

# 23 I

## Gör om, gör rätt – fem i tolv för 3:12

AV JOHAN FALL & RICHARD HELLENIUS

### I. INLEDNING

Den 3 november 2016 överlämnade Utredningen om översyn av 3:12-reglerna (3:12-utredningen) sitt betänkande, SOU 2016:75, till finansministern och efter sedvanlig remissbehandling redovisade Finansdepartementet, i ett utkast till lagrådsremiss, den 22 mars i år sitt förslag till hur lagstiftningen bör ändras. Utkastet har av departementet skickats ut på remiss med svarstid satt till den 24 april. Artikeln nedan redovisar våra övergripande synpunkter på Finansdepartementets utkast.<sup>1</sup>

Artikeln är disponerad så att vi först kort redogör för syftet med artikeln för att sedan lyfta fram skillnader mellan departementets förslag och dagens regler, samt en motsvarande jämförelse mot 3:12-utredningens förslag. Därefter redovisas och diskuteras övergripande de huvudskäl och motiv som av Finansdepartementet lyfts fram som grund för förslagen i utkastet och vår syn på utgångspunkterna för översynen av regelverket. Avslutningsvis kommenteras några av de konkreta lagförslagsöverväganden som gjorts av Finansdepartementet.

Det har från många skattejuristers sida redan skrivits mycket om såväl utredningens förslag som de förslag som presenteras i Finansde-

1. Artikeln baserar sig på det remissyttrande från Näringslivets Skattedelegation som vi har författat.

partementets utkast till lagrådsremiss. Denna artikel syftar till att bidra med en mer allsidig och bred analys och redovisa hur förändringar i regelverket kan påverka verkligheten i termer av företagande, sysselsättning och de skatteintäkter som lägger grunden för vår välfärd.

De förslag som lämnas i utkastet till lagrådsremiss innebär i jämförelse med dagens regler ett flertal försämringar för företagare samt några mer begränsade förbättringar. I utkastet summeras detta till ett ökat varaktigt årligt skatteuttag från företagare om drygt 3,2 miljarder kronor. Skärpningarna består av försämrade kvoter för lönebaserade utrymmen samt höjd skattesats för inkomster inom gränsbeloppet. Förbättringarna gäller dels generationsskiften inom en närstående krets, dels den restriktion för beräkning av lönebaserat utrymme som gäller för delägare som äger mindre än fyra procent av kapitalet i företaget – här går restriktionen från ett noll-utrymme till ett utrymme motsvarande 25 procent av egen lön.

I jämförelse med 3:12-utredningens betänkande innebär förslagen i utkastet förbättringar i det att förenklingsregeln lämnas oförändrad, att nivåerna i lönekravsreglerna lämnas oförändrade samt att de lönebaserade utrymmena vid lägre löneunderlag inte försämras i samma utsträckning. Vad gäller försämringar består de i att departementet inte anslutit sig till utredningens förslag att slopa kapitalandelskravet, att sänka kapitalinkomstskattesatsen för inkomster över de s.k. takbeloppen, att individualisera underlaget för lönekravet, att utvidga definitionen av dotterföretag och att taket för det för utdelningar och kapitalvinster föreslagna gemensamma maxbegränsningen för tjänstebeskattning skjuts upp med ytterligare 20 inkomstbasbelopp (IBB).

## 2. MOTIV OCH GRUNDER TILL FÖRÄNDRING AV REGLERNA

De övergripande skäl som av Finansdepartementet redovisas som grund för skärpningarna av 3:12-reglerna är att detta regelverk bör förändras i syfte att begränsa möjligheterna till s.k. skattemässig inkomstomvandling, att minska spänningen mellan beskattningen av inkomstlagen tjänst och kapital samt att öka neutraliteten i skattesystemet. Det uttalas samtidigt att vid utformningen av reglerna bör eftersträvas en bra balans mellan syftet att förhindra inkomstomvandling och vikten av fortsatt goda skattemässiga villkor för företagande och entreprenörskap.

Det kan konstateras att de förslag som lämnas i utkastet innebär en påtaglig skärpning av beskattningen för en stor del av Sveriges entreprenörer och att ett genomförande av förslagen skulle rubba den eftersträ-

vade balansen i regelverket. Enligt vår uppfattning behöver spänningen mellan tjänste- och kapitalbeskattning minskas genom lägre marginalskatt.

De skador som följer av betydande skatteskärpningar får inte underskattas. Framför allt riskerar skadorna drabba de för den ekonomiska utvecklingen så viktiga entreprenörerna. Skärpingarna i skattevillkoren av det slag vi nu ser försämrar direkt den riskpremie som ingår i såväl befintliga som presumtiva entreprenörers investeringskalkyler. Skatteskärpningarna har även effekten att de visar dessa individer att de delar i regelverket som syftar till att ge incitament att starta, driva och utveckla företag, inte är stabila, utan med kort varsel kan försämras påtagligt. Den senare effekten är mycket svår att i efterhand läka.

Kraven på att lagförslag ska vara väl underbyggda är höga och accentueras vid försämringar av sådan omfattning som Finansdepartementet nu föreslår. Det ska i sammanhanget framhållas att 3:12-lagstiftningen direkt berör 386 000 delägare i mer än 300 000 företag med mer än 800 000 anställda och att 4 av 5 jobb anges skapas i företag med färre än 50 anställda. Utifrån rent statsfinansiella skäl förstärks behovet av väl underbyggda förslag av den utveckling skatteintäkterna från 3:12-sektorn haft sedan 2005 års reformering.

Vare sig 3:12-utredningen eller Finansdepartementet har lyckats påvisa någon faktisk inkomstomvandling som kan motivera skärpt beskattning. Vad som anförs i utkastet är att de gränsbelopp som beräknas varje år är betydligt större än de gränsbelopp som faktiskt utnyttjas och att utdelningarna till delägare som har kvalificerade andelar har ökat med ca 400 procent under perioden 2004–2013 samtidigt som utvecklingen av lönerna har varit något svagare än för arbetskraften i stort. Detta talar enligt Finansdepartementet för att reglerna skapar stora möjligheter att ta ut kapitalbeskattad inkomst, att utformningen av dagens regler inte kan anses upprätthålla legitimiteten i systemet och att det därför finns skäl att reformera dem.

Att gränsbeloppen är större än de som faktiskt utnyttjas är enligt vår uppfattning i sig inte oväntat. Dels syftar exempelvis reglerna för lönebaserat utrymme till att exkludera ägare till mycket stora företag från 3:12-reglerna, dels är företagandets villkor sådana att en betydande andel företag aldrig når en sådan vinstutveckling som genererar utdelningar eller kapitalvinster av betydelse. När det gäller de ökade volymerna av utdelningar torde detta ha sin grund i att sparade vinster delas ut om beskattningen inte är för hård, att aktiviteten i företagen ökar och att resultaten och de utdelningsbara medlen därmed ökar. Detta ligger i linje med de syften som legat till grund för de förbättringar av lagstiftningen som skett. Att utvecklingen av de genomsnitt-

liga lönerna till delägarna har utvecklats något svagare än för arbetskraften i stort kan enligt vår uppfattning närmast ha sin förklaring i att de nya entreprenörer som tillkommit sedan de reformeringar som skett har svårt att inledningsvis ta ut lön – de dröjer innan investeringar ger avkastning som kan användas för uttag av egen lön. Naturligtvis finns det även en koppling till utvecklingen av det så kallade lönekravet. I sammanhanget ska noteras att delägarnas lönesumma utvecklats i takt med, eller något snabbare än, lönesumman för ekonomin som helhet. Sammanfattningsvis är Finansdepartementets förslag till skattesköpningar utifrån behovet av att motverka inkomstomvandling enligt vår uppfattning inte väl underbyggt. I den andra vågskålen för balans ligger betydelsen av att beakta företagarnas risktagande.

Enligt vår uppfattning har Finansdepartementet inte lagt tillräcklig vikt vid betydelsen av risktagande. Det handlar för företagaren inte bara om risken att förlora det egna kapital som tillskjutits verksamheten. Banker och andra kreditgivare ställer i regel krav på ett personligt borgensåtagande från ägaren för bolagets förpliktelser. Till detta kommer den risk som många entreprenörer tar när de, för att kunna ägna sig åt sitt företagande, säger upp sig eller avstår från en anställning och därmed förlorar den trygghet som en fast anställning och en säker inkomst innebär. Entreprenörens risk förstärks av att skattesystemet inte är proportionellt vad gäller marginalbeskattningseffekter hos ägaren vid vinster respektive förluster – utrymmet att beakta förluster vid beskattningen är ytterst begränsat samtidigt som vinster kan komma att beskattas i inkomstslaget tjänst med de höga skattenivåer som gäller där. Risken för att en entreprenör tvingas lägga ned verksamheten är i regel stor och de orsaker som kan leda till detta ligger ofta utanför dennes kontroll. Det kan exempelvis handla om förluster som förklaras av tekniskiften, att viktiga kunder ställer in betalningar, att konkurrensförhållanden på marknaden förändras eller att konjunkturen utvecklas negativt.

Finansdepartementets syn på hur samhällsekonomin fungerar vad gäller aktörer som är beredda att ta en risk hänvisar till viss forskning men saknar vidare insikter om bland annat följande. Den enda forskning som det i utkastet till lagrådsremiss refereras till är en studie av en amerikansk reform som var kontroversiell och rimligtvis kan ha uppfattats som temporär, vilket torde ha påverkat dess effekter. Att konkurrenskraftig ägarbeskattning behövs blir tydligt när hela forskningsfältet beaktas, vilket inte skett i utkastet till lagrådsremiss. Betydelsen av beskattning i ägarled finns utförligare analyserad i bl.a. Henrekson och Sanandaji (2015) där också en mer grundlig genomgång av forsknings-

litteraturen redovisas.<sup>2</sup> Det handlar bland annat om att se till entreprenörskap som produktionsfaktor, inlåsnings effekter och ägarperspektiv (agency view) samt investeringsbenägenhet i hemlandet (home bias). Även i övrigt är resonemangen alltför snäva i utkastet beträffande skattesats och risk. Vidare saknas insikt om slutsatserna från Entreprenörskapskommittén som konstaterade att skattemiljön sannolikt är det viktigaste ramvillkor som omgärdar entreprenörskap.<sup>3</sup>

I sammanhanget ska även noteras de negativa effekter som följer av att aktivt företagande kan beskattas hårdare (genom risken att kapitalinkomster träffas av tjänstebeskattning) än passivt företagande. Det finns också starka positiva externa effekter av att stimulera entreprenörskap; samhällsnyttan av produktivt entreprenörskap är regelmässigt långt större än entreprenörens avkastning då beräkningar visar att mer än 95 procent av värdet tillfaller konsumenterna i form av bättre produkter till lägre priser.<sup>4</sup>

Det är enligt vår uppfattning centralt att lagstiftaren vid utformningen av skattereglerna skapar incitament som beaktar de risker som är förenade med entreprenörskap. Sverige behöver fler entreprenörer och växande företag. Det är så ökad sysselsättning, ökad tillväxt, och även ökade skatteintäkter, kan uppnås. De främjande/riskkompenserande inslagen återfinns idag i de bestämmelser som reglerar utrymmet för kapitalinkomstbeskattad utdelning/kapitalvinst samt i bestämmelserna som anger till vilken skattesats denna inkomst ska beskattas. De sammantagna effekterna av dessa bestämmelser behöver beaktas i den kalkyl som ligger till grund för berörda individers beslut om att inleda, bibehålla eller utveckla sitt entreprenörskap.

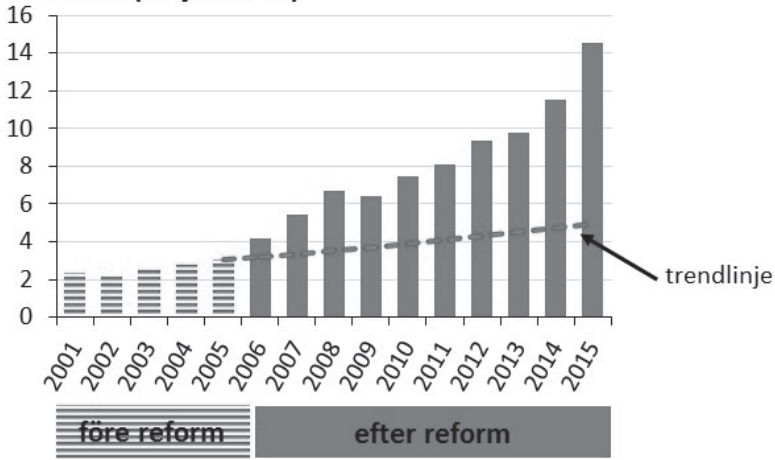
Vi har tagit fram statistik som visar att de främjande inslagen i 3:12-lagstiftningen från 2006 och framåt varit positiva inte bara för entreprenörskapet och det svenska näringslivet utan även för skatteintäkterna från 3:12-kollektivet. Utfallen inklusive inkomståret 2015 som helt nyligen blev tillgängligt från SCB bekräftar och förstärker den bild som redan tidigare kunnat konstateras. Figurerna nedan illustrerar utvecklingen.

2. Owner-Level Taxes and Business Activity, IFN Working Paper 1086, 2015.

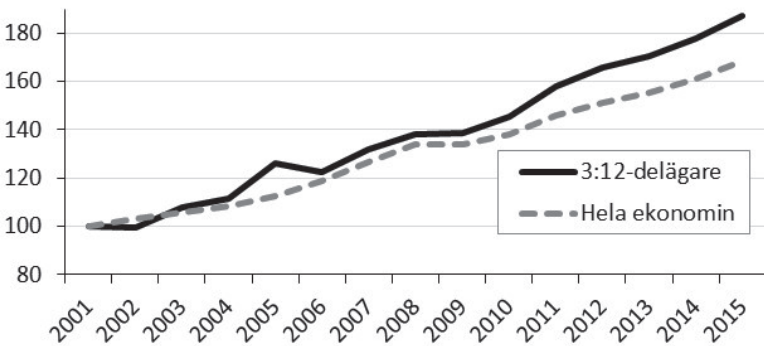
3. SOU 2016:72.

4. Schumpeterian Profits and the Alchemist Fallacy, Nordhaus (2005), Yale Working Papers.

### Skatteintäkter från utdelningar på kvalificerade aktier (miljarder kr)



### Lönesummeutveckling (2001 index=100)



Samtidigt med den starka utvecklingen av skatteintäkter från utdelningar utvecklades de samlade tjänsteinkomsterna från 3:12-företagarna i takt med, eller aningen snabbare än, lönerna för ekonomin som helhet. Kapitalvinsterna, som varierat över tid, var knappt 14 miljarder kr år 2015 vilket är högre än de tre föregående åren och i nivå med 2011 års utfall. Parallellt med detta har soliditeten fortsatt öka.

Den fortsatt starkt växande skattebasen från utdelningar har genererat stora inkomster för statskassan. Den faktiska utvecklingen kan ställas i relation till den trend som rådde före 2006 års reform. Figuren ovan illustrerar att år 2015 var de faktiska skatteintäkterna från utdelningar nästan 15 miljarder kr, att jämföra med de 5 miljarder kr som skulle varit följden av trenden som rådde före 2006. Ackumulerat för de tio inkomstår som förflutit sedan 2006 års reform uppgår skillnaden till över 40 miljarder kr och kan ses som ett slags "övervinst" för statskassan.

Reformerna av 3:12-systemet från 2006 och framåt är förstås inte de enda orsakerna till ökade utdelningar under perioden. Konjunkturutveckling, andra regeländringar och beteendeförändringar kan också påverka. Enligt vår uppfattning förstärker den positiva utveckling som sammantaget kan konstateras bilden av hur lyckade reformerna varit. Det får anses vara en allvarlig brist att 3:12-utredningen inte tillvaratog möjligheten till en fördjupad kvantitativ analys av sambanden mellan reformerna av 3:12-reglerna och skattebasernas utveckling. Föreliggande utkast till lagrådsremiss saknar också en sådan analys. Befintlig statistik talar starkt för att regelverkens främjande inslag varit positiva för företagandet och skatteintäkternas utveckling. Utgångspunkten för det fortsatta lagstiftningsarbetet behöver vara inriktat på att reducera kvarvarande brister, i syfte att stimulera entreprenörskap.

Förslagen om skärpt beskattning inom ramen för 3:12-systemet har sannolikt redan påverkat beteenden hos många företagare. Enligt en undersökning inom ramen för Svenskt Näringslivs företagarpånel, som Sifo utfört under mars 2017, svarar nästan 2 av 3 företagare att man har eller kommer att göra större utdelningar än planerat på grund av utredningens förslag. På kort sikt torde detta stärka statskassan. Risker är samtidigt överhängande att det får negativa effekter på längre sikt dels genom att skattebasen utvecklas svagare framöver, dels genom att företagen blir mer sårbara till följd av sämre buffertar vid oväntade nedgångar i verksamheten. En majoritet av företagen i undersökningen svarade också att benägenheten att investera och att anställa minskar om förslagen genomförs.

Sammanfattningsvis är det vår uppfattning att ett genomförande av de skärpningar som föreslås i utkastet vore skadligt för utvecklingen av det svenska näringslivet, och därmed negativt för sysselsättning, tillväxt och skatteintäkter.

### 3. KORTA SYNPUNKTER PÅ NÅGRA AV DE KONKRETA ÖVERVÄGANDEN SOM GJORTS AV FINANSDEPARTEMENTET

#### 3.1 BERÄKNINGEN AV DET LÖNEBASERADE UTRYMMET FÖRÄNDRAS

Det lönebaserade utrymmet är av central betydelse för ett väl fungerande 3:12-regelverk och har en central roll som riskkompensator i 3:12-regelverket.

Förslaget i utkastet överensstämmer i huvudsak med utredningens förslag. Företagets löneunderlag föreslås fördelas ut på delägarna utifrån deras ägarandelar i företaget varefter det lönebaserade utrymmet beräknas utifrån en trappa bestående av tre steg.

I jämförelse med utredningens förslag har förslaget förbättrats något i de två nedre trappstegen, men försämrats påtagligt i det översta steget, och i jämförelse med dagens utrymme om 50 procent av samtliga löneunderlag innebär förslaget en kraftig skärpning för samtliga som nyttjar regeln om lönebaserat utrymme.

Det lönebaserade utrymmet har införts, och successivt utvidgats, i syfte att beakta risk och att stimulera till nyanställningar. Så sent som 2014 höjdes storleken på det lönebaserade utrymmet i detta syfte.<sup>5</sup>

En lagstiftning överensstämmande med förslaget i utkastet riskerar leda till att den eftersträvade goda balansen mellan syftet att motverka s.k. inkomstomvandling och syftet att skapa positiva effekter som ökat entreprenörskap, fler arbetstillfällen och högre tillväxt inte uppnås. Detta gäller särskilt företag med hög risk där antalet anställda, i relation till antalet delägare, är betydande. Med förslagen i utkastet uppstår den kraftigaste relativa försämringen vid relationstal kring 10 anställda till 1 ägare. Under sådana förhållanden verkar många företag som fått sin affärsidé att bära och därmed har god potential att växa. Det är enligt vår uppfattning svårt att se det rimliga i att ägare till sådana verksamheter ska drabbas hårdast av en reform som syftar till att skapa en god balans i regelverket.

Reduktionen av det lönebaserade utrymmet innebär att den allmänna riskkompenserande funktionen som löneunderlagsreglerna fyller urholkas betydligt, vilket naturligtvis kommer att leda till att antalet riskfyllda investeringar minskar.

Förslagen till kraftiga reduceringar vad gäller möjligheterna till lönebaserat utrymme och nivåerna i utrymmet har till stor del sin grund i Finansdepartementets syn på beskattningen av vissa s.k. partnerbolag och den risk de aktuella delägarna där tar. Här missar Finansdepartementet att risknivåerna i bolag med många delägare (varav s.k. partnerbolag utgör en liten del) har stor spridning och, inte minst, att ägarna till sådana aktier är få i förhållande till den totala population som beräknar lönebaserat utrymme. Vid utformningen av reglerna har enligt vår uppfattning alltför stor vikt lagts vid önskemålen om att begränsa löneunderlagsutrymmet för den del av partnerbolagen där det anses finnas en mer begränsad risk hos andelsägarna. Detta leder till att svenska fåmansföretag som helhet drabbas av förändringar som

5. Prop. 2013/14:1 s. 278 f.



inte är försvarbara i ett större perspektiv. Därmed uppstår negativa incitamenteffekter och de samhällsekonomiska målen om ökat entreprenörskap, fler arbetstillfällen och högre tillväxt får stå tillbaka.

### 3.2 MÖJLIGHETERNA FÖR DELÄGARE MED SMÅ ANDELSINNEHAV ATT BERÄKNA ETT LÖNEBASERAT UTRYMME

3:12-utredningen föreslog att kapitalandelskravet skulle slopas, men Finansdepartementet lämnar i utkastet ett förslag som innebär att det kvarstår en tröskel för innehav av kapitalandelar understigande fyra procent. Jämfört med idag – där inget lönebaserat utrymme får tillgodoräknas – är det ett steg i rätt riktning som för vissa kan bidra till en mer fungerande och principiellt riktig beskattning. Men för en stor andel av de andelsägare som är drabbade av kapitalandelströskeln är det utrymme som föreslås i utkastet uppenbart alltför begränsat. Det beaktas inte heller att företagets anställda, i likhet med företagets kapitaltillgångar, genererar inkomst som i principiellt hänseende för ägare ska ses som kapitalinkomst. Med tröskeln kommer inkomster som genererats av anställda att hos delägaren beskattas som lön, något som kommer i konflikt med grundläggande principer.<sup>6</sup>

Med en ingripande fyraprocentströskel uppstår även negativa effekter vad gäller konkurrensförhållanden och omstruktureringar inom näringslivet. Exempelvis vittnar representanter från branscher där delägarkretsen hos många aktörer till betydande del består av personer med små andelsinnehav om att dagens tröskel orsakar allvarliga snedvridningar i konkurrensen. De negativa tröskeleffekterna skulle kvarstå om föreliggande förslag genomförs. Lagstiftning med sådana påtagliga effekter mellan aktörer som konkurrerar om samma kunder måste starkt ifrågasättas utifrån ett legitimitetsperspektiv. Tröskeln motverkar även expansioner, sammanslagningar etc.

### 3.3 DEFINITION AV DOTTERFÖRETAG

Som en konsekvens av att kapitalandelskravet inte slopas föreslås i utkastet till lagrådsremiss att definitionen av dotterföretag inte ska ändras.

Det är vår uppfattning att den begränsning som idag finns i möjligheten att beakta löneunderlag i indirekt ägda företag är alltför restriktiv, såväl utifrån ett principiellt perspektiv som ett samhällsekonomiskt perspektiv. Det torde råda relativt stor enighet om att inkomster som

6. Jfr exempelvis SOU 2016:75 s. 181.

genereras av anställda i ett företag som ägs indirekt utifrån principiella utgångspunkter inte bör tjänstebeskattas när de delas ut till en delägare som inte är anställd/aktiv i det indirekt ägda företaget. Det är svårt att finna principiella skäl för att ägarandelens storlek (den procentuella ägarandelen) ska vara avgörande för möjligheten att få sådana inkomster kapitalinkomstbeskattade.

Vi välkomnade därför utredningens förslag att lätta upp på dessa krav, men framförde även att det finns skäl att sänka gränserna ytterligare. Det är olyckligt att Finansdepartementet inte mer analyserat betydelsen av dessa aspekter. Departementets överdrivna fokus på risker för kringgåenden riskerar enligt vår uppfattning att rubba den för svenskt företagande så centrala goda balansen i regelverket.

### 3.4 KAPITALSKATTESATSERNA

Finansdepartementets förslag att höja skattesatsen för inkomster inom gränobeloppet motiveras bl.a. med att det minskar spänningen mellan beskattningen av förvärvs- och kapitalinkomster. En bättre åtgärd för att minska nämnda spänning vore enligt vår uppfattning att sänka de höga marginalskatterna på förvärvsinkomster. Här finns bred forskning som visar att sänkningar av marginalskatterna kan ha mycket positiva effekter för samhällsekonomin.

I utkastet anförs att effekten av kapitalskatter skulle kunna anses begränsad, med en hänvisning till en viss begränsad forskning. Detta ger en missvisande bild. Att konkurrenskraftig ägarbeskattning behövs blir, som utvecklats ovan i avsnittet Motiv och grunder till förändring av reglerna, tydligt när hela forskningsfältet beaktas.

Även i övrigt är resonemangen i utkastet enligt vår uppfattning alltför snäva beträffande skattesats och risk och insikt synes saknas om slutsatserna från Entreprenörskapskommittén, som konstaterade att skattemiljön sannolikt är det viktigaste ramvillkor som omgärdar entreprenörskap.<sup>7</sup>

## 4. AVSLUTNING

Debatten om behovet av förändring av 3:12-reglerna har varit intensiv och för en betraktare på avstånd kan det framstå som en diskussion om glaset är halvtomt eller halvfullt. Tyvärr är det inte så enkelt. Frågan om hur framtidens 3:12-regelverk ska vara utformat är enligt vår uppfatt-

7. SOU 2016:72.

ning allvarlig. Svaret blir mycket viktigt för den framtida utvecklingen av entreprenörskap och därmed även för sysselsättning och tillväxt. Vi hoppas att vi med denna artikel bidragit till en bredare förståelse för frågans betydelse.

*Johan Fall är chef på Svenskt Näringslivs skatteavdelning och Richard Hellenius är verksam som skatteexpert på samma avdelning.*