

Skatteplanering under 3:12-reglerna – ytterligare bevis och svar till Ericson och Fall

ANNETTE ALSTADSÆTER
OCH MARTIN JACOB

I Alstadsæter och Jacob (2012a) sammanfattade vi de främsta rönen i vår rapport för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (Alstadsæter och Jacob 2012b) om skatteplanering och inkomstomvandling under 3:12-reglerna. Ericson och Fall (2013) gör invändningar mot vårt arbete. Vi finner deras kritik obefogad: den grundas främst på förenklade argument, vilka vi kommer att diskutera mer i detalj i avsnitt 2 nedan. Syftet med denna artikel är att bringa mer klarhet i diskussionen om 2006 års reform av 3:12-reglerna. Vi presenterar ytterligare empiriska bevis för inkomstomvandling och ger några policyrekommendationer.

Tanken med 2006 års skattereform var att främja entreprenörskap. För att uppnå detta mål sänktes skatten på utdelningar i fåmansföretag från 30 till 20 procent och gränobeloppet höjdes. Förenklingsregeln infördes för att underlätta rapportering och administration för små företag. I teorin är en sänkning av skattesatserna på utdelningar i små företag ett möjligt sätt att stimulera ekonomin och öka investeringarna. Detta är speciellt betydelsefullt i en liten öppen ekonomi som Sverige. En sänkning av skattesatsen på utdelningar för små bolag ägda av inhemska investerare kan leda till en minskning av kapitalkostnaderna (Apel och Södersten 1999; Jacob och Södersten 2013; Lindhe och Södersten 2012). En sänkt skattesats på utdelning kan också minska den avkastning som krävs på investeringar som finan-

sieras av nya aktieemissioner (se Harberger 1962, 1966, Feldstein 1970 och Sørensen 1995 för teoretiska diskussioner och Becker m fl 2013 för empiriska bevis). Då de flesta små företag har ont om internt kapital, dvs balanserade vinstmedel, kan en minskning av skattesatsen på utdelning leda till en ökning av investeringarna.

Ännu finns emellertid inga empiriska bevis för ökade investeringar eller ökad företagsverksamhet till följd av den svenska reformen av 3:12-reglerna år 2006. Man kan helt enkelt inte använda antalet nya bolag som mått på entreprenörskap, eftersom många sådana bolag är holding- och skalbolag som har startats efter reformen för att undkomma skatt (Alstadsæter och Jacob 2012c). Genom att omklassificera högt beskattad inkomst till lågt beskattad inkomst kan skattebetalningarna minskas (Stiglitz 1985; Slemrod 1995; Gordon och Slemrod 2000). Samtidigt som den uppmuntrade investeringar, förstärkte emellertid 2006 års reform i själva verket incitamenten för delägare i fåmansföretag att flytta inkomster från högbeskattad arbetsinkomst till lägre beskattad inkomst av kapital genom 3:12-reglerna, eftersom gränobeloppet höjdes för de flesta aktiva ägare och skattesatsen på utdelning inom gränobeloppet sänktes.

Syftet med våra analyser är att öka medvetenheten om inkomstomvandling. Som vi uttryckligen säger:

I vår rapport har vi utvärderat vissa aspekter av 2006 års reform av 3:12-reglerna och beteendereaktionerna 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

REPLIK

Annette Alstadsæter är Associate Professor vid Universitetet i Oslo. Hennes nuvarande forskning är inriktad på att förstå orsaker till olika deltagande i skatteplanering.
annette.alstadsater@medisin.uio.no

Martin Jacob är professor vid WHU-Otto Beisheim School of Management i Vallendar, Tyskland. Hans forskning är inriktad på att studera effekter av beskattning på företagets och hushållens beslut.
martin.jacob@whu.edu

Vi tackar Christina Lönnblad för översättningen från engelska och Niclas Berggren för kommentarer och förslag. Den ursprungliga artikeln på engelska, "Tax Planning under the 3:12 Rules – Further Evidence and Response to Ericson and Fall", finns tillgänglig på www.whu.edu/steuer.

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. (Alstadsäter och Jacob 2012b, s 28, s 48; Alstadsäter och Jacob 2012a, s 12)

Trots att Alstadsäter och Jacob (2012b) inte utgör någon fullständig utvärdering av 3:12-reglerna, kan vi ändå dra några slutsatser om policyimplikationerna. Föreliggande artikel presenterar en del ytterligare bevis för inkomstomvandling och oavsiktliga följder av 2006 års skatte-reform. Våra resultat bör likväl inte tolkas som att 3:12-reglerna bör överges eller som att reformen inte har några positiva effekter. I första hand hävdar vi att man kan begränsa skatteplanering genom att använda 3:12-reglerna utan menliga effekter på verkligt entreprenörskap. I ett pågående projekt för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi försöker vi identifiera omfattningen av det entreprenörskap som skapades av reformen.¹ Detta tillkännagavs av finansministern i samma interpellationsdebatt i riksdagen (Interpellationsdebatt 2012/13:7) som Ericson och Fall (2013) hänvisar till. Vi ger nu först en kort översikt av 3:12-reglerna, 2006 års reform och beteenderekationer som grundas på empiriska be-

vis. Vi bemöter sedan kritiken i Ericson och Fall (2013) och avslutar med en sammanfattning och policyimplikationer. *3:12-reglerna, 2006 års reform och beteenderekationer*

Sverige har en dual inkomstskatt med en progressiv skatt på arbetsinkomst och en proportionell skatt på inkomst av kapital. Detta skapar incitament att klassificera inkomst som den lägst beskattade inkomstskällan. Skattebetalare med hög inkomst har exempelvis incitament att omklassificera arbetsinkomst som inkomst av utdelning. De 3:12-regler som gäller för aktiva ägare i fåmansföretag är utformade för att begränsa utrymmet för inkomstomvandling. I enlighet med dessa regler beskattas utdelningen till aktiva ägare i fåmansföretag enbart som utdelning upp till ett gränsbelopp.² Gränsbeloppet är en funktion av eget kapital och lönekostnader i bolagen (*huvudregeln*). Utdelningar till aktiva ägare utöver gränsbeloppet beskattas som arbetsinkomst. Gränsbeloppet beräknas för varje enskilt företag och fördelas till den aktiva aktieägaren i enhetlighet med dennes andel i bolagets egna kapital. En delägars outnyttjade gränsbelopp blir sparad och uppräknat med ränta till efterföljande år. De tre huvudsakliga förändringarna i 3:12-reglerna i 2006 års reform var följande:

- 1) Skattesatsen på utdelningar inom gränsbeloppet sänktes från 30 procent till 20 procent.³
- 2) Huvudregeln ändrades så att de flesta delägare fick högre beräknat gränsbelopp.

¹ Arbetsnamnet på det pågående ESO-projektet är ”New Corporations in Sweden: Entrepreneurship or Tax Planning?” och skrivs av Annette Alstadsäter, Martin Jacob och Altin Vejsiu. Resultaten förväntas vara klara 2014.

² Skattelagstiftningen definierar ett bolag som ett fåmansföretag om fyra eller färre aktieägare äger minst 50 procent av aktierna. Flera medlemmar av samma familj räknas som en aktieägare. Om dessa kriterier inte uppfylls ska bolaget betraktas som ett vanligt aktiebolag. En aktieägare är aktiv om hans arbetsinsats har stor betydelse för vinstgenereringen i företaget. Se Alstadsäter och Jacob (2012b), kapitel 3 och appendix 1, för en detaljerad beskrivning av reglerna.

- 3) En alternativ, och valfri, metod för att fastställa gränsbeloppet (*förenklingsregeln*) infördes. Detta är ett fast gränsbelopp per företag per år oavsett kapitalnivå, anställda eller aktivitet i bolaget.

Denna reform minskade skattebördan på utdelningar under 3:12-reglerna. Den förenklade uppenbarligen också efterlevnaden för en majoritet av småföretagarna, då 80 procent av de aktieägare som beskattades enligt 3:12-reglerna valde förenklingsregeln för att fastställa gränsbeloppet efter 2006.

Senare förändringar i 3:12-reglerna och andra lagändringar har ytterligare ökat såväl incitamenten som möjligheterna att delta i inkomstomvandling. Exempelvis ökade gränsbeloppet enligt förenklingsregeln från 64 950 kr år 2006 till 143 000 kr år 2012. Revisorskravet har tagits bort för mindre bolag och det lägsta möjliga aktiekapitalet för ett bolag har sänkts (från 100 000 kr till 50 000 kr). I själva verket ökade incitamenten för att bilda ett 3:12-bolag i inkomstomvandlingssyfte (högre gränsbelopp), kostnaderna för sådan verksamhet sjönk (ingen revisor och lägre aktiekapital) och möjligheterna ökade genom den förenklade tillgången till F-skattsedel.

Alstadsæter and Jacob (2012b) dokumenterar beteendereaktioner på 2006 års reform ur fyra aspekter. För det första betalas mer vinster ut till aktiva ägare i fåmansföretag efter reformen. Aktiva ägares inkomster i form av utdelning efter 2006 från vanliga bolag minskade. Däremot ökade inkomsten av utdelning från fåmansföretag med 80 procent. Efter reformen erhåller mer än 50 procent av alla aktiva ägare utdelning

från sina fåmansföretag, till skillnad mot ca 25 procent tidigare. Denna ökning av inkomst i form av utdelning är inte överraskande och ligger i linje med tidigare litteratur (Chetty och Saez 2005; Jacob och Jacob 2013). Alstadsæter och Fjærli (2009) dokumenterar exempelvis en kraftig minskning i utbetalningen av utdelning efter införandet av en utdelningsskatt i Norge 2006. Emellertid är varken ökningen av utdelningar i Sverige eller minskningen av utdelningar i Norge en indikation på en ökande eller minskande ekonomisk aktivitet eller ändrade faktiska investeringar.

För det andra verkar reformen påverka sammansättningen av lön respektive utdelning till fåmansföretags aktiva ägare. Alstadsæter och Jacob (2012d) finner att den totala inkomsten för delägare i fåmansföretag ökade i förhållande till löntagare efter 2006. De ökade utdelningarna från fåmansföretag var den främsta orsaken till denna inkomstökning efter reformen. Däremot erhöll inte delägare i fåmansföretag som var höginkomsttagare någon inkomstökning (före skatt). Annorlunda uttryckt ledde skattereformen inte till en högre inkomst för företagsägare i förhållande till löntagare. I själva verket ersätter delägare i fåmansföretag som är höginkomsttagare arbetsinkomst från sina fåmansföretag med utdelning. Medan inkomsten före skatt hålls konstant, ökar de sin inkomst efter skatt. Genom att titta på statistiken kan detta emellertid tolkas som en minskning av arbetsutbudet (lägre löneinkomster för individer) och en ökning av företagsverksamheten och lönsamheten (högre rapporterade vinster och utbetalningar av utdelningar från bolagen). I verkligheten rör det

³ Före 2006 var ägare till fåmansföretag berättigade till en liten skattebefriad utdelning (*lätnadsregeln*). Denna skattebefriade utdelning var begränsad till 70 procent av räntan på statsskobligationer, vilken varierade mellan 4 och 5 procent under 2001–05. Då gränsbeloppet för skattepliktiga utdelningar låg långt över beloppet för skattebefriade utdelningar, verkar det rimligt att anta att skattereformen ledde till en sänkning av även den genomsnittliga skattsatsen.

sig dock om inkomstomvandling mellan skattebaser.

För det tredje verkar reformen ha påverkat bolagens ägarstruktur eftersom fler ägare nu är aktiva. Sålunda verkar individer reagera på skatteincitamentet genom att låta sig klassificeras som aktiva ägare. Därmed ökar ägarkoncentrationen av aktiva ägare. Före reformen innehade en aktiv ägare minst hälften av aktierna i 47 procent av 3:12-bolagen; detta ökade till 74 procent efter reformen.

Slutligen påverkade reformen bolagspopulationen. Efter 2006 är mer än 25 procent av alla nyetablerade fåmansföretag holdingbolag, bolag med låg omsättning eller skalbolag – en ökning med mer än 11 procentenheter (Alstadsäter och Jacob 2012c). Det är en empirisk fråga huruvida dessa typer av bolag används i inkomstomvandlingssyfte eller för att generera inkomster. Det kan vara så att ytterligare inkomst genereras, vilket skulle tyda på att dessa företag speglar verkligt entreprenörskap. Alstadsäter och Jacob (2012c) finner att dessa företag verkligen används för att omvandla existerande inkomster. De aktuella skattebetalarna genererar inte ytterligare inkomst med dessa typer av företag. Det visar sig även att ägandet av holding- och skalbolag drivs av skillnaden i skattesatsen mellan arbetsinkomst och inkomst av utdelning och att det är mer sannolikt att informerade och skattemedvetna personer äger sådana bolag. Åtminstone den fjärde aspekten av beteendereaktionerna – bildandet av holdingbolag, skalbolag och bolag med låg omsättning för skatteplanering – är en oavsiktlig och oförutsedd följd av reformen.

Svar på kritiken av Ericson och Fall

Mot denna bakgrund vill vi så bemöta den kritik som Ericson och Fall (2013) framför.

Kritik nummer 1: Bakgrund till reformen och normen för vår jämförelse.

Ericson och Fall (2013) hävdar att alla effekter av reformen hade förutsetts och är kända av beslutsfattarna. I bästa fall är detta ett naivt synsätt. Det hade inte gjorts någon grundlig utvärdering i efterhand av effekterna av 2006 års reform före vår rapport. Ericson and Falls (2013) åsikt verkar vara att simuleringar före reformen och förväntade positiva effekter ger en fullständig bild av reformen. Vi menar att lagstiftare ska presenteras fakta och faktiska beteenderekationer på lagförändringar. Ytterligare ändringar i lagstiftningen efter 2006 ökade såväl skatteincitamenten som möjligheterna att delta i *laglig* skatteplanering. Som konstateras i Lodin (2011) är det observerade beteendet hos företag och ägare inte i linje med 3:12-reglernas syfte och oförutsedd skatteplanering har skett efter reformen.⁴ Vidare finns det i Regeringens proposition (2011/12:1, s 434) en hänvisning till en oro hos Skatteverket att förenklingsregeln används för oavsiktlig skatteplanering. Som svar på detta begränsade lagstiftarna användningen av förenklingsregeln till ett bolag per person från 2012.

Ericson och Fall (2013) hävdar vidare att normen för vår jämförelse är oklar. De verkar anse att vi inte kan utvärdera inkomstomvandling utan att titta på de positiva realeffekterna av skattereformen. Detta synsätt avvisar vi, då vissa oavsedda möjligheter till inkomstomvandling under 3:12-reglerna kan däm-

⁴ "Av den granskning av skattevillkoren för delägarna i de stora revisionsbyråerna som *Svenska Dagbladet* gjort i en serie artiklar framgår inte bara att de ofta har mångmiljoninkomster utan också att större delen av den inkomst de får från byrån tas ut som utdelning och därmed endast beskattas med 20% enligt 3:12-reglerna. Som gammal 3:12-utredare var jag med om att skapa de regler som ger detta uppseendeväckande resultat och det är med oro och förvåning jag tar del av *Svenska Dagbladets* artikelserie. Även om förfarandet är lagligt är resultatet inte alls i linje med tanken bakom fåmansföretagsbeskattningen" (Lodin 2011).

på utan att minska de potentiella positiva effekterna på entreprenörskap. Alstadsæter och Jacob (2012a, 2012c) dokumenterar en ökad användning av holdingbolag, skalbolag och bolag med låg omsättning för att underlätta inkomstomvandling och skatteplanering. Dessa slags nyetablerade företag används inte för att generera ytterligare inkomster utan för att flytta inkomster till den lägst beskattade inkomstkällan. Ägare i fåmansföretag som inte utvecklar någon egentlig verksamhet genererar och samlar fortfarande gränsbelopp. Detta kan vi se i stor omfattning i våra data. Framför allt gör de nuvarande höga gränsbeloppen under förenklingsregeln det tilltalande att ackumulera gränsbelopp för att underlätta framtida inkomstomvandling. Denna typ av skatteplanering kan förhindras genom att man kräver någon form av ekonomisk aktivitet på bolagsnivå för att aktieägaren ska beskattas enligt 3:12-reglerna. Detta krav skadar inte någon entreprenör med verklig ekonomisk verksamhet men begränsar skatteplanering med skalbolag och holdingbolag.

Kritik nummer 2: Skatteintäkter från inkomster av utdelning.

Alstadsæter och Jacob (2012b, 2012c, 2012d) analyserar begreppet inkomstomvandling: hur högt beskattad arbetsinkomst och vanlig inkomst från utdelning kan omklassificeras som lägre beskattad inkomst av utdelning genom användningen av ett 3:12-bolag. Det är knappast förvånande att mer utdelning betalas ut till aktiva ägare enligt 3:12-regeln; det är en förutsättning för att ägarerna ska kunna använda 3:12-bolaget till inkomstomvandling från högt beskattad löneinkomst till lägre beskattad utdelning. Vi hävdar inte att all utdelning som sker i enlighet med 3:12-reglerna är

resultatet av inkomstomvandling. Men vi finner påtagliga bevis för att delar av ökningen i utbetalningarna av utdelningar från 3:12-bolag är resultatet av skatteplanering. Allra viktigast att påpeka är att Ericson och Fall (2013) ger läsaren intryck av att vi inte erkänner ökningen av utdelningar. Som nämnts ovan och i enlighet med tidigare bevis (se t ex Chetty och Saez 2005; Alstadsæter och Fjærli 2009; Jacob och Jacob 2013) dokumenterar Alstadsæter och Jacob (2012a, kap 4.3) en ökning av utdelningarna och av företaget som betalar ut utdelning.

Ericson och Fall (2013) hävdar att ökningen av rapporterade inkomster av utdelning leder till ökade skatteintäkter. Vi är förvånade över detta förenklade argument, då det bortser från två effekter. För det första är det mycket sannolikt att utdelningar som fördelats efter 2006 års reform härrör från kvarhållna inkomster från tidigare år. Därmed kan dessa vinstutdelningar knappas kännetecknas som en "framgång" för reformen och som ett tecken på ökad ekonomisk aktivitet. För det andra, och viktigast, är huvudidén med inkomstomvandling att en skattebas ökar (här inkomst av utdelning) medan en annan skattebas minskar (här arbetsinkomst). Ett närsynt fokus på skatteintäkter från utdelningar förbiser förlusten av skatteintäkter från arbetsinkomst.⁵ Följaktligen kan ökade utbetalningar av utdelningar leda till en aggregerad *minskning* av de totala skatteintäkterna. Den främsta utmaningen för en sådan beräkning är att effekterna av en reform på skatteintäkterna knappast beräknas exakt. Om man försöker beräkna intäktseffekterna i efterhand måste man hursomhelst ta med alla skatter, dvs inkomstskatter, skatter på utdelning och bolagsskatter. De enkla beräkning-

⁵ Notera att en "förlust" av inkomstskatteintäkter även kan vara en icke realiserad tillväxt i skatteintäkter. Även om det blev en inkomstskatteökning skulle ökningen ha kunnat bli större utan inkomstomvandlingen.

arna i Ericson och Fall (2013) är långt ifrån de riktiga intäkts effekterna.

Kritik nummer 3: Sammanfattande statistik över nyetablerade företag

Den sista punkt som kritiseras av Ericson och Fall (2013) rör den sammanfattande statistik som presenteras i tabell 4.6 i Alstadsæter och Jacob (2012b, s 123). Vi jämför deskriptiv aggregerad statistik på företagsnivå före och efter reformen utan att gå in på detaljer. Ericson och Fall (2013) får andra resultat med sina data och drar av detta slutsatsen att ”omfattningen av beteendeförändringar tycks dock mindre klar” (s 42) och att delar av det ”empiriska underlaget [är] motsägelserfullt” (s 43).

Skillnaden mellan vår genomsnittliga beräkning och deras genomsnittliga siffror för bundet eget kapital och totala tillgångar verkar dramatisk när den presenteras på det sätt som Ericson och Fall (2013) gör i sina figurer 2 och 3. Vi har dock aldrig presenterat motsvarande figurer, i motsats till det intryck de ger. Inte heller har vi presenterat årlig statistik över nominellt eget kapital och totala tillgångar. Ericson och Fall (2013) bygger sina figurer 2 och 3 på årliga genomsnitt, men då vi endast presenterar genomsnitt för två längre perioder i tabell 4.6 i Alstadsæter och Jacob (2012b) kan våra uppgifter inte utan vidare jämföras med deras.

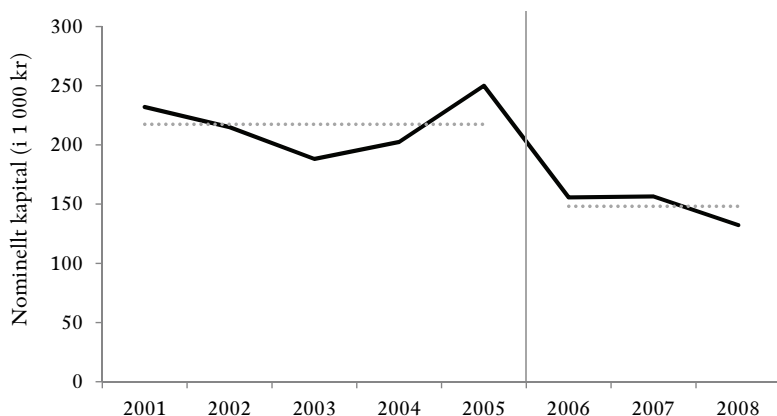
All sammanfattande statistik beror på hur urvalet har erhållits. Vi har i mycket stor detalj beskrivit hur vi kon-

struerar våra data över 3:12-bolag och ägare, liksom hur vi har erhållit vårt urval, i Alstadsæter och Jacob (2012b, ruta 4.1, s 90, s 199–213). Exempelvis kontrollerar vi för uteliggare genom att exkludera observationer med extremt höga variabelvärden. Uppgifterna på genomsnittligt nominellt eget kapital och totala tillgångar i perioderna före och efter reformen (Alstadsæter och Jacob 2012b, tabell 4.6) baseras på det fullständiga urvalet av företag, som explicit uppges i tabellrubriken.⁶ Alla riktigt stora observationer snedvrider ett genomsnitt uppåt. Figur 1 nedan presenterar det genomsnittliga nominella kapitalet när man kontrollerar för uteliggare.⁷ Precis som Ericson och Fall (2013) observerar vi en nedgång i nominellt kapital även efter att ha kontrollerat för möjliga uteliggare. Omfattningen på minskningen är fortfarande betydande, om än mindre än i Alstadsæter och Jacob (2012b, tabell 4.6).

Minskande genomsnittligt nominellt kapital har vissa implikationer, men man bör vara försiktig när man tolkar denna statistik. Minskningen i nominellt kapital stödjer observationen om ett ökande antal skalbolag och bolag med låg omsättning som underlättar inkomstomvandling. Dessa företag kräver väldigt lite kapital. Minskande nominellt kapital i sig är definitivt inte något bevis på skatteplanering. Samtidigt tyder en minskning av det nominella kapitalet inte nödvändigtvis på att

⁶ Medianen för nominellt kapital i Alstadsæter och Jacob (2012b) är identisk med den i Ericson och Fall (2013). Den är 100 000 kr före och efter reformen. Medianen för det nominella kapitalet i Alstadsæter och Jacob (2012b, s 119–120) visar att före reformen hade 76 procent av alla nyetablerade fåmansföretag ett eget kapital på 100 000 kr. Efter reformen har mer än 90 procent av företagen ett sådant eget kapital. Detta resultat är förenligt med ett konstant medianvärde, som rapporteras av Ericson och Fall. Därmed motsäger inte våra resultat alls resultaten i Ericson och Fall. Dock är förändringen en antydning om att det nominella kapitalet minskade vid tiden kring reformen, då en större procentandel av nyetablerade företag har exakt det minsta egna kapital som krävs.

⁷ Figur 1 kan inte direkt jämföras med motsvarande figur hos Ericson och Fall (2013), då dataunderlaget sannolikt är annorlunda. Ericson och Fall anger inga detaljer om hur deras data är konstruerade eller antalet observationer.



Figur 1
Nominellt kapital i
nyetablerade fåmans-
företag

Källa: Vi använder data från SCB:s företagsregister och individdatabasen Frida, som täcker alla företagsdeklarationer, alla självdeklarationer från privata aktiebolagsägare och alla K10-blanketter för perioden 2000-09.

färre jobb skapas och att investeringarna minskar. Exempelvis kräver tjänsteproducerande bolag mindre kapital än byggföretag eller tillverkningsföretag. Denna empiriska fråga kan inte enbart besvaras med aggregerad statistik. Den kräver en omfattande empirisk analys av investeringsvolym, jobbskapande och finansieringspolicy. Utvecklingen av nominellt kapital är en av många delar i statistiken i Alstadsäter och Jacob (2012b). Den utgör inte kärnan i bevisningen för inkomstomvandling och ger ingen indikation om förändrade investeringsnivåer. Fokus i rapporten ligger på den individuella inkomststatistiken för företagsägare. Alla resultat i Alstadsäter och Jacob (2012b, 2012c, 2012d), exempelvis inkomstsiffror, inkomstsammansättning, inkomst av utdelning eller sammansättningen av lön-utdelning för aktiva ägare i fåmansföretag, erhålls från test där vi noggrant förklarar och diskuterar hur vi erhåller urvalet och hur vi hanterar uteliggare för att försäkra oss om att våra beräkningar inte grundas på några extremt stora observationer (Alstadsäter och Jacob 2012b, s 206, s 208, 2012c, s 11, 2012d, s 2).

Sammanfattande kommentarer och policyrekommendationer

2006 års reform av 3:12-reglerna möjliggjorde och sporrade ett vittbrett deltagande i laglig inkomstomvandling från skattebasen för arbetsinkomst till skattebasen för kapitalinkomst. Effekterna av ökade skatteplaneringsaktiviteter på ekonomin och välfärden är fyrfaldiga. För det första minskar effektiviteten i skattesystemet. För det andra minskar skatteintäkterna. För det tredje leder inkomstomvandling till missvisande statistik, t ex om man räknar nyregistrering som ett mått på entreprenörskap. För det fjärde leder inkomstomvandling till ökade inkomstskillnader. Om främst högt beskattade personer drar nytta av denna typ av skatteplanering kommer inkomstskillnaderna att öka och den vertikala rättvisan att minska. Dessutom minskar den horisontella rättvisan, då enbart informerade personer som är medvetna om skatteincitament och metoderna för skatteplanering deltar i denna skatteminimerande aktivitet (Alstadsäter och Jacob 2012c).

Frågan kvarstår hur inkomstomvandling kan begränsas utan att de av-

sedda positiva effekterna på entreprenörskap dämpas. Så länge som de stora skillnaderna mellan de högsta marginalskattesatserna på arbetsinkomst och kapitalinkomst kvarstår finns det spänningar i skattesystemet. Det finns sålunda ett behov av något slags 3:12-regler som begränsar den inkomstmängd som en aktiv delägare i ett fåmansföretag kan få beskatta som utdelning. Är det enkla sättet att ta sig ur detta problem att öka skatten på utdelning eller att reducera den högsta marginalskattesatsen på löneinkomst? Nej. Det skulle i isolering reducera incitamenten för inkomstomvandling, allt annat lika, men det skulle också medföra många andra beteendereaktioner som vi inte går in på här. Skattesatserna på såväl företagsnivå som individnivå måste beaktas när man utvärderar de incitament för inkomstomvandling som är inbyggda i skattekode. Den process som nu pågår i Sverige med att sänka skattesatserna på företagsnivå förstärker återigen incitamenten för att delta i inkomstomvandling. Utan att se skattesystemet i sin helhet kan man inte göra något med incitamenten för skatteplanering genom ett 3:12-bolag.

En lagändring 2012 fastställer att personer enbart kan använda förenklingsregeln för *ett* bolag.

Detta är ett steg i rätt riktning, men vi anser att det inte är tillräckligt för att hantera den pågående inkomstomvandlingsverksamheten. Det visar sig att de flesta aktiva ägare enbart har ett fåmansföretag, som beskattas enligt förenklingsregeln under 3:12-reglerna. Därmed påverkar skatteförändringen några men långt ifrån alla skatteplanerare. Det finns en enkel åtgärd som skulle kunna undanröja eller åtminstone minska en stor del av inkomstomvandlingen genom förenklingsregeln, nämligen ett införande av en aktivitetsklausul på bolagsnivå. Det finns redan ett aktivitetskrav på ägarnivå för att falla under

3:12-reglerna. Med ett krav på omsättning eller anställning på bolagsnivå för att en aktieägare ska kunna beskattas enligt 3:12-reglerna skulle mycket av den skatteplanering som har dokumenterats av Alstadsæter och Jacob (2012c) kunna dämpas. Samtidigt har detta inga negativa effekter på incitamenten för verkligt entreprenörskap. Det skulle enbart minska incitamenten att skapa holdingbolag och skalbolag i syfte att reducera skattebetalningar och spara upp gränsbeloppen. Det skulle emellertid öka kostnaden för att efterleva reglerna, då det skulle göra skattereglerna än mer komplicerade.

En annan fråga att undersöka är definitionen av vad som utgör ett fåmansföretag och en aktiv ägare. Definitionerna utformades under de "gamla" 3:12-reglerna, där det för många var ofördelaktigt att ligga under dessa regler. Under de senaste, "nya" 3:12-reglerna kan det vara väldigt fördelaktigt att betecknas som aktiv ägare i ett fåmansföretag. Detta skapar incitament för aktieägare att anpassa ägarstrukturen och aktivitetsnivån för att betecknas som en aktiv ägare och beskattas enligt 3:12-reglerna. Därmed verkar det finnas behov av en uppdatering av de villkor som krävs för att en aktieägare ska beskattas enligt dessa regler.

Medan inkomstomvandling diskuteras ingående i Alstadsæter och Jacob (2012b, 2012c), är alltså de positiva effekterna av 2006 års skattereform och 3:12-reglerna på företagande och jobbskapande okända. Teorin och den tidigare empiriska litteraturen tyder på att skattesänkningen kan ha minskat kostnaden för eget kapital i små företag och sålunda stimulerat ekonomin. Det är en empirisk fråga huruvida arbeten har skapats och/eller investeringarna har ökat till följd av reformen. Detta finns med i planen för vår nästkommande forskning.

REFERENSER

- Alstadsæter, A och E Fjærli (2009), "Neutral Taxation of Shareholder Income? Corporate Responses to an Announced Dividend Tax", *International Tax and Public Finance*, vol 16, s 571-604.
- Alstadsæter, A och Martin J (2012a), "3:12-reglerna har blivit för generösa och används för skatteplanering", *Ekonomisk Debatt*, årg 40, nr 8, s 5-12.
- Alstadsæter, A och M Jacob (2012b), *Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules*, rapport för Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2012:4, Fritzes, Stockholm.
- Alstadsæter, A och M Jacob (2012c), "Who Participates in Income Shifting?", FAccT Center Working Paper 08/2012, Vallendar.
- Alstadsæter, A och M Jacob (2012d), "Dividend Taxes and Income Shifting", FAccT Center Working Paper 07/2012, Vallendar.
- Apel, M och J Södersten (1999), "Personal Taxation and Investment Incentives in a Small Open Economy", *International Tax and Public Finance*, vol 6, s 79-88.
- Becker, B, M Jacob och M Jacob (2013), "Payout Taxes and the Allocation of Investment", *Journal of Financial Economics*, vol 107, s 1-24.
- Chetty, R och E Saez (2005), "Dividend Taxes and Corporate Behavior: Evidence from the 2003 Dividend Tax Cut", *Quarterly Journal of Economics*, vol 120, s 791-833.
- Ericson, P och J Fall (2013), "3:12-reglerna i allsidig(are) belysning. Replik till Alstadsæter och Jacob", *Ekonomisk Debatt*, årg 41, nr 1, s 39-43.
- Feldstein, M S (1970), "Corporate Taxation and Dividend Behaviour", *Review of Economic Studies*, vol 37, s 57-72.
- Gordon, R H och J B Slemrod (2000), "Are 'Real' Responses to Taxes Simply Income Shifting between Corporate and Personal Tax Base?", i Slemrod, J (red), *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*, Russel Sage Foundation, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Harberger, A C (1962), "The Incidence of the Corporation Income Tax", *Journal of Political Economy*, vol 70, s 215-240.
- Harberger, A C (1966), "Efficiency Effects of Taxes on Income from Capital", i Krzyzaniak, M (red), *Effects of Corporation Income Tax*, Wayne State University Press, Detroit.
- Interpellationsdebatt (2012/13:7), "Utvärdering av de s.k. 3:12-reglerna", av Jacob John-son (V), <http://www.riksdagen.se/sv/Debatter--beslut/Interpellationsdebatter1/Debatt/?did=H0107&doctype=ip> (2012-12-18).
- Jacob, M och M Jacob (2013), "Taxation, Dividends, and Share Repurchases: Taking Evidence Global", under utgivning i *Journal of Financial and Quantitative Analysis*.
- Jacob, M och J Södersten (2013), "Mitigating Shareholder Taxes in Small Open Economies?", under utgivning i *Finnish Economic Papers*.
- Lindhe, T och J Södersten, (2012), "The Norwegian Shareholder Tax Reconsidered", *International Tax and Public Finance*, vol 19, s 424-441.
- Lodin, S-O (2011), "Lagändring krävs mot revisorernas skattekyphål", *Svenska Dagbladet*, 11 januari 2011, http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/lagandring-kravs-mot-revisorernas-skattekyphal_5856189.svd (2013-01-15).
- Regeringens proposition (2011/12:1), *Budgetproposition för 2012*.
- Slemrod, J B (1995), "Income Creation or Income Shifting? Behavioral Responses to the Tax Reform Act of 1986", *American Economic Review*, vol 85, s 175-180.
- Sørensen, P B (1995), "Changing Views of the Corporate Income Tax", *National Tax Journal*, vol 48, s 279-294.
- Stiglitz, J E (1985), "The General Theory of Tax Avoidance", *National Tax Journal*, vol 38, s 325-338.