

Top-topskatteprovenuet er overvurderet med op til 30 pct. pga. selvstændiges lovlige skatteplanlægning

Af fungerende cheføkonom Jørgen Sloth (6166 2798) og chefkonsulent Carl Christian Heiberg

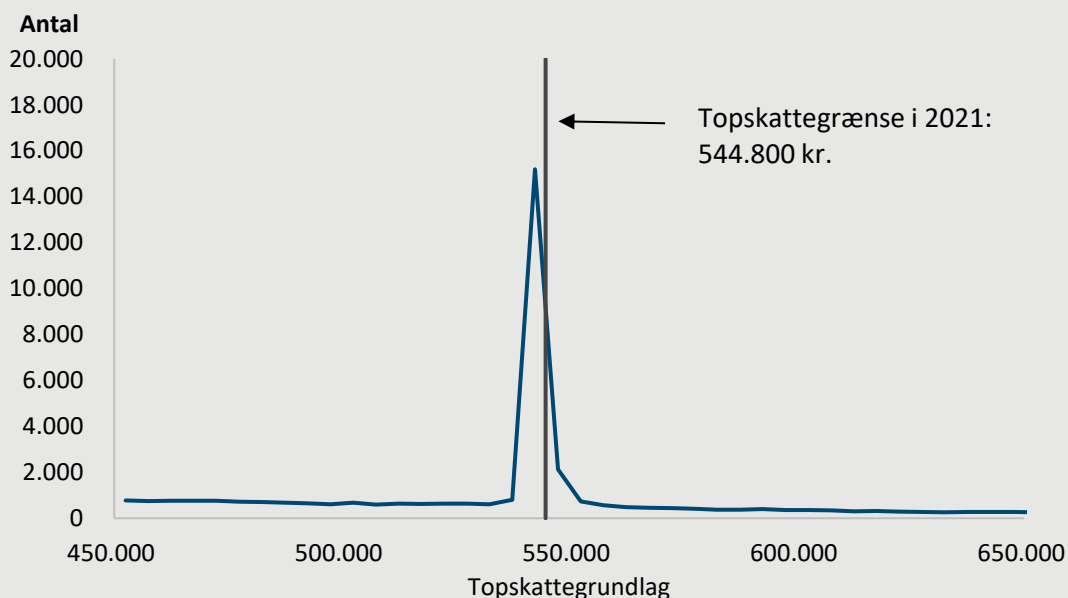
21-08-2023

Resumé

SVM-regeringen vil indføre en top-topskat på indkomster over 2,5 mio. kr. Ifølge Skatteministeriets beregninger vil top-topskatten indbringe et provenu på 0,7 mia. kr. Denne analyse ser på, hvad selvstændiges mulighed for indkomstflytning betyder for provenuet:

- Mange potentielle top-topskatteydere er selvstændige og har dermed gode muligheder for at undgå top-topskatten gennem lovlige skatteplanlægning. Det skyldes, at de gennem virksomhedsordningen hvert år kan bestemme, hvor mange penge de ønsker at trække ud af virksomheden til beskatning.
- I dag kan man se denne helt lovlige skatteplanlægning for selvstændige meget tydeligt ved topskattegrænsen, hvor ca. 15.000 selvstændige klumper sig sammen lige under topskattegrænsen, jf. figuren. Dermed undgår mange selvstændige at betale topskat.
- Skatteministeriet har ikke taget højde for denne forventelige adfærdseffekt blandt de selvstændige mht. top-topskatten. Selvstændige står for ca. 30 pct. af det forventede provenu.
- Hvis de selvstændige med indkomst over top-topskattegrænsen på 2,5 mio. kr. fuldt ud formår at flytte deres indkomst ned under 2,5 mio. kr., reduceres provenuet med 0,2 mia. kr. Top-topskatten vil dermed give et provenu på 0,5 mia. kr. og ikke 0,7 mia. kr.

Sammenklumpning af selvstændige omkring topskattegrænsen, 2021

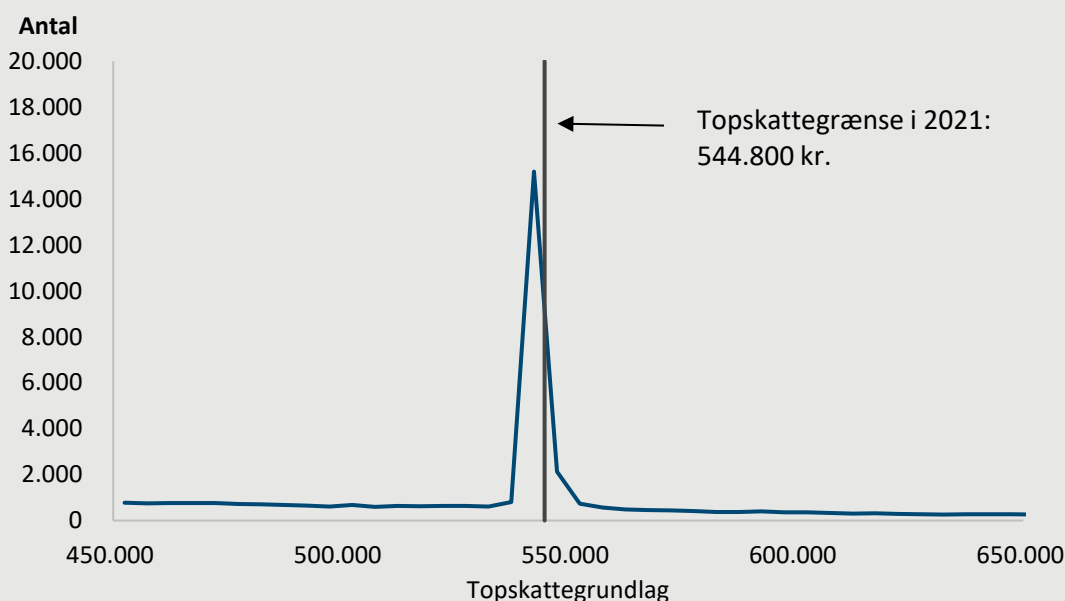


SVM-regeringen vil indføre en top-topskat på indkomster over 2,5 mio. kr. Ifølge Skatteministeriets beregninger¹ vil top-topskatten indbringe et provenu på 0,7 mia. kr. efter tilbageløb og adfærd.

Mange potentielle top-topskatteydere er selvstændige, som derfor har gode muligheder for at undgå top-topskatten gennem lovlige skatteplanlægning. Det skyldes, at mange selvstændige gennem virksomhedsordningen hvert år kan bestemme, hvor mange penge de ønsker at trække ud af virksomheden til beskatning og hvor mange penge, der skal blive stående i virksomhedsordningen². De penge, som bliver stående i virksomhedsordningen, kan så hæves i efterfølgende år, hvor indkomsten er lavere, og den selvstændige derfor ikke skal betale top-topskat.

Denne helt lovlige skatteplanlægning for selvstændige fremgår i dag meget tydeligt ved topskattegrænsen, hvor ca. 15.000 selvstændige klumper sig sammen lige under topskattegrænsen, jf. figur 1. Dermed undgår mange selvstændige at betale topskat. Virksomhedsordningen er fornuftigt indrettet, fordi selvstændige dermed kan undgå at blive straffet for svingende indkomster. Det er netop en del af formålet med ordningen, at selvstændige skal kunne udjævne svingende indkomster.

Figur 1
Sammenklumpning af selvstændige omkring topskattegrænsen, 2021



Anm.: Figuren viser hvor mange selvstændige, som befinder sig i 5.000 kr. indkomstintervaller. Der er således ca. 15.000 selvstændige, der ligger i indkomstintervallet fra 540.000 til 545.000 kr. Selvstændige er defineret som personer med socioøkonomisk kode (SOCIO13) 110, 111, 112, 113, 114 og 120. Den socioøkonomiske kode (SOCIO13) er udtryk for den primære status i løbet af et år.

Kilde: CEPOS-beregninger på Danmarks Statistiks personregistre

¹ [Skatteministeriets svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 20 \(2022-23\)](#)

² Der sker en midlertidig beskatning på 22 pct. i optjeningsåret. Denne skat bliver fratrukket skatteopgørelsen, når pengene trækkes ud af virksomheden og bliver beskattet som personlig indkomst.

Hvis SVM-regeringen indfører top-topskatten, må man derfor ligeledes forvente, at de selvstændige i høj grad beholder en mærkbar del af deres indkomster over 2,5 mio. kr. i virksomheden til år, hvor indkomsten er lavere.

Men Skatteministeriet har ikke taget højde for denne forventelige adfærdseffekt blandt de selvstændige. Adfærdseffekten er vigtig, da de selvstændige udgør ca. 25 pct. af antallet af potentielle top-topskatteydere og står for ca. 30 pct. af det forventede provenu.

Hvis de selvstændige med indkomst over top-topskattegrænsen på 2,5 mio. kr. fuldt ud formår at flytte deres indkomst ned under 2,5 mio. kr., vil der mangle 0,2 mia. kr. i provenuet. Top-topskatten vil dermed give et provenu på 0,5 mia. kr. og ikke 0,7 mia. kr.

De 0,2 mia. kr. er et overkantsskøn, fordi nogle vil have så høj indkomst over flere år, at de på sigt ikke kan slippe for top-topskatten³. Men det må forventes, at en meget stor del af de selvstændige, som bruger virksomhedsordningen, vil gøre brug af muligheden for at spare skat.

Det kræver meget lidt af den selvstændige. Man skal blot trække 2,5 mio. kr. ud af virksomheden frem for fx 3 mio. kr. Derfor må man forvente, at rigtig mange selvstændige vil klumpe sig sammen omkring top-topskattegrænsen, nøjagtigt som det er tilfældet i dag med topskatten.

Det er bemærkelsesværdigt, at Skatteministeriet ikke indregner de selvstændiges forventede reaktion i deres provenuskøn. Skatteministeriet⁴ fremhæver selv muligheden, og den er også tidligere blevet fremhævet af fx økonomiprofessor Claus Thustrup Kreiner⁵.

Risiko for at top-topskatten slet ikke giver noget provenu

Der er også andre årsager til, at regeringens provenuskøn på 0,7 mia. kr. af top-topskatten forekommer meget optimistisk.

Fx indregnes der en meget lav skatte-elasticitet på 0,03 for top-topskatteydere. Det er under halvdelen af den effekt, man indregner for topskatteydere på 0,08 ifølge Finansministeriet⁶.

Finansministeriet er ved at efterse deres regneprincipper for disse skatte-effekter. Og der er meget der peger i retning af, at der ikke er gode argumenter for at indregne så lave effekter for top-topskatteydere.

Der er således ikke stærk evidens for, at effekterne skulle være aftagende med indkomst, nærmere tværtimod⁷. Desuden pegede Produktivitetskommissionen⁸ på, at Finansministeriets nuværende skøn for skatte-effekter må "betragtes som konservativt".

Desuden kan potentielle top-topskatteydere øge deres pensionsindbetalinger og dermed undgå skatten, ligesom de kan fordele bonusser udover flere år. Samtidig må man forvente, at personer

³ Samtidig kan nogle selvstændige være under andre beskatningsordninger end virksomhedsordningen. Ifølge [Skatteministeriet](#) er en del af de selvstændige også hovedaktionærer. Her gælder imidlertid en tilsvarende problematik, nemlig at man kan undgå top-topskatten ved at udbetale indkomst som aktieudbytte frem for som løn.

⁴ [Skatteministeriets svar på Skatteudvalgets spørgsmål nr. 63 \(2022-23\)](#)

⁵ Claus Thustrup Kreiner: [Topskat og arbejdsudbud](#), august 2016

⁶ [Finansministeriets svar](#) på Finansudvalgets spørgsmål nr. 124 (2022-23)

⁷ Claus Thustrup Kreiner: [Topskat og arbejdsudbud](#), august 2016

⁸ Produktivitetskommissionens baggrundsrapport "[Skat og produktivitet](#)", marts 2014

Top-topskatteprovenuet er overvurderet med op til 30 pct. pga. selvstændiges lovlige skatteplanlægning

med indkomster over 2,5 mio. kr. er relativt godt bekendte med skatteregler mv., og det trækker også i retning af en større adfærdseffekt.

Og helt ny forskning på danske data finder en elasticitet på 0,4⁹. Det er 13 gange så højt som Skatteministeriets effekter mht. top-topskatten¹⁰.

Samlet må man derfor forvente, at en top-topskat vil være langt mere skadelig, end Skatteministeriet indregner, og måske slet ikke kommer til at give noget ekstra provenu til statskassen.

⁹ "[Micro vs Macro Labor Supply Elasticities: The Role of Dynamic Compensation](#)", Henrik Kleven, Claus Thustrup Kreiner, Kristian Larsen og Jakob Søgaard, NBER working paper 31549

¹⁰ Anvender man en elasticitet på 0,4, betyder det umiddelbart, at selvfinansieringsgraden for top-topskatten er over 100 pct., dvs. der vil ikke komme flere penge i kassen, tværtimod. Så kan der komme afsmittende effekter igennem offentlige lønninger og overførsler, fordi de begge følger de private lønninger. Det kan reducere selvfinansieringsgraden. Selv hvis det er tilfældet, så er de 0,4 fortsat det afgørende tal, ift. hvor stor skade skatterne gør på samfundsøkonomien. Og det vil samtidig betyde, at hvis man vil øge de offentlige lønninger og overførslerne, ja så skal man sænke skatten på arbejde.