

Särskilt yttrande av experterna Annika Fritsch, Richard Hellenius och Ulla Werkell

Sammanfattning

Utredningen föreslår ett flertal kraftiga skärpningar av de komplexa 3:12-reglerna.

Enligt vår mening skulle det behövs en känslighetsanalys av förslagen och en djupare diskussion kring effekterna av de olika delarna för sig och i kombination för att mottagaren av betänkandet ska ha en rimlig möjlighet att bedöma konsekvenserna. Utredningen nämner att förslagen bland annat kan leda till minskat arbetsutbud, minskat företagande och lägre utdelningar. Detta kan få stora effekter på samhällsekonomin och leda till minskade i stället för ökade skatteintäkter.

Sammantaget ger utredningens förslag enligt vår uppfattning sämre förutsättningar för företagande, vilket skulle leda till minskat nyföretagande, färre investeringar och lägre sysselsättning. De uppfyller därmed inte direktivens krav på god balans.

De delar av utredningens förslag som avser slopande av kapitalandelskravet (fyraprocentspärren) respektive sänkning av skattesatsen för inkomster över takbeloppen, är dock angelägna och bör enligt vår uppfattning genomföras.

Övergripande utgångspunkter

Enligt direktiven är det viktigt att utredningens förslag ger en god balans mellan regelverkets syfte att förhindra inkomstomvandling och syftet att skapa positiva effekter så som ökat entreprenörskap, ökade investeringar, fler arbetstillfällen och högre tillväxt.

I dag är behovet av investeringar och nya arbetstillfällen större än på mycket länge. Antalet individer som står utanför arbetsmarknaden är stort och många multinationella företag har under senare tid lagt ned betydande verksamheter i Sverige. De allra flesta jobben skapas i dag i små och växande företag. Det finns 386 000 delägare som direkt berörs av 3:12-reglerna. Indirekt berörs i första hand de 295 000 företag dessa individer äger direkt och de närmare 800 000 personer

som är anställda i dessa företag.¹ Till detta kommer verksamheter och anställda i dotterföretag. Utifrån detta perspektiv är 3:12-reglerna centrala.

När reglerna infördes hade de enbart som syfte att förhindra inkomstomvandling. Regelverket fick betydande negativa effekter för företagsamheten och uppfattades inte som legitimt av de berörda. Under åren har ett flertal lättnader i systemet genomförts. De mest betydande förändringarna skedde genom 2005 års reform.

Mot denna bakgrund borde utredningen enligt vår uppfattning inledningsvis ha prioriterat att analysera dels om de lättnader som skett sedan 2005 har bidragit till sådana samhällsekonomiska effekter som förslagen syftade till, dels om det till följd av lättnaderna uppstått en utifrån ett statsfinansiellt perspektiv betydande inkomstomvandling. Det är vår uppfattning att dessa delar av utredningsarbetet inte har prioriterats tillräckligt.

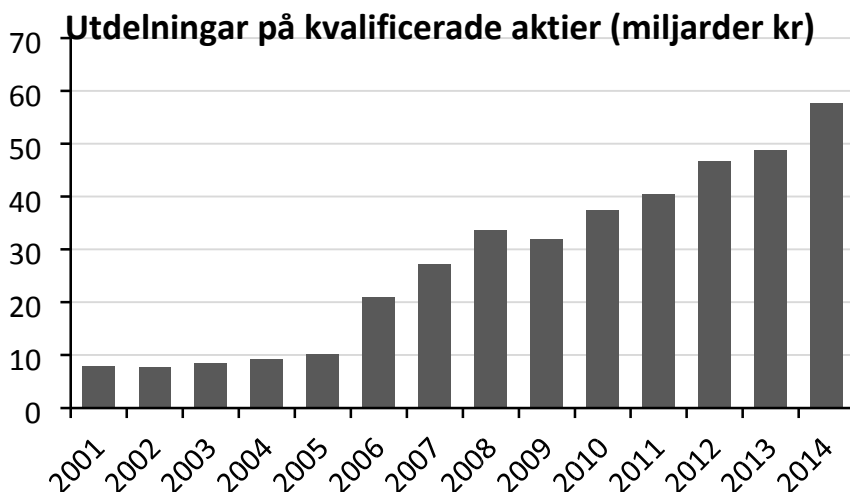
En sådan analys är angelägen både för frågan om hur balans uppnås och för att utredningens förslag enligt direktiven ska medföra ökade skatteintäkter. Detta perspektiv understryker ytterligare, inte minst i tider av ansträngda offentliga finanser, vikten av att ta till vara erfarenheter från tidigare förändringar av regelverket.

Statistiken visar att fram till 2005 års reform var utdelningarna på kvalificerade andelar (3:12-aktier) relativt konstanta över tid. Skattebasen var då knappt 10 miljarder kronor per år och genererade närmare 3 miljarder kronor i årlig skatteintäkt.² Redan första året efter reformen fördubblades utdelningarna. Detta innebar, skattesats-sänkningen beaktad, att de statliga skatteintäkterna från utdelningarna då ökade med över 30 procent. Därefter har skattebasen fortsatt växa i snabb takt och uppgick 2014 till närmare 60 miljarder kronor.⁴ Utvecklingen illustreras i nedanstående diagram.

¹ Se kapitel 6, tabell 6.1.

² För perioden före 2006 var skattesatsen 30 procent, men dessutom erbjöd regelverket s.k. enkelbeskattning, dvs. skattefrihet i ägarledet, upp till viss nivå. För denna period blir det därför en viss överskattning av statens skatteintäkter att basera kalkylen på 30 procent skattesats för hela skattebasen. ⁴ Se kapitel 6, tabell 6.11.

Diagram 1



Källa: SCB, databasen FRIDA.

Statistiken visar att det är mycket ovanligt att utdelningar tas ut med så stora belopp att gränsbeloppen överskrids.³ Det är vår bestämda uppfattning att den beskattning i inkomstslaget tjänst som aktualiseras vid utdelningar över gränsbeloppet är alltför hög för att skattskyldiga ska välja att ta fram sådana inkomster i någon betydande omfattning. Detta borde också ha varit en viktig slutsats för utredningen.

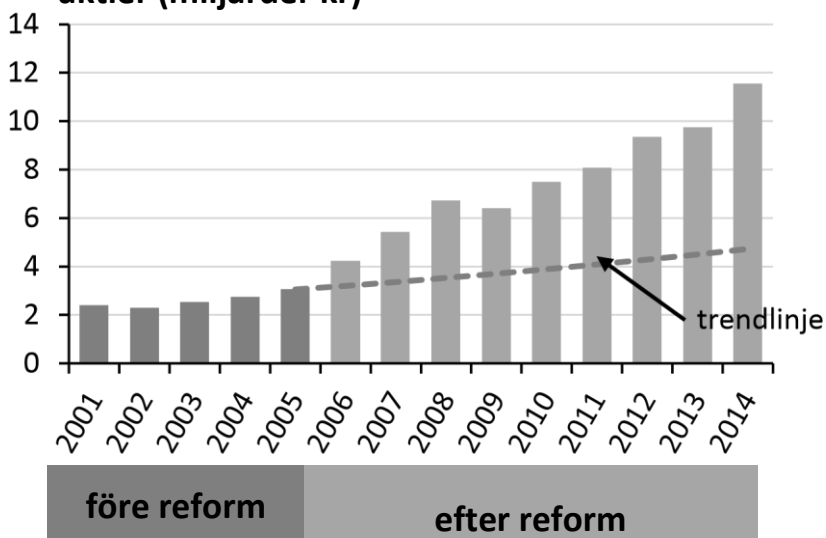
Diagrammet nedan visar att skatteintäkterna från utdelningar ökat kraftigt jämfört med om 2005 års reform inte hade genomförts. Ökningen har vuxit från någon dryg miljard kronor det första året efter reformen till cirka 5–6 miljarder kronor det senaste året.

³ Se kapitel 6, tabell 6.11.

Det summerar fram till och med 2014 till mer än 30 miljarder kronor.

Diagram 2

Skatteintäkter från utdelningar på kvalificerade aktier (miljarder kr)



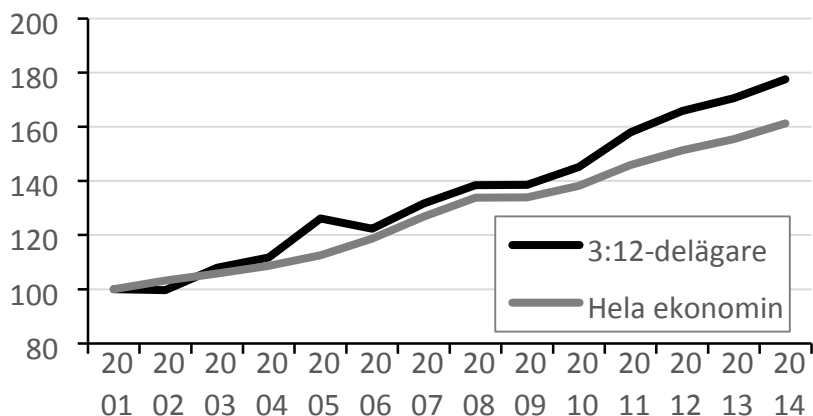
Källa: SCB, databasen FRIDA.

Reformen år 2005 är förstås inte den enda orsaken till förändringar i skattebasens utveckling. Konjunkturutveckling, inverkan från andra regelverk och andra beteendeförändringar påverkar också. Vidare behöver hänsyn bland annat även tas till att en del av utdelningarna från 2006 och framåt torde härröra från intjäning som skett före reformen – då sparades betydande vinstmedel i företagen. Denna effekt kan dock inte antas varit bestående under längre tid. Det kan också konstateras att soliditeten i det typiska 3:12-företaget förstärkts trendmässigt under lång tid.

Även kapitalvinster på kvalificerade andelar genererar skatteintäkter från aktiva ägare i fåmansbolag, men är till sin natur mer växlande över tid och statistik utvisar att det är svårt att urskilja en tydlig trend för utvecklingen av dessa. Lönesumman till delägare i 3:12-företag har utvecklats i ungefär samma takt som lönesumman för hela ekonomin, och genererar motsvarande skatteintäkter. Se diagram nedan.

Diagram 3

Lönesummeutveckling (2001 index=100)



Källa: SCB, databasen FRIDA.

I betänkandet saknas en närmare analys av ovan diskuterade skattebasers utveckling. Utredningen har huvudsakligen begränsat sig till att studera medeltal och har därmed bland annat bortsett från effekter av sådant nyföretagande som 2005 års reform syftade till.

Med ökat nyföretagande⁴ tillförs populationen nystartade verksamheter som i regel under de inledande åren genererar låga eller inga resultat som kan användas för löneuttag och utdelningar. Dessa drar således ned medelvärden. När det gäller utvecklingen av medellöner är den av naturliga skäl även starkt kopplad till nivåerna i de löneuttagskrav som ställs för beräkning av lönebaserat utrymme.

Tillgänglig statistik visar således att de skattebaser som 3:12-reglerna omfattar sammantaget haft en stark utveckling. Vår slutsats av detta är att de reformer som skett i syfte att stimulera nyföretagande och göra det mer attraktivt att driva företag har varit lyckade även ur ett strikt statsfinansiellt perspektiv.

På samma sätt som skatteintäkterna ökat efter reformer som främjat företagande, finns enligt vår uppfattning en påtaglig risk för att de skärpningar som föreslås av utredningen leder till svagare utveckling för skattebaserna och minskade skatteintäkter jämfört med om förslagen varit mer balanserade. Utredningen har enligt vår uppfattning inte visat att det, utifrån de krav på balans och ökade skatteintäkter som ställs i direktiven, är motiverat med sådana skärpningar av reglerna som utredningen föreslår. Därtill talar bakgrundsbilden för att sådana steg behöver föregås av betydligt bättre analys av effekterna och större försiktighet.

Utredningens förslag innebär sammantaget en kraftig skärpning av beskattningen av delägare med kvalificerade andelar. Det medför enligt vår uppfattning allvarliga risker för negativa effekter för såväl företagandet som skattebaserna. Den negativa inverkan på företagarnas förtroende för reglerna riskerar bli svår att reparera. Även om skärpningen i beskattningen senare skulle återtogs, kommer farhågorna för nya försämringar att kvarstå. Detta slår allvarligt mot företagande, investeringar och arbetstillfällen.

Närmare synpunkter på vissa av förslagen

Det lönebaserade utrymmet

Det lönebaserade utrymmet är av central betydelse för ett väl fungerande 3:12-regelverk. Dessa delar av regelverket fungerar enligt

⁴ Antalet nyregistrerade aktieföretag per år har mer än fördubblats den senaste tioårsperioden. Se statistik från Bolagsverket.

vår uppfattning bra i dag. Undantag är de problem som följer med kapitalandelskravet och begränsningar i möjligheten att tillgodoräkna sig löneunderlag från bland annat dotterföretag.

Utredningens utgångspunkter i denna del är att regelverket ska skapa ett utdelningsutrymme utöver det kapitalbaserade utrymme åt andelsägare i företag där risken för inkomstomvandling är begränsad.

Den valda utgångspunkten är för snäv och riskerar att inte i tillräcklig omfattning beakta att anställda är en av företagets produktionsfaktorer. Grundsytet med 3:12-reglerna är att uppnå en beskattning som om delägaren hade tagit ut en marknadsmässig lön för sina arbetsinsatser. Utdelningar av medel som genererats av anställdas löner (och andra produktionsfaktorer) ska enligt vår uppfattning således principiellt beskattas som inkomst av kapital.

Utredningen förslår en individualisering av såväl löneunderlaget som lönekravet. Vi delar utredningens uppfattning att en individualisering av underlag och krav är att föredra framför dagens systematik, men anser att de nivåer och kvoter som valts medför en alltför kraftig skärpning av reglerna. Vi anser även att utredningen borde ha presenterat en analys som visar vilka effekter en kalibrering av skilda nivåerna i förslagen ger för olika typer av företag. Delar av utredningens förslag innebär en återgång till nivåer som gällt tidigare. Tidigare lättnader i reglerna genomfördes just för att nyföretagande och tillväxt skulle stimuleras. Att gå tillbaka till nivåer som var negativa för dessa faktorer kan inte utan vidare antas leda till en god balans. Vidare borde den snabba strukturomvandlingen, ökade globaliseringen och den skärpta konkurrensen under senare tid ha beaktats.

I avsnitt 8.6 presenteras fyra olika metoder för beräkning av löneunderlag och lönebaserat utrymme. Vi delar utredningens uppfattning att alternativ 1 medför alltför negativa konsekvenser, och att alternativ 2a inte är lämpligt då det slår för hårt mot möjligheten att knyta nyckelpersoner till företaget. Alternativen 2b och 3 är de som ligger i linje med utredningens utgångspunkter.

Alternativ 2b beaktar i större utsträckning förutsättningarna för företag med mer än enstaka anställda, medan alternativ 3 i större utsträckning beaktar förutsättningarna för företag med ingen eller endast någon enstaka anställd. Det senare talar för alternativ 3, samtidigt som utgångspunkten om gynnsamma regler för företag i tillväxtfasen talar för alternativ 2b. Det är olyckligt att dessa alternativ

ställs mot varandra. Att utredningen har valt alternativ 3 kan enligt vår uppfattning ha påverkats av kopplingen till förslaget om ett borttagande av kapitalandelskravet. Alternativ 3 medför i större utsträckning, än alternativ 2b, sådana effekter som kapitalandelskravet syftade till att uppnå. Att slopa kapitalandelskravet är viktigt, varför vi har förståelse för utredningens val.

När det gäller frågan om hur stor del av löneunderlaget som ska utgöra lönebaserat utrymme har utredningen föreslagit långgående försämringar för små till medelstora underlag, samtidigt som underlagen individualiseras. Detta kommer för många delägare innebära en kraftig skärpning. För delägare med ett löneunderlag motsvarande 60 inkomstbasbelopp innebär förslaget mer än en halvering av det lönebaserade utrymmet. Sådana skärpningar kan komma att slå mot reglernas legitimitet.

De föreslagna nivåerna i de lägre löneunderlagsskikten kommer att slå hårt mot delägare i mindre företag och delägare med mindre ägarandelar, såsom nyckelpersoner och personal som huvudsakligen är anställda, men som av skäl som Incitamentsutredningen⁵ redovisar blivit delägare. Här hade behövts en fördjupad analys och det är vår bedömning att skärpningarna som följer av dessa förslag är alltför kraftiga.

Utredningens val av nivåer kan enligt vår uppfattning ses i ljuset av de i förslaget redovisade bedömningarna om risktagandet i partnerbolag med s.k. nakna aktier. Det är vår bedömning att risknivåerna i dessa fall har stor spridning och, inte minst, är ägarna till sådana aktier mycket få i förhållande till den totala population som beräknar lönebaserat utrymme. Det är olyckligt och menligt för företagandet, investeringarna och jobben om stort fokus läggs på effekter för en så begränsad population samtidigt som allvarliga konsekvenser för övriga skattskyldiga inte tillmäts en proportionerlig betydelse.

Utredningens sakkunnige Sven-Olof Lodin har i sitt särskilda yttrande presenterat förslag på beskattning av avkastning på s.k. nakna aktier. Utredningen anser dock att ett sådant förslag ligger utanför uppdraget. Vi delar utredningens bedömning och frågan torde därtill kräva betydande utredningsresurser.

⁵ SOU 2016:23.

Individualiseringen av lönekravet är en nödvändig och välkommen åtgärd när löneunderlaget individualiseras – systematiken blir konsekvent. Utredningen föreslår dock därutöver att nivåerna i lönekravet höjs kraftigt. Det är vår bedömning att justeringen av taket, från i dag gällande 9,6 IBB till 15 IBB, är alltför omfattande för att uppfattas som rimlig och legitim. Ökningen motsvarar en ökad månadslön från cirka 47 000 kronor till cirka 74 000 kronor. Den senare lönenivån är enligt vår bedömning främmande i flertalet branscher/verksamheter, särskilt utanför storstadsregionerna. Ökningen riskerar att slå hårt mot vissa delägare i företag med många anställda.

När det gäller möjligheten att tillgodoräkna sig löneunderlag från dotterbolag välkomnar vi förslagen till lättnader, men det finns enligt vår uppfattning skäl att sänka gränserna ytterligare.

Förenklingsregeln

Införandet av förenklingsregeln motiverades med att 3:12-reglerna ansågs komplicerade, att löneunderlagsregeln hade ett begränsat värde för bland annat ägare till nystartade företag eftersom de oftast inte kunde uppfylla löneuttagskravet i ett start- eller expansionsskede samt att kapitalunderlaget och därmed omkostnadsbeloppet är lågt för många företag.

Nivån på schablonbeloppet har stegvis höjts med det uttalande syftet att stimulera nyföretagande och förenkla för ägarna av de mindre fåmansföretagen. I dag använder cirka 72 procent av dessa förenklingsregeln. Regeln är således av central betydelse.

Av utredningen framgår att ovan angivna skäl är giltiga, men att utredningen anser att den nuvarande nivån är så pass hög att den riskerar att undergräva neutraliteten och likformigheten i beskattningsreglerna. Detta riskerar enligt utredningen också att motverka reglernas preventiva funktion, dvs. att motverka inkomstomvandling.

Utredningens förslag innebär att utrymmet sänks med nära 40 procent. Det är vår bedömning att en så kraftig försämring av förenklingsregeln kommer att slå hårt mot såväl förenkling som incitamenten för nya företagare och företagare i en utvecklingsfas. Dessutom föreslår utredningen kraftigt skärpta krav på eget löneuttag för att använda lönebaserat utrymme. Sammantaget kommer detta att leda till att fler är hänvisade till att använda förenklingsregeln,

något som gör det än viktigare att iaktta försiktighet vid justering av nivån.

Förslaget att en person inte får använda både förenklingsregeln och huvudregeln

Utredningens förslag är alltför ingripande i förhållande till syftet att förhindra inkomstomvandling. Det innebär att en fåmansföretagare med kvalificerade andelar i mer än ett företag inte får använda både förenklingsregeln och huvudregeln. Om denna möjlighet verkligen utgör ett betydande problem borde förslaget enligt vår uppfattning begränsas till situationer där företagen anses bedriva samma eller likartad verksamhet. Det är i dessa situationer det kan finnas brister. De skäl som utredningen anför mot denna mer begränsade lösning är inte övertygande. Förslaget komplicerar dessutom i onödan 3:12-reglerna ytterligare.

Takreglerna

Utredningen föreslår att det införs ett gemensamt takbelopp för kapitalvinster och utdelningar. Det är vår bedömning att en sådan sammanläggning är principiellt korrekt och bidrar till en mer konsekvent beskattning. Utredningen föreslår dock att taket ska ligga på 100 inkomstbasbelopp och att tiden begränsas till ett år, med undantag för tilläggsköpeskillingar. För möjligheten att beakta successiva kapitalvinster innebär förslaget en försämring, jämfört med dagens fem år. Beträffande utdelningar innebär nivån en skärpning.

En sammanslagning av takreglerna är välkommet, dock är den av utredningen valda höjda nivån enligt vår uppfattning för hög, särskilt med beaktande av den valda förkortade tidsperioden.

Skattesatserna

Utredningen föreslår att skattesatsen för inkomster inom gränobeloppet höjs från 20 till 25 procent. Detta innebär en direkt och avsevärd skärpning som berör alla delägare med kvalificerade andelar omedelbart. Förslaget motsvarar statistiskt vid en årlig sammanlagd utdelningsnivå på 50 miljarder kronor, ökat skatteuttag med 2,5 miljarder kronor.

Det är vår uppfattning att utredningen här har underskattat betydelsen av den tillkommande risk det innebär att välja att bli aktiv företagare framför en anställning. Vi menar också att utredningen borde ha presenterat en analys som visar att risknivån är jämförbar i 3:12-företag och i övriga onoterade företag, innan man väljer att föreslå att skattesatsen höjs till 25 procent. Högre risk liksom lägre likviditet i 3:12-aktier motiverar en lägre skattesats. För det fall lagstiftaren trots detta vill höja skattesatsen finns det, enligt vår uppfattning anledning att överväga ett genomförande av höjningen i två steg för att underlätta övergången.

Oavsett vilken skattesats som väljs för inkomster inom gränobeloppet saknas det enligt vår uppfattning skäl att för inkomster över taknivån ha kvar skattesatsen på den höga nivån 30 procent. Förslaget att sänka denna är både principiellt riktigt och bra för balansen.

Här ska även tilläggas att Sverige i en internationell jämförelse har höga skattesatser på kapitalinkomster. Ett flertal undersökningar⁶ visar att den genomsnittliga skatten i omvärlden ligger på cirka 17 procent.

Generationskiften

Utredningens förslag i dessa delar välkomnas. Det är viktigt för legitimiteten hos berörda företagare att sådana diskrimineringar som förslaget avser elimineras.

Konsekvensanalyser

Som framgår ovan är det vår bedömning att utredningens konsekvensanalyser inte är tillräckliga för att ge mottagaren av betänkandet en rimlig möjlighet att bedöma effekterna av de skärpande förslagen vare sig på företagsekonomisk eller nationalekonomisk nivå.

I analysen nämns att förslagen bland annat kan leda till minskat arbetsutbud, minskat företagande, minskade utdelningar. Dessa

⁶ Se exempelvis rapporten Konkurrenskraften i Sveriges ägarbeskattning, Svenskt Näringsliv, 2016.

förändringar kan få betydande effekter för samhällsekonomin i stort och leda till minskade i stället för ökade skatteintäkter. En större del av konsekvensanalysen borde ha inriktats på dessa samlade konsekvenser. Sverige behöver ju mer än någonsin fler företag, fler arbetstillfällen och ökad tillväxt.