.

ses at gælde begge indkomstniveauer. Værdien af børnetilskuddene er således øget i takt med den almindelige indkomststigning, og for det laveste indkomsttrin lidt derudover. Den procentvise skattelempelse, der er givet til familier med børn, har i hvert af årene været lavere, jo højere husstandsindkomsten var. Beløbsmæssigt var skattelempelsen i begyndelsen af perioden, jfr. det foran anførte, svagt stigende med stigende indkomst. Fra 1960 har skattelempelsen absolut set været den samme på alle indkomsttrin.

Som det fremgår af efterfølgende tabel 21, har familier med 3 børn og med indkomster op til 5-6.000 kr. i 1950 - svarende til 12-14.000 kr. i 1964, hvilket repræsenterer klare tilfælde af lavindkomst - i kraft af børnetilskuddene igen den undersøgte periode i alt væsentligt været friholdt for direkte indkomstbeskatning.

Tabel 21. Nettoskat¹ i procent af indkomsten for forsørgere uden hustruindkomst og med 3 børn.

Basisindkomst 1950	Kr.					
	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000	8.000
Indkomstniveau 1954 ca.	2.400	3.600	4.800	6.000	7.000	9.600
» 1964 ca.	4.800	7.200	9.600	12.000	14.400	19.200
	pCt.					
1955/56	÷ 22,7	÷ 13,3	÷ 8,3	÷ 3,2	0,6	6,6
1956/57	÷ 22,6	÷ 13,2	÷ 8,1	÷ 3,7	0,7	6,7
1957/58	÷ 21,1	÷ 11,8	÷ 6,7	÷ 1,5	2,8	8,9
1958/59	÷ 19,6	÷ 10,7	÷ 5,8	÷ 0,2	3,9	9,9
1959/60	÷ 19,4	÷ 12,9	÷ 7,5	÷ 1,9	2,9	9,8
1960/61	÷ 18,7	÷ 12,4	÷ 6,5	÷ 2,4	2,7	9,4
1961/62	÷ 37,5	÷ 21,1	÷ 9,9	÷ 1,3	3,8	9,9
1962/63	÷ 37,7	÷ 20,6	÷ 8,5	÷ 0,6	4,3	10,2
1963/64	÷ 33,5	÷ 17,0	÷ 8,3	÷ 1,3	3,5	9,4
1964/65	÷ 31,6	÷ 15,5	÷ 6,1	0,7	5,1	10,7
1965/66	÷ 36,5	÷ 18,2	÷ 5,5	1,6	6,2	11,9

1. Pålignede skatter ÷ børnetilskud.

Virkningerne af sambeskatning

6. Virkningerne af reglerne om fradrag for hustruindkomst er illustreret i tabel 22. Her har man sammenholdt udviklingen i beskatningen for forsørgere med og uden fradrag for hustruindkomst, idet man fortsat er gået ud fra en basisindkomst i 1950 på 10.000 kr. og samme forudsætninger om vækst i indkomsten som i de øvrige tabeller. Der er, jfr. redegørelsen for beregningsteknikken i bilag 2, regnet med det maksimale hustrufordrag.

Man ser heraf, at lempelsen i beskatningen for familier, hvor både mand og hustru er indkomstmottagere, under de anførte forudsætninger om indkomst og indkomstudvikling har andraget 2-4 procentpoints. Lempelsen ses at være af aftagende betydning, hvilket er en følge af, at det maksimale hustrufordrag i hele pe-

Tabel 22. Pålignet skat i procent af indkomsten for forsørgere med og uden hustruindkomst. Basisindkomst 10.000 kr.

	Uden hustruindkomst	Med hustruindkomst
1955/56	18,4	14,2
1956/57	18,8	13,9
1957/58	20,7	16,0
1958/59	21,3	17,0
1959/60	19,9	16,4
1960/61	19,8	16,1
1961/62	20,0	16,8
1962/63	20,9	18,0
1963/64	20,1	17,7
1964/65	20,5	18,2
1965/66	23,1	20,8
Stigning i procentpoints 1955/56-1965/66	4,7	6,6

1. Beregningerne gælder for forsørgere uden børn.

Tabel 24. Procentvis ændring i den pålignede skat som følge af sambeskatning i skatteåret 1965/66 (indkomståret 1964)¹⁾.

		Mandens indkomst, kr.										
		0	2.000	3.000	4.000	5.000	6.000	8.000	10.000	12.000	15.000	20.000
		0	4.812	7.219	9.625	12.031	14.437	19.250	24.062	28.874	36.093	48.124
Hustruens indkomst, kr.	1964	procent										
0	0	0	÷ 75	÷ 51	÷ 27	÷ 25	÷ 19	÷ 18	÷ 18	÷ 14	÷ 9	÷ 6
2.000	4.812	÷ 100	÷ 35	÷ 9	÷ 7	÷ 11	÷ 8	÷ 11	÷ 13	÷ 1	÷ 1	÷ 1
3.000	7.219	÷ 81	÷ 9	÷ 3	÷ 3	÷ 8	÷ 6	÷ 9	÷ 3	6	4	2
4.000	9.625	÷ 64	÷ 8	÷ 4	÷ 4	÷ 7	÷ 6	÷ 9	4	10	7	4
5.000	12.031	÷ 45	÷ 11	÷ 8	÷ 7	÷ 10	÷ 8	÷ 2	8	12	10	6
6.000	14.437	÷ 38	÷ 9	÷ 6	÷ 6	÷ 7	÷ 7	7	14	16	13	8
8.000	19.250	÷ 29	÷ 11	÷ 9	÷ 9	÷ 2	7	14	18	21	16	11
10.000	24.062	÷ 27	÷ 13	÷ 3	4	8	14	18	22	23	19	13
12.000	28.874	÷ 27	÷ 1	6	10	12	16	21	23	24	20	15
15.000	36.093	÷ 16	÷ 1	4	7	10	13	16	19	20	17	13
20.000	48.124	÷ 11	÷ 1	2	4	6	8	11	13	15	13	11

1. Tallene angiver den procentvise nedsættelse resp. forhøjelse af samlet skat i forhold til beskatningen ved tilsvarende indkomstkombinationer, men med anvendelse af skalaerne for ikke-forsørgere for såvel manden som hustruen.

rioden har udgjort 2.000 kr. og således ikke er blevet reguleret op i takt med de stigende indkomster.

7. Der er i det foregående gennemført en analyse af virkningerne af reglerne om fradrag for hustruindkomst og om beskatning af forsørgere og ikke-forsørgere. Ved at kombinere disse virkninger kan man få et indtryk af konsekvenserne af *sambeskatning af ægtefæller*, idet man i de følgende tabeller viser forskellen mellem beskatningen af to ikke-forsørgere og et sambeskattet ægtepar. Der er i tabellerne regnet med en række forskellige indkomstkombinationer, og det er forudsat, at indkomsten for begge ægtefæller i beregningsperioden er steget som gennemsnittet for samtlige.

Tabellerne 23 og 24 viser formindskelsen (\div), henholdsvis forøgelsen (+) af den pålignede skat som følge af sambeskatning i 1955/56 og 1965/66, i begge tilfælde målt i procent af den samlede skat, der skulle have været betalt, hvis hver af ægtefællerne var blevet beskattet efter reglerne for ikke-forsørgere.

Tabellernes øverste række viser skattempelsen ved overgang fra ikke-forsørgereskala til forsørgereskala, idet det her er forudsat, at der ikke er nogen hustruindkomst. Tabellernes første kolonne viser, at der finder en yderligere lempelse sted, hvis indkomsten alene erhverves af hustruen, hvilket er en følge af hustrufradraget.

Af tabel 23 ser man, at der op til en samlet indkomst for begge ægtefæller på 13-14.000 kr. i 1954 blev tale om en lettelse i beskatningen efter ægteskabets indgåelse, mens der over dette beløb fandt en skærpelse sted. Denne skærpelse

ses at være stigende med stigende indkomst, når bortses fra de allerstørste indkomster, hvor man ved sambeskatning ville nå op på en så stor samlet indkomst, at skattefradragetsreglen virkede bremsende på beskatningen.

Tabel 24 viser omtrent samme billede for 1965/66. Der er dog ikke tale om en så jævn overgang som i 1955/56 fra nedsettelse til forøgelse af beskatningen med stigende indkomster. Dette er en følge af, at indførelsen af det lange proportionalstræk især har ført til en lempelse i beskatningen for forsørgere med mellemindkomster. Der er for de højeste indkomster tale om en mindre ulempe af sambeskatningen i 1965/66, end der var i 1955/56. Samtidig er den lempelse i beskatningen, som sambeskatningen medfører for lavere indkomster, blevet formindsket i løbet af perioden.¹

Beskatningen af svingende indkomster.

8. I alle de eksempler til belysning af indkomstbeskatningens virkninger, der er blevet gennemgået foran, har det været forudsat, at indkomsten fra år til år var steget som gennemsnittet for samtlige skatteydere. Et væsentligt spørgsmål i forbindelse med diskussionen om skattesystemets udformning er imidlertid, om der er forskelle i beskatningen for skatteydere, der set over en årrække har haft den samme indkomst, men har haft forskellig indkomstudvikling fra år til år.

1. Det ses af tabellerne, at kun i de tilfælde, hvor hustruen ikke har kunnet opnå det maksimale hustrufradrag, er det af betydning, om en given andel af en bestemt samlet bruttoindkomst er indtjent af manden eller af hustruen.

Det antages i almindelighed, at der er tale om ret store forskelle i *beskatningen ved forskelligt indkomstforløb*, idet bl. a. skattefradragreglen isoleret set vil virke i retning af større gennemsnitlige skatteprocenter for personer med svingende indkomster end for personer med stabile eller jævnt stigende indkomster.

De foretagne skatteberegninger gør det ligeledes muligt at belyse disse spørgsmål. Man har valgt at give en sådan belysning med udgangspunkt i det i tidligere tabeller benyttede eksempel vedrørende en forsørger uden hustruindkomst og uden børn og med en basisindkomst på 10.000 kr. (en 1964-indkomst på 24.000 kr.) samt med en årlig indkomststigning svarende til gennemsnittet for samtlige. En indkomstmodtager med en sådan typisk mellemindkomst og et indkomstforløb som det forudsatte vil i årene 1954 til 1964 inklusive i alt have tjent ca. 184.000 kr. og vil i alt have betalt knap 18 pct. (helt præcist 17,91 pct.) i indkomstskat heraf, medens gennemsnittet for pålignet skat i procent af den indkomst, hvoraf skatten er lignet, andrager 20,49 pct., jfr. det foran nævnte om forholdet mellem skatten i procent af den indkomst, hvoraf den er betalt, og af den indkomst, på grundlag af hvilken den er beregnet.

Dette type-forløb kan nu sammenhol-

des med andre tilfælde, hvor den samlede indtjening i løbet af den betragtede periode ligeledes forudsættes at andrage de nævnte ca. 184.000 kr., men hvor man enten forudsætter, at indkomstmodtageren starter på et lavere indkomstniveau, men har stærkere stigning, således at han ender på en højere slutindkomst end i sammenligningstilfældet, eller at han starter på et noget højere indkomstniveau, men har lavere procentvis stigning og som resultat heraf lavere slutindkomst end i standardeksemplet. Endvidere vil der blive sammenlignet med tilfælde, hvor bruttoindkomsten – stadig under forudsætning af samme indtjente beløb for hele perioden – har været henholdsvis den samme i alle årene og svingende op og ned omkring et konstant niveau.

Da de stigningsprocenter for samtlige selvangivere under ét, der er anvendt i standardeksemplet, har været varierende fra år til år, vil allerede en beregning, hvor man i stedet går ud fra, at den samme indkomstsamlet er indtjent ved en fuldstændig ensartet procentvis stigning fra år til år, kunne belyse det her rejste spørgsmål.

En sådan beregning er foretaget i tabel 25. Slutindkomsten i det udjævnedes indkomstforløb (den jævne vækst) er den samme som i standardeksemplet med gennemsnitlig vækst (24.000 kr.). Bereg-

Tabel 25. Pålignet og betalt skat i procent af bruttoindkomsten i perioden 1954–1964.

pCt.	Vækstforudsætninger	
	1 Som gennemsnittet for samtlige	2 Jævn vækst (8% p.a.)
Pålignet skat	20,49	20,63
Betalt skat	17,91	17,67

Tabel 26. Pålignet og betalt skat i procent af bruttoindkomsten i perioden 1954-1964.

pCt.	Vækstforudsætninger			
	1 Ingen vækst	2 4% p.a.	3 8% p.a.	3 12% p.a.
Pålignet skat	20,34	20,45	20,63	20,77
Betalt skat	20,60	18,98	17,67	16,43

ningen viser, at der ikke på det betragtede indkomstniveau har været væsentlige forskelle i de for hele perioden gældende skatteprocenter ved de to indkomstforløb.

Tabel 26 viser – for det samme gennemsnitlige indkomstniveau – skattesystemets virkemåde under forudsætning af 1) samme indkomst år for år gennem hele perioden, 2) stigning i indkomsten på 4 pct. p. a., 3) stigning på 8 pct. (= det under a) gennemgåede tilfælde med jævn vækst) og 4) stigning på 12 pct. p. a.

Det ses heraf, at voksende stigningstakt i indkomsterne kun har ført til en ganske svag stigning i procenterne for den pålignede skat. Procenterne for betalte skatter falder mærkbart med voksende stigningstakt i indkomsterne. Ved de anførte stigningsstakter og på det betragtede indkomstniveau har væksttempoet i indkomsterne altså været kraftigt nok til at kompensere for virkningen af progressionen, således at indkomstmod-

tagerne har beholdt en desto større del af en indkomststigning, jo større denne har været.

I nedenstående tabel 27 er gentaget tilfælde 1 fra tabel 26, altså tilfældet med konstant indkomst fra år til år gennem hele perioden. Dette er suppleret med en beregning, der viser beskatningen i tilfælde af, at indkomsten har varieret omkring dette konstante niveau med årlige udsving på plus/minus 10 pct. Endelig gentages beskatningsprocenterne i standardeksemplet med basisindkomst 10.000 kr. og vækst heri som gennemsnittet for samtlige skatteansatte. Der erindres om, at forudsætningen for alle beregninger i dette afsnit er samme gennemsnitsindkomst for hele perioden.

Procenten for pålignet skat – og dermed skatteforløbet – har været praktisk taget den samme i alle tre tilfælde. I procent af den indkomst, ud af hvilken skatten er betalt, har skatten ved svingende indkomst i gennemsnit været lavere end

Tabel 27. Pålignet og betalt skat i procent af bruttoindkomsten i perioden 1954-1964.

pCt.	Vækstforudsætninger		
	1 Konstant indkomst i hele perioden	2 Svingende indkomst jfr. teksten	3 Som gennemsnittet for samtlige
Pålignet skat	20,34	20,39	20,49
Betalt skat	20,60	19,94	17,91

ved helt stabile indkomster, men højere end i standardeksemplet med gennemsnitlig vækst.

9. I intet af de her gennemgåede tilfælde har der været nævneværdige forskelle i de skattebeløb, der har skullet udredes for perioden som helhed. Man finder heller ikke sådanne forskelle, selv om man udbygger beregningerne ved f. eks. at regne med en stigende langtidstendens i indkomsterne, men med varierende stigningstakt, således at der eksempelvis regnes med stærk stigning i nogle år, men

ingen stigning eller eventuelt fald i andre år.

På baggrund af, at skattefradragsreglen som nævnt isoleret set virker i retning af, at svingende indkomster bliver udsat for en merbeskatning, kan dette resultat af beregningerne forekomme overraskende. I størstedelen af den betragtede periode har der imidlertid været ydet skattelempelser for merindkomster, og dette må altså have neutraliseret den nævnte virkning af skattefradragsreglen.

VII. Sammenfatning og slutbemærkninger

Indledning

1. Undersøgelser vedrørende indkomstfordelingen kan dels tage sigte på at belyse produktionsresultatets fordeling på indkomstarterne løn og profit m. v. (den funktionelle fordeling), dels sigte på en belysning af, hvorledes de samlede indkomster, uanset indkomstart, er fordelt på personer. Den her foretagne undersøgelse vedrører den personlige indkomstfordeling.

Selv om det er forskellige sider af indkomstfordelingen, der trækkes frem i de to typer af undersøgelser, må det fremhæves, at der i praksis ikke kan sondres skarpt mellem de to sider af fordelingen. Rådets drøftelser af indkomststatistikken har således vist, at man ved fortolkningen af statistikken over indkomsternes fordeling på lønninger og restindkomster er stillet over for visse spørgsmål med hensyn til udviklingen i indkomsten pr. selvstændig, som bedst kan besvares på grundlag af statistikken over de personlige indkomster og deres fordeling. Hvad selve de indkomstpolitiske dispositioner angår, må det samtidig fremhæves, at fordelingen i mindst lige så høj grad påvirkes gennem skatte- og afgiftspolitikken og det offentliges udgiftspolitik som gennem løn- og prisfastsættelsen. Den økonomiske politik på disse områder får derved også en indkomstpolitisk betydning.

Resultater med hensyn til udviklingen i den personlige indkomstfordeling

2. Statistikken over den personlige indkomstfordeling giver umiddelbart indtryk af en meget betydelig ulighed. Eksempelvis havde i 1965 tre fjerdedele af de skatteansatte tilsammen kun en lige så stor ansat indkomst som den bedst stillede fjerdedel. Ydermere ville en fordeling af de personlige indkomster før fradrag af skat og andre fradrag på selvangivelsen vise større skævhed end fordelingen af de ansatte (skattepligtige) indkomster. Det er derimod ikke muligt med sikkerhed at bedømme, om skævheden ville blive yderligere forøget, hvis man var i stand til at belyse fordelingen på grundlag af de samlede indkomster, d. v. s. inklusive indkomster, som ikke opgives til skattevæsenet. Man kan med nogen usikkerhed anslå skatteunddragelsernes omfang for henholdsvis selvstændige og lønmodtagere, men ikke undragelsesprocenterne inden for de enkelte indtægtsintervaller.

3. På den anden side er der en række forhold, der medfører, at statistik, der er baseret på det samlede selvangivelsesmateriale, kan give et overdrevent indtryk af uligheden i indkomstfordelingen. Da statistikken viser indkomsterne i det enkelte år, vil den blive forholdsvis stærkt præget af den betydelige variation i ind-

komsterne fra år til år, der forekommer inden for alle grupper, men som antagelig navnlig gør sig gældende for de selvstændige. Såfremt man var i stand til at belyse indtægterne for de samme personer over et længere tidsrum, ville sådanne variationer i nogen grad udlignes, således at man fik en jævnere fordeling. I samme forbindelse må nævnes, at en stor del af indkomstmotagerne med lave indkomster er personer, som ikke oppebærer normal »faktorindkomst«, især folkepensionister og unge under uddannelse, samt at indkomsterne også blandt de erhvervsaktive udviser en betydelig variation med alderen. Forestiller man sig derfor den mulighed, at man kunne opgøre »livsindkomsterne« i forskellige erhvervs- og stillingsgrupper, ville man her finde en væsentlig større lighed i fordelingen end ifølge statistikken over »årsindkomsterne«.

4. De nævnte årsager til fejlfortolkning af statistikken over den personlige indkomstfordeling må navnlig have i erindring, når man vil anvende statistikken til at vurdere graden af lighed eller ulighed i fordelingen på et bestemt tidspunkt, men spiller dog også ind ved belysning af udviklingen i fordelingen igennem tiden. Betragter man fordelingen for hele befolkningen under ét, finder man, at der fra tiden før 2. verdenskrig frem til omkring 1950 fandt en kraftig indtægtsudligning sted, men at tendensen til indkomstudjævning har været betydelig svagere i de sidste 10-15 år. Imidlertid er der i denne periode i kraft af forskydninger i aldersfordelingen, øget uddannelses- og øget andel af unge under uddannelse sket en væsentlig stærkere stigning

i antallet af ikke-erhvervsaktive end i antallet af erhvervsaktive, og dette må naturligtvis tjene til at afsvække tendenser til udjævning af den samlede indkomstfordeling. Ser man alene på udviklingen i indkomstfordelingen blandt de erhvervsaktive, finder man en fortsat ret kraftig tendens til udjævning. En sådan tendens var at vente af en række grunde, som er omtalt i kapitel III, punkt 8. Blandt disse er der især anledning til at fremhæve, at realiseringen af den fulde beskæftigelse har været ensbetydende med bortfaldet af en særlig årsag til, at der opstår lavindkomstproblemer.

Omfordelingen over de offentlige finanser

5. Når man vil forsøge at vurdere størrelsen af den indkomstfordeling, der finder sted gennem skatter og offentlige udgifter, er man stillet over for visse principielle vanskeligheder, idet der er en gensidig afhængighed mellem størrelsen og arten af de offentlige ydelser på den ene side og de personlige indkomsters størrelse og fordeling på den anden side. Tænker man sig f. eks., at der ikke eksisterede en almindelig folkepension, ville folk fortsætte arbejdet højere op i årene samt foretage større opsparing i de erhvervsaktive år og større formueforbrug i de ældre år. Herved ville også størrelsen af faktorindkomsterne og fordelingen af disse være blevet en anden end den eksisterende. På tilsvarende måde er størrelsen og fordelingen af de personlige indkomster påvirket af afholdelsen af udgifter til offentlige investeringer, uddannelsesudgifter m. v.

Hvis man på trods af denne gensidige afhængighed forsøger at belyse omforde-

lingen, opstår der en række beregningsmæssige problemer. Medens det med rimelig grad af sikkerhed kan beregnes, hvor stor en del af den samlede skattebyrde, der hviler på forskellige indtægtsgrupper, er det blandt det offentliges udgifter i hovedsagen kun de sociale udgifter og tilskudsydelse, der direkte lader sig henføre til bestemte indkomstgrupper. Udgifterne til de øvrige offentlige ydelser er i de tidligere foretagne undersøgelser tilregnet de forskellige indkomstgrupper proportionalt med størrelsen af de samlede indkomster inden for grupperne, hvorved det altså forudsættes, at den enkelte drager nytte af de pågældende ydelser i forhold til indkomstens højde. Ved den her foretagne undersøgelse er der tilige gennemført en alternativ beregning, hvor de pågældende ydelser er fordelt mellem indtægtsgrupperne med lige store beløb pr. person inden for alle grupper, idet det herved forudsættes, at alle personer har lige stor gavn af disse ydelser. Som følge af skævheden i indkomstfordelingen viser beregningen efter disse retningslinier en større omfordeling end den, man finder ved den førstnævnte fordelingsmåde.

For uddannelsesudgifternes vedkommende er den her foretagne beregning baseret på en kombination af de to forudsætninger, idet udgifterne ved de forskellige arter af uddannelse er fordelt efter antal børn og studerende m. v., der inden for hver indtægtsgruppe befinder sig i den pågældende del af uddannelsessystemet.

Disse forudsætninger kan siges at være vilkårlige, så meget mere som man med hensyn til en væsentlig del af uddannelsesudgifterne og det offentliges anlægs-

udgifter, udgifter til forskning m. v., kan anlægge det synspunkt, at der ikke til disse udgifter svarer nogen nutidig modværdi, som ville kunne tilregnes bestemte indtægtsgrupper; fordelene ved afholdelsen af disse udgifter viser sig først senere bl. a. i form af et større nationalprodukt end ellers muligt.

6. Når man på trods af de nævnte svagheder ved undersøgelser af denne karakter har valgt at gennemføre en beregning af omfordelingen over de offentlige finanser, svarende til de tidligere beregninger, der er omtalt i kapitel V, skyldes det bl. a. at skatter og offentlige udgifter svarer til omkring en trediedel af den samlede nationalindkomst, og at denne andel specielt i de senere år har været stigende. Det forekommer derfor væsentligt, at man – selv om det kun kan gøres ufuldkomment – søger at danne sig et indtryk også af den omfordeling, der herigennem finder sted. De anførte usikkerhedsmomenter bevirker dog, at man må fortolke resultaterne vedrørende *niveaue* for omfordelingen med varsomhed. Gennemføres sådanne undersøgelser med visse mellemrum efter ensartede retningslinier, kan beregningerne derimod med større sikkerhed anvendes til at belyse *udviklingen i omfordelingen* over de offentlige finanser.

7. I sammenfatningen i kap. V (s. 57 ff) er der foretaget en sådan sammenligning med de nævnte tidligere beregninger. For at kunne foretage denne sammenligning har man overalt måttet fordele værdien af de offentlige ydelser, bortset fra de sociale udgifter, proportionalt med indkomsterne. Som ovenfor nævnt resul-

terer denne beregningsmåde i lavere tal for omfordelingen på det enkelte tidspunkt end beregninger, hvor værdien af de pågældende ydelser henføres til de forskellige grupper med lige store beløb pr. person.

Ifølge sammenligningen synes graden af omfordeling over de offentlige finanser at have været ret stærkt voksende gennem tiden. Årsagen hertil må søges i væksten i det offentlige udgifter sammenholdt med den omstændighed, at skattestrukturen for stat og kommune under ét i det betragtede tidsrum har ligget nogenlunde fast i den forstand, at ca. halvdelen af udgiftsstigningen er blevet finansieret gennem den progressive indkomst- og formuebeskatning, den anden halvdel gennem forbrugsafgifterne, der ifølge de foretagne forbrugsundersøgelser synes at lægge beslag på en nogenlunde ensartet andel af indkomsterne på forskellige indkomstrin. Af den samlede skattestigning er derfor en mere end proportional andel blevet betalt af de større indkomster. Udgiftsstigningen falder ved de her foretagne beregninger i to dele: stigningen i de sociale ydelser, der har været til størst fordel for de lave indkomster, og stigningen i øvrige ydelser, der er fordelt proportionalt med indkomsterne. Med denne fordeling af skatter og offentlige udgifter må væksten i de offentlige budgetter åbenbart resultere i en voksende omfordeling, selv om der ikke siden midten af 1950'erne synes at være sket nogen skærpelse i progressionsgraden i indkomstbeskatningen (forstået som det indbyrdes forhold mellem skattens procentvise størrelse på forskellige indkomstrin).

I betragtning af den relativt uændrede

progressionsgrad kan det derimod umiddelbart virke overraskende, at der ifølge beregningerne synes at være en tendens til, at det socialpolitiske element i indkomstomfordelingen får en aftagende vægt i forhold til den skattepolitiske del af indkomstudjævningen. Dette hænger sammen med, at omfordelingseffekten over de offentlige udgifter kun gør sig gældende for omkring en fjerdedel af udgifterne. Når det samlede udgiftsbudget vokser, vil derfor det socialpolitiske element i indkomstudjævningen få aftagende betydning, medmindre væksten i udgifterne helt overvejende ligger på de sociale ydelser.

Kapitalgevinster og indkomstfordeling

8. Som en generel modifikation til undersøgelsesresultaterne er det i kapitel II nævnt, at det ikke har været muligt at inddrage virkningerne af kapitalgevinster og kapitaltab i undersøgelsen, idet disse som alt overvejende hovedregel ikke indgår i den skattepligtige indkomst. Dette udelukker dog ikke, at man kan forsøge at skønne over, hvorledes udviklingen i indkomstfordelingen ville blive påvirket, hvis man føjede kapitalgevinster og -tab til de i skattestatistikken opgjorte indkomster.

I formandskabets i 1966 afgivne redegørelse for formueudviklingen i Danmark i de senere år er det påvist, at personer ude af erhverv som følge af de nævnte formueforskydninger har været genstand for en klar forringelse af deres formuemæssige stilling. Hvis man tog hensyn hertil i indkomstopgørelserne, ville den ret svage tendens til indkomstudjævning, der for samtlige skatteansatte

under ét er konstateret for de senere år, være blevet yderligere afsvækket, og muligvis ville man i stedet finde en tendens til øget ulighed.

Hvad angår den erhvervsaktive del af befolkningen, er det i formueredegørelsen sandsynliggjort, at kapitalgevinster og kapitaltab ikke i større omfang har bidraget til at ændre lønmodtagernes andel af de samlede formueværdier, men at kapitalgevinster og kapitaltab for lønmodtagernes vedkommende har medført en ændret fordeling af formuerne indenfor kredsen af lønmodtagerne. Derimod har selskaber og selvstændige erhvervsdrivende ad denne vej opnået en vis forbedring over for de øvrige grupper.

Ifølge den her foretagne undersøgelse af fordelingen af de løbende (ansatte) indkomster skyldes tendensen til fortsat indkomstudjævning inden for den erhvervsaktive del af befolkningen først og fremmest, at gennemsnitsindkomsterne for lønmodtagere er steget stærkere end for selvstændige. Kapitalgevinster og -tab må efter det anførte antages at have ført til en modsat rettet forskydning.

9. Det er således tvivlsomt, om man ville kunne iagttage en tendens til fortsat indkomstudjævning, såfremt det var muligt at analysere udviklingen i indkomstfordelingen ved anvendelse af et indkomstbegreb, hvori kapitalgevinster og kapitaltab indgår. Det skal i denne forbindelse nævnes, at størrelsen af ikke blot de nominelle, men utvivlsomt også de reelle kapitalgevinster påvirkes af styrken i de almindelige prisstigningstendenser, idet en vedvarende generel stigning i priser og lønninger giver anledning til en særlig stærk forøgelse af efterspørgslen efter

fast ejendom og herved bevirker en særlig stærk prisstigning på dette område.

Det forhold, at virkningerne af kapitalgevinster og kapitaltab for lønmodtagerne som gruppe betragtet i alt væsentligt kan karakteriseres som en omfordeling inden for gruppen, kan også udtrykkes således, at kapitalgevinsterne på den af lønmodtagerne ejede andel af de faste ejendomme er blevet opvejet af kapitaltabene for lønmodtagere, hvis formue er placeret i fordringer.

Ifølge formueredegørelsen tilhører i alt omkring en fjerdedel af de privatejede faste ejendomme lønmodtagere. Man kan dog ikke herudfra drage slutninger om lønmodtagernes andel af de samlede kapitalgevinster. Efter alt foreliggende er denne andel imidlertid væsentlig mindre end deres andel af den løbende nationalindkomst. Selv om det over løn- og prisfastsættelsen lykkes at forøge den løbende lønkvote, er det derfor – i det omfang lønstigningerne resulterer i prisstigning, og denne igen bevirker en forøgelse af de reelle kapitalgevinsters størrelse – sandsynligt, at det samlede resultat bliver en formindskelse af lønmodtagernes andel i summen af løbende indkomster på den ene side og formuestigninger på den anden side.

Behov for yderligere statistik

10. Afsluttende skal henvises til den omtale, der i redegørelsens kap. II er givet af vanskelighederne ved at gennemføre en analyse af indkomstfordelingsforholdene og udviklingen heri på grundlag af den eksisterende skattestatistik, der imidlertid er det eneste foreliggende udgangspunkt for en generel analyse af national-

produktets fordeling på persongrupper. Skattestatistikens mangler må ses på baggrund af, at der under den hidtidige lovgivning kun har været begrænsede muligheder for at udtrage indkomststatistiske oplysninger af skattematerialet. Mulighederne må imidlertid påregnes at blive væsentligt forbedret efter den igangværende reformering af indkomstskattesystemet, der bl. a. kan ventes at føre til en stærk tilnærmelse mellem begrebet skattepligtig indkomst og den samlede personlige indkomst. Samtidig må skattereformen og overgang til elektronisk databehandling ventes at føre til en tidsmæssig fremskyndelse af skattestatistikken og en sikrere stillingsgruppering.

Ved udbygningen af statistikken vil det være ønskeligt, at der bliver mulighed for at få belyst indkomsterne både før og efter betaling af indkomstskatter, ligesom oplysninger om indkomsternes va-

riation med alderen vil være af betydelig interesse. Endvidere vil det være ønskeligt, at der – eventuelt blot for et udsnit af selvangivelserne – bliver mulighed for at belyse indkomsternes sammensætning på indkomstarter og at sammenholde den enkelte selvangivers indkomst i to eller flere på hinanden følgende år.

Skattestatistikens værdi vil dog selvsagt fremdeles bero på ligningseffektiviteten. Det må i denne forbindelse bemærkes, at det bl. a. på grund af problemerne i forbindelse med afskrivningernes beregning er forbundet med større vanskeligheder at foretage en præcis indkomstopgørelse for de selvstændige end for lønmodtagerne. En udbygning af statistikken vedrørende den funktionelle indkomstfordeling inden for de forskellige erhverv er derfor af lige så stor betydning som en udbygning af skattestatistikken.

Udviklingen i de ansatte indkomster for forskellige hovedgrupper af indkomstmodtagere 1955-1963

1. Sammenligninger af udviklingen i de personlige indkomster for forskellige grupper af indkomstmodtagere (selvstændige i de enkelte hovederhverv, forskellige lønmodtagergrupper, personer ude af erhverv m. v.) sker i almindelighed på grundlag af beregninger af *stigningen i gennemsnitsindkomsterne* i de forskellige grupper.

I omstående tabel 1, kolonne 2 a-c, er for forskellige grupper af indkomstmodtagere vist den gennemsnitlige ansatte indkomst 1955 og 1963 samt 1963-indkomsten som procent af 1955-indkomsten.

På grundlag heraf er nedenfor gennemsnitsindtægten inden for de enkelte grupper henholdsvis i 1955 og 1963 sat i forhold til gennemsnitsindkomsten for samtlige an-

Forholdet mellem gennemsnitsindkomsten for de enkelte grupper og gennemsnitsindkomsten for samtlige skatteansatte 1955 og 1963.

	1955	1963
<i>Selvstændige i landbrug</i> .	114,6	85,1
Husmænd	87,6	73,8
Gårdejere	133,3	91,8
<i>Landbrugsmedhjælpere</i> ..	71,3	74,5
<i>Selvstændige i byerhverv</i> .	160,9	158,5
Håndværk og industri.	159,1	160,9
Handel	162,8	155,9
<i>Arbejdere</i>	111,7	113,9
<i>Funktionærer samt selvstændige i liberale erhverv</i>	146,0	157,0
<i>Andre</i>	49,8	49,6
<i>Samtlige</i>	100,0	100,0

satte i hvert af årene. Sættes denne sidste lig med 100, fås de anførte indekstal for enkeltgruppernes gennemsnitsindkomst.

2. Hvor de gennemsnitlige stigningsprocenter dækker over betydelige *ændringer i indkomsternes spredning* inden for grupperne, giver sådanne beregninger dog en for summarisk belysning af indtægtsudviklingen. Disse forskydninger i indkomstfordelingen inden for de enkelte grupper har man søgt at belyse i de følgende kolonner i tabel 1. Tallene i disse kolonner er beregnet på følgende måde:

Det samlede antal skatteansatte i hver af de anførte grupper inddeles i fire lige store undergrupper, således at den første omfatter de 25 pct., der har de laveste indkomster o. s. v. I kolonne 3 a-b og 4 a-b er dernæst for hvert af årene 1955 og 1963 anført den indkomststørrelse, som danner henholdsvis overgrænsen for den første og undergrænsen for den sidste (bedst stillede) fjerdedel inden for de enkelte grupper. Anderledes udtrykt angiver de anførte kronebæleb grænserne for det indkomstinterval, i hvilket de midterste 50 pct. i hver gruppe har befundet sig i de to år.

Ved et givet indkomstniveau vil graden af lighed eller ulighed i indkomstfordelingen inden for den enkelte gruppe bl. a. kunne illustreres ved bredden af dette interval. Denne afstand fra overgrænsen for laveste fjerdedel til undergrænsen for øverste fjerdedel er for hver gruppe i de to år angivet i kolonne 5 a og b. Et snævert interval vil være udtryk for, at der er en stærk ophob-

Tabel 1. Udviklingen i ansatte indkomster 1955-1963 for en række hovedgrupper

	1		2			3		4		5			
	Antal ansættelser i tusinder		Gennemsnitlig ånsat indkomst kr.			Indkomsgrense mellem »bedste« 25 pct. af de skatteansatte og øvrige ansatte kr.		Indkomsgrense mellem »øverste« 25 pct. af de skatteansatte og øvrige ansatte kr.		Bredde af indkomstinterval, hvori »midterste« 50 pct. af de ansatte befinder sig (4-3)			
	a	b	a	b	c	a	b	a	b	a	b	c	d
1955	1963	1955	1963	1963 i pct. af 1955	1955	1963	1955	1963	1955	1963	1955	1963	5a multipliseret med 2c af 5c
<i>Selvstændige i landbrug</i> ..	183	171	8.096	10.691	132,1	5.626	7.931	9.751	12.898	4.125	4.967	5.449	91,2
heraf:													
Husmænd	85	72	6.184	9.264	149,8	4.896	7.312	7.560	11.149	2.665	3.837	3.992	96,1
Gårdejere	96	98	9.415	11.527	122,4	6.921	8.668	11.547	13.915	4.626	5.247	5.662	92,7
<i>Landbrugsmedhjælpere</i> ...	188	152	5.038	9.500	188,6	3.524	6.222	6.476	12.274	2.952	6.052	5.576	108,7
<i>Selvstændige i byerhverv</i> ...	167	184	11.364	19.910	175,2	6.312	10.821	13.030	23.495	6.718	12.674	11.770	107,7
heraf:													
Håndværk og industri ..	84	96	11.233	20.206	179,9	6.469	11.134	12.810	23.930	6.341	12.796	11.407	112,2
Handel og transport ...	82	88	11.497	19.587	170,4	6.210	10.518	13.261	22.925	7.051	12.407	12.015	103,7
<i>Arbejdere</i>	465	531	7.889	14.307	181,4	5.647	10.423	10.108	17.997	4.461	7.574	8.092	93,6
<i>Funktionærer samt selvstændige i liberale erhverv.</i>	446	457	10.311	19.723	191,3	6.002	12.464	12.929	24.057	6.927	11.623	13.251	87,7
<i>Andre</i>	674	756	3.518	6.225	176,9	2.068	3.808	4.237	7.649	2.169	3.841	3.837	100,1
Lærlinge og elever	98	140	2.279	4.562	200,2	1.409	2.772	2.815	5.446	1.406	2.674	2.815	95,0
Personer ude af erhverv m. fl.	460	529	3.982	6.828	171,5	2.348	4.354	4.888	8.178	2.540	3.824	4.356	87,8
<i>Samtlige</i>	2.162	2.287	7.062	12.560	177,9	3.200	5.869	9.366	16.438	6.166	10.569	10.969	96,4

ning af indkomsterne omkring en typisk midterindkomst, medens stor intervalbredde betyder, at selvangiverne er spredt over et større indkomstområde.

Ved sammenligninger mellem de forskellige grupper (lodret i tabellen) og ved sammenligning mellem 1955 og 1963 for den samme gruppe (vandret i tabellen) må man dog være opmærksom på, at allerede det stigende indkomstniveau vil bevirke, at intervallerne absolutte størrelse vil vokse over hele linien.

For denne undersøgelses formål har man især fundet anledning til at belyse ændringerne i fordelingen fra 1955 til 1963 inden for de enkelte grupper. Det er derfor i kolonne 5 c beregnet, hvor stor en intervalbredde (stadig for midterintervallet) man ville have fået for hver enkelt gruppe, hvis samtlige skatteansatte inden for gruppen havde haft en indtægtsforøgelse, der netop svarede til gruppens gennemsnitlige stigning, således at spredningen *inden for* gruppen ville have været den samme i begge årene. Hvis den intervalbredde, der faktisk kan konstateres for 1963 (kolonne 5 b), er større end den således beregnede, er dette udtryk for, at de mindre indkomster inden for gruppen er steget i svagere takt end de større indkomster, altså en bevægelse i retning af større ulighed. En indsnævring af intervalbredden i forhold til det beregnede giver omvendt udtryk for en koncentration fra yderpunkterne i fordelingen ind mod midten, d. v. s. at der er sket en indkomstudjævning. I tabellens sidste kolonne (5 d) er de to mulige tendenser udtrykt ved en beregning af det procentvise forhold mellem tallene i kolonne 5 b og 5 c. Tal under 100 afspejler en indkomstudjævning inden for den pågældende gruppe, medens tal over 100 er udtryk for en udvikling i retning af procentvis større indkomstforskelle inden for gruppen.

3. Sammenholdes herefter de forskellige gruppers indbyrdes placering i 1955, de gennemsnitlige stigningsprocenter (og dermed ændringerne i fordelingen *mellem* de forskellige grupper) fra 1955 til 1963 samt de beregnede udtryk for ændringerne i fordelingen *inden for* grupperne 1955-1963, tegner der sig følgende billede af udviklingen i indkomstfordelingen i den nævnte periode:

Svarende til, hvad der er konstateret ved de øvrige beregninger, der er blevet foretaget, finder man, at *den samlede indkomstfordeling* i samfundet som helhed kun er undergået en ringe ændring fra 1955 til 1963: det indkomstinterval, inden for hvilket de midterste 50 pct. af selvangiverne faktisk befinder sig i 1963, afviger kun lidt fra det, der ville fremkomme ved for 1963 at forudsætte samme indkomstfordeling som i 1955. Dette samlede resultat dækker imidlertid over flere modgående tendenser:

Selvstændige landbrugere, som i 1955 havde en gennemsnitsindkomst svarende til ca. 115 pct. af den gennemsnitlige ansatte indkomst for samtlige selvangivere, har som følge af en væsentligt lavere indkomststigning end gennemsnittet for samtlige ansatte »skiftet plads« i indkomstfordelingsmønstret, således at gennemsnitsbeløbet for ansat indkomst i landbruget i 1963 lå omtrent lige så meget under gennemsnittet for samtlige, som det i 1955 lå over dette gennemsnit. Den relative tilbagegang er betydeligt større for gårdejere end for husmænd. For begge grupper gælder, at tilbagegangen har været større for de højere indkomster end for de lavere, således at der er sket en indkomstudligning inden for landbruget.

Landbrugsmedhjælpernes relative position er blevet forbedret såvel i forhold til samfundet som helhed som – navnlig – i forhold til selvstændige landbrugere. Spredningen i denne gruppes indkomster er blevet forøget.

De selvstændige i byerhvervene, d. v. s.

håndværk, industri, handel og transporter-hvervene, har, taget under ét, haft en lidt svagere indkomststigning end samfundet som helhed. Denne udvikling for de selvstændige under ét dækker over en beskedent relativ tilbagegang for de handlende og en stigning for håndværk og industri. For begge grupper, men særlig udtalt for håndværk og industri, gælder, at der er sket en forøgelse af spredningen i indkomsterne: de lavere indkomster er ikke steget i takt med de højere.

Udviklingen i henholdsvis gennemsnitsindkomsterne og indkomsternes fordeling inden for gruppen af selvstændige påvirker den samlede indkomstfordeling i hver sin retning. Den lidt svagere stigning i gennemsnitsindkomsterne trækker i retning af større lighed i den samlede fordeling, medens den større spredning i de selvstændiges indkomster har den modsatte virkning.

Lønmodtagere i byerhvervene har haft højere gennemsnitlige stigningsprocenter end selvstændige, og det samme gælder i forhold til gruppen »andre«. Gennemsnitsstigningen for *arbejdere* afviger dog ikke væsentligt fra gennemsnitsstigningen for samtlige ansatte under ét, hvorimod tallene for *funktionærerne* viser en meget stærkere

stigningstakt. Det er ganske vist en svaghed ved tallene, at man inden for de liberale erhverv ikke har kunnet foretage en opdeling på lønmodtagere og selvstændige, hvorfor man har været nødt til at henføre samtlige i de liberale erhverv beskæftigede, herunder de selvstændige, til funktionærgruppen. Der er næppe tvivl om, at dette forhold påvirker gruppens stigningsprocent i opadgående retning, men da gruppen helt overvejende består af funktionærer, ville en eventuel korrektion for denne fejlkilde dog næppe i væsentlig grad påvirke stigningsprocenterne.

For både arbejdere og funktionærer gælder, at spredningen i indkomsterne er blevet formindsket i den betragtede periode. Tendensen er særlig udtalt blandt funktionærerne.

Gruppen »andre« (personer ude af erhverv, lærlinge, elever m. v.) har taget under ét haft en gennemsnitlig stigning på linie med stigningen for samtlige ansatte. For lærlinge og elever ligger den gennemsnitlige stigningsprocent imidlertid væsentlig over stigningen for samtlige, medens personer ude af erhverv har haft en svagere stigning end den gennemsnitlige. Spredningen i indkomsterne er blevet formindsket for begge grupper.

A. Oversigt over kilder til og anvendte fremgangsmåder ved beregning af indkomstfordelingen over de offentlige finanser i året 1963

1. I det følgende vil der blive gjort rede for hovedtrækkene i de beregningsmetoder m. v., der er anvendt ved de i kap. V gængsne beregninger af omfordelingen over de offentlige finanser i 1963. Først omtales den del af beregningerne, der vedrører skatter og afgifter, hvorefter der redegøres for fordelingen af værdien af de offentlige ydelser.

Fordelingen af skatter og afgifter

2. *Indkomstskatternes* fordeling på indkomstintervaller foreligger ikke statistisk belyst, men må beregnes ud fra den gældende skattelovgivning. Et hovedproblem herved er, at indkomstskatternes fordeling i det enkelte år, der i sig selv omfatter to forskellige skattehalvår, som følge af skattefradragreglen hænger sammen med indkomstudviklingen i beskatningen i en årrække tilbage i tiden. For at kunne foretage en korrekt fordeling af skatterne i 1963 har det derfor været nødvendigt at gennemføre beregninger vedrørende udviklingen i beskatningen på forskellige indkomstrin under forudsætning af forskellig indkomstudvikling, forskel i forsørgerstatus m. v. for en længere periode.¹

3. Spørgsmålet om den vægt, hvormed *told- og forbrugsafgifter* falder på de forskellige indkomstgrupper, er belyst af Departementet for told- og forbrugsafgifter i beregninger, som blev foretaget til brug for folke-

1. Vedrørende denne del af beregningerne henvises til bilag 3, der samtidig knytter sig til fremstillingen i kapitlerne III og VI.

tingsudvalget om den almindelige omsætningsafgift.² Beregningerne bygger på Danmarks Statistiks tidligere omtalte undersøgelse af forbrugssammensætningen i lønmodtagerhusstande i 1963. Den procentvise afgiftsbelastning i de forskellige indkomstgrupper er beregnet ud fra de af lønmodtagerundersøgelsen fremgående samlede husstandsindkomster, respektive de disponible indkomster, d. v. s. samlet husstandsindkomst ÷ betalte personlige skatter.

De af tolddepartementet foretagne beregninger af skattetrykket ved told- og forbrugsafgifter ligger til grund for den her foretagne fordeling af disse afgifter.³ Det skal imidlertid bemærkes, at såfremt man uden korrektioner ville overført de procenter for afgiftsbelastningen, der kan beregnes ud fra forbrugsundersøgelsens oplysninger

2. Betænkning over forslag til lov om almindelig omsætningsafgift, til lovforslag nr. 177, folketinget 1964-65, afgivet af det nedsatte folketingsudvalg den 28. september 1965.

3. Det skal nævnes, at tolddepartementets beregninger af den procentvise afgiftsbelastning i de forskellige indkomstintervaller bygger på de i 1965 gældende afgiftssatser. Der begås dog næppe større fejl ved at benytte tolddepartementets beregninger som grundlag for fordelingen af told- og forbrugsafgifterne i 1963.

Ganske vist skete der væsentlige afgiftsforhøjelser pr. 1. april 1965, men disse har næppe forrykket fordelingen af afgifterne på indtægtsintervaller, da de var af generel karakter. Der er endvidere kun tale om ret små forskelle i den procentvise afgiftsbelastning i de forskellige indkomstintervaller.

om samlet indkomst ÷ betalte skatter, på den ansatte indkomst, der danner udgangspunktet for de her foretagne beregninger, ville man komme til for lave tal for afgiftsbelastningen. Dette følger af, at den ansatte indkomst på grund af fradrag og underdeklarering er lavere end samlet indkomst ÷ betalte skatter. Det har derfor været nødvendigt at omregne de fundne procenter for afgiftsbelastningen af samlet indkomst til procenter for ansat indkomst. Dette forudsætter en summarisk opregning fra ansat indkomst til samlet indkomst for såvel lønmodtagere som øvrige grupper under ét. En sådan opregning kan foretages med udgangspunkt i dels de foretagne skatteberegninger, dels de oplysninger om faktiske skattebetalinger i de forskellige indkomstintervaller, der fremgår af forbrugsundersøgelsen for lønmodtagerhusstande 1963, samt endelig nationalindkomstberegningerne. I tilknytning til denne del af beregningerne er der i dette bilags afsnit B anført forskellige overslag over størrelsesordenen af de ikke-opgivne indkomster.

Selv med den nævnte korrektion andrager det afgiftsbeløb, der således på grundlag af forbrugsundersøgelsen kan fordeles på indkomstintervaller, dog kun 4,3 mlrd. kr. af et samlet afgiftsprovener i 1963 på godt 6,6 mlrd. kr. Dette skyldes først og fremmest, at forbrugsundersøgelsen ikke giver mulighed for at fordele de told- og forbrugsafgifter, der ikke hviler direkte på varer, som indgår i forbruget, men belaster produktion og omsætning i tidligere led, som f. eks. omsætningsafgift på driftsmidler og emballage m. v., eller som ikke kan henføres til bestemte varer. Motorafgifter på varetransport frembyder et eksempel på begge disse former for indirekte afgiftsbelastning.

I mangel af andet fordelingsgrundlag er dette resterende afgiftsbeløb, ca. 2.300 mill. kr., fordelt på samme måde som de øvrige told- og forbrugsafgifter.

4. Ved fordelingen af *ejendomsskatter* på indkomstintervaller har man set bort fra de amtskommunale skatter på landbrugsejendomme, der udredes af staten. De øvrige ejendomsskatter på landbrugsejendomme er fordelt på grundlag af ejendomsvurderingernes oplysninger om grundværdiens fordeling på husmænd, gårdejere og godsejere, hvorefter ejendomsskattebeløbet for hver kategori er fordelt på indkomstintervaller efter fordelingen af antal ansættelser inden for den pågældende kategori. Den resterende del af ejendomsskatterne, der hviler på beboelsesejendomme og øvrige erhvervs-ejendomme, er forudsat overvæltet fuldt ud på henholdsvis huslejerne og priserne på varer og tjenester i øvrigt.¹ De på beboelsesejendomme hvilende ejendomsskatter er fordelt på de skatteansatte i forhold til den husleje, som er oplyst i lønmodtagerundersøgelsen fra 1963, medens de på de øvrige erhvervs-ejendomme liggende skatter er fordelt på alle ansatte i forhold til det ifølge lønmodtagerundersøgelsen fremgående forbrug af varer og tjenester, bortset fra boligbenyttelse. Da såvel husleje (boligbenyttelse) som det øvrige forbrug er næsten proportionalt med den ansatte indkomst i de i denne undersøgelse indgående indkomstintervaller, bliver denne del af ejendomsskatterne stort set fordelt proportionalt med den ansatte indkomst.

Fordelingen af værdien af de offentlige ydelser.

5. Ved fordelingen af de offentlige udgifter har man anvendt følgende principper:

a. *Folkepensionen* er fordelt med støtte i undersøgelsen »De ældres levevilkår I,

1. Denne forudsætning må for huslejes vedkommende ses i sammenhæng med de gældende huslejerestriktioner. For varepriserens vedkommende er der tale om et af praktiske hensyn dikteret synspunkt.

indkomsterne«, Socialforskningsinstituttets publikationer, nr. 17, København 1965, kapitel 4. Der er af Socialforskningsinstituttet foretaget en stikprøveundersøgelse af indkomstfordelingen for personer over 62 år samt en undersøgelse af, hvor stor en andel af indkomsten i de forskellige indkomstintervaller der udgjordes af folkepensionen. Ved kombination af disse to sæt af oplysninger har man beregnet de pensionsbeløb, der skal henføres til hvert enkelt indkomstinterval.

Under hensyn til, at indkomstforholdene for invalide- og enkepensionister næppe adskiller sig væsentligt fra folkepensionisters indkomstforhold, er det offentliges udgifter til *invalide- og enkepension* fordelt efter de relationer, der er anvendt for folkepensionens vedkommende.

b. Det offentliges udgifter til *sundhedsvæsen* m. v. er fordelt efter antal ansættelser i de enkelte indkomstintervaller, idet man ikke har ment det muligt at tage hensyn til eventuel forskel i det omfang, hvori personer med forskellig indkomst har nydt godt af disse offentlige ydelser, f. eks. på grund af forskelle i sygdomshyppighed, ydelsernes art m. v.

c. Udgifterne til *folkeskolen og gymnasieskolen* er fordelt på grundlag af skattestatistikken og »Statistik 1965/66 for folke- og gymnasieskolerne«, udgivet af undervisningsministeriet 1966. I den sidstnævnte publikation er meddelt resultatet af en undersøgelse af elevernes fordeling efter forældrenes livsstilling. Denne fordeling er herefter kombineret med skattestatistikens oplysninger om indkomstfordelingen for forsørgere i de samme stillingsgrupper som i undervisningsministeriets materiale. Man må herved bygge på gennemsnitsindtægterne i de forskellige stillingsgrupper, således at det ikke er muligt at tage hensyn til, at der inden for den enkelte stillingsgruppe

kan være forskelle i rekrutteringen til de enkelte skoleformer, som har sammenhæng med indkomstforskelle. Som følge heraf er det sandsynligt, at den andel af udgifterne, der er henført til de højere indkomstintervaller, i nogen grad er undervurderet.

Udgifterne til driften af de *tekniske skoler og andre erhvervsorienterede undervisningsinstitutioner* er fordelt på indkomstintervaller efter samme principper. Der er dog tale om et afvigende stillings- og indkomstmønster, idet fordelingen er foretaget efter stillingsfordelingen for forældre til børn i de afgangsklasser i folkeskolen og gymnasieskolen, hvorfra rekrutteringen til de tekniske skoler m. v. finder sted.

Udgifterne til den *højere undervisning* er fordelt på grundlag af resultaterne af en undersøgelse, som Instituttet for Organisation på Handelshøjskolen i København har foretaget til belysning af, fra hvilke indkomstgrupper (forældreindkomst) de studerende rekrutteres.

Udgifterne vedrørende *Ungdommens Uddannelsesfond* er ligeledes fordelt med udgangspunkt i oplysninger indeholdt i denne undersøgelse sammenholdt med de principper, der lægges til grund for fordelingen af uddannelsesfondens midler.

Som det fremgår af det her anførte, har man med hensyn til samtlige det offentliges driftsudgifter til uddannelse anlagt den betragtning, at det er forældrene til dem, der er inde i uddannelsessystemet, der får fordel af, at disse udgifter afholdes af det offentlige. Dette kriterium for fordelingen kan naturligvis kritiseres, navnlig for den del af udgifterne, som vedrører voksenuddannelser. Hvis man i stedet tænkte sig denne del af udgifterne fordelt efter de uddannelsessøgendes egne indkomster, ville en større del af de samlede uddannelsesudgifter blive henført til de lavere indkomstgrupper. Der savnes imidlertid oplysninger til at foretage en sådan fordeling, og der ville i øvrigt kun med vilkårlighed kunne drages

en skillelinje mellem de udgifter, der skulle fordeles på henholdsvis det ene og det andet grundlag. Det er endvidere et spørgsmål, om ikke den her anvendte fremgangsmåde trods alt giver et rigtigere billede af, hvem der får fordel af uddannelsesomkostninger, end de andre fremgangsmåder, der eventuelt kunne komme på tale.

d. Endelig skal nævnes, at udgifterne til *landbrugsstøtteordninger* er fordelt proportionalt med de ansatte indkomster i landbruget ud fra den betragtning, at støtten til

den enkelte landbruger i væsentlig grad afhænger af produktionens og salgets størrelse, hvilket igen vil afspejle sig i de ansatte indkomster. Det skal bemærkes, at det kun er statsstøtten, men derimod ikke støtten gennem hjemmemarkedsordningerne, der indgår i beregningerne. I støttebeløbene er ikke indregnet statens udgifter til refusion af amtskommunale ejendomsskatter på landbrugsejendomme, idet disse refusionsbeløb i stedet er fradraget ved fordelingen af provenuet af skatter og afgifter, jfr. ovenfor.

B. Overslag over størrelsesordenen af underdeklarationen m. v. i skatteåret 1964/65

1. Ved at sammenholde Danmarks Statistiks opgørelse af de samlede skatteansatte indkomster i skatteåret 1964/65 (indkomståret 1963) med de samlede personlige nettoindkomster, beregnet med udgangspunkt i nationalindkomststatistikken, er det muligt at danne sig et vist begreb om *størrelsesordenen af underdeklarationen* (»skatteunddragelsen«) i det nævnte skatteår.

Fra *skattestatistikken* kan følgende uddrages:

	mill. kr.
Samlet ansat indkomst for personer	28.731
Fragår: negative indkomster, der i skattestatistikken ansættes til 0 kr. . .	70
Samlet selvangiven skattepligtig indkomst	28.661
Skattefradrag (skøn iflg. Statsfin. 1966, tab. II E)	6.600
Lønmodtagerfradrag ¹	940
Forsikringsfradrag, kapitalbinding, sygekasse ¹	1.650
Alle andre fradrag på selvangivelsen ¹	1.100
Angiven indkomst på selvangivelsen før fradrag	38.951

1. Anslået.

Med udgangspunkt i *nationalregnskabsstatistikken* for året 1963 kan der foretages følgende skøn over de samlede personlige indkomster i 1963:

	mill. kr.
Bruttoindkomst hos personer og selskaber	56.121
Herfra går:	
Reparationer og vedligeholdelse, privat del	3.330 ¹
Skattemæssige afskrivninger	5.100 ¹
Selskabshenlæggelser	1.300 ¹
Selskabsskatter	680
Ejendomsskatter m. v.	1.239
	<hr/> 11.649
Personlig nettoindkomst efter betaling af ejendomsskatter	44.471

1. Anslået.

Det anførte beløb for de samlede personlige nettoindkomster i kalenderåret 1963 – 44,5 mlrd. kr. – kan ikke uden videre sammenholdes med det foran fundne beløb – 39 mlrd. kr. – for selvangivne indkomster i skatteåret 1964/65. De 44,5 mlrd. fremkommer således, efter at der er gjort fradrag for samtlige ejendomsskatter, medens de af parcelhusejere m. fl. betalte ejendoms-

skatter indgår i de 39 mlrd. I denne henseende undervurderer beregningerne derfor skatteunddragelsernes omfang. På andre punkter gør det modsatte forhold sig gældende.

For en række regnskabsførende afviger indkomståret fra kalenderåret. Det kan skønnes, at der i 1963 af denne grund skal fradrages omkring 300 mill. kr. i de 44,5 mlrd. kr., heraf ca. 100 mill. kr. for selvstændige landbrugere.

Der må endvidere korrigeres for det forhold, at lejeværdien af egen bolig i nationalregnskabsstatistikken er ansat til et noget større beløb, end man ville komme til ved anvendelse af skattelovgivningens regler. Også i nationalregnskabsstatistikken er lejeværdien dog under hensyntagen til husleje-reguleringen relativt lavt ansat. Forskellen i lejeværdibeløbene skønnes at andrage et par hundrede millioner kr.

Andre forskelle i indkomstdefinitioner hhv. i nationalregnskabsstatistikken og i skattelovgivningen samt i skattemyndighedernes praksis er det ikke muligt at korrigere for. Det forskelsbeløb, man når frem til mellem de to sæt indkomstopgørelser, omfatter derfor ikke blot ikke-opgivne indkomstbeløb, men også forskelle i indkomstdefinitioner, værdiansættelsen for naturalieindkomst, forbrug af egne varer m. v. samt usikkerhed i nationalindkomststatistikken, jfr. nedenfor.

2. Med de mange usikkerhedsmomenter, der gør sig gældende, er det alene muligt at angive størrelsesordenen for forskelsbeløbet. Efter det anførte beløber dette sig for 1963 til 5 à 6 mlrd. kr.

Til belysning af usikkerheden skal der her knyttes et par kommentarer til de enkelte led i beregningerne:

Den samlede skattepligtige indkomst er opgjort på grundlag af en totaltælling af samtlige skatteansatte. I modsætning hertil er

samtlig fradragsbeløb på selvangivelsen anslåede, bl. a. ved en videreførelse af skøn, som Det økonomiske Sekretariat har foretaget for skatteåret 1961/62. Usikkerheden på disse skøn er formentlig højest af størrelsesordenen et par hundrede millioner kroner.

De fleste af nationalregnskabet's tal kan kun bestemmes med tilnærmelse. En usikkerhed på tallet for bruttoindkomst hos personer og selskaber på blot 1 pct. svarer til omkring en halv milliard kr.

En række af de poster, der indgår i beregningen af de personlige nettoindkomster, er anslået af rådets sekretariat. Af disse skøn er det, der vedrører de samlede skattemæssige afskrivninger, ganske særlig usikkert, hvilket især skyldes, at det er vanskeligt at skønne over bevægelserne i de skattemæssige lagernedskrivninger. Der kan på afskrivningsbeløbet godt være en usikkerhed på adskillige hundrede millioner kroner.

Usikkerheden på korrektionen for forskudt regnskabsperiode er antagelig procentvis stor, men i absolut beløb sandsynligvis kun af størrelsesordenen 100-200 mill. kr.

3. Afsluttende skal det nævnes, at der tilføjede er visse muligheder for at belyse skatteunddragelsesproblemerne ud fra *forbrugsundersøgelserne for lønmodtagerhusstande*. På grundlag af dels de af 1963-undersøgelsen fremgående oplysninger om de personskatter, der er betalt af forskellige husstandstyper i forskellige indkomstintervaller, dels de af sekretariatet foretagne skatteberegninger er det således muligt med tilnærmelse af beregne, hvilke skattepligtige indkomster de pågældende husstande i gennemsnit må have haft i skatteåret 1964/65, d. v. s. indkomståret 1963. Disse skattepligtige indkomster kan sammenholdes med husstandenes faktiske indtægter – opgjort som summen af udgifter og opsparing – hvorefter summen af skatteunddragelser og

fradrag på selvangivelsen, bortset fra skattefradraget, kan beregnes for de enkelte indkomstintervaller.

Man har ikke nogen umiddelbar mulighed for at spalte summen af skatteunddragelse og fradrag op på de to enkeltkomponenter. Hvis man imidlertid tør lægge de foran i oversigten over de skattepligtige indkomster anførte skøn over fradragenes størrelse for samtlige skatteansatte til grund som gældende også for de undersøgte lønmodtagerhusstande, kan undtagelsesprocenten for disse husstande anslås til omkring 7 pct.

Det foran anslåede beløb på 5 à 6 mlrd. kr. i samlet forskel mellem personlige nettoindkomster i 1963 og de skattedeklarede indkomster svarer til mellem 11 og 13 pct.

af de personlige nettoindkomster. Ved sammenligning mellem dette og de nævnte ca. 7 pct. for lønmodtagerhusstande må erindres, at skønnet på de 5-6 mlrd. ikke blot omfatter indkomstbeløb, som skatteyderne har undladt at medtage på selvangivelsen, men også en difference, som har baggrund i forskelle i indkomstdefinitioner m. v. ved opgørelsen af henholdsvis skattemæssige indkomster og nationalindkomsten. Begge skøn er som nævnt endvidere behæftet med usikkerhed. Forskellen mellem resultaterne af de to sæt beregninger er dog så stor, at den gennemsnitlige undtagelsesprocent for samtlige skatteansatte må antages at være større end for lønmodtagerhusstandene i forbrugsundersøgelsen.

Redegørelse for den anvendte fremgangsmåde ved beregning af størrelsen af de personlige skatter under alternative forudsætninger om indkomstens størrelse og udviklingen heri i perioden 1951/52-1965/66

Formål og materiale

1. Den undersøgelse af udviklingen i indkomstbeskatningen, hvis hovedresultater er anført i redegørelsen, har primært skullet tjene til belysning af, hvorledes progressionen har påvirket udviklingen i de ansatte indkomster, jfr. kap. III, samt danne grundlag for den fordeling på indkomstgrupper, der er foretaget af det offentlige indtægter og udgifter i 1963, jfr. kap. V.

En del af det offentlige indtægter og udgifter er det muligt at fordele direkte ved hjælp af de fordelingsnøgler, man har i bl. a. den af Danmarks Statistik foretagne undersøgelse af lønmodtagerhusstandenes forbrugsudgifter i 1963.¹ For andre posters vedkommende, f. eks. den indtægtsbestemte folkepension, udgifterne til den højere undervisning o. a., har man måttet anvende den skattepligtige indkomst i tidligere år som fordelingsnøgle. I atter andre tilfælde har man måttet kombinere de forskellige sæt af oplysninger og beregninger og herunder foretage opregning fra ansat til faktisk indkomst for at kunne foretage de forskellige fordelinger. I alle disse tilfælde er det en forudsætning, at man for en række år gennemfører beregninger af udviklingen i skatter og skattepligtig indkomst for befolkningsgrupper på forskellige indkomstrin og med forskellig indkomstudvikling. Det har herved også været afgørende, at der på grund af skattefradragreglen har været

1. Statistiske Efterretninger 1965, nr. 2 og nr. 33.

nøje sammenhæng mellem beskatningsgrundlaget i flere på hinanden følgende år.

De således foretagne beregninger gør det samtidig muligt at belyse en række af de spørgsmål om beskatningssystemets udformning og virkninger, der indgår i den almindelige skattedebat. Man har derfor i kap. VI fundet det naturligt at medtage en belysning af en del af disse spørgsmål på grundlag af beregningsresultaterne.

2. Der er blevet anvendt følgende materiale ved beregningerne:

a. De faktisk anvendte skatteskalaer i de enkelte år. Det drejer sig i beregningsperioden om skalaerne vedrørende indkomstskat til stat og kommune, værneskat, fælleskommunal indkomstskat, tillægsindkomstskat til staten, samt folke- og invalidepensionsbidrag, medens børnetilskud er fradraget i skatten. Det har på grund af manglende kendskab til sammenhængen mellem den skattepligtige indkomst og den skattepligtige formue ikke været muligt at medtage formueskatten i beregningerne. Tilsvarende forhold har gjort det umuligt ved beregningerne at tage hensyn til ejendoms-skatterne og til forskelle i beskatningsforholdene for hhv. ejere og lejere. For kommuneskatteskalaens vedkommende har man foretaget en sammenvejning af skalaerne for de forskellige hovedlandsdele. En tilsvarende sammenvejning er anvendt, for så vidt angår børnetilskud, der ligeledes har varieret på hovedlandsdele.

b. Sammenvejningerne er foretaget på grundlag af oplysninger i Statistiske Meddelelser om *Indkomst- og Formueansættelserne til Staten*. Kun for skatteåret 1965/66 findes der oplysninger om antal skatteansættelser inden for de forskellige indkomstintervaller i alle de syv hovedlandsdele, hvori landet er inddelt i skattestatistikken. For årene forud er indkomstansættelserne kun fordelt på København, Frederiksberg, Gentofte, provinsbyerne og resten af landet, d. v. s. forstæder, bymæssige bebyggelser og landkommunerne under ét. Man har imidlertid beregnet fordelingen på indkomstintervaller i hver af de tre sidstnævnte hovedlandsdele ud fra oplysningerne om 1965/66, idet man har regnet tilbage fra dette år ved anvendelse af oplysningerne i folketællingstabellværkerne samt opgørelserne over den såkaldte registerbefolkning. Det er herved forudsat, at der har været parallellitet mellem udviklingen i befolkningen og udviklingen i antal ansættelser i de tre områder.

Når endelig antallet af ansættelser på indkomstintervaller i de syv hovedlandsdele er anvendt til sammenvejning af kommuneskatteskalaerne for såvel forsørgere som ikke-forsørgere, er det forudsat, at der er lige stor andel af forsørgere og ikke-forsørgere i alle syv landsdele.

Der er anvendt en tilsvarende metode til sammenvejning af børnetilskuddene, blot mere simplificeret, idet børnetilskuddene kun har været graderet på tre hovedlandsdele: hovedstadsområdet, provinsbyerne og resten af landet, og kun til og med skatteåret 1960/61, hvor ligeledes gradueringen af børnetilskud efter indkomstens størrelse ophørte. I stedet har tilskuddet pr. barn siden skatteåret 1961/62 varieret med antallet af børn.

c. Som indikator for den gennemsnitlige udvikling i de basisindkomster, der er anvendt i beregningerne, har man benyttet

bevægelsen i nettonationalindkomsten ifølge *nationalregnskabsstatistikken* divideret med antallet af ansættelser ifølge statistikken vedrørende indkomstansættelserne til staten.

Udgangspunkter og forudsætninger

3. Det indkomstbegreb, der er taget udgangspunkt i ved beregningerne, er *indkomsten minus alle de fradrag*, skatteyderen selv kan foretage på selvangivelsen, *bortset fra skattefradraget*. Den således definerede indkomst vil i det følgende blive betegnet *bruttoindkomsten*. Når man ikke har kunnet lægge indkomsten uden fradrag til grund, skyldes det, at skattestatistikken ikke giver oplysninger om størrelsen af de skattemæssige fradrag på indkomstintervaller. Blandt de af skatteyderne selv foretagne fradrag er det således kun skattefradraget, det er muligt at inddrage i beregningerne, idet skattefradraget automatisk fremkommer ved beregning af de to foregående års skat.

Da det anvendte indkomstbegreb således afviger fra »samlet indkomst«, er det ikke muligt at foretage beregninger af den *disponible indkomst*, der defineres som indkomsten efter fradrag af betalte skatter. Man har måttet nøjes med at beregne skatten i forhold til bruttoindkomsten eller den *skattepligtige indkomst*, d. v. s. bruttoindkomsten, som her defineret, minus skattefradraget.

Før beregning af skatten ved indsættelse i skalaerne for de forskellige skatteformer er *skalaindkomsten*, d. v. s. den skattepligtige indkomst minus de af skattemyndighederne foretagne fradrag, beregnet. Disse fradrag er hustrufradrag, børnefradrag, merindkomstfradrag samt personfradrag.

4. Beregningerne er gennemført for et betydeligt antal *basisindkomster*, og man har herved dækket størstedelen af den forekommende spredning i indkomsterne. Som

nævnt er beregningerne baseret på en forudsætning om en parallel udvikling i disse basisindkomster, svarende til den gennemsnitlige indkomststigning i perioden. Der er dog tillige gennemført en række beregninger, byggende på andre forudsætninger med hensyn til stigningen i indkomsterne fra år til år.

5. Da de fradrag, skattemyndighederne foretager ved indkomstligningen, samt de skalaer, der skal benyttes ved beregning af de forskellige skattearter, varierer med skatteyderens *familiemæssige forhold*, er der gennemført beregninger for såvel forsørgere som ikke-forsørgere, for familier med 0, 1, 2 og 3 børn samt for familier med og uden hustruindkomst.

6. Som følge af, at beregningerne således har skullet dække et stort antal typetilfælde, har beregningerne været af så stort et omfang, at de kun har kunnet gennemføres ved databehandling. Northern Europe University Computing Center på Danmarks tekniske Højskole har bevilget maskintid hertil.

Bemærkninger vedrørende de forskellige fradrag i indkomsten.

7. Da *skattefradraget* for 1951/52 skulle bestå af halvdelen af de i 1949 og 1950 pålignede skatter, og da disse to år falder uden for beregningsperioden, har man valgt i startåret at beregne et tilnærmet skattefradrag for at begrænse de svingninger i beskatningen, der må henføres til beregningen af det første års skat, mest muligt. Man har her benyttet en til denne ene beregning specielt konstrueret skala, der i form af en progressiv rateskala angiver den samlede skat til stat og kommune i 1950/51 som funktion af den skattepligtige indkomst i 1950. Denne skala er fremkommet som et vejet gennemsnit af skalaerne for de syv ovenfor om-

talte hovedlandsdele, jfr. Statistiske Meddelelser om Ejendoms- og Personbeskatningen. Sammenvejningen er her foretaget efter tilsvarende principper som for kommuneskatteskalaerne ovenfor.

Da det er den skattepligtige indkomst og ikke den her anvendte bruttoindkomst, der er indgang i den konstruerede samlede skateskala, er bruttoindkomsten nedsat med 25 pct., inden den til den reducerede bruttoindkomst svarende samlede skat er beregnet. Den beregnede samlede skat er herefter benyttet som skattefradrag.

Den anvendte fremgangsmåde til bestemmelse af skattefradraget i udgangsåret må bedømmes som tilstrækkelig præcis, idet den misvisning, der kan foreligge, efter nogle få år vil være elimineret, således at man fra dette tidspunkt kan anvende beregningsresultaterne. Dette anvendelsestidspunkt indtræder væsentlig tidligere, end hvis man ikke havde beregnet noget skattefradrag det første år.

Beregningen af skattefradraget i årene efter 1951/52 følger de i lovgivningen fastsatte regler. Skattefradraget udgør herefter halvdelen af summen af de i de to foregående skatteår pålignede personlige skatter. Misvisningen som følge af, at visse kommuners skatteår ikke går fra juli til juli, og at visse skatteyderes indkomstår afviger fra kalenderåret, er formentlig af mindre betydning og derfor ladet ude af betragtning. For 1952/53's vedkommende har man dog stadig måttet benytte halvdelen af det ved den skønsmæssige metode i 1951/52 beregnede skattefradrag sammen med halvdelen af den i 1951/52 faktisk pålignede skat.

8. For at komme fra den skattepligtige indkomst til skalaindkomsten må de *fradrag, som skattemyndighederne foretager*, beregnes. Det drejer sig om hustrufradraget, børnefradraget, merindkomstfradraget og personfradraget. Disse fradrag er forskellige ved beregning af skalaindkomsten til statsskat-

teberegningen og til kommuneskatteberegningen, og visse af fradragene har kun eksisteret i en del af beregningsperioden, ligesom reglerne for de enkelte fradrag i øvrigt har varieret noget fra år til år.

a. *Hustrufradraget* til staten har i hele perioden været 50 pct. af hustruindkomsten, dog maksimalt 2.000 kr. I de fleste af de eksempler, hvor man har forudsat hustruindkomst, er der regnet med det maksimale hustrufradrag. I kommunerne er det maksimale beløb i en række tilfælde noget mindre end 2.000 kr. Man har derfor beregnet et gennemsnitligt maksimalfradrag ud fra de oplysninger, der findes i Statistiske Meddelelser vedrørende Ejendoms- og Personbeskatningen. Under hensyntagen til, at det gennemgående er de største kommuner, der har et maksimalfradrag på 2.000 kr., er det fremkomne beløb skønsmæssigt forhøjet med $\frac{1}{3}$ af differencen mellem 2.000 kr. og det fremkomne beløb. En eventuel misvisning som følge heraf vil være af ganske ringe betydning.

b. *Børnefradraget* har kun eksisteret til og med skatteåret 1960/61, idet man herefter fik en væsentlig forhøjelse af børnetilskuddene. Fradraget har i næsten alle årene været lidt mindre til kommunen end til staten. Der var forskel på fradragets størrelse i hovedstaden, provinsbyerne og sognekommunerne, og man har derfor måttet foretage en sammenvejning af fradragene ifølge Ejendoms- og Personbeskatningen med de vægte, der kan udledes af Indkomst- og Formueansættelserne til Staten. Der har været forskel på fradragets størrelse for det første, det andet og det tredje eller senere barn.

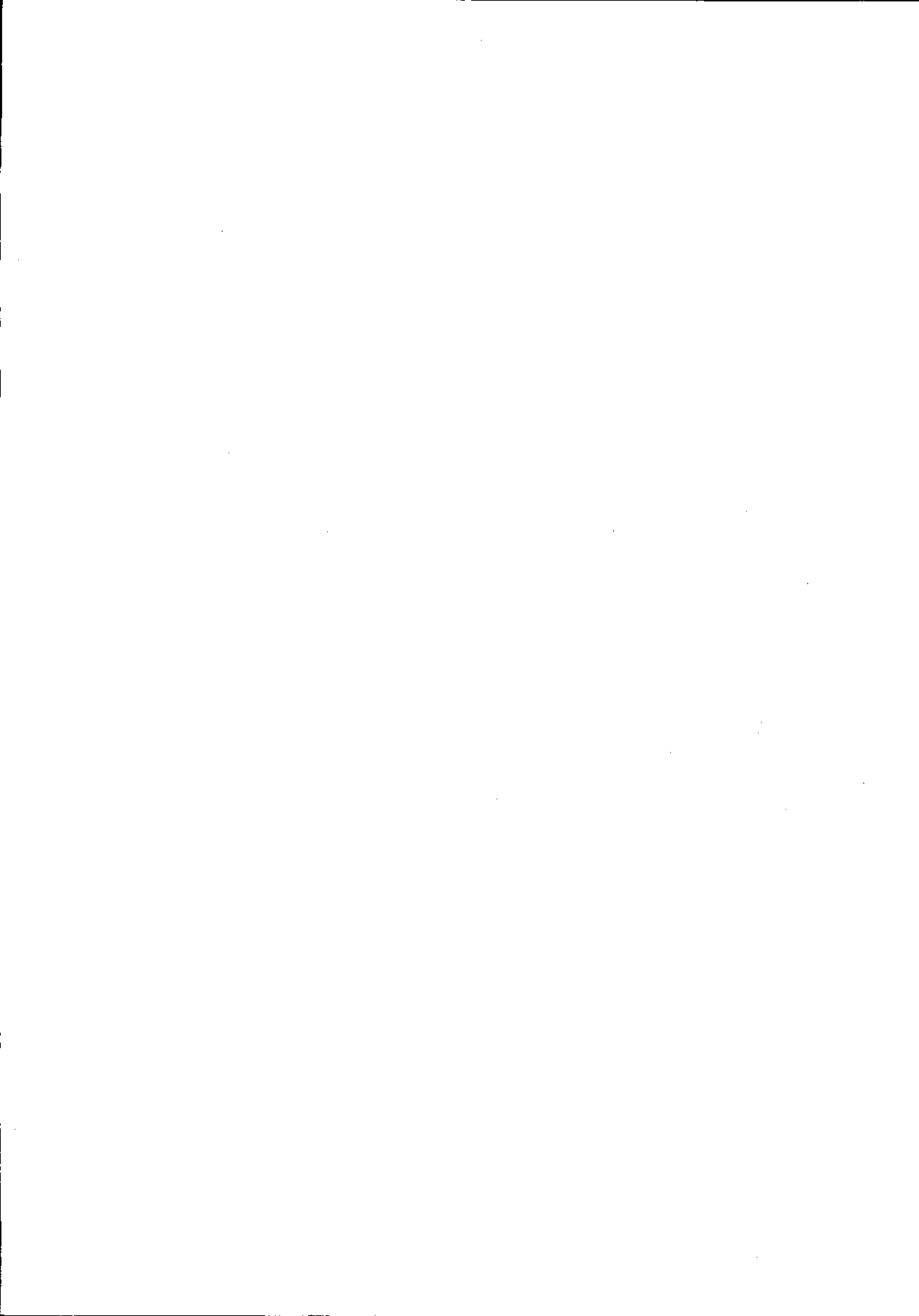
c. *Merindkomstfradraget* har kun været gældende fra 1957/58 og kun for indkomstbeskatningen til staten. Fradraget blev indtil 1960/61 beregnet som 30 pct. af diffe-

rencen mellem pågældende og foregående års skattepligtige indkomst. Fra 1961/62 er fradraget blevet beregnet som 30 pct. af den del af stigningen, der ligger over 25.000 kr for forsørgere og 18.000 kr. for ikke forsørgere, og 20 pct. af den del, der ligger under disse indtægtsgrænser. Fradraget har dog maksimalt kunnet gøres gældende for 10.000 kr.'s stigning i den skattepligtige regnet nedad fra pågældende års skattepligtige indkomst. Fra 1963/64 og fremefter har fradraget kun kunnet gøres gældende for den del af stigningen i den skattepligtige indkomst i det foregående år, der er ud over 10 pct.

d. *Personfradrag* til staten har været beregnet til og med 1955/56, mens personfradrag til kommunen først optræder fra 1959/60. Ved beregningen til staten har der fundet en sammenvejning sted efter tilsvarende principper som nævnt ovenfor.

9. Efter at man i den skattepligtige indkomst har foretaget de foran under punkt 8 nævnte fradrag, kommer man frem til det beløb, man skal gå ind i skalaerne med for at beregne den pålignede skat. Når denne reduceres med *børnetilskud* fremkommer nettoskatten.

Børnetilskuddet pr. barn var til og med 1960/61 forskelligt i hovedstadsområdet, provinsbyerne og resten af landet. Det varierede desuden indtil 1956/57 med den skattepligtige indkomst, fra 1957/58 til 1960/61 med skalaindkomsten til staten. Man har derfor måttet foretage en sammenvejning efter tilsvarende retningslinjer som nævnt ovenfor, og beregning af børnetilskud pr. barn fremkommer derefter ved opslag i de således beregnede skalaer. Fra 1961/62 er tilskuddet ikke gradueret efter indtægt eller bopæl, men dets størrelse er til gengæld nu forskelligt for det første og de følgende børn.



Fotografisk optryk

Pris 10 kr. incl. 15% moms

Fi 27-9

NORDLUNDES BOGTRYKKERI, KØBENHAVN