

Sammanfattning

Den svenska duala inkomstskattemodellen och 2006 års reform av 3:12-reglerna

Genom 1991 års skattereform introducerades den tudelade beskattningen av förvärsinkomster och kapitalinkomster

Den svenska *duala* inkomstbeskattningen innebär en progressiv beskattning av förvärsinkomster och en proportionell beskattning av kapitalinkomster i motsats till de flesta andra länders skattesystem som innebär att all inkomst från olika förvärskällor läggs samman och beskattas enligt en och samma skatteskala. I det senare fallet, ett s.k. *globalt* inkomstskattesystem, påförs skatt på inkomstbeloppet från alla inkomstkällor enligt samma skattetablell. Det duala skattesystemet infördes i Sverige 1991, i Norge 1992 och i Finland 1993. Genom införandet av detta inkomstskattesystem breddades skattebaserna (genom att avdrag och särskilda bestämmelser avskaffades), och marginalsattesatserna sänktes. Under de två senaste årtiondena har en rad andra länder infört olika former av duala inkomstskattesystem. Den svenska skattereformen 1991 benämns ofta "århundradets skattereform" och har bl.a. analyserats av Agell, Englund och Södersten (1996, 1998).

Vid utformningen av ett nytt inkomstskattesystem, är det en utmaning att undvika möjligheter till obehörig inkomstöverföring mellan skattskyldiga, skattebaser och olika tidpunkter. Detta är särskilt viktigt inom ett dualt inkomstskattesystem med stora skillnader i skattesatser på kapital- och förvärsinkomster. 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 förvärs-

inkomster respektive kapitalinkomster för ägare till fåmansföretag (se Lindhe, Södersten och Öberg, 2002, 2004).

3:12-reglerna är tillämpliga för aktiva ägare i fåmansföretag. Det är bara utdelningar inom ramen för gränsbeloppet som beskattas som utdelning i inkomstslaget kapital. Utdelningar som överstiger gränsbeloppet beskattas som förvärvsinkomst i inkomstslaget tjänst.

Det svenska systemet för inkomstuppdelning, 3:12-reglerna, infördes 1991 och ska tillämpas av aktiva ägare i aktiebolag där fyra eller färre personer äger mer än 50 procent av aktierna. Enligt 3:12-reglerna beräknas en normalavkastning på insatt kapital i bolaget, ett s.k. gränsbelopp (belopp för utdelning inom ramen för kapitalbeskattning). Gränsbeloppet beräknas med utgångspunkt i två delar. Det lönebaserade underlaget är beroende av den totala lönekostnaden i bolaget, medan det avdrag som beräknas på insatt aktiekapital är beroende av ägarens anskaffningskostnad på andelarna i företaget, som vanligtvis utgörs av bolagets nominella aktiekapital men som även kan bestå av ovillkorade aktieägar-tillskott. Utdelning som inte överstiger deläggarens gränsbelopp (som belöper på dennes ägarandelar) beskattas som utdelning med en skattesats på 20 procent (från och med 2006). Utdelning som överstiger gränsbeloppet beskattas som förvärvsinkomst (till och med 2011), där marginalskattesatsen fastställs utifrån aktieägarens totala löneinkomst från alla källor.

2006 års reformering av 3:12-reglerna syftade till att stimulera företagande och sysselsättning inom familjeägda företag. Skattesatsen för utdelningar som rymdes inom gränsbeloppet sänktes, och samtidigt höjdes underlaget för beräkning av gränsbelopp avsevärt.

3:12-reglerna har varit föremål för många diskussioner under årens lopp. En utmaning var att en stor del av gränsbeloppet baserades på bolagens lönekostnad, och att reglerna inledningsvis utslöt tillgodoräknandet av lön till delägare. Detta innebar att aktiva ägare i bolag med höga lönekostnader fick ett högt gränsbelopp, medan aktiva ägare i mindre bolag med få anställda fick ett lågt gränsbelopp, även om det satsade aktiekapitalet var lika stort. År 1999 tillsattes en offentlig utredning som skulle utvärdera 3:12-reglerna och föreslå ett alternativt skattesystem. Betänkandet, *Beskattning av småföretag*, lades fram 2002 (SOU 2002:52). I betänkandet föreslogs att 3:12-reglerna skulle ersättas med "BEK-

modellen”¹. Efter en offentlig debatt om det lämpliga i detta förslag ombads dock en annan expertgrupp i mitten av 2004 att återkomma med ett förslag till förändring av de befintliga 3:12-reglerna. De lade fram sin rapport, *Reformerad ägarbeskattning – effektivitet, prevention, legitimitet*, i januari 2005 (Edin, Hansson och Lodin, 2005). Som Lodin anger (2011b, s. 169):

”Vårt utredningsuppdrag innebar också att undersöka möjligheterna att undanta större fåmansföretag från fåmansföretagarreglerna. Vi nådde också ganska långt på en sådan undantagsregel, som skulle undanta företag med ca 10 eller fler anställda. Vi fann emellertid att det i stort sett i varje tänkbart gränsområde kom att ligga en betydande del mycket konjunktur känsliga företag, exempelvis byggföretag, varigenom risken blev stor att många företag skulle komma att åka in i och ut ur systemet beroende på konjunkturen. De principiella och administrativa problem detta skulle förorsaka gjorde att vi övergav tanken på en formell undantagsregel.”

Baserat på utredningen av Edin, Hansson och Lodin (2005) lade regeringen fram sitt förslag till förändringar av 3:12-reglerna i slutet av 2005 (prop. 2005/06:40). Den huvudsakliga motiveringen för ändringsförslagen var att öka ersättningen för risktagande inom ramen för 3:12-reglerna och att främja entreprenörskap och sysselsättning i bolag med ett ägande som var koncentrerat till ett fåtal personer. Ökningen av det lönebaserade utdelningsutrymmet och det minskade kravet på delägarlön, innebar att det lönebaserade gränobeloppet i fåmansföretag med höga lönekostnader ökade. Detta innebar i praktiken att aktiva ägare i sådana företag sannolikt skulle undvika att få sina utdelningar och kapitalvinster beskattade som förvärvsinkomster. Ett annat syfte med de ändrade reglerna var att förenkla 3:12-reglerna för mindre bolag. Därför infördes förenklingsregeln. Dessa förändringar trädde i kraft i januari 2006. Förändringarna har dock bara ansetts utgöra mindre ändringar av 3:12-reglerna. De har inte fått någon större uppmärksamhet, om ens någon, i den ekonomiskt-politiska debatten. Ändå har dessa ändringar totalt sett lett till betydande förändringar i incitamentsstrukturen, vilket beskrivs i kapitel 3. Skattesatsen på utdelningar inom gränobeloppet har sänkts med 10 procentenheter,

¹ Till grund för beräkningen inom BEK-modellen (beskattat eget kapital) ligger en avkastning på aktiekapitalet, som inte bara baseras på insatt aktiekapital (i likhet med det befintliga systemet), men också på bolagets balanserade vinstmedel. På så sätt beskattas balanserade vinstmedel om de delas ut (endera som utdelning eller som löneinkomst för ägaren). Denna del av aktiekapitalet multipliceras med en faktor 0,45. (Se vidare SOU 2002:52.).

och gränsbeloppet har höjts drastiskt för aktiva ägare i fåmansföretag. Särskilt införandet av förenklingsregeln innebar ett höjt gränsbelopp för mindre bolag med lågt nominellt kapital och låga lönekostnader. Inom ramen för denna regel fördelas en fast nivå av gränsbeloppet per bolag till aktiva ägare efter deras ägarandel. Omkring 80 procent av de aktiva ägarna väljer förenklingsregeln när de ska beräkna gränsbeloppet. Ytterligare förändringar i skattesatserna för beräkning av gränsbelopp efter 2006 har gjort 3:12-reglerna ännu generösare för vissa grupper.

Begreppet inkomstomvandling

Inkomstomvandling är processen där inkomster överförs mellan olika inkomstkategorier och skatteklasser för att minska det totala skattebeloppet.

I kapitel 2 ges en teoretisk översikt och definition av fenomenet inkomstomvandling. *Inkomstomvandling* är lagligt skatteundandragande och har inga omedelbara reella effekter. Det är inget annat än en omklassificering av den befintliga inkomsten. De tre huvudsakliga typerna av inkomstomvandling är över tid, mellan skattebaser och mellan skattebetalare. Vi ska ge exempel på dessa olika typer och en översikt över den empiriska litteraturen inom området.

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. Inkomstomvandling kan få stora effekter på aggregerad nivå. Inkomstskillnaderna efter skatt ökar, eftersom det oftast är höginkomsttagare som minskar sin totala skattebelastning genom att ägna sig åt sådana åtgärder. Inkomstomvandling leder till missvisande statistik. Exempelvis skulle sänkt skattesats på utdelning kunna leda till en ökning av redovisad vinst och utbetalda utdelningar. Om detta bedöms enskilt skulle man kunna dra slutsatsen att skattereformen gynnar företagande och ökar skatteintäkterna. Om denna ökning av bolagsvinsterna i själva verket är delägarnas förvärvsinkomster som har överförs till bolagssektorn för att minska de individuella skattebetalningarna

minskar de totala skatteintäkterna eftersom förvärvsinkomsten överförs till ett annat inkomstslag med lägre beskattning. När effekterna av en skattereform utvärderas är det viktigt att ta hänsyn till effekterna på alla skattebaser.

Incitament för inkomstomvandling i Sverige: 3:12-reglerna

Efter 2006 års reform har 3:12-reglerna blivit mycket generösa för många delägare i fåmansföretag. Skattesatsen för utdelning har sänkts från 30 till 20 procent, och det årliga gränsbeloppet överstiger ofta aktiekapitalet i företaget.

I kapitel 3 beskrivs principerna för beskattning av fysiska personer och företag i Sverige, skattesatsernas utveckling under perioden 2000–2012 och vilka effekter förändringarna har haft på incitamenten till inkomstomvandling. Vi beskriver 3:12-reglerna i detalj. 2006 års reform medförde både en sänkning av skattesatsen på utdelningar inom ramen för gränsbeloppet som betalas till aktiva ägare av fåmansföretag och en drastisk ökning av gränsbeloppet. Ytterligare en utveckling sedan 2006 har varit den stadiga höjningen av gränsbeloppet inom ramen för förenklingsregeln. År 2006 var detta gränsbelopp 64 950 kronor, medan det för år 2012 uppgår till 143 275 kronor. I många fall, och i synnerhet efter det sänkta minimikravet på nominellt aktiekapital till 50 000 kronor, överstiger det årliga gränsbeloppet i betydande grad aktiekapitalet i bolaget. Möjligheten att spara outnyttjat gränsbelopp som räknas upp med ränta påföljande år har ett optionsvärde som ger incitament till att starta holding- eller skalbolag med enda syfte att generera gränsbelopp för framtida användning, vilket vi framhåller i kapitel 4. I ruta 4.4 gör vi en uttrycklig beräkning av detta optionsvärde med hjälp av 2007 och 2012 års skattesatser. Till följd av det höjda gränsbeloppet inom ramen för förenklingsregeln, det sänkta minimikravet på nominellt aktiekapital för aktiebolag och avskaffandet av revisionsplikten för vissa typer av företag har detta optionsvärde ökat i betydande grad under perioden 2007–2012.

Den faktiska skillnaden mellan den högsta marginalskattesatsen för utdelningar och den för löner är 25,4 procentenheter för aktiva ägare i fåmansföretag.

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. Dessa olika skattesatser för 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 råder 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 erläggs 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. Utdelning sker av beskattat kapital dvs. beloppet har alltid beskattats först på bolagsnivå. Den totala skattebördan för utdelningar som ryms inom gränsbeloppet uppgår som ett resultat av detta till 41 procent. Skillnaden i skatt avseende 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.²

Empiriska belägg för inkomstomvandling i Sverige

I kapitel 4 presenteras detaljerade empiriska belägg för inkomstomvandling och beteendereaktionen på individnivå respektive företagsnivå som ett resultat av 2006 års skattereform. Vi använder

² Vi har använt genomsnittliga kommunalskattesatser i hela rapporten. Skattekillen är större vid högre kommunalskattesatser, vilket ger större incitament för inkomstomvandling.

Företagsregister och individdatabasen Frida, som täcker alla företagsdeklarationer, alla självdeklarationer av privata aktiebolagsägare och alla K10-blanketter för perioden 2000–2009. Med hjälp av den databasen kan vi koppla samman tre uppgiftskällor och på så sätt identifiera beteende som avser inkomstomvandling och skatteundandragande.

Med 2006 års reform förändrades incitamenten på flera olika sätt både på individ- och bolagsnivå. Det är viktigt att beakta reaktioner på bolags- och individnivå samtidigt när man utvärderar konsekvenserna av en skattereform och försöker identifiera inkomstomvandlingsbeteenden.

2006 års skatteförändringar är ett mycket bra exempel på kopplingen mellan bolags- och delägarnivån, och på behovet av att beakta de båda dimensionerna när man analyserar reaktionerna på skatteförändringarna. Även om skatterna enbart reformerades på aktieägarnivå förväntar vi oss att finna effekter på bolagsnivå. 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. Incitament för att lämna utdelning i stället för att betala ut löner som ersättning till aktiva ägare. Vi förväntar oss att aktiva ägare till fåmansföretag erhåller en större del av sin totala inkomst från företaget i form av utdelning.
3. Incitament 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 uppstår ett ökat värde från de potentiella skattebesparingarna 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. Nedan presenteras några av de viktigaste empiriska resultaten från kapitel 4.

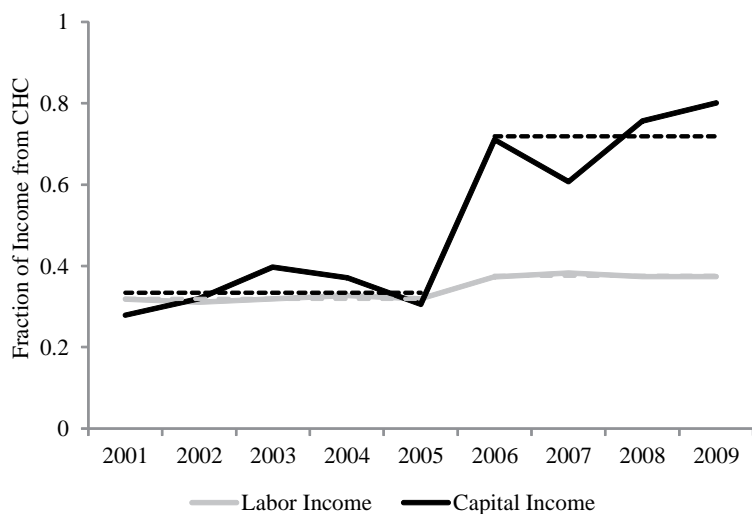
Många fåmansföretag som inte tidigare hade lämnat utdelning började lämna utdelning under 2006.

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.

Det förekommer mer inkomstomvandling från inkomstslaget tjänst till inkomstslaget kapital efter skattereformen. Aktiva ägare med hög inkomst erhåller högre utdelningar och lägre löner från sina fåmansföretag efter 2006. Detta minskar effektivt deras totala skattebelastning.

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 1.1 visar den andel av total inkomst av tjänst som intjänats i fåmansföretag (den gråa linjen) och den andel av total utdelning som fysiska personer erhåller från fåmansföretag.

Figur 1.1 Andel av förvärsinkomst och andel av kapitalinkomst 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 erhöll företagare bara omkring 33 procent av alla utdelningar från fåmansföretag. Däremot ändras betydelsen av inkomst av tjänst från fåmansföretag bara 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 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 föredrar att få utdelning utbetalad i stället för lön. Det är precis detta resultat som vi hittar i uppgifterna. Höginkomsttagare genererar en betydande del av sin inkomst från kapitalinkomst, som utdelningar och räntor. Det är mer troligt att de erhåller utdelningar, och det är också mer sannolikt att ägare till fåmansföretag lånar ut väsentliga penningbelopp till sina bolag. 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.

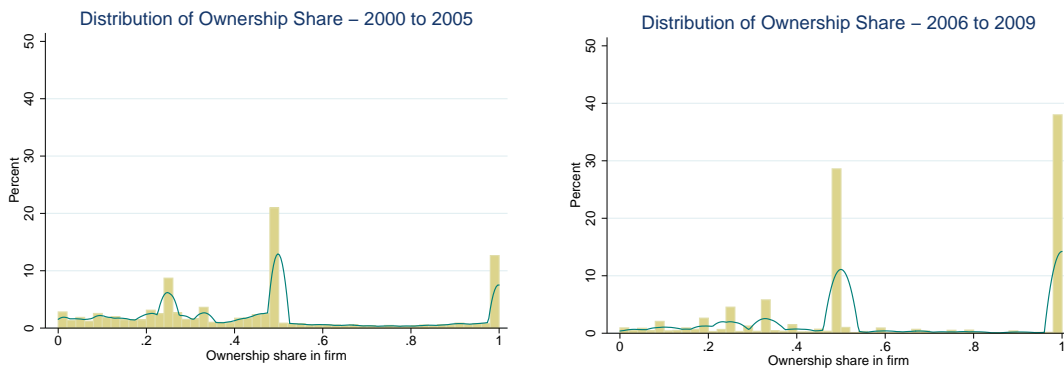
Aktiva aktieägars innehav i fåmansföretag har ökat efter 2006. Detta kan tolkas som ett tecken på inkomstomvandling. Tidigare passiva ägare omklassificeras som aktiva, nya holdingbolag grundas med ett koncentrerat aktivt ägande och fler egenföretagare bildar bolag.

För det tredje ser vi en högre koncentration av aktiva ägars aktieäggande i fåmansföretag efter 2006 års reform, vilket framgår av figur 1.2. 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 en inkomstomvandling, där passiva ägare omklassificeras till aktiva, av löntagare som bildar egna konsultföretag, eller av fysiska personer som bildar holdingbolag för att i framtiden dra fördel av det ackumulerade gränsbeloppet.

Genom 2006 års skattereform fick också egna företagare starkare incitament för att bilda bolag i syfte att minimera skatten, som Edmark och Gordon visar i bilaga 3 till denna rapport. 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, som vi kan utläsa av uppgifterna.

Figur 1.2 Fördelning av aktiva ägarens ägarandel i fåmansföretag



Dessutom finner vi att aktiva ägare till fåmansföretag har högre inkomst, högre utdelningar och högre utbildning än den genomsnittliga anställda skattebetalaren. Det innebär följaktligen att 2006 års skattereform potentiellt påverkar höginkomsttagare. I vår analys finner vi dessutom att efter reformen är det 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.

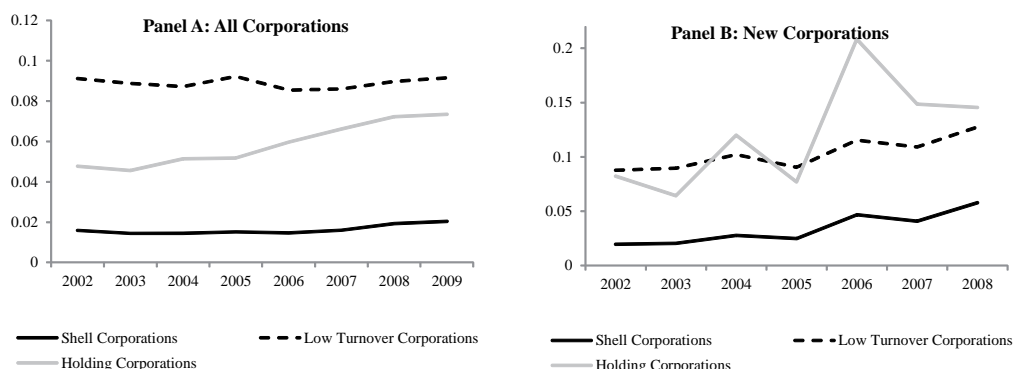
Bolag grundas för att göra det möjligt för ägare att omvandla inkomst genom att utnyttja 3:12-reglerna. År 2006 var omkring en tredjedel av alla nybildade fåmansföretag holdingbolag, skalbolag eller företag med låg omsättning.

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, det 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 SEK. 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 gränobeloppet. Skalbolag kan användas för att ackumulera gränobelopp inför kommande år. Vi visar denna utveckling för alla fåmansföretag (panel A) och för nybildade fåmansföretag (panel B) i figur 1.3.

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.

Figur 1.3 Andelen fåmansföretag som är holdingbolag, skalbolag och företag med låg omsättning



Anm: Denna figur visar andelen skalbolag (den svarta linjen), företag med låg omsättning (den streckade linjen) och holdingbolag (den gråa linjen) för perioden 2002–2009. Fält A inkluderar alla fåmansföretag. Fält B inkluderar bara nyligen grundade företag under det specifika året.

Det är särskilt höginkomsttagare som grundar holdingbolag eller skalbolag efter reformen.

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. De 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.

Diskussion och policyimplikationer

Kapitel 5 avslutar rapporten med en granskning av inkomstomvandlingens aggregerade effekter, särskilt vad gäller holdingbolag, och vi diskuterar potentiella effekter på skatteintäkterna. Inkomstomvandling och skatteundandragande kan få långtgående konsekvenser på aggregerad nivå. Vi kan sammanfatta dessa effekter enligt följande: 1) effektivitetseffekter, 2) fördelnings-effekter, 3) inkomsteffekter och 4) vilseledande statistik.

Inkomstomvandling innebär slöseri.

Beskattningens effektivitetsproblem gäller möjligheten att minimera de så kallade dödviktsförlusterna 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.

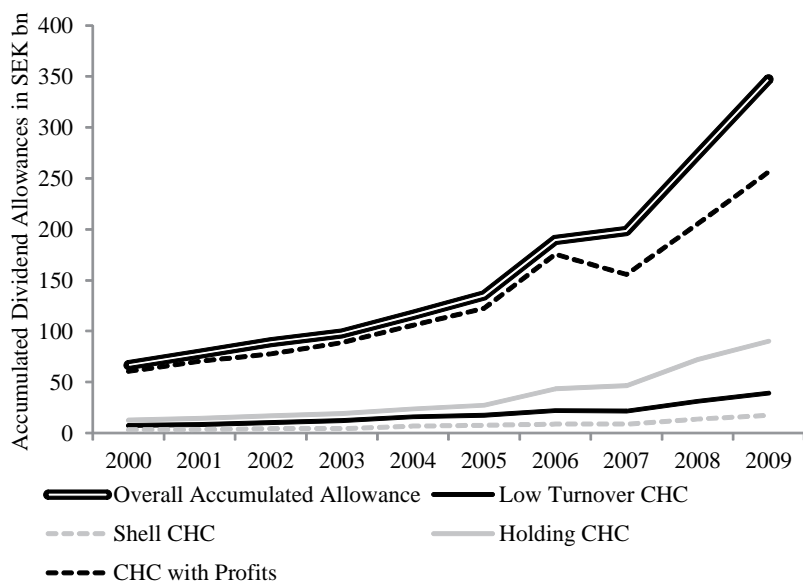
Det är till största del höginkomsttagare som utför inkomstomvandlingen i enlighet med 3:12-reglerna. Detta ökar inkomstskillnaderna efter skatt.

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.

Outnyttjade gränsbelopp kan sparas till kommande år. Det sammanlagda gränsbeloppet för ett givet år är summan av det ackumulerade outnyttjade gränsbelopp som överförts från tidigare år och det beräknade gränsbeloppet för innevarande år.

Om en aktiv ägare till ett fåmansföretag får en utdelning som är lägre än hans eller hennes gränsbelopp det aktuella året, kan det återstående outnyttjade gränsbeloppet sparas med uppräkningsränta i form av ränta för att utnyttjas i framtiden. Det finns ingen tidpunkt då det inte längre är möjligt att utnyttja ackumulerade, outnyttjade gränsbelopp. Ackumulerade gränsbelopp i holdingbolag och skalbolag är i mycket hög grad koncentrerade till inkomsttagare med de högsta inkomsterna.

Figur 1.4 Utveckling för ackumulerade gränsbelopp under perioden 2000–2009 i miljarder kronor: uppdelning med hänsyn till kategori av fåmansföretag



I figur 1.4 visas utvecklingen för ackumulerade gränsbelopp när det gäller alla fåmansföretag, holdingbolag och skalbolag.

De ackumulerade outnyttjade gränsbeloppen i fåmansföretag utgör en stor framtida potentiell förlust av skatteintäkter.

Vi ska nu göra en enkel kalkyl för att illustrera att totalt sett kan de outnyttjade ackumulerade gränsbeloppen utgöra en betydande framtida förlust av skatteintäkter. Detta ska enbart ses som ett exempel, inte som en exakt kalkyl av den potentiella förlusten av skatteintäkter. Genom att använda värdena från 2009 kan vi beräkna de undre och övre gränserna för de totala latent framtida förlusterna av skatteintäkter från den fördelaktiga beskattningen på 20 procent av utdelningen inom ramen för gränsbeloppet till aktiva ägare i fåmansföretag. För att göra detta måste vi göra några antaganden om vad den alternativa skattesatsen är för utdelning som beskattas inom ramen för gränsbeloppet.

Ackumulerade utnyttjade gränsbelopp i holdingbolag kan överslagsmässigt motsvara omkring 23 miljarder kronor i framtida totala förluster av skatteintäkter, baserat på uppgifter från 2009.

Holdingbolagens roll är särskilt viktig. År 2009 hade fysiska personer sammanlagt ackumulerat omkring 90 miljarder kronor i utnyttjade gränsbelopp i dessa företag. Detta kan få betydande intäktseffekter framöver, eftersom fysiska personer kan minska skattebördan på kapitalinkomst från andelar i icke börsnoterade bolag, med en vidare ägarkrets, till 20 procent. Eftersom kapitalvinster lämnas som utdelning till ägaren, kan skattebördan för kapitalvinster sänkas med 5 procentenheter från 25 till 20 procent, vilket motsvarar den lägsta gränsen för förluster i skatteintäkter. Det framtida totala latent intäktsbortfallet baserat på utnyttjade, ackumulerade gränsbelopp i holdingbolag uppgår till knappt 5 miljarder kronor.³ Detta kan jämföras med att den sammanlagda skatteintäkten från utdelningar och kapitalvinster uppgick till omkring 20 miljarder kronor 2009. Om vi emellertid antar att aktiva ägares inkomster av tjänst också överförs till holdingbolag och fördelas till ägarna som utdelning inom ramen för gränsbeloppet, reduceras den totala skattebördan som mest med 25,4 procentenheter. Om man utnyttjar denna skillnad i skatt skulle den övre gränsen för den latent förlusten i skatteintäkter uppgå till 23 miljarder kronor. Och om så lite som en fjärdedel av detta utnyttjas av ägarna uppgår fortfarande förlusten i skatteintäkter till omkring 6 miljarder kronor enbart från holdingbolagen. Som vi ser i tabell 1.1 finns det också väsentliga latent förluster i skatteintäkter i företagen med låg omsättning och i skalbolagen, liksom i vanliga fåmansföretag. Detta är en särskild utmaning för de framtida prognoserna för skatteintäkter, eftersom dessa latent förluster i skatteintäkter kan realiseras vid en viss tidpunkt.

³ Observera att 5 procent är den under gränsen för skattebesparingar. Fysiska personer kan dessutom överföra inkomst av tjänst till holdingbolag. Skattebesparingarna uppgår till 25,4 procent i detta fall. Som nämnts i texten uppgår skattebesparingarna för kapitalvinster till 10 procent och kan vara lika så viktiga som de för utdelningar.

Tabell Fel! Ingen text med angivet format i dokumentet..1 **Totalt ackumulerade utnyttjade gränsbelopp för aktiva ägare till fåmansföretag och latent framtida förlust av skatteintäkter**

	Ackumulerat utnyttjat gränsbelopp 2009, i miljarder kronor	Total latent framtida förlust i skatteintäkter, i miljarder kronor	
		Undre gräns 5% skatteskillnad	Över gräns 25,4% skatteskillnad
Alla fåmansföretag	345	17	88
Holdningbolag	90	5	23
Företag med låg omsättning	39	2	10
Skalbolag	17	1	4

Det exakta beloppet för den latent förlusten beror på hur omfattande inkomstomvandlingen är och på skillnaden i skattesats, oavsett om man antar den lägre gränsen på 5 procentenheter eller den övre gränsen på 25,4 procentenheter. Koncentrationen av gränsbelopp bland höginkomsttagare är ett starkt argument för att den övre gränsen är den relevanta inkomstomvandling som beräknats för majoriteten av gränsbelopp. Dessa uppgifter är dock grova uppskattningar och bör tolkas med försiktighet. Dessa latent förluster i skatteintäkter ska inte ses som exakta beräkningar, utan snarare som ett exempel på de potentiella konsekvenserna av dessa ackumulerade gränsbelopp.

Utvärdering av en skattereform kan leda till felaktiga slutsatser om beskattningsunderlagen betraktas isolerat. Samtidiga effekter på andra beskattningsunderlag måste beaktas för att ge en fullständig beskrivning av konsekvenserna.

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 aktieföretag och nybildandet av enskilda firmor. Vårt viktigaste argument mot detta enkla ”beräkningsmått” är att

löntagare grundar nya företag för att ägna sig åt inkomstomvandling 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.

Det har inte gjorts en fullständig utvärdering av alla aspekter av 3:12-reglerna och 2006 års reform.

I denna rapport har vi utvärderat vissa aspekter av 2006 års reform av 3:12-reglerna och beteendereaktionerna på denna. Men detta är 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 återspeglar 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.

För att minska inkomstomvandlingen enligt 3:12-reglerna bör gränsbeloppet vara mindre generöst och/eller så bör möjligheten att överföra outnyttjade gränsbelopp tas bort eller åtminstone begränsas. En revidering av Skatteverkets kontrollstrategier bör också övervägas.

Enligt vår mening finns det tre huvudsakliga inslag i de gällande 3:12-reglerna som kombinerat ger både incitament till och tillfällen för inkomstomvandling. För det första fastställs mycket generösa gränsbelopp i de förenklade reglerna som inte är beroende av eget kapital, anställning och verksamhet. Fysiska personer kan erhålla gränsbelopp som årligen överstiger deras del av aktiekapitalet. För det andra är möjligheten att överföra gränsbelopp av särskilt intresse för ägare till skalbolag och holdingbolag. Detta gör det

möjligt för dem att omvandla inkomst över tiden. För det tredje är definition av vad som avses med en aktiv ägare inte klart fastställd 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.