

Företagsbeskattning, småföretag och entreprenörskap

BOKANMÄLAN

Henrekson och Sanandaji (hädanefter H-S) tar sig an ett antal viktiga frågor kring effekterna av beskattning av företagsägare, särskilt utdelningsbeskattningen. Bokens syfte är ”att göra en utvärdering av den nationalekonomiska teoribildningen kring företagsbeskattningen med särskild betoning på de policyslutsatser som har dragits utifrån teorin.” (s 9). Boken avslutas med en utvärdering av den svenska företagsbeskattningen.

Boken har tio kapitel. Efter en kort introduktion diskuteras kortfattat i kapitel 2 företag som begrepp och institution samt de produktionsfaktorer som används av företag. H-S delar upp faktorerna i fysiskt kapital, arbetskraft, humankapital, immateriellt kapital, organisations- och strukturellt kapital, ägarstyrning samt entreprenörskap. Ett genomgående tema i boken är att entreprenörskap är en speciell produktionsfaktor, som det i motsats till många av de övriga inte finns någon marknad för, och som ofta sätts in i kombination med (företagarens) besparingar och därav genererat fysiskt kapital. Insatsen av entreprenörskap förutsätter enligt H-S att det finns möjligheter till extraordinär avkastning (”rent”).

Kapitel 3 innehåller ett antal anmärkningar om synen på små visavi stora företag samt på entreprenörskap genom tiderna; i slutet på kapitlet uttrycker författarna övertygelsen att små företag kan kompensera svagheter i form av begränsade stordriftsfördelar genom komparativa fördelar i innovations- och anpassningsförmåga. Därefter ägnas kapitel 4 åt en av den moderna skatteteorins stridsfrågor, nämligen effekten av utdel-

ningsbeskattningen. H-S introducerar och jämför tre synsätt: Den Traditionella Synen (TS, i litteraturen kallad ”old view”), enligt vilken utdelningsbeskattningen höjer företags kapitalkostnader eftersom nya aktier som ställs ut för att finansiera investeringar kommer att bära skatten. I motsats till denna syn hävdar den Nya Synen (NS, ”new view”) att utdelningsskatten är neutral i förhållande till företags kapitalkostnader och investeringsbeslut eftersom den marginella finansieringskällan är återinvesterade vinster. Den utdelningsskatt som sparas när överskott används för investeringar i företaget uppvägs precis av den utdelningsskatt som senare kommer att belasta investeringens avkastning.

Medan TS och NS har utvecklats för slutna ekonomier, är avsikten med Öppen ekonomi-Synen (ÖS) att värdera utdelningsskattens betydelse i en liten öppen ekonomi. ÖS innebär att eftersom den marginella finansieringen av en investering i ett företag kommer från en internationell investerare så kommer utdelningsskatten, som ju endast bärs av inhemska aktörer, inte att kunna påverka företags investeringsbeslut.

TS, NS och ÖS har starka implikationer för effekten av en utdelningsskatt. Med utgångspunkt från NS eller ÖS kan man hävda att svensk utdelningsbeskattning inte har någon inverkan på svenska företags kapitalkostnader; enligt H-S är det precis det som de främsta svenska ekonomerna på området har gjort och detta har haft påtagliga konsekvenser för utformningen av svensk skattepolitik. H-S efterlyser en alternativ och mindre snäv utgångspunkt för värderingen av ägarbeskattningen i Sverige. I slutet av kapitel 4 och kapitel 5 redogörs också för ett antal förhållanden som H-S menar förbisetts i bedömningen av ägarbeskattningens effekter.

H-S påpekar, korrekt, att TS, NS och ÖS främst är baserade på begränsade,

Magnus Henrekson
och Tino Sanandaji
*Ägarbeskattningen och
företagandet*
SNS Förlag, 2004,
s 144

statiska modeller för mogna företag. De pläderar därför för utvidgade modeller med flera potentiella effekter av skatter. Sådana modeller borde kunna beakta följande förhållanden:

- a) Företags livscykel från födsel till mognet stadium; i tidiga skeden påverkas företags investeringsbeslut av utdelningsbeskattningen.
- b) Val av företagsform; bolag eller enskild firma.
- c) Icke-marginella lokaliseringsbeslut; här påverkas företags effektiva genomsnittsskattesats, i motsats till deras effektiva marginalskattesats (när nyemission av aktier inte är den marginella finansieringskällan), av utdelningskatten.
- d) Utbudet av riskkapital som t ex venture capital.
- e) Samhälleligt sparande; utdelningskatten är, som reavinstbeskattningen och beskattningen av räntekomster, en del av den nationella kapitalinkomstbeskattningen.

Kapitel 6 koncentrerar sig på hur skattesystemet påverkar utbudet av entreprenörskap. H-S hävdar med hänvisning till empiriska undersökningar att entreprenörskap är mer känsligt för ändrade incitament än t ex arbetskraftutbudet. Höga inkomstskatter leder därför till en mindre sannolikhet för att bli egenföretagare. De avslutar kapitlet med slutsatsen att "det finns starka principiella skäl att förvänta sig att ett system där avkastningen på vad som egentligen är entreprenörsinsatser skattemässigt behandlas som arbetsinkomster, leder till negativa effekter både på det totala utbudet av och inriktningen på entreprenörsinsatser i ekonomin." (s 68-69). Denna slutsats dokumenteras dock inte ordentligt i kapitlet.

Kapitel 7 skiftar fokus till olika former av ägarstyrningsproblem, först och främst i förhållandet mellan ägare och

ledning men också i förhållandet mellan långivare och ledning samt mellan staten som "sleeping partner" på grund av företagsskatten och ledning/ägare. Vidare behandlas konflikter inom ägargruppen mellan små och stora, röststarka ägare. Det betonas att ägarkontroll är nödvändig och att utbudet av ägarkontroll får antas påverkas av skatter.

Kapitel 8 tar upp ÖS och ser på den lilla öppna ekonomin. H-S bekymras här av risken att höga svenska skatter leder till en erosion av den skattebas som har sin upprinnelsen i aktiva svenska ägares kapital i inhemska företag. Trots att stora svenska företag kanske betar sig som om deras marginella finansieringskällor är internationella (och således relativt oberoende av svensk ägarbeskattning) menar H-S att små svenska företag påverkas påtagligt av utdelningsbeskattningen, inte minst eftersom småföretagares portföljer är hårt exponerade för de risker som den egna verksamheten är förbunden med. H-S medger dock att det i den lilla öppna ekonomin med höga skatter kan ske en arbetsfördelning där utlänningar träder in som ägare av stora företag, medan svenskar står för ägandet av små och mellanstora företag.

Hur ser då den svenska ägarbeskattningen ut och hur har den utvecklats över tiden? Detta är temat för kapitel 9 där H-S påpekar det olyckliga i att kapitalinkomstskatter systematiskt varierar mycket med typ av ägande och finansieringsform (men inte med personers förmögenhet). Generellt finner de 'århundradets skattereform' i början av 90-talet framgångsrik. De existerande sk 3:12-reglerna, som syftar till att motverka att företagsägare skattemässigt ska kunna behandla inkomst som i realiteten är arbetsinkomst som kapitalinkomst, har de emellertid inte mycket till övers för. I stället för mekaniken i 3:12-reglerna argumenterar de för en normallönemodell där man betalar arbetsinkomstskatt

på ett normallönebelopp och resterande ersättning till ägaren uppfattas och behandlas som kapitalinkomst.

Kapitel 10 diskuterar utformningen av svensk ägarbeskattning och dess konsekvenser. Det poängteras ännu en gång att det inte räcker att se på den marginella skattemässiga belastningen på investeringar; skatter kan öka risken för att själva investeringen i bildandet av företaget inte kommer till stånd. Vidare behandlas frågan om det är möjligt att säkra skattemässig neutralitet (mellan lönearbete och egenföretagande) och samtidigt stimulera innovation i ekonomin.

Bokens slutsatser presenteras på de fyra sista sidorna. Författarna avslutar med (s 118): ”Med denna genomgång hoppas vi ha visat att det finns viktiga mekanismer och livaktiga forskningsfält som behöver få influera den ekonomisk-politiska diskussionen om svensk ägarbeskattning.”

Boken är en stimulerande bekant-skap. Huvudtesen, att man ska vara försiktig med att använda de starka slutsatser som följer av NS och ÖS beträffande snedvridningar till följd av ägarbeskattning, kan man bara instämma i. Både NS och ÖS har bidragit till att belysa karaktären hos de snedvridningar som uppstår till följd av dubbelbeskattningen av kapitalinkomster från företagen. Om deras skarpa slutsatser omsätts direkt i praktisk politik, med postulatet att utdelningsbeskattningen närmast är en klumpsummeskatt, kommer emellertid många mekanismer och potentiella allokering förluster att förbises. Det är en förtjänst hos H-S att de påpekar och troliggör detta. Nästa nödvändiga steg är sedan att skapa och testa modeller där de ytterligare förutsättningar som leder till att dubbelbeskattningen har välfärdseffekter ingår. Härvidlag bidrar H-S:s bok dessvärre inte direkt och det får således bli en uppgift för framtida forskning inom området.

Samtidigt som boken sätter nya tankar i rörelse hos läsaren frustreras man en aning över att författarna inte konsekvent skiljer mellan olika inkomsttyper. Det duala inkomstskattesystem, som mer eller mindre renodlat tillämpas i de nordiska länderna, bygger ju på en fundamental uppdelning i kapitalinkomst och arbetsinkomst. Kapitalinkomst är avkastning på besparingar och därmed på tidigare arbetsinkomst o d som inte konsumerats i samband med intjänandet. Arbetsinkomst är den inkomst som genereras genom arbetsinsats (i vid mening) under beskattningsperioden. Det duala inkomstskattesystemet fungerar bäst när reglerna gör en klar skillnad mellan arbets- och kapitalinkomst. För t ex fåmansföretag, där aktiva ägare sätter sina besparingar på spel samtidigt som de tillför arbetsinsatser, måste man ofrånkomligen skapa en mekanism som på bästa möjliga sätt delar upp den totala erhållna inkomsten i en arbets- och en kapitalinkomst del. Det är detta som är syftet med 3:12-reglerna i Sverige och de parallella arrangemang som finns i de andre nordiska länderna.

I arrangemang av 3:12-typ imputeras först en normal avkastning på det investerade kapitalet, och den inkomst från företaget som överstiger denna normalavkastning betraktas sedan som arbetsinkomst. Normalavkastningen bestäms av en s k klyvningsränta som definieras som summan av en riskfri ränta och en riskpremie. Ju högre denna sätts, desto mindre blir skattebelastningen (givet att kapitalinkomst beskattas lägre än arbetsinkomst). H-S argumenterar klart för en relativt hög klyvningsränta.

Inkomst från ett fåmansföretag kan med fördel delas upp i följande komponenter:

- a) Normal avkastning (svarande mot den riskfria räntan) på det investerade kapitalet.

- b) Riskpremie (eftersom investeringen i allmänhet är allt annat än riskfri).
- c) Övernormal avkastning ("rent", härstammande t ex från monopolvinster, unik marknadsställning, utnyttjande av naturresurser etc).
- d) Ersättning för tidskrävande innovation/entreprenörskap eller egentlig arbetsinsats.
- e) Tillfällig komponent som avspeglar osäkerhet i inkomsten.

Det duala inkomstskattesystemet syftar till att beskatta avkastning på besparingar lågt och reservera progressiv inkomstbeskattning för övriga inkomstslag. Därför bör den normala avkastningen (riskfria räntan) beskattas med en låg kapitalinkomstskattesats. Ersättning för vanlig arbetsinsats eller annan verksamhet i företaget ska lika klart beskattas som arbetsinkomst med en progressiv skatteskala. "Rents" kan på motsvarande sätt beskattas som arbetsinkomst; de kan vara resultatet av skattebetalarens (tidskrävande) sonderingar av att identifierat dem och om de, alternativt, är rena "windfall gains" förefaller hög beskattning bara naturlig. Återstår summan av riskpremie och den tillfälliga komponenten i inkomsten. I enlighet med Domar och Musgraves klassiska argumentation för sextio år sedan, kan beskattning ses som en försäkring av osäkra inkomster. Hög beskattning av riskpremie och den tillfälliga komponenten behöver således inte vara skadlig, närmast tvärt om.

I 3:12-reglerna tycks det därför finnas goda argument för att låta den imputerade kapitalavkastningen beräknas med en låg 'klyvningsränta' i närheten av den riskfria räntan. Den härav definierade avkastningen tolkas som vanlig kapitalavkastning och resten av inkomsten tolkas som arbetsinkomst. Rekommendationen om en låg klyvningsränta

delas av många norska ekonomer som har debatterat nivån på det som motsvarar klyvningsräntan i den norska delningsmodellen.

En låg klyvningsränta får effekter på skattebelastningen speciellt som resultat att ersättningen för entreprenörskap beskattas som arbetsinkomst. Det har som konsekvens att man uppnår skattemässig neutralitet i valet mellan att verka som löntagare eller att driva eget företag. Jag finner en sådan neutralitet naturlig, men det gör tydligen inte H-S som betraktar entreprenörskap som en särskild produktionsfaktor där utbudet är särskilt känsligt för belöningsstrukturen. Arbetsutbudet hos olika löntagare som har samma inkomst kan ju emellertid också vara olika känsligt för skatteförändringar, och likväl behandlar skattesystemet dessa löntagare på samma sätt. Det tycks riktigt, om än kanske icke effektivt, att utvidga denna likabehandling till att gälla både löntagare och egna företagare trots att deras insatser kan vara av olika karaktär.

Jag kan således inte instämma i alla synpunkter och rekommendationer i boken, men väl i deras uppmaning till att närmare studera den faktiska betydelsen av ägarskatter för aktiviteter i nya och små företag. Förhoppningsvis kommer denna stimulerande bok att kunna sätta ytterligare fart på forskningen inom området. Det är också en bok som rekommenderas till alla som är engagerade och intresserade av den pågående debatten om utformningen av regelverket kring företagsbeskattningen.

Søren Bo Nielsen

Professor vid Institut for Nationaløkonomi, Handelshøjskolen i København

Översättning från danska av Fredrik Andersson.