

3:12-reglerna har blivit för generösa och används för skatteplanering

Sedan år 2006 har det skett stora förändringar i de s k 3:12-reglerna. Syftet har bl a varit att skapa bättre förutsättningar för entreprenörskap och småföretagare. Vi finner dock klara belägg för att reglerna utnyttjas i skatteplanerings-syfte. Bland annat grundas bolag för att göra det möjligt för ägare att omvandla inkomst (från förvärvsinkomst till kapitalinkomst) genom 3:12-reglerna. Det är särskilt höginkomsttagare som grundar holdingbolag eller skalbolag efter reformen. En omfattande inkomstomvandling genom att utnyttja 3:12-reglerna får samhällsekonomiska konsekvenser vid sidan av förlorade skatteintäkter, bl a eftersom inkomstskillnaderna efter skatt ökar.

1. Den svenska duala inkomstskattmodellen och 2006 års reform av 3:12-reglerna

Det duala skattesystem som tillämpas i Finland, Norge och Sverige innebär en progressiv beskattning av förvärvsinkomster och en proportionell beskattning av kapitalinkomster. Därmed skiljer det sig från de flesta andra länders skattesystem där all inkomst från olika källor läggs samman och beskattas enligt en och samma skatteskala. I ett dualt system kan det uppstå betydande skillnader i beskattningen av kapital- och förvärvsinkomster för höginkomsttagare. Medan en vanlig löntagare har få möjligheter att omvandla sin förvärvsinkomst till kapitalinkomst kan delägare i fåmansföretag bestämma sina egna löner och det belopp som ska lämnas in utdelning. I extremfallet skulle alla höginkomsttagare kunna ”sätta sig på bolag” för att omvandla typiska arbetsinkomster till bolagsinkomster. Beskattningen av fåmansföretag är akilleshälen för den duala inkomstskatten (Sørensen 1994). För att förhindra omvandling av arbetsinkomster till inkomster på bolagsnivå har de nordiska länderna infört olika typer av system för uppdelning av förvärvsinkomster respektive kapitalinkomster för ägare till fåmansföretag (se Lindhe m fl 2002, 2004).

Det svenska systemet för inkomstuppdelning, de s k 3:12-reglerna, infördes 1991 och ska tillämpas av aktiva ägare i aktieföretag där fyra eller färre personer äger mer än 50 procent av aktierna. Enligt 3:12-reglerna beräknas en normalavkastning i bolaget, ett s k gränobelopp (belopp för utdelning inom ramen för kapitalbeskattning). Underlaget för att bestämma gränobeloppet är dels den totala lönekostnaden i bolaget, dels insatt aktiekapital, som i sin tur är beroende av ägarens anskaffningskostnad för andelarna i företaget. Anskaffningskostnaden utgörs vanligtvis av bolagets nominella

**ANNETTE
ALSTADSÆTER
OCH MARTIN
JACOB**

Annette Alstadsæter är Associate Professor vid Avdelning for helseledelse og helseøkonomi, Oslo Universitet.
annette.alstadsater@medisin.uio.no

Martin Jacob är Assistent Professor inom företagsbeskattning vid WHU-Otto Beisheim School of Management i Vallendar, Tyskland.
martin.jacob@whu.edu

Artikeln bygger på en rapport för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Alstadsæter och Jacob 2012). Vi tackar Anna Brink, Harry Flam, Martin Hill, Marianne Kilnes, Sven-Olof Lodin, Peter Melz, Jan Södersten, Altin Vejsiu och Mikael Åsell för goda råd och hjälp i arbetet med ESO-rapporten. Vi tackar också Andreas Bergh, redaktör för *Ekonomisk Debatt*, och Jan Södersten för goda synpunkter och förslag.

aktiekapital men kan även bestå av ovillkorade aktieägartillskott. Utdelning som inte överstiger delägarens gränobelopp beskattas som utdelning med en skattesats på 20 procent (fr o m 2006). Utdelning som överstiger gränobeloppet beskattas som förvärvsinkomst, där marginalskattesatsen fastställs utifrån aktieägarens totala löneinkomst från alla källor, med en maximal skattesats på knappt 57 procent.

År 2006 förändrades 3:12-reglerna så att de blev mycket mer generösa. Syftet var bl a att stimulera företagande och sysselsättning inom familjeägda företag. Skattesatsen för utdelningar under gränobeloppet sänktes med 10 procentenheter och samtidigt höjdes underlaget för beräkning av gränobelopp avsevärt. Dessutom infördes en möjlighet att använda en förenklingsregel som specificerar ett företags gränobelopp oberoende av dess kapital, aktivitet och lönekostnader, något som ca 80 procent av de aktiva ägarna väljer att göra. Efter förändringarna 2006 har 3:12-reglerna successivt blivit än mer generösa genom ytterligare höjningar av gränobeloppet. Samtidigt har minimikravet på aktiekapital för att bilda bolag sänkts till 50 000 kr, revisionsplikten avskaffats för vissa typer av företag och reglerna för att få F-skattsedel förenklats, vilket gjort det betydligt attraktivare för många att starta aktiebolag för att omvandla inkomst av tjänst till kapitalinkomst. En ensam ägare till ett fåmansföretag med 50 000 kr i aktiekapital får med dagens 3:12-regler nästen tre gånger aktiekapitalet i gränobelopp per år under förenklingsregeln, som han eller hon sedan kan betala ut som lågt beskattad utdelning i stället för som högt beskattad förvärvsinkomst. Outnyttjat gränobelopp får dessutom sparas och användas i framtiden.

2. 2006-reformen ändrade incitamenten för inkomstomvandling

Inkomstomvandling är lagligt skatteundandragande och har inga omedelbara reella effekter. Det innebär att den befintliga inkomsten omklassificeras. För att genomföra en inkomstomvandling måste man ha ett ekonomiskt incitament i form av en potentiell skattesänkning. Det är dock inte alla skattebetalare som ägnar sig åt inkomstomvandling, även om de har ett incitament att göra det. Orsaken kan vara att de inte känner till incitamenten eller att de inte har möjlighet till inkomstomvandling.

En vanlig löntagare har få möjligheter att omvandla sin förvärvsinkomst till kapitalinkomst. Delägare i fåmansföretag bestämmer dock sin egen lön och det belopp som ska lämnas i utdelning. För att få en fullständig bild när man jämför skattebelastningen på löner med utdelningar till aktiva ägare i fåmansföretag, är det viktigt att ta hänsyn till skatter som betalas både på individnivå och på företagsnivå. Olika skattesatser för olika skattebaser och inkomsttyper skapar incitament att överföra inkomster mellan skattebaser, individer och över tid för att sänka den totala skattebelastningen. På individnivå beskattas aktiva ägares utdelningsintäkter

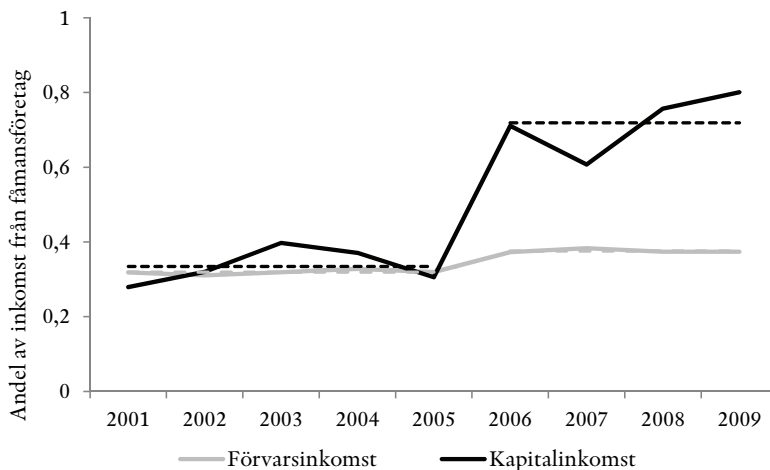
från fåmansföretag med 20 procent, medan förvärvsinkomst beskattas med marginalskattesatser på mellan 31,6 och 56,6 procent (2011 års skattesatser). För höginkomsttagare finns därmed en skillnad på 36,6 procentenheter mellan skattesatsen på utdelningsinkomster inom gränsbeloppet och den högsta marginalskattesatsen på löneinkomster. Något som ofta förbises i den offentliga debatten om skatter är att både löner och utdelningar beskattas två gånger: på individnivå *och* på företagsnivå. Sociala avgifter erlæggs på alla löneutbetalningar som görs från företag. Medräknat skattekomponenten i de sociala avgifterna uppgår den totala marginalskattesatsen på löneinkomst från fåmansföretag till 48,3-66,4 procent. Utdelningen kommer från beskattat kapital, dvs beloppet har alltid först beskattats på bolagsnivå. Den totala skattebördan för utdelningar som ryms inom gränsbeloppet uppgår som ett resultat av detta till 41 procent. Skillnaden i skatt mellan utdelningar och löner i den högsta marginalskattesatsen uppgår därmed till 25,4 procentenheter för aktiva ägare av fåmansföretag, vilket är ett betydande incitament för inkomstomvandling. 2005 var denna skillnad 17,4 procentenheter. 2006 års reform både ökade skillnaden i högsta marginalskattesatser på inkomst från arbete och kapital och ökade det belopp som kan betalas ut som kapitalinkomst från fåmansföretag (gränsbeloppet).

Före 2006 gav 3:12-reglerna incitament för ägare till små bolag att bli klassificerade som passiva ägare. Detta ändrades 2006 och incitamenten är nu för många ägare att bli klassificerade som aktiva. Detta incitament har också förstärks under senare år. Reformen påverkade incitament i flera dimensioner:

1. Incitamenten att betala ut utdelning ökade, eftersom skattesatsen för utdelningar inom ramen för gränsbeloppet sänktes och storleken på gränsbeloppet ökade för aktiva ägare i fåmansföretag.
2. Incitamentet för att lämna utdelning i stället för att betala ut löner som ersättning till aktiva ägare förstärktes. Vi förväntar oss att aktiva ägare till fåmansföretag tar ut en större del av sina totala inkomster från företaget i form av utdelning.
3. Incitamentet stärktes för att bli en aktiv ägare i ett fåmansföretag, antingen genom att gå från ett passivt till ett aktivt ägande, minska antalet ägare för att kategoriseras som ett fåmansföretag, byta organisationsstruktur för en egenföretagare eller bilda ett nytt fåmansföretag. Till följd av detta förväntar vi oss en högre ägarkoncentration i fåmansföretag efter reformen.
4. Vid grundandet av ett holdingbolag eller ett skalbolag skapas ett ökat värde genom möjligheten att ackumulera outnyttjade gränsbelopp. Vi förväntar oss följaktligen en ökning av antalet mindre, inaktiva företag och en tendens mot allt färre kapitalintensiva företag.

Genom den empiriska analysen får vi resultat som bekräftar de förväntade beteendereaktioner som anges ovan.

Figur 1
Andel av förvärvsin-
komst och andel av
kapitalinkomst från
fåmansföretag



Källa: SCB, Företagsregister och individdatabas (FRIDA).

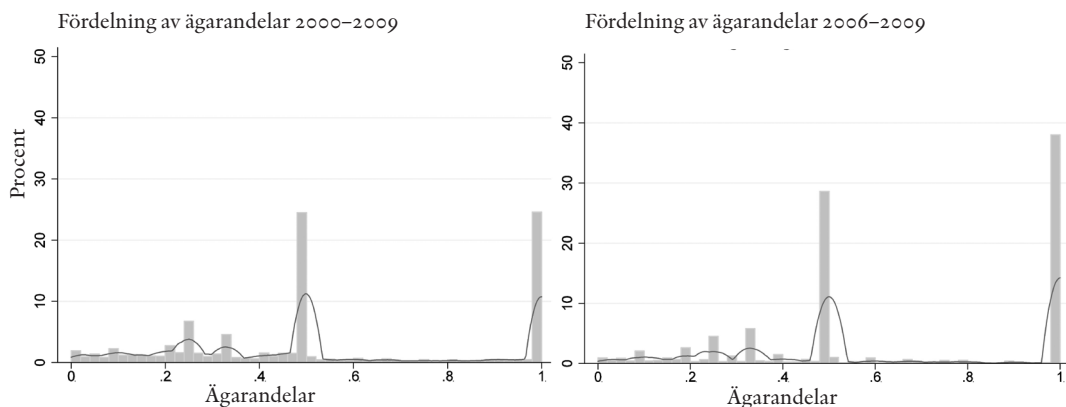
3. Empiriska belägg för inkomstomvandling

Vi använder data från SCB: Företagsregister och individdatabasen Frida, som täcker alla företagsdeklarationer, alla självdeklarationer från privata aktiebolagsägare och alla K10-blanketter för perioden 2000-09. Med hjälp av databasen kan vi koppla samman tre uppgiftskällor och på så sätt identifiera beteende som avser inkomstomvandling och skatteundandragande.

För det första finner vi att många fåmansföretag började lämna utdelning efter sänkningen av skattesatsen på utdelningar med 10 procentenheter. Mer än 20 procent av alla fåmansföretag började lämna utdelning under 2006. Fåmansbolag lämnade avsevärt högre utdelningar efter reformen och det totala beloppet för utdelningar var konstant trots den ekonomiska nedgången 2008.

För det andra finner vi bevis för detta nya beteende i form av inkomstomvandling mellan inkomstlagen i vår aggregerade statistik. Samtidigt som utdelningsinkomsterna från bolag med en vid ägarkrets minskade, ökade utdelningarna från fåmansföretag med över 80 procent jämfört med genomsnittet före 2006. Denna höga utdelningsnivå har legat konstant efter reformen. Vi intresserar oss därför för den andel av inkomsten som intjänas genom fåmansföretagen. Figur 1 visar den andel av total inkomst av tjänst som intjänats i fåmansföretag (den grå linjen) och den andel av total utdelning som fysiska personer erhåller från fåmansföretag.

Vi finner att efter reformen ökar den andel utdelningsinkomster som erhållits från fåmansföretag till över 70 procent av de sammanlagda utdelningarna. Före reformen kom bara en tredjedel av alla utdelningar från fåmansföretag. Däremot ändras betydelsen av inkomst av tjänst från fåmansföretag enbart marginellt. Detta tyder på att tillväxten i fråga om sammanlagd inkomst i huvudsak beror på ökad utdelning från fåmansföretag och inte på ökad inkomst av tjänst. Vi tittar också närmare på mixen när



Källa: SCB, Företagsregister och individdatabas (FRIDA).

Figur 2
Fördelning av aktiva
ägarens ägarandel i
fåmansföretag

det gäller lön och utdelning för ägare till fåmansföretag. Om fysiska personer utnyttjar möjligheterna i skattelagstiftningen att minimera skatten förväntar vi oss att skattebetalare som påförs statlig inkomstskatt väljer att ta ut sin inkomst som utdelning i stället för som lön. Det är precis detta resultat som vi hittar i datamaterialet. Höginkomsttagare får en betydande del av sin inkomst som kapitalinkomst och vi finner en större statistisk sannolikhet för att de tar ut utdelningar från sina fåmansbolag. Fysiska personer med lön men utan utdelningar från fåmansföretag har en inkomst av tjänst som ligger under gränsen för statlig inkomstskatt. Fysiska personer verkar följaktligen optimera mixen av lön och utdelning i skatteplaneringssyften.

För det tredje ser vi en högre koncentration av aktiva ägares aktieägan- de i fåmansföretag efter 2006 års reform, vilket framgår av figur 2. Före reformen hade 47 procent av fåmansföretagen ett aktivt ägande på minst 50 procent. Denna andel ökade till 74 procent efter reformen. Den starka tendensen mot fullständigt aktivt ägande i fåmansföretag är en indikation på inkomstomvandling, där passiva ägare omklassificeras till aktiva, löntagare bildar egna konsultföretag, eller fysiska personer bildar holdingbolag för att i framtiden dra fördel av ackumulerade gränsbelopp.

Genom 2006 års skattereform fick också egenföretagare starkare incitament för att bilda bolag i syfte att minimera skatten, vilket också visats av Edmark och Gordon (2012). De analyserar hur skillnaden i genomsnittlig skattesats påverkar sannolikheten att bilda bolag när företaget är organiserat som enskild firma och som ett fåmansföretag. En ökning med 1 procent i skatt ökar sannolikheten för att innehavaren av en enskild firma ska bilda bolag med 0,75 procentenheter. De enskilda näringsidkarnas ökade benägenhet att bilda bolag kan också bidra till en ökning av aktivt ägande i fåmansföretag.

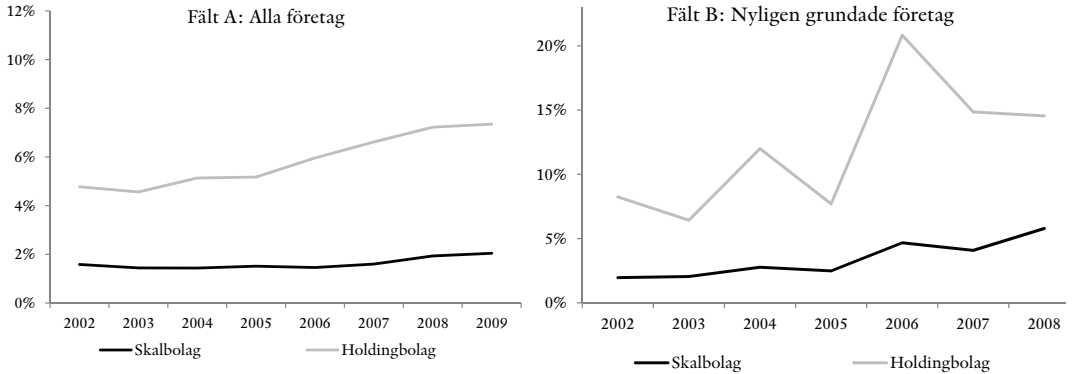
Dessutom finner vi att aktiva ägare till fåmansföretag har högre inkomst, högre utdelningar och högre utbildning än den genomsnittliga

anställde skattebetalaren. Det innebär följaktligen att 2006 års skattereform främst påverkar höginkomsttagare. I vår analys finner vi dessutom att det efter reformen är övervägande personer med högre inkomst som bildar nya fåmansföretag. Det är just dessa personer som vi förväntar oss ska bilda bolag, eftersom de påförs statlig inkomstskatt och alltså har störst möjlighet att minska sin skatt genom att föra över förvärvsinkomst till fåmansföretag.

För det fjärde ser vi att den genomsnittliga företagsstrukturen och fåmansföretagens reala investeringar ändrades efter 2006 års skattereform. Vi noterar särskilt att efter reformen har ett genomsnittligt nybildat fåmansföretag gjort färre reala investeringar, har lägre totala tillgångar och ett mindre eget kapital än före reformen. Samtidigt ökade innehavet i kassan avsevärt. Över 90 procent av de nybildade fåmansföretagen har ett eget kapital i nominellt värde på exakt 100 000 kr. Detta är omkring 21 procent mer än före 2006. Vi finner också att andelen fåmansföretag som är holdingbolag eller skalbolag har ökat efter 2006 års skattereform. Ett holdingbolag kan användas för inkomstomvandling i syfte att sänka skatterna på utdelningar till passiva ägare från icke börsnoterade bolag från 25 procent till 20 procent på individuell nivå. I stället för att direkt inneha dessa andelar kan individen äga dem genom ett fåmansföretag där han eller hon är (eller påstår sig vara) aktiv ägare och redovisar sitt ägande på blankett K10 i deklarationen. Utdelning till holdingbolaget beskattas inte på bolagsnivå och kan delas ut till den aktiva ägaren och beskattas med 20 procent inom ramen för gränsbeloppet. Skalbolag kan användas för att ackumulera gränsbelopp inför kommande år. Vi visar denna utveckling för alla fåmansföretag (panel A) och för nybildade fåmansföretag (panel B) i figur 3.

Vi finner att den andel fåmansföretag som antingen är holdingbolag eller skalbolag har ökat från omkring en sjättedel före reformen till över en fjärdedel av alla nya fåmansföretag efter reformen. År 2006 var omkring en tredjedel av alla nybildade fåmansföretag holdingbolag, skalbolag eller företag med låg omsättning. En väsentlig andel av de företag som grundades efter reformen var sannolikt inte avsedda att fungera som företagarnas huvudsakliga inkomstkälla.

Slutligen analyserar vi den ökade utbredningen av holdingbolag och skalbolag efter 2006 års skattereform. Vi granskar särskilt de fysiska personer som är aktiva i dessa företag. Det ökade antalet holdingbolag och företag med låg omsättning är i huvudsak resultatet av att höginkomsttagare bildar fåmansföretag. Dessa gynnas mest av skattekillen mellan inkomst av tjänst och utdelningsinkomster. Vi finner att inkomsten för en fysisk person som är aktiv i ett holdingbolag är omkring dubbelt så hög som den för en genomsnittlig ägare i ett fåmansföretag. Ägare till skalbolag har också högre inkomster än en genomsnittlig ägare i ett fåmansföretag. Dessutom genererar de en mycket hög andel av sin totala inkomst utanför fåmansföretaget.



Anm: Denna figur visar andelen skalbolag (den svarta linjen) och holdingbolag (den gråa linjen) för perioden 2002-09. Fält A inkluderar alla fåmansföretag. Fält B inkluderar bara nyligen grundade företag under det specifika året.

Källa: SCB, Företagsregister och individdatabas (FRIDA).

Figur 3
Andelen fåmansföretag som är holdingbolag, skalbolag och företag med låg omsättning

4. Diskussion och policyimplikationer

Inkomstomvandling och skatteundandragande kan få långtgående konsekvenser på aggregerad nivå. Vi kan sammanfatta dessa effekter enligt följande: 1) effektivitetseffekter, 2) fördelningseffekter, 3) inkomsteffekter och 4) vilseledande statistik.

Beskattningens effektivitetsproblem gäller möjligheten att minimera de sk dödviktsförluster som följer då företag och hushåll anpassar sig till skattereglerna. En skattebetalare som ägnar sig åt inkomstomvandling utnyttjar resurser för att omklassificera inkomst i syfte att minska den sammanlagda skattebelastningen. Detta medför ett icke-produktivt resursutnyttjande och således också en effektivitetsförlust. Den kraftiga ökningen av antalet holdingbolag efter 2006 kräver att betydande resurser ägnas åt registrering, administration och integrering av strategier för inkomstomvandling i holdingbolag eller skalbolag. De empiriska beläggen för inkomstomvandling visar att såväl vertikal som horisontell rättvisa reduceras. Vi finner att det övervägande är höginkomstgrupper som ägnar sig åt inkomstomvandling, eftersom fördelarna för dem är större. Detta minskar i själva verket den vertikala rättvisan. Vi ser dessutom skillnader i inkomstomvandling när det gäller ålder, kön och utbildning.

Inkomstomvandling leder också till vilseledande makroekonomisk statistik. Utifrån aggregerad statistik kan man dra slutsatsen att 2006 års reform har uppmuntrat till entreprenörskap och företagande. Företagande uppfattas generellt som viktigt för skapande av arbetstillfällen och ekonomisk tillväxt. Men företagande är svårt att mäta. Ett vanligt mått på företagande är nybildandet av aktiebolag och nybildandet av enskilda firmor. Vårt viktigaste argument mot detta enkla ”beräkningsmått” är att löntagare kan grunda nya företag för att minimera skatterna och för att omklassificera förvärvsinkomst till kapitalinkomst. Vi observerar ett ökat antal nybildade

aktiebolag efter 2006. Men eftersom en tredjedel av denna ökning beror på nybildning av holdingbolag och företag med låg omsättning, ger inte en enkel uppskattning av antalet nya aktiebolag en användbar siffra.

I vår rapport (Alstadsæter och Jacob 2012) har vi utvärderat vissa aspekter av 2006 års reform av 3:12-reglerna och beteenderekvationerna på denna. Det är dock inte en fullständig utvärdering av vare sig 3:12-reglerna eller 2006 års reform. Vi finner empiriska belägg för en utbredd användning av 3:12-reglerna i syfte att omvandla inkomst. Det huvudsakliga syftet med rapporten är att uppmärksamma fenomenet inkomstomvandling och de utmaningar som det skapar för det politiska beslutsfattandet, för att prognostisera skatteintäkter och för att tolka aggregerad statistik. Många fåmansföretag ägnar sig dock inte åt inkomstomvandling, utan bedriver reell verksamhet och företagande. Inte alla fåmansföretag som bildades efter 2006 har grundats i syfte att sänka ägarens skattebelastning. Ändå är en viss del av det som förefaller vara företagande och värdeskapande i själva verket ett beteende som syftar till inkomstomvandling.

Enligt vår mening finns det huvudsakligen tre inslag i de gällande 3:12-reglerna som kombinerat ger både incitament till och tillfällen för inkomstomvandling. För det första fastställs mycket generösa gränslöpp i de förenklingsregler som inte är beroende av eget kapital, anställning och verksamhet. Fysiska personer kan erhålla gränslöpp som årligen överstiger deras del av aktiekapitalet. För det andra är möjligheten att spara gränslöpp av särskilt intresse för ägare till skalbolag och holdingbolag. Detta gör det möjligt för dem att omvandla inkomst över tiden. För det tredje är definitionen av vad som avses med en aktiv ägare inte klart fastställt i skattelagstiftningen. Det verkar dessutom som om det råder en bristande kontroll av om en fysisk person som påstår sig vara aktiv ägare faktiskt är aktiv i företagets generering av vinster i betydande omfattning.

REFERENSER

Alstadsæter, A och M Jacob (2012), *Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules*, Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4, Fritzes, Stockholm.

Edmark, K and R Gordon (2012), "Taxes and the Choice of Organizational Form by Entrepreneurs in Sweden", IFN Working Paper 907, Stockholm.

Lindhe, T, J Södersten och A Öberg (2002), "Economic Effects of Taxing Closed Corpo-

rations under a Dual Income Tax", *Ifo Studien*, vol 48, s 575-610.

Lindhe, T, J Södersten och A Öberg (2004), "Economic Effects of Taxing Different Organizational Forms under the Nordic Dual Income Tax", *International Tax and Public Finance*, vol 11, s 477-505.

Sørensen, P B (1994), "From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries", *International Tax and Public Finance*, vol 1, s 57-79.