

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över F-skattesystemet – en översyn (SOU 2019:31)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244) och förslag till lag om ändring i socialavgiftslagen (2000:980). Det föreslås att ett godkännande för F-skatt kan tidsbegränsas, antingen om den sökande begär det eller om ansökan sker med avsikt att bedriva näringsverksamhet. Vidare föreslås Skatteverket få möjlighet att förelägga den som är godkänd för F-skatt att tillhandahålla de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för att kontrollera om förutsättningarna för att var godkänd för F-skatt föreligger. Betänkandet innehåller även bestämmelser om vem som ska prövas vid ansökan om att bli godkänd för F-skatt och för fåmansföretag föreslås det ske en utvidgad prövning. Betänkandet innehåller vidare nya grunder för återkallelse för den som inte följt ett föreläggande att fullgöra uppgiftsskyldigheten och för den som inte betalat tillbaka felaktigt utbetalt belopp vid återkrav enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete. Befintlig reglering om återkallelse för den som inte redovisar eller inte betalar sina skatter och avgifter föreslås justeras så att det dels blir två olika punkter dels att för den som inte betalt skatter eller avgifter får återkallelse ske om beloppet uppgår till ett halvt prisbasbelopp. Därutöver föreslås att bestämmelsen om när återkallelse ska ske på grund av missbruk förtydligas.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Det anges att utredningens förslag syftar till att förbättra F-skattesystemets funktionalitet, förbättra konkurrensvillkoren för företag samt förhindra skattebortfall i form av fusk och skatteundandraganden. Utredningen anges ha identifierat olika problemområden i F-skattesystemet där förändrad lagstiftning och en högre grad av automatisering kan leda till ett samhällsekonomiskt effektivare system. Vidare anges att utredningens förslag till ändrade bestämmelser bland annat syftar till att förstärka ett godkännandes allmänpreventiva effekt på skattefusk och skatteundandraganden. Utredningen bedömer att förslagen kommer leda till att skattefusk och skatteundandragande minskar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en förståelse för svårigheten att beskriva företeelser och närmare ange skattefelet. En utförligare redovisning hade dock kunnat visa på att ett ingripande är relevant och nödvändigt. Om uppgifterna framgick av delbetänkandet borde detta ha sammanfattats och återgetts i slutbetänkandets konsekvensutredning. Detta för att det ska vara möjligt att beakta den kompletta problembilden.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget bristfällig.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att till grund för förslagen ligger de redovisningar som finns i angivna kapitel i betänkandet. Vidare anges att det där redovisas, i förekommande fall, olika alternativa lösningar. Det kan exempelvis utläsas följande i betänkandet. Det finns skäl att nämna att utredningen har övervägt även andra ändringar av den utvidgade prövningen. Detta om prövningen bör utvidgas till samtliga som innehar en formell ställning i ett fåmansföretag oavsett andelsinnehav eller om det bör knytas till faktisk företrädare.

Det anges även konsekvenser av ett oförändrat regelverk. Bland annat att det i delbetänkandet konstaterats att det förekommer falskt egenföretagande på den svenska arbetsmarknaden, även om det inte varit möjligt att med någon säkerhet kvantifiera eller uppskatta omfattningen. Utredningen har också konstaterat att det förekommer att F-skattesystemet missbrukas avsiktligt, vilket bidrar till illojal konkurrens och påverkar seriösa företags konkurrenskraft. Om förslagen inte genomförs kommer de, enligt förslagsställaren, positiva effekterna att utebli. Vidare finns det på längre sikt en risk att F-skattesystemets legitimitet, uppbördseffektiviteten samt den generella viljan att göra rätt för sig försämras. Det anges att det också finns tendenser till att de företeelser utredningen har uppmärksammat ökar i omfattning och således inte kan ses som något som kommer försvinna utan åtgärd. Det framgår även att om förslagen inte genomförs finns en risk att regelverket för F-skattesystemet inte stödjer en effektiv handläggning på bästa möjliga sätt.

Regelrådet gör följande bedömning. Inledningsvis kan konstateras att den samlade redovisningen av alternativa lösningar är kortfattad. Hänvisningen till tidigare delar av betänkandet är så pass vid att det inte med enkelhet går att hitta utredningens beaktade lösningar. Om bedömningen är att det finns begränsningar i utformningen av olika lösningar eller om det finns andra anledningar till att ytterligare lösningar eller hänvisningar inte framgår i konsekvensutredningen borde detta tydligare ha angetts. Enligt Regelrådet är dock redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig men redovisningen avseende effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

I konsekvensutredningen redogörs för etableringsfriheten och fri rörlighet för tjänster. Det redogörs även för förenligheten med EU-rätten för respektive förslag. Sammantaget gör utredningen bedömningen att de föreslagna bestämmelserna inte kan anses som diskriminerande. Inte heller kan det enligt utredningens bedömning anses ge upphov till någon inskränkning som står i strid med EU-rätten.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges att med hänsyn till det övergripande syftet med ändringarna anser utredningen att ändringarna i skatteförfarandelagen bör träda i kraft så snart som möjligt. För att förslagen ska kunna genomföras krävs dock att Skatteverket får tid att förbereda vissa åtgärder och anpassa sina rutiner. Vidare förutsätter utredningen att Skatteverket, genom informationsinsatser till de som berörs av förslaget, kommer att underlätta övergången till det nya systemet. Informationsinsatserna som krävs anges dock inte vara av den art och det omfång att lagens ikraftträdande av den anledningen bör uppskjutas. Det föreslås att ändringen träder i kraft den 1 januari 2021.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande är tydlig. Det hade dock varit önskvärt om uppgifterna om behov av speciella informationsinsatser specificerats ytterligare exempelvis genom att tydliggöra vilka målgrupper som kan vara i störst behov av information. Detta har dock inte varit avgörande för bedömningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslagen kommer att påverka företag i tjänstesektorn och främst mindre företag. Någon närmare bedömning av förslagets effekter på olika branscher anges inte ha varit möjlig att göra. Utredningen gör vidare bedömningen att antalet beslut som kommer tidsbegränsas uppgår till 5 000 – 10 000 och av dessa beräknas cirka 1 000 begränsas på Skatteverkets initiativ. Totala antal ansökningar som ska handläggas kommer kvarstå oförändrat. Avseende förslaget om att förelägga bedöms antalet berörda företag inte vara möjligt att estimeras baserat på den information som utredningen fått del av. Vidare anges att Skatteverket inte har kunnat uppskatta antal förfrågningar som inte besvaras. Avseende förslaget som rör den som inte betalt tillbaka felaktigt utbetalt belopp i samband med rut- och rotarbeten anges att 90 procent av företagen betalar tillbaka ett återkrav i tid, vilket gör att den stora majoriteten av företagen inte kommer att beröras av förslaget. Det framgår även att de två största sektorerna som arbetar med rut- och rotarbeten är städtjänster och byggtjänster.

I konsekvensutredningen anges att i beräkningarna har utredningen tagit hänsyn till skattefelet för små och medelstora företag. Detta på grund av att det bara är en del av denna målgrupp som bedöms träffas av utredningens förslag. Samtidigt anges att majoriteten av företagen deklarerar och betalar in sina skatter och avgifter korrekt. Enbart de företag som inte deklarerar sina inkomster korrekt kommer således beröras då det är dessa fel som står för skattefelet.

Vidare anges att det enligt uppgifter från Skatteverket fanns cirka 90 000 företag år 2017 som var godkända för F-skatt men som inte visat någon form av livstecken från sig i vare sig inkomst- eller skattedeklaration.

Regelrådet gör följande bedömning. Uppgifterna om berörda företag är generellt sett knapphändiga och det framgår inga närmare uppgifter om berörda företag utifrån storlek.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal och bransch godtagbar men redovisningen avseende storlek bristfällig.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges att utredningen har inhämtat underlag för att närmare beräkna intäkter och kostnader för de förslag som lämnas. I vissa delar har det, enligt förslagsställaren, varit svårt att överhuvudtaget få fram underlag i fråga om ekonomiska konsekvenser och i vissa delar är siffrorna preliminära. Utifrån det underlag som utredningen fått del av från berörda myndigheter och annat tillgängligt underlag har utredningen gjort en bedömning i fråga om förslagets ekonomiska konsekvenser.

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att utredningen bedömer att förslagen sammantaget inte får några effekter på företagens administrativa börda. Enligt utredningen kommer de som ansökt eller får tidsbegränsat godkännande, och som inte bedriver verksamhet få en administrativ lättnad då de inte kommer behöva avregistrera sig. De administrativa kostnaderna beräknas minska med cirka 3 miljoner

kronor per år. Vidare anges att förslaget om uppgiftsskyldighet och en möjlighet att förelägga den som är godkänd inte medför en högre administrativ börda för den godkände än att svara på en ordinär förfrågan. Det anges också att de flesta svarar på en förfrågan idag och kommer således inte beröras av förslaget. Förslaget som rör den som inte följt föreläggande att lämna uppgift, dvs. den nya återkallelsegrunden, medför ingen administrativ börda för företagen. Detta eftersom återkallelse enligt förslaget endast aktualiseras i de situationer den godkände inte svarar på ett föreläggande.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas närmare uppgifter om hur omfattande uppgiftsskyldigheten är och hur omfattande underlag som kan komma att krävas in från företag. Redovisningen hade därför kunnat inkludera ytterligare resonemang exempelvis på vad som kan behöva lämnas in. Givet att ett obesvarat föreläggande kan resultera i en återkallelse, går det inte att utesluta att en otydlighet medför att den enskilda vill lämna in underlag i överkant för att inte riskera en återkallelse. Om bedömningen är att användandet av förfrågningar och överväganden om avregistrering/återkallelse av F-skatt nu överförs till en annan form och att arbetsbördan därmed är likartade borde det ha tydliggjorts ytterligare. Inte heller framgår hur en utvidgad prövning påverkar registreringen av ett företag och om det kommer ta längre tid. Redovisningen hade också kunnat innehålla ytterligare resonemang kopplat till om förslaget exempelvis medför att fler företag kommer avregistreras på grund av oavsiktliga fel och därmed få en ökad administrativ börda för eventuell ny registrering.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets administrativa kostnader bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges att förslaget om uppgiftsskyldighet och en möjlighet att förelägga den som är godkänd kommer att leda till bättre beslutsunderlag för Skatteverket, vilket innebär att kvaliteten på registrerade uppgifter förbättras. Även företag som behöver kontrollera att andra företag, som de har affärsrelationer med, är godkända för F-skatt anges gynnas av ett mer korrekt register. Förslaget som rör den som inte följt föreläggande att lämna uppgift, dvs. den nya återkallelsegrunden, anges inte få några konsekvenser vad avser att starta, driva eller utveckla företag.

Avseende förslaget om en utvidgad prövning i vissa fall anges att förslaget innebär att kraven på skötsamhet vad gäller att betala skatter och avgifter höjs. Det anges även gälla i koppling till brister i betalning av skatter och avgifter. Det anges att den totala skatteskulden hos Kronofogdemyndigheten för fysiska personer som bedriver näringsverksamhet med godkännande för F-skatt i dagsläget uppgår till cirka 530 miljoner kronor och för juridiska personer cirka 560 miljoner kronor. Det framgår vidare att Skatteverket år 2017 vägrade utbetalningar om cirka 0,6 miljarder kronor kopplat till rot- och rutarbeten. Samma år beslutade Skatteverket om återbetalning av utbetalda medel i 4676 fall till ett sammanlagt belopp om cirka 55 miljoner kronor. Av dessa var det 288 återkrav som inte betalades.

Det anges även att någon närmare beräkning av de offentligfinansiella intäkter som utredningens förslag medför i termer av ett minskat skattefel inte är möjlig att göra, främst med hänsyn till att skattefelet i sig är svårt att uppskatta. Effekterna av ett godkännande kan inte heller isoleras till ett inkomstslag utan är direkt eller indirekt kopplat till flera inkomstslag och socialavgifter. Utredningen gör dock bedömningen att förslagen kommer att bidra till en minskning av skattefelet såväl på kort som lång sikt.

Regelrådet gör följande bedömning. Regelrådet anser att redovisningen av förslagets effekter ur ett företagsperspektiv är otillräcklig. Det saknas dessutom redovisning om förslaget exempelvis medför en minskad risk för förseningsavgifter givet den tidsbegränsade registreringen eller om förslaget medför

mer betydande konsekvenser vid oavsiktliga fel jämfört med gällande krav. Det saknas också uppgifter om hur förslaget på utvidgad prövning kan påverka viljan eller möjligheten att starta företag.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets andra kostnader och påverkan på företagens verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att förslagen leder till ett flexiblarare förfarande vid ansökan om att bli godkänd för F-skatt. Förslagen minskar möjligheterna att missbruka F-skattesystemet genom att förutsättningarna för att motverka att företag skaffar sig konkurrensfördelar genom att kringgå skyddsregler för arbetstagare eller skatterättsliga regelverk, förbättras. Bedömningen är att förslagen således stärker företagets konkurrenskraft och skapar bättre och mer rättvisa spelregler för företagandet. Vidare anges att små och medelstora företag ofta har svårare än stora företag att hantera förändringar i skatter och avgifter och ökade administrativa kostnader.

Förslaget om en utvidgad prövning i vissa fall anges på sikt stärka företagets konkurrenskraft och skapa bättre och mer rättvisa spelregler för företagandet. Det anges motverka att personer som avsiktligt undanhåller skatt och avgifter kringgår systemet och godkänns för F-skatt utan att uppfylla förutsättningarna. Avseende förslaget som rör den som inte betalt tillbaka felaktigt utbetalt belopp i samband med rut- och rotarbeten anges att det motverkar missbruk av systemet vilket på sikt leder till bättre och mer rättvisa spelregler för företagandet. Förslagen leder också till en mer likartad behandling mellan personer som inte sköter sina betalningar av skatter och de personer som inte sköter återbetalningar av felaktiga utbetalningar vid rut- och rotarbeten. Vidare anges att genom att personer som avsiktligt undanhåller skatt och avgifter inte kan godkännas för F-skatt inom karenstiden stärker detta på sikt företagets konkurrenskraft och skapar bättre och mer rättvisa spelregler för företagandet.

Avseende förslag som motverkar att de som inte bedriver näringsverksamhet ändå är godkända för F-skatt anges följande. Utgångspunkten är att endast de som uppfyller förutsättningar ska vara godkända för F-skatt. Det medför att Skatteverket får ett bättre underlag att bedöma vilka som uppfyller kraven för att vara godkända för F-skatt och vilka som inte gör det. Det anges vidare att om beskattningen endast bygger på skattebetalarens egenrapportering så är risken för fel större än för de som har A-skatt. Därmed minskar risken att en felaktig registrering indirekt leder till skattebortfall då ett godkännande för F-skatt innebär en större grad av egenrapportering vilket är svårare för Skatteverket att kontrollera. Även om skattesatserna är desamma och skillnaderna i de sociala avgifternas storlek små så innebär ordningen att det finns en större risk att skatteintäkterna och avgiftsunderlaget blir mindre än dessa annars hade blivit. Skatteverket får tillgång till ett bättre underlag genom att en tredje part får ansvar för redovisning och rapportering av skatter och avgifter. Genom att säkerställa att enbart de som bedriver näringsverksamhet ges förtroendet att rapportera in sina egna skatter och avgifter förbättras Skatteverkets möjligheter att fastställa korrekt skatt. Detta medför i sin tur att skattefelet minskar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas en närmare redovisning av om förslaget medför höjda inträdesbarriärer som företagare. Redovisningen hade också kunnat belysa ytterligare hur hanteringen förändras i praktiken detta eftersom förändrade regler och/eller hantering kan medföra en större börda för de förhållandevis mindre och nya företagen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att förslagen som möjliggör en automatisering medför en effektivare handläggning från Skatteverket. Detta anges innebära kortare väntetid för personer som ansöker om ett godkännande för F-skatt. Enligt uppskattningar från Skatteverket skulle en automatisering av ett ärende leda till att väntetiden kortas från 8,5 dagar i genomsnitt till bara några minuter innan ett ärende är redo för handläggning. Dessutom anges att handläggningstiden skulle kortas med två dagar om riskvärderingen automatiseras. Detta leder till att företag som ansöker om att bli godkända för F-skatt kommer kunna komma igång med sin verksamhet snabbare.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är positivt att påverkan på handlägningsprocesserna belyses ur ett företagsperspektiv.

Regelrådet finner redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Det anges att majoriteten av företagen deklarerar och betalar in sina skatter och avgifter korrekt. Enbart de företag som inte deklarerar sina inkomster korrekt kommer således beröras då det är dessa fel som utgör skattefelet. Det är därför bara en del av små och medelstora företag som bedöms träffas av utredningens förslag

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att små företag kommer påverkas. Det går dock inte att med enkelhet hitta någon redovisning om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Om bedömningen är att det inte finns något sådant behov borde det, enligt Regelrådet, ha angetts och motiverats i konsekvensutredningen.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning bristfällig.

Sammantagen bedömning

Redovisningen brister på flertalet punkter. Detta inkluderar bland annat uppgifterna om alternativa lösningar, påverkan på berörda företags kostnader och verksamhet samt konkurrensförhållanden. Sammantaget anser Regelrådet att konsekvenserna för företag inte framgår i tillräcklig utsträckning vilket även har varit avgörande för den sammantagna bedömningen.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 16 oktober 2019.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Hanna Björknäs, Yvonne von Friedrichs, Claes Norberg och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande