



Finansdepartementet

Skatte- och tullavdelningen

Anders Kristoffersson

Hases Per Sjöblom

Det fortsatta 3:12-arbetet – ett särskilt uppdrag

Bakgrund

I BP04 redovisade regeringen sin bedömning av det fortsatta arbetet med 3:12-reglerna. I denna proposition aviserade också regeringen ett första steg i reformeringen av reglerna genom en höjning av riskpremien i den s.k. klyvningsräntan från 5 till 7 procent. I en proposition under hösten 2003 lämnades också ett sådant förslag och riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget.

För det fortsatta arbetet aviserade regeringen i BP04 olika alternativa skattelättnader som tillsammans med den redan genomförda åtgärden skulle ge en varaktig skattesänkning på 1 miljard kronor. Ett alternativ är en ytterligare höjning av klyvningsräntan. Ett andra alternativ är en justering av den lönesummeregeln som i dag bestämmer hur löner till anställda på visst sätt får medräknas i underlaget för beräkning av kapitalbeskattad utdelning och kapitalvinst. Ett tredje alternativ är en förändring av reglerna för kapitalvinstbeskattning och ett fjärde den s.k. BEK-modellen.

I den efterföljande diskussionen, bl.a. i anslutning till tillväxtsamtalen, har ytterligare alternativ aktualiserats. Ett sådant gäller införande av regler där ägare till kvalificerade andelar under vissa förutsättningar (vid en viss storlek på antalet anställda och företagsledarens/ägarens egna löneuttag) inte skulle omfattas av 3:12-reglerna. Ett annat alternativ har gällt möjligheten att utvidga den s.k. takregeln. Denna regel begränsar i dag den del av kapitalvinster som skall tjänstebeskattas. Utvidgningen skulle innebära att även tjänstebeskattade inkomster skulle beaktas.

Ett av de möjliga reformalternativ som pekades ut i BP04 var den s.k. BEK-modellen. Enligt gällande rätt används – i princip – företagarens egna anskaffningskostnader för aktierna som underlag för att beräkna hur stor del av en utdelning, och indirekt även den del av framtida kapitalvinster, som skall kapitalinkomstbeskattas. BEK-modellen innebär att i underlaget skall också ingå en viss del av företagets

beskattade kapital. Modellen har sina förespråkare men kan också kritiseras. En utvidgning av detta slag skulle bidra till att sänka skattebelastningen på investeringar som finansieras med kvarhållna vinstmedel. Samtidigt skulle det innebära en förmånsbehandling av investeringar i 3:12-företag i förhållande till vad som gäller för andra aktiebolag och också innebära ökade möjligheter till omvandling av arbetsinkomster till lägre beskattade kapitalinkomster. De begränsningar av den ”fulla” BEK-modellen som föreslogs av 3:12-utredningen i syfte att motverka omfattande skatteomvandling riskerar att inte bli stabila.

Utredningen föreslog att ett införande av BEK-modellen skulle finansieras genom att kapitalvinster i sin helhet beskattas som tjänsteinkomst, inte som i dag till 50 procent. Detta skulle kunna medföra betydande skatteskärpningar i vissa fall.

Nackdelarna med BEK-modellen får anses överväga fördelarna. Modellen bör därför avvisas. I anslutning till detta bedöms den föreslagna finansieringen – full tjänsteinkomstbeskattning av kapitalvinster – inte längre vara aktuell.

Bedömningen av BEK-modellen skall ses i relation till de alternativa åtgärder som redovisades i BP04 men också till de senare aktualiserade alternativen. Särskilt de senare alternativen ger ett delvis nytt perspektiv på det fortsatta reformarbetet. Det finns anledning att fördjupa analysen av dessa alternativ och utgångspunkterna för detta analysarbete redovisas nedan.

Det fördjupade analysarbetet innebär inte att de i BP04 utpekade alternativen skulle vara inaktuella. En ytterligare höjning av riskpremien i klyvningsräntan kan dock ha svagheten att öppna för visst slag av skattearbitrage. En förändring av lönesummeregeln skulle visserligen kunna medföra en tillkommande skattelättnad för de allra minsta företagen. För de något större företagen, och motsvarande en stor del av den totala offentlig-finansiella kostnaden, skulle dock skattelättnaden ske i form av ett fast belopp och därmed ha begränsade tillväxteffekter. En utvidgning av lönesummeregeln skulle vidare utan särskilda ingrepp också komma att tillfalla ägare till onoterade aktier utanför det kvalificerade området via de s.k. lättnadsreglerna.

Uppdraget

I det särskilda uppdraget ingår att genomföra en fördjupad prövning av hur den fortsatta reformeringen av 3:12-reglerna bör ske. Som allmän utgångspunkt gäller att man skall undersöka sådana förändringar av 3.12-reglerna som kan öka den skattemässiga likformigheten i behandlingen av olika inkomster och som kan förbättra den skattemässiga behandlingen av riskfyllda investeringar. I uppdraget ingår att lämna förslag till lämpliga förändringar. I detta sammanhang är en utvidgning

av takregeln och alternativet där under vissa förutsättningar 3:12-reglerna inte skall tillämpas av särskilt intresse.

En utvidgad takregel

Vid gällande regler begränsas tjänsteinkomstbeskattningen av kapitalvinster på kvalificerade andelar av den s.k. 100-prisbasbeloppsregeln. Regeln innebär att efter hälftindelning av kapitalvinsten (den enligt allmänna regler definierade kapitalvinsten efter avdrag för eventuellt sparade gränobelopp) jämförs det erhållna tjänstebeloppet med 100 prisbasbelopp. Om tjänstebeloppet överstiger 100 prisbasbelopp skall den överskjutande delen i stället kapitalinkomstbeskattas. Denna regel omfattar inte bara det aktuella årets kapitalvinst utan hänsyn tas också till eventuella (tjänstebeskattade) kapitalvinster under de närmast 5 föregående beskattningssären.

Gällande takregel omfattar alltså enbart kapitalvinster och leder i vissa fall till att utdelningar beskattas hårdare än kapitalvinster. Detta kan skapa ett incitament för ägarna till kvalificerade aktier att helt eller delvis avyttra bolaget i stället för att tillgodogöra sig avkastningen i bolaget genom utdelningar. I samhällsekonomiskt hänseende kan detta leda till snedvridningar bl.a. genom i övrigt opåkallade avyttringar samt även s.k. inlåsnings effekter.

En första uppgift för uppdraget är att pröva möjligheten att utvidga takregeln så att även tjänstebeskattade inkomster skulle beaktas. I detta sammanhang bör också analyseras vilken nivå taket skall ha (100 prisbasbelopp som i dag eller något annat). Om det vid den analysen skulle visa sig att den nuvarande takregeln bör läggas på en annan nivå ingår det i uppdraget att också föreslå en sådan justering.

En undantagsmodell

Gällande 3:12-regler har kritiserats eftersom de för riskfyllda investeringar med hög lönsamhet skulle medföra ett för högt skatteuttag. Konstruktionen med en fast klyvningsränta innebär att investeringar som i efterhand visar sig avkasta mer efter bolagsskatt än den schablonmässiga klyvningsräntan delvis kommer att tjänsteinkomstbeskattas. Reglerna innebär samtidigt att investeringar som i efterhand avkastar mindre än denna "norm" kommer beskattas lägre genom att det outnyttjade utrymmet för kapitalbeskattning kan användas för att sänka skatten på arbetsinkomster i bolaget. I många fall kan det dock föreligga faktisk asymmetri där skattereduktionen i förlustfallen understiger skatten vid hög lönsamhet.

I gällande regler påverkas fördelningen av utdelningar och kapitalvinster mellan inkomstslagen tjänst och kapital även av löner till de anställda i och med att dessa löner adderas till kapitalunderlaget. Denna lönesummeregeln bidrar till att en viss del av de risker som är förknippade med företagande, bl.a. att anställningsbeslut medför vissa kostnader,

redan beaktas i skattereglerna och kompletterar det hänsynstagande till risk som ligger i valet av klyvningsränta. Särskilt för företag med ett lågt aktiekapital och många anställda innebär lönesummeregeln ett lägre skatteuttag.

I debatten har föreslagits en modell där antalet anställda på ett mer direkt sätt skulle påverka beskattningen av utdelningar och kapitalvinster. Modellen innebär i korthet att om antalet anställda under ett visst antal år överstigit 10 heltidsanställda skall inte 3:12-reglerna tillämpas, dvs. all utdelning och kapitalvinst beskattas som kapitalinkomst. I modellen finns också ett kompletterande krav på att företagsledaren/ägaren under samma period gjort egna löneuttag på minst 10 basbelopp per år.

Då modellen innebär att utdelning och kapitalvinst under vissa förutsättning skulle undantas från beskattning enligt 3:12-reglerna kallas den fortsättningsvis undantagsmodellen. Denna kan i ett grundläggande avseende utformas på två olika sätt. Ett första alternativ skulle innebära att 3:12-reglerna skulle tillämpas fullt ut så länge samtliga villkor i fråga om antalet anställda m.m. inte är uppfyllda. Ett andra alternativ är att reglerna ges den utformningen att 3:12-inslaget blir mindre och mindre allteftersom villkoren uppfylls för att helt försvinna när samtliga villkor är uppfyllda.

En andra uppgift för uppdraget är att pröva den just beskrivna undantagsmodellen. En huvudfråga gäller vilka konsekvenser denna modell samt den ovan beskrivna utvidgade takregeln skulle få för neutraliteten mellan olika företagsformer och olika investeringar och för risktagandet. En annan lika viktig fråga gäller möjligheterna att motverka skattebetingad inkomstomvandling, där progressiviteten i arbetsinkomstbeskattningen riskerar att urholkas i de två alternativen. Båda dessa frågor har i hög grad att göra med vilka värden som väljs på takbeloppet i takregeln samt, för den senare modellen, antalet anställda/lönesumma för dessa och krav på löneuttag för företagsledaren/ägaren.

Utöver analyser av de två ovan beskrivna huvudalternativen – takregeln och undantagsmodellen – skall utredningen även bedöma om den nuvarande nivån på riskpremien i klyvningsräntan är lämplig eller bör förändras. Vidare bör möjligheterna att åstadkomma förenklingar i regelverket för de allra minsta företagen beaktas. Allmänt sett gäller att olika modeller och förslag skall prövas mot önskemålet om enkelhet, begriplighet och transparens för de skattskyldiga och om låga administrativa kostnader för företagen såväl som för skatteförvaltningen.

Inom ramen för uppdraget kan också finnas anledning att uppmärksamma utformningen av s.k. lättnadsreglerna – enligt vilka en viss del av den kapitalbeskattade utdelning och kapitalvinsten på

onoterade aktier är skattefria – och särskilt hur dessa regler samspelar med 3:12-reglerna.

Olika förslag skall i offentlig-finansiellt avseende rymmas inom det tidigare avsatta ramen om 1 miljard kronor, räknat som varaktig effekt, och med beaktande av effekterna av den tidigare beslutade höjningen av klyvningsräntan. Om kostnaderna för föreslagna åtgärder överstiger ramen skall finansiering föreslås genom förändrade skatteregler för företag och/eller dess finansiärer.

Uppdraget skall redovisas senast vid utgången av oktober 2004.