

Sektionen för ekonomisk analys  
Bo Legerius

Finansdepartementet  
10333 STOCKHOLM

## Utkast till lagrådsremiss Förändrade skatteregler för delägare i fåmansföretag såvitt avser avsnitt 5.2, 5.3, 5.7 och 5.8

Utkast till lagrådsremiss Förändrade skatteregler för delägare i fåmansföretag såvitt avser avsnitt 5.2, 5.3, 5.7 och 5.8.

### Sammanfattning

Den 20 januari 2017 behandlade SKL:s styrelse betänkandet Översyn av skattereglerna för delägare i fåmansföretag. I betänkandet lämnades förslag om att beräkningen av det lönebaserade utrymmet ska ändras, löneuttagskravet höjas, kapitalandelskravet slopas, schablonbeloppet i förenklingsregeln sänkas, skattesatserna inom gränsbeloppet och över takbeloppet höjas respektive sänkas samt ägarskiften mellan närstående underlättas. I detta utkast till lagrådsremiss behandlas betänkandet.

I lagrådsremissen föreslås ändringar i de särskilda skatteregler som gäller för delägare som äger kvalificerade andelar i fåmansföretag, de sk 3:12-reglerna. Förslagen innebär att beräkningen av det lönebaserade utrymmet ändras, kapitalandelskravet utformas som ett tak för det lönebaserade utrymmet, uppräkningsutrymmet begränsas, ett gemensamt takbelopp för utdelning och kapitalvinst införs, skattesatsen för utdelning och kapitalvinst inom gränsbeloppet höjs från 20 till 25% samt ägarskiften mellan närstående underlättas.

Styrelsens yttrande den 20 januari 2017 (se ovan) fokuserade på att komplexiteten i 3:12-reglerna medför stora svårigheter att förutse på vilka sätt skattskyldiga kan komma att ändra sitt beteende till följd av ändringarna, i syfte att minska sin skatt. Sådana beteendeförändringar kan leda till omfattande överföring av skatteinkomster från kommuner och landsting till staten. Förbundet yrkade att sedvanlig reglering av effekterna genom höjda/sänkta statsbidrag på grundval av beräkningar ex ante därför är otillräcklig när 3:12-reglerna ändras. Det måste också ske en slutreglering baserad på en analys i efterhand av vilka de faktiska effekterna blev. Av samma skäl bör även en sådan analys göras i närtid av de faktiska effekterna på den kommunala sektorns skatteintäkter av förändringar som genomförts i 3:12-reglerna det senaste decenniet och en slutreglering mellan staten och kommunsektorn göras.

Det rubricerade utkastet till lagrådsremiss innehåller vissa ändringar jämfört med det betänkande SKL:s styrelse yttrade sig över den 20 januari 2017. Ändringarna ger dock inte anledning till andra yrkanden. Därför upprepar kansliet här det yttrande som styrelsen behandlade den 20 januari.

## **Tillväxten får inte stimuleras till priset av en eroderad kommunal skattebas**

De så kallade 3:12-reglerna är en komplex regelsamling som genom åren emellanåt debatterats livligt ur rättvis- och effektivitetsperspektiv. Detta yttrande fokuserar på en annan konsekvens av de möjligheter till omvandling av inkomster från tjänste- till kapitalinkomst som 3:12-reglerna erbjuder, men som ofta glöms bort i debatten. Konsekvensen att sådan inkomstomvandling innebär omfördelning av skatteinkomster från kommuner och landsting till staten.

Direktiven till föreliggande utredning har inte haft i uppdrag att se över beskattningen för delägare i fåmansföretag från grunden. De har varit begränsade till att minska möjligheterna till inkomstomvandling i avsikt sänka sin skatt. Ytterst syftar uppdraget till att värna skattesystemets legitimitet genom att upprätthålla grundprinciperna om neutralitet och likformighet. SKL delar dessa ambitioner. Det skulle vara mycket olyckligt för det svenska välfärdssamhället om den kommunala skattebasen tillåts erodera på grund av att svårbegripliga regler möjliggör lagliga vägar att själv avgöra hur mycket skatt man ska betala.

### **Utgångspunkter för 3:12-reglerna och bakgrund till betänkandets (SOU 2016:75) förslag**

3:12-reglerna tillkom i samband med inkomstskattereformen 1990. En utgångspunkt vid tillkomsten var att den som äger och arbetar i ett fåmansföretag i största möjliga utsträckning skulle få samma skatt som en löntagare som äger aktier i ett börsnoterat bolag vid samma faktiska arbetsinsats och kapitalinkomst. En annan utgångspunkt var att reglerna skulle vara neutrala i förhållande till beskattningen av löntagare och annan näringsverksamhet. Det skulle inte gå att omvandla vad som i realiteten är arbetsinkomst till lägre beskattad kapitalinkomst. En ambition var att utformningen inte skulle påverka beslut om företagsform mellan aktiebolag och enskild firma/handelsbolag. Dessa utgångspunkter och ambitioner kvarstår oförändrade.

De ursprungliga reglerna har senare ändrats ett flertal gånger, bland annat i syfte att förstärka drivkrafterna för företagande och sysselsättning. En följd av lagändringarna har varit att även möjligheterna till inkomstomvandling har ändrats utan att komplexiteten minskat. De senaste ändringarna har främst syftat till att förstärka drivkrafterna för företagande och sysselsättning. Detta har bland annat inneburit ökade möjligheter för aktiva delägare i fåmansföretag att ta ut ersättning från bolaget som lågbeskattade inkomster av kapital. Ett skäl till den översyn vi här yttrar oss över är att regeringen anser att de nuvarande reglerna medger alltför generösa möjligheter till inkomstomvandling.

## **Problem med en särlösning för beskattning av aktiva ägare av fåmansbolag**

Det flerfaldiga syftet med lagstiftningen har resulterat i en komplex samling regler. Trots detta är det fortfarande möjligt för delägare i fåmansföretag som också är aktiva i bolaget att sänka sin skatt genom inkomstomvandling. Det beror framförallt på två faktorer. Den ena är att det knappast går att avgöra vad som är en rimlig arbetsinkomst i sammanhanget, den andra att skattesatsen för kapitalinkomster är lägre än för arbetsinkomster.

Fysiska personer betalar i genomsnitt 32,12 procent (2017) i kommunal- och landstingsskatt på hela den del av sin förvärvsinkomst (inkomst av anställning, pension och andra beskattningsbara sociala ersättningar samt enskild näringsverksamhet) som överstiger grundavdraget. På den del av förvärvsinkomsten som överstiger 438 400 kronor (inkomståret 2017) betalar man därutöver 20–25 procent statlig inkomstskatt. På kapitalinkomster betalar man en proportionell statlig skatt på 30 procent. Delägare i fåmansbolag ska ta upp två tredjedelar av kapitalinkomster inom ett gränsbelopp till beskattning, vilket betyder att skattesatsen på denna inkomst blir 20 procent. På kapitalinkomster över gränsbeloppet och upp till ett tak betalar man i genomsnitt 32,12 procent kommunal och landstingsskatt. På kapitalinkomster över taket betalar man 30 procent statlig kapitalinkomstskatt. När arbetsinkomster omvandlas till kapitalinkomst är det alltså framförallt sin kommunal- och landstingsskatt man minskar för att i stället betala en statlig kapitalinkomstskatt, som är lägre. För höginkomsttagare innebär sådan inkomstomvandling att man eliminerar även den statliga skatten på arbete. Men eftersom man i stället betalar statlig kapitalinkomstskatt blir nettoeffekten på de statliga skatteinkomsterna liten.

Ändringar i skattelagstiftningen ska inte påverka kommunernas och landstingens förutsättningar att finansiera sin verksamhet. Påverkan av sådana lagändringar på den kommunala sektorns ekonomi brukar därför av hävd neutraliseras genom höjningar/sänkningar av generella statsbidrag. Ändrade möjligheter att omvandla inkomster från tjänste- till kapitalinkomst borde därför inte behöva innebära några stora olägenheter för kommuner och landsting, bortsett från att en växande skattebas byts mot statsbidrag som inte är indexerade. Men vid ändringar av 3:12-reglerna medför reglernas komplexitet att det är mycket svårt att förutse vilka konsekvenserna blir för den kommunala sektorns skatteinkomster. Svårigheterna avser främst möjligheten att förutse hur ändrade regler påverkar de skattskyldigas beteende. Detta kan belysas med ett par exempel.

- Under det senaste decenniet har 3:12-reglerna fyra gånger (2006, 2007, 2009 och 2012) ändrats på ett sätt som successivt ökat möjligheterna för aktiva



delägare i fåmansbolag att ta ut ersättning som kapitalinkomst i stället för inkomst av tjänst. Vid ändringarna 2006 och 2007 utgick ingen kompensation till kommuner och landsting via statsbidragen. År 2009 höjdes de generella statsbidragen med 50 miljoner kronor och 2012 höjdes de med 215 miljoner.

- Detta kan jämföras med utvecklingen av de ersättningar som ägare till fåmansbolag tagit ut ur sina bolag under perioden 2006 – 2014. Totalt ökade dessa med ca 60 miljarder eller drygt 75 procent. Detta fördelade sig på ca 18 miljarder eller knappt 40 procent i ökning av den del som beskattats som inkomst av tjänst och drygt 40 miljarder eller drygt 140 procent som beskattats som inkomst av kapital. Den del av ersättningen som beskattades i inkomstslaget kapital ökade alltså avsevärt mycket mer än den del som beskattades som inkomst av tjänst, oavsett om man räknar i kronor eller procent. Detta indikerar att de ändringar av 3:12-reglerna som gjorts dessa år har eroderat den kommunala skattebasen med betydligt större belopp än den kompensation man erhöll, på 50 plus 215 miljoner. Våra beräkningar visar att det kan handla om belopp i storleksklassen 6 miljarder kronor. Något som varken utredarna, regeringen eller SKL hade förutsett!
- Samtidigt som ersättningen som beskattas i inkomstslaget kapital ökat avsevärt mycket mer än vad som beskattas som inkomst av tjänst har det sparade utdelningsutrymmet ökat kraftigt. År 2006 uppgick det sparade utdelningsutrymmet till 204 miljarder kronor. År 2014 hade beloppet ökat till 740 miljarder. Det är inte möjligt att exakt avgöra hur stort det sparade utdelningsutrymmet är eller hur det kommer att användas i framtiden för att ta ut en ännu större del som lågbeskattad kapitalinkomst.
- I den nuvarande översynen gör utredaren bedömningen att de föreslagna ändringarna kommer att medföra en ökning av kommunal- och landstingsskatt med 3,3 miljarder kronor. Vid ändringar av skatteregler som påverkar kommunernas och landstingens skatteintäkter gör staten normalt sett alltid en justering av de generella statsbidragen så att kommunsektorns intäkter ska vara oförändrade. I detta fall skulle en justering med 3,3 miljarder vara orimlig med hänsyn till att effekterna av förändringarna är mycket osäkra och att beräkningar antyder att kommunerna och landstingen gått miste om i storleksordningen 6 miljarder kronor per år vid tidigare förändringar. Skatteverkets expert i utredningen avstyrker i ett särskilt yttrande ett av förslagen på grundval att det öppnar upp för inkomstomvandling som utredaren bortser från. Han hävdar också att ”det kan uppkomma ytterligare möjlighet till inkomstomvandling”, underförstått att det är svårt att överblicka vilka sådana möjligheter de föreslagna lagändringarna kan innebära.

Det bör också nämnas att Finansdepartementets expertgrupp för studier i offentlig ekonomi (ESO) i sin rapport *Income Shifting in Sweden An empirical evaluation of the 3:12 rules (2009)* av Annette Alstadsæter och Martin Jacob fann klara belegg för att reglerna utnyttjats i skatteplaneringssyfte efter reformen 2006.

### **Sveriges Kommuner och Landstings synpunkter**

Komplexiteten i 3:12-reglerna medför stora svårigheter att förutse på vilka sätt skattskyldiga kan komma att ändra sitt beteende till följd av ändringarna, i syfte att minska sin skatt. Sådana beteendeförändringar kan leda till omfattande överföring av skatteinkomster från kommuner och landsting till staten. Därför är sedvanlig reglering av effekterna genom höjda/sänkta statsbidrag på grundval av beräkningar *ex ante* otillräcklig när 3:12-reglerna ändras. Det måste också ske en slutreglering baserad på en analys i efterhand av vilka de faktiska effekterna blev.

I närtid bör även en sådan analys göras av de faktiska effekterna på den kommunala sektorns skatteintäkter av förändringar som genomförts i 3:12-reglerna det senaste decenniet och en slutreglering mellan staten och kommunsektorn måste göras.

Sveriges Kommuner och Landsting

Annika Wallenskog

Avdelningschef för avdelningen för Ekonomi och Styrning