

ÅSA HANSSON

Hur bör entreprenörer beskattas?

Den 3:e november 2016 presenterade 3:12-utredningen sitt förslag om skärpta regler kring beskattningen av fåmansbolag. 3:12-regelverket har varit om-diskuterat och förändrats ett antal gånger sedan det infördes i samband med skattereformen 1990/91 och detta förslag är sannolikt inte det sista regelför-ändringsförslaget. Det kan därför finnas anledning att mer principiellt dis-kutera hur entreprenörskap bör beskattas. Är det att likställa vid arbete eller kapital, eller utgör det rent av en egen produktionsfaktor som bör behandlas separat?

1 INLEDNING

Med anledning av 3:12-utredningens förslag till skärpning av beskattning av fåmansbolag kan det finnas anledning att fundera på hur man princi-piellt bör se på beskattning av entreprenörer.¹ Ska entreprenörer likställas med anställda och beskattas som om de vore anställda i ett företag eller bör de beskattas annorlunda och i så fall varför och på vilket sätt?

Det svenska skattesystemet vilar på principen om neutral beskattning. Århundradets skattereform från 1990/91 bygger på att beskattningen ska vara så neutral som möjligt och därmed inte störa individers beteende och val. Det är en god princip; skatter bör normalt inte utgöra grund för de beslut som fattas. Skatter bör varken påverka sysselsättningsbeslutet – huruvida man väljer att arbeta som anställd eller entreprenör – eller hur man väljer att bli kompenserad – i form av lön, kapitalinkomst eller i någon annan form. I ett skattesystem som behandlar arbets-, kapital-inkomster och andra ersättningar lika blir det senare valet oberoende av skattesystemet. Det är dock inte självklart att det första valet – valet mellan anställning och entreprenör – är neutralt i ett system där inkomsterna beskattas lika om det finns systematiska skillnader mellan anställning respektive entreprenörskap. Skillnaderna kan bestå i olikheter i risktagande eller i vilken omfattning positiva spridningseffekter skapas i ekonomin.

¹ Begreppet entreprenör är omtvistat och lämnas ofta odefinierat. Entreprenörskap är nära förknippat med att ta på sig risker eller osäkerhet i sin affärsverksamhet och i denna artikel används entreprenör och företagare växelvis och antas ha samma innebörd. Detta är inte opro-blematiskt och en diskussion kring detta förs längre fram i artikeln.

Eftersom kapitalinkomster är betydligt rörligare än arbetsinkomster skulle ett skattessystem som beskattar arbets- och kapitalinkomster lika sannolikt innebära att stora mängder kapital söker sig ut ur Sverige. Vi har därför ett dualt skattessystem där kapitalinkomster beskattas till lägre skattesatser än arbetsinkomster, vilket leder till en spänning dem emellan.² Minskande skattesatser på kapital utan motsvarande sänkningar (utan tvärtom höjningar) för arbete, har inneburit att skillnaderna har ökat. Avståndet i beskattningen mellan arbete och kapital ger incitament att försöka omvandla arbetsinkomster till lägre beskattade kapitalinkomster; därav de komplicerade och omtvistade 3:12-reglerna.

3:12-reglerna har sedan de infördes i samband med 1990/91 års skattereform varit omdiskuterade och har vid flera tillfällen förändrats. År 2002 och framför allt 2006 gjordes reglerna för fåmansföretagen mer generösa medan det nu liggande förslaget innebär en skärpning. Även om de flesta är överens om att reglerna behövs i ett skattessystem med stor spännvidd mellan arbets- och kapitalinkomstbeskattning är det en betydligt svårare fråga hur regelverket ska kalibreras, dvs. hur stor andel som ska beskattas som arbets- respektive kapitalinkomst, eller hur man beskattar entreprenörskap mer principiellt.

I denna artikel förs en mer principiell diskussion kring hur entreprenörskap bör beskattas. Artikelnen inleds med en kort genomgång av nuvarande beskattning av företagande med fokus på skillnader i hur företag i olika stadier beskattas. Detta följs av en diskussion kring de anledningar som finns till att beskatta entreprenörer annorlunda än anställda. En avslutning sammanfattar artikelnen.

2 NUVARANDE SKATTESYSTEM ÄR INTE NEUTRALT UTAN GYNNAR ETABLERADE VINSTDRIVANDE FÖRETAG

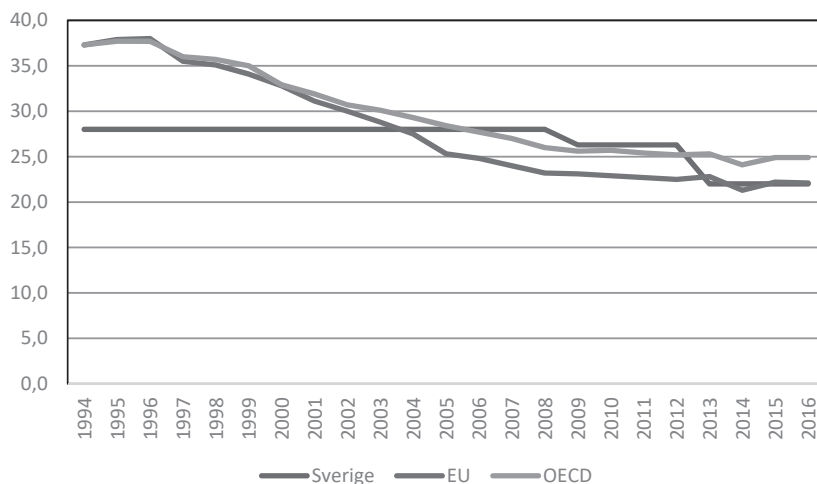
Det svenska skattessystemet kännetecknas av en i ett internationellt perspektiv låg bolagsskattesats. 2016 var bolagsskattesatsen 22 procent i Sverige och OECD-genomsnittet låg på 24,9 procent.³ Figur 1 visar utvecklingen av bolagsskattesatserna i Sverige samt för genomsnittet för EU och OECD från 1994 till 2016. Även om bolagsskattesatserna sjunkit internationellt och Sverige tappat sin konkurrensfördel ligger skattesatsen i

2 Detta är på inget sätt unikt för Sverige, många andra länder beskattar kapital lägre effektivt, dock utan att kalla skattessystemet dualt.

3 Ekonomifakta, 2016, <http://www.ekonomifakta.se/>.

Sverige i paritet med övriga EU. Mycket talar för att den internationella trenden med sjunkande bolagsskattesatser kommer att fortsätta framöver. USA:s nyvalde president har aviserat sänkning från 39 ner till 15 procent, i Storbritannien diskuteras sänkningar ned under 15 procent och i Ungern föreslogs nyligen en 9 procentig skattesats. I Sverige föreslogs en sänkning till en 16,5 procent effektiv skattesats av Företagsskattekommissionen.⁴

Figur 1. Bolagsskattesatser i Sverige, EU samt OECD⁵



Vidare har Sverige ränteavdrag som skiljer sig från många andra länder i hur dessa begränsas. De svenska reglerna bygger bl.a. på bedömningar av affärsmässighet, ett svårdefinierat begrepp. De flesta andra länder baserar avdragsbegränsningar på ett väldefinierat vinstmått. I många länder samt i OECD:s och EU:s regelverk om BEPS (base erosion and profit shifting) och ATAD (anti tax avoidance directive) begränsas avdragsmöjligheterna till 30 procent av EBITDA.

Ränteavdrag ger lägre kapitalkostnad för belånat kapital jämfört med eget kapital. Förutom att detta uppmuntrar till belåning och snedvrider valet mellan de olika finansieringsformerna lån och eget kapital, innebär det också att företag som har svårare att få lån – nyetablerade och ännu icke vinstdrivande företag utan säkerhet – missgynnas. Kapitalstarka och vinstdrivande företag drar däremot nytta av den låga bolagsskatten och

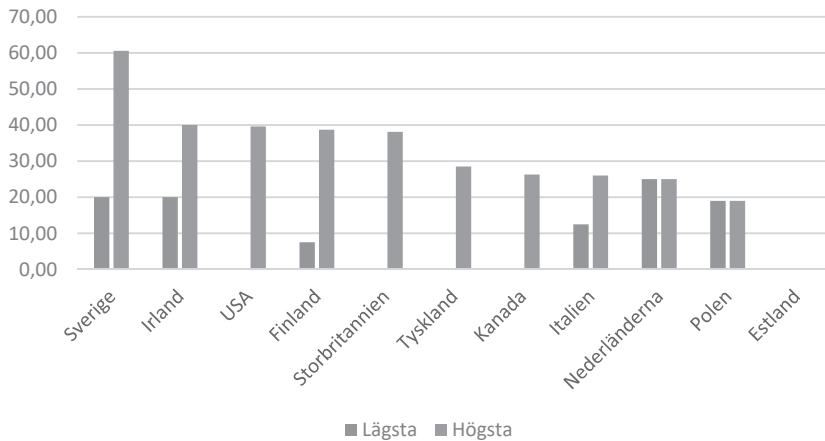
4 SOU 2014:40, Neutral bolagsbeskattning – för ökad effektivitet och stabilitet.

5 Ekonomifakta (2016).

ränteavdragen. Nystartade företag som ännu inte går med vinst har ingen fördel av den låga bolagsskatten eller ränteavdrag om de inte kan utnyttja lånefinansiering.⁶

Nystartade företag skulle istället vara hjälpta av en lägre utdelningsskatt som inte uppmuntrar till inlåsnings av kapital i befintliga företag. Om vinsterna hade delats ut kunde de istället investerats i nystartade företag. I Sverige är utdelningsskatten hög i ett internationellt perspektiv. Figur 2 visar den högsta och lägsta utdelningsskattesatsen i en rad länder. Som framgår av figuren har Sverige den högsta skattesatsen på drygt 60 procent. I många länder beskattas inte utdelningar alls och beskattas de ligger högsta satsen på runt 40 procent.

Figur 2. Högsta respektive lägsta effektiva skattesats på utdelningar i ett antal länder⁷



Notera att i de länder som saknar stapel för lägsta skattesats (USA, Storbritannien, Tyskland, Kanada och Estland) är skattesatsen som lägst noll.

En rad forskningsresultat visar att höga kapital- och utdelningsskatter leder till att kapital låses in i befintliga företag vilket minskar mängden tillgängligt kapital för nya företag och medför att kapital inte används där det

6 Söderblom och Samuelsson har undersökt finansieringsstrukturen hos innovativa företag i Sverige och fann att lånefinansiering utgör cirka en fjärdedel av dessa företags finansiering, se Söderblom A. och M. Samuelsson, Sources of capital for innovative startup firms, Entreprenörskapsforum, 2014.

7 Grant Thornton och Svenskt Näringsliv, Konkurrenskraften i Sveriges ägarbeskattning, 2016.

kommer till bästa användning.⁸ Den höga utdelningsskatten i Sverige är sannolikt till nackdel för nya och små företag.

Förlustavdrag har en stor betydelse för företags möjligheter att överleva den initiala fasen i livscykeln. De svenska förlustavdragen kan visserligen sparas och skjutas framåt i framtiden men kan bara kvittas mot vinster. För nya aktiebolag som kämpar för att ta sig in på marknaden men inte lyckas är förlustavdragen värdelösa eftersom de inte går att dra av mot andra inkomster är bolagsvinster. Förlustavdrag som hade kunnat utnyttjas kunde ha varit den hjälp nystartade företag behövde för att slå sig in på marknaden.

Om man där till lägger multinationella företags möjlighet att utnyttja andra länders skatteregler för att minska skattebördan, och därmed erhålla en lägre skattekostnad än inhemska företag, blir bilden av ett neutralt skattesystem en annan med avseende på både storlek, var i företags livscykel företaget befinner sig och ägandestruktur.

Det finns således anledning att ifrågasätta neutraliteten i det svenska skattesystemet när det gäller hur företag beskattas i olika stadier. Stora väletablerade företag möter totalt sett en mer gynnsam skattesituation än små och nystartade företag. Detta har förmodligen varit en medveten strategi från beslutsfattarna då man sett det som viktigare att ha en konkurrenskraftig bolagsskatt än andra kapitalskatter. Det tycks heller inte ha ansetts viktigt att uppmuntra entreprenörskap och företagande, utan man har snarare sett fördelarna med stora företag som bättre kan utnyttja stor-driftsfördelar. Denna inställning börjar dock förändras och behovet av entreprenörskap har uppmärksammats.⁹ I skenet av att många stora företag har flyttat verksamhet utomlands har även behovet av ett mer dynamiskt företagsklimat framförts. Detta syns inte minst i två offentliga utredningar; Entreprenörskapsutredningen och Incitamentsutredningen som föreslår skattelättnader för att uppmuntra till entreprenörskap och företagsutveck-

8 Se till exempel Chetty, R. och E. Saez, Dividend and corporate taxation in an agency model of the firm, *American Economic Journal: Economic Policy*, 2010, 2(3), 1–31, Becker, B., Jacob M. och M. Jacob, Payout taxes and the allocation of investment, *Journal of Financial Economics*, 2013, 107(1), 1–24, samt Alstadsæter, A., Jacob, M. och A. Vejsiu, 3:12-Corporations in Sweden: the effects of the 2006 Tax Reform on investments, job creation and business start-ups, ESO rapport 2014:2.

9 Sverige har ett lågt nyföretagande sett i ett internationellt perspektiv (Global Entrepreneurship Monitor, GEM).

ling.¹⁰ Även om Entreprenörskapsutredningen inte presenterade några konkreta skatteförslag för att uppmuntra till entreprenörskap betonas det i utredningen att "...skattemiljön är sannolikt det viktigaste ramvillkoret som omgärdar entreprenörskap."¹¹

Det är svårt att se att det finns anledning att missgynna nystartade och små företag skattemässigt jämfört med stora väletablerade företag. En bra start vore att rätta till dessa asymmetrier i skattesystemet. En ytterligare möjlighet kan vara att gå vidare och särbehandla entreprenörskap om detta skiljer från andra produktionsfaktorer.

3 FINNS DET ANLEDNING ATT SKATTEMÄSSIGT SÄRBEHANDLA ENTREPRENÖRSKAP?

Det finns flera anledningar till att inte likställa entreprenörens insats med en anställds insats, vilket kan motivera att skattesystemet särbehandlar entreprenörer. Exempelvis skiljer sig entreprenörens insats från den anställdes när det gäller den risk som tas. Det finns även forskning som visar på att entreprenörskap leder till positiva spridningseffekter och rent av kan betraktas som en egen tredje produktionsfaktor som skiljer sig från arbete och kapital.

3.1 Skillnader i risktagande

Risktagande eller osäkerhet är nära förknippat med entreprenörskap och enligt många det som definierar själva begreppet entreprenörskap. Enligt Knight är en entreprenör någon som tar på sig genuin osäkerhet i sin affärsverksamhet.¹² Även för Cantillon, som kanske var den förste att formulera en teori kring entreprenörens funktion i ekonomin, är riskbärandet centralt.¹³ En anställd har en fast lön som inte beror på företagets produktionsresultat (på kort sikt i alla fall) medan en entreprenör får den så kallade residualen, dvs. det som blir över när alla andra fått sin ersättning, och som beror på företagets resultat.

Det råder således inget tvivel om att entreprenörskap är associerat med ett högre risktagande än att vara anställd. Eftersom individer ofta ogillar

10 SOU 2016:23, Beskattning av incitamentsprogram samt SOU 2016:72, Entreprenörskap i det tjugoförsta århundradet.

11 SOU 2016:72, s. 105–106.

12 Knight, F., *Risk, uncertainty and profit*, Houghton Mifflin, Boston, 1921.

13 Hébert, R. och A. Link, In search of the meaning of Entrepreneurship, *Small Business Economics*, 1989, 1(1), 39–49.

risk krävs en riskpremie för att någon ska ta på sig risk. För att en individ ska välja att bli entreprenör krävs därför en högre förväntad avkastning än den ersättning individen skulle fått vid en anställning.¹⁴

Frågan är om det är skattesystemets uppgift att ersätta individer för den ökade risk de tar? När det gäller investeringar i statsobligationer, som anses vara riskfria, och investeringar i aktier, som anser vara riskfyllda, kompenseras inte innehavaren av aktieportföljen med en lägre skattesats än obligationsinnehavaren för att ersättas för riskskillnaden, utan marknaden kompenserar aktieinnehavaren för den ökade risken med en högre förväntad avkastning. På samma sätt kan entreprenören förväntas få en högre avkastning på sin insats som entreprenör än som anställd och därför gör valet att ta på sig den extra risk som är associerad med entreprenörskapet.

Huruvida skattesystemet ska uppmuntra till risktagande, genom att sänka priset på risk skattevägen, beror på om den nivå på risktagande som är privatekonomiskt lönsam är lägre än den samhällsekonomiskt optimala nivån på risktagande. Det vill säga om det förekommer positiva externaliteter eller spridningseffekter av risktagande finns det anledning att skattemässigt gynna det.

Det finns fler viktiga aspekter angående risk som bör nämnas i sammanhanget. En är att det skatterna finansierar i form av ekonomiska trygghetssystem inte kan utnyttjas i samma utsträckning av en entreprenör som en anställd vilket innebär att entreprenören missgynnas. Detta i sig kan motivera en lägre beskattning av entreprenörer. En annan aspekt är att entreprenören ofta investerar både sitt humankapital, sitt finansiella kapital och ibland även sin bostad (genom belåning) i ett och samma företag. Resultatet av detta blir att entreprenören håller en odiversifierad och riskfylld "portfölj". Riskexponeringen ökar också på grund av odelbarheter, dvs. att en entreprenörs insatser i form av finansiellt kapital inte kan gradvis justeras upp eller ner på det sätt som exempelvis är möjligt med börsplaceringar. Dessutom kommer med entreprenörskapet ett rent administrativt arbete att följa regelverket vilket kan var betungande och avhålla individer från att bli entreprenörer.¹⁵

14 Givetvis spelar många andra faktorer än avkastningen in i valet att bli entreprenör så som frihet, viljan att förverkliga en idé, familjetradition och i vissa fall brist på andra alternativ.

15 Braunerhjelm P. och J. Eklund, Taxes, tax administrative burdens and new firm formation, *Kyklos*, 2014, 67, 1–11.

3.2 Positiva externa effekter av entreprenörskap

Frågan är om entreprenörskap är associerat med positiva externaliteter, det vill säga att det samhällsekonomiska värdet av entreprenörskap är högre än det privatekonomiska värdet för entreprenören. Vid positiva externaliteter produceras för lite av den verksamhet som ger upphov till externaliteten i en ren marknadsekonomi eftersom den privatekonomiska avkastningen understiger den samhälleliga. Lösningen på problemet är att öka avkastningen på verksamheter som skapar positiva externaliteter. Detta kan göras genom anpassningar där aktiviteten beläggs med en lägre skatt.

Det finns stöd för att entreprenörskap har ett värde som överstiger värdet för entreprenören. Att exakt mäta det samhällsekonomiska värdet av entreprenöriell verksamhet är svårt. Det har dock gjorts försök. Bland annat av Nordhaus som konkluderade att endast en bråkdel av det värde som skapas av entreprenörer tillfaller dem själva.¹⁶ På liknande sätt har Wolff skattat att den privata avkastningen på forskning och utbildning är 22 procent medan den samhällsekonomiska avkastningen är betydligt högre, 59 procent, eftersom kunskap sprider sig.¹⁷

Det finns en hel del studier som pekar på att jobb- och tillväxtskapande aktiviteter i Sverige idag i stor utsträckning sker i små och nya företag.¹⁸ Entreprenörer kommersialiserar uppfinningar och ser därmed till att de sprids och får ett större samhällsekonomiskt värde. Det är dock inte bara små företag som sprider kunskap och kommersialiserar uppfinningar, detta görs även i stora företag och det finns forskning som visar att spridningseffekterna av forskning i form av kunskapsöverföring är större från storföretag än mindre företag.¹⁹ Det är således inte storleken på företaget

16 Nordhaus, W., Schumpeterian profits in the American economy: Theory and measurement, NBER Working Paper Series, Cambridge MA, 2004.

17 Wolff, E., Spillover, linkages, and productivity growth in the US economy, 1958–2007, National Bureau of Economic Research, Working Paper no 16864, Cambridge, MA, 2011.

18 Se till exempel Davidson, P., Lindmark, L. och C. Olofsson, Näringslivsdynamiken under 90-talet, Nutek, Stockholm, 1996, Almus, M. & E. Nerlinger, Growth of new technology-based firms: Which factors matter?, *Small Business Economics*, 1999, 13, 141–154, Braunerhjelm, P., Behövs entreprenörerna? Om deras betydelse för kunskapsutveckling, kommersialisering och tillväxt, *Ekonomisk Debatt*, 2007, 35(6) samt Neuman, D., Wall, B. & J. Zhang, Do small businesses create more jobs? New evidence from the national establishment time series, NBER Working Paper, 2008, no 13818.

19 SOU 2016:72.

som är avgörande utan snarare hur innovativt och kunskapsintensivt det är.

3.3 Entreprenörskap som en tredje produktionsfaktor

I neoklassisk nationalekonomi modelleras inte själva företagandet utan företag antas redan existera eller ”falla ner som manna från himlen”. Istället ägnas mycket tid åt produktionsfaktorerna arbetskraft och kapital (ev. även mark) och hur dessa ska utnyttjas effektivt. Att inte modellera företagande är dock en brist när komplexa ekonomiska samband ska beskrivas.

Enligt Schumpeters synsätt kan entreprenören antas utgöra ytterligare en produktionsfaktor som omvandlar uppfinningar och innovationer till kommersiella affärsmöjligheter. Denna produktionsfaktor har en viktig funktion som drivkraften bakom ekonomisk utveckling och tillväxt. Eftersom entreprenörskap organiserar de båda andra produktionsfaktorerna beror deras effektivitet och lönsamhet på entreprenörens insats. Avkastningen på de andra produktionsfaktorerna beror således på entreprenörens insats, vilken kan sägas utgöra en positiv externalitet för dessa två andra produktionsfaktorer. Detta skulle motivera en lägre beskattning på entreprenörskap.

Frågan är hur man ska se på avkastningen till entreprenörskap och ytterst hur den ska beskattas. Avkastningen på arbetskraft är lön som beskattas som arbetsinkomst och avkastningen på kapital beskattas som kapitalinkomst. Ska ersättningen, dvs. den eventuella residual som finns kvar när de andra produktionsfaktorerna fått sin ersättning, ses som ersättning för entreprenörens tid och beskattas som lön eller ses som en residualvinst och beskattas som kapital? När spännvidden mellan hur arbets- och kapitalinkomst är stor blir den frågan central. Man kan notera att eftersom avkastningen på de andra produktionsfaktorerna beror på entreprenörens insats kan entreprenörens behållning av sin insats understiga den samhällsekonomiska då den även påverkar ersättningen till arbetskraft och kapital.

Sammanfattningsvis finns det argument för att beskatta entreprenörskap lägre än arbetsinkomst eftersom de inte är att jämställa.²⁰ Om entre-

20 Egenföretagares beskattningsbara inkomstelasticitet är högre än anställdas, se Hansson, Å., Are small business owners more successful in avoiding taxes: Evidence from Sweden 2009:6, Working Papers Lund University, 2009. Detta innebär att en skatteförändring får en större beteendeförändring hos egenföretagare än anställda och innebär enligt optimal beskattning att egenföretagare bör beskattas lägre.

prenörskap är associerat med positiva spridningseffekter motiverar det lägre beskattning av entreprenörer än anställda. Det är dock en sak att diskutera och motivera hur entreprenörskap bör betraktas utifrån teorin. I realiteten kan det vara svårare att hantera eftersom det är besvärligt att i praktiken definiera begreppet entreprenörskap, inte minst eftersom det inte är ett homogent begrepp. Vanligtvis skiljer man på produktivt entreprenörskap som är värdeskapande, improduktivt entreprenörskap som omfördelar existerande värden och destruktivt entreprenörskap som förstör värden. Diskussionen ovan utgår från att entreprenörskap är att betrakta som produktivt, vilket i praktiken inte alltid är fallet. Det är uppenbarligen så att det är det produktiva entreprenörskapet man vill stimulera och inte det improduktiva eller destruktiva. Svårigheten ligger i hur man a priori avgör vilken typ av entreprenörskap det rör sig om och hur stora de positiva externaliteterna är av entreprenörskapet och utifrån det utforma skattepolitiken.²¹

4 AVSLUTNING

Entreprenörskap och anställning är inte att likställa och det finns goda skäl till att beskatta avkastningen från entreprenörskap lägre än arbetsinkomst. Det är dock omöjligt att i praktiken utforma ett system där rätt skattelättnad ges i varje enskild situation eftersom entreprenörer är en mycket heterogen grupp med stor variation i de positiva spridningseffekter de ger upphov till. Viss typ av entreprenörskap, det destruktiva, bör inte skatte-subsventioneras. Huruvida lättnaderna i 3:12-reglerna 2006 gick för långt och att en skärpning nu innebär en återställare till den korrekta nivån är omöjligt att svara helt säkert på. Vad man däremot kan förvänta sig är att fåmansbolag kommer att svara på skärpningen med förändrat beteende. Det är osannolikt att den från utredningen beräknade skatteintäktsökningen på 4,9 miljarder kronor införlivas. Sannolikt kommer i stället mindre kapital att delas ut och därmed mer kapital låsas in i existerande bolag i avvaktan på nya regelförändringar eller på att man avvecklar sig själv från

21 Henrekson, M. och T. Sanandaji, Small business activity does not measure entrepreneurship, IFN Working Paper, 2013, no 959, har visat på svårigheterna att mäta entreprenörskap och att kopplingen till egenföretagande, som ofta används som proxy för entreprenörskap, faktiskt är negativ.

bolaget.²² Att kapital låses in i existerande företag och inte används optimalt är olyckligt och leder till samhällsekonomiska kostnader.

Mycket talar för att skattemiljön är speciellt viktig för nystartade, unga företag med tillväxtambitioner. Detta har uppmärksammats i två andra utredningar som presenterats 2016. Både entreprenörskapsutredningen och incitamentsutredningen föreslår skattelättnader för att uppmuntra till entreprenörskap och företagsutveckling. 3:12-utredningen går tvärtemot de två andra utredningarna och föreslår en skärpning av beskattningen av entreprenörer. Detta kan tyckas förvånande men visar på behovet av en översyn av hela skattesystemet med ett helhetsgrepp där en ordentlig analys görs av hur skattesystemet ska utformas för att vara konkurrenskraftigt på 2020-talet och framöver.

Åsa Hansson är docent i nationalekonomi och verksam vid nationalekonomiska institutionen och avdelningen för fastighetsvetenskap vid Lunds universitet.

22 Reglerna har redan ändrats 23 gånger på 25 år, se Svensson, B., Tretolv-varifrån och varthän?, *Skattenytt*, 2015. Detta talar för att det finns svårigheter i att utforma reglerna och att reglerna sannolikt kommer att förändras igen.