

3:12-reglernas roll i skattesystemet. *Igår, idag och i framtiden*

Håkan Selin

3:12-reglernas roll i skattesystemet

3:I2-reglernas roll i skattesystemet

*Igår, idag och
i framtiden*

Håkan Selin

SNS Förlag
Box 5629, 114 86 Stockholm
Telefon: 08-507 025 00
info@sns.se www.sns.se

SNS – Studieförbundet Näringsliv och Samhälle – är en oberoende ideell förening som genom forskning, möten och utbildning bidrar till att ledande beslutsfattare i näringsliv, politik och offentlig förvaltning kan fatta välgrundade beslut baserade på vetenskap och saklig analys. 265 ledande företag, myndigheter och organisationer är medlemmar i SNS.

3:12-reglernas roll i skattesystemet.

Igår, idag och i framtiden

Håkan Selin

© 2021 Författaren och SNS Förlag

Tryck: Books on Demand, Tyskland

ISBN 978-91-88637-67-3

INNEHÅLL

FÖRORD	7
SAMMANFATTNING	9
1 INLEDNING	15
2 HISTORIEN OM 3:12-REGLERNA	18
3 VÅRA NORDISKA GRANNAR	41
4 HUR BÖR INKOMSTER BESKATTAS?	49
5 KAPITALSKATTER, INVESTERINGAR OCH ENTREPRENÖRSKAP	65
6 VAD SÄGER DATA OM UTVECKLINGEN EFTER MILLENNIESKIFTET? EN BESKRIVANDE STUDIE	74
7 REFORMFÖRSLAG	91
8 AVSLUTANDE ORD	109
REFERENSER	110

Förord

I OCH MED skattereformen i början av 1990-talet kom beskattningen av arbete och kapital att skiljas från varandra. En så kallad dual inkomstbeskattning infördes i det svenska skattesystemet. På arbete kvarstod en progressiv statlig inkomstbeskattning, medan det på kapital infördes en enhetlig skattesats. Eftersom skattesatsen på kapital var betydligt lägre än marginalskatten på arbete (för dem med högre förvärvsinkomster) uppstod frågan om hur inkomster från arbete och kapital ska fördelas för aktörer som arbetar i eget bolag, så kallade fåmansbolag. De så kallade 3:12-reglerna för fåmansföretagare tillkom.

I den här rapporten av Håkan Selin, docent i nationalekonomi och verksam vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), ägnas stort utrymme åt historien bakom 3:12-reglerna. Vidare beskrivs empiriskt hur utdelningar, kapitalvinster och löneinkomster från 3:12-företagare utvecklats sedan millennieskiftet och jämförelser görs med den övriga befolkningen. Utifrån ekonomisk teori och empiri diskuteras politikens utformning, bland annat betydelsen av de skilda skattesatserna på arbete och kapital och om det finns alternativa modeller för att beskatta fåmansbolagsägare och möjligheten att införa sådana.

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt »Skatter i en globaliserad värld«.

Det är SNS förhoppning att rapporten ska bidra till ökad kunskap och diskussion om det svenska inkomstskattesystemet, där ju skillnaden i beskattning av arbete och kapital är en väsentlig byggsten.

För analys, slutsatser och förslag svarar rapportförfattaren. SNS som organisation tar inte ställning till dessa. SNS uppdrag är att initiera och presentera forskningsbaserade analyser av viktiga samhällsfrågor.

Forskningsprojektet följs av en referensgrupp med repre-

sentanter för ett tjugotal företag, myndigheter och organisationer. Från referensgruppen erhålls också finansieringen till projektet. SNS framför ett tack till referensgruppen, som består av AstraZeneca, Bostadsrätterna, Ekonomistyrningsverket, EQT, FAR, Investor, Konjunkturinstitutet, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Mellby Gård, Riksförbundet M Sverige, Skatterättsnämnden, Skatteverket, Spotify, Stora Enso, Swedish Private Equity & Venture Capital Association, Svenskt Näringsliv, Sveriges akademikers centralorganisation, Teknikföretagen, Tjänstemännens centralorganisation, Uniper och Vattenfall. Katarina Nordblom, professor i nationalekonomi vid Göteborgs universitet, ingår i referensgruppen som representant för SNS vetenskapliga råd.

Mats Tjernberg, professor vid Juridiska institutionen, Lunds universitet, och Magnus Henrekson, professor i nationalekonomi, Institutet för Näringslivsforskning (IFN), har vid akademiska seminarier kommenterat en tidigare version av rapporten. SNS tackar för värdefulla och konstruktiva kommentarer.

Författaren och SNS är också tacksamma för värdefulla synpunkter från Annette Alstadsæter, Rune Andersson, Johan Fall, Magnus Henrekson, Åsa-Pia Järliden Bergström, Seppo Kari, Katarina Nordblom, Jukka Pirttilä, Jan Södersten och Mats Tjernberg samt referensgruppens ledamöter.

Stockholm i augusti 2021

STEFAN SANDSTRÖM
Forskningsledare, SNS

Sammanfattning

SKATTEINTÄKTER UPPSTÅR INTE ur tomma intet. Att det finns något att beskatta – så kallade skattebaser – är en grundförutsättning. Sådana kommer av att folk arbetar, investerar och konsumerar. Skattebasernas storlek gynnas inte minst av framgångsrika entreprenörer och av välstånd som byggs upp i innovativa och produktiva miljöer. Beskattningen av arbete och kapital påverkar – tillsammans med en rad andra faktorer – Sveriges företagsklimat och internationella konkurrenskraft. Den som på ett seriöst sätt intresserar sig för välfärdens långsiktiga finansiering har all anledning att inte bara fundera på hur höga skatterna bör vara – minst lika viktigt är att fundera på *hur* olika inkomster bör beskattas, så att starka drivkrafter att skapa välstånd i möjligaste mån tillåts gå hand i hand med höga fördelningspolitiska ambitioner.

Det går att organisera inkomstbeskattningen på olika sätt. I ett renodlat *dualt inkomstskattesystem* beskattas arbetsinkomster progressivt (den genomsnittliga skatten stiger med inkomsten) medan kapitalinkomster beskattas med en proportionell så kallad platt skatt (den genomsnittliga skatten är konstant för alla inkomstnivåer). Duala skattesystem infördes på ett nydanande sätt i Sverige, Norge och Finland i början av 1990-talet. Mycket talar för att dual beskattning främjar den internationella konkurrenskraften för små öppna ekonomier med höga omfördelade ambitioner. I ett flexibelt dualt system kan skatten på den reala kapitalavkastningen hållas nere på en relativt låg nivå, samtidigt som arbetsinkomster, en mer orörlig skattebas, beskattas högre.

Men ett dualt inkomstskattesystem saknar inte problem. Kombinationen av höga marginalsatser på arbete och låga kapitalskatter skapar ekonomiska incitament att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster. Det gäller visserligen inte alla – vanliga löntagare har begränsade möjligheter att ägna sig åt sådan skattedriven

inkomstomvandling, då deras löner inte rapporteras av dem själva, utan av arbetsgivaren. Företagare, å andra sidan, och då i synnerhet aktiva fåmansbolagsägare som själva bestämmer över löner och utdelningar, har helt andra möjligheter. (Ett fåmansbolag är ett aktiebolag där fyra eller färre delägare äger aktier som motsvarar mer än hälften av rösterna i företaget.)

I frånvaro av regler som begränsar inkomstomvandlingen skulle fåmansbolagsägare helt kunna kringgå den progressiva skatten på arbetsinkomster genom att plocka ut en lämplig mängd utdelning istället för lön. Det skulle också finnas kraftiga incitament att i skattesyfte gå från att vara anställd till att vara bolagsägare. Ett dualt skattesystem där marginals-katten på arbete tydligt överstiger kapital-skatten förutsätter därför någon form av *klyvningsregler*, som reglerar hur mycket inkomst företagare får beskatta som arbets- respektive kapitalinkomst.

Syftet med denna rapport är att ge en allsidig belysning av det duala inkomstskattesystemet och klyvningsreglerna, som i folkmun har kommit att kallas 3:12-reglerna efter den lagparagraf de ursprungligen återfanns i. I en diskussion om det duala skattesystemet är klyvningsreglernas utformning avgörande: ju bättre vi kan utforma dessa regler, desto mer flexibelt kan vi beskatta arbets- och kapitalinkomster. De två inkomstslagen skiljer sig inte bara åt i hur känsliga de är för skatter, utan också i hur de är fördelade i befolkningen.

Med dåliga klyvningsregler kan det framstå som nödvändigt att beskatta arbets- och kapitalinkomster med samma nominella skattesatser, vilket medför en risk att »kakan att dela på« blir mindre. Med bra klyvningsregler kan den ekonomisk-politiska slutsatsen bli radikalt annorlunda, och vi kan beskatta kapital klart lägre än höga arbetsinkomster. 3:12-regelverket förtjänar därför att stå i förgrunden när inkomstskattens framtid diskuteras. I denna rapport diskuterar jag det duala skattesystemet och 3:12-reglerna ur flera perspektiv: historiska, teoretiska, empiriska och praktiska. Min förhoppning är att rapporten ska bidra till en breddad diskussion bland såväl forskare som en skatteintresserad allmänhet.

En fascinerande och lärorik historia

3:12-reglernas utveckling sedan 1991 – då vad som kallats »århundradets skattereform« genomfördes i Sverige – är en både fascinerande och lärorik historia, med påtaglig relevans för dagens utmaningar på området. I ett mycket sent skede av utredningsarbetet inför 1991 års reform insåg utredarna att ett glapp mellan marginals-katterna på arbete och kapital kräver preventiva regler mot inkomstomvandling. Därför infördes speciella regler för aktiva delägare i fåmansaktiebolag, det vill säga delägare som också arbetar i bolagen de äger. Upp till

ett gränsbelopp får aktiva delägare ta ut lågt beskattad utdelning, medan resterande utdelningar beskattas som inkomst av tjänst. Detta gränsbelopp erhöles genom att staten bestämde en schablonmässig kapitalavkastning. Om gränsbeloppet inte utnyttjades ett visst år kunde det sparas till nästa år.

I det ursprungliga regelverket från 1991 lades kraftiga restriktioner på hur stora lågt beskattade utdelningar fåmansbolagsägarna kunde ta ut, medan kapitalvinster vid en försäljning av aktierna var något mer gynnade. Under 1990-talet infördes den så kallade löneunderlagsregeln samt lättnadsregler för att förbättra skattesituationen för småföretagare, men en icke avsedd bieffekt av dessa lättnader var regelkrångel. Vid millennieskiftet var 3:12-reglerna starkt kritiserade – dels för att de fortfarande inte var tillräckligt generösa, dels för att de var krångliga att hantera för företagaren.

År 2006 genomfördes en ny reform, som innebar både regelförenklingar och väsentligt större möjligheter att ta ut utdelningar. Pendeln svängde nu ordentligt, och betydelsen av denna reform är svår att överskatta. För det första infördes en förenklingsregel, som gjorde det lättare att deklarerera för en majoritet av företagare. För dem som valde att deklarerera enligt huvudregeln gavs löneunderlagsregeln större tyngd. Under de efterföljande åren reformerades systemet i en ännu mer generös riktning, även om vissa åtgärder avsedda att begränsa skatteplanering infördes i början av 2010-talet. Sedan mitten av 2010-talet har mycket litet hänt på området.

Våra nordiska grannar

I en diskussion om inkomstskatten är det naturligt att vända blickarna mot Norge och Finland, som precis som Sverige införde duala skattesystem i början av 1990-talet. Även i Norge har utvecklingen sedan dess präglats av omfattande reformer av klyvningsreglerna. År 2006 tog Norge steget över till ett system där fåmansbolagsägars inkomster inte längre delas upp i arbets- och kapitalinkomster. I stället beskattas utdelningar från *alla* aktiebolag (oavsett ägarstruktur och ägarens aktivitetsgrad) som överstiger ett avdrag för normalavkastningen med en relativt hög skattesats som ungefärligen ligger på samma nivå som den högsta marginalskatten på arbete.

I jämförelse med Sverige och Norge utmärker sig Finland i ett intressant avseende: de finländska klyvningsreglerna har varit anmärkningsvärt stabila sedan början av 1990-talet. Det finländska regelverket omfattar alla aktieägare i onoterade bolag, oavsett aktivitetsgrad i företaget. En schablonmässig kapitalavkastning beräknas genom att multiplicera nettotillgångarna i bolaget med en klyvningsränta (för närvarande åtta procent). Stora mängder utdelningar inom detta gränsbelopp beskattas betydligt lägre än i Sverige.

Vad säger data?

I rapporten redovisar jag en deskriptiv studie som jag gjort med hjälp av registerdata från SCB för åren 2000–2018. De sparade gränsbeloppen har formligen exploderat sedan 2006. Utdelningar och kapitalvinster inom gränsbeloppet beskattas med en skattesats på 20 procent, och gränsbeloppen får sparas om de inte utnyttjas.

Utdelningarna från fåmansbolag har ökat kraftigt i två omgångar: först åren efter 2006 års reform, och sedan 2016–2017, då det fanns tecken på att skatterna på utdelningar skulle höjas. Före 2006 översteg summan av kapitalvinster summan av utdelningar, medan förhållandet har varit det motsatta efter 2006.

Ett intressant deskriptivt resultat är också att de genomsnittliga skatteintäkterna från fåmansbolagsdelägare ökade mer än intäkterna från övriga i befolkningen under 2010-talet. Förklaringen till detta är att medan arbetsinkomsterna i genomsnitt utvecklades på ett likartat sätt i de två grupperna, ökade kapitalinkomsterna snabbare bland fåmansbolagsägarna.

Bör vi reformera systemet – och i så fall hur?

I den bästa av världar uppmuntrar klyvningsreglerna till produktiva investeringar och entreprenörskap samtidigt som de försvårar improduktiv skatteplanering. Det nuvarande svenska systemet ger dessvärre vissa incitament till sådan skatteplanering. I synnerhet är den olikformiga skattebehandlingen mellan fåmansbolag (kvalificerade andelar) och onoterade flermansbolag (okvalificerade andelar) problematisk, eftersom företagare lägger ner ansträngningar på att vandra in och ut ur 3:12-reglerna. Det är också vanligt att peka på inkomstomvandling bland så kallade partnerbolag som ett legitimitetsproblem. Detsamma gäller för möjligheten att ackumulera schablonmässiga gränsbelopp via förenklingsregeln.

Men bilden ska samtidigt inte tecknas i alltför mörka färger. Den genomsnittliga skatteintäkten från fåmansbolagsägare har, som sagt, på senare år faktiskt ökat snabbare än från den övriga befolkningen.

Det kan vara frestande att försöka finna ett 3:12-regelverk som är *idealt* i någon specifik dimension, men däri ligger också en fara. I en konstruktiv diskussion om reformer måste värden som neutralitet, legitimitet, drivkrafter för entreprenörskap, motverkan av inkomstomvandling och enkelhet balanseras. I rapporten diskuterar jag tre mycket olika reformförslag: (I) »den enkla lösningen«, som avlägsnar behovet av 3:12-regler,

(2) en modifiering av det befintliga systemet och (3) ett helt nytt system, som skulle vara en variant av det nuvarande finländska systemet.

Det första förslaget är spektakulärt. Anta att vi skulle avskaffa den 20-procentiga statliga skatten på förvärvsinkomster samt utfasningen av jobbskatteavdraget. Anta vidare att vi skulle höja skatten på kapital, inklusive dubbelbeskattade utdelningar, till 35 procent. Då skulle den kombinerade bolags- och utdelningsskatten hamna på samma nivå som den högsta marginalskaften på arbete (inklusive arbetsgivaravgifter). Dessa skatteändringar skulle sammantaget utplåna incitamenten till inkomstomvandling, och 3:12-regelverket skulle därmed kunna avskaffas. Ett sådant system skulle uppvisa likheter med det nuvarande norska, där utdelningar över normalavkastningen beskattas med en skattesats som ungefärligen motsvarar den högsta marginalskaften på arbete.

En reform som möjliggör ett avskaffande av 3:12-reglerna skulle naturligtvis förenkla skattesystemet avsevärt, men skulle likväl kunna framstå som en pyrrhusseger i eftervärldens ögon. Ett skattesystem som knyter utdelningsskatten till den högsta marginalskaften på arbete lägger nämligen utomordentligt starka restriktioner på skattepolitiken, och flexibiliteten i beskattningen av olika sorters inkomster, som är det duala skattesystemets adelsmärke, går förlorad. I synnerhet finns en fara för att utdelningsskatterna hamnar på en för hög nivå, med inlåsnings effekter och skadlig skatteplanering som följd.

Ett andra reformförslag är att strama åt det befintliga 3:12-regelverket, en reform som skulle kunna balanseras med reducerade skattesatser på aktieutdelningar. Löneunderlagsreglerna ändras då på ett sådant sätt att skatteplanering i partnerbolag blir mindre attraktiv. Likaså minskar generositeten i förenklingsregeln. Fördelen med detta alternativ är att det inte är behäftat med samma praktiska problem som de övriga. Dessutom är konsekvenserna av enskilda parameterförändringar mer lättöverskådliga *ex ante* (på förhand) än vad som är fallet vid mer drastiska systemförändringar. Nackdelen är att denna reformväg inte erbjuder någon lösning på det mer grundläggande problem som uppstod i och med 1991 års reform: skillnaden i skattebehandling mellan kvalificerade andelar (som omfattas av 3:12-reglerna) och okvalificerade andelar (som inte omfattas av 3:12-reglerna) i onoterade bolag.

Ett tredje reformförslag, som förtjänar att allvarligt övervägas, är att införa klyvningsregler efter finländsk förebild. I Finland beräknas alltså gränsbeloppen utifrån värdet på nettotillgångarna i företagets balansräkning. Denna metod för att schablonmässigt bestämma delägarrens kapitalavkastning reflekterar i högre utsträckning bolagens faktiska aktivitet än den besläktade metod som utgjorde grundbulten i det svenska regelverket 1991–2005. Modellen skulle – precis som

i Finland – kunna tillämpas på alla delägare i onoterade bolag och därmed upplösa distinktionen mellan kvalificerade och okvalificerade andelar. Min bedömning är att detta enhetliga system – som i Finland varit robust i decennier – vore en signifikant förbättring för Sverige. Även denna modell skulle möjliggöra sänkta ägarskatter.

Om det hade gått att vrida klockan tillbaka till 1991 hade jag utan större tvekan rekommenderat det tredje förslaget – den finländska modellen. Att *idag* införa ett sådant system är emellertid långt ifrån praktiskt problemfritt. Förutom den typ av övergångskostnader som genomgripande reformer alltid för med sig (etablering av ny rättspraxis, oförutsedda konsekvenser med mera) finns här en särskild utmaning: hur ska vi hantera det faktum att en grupp aktieägare – alltså de som i dagsläget omfattas av 3:12-reglerna – med tiden har ackumulerat gigantiska gränsbelopp? Totalsumman av sparade gränsbelopp överstiger idag med råge 1 000 miljarder kronor. Sparade gränsbelopp kan betraktas som en rättighet att någon gång i framtiden betala skatt på utdelningar och kapitalvinster som inkomst av kapital, och det skulle i mångas ögon förefalla oetiskt att plötsligt nollställa dessa. Hur skulle man kompensera dem som kommer som nya till systemet om fler aktieägare ska omfattas av klyvningsreglerna? En övergång till ett finländskt inspirerat system, men sannolikt också det första reformförslaget, skulle därför i praktiken antagligen kräva fleråriga övergångsregler.

Oavsett om vi väljer att avskaffa, vidareutveckla eller radikalt reformera de nuvarande klyvningsreglerna står åtminstone en sak klar: en politisk diskussion om inkomstskatten som förhåller sig till 3:12-frågan som en bisak, eller som ett snävt tekniskt problem lämpligt att delegeras till snillrik expertis, är en återvändsgränd. Frågan om hur vi beskattar arbets- och kapitalinkomster är alldeles för viktig för det.

I. Inledning

INKOMSTSKATTENS NIVÅ OCH struktur har långtgående konsekvenser inte bara för drivkrafterna att arbeta, spara och starta företag, utan också för fördelningen av inkomster. Det går att organisera inkomstbeskattningen på olika sätt. I ett renodlat *dualt inkomstskattesystem* beskattas arbetsinkomster progressivt, medan kapitalinkomster belastas med en proportionell så kallad platt skatt. Ett sådant skattesystem infördes på ett nydanande sätt i Sverige, Norge och Finland i början av 1990-talet. Många andra länders skattesystem uppvisar idag inslag av dual inkomstskatt – till exempel har Tyskland en platt skatt på utdelningar.

Mycket talar för att dual beskattning är en bra idé för små öppna ekonomier med höga omfördelande ambitioner. Skatten på den reala kapitalavkastningen kan i ett flexibelt dualt system hållas nere på en rimlig nivå, samtidigt som arbetsinkomster, en mer orörlig skattebas, beskattas högre.

Det finns dock en hake. Kombinationen av höga marginalskatter på arbete och låga kapitalskatter skapar ekonomiska drivkrafter att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster. Men inte för alla. Vanliga löntagare har nämligen begränsade möjligheter att ägna sig åt sådan skattedriven *inkomstomvandling*, då deras löner inte rapporteras av dem själva, utan av arbetsgivaren. Företagare, å andra sidan, och då i synnerhet aktiva fåmansbolagsägare som själva bestämmer löner och utdelningar, har helt andra möjligheter.

I frånvaro av regler som begränsar inkomstomvandling skulle fåmansbolagsägare helt kunna kringgå den progressiva skatten på arbetsinkomster genom att ta ut en lämplig mängd utdelning i stället för lön. Det skulle också finnas extrema incitament att i skattesyfte gå från att vara anställd till att vara bolagsägare. Ett dualt skattesystem, där marginalskatten på arbete tydligt överstiger kapitalskatten, förutsätter därför nå-

gon form av *klyvningsregler*, som reglerar hur mycket inkomst företagare får beskatta som arbets- respektive kapitalinkomst.

Men bygger inte denna problembeskrivning på en inskränkt syn på företagare som skatteplanerare? Nej, självklart inte. Medvetenhet om problemet med inkomstomvandling är inte samma sak som en ensidig föreställning om att alla företagare är skattesmitare. Tvärtom finns det kanske synnerliga skäl just för dem som är intresserade av gynnsamma villkor för företagande, till exempel låga kapitalskatter, att engagera sig för robusta och väl utformade klyvningsregler.

Klyvningsregler kan, starkt förenklat, utformas på två sätt. Det första alternativet – normallönemodellen – går ut på att staten bestämmer en schablonmässig löneinkomst för den aktiva fämansbolagsdelägaren. Denna beskattas som arbetsinkomst, medan resten beskattas som kapital. Det andra alternativet – normalavkastningsmodellen – innebär att staten tvärtom bestämmer en schablonmässig kapitalavkastning. Denna beskattas som kapital, medan resten beskattas som arbetsinkomst.

När det duala skattesystemet infördes i Sverige 1991 utformades klyvningsreglerna enligt normalavkastningsmodellen. I folkmun kom regelverket att kallas »3:12-reglerna«, och det har gett upphov till en följetong utan motsvarighet i svensk skattepolitisk debatt.¹ 3:12-reglerna har tidvis varit utskällda från främst företagarehåll, och de har också reformerats på ett djupgående sätt efter 1991.

Syftet med denna rapport är att anlägga vidare perspektiv på 3:12-reglerna än vanligt. I en diskussion om det duala skattesystemet är nämligen klyvningsreglernas utformning av grundläggande vikt: ju bättre vi kan utforma dessa regler, desto mer flexibelt kan vi beskatta arbets- och kapitalinkomster. Med dåliga klyvningsregler kan det framstå som nödvändigt att beskatta arbets- och kapitalinkomster med samma nominella skattesatser. Med bra klyvningsregler kan den ekonomisk-politiska slutsatsen bli radikalt annorlunda. Det är därför naturligt att 3:12-regelverket står i förgrunden när inkomstskattens framtid diskuteras. Jag kommer att diskutera frågan ur ett flertal aspekter: historiska, teoretiska, empiriska och praktiska. Rapporten utmynnar i en diskussion om reformvägar framåt.

Det sägs ofta att 3:12-reglerna är krångliga och svårbegripliga. Det är för all del sant. Men jag vill påstå att det inte bara är därför som 3:12-reglerna är ett svåranalyserat skattepolitiskt område. På ett plan finns en samsyn om att reglerna har ett preventivt syfte: att förhindra inkomstomvandling. Men utöver det finns en påtaglig brist på konsensus om vad regelverket bör åstadkomma, och om målsättningarna med eventuella reformer.

Vid 3:12-regelverkets födelse var *neutralitet* en stark ledstjärna. Idén var att skattesystemet ska vara så neutralt som

1. Beteckningen 3:12-reglerna kommer av att reglerna först återfanns i 3 § 12 momentet i den gamla lagen om statlig inkomstskatt, SIL. Numera finns dessa bestämmelser i inkomstskattelagens 56:e och 57:e kapitel.

möjligt vad gäller olika sorters investeringar – alltså oberoende av finansierings- eller organisationsform.² Neutralitets- och likformighetssträvan motiverades inte bara utifrån ett rättviseperspektiv (likabehandling), utan också utifrån ekonomisk effektivitet (individers val ska snedvridas så lite som möjligt av skatter). När regelverket sedan reformerades i mitten av 00-talet var *legitimitet* ett nyckelord. Det fanns då starka röster inom näringslivet som menade att de restriktiva reglerna för utdelningar var orimliga ur legitimitetssynpunkt. Vidare var en vanlig politisk motivering för mer generösa 3:12-regler att de ska *gynna entreprenörskap och företagande*. Samtidigt har 3:12-reglerna haft till uppgift att upprätthålla legitimitet i en annan dimension: likabehandling mellan anställdas och företagares löner. Slutligen är *enkelhet* ett värde som ofta lyfts fram i diskussionen, ur både företagarens och lagstiftarens perspektiv.

Så hur kan då en lyckad reform på 3:12-området se ut? Det är inte helt lätt att säga, eftersom olika målsättningar lätt hamnar i konflikt med varandra. Ett system som uppfyller strikta krav på neutralitet med avseende på marginella investeringar kan till exempel föra med sig negativa konsekvenser för entreprenörskap. Ett system som i hög grad försöker likställa skatter på arbets- och kapitalinkomster kan ha förödande konsekvenser i en rad andra avseenden. Likaså kan regelförenklingar (till exempel i form av starkt schabloniserade regler) i många fall leda till försämrade villkor för grupper av företagare och därmed bristande legitimitet.

Det ligger en frestelse och fara i att försöka finna ett system som är *idealt* i någon specifik dimension. I en konstruktiv diskussion om det duala skattesystemet och 3:12-reglerna som syftar till att skapa välbefinnande och trygga välfärdens framtida finansiering, måste målsättningar som neutralitet, legitimitet, drivkrafter för entreprenörskap och enkelhet *balanseras*.

Rapporten är strukturerad på följande sätt. I kapitel 2 berättar jag den fascinerande historien om det svenska 3:12-regelverkets framväxt, varpå jag i kapitel 3 gör en utblick mot Norge och Finland. I kapitel 4 och 5 lyfter jag blicken från 3:12-reglerna och gör en mer allmän översikt av teoretiska frågor om skatter på arbets- och kapitalinkomster. I kapitel 6 redovisar jag sedan en deskriptiv empirisk studie om 3:12-företagarna som gjorts med hjälp av mikrodata från SCB för åren 2000–2018. I kapitel 7 diskuterar jag slutligen möjliga inriktningar på framtida reformer.

2. Trots idealet om neutralitet förblev emellertid även efter 1991 års reform lånefinansierade investeringar skattemässigt gynnade.

2. Historien om 3:12-reglerna

SKATTESYSTEM VÄXER VANLIGEN fram organiskt – och historiska tillfälligheter är ofta avgörande. Jag kommer därför att i detta kapitel redogöra för det svenska duala skattesystemet och de unika svenska 3:12-reglerna genom att göra en historisk exposé.

Situationen före »århundradets skattereform«

Under decennierna efter andra världskriget ökade det svenska skattetrycket kraftigt – en utveckling som givetvis gick hand i hand med välfärdsstatens framväxt. Mellan 1945 och 1990 ökade skattekvoten, det vill säga skatternas andel av bruttonationalprodukten, från 18 till 50 procent.³ Och när 1950- och 60-talens rekordår övergick i låg tillväxt och stagflation på 1970-talet kom det svenska skattesystemet att diskuteras alltmer.

I vida kretsar kritiserades skattesystemet för att ge alltför goda incitament till skatteplanering och alltför svaga drivkrafter till arbete och sparande. Även samhällsdebattörer som var anhängare till det dåvarande skattetrycket – eller som rent av förespråkade ännu högre skattenivåer – uttryckte missnöje med skatternas *struktur*. År 1978 menade socialdemokraten och ekonomipristagaren Gunnar Myrdal i en ofta citerad passus att skattesystemet gjort svenskarna till ett »folk av fifflare« (Myrdal, 1978). I slutet av 1970-talet låg de högsta marginalskatterna kring 85 procent, men olika former av avdrag – i synnerhet ränteavdrag – minskade den beskattningsbara inkomsten. Följaktligen var det inte särskilt lönsamt för folk att jobba, men desto mer lönsamt att lånefinansiera bostäder.⁴

3. Ekonomifakta.se, »Skattetrycket«, <https://www.ekonomifakta.se/fakta/skatter/skattetryck/skattetrycket-historiskt>.
4. Till saken hör också att inflationen på 1970-talet var väsentligt högre än den är idag, vilket i praktiken innebar en kraftig subvention vid köp av bostad. Myrdal (1978, s. 497) uttryckte saken på följande sätt: »Men vid prisinflation skapas möjligheter till spekulationsvinster i stor skala. Det lönar sig då att förvärva realkapital som kan väntas stiga i pris, och att belåna detta till den låga eller rentav negativa realränta, som råder vid pågående prisinflation, och kunna räkna med att dessutom den reala skuldbördan stadigt sjunker. Ett »skattetänkande« är en given följd, och detta leder – vid sidan av de orättvisa fördelningsverkningarna – till en irrationell resursallokering.«

Under 1980-talet präglades således det svenska skattesystemet av höga nominella skattesatser kombinerat med rika avdragsmöjligheter.⁵ Det går också att uttrycka det som att Sverige hade höga skattesatser, men smala skattebaser. Även om de högsta marginalskatterna gradvis sänktes något under 1980-talet – och avdragen för skuldräntor stramades åt i mitten av decenniet – bestod dessa problem mot slutet av 1980-talet.

På företagsbeskattningens område hade staten under efterkrigstiden haft ambitionen att styra företags investeringar, ofta av konjunkturskäl. Tanken var att företagen skulle stimuleras till konsolidering (i form av sammanslagningar). Genom höga nominella skattesatser och generösa möjligheter att skapa obeskattade reserver uppmuntrades företagsägare att återinvestera vinstmedel i sina bolag. Detta system kritiserades med tiden inte bara för dess komplexitet, utan också för dess påstådda samhällsekonomiska ineffektivitet (Södersten och Ysander, 1984, Agell m.fl., 1995, kap. 4). I denna diskussion var »inlåsnings effekter« ett nyckelbegrepp: vinstmedel låstes in i företagen med farhågan att investeringar inte gjordes där avkastningen var som störst.

I slutet av 1980-talet var den svenska personliga inkomstbeskattningen helt individbaserad. Såväl arbets- som kapitalinkomster beskattades på individnivå, alltså inte på hushållsnivå. Sambeskattningen av makars arbetsinkomster avskaffades redan 1971, och sambeskattning av kapitalinkomster upphörde 1987. Ett viktigt undantag utgjordes emellertid av förmögenskatten, som förblev hushållsbaserad fram till dess avskaffande 2007.

Arbets- och kapitalinkomster beskattades tillsammans enligt en progressiv skala. Men det innebar inte att alla kapitalinkomster beskattades likformigt. Såsom brukligt är i så kallade heltäckande skattesystem, det vill säga skattesystem där alla inkomstkällor klumpas samman, fanns det åtskilliga undantag och asymmetrier. Exempelvis berodde skatten på realiserade kapitalvinster på hur länge individen hade ägt tillgången i fråga – skattesatserna varierade mellan 12 och 80 procent (Jacob, 2018). Och den implicita inkomsten från en ägd bostad beräknades progressivt, innan denna kapitalinkomst adderades till den taxerade inkomsten. Marginalskatterna var höga, även för medelinkomsttagare.

Den höga inflationen på 1980-talet i kombination med generösa avdragsregler gjorde det förmånligt att lånefinansiera fastigheter och varaktiga konsumtionsvaror, särskilt efter det att kreditmarknaderna avreglerats vid mitten av decenniet. Däremot missgynnade skattesystemet bank- och aktiesparande. Det var mot denna problembild som systemet reformerades.

5. Den *nominella skattesatsen* är den skattesats som anges i lagstiftningen och som tillämpas på det underlag som reglerna säger ska beskattas. Den *effektiva skattesatsen* är skatten i relation till den verkliga inkomsten i ekonomisk mening, alltså efter det att hänsyn har tagits till avdrag. Med en hög nominell skattesats, men med rika avdragsmöjligheter, kan den effektiva skattesatsen vara låg.

Skattereformen och 3:12-reglernas tillkomst

Två dagar före Berlinmurens fall, den 7 november 1989, meddelade den dåvarande socialdemokratiska statsministern Ingvar Carlsson och finansministern Kjell-Olof Feldt att en överenskommelse träffats med Folkpartiet om en bred skattereform (Johnson, 2019). Reformen, som genomfördes åren 1990–91, lanserades som »århundradets skattereform«. Såväl personliga inkomstskatter, bolagsbeskattning som varubeskattning (moms) förändrades i flera avseenden radikalt. Reformen föregicks av fyra stora separata offentliga utredningar som involverade flera av den tidens ledande skatteexperter. En vägledande princip var *neutralitet*: skattesystemet bör inte snedvrider individers val mellan olika aktiviteter och investeringar. Denna idé är nära besläktad med principen om *likformighet*: olika typer av inkomster och aktiviteter bör beskattas på ett likartat sätt.

År 1991 infördes ett *dualt inkomstskattesystem*, det vill säga separat beskattning av arbets- och kapitalinkomster. Som jag ska återkomma till motiverades denna separation paradoxalt nog av en strävan efter likformighet. Enligt reformens intentioner skulle alla kapitalinkomster – såväl positiva som negativa sådana – beskattas likformigt till en *proportionell* skattesats. Skattesatsen sattes till 30 procent av den nominella avkastningen från alla möjliga tillgångsslag: aktieutdelningar, ränteinkomster, implicit avkastning från fastigheter och så vidare.⁶ Omvänt skulle även ränteavdrag göras mot den 30-procentiga skattesatsen. Sammanfattningsvis ledde reformen till att det blev mer förmånligt att investera i aktier och spara på banken, medan ränteavdragen blev mindre generösa (Agell m.fl., 1995).

Marginalskatten på arbetsinkomster sänktes ordentligt för de flesta skattebetalare, men allra mest för dem med höga inkomster. På det retoriska planet var »hälften kvar« en viktig paroll för reformens tillskyndare. Tanken var att majoriteten av skattebetalare endast skulle betala en kommunalskatt om cirka 30 procent (minus ett grundavdrag vid låga inkomster), medan den översta tiondelen även skulle betala en statlig inkomstskatt om 20 procent på förvärvsinkomster som översteg en viss gräns. Den högsta marginalskatten på arbetsinkomster kom alltså att uppgå till cirka 50 procent.⁷

»Århundradets skattereform« skapade ett signifikant gap mellan den högsta marginalskatten på förvärvsinkomster och den lägre skattesatsen på utdelningar och kapitalvinster. Skatteklyftan mellan löneuttag och utdelningar berodde inte enbart på de direkta skattesatserna på arbets- och kapitalinkomster, utan även på så kallad förstaledsbeskattning (bolagsskatt och arbetsgivaravgifter), något som utvecklas i faktaruta 2.1. Som jag berörde i inledningen ger ett sådant gap upphov till

6. Den nya fastighetsskatten sattes så att den skulle motsvara 30 procent av den implicita nominella avkastningen från fastigheten.
7. Det ska emellertid framhållas att »hälften kvar« var just en retorisk figur. Den effektiva marginalskatten på arbete omfattar även arbetsgivaravgifter och konsumtionsskatter. Om man tar hänsyn till sådana *indirekta* skatter på arbete fick individen även efter 1991 behålla väsentligt mindre än 50 öre av varje ytterligare intjänad krona.

rika möjligheter till skatteplanering: höginkomsttagare som har möjlighet att fritt klassificera inkomster som kapitalinkomster kan – i frånvaro av specialregler – helt kringgå den statliga inkomstskatten på förvärvsinkomster. Medan senare utredningar om 3:12-reglerna ofta varit mastodontlika, var resonemangen i RINK (Reformerad inkomstbeskattning, ett av betänkandena i förarbetena till 1991 års reform) anmärkningsvärt koncisa (SOU 1989:33, del 2, s. 141–148). Den givna utgångspunkten var att avkastning från fåmansbolag ska beskattas likformigt med andra typer av kapitalavkastningar.

Att 3:12-reglerna behandlas kortfattat i RINK:s betänkande verkar ha en naturlig förklaring. Enligt den historieskrivning som ges i Sven-Olof Lodins memoarer upptäcktes dilemmat med inkomstomvandling synnerligen sent i utredningsarbetet inför skattereformen, »i själva verket så sent att utredningsarbetet i övrigt var avslutat» (Lodin, 2009, s. 115). Lodin ingick i en liten arbetsgrupp kopplad till RINK som fick tio (!) arbetsdagar på sig att föra fram ett förslag till regelverk ämnat att förhindra inkomstomvandling på bästa sätt. Under denna tidspress hade arbetsgruppen att behandla ekonomisk-politiska frågor av gigantiska proportioner.

En första avgörande fråga var: Vilka aktieägare bör omfattas av klyvningsreglerna? Gruppen kom fram till att reglerna skulle omfatta *aktiva fåmansbolagsägare*. Några andra alternativ tycks inte ha övervägts. Reglerna skulle omfatta dem som innehar kvalificerade andelar i fåmansbolag. Ett fåmansbolag definieras utifrån sin ägarstruktur,⁸ och en andel är kvalificerad om delägaren i betydande omfattning är verksam i företaget.

En andra fråga var: Borde en normallönemodell eller en kapitalavkastningsmodell tillämpas? Staten kan ju inte i det enskilda fallet observera vilka av företagarens inkomster som är att betrakta som genuina löneinkomster och vilka inkomster som är avkastning på satsat kapital. Antingen löneinkomsten eller kapitalavkastningen måste bestämmas schablonmässigt. Normallönemodellen går ut på att staten bestämmer en schablonmässig löneinkomst för den aktiva fåmansbolagsdelägaren. Denna beskattas som arbetsinkomst, medan resten beskattas som kapital. Normalavkastningsmodellen däremot innebär att staten bestämmer en schablonmässig kapitalavkastning. Denna beskattas som kapital, medan resten beskattas som arbetsinkomst. RINK kom att förespråka kapitalavkastningsmodellen.

En tredje nyckelfråga, efter valet av kapitalavkastningsmodellen, var: Hur ska gränsbeloppen (normalavkastningen) bestämmas? RINK:s förslag blev att gränsbeloppet skulle erhållas genom att multiplicera anskaffningsvärdet på aktiekapitalet med en klyvningsränta. Utredaren menade att »gränsen för normalt beskattad utdelning bör anknytas till den skattskyldiges anskaffningsvärde för aktierna eftersom detta motsvarar det belopp den skattskyldige satsat i aktierna och som skulle

8. Numera är kriteriet att fyra eller färre äger minst 50 procent av andelarna i bolaget, men enligt 1991 års praxis definierades fåmansföretag som företag där mer än hälften av aktierna eller andelarna kontrolleras av högst 10 personer (anhöriga räknades precis som idag som delägare).

FAKTARUTA 2.1. MARGINELL BESKATTNING AV
LÖNEINKOMST RESPEKTIVE UTDELNINGAR
ENLIGT 1991 ÅRS REFORM

Löneinkomst: Om en fåmansbolagsägare tar ut en lön över taken i socialförsäkringssystemen är arbetsgivaravgiften τ_A en ren skatt. En ägare som betalar ut en vinstkrona till sig själv som lön ökar inte den beskattningsbara inkomsten med en krona, utan med $\frac{1}{1+\tau_A}$ kronor. Om den personliga marginalskatten, det vill säga summan av kommunal och statlig skatt (och numera utfasning av jobbskatteavdraget), uppgår till τ_p , får individen behålla $\frac{1-\tau_p}{1+\tau_A}$ av den ytterligare vinstkronan efter skatt. Marginalskatten är således $1 - \frac{1-\tau_p}{1+\tau_A} = \frac{\tau_A+\tau_p}{1+\tau_A}$.

Utdelning: Den delägare som tänker ta ut en vinstkrona som utdelning måste först betala bolagsskatten τ_c . Utdelningen beskattas därefter till skattesatsen τ_D . Delägaren behåller alltså $(1-\tau_c)(1-\tau_D)$. Marginalskatten är sålunda $1 - (1-\tau_c)(1-\tau_D) = \tau_c + \tau_D - \tau_c\tau_D$.

Tillgångar i onoterade aktiebolag var undantagna förmögenhetsskatt.

gett normalt beskattad avkastning om det i stället placerats t.ex. i bank« (SOU 1989:33, del 2, s. 144).

RINK:s förslag kom i allt väsentligt att klubbas igenom i riksdagen.⁹ Man brukar än idag referera till detta regelverk som »3:12-reglerna« efter den lagparagraf som det ursprungligen återfanns i.

Realiserade kapitalvinster som översteg gränsbeloppet för avyttringar av andelar i fåmansaktiebolag kom att behandlas förmånligare än utdelningar. Hälften skulle beskattas som inkomst av tjänst och hälften som utdelningar. RINK resonerade på följande sätt:

Den erforderliga extrabeskattningen [av kapitalvinster] är dock lägre än för aktieutdelning eftersom 100 kr. i företagsbeskattade eller företagsobeskattade vinstmedel ökar försäljningspriset för bolaget med mindre än 100 kr. och eftersom uttag i form av reavinst medför vissa komplikationer och kostnader för den skattskyldige. Extrabeskattningen av reavinster bör därför understiga extrabeskattningen av överskjutande utdelning med hänsyn till målsättningen att berörda aktieägare skall särbehandlas i minsta möjliga utsträckning. (s. 146)

Även om regelsystemet byggde på till synes enkla principer framgår det av propositionen att flera remissinstanser befarade att de av RINK föreslagna reglerna skulle bli komplicerade att tillämpa.¹⁰ En genuin svårighet låg i att bestämma vilka delägare som skulle beröras av 3:12-reglerna. Regeringen slog fast att de »särskilda reglerna skall endast tillämpas om den skattskyldige eller någon närstående har varit verksam inom företaget i sådan omfattning att hans [sic] arbetsinsats

10. Även före 1991 års reform fanns ett särskilt regelverk för att förhindra skatteplanering bland fåmansbolag. Den rabatterade kapitalvinstskatten på långa aktieinnehav gav incitament till sådan skatteplanering.
- a. Ett ovillkorat aktieägartillskott görs av en eller flera aktieägare genom att tillföra kapital till bolaget utan något villkor gentemot övriga aktieägare om att få tillbaka pengarna i framtiden.
- b. En takregel för utdelningar infördes först 2012. Takreglerna berör inte särskilt många, men är ändå viktiga, eftersom den grupp som berörs tar ut stora kapitalvinster respektive utdelningar.

FAKTARUTA 2.2. 1991 ÅRS 3:12-REGLER FÖR UTDELNINGAR OCH KAPITALVINSTER FRÅN FÅMANSAKTIEBOLAG

Kapitalunderlag (omkostnadsbelopp) = anskaffningsvärdet av aktierna i bolaget + ovillkorade aktieägartillskott.^a

Klyvningsränta = statslåneräntan (riskfria räntan) + risktillägg.

Gränsbelopp = klyvningsränta × kapitalunderlag + sparade gränsbelopp (uppräknade med en uppräkningsränta).

Utdelningar och kapitalvinster inom gränsbeloppet beskattas som inkomst av kapital.

Överskjutande utdelningar, det vill säga utdelningar över gränsbeloppet, beskattas som inkomst av tjänst.

Exempel: År 1991 var statslåneräntan cirka 11 procent och risktillägget 5 procentenheter, vilket innebär en klyvningsränta på cirka 16 procent. En person som investerat 100 000 kronor i ett fåmansbolag kunde alltså maximalt beskatta utdelningar uppgående till 16 000 kronor som kapitalinkomst.

Kapitalvinster: Enligt 1991 års regler skulle hälften av de kapitalvinster som översteg gränsbeloppet beskattas som inkomst av tjänst, och hälften som inkomst av kapital – den så kallade hälftindelningen.

Takregel: Maximalt 100 (pris)basbelopp (BB) av kapitalvinsten skulle beskattas som inkomst av tjänst. Exempel: Anta att en delägare säljer andelar för 300 BB och att det inte finns något gränsbelopp att utnyttja. Då ska först kapitalvinsten delas på hälften, vilket innebär att 150 BB ska tjänstebeskattas och 150 BB ska beskattas som kapital. Men eftersom takbeloppet är 100 BB, ska i slutändan 200 BB beskattas som kapital och 100 BB beskattas som inkomst av tjänst.

Någon motsvarande takregel fanns inte för utdelningar.^b

Detta regelverk finns i allt väsentligt kvar som en del av huvudregeln i nuvarande 3:12-regler, och kallas numera för det kapitalbaserade utrymmet. Hälftindelningen för kapitalvinster finns dock inte längre.

har haft en påtaglig betydelse för vinstgenereringen» (prop. 1989/90:110, s. 468).

Undantag skulle göras om »utomstående äger minst 30 % av aktierna» (s. 468). Då blir nämligen risken för inkomstomvandling mindre, eftersom utdelningar tillfaller alla ägare. Denna regel, som fortfarande finns kvar, kallas *utomstående-regeln*. På detta område fanns – och finns alltså – väsentliga gränsdragningsproblem. Det har dock via ett antal rättsfall vuxit fram en praxis för hur utomståenderegeln ska tillämpas (se Tjernberg, 2018, avsnitt 4.11).

Utvecklingen under 1990-talet: löneunderlagsregeln, lättnadsregler och regelkrångel

År 1994 tillkom lönesummeregeln som en del av 3:12-regelverket. Den innebär att delägarna får lägga till en viss andel av lönesumman i bolaget (exklusive ägarnas egna löner) till det omkostnadsbelopp som gränobeloppet beräknas utifrån. Motiven till lönesummeregeln framgår av förarbetena (prop. 1993/94:234, s. 88–95). Bildtregeringen motiverade lönesummeregeln med att den var en uppmuntran till sysselsättningsstillväxt i små och medelstora företag. Regeringen avfärdade först idén att höja klyvningsräntan för att åstadkomma detta:

En svaghet med en lösning som uteslutande beaktar schablonmässig avkastning på det i verksamheten investerade kapitalet är emellertid att andra faktorer som höjer kapitalavkastningen, t.ex. företagarens idéer och företagsledande förmåga inte beaktas. I ett företag med anställda höjer även dessa avkastningen på kapitalet, bl.a. genom att kapitalet utnyttjas mer och effektivare. Om hänsyn skulle tas till sådana effekter måste räntesatsen variera mellan de olika faktorer som höjer kapitalavkastningen. Detta är dock praktiskt omöjligt. En bättre lösning är att andra avkastningshöjande faktorer beaktas på ett direkt sätt. Såvitt gäller företagsledarkapaciteten är mätproblemen uppenbara. Däremot finns möjlighet att beakta förekomsten och betydelsen av anställda genom att man vid bestämmandet av det kapitalinkomstbehandlade utrymmet tar viss hänsyn till utbetalade löner. (prop. 1993/94:234, s. 88)

Ett problem med en enhetlig och schablonmässigt bestämd normalavkastning som är lika för alla är att den inte tar hänsyn till att kapitalavkastning både *ex ante* (på förhand) och *ex post* (i efterhand) kan skilja sig mellan olika verksamheter. Den beror inte minst på hur mycket risk företagaren är villig att

utsätta sig för. Tanken med lönesummeregeln är att öka precisionen i gränsbeloppet, så att det kommer närmare den enskilda företagarens förväntade avkastning. Regeringen menade att ökad sysselsättning i små företag innebär betydande risker, vilket driver upp den riskpremie som företagaren kräver för att genomföra en investering, och att detta motiverade ett högre gränsbelopp i företag med många anställda – en idé som senare skulle få stor betydelse i 2006 års reform.

Lönesummeregeln i 1994 års tappning, som beskrivs i detalj i faktaruta 2.3, förde inte med sig några dramatiska skattelättnader för fåmansbolagsägarna. Dels behövde delägarna uppfylla ett högt ställt löneuttagskrav, dels ökade lönesumman löneunderlaget med endast 10 procent under denna period. Lönesummeregeln tillkomst 1994 var emellertid av principiellt viktig betydelse för 3:12-reglernas fortsatta utveckling. Två byggstenar har blivit bestående. Den första är att gränsbeloppen fortfarande beror på *lönesumman i företaget*. Den andra är att det alltjämt finns ett *löneuttagskrav* som delägaren måste uppfylla för att få använda lönesummeregeln. Vid detta löneuttagskrav ökar kraftigt (och diskontinuerligt) det belopp som får beskattas som kapitalinkomst.

På ett principiellt plan avvek lönesummeregeln och dess löneuttagskrav från den normalavkastningsmodell som Sve-

FAKTARUTA 2.3. LÖNESUMMEREGELN I 1994 ÅRS TAPPNING

Löneunderlag = $10\% \times (\text{lönesumman i företaget exklusive delägarnas löner} - 10 \text{ prisbasbelopp})$.

Gränsbelopp = $\text{klyvningsränta} \times (\text{anskaffningsvärde av aktierna i bolaget} + \text{löneunderlag}) + \text{sparade gränsbelopp uppräknade med en uppräkningsränta}$.

Endast de delägare som uppfyllde ett *löneuttagskrav* fick lägga till löneunderlaget till kapitalunderlaget.

Löneuttagskrav 1994: $1,5 \times \text{lönen för den högst avlönade anställda som inte är delägare}$.

År 1997 justerades lönesummeregeln i mer generös riktning, och löneunderlaget utgjorde då 70 procent (i stället för 10 procent) av lönesumman (med ett avdrag för 10 basbelopp). Dessutom sänktes lönekravet från 1,5 till 1,2 gånger den högst avlönade anställdes lön. År 2006 kom en mer genomgripande förändring (se nästa avsnitt).

rige hade börjat tillämpa 1991. Löneuttagskravet är nämligen till viss del beslätktat med *normallönemodellen*, där staten bestämmer en schablonmässig lön och där resten av företagarens inkomster beskattas som kapital. Särskilt efter 2006, då lönesummeregeln kraftigt expanderade och de som uppfyllde löneuttagskravet kunde tillgodogöra sig stora gränsbelopp, går det att diskutera om inte de svenska klyvningsreglerna i själva verket ligger närmare en normallönemodell.

Lönesummeregeln brukar numera kallas för löneunderlagsregeln.

Under 1990-talet pågick en livlig debatt om dubbelbeskattningen av aktier. Bolagsvinster beskattas nämligen i två led – först med bolagsskatt i företaget och sedan med utdelningsskatt i delägarens händer.¹¹ På detta sätt blir skatten på avkastningen från aktier högre än på till exempel banksparande, vilket många anser strider mot likformighetsprincipen. Det finns dock argument för dubbelbeskattning, och jag återkommer till detta problemkomplex i kapitel 5.

Bildtregeringen avskaffade dubbelbeskattningen 1994 genom att slopa utdelningsskatten och kraftigt sänka kapitalvinstskatten på aktier. Dubbelbeskattningen gjorde emellertid en snabb återkomst redan året därpå, direkt efter det socialdemokratiska maktövertagandet.¹² Men frågan om dubbelbeskattningens vara eller icke-vara var långt ifrån avgjord, och 1997 genomfördes en selektiv lindring av ägarbeskattningen. Syftet var att rika skattesänkningen mot små och medelstora företag. Den omfattade *alla onoterade bolag* – oberoende av ägarstruktur.

Delägare i onoterade bolag fick möjlighet att varje år beräkna ett så kallat *lättnadsutrymme* enligt samma principer som gränsbeloppet i 3:12-reglerna, alltså utifrån det satsade kapitalet och ett tillägg för löneunderlaget. Lättnadsutrymmet erhöles genom att multiplicera gränsbeloppet med 65 procent av statslåneräntan. Utdelningar inom lättnadsutrymmet var helt skattefria på ägarnivå, och outnyttjade lättnadsutrymmen kunde sparas till kommande år. I likhet med gränsbeloppet i 3:12-reglerna kunde det sparade lättnadsutrymmet även användas för att sänka kapitalvinstskatten när andelarna avyttrades.¹³

BEK (beskattat eget kapital)-modellen för fåmansbolagsbeskattning var föremål för diskussion bland skatteexperter på 1990-talet. I BEK-modellen beräknas delägarens kapitalunderlag utifrån skillnaden mellan beskattade tillgångar och skulder i företagets balansräkning. Detta kapitalunderlag multipliceras sedan med en klyvningsränta. Den viktiga principiella skillnaden mellan det svenska 3:12-regelverk som beskrivs i faktaruta 2.1 och BEK-modellen är att gränsbeloppet inte bara beror på det insatta aktiekapitalet, utan även på ett med tiden upparbetat eget kapital i företaget. En företagare som ökar nettotillgångarna i företaget kan med BEK-modellen

11. Jag lägger ingen värdering i begreppet dubbelbeskattning. Att inkomster beskattas i flera led är ett vanligt inslag i moderna skattesystem. Arbetsinkomster beskattas först hos arbetsgivaren (arbetsgivaravgifter), sedan hos löntagaren (inkomstskatt), och därefter när individen konsumerar inkomsten (moms).
12. Den kraftiga reduktionen av ägarbeskattningen 1994 finansierades i stora delar genom ett slopande av det så kallade Annellavdraget, som funnits på plats sedan 1960-talet. Annellavdraget innebar en möjlighet för aktiebolag att göra avdrag för lämnad utdelning på nyemitterade aktier, vilket minskade utdelningsskattens snedvridningar för investeringar finansierade med nyemissioner. När ägarbeskattningen 1995 justerades tillbaka till 1991 års nivå återinfördes emellertid inte Annellavdraget.
13. Lättnadsreglerna uppvisar påtagliga likheter med det nuvarande norska systemet, som jag kommer att beskriva mer utförligt i kapitel 3. I Norge multipliceras gränsbeloppet med 100 procent av den riskfria räntan, och systemet omfattar även noterade bolag.

öka sitt uttag av lågt beskattade kapitalinkomster. En statlig utredning om 3:12-reglerna lanserade 2002 ett förslag om en tämligen raffinerad BEK-modell, där olika tillgångar skulle ingå med olika procentsatser i kapitalunderlaget (SOU 2002:52). Förslaget kom aldrig att genomföras, och BEK-modellen kritiserades av experter för att ge alltför starka incitament till inkomstomvandling och snedvrida kapitalkostnaderna för fåmansbolag respektive aktiebolag med spritt ägande (Södersten, 2002). En modell som är besläktad med BEK-modellen har emellertid sedan 1993 tillämpats i Finland, vilket jag återkommer till i kapitel 3.

Alltsedan 1991 har 3:12-reglerna kritiserats för att missgynna entreprenörskap och vara krångliga. 1990-talets reformer – lönesummeregeln och lättnadsreglerna – innebar otvivelaktigt en lägre ägarbeskattning i fåmansbolagen. Men på ett annat plan försvårade regeltilläggen för företagen: reglerna blev avsevärt krångligare. I en kommentar till 1997 års reform konstaterar Mats Tjernberg (1997, s. 54), forskare i skatterätt och specialiserad på 3:12-reglerna, att

[t]illverkare av skatteprogram liksom revisorer och skattekonsulter har genom det nytillkomna regelkomplexet garanterat fortsatt sysselsättning. [...] För de som ej är så väl insatta, däribland naturligtvis många skattskyldiga, kommer emellertid det nu utvidgade utdelnings- och reavinstkomplexet, såsom det är utformat, snarare att befästa intrycket av skattesystemet som en ogenomtränglig djungel.

I början av 2000-talet protesterade företagare och deras intresseorganisationer högljutt mot regelkrånglet, som ansågs vara ett hinder för tillväxten i små och medelstora företag.¹⁴

En annan central kritik mot 3:12-reglerna var att utdelningar var för högt beskattade. Visserligen gick det att hävda att regelverket grovt räknat åstadkom neutralitet mellan investeringar i fåmansbolag respektive flermansbolag med spritt ägande (Konjunkturinstitutet, 2003, Lindhe m.fl., 2002, 2004). Men då ska man komma ihåg att delägares utdelningar i fåmansbolag beskattades utifrån ett schablonmässigt beräknat avkastningskrav. Om ett flermansbolag gjorde stora vinster – som kraftigt avvek från en »normalavkastning« – beskattades utdelningar till fullo till den lägre skattesatsen för kapitalinkomster. Om ett fåmansbolag däremot genererade hög avkastning mötte delägarna kraftiga restriktioner för hur mycket utdelningar de kunde ta ut till den lägre skattesatsen.

Många menade också att utdelningar för fåmansbolagsägare var skattemässigt missgynnade i förhållande till kapitalvinster. Det var – enkelt uttryckt – mer lönsamt att sälja ett fåmansbolag än att dela ut bolagsvinster ur ett befintligt.¹⁵ Skatteplanering via *interna aktieöverlåtelse*r kunde därför många gånger vara ett alternativ (se faktaruta 2.4).

14. Jag har själv haft nöjet att okulerbesiktiga deklara-tionsblanketter för delägare i fåmansbolag (K10-blanketter) från tidigt 00-tal, och jag är böjd att hålla med: reglerna måste ha varit svåra för dem som saknade professionell hjälp med deklarationen.
15. Jag kommer tillbaka till detta i kapitel 6.

FAKTARUTA 2.4. INTERN AKTIEÖVERLÅTELSE

Anta att ägaren till ett verksamhetsbolag (fåmansbolag) vill dela ut vinstmedel till en så låg beskattning som möjligt.^a En intern aktieöverlåtelse kan då ske på följande sätt:

- › Ägaren bildar först ett så kallat holdingbolag, vilket innebär att en koncern uppstår. Hon säljer aktierna i verksamhetsbolaget till holdingbolaget.
- › Holdingbolaget betalar till ägaren, antingen med pengar eller med en revers (skuldebrev).
- › Ägaren kapitalvinstbeskattas för sin försäljning i enlighet med 3:12-reglerna.

När 3:12-reglerna behandlar kapitalvinster mer förmånligt än utdelningar kan det vara attraktivt att göra en intern aktieöverlåtelse i stället för utdelningar direkt ur verksamhetsbolaget.^b

- a. Se t.ex. Wolters Kluwer, »Tre sätt att sälja genom holdingbolag«, 2018-08-30, <https://www.wolterskluwer.com/sv-se/expert-insights/tre-satt-att-salja-genom-holdingbolag>.
 - b. Intern aktieöverlåtelse är också en vanlig planeringsmodell för att avyttra fåmansföretag till en extern förvärvare. Efter karenstidens slut (numera fem år) likvideras då holdingbolaget till en skattesats som idag uppgår till 25 procent.
16. Utredningen bestod av Per-Olof Edin (då chefsekonom på LO), Ingemar Hansson (då generaldirektör på Konjunkturinstitutet) samt Sven-Olof Lodin (professor i finansrätt). De har ibland skämtsamt kallats »de tre vise männen«, eftersom deras rapport presenterades strax efter trettondagen 2005 (Fall och Ericson, 2013a).

Man ska komma ihåg att kapitalvinster som översteg gräns- och lättnadsbelopp vid denna tidpunkt beskattades med så kallad hälftandelning, det vill säga hälften (dock maximalt 100 basbelopp) som tjänsteinkomst och hälften som kapitalinkomst, medan utdelningar över gränsbeloppet till fullo tjänstebeskattades. Erik Norrman skrev år 2000 en artikel i *Ekonomisk Debatt* med den uppseendeväckande titeln »Ägarbeskattningens perversa drivkrafter«. Han visade där att utdelningar från fåmansbolag beskattades betydligt högre än kapitalvinster *vid hög avkastning*. Han uppmärksammade också de drivkrafter som lönesummeregeln gav upphov till, och menade att skattebetalningen kunde minimeras genom att kapitalet ägdes av ett handelsbolag och arbetskraften ägdes av ett onoterat aktiebolag. Handelsbolaget kunde nämligen enkelbeskatta en del av kapitalavkastningen (positiv räntefördelning), medan aktiebolaget med många anställda hade möjlighet att reducera utdelningsskatterna via lönesummeregeln.

Spelplanen ändras totalt – 2006 års reform

3:12-utredningens förslag (SOU 2002:52) om en BEK-modell omsattes aldrig i praktisk politik. I maj 2004 tillsatte i stället den dåvarande socialdemokratiska finansministern Bosse Ringholm en ny utredning, vars rapport jag i fortsättningen kommer att referera till som Edin m.fl. (2005).¹⁶ Uppdra-

get bestod i att förbättra den skattemässiga behandlingen av riskfyllda investeringar, men också i att förenkla regelverket. Däremot skulle utredarna inte bygga vidare på BEK-modellen, som regeringen ansåg hade fler nackdelar än fördelar. Utredningen skulle vidare pröva en så kallad *undantagsmodell*, som innebar att en grupp aktiva delägare med varaktigt höga löneuttag och många anställda helt skulle undantas från 3:12-regelverket – deras utdelningar och vinster skulle i så fall helt beskattas som kapitalinkomst. De föreslagna skattelättnaderna på 3:12-området skulle kosta en miljard kronor, beräknat som en varaktig offentlig-finansiell effekt.

Som jag redan varit inne på fanns vid denna tid legitimitetsproblem förknippade med 3:12-regelverket. Framgångsrika företagare blev *ex post* hårdare beskattade än passiva delägare eller delägare i flermansbolag med spritt ägande. Regeringen och utredarna ville lindra ägarbeskattningen vid lyckade utfall. Utöver legitimitetsfrågan förde Edin m.fl. också mer principiella nationalekonomiska resonemang om hur skatter påverkar risktagande. Ett viktigt resultat i forskningsområdet offentlig ekonomi är att ett skattesystem som behandlar vinster och förluster symmetriskt under vissa förutsättningar kan stimulera till ett ökat risktagande i ekonomin (mer om detta i kapitel 5). Staten blir då en »dold kompanjon« till investeraren, som kompenserar individen vid en förlust men också är med och skördar vissa av frukterna vid en vinst. Edin m.fl. konstaterade emellertid att skattesystemet *inte* behandlade goda och dåliga utfall symmetriskt för många fåmansföretagare. Detta berodde framför allt på den progressiva beskattningen av arbetsinkomster i kombination med icke-fullständiga förlustavdrag. Därför krävdes enligt Edin m.fl. skattelättnader för framgångsrika företagare.

Tanken att uppmuntra till, och kompensera för, ett högt risktagande löper som en röd tråd genom rapporten av Edin m.fl. En central idé var att 3:12-reglerna borde utformas så att de tog hänsyn till variation i avkastning i relation till det av ägaren satsade kapitalet. Författarna konstaterade att en sådan källa till variation »är att det finns fler anställda«, och de fortsatte:

Andra viktiga faktorer är grad av soliditet och grad av likviditet. I praktiken är det inte möjligt att beakta alla relevanta faktorer som därmed bidrar till variationen i resultatet och som påverkar graden av proportionalitet i skattesystemet för olika företagare. Vi har därför valt att använda antalet anställda (lönesumman) som sammanfattande mått. Vi vill dock understryka att antalet anställda alltså skall ses som en »samlingsfaktor« för ett flertal olika faktorer som påverkar variationen i resultatet. (s. 30)

Utredarna tänkte sig alltså att antalet anställda i företaget skulle fungera som en *proxy* för företagarens risktagande. Ägarbeskattningen borde sålunda variera med antalet anställda i det aktivt förvaltade bolaget. Om två företag i övrigt har likartade karakteristika (ägarstruktur, satsat aktiekapital, upparbetat kapital och så vidare), ska ägaren till företaget med många anställda beskattas förmånligare, enligt detta resonemang. Därför föreslog utredningen att lönesummeregeln skulle ges väsentligt större tyngd än tidigare. Ur nationalekonomisk synvinkel är denna tankegång kontroversiell, vilket jag återkommer till i kapitel 7.

Faktum är att även den ovan nämnda undantagsmodellen är ett starkt skäl för att expandera lönesummeregeln på det sätt som utredarna föreslog. Edin m.fl. avvisade dock undantagsmodellen, som skulle bli alltför komplicerad att tillämpa. I stället föreslog de att aktiva delägare i företag med många anställda skulle gynnas särskilt, då hela 50 procent av lönesummor som översteg 60 inkomstbasbelopp skulle ingå i det så kallade lönebaserade underlaget (se faktaruta 2.5): »Detta procenttal är valt så att utdelning och kapitalvinst på kvalificerade andelar vid mycket höga lönesummor i praktiken till helt dominerande del kommer att undantas från tjänsteinkomstbeskattning» (s. 44). Lönesummeregeln skulle med andra ord utformas så att aktiva delägare i företag med många anställda gavs skattevillkor som i praktiken påminde om dem för delägare i flermansbolag.¹⁷

Det är svårt att överdriva betydelsen av de förslag som Edin m.fl. presenterade i januari 2005 och som med mindre modifikationer genomfördes den 1 januari 2006.¹⁸ Vid detta datum fick 3:12-reglerna sin nuvarande struktur. Huvudelementen i reformen kan sammanfattas i följande punkter:

- › *En förenklingsregel infördes.* En delägare i ett fåmansbolag gavs möjlighet att välja mellan att beräkna gränsbeloppet enligt *huvudregeln* eller *förenklingsregeln*. Den som väljer förenklingsregeln får tillgodoräkna sig ett schablonbelopp, helt oberoende av det egna bundna kapitalet och lönesumman i företaget. Schablonbeloppet sattes till 1,5 inkomstbasbelopp (1BB), vilket år 2006 motsvarade 64 950 kronor.¹⁹ Det ska emellertid noteras att Edin m.fl. ursprungligen hade föreslagit ett hälften så stort schablonbelopp (0,75 1BB).
- › *K10-blanketten fick ett nytt utseende.* Den så kallade K10-blanketten ska årligen lämnas in av dem som äger kvalificerade andelar i ett fåmansföretag. Som en följd av förenklingsregeln fick K10-blanketten en ny struktur, och den blev för många väsentligt enklare att fylla i.
- › *Kraftigt utökad lönesummeregeln.* Lönesummeregeln, som infördes 1994 och förstärktes 1997, fick nu en dominerande ställning bland dem som väljer huvudregeln. En väsentligt större andel av företagets lönesumma får nu ingå i det så kallade löneunderlaget. Däremot upprätthålls ett strängt

17. En skillnad är dock att aktiva delägare i fåmansbolag kom att möta en skattesats på 20 procent inom gränsbeloppet, medan ägare av onoterade flermansbolag mötte en skattesats på 25 procent.
18. Delar av förslaget, till exempel avskaffad förmögenhetsskatt, genomfördes dock inte – i alla fall inte då.
19. Schablonbeloppet bestäms utifrån föregående års inkomstbasbelopp.

FAKTARUTA 2.5. GRÄNSBELOPPSREGLER 2006

År 2006 infördes två alternativa sätt att beräkna gränsbeloppet:

A. Förenklingsregel: $1,5 \text{ IBB} \times \text{ägarandel}$.

B. Huvudregel: $(\text{kapitalbaserat utrymme} + \text{lönebaserat utrymme}) \times \text{ägarandel}$.

I båda fallen räknas sparade gränsbelopp upp med en räntesats på $\text{SLR} + 3\%$.

Kapitalbaserat utrymme = $(\text{SLR} + 9 \text{ procent}) \times \text{aktiernas anskaffningsvärde}$.

Löneunderlag = lönesumma till anställda (nu *inklusive* delägarnas egna löner) – 10 IBB .

Lönebaserat utrymme: 20 procent av lönesumman i förtaget upp till 60 IBB , 50 procent av den lönesumma som överstiger 60 IBB .

Löneuttagskrav 2006 = $6 \text{ IBB} + 5 \text{ procent} \times \text{löneunderlag}$. Dock högst 15 IBB .

20. Kapitalvinster över takbeloppet har en skattesats på 30 procent, det vill säga högre än kapitalvinster som tas upp inom ramen för gränsbeloppet.

löneuttagskrav. Sedan reformen 2006 kallas lönesumme-regeln oftast *löneunderlagsregeln* (för detaljer om 2006 års gränsbeloppsregler, se faktaruta 2.5).

- › *Sänkt skatt på utdelningar från fåmansbolag och slopade lätttnadsregler.* En generell proportionell skatt på olika typer av kapitalinkomster var en grundbult i 1991 års skattereform, men 1997 infördes lätttnader i dubbelbeskattningen av onoterade andelar. År 2006 slopades lätttnadsreglerna, men i stället sänktes utdelningsskatten till 20 procent för aktier i fåmansbolag. För onoterade andelar, som ej är kvalificerade, blev skatten i stället 25 procent. Sparade lätttnadsbelopp kunde användas till och med 2010.
- › *Strängare beskattning av kapitalvinster.* Före 2006 års reform beskattades kapitalvinster som översteg gränsbeloppet med så kallad hälftendelning, alltså till hälften som inkomst av tjänst och till hälften som inkomst av kapital. Sedan 2006 ska hela den kapitalvinst som överstiger gränsbeloppet beskattas som inkomst av tjänst. Precis som i det gamla regelverket finns emellertid en takregel, som innebär att maximalt 100 inkomstbasbelopp av kapitalvinsten får tjänstebeskattas.²⁰

› *Klyvnings- och uppräkningsräntan gick skilda vägar.* År 1991 bestämdes klyvningsräntan som statslåneräntan (SLR) + 5 procentenheter (ett risktillägg). Klyvningsräntan var i det gamla systemet helt avgörande för gränsbeloppets storlek (se faktaruta 2.2 ovan). Samma klyvningsränta kom också från 1991 att användas som uppräkningsränta för sparade gränsbelopp. Denna nivå bestod fram till 2004, då både klyvnings- och uppräkningsräntan höjdes till SLR + 7 procentenheter. Nyordningen 2006 var att de två räntorna skildes åt: klyvningsräntan blev SLR + 9 procentenheter medan uppräkningsräntan sattes till SLR + 3 procentenheter. Dessa nivåer gäller än idag.

21. Faktum är att Edin m.fl. lanse-
rade två förslag: ett huvudförslag
och ett alternativförslag. Dessa
påminde om varandra, men det
förra inbegrep också förmögen-
hetsskattens avskaffande. 2006
års reform låg närmast alterna-
tivförslaget, medan alliansreger-
ingens förändringar (inklusive
avskaffad förmögenhetsskatt)
gjorde att 2007 års regelverk
kom att ligga närmare huvud-
förslaget från Edin m.fl.

Reformer under alliansåren: först fortsatta stimulanser, sedan vissa åtstramningar

Den mest genomgripande reformen i 3:12-reglernas historia gjordes alltså under ett socialdemokratiskt regeringsinnehav. När alliansregeringen tillträdde strax därefter – i oktober 2006 – hamnade skattesänkningar högt upp på agendan. Fastighetsskatten reformerades i grunden och förmögenhetsskatten avskaffades, men den mest betydande reformen var jobbskatteavdraget, en omfattande skattereduktion för arbetsinkomster. Även på fåmansbolagsbeskattningens område fanns ambitioner i samma anda. I den nya regeringens första budgetproposition hette det att det »är motiverat med ett fortsatt reformarbete med reglerna för fåmansföretag. Ambitionen är att reglerna i högre grad än i dag bör stimulera till entreprenörskap och ökad tillväxt. Dessutom bör regelverket göras enklare» (prop. 2006/07:1, s. 152). Schablonbeloppet i förenklingsregeln höjdes i förslaget från 1,5 till 2 IBB. Vidare höjdes det lönebaserade utrymmet från 20 till 25 procent upp till en lönesumma på 60 IBB, medan 25 procent av lönesumman över 60 IBB fick inräknas. Det avdrag på 10 IBB som hade begränsat den lönesumma som legat till grund för beräkningen av lönebaserat utrymme slopades.²¹

Nästa skattelättnad föreslogs i oktober 2007 (prop. 2007/08:19). Kapitalvinster som översteg gränsbeloppet skulle från och med 2006 beskattas till fullo som inkomst av tjänst (upp till maximalt 100 IBB). Alliansregeringen återinförde nu hälftendelningen tillfälligt för åren 2008 och 2009, och dessutom skulle hälftendelningen kunna tillämpas retroaktivt för vinster som realiserats 2007. Det förefaller som om motivet till den tillfälliga lagstiftningen var att förhindra att delägare som avyttrade andelar skulle få betala hög kapitalvinstskatt eftersom de ännu inte hunnit spara ihop tillräckligt med gränsbelopp enligt de nya generösa reglerna. Edin m.fl. hade diskuterat övergångsregler för kapitalvinstskatten, men

de hade inte genomförts. En viktig del i 2006 års reform var dock att interna aktieöverlåtelse tappade i attraktionskraft. Alliansregeringen föreslog att hälftendelningen i regel inte skulle få användas vid interna andelsförsäljningar av kvalificerade andelar.

I budgetpropositionen för 2009 fortsatte arbetet med att förbättra skattevillkoren för dem som omfattas av 3:12-regelverket. Schablonbeloppet höjdes från 2 till 2,5 IBB. Löneuttagskravet, alltså det minsta löneuttag en delägare måste göra för att få använda det lönebaserade utrymmet, stod också i fokus. På tidstypiskt manér skrev regeringen:

[1] Löneuttagskravet upplevs av många företagare som alltför högt. Kritiken har bl.a. gått ut på att höga löneuttag riskerar att leda till likviditetsproblem och att ett högt lönekrav leder till svårigheter för medarbetarägda konsultföretag. Vidare är det svårt för företagare som arbetar deltid att utnyttja löneunderlagsregeln. Regeringen anser att det finns anledning att ytterligare förbättra villkoren för småföretagarna och göra det mer attraktivt att bedriva företag. Som en del av denna småföretagarinriktning bör det maximala löneuttagskravet sänkas från femton till tio inkomstbasbelopp. (prop. 2008/09:1, s. 145)

Med dagens (2021) inkomstbasbelopp innebar 2009 års reform att det maximala löneuttagskravet sänktes från en månadslön på 85 000 kronor till en månadslön på 57 000 kronor.²² Det är intressant att regeringen – utöver den allmänna ambitionen att främja småföretagandet – explicit hänvisar till »medarbetarägda konsultföretag«, det vill säga företag där kapitalinsatsen ofta är låg.

Efter finanskrisen och 2010 års återval av alliansregeringen hände något med tonfallet när regeringen resonerade kring 3:12-reglerna. Grundambitionen tycks alltjämt ha varit att göra regelverket mer förmånligt, men regeringen började nu i högre utsträckning uppmärksamma potentiella problem med skatteplanering och skeva incitamentsstrukturer. Sålunda innehöll budgetpropositionen för 2012 både lättnader och åtstramningar på 3:12-området. Schablonbeloppet i förenklingsregeln höjdes återigen, denna gång till 2,75 IBB (vilket också är dagens nivå, 2021). År 2012 infördes också en takregel för beskattning av utdelning i fåmansbolag såsom inkomst av tjänst, närmare bestämt maximalt 90 IBB. Regeln gäller ännu, och den kan möjligen ha varit viktig för de senaste årens utdelningsströmmar. Sedan tidigare finns, som redan nämnts, en motsvarande takregel för kapitalvinster på 100 IBB. I budgetpropositionen för 2012 förde regeringen följande resonemang:

22. Det var alltså det *maximala* löneuttagskravet som sänktes. Löneuttagskravet är det minsta beloppet av det maximala löneuttagskravet och $6 \text{ IBB} + 5 \% \times \text{löneunderlaget}$.

Ägare av företag med många anställda kan utnyttja löneunderlagsregeln för att uppnå låg beskattning. Framgångsrika innovatörer med få anställda gynnas inte av denna regel på samma sätt. På grund av den befintliga takregeln för kapitalvinst kan dock dessa undgå att bli tjänstebeskattade genom att genomföra s.k. interna aktieöverlåtelser. Dagens regelverk skapar således incitament för ägare till kvalificerade andelar att avyttra företaget (internt) i stället för att tillgodogöra sig avkastningen genom utdelning. (prop. 2011/12:1, s. 431)

23. Karin Edmark och Roger Gordon (2013a, b) visade till exempel att företagarens val av organisationsform har ett samband med skatter.
24. Se t.ex. Alstadsäter och Jacob (2012a) och Fall och Ericson (2013b).

Med det nya taket för tjänstebeskattade utdelningar är det alltså inte längre attraktivt att skatteplanera via takregeln för kapitalvinster. Anledningen till att regeringen fastställde taket till 90 IBB – i stället för 100 IBB som för kapitalvinster – var att taket för kapitalvinster gäller under en sexårsperiod, medan takregeln för utdelningar endast gäller för utdelningar mottagna under ett enda beskattningsår.

Samtidigt vidtog regeringen åtgärder som på ett konkret sätt syftar till att täppa till kryphål i 3:12-regelverket. För det första infördes ett förbud för personer som äger flera fåmansbolag att använda förenklingsregeln i mer än ett företag. En person som fyller i flera K10-blanketter får således endast tillämpa förenklingsregeln på en av dessa blanketter. Detta gjordes efter att det framkommit att vissa delägare gjort kreativa upplägg på så vis att de genom att starta nya bolag kunnat kapitalbeskatta utdelningar från det ursprungliga bolaget (prop. 2011/12:1, s. 434). För det andra satte regeringen stopp för möjligheten att genom tillfälliga kapitaltillskott öka gränsbeloppen, vilket kunde vara lönsamt i samband med likvideringar (prop. 2011/12:1, s. 436). För det tredje stramade regeringen åt möjligheten till avancerade upplägg med lönebolag som förvärvades strax före ett årsskifte för att få rätt till fullt löneunderlag. Sedan 2012 ska inte hela årets lönesumma räknas in i löneunderlaget om andelen bara ägts en del av året.

På många sätt har de omfattande förändringarna av 3:12-regelverket från 2006 och framåt försiggått i det tysta. I början av 2010-talet började emellertid eventuella avigsidor med att ensidigt gynna företagande – och då i synnerhet företagande i aktiebolagsform – diskuteras i större omfattning.²³ Ekonomerna Annette Alstadsäter och Martin Jacob gav i juni 2012 ut den utförliga ESO-rapporten »Income Shifting in Sweden. An Empirical Evaluation of the 3:12 Rules«, som också presenterades på *Svenska Dagbladets* debattsida den 7 juni. Rapporten gav upphov till en intressant replikväxling i tidskriften *Ekonomisk Debatt*.²⁴

Alstadsäter och Jacob menade att inkomstomvandlingen hade varit utbredd sedan 2006 års reform, och de presenterade statistik som visade att aktiva delägars utdelningar hade ökat och lönerna minskat. Rapportförfattarna identifierade

ett antal problem med det svenska regelverket. I synnerhet påpekade de att förenklingsregeln, som inte är beroende av eget kapital, anställning och verksamhet, genererar gränsbelopp som många gånger vida överstiger det satsade aktiekapitalet. Vidare menade de att regelverket hade uppmuntrat till ackumulering av gränsbelopp via holding- och skalbolag. De visade också att det var lätt att byta ägarstatus från passiv till aktiv i skatteminimeringssyfte.

När riksdagen i och med 2014 års budgetproposition klubade igenom en ny lag i syfte att motverka inkomstomvandling var det emellertid en annan problematik som stod i fokus: de så kallade partnerbolagens metoder för att utnyttja det lönebaserade utrymmet.²⁵ Som vi sett ovan tänkte sig Edin m.fl. att ett utökat lönebaserat utrymme skulle tjäna två syften: det skulle leda dels till lägre beskattning av avkastning på riskfyllda investeringar, dels till att framgångsrika 3:12-företagare i praktiken skulle undantas från tjänstebeskattnings utdelningar. Men reformen hade en annan effekt som av allt att döma inte var avsedd. I maj 2013 skrev Sven-Olof Lodin, professor i finansrätt och en av de tre författarna till Edin m.fl., i en debattartikel i *Svenska Dagbladet*:

Det var dåligt av oss (PO Edin, Ingemar Hansson och Sven-Olof Lodin) när vi 2004 på den dåvarande regeringens uppdrag att förbättra skattevillkoren för fåmansföretagarna förbisåg att den förbättring av den så kallade lönesummeregeln som vi föreslog öppnade möjligheter för partnerbolag i konsultbranschen att omvandla arbetsinkomster till lågbeskattade kapitalinkomster på ett sätt som inte var avsett. (Lodin, 2013)

Huvuddefinitionen av ett fåmansföretag är som nämnts att fyra eller färre delägare äger mer än 50 procent av andelarna i företaget. Men det finns också en utvidgad definition, som innebär att flera delägare ska betraktas som *en* delägare om de varit verksamma i betydande omfattning i företaget.²⁶ De fåmansbolag som sorterar under denna utvidgade definition brukar kallas *partnerbolag* (SOU 2016:75, s. 178). Aktiva delägare i partnerbolag kan – precis som alla andra aktiva fåmansföretagare – göra löneuttag upp till löneuttagskravet och sedan ta ut vinstmedel som lågt beskattade utdelningar, antingen direkt till sig själva eller till ett av affärspartnern ägt bolag. Ett vanligt arrangemang är att delägaren har förvärvat aktier i bolaget enligt principen »naken in – naken ut«. Det innebär att delägaren har betalat ett lågt pris för andelarna i bolaget och sedan säljer aktierna till samma låga pris utan att realisera någon vinst (SOU 2016:75). Avkastningen ligger i stället helt och hållet i de utdelningar delägaren tar emot under innehavstiden. Då delägarnas egna löner – utöver övriga anställdas löner – räknas in i löneunderlaget kan deras gränsbelopp bli betydande.

25. För fullständighetens skull ska nämnas att dessa problem med det lönebaserade utrymmet även nämndes i ESO-rapporten av Alstadsäter och Jacob (2012b, s. 165), men frågan hade ingen central roll i rapporten, som framför allt fokuserade på andra aspekter av inkomstomvandling.
26. Det finns även en subsidiär definition av ett fåmansföretag.

Partnerbolag förekommer bland till exempel konsulter, revisorer och advokater, alltså i verksamheter där graden av risktagande rimligtvis bör betraktas som låg. I dessa företag delas också en större andel av vinsten ut till delägarna, och vinstmedel hålls i mindre utsträckning kvar i företagen (Finansdepartementet, 2013). En advokat som väljer att gå in i ett partnerbolag exponerar sig möjligtvis för en något högre – men knappast extremt mycket högre – risk än en advokat som väljer att vara anställd på en byrå. Överskottet i företaget bör rimligtvis primärt betraktas som frukten av advokatens arbete, inte som kapitalavkastning. I budgetpropositionen för 2014 heter det:

[ä]ven en delägare som investerar i företaget genom en liten kapitalinsats eller som har en liten andel av kapitalet i företaget kan tillgodoräkna sig sin andel av löneunderlaget. Detta skapar incitament att erbjuda anställda delägarskap som berättigar till löneunderlag, varigenom de anställdas arbetsinkomster kan omvandlas till lägre beskattade kapitalinkomster. Detta sänker skatten på individens arbetsinkomst med ca 30 procentenheter. Att ersätta anställda för utfört arbete genom utdelning i stället för lön riskerar att undergräva legitimiteten i skattesystemet. (prop. 2013/14:1, s. 265)

Regeringen lade i budgetpropositionen för 2014 fram ett tämligen kontroversiellt förslag i syfte att stävja inkomstomvandling i partnerbolagen: ett *kapitalandelskrav* för att få använda det lönebaserade utrymmet. Reformen – vars utformning hade reviderats efter att den ursprungligen remitterade promemorian kritiserats av flera instanser – gick ut på att en delägare måste äga minst fyra procent av andelarna i företaget för att kunna använda löneunderlaget vid beräkning av gränobeloppet. Regeln kallas därför ofta *fyraprocentsregeln*. Den berör en högst begränsad andel av 3:12-företagarna. I Sverige fanns vid tiden för fyraprocentsregelns införande drygt 200 000 fåmansbolag, och av dessa hade cirka 400 tillräckligt många delägare för att påverkas av regeln (Finansdepartementet, 2013).²⁷ Finansdepartementet bedömde i samband med reformen att cirka 3 600 personer skulle få höjd skatt, eftersom de hade ägarandelar som understeg fyra procent.

Fyraprocentsregeln ingick i ett större reformpaket på 3:12-området, där tanken var att skattehöjningarna för partnerbolagen skulle uppvägas av skattesänkningar för andra företagare.²⁸ I denna anda valde regeringen att ånyo sänka det maximala löneuttagskravet, denna gång från 10 till 9,6 IBB (från och med inkomståret 2016). Dessutom höjdes nivån på det lönebaserade underlaget. Efter 2007 hade 25 procent av löneunderlaget under 60 IBB räknats med i det lönebaserade utrymmet, och 50 procent därutöver. Sedan 2014 är det lönebaserade utrymmet 50 procent av löneunderlaget såväl

27. Enligt den empiriska undersökning som redovisas i SOU 2016:75 fanns år 2014 runt 600 partnerbolag (tabell 6.27), som tillsammans hade cirka 11 000 aktiva delägare (tabell 6.28).
28. Ett tak för storleken på det lönebaserade utrymmet infördes också 2014: det får inte vara högre än 50 gånger det egna löneuttaget. Regeringens bedömning var emellertid att taket inte skulle få några offentlig-finansiella effekter, eftersom få berörs (prop. 2013/14:1, s. 277). Syftet var snarare att dämpa tillväxten av gränobelopp.

under som över 60 IBB. Regeringen menade att det »är viktigt att uppmuntra små fåmansföretag att anställa. Den föreslagna förändringen skapar ett incitament för fåmansföretagare att anställa, och då främst delägare i fåmansföretag som har löneunderlag som understiger 60 IBB« (prop. 2013/14:I, s. 278–279).

Vid införandet att fyraprocentsregeln tänkte sig regeringen att detta skulle generera en varaktig statsfinansiell effekt på 650 miljoner kronor mer i skatteintäkter per år. Det är emellertid högst oklart hur mycket högre skatteintäkterna egentligen blev. Det dröjde nämligen inte särskilt länge förrän medier började rapportera om att delägare i partnerbolagen börjat kringgå fyraprocentsregeln. Den 25 maj 2015 rapporterade till exempel SVT Nyheter att delägare i kända partnerbolag kringgick lagstiftningen genom diverse uppfinningsrika upplägg (Lagerström och Cervenka, 2015).

Det enklaste sättet att kringgå fyraprocentsregeln är att dela upp partnerbolaget i flera bolag, så att ingen delägare har en ägarandel som understiger fyra procent. Då kan delägarna även fortsättningsvis använda det lönebaserade utrymmet. Ett mer subtilt sätt att gå till väga är att delägarna bildar var sitt holdingbolag dit de säljer sina andelar i partnerbolaget. Det gör att utdelningarna hamnar hos holdingbolaget. När delägaren upphör att vara aktiv i partnerbolaget blir bolaget ett så kallat *karensbolag*. Efter fem år av passiv förvaltning kan ägaren ta ut utdelningar till en skattesats av 25 procent – alltså den skattesats som gäller för onoterade bolag.²⁹ Denna typ av skatteplanering befinner sig helt och hållet inom lagens ramar.

Inkomstomvandling åter i fokus – ny utredning

Vi kan konstatera att 3:12-regelverket från dess uppkomst 1991 och fram till 2014 var föremål för ständiga reformer och tvåa kast. Från 2014 fram till i skrivande stund (2021) har emellertid 3:12-reglerna i allt väsentligt legat fast, vilket i ett historiskt perspektiv är anmärkningsvärt.

S- och MP-regeringen gav i januari 2015 en statlig utredning, ledd av den särskilde utredaren Christer Silfverberg, i uppdrag att göra en bredare översyn av 3:12-reglerna i syfte att begränsa möjligheterna till inkomstomvandling. Utredningen hade tillsatts redan i mars 2014 med uppgiften att föreslå nya regler vid arvsskiftet av fåmansbolag, men nu fick den alltså det bredare tilläggsdirektivet att se över stora delar av regelverket. I direktiven heter det att utredningen ska

lämna förslag till de förändringar av 3:12-reglerna som utredningen finner lämpliga för att begränsa skattemässig inkomstomvandling. Vid utformningen av reglerna är det viktigt att hitta en bra balans mellan syftet att skapa positiva

29. Det bör påpekas att denna karensregel gäller för alla aktiva fåmansbolagsdelägare, och att den är oberoende av fyraprocentsregeln.

effekter som ökat entreprenörskap, fler arbetstillfällen och högre tillväxt samt syftet att förhindra inkomstomvandling. De förslag som utredningen lämnar ska sammantaget medföra ökade skatteintäkter. (dir. 2015:2)

I direktiven signalerar alltså den socialdemokratiskt ledda regeringen en omorientering. 3:12-förslagen från 2006 till 2010 var nästan uteslutande inriktade på skattelättnader – oavsett regeringens kulör. Politiken under den andra alliansregeringen 2010–14 kombinerade lättnader och åtstramningar. Nu var i stället ambitionen att skatteuttaget från fåmansbolagen skulle öka.

I betänkandet, som överlämnades till regeringen hösten 2016, föreslogs en höjning av skatten på utdelningar på kvalificerade andelar från 20 till 25 procent. Vidare lade den särskilde utredaren fram förslag om ett mindre förmånligt lönebaserat utrymme.³⁰ Utredningen ansåg även att löneuttagskravet borde höjas och kopplas till det individualiserade löneunderlaget. Schablonbeloppet i förenklingsregeln sänktes i förslaget från 2,75 till 1,75 IBB.

Som en följd av de strängare reglerna ansåg utredningen att det kritiserade kapitalandelskravet, alltså fyraprocentsregeln, kunde avskaffas. Delägare med små ägarandelar skulle nämligen fortsättningsvis inte kunna tillgodogöra sig lika stora gränsbelopp som förut. Planen var att de nya reglerna skulle träda i kraft den 1 januari 2018.

Utredningen överlämnades till regeringen den 3 november 2016. Dagen efter, i en intervju på nyhetssajten Breakit, svarade den välkände ekonomijournalisten Anders Andersson så här på frågan vad man som entreprenör nu bör göra:

Eftersom förslagen, om de blir verklighet, inte kommer att träda i kraft förrän 2018 gäller det för fåmansföretagare att utnyttja de nuvarande reglerna maximalt nu, både i deklarationen för 2016 och för 2017. Man ska helt enkelt ta ut så mycket utdelning som möjligt, och framförallt ska man plocka ut den utdelning som man sparar på K10-blanketten, så kallat sparutdelningsutrymme. (Ekström, 2016)

Utredningens förslag blev kritiserade, framför allt från näringslivshåll och av den politiska oppositionen. Men även miljöpartiet i den sittande regeringskoalitionen vädrade skepsis mot vissa av förslagen. Efter det att allianspartierna hotat med misstroendevotum drog regeringen tillbaka förslaget om nya mer restriktiva 3:12-regler den 26 augusti 2017. I kapitel 6 kommer jag att diskutera vilka konsekvenser utredningen kan ha haft för utdelningar under 2016 och 2017.

30. Löneunderlaget skulle fördelas på delägarna *innan* det lönebaserade utrymmet beräknades. Det innebär att en delägare som äger 10 procent av andelarna endast skulle få använda 10 procent av löneunderlaget (den samlade lönesumman i företaget) vid beräkning av lönebaserat utrymme. Individualiseringen av löneunderlaget kombinerades med att lägre lönesummor gavs lägre tyngd vid beräkningen av det lönebaserade utrymmet. Det lönebaserade utrymmet skulle utgöras av 10 procent av andelsägarens löneunderlag upp till 8 IBB, 25 procent mellan 8 och 60 IBB samt 50 procent över 60 IBB. Med de idag rådande reglerna, där 50 procent av löneunderlaget räknas med, spelar det ingen roll om beräkningen är individualiserad eller ej.

Övriga aspekter

Detta kapitel har varit en historisk exposé över framväxten av 3:12-regelverket efter 1991. Regeländringarna har varit många.³¹ Självklart har det hänt andra saker under de senaste tre decennierna som varit av betydelse för incitamenten att starta, driva och investera i – och för all del skatteplanera i – företag. Låt mig kort kommentera några av dessa utvecklingslinjer.

Som vi lärde oss i faktaruta 2.1 ovan uppstår skillnaden i skatt mellan att ta ut vinst i form av utdelningar eller lön till följd av fyra olika skatter: den direkta skatten på förvärvsinkomster, den indirekta skatten på förvärvsinkomster (arbetsgivaravgifter), utdelningsskatten och bolagsskatten. Vi har sett att utdelningsskatten sänkts från 30 till 20 procent. Men vad har hänt med de övriga skatterna? Den så kallade värnsskatten på förvärvsinkomster, som infördes under 1990-talets budgetsanering, avskaffades den 1 januari 2020. Ändå är marginalskaften för de flesta höginkomsttagare något högre idag än 1991, eftersom det sedan 2016 finns en utfasning av jobbskatteavdraget vid höga förvärvsinkomster.³² Arbetsgivaravgifterna, som är en ren skatt över förmånstaken i socialförsäkringarna, har legat helt stilla sedan 2009 (31,42 procent), och de har varit tämligen stabila sedan mitten av 1990-talet.³³ Vid 1991 års reform uppgick emellertid arbetsgivaravgiften till 38 procent.

En viktig förändring i den svenska kapitalbeskattningen sedan 1991 är avskaffandet av förmögenhetsskatten 2007. Förmögenhetsskatten har spelat en undanskymd roll i denna framställning, eftersom onoterade andelar inte var förmögenhetsskattepliktiga. Mot slutet av förmögenhetsskattens era infördes begränsningar av överlikviditet i bolag för att förhindra kringgående av förmögenhetsskatten (den så kallade *lex Uggla*).

Den nominella bolagsskattesatsen sattes till 30 procent i samband med 1991 års reform. Därefter har den justerats ner i omgångar.³⁴ Från och med 2021 är skatten 20,6 procent (prop. 2017/18:245). Den senaste omläggningen har sin upprinnelse i Företagsskattekommitténs arbete, och den har vidare konsekvenser för aktiebolagens finansiella villkor. Företagsskattekommittén tillsattes av den dåvarande alliansregeringen redan 2011. Dess huvuduppgift var att lämna förslag som innebär att skillnaden mellan finansiering med eget och lånat kapital minskar. Skillnaden i kapitalkostnad mellan eget och lånat kapital kommer av att företags räntekostnader typiskt sett varit avdragsgilla. År 2019 infördes en begränsning av ränteavdragen i Sverige – en basbreddning som alltså kombinerades med sänkt bolagsskatt.

Företagsskattekommitténs första delbetänkande (SOU 2012:3) handlade om företags riskkapitalförsörjning. Ett av förslagen i delbetänkandet kom att i modifierad form genom-

31. Se Svensson (2015) för en mer systematisk översikt av de författningsändringar som skett på 3:12-området.

32. Se Bastani och Selin (2019), avsnitt 2, för en översikt av hur skatterna på arbete utvecklats historiskt.

33. För historiska siffror, se ekonomifakta.se, »Arbetsgivaravgift«, <https://www.ekonomifakta.se/Fakta/Skatter/Skatt-pa-arbete/Arbetsgivaravgift>. Jag bortser här för reduktioner för ungdomar med mera.

34. Mellan 1994 och 2008 var bolagsskatten 28 procent, åren 2009–2012 var den 26,3 procent och åren 2013–2018 var den 22 procent.

föras den 1 september 2013 under benämningen *investeraravdraget*. Det innebär att en (fysisk) person som köper aktier i ett »mindre« företag när företaget bildas, eller vid en nyemission, får göra ett avdrag på 50 procent av inkomst av kapital. Avdraget har en gräns på 650 000 kronor, vilket innebär att aktieköp på maximalt 1,3 miljoner kronor berättigar till avdrag. Investeraravdraget är omgärdat av en rad villkor – bland annat för vad som en menas med ett mindre företag. Det finns en intressant koppling till 3:12-regelverket, eftersom det finns krav på att det ska finnas ett visst löneunderlag i företaget. Investeraravdraget är ett sätt att gynna investeringar med eget kapital, som annars ofta missgynnas i relation till skuldfinansiering.

Kapitalkravet för att starta aktiebolag – alltså det minsta tillåtna egna aktiekapitalet – är en viktig tröskel för att bilda bolag. När detta krav höjdes till 100 000 kronor år 1995, hade det legat på 50 000 kronor ända sedan 1973 (Andersson, 2015). Det senare beloppet motsvarade en årslön när det infördes.³⁵ År 2010 sänktes detta belopp tillbaka till 50 000 kronor, och i och med januariavtalet var det dags för en ny sänkning: sedan den 1 januari 2020 ligger kravet på 25 000 kronor. År 2010 avskaffades även revisionsplikten för små företag.³⁶

35. En genomsnittlig månadslön för heltidsanställda tjänstemän inom gruv- och tillverkningsindustrin uppgick år 1973 till 3 917 kronor, se SCB, »Genomsnittlig månadslön 1973–2020«, <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/arbetsmarknad/loner-och-arbetskostnader/lonestruktur-statistik-privat-sektor-slp/pong/tabell-och-diagram/genomsnittlig-maadslon-1973->.
36. Riksrevisionens granskning från 2017 visade att reformen hade fått begränsade positiva effekter samtidigt som den fört med sig ökad risk för skattefusk och ekonomisk brottslighet (Riksrevisionen, 2017).

3. Våra nordiska grannar

ENLIGT SØRENSEN (1998) härstammar idén om dual inkomstbeskattning, det vill säga en progressiv skatt på arbetsinkomster och en platt skatt på kapitalinkomster, från Danmark. Ett sådant förslag lades fram av en dansk minoritetsregering redan 1985, men de efterföljande förhandlingarna resulterade i att Danmark hamnade i ett slags hybridsystem, där kapitalinkomster fortsatt kom att beskattas progressivt. Faktum är att Danmark fortfarande inte gått över till ett renodlat dualt skattesystem. Därför kommer detta avsnitt att fokusera på Finland och Norge, vars skattesystem på många sätt påminner om Sveriges.³⁷

Finland

Finland gick över till ett dualt skattesystem 1993 – två år efter Sverige. De bakomliggande motiven påminner om Sveriges. Precis som i Sverige präglades den finländska företags- och personbeskattningen på 1980-talet av höga nominella skattesatser och omfattande avdragsmöjligheter.³⁸ En i sammanhanget viktig reform inträffade emellertid redan 1990, då dubbelbeskattningen av aktier avskaffades. Inhemska delägare kompengaserades för den bolagsskatt som företaget redan betalat vid den personliga inkomstbeskattningen (»gottgörelse«). Denna metod för att undvika dubbelbeskattning kallas ofta *imputeringsystem* i skattelitteraturen.

I samband med 1993 års reform infördes en proportionell skatt på alla typer av kapitalinkomster (inklusive kapitalvinster), och skattesatsen fastställdes till 25 procent.³⁹ Även bolagsskatten sattes till 25 procent, och eftersom imputeringsystemet upprätthölls blev den effektiva utdelningsskatten noll för inhemska aktieägare. Bolagsskattesatsen höjdes senare och låg på 28 procent 1996–1999 och 29 procent 2000–2004

- 37. Många länder – däribland Tyskland och USA – tillämpar en platt skatt på utdelningar i kombination med progressiv skatt på andra inkomster. Jag väljer emellertid att fokusera på Finland och Norge, som är de mest intressanta jämförelseobjekten. Jag kommenterar inte heller det nederländska så kallade boxsystemet, som uppvisar vissa inslag av dual beskattning.
- 38. En översikt av de finländska skattereglerna fram till slutet av 1990-talet återfinns i Andersson m.fl. (1998).
- 39. Den finländska duala skatterformen beskrivs av bland andra Pirttilä och Selin (2011a).

(Kari m.fl., 2008). Parallellt beskattades arbetsinkomster enligt en progressiv skala, och skillnaden mellan marginalsattesatsen på arbete och kapitalinkomstskattesatsen kunde bli betydande efter reformen, vilket föranledde beteendeförändringar bland företagare (se t.ex. Pirttilä och Selin, 2011a).

Finlands klyvningsregler infördes i omedelbar anslutning till 1993 års reform. Grundtanken bakom det finländska regelverket är besläktad med den bakom 3:12-reglerna (kapitalavkastningsmodellen): ett gränsbelopp, som anger hur mycket utdelningar en delägare får beskatta som kapitalinkomst, fastställs varje år. Överstigande utdelningar beskattas som arbetsinkomster. De finländska klyvningsreglerna, som varit robusta över tid, skiljer sig emellertid från de svenska i några väsentliga avseenden:

- › Underlaget för gränsbeloppet är företagets *nettotillgångar*. Gränsbeloppet erhålls genom att multiplicera en klyvningsränta (schablonmässig avkastning) med företagets nettotillgångar enligt balansräkningen. Denna klyvningsränta uppgår för närvarande till åtta procent.⁴⁰
- › Gränsbelopp kan inte sparas. Ett outnyttjat gränsbelopp brinner alltså inne – i motsats till de svenska reglerna.
- › Det finländska systemet för inkomstklyvning gäller *alla onoterade bolag* – det gör alltså inte skillnad mellan aktiva och passiva ägare eller mellan onoterade bolag med olika grader av koncentrerat ägande.

Jag kommer att diskutera dessa aspekter närmare i kapitel 7. I det finländska systemet behandlas fåmansbolag och enskilda firmor eller handelsbolag relativt likformigt, då samma klyvningsränta också tillämpas på de senares nettotillgångar.⁴¹

Klyvningsreglerna har varit anmärkningsvärt robusta till sin struktur sedan 1993. Trots detta genomgick den finländska kapitalbeskattningen en genomgripande reform 2005 (se t.ex. Hietala och Kari, 2006 och Kari m.fl., 2008). Då avskaffades nämligen det imputeringssystem som funnits alltsedan 1990.⁴² Från och med 2005 dubbelbeskattades (delvis) aktieutdelningar, och bolags- och kapitalinkomstskattesatserna separerades.⁴³ Upp till 90 000 euro var emellertid utdelningar från onoterade bolag skattebefriade – dessa förblev alltså enkelbeskattade. För utdelningar som översteg 90 000 euro, men inte gränsbeloppet, blev den effektiva skattesatsen 40,5 procent (med hänsyn tagen till bolagsskattesatsen).⁴⁴ Om utdelningarna översteg gränsbeloppet beskattades 70 procent av dessa som tjänsteinkomster – de adderades till individens övriga tjänsteinkomster och beskattades enligt en progressiv skala där den högsta marginalsikten var cirka 55 procent år 2005.

År 2012 var det återigen dags för förändringar, då ett trappsteg (en brytpunkt) infördes i den generella personliga kapitalinkomstbeskattningen. Skattepliktiga kapitalinkomster

40. Notera likheten och skillnaden med det system som infördes i Sverige 1991. I Sverige bestämdes grundbeloppet genom att multiplicera *anskaffningsvärdet av aktierna* (plus sparade gränsbelopp) med en klyvningsränta.

41. Liksom i Sverige enkelbeskattas enskilda firmor och handelsbolagsägare, som alltså inte betalar någon bolagsskatt. I Finland beskattas näringsinkomst upp till klyvningsräntan $\times$ nettotillgångarna som kapitalinkomst.

42. Avskaffandet av imputeringssystemet föranleddes delvis av en motvilja från EU:s sida för system där gottgörelse tillåts på aktier från inhemska företag, men inte för aktier från företag i andra EU-länder. EU-domstolen dömde 2004 i det så kallade Manninenfallet till Finlands nackdel.

43. Bolagsskattesatsen sattes 2005 till 26 procent. År 2020 var den nere på 20 procent.

44. Endast 70 procent av utdelningarna togs efter reformen upp till personlig beskattning, samtidigt som den generella (platta) skatten på kapitalinkomster sattes till 28 procent. Det innebär att utdelningar beskattades med en skattesats på $0,7 \times 0,28 = 0,196$. Den kombinerade skattesatsen på utdelningar, med hänsyn tagen till både bolagsskatt och utdelningsskatt, blev $1 - (1 - 0,7 \times 0,28)(1 - 0,26) = 0,405$. För utdelningar under 90 000 euro blev den kombinerade skattesatsen lika med bolagsskattesatsen, som alltså var 26 procent.

upp till en viss nivå – som i dagsläget, år 2021, är 30 000 euro – har en skattesats på 30 procent. För skattepliktiga kapitalinkomster som överstiger 30 000 euro är däremot skattesatsen 34 procent. Den skattepliktiga kapitalinkomsten i sin tur är en icke-linjär funktion av utdelningar från onoterade bolag. Upp till ett tak, som sedan 2014 uppgår till 150 000 euro, är 25 procent av utdelningarna skattepliktig inkomst. Över 150 000 euro, men innanför gränsbeloppet, är 85 procent av utdelningarna skattepliktig kapitalinkomst. Utdelningar som överstiger gränsbeloppet ska tas upp till 75 procent som inkomst av tjänst, och de ska adderas till övriga inkomster av tjänst och beskattas progressivt. Utdelningar från noterade bolag tas alltid upp till 85 procent som skattepliktig inkomst.

Marginalskatten på utdelningar inom gränsbeloppet skiljer sig i dagsläget alltså åt beroende på summan av individens utdelningar och övriga kapitalinkomster. Om inte individen redovisar några andra kapitalinkomster, blir marginalskatten på onoterade utdelningar inom gränsbeloppet (inklusive bolagsskatt) $1 - (1 - 0,2)(1 - 0,25 \times 0,30) = 26$ procent om de understiger 30 000 euro. Ovanför denna brytpunkt blir samma skattesats 26,8 procent. Över 150 000 euro, alltså för riktigt höga nivåer inom gränsbeloppet, blir marginalskatten $1 - (1 - 0,2)(1 - 0,85 \times 0,34) = 43,1$ procent.

Som framgår av beskrivningen är den finländska kapitalbeskattningen tämligen komplex. Jag hänvisar till Koivisto (2021) för en välgjord översikt över de senaste årens utveckling. Den högsta marginalskatten på arbetsinkomster har under många år uppgått till cirka 55 procent. Arbetsgivaravgifterna är inte konstruerade på samma sätt som i Sverige, utan berättigar i högre grad till sociala förmåner, och tycks inte spela lika stor roll för den effektiva marginalskatten på förvärvsinkomster (se Hietala och Kari, 2006 och Kotakorpi och Matikka, 2017 för resonemang kring detta).

Till skillnad från den svenska klyvningsräntan är den finländska inte formellt knuten till statslåneräntan. En expertgrupp underställde det finländska finansdepartementet förslag i februari 2017 att klyvningsräntan skulle sänkas till fyra procent, samtidigt som den effektiva utdelningsskatten skulle höjas och taket på 150 000 euro slopas (Finansministeriet, 2017). Detta förslag förverkligades dock aldrig.

Norge

Norge gick över till ett dualt skattesystem 1992 – ett år efter Sverige och ett år före Finland. Precis som i grannländerna införde Norge en platt skatt på alla kapitalinkomster, och denna likställdes med (den nominella) bolagsskattesatsen. I Norge sattes den enhetliga skattesatsen till 28 procent – samtidigt som skattebaserna breddades. I likhet med Finland

– men i motsats till Sverige – avskaffades dubbelbeskattningen medelst ett imputeringssystem. Förvärvsinkomster kom att beskattas progressivt.

Hur valde då Norge att adressera frågan om inkomstomvandling? De klyvningsregler som infördes 1992 – och som avskaffades 2006 – innebar att alla delägare som ägde åtminstone *två tredjedelar* av ett bolag och som dessutom var *aktiva* (själva arbetade) i företaget skulle omfattas av regler för inkomstklyvning. De norska regler som gällde 1992–2005 finns beskrivna av bland andra Hagen och Sørensen (1998) och Thoresen och Alstadsæter (2010). Systemet kan sammanfattas i följande punkter:

1. Först beräknades en schablonmässigt fastställd kapitalavkastning genom att multiplicera bolagets *bruttotillgångar* med en klyvningsränta (riskfri ränta + risktillägg). Notera skillnaden gentemot Finland, där *nettotillgångarna* används för att bestämma kapitalavkastningen, och Sverige, där underlaget utgörs av anskaffningsvärdet av aktierna.⁴⁵
2. Därefter fastställdes delägarrens *tjänsteinkomst* från företaget genom att dra av den schablonmässiga kapitalavkastningen och 20 procent av företagets lönekostnader från vinsten.⁴⁶ I vissa yrken, såsom läkare och advokater, var det dock inte möjligt att göra avdraget för lönekostnader.
3. Den fastställda kapitalinkomsten beskattades som kapitalinkomst (28 procent platt skatt), och den fastställda tjänsteinkomsten beskattades som förvärvsinkomst (progressiv skala). *Detta alldeles oavsett om dessa schablonmässigt fastställda (imputerade) inkomster faktiskt betalades ut eller ej.*⁴⁷ Detta i kontrast till Sverige och Finland, där den imputerade kapitalinkomsten ligger till grund för ett gränobelopp som inte måste utnyttjas.

Detta system hade en svaghet som till slut ansågs vara så allvarlig att systemet reformerades i grunden. Mellan 1992 och 2000 sjönk andelen aktiebolag som omfattades av reglerna från 55 till 32 procent (Sørensen, 2005a, s. 780). Det fanns nämligen incitament för fåmansbolag att ändra status till flermansbolag (onoterade bolag med spritt ägande). I det senare fallet omfattades inte delägarna av klyvningsregler, och de kunde ta ut inkomster som lågt beskattade utdelningar. Särskilt påfallande incitament att komma bort från statusen som fåmansbolag fanns för ägare i arbetsintensiva verksamheter, till exempel advokater och läkare. Deras imputerade kapitalinkomst blev nämligen i regel låg, då det vanligtvis inte finns så stora kapitaltillgångar i sådana bolag.

Nedgången i andelen fåmansbolag har tolkats som att passiva ägare bjudits in som delägare av redan aktiva delägare. Kruxet för en ensam aktiv delägare som bjuder in passiva ägare att äga 30 procent av företaget är emellertid att hon därmed också förlorar 30 procent av utdelningarna. Thoresen och

45. Lindhe m.fl. (2004) har jämfört kapitalkostnaderna för de två olika systemen för olika finansieringsalternativ.
46. Avdraget för lönekostnader uppvisar vissa likheter med den svenska lönesummeregeln. Ju större lönesumma i bolaget, desto lägre blev skatten.
47. Om de imputerade tjänsteinkomsterna de facto inte betalades ut kompenenserades delägaren för bolagsskatten.

Alstadsæter (2010) påpekar att de nya passiva ägarna kunde vara närstående till den ursprungliga ägaren.⁴⁸ Om de var ägarens vuxna barn hade ägarskiftet formen av en skatteförmånlig transferering till nästa generation.

Ett annat argument mot 1992 års klyvningsregler var att gapet mellan marginals-katten på kapital- respektive förvärvs-inkomster var osedvanligt stort. Efter 1992 växte gapet framför allt eftersom den högsta marginals-katten på förvärvs-inkomster höjdes. Enligt Sørensen (2005a) uppgick skillnaden mellan den högsta marginals-katten på förvärvs-inkomster och den proportionella kapitalskatten år 2003 till hela 36,7 procentenheter.⁴⁹ Detta gap överstiger till och med det nuvarande svenska gapet. Ett viktigt skäl till denna djupa klyfta var att företagsvinster enkelbeskattades i Norge.

När den så kallade *aksjonærmodellen* infördes 2006 reformerades norsk kapitalbeskattning i grunden. Reformen föregicks av en utredning som leddes av den tidigare finansministern Arne Skauge. I utredningen ingick också den danske ekonomen Peter Birch Sørensen, som omnämns som *aksjonærmodellens* chefsarkitekt (Lindhe och Södersten, 2012). Det nya norska systemet hade implikationer för beskattningen av alla utdelningar, inte bara från fåmansbolag. Det låter sig sammanfattas i följande punkter:

- › Den skattepliktiga inkomsten från aktier från ett visst bolag ges av utdelningar och realiserade kapitalvinster *minus* ett avdrag för aktiernas normalavkastning.⁵⁰
- › Skatten på *normalavkastningen* är alltså noll på ägarnivån – däremot betalas bolagsskatt på företagsnivån. Överavkastningen beskattas med både utdelningsskatt och bolagsskatt (*full dubbelbeskattning*).
- › Skattesatsen på överavkastningen sätts så att summan av bolags- och ägarskatt motsvarar den högsta marginals-katten på förvärvs-inkomster (inklusive socialavgifter och arbetsgivaravgifter). På detta sätt *elimineras incitamenten till inkomstomvandling*.
- › Normalavkastning bestäms genom att ett kapitalbaserat utrymme multipliceras med den *riskfria räntan*.
- › Det kapitalbaserade utrymmet beräknas utifrån *aktiernas anskaffningsvärde*. Om avdraget (gränsbeloppet) inte utnyttjas ett visst år sparas outnyttjade gränsbelopp till senare år.
- › Denna beskattningsmodell gäller alla typer av aktier – det spelar ingen roll om bolagen är noterade eller onoterade eller om ägare är verksamma i bolaget eller ej.

Det kan vara missvisande att benämna de norska reglerna klyvningsregler, eftersom utdelningar och kapitalvinster inte längre delas upp i arbets- och kapitalinkomster. Allt beskattas som kapitalinkomster. Men som jag kommer att visa har den norska strukturen ändå en hel del gemensamt med

- 48. Till närstående-kretsen i Sverige räknas en lång rad personer: farföräldrar och morföräldrar, föräldrar, make/maka, barn och barns make/maka samt syskon och syskons make/maka och barn. I Norge efter 1992 års reform ingick till en början make/maka och barn. Efter några år ändrades emellertid praxis så att myndiga barn undantogs från närstående-kretsen (Thoresen och Alstadsæter, 2010).
- 49. Då betraktar Sørensen arbetsgivaravgifter som en del av den högsta marginals-katten.
- 50. Detta avdrag heter *skjermingsfradrag* och kallas i engelskspråkig skattelitteratur *rate of return allowance* (RRA).

klyvningsregler, och i det följande tar jag mig friheten att referera till avdraget för normalavkastning som gränsbelopp och räntesatsen som används för att bestämma detta belopp som klyvningsränta.

Det finns här en fascinerande koppling till den ursprungliga konstruktionen av de svenska 3:12-reglerna: gränsbelopp beräknas utifrån andelarnas anskaffningsvärde, och outnyttjade gränsbelopp ackumuleras med ränta. I det svenska fallet beskattades emellertid utdelningar inom detta gränsbelopp som inkomst av kapital, och inkomsten inom gränsbeloppet var inte skattefri som i Norge. Å andra sidan är klyvningsräntan väsentligt lägre i Norge, eftersom den sätts lika med den riskfria räntan (som i skrivande stund är mycket låg).⁵¹ Kanske liknar det nuvarande norska systemet allra mest de svenska *lättnadsregler* som fanns en period runt millennieskiftet. Med lättnadsreglerna beräknades gränsbelopp för alla onoterade bolag (inte bara fåmansbolag) till en låg ränta, och skattesatsen inom gränsbelopp var noll.

Så här långt har Norge hållit fast vid de grundläggande principerna för 2006 års reform. Överavkastning ovanför gränsbeloppet har beskattats relativt hårt – skattesatsen ska vara ungefär lika hög som den högsta marginalskatten på förvärvsinkomster. För att åstadkomma detta sänktes för övrigt marginalskatten på förvärvsinkomster i samband med 2006 års reform: den högsta personliga marginalskatten reducerades från 55,3 till 47,8 procent. Dessutom sänktes den inkomstnivå där den högsta marginalskatten börjar gälla.⁵² Om man tar hänsyn till arbetsgivaravgifter på 14,1 procent, som betalas av arbetsgivaren, så uppgick den högsta marginalskatten till

$$\frac{0,478 + 0,141}{1 + 0,141} = 54 \text{ procent år } 2006.$$

Den norska bolagsskatten låg under många år (1992–2013) på 28 procent, och överavkastning från aktier hade en skattesats på 28 procent. Det innebar en total skatt på $0,28 + 0,28 \times (1 - 0,28) = 48$ procent. Glappet mellan skattesatsen på arbete respektive utdelning reducerades alltså till sex procentenheter.⁵³

I likhet med övriga industrialiserade länder har Norge påverkats av global skattekonkurrens, och bolagsskattesatsen har sänkts i etapper sedan 2014. De senaste åren har den norska bolagsskatten legat på 22 procent. Samtidigt ligger den högsta marginalskatten på förvärvsinkomster kvar på ungefär samma nivå som tidigare, även om den sjunkit med någon enstaka procentenhet.⁵⁴ Norge har dock utan tvekan valt att ge kampen mot inkomstomvandling en utomordentligt hög prioritet. När bolagsskatten sänktes *höjdes* skatten på utdelningar ovanför gränsbeloppet. Den effektiva dubbelbeskattningen uppgår idag (2021) till 46,7 procent, en skattesats som ungefärligen sammanfaller med den högsta marginalskatten på förvärvsinkomster (exklusive arbetsgivaravgifter).⁵⁵

51. Som vi noterade i kapitel 2 har i Sverige ett rejält risktillägg adderats till klyvningsräntan. På 1990-talet var risktillägget det samma för uppräknings- och klyvningsräntan i Sverige, men sedan 2006 har dessa två satser skilts åt, samtidigt som det kapitalbaserade underlaget förlorat mycket av sin betydelse.
52. Effekterna på förvärvsinkomster av denna marginalskattesänkning har analyserats av Thoresen och Vatto (2015). De skattarmåttliga skattebaselasticiteter när de använder denna reformvariation.
53. Då ska man komma ihåg att arbetsgivaravgifterna varierar regionalt i Norge. För de som har reducerade satser – eller en avgift på noll kronor – är glappet betydligt mindre eller obefintligt.
54. Skatteetaten, »Maksimale effektive marginale skattesatser«, <https://www.skatteetaten.no/satser/maksimale-effektive-marginale-skattesatser>.
55. Rent tekniskt åstadkommer man detta genom att räkna upp utdelningen med en faktor som är kalibrerad för ändamålet. Den effektiva skatten på utdelningar är idag $0,22 + 0,22 \times (1 - 0,22) \times 1,44 = 0,467$.

Länderjämförelse: sammanfattning

Detta kapitel har varit sprängfyllt med detaljer. Jag avslutar därför utblicken mot våra nordiska grannar genom att sammanfatta de duala skattesystemen i Sverige, Norge och Finland i tabellform (tabell 3.1 på nästa sida).

Tabell 3.1. De duala inkomstskattesystemen i Sverige, Norge och Finland.

	Sverige	Norge	Finland
Utdelningsskatt inom gränsbeloppet			
– Exklusive bolagsskatt	20 %	0 %	7,5 % upp till 30 000 euro 8,5 % över 30 000 euro men under 150 000 euro 28,9 % över 150 000 euro
– Inklusive bolagsskatt	36,48 %	22 %	Skattesatser under 27 % upp till 150 000 euro, 43,12 % därutöver
Högsta skatt på utdelningar som överstiger gränsbeloppet			
– Exklusive bolagsskatt	~ 52 % (tjänst, progressiv skala)	31,68 % (kapitalinkomst, platt skatt)	~ 41 % (tjänst, progressiv skala)
– Inklusive bolagsskatt	~ 62 % (tjänst, progressiv skala)	46,7 % (kapitalinkomst, platt skatt)	~ 53 % (tjänst, progressiv skala)
Kapitalvinster	Som utdelningar (men annan takregel)	Som utdelningar	30 % upp till 30 000 euro 34 % över 30 000 euro
Klyvningsränta	9 % + riskfri ränta (statslåneräntan)	Riskfri ränta	8 %
Beräkning av gränsbelopp	Förenklingsregel eller huvudregel	Aktiernas anskaffningsvärde × klyvningsräntan	Bolagets nettotillgångar × klyvningsräntan
Kan gränsbelopp sparas?	Ja	Ja	Nej
Vilka omfattas av klyvningsreglerna?	Aktiva delägare i fåmansbolag	Alla aktieägare	Alla delägare i onoterade bolag
Tak för tjänstebesattad inkomst?	Ja. 90 IBB för utdelning, 100 IBB för kapitalvinst (sex år)	Ingen utdelning tjänstebesattas	Nej
Generell kapitalskatt	30 % (platt skatt)	22 % (platt skatt)	30 % upp till 30 000 euro 34 % över 30 000 euro
Bolagsskatt	20,6 %	22 %	20 %
Högsta marginalskatt på förvärvsinkomster	~ 66 % inklusive arbetsgivaravgifter	46,4 % vid lägsta socialavgift (0 %) 53,0 % vid högsta socialavgift (14,1 %)	~ 55 %

Anm.: Skattesatserna gäller för 2021. Min terminologi vad gäller den norska *aksjonærmodellen* (klyvningsregler, klyvningsränta och gränsbelopp) är inte den konventionella – i Norge indelas *inte* utdelningar och kapitalvinster i arbets- och kapitalinkomster. Terminologin motiveras av att det då blir lättare att jämföra skattesystemen i de tre länderna. Beskrivningen är inte komplett, utan fokuserar på den skatt som betalas på inkomster från bolag som är föremål för klyvningsregler.

4. Hur bör inkomster beskattas?

VI HAR NU studerat 3:12-reglerna – och dess motsvarigheter i andra nordiska länder – ur ett historiskt och institutionellt perspektiv. För att på ett mer grundläggande plan förstå tjänster och problem med dual inkomstbeskattning är det emellertid nödvändigt att först lyfta blicken och diskutera inkomstbeskattning i ett vidare perspektiv. Om det inte finns några tungt vägande argument för att kombinera en progressiv skatt på arbetsinkomster med en platt skatt på kapitalinkomster, utan det bästa är att beskatta alla inkomster tillsammans, så blir utformningen av klyvningsreglerna naturligtvis en icke-fråga.

Frågor om hur arbets- och kapitalinkomster kan och bör beskattas är centrala i såväl skatteteori som praktisk skattepolitik. Som vi ska se har frågan också en naturlig koppling till den om huruvida inkomsterna i en familj bör sambeskattas eller ej. Syftet med detta kapitel är att strukturera tankarna om de centrala aspekterna av inkomstskattens struktur. I diskussionen kommer jag använda ett antal facktermer, som definieras i faktaruta 4.1.

56. För introduktioner på svenska, se t.ex. Bastani och Selin (2019), Pirttilä och Selin (2011b) och Aronsson och Blomquist (2013).

Bör inkomstskatten vara progressiv?

Så kallad optimal beskattningsteori i traditionen från Mirrlees (1971) erbjuder ett användbart ramverk för att analysera skatte- och bidragsfrågor på ett normativt sätt. Utgångspunkten är att staten vill omfördela mellan individer med olika intjänandeförmågor, och eftersom dessa förmågor inte går att observera måste staten förlita sig på beskattning av inkomster.⁵⁶ Den optimala skatteskalen i simuleringsstudier innehåller vanligtvis en transferering till dem som saknar inkomst och en icke-linjär marginalskatteskala, där marginalskatten vid mitten av fördelningen ofta är relativt låg medan marginalskatten

FAKTARUTA 4.1. INKOMSTSKATTER: VIKTIGA BEGREPP

Marginalskatt är den skatteökning som uppstår när inkomsten ökar. Om marginalskatten är 50 procent går hälften av den sist intjänade kronan bort i skatt.

Genomsnittlig skatt erhålls genom att dividera skatten med inkomsten.

En *icke-linjär skatt* är en skatt där marginalskatten skiljer sig mellan olika inkomstnivåer.

En *linjär skatt* är en skatt där marginalskatten är densamma på alla inkomstnivåer. (I ett linjärt skattesystem behöver dock inte den genomsnittliga skatten vara konstant.)

En skatt är *progressiv* när den genomsnittliga skatten stiger när inkomsten stiger. Exempel: beskattningen av arbetsinkomster i Sverige.

En skatt är *regressiv* om den genomsnittliga skatten sjunker när inkomsten stiger. Exempel: den svenska fastighetsskatten.

En skatt är *proportionell* om den genomsnittliga skatten är densamma på alla inkomstnivåer. Kallas ibland även platt skatt. Exempel: beskattningen av ränteinkomster i Sverige.

Sambeskattning innebär att makars eller sambors inkomster läggs ihop innan de beskattas enligt en viss skatteskala.

Särbeskattning innebär att makars eller sambors inkomster beskattas separat. Den enas marginalskatt är då oberoende av den andras inkomster. Kallas också *individuell beskattning*.

Dual inkomstbeskattning innebär att arbetsinkomster och kapitalinkomster beskattas separat, och att kapitalinkomster belastas med en proportionell skatt.

Heltäckande inkomstbeskattning innebär att arbets- och kapitalinkomster beskattas tillsammans.^a

- a. Min översättning av *comprehensive income taxation*. Ibland används också termen *global income tax* i motsats till *dual income tax*.
- 57. Se även Tuomala (1990) för en äldre översikt av olika simuleringsstudier.

på höga inkomster är högre. Diamond och Saez (2011) menar att den optimala skatteskalan för USA är långtifrån en platt skatt; se Bastani och Selin (2019) för en studie med data från Sverige.⁵⁷

Det finns naturligtvis en mängd faktorer som påverkar den optimala inkomstskattens struktur och nivå. Hur höga skatterna bör vara för olika inkomsttagare beror inte bara på fördelningspolitiska ambitioner, utan även på inkomstfördelningen, uppfattningar om storleken på skatters snedvridning-

ar, statens intäktskrav och en uppsjö av praktiska aspekter. Men ett konventionellt antagande är att staten bör tillämpa progressiv och icke-linjär beskattning av inkomster. Jag skulle vilja påstå att denna inställning i praktiken är okontroversiell i den skattepolitiska debatten. Även förespråkare av platt skatt för arbetsinkomster brukar vilja ha någon form av avdrag vid låga inkomster, vilket trots allt ger upphov till en icke-linjär skatteskala (se t.ex. Flood m.fl., 2013). Även inkomstberoende bidrag – såsom bostadsbidrag och försörjningsstöd – påverkar den effektiva skatteskalan på botten av inkomstfördelningen.

Optimala skatteskalar studeras ofta i stilerade modeller, där det förutsatts att staten kan observera individers inkomster.⁵⁸ Studierna bortser ofta från kapitalbeskattning, inkomstomvandling och administrativa restriktioner. Dessutom bortser de – med några undantag – från frågan om makars inkomster bör beskattas tillsammans (som i Frankrike, Tyskland och USA) eller separat (som i Sverige och de flesta industrialiserade länder). Vid en diskussion om det svenska systemets struktur – och förutsättningarna för en icke-linjär beskattning av inkomster – behöver vi ta hänsyn även till sådana aspekter.

Skatter samlas in på många sätt i en modern välfärdsstat som Sverige. I översikter är det vanligt att dela upp skatter i tre kategorier: på arbete, konsumtion och kapital. Denna uppdelning är användbar för många syften, även om man bör ha i åtanke att den som i praktiken bär bördan av en skatt långtifrån alltid är densamme som betalar skatten enligt den offentliga statistiken.⁵⁹

Den första kategorin – skatt på arbete – består av skatter som formellt samlas in från både *personer* (till exempel statlig och kommunal inkomstskatt) och *arbetsgivare* (arbetsgivaravgifter). Både den personliga inkomstskatten och arbetsgivaravgifterna inrymmer i dagsläget väsentliga grader av progressivitet. I det förra fallet kommer progressiviteten framför allt av jobbskatteavdraget, som tillsammans med grundavdraget reducerar skatten vid lägre inkomster, och utformningen av den statliga inkomstskatten, som blir högre vid höga inkomster. I det senare fallet följer progressiviteten av det faktum att arbetsgivaravgifterna berättigar till sociala förmåner över vissa tak i socialförsäkringarna. För inkomster över taken är arbetsgivaravgiften en ren skatt.

Den andra kategorin – skatt på konsumtion – består av moms och punktskatter. Momsen är en *ad valorem*-skatt, det vill säga en procentuell skatt på utgiften för en viss vara.⁶⁰ Skattesatserna skiljer sig emellertid mellan olika varor. Huvudregeln är att momsskattesatsen är 25 procent. Men viss konsumtion är undantagen beskattning, och en rad varugrupper – däribland livsmedel – beskattas till reducerade satser. Om låg- och höginkomsttagare lägger olika stora andelar av sin inkomst på lågt beskattade varor kan momsen i en vidare me-

58. I en optimal skattemodell observerar staten individers inkomster, men inte timlöner eller förmågor.

59. I offentlig ekonomi är distinktionen mellan formell och faktisk skattebörda (incidens) central. *Formell skattebörda* bärs av den som formellt betalar in skatten till Skatteverket, medan *faktisk skattebörda* bärs av den som i praktiken betalar skatten. Den formella skattebördan av bolagsskatten bärs av företagets ägare, eftersom företaget formellt betalar in skatten. Men om bolagsskatten vältras över på de anställda i form av lägre löner är det löntagarna som bär den faktiska skattebördan.

60. I teorin skulle det gå att föreställa sig icke-linjära varuskatter, där den marginella beskattningen av en vara beror på individens utgift för varan eller antalet köpta enheter. En sådan skatt skulle dock i praktiken vara lätt att kringgå, eftersom den som faktiskt betalar och konsumerar varan inte behöver vara identisk med den som formellt inhandlar varan när beskattningen sker.

61. Ekonomer brukar ta varuskatter i beaktande när de beräknar effektiva skattesatser på arbete. I standardmodeller är en varuskatt likvärdig med en skatt på arbete.

ning betraktas som progressiv.⁶¹ Lundberg (2017a, appendix) har tagit fram konsumtionsskatter med hänsyn tagen till både moms och punktskatter, vägda efter konsumtionsmönster för olika inkomstdeciler. Den effektiva konsumtionsskatten är intressant nog lägre på botten av inkomstfördelningen. Denna skillnad tycks emellertid i huvudsak härröra från det faktum att låginkomsttagare vanligen bor i hyresrätt och betalar hyra, som är undantagen från moms.⁶² Livsmedelskonsumtionen skiljer sig åt mindre mellan de olika inkomstgrupperna.

Den tredje kategorin – skatt på kapital – består av dels skatter som samlas in från personer (skatter på avkastning från aktier, fastigheter, bankkonton med mera), dels skatter som betalas in av företag (framför allt bolagsskatter). Dessa skatter är proportionella, med undantag för fastighetsskatten som är påtagligt regressiv. Många kapitaltillgångar är emellertid ojämnt fördelade i befolkningen (Waldenström m.fl., 2018, Bastani och Selin, 2019). Höjda proportionella skatter på till exempel aktieutdelningar drabbar därför primärt höginkomsttagare – åtminstone rent mekaniskt, om man bortser från beteendeeffekter som i värsta fall kan leda till lägre skatteintäkter.

Sam- och särbeskattning

En fundamental fråga rörande inkomstskattens struktur är om makars inkomster ska beskattas separat eller tillsammans. Före 1971 sambeskattades makars inkomster (såväl arbets- som kapitalinkomster) i Sverige. Det vanligaste försvaret för sambeskattning är en variant av ett argument för *horisontell rättvisa*. Enligt detta synsätt bestäms en individs nyttonivå av hushållets – inte den enskilda individens – inkomst. I så fall bör två hushåll med samma totala inkomst *före* skatt också ha samma disponibla inkomst *efter* skatt. Med separat progressiv beskattning av inkomster kommer tvärtom hushåll där bara ena maken arbetar att beskattas hårdare än ett hushåll där båda makarna arbetar, trots att de två hushållen har samma konsumtionsmöjligheter före skatt.⁶³

Sambeskattningens avigsidor är välkända. I länder med sambeskattning är det särskilt olönsamt för kvinnor som är gifta med höginkomsttagare att arbeta, eftersom marginalsikten på den först intjänande kronan blir hög för kvinnor som är gifta med höglönade män. I Selin (2014) visade jag att sysselsättningen efter 1971 års svenska särbeskattningsreform ökade betydligt snabbare bland kvinnor som var gifta med höginkomsttagare, och som alltså före reformen hade haft svaga incitament att gå ut på arbetsmarknaden. I de länder som idag har sambeskattning – de bästa exemplen är USA, Tyskland och Frankrike – förs diskussioner om att införa särbeskattning just ur ett sådant jämställdhetsperspektiv.

62. Det går dock att diskutera hur substantiell denna skillnad är, då de som bor i villa inte heller betalar någon moms på den implicita hyra de betalar (till sig själva).

63. Argumentet för horisontell rättvisa är omdiskuterat. Det råder idag konsensus om att det i praktiken spelar stor roll för konsumtionsmönstren i familjen *vem* det är som faktiskt erhåller inkomsten.

Ett intressant argument *försambeskattning* är att skatteplanering inom hushållet inte blir särskilt lönsam. Om familjens inkomster slås samman *innan skatten beräknas* har nämligen familjen inget att vinna på att flytta inkomster mellan olika familjemedlemmar. Det motsatta gäller för särbeskattning: vid icke-linjär särbeskattning kan hushållet minska den totala skattebördan genom att den make som i utgångsläget har högre marginalskatt för över inkomster till maken med lägre marginalskatt.

Skatteplanering inom hushållet är i normalfallet extremt kostsam vad gäller arbetsinkomster. Sådana rapporteras nämligen i regel in till Skatteverket av arbetsgivaren och inte av den enskilda arbetstagaren. År 1947 infördes källskatten, som innebär att arbetsgivare har skyldighet att löpande betala in preliminär skatt. Denna så kallade *tredjepartsrapportering* av löneinkomster innebär att anställdas möjligheter att felrapportera eller omklassificera sina löneinkomster i högsta grad är begränsade: en make anställd vid företag A kan vanligtvis inte föra över sina intjänade löneinkomster till en make med anställning i företag B.

Distinktionen mellan tredjeparts- och självrapporterade löneinkomster är i många avseenden central för inkomstsystemets struktur, och dess betydelse har med rätta betonats alltmer även i den akademiska skattelitteraturen på senare år (se t.ex. Kleven m.fl., 2011 och Kleven, 2014). Med en väl fungerande administrativ struktur för inkomstrapportering är individuell progressiv beskattning av arbetsinkomster ett kraftfullt verktyg för att uppnå fördelningspolitiska mål.

Med kapitalinkomster är det annorlunda. Även om kapitalinkomster till stora delar tredjepartsrapporteras av finansiella institutioner – och därför är svåra att felrapportera – går det att skifta kapitaltillgångar inom hushållet eller dynastin till make eller barn. Om makars kapitalinkomster beskattas separat enligt en icke-linjär skala uppstår därför drivkrafter att föra över kapitaltillgångar till maken med den lägre marginalskatten. Stephens och Ward-Batts (2004) dokumenterade sådan inkomstomvandling mellan makar när Storbritannien gick från sambeskattning till separat beskattning av kapitalinkomster 1990.

Mot denna bakgrund är det förmodligen inte heller en slump att Sverige tillämpade sambeskattning av förmögenhet fram till dess att förmögenhetsskatten avskaffades 2007. Efter som förmögenhetsskatten hade ett grundavdrag, som 2006 uppgick till 3 miljoner kronor för makar och sambor, kan den förstås som icke-linjär sambeskattning av kapitalinkomster.⁶⁴ Om makar hade beskattats individuellt hade det varit lönsamt för dem att flytta tillgångar mellan varandra för att utnyttja båda makarnas fulla grundavdrag.

En annan variant, som tillämpades i Sverige 1971–86, är att beskatta kapitalinkomster hos den make som har de högsta arbetsinkomsterna. 1971 års särbeskattningsreform gällde näm-

64. Vid en känd avkastning är en skatt på förmögenhet ekvivalent med en skatt på kapitalavkastning.

ligen enbart arbetsinkomster. Kapitalinkomster förblev sambeskattade en bra bit in på 1980-talet. Partiell sambeskattning löser problemet med skattearbitrage mellan makar. Men i ett högskatteland som Sverige, där många skattebetalare möter höga marginalsatser på arbetsinkomster, blir marginalsatser på till exempel ränteinkomster och utdelningar ofta höga.⁶⁵

Slutligen: i det skattesystem som funnits i Sverige sedan 1991, alltså ett dualt inkomstskattesystem, beskattas arbetsinkomster *individuellt* och *progressivt* (icke-linjärt), medan kapitalinkomster beskattas *individuellt* och *proportionellt*. Oavsett om en person erhåller utdelningar från noterade aktier på 100 kronor eller en miljon kronor, ska en 30-procentig skatt betalas på utdelningen. Det finns ett tydligt släktskap mellan proportionell individuell särbeskattning av kapitalinkomster och sambeskattning av kapitalinkomster. Om makarnas inkomster hypotetiskt skulle läggas samman och sedan beskattas med en 30-procentig skattesats skulle hushållets totala skatt bli precis lika hög som vid separat beskattning. En make har alltså i skattehänseende inte någonting att vinna på att skifta ägandet av en kapitaltillgång till sin partner.

Med en proportionell skatt på kapital finns det inte heller någon anledning att skatteplanera genom att flytta tillgångar till barn eller andra anhöriga. Escobar m.fl. (2019) visade att arvtagare under den svenska arvsskattens dagar ofta använde arvsavståenden för att slippa undan den progressiva arvsskatten. Många arvingar gav bort exakt så mycket som krävdes för att reducera arvsskatten till noll. Även om denna skatteplanering skedde i en speciell situation, så illustrerar den en grundläggande mekanism som icke-linjär beskattning av kapitalinkomster och förmögenhetstransfereringar ger upphov till.

En viktig komponent av de fåmansbolagsregler som jag gick igenom i kapitel 2 är att delägare som ingår i en och samma krets av närstående räknas som *en* delägare när 3:12-reglerna tillämpas. Som närstående räknas dessutom en vid krets av personer – till exempel omfattas föräldrar, mor- och farföräldrar, barn, make och makes barn. Om denna närståenderegeln inte hade funnits hade 3:12-reglerna med lätthet kunnat kringgås genom att sprida ägandet mellan närstående så att bolaget inte längre definieras som ett fåmansbolag.

Sammanfattningsvis: Om makar möter olika marginalsatser har de incitament att omvandla högt beskattade till lågt beskattade inkomster. Det är dock i regel inget problem vid beskattning av arbetsinkomster i de fall där makarna är löntagare som inte själva rapporterar sina löneutbetalningar. Vad gäller beskattning av kapitaltillgångar, särskilt sådana som är enkla att dela upp, som finansiellt kapital, riskerar individbaserade icke-linjära skatteskalor tvärtom att leda till skattedrivna skiften inom hushållet. Ur denna synvinkel förefaller en progressiv individuell skatt på arbetsinkomster kombinerad med proportionella skatter på kapitalinkomster ha betydande fördelar.

65. Det motiv till slopande av sambeskattning som angavs av regeringen var emellertid att det skulle bli enklare för folk att räkna ut sin skatt, se prop. 1985/86:130, s. 44–45.

Bör arbets- och kapitalinkomster beskattas likformigt?

Vad menar egentligen ekonomer med inkomst? Läroböckerna brukar använda den definition av inkomst i offentlig ekonomi som utvecklades av Robert M. Haig och Henry C. Simons under 1920- och 1930-talen.⁶⁶ Enligt den så kallade Haig-Simons-definitionen (H-S) utgörs inkomsten av värdet av nettoökningen av en individs köpkraft (potentiella konsumtion) under en viss period (vanligtvis ett år). Denna nettoökning omfattar det individen faktiskt konsumerar samt tillskottet i förmögenhet (sparandet) under perioden. Med *nettoökning* menas att utgifter för inkomstens förvärvande ska dras av. Essentiellt för denna inkomstdefinition är att *alla* inkomstkällor ska räknas in i inkomsten. Förutom löner ingår även näringsinkomster, hyror, utdelningar, ränteinkomster, pensionsförmåner, kapitalvinster och naturaförmåner. Det spelar ingen roll om inkomsten är i reda pengar eller om den mottas *in natura* – det enda som betyder något är konsumtionsvärdet. Utifrån H-S-definitionen är det också irrelevant om en kapitalvinst är realiserad eller ej. Inkomsten ökar direkt när ens tillgångar ökar i värde.

En idealtyp för personlig beskattning, som hänger nära samman med H-S-definitionen, är *heltäckande inkomstbeskattning* (*comprehensive income taxation*). Det innebär att alla typer av inkomster – inklusive arbets- och kapitalinkomster – klumpas ihop och beskattas enligt en och samma skatteskala. Även om många länder haft detta som ambition är det naturligtvis omöjligt att ens komma i närheten av H-S-definitionen av inkomst som en realistisk grund för inkomstskatten. I praktiken beskattas till exempel kapitalvinster i regel när de realiserats, inte när de uppkommer. Och det finns enorma värderingsproblem, till exempel när det gäller att avgöra konsumtionsvärdet av obetalt hemarbete.⁶⁷

Dual inkomstbeskattning, som är temat för denna rapport, innebär – i motsats till heltäckande inkomstbeskattning – att arbets- och kapitalinkomster beskattas separat. Sverige, Norge och Finland har valt modeller där kapitalinkomster beskattas med lägre proportionella skattesatser, medan förvärvsinkomster beskattas progressivt. I Sverige tillämpas som bekant även olika skattesatser för olika typer av kapitalinkomster.⁶⁸

Det finns två vanliga argument *mot* det duala inkomstskattesystemet. Det första är mer filosofiskt och hänger samman med H-S-definitionen och idén om horisontell rättvisa: två personer som har samma potentiella konsumtionsutrymme (samma inkomst) bör beskattas på samma sätt. Om kapitalinkomster beskattas lägre än arbetsinkomster kan två personer med samma inkomst men med olika fördelning av förvärvs- och kapitalinkomster behandlas olika av skattesystemet enligt detta synsätt. Ett andra tungt vägande argument mot dual in-

66. En föregångare till Haig och Simons var den tyske juristen Georg von Schanz, som formulerade ett liknande inkomstbegrepp i slutet av 1890-talet. Även den världskände Uppsala-ekonomen Erik Lindahl lanserade ett besläktat inkomstbegrepp i sin doktorsavhandling 1919.
67. En annan idealtyp för personlig beskattning, som diskuterades mycket på 1970-talet, är *utgiftsbeskattning*. I denna modell utgörs skattebasen av individens konsumtion under året (förenklat: inkomster minus sparande). Sørensen (2005b) menar att dual inkomstbeskattning kan ses som en kompromiss mellan en heltäckande inkomstskatt och en utgiftsskatt. Detta eftersom en utgiftsskatt undantar normalavkastningen på kapitalinvesteringar, medan heltäckande inkomstbeskattning innebär att kapitalavkastning möter samma marginalskatt som andra sorters inkomster. Dual inkomstskatt utgör en kompromiss i den meningen att marginalskatten är lägre på kapitalinkomster än på andra sorters inkomster.
68. Formellt beskattas alla kapitalinkomster med en skattesats på 30 procent. De olika skattesatserna beror på kvoteringsregler för hur mycket som tas upp. Till exempel tas utdelningar från fåmansbolag inom gränsbeloppet upp till två tredjedelar.

komstskatt är att systemet ger starka incitament att omvandla hårt beskattade förvärvsinkomster till lätt beskattade kapitalinkomster, en problematik som jag redan diskuterat utförligt och som jag kommer att få anledning att återkomma till.

Men låt oss nu uppehålla oss vid några centrala argument *före* dual inkomstskatt, som är oberoende av de resonemang om sär- och sambeskattnings jag förde ovan.

Inflationsargumentet. Till skillnad från arbetsinkomst – som betalas ut vid en given tidpunkt – har kapitalinkomster alltid en *intertemporal* aspekt: avkastningen uppstår efter det att investeringen gjorts. En del av den nominella avkastningen på investeringar är inget annat än kompensation för prisökningar. En heltäckande inkomstskatt som tar sin utgångspunkt i H-S-definitionen bör beskatta just den *reala* kapitalavkastningen, eftersom den bestämmer förändringen i en persons köpkraft. I Sverige – liksom i andra länder – har man emellertid valt att beskatta den nominella avkastningen. Skälen härtill är framför allt praktiska, då det har ansetts komplicerat att göra en inflationsjustering – särskilt om den inte görs i andra länder som vi samarbetar med. Dessutom har det funnits farhågor om att automatiska indexeringar i sig skulle försvåra inflationsbekämpning. När den nominella avkastningen beskattas blir emellertid skatten som andel av den reala avkastningen i regel högre än den nominella skattesatsen (se faktaruta 4.2).⁶⁹

Ett till synes paradoxalt argument för en dual inkomstskatt, alltså en lägre skatt på kapitalinkomster, är således att skattesystemet då *i praktiken* behandlar kapitalinkomster och (höga) förvärvsinkomster mer likformigt än vid heltäckande beskattning. Detta motiv uttrycks med all önskvärd tydlighet i förarbetena till 1991 års reform:

Målet om att skatt skall utgå efter bärkraft talar för att inflationen beaktas [på] något sätt så att skatten blir rimlig i förhållande till den reala avkastningen för olika tillgångar. Det i direktiven angivna målet om likvärdig beskattning av kapital- och arbetsinkomster kan i detta perspektiv tolkas som att skattens andel av real kapitalavkastning skall vara likvärdig med skatteuttaget för arbetsinkomster i form av inkomstskatt och skattedelen av de sociala avgifterna. (SOU 1989:33, del I, s. 65)

I slutet av 1980-talet, när skattereformen utreddes, fanns fortfarande ingen självständig riksbank på plats, och inte heller något inflationsmål. Utredningen om reformerad inkomstbeskattning (RINK) tänkte sig att inflationen på sikt skulle ligga kring fyra procent (en på den tiden måttlig siffra) och att den reala avkastningen var tre procent. En skattesats på 30 procent på den nominella avkastningen implicerar under dessa antaganden en skatt på 70 procent på den reala avkastningen.

69. Dessa frågor diskuteras i SOU 1989:33, del I, s. 65–67.

FAKTARUTA 4.2. SKATT PÅ DEN REALA AVKASTNINGEN

Låt r beteckna den reala avkastningen, π inflationstakten och τ marginalskatten på nominell kapitalavkastning $r + \pi$. Marginalskatten, uttryckt som andel av den reala avkastningen, kan då skrivas som

$$\tau_{real} = \frac{\tau(r + \pi)}{r}$$

Med hög inflation kan denna skattesats bli mycket hög, även när τ är låg. För att ta ett exempel: Om den reala avkastningen är 3 procent och inflationen 10 procent, blir en 23-procentig skatt på den nominella avkastningen detsamma som en konfiskatorisk skatt på den reala avkastningen, det vill säga $\tau_{real} = 100$ procent.

Omvänt kan situationen bli högst gynnsam för den som lånar och kan få ränteavdrag i nominella termer.

I så fall skulle reala kapitalinkomster beskattas något högre än förvärvsinkomster, om man i det senare fallet tar hänsyn till såväl personlig inkomstskatt som arbetsgivaravgifter.

Inflationsargumentet för lägre skatt på kapitalinkomster väger inte lika tungt idag som i slutet av 1980-talet, av det enkla skälet att inflationen numera är lägre. Med en inflationstakt på två procent är dock problemet fortfarande relevant. Om man tänker sig en real avkastning på tre procent, blir en kapitalskatt på 30 procent likvärdig med en skatt på 50 procent på den reala avkastningen.

Olika elastiska skattebaser? Inflationsargumentet var avgörande när den duala inkomstskatten instiftades i Sverige 1991 – och det byggde alltså på idén att alla sorters inkomster bör beskattas så likformigt som möjligt i reala termer. Men är det verkligen självklart att vi ska sträva efter att beskatta olika sorters inkomster till samma skattesats? Om målsättningen är att omfördela inkomster till en så låg effektivitetskostnad som möjligt är det generella svaret nej. Om olika skattebaser, allt annat lika, är olika känsliga för skatteförändringar är det i regel bättre att lägga höga skatter på skattebaser som är mindre känsliga för skatter. Om kapitalinkomster är mer elastiska (det vill säga mer känsliga för skatteförändringar) bör dessa, allt annat lika, också beskattas lägre (Piketty och Saez, 2013).

Faktum är att inflytelserika ekonomer har gjort inlägg som går ut på att kapitalinkomster över huvud taget inte bör

beskattas. Atkinson och Stiglitz (1976) visade att om individer endast skiljer sig åt i en dimension (förmågan att ha en inkomst), behöver inte icke-linjär beskattning av arbetsinkomster kompletteras med varuskatter under vissa tekniska antaganden.⁷⁰ Eftersom framtida konsumtion kan betraktas som en vara är en vanlig tolkning av det kända Atkinson–Stiglitz-teoremet att det inte finns någon roll att spela för kapitalbeskattning i den optimala skattestrukturen – hela jobbet ska göras av skatten på arbetsinkomster.

Ett annat inflytelserikt argument för att skatten på kapital bör vara noll kom från Chamley (1986) och Judd (1985), som studerade optimala kapitalskatter i modeller där individer har oändliga planeringshorisonter. När planeringshorisonten blir längre ökar också skattens snedvridningar – och när planeringshorisonten går mot oändligheten går den optimala kapitalskatten mot noll.⁷¹

De teoretiska argument som mynnar ut i resultatet att kapitalskatter bör vara noll är omdiskuterade på flera plan. Diamond och Saez (2011) – och många med dem – anser att slutsatserna inte är tillräckligt robusta för att vara policyrelevanta. Bastani och Waldenström (2020) har nyligen gjort en informativ översikt av några av de viktigaste teoretiska argumenten *för* att beskatta kapitalinkomster – här ska jag beröra några av dem högst kortfattat. För det första: om finansiellt kapital inte beskattas missgynnas relativt sett humankapitalinvesteringar, vars avkastning beskattas via skatten på arbetsinkomster. Det har sålunda hävdats att en skatt på finansiellt kapital kan motverka den snedvridning som skatten på arbetsinkomster orsakar på humankapitalackumuleringen (Jacobs och Bovenberg, 2010). För det andra: anta att individer med olika intjänandeförmågor också systematiskt skiljer sig åt med avseende på personlighetsdrag som styr sparbeteendet. I så fall kan staten utnyttja kapitalinkomstbeskattning som ett verktyg för att mer effektivt omfördela mellan individer med hög och låg intjänandeförmåga (Saez, 2002). För det tredje (och kanske viktigast): staten kan inte alltid *observera* vad som är arbets- respektive kapitalinkomster. Om skatten på finansiellt kapital är noll har individer incitament att deklarerat arbetsinkomster som kapitalinkomster, vilket – som jag redan varit inne på – kallas för inkomstomvandling. Christiansen och Tuomala (2008) har visat teoretiskt – i traditionen från Atkinson och Stiglitz – att det är optimalt med kapitalbeskattning när individer har möjligheter att omvandla inkomster, även om kapitalskatten skulle ha varit noll om staten hade kunnat särskilja mellan arbets- och kapitalinkomster.

Optimala skatter på arbets- och kapitalinkomster. Enligt Saez och Stantcheva (2018) bör vi ha uppfattningar om följande saker när vi utformar skatteskalor för arbets- och kapitalinkomster:⁷²

70. Mer formellt gäller resultatet under »svag separerbarhet«, vilket innebär att den marginella substitutionskvoten mellan, säg, nutida och framtida konsumtion inte beror på efterfrågan på framtid.

71. Utan skatt är en krona värd $(1 + r)^T$ efter T år, där r är räntan före skatt. Med en skattesats på τ är samma sparade krona värd $[1 + (1 - \tau)r]^T$ efter T år. Skattekilens värde är $1 - \frac{[1 + (1 - \tau)r]^T}{(1 + r)^T}$.

Ju högre T är, desto högre blir skattekilens värde. Denna skattekilens värde går mot 100 procent när planeringshorisonten T blir väldigt lång.

72. Det går att säga att Saez och Stantcheva systematiserar de intuitiva uppfattningar som många av oss har vad gäller beskattning av kapital, så att frågan kan analyseras med verktyg liknande de som vi använder för beskattning av arbetsinkomster. Det är tekniskt centralt i deras modell att förmögenhet är ett argument i individers nyttofunktioner (*wealth-in-utility*). Det gör att det långsiktiga utbudet av kapital är ändligt (och inte oändligt som hos Chamley och Judd).

- i. *Hur känsliga är arbets- och kapitalinkomster för skatteändringar?* Om det *långsiktiga* utbudet på kapitalinkomster är mer elastiskt än det på arbetsinkomster bör skatten på kapitalinkomster – allt annat lika – sättas lägre.
- ii. *Hur ser fördelningen av arbets- och kapitalinkomster ut?* Om kapitalinkomster i motsats till arbetsinkomster är koncentrerade till en liten grupp av rika personer motiverar detta tvärtom en *högre* skatt på kapitalinkomster, allt annat lika.
- iii. *Hur känslig är inkomstomvandling för skatteändringar?* Om det är extremt lätt för skattebetalare att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster blir det optimalt med en heltäckande inkomstskatt, det vill säga att beskatta arbets- och kapitalinkomster tillsammans.
- iv. *Hur värderar samhället individers nyttor?* Hur mycket samhället bör omfördela mellan olika inkomstgrupper beror inte enbart på objektiva kvantifierbara storheter som elasticiteter och inkomstfördelningar. Det beror också på fördelningspolitiska målsättningar («val av social välfärdsfunktion» i nationalekonomisk jargong).

I detta ramverk finns det heller ingenting som hindrar att olika kapitaltillgångar beskattas olika. Differentierad beskattning av olika tillgångsslag kan motiveras med att olika tillgångsslag är olika elastiska eller att vissa typer av tillgångar är koncentrerade till mycket förmögna grupper.

Vid praktiska diskussioner om inkomstskattens utformning finns naturligtvis en mängd ytterligare faktorer som måste beaktas, såsom legitimitetsaspekter, administrativa kostnader och interaktioner inom hushållet.

Elasticiteter. Det finns en omfattande litteratur där forskare skattar effekter av marginalsatser på arbetsinkomster och/eller beskattningsbara inkomster. Bastani och Selin (2019, appendix A) gjorde nyligen en översikt av denna litteratur, med särskilt fokus på studier från de nordiska länderna. Det finns en del metodsvårigheter på detta område. Men anmärkningsvärt många studier, däribland Blomquist och Selin (2010), Matikka (2018) och Kleven och Schultz (2014), skattar elasticiteten för arbetsinkomster («skattebaselasticiteten») till att vara runt 0,2. Det betyder att om behållningen efter skatt (det vill säga 1 – marginalsatzen) ökar med en procent så ökar individens arbetsinkomster med 0,2 procent. Det finns emellertid makroekonomer som menar att skatters effekter på arbetsutbudet är betydligt högre än så om man jämför mellan länder eller tar hänsyn till effekter på humankapitalackumulering. Sådana effekter är dock svårare att fastställa empiriskt (se Jäntti m.fl., 2015 för en diskussion).

Det hävdas ofta att utbudet av kapitalinkomster är mer elastiskt än utbudet av arbetsinkomster. Till skillnad från

den atemporala arbetsutbudselasticiteten har en permanent sänkning av kapitalskattesatsen (det vill säga en ökning av avkastningen efter skatt) en både mekanisk och beteendemässig effekt på skattebasen. Även om en individ inte ändrar sitt beteende efter skattesänkningen kommer nämligen kapitalackumuleringen – och därmed också skattebasen – att öka mekaniskt när avkastningen ökar. Men en lägre kapitalskatt kan självklart också föra med sig förändrade beteenden: folk kan till exempel spara mer eller skatteplanera mindre.⁷³

Det finns få tillgängliga studier som kvantifierar kapitalinkomsters elasticitet på ett trovärdigt sätt. Nyligen publicerade emellertid Jakobsen m.fl. (2020) en studie som kombinerar kvasiexperimentell forskning med en kalibrerad strukturell modell med syfte att säga något om kapitalets långsiktiga elasticitet. De använder variationer i den danska förmögenhetsskatten tillsammans med individuella förmögenhetsdata för att fastställa beteendeförändringar. Resultaten implicerar att den långsiktiga elasticiteten är 0,77 för de ganska förmögna och 1,15 för de synnerligen förmögna. Med tanke på hur skevt många kapitaltillgångar är fördelade i befolkningen är det vettigt att särskilt studera de rika, och hur de svarar på skatteändringar.

Om man lägger samman resultaten från Jakobsen m.fl. från Danmark med resultaten från de nordiska studierna om arbetsinkomster bekräftas den gängse bilden att kapital är mer elastiskt än arbete. Det talar möjligen för att kapital bör beskattas lägre än arbete – åtminstone bland höginkomsttagare. Å andra sidan vet vi också att flera kapitaltillgångar är väsentligt mer ojämnt fördelade i befolkningen än arbetsinkomster, vilket talar för relativt höga kapitalskatter.

Det går också att resonera i termer av att de nordiska länderna är små öppna ekonomier, och att förmögna nordbor på olika sätt har möjlighet att kringgå förmögenhets- och kapitalbeskattning genom att flytta tillgångar utomlands. Den personliga kapitalbeskattningen (ägarbeskattningen) bygger på *hemvistprincipen*, som säger att alla inkomster ska beskattas i det land där ägaren har sin hemvist – detta alldeles oavsett var i världen inkomsten uppkommer. Bolagsbeskattningen å andra sidan sker enligt *källstatsprincipen*, som säger att inkomsten ska beskattas i det land där inkomsten uppkommer.⁷⁴ Gordon (1986) hävdade inom ramen för en allmänjämviktsmodell att regeringar i små öppna ekonomier, där investerarna verkar på perfekta kapitalmarknader och har att hantera avkastningskrav på den internationella kapitalmarknaden, inte bör använda sig av kapitalskatter som bygger på källstatsprincipen. Skattebördan av en bolagsskatt skiftas då helt och hållet till löntagarna, samtidigt som kapitalet flyr den lilla öppna ekonomin. Sørensen (2005b) påpekar att skatter som formellt lyder under hemvistprincipen i praktiken kan bytas till sin motsats om det är lätt att gömma tillgångar utomlands. I så fall

73. Som vanligt i detta kapitel gör jag förenklingar. Det går även att tänka sig att folk sparar mindre när deras förmögenhet ökar (förmögenhetseffekten).

74. Distinktionen mellan hemvistprincipen och källstatsprincipen är viktig inom kapitalbeskattningen. I en liten öppen ekonomi, där avkastningskravet är givet på den internationella kapitalmarknaden, snedvrider bolagsskatten investeringarna. Ägarbeskattningen påverkar sparandet och sammansättningen av inhemskt och utländskt ägande, men inte nödvändigtvis investeringar (Agell m.fl., 1995).

kan även andra kapitalsskatter än bolagsskatten förväntas vara högst känslig för skattenivån. Den forskning som bedrivits av Alstadsäter m.fl. (2019) är högtintressant i detta sammanhang. Den visar att de allra rikaste placerar stora tillgångar i skatteparadis. Sådana aktiviteter påverkas emellertid av det närmast heltäckande avtalsnät för informationsutbyte som Sverige har med OECD, EU och Nordiska rådet.

Inkomstomvandling

Låt oss föreställa oss en stiliserad modellekonomi där skatten på arbetsinkomster är högre än den på kapitalinkomster. Anta att skattebetalare så fort de får en lön *helt utan kostnad* kan omvandla denna högt beskattade arbetsinkomst till lågt beskattad kapitalinkomst. Då skulle alla göra det. Därmed skulle det inte finnas någon poäng för staten att beskatta arbets- och kapitalinkomster olika – och det duala skattesystemet skulle ha få tillskyndare (se t.ex. Piketty och Saez, 2013). I verkligheten är det emellertid långt ifrån gratis för skattebetalare att ägna sig åt inkomstomvandling. Som jag varit inne på tidigare är det tvärtom synnerligen kostsamt för den majoritet av skattebetalare som är löntagare och vars inkomster rapporteras in av arbetsgivaren. Egenföretagare har större möjligheter. Ju mindre känslig inkomstomvandling är för skatteförändringar, desto större blir det optimala gapet mellan de två skatterna.

Hur lätt eller svårt det är för folk att inkomstomvandla beror på hur skattesystemet och dess administration ser ut. Kostnaderna beror till syvende och sist på hur exempelvis källskattesystemet och klyvningsreglerna är konstruerade. Den relevanta policyfrågan är sålunda inte hur skatten på arbete och kapital bör sättas med utgångspunkt i befintliga möjligheter att omvandla inkomster. Snarare är den väsentliga frågan hur skatter på arbete och kapital bör sättas *i kombination med* ett regelverk som begränsar folks möjligheter att inkomstomvandla.⁷⁵ Att resurskrävande skatteplanering är omfattande i ett dualt skattesystem innebär inte med nödvändighet att skatterna på arbets- och kapitalinkomster bör sättas lika – den optimala politiken kan i stället gå ut på att täppa igen kryphålen.

Det finns gott om empiriska belägg för att inkomstomvandling förekommer i de nordiska länderna. Pirttilä och Selin (2011a) studerade den finländska duala skattereformen 1993 och fann att egenföretagare ökade sina kapitalinkomster när det uppstod ett gap mellan skatterna på arbete och kapital. En relaterad studie, också i finländsk miljö, är Harju och Matikka (2016). Alstadsäter och Jacob (2016) har studerat inkomstomvandling i samband med 2006 års svenska reform av 3:12-regelverket – en reform jag beskrev ingående i kapitel 2.

75. Denna poäng knyter an till Slemrod och Kopczuk (2002), som menar att den vidare skattebaselasticiteten – i motsats till den snävare arbetsutbudselasticiteten – inte enbart är en funktion av preferenser, utan även av de möjligheter som finns för att undvika skatt. Därför bör skattebaselasticiteten ses som en parameter som delvis bestäms av staten.

Konceptuella anmärkningar. Det kan vara nyttigt att reflektera över hur begrepp som inkomstomvandling och kapitalavkastning, som har en tydligt definierad innebörd i de nationalekonomiska modellerna, förhåller sig till den verklighet som företagaren faktiskt lever i. De inkomster som en aktiv fåmansbolagsägare tar ut från sitt bolag har i regel en aspekt av kapitalavkastning och en aspekt av arbetsinkomst. I vissa fall är det rimligt att i hög grad betrakta inkomsten som kapitalavkastning, medan det i andra verksamheter är rimligt att främst se inkomsten som ersättning för arbete (till exempel konsulter som är organiserade i partnerbolag). En del av den nationalekonomiska litteraturen kvantifierar hur stor del av nationalinkomsten som ska betraktas som arbets- respektive kapitalinkomster. I denna litteratur är det en kontroversiell och viktig fråga hur företagsinkomst ska behandlas (se t.ex. Smith m.fl., 2019 och Saez och Zucman, 2020). På *indivuell nivå* är det dock inte alltid lika meningsfullt att göra denna distinktion.

De ovan nämnda empiriska studierna om inkomstomvandling undersöker sålunda inte om genuina arbetsinkomster klassificeras som kapitalinkomster – det skulle förutsätta att vi känner till individers korrekta fördelning av arbets- respektive kapitalinkomster. Snarare kartlägger de i vilken utsträckning företagare svarar på de incitament som ges av skattesystemet. Som exempel kan nämnas 2006 års svenska reform, som ledde till att delägare i fåmansbolag kraftigt ökade sina utdelningar. Som vi såg i kapitel 2 var 3:12-reglerna väsentligt mer restriktiva i fråga om utdelningar före 2006, och det var därför en väntad reaktion att utdelningarna skulle öka därefter. Många företagare skulle säkert säga att de före 2006 fick ta ut *för lite* i utdelningar i relation till den faktiska kapitalavkastningen – särskilt vid lyckade utfall.

En tanke, som kommer från Baumol (1968), är att entreprenörskap bör ses som en tredje produktionsfaktor jämte arbete och kapital. Detta perspektiv är tankeväckande och kan klargöra den roll som den aktiva delägaren spelar i produktionsprocessen. Däremot ger det begränsad vägledning i hur ägarbeskattnings praktiska problem kan lösas.⁷⁶

Inkomstomvandling och konsumtionsskatter. I de standardmodeller vi har för arbete och sparande är en proportionell och permanent konsumtionsskatt likvärdig med en proportionell skatt på arbetsinkomst. Om man utökar modellen till att omfatta inkomstomvandling gäller inte längre detta. En höjd skatt på arbete ökar nämligen, allt annat lika, incitamenten att omvandla högt beskattade arbetsinkomster till lågt beskattade kapitalinkomster, medan en höjd skatt på konsumtion inte påverkar incitamenten till denna typ av inkomstomvandling. Möjligheter till inkomstomvandling kan alltså påverka den optimala mixen mellan proportionella konsumtionsskatter

76. Henrekson och Sanandaji (2014a, s. 93–94) skriver att om »entreprenörskap betraktas som en egen produktionsfaktor med en egen avkastning är det inte längre självklart att den bör beskattas antingen som lön eller kapitalavkastning. Ett tredje ben i skattesystemet kan skapas för företagande, eventuellt med skattesatser som ligger mellan lönearbete och kapitalbeskattning. Det stora problemet i sammanhanget, vilket inte får förringas, är att skilja entreprenörskap från lönearbete som sker i hel- eller delägt företag för att nedbringa skattekostnaden.« Även Hansson (2017) har fört ett resonemang om beskattning av entreprenörskap ur detta perspektiv.

och progressiva inkomstskatter, men än så länge är detta ett outforskat område inom skatteteorin.

Inkomstomvandling, skräddarsydda skatter och reala effekter. Låt oss föreställa oss två personer som har samma yrke, till exempel två advokater, och samma intjänandeförmåga. Den ene, A, är anställd med ett vanligt anställningskontrakt, medan den andre, B, har valt att »sätta sig på bolag« och på det sättet köpt sig möjligheter att omvandla arbetsinkomster till kapitalinkomster. Det senare valet är förknippat med fasta kostnader, såsom att starta ett fåmansbolag eller ingå i ett partnerbolag. Advokat B möter nu de facto en annan *marginalskatteskala* för arbetsinkomster (under antagandet att inkomsterna bör betraktas som arbetsinkomster och inte kapitalinkomster) än A som är anställd. När B tagit ut lön upp till löneuttagskravet ges marginalskatten nämligen av den väsentligt lägre utdelningsskatten och bolagsskatten. Vid löneuttagskravet minskar alltså B:s effektiva marginalskatt dramatiskt – och behållningen av att arbeta mer ökar.

Under vilka förutsättningar är det ändamålsenligt att B möter en lägre marginalskatt än A? Låt oss föreställa oss att A:s arbetsutbud är helt oelastiskt – hon jobbar samma antal timmar alldeles oavsett hur hög marginalskatten är. B:s arbetsutbud däremot är mycket känsligt för skatteändringar. Under sådana förutsättningar kan staten faktiskt öka skatteintäkterna och »kakan att dela på« genom att låta B möta en lägre skattesats.

Selin och Simula (2020) studerar denna dimension av inkomstomvandling i en modell där individer skiljer sig åt med avseende på kostnader för inkomstomvandling och med avseende på arbetsutbudselasticiteter. Det är brukligt att skilja mellan skatteplanering och arbetsutbud, men i denna modell upplöses denna skarpa distinktion. I ett sådant teoretiskt ramverk kan det vara motiverat att ge incitament till inkomstomvandling om de som i jämvikt köper sig till den lägre marginalskatten också har ett mer elastiskt arbetsutbud.⁷⁷ Genom frivillig sortering till olika skatteskalar kan välfärden i modellekonomin öka. Denna tankegång knyter an till en idé som på engelska kallas *tagging* och som på svenska skulle kunna översättas med *skräddarsydda skatter*. Tanken är att staten kan omfördela mer effektivt genom att ge olika skatter till grupper med olika karakteristika (Akerlof, 1978). Det kan handla om karakteristika som samvarierar med låg intjänandeförmåga eller hög känslighet för skatter.

Jag vill understryka att det saknas tillräckliga empiriska belegg för att avgöra i vilken mån de som i dagens Sverige »sätter sig på bolag« är mer känsliga för höga skatter än andra när det gäller reala beteenden som migrations- och arbetsutbudsbeslut.⁷⁸ Det går alltså inte att utifrån denna teoretiska mekanism dra några omedelbara slutsatser om det svenska 3:12-regelverkets ändamålsenlighet. Däremot sätter resonemanget frågan

77. Det ska sägas att det är långt ifrån den enda relevanta marginalen i sammanhanget. Även migrationsbeslut kan påverkas av de möjligheter som finns att omvandla inkomster.

78. Vi vet att de är bättre på att skatteplanera, till exempel genom att lägga sig vid brytpunkten för statlig inkomstskatt (Bastani och Selin, 2014). Men det som är angeläget att veta här är om deras arbetsutbuds-, sparande- och migrationsbeslut är mer känsliga för skatter.

om inkomstomvandling i ett nytt och intressant perspektiv.⁷⁹

En fråga som i princip alltid uppkommer när skraddarsydda skatter diskuteras är den om *legitimitet* och huruvida arrangemangen uppfyller rimliga kriterier för horisontell rättvisa.⁸⁰ Låt oss gå tillbaka till 3:12-reglerna. Om två läkare sitter på samma vårdcentral, och den ena av dem, som är »sin egen«, har en väsentligt lägre marginalsatt, finns onekligen en risk att situationen kan uppfattas som orättvis. Om två personer med liknande förmågor möter olika skattesatser är det ur etisk synvinkel väsentligt att båda personerna *hade kunnat välja* den lägre skattesatsen. Många föredrar säkerligen en anställning framför den administration och de kostnader det innebär att starta ett aktiebolag. I den skattepolitiska debatten talas det ibland i polemiska ordalag om *skattefrälsen*, vilket anspelar på en förindustriell ordning där vissa släkter av börd var befriade från skatt (mot vissa skyldigheter). Men denna liknelse håller något då skatteskillnaderna mellan de som omfattas och inte omfattas av 3:12-regelverket beror på individernas högst konkreta val.⁸¹

Självfallet finns det ett stort värde i att skattesystemet uppfattas som legitimt av breda grupper. Vad gäller 3:12-regelverket känner jag dock inte till några systematiska studier av dess legitimitet, särskilt inte bland dem som inte är företagare.

79. Låt mig ta ytterligare ett närliggande exempel som illustrerar logiken bakom skraddarsydda skatter. *Expertsikten*, som infördes 2001, innebär att 25 procent av arbetsinkomsten är fri från skatt och sociala avgifter för utländska experter under de tre första åren som de arbetar i Sverige. Det är väl dokumenterat att utländska experters beslut att arbeta i ett visst land påverkas av landets skattenivå (se Kleven m.fl., 2014 för en uppmärksam utvärdering av de danska expertskattereglerna). I stället för att sänka skatten för alla kan det alltså vara klokt att rikta skattesänkningen till en grupp som kan antas vara särskilt mottaglig – i detta fall utländska experter som fått godkännande av Forskarskattenämnden.

80. Det finns dessvärre ingen etablerad definition av horisontell rättvisa i forskningsområdet offentlig ekonomi (se Rosen och Gayer, 2014, kap. 16, för en diskussion). En vanlig definition är att individer med samma förmåga ska betala lika mycket i skatt.

81. Självklart föds människor med olika förutsättningar att verka i ett yrke där det finns möjligheter att omvandla inkomster, till exempel advokatyrket. Vidare hjälper det att ha hög förmögenhet för den som vill starta eget (se Nykvist, 2008). Det är just denna typ av vertikala orättvisor som vi vill korrigera med hjälp av skattesystemet. Den centrala poängen i diskussionen om horisontell rättvisa är att två personer med *liknande förutsättningar* ska ha samma möjligheter att välja mellan att gå in i 3:12-regelverket och att stå utanför.

5. Kapitalskatter, investeringar och entreprenörskap

I DET FÖREGÅENDE kapitlet diskuterade jag den roll som arbets- och kapitalbeskattning samt inkomstomvandling spelar i vissa modeller för optimal inkomstbeskattning, där fokus ligger på hur staten på bästa sätt kan omfördela mellan individer med olika förmågor. I denna litteratur modelleras sparande och investeringar på ett sparsmakat sätt. Även om modellerna är informativa i fråga om övergripande avvägningar för skattepolitiken – särskilt vad gäller individuell beskattning – erbjuder de mer begränsad vägledning i en del viktiga frågor om hur individer och företag bör kapitalbeskattas, såsom om aktier bör dubbelbeskattas eller ej. Den neoklassiska teorin om företagsbeskattning har i många år använts för att utforma och utvärdera praktisk skattepolitik på både företags- och ägarnivå, såväl i Sverige som i andra länder. Ibland innehåller modellerna detaljerade beskrivningar av institutionella förhållanden, såsom regler för avskrivningar, vilket bidrar till deras praktiska användbarhet.

Fokus i denna litteratur ligger inte på omfördelning, utan på ekonomisk effektivitet och neutralitet. I teorin är det möjligt att utforma skatter på ett sådant sätt att de inte påverkar den marginella investeringen och därmed inte för med sig någon marginell överskottsbörda. För den marginella investeringen är avkastningen (eller internräntan) lika med avkastningskravet, och den marginella investeringen bestämmer investeringsvolymen. Ett centralt begrepp är *kapitalkostnaden* för en marginell investering. Denna består av alternativavkastningen samt kapitalstockens värdeminskning. Skatter höjer i allmänhet kapitalkostnaden, men som vi snart ska se finns undantag.

Tre typer av neutralitet är relevanta vid en diskussion om 3:12-regelverket:

1. *Neutralitet mellan olika finansieringskällor.* Investeringar kan finansieras med nyemissioner, kvarhållna vinstmedel eller lån. Ett neutralt skattesystem gör ingen skillnad mellan olika finansieringskällor.
 2. *Neutralitet mellan olika organisationsformer.* Företag kan organiseras som noterade aktiebolag, onoterade bolag som inte är fåmansbolag (flermansbolag), fåmansaktiebolag, enskilda näringsidkare, handelsbolag med mera.
 3. *Neutralitet mellan investeringar i kapital som är mer eller mindre arbets- eller kapitalintensiva.* Denna fråga uppkommer särskilt i en svensk kontext på grund av löneunderlagsregeln.
82. Noteras bör att ägarbeskattningen endast gäller för fysiska personer. Som tidigare nämnts betalar holdingbolag ingen skatt på utdelningar och kapitalvinster från så kallade näringsbetingade andelar.

Ett annat spørsmål, som har varit centralt i diskussionerna sedan 3:12-regelverkets tillkomst, är dubbelbeskattningen av aktier. Sverige tillämpar – tillsammans med bland annat USA – ett klassiskt system för bolagsbeskattning. Det innebär att bolagsvinster beskattas dubbelt – först med bolagsskatt i företaget och sedan på ägarnivå i form av utdelning och kapitalvinstbeskattning.⁸² I andra länder – till exempel Finland – eliminerades länge dubbelbeskattningen via ett så kallat imputeringsystem, som innebär att den redan betalda bolagsskatten dras av från den personliga skatten.

Bolagsskattens effekter

Medan utdelningsbeskattningens effekter på investeringsvolymen är en komplicerad fråga, är bolagsskattens effekter vanligtvis teoretiskt mer överskådliga: bolagsskatten leder till mindre investeringar, eftersom en investerare alltid jämför avkastningen från två investeringsalternativ *efter* bolagsskatt. Det gäller för både öppna och slutna ekonomier och för olika finansieringsformer – med ett undantag: vid lånefinansiering beror inte kapitalkostnaden på bolagsskatten om räntekostnaderna är avdragsgilla.

En viktig fråga inställer sig obönhörligen: Varför beskattas över huvud taget kapital på företagsnivå om skatten är så skadlig? Ett avgörande skäl är att bolagsskatten skänker integritet åt den personliga beskattningen. Om företagsvinster inte beskattas när de uppstår kan nämligen folk kringgå inkomstskatt genom att plöja ner tillgångar i företag, återinvestera vinstmedlen skattefritt i företagen och låta dem ackumuleras där.

Effekter av utdelningsskatt vid olika finansieringskällor

Hur skatter på utdelningar påverkar företags investeringar beror på den marginella finansieringskällan.

När den marginella investeringen finansieras via *nyemissioner*, alltså när ägarna skjuter till kapital, leder utdelningsskatten till att kapitalkostnaden ökar och investeringsvolymen minskar. Utdelningsskatten spelar då en liknande roll som bolagsskatten. Om ägaren satsar en krona kommer företagets marknadsvärde att öka med en krona, och när vinsten tas ut belastas den med både bolags- och utdelningsskatt, vilket gör investeringen mindre attraktiv ur ägarens synvinkel. Denna snedvridning kan motverkas antingen på bolagsnivå (genom Annellavdrag) eller på ägarnivå (genom investeraravdrag).

När den marginella investeringen finansieras med *kvarhållna vinstmedel* påverkas *inte* kapitalkostnaden av utdelningsskatten. Skälet är att ägaren inte längre offrar en krona vid en investering på en krona. Ägaren ger bara ifrån sig $(1 - \tau_d)$, där τ_d är utdelningsskatten, eftersom hon i annat fall måste dela ut vinsten och betala utdelningsskatt. Däremot får skatten på kapitalvinster betydelse för incitamenten att investera. För att ägaren ska acceptera att vinstmedel hålls kvar i företaget kräver hon nämligen en värdeökning av aktierna i företaget. Denna värdeökning beskattas vid realiseringstillfället. Vanligtvis är emellertid den effektiva kapitalvinstskatten låg: eftersom kapitalvinsten beskattas först när den realiseras och inte när den uppstår sjunker den effektiva kapitalvinstskatten med innehavstiden (även vid en skattesats som formellt sett inte beror på innehavstiden).

När den marginella investeringen finansieras med *lån* som tas av företaget beror kapitalkostnaden över huvud taget inte på skatter, under förutsättning att räntekostnader är avdragsgilla från vinsten före bolagsskatt. Varken bolagsskatter eller ägarskatter påverkar då investeringarna. Även om faktiska skattesystem uppmuntrar till lånefinansiering finns i praktiken en rad faktorer som motverkar skuldsättning, såsom olika lånerestriktioner och konkursrisk. Sverige har nyligen tagit steg mot mindre generösa ränteavdrag inom bolagssektorn, och tanken med detta är just att skattesystemet ska bli mer neutralt mellan olika finansieringsalternativ.

De modeller som fokuserar på att företag primärt finansierar marginella investeringar med nyemissioner kallas ofta för »det gamla synsättet«, medan de modeller som fokuserar på kvarhållna vinster som finansieringskälla brukar benämnas »det nya synsättet«.⁸³ Sinn (1991) syntetiserade i en inflytelserik uppsats dessa två perspektiv i en modell där företag går igenom olika utvecklingsfaser. I den första fasen, uppstartsfasen, emitterar företaget aktier för att finansiera en kärna av de allra mest lovande investeringarna. I den andra fasen, tillväxtfasen,

83. »Det gamla synsättet« brukar bland annat tillskrivas Harberger (1962, 1966), medan »det nya synsättet« kommer till uttryck i arbeten av King (1977), Auerbach (1979) och Bradford (1981). Se Sørensen (1995) för en icke-teknisk redogörelse för dessa olika uppfattningar. Sørensen benämner synen att investeringar på marginalen sker med lånat kapital »neutralitetshypotesen«. En pedagogisk framställning som visar mekanismerna bakom det gamla och nya synsättet i en enkel tvåperiodsmodell finns i Chetty och Saez (2010).

finansierar företaget sina näst mest lovande investeringar med kvarhållna vinstmedel, dock utan att göra några utdelningar. I tillväxtfasen har nämligen investeringarna en avkastning som överstiger normalavkastningen. Det är då ofördelaktigt att ta ut högt beskattade utdelningar jämfört med att låta företaget öka i värde och i stället skatta för vinsten vid en framtida försäljning. När tillväxtfasen är över går företaget in i en tredje fas, mognadsfasen. Nu överstiger inte längre avkastningen normalavkastningen, och företaget agerar enligt »det nya synsättet«. Det innebär att företaget gör investeringar med kvarhållna vinstmedel samtidigt som det gör utdelningar till ägarna. Utdelningsskatten påverkar nu inte företags investeringsbeslut.

Trots att utdelningsskatten inte påverkar marginella investeringar i det mogna företaget har den likväl starka snedvridande effekter, sett över hela företags livscykel, i Sinns modell. Ju högre utdelningsskatten är, desto färre investeringar gör företaget i uppstartsfasen, eftersom dessa finansieras med emitterat kapital. Färre investeringar under uppstartsfasen innebär att desto fler måste göras under tillväxtfasen, och det tar då längre tid för företaget att nå mognadsfasen. För ett så kallat gasellföretag (ett snabbväxande företag) kan alltså utdelningsskatten ha negativa effekter, även om det befinner sig i en utvecklingsfas där det inte betalar ut några utdelningar.

Kapitalskatter i en liten öppen ekonomi

I en sluten ekonomi är sparande och investeringar samma sak. Jämviktspriset på kapital (marknadsräntan) ges av skärningspunkten mellan utbudet och efterfrågan på kapital. I en liten öppen ekonomi, såsom den svenska, bryts emellertid obönhörligen länken mellan sparande och investeringar. Det har konsekvenser för kapitalskatters förväntade effekter på investeringar (en poäng som gjordes av Boadway och Bruce, 1992).

I kapitel 4 diskuterade jag distinktionen mellan hemvistprincipen och källstatsprincipen. Ägarbeskattning (utdelnings- och kapitalvinstskatter) lyder under hemvistprincipen – alla som är skrivna i Sverige ska betala skatt i Sverige oavsett var i världen vinsten uppkommer. Det innebär att investerare – såväl svenska som utländska – jämför avkastningen från olika investeringsalternativ *före* ägarskatter. Därmed påverkar rimligtvis inte ägarskatter förräntningskraven för investeringar i företag vars aktier omsätts på internationellt integrerade kapitalmarknader. Däremot riskerar höjda ägarskatter att leda till minskat inhemskt sparande, och utlandsägandet av företag på till exempel Stockholmsbörsen förväntas öka om svenska ägarskatter höjs. Investeringsvolymen i företagen ska emellertid, enligt denna hypotes, vara opåverkad av ägarskatter.

Bolagsskatten fungerar i detta sammanhang väsentligt

annorlunda än ägarskatterna. Eftersom bolagsskatten lyder under källstatsprincipen (det vill säga vinsten beskattas i landet där den uppkommer) jämför utländska investerare olika investeringsalternativ *efter* bolagsskatt. Höjda bolagsskatter i Sverige innebär därför, allt annat lika, högre kapitalkostnader och minskade investeringar i Sverige. Av detta skäl är det frestande för länder att sänka sina bolagsskatter, och under de senaste decennierna går det definitivt att skönja en sådan internationell trend.

Alla företag som lyder under 3:12-regelverket är per definition onoterade. De flesta fåmansföretag befinner sig långt ifrån i en position där de värderas och handlas på den internationella aktiemarknaden. Har resonemang om avkastningskrav i ett internationellt perspektiv över huvud taget någon bäring för dessa mindre företag? Eller ska deras kapitalkostnader ses som om det vore fråga om en sluten ekonomi? Apel och Södersten (1999) menar att svaret på den senare frågan är jakande, men endast under förutsättning att investerare i stora och mindre företag utgör helt separata kategorier. I Apel och Söderstens portföljvalsmodell handlar en investerare med aktier i stora företag – för vilka avkastningskravet är exogent bestämt på världsmarknaden – och håller även aktier i små företag som inte handlas på världsmarknaden. I denna miljö har skatter helt andra effekter än i en sluten ekonomi, även för mindre företag som inte handlas internationellt.⁸⁴

Styrproblem (agency problems). De modeller jag hittills diskuterat utgår från att ett företag i sina investeringsbeslut maximerar vinsten – toppcheferna antas fatta beslut som är i linje med ägarnas intressen. Detta antagande kan dock visa sig ha brister – särskilt när företag uppvisar spritt och diffust ägande. I ett banbrytande arbete konstruerade Jensen och Meckling (1976) en modell för företag där ägarna och toppcheferna har motstridiga intressen. Dessa tankegångar har under senare år fått betydande spridning inom offentlig ekonomi.

Enligt »det nya synsättet«⁸⁵ gäller att om företag på marginalen finansierar investeringar med kvarhållna vinstmedel ska utdelningsskatter inte påverka investeringarna i dessa företag. Men empiriska utvärderingar av 2003 års sänkning av den amerikanska utdelningsskatten visar intressant nog på motsatsen. Chetty och Saez (2005) fann att utdelningarna ökade kraftigt *omedelbart* efter 2003 års reform. Vid en första anblick skulle man kunna tro att detta skulle stödja »det gamla synsättet«, där lägre utdelningsskatter leder till ökade investeringar och i förlängningen till högre vinster som delas ut till ägarna. Notera dock att vi inte förväntar oss att frukterna av ökade investeringar kan skördas omedelbart när utdelningsskatten sänks – det ska ta tid.⁸⁵ Vidare fann Chetty och Saez att reformeffekten var större i företag där toppcheferna ägde en stor andel av aktierna eller där ägare var representerade i styrelsen. Detta mönster är

84. En skatt på utdelningar från stora företag innebär i denna miljö att kapitalkostnaden *reduceras* i små företag (se även Jacob och Södersten, 2013, ekvation 8). Det är emellertid svårt att mäta denna samvariation, just eftersom fåmansföretag inte är noterade och aktiekurser inte observeras löpande. Ett imperfekt mått fås genom att jämföra bolag noterade på stora listor (med mycket internationell handel) och mindre listor (med mycket inhemsk handel). Jacob och Södersten (2013) finner en betydande samvariation genom att använda sådana listor i flera länder.
85. Yagan (2015) har i en senare studie visat att effekten av 2003 års reform på investeringarna inte var signifikant skild från noll (med ett snävt konfidensintervall).

svårt att förstå inom ramen för »det gamla synsättet«.

Chetty och Saez (2010) har presenterat en *agency*-modell som de menar kan förklara de empiriska mönster som observerats i samband med 2003 års reform i USA. Toppcheferna är i denna modell delvis inbegripna i improduktiva projekt (*pet projects*), som skapar välmående för dem själva men inte för företaget. Ägarna lägger ner resurser på att kontrollera toppcheferna, men eftersom det finns en fast kostnad för detta är det bara stora aktieägare som gör det i jämvikt. Om utdelningsskatten sänks ökar utdelningarna *omedelbart*, eftersom det inte längre är lika lönsamt för toppchefer att ägna sig åt improduktiv verksamhet. Dessutom leder det till att ägarna lägger mer resurser på kontroll. Modellen förutspår att toppchefer som lägger större vikt vid vinstmaximering (antingen för att de är delägare eller för att ett fåtal stora ägare lägger ner stora resurser på kontroll) kommer att välja mer utdelningar.⁸⁶ I denna modellvärld ställs logiken i »det nya synsättet« på ända. Även när investeringar finansieras med kvarhållna vinstmedel kommer utdelningsskatter att föra med sig effektivitetsförluster, eftersom de gör improduktiva projekt mer lönsamma. Å andra sidan är bolagsskatten mindre snedvridande än i standardmodellen, eftersom bolagsskatten minskar avkastningen på improduktiva projekt.

Är styrproblem relevanta för denna rapport? 3:12-företagare är per definition aktiva i företagen de äger, så styrproblem i denna mening borde alltså vara begränsade. Men just detta är en viktig observation. Den ägarbeskattning som 3:12-regelverket medför påverkar på ett mer övergripande plan incitamenten till aktivt ägande. Om skattesystemet gynnar anonymt ägande via investeringssparkonton (ISK) eller institutionellt ägande riskerar stora resurser på ett ineffektivt sätt kanaliseras till sektorer som plågas av styrproblem.

Förväntningar om skatteändringar och investeringar. Enligt »det nya synsättet« på utdelningsbeskattning – som förvisso inte är så värst nytt längre – har oväntade och permanenta höjningar av utdelningsskatter inte några reala effekter på investeringar. Vid en (oväntad) skattehöjning sjunker helt enkelt värdet på ägarnas andelar i företaget, samtidigt som staten – i en abstrakt mening – ökar sin ägarandel i företaget.⁸⁷ Men vad händer om företagare *förväntar sig* en höjning av utdelningsskatten? Naturligtvis kan vi förvänta oss att ägare gör stora utdelningar under en period med förväntningar om höjda utdelningsskatter i framtiden. Men reala effekter på investeringar är också tänkbara.

Korinek och Stiglitz (2009) har satt upp en livscykelmodell som i flera avseenden påminner om den i Sinn (1991). Korinek och Stiglitz tänker sig emellertid att företag måste hålla likvida medel i balansräkningen, eftersom investeringstillfällen dyker upp slumpmässigt och företag inte omedelbart kan finna ny

86. Ett kontroversiellt inslag i Chetty och Saez modell är att det är toppcheferna som fattar beslut om utdelningar, medan det i verkligheten sker på ägarnas bolagsstämmor. Se Gordon och Dietz (2008) för en *agency*-modell som vilar på antagandet att det är ägarna som bestämmer utdelningarna.
87. En oväntad och permanent höjning fungerar alltså som en klumpsummeskatt utan över-skottsbröda.

finansiering via kapitalmarknaderna. Denna modell förutsäger att förväntningar om skatteändringar har reala effekter: om ägare förväntar sig en skattehöjning ökar de utdelningarna och tömmer företaget på likvida medel. När sedan nya investeringstillfällen dyker upp kommer företaget att vara i en sämre position för att investera. Lärdomen är alltså att *förväntningar* om framtida skatter spelar roll – även för mogna företag där investeringar finansieras med kvarhållna vinstmedel.

Kari m.fl. (2008) visar att företag reagerade starkt *i förväg* på den finländska skattereformen 2005 genom att öka utdelningarna. Genom reformen återinfördes (delvis) dubbelbeskattningen av aktier. Alstadsäter och Fjärli (2009) dokumenterar också att utdelningarna ökade kraftigt före 2006 års norska reform, då ett nytt system för kapitalbeskattning infördes, vilket jag omtalade i kapitel 3. Mogna företag var mer benägna att göra utdelningar, medan det skedde i mindre grad i företag i tillväxtfasen.

Entreprenörskap och innovationer

Det finns flera definitioner av entreprenörskap. Enligt Schumpeter (1934) är en entreprenör en person som tar till vara nya möjligheter på marknader på ett innovativt sätt. Det kan handla om att introducera en ny vara, ett nytt sätt att producera en vara, ett innovativt sätt att organisera produktionen eller om att öppna upp helt nya marknader. Entreprenörer i denna mening exponerar sig för genuina risker och är av avgörande betydelse för långsiktig ekonomisk tillväxt. Om man är villig att ansluta sig till denna terminologi blir distinktionen mellan *entreprenör* och *egenföretagare* central. Endast en delmängd av egenföretagarna är entreprenöriella i schumpeteriansk mening. *Levebrödsföretagare*, såsom småföretagare i många serviceyrken, saknar sådana ambitioner och har valt företagsformen av andra skäl.⁸⁸ Henrekson och Sanandaji (2014b) finner en negativ korrelation mellan länder med en hög andel framgångsrika entreprenörer och indikatorer som egenföretagande och nyföretagande. Därför är det också svårt att studera effekterna av skatter på entreprenörskap empiriskt (se Bruce m.fl., 2020 för en nyligen utförd forskningsöversikt).

Henrekson och Sanandaji (2014a, 2004) har diskuterat svensk ägarbeskattning med utgångspunkt i entreprenörskapsforskning. En central tanke i denna forskningsinriktning är att traditionella neoklassiska modeller, till exempel det gamla och nya synsättet på utdelningsskatter, är ofullständiga och oförmögna att förklara varför välstånd uppstår. Entreprenörskap kan betraktas som en tredje produktionsfaktor jämte arbete och kapital (Baumol, 1968). Hur skattesystemet kan utformas för att uppmuntra till entreprenörskap blir därför en viktig fråga.

88. Det går också att tänka sig entreprenörer som är anställda i ett företag – ibland benämnda »intraprenörer«. En utmaning för arbetsgivare i dessa fall är att utforma kompensationsformer för anställda med extremt hög marginalprodukt. En entreprenör som själv äger företaget internaliserar automatiskt frukterna av sina arbetsinsatser och sitt risktagande.

Det finns skäl att förmoda att entreprenörskapet skulle ligga på en samhällsekonomiskt ineffektivt låg nivå även *i frånvaro* av skatter. Gordon och Sarada (2018) pekar på tre typer av marknadsmisslyckanden kopplade till entreprenörskap. För det första för entreprenöriell verksamhet med sig positiva *informationsexternaliteter*. Med externalitet menas att verksamheten skapar värden för samhället utöver den privata avkastning som entreprenören erhåller. Den framgångsrika entreprenören åskådliggör för andra hur man kan gå till väga för att lyckas. Men även misslyckade projekt sänder värdefulla signaler om hur man kanske *inte* ska göra. För det andra kan entreprenörer satsa för lite på att utveckla nya produkter om de inte tar hänsyn till den ökning i konsumentens nytta som uppstår när en ny produkt introduceras.⁸⁹ För det tredje: när entreprenörer söker extern finansiering till sina projekt – via antingen lån eller nyemissioner – finns ett starkt inslag av *asymmetrisk information*. Det är svårt för externa investerare att få en bild av hur lovande ett projekt är – entreprenörerna själva vet i allmänhet mer om detta.⁹⁰ Därför blir alltför få projekt föremål för extern finansiering.

Ekonomisk politik – inklusive skattepolitik – kan utformas för att korrigera dessa marknadsmisslyckanden.

Skatter och risktagande. Skatter har en tvetydig inverkan på risktagande – i alla fall när förluster får dras av. Låt oss föreställa oss en starkt förenklad ekonomi där individer innehar två tillgångar: en säker och en osäker kapitaltillgång. Den förra ger med säkerhet en avkastning på noll kronor, medan den senare i genomsnitt (väntevärde) ger en positiv avkastning. Ibland resulterar dock den osäkra tillgången i en förlust för investeraren. Låt oss nu anta att kapitalinkomster beskattas med den proportionella skattesatsen τ , och att förluster kan dras av mot samma skattesats. Eftersom den säkra tillgången inte ger någon avkastning påverkas inte denna av skatten. Vad gäller viljan att investera i den osäkra tillgången har skatten två effekter. Å ena sidan gör skatten att den genomsnittliga avkastningen blir lägre – vilket minskar benägenheten att ta risker. Å andra sidan blir spridningen i möjliga utfall mindre – vilket tvärtom ökar viljan att ta risker. En vinst på 100 kronor ger efter skatt bara $(1 - \tau) \times 100$, men samtidigt blir effekten av en förlust på 100 kronor mindre smärtsam, då förlusten bara blir $(1 - \tau) \times 100$. En vanlig metafor är att staten genom skatten går in som en dold kompanjon till investeraren – staten bär en del av risken tillsammans med investeraren.⁹¹

Med tanke på hur nära förknippat entreprenörskap är med risktagande blir frågan huruvida skattesystemet behandlar goda och dåliga utfall symmetriskt.⁹² Från kapitel 2 minns vi att bristen på symmetri i det svenska systemet var ett viktigt motiv för Edin m.fl. när de ritade upp huvuddragen för 2006 års svenska reform av 3:12-reglerna. Även Cullen och Gor-

89. Om det finns en fast kostnad för att gå in på en marknad (skapa en produkt) kommer entreprenören att gå in på marknaden om den förväntade monopolvinsten överstiger den fasta kostnaden. Men villkoret för samhällsekonomisk effektivitet är att den förväntade monopolvinsten plus konsumentöverskottet är högre än den fasta kostnaden. Det innebär att incitamenten att skapa nya produkter är ineffektivt svaga ur ett samhällsekonomiskt perspektiv, även i frånvaro av skatter.

90. Självklart kan riskkapitalister också ge entreprenören värdefull återkoppling om vilka projekt som har mer eller mindre ljusa framtidsutsikter.

91. Denna insikt brukar tillskrivas Domar och Musgrave (1944). En fin genomgång av denna tankegång i läroboksform på svenska ges av Hansson och Norman (1996, kapitel 5.2 samt appendix till kapitel 5).

92. Många tycker att det är mer träffande att säga att entreprenören hanterar genuin *osäkerhet* än att det handlar om risk. Skillnaden mellan risk och osäkerhet är att den förra är kalkylerbar: det går att beräkna sannolikheten för ett visst utfall. Och eftersom en entreprenör gör någonting nydanande finns det vid tiden för investeringen ingen kunskap att använda för att göra en sådan sannolikhetsberäkning.

don (2006) har diskuterat den ofullständiga avdragsrätten i Sverige för realiserade förluster utifrån detta perspektiv. En relevant fråga i sammanhanget är även hur trygghetssystemen för företagare ser ut. Om trygghetssystemen kompenserar för dåliga utfall kan de eventuellt uppmuntra till risktagande. Här förs en pågående policydiskussion (se t.ex. SOU 2019:41).

Den extensiva marginalen och karriärval. De konventionella modellerna för företagsbeskattning fokuserar på den *marginala* investeringen. Enligt »det nya synsättet« är till exempel utdelningsskatten neutral om investeringar på marginalen finansieras med kvarhållna vinstmedel. Med vad händer om valet står mellan att starta ett företag och att låta bli? I så fall är inte längre investeringar i uppstarts- och tillväxtfasen att betrakta som inframarginala (det vill säga redan gjorda) investeringar, utan entreprenören jämför i stället de framtida inkomster hon erhåller om hon väljer att genomföra projektet med de inkomster hon erhåller om hon väljer att avstå. Då blir genomsnittliga skatter, snarare än marginala skatter, relevanta (se t.ex. Devereux och Griffith, 1999 och Kanninen och Panteghini, 2013). Den genomsnittliga skatten är också relevant för multinationella koncerner när de bestämmer var de ska förlägga produktionen (Devereux och Griffith, 1998).

Regelkrångel och företagande. I ett stort företag kan anställda specialisera sig, och administrativa sysslor sköts av speciella avdelningar. En väsentlig skillnad mellan att vara anställd och egenföretagare är att man som egenföretagare även behöver engagera sig i administrativa sysslor. En sådan börda skulle naturligtvis till viss del finnas även i en värld utan skatter, eftersom ett företags ruljans alltid kräver en viss bokföring. Men ett komplext skattesystem kan onekligen leda till en utökad administrativ börda, med implikationer inte bara för viljan att starta företag, utan även för vinstgenereringen i befintliga företag. Egenföretagaren – som i vissa fall också är entreprenör – lägger då ner tid och/eller pengar på att köpa konsult hjälp, resurser som i annat fall hade kunnat användas på ett mer produktivt sätt. Komplexa regler kan vara särskilt skadliga i början av ett företags livscykel (se Braunerhjelm m.fl., 2021 för en teoretisk diskussion).

På senare år har det kommit en del empirisk forskning som belyser betydelsen av regelkrångel för företagande. I Frankrike kan företagare välja mellan skatteregler med olika grad av komplexitet. Aghion m.fl. (2017) studerar hur franska egenföretagare reagerar på dessa regler, och de kvantifierar hur mycket egenföretagare värderar enkla regler – och det visar sig vara ganska mycket. Kostnaderna för komplexitet drabbar framför allt dem med låg utbildning och inkomst. Utifrån länderdata har Braunerhjelm och Eklund (2014) påvisat ett negativt samband mellan skatteadministrativ börda och nyföretagande.

6. Vad säger data om utvecklingen efter millennieskiftet?

En beskrivande studie

VAD VET VI egentligen om hur företagande, inkomstomvandling och skatteintäkter har utvecklats sedan 3:12-systemet infördes? I detta kapitel kommer jag först att sammanfatta tidigare forskning på området. Därefter redovisar jag en egen deskriptiv studie över utvecklingen sedan millennieskiftet.

Tidigare studier av liknande data

En viktig källa till kunskap om de svenska 3:12-reglernas effekter på ekonomin är de rapporter och akademiska artiklar som skrivits av Annette Alstadsæter och Martin Jacob tillsammans med olika medförfattare. De har använt FRIDA-databasen, som kommer att beskrivas mer utförligt nedan. De har primärt fokuserat på 2006 års reform, då utdelningsskatten sänktes och 3:12-reglerna fick sin nuvarande struktur. I Alstadsæter och Jacob (2012b) dokumenterar de beteenderesponser på reformen som de tolkar i termer av inkomstomvandling. De visar att utdelningarna bland fåmansbolagsägare ökade kraftigt efter reformen och att de högvärlönde ägarnas löneuttag minskade. Denna effekt, som är i linje med vad man kunde förvänta sig, demonstreras också i Alstadsæter och Jacob (2016).

Ett i högsta grad intressant resultat som redovisas i Alstadsæter och Jacob (2012b) är att ägarkoncentrationen i fåmansbolagen ökade dramatiskt efter 2006 års reform. Före reformen hade 47 procent av fåmansföretagen ett aktivt ägande på minst 50 procent, och denna andel ökade till 74 procent efter reformen. Med de nya, mer förmånliga 3:12-reglerna är det inte sällan mer gynnsamt att äga ett fåmansbolag, eftersom man då möter en lägre skattesats på utdelningar och kapitalvinster. Vidare menar Alstadsæter och Jacob att många av de nya fåmansbolag som grundades efter reformen hade låg omsättning.

Alstadsæter m.fl. (2014) gick i ännu en omfattande rapport vidare med att studera de reala effekterna av 2006 års reform. Vilka effekter hade egentligen reformen på investeringar, sysselsättning och startandet av nya företag med faktisk verksamhet? Det mest centrala resultatet i rapporten är att investeringarna ökade i företag med likviditetsbegränsningar. I kapitel 5 lärde vi oss att utdelningsskatter förväntas ha olika effekter på företag beroende på hur den marginella investeringen finansieras. Företag med stora finansiella tillgångar kan i högre utsträckning förväntas finansiera investeringen med kvarhållna vinstmedel, medan företag med liten kassahållning måste finansiera investeringar externt. I det förra fallet ska inte utdelningsskatter spela roll,⁹³ medan de ska ha en effekt i det senare fallet. Det är därför logiskt att investeringarna ökar i företag med låg kassahållning. Denna tolkning stöds också av det faktum att aktiekapitalet i likviditetsbegränsade företag ökade efter reformen. Samtidigt ökade utdelningarna i företag med hög likviditet. Enligt Alstadsæter m.fl. (2017) visar det senare resultatet att utdelningsskatter för med sig betydande effektivitetsförluster.

Alstadsæter m.fl. (2014) fann emellertid inte att 2006 års reform hade några signifikanta effekter på sysselsättningen.⁹⁴ De fann heller inte några belägg för att fler företag med faktisk verksamhet hade startats efter reformen. Detta gäller utifrån den identifikationsstrategi de använder. Självklart kan 2006 års reform ha haft effekter på hela ekonomin som inte fångas upp i deras jämförelse.

Martin Jacob (2020) har nyligen, i en rapport skriven för den så kallade Jämlikhetskommissionen, gått tillbaka till de data som användes av Alstadsæter och Jacob (2012b) och Alstadsæter m.fl. (2014). Och han har fått anledning att delvis revidera vissa slutsatser i sina tidigare arbeten. Denna gång har han begagnat sig av data som sträcker sig ända till 2017, och dessutom har han studerat företagen ur delvis nya synvinklar. Han begränsar analysen till företag vars fasta tillgångar överstiger 100 000 kronor,⁹⁵ eftersom han menar att det stora antalet småföretag med fasta tillgångar under 100 000 kronor inte har så många anställda och att reformens effekter tydligast kan observeras bland större företag. Efter denna restriktion skattar Jacob positiva sysselsättningseffekter när han jämför likviditetsstarka och likviditetssvaga företag. Sysselsättningen ökade mer bland likviditetssvaga företag, som vi sedan tidigare vet ökade sina investeringar. Det visar sig också att likviditetssvaga företag ökade sin produktivitet i förhållande till likviditetsstarka företag efter 2006 års reform.

Spridningen i disponibelinkomster har ökat avsevärt de senaste decennierna i befolkningen i stort, och en av huvudorsakerna är att kapitalinkomsterna har ökat i toppen av fördelningen. En fråga som fångat somliga forskares intresse är vilken påverkan 3:12-reglerna haft på inkomstojämlikhe-

93. Förväntningseffekter kan emellertid vara mycket viktiga även i denna typ av företag (Korinek och Stiglitz, 2009).
94. De fann dock att förvärvsinkomsterna för anställda i likviditetssvaga företag ökade.
95. Fasta tillgångar är tillgångar som har en varaktighet över ett år, till exempel byggnader och utrustning.

ten. Med hjälp av FRIDA-data har denna fråga undersökts av Björklund m.fl. (2019), men också av Jacob (2020). Det finns substantiella mätproblem förknippade med kapitalinkomster – kapitalvinster och kvarhållna vinstmedel är två av dem. Varken Björklund m.fl. eller Jacob finner belägg för att 3:12-företagen skulle vara en huvudförklaring till den ökade inkomstspridningen.

96. Studien inbegriper inga redogörelser för antalet anställda i företagen, vilket självklart också är ett intressant ämne. En tredjedel av alla privatanställda var direkt eller indirekt anställda av fåmansbolag år 2014 (se SOU 2016:75, tabell 6.1).

Deskriptiv studie

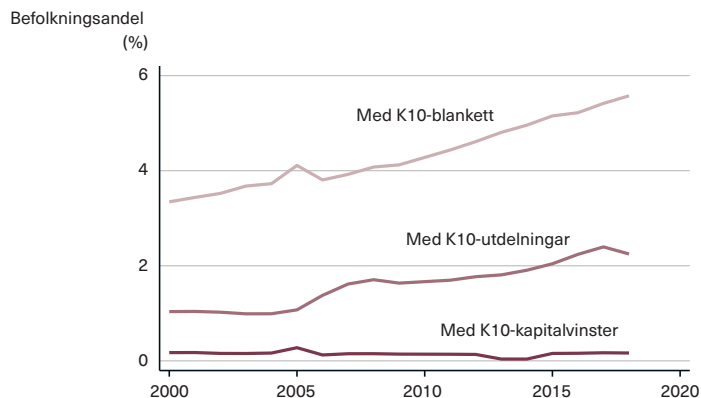
I detta avsnitt diskuterar jag hur utdelningar, gränobelopp och annat har förändrats under perioden 2000–2018.⁹⁶ Genom SNS försorg har jag fått tillgång till Statistiska centralbyråns Företagsregister och individdatabas (FRIDA). Den bygger på avidentifierade deklaraionsuppgifter från hela den svenska populationen av företag. För dem som deklarerar med K10-blanketter (kvalificerade andelar i fåmansbolag) och K12-blanketter (okvalificerade andelar i onoterade bolag) går det också att koppla ägare till bolagen. Denna datakälla finns tillgänglig sedan år 2000. Jag har också tillgång till Inkomst- och taxeringsregistret (IoT), som innehåller taxeringsuppgifter (och annan information) för samtliga individer i den svenska befolkningen. Datamaterialet är omfattande.

Några begränsningar finns. FRIDA-data över K10-blanketter för året 2010 är olyckligtvis oanvändbara på grund av omfattande fel i källdatafilerna det året. Därför kommer jag oftast att utelämna de datapunkter som representerar 2010. K12-data finns endast från 2007 och framåt, och först från 2012 går det att länka K12-blanketten till data på bolagsnivå.

Andel med K10-blankett med mera. Hur har den andel av befolkningen (20 år och äldre) som fyller i K10-blanketten förändrats över tid? Den övre rosa linjen i figur 6.1 visar att andelen med K10-blankett har ökat stadigt sedan år 2000 och att den år 2018 uppgick till 5,6 procent. Andelen av befolkningen som faktiskt tar emot utdelningar (mörkrosa linje) är väsentligt lägre, men har också ökat över tid. I det fallet går det att skönja en kraftig ökning åren efter 2006 års reform, samt en stigande trend på 2010-talet. Andelen som redovisar kapitalvinster på sina K10-blanketter (vinröd linje) var låg under hela perioden. Uppgången år 2005 för andelen med K10-blanketter och andelen med kapitalvinster sammanföll med att beskattningen av kapitalvinster blev strängare 2006, då hälftendelningen avskaffades.

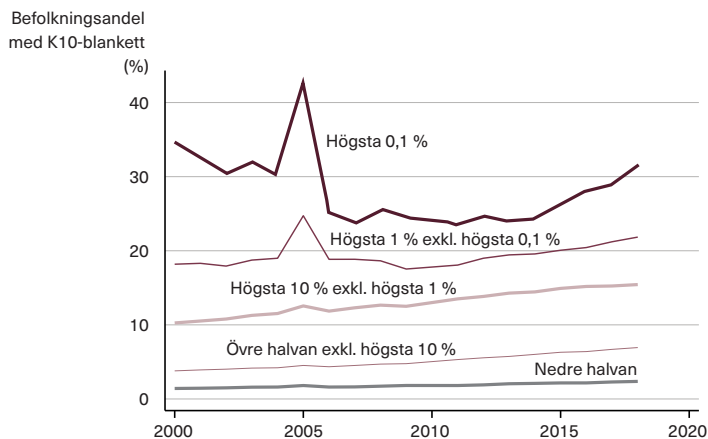
Kvalificerade andelar i fåmansföretag är ingalunda jämnt fördelade i befolkningen, utan återfinns företrädesvis bland folk med höga inkomster. I figur 6.2 och 6.3 har jag delat in befolkningen i grupper med avseende på deras förvärvsinkomster. Mönstret är tydligt: ju högre förvärvsinkomst, desto

Figur 6.1. Andel av Sveriges befolkning (20 år och äldre) med K10-blankett, K10-utdelningar respektive K10-kapitalvinster mellan 2000 och 2018.



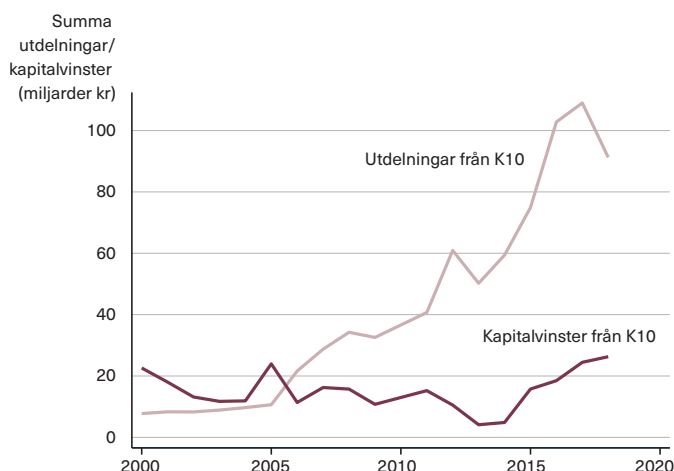
Kommentar: Under hela perioden är trenden tydlig att allt fler fyller i K10-blanketter. Ökningen 2005 sammanfaller med att beskattningen av K10-kapitalvinster ökade 2006. Andelen med K10-utdelningar ökade kraftigt efter 2006 års reform, som innebär mer generösa skatteregler för utdelningar. Andelen med K10-utdelningar växte också snabbt 2014–2017.

Figur 6.2. Andel av Sveriges befolkning (20 år och äldre) som fyller i K10-blanketten i olika delar av fördelningen av förvärvsinkomster åren 2000–2018.



Kommentar: Andelen med K10-blankett var mycket liten i den nedre delen av fördelningen under hela perioden. I den högsta decilen, där alla betalar statsskatt, var andelen runt 10 procent år 2000, och därefter har den trendmässigt ökat. Uppgången år 2005 berodde (högst sannolikt) på att individer med mycket höga arbetsinkomster registrerade sig som aktiva ägare och tog ut höga kapitalvinster det året inför 2006 års reform.

Figur 6.3. Summan av utdelningar respektive kapitalvinster (för personer 20 år och äldre) redovisade på K10-blanketter åren 2000–2018.



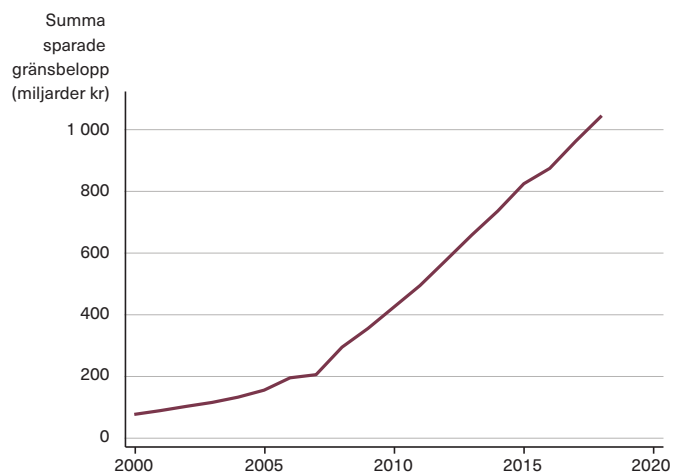
Kommentar: Före 2006 var summan av kapitalvinsterna hela tiden högre än summan av utdelningarna. Efter 2006 har utdelningarna varit högre och dessutom vuxit snabbare.

högre andel som äger kvalificerade andelar i fåmansföretag. I den promille av befolkningen som har allra högst förvärvsinkomster fyller nästan 30 procent i en K10-blankett. Noterbart är dock att denna andel var ännu högre i början av 00-talet.

Utdelningar, kapitalvinster och gränsbelopp. I figur 6.3 redovisas summan av K10-utdelningar respektive K10-kapitalvinster under perioden 2000–2018. Före 2006 var summan av kapitalvinsterna hela tiden högre än summan av utdelningarna, men sedan 2006 har relationen varit den motsatta: utdelningarna överstiger kapitalvinsterna. År 2006 skedde ett tydligt trendbrott, då utdelningarna började växa snabbare. Slående är även utdelningarnas höga nivå 2016–2017, en ökning som sammanfaller med en förväntan om en högre utdelningsskatt. Som vi såg i kapitel 2 trodde många att skattesatsen på kvalificerade andelar skulle öka den 1 januari 2018 från 20 till 25 procent, sedan en statlig utredning om 3:12-reglerna presenterat ett sådant förslag i november 2016.

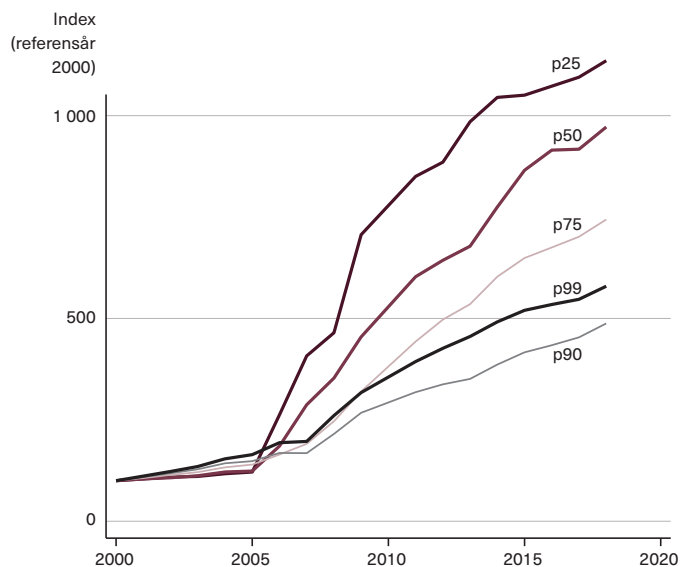
I figur 6.4 rapporteras summan av sparade gränsbelopp över tid. Summan av sparade gränsbelopp beror på hur många som ackumulerar gränsbelopp, hur generösa 3:12-reglerna är, men också hur stora gränsbelopp som företagarna konsumerar (utdelningar och kapitalvinster). Vi ser att gränsbeloppen har ackumulerats väsentligt snabbare efter 2006. Stocken av

Figur 6.4. Summan av sparade gränsbelopp i befolkningen (20 år och äldre) åren 2000–2018.



Kommentar: Det är tydligt att gränsbeloppen växte väsentligt snabbare efter 2006.

Figur 6.5. Procentuell tillväxt för gränsbelopp vid olika percentiler i fördelningen av sparade gränsbelopp (fördelningen är betingad på positiva gränsbelopp) åren 2000–2018. Index med 2000 som referensår.



Kommentar: Mönstret är att gränsbeloppen har vuxit snabbare i lägre delar av fördelningen, något som hänger samman med förenklingsregelns generositet.

sparade gränsbelopp översteg svindlande 1 000 miljarder kronor år 2018, vilket motsvarar cirka en femtedel av värdet på bruttonationalprodukten.

Men hur växer gränsbeloppen i olika delar av fördelningen? Figur 6.5 visar hur olika percentiler av fördelningen har förändrats sedan 2000. Alla percentiler har dividerats med värdet de antog år 2000. Serierna är alltså normaliserade så att utgångspunkten för alla serier är 100 år 2000, vilket innebär att förändringarna över tid visas som procentuella förändringar. Den procentuella tillväxten har varit som störst i den 25:e percentilen, vilket rimligtvis har att göra med att förenklingsregeln används i denna del av fördelningen och att schablonbeloppet i förenklingsregeln är högt i förhållande till tidigare ackumulerade gränsbelopp. Den procentuella tillväxten faller upp till percentil 90. Det ska dock nämnas att tillväxten är högre vid den 99:e percentilen än vid den 90:e. Allra längst upp ger löneunderlagsregeln upphov till stora gränsbelopp om det finns många anställda i företaget.

Egenskaper hos K10-befolkningen. Jag går nu över till att beskriva populationen av 3:12-företagare och hur den skiljer sig gentemot resten av befolkningen. Det är också av intresse att se hur denna befolkning förändrats över tid. Därför undersöker jag både 2003, ett år i början av perioden, och 2018, det sista året med data.⁹⁷ I tabell 6.1 ser vi att det finns en stor övervikt av män bland 3:12-företagarna – nästan tre av fyra är män. Det är också slående att könsfördelningen varit mer eller mindre konstant sedan 2003.

Andelen svenskfödda är också betydligt högre bland fåmansföretagare än bland befolkningen i stort. Mellan 2003 och 2018 ökade andelen utlandsfödda i Inkomst- och taxeringsregistret (i åldern 20+) rejält från 14 till 23 procent. År 2003 redovisade 1,8 procent av utrikes födda och 4,0 procent av inrikes födda en K10-blankett. År 2018 var motsvarande siffror 3,0 respektive 6,4 procent. I procentuella termer har alltså K10-blanketterna ökat mer bland utrikes födda, en grupp vars sammansättning har förändrats under perioden.

Noterbart är slutligen att fåmansbolagsdelägare i högre utsträckning än andra är gifta, trots att medelåldern är mer eller mindre densamma i de två grupperna.

Vilka branscher är 3:12-företagarna verksamma i? I tabell 6.2 har jag använt information på individnivå om bransch hos den arbetsgivare som 3:12-företagaren har sin största inkomst från.⁹⁸ Jag har studerat år 2018 och delat in 3:12-företagarna i grupper med avseende på branschtillhörighet, varpå jag rangordnat dessa grupper utifrån deras storlek (antalet individer). »Konsultverksamhet avseende företags organisation« är den i särklass största branschen bland aktiva fåmansbolagsdelägare (21 124 individer). Det är en bred kategori, som omfattar en rik uppsättning av konsulttjänster.⁹⁹ Kolumnen längst till

97. Skälet till att jag väljer år 2003 framför 2000 är att några variabler på individnivå saknas i mina data för åren 2000–2002.

98. Många gånger sammanfaller detta arbetsställe med det företag som fåmansföretagaren äger. Men det måste inte vara så.

99. För mer information, se Statistiska centralbyrån, »Hierarkisk visning från avdelningsnivå och nedåt – SNI 2007«, <http://www.sni2007.scb.se/snihierarki2007.asp?sniniva=5&snikod=70220>.

Tabell 6.1. Egenskaper hos personer (20 år och äldre) med och utan K10-blankett 2003 och 2018.

	2003			2018		
	Ej K10	K10	Skillnad	Ej K10	K10	Skillnad
Genomsnittlig ålder	50,041	48,804	-1,237	50,333	51,118	0,785
Andel kvinnor	0,519	0,261	-0,259	0,512	0,269	-0,243
Andel med universitetsutbildning	0,200	0,252	0,052	0,284	0,363	0,078
Andel med forskarutbildning	0,007	0,015	0,008	0,011	0,023	0,013
Andel svenskfödda	0,861	0,932	0,070	0,760	0,874	0,114
Andel gifta	0,429	0,640	0,210	0,405	0,586	0,180
Förvärvsinkomst, medelvärde kr	198 370	335 667	137 297	294 507	492 783	198 276
Förvärvsinkomst, median kr	185 100	287 100	102 000	271 200	444 600	173 400
Antal individer	6 713 550	256 325		7 714 716	455 598	
Andel av befolkningen 20+	0,963	0,037		0,944	0,056	

Kommentar: Mest slående är den låga andelen kvinnor med K10-blankett både 2003 och 2018. Nästan tre fjärdedelar av de aktiva delägarna är män. De som fyller i en K10-blankett är också mer välutbildade än resten av befolkningen – något som förstärktes mellan 2003 och 2018. Det finns också påfallande skillnader vad gäller andelen svenskfödda och andelen gifta.

höger visar att 33 procent av alla personer som verkade i denna bransch fyllde i en K10-blankett 2018.

Skattebasernas utveckling. Låt oss nu titta närmare på hur inkomsterna och skatterna för personer med och utan K10-blankett har utvecklats sedan år 2000. Detta redovisas i figurerna 6.6 till 6.9. Hänsyn tas där till att gruppernas sammansättning har förändrats över tid – mer specifikt har jag genomgående kontrollerat för kön, ålder, utbildning och civilstånd. I figur 6.6 studerar jag de genomsnittliga kapitalinkomsterna, normaliserade så att de uppgår till 100 år 2000 i båda grupperna.¹⁰⁰ I den vänstra grafen ser vi att de två grupperna följer varandra väl. I den högra grafen ser vi emellertid att bilden förändras om vi exkluderar kapitalvinster. Här känner vi igen mönstret från figur 6.3, som visade hur summan av K10-utdelningarna utvecklats över tid. En kraftig procentuell ökning efter 2006 års reform är tydlig. Likaså ser vi att de kraftigt ökade utdelningsvolymerna efter 2014 har starkt genomslag.

100. Jag tar enbart hänsyn till positiva kapitalinkomster – ränteavdrag har alltså inte dragits från kapitalinkomsten.

Tabell 6.2. De tio vanligaste SNI-koderna bland individer med K10-blankett år 2018. SNI (Standard för svensk näringsgrensindelning) avser arbetsstället där individen har merparten av sin löneinkomst.

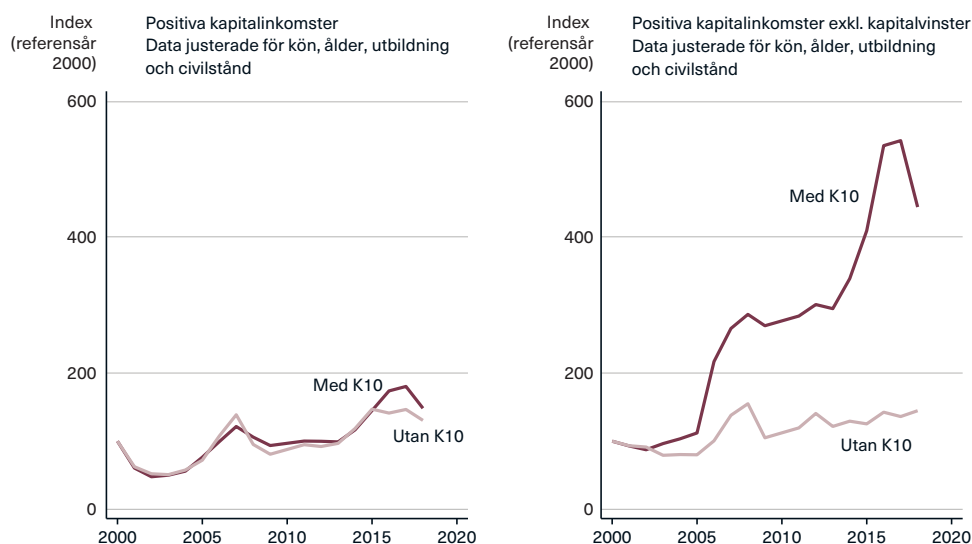
Rank	SNI-kod	Bransch	Antal individer med K10	Andel individer med K10
1	70220	Konsultverksamhet avseende företags organisation	21 124	0,333
2	41200	Byggnad av bostadshus och andra byggnader	11 776	0,121
3	62010	Dataprogrammering	11 588	0,176
4	56100	Restaurangverksamhet	10 554	0,083
5	62020	Datakonsultverksamhet	9 918	0,170
6	49410	Vägtransport, godstrafik	8 385	0,122
7	69201	Redovisning och bokföring	7 285	0,313
8	86102	Specialiserad slutet somatisk hälso- och sjukvård på sjukhus	7 257	0,029
9	71121	Teknisk konsultverksamhet, bygg- och anläggningsteknik	7 041	0,236
10	43210	Elinstallationer	6 546	0,153

I figur 6.7 (vänstra grafen) gör jag en liknande sammanställning, men den här gången för genomsnittliga förvärvsinkomster. Sett över hela perioden har förvärvsinkomsterna vuxit snabbare för fåmansbolagsdelägarna. Det beror framför allt på att de som inte var fåmansbolagsägare hade en svagare utveckling i samband med finanskrisen.

Med vad har hänt med skatteintäkterna som det allmänna erhåller från de två grupperna? Den högra grafen i figur 6.7 visar hur de personliga skattebetalningarna har utvecklats. Eftersom dessa omfattar skatt från realiserade kapitalvinster är variationen kraftig. I början av 00-talet sjönk skatteintäkterna från fåmansbolagsägare, vilket sammanföll med lägre realiserade kapitalvinster. År 2005 nådde de emellertid i höjden, när många kvalificerade delägare realiserade tillgångar, och de låg kvar på en hög nivå 2006 och 2007, när K10-utdelningarna ökade. Under finanskrisen sjönk skattebetalningarna i procentuella termer mer för fåmansbolagsägare än för övriga. Detta kan delvis ha att göra med den lägre beskattningen för fåmansbolagsdelägare. Under 2010-talet är det otvivelaktigt så att skattebetalningarna ökade mer för K10-individer än för övriga – särskilt efter 2014 då utdelningarna ökade.

I figur 6.8 fördjupar jag analysen av förvärvsinkomster. Här visas utvecklingen för olika percentiler i förvärvsinkomstfördelningen, ånyo för personer med och utan K10-blankett. Bland dem med K10-blankett har inkomsttillväxten varit star-

Figur 6.6. Genomsnittliga positiva kapitalinkomster för individer med och utan K10-blankett, inklusive och exklusive realiserade kapitalvinster, 20 år och äldre, 2000–2018. Index med 2000 som referensår.

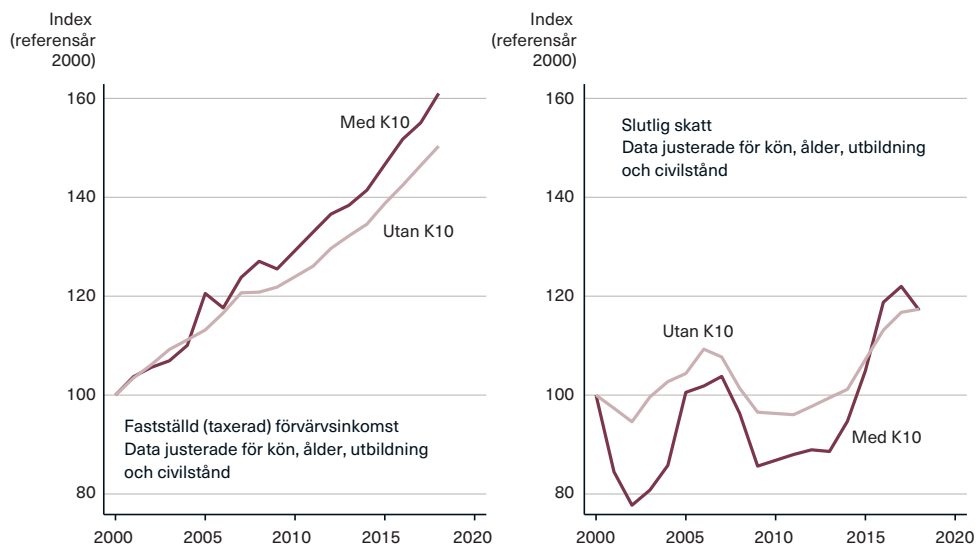


Kommentar: Graferna visar de samlade kapitalinkomsterna – i K10-individernas inkomster inräknas alltså även inkomster från andra källor än fåmansbolaget de är delägare i. Mycket av variationen i kapitalinkomster kommer av variation i kapitalvinster. I den vänstra grafen ser vi att de procentuella förändringarna i kapitalinkomster 2000–2018 är snarlika för de två grupperna, även om det är en tydligt brantare tillväxt för K10-individer 2015–2017. Kontrasten mot den högra grafen, där jag tagit bort kapitalvinster, är fascinerande: efter 2006 års reform skedde en enorm procentuell ökning i kapitalinkomster, driven av K10-utdelningar. Denna utveckling stagnerade i samband med finanskrisen och åren därefter. Men efter 2014 skedde en ny massiv ökning, även den driven av K10-utdelningar. Slutligen ser vi att kapitalinkomsterna föll tillbaka mellan 2017 och 2018.

kast i den lägre delen av fördelningen, medan bilden är den motsatta för dem utan K10-blankett. För fåmansbolagsägarna förväntar vi oss att löneuttagskravet ska spela en viktig roll för rapporteringen av förvärvsinkomster. Som vi såg i kapitel 2 sänktes löneuttagskravet kraftigt 2009, och det går att skönja en tydlig nedgång högt upp i fördelningen det året.

Mer om utdelningar. Jag övergår nu till att undersöka hur summan av olika typer av utdelningar har förändrats sedan 2007. Från och med 2007 har jag även data över utdelningar från K12-blanketter. Låt oss först titta på hur fåmansföretagarnas inkomster har utvecklats sedan år 2000. Figur 6.9 visar summan av utdelningar från K10, utdelningar från K12 (skattesats 25 procent) samt utdelningar från noterade bolag (skattesats 30 procent, ISK-beskattade utdelningar ej inklu-

Figur 6.7. Genomsnittlig fastställd förvärvsinkomst och slutlig skatt för individer med och utan K10-blankett, 20 år och äldre, 2000–2018. Index med 2000 som referensår.

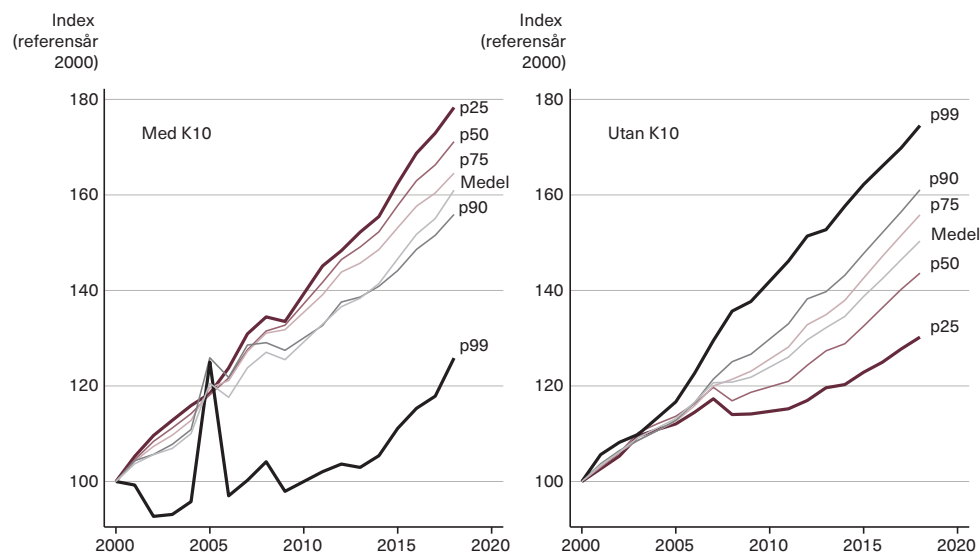


Kommentar: Under finanskrisen växte de genomsnittliga förvärvsinkomsterna mer för dem med K10-blankett, men under 2010-talet växte förvärvsinkomsterna tämligen likvärdigt. De genomsnittliga skattebetalningarna har varierat mer över tid (och har i hög grad berott på kapitalvinster). Skatteintäkterna från K10-individer sjönk kraftigt i samband med finanskrisen, men ökade betydligt snabbare efter 2014. Jag vill betona att dessa grafer inte illustrerar kausala effekter av reformer, utan att selektionen till de två grupperna har att göra med icke-observerbara karakteristika. Genom att indexera dessa kvantiteter blir det enklare att jämföra den procentuella tillväxten i de två grupperna. De faktiska nivåerna är olika i de två grupperna – även när man tar hänsyn till kön, ålder, utbildning och civilstånd är inkomsterna och skattebetalningarna väsentligt högre bland dem med K10-blanketter.

derade). Som jag konstaterat tidigare skedde en uppgång i K10-utdelningar 2012, något jag återkommer till strax. Men en intressant tendens är att summan av K12-utdelningar ökade kraftigt under 2010-talet. Denna uppgång framgår än tydligare i figur 6.10, som visar att K12-utdelningarna ökade mer än K10-utdelningarna i procentuella termer. Att den procentuella ökningen varit stor har naturligtvis att göra med den låga nivån 2007.

K10-utdelningar beskattas på olika sätt. Inom gränsbeloppet är skattesatsen 20 procent, medan utdelningarna tjänste-beskattas ovanför gränsbeloppet. Det finns också en takregel, som innebär att de tjänstebeskattade utdelningarna inte kan överstiga 90 inkomstbasbelopp. Utdelningar som överstiger takbeloppet beskattas till en skattesats på 30 procent. I figur

Figur 6.8. Förändringar i förvärvsinkomst för olika percentiler i inkomstfördelningen, individer med och utan K10-blankett, 2000–2018. Data är justerade för kön, ålder, utbildning och civilstånd (jag har plottat residualer från regressioner).

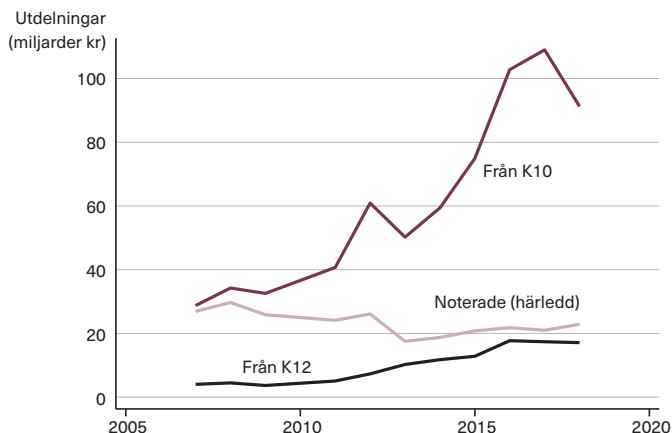


Kommentar: Mönstret är helt olika för de två grupperna. Bland K10-individer har ökningen varit som störst i botten av fördelningen och som lägst i toppen. Bland dem utan K10-blanketter är bilden den motsatta. Det ska emellertid poängteras att den stora vattendelaren i figurerna är finanskrisen. Under 2010-talet noteras inga dramatiska skillnader i inkomstillväxt.

6.11 framgår att takregeln långt ifrån är någon kuriositet. Sedan taket infördes 2012 har den utdelning som beskattas till 30 procent vida överstigit den utdelning som tjänstebeskattas. De lågbeskattade utdelningarna inom gränobeloppet dominerar dock: åren 2012–2017 beskattades i runda slängar 90 procent av utdelningarna med en skattesats på 20 procent. År 2018, när de totala K10-utdelningarna gick ner, minskade andelen lågbeskattade utdelningar markant.

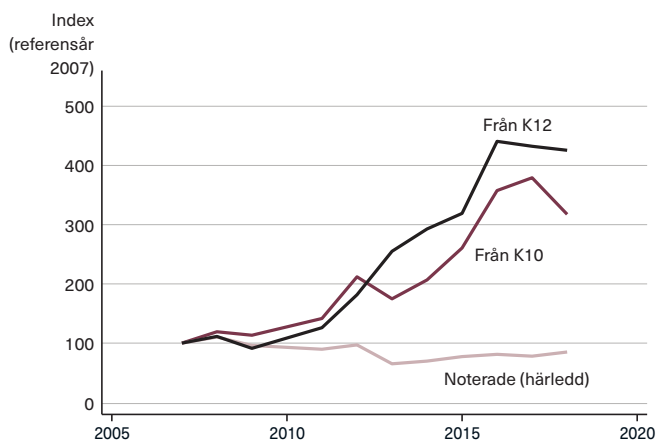
Förenklingsregeln. Figur 6.12 visar hur stor andel av K10-blanketterna som deklarerar enligt huvud- respektive förenklingsregeln. Notera att denna analys sker på blankettnivå – en person kan deklarerar flera K10-blanketter. Vi ser att en klar majoritet av blanketterna fylls i enligt förenklingsregeln. Figur 6.13 redovisar i stället andelen av de totala K10-utdelningarna som kommer från K10-blanketter med huvud- respektive förenklingsregeln. Den kraftiga stegringen i utdelningar enligt

Figur 6.9. Summan av utdelningar för individer 20 år och äldre, 2007–2018. K10 står för kvalificerade andelar i onoterade bolag (aktiva ägare i fåmansbolag), K12 för okvalificerade andelar i onoterade bolag och Noterade för noterade bolag. Den sistnämnda variabeln är härledd som totala aktieutdelningar (kkuutd) – K12-utdelning – K10-utdelning.



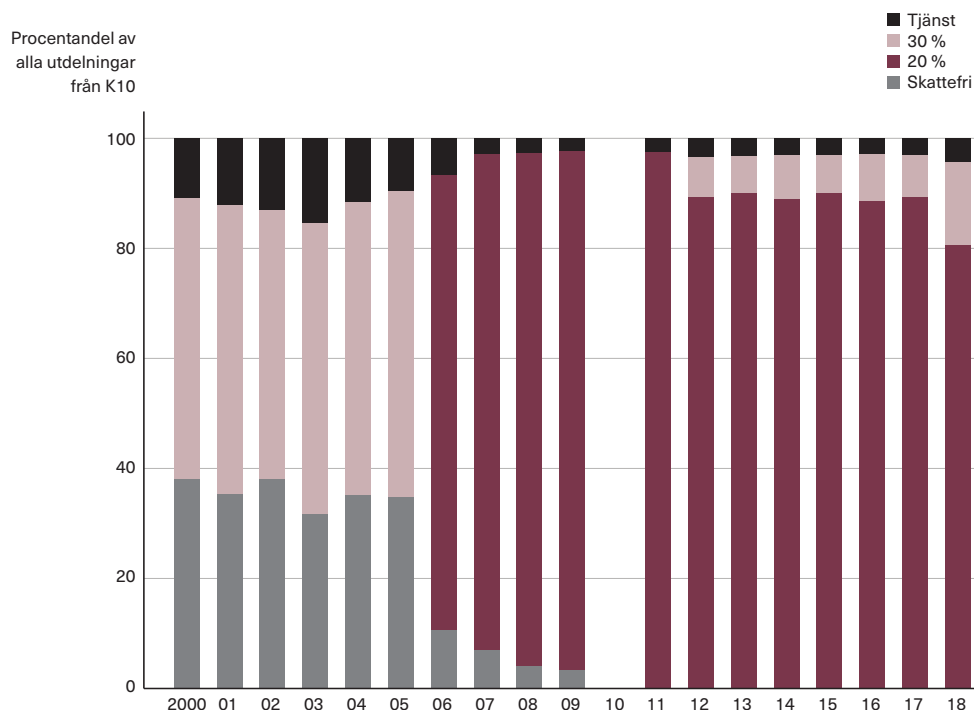
Kommentar: Det skedde en remarkabel ökning i utdelningar från K10 från och med 2014. Nedgången i utdelningar år 2013 har sannolikt att göra med införandet av investeringssparkonton (ISK). Utdelningar i ISK-depåer observeras inte i data.

Figur 6.10. Summan av utdelningar, index med 2007 som referensår. (Se förklaring till figur 6.9 för mer information.)



Kommentar: I procentuella termer har K12-utdelningarna ökat mer än K10-utdelningarna.

Figur 6.11. Andel av alla K10-utdelningar som (grå) är skattefria, (rosa) beskattas till 30 procent, (röd) beskattas till 20 procent och (svart) tjänstebeskattas.

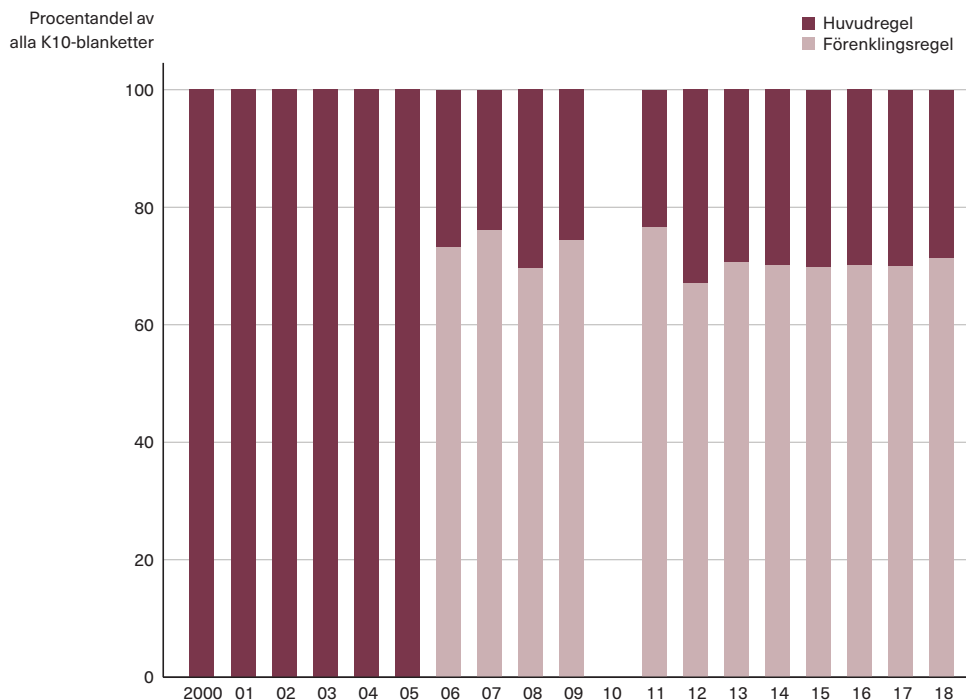


Kommentar: Före 2006 års reform var en stor del av utdelningarna skattefria, som ett resultat av de så kallade lättnadsreglerna (som kunde utnyttjas fram till och med 2010). Åren 2006–2011 beskattades merparten av utdelningarna till en skattesats på 20 procent. År 2012 infördes en takregel, som innebär att maximalt 90 inkomstbasbelopp kan tjänstebeskattas, medan utdelningar som överstiger denna nivå beskattas med en skattesats på 30 procent. Minskningen i den totala summan av K10-utdelningar 2018 drevs av den minskning i utdelningar som beskattades till 20 procent som framgår i figuren.

förenklingsregeln år 2012 är iögonfallande. Den sammanfaller med ett förbud för en individ att använda förenklingsregeln i mer än ett bolag. Skälet till att detta förbud infördes var att vissa fåmansbolagsdelägare tidigare ansågs skatteplanera genom att dela ut näringsbetingade andelar till flera nystartade bolag, som vart och ett i sin tur kunde dela ut 20-procentigt beskattad utdelning enligt förenklingsregeln.¹⁰¹ Som vi såg i figur 6.3 skedde en tillfällig uppgång i aggregerade K10-utdelningar 2012. En inte orimlig tolkning är att en del av de som skatteplanerade på detta sätt valde att ta ut pengarna ur bolagen i stället för att låta dem ligga kvar där när sådan skatteplanering inte längre var möjlig.

101. En utförligare beskrivning återfinns i prop. 2011/12:1, s. 434–435.

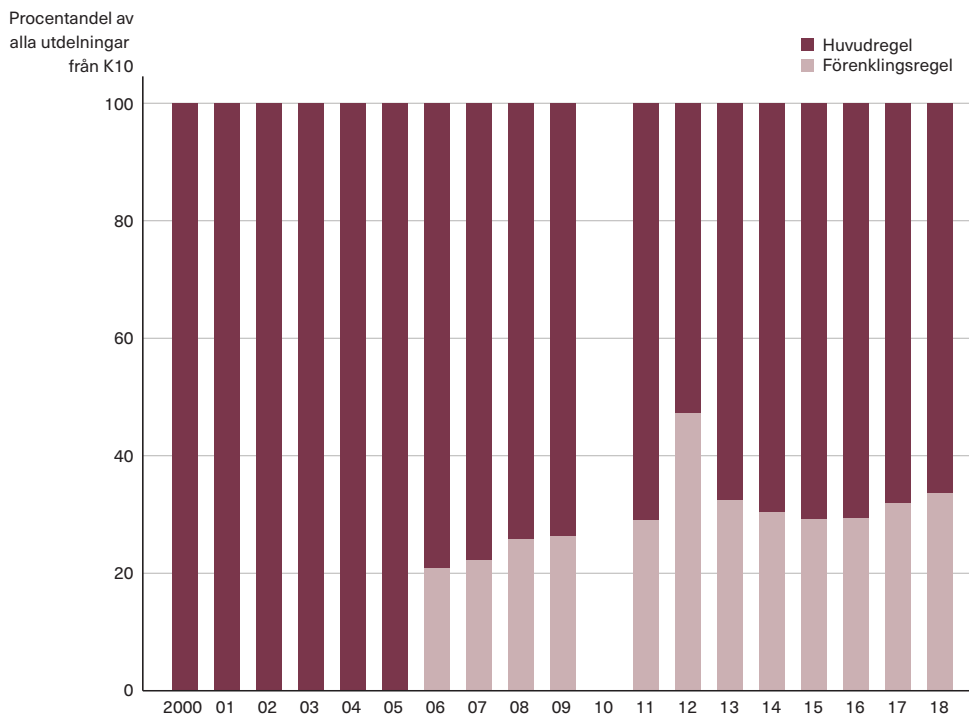
Figur 6.12. Procentandel av K10-blanketter som använder huvud- respektive förenklingsregeln.



Kommentar: Andelen som använder förenklingsregeln har varit relativt stabil sedan 2006, då regeln infördes.

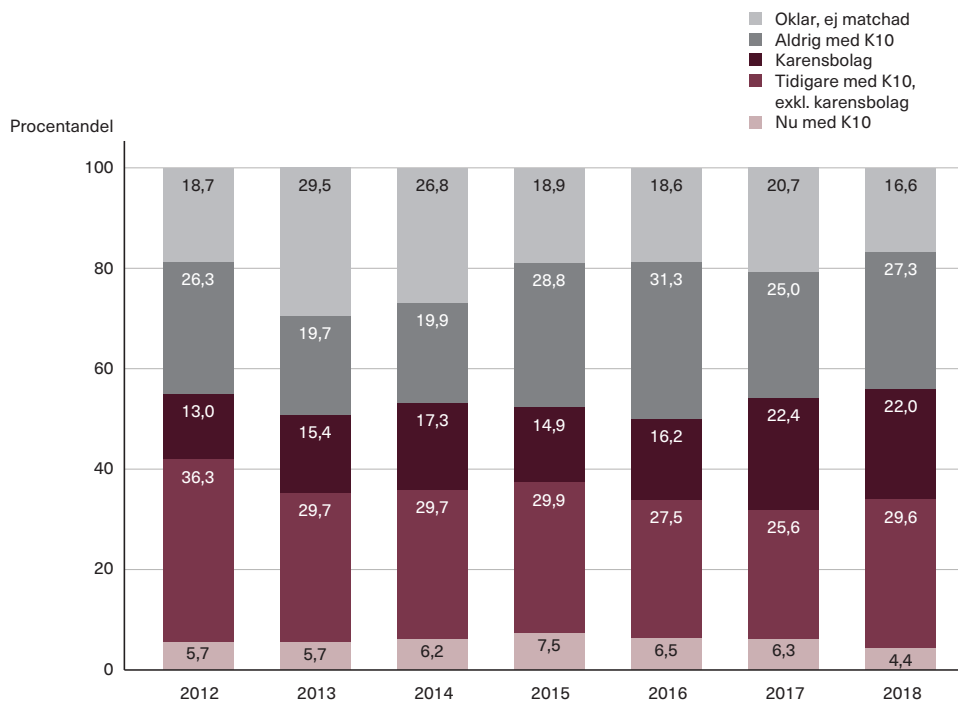
Karensbolag. Det finns en potentiell källa till interaktion mellan K10- och K12-utdelningar. Om vinstmedel hålls kvar i ett bolag med passiv förvaltning under fem år övergår kvalificerade andelar till att bli okvalificerade, och utdelningar från okvalificerade aktier beskattas till en skattesats på 25 procent. En sådan operation kan sålunda i vissa fall vara ett alternativ för en fåmansbolagsägare som vill minimera skattebetalningen. I figur 6.14, som ska tolkas med viss försiktighet, har jag undersökt historiken hos de bolag som K12-utdelningarna (alltså utdelningar från okvalificerade andelar i onoterade bolag) kommer ifrån. Drygt hälften av utdelningarna kommer från bolag som tidigare haft status som fåmansbolag.

Figur 6.13. Procentandel av totalsumman av K10-utdelningar som kommer från blanketter som använder huvud- respektive förenklingsregeln.



Kommentar: Den kraftiga uppgången för andelen utdelningar från blanketter med förenklingsregeln 2012 sammanföll med ett förbud för en individ att använda förenklingsregeln på flera K10-blanketter. Jag har verifierat att uppgången skedde bland dem som fyllde i flera K10-blanketter 2011.

Figur 6.14. Procentandel av total K12-utdelning åren 2012–2018 från (rosa) bolag som nu är fåmansbolag, men där K12-utdelning tas ut av en passiv ägare, (röd) bolag som tidigare haft delägare som fyllt i K10-blankett, (brun) karensbolag (bolag som tidigare saknat omsättning fem år i rad som fåmansbolag, och som sedan gått över till att bli icke-fåmansbolag), (mörkgrå) bolag som aldrig varit 3:12-bolag, och (ljusgrå) bolag där K12-blanketten inte kunde länkas till företaget.



Kommentar: Under perioden kom varje år minst hälften av K12-utdelningarna från bolag som antingen hade eller tidigare hade haft kvalificerade andelar.

7. Reformförslag

I DETTA KAPITEL diskuterar jag hur det svenska duala skattesystemet och 3:12-regelverket kan förbättras. Jag inleder med att kort beskriva det nuvarande systemet. Därefter ställer jag frågan om 3:12-reglerna verkligen behövs. Denna fråga är intimt förknippad med den om huruvida vi bör ha olika skatter på arbete och kapital. Sedan resonerar jag kring två möjliga sätt att reformera klyvningsreglerna med utgångspunkten att en sådan skillnad i beskattning är önskvärd. Det första förslaget innebär att det befintliga systemet reformeras. Det andra förslaget är att byta ut det nuvarande systemet mot helt nya klyvningsregler.

När jag diskuterar de olika reformförslagen kommer jag ofta att förhålla mig till regler eller skattesatser som på sikt maximerar skatteintäkterna. Detta är en vanlig normativ utgångspunkt när man analyserar beskattning av höginkomsttagare. Som vi såg i kapitel 6 är fåmansbolagsägare påfallande ofta just höginkomsttagare. Att vilja maximera skatteintäkterna är nödvändigtvis inte detsamma som att vilja belägga företagare och entreprenörer med höga skatter. Så enkelt är inte världen beskaffad. Reformen som försämrar landets konkurrenskraft riskerar nämligen att minska skattebaserna och därmed »kakan att dela på«, vilket i värsta fall leder till en minskad finansiering av välfärden. Det ska också poängteras att ett skattesystem som maximerar skatteintäkterna från höginkomsttagare mycket väl kan vara förenligt med stora inkomstskillnader i samhället.

Målet att maximera skatteintäkterna ska heller inte förstås i en alltför snäv bemärkelse. Kostnader för att administrera skattesystemet måste naturligtvis också tas i beaktande. En reform som förvisso leder till ökade skatteintäkter, men samtidigt till ännu högre administrativa kostnader, är sällan önskvärd.

Beskattning av arbets- och kapitalinkomster i Sverige

Arbetsinkomster beskattas idag progressivt, och denna progressivitet är betydande på grund av jobbskatteavdrag (in- och utfasning), grundavdrag, statlig inkomstskatt och intjänandetaken i socialförsäkringarna. Den högsta marginals-katten, som börjar gälla vid en inkomst på 54 000 kronor i månaden, uppgår till 66 procent om man räknar med arbetsgivaravgifter, och den är ännu högre om man dessutom tar hänsyn till konsumtionsskatter, något jag snart återkommer till.¹⁰²

Den proportionella skatten på kapitalinkomster överstiger marginals-katten på förvärvsinkomster vid låga inkomster, men är betydligt lägre än marginals-katten på höga förvärvsinkomster. Avskaffandet av förmögenhetsskatten, arvs- och gåvoskatten samt den förmånliga skattebehandlingen av dyra fastigheter och bostadsrätter förstärker detta mönster. Även införandet av investeringssparkonton (ISK) 2012 – och det faktum att schablonavkastningen från ISK-tillgångar har knutits till den historiskt låga statslåneräntan – har inneburit en sänkning av den effektiva skattesatsen på vissa former av sparande (mestadels passivt ägande i noterade bolag och ägande via aktiefonder).¹⁰³

Grundregeln är att nominella kapitalinkomster belastas med en platt skatt på 30 procent. Men undantagen är som sagt många. Skatten på utdelningar från fåmansbolag är 20 procent inom gränobeloppet. Under senare år har Sverige följt den internationella trenden med fallande bolagsskattesatser, och år 2021 uppgår bolagsskatten till 20,6 procent. Det innebär att den samlade skatten på utdelningar från fåmansaktiebolag är 36,5 procent.¹⁰⁴

Skillnaden i skatt mellan löneinkomst och utdelning är alltså nästan 30 procentenheter (66 mot 36,5 procent). Detta gäller efter det att värnsskatten avskaffades i januari 2020 – dessförinnan var skillnaden ännu större. Det är dock långt ifrån ett nordiskt rekord – som vi såg i kapitel 3 hade Norge en klyfta mellan de två skatterna på nästan 37 procentenheter innan det norska systemet reformerades radikalt på 00-talet.

I internationell jämförelse kommer gapet mellan de två skattesatserna framför allt av de höga svenska marginals-katterna på förvärvsinkomster.¹⁰⁵ Kapitalskatterna utmärker sig inte som låga på samma tydliga sätt – åtminstone inte vad gäller nivån på ägarbeskattningen som står i fokus i denna rapport.¹⁰⁶ Den svenska dubbelbeskattningen av aktier i fåmansbolag på 36,5 procent inom gränobeloppet kan till exempel jämföras med den finländska dubbelbeskattningen inom gränobeloppet, som uppgår till cirka 26 procent. Om man anlägger ett historiskt perspektiv blir dock bilden annorlunda. Då framstår det som att gapet vidgats till följd av att utdelnings- och bolagsskatten sänkts. Vid »århundradets skattereform« år 1991

102. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen, exklusive begravningsavgift, uppgår 2021 till 32,27 procent. Den statliga inkomstskatten är 20 procent, och utfasningen av jobbskatteavdraget ger en ytterligare marginaleffekt på tre procent när inkomsten överstiger 53 700 kronor i månaden. Arbetsgivaravgiften är 31,42 procent, även om vissa grupper har reduktioner. Marginals-katten exklusive arbetsgivaravgift blir då $32,3 + 20 + 3 = 55,3$ procent. Med hänsyn tagen till arbetsgivaravgiften blir den $(0,553 + 0,3142) / (1 + 0,3142) = 66$ procent.
103. Avskaffandet av avdragsgillt pensionssparande 2015–2016 är en reform som går i den andra riktningen. Det ska emellertid noteras att egenföretagare (inklusive aktiebolagsägare) fortfarande har möjlighet att göra rejäla avdrag för privat pensionssparande.
104. En vinstkrona beläggs först med bolagsskatt, alltså finns $(1 - 0,206)$ kvar. Sedan beskattas denna utdelning med utdelningsskatt, och behållningen blir $(1 - 0,206)(1 - 0,2)$. Skatten blir alltså $1 - (1 - 0,206)(1 - 0,2) = 36,5$ procent.
105. Se Lundberg (2017b) för en internationell jämförelse.
106. Denna bild förmedlas av Skeppsbron Skatt och Svenskt Näringsliv (2018).

sattes såväl bolags- som utdelningsskatten till 30 procent, vilket innebär att den samlade skatten på utdelningar från fåmansaktiebolag har sjunkit från 51 till 36,5 procent sedan dess.

Problembilden – och möjliga förbättringar

Det svenska duala inkomstskattesystemet – och 3:12-reglerna – är långtifrån en fulländad konstruktion, och kommer heller aldrig att bli det. Med väl avvägda reformer går det emellertid att åstadkomma förbättringar. Men hur ser problembilden egentligen ut?

Vi har sett att det finns incitament till improduktiv skatteplanering i det nuvarande systemet. I synnerhet det faktum att fåmansbolag och flermansbolag behandlas olika i skattehänseende inbjuder till anpassning av ägarstruktur och aktivitetsgrad i syfte att vinna skattefördelar. I den bästa av världar lägger företagare främst ner resurser och ansträngningar på välståndsbyggande, inte på att planera bort skatter.

Dessutom har vi sett att det i Sverige är billigt att starta aktiebolag, som sedan kan användas till att ta ut lågt beskattade utdelningar enligt förenklingsregeln. Det finns skilda åsikter om hur stort detta problem är, och vår kunskap på området behöver utökas. Klart är emellertid att möjligheten att generera och spara höga gränsbelopp, även för år när bolaget har begränsad verksamhet, kan inbjuda till snillrika konstruktioner i skatteplaneringssyfte. Klart är också att det var en del som använde begränsningsregeln i flera bolag innan detta förbjöds 2012.

Vidare har det uppmärksammats att delägare i så kallade partnerbolag har möjlighet att omvandla lön till utdelningar genom att upparbeta en hög gemensam lönesumma i företaget. År 2014 fanns det cirka 11 000 delägare i partnerbolag, fördelade på cirka 600 bolag (SOU 2016:75, tabell 6.27 och 6.28). En vanlig uppfattning är att skatteplanering i partnerbolagen riskerar att undergräva skattesystemets legitimitet.

Men bilden ska samtidigt inte tecknas i alltför mörka färger. I kapitel 6 såg vi att skatteintäkterna från fåmansbolagsägare faktiskt har ökat snabbare på senare år än skatteintäkterna från den övriga befolkningen. Det är förvisso ett rent deskriptivt resultat, som inte nödvändigtvis säger något om 3:12-regelverkets effekter, men visst är det tankeväckande. Det går inte att utesluta att de mer förmånliga reglerna som infördes år 2006 har haft en positiv inverkan på skatteintäkterna. År 2016 – när regelverket såg ut ungefär som det gör idag – skrev Entreprenörskapsutredningen att »det är svårt att dra några entydiga slutsatser om regelsystemet blivit för generöst för ägare till fåmansbolag» (SOU 2016:72, s. 117). Från näringslivshåll

brukar det också hävdas att det svenska företagsklimatet har förbättrats sedan 3:12-regelverket reformerades 2006.

I det följande kommer jag att diskutera tre möjliga sätt att förbättra det svenska duala skattesystemet: (1) »den enkla lösningen«, som avlägsnar behovet av 3:12-regler, (2) en modifiering av det befintliga systemet, och (3) ett helt nytt system – en variant av det nuvarande finländska systemet.

Reform 1: »Den enkla lösningen«

I den svenska skattepolitiska diskussionen uttrycks inte sällan en vilja att långsiktigt avskaffa 3:12-reglerna (se t.ex. Eklund, 2020). I Selin (2021) har jag själv nyligen påpekat att det inom ramen för det svenska skattesystemet finns ett rättframt sätt att avskaffa 3:12-reglerna, nämligen genom att likställa skatterna på arbete och kapital. En sådan »enkel lösning« på 3:12-problematiken ser ut ungefär så här:

- › Avskaffa den 20-procentiga statliga inkomstskatten samt utfasningen av jobbskatteavdraget.
- › Høj skatten på kapital, inklusive dubbelbeskattade utdelningar, till 35 procent.

Efter en sådan skattereform skulle både den högsta marginals-katten på arbete (inklusive arbetsgivaravgifter) och skatten på utdelningar (inklusive bolagsskatt) uppgå till cirka 48 procent, och det skulle inte längre finnas incitament till inkomstomvandling.

Det skulle dock inte innebära att de *ekonomiskt relevanta* skatterna på arbete och kapital per automatik blev likformiga. Skälen till detta är två. För det första lärde vi oss i kapitel 4 att en skatt på den nominella avkastningen motsvaras av en högre skatt på den reala kapitalavkastningen vid positiv inflation. Med en inflationstakt på 2 procent, och en real avkastning på 3 (10) procent, motsvarar en 48-procentig nominell skatt en real skatt på 80 (58) procent (se faktaruta 4.2 på sidan 57).¹⁰⁷

För det andra bör konsumtionsskatter tas i beaktande när man beräknar effektiva skatter på arbete, men inte på kapital. En permanent konsumtionsskatt snedvrider inte sparande, men däremot arbetsutbudet på samma sätt som en inkomstskatt. En 48-procentig skatt på arbete, som omfattar inkomstskatt och arbetsgivaravgifter, implicerar en effektiv skatt på arbete på strax under 57 procent när konsumtionsskatten beaktas.¹⁰⁸ Jag antar då att den genomsnittliga konsumtions-skatten är 19 procent, en approximation som ursprungligen gjordes av Lundberg (2017a).¹⁰⁹

Hur förhåller sig då en effektiv marginals-katt på arbete på 57 procent till den intäktsmaximerande skattesatsen för höga arbetsinkomster? Med en elasticitet på 0,2 faller den intäktsmaximerande skattesatsen på toppen av fördelningen

107. Jag väljer att räkna med en real avkastning på 3 procent, eftersom detta antagande gjordes av RINK (SOU 1989:33, del I). Om den reala avkastningen är högre, vilket kanske är rimligt vid mycket riskfyllda investeringar, blir den reala skattesatsen lägre. Om inflationen är högre, blir den reala skattesatsen i stället högre.

108. Låt τ_z beteckna den personliga marginals-katten, τ_p arbetsgivaravgiften och τ_m konsumtions-skatten (uttryckt som andel av priset före skatt). Den effektiva marginals-katten på arbete kan då skrivas

$$\frac{\tau_z + \tau_p + \tau_m + \tau_m \times \tau_p}{(1 + \tau_p)(1 + \tau_m)}$$

Jag hänvisar till Pirtilä och Selin (2011b, appendix A) för en utförligare beskrivning. Här använder jag följande värden: $\tau_p = 0,3142$, $\tau_z = 0,32$ och $\tau_m = 0,19$.

109. Konsumtionsskattesatsen är långtifrån lika säker som de andra skattesatserna, som direkt kan utläsas ur skatteta-bellerna. Det är inte okompli-cerat att fastställa den genom-snittliga konsumtionsskatten, och det finns flera möjliga ansatser. Förutom moms bör även hänsyn tas till punktskat-ter. Jag hänvisar till Lundberg (2017a) för en bra diskussion.

av arbetsinkomster någonstans inom intervallet 59 till 67 procent, beroende på hur man karakteriserar den underliggande fördelningen av arbetsinkomster.¹¹⁰ En effektiv skattesats på 57 procent, som alltså följer av ett hypotetiskt avskaffande av den statliga inkomstskatten och utfasningen av jobbskatteavdraget, ligger intressant nog inte särskilt långt under detta intervall, som hade varit ännu mer vidsträckt om vi tillåtit flera värden på skattebaselasticiteten.¹¹¹

Men hur nära ligger en nominell kapitalskatt på 35 procent (48 procent för dubbelbeskattade utdelningar) en lämplig nivå? Om det är vanskligt att empiriskt avgöra arbetsinkomsternas känslighet för skatter är utmaningarna ännu större när det gäller kapitalinkomster, där den dynamiska dimensionen är väsentlig. Om vi lägger till restriktionen att marginals-katten på kapitalinkomster är konstant för alla nivåer av inkomst (platt skatt), uppgår den intäktsmaximerande skattesatsen till 50 procent om elasticiteten är 1, ett värde som kan motiveras utifrån Jakobsen m.fl. (2020).^{112, 113} Den genuina osäkerheten i denna beräkning ska än en gång understrykas, men den indikerar att den reform som föreslås här riskerar att leda till »för höga kapitalskatter« i den meningen att vi på sikt skulle samla in mer skatteintäkter med en lägre skattesats.

Ett argument som skulle kunna anföras till »den enkla lösningens« försvar är att jag nu har analyserat *summan* av bolags- och utdelningsskatter. Utifrån den litteratur om bolagsbeskattning som omnämndes i kapitel 5 vet vi att *samman-sättningen* av bolagsskatt och utdelningsskatt kan spela roll. Under vissa förutsättningar snedvrider inte utdelningsskatter investeringsbeslut, något det också finns ett visst empiriskt stöd för (Yagan, 2015).

»Den enkla lösningen« är naturligtvis inte helt utan förtjänster. Den effektiva marginals-katten på arbete skulle landa på en nivå som går att motivera även utifrån ambitiösa fördelningspolitiska målsättningar. Utdelningsskatten skulle antagligen landa för högt utifrån samma perspektiv, men en tillskyndare av detta reformförslag skulle kunna hävda att det är ett pris man får betala för att stoppa inkomstomvandling och samtidigt avskaffa 3:12-reglerna.

Den uppmärksamme läsaren har kanske lagt märke till att jag genomgående valt att sätta citattecken kring »den enkla lösningen«. Den är nämligen inte så enkel som den först förefaller vara, utan det finns betydande problem förknippade med att – som i Norge – starkt binda marginals-katten på arbete till utdelningsskatten. Hur robust är egentligen denna ordning för stärkt framtida konkurrens på kapitalbeskattningens område? Säg till exempel att den nuvarande internationella trenden med fallande bolagsskatter håller i sig. Ska då utdelningsskatterna justeras upp och/eller marginals-katterna på arbete justeras ner?¹¹⁴ Höga utdelningsskatter i kombination med låga bolagsskatter ger onekligen bolagsägare incitament

110. Den intäktsmaximerande skattesatsen ges av

$$\frac{1}{1 + e \times \alpha},$$

där e är elasticiteten och α är pareto-koefficienten. Pareto-koefficienten skiljer sig åt beroende på om man väljer att använda fördelningen av löner (som har en tunnare svans) eller fördelningen av fastställda förvärvsinkomster (som har en tjockare svans). Med en pareto-koefficient på $\alpha = 3,5$ blir den intäktsmaximerande skattesatsen

$$\frac{1}{1 + 0,2 \times 3,5} = 0,59.$$

Med $\alpha = 2,5$ får vi i stället

$$\frac{1}{1 + 0,2 \times 2,5} = 0,67.$$

111. Se appendix A i Bastani och Selin (2019) för en diskussion om skattebaselasticiteter och hur man skattar sådana på mikrodatabaser. Bastani och Selin kommer fram till att en vanlig punktskattning i nordiska studier är 0,2.

112. När det översta marginals-katteintervallet börjar vid inkomstnivån noll kollapsar ekvationen för den intäktsmaximerande skattesatsen till

$$\frac{1}{1 + e}.$$

Pareto-koefficienten på toppen av fördelningen av kapitalinkomster är i mina data cirka 1,5. Vid icke-linjär beskattning skulle toppskattesatsen då vara

$$\frac{1}{1 + e \times \alpha} = \frac{1}{1 + 1 \times 1,5} = 0,4.$$

113. Jakobsen m.fl. (2020) tog nyligen fram kalibrerade *långsiktiga* elasticiteter utifrån danska data för förmögenhetsskattebasen. Dessa gäller för toppen av förmögenhetsfördelningen – elasticiteten kalibreras till 0,77 för dem i percentilerna 98–99 i den danska förmögenhetsfördelningen och 1,15 för dem i den allra högsta percentilen. Även om dessa elasticiteter inte behöver vara representativa för befolkningen i stort, är de ändå intressanta eftersom kapitalinkomster är skett fördelade i befolkningen och det därför är viktigt vad som händer i toppen av fördelningen.

att hålla kvar vinstmedel i företagskoncerner – med möjliga inläsnings effekter som följd. Så även om inkomstomvandling mellan arbets- och kapitalinkomster skulle elimineras är det fullt möjligt att kraftigt höjda utdelningsskatter skulle skapa nya problem av allvarlig karaktär.¹¹⁵

Från Norge – som beskattar utdelningar över normalavkastning med en hög skattesats – kommer rapporter om att utdelningar delas ut skattefritt till holdingbolag. Ägarna kan sedan flytta till ett land med betydligt lägre skatter och realisera vinsterna där (Schjelderup, 2020). Det ska emellertid påpekas att det inte är så lätt som det låter att »flytta ut» – sådana operationer kräver en hel del kunnande. Men fenomenet illustrerar farorna med höga ägarskatter i en globaliserad värld.

Den »enkla lösning» jag skisserat här skulle inte innebära att det duala skattesystemet avskaffades i rent teknisk mening. Arbetsinkomster skulle fortfarande kunna beskattas progressivt med jobbskatteavdrag och grundavdrag vid lägre inkomster, medan utdelningsskatten (och andra kapitalinkomster) skulle beskattas proportionellt. Det går naturligtvis att tänka sig andra sätt att likställa den marginella beskattningen på arbets- och kapitalinkomster. Ett skulle vara att helt avskaffa den duala inkomstskatten och beskatta nominella arbets- och kapitalinkomster tillsammans enligt en progressiv skala – möjligen efter ett avdrag för en schablonmässigt bestämd normalavkastning. En sådan reform skulle innebära en övergång från en dual till en heltäckande inkomstskatt. I ännu högre grad än »den enkla lösningen» riskerar dock en sådan inkomstskatt att medföra en hög marginell beskattning av den reala kapitalavkastningen. Och med en individbaserad progressiv heltäckande inkomstskatt uppstår ett nytt dilemma: makar kan utnyttja skillnader i marginalskatt på kapital för att skatteplanera, något jag diskuterade tämligen utförligt i kapitel 4.

Ett mer praktiskt problem som torde uppstå om »den enkla lösningen» – eller en heltäckande inkomstskatt – blir faktisk politik är att många fåmansbolagsägare idag sitter på mycket stora sparade gränsbelopp. I frånvaro av övergångsregler skulle dessa i princip bli värdelösa om skatten på lön och utdelningar över en natt likställdes. En annonserad höjning från 20 till 35 procent skulle därför med hög sannolikhet föranleda gigantiska utdelningar före höjningen. Om man betänker att stocken av sparade gränsbelopp med råge överstiger 1 000 miljarder kronor, så inser man att sådana konsekvenser noggrant måste analyseras innan en reform av detta slag sjösätts.

114. En annan möjlighet är att öka uttaget av skatt på konsumtion, vilket inte påverkar incitamenten att inkomstomvandla. En sådan politik ger emellertid upphov till andra fördelningspolitiska överväganden.
115. Så länge den personliga skatten på sparande överstiger bolagsskatten finns incitament att skifta tillgångar till bolagsskattbasen och låta dessa förränta sig där. Detta gäller för övrigt även i heltäckande skattesystem, där arbete och kapital beskattas tillsammans. Gordon och Slemrod (2000) har visat att höginkomsttagares benägenhet att klassificera inkomster som personliga inkomster eller bolagsinkomster i USA i hög utsträckning berott på relationen mellan den högsta personliga skattesatsen och bolagsskattesatsen. Det finns även en relativt omfattande litteratur som visar att valet av organisationsform – framför allt valet att bolagisera eller ej – är känsligt för skatter i länder som Storbritannien och USA (se t.ex. Tazhitdinova, 2020 och Gordon och MacKie-Mason, 1994). Edmark och Gordon (2013b) har visat att detta även gäller i Sverige.

Reform 2: En modifiering av det befintliga systemet

Även vid måttliga skillnader mellan den högsta marginalsikten på förvärvsinkomster och utdelningsskatten tjänar fåmansbolagsägare på att ensidigt rapportera inkomster som lön eller utdelningar. Väl utformade klyvningsregler skänker flexibilitet åt finanspolitiken på så vis att skatter på arbete och kapital kan sättas så att de väsentligt avviker från varandra. I det följande diskuterar jag hur det *befintliga* 3:12-regelverkets komponenter kan justeras för att på ett så träffsäkert sätt som möjligt motverka inkomstomvandling. De nuvarande 3:12-reglerna sammanfattas så koncist det bara går i tabell 7.1.

Förenklingsregeln. Förenklingsregeln innebär att fåmansföretagare kan välja att beräkna gränsbeloppet som ett schablonbelopp i stället för att använda huvudregeln. För närvarande är detta schablonbelopp 2,75 inkomstbasbelopp (IBB), vilket motsvarar cirka 188 000 kronor år 2021.

En generös förenklingsregel innebär kostnadsbesparingar för den enskilda mindre företagaren, som då inte behöver lägga stor energi på att fylla i K10-blanketter. Detta gäller särskilt för företagare som har ett så litet löne- och kapitalunderlag att huvudregeln är långt ifrån den mest gynnsamma. Företagare som har något större verksamhet har fortfarande anledning att lägga resurser på att undersöka huruvida förenklingsregeln eller huvudregeln är mest gynnsam.

Förenklingsregeln infördes i samband med 2006 års re-

Tabell 7.1. De nuvarande 3:12-reglernas struktur

Sparat gränsbelopp x (SLR + 3 procentenheter)		Utdelning eller kapitalvinst inom gränsbeloppet. Skattesats 20 %.
Huvudregel: Investerat aktiekapital x (SLR + 9 procentenheter) + Lönebaserat utrymme (50 % av lönerna i företaget upp till ett mycket högt tak) Lönebaserat utrymme förutsätter att ett löneuttagskrav är uppfyllt.	Förenklingsregel: 2,75 IBB	
Utdelningar och kapitalvinster som överstiger gränsbeloppet beskattas som inkomst av tjänst. Den tjänstebeskatade inkomsten får dock inte överstiga ett takbelopp. Detta tak är 90 IBB för utdelningar och 100 IBB för kapitalvinster. Utdelningar och kapitalvinster som överstiger taket beskattas till 30 procent. Regelverket gäller ägare av kvalificerade andelar av fåmansaktiebolag.		

Anm.: Illustrationen hämtar inspiration från Rydin m.fl. (2016, s. 336). SLR är statslåneräntan och IBB är inkomstbasbelopp.

form. Reformens arkitekter Edin m.fl. (2005) föreslog då att schablonbeloppet skulle ligga på 0,75 IBB. På den tiden var kravet på minsta aktiekapital i bolaget 100 000 kronor, vilket år 2006 motsvarade 2,25 IBB. En ägare med minimalt aktiekapital skulle alltså – med det ursprungliga förslaget – ha kunnat tillgodogöra sig ett gränsbelopp på 33 procent av aktiekapitalet via förenklingsregeln. Det går att säga att den *implicita* klyvningsräntan skulle ha varit 33 procent för en företagare med minimalt aktiekapital. Det ska jämföras med klyvningsräntan i huvudregeln, som föreslogs ligga på statslåneräntan plus 9 procent (en nivå som fortfarande gäller).

När förenklingsregeln infördes 2006 blev dock gränsbeloppet (och därmed den implicita klyvningsräntan) dubbelt så stort som i utredningsförslaget. Två i sammanhanget dramatiska saker har skett sedan 2006: förenklingsregelns schablonbelopp har höjts och kravet på minsta aktiekapital har sänkts. Idag är schablonbeloppet 2,75 IBB, och sedan 2020 är kravet på minsta aktiekapital 25 000 kronor, vilket 2021 motsvarar 0,37 IBB. Den implicita klyvningsräntan för dem som startar ett aktiebolag kan således vara så hög som 740 procent. Bolagsägare kan alltså varje år ta ut lågt beskattade kapitalinkomster som uppgår till det sjudubbla av kapitalinsatsen.

Självklart finns det företag som växer blixtnabbt i tillväxtfasen – så kallade gasellföretag – och det är viktigt att utforma skattesystemet med hänsyn tagen till dessa. Men att ha ett schabloniserat system som tillåter den ovan nämnda typen av uttag för *alla* småföretagare förefaller egendomligt. Även om långt ifrån alla företagare försöker kringgå beskattning, har det påtalats att den generösa begränsningsregeln – och möjligheten att räkna upp gränsbelopp med ränta över tid – inbjuder till skatteplanering.¹¹⁶ Ett argument som avviker från de ursprungliga tankarna med kapitalavkastningsmodellen men som anförts till stöd för den generösa förenklingsregeln är att den kompenserar för fasta kostnader som företagaren har, till exempel för redovisning och administration (se Svenskt Näringsliv, 2016, s. 17).

En högst rimlig begränsning är att schablonbeloppet inte får överstiga det aktiekapital som ägaren investerat i bolaget. I så fall får den som har gått in med en kapitalinsats på 25 000 kronor tillgodoräkna sig 25 000 kronor årligen i utdelning. Då är förenklingsregeln fortfarande generös, men mer resonabelt utformad. Det går också att argumentera för att kapitalkravet borde höjas.

Huvudregeln: det kapitalbaserade utrymmet. I den historiska översikten i kapitel 2 lärde vi oss att gränsbeloppen i det ursprungliga systemet 1991 enkom utgjordes av det satsade aktiekapitalet multiplicerat med en klyvningsränta, och att outnyttjade gränsbelopp kunde sparas för framtida utdelningar och kapitalvinster. Denna komponent finns alltså kvar för dem

116. Alstadsäter och Jacob (2012b) menade att många bolag med låg aktivitet som ackumulerar gränsbelopp enligt förenklingsregeln startades efter 2006 års reform. Jacob (2020) hävdar att denna trend om något har förstärkts på senare tid: åren 2015–2017 ägnade sig 22 procent av fåmansbolagen enligt hans beräkningar åt inkomstomvandling. Det skulle onekligen vara önskvärt att fördjupa kunskaperna om hur de stora gränsbeloppen faktiskt utnyttjas av småföretagare. Rimligtvis ackumulerar många företagare gränsbelopp som de aldrig någonsin kommer ha möjlighet att utnyttja. För att beräkna det rent mekaniska skattebortfall som uppstår på grund av förenklingsregeln måste vi ha kunskap om hur stor del av gränsbeloppen som »brinner inne«.

som väljer huvudregeln – men den spelar numera en marginell roll för tillväxten av gränsbelopp. Här föreligger inget akut reformbehov vid en modifiering av det befintliga regelverket.

Löneunderlagsregeln. Den som äger ett fåmansbolag som betalar ut en stor total lönesumma kan ta ut betydande gränsbelopp. Löneunderlagsregeln kan i vissa avseenden öka systemets legitimitet, eftersom den tillåter en framgångsrik företagare med många anställda att ta ut stora lågt beskattade utdelningar. Men den ger också upphov till viktiga principiella frågor.

I kapitel 2 såg vi att frågan om inkomstomvandling i de så kallade partnerbolagen blev en stor fråga i början av 2010-talet, och 2014 infördes den så kallade fyraprocentsregeln, som var ett omdiskuterat sätt att komma till rätta med problemet. Medierna rapporterade tämligen omgående om att fyraprocentsregeln gav upphov till nya skatteupplägg (se kapitel 2). Den senaste 3:12-utredningen, vars betänkande presenterades i november 2016, lade fram förslag om en ny löneunderlagsregel (SOU 2016:75), som primärt stramar åt gränsbeloppen för bolag med många aktiva delägare. Den är konstruerad på ett sådant sätt att fyraprocentsregeln (kapitalandelskravet) kan slopas.

Med nuvarande regler beräknas det lönebaserade utrymmet för *företaget*, och sedan fördelas det på delägarna utifrån deras ägarandel. Utredningens förslag innebär att det lönebaserade utrymmet *individualiseras* genom att löneunderlaget fördelas på delägarna innan det lönebaserade utrymmet beräknas. Det lönebaserade utrymmet beräknas sedan enligt en trappstegsmodell, där delägaren har mindre nytta av den totala lönesumman i bolaget än med nuvarande regler.

Förslaget hade förtjänat ett bättre öde än papperskorgen, och det kan finnas anledning att arbeta vidare med det. Min bedömning är att problemet med inkomstomvandling i partnerbolag kan lösas inom ramen för det befintliga systemet – för detta krävs ingen helomläggning av skattesystemet.

Löneuttagskravet. En intressant komponent i det svenska 3:12-regelverket är det löneuttagskrav som delägare måste uppfylla för att få tillgodoräkna sig det generösa lönebaserade utrymmet. Skatteverket formulerar löneuttagskravet på följande sätt:

Andelsägaren, eller någon närstående, ska ha fått kontant ersättning med ett belopp som sammanlagt inte understiger det värde som är lägst av

- › summan av 6 inkomstbasbelopp med tillägg av 5 procent av den sammanlagda kontanta ersättningen till anställda i företaget och i dess dotterföretag
- › summan av 9,6 inkomstbasbelopp.¹¹⁷

117. Skatteverket, »Lönebaserat utrymme«, avsnittet »Krav på löneuttag – lönekravet«, <https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2021.7/331738.html#h-Krav-pa-loneuttag-lonekravet>.

Löneuttagskravet uppgår alltså i tämligen stora företag till 9,6 IBB, vilket 2021 motsvarar ett löneuttag på cirka 54 500 kronor i månaden. Det betyder att de som använder löneunderlagsregeln vanligen betalar en hög *genomsnittlig* skatt. Om de tar ut överskjutande inkomster som utdelningar blir emellertid deras *marginalskatt* låg.

En dålig egenskap hos löneuttagskravet är dess svartvita karaktär: antingen uppfylls det ett visst år, eller så gör det inte det. En delägare som gör ett löneuttag på precis 9,6 IBB får tillgång till ett mycket stort gränsbelopp, medan den som rapporterar ett löneuttag just under går miste om det. Mycket riktigt finns det en ansamling av skattebetalare vid just denna inkomstnivå i fördelningen av förvärvsinkomster.¹¹⁸ I den engelskspråkiga skattelitteraturen benämns denna typ av skarpa diskontinuiteter *notches*, och sådana anses sällan vara ändamålsenliga ur policysynvinkel.¹¹⁹ En berättigad oro är att det skarpa löneuttagskravet föranleder delägare att vissa år ta ut *för mycket* lön för att bli berättigade till det höga gränsbeloppet.

Om ett företag som befinner sig i en tillväxtfas töms på kapital genom utbetalning av löner – i stället för att ägarna låter återinvestera medlen i företaget – kan det i värsta fall leda till en sämre långsiktig utveckling för företaget. I Finland går det inte att spara outnyttjade gränsbelopp, och det finns empiriska belägg för ansamling vid gränsbeloppet i Finland (se t.ex. Kari och Karikallio, 2007). Kari och Laitila (2015) gör poängen att detta kan leda till att företagare tar ut för mycket utdelning under perioder då vinstmedlen i stället borde ha återinvesterats i företagen.

I inledningen av denna rapport skrev jag att klyvningsregler i förenkling kan utformas på två sätt – normallönemodellen och normalavkastningsmodellen – och att Sverige 1991 valde den senare vägen. Löneunderlagsregeln med dess tillhörande löneuttagskrav uppvisar emellertid, vilket påpekades i kapitel 2, ett visst släktskap med normallönemodellen. Med normallönemodellen bestämmer staten en schablonmässig löneinkomst som den aktiva fåmansbolagsdelägaren beskattas för, och delägaren kan sedan beskatta resten som kapitalinkomst. I utredningar har normallönemodellen fått tummen ner mer än en gång. Inte minst 2002 års 3:12-utredning (SOU 2002:52, avsnitt 5) studerade olika varianter av normallönemodeller och avvisade dem alla. Bland annat ansågs det svårt att bestämma en normallön utifrån bransch. Liknande överväganden borde dock vara aktuella vid utformningen av löneuttagskravet.

Det dikotoma löneuttagskravet skulle kunna ersättas med ett kontinuerligt. Detta skulle kunna vara utformat på ett sådant sätt att ju högre löneinkomst en delägare tar ut, desto högre andel av det lönebaserade utrymmet får tillgodoräknas.¹²⁰

118. Denna ansamling åskådliggörs i figur 6.3 i Bastani och Selin (2019), där det framgår att de totala utdelningarna gör ett diskontinuerligt hopp vid den 93:e percentilen av fördelningen av förvärvsinkomster. Vid denna percentil återfinns nämligen det maximala löneuttagskravet.
119. Däremot är de ofta utmärkta för forskningsändamål, eftersom de gör att vi kan lära oss hur individer svarar på incitament.
120. En hisnande tanke vore att göra om huvudregeln så att den mer renodlat följer normallönemodellen. Då skulle delägare med höga löneuttag välja huvudregeln, medan de med inga eller låga löner skulle välja förenklingsregeln – vilket för övrigt påminner om dagens situation. Detta radikala reformförslag har jag inte analyserat inom ramen för denna rapport.

Reform 3: Gör om, gör rätt?

Hur skulle vi ha utformat klyvningsreglerna 1991 utifrån det vi vet idag? Det är förvisso en hypotetisk frågeställning, men låt oss ändå resonera kring den. Vi vill att klyvningsreglerna ska skapa hög flexibilitet vad gäller beskattning av arbets- och kapitalinkomster. Vi vill att de i så liten utsträckning som möjligt ger upphov till skadlig skatteplanering. De ska möjliggöra en neutral behandling av olika typer av investeringar, och de ska helst innebära låga administrativa kostnader för staten och företagen. Utöver dessa kriterier vill vi att reglerna ska uppfattas som legitima, och de ska gärna vara stabila över tid.

Det finns två huvudfrågor som vi behöver ta ställning till. Den första är: *Vilka ska reglerna omfatta?* Alla aktieägare? Ägare av onoterade bolag? Eller som i Sverige aktiva delägare i bolag med en viss grad av ägarkoncentration? Den andra frågan är: *Hur ska gränsbeloppen beräknas?* Utifrån det investerade aktiekapitalet? Utifrån nettotillgångarna i balansräkningen? Eller utifrån lönesumman i företaget?

Vilka ägare ska omfattas? En avgörande fråga är vilka som bör omfattas av reglerna för inkomstklyvning. Om man jämför Sverige, Norge och Finland utmärker sig Sverige tydligt i detta avseende. I Norge gäller *aksjonærmodellen* för *alla* ägare – till såväl noterade som onoterade bolag. Alla får göra ett avdrag för aktiernas normalavkastning innan beskattning sker. Som vi såg i kapitel 3 var det norska systemet före 2006 känsligt för anpassningar i ägarstruktur, vilket också var ett avgörande skäl till att det avskaffades.

I Finland omfattas alla *onoterade* bolag av klyvningsreglerna. Varken ägarstruktur eller ägares aktivitetsgrad i företaget spelar någon roll, förutsatt att företaget inte är börsnoterat.

I Sverige finns skillnader i skattebehandling mellan följande kategorier av aktiebolagsägare:

1. Ägare av kvalificerade andelar i fåmansbolag (alltid onoterade). 3:12-reglerna gäller. Skatt på utdelningar och kapitalvinster på 20 procent inom ett gränsbelopp.
2. Ägare av okvalificerade andelar i fåmansbolag (alltid onoterade). 3:12-reglerna gäller inte. Proportionell skatt på 25 procent.
3. Ägare av andelar i onoterade flermansbolag. 3:12-reglerna gäller inte. Proportionell skatt på 25 procent.
4. Ägare av andelar i noterade flermansbolag. 3:12-reglerna gäller inte. Proportionell skatt på 30 procent *ellerschablon*-beskattad avkastning via investeringssparkonton, kapitalförsäkringar och aktiefonder.

Det går att ändra status mellan dessa kategorier, även om det är förenat med kostnader. Alstadsäter och Jacob (2012b) visade att ägarstrukturen i fåmansbolag ändrades i samband

med 2006 års reform, då det blev mer förmånligt ur skattesynpunkt att använda 3:12-reglerna. Fler valde då att omfattas av 3:12-reglerna. Det är i allmänhet enklare att gå över till att vara kvalificerad andelsägare än att gå i den motsatta riktningen, eftersom det senare kräver fem år av passiv förvaltning.

Men vad krävs egentligen i Sverige idag för att en andel ska anses vara kvalificerad i lagens mening? En koncentrerad ägarstruktur (att bolaget är ett fåmansbolag) räcker inte. För att en andel ska vara kvalificerad krävs enligt 57 kap. 4 § första stycket i inkomstskattelagen (IL) att:

1. andelsägaren eller någon närstående under beskattningsåret eller något av de fem föregående beskattningsåren varit verksam i betydande omfattning i företaget,
2. företaget, direkt eller indirekt, under beskattningsåret eller något av de fem föregående beskattningsåren har ägt andelar i ett annat fåmansföretag eller i ett fåmanshandelsbolag och andelsägaren eller någon närstående under beskattningsåret eller något av de fem föregående beskattningsåren varit verksam i betydande omfattning i detta fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag, eller
3. andelsägaren eller någon närstående under beskattningsåret eller något av de fem föregående beskattningsåren varit verksam i betydande omfattning i ett fåmansföretag eller ett fåmanshandelsbolag som bedriver samma eller likartad verksamhet som ett fåmansföretag eller fåmanshandelsbolag som avses i 1 eller 2.

Det följer av praxis att en anställning i det närmaste är liktydig med »verksam i betydande omfattning« (se Tjernberg, 2018, avsnitt 4.3.1 för en diskussion om detta begrepp). »[D]e fem föregående beskattningsåren« spelar också en viktig roll i rättstillämpningen. Om delägaren upphör att vara verksam i betydande omfattning under en period av fem år övergår nämligen den kvalificerade andelen till att bli en okvalificerad andel. Efter fem år kan alltså delägaren ta ut utdelningar till en skatt på 25 procent utan att behöva använda något gränsbelopp. Sådana bolag brukar kallas *karensbolag* och används i skatteplaneringssyfte, något jag behandlade i kapitel 6.

Det är väl känt att svenska förvaltningsdomstolar är hårt belastade av mål med anknytning till 3:12-reglerna. Jag känner inte till någon jämförelse avseende rättskostnader mellan Sverige, Norge och Finland för denna typ av ärenden. En gissning är att kostnaderna blir mindre om domstolar slipper ta ställning till uppdelningen mellan kvalificerade och okvalificerade andelar. Sedan ska man komma ihåg att domstolsväsendet – oavsett om vi har ett dualt eller heltäckande skattesystem – alltid har anledning att pröva fall där rationella aktörer försöker minimera skatter via bolagskonstruktioner.

Det ursprungliga motivet till att vi i Sverige skiljer mellan

kvalificerade och okvalificerade andelar är att reglerna riktar in sig på omvandling av genuina *arbetsinkomster*. Denna ambition bygger emellertid på en optimistisk syn på statens förmåga att observera individers faktiska beteende. En god princip för offentlig ekonomi är att skatte- och bidragssystem bör utgå från det som staten *faktiskt kan observera* – och inte på självrapporterade uppgifter som lätt kan manipuleras och ändras i syfte att minimera skatter.

Om det vore möjligt att vrida klockan tillbaka till 1991 hade jag valt att låta klyvningsreglerna omfatta *alla ägare av onoterade bolag*. Det hade löst det kanske djupaste problemet med dagens regler: drivkraften att gå mellan fåmansbolags- och flermansbolagsstatus i skattesyfte.

Hur bör gränsbeloppen beräknas? (1) Gränsbelopp utifrån insatt kapital. 1991 års klyvningsregler byggde på idén att gränsbeloppen beräknas som en schablonmässig avkastning på det satsade kapitalet. Denna konstruktion har, vilket påpekats av Lindhe m.fl. (2004), teoretiska förtjänster. Men det tycks finnas legitimitetsproblem.

Låt mig spekulera i varför det kapitalbaserade utrymmet med tiden fått en så marginell roll i det svenska systemet. Jag tror att det beror på regelns starkt schabloniserade karaktär. För att illustrera denna poäng: låt oss föreställa oss en situation likt den före 1991 där det varken finns något lönebaserat utrymme eller någon förenklingsregel. Anta att en person grundar ett företag genom att investera 100 000 kronor i eget aktiekapital. Anta vidare att investeringen är lyckad: under en tillväxtfas är den marginella avkastningen av kapital mångdubbelt högre än klyvningsräntan, och under denna tillväxtfas tar inte ägaren ut några utdelningar, utan återinvesterar alla vinstmedel i företaget. Efter tio år, då kapitaltillgångarna i företaget uppgår till, säg, tio miljoner kronor, går företaget in i en mer mogen fas där den marginella avkastningen på kapital ligger närmare klyvningsräntan, och ägaren tar nu ut utdelningar. Även om kapitalavkastningen i denna fas är lika med klyvningsräntan kan emellertid företagaren *inte* betala skatt på avkastningen som kapitalbeskattad inkomst. Med en klyvningsränta på 9 procent och en uppräkningsränta på 3 procent uppgår årets nya gränsbelopp till 9 000 kronor ($0,9 \times 100\,000$). Med sig har ägaren även sparade gränsbelopp, som efter tio år uppgår till 103 175 kronor.^{121, 122} Möjligheten att kontinuerligt ta ut kapitalbeskattade utdelningar är för denna företagare begränsad.

Den starka graden av schablonisering kan ge upphov till såväl incitaments- som legitimitetsproblem. En hög ägarbeskattning riskerar att leda till en typ av skatteplanering som i samhällsekonomiskt avseende är resursslöseri. Hit hör till exempel interna aktieöverlåtelser som sker i rent skatteplaneringssyfte. Som vi såg i den historiska översikten i kapitel 2,

121. Fram till 2005 var uppräkningsräntan och klyvningsräntan identiska.
122. Om ägaren inte har gjort några utdelningar under tio år uppgår de sparade gränsbeloppen till

$$\sum_{i=0}^9 9000 \times (1 + 0,03)^i.$$

men också i den deskriptiva studien i kapitel 6, gynnades länge kapitalvinster framför utdelningar.

(2) Gränsbelopp utifrån nettotillgångarna. 1991 års svenska regler kan kontrasteras mot det finländska systemet, där klyvningsrätten multipliceras med de faktiska *nettotillgångarna* i företaget. Där blir graden av schablonisering inte lika påtaglig. Om företagaren i vårt exempel hade haft nettotillgångar på 10 miljoner kronor i företaget hade vederbörande kunnat tillgodoräkna sig ett gränsbelopp på 900 000 kronor om klyvningsrätten är 9 procent. Detta är att betrakta som en fördel ur legitimitetssynvinkel – gränsbeloppet ligger närmare den faktiska kapitalavkastningen.

Lindhe m.fl. (2004) undersökte kapitalkostnaderna för olika finansieringsformer i Sverige, Finland och Norge. De konstaterade att det dåvarande svenska systemet inte snedvrider marginella investeringar om de på marginalen finansieras med kvarhållna vinstmedel, medan det finländska systemet tvärtom subventionerar sådana investeringar. Skälet är att basen för inkomstklyvningen i Finland – alltså nettotillgångarna – ökar när vinster återinvesteras i företaget. Denna effekt fanns inte i det dåvarande svenska systemet, där gränsbeloppet berodde på aktiernas anskaffningskostnad, som inte påverkas av om vinsterna hålls kvar i företaget.

(3) Gränsbelopp utifrån lönesumman. En viktig skillnad mellan (1) och (2) ovan är att den senare metoden beaktar företagets faktiska verksamhet. Det lönebaserade utrymmet, som i dagsläget i aggregatet är den dominerande källan till nya gränsbelopp i Sverige, beror precis som i den finländska modellen på företagets verksamhet.¹²³ Den som äger ett fåmansbolag som betalar ut *stora lönesummor* erhåller, allt annat lika, ett högre gränsbelopp. Med den svenska löneunderlagsregeln har företagen alltså incitament att göra investeringar som samtidigt ökar lönesumman i företaget, vilket innefattar förvärv av företag med stora löneunderlag.

Sørensen (2010) argumenterar för att löneunderlagsregeln ger företagare starka incitament att göra kapitalinvesteringar som är komplementära till arbete (alltså investeringar som görs vid sidan av, och inte i stället för, arbete). Däremot ger den företagare svaga incitament att investera i arbetsbesparande teknik, till exempel robotar som tar över de anställdas uppgifter – då sjunker nämligen löneunderlaget. Sørensen gör modellberäkningar som tyder på att effektivitetsförlusterna då kan vara betydande.¹²⁴ Det motsvarande problemet i det finländska systemet är den överkapitalisering som uppstår när ägare har drivkrafter att plöja ner kapital i företagen för att öka gränsbeloppen.

I det svenska skattesystemet går det också i detta avseende en skiljelinje mellan enskilda näringsidkare och handelsbolag

123. Fler fåmansbolagsägare använder förenklingsregeln, men de som använder huvudregeln erhåller (ännu) högre gränsbelopp.

124. Någon skulle här kunna invända att det är önskvärt med subventioner för att anställa. Frågan är emellertid om ägarbeskattningen är rätt instrument för detta, eller om sådana subventioner bör ske via arbetsmarknadspolitiken, som på ett annat sätt kan riktas mot svaga grupper på arbetsmarknaden.

å ena sidan och fåmansaktiebolag å den andra sidan. I ett handelsbolag eller en enskild näringsverksamhet påverkas inte kapitalbeskattningen (den positiva räntefördelningen) av lönesumman i företaget. Men dessa företagare betalar heller ingen bolagsskatt, utan den positiva räntefördelningen enkelbeskattas till 30 procent. Personer som är aktiva i kapitalintensiva verksamheter, eller verksamheter som bygger på till exempel fastighetsinnehav, väljer därför ofta bort aktiebolagsformen.

Hur skulle en finländsk modell kunna utformas i Sverige? När man jämför de nordiska länderna är det slående att det finländska systemet är det mest politiskt stabila. Regelverken i både Sverige och Norge har ändrats i sina grundvalar sedan början av 1990-talet, men Finlands klyvningsregler har samma struktur idag som när de infördes 1993: nettotillgångarna i företaget multipliceras med en klyvningsränta.¹²⁵ Och systemet omfattar som sagt alla onoterade bolag. Systemet är enhetligt, och särregler tycks inte behövas.

En ytterligare fördel med det finländska systemet är att det i Finland antagligen är lättare än i Sverige att åstadkomma neutralitet mellan olika organisationsformer. Sedan 2006 års svenska reform har antalet aktiebolag ökat explosionsartat, samtidigt som de personbeskattade företagsformerna drastiskt minskat i popularitet. De svenska reglerna för enskilda näringsidkare och handelsbolag bygger idag på att nettotillgångarna i rörelsen multipliceras med en klyvningsränta.¹²⁶ Om inkomstklyvningen gjordes enligt liknande principer för aktiebolag och enskilda firmor skulle reglerna bli mer likformiga, och valet mellan de två organisationsformerna skulle kanske i mindre utsträckning drivas av skatter.

De finländska klyvningsreglerna uppvisar släktskap med den så kallade BEK-modellen (beskattat eget kapital), som hade många förespråkare i Sverige innan det mer generösa 3:12-regelverket tog form 2006. Som nämndes i kapitel 2 föreslogs en ganska komplicerad variant av en BEK-modell i en tidigare 3:12-utredning (SOU 2002:52). Modellen bör, om den ska införas, vara så enkel som möjligt.

Det är inte självklart att en enkel BEK-modell skulle leda till högre administrativa kostnader för företagare. Alla företagare måste – oavsett organisationsform – upprätta en balansräkning. Om gränsbeloppet på ett enkelt sätt kan erhållas genom att multiplicera det egna kapitalet med en klyvningsränta finns det kanske inte längre något behov av den nuvarande förenklingensregeln. Det tycks mig som att komplexiteten i den Kro-blankett som fanns före 2006 berodde på den sofistikerade löneunderlagsregeln och på den komplicerade interaktionen med lättnadsreglerna.

En viktig fråga som skulle behöva analyseras noggrant innan Sverige införde ett finländskt system är huruvida det ska vara möjligt att spara gränsbelopp. I dagens Finland går

125. Däremot har beskattningen av själva utdelningarna och bolagsskatten ändrats i flera omgångar.

126. Det finns dessutom expensions- och periodiseringsfonder som lades till systemet 1994 för att åstadkomma neutralitet mellan aktiebolag och enskilda firmor. Men sedan 2006 års reform skiljer sig som sagt beskattningen kraftigt åt mellan de två organisationsformerna.

det inte att spara gränsbeloppen, men å andra sidan kan företagaren öka sina framtida gränsbelopp genom att hålla kvar vinster i bolaget.

Det ska påpekas att det finländska regelverket långt ifrån är någon perfekt ordning, och det duala skattesystemet har inneburit påfrestningar också på rättsväsendet i vårt östra grannland. Knuutinen (2018) kommenterar några rättsfall där den finländska skatteförvaltningen haft synpunkter på kreativa bolagslösningar där idrottare, advokater och läkare försökt omvandla högt beskattade förvärvsinkomster till lågt beskattade utdelningar.

I Sverige finns maxbelopp för hur stora utdelningar som kan beskattas som tjänsteinkomster: 90 IBB för utdelningar och 100 IBB för kapitalvinster (6 138 000 kronor respektive 6 820 000 kronor år 2021). Utdelningar och kapitalvinster ovanför taket beskattas till en skattesats på 30 procent. Även om dessa takregler inte berör särskilt många skattebetalare är de en viktig del av systemet, då dessa delägare genererar stora skatteintäkter till staten. Det finns anledning att utvärdera effekterna av takreglerna. Om de visar sig ha positiv betydelse för skatteintäkterna skulle det sannolikt vara önskvärt med takregler även i ett reformerat system.

Diskussion om reformförslagen

I detta kapitel har jag presenterat tre vitt skilda reformförslag. Till dessa förslag kan naturligtvis fogas ett fjärde: att lämna regelverket som det är. Ett byte av regler för med sig kostnader för både skatteadministration och företagare. De reformer som görs måste därför vara välmotiverade. Enligt min mening finns det väsentliga svagheter hos det svenska duala inkomstskattesystemet som motiverar förändringar, men fördelarna med en reform måste alltid balanseras mot de praktiska problem som reformen innebär.

Är »den enkla lösningen« att föredra? Hur man landar i diskussionen om det jag kallat »den enkla lösningen« beror i mångt och mycket på vilka bedömningar man gör om en lämplig nivå på kapitalbeskattningen i allmänhet och höga ägarskatter i synnerhet. Sådana bedömningar hänger samman med ens syn på en rättvis förmögenhetsfördelning, men också på hur känslig man tror att kapitalbeskattningen på sikt är för högre skatter. Det finns all anledning för den ekonomiska forskningen att fortsätta att fördjupa sig i dessa frågor.

Det går dock att konstatera att Sverige i ett internationellt perspektiv i dagsläget inte utmärker sig med låga ägarskatter. En höjning av utdelningsskatten från 20 till 35 procent inom gränsbeloppet vore ur denna synvinkel att betrakta som vågad. Det går självklart att tänka sig mindre radikala höjningar, ex-

empelvis till 25 procent, men då kvarstår behovet av klyvningsregler. För den som till exempel vill harmoniera det svenska systemet med det finländska vore det naturligt att gå i motsatt riktning och tvärtom sänka skattesatsen.

En reform som möjliggör ett avskaffande av 3:12-reglerna skulle naturligtvis förenkla skattesystemet avsevärt, men skulle likväl kunna framstå som en pyrrhusseger i eftervärldens ögon. Ett skattesystem som knyter utdelningsskatten till den högsta marginalsikten på arbete lägger nämligen utomordentligt starka restriktioner på skattepolitiken, och flexibiliteten i beskattningen av olika sorters inkomster, som är det duala skattesystemets adelsmärke, går förlorad. Som diskuterats ovan finns en fara för att utdelningsskatterna hamnar på en för hög nivå, med inlåsnings effekter och skadlig skatteplanering som följd. Jag är därför högst skeptisk till denna reformväg.

Är det praktiskt möjligt att gå över till ett finländskt system?
Min bedömning är att vi hade haft bättre klyvningsregler på plats idag om vi redan 1991 infört ett regelverk av finländskt snitt. Att införa ett sådant system idag vore emellertid långt ifrån problemfritt. Från kapitel 6 tog vi med oss att de sparade gränsbeloppen har accelererat sedan 2006 års reform. Det betyder att de företagare som idag omfattas av 3:12-regelverket sitter på rättigheten att i framtiden betala skatt på inkomst såsom kapital. Det går att argumentera för att det vore illegitimt och rättsosäkert av staten att plötsligt avskaffa dessa gränsbelopp.

Klyvningsreglerna skulle kunna utvidgas till att också gälla onoterade bolag som idag inte definieras som fåmansbolag. Men då skulle dessa aktieägare helt sakna sparade gränsbelopp. Det skulle skapa en märklig asymmetri och orättvisa mellan de två grupperna av aktieägare, vilket på något sätt behöver hanteras.

När de så kallade lättnadsreglerna avskaffades 2006 kunde sparade lättnadsbelopp användas under en övergångsperiod fram till 2010. Men med tanke på att stocken av sparade lättnadsbelopp nu är långt mycket större – en bra bit över 1 000 miljarder kronor – skulle övergångsregler av denna typ vara svårare att utforma vid en ny reform. I praktiken skulle en övergång till ett finländskt system antagligen innebära två parallella system under en lång övergångsperiod. Om vi väljer att vandra denna väg måste vi vara mycket säkra på att reformen innebär väsentliga förbättringar jämfört med det nuvarande systemet.

Hur generöst ett system av finländskt snitt i slutändan skulle bli beror helt på vilka värden vi väljer för skatteparametrarna. Nyckelparametrar är klyvningsräntan och skattesatserna.

Stramare 3:12-regler, men lägre skattesats? Den modifiering av det befintliga systemet som kallas reform 2 ovan går en-

tydligt i riktning mot en stramare beräkning av gränsbelopp. För vissa grupper, såsom aktiva delägare i partnerbolag, kan gränsbeloppens storlek minska väsentligt. Ett sätt att balansera denna mer restriktiva politik för 3:12-kollektivet som helhet vore att sänka skatten på utdelningar och kapitalvinster inom gränsbeloppet från 20 till exempelvis 15 procent. 2016 års 3:12-utredning (SOU 2016:75) föreslog – i linje med direktivens anda – både mer restriktiva klyvningsregler och en höjd utdelningsskatt från 20 till 25 procent. Ett statsfinansiellt neutralt reformförslag (utan hänsyn tagen till dynamiska effekter) som innefattar sänkta utdelningsskatter för onoterade bolag är inte bara intressant på substantiella grunder, utan kan måhända också vara mer politiskt gångbart än 2016 års förslag.

Även vid ett införande av ett system efter finländsk förebild vore det möjligt att strama åt gränsbeloppen, men också att sänka skattesatserna på utdelningar.

Den som vill sänka utdelningsskatten på kvalificerade andelar inom gränsbeloppet blir svaret på ett antal följdfrågor skyldig. Bör skatten sänkas även på okvalificerade andelar i onoterade bolag? Svaret är antagligen ja – och det bör göras samtidigt som utdelningsskatten på kvalificerade andelar justeras. Bör den högsta marginalskatten på arbetsinkomster sänkas? Svaret är antagligen ja även på denna fråga, men det behöver inte göras i samma reformpaket som utdelningsskatterna.

Min förhoppning är att en sådan reform både skulle minska improduktiv inkomstomvandling och ge bättre villkor för seriöst företagande och riskfyllda investeringar.

Enklare regler? 3:12-regelverket är komplext. För de flesta företagare är deklarationsförfarandet numera enkelt, eftersom förenklingsregeln finns. Men inte minst från lagstiftarens perspektiv är regelverket svåröverskådligt. Hur skulle överskådligheten påverkas med mina förslag? Med »den enkla lösningen« blir det en icke-fråga, eftersom regelverket kan avskaffas. Med det finländska systemet finns det en enorm potential att införa mer enhetliga och enklare regler utan särlösningar, eftersom det bygger på enkla principer.

Om man slutligen väljer att reformera det befintliga systemet är min bedömning att man bör prioritera träffsäkra lösningar framför generella, enkla och enhetliga lösningar. En mer komplicerad löneunderlagsregel, som hindrar inkomstomvandling bland partnerbolag, är till exempel sannolikt att föredra framför en enkel löneunderlagsregel som ger alla försämrade villkor.

8. Avslutande ord

I DENNA RAPPORT har jag kopplat ett helhetsgrepp om frågan om det duala skattesystemet och 3:12-reglerna. Jag har resonerat kring frågan ur en mängd perspektiv: historiska, teoretiska, empiriska och praktiska. I policydiskussionen har jag inte varit på jakt efter ett *idealt* dualt inkomstskattesystem som alltid åstadkommer neutralitet mellan olika investeringsformer eller obönhörligen utraderar all inkomstomvandling. I stället har min utgångspunkt varit att olika kriterier måste balanseras om det övergripande målet är att säkra ett framtida välbefinnande och trygga finansieringen av välfärden. Detta välbefinnande beror naturligtvis ytterst på att folk arbetar, sparar och gör investeringar.

Få slutsatser i denna rapport är av en sådan karaktär att de bör huggas i sten. Men vi har åtminstone lärt oss att ju bättre vi utformar 3:12-reglerna (eller en framtida motsvarighet), desto större gap kan vi på ett effektivt sätt upprätthålla mellan skatterna på arbete och skatterna på kapital. En sådan flexibilitet kan ha en avgörande betydelse för Sveriges framtida konkurrenskraft och välfärd. Och oavsett om vi väljer att avskaffa, vidareutveckla eller radikalt reformera de nuvarande klyvningsreglerna är en omständighet svår att komma runt: en diskussion om den framtida inkomstskatten som förhåller sig till 3:12-frågan som en bisak, eller som ett snävt tekniskt problem lämpligt att delegeras till snillrik expertis, är en omedelbar återvändsgränd. Frågan om hur vi beskattar arbets- och kapitalinkomster är alldeles för viktig för det.

- AGELL, J., P. ENGLUND OCH J. SÖDERSTEN (1995).
Svensk skattepolitik i teori och praktik, Bilaga I till SOU 1995:104. Stockholm: Finansdepartementet.
- AGHION, P., U. AKCIGIT, M. LEQUIEN OCH S. STANTCHEVA (2017). »Tax simplicity and heterogeneous learning«. National Bureau of Economic Research, Working Paper 24049.
- AKERLOF, G. A. (1978). »The economics of 'tagging' as applied to the optimal income tax, welfare programs, and manpower planning«, *American Economic Review*, 68(1), 8–19.
- ALSTADSÆTER, A. OCH E. FJÆRLI (2009). »Neutral taxation of shareholder income? Corporate responses to an announced dividend tax«, *International Tax and Public Finance*, 16(4), 571–604.
- ALSTADSÆTER, A. OCH M. JACOB (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*. Report to the Expert Group on Public Economics 2012:4. Stockholm: Ministry of Finance.
- ALSTADSÆTER, A. OCH M. JACOB (2016). »Dividend taxes and income shifting«, *Scandinavian Journal of Economics*, 118(4), 693–717.
- ALSTADSÆTER, A., M. JACOB OCH A. VEJSIU (2014). *3:12 Corporations in Sweden: The Effects of the 2006 Tax Reform on Investments, Job Creation, and Business Startups*. Report to the Expert Group on Public Economics 2014:2. Stockholm: Ministry of Finance.
- ALSTADSÆTER, A., M. JACOB OCH R. MICHAELY (2017). »Do dividend taxes affect corporate investment?«, *Journal of Public Economics*, 151, 74–83.

- ALSTADSÆTER, A., N. JOHANNESSEN OCH G. ZUCMAN (2019). »Tax evasion and inequality«, *American Economic Review*, 109(6), 2073–2103.
- ANDERSSON, S. (2015). »Minimiaktiekapitalet i privata aktiebolag: borgenärsskydd eller papperskonstruktion?«, examensarbete i associationsrätt, Stockholms universitet.
- ANDERSSON, K., V. KANNIAINEN, J. SÖDERSTEN OCH P. B. SØRENSEN (1998). »Corporate Tax Policy in the Nordic Countries«, i: Sørensen, P. B. (red.), *Tax Policy in the Nordic Countries*. London: Macmillan.
- APEL, M. OCH J. SÖDERSTEN (1999). »Personal taxation and investment incentives in a small open economy«, *International Tax and Public Finance*, 6(11), 79–88.
- ARONSSON, T. OCH S. BLOMQUIST (2013). »Optimal beskattning och informationsbrist. Grundläggande insikter från ekonomisk teori«. Underlagsrapport till Flood, F., K. Nordblom och D. Waldenström, *Dags för enkla skatter. Konjunkturrådets rapport 2013*. Stockholm: SNS Förlag.
- ATKINSON, A. B. OCH J. E. STIGLITZ (1976). »The design of tax structure: direct versus indirect taxation«, *Journal of Public Economics*, 6, 55–75.
- AUERBACH, A. J. (1979). »Wealth maximization and the cost of capital«, *Quarterly Journal of Economics*, 93(3), 433–446.
- BASTANI, S. OCH H. SELIN (2014). »Bunching and non-bunching at kink points of the Swedish tax schedule«, *Journal of Public Economics*, 109, 36–49.
- BASTANI, S. OCH H. SELIN (2019). *Skilnad på marginalen – en ESO-rapport om reformerad inkomstbeskattning*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2019:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- BASTANI, S. OCH D. WALDENSTRÖM (2020). »How should capital be taxed?«, *Journal of Economic Surveys*, 34, 812–846.
- BAUMOL, W. (1968). »Entrepreneurship in economic theory«, *American Economic Review*, 58(2), 64–71.
- BJÖRKLUND, A., M. JÄNTTI OCH P. O. ROBLING (2019). »Kapitalinkomster och inkomstspridningens utveckling«. Kapitel 2 i: Björklund, A., M. Jäntti, P. O. Robling, J. Roine och D. Waldenström, »Kapitalinkomster och inkomstfördelning«. Bilaga 3 till Långtidsutredningen 2019. SOU 2019:62. Stockholm: Finansdepartementet.
- BLOMQUIST, S. OCH H. SELIN (2010). »Hourly wage rate and taxable labor income responsiveness to changes in marginal tax rates«, *Journal of Public Economics*, 94(11–12), 878–889.

- BOADWAY, R. W. OCH N. BRUCE (1992). »Problems with integrating corporate and personal income taxes in an open economy«, *Journal of Public Economics*, 48(1), 39–66.
- BRADFORD, D. F. (1981). »The incidence and allocation effects of a tax on corporate distributions«, *Journal of Public Economics*, 15, 1–22.
- BRAUNERHJELM, P. OCH J. E. EKLUND (2014). »Taxes, tax administrative burdens and new firm formation«, *Kyklos*, 67(1), I–II.
- BRAUNERHJELM, P., J. E. EKLUND OCH P. THULIN (2021). »Taxes, the tax administrative burden and the entrepreneurial life cycle«, *Small Business Economics*, 56, 681–694.
- BRUCE, D., T. J. GURLEY-CALVEZ OCH A. NORWOOD (2020). »Taxes and entrepreneurship: A literature review and research agenda«, *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, 16(5), 393–443.
- CHAMLEY, C. (1986). »Optimal taxation of capital income in general equilibrium with infinite lives«, *Econometrica*, 54(3), 607–622.
- CHETTY, R. OCH E. SAEZ (2005). »Dividend taxes and corporate behavior: evidence from the 2003 dividend tax cut«, *Quarterly Journal of Economics*, 120(3), 791–833.
- CHETTY, R. OCH E. SAEZ (2010). »Dividend and corporate taxation in an agency model of the firm«, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2(3), 1–31.
- CHRISTIANSEN, V. OCH M. TUOMALA (2008). »On taxing capital income with income shifting«, *International Tax and Public Finance*, 15(4), 527–545.
- CULLEN, J. OCH R. GORDON (2006). »How do taxes affect entrepreneurial activity?: A comparison of U.S. and Swedish law«, i: Braunerhjelm, P. och J. Wiklund (red.), *Entreprenörskap och tillväxt. Kunskap, kommersialisering och ekonomisk politik*. Örebro: FSF Förlag.
- DEVEREUX, M. P. OCH R. GRIFFITH (1998). »Taxes and the location of production: evidence from a panel of US multinationals«, *Journal of Public Economics*, 68(3), 335–367.
- DEVEREUX, M. P. OCH R. GRIFFITH (1999). »The taxation of discrete investment choices«, Institute for Fiscal Studies Working Paper Series nr W98/I6, Revision 2.
- DIAMOND, P. OCH E. SAEZ (2011). »The case for a progressive tax: From basic research to policy recommendations«, *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), 165–190.

- DOMAR, E. D. OCH R. A. MUSGRAVE (1944).
»Proportional income taxation and risk-taking«, *Quarterly Journal of Economics*, 58(3), 388–422.
- EDIN, P.-O., I. HANSSON OCH S.-O. LODIN (2005).
»Reformerad ägarbeskattning: effektivitet, prevention, legitimitet«. Finansdepartementet.
- EDMARK, K. OCH R. GORDON (2013a). »Beskattning och val av företagsform«, IFAU-rapport 2013:18.
- EDMARK, K. OCH R. H. GORDON (2013b). »The choice of organizational form by closely-held firms in Sweden: Tax versus non-tax determinants«, *Industrial and Corporate Change*, 22, 219–243.
- EKLUND, K. (2020). *Vårt framtida skattesystem – en ESO-rapport med förslag på en genomgripande skattereform*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2020:7. Stockholm: Finansdepartementet.
- EKSTRÖM, J. (2016). »Experten: 'Så påverkas ditt företag av nya 3:12-förslagen'«, Breakit.se 4 november, <https://www.breakit.se/how-to/5410/experten-sa-paverkas-ditt-foretag-av-nya-3-12-forslagen>.
- ESCOBAR, S., H. OHLSSON OCH H. SELIN (2019). »Taxes, frictions and asset shifting – when heirs disinherited themselves«. IFAU Working Paper 2019:06.
- FALL, J. OCH P. ERICSON (2013a). »Några ekonomiska aspekter på 3:12-reglernas utveckling«, *Skattenytt*, nr 12, s. 842–852.
- FALL, J. OCH P. ERICSON (2013b). »3:12-reglerna i allsidig(are) belysning. Replik till Alstadsäter och Jacob«, *Ekonomisk Debatt*, årg. 41, nr 1, s. 39–41.
- FINANSDEPARTEMENTET (2013). »Lönsammare att anställa – motverka överutnyttjande. Frågor och svar kring förändringarna i 3:12-reglerna«. Promemoria.
- FINANSMINISTERIET (Finland) (2017). »Arbetsgrupp anser att finländska företagsbeskattningen är konkurrenskraftig«, 9 februari, <https://valtioneuvosto.fi/sv/-/10623/tyoryhma-pitaa-suomen-yritysverotusta-kilpailukykyisena>.
- FLOOD, F., K. NORDBLOM OCH D. WALDENSTRÖM (2013). *Dags för enkla skatter. Konjunkturrådets rapport 2013*. Stockholm: SNS Förlag.
- GORDON, R. (1986). »Taxation of investment and savings in a world economy«, *American Economic Review*, 76(5), 1086–1102.
- GORDON, R. OCH M. DIETZ (2008). »Dividends and taxes«, s. 204–224 i: Auerbach, A. J. och D. N. Shaviro (red.), *Institutional Foundations of Public Finance: Economic and Legal Perspectives*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- GORDON, R. H. OCH J. K. MACKIE-MASON (1994). »Tax distortions to the choice of organizational form«, *Journal of Public Economics*, 55(2), 279–306.
- GORDON, R. OCH SARADA (2018). »How should taxes be designed to encourage entrepreneurship?«, *Journal of Public Economics*, 166, 1–11.
- GORDON, R. OCH J. SLEMROD (2000). »Are 'real' responses to taxes simply income shifting between corporate and personal tax bases?«, kapitel 8 i: Slemrod, J. (red.), *Does Atlas Shrug? The Economic Consequences of Taxing the Rich*. Cambridge, MA: Russell Sage Foundation, Harvard University Press.
- HAGEN, K. P. OCH P. B. SØRENSEN (1998). »Taxation of income from small businesses: taxation principles and tax reforms in the Nordic countries«, i: Sørensen, P. B. (red.), *Tax Policy in the Nordic Countries*. London: Macmillan.
- HANSSON, I. OCH E. NORRMAN (1996). *Skatter. Teori och praktik*. Stockholm: SNS Förlag.
- HANSSON, Å. (2017). »Hur bör entreprenörer beskattas?«, *Skattenytt*, nr 1–2, 33–43.
- HARBERGER, A. C. (1962). »The incidence of the corporation income tax«, *Journal of Political Economy*, 70(3), 215–240.
- HARBERGER A. C. (1966). »Efficiency effects of taxes on income from capital«, i: Krzyzaniak, M. (red), *Effects of Corporation Income Tax*. Detroit: Wayne State University Press.
- HARJU, J. OCH T. MATIKKA (2016). »The elasticity of taxable income and income-shifting: what is 'real' and what is not?«, *International Tax and Public Finance*, 23(4), 640–669.
- HENREKSON, M. OCH T. SANANDAJI (2004). *Ägarbeskattningen och företagandet. Om skatteteorin och den svenska policydiskussionen*. Stockholm: SNS Förlag.
- HENREKSON, M. OCH T. SANANDAJI (2014a). *Företagandets förutsättningar – en ESO-rapport om den svenska ägarbeskattningen*. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, ESO 2014:3. Stockholm: Finansdepartementet.
- HENREKSON, M. OCH T. SANANDAJI (2014b). »Small business activity versus entrepreneurship«, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 111(5), 1760–1765.
- HIETALA, H. OCH S. KARI (2006). »Investment incentives in closely held corporations and Finland's 2005 tax reform«, *Finnish Economic Papers*, 19(2), 41–57.
- JACOB, M. (2018). »Tax regimes and capital gains realizations«, *European Accounting Review*, 27(1), 1–21.
- JACOB, M. (2020). »Did the Changes in 3:12 Rules Foster Entrepreneurship? – Empirical Evidence and Discussion

- of Alternatives». Underlagsrapport till SOU 2020:46, Jämlikhetskommissionen. Se jamlikhetskommissionen.se.
- JACOB, M. OCH J. SÖDERSTEN (2013). »Mitigating shareholder taxation in small open economies«, *Finnish Economic Papers*, 26(1), 1–12.
- JACOBS, B. OCH A. L. BOVENBERG (2010). »Human capital and optimal positive taxation of capital income«, *International Tax and Public Finance*, 17(5), 451–478.
- JAKOBSEN, K., K. JAKOBSEN, H. KLEVEN OCH G. ZUCMAN (2020). »Wealth taxation and wealth accumulation: theory and evidence from Denmark«, *Quarterly Journal of Economics*, 135(1), 329–388.
- JENSEN, M. C. OCH W. H. MECKLING (1976). »Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure«, *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305–360.
- JOHNSON, A. (2019). »När Sverige var ett land av fifflare. Essä«, *Smedjan*, 13 november.
- JUDD, K. L. (1985). »Redistributive taxation in a simple perfect foresight model«, *Journal of Public Economics*, 28(1), 59–83.
- JÄNTTI, M., J. PIRTTILÄ OCH H. SELIN (2015). »Estimating labour supply elasticities based on cross-country micro data: A bridge between micro and macro estimates?«, *Journal of Public Economics*, 127, 87–99.
- KANNIAINEN, V. OCH P. PANTEGHINI (2013). »Tax neutrality: Illusion or reality? The case of entrepreneurship«, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 69(2), 167–193.
- KARI, S. OCH H. KARIKALLIO (2007). »Tax treatment of dividends and capital gains and the dividend decision under dual income tax«, *International Tax and Public Finance*, 14(4), 427–456.
- KARI, S. J., H. KARIKALLIO OCH J. PIRTTILÄ (2008). »Anticipating tax change: Evidence from the Finnish corporate income tax reform of 2005«. CESifo Working Paper Series nr 2201.
- KARI, S. OCH J. LAITILA (2015). »Nonlinear dividend tax and the dynamics of the firm«, *FinanzArchiv: Public Finance Analysis*, 71(2), 153–177.
- KING, M. A. (1977). *Public Policy and the Corporation*. London: Chapman and Hall; New York: Wiley and Sons.
- KLEVEN, H. J. (2014). »How can Scandinavians tax so much?«, *Journal of Economic Perspectives*, 28(4), 77–98.
- KLEVEN, H. J., M. B. KNUDSEN, C. T. KREINER, S. PEDERSEN OCH E. SAEZ (2011). »Unwilling or unable to cheat? Evidence from a tax audit experiment in Denmark«, *Econometrica*, 79(3), 651–692.
- KLEVEN, H. J., C. LANDAIS, E. SAEZ OCH E. SCHULTZ (2014). »Migration and wage effects of taxing top

- earners: Evidence from the foreigners' tax scheme in Denmark», *Quarterly Journal of Economics*, 129(1), 333–378.
- KLEVEN, H. J. OCH E. A. SCHULTZ (2014). »Estimating taxable income responses using Danish tax reforms«, *American Economic Journal: Economic Policy*, 6(4), 271–301.
- KNUUTINEN, R. (2018). »The Nordic model: 25 years of drawing the line between earned and capital income in Finland«, *Nordic Tax Journal*, 1, 64–80.
- KOIVISTO, A. (2021). »Dividend tax thresholds and extreme bunching«, i: Koivisto, A., *Essays on the Effects of Taxation on Firms*, doctoral thesis, Helsinki University.
- KONJUNKTURINSTITUTET (2003). »Skattesystemet ungefär neutralt mellan små och stora företag«. Fördjupning i Konjunkturläget december 2003.
- KORINEK, A. OCH J. E. STIGLITZ (2009). »Dividend taxation and intertemporal tax arbitrage«, *Journal of Public Economics*, 93(1–2), 142–159.
- KOTAKORPI, K. OCH T. MATIKKA (2017). »Revenue-maximizing top earned income tax rate in the presence of income-shifting«, *Nordic Tax Journal*, 1, 100–107.
- LAGERSTRÖM, K. OCH J. CERVENKA (2015). »Hundratals bolag skapas för att sänka skatten«, SVT Nyheter 25 maj, <https://www.svt.se/nyheter/ekonomi/hundratals-bolag-skapas-for-att-sanka-skatten>.
- LINDHE, T. OCH J. SÖDERSTEN (2012). »The Norwegian shareholder tax reconsidered«, *International Tax and Public Finance*, 19(3), 424–441.
- LINDHE, T., J. SÖDERSTEN OCH A. ÖBERG (2002). »Economic effects of taxing closed corporations under the Nordic dual income tax«, *Ifo Studien*, 4/2002, 611–632.
- 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*, 11(4), 469–486.
- LODIN, S.-O. (2009). *Professorn som blev näringslivstorp*. *Min tid i skattepolitiken*. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- LODIN, S.-O. (2013). »Förslag på skatteregler slår ut företagsamhet«, *Svenska Dagbladet* 14 maj.
- LUNDBERG, J. (2017a). »Analyzing tax reforms using the Swedish Labour Income Microsimulation Model«, i: *Essays on Income Taxation and Wealth Inequality*. Economic Studies 172. Uppsala University: Department of Economics.
- LUNDBERG, J. (2017b). »The Laffer curve for high incomes«, i: *Essays on Income Taxation and Wealth Inequality*. Economic Studies 172. Uppsala University: Department of Economics.

- MATIKKA, T. (2018). »Elasticity of taxable income: Evidence from changes in municipal income tax rates in Finland«, *Scandinavian Journal of Economics*, 120(3), 943–973.
- MIRRELEES, J. A. (1971). »An exploration in the theory of optimum income taxation«, *Review of Economic Studies*, 38(2), 175–208.
- MYRDAL, G. (1978). »Dags för ett bättre skattesystem«, *Ekonomisk Debatt*, årg. 6, nr 7, s. 493–506.
- NORRMAN, E. (2000). »Ägarbeskattnings perversa drivkrafter«, *Ekonomisk Debatt*, årg. 28, nr 7, 681–690.
- NYKVIST, J. (2008). »Entrepreneurship and liquidity constraints: Evidence from Sweden«, *Scandinavian Journal of Economics*, 110(1), 23–43.
- PIKETTY, T. OCH E. SAEZ (2013). »Optimal labor income taxation«, s. 391–474 i: Auerbach, A. J., R. Chetty, M. Feldstein och E. Saez (red.), *Handbook of Public Economics*, vol. 5, Amsterdam: Elsevier.
- PIRTTILÄ, J. OCH H. SELIN (2011a). »Income shifting within a dual income tax system. Evidence from the Finnish tax reform of 1993«, *Scandinavian Journal of Economics*, 113(1), 120–144.
- PIRTTILÄ, J. OCH H. SELIN (2011b). »Skattepolitik och sysselsättning: Hur väl fungerar det svenska systemet?« Bilaga 12 till Långtidsutredningen 2011, SOU 2011:2, *Välfärdsstaten i arbete – omfördelning och inkomsttrygghet med incitament till arbete*. Stockholm: Finansdepartementet.
- RIKSREVISIONEN (2017). »Avskaffandet av revisionsplikten för små aktiebolag – en reform som kostar mer än den smakar«. En granskningsrapport från Riksrevisionen. RiR 2017:35.
- ROSEN, H. S. OCH T. GAYER (2014). *Public Finance*, 10th Global Edition, McGraw-Hill International Edition.
- RYDIN, U., B. BÅVALL OCH K. BARTELS (2016). *Beskattning av ägare till fåmansföretag*. Fjärde upplagan. Stockholm: Wolters Kluwer.
- SAEZ, E. (2002). »The desirability of commodity taxation under non-linear income taxation and heterogeneous tastes«, *Journal of Public Economics*, 83(2), 217–230.
- SAEZ, E. OCH S. STANTCHEVA (2018). »A simpler theory of optimal capital taxation«, *Journal of Public Economics*, 162, 120–142.
- SAEZ, E. OCH G. ZUCMAN (2020). »Labor and Capital in American Businesses«. Slides. gabriel-zucman.eu/files/SaezZucman2020LK.pdf.
- SCHJELDERUP, G. (2020). »Innlegg: For mye fritak med fritaksmetoden«, *Dagens Næringsliv*, 16 februari.
- SCHUMPETER, J. A. (1934). *The Theory of Economic Development*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- SELIN, H. (2014). »The rise in female employment and the role of tax incentives. An empirical analysis of the Swedish individual tax reform of 1971«, *International Tax and Public Finance*, 21(5), 894–922.
- SELIN, H. (2021). »Dags för en ny skattereform?«, *Ekonomisk Debatt*, årg. 49, nr 3, 57–61.
- SELIN, H. OCH L. SIMULA (2020). »Income shifting as income creation?« *Journal of Public Economics*, 182.
- SINN, H.-W. (1991). »The vanishing Harberger triangle«, *Journal of Public Economics*, 45(3), 271–300.
- SKEPPSBRON SKATT OCH SVENSKT NÄRINGSLIV (2018). »Ägarskatterna, konkurrenskraften och välståndet. En internationell kartläggning och analys av ägarskatter«, https://www.svensktnaringsliv.se/bilder_och_dokument/agjplk_agarskatterna-konkurrenskraften-och-valstandetpdf_1126875.html/garskatterna,+konkurrenskraften+och+vlstndet.pdf.
- SLEMRÖD, J. OCH W. KOPCZUK 2002. »The optimal elasticity of taxable income«, *Journal of Public Economics*, 84(1), 91–112.
- SMITH, M., D. YAGAN, O. ZIDAR OCH E. ZWICK (2019). »Capitalists in the twenty-first century«, *Quarterly Journal of Economics*, 134(4), 1675–1745.
- STEPHENS, M. OCH J. WARD-BATTS (2004). »The impact of separate taxation on the intra-household allocation of assets: evidence from the UK«, *Journal of Public Economics*, 88(9–10), 1989–2007.
- SVENSKT NÄRINGSLIV (2016). »Vad händer med entreprenörsskatten?« Skatterapport till Almedalsseminarium 2016.
- SVENSSON, B. (2015). »Tretolv – varifrån och varthän?«, *Skattenytt*, nr 7–8, 579–595.
- SÖDERSTEN, J. (2002). »Kapitalkostnad och risktagande – effekter av 3:12-reglerna«. Bilaga 3 till SOU 2002:52, *Beskattning av småföretagare*. Stockholm: Finansdepartementet.
- SÖDERSTEN, J. OCH B.-K. YSANDER (1984). »Bolags-skatten – en politisk och ekonomisk kökkenmödding«, *Ekonomisk Debatt*, årg. 12, nr 8, s. 499–511.
- SØRENSEN, P. B. (1995). »Changing views of the corporate income tax«, *National Tax Journal*, 48(2), 279–294.
- SØRENSEN, P. B. (1998). »Recent innovations in Nordic tax policy: From the global income tax to the dual income tax«, i: Sørensen, P. B. (red.), *Tax Policy in the Nordic Countries*. London: Macmillan.
- SØRENSEN, P. B. (2005a). »Neutral taxation of shareholder income«, *International Tax and Public Finance*, 12(6), 777–801.
- SØRENSEN, P. B. (2005b). »Dual income tax: why and how?«, *FinanzArchiv*, 61(4), 559–586.

- SØRENSEN, P. B. (2010). *Swedish Tax Policy: Recent Trends and Future Challenges*. Report to the Expert Group on Public Economics 2010:4. Stockholm: Ministry of Finance.
- TAZHITDINOVA, A. (2020). »Are changes of organizational form costly? Income shifting and business entry responses to taxes«, *Journal of Public Economics*, 186.
- THORESEN, T. O. OCH A. ALSTADSÆTER (2010). »Shifts in organizational form under a dual income tax system«, *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 66(4), 384–418.
- THORESEN, T. O. OCH T. E. VATTØ (2015). »Validation of the discrete choice labor supply model by methods of the new tax responsiveness literature«, *Labour Economics*, 37, 38–53.
- TJERNBERG, M. (1997). »Lättnader i ägarbeskattningen för onoterade företag samt ändringar för fåmansföretag«, *Skattenytt*, nr 1–2, s. 47–54.
- TJERNBERG, M. (2018). *Fåmansföretag och beskattning*. Uppsala: Iustus förlag.
- TUOMALA, M. (1990). *Optimal Income Tax and Redistribution*. Oxford: Oxford University Press.
- WALDENSTRÖM, D., S. BASTANI OCH Å. HANSSON (2018). *Kapitalbeskattningens förutsättningar. SNS Konjunkturrådsrapport 2018*. Stockholm: SNS Förlag.
- YAGAN, D. (2015). »Capital tax reform and the real economy: The effects of the 2003 dividend tax cut«, *American Economic Review*, 105(12), 3531–3563.

Statligt tryck

- DIR. 2015:2. Tilläggsdirektiv till Utredningen om översyn av beskattningen vid ägarskiftet i fåmansföretag.
- PROP. 1985/86:130. Regeringens proposition 1985/86:130 om inkomstskatten för åren 1987 och 1988.
- PROP. 1989/90:110. Regeringens proposition 1989/90:110 om reformerad inkomst- och företagsbeskattning.
- PROP. 1993/94:234. Regeringens proposition 1993/94:234. Vissa inkomst- och företagsskattefrågor, m.m.
- PROP. 2006/07:1. Regeringens proposition 2006/07:1. Budgetpropositionen för 2007.
- PROP. 2007/08:19. Regeringens proposition 2007/08:19. Sänkt kapitalvinstbeskattning för fåmansföretagare åren 2007–2009.
- PROP. 2008/09:1. Regeringens proposition 2008/09:1. Budgetpropositionen för 2009.

PROP. 2011/12:I. Regeringens proposition 2011/12:I.
Budgetpropositionen för 2012.

PROP. 2013/14:I. Regeringens proposition 2013/14:I.
Budgetpropositionen för 2014.

PROP. 2017/18:245. Regeringens proposition
2017/18:245. Nya skatteregler för företagssektorn.

SOU 1989:33, del I. Skattereformens huvudlinjer. Betänkande av utredningen om reformerad inkomstbeskattning.

SOU 1989:33, del II. Inkomst av kapital. Betänkande av utredningen om reformerad inkomstbeskattning.

SOU 2002:52. Beskattning av småföretagare. Betänkande av 3:12-utredningen.

SOU 2012:3. Skatteincitament för riskkapital. Delbetänkande av Företagsskattekommittén.

SOU 2016:72, del I. Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet. Betänkande av Entreprenörskapsutredningen.

SOU 2016:75. Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. Betänkande av Utredningen om Översyn av 3:12-reglerna.

SOU 2019:41. Företagare i de sociala trygghetssystemen. Betänkande av Utredningen om ett tryggare företagande i ett förändrat arbetsliv – för tillväxt och innovation.

I OCH MED skattereformen 1991 infördes dual inkomstbeskattning i Sverige, vilket innebar att arbete och kapital började beskattas olika. Eftersom skattesatsen på kapital blev lägre än den på arbete skapades också de så kallade 3:12-reglerna, som syftar till att förhindra att företagare omvandlar hög skatt på arbetsinkomster till betydligt lägre skatt på utdelningar. 3:12-reglerna har förändrats i omgångar sedan införandet, men sedan mitten av 2010-talet har mycket lite hänt.

I denna rapport tar nationalekonomen Håkan Selin ett helhetsgrepp på 3:12-regelverket och diskuterar det utifrån historiska, teoretiska, empiriska och praktiska aspekter. Bland annat har han tagit fram ett stort data-material över vad som karaktäriserar 3:12-företagarna och hur reglerna används.

Författaren diskuterar tre mycket olika reformförslag: (1) »den enkla lösningen«, som avlägsnar behovet av 3:12-regler, (2) en modifiering av det befintliga systemet och (3) ett helt nytt system, som skulle vara en variant av det system som finns i Finland.

Håkan Selin är docent i nationalekonomi och verksam vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering, IFAU.

Rapporten ingår i SNS forskningsprojekt Skatter i en globaliserad värld.

