

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 Enklare skatteregler för enskilda näringsidkare (SOU 2020:50)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i inkomstskattelagen (1999:1229) och förslag till lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244). Dessa förslag till ändrad lagstiftning är utredningens huvudförslag. Utredningen föreslår också ett alternativt förslag, som innebär (delvis annorlunda) ändringar i inkomstskattelagen (1999:1229).

I sak anges *huvudförslaget* innebära följande. Expansionsfonden avskaffas och ersätts med en utökad möjlighet att göra avsättning till periodiseringsfond. Andelen av årets resultat som får sättas av till periodiseringsfond ökas från dagens 30 procent till 40 procent, samtidigt som tiden som avsättningarna får behållas förlängs från dagens sex år till tio år. Tidigare gjorda avsättningar till expansionsfond föreslås enligt en övergångsbestämmelse återföras med minst en tiondel per år under tio år. Återföringen görs före avsättning till periodiseringsfond och räntefördelning, och anges därmed såväl kunna räntefördelas som sättas av till den utökade periodiseringsfonden. Ordningen för resultatberäkningen och företagssparande föreslås ändras. Räntefördelningen flyttas så att den görs efter avsättning och återföring av periodiseringsfond. Belopp som återförs från periodiseringsfond (och expansionsfond under avvecklingsperioden) kan genom förslaget räntefördelas, vilket innebär att det beskattas som kapitalinkomst i stället för inkomst av näringsverksamhet. Återföringen av periodiseringsfond flyttas så att den görs efter årets avsättning, i stället för före avsättningen. Nya avsättningar kan därigenom inte längre göras på återförda belopp. Vidare anges huvudförslaget innebära att beräkningen av kapitalunderlaget för räntefördelning förändras och förenklas på flera sätt. Värderingstidpunkten för tillgångar och skulder flyttas från värdena vid årets ingång till värdena vid årets utgång. Periodiseringsfond, ersättningsfond, den obeskattade delen av expansionsfond och skattedelen (hälften) av skogskonto, skogsskadekonto och upphovsmannakonto ska inte längre räknas av från kapitalunderlaget. Ränteuppräkningsbelopp sänks till statslåneräntan. Övergångspost och särskild post slopas. Gränsen på 50 000 kronor i kapitalunderlag för när positiv räntefördelning får göras slopas och negativ räntefördelning slopas.

Det *alternativa förslaget* anges i sak innebära mindre långtgående förenklingar. Expansionsfonden och periodiseringsfonden behåller sin nuvarande utformning. I likhet med huvudförslaget ändras ordningen för resultatberäkningen och företagssparande genom att räntefördelningen flyttas sist och att avsättning till periodiseringsfond ska göras före återföring av sådan fond. Kapitalunderlaget för räntefördelning och expansionsfond förenklas på samma sätt som i huvudförslaget, med undantag för att särskild post

behålls. Negativ räntefördelning behålls men tillämpningsgränsen justeras för den allmänna inkomstutvecklingen som skett sedan reglerna infördes, vilket medför en sänkning från dagens -50 000 kronor till -100 000 kronor¹.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I konsekvensutredningen anges att syftet med förslagen är att göra det mindre komplicerat att starta och driva enskild näringsverksamhet och samtidigt underlätta för den skattskyldige att göra rätt och undvika oavsiktliga fel. Anledningen till att utredningen lämnar två alternativa förslag anges vara en vilja att lämna ett förslag som innebär kraftiga förenklingar. För att åstadkomma sådana förenklingar anges det krävas relativt stora förändringar av den nuvarande beskattningsmodellen för enskilda näringsidkare, vilket också får till följd att neutraliteten i beskattningen av olika företagsformer förändras. Samtidigt vill utredningen att det ska finnas ett förslag att utgå ifrån även i det fall regeringen inte är beredd att göra stora förändringar. Därför lämnas det alternativa förslagspaketet, som innebär mer begränsade förenklingar inom ramen för nuvarande ordning.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges övergripande information om de två alternativa förslag som utredaren lämnar. I betänkandets femte och sjätte kapitel anges mer utförlig och specifik information om förslagen. I betänkandets femte kapitel finns också beskrivningar av hur utredarens huvudförslag hade kunnat utformas på olika sätt mer i detalj.

I avsnitt 5.11 om ikraftträdande och övergångsregler för huvudförslaget redogörs för olika sätt som den föreslagna avvecklingen av expansionsfonden skulle kunna hanteras. Således anges att en tidigare utredning, Skatteförenklingsutredningen, föreslog att befintliga expansionsfonder skulle omvandlas till den av utredningen föreslagna nya företagsfonden. För att undvika återbetalning av expansionsfondsskatt skulle endast 60 procent av expansionsfonden omvandlas. Om 60 procent av expansionsfonden togs upp i inkomstslaget näringsverksamhet skulle det motsvara den samlade skatteeffekt som det skulle innebära att ta upp hela expansionsfonden i inkomstslaget näringsverksamhet och få återbetalning av den betalade expansionsfondsskatten. Det anges att den nu remitterade utredningen föreslår att expansionsfonden ska ersättas med en förstärkt möjlighet till avsättning till periodiseringsfond. Till skillnad mot den av Skatteförenklingsutredningen föreslagna företagsfonden anges periodiseringsfondsavsättningar inte vara eviga utan ska återföras senast det tionde beskattningsåret efter avsättningen. Att omvandla en del av expansionsfonden till en stor periodiseringsfond för införandeåret anges kunna skjuta upp effekterna av upplösningen, men mildrar dem inte. Den likviditetsmässiga påfrestningen på företaget anges bli lika stor när periodiseringsfonden ska återföras. Utredningen anser därför att Skatteförenklingsutredningens modell inte bör användas som övergångsregler för dess förslag.

En annan modell som utredaren har övervägt anges vara att låta befintliga expansionsfonder leva kvar och återföras enligt det i dag gällande regelverket. Det anges att detta skulle innebära att de antingen återförs frivilligt av näringsidkaren eller när kapitalunderlaget minskar. Några nya avsättningar till

¹ Detta innebär att ett underskott beräknat enligt gällande bestämmelser måste vara 100000 kr eller mer, i stället för 50000 kr eller mer, för att det ska vara obligatoriskt för företaget att göra en räntefördelning.

expansionsfond kan emellertid inte göras efter ikraftträdandet. En sådan modell anges vara tilltalande av flera skäl. Förutsättningarna för befintliga expansionsfonder ändras inte vilket stärker förslaget legitimitet, ökar förutsebarheten för de enskilda näringsidkarna och bör medföra att den kritik mot retroaktiv lagstiftning som brukar följa på övergångsregler av detta slag uteblir. Å andra sidan har modellen också enligt förslagsställarens uppfattning flera allvarliga brister. En uppenbar nackdel anges vara att det skulle innebära att många enskilda näringsidkare kommer att behöva hantera två parallella regelsystem för avsättningar under en lång period. Befintliga expansionsfonder kan i princip behållas under hur lång tid som helst, vilket anges riskera att medföra att de med förslaget åsyftade förenklingsåtgärderna inte kommer att fullt ut realiseras förrän långt efter ikraftträdandet. Mot bakgrund av att syftet med utredningen främst är att förenkla regelverket anser förslagsställaren att befintliga expansionsfonder inte bör tillåtas leva kvar tillsammans med nuvarande regelverk.

När det gäller effekter om ingen reglering kommer till stånd anges följande i konsekvensutredningen. Genom att minska komplexiteten i systemet minskar företagens regelbörda och kostnader för att sätta sig in i och följa reglerna. Detta anges medföra en kraftig minskning av företagens administrativa kostnader. Om förslagen inte genomförs kommer komplexiteten att kvarstå.

Som en del av informationsinhämtningen vid framtagandet av detta yttrande har Regelrådet också tagit del av en artikel som skrivits av några av de experter som ingått i utredningen, som företrädare för olika delar av näringslivet². I denna artikel anges bland annat att expansionsfonden fyller ett behov för långsiktiga investeringar och mot denna bakgrund har de förordat att den borde behållas. Vidare anges ett flertal exempel på andra möjliga förenklingsförslag, utöver de som utredaren lämnat, som anges ha analyserats i andra sammanhang och borde ha kunnat tas med. Experterna framhåller också att gruppen enskilda näringsidkare är mycket heterogen och att det finns risker med att lämna förslag baserade på genomsnittliga förutsättningar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns tillräcklig information om vad förslagsställaren bedömer blir effekten av om ingen reglering kommer till stånd. När det gäller alternativa lösningar finns det för det första två utvecklade alternativa förslag, vilket i sig innebär att alternativa lösningar har övervägts och beskrivits. För det andra finns, som har refererats, också beskrivningar av hur olika delar av huvudförslaget skulle kunna genomföras, vilket är ett exempel på en beskrivning av möjliga alternativa lösningar på mer detaljerad nivå. Regelrådet noterar att det kan vara en förenklingsåtgärd att hävda att effekten i likviditet blir densamma oavsett när den inträffar eftersom en senare tidpunkt för betalning av en kostnad i princip bör medföra bättre möjligheter till planering av kommande utbetalningar. En senare betalning av en viss kostnad bör därutöver också kunna medföra ränteintäkter. Det resonemang som förts om alternativa sätt att utforma övergångsregler skulle således ha kunnat vara mer utvecklat och tydligt. Det är inte möjligt för Regelrådet att tydligt se i vilken mån som utredaren har beaktat den funktion för långsiktiga investeringar som de ovan nämnda experterna anser att expansionsfonden har, vid sin utformning av huvudförslaget. Det finns information om att utredaren har uppfattningen att fonden idag i vart fall delvis används för andra syften (såsom pensionssparande) men det är inte tydligt om förslagsställarens bedömning är att fonden inte alls används för långsiktig investering idag. Det är inte heller tydligt om förslagsställaren har övervägt om något annat instrument skulle kunna fylla syftet sparande för långsiktig investering bättre. Det kan noteras att en bibehållen expansionsfond ingår i det alternativa förslaget som utredaren presenterar men såvitt Regelrådet kan se har likväl inte den aktuella expansionsfondens möjliga funktion för långsiktig investering behandlats tydligt. Det hade varit önskvärt med större tydlighet i detta avseende. Regelrådet kan inte avgöra i vilken utsträckning som de ytterligare förenklingsförslag som experterna har angett i sin artikel hade varit relevanta. Däremot kan Regelrådet konstatera att de synpunkter som experterna framför indikerar att analysen av alternativa

² Den aktuella artikeln återfinns i Skattenytt, nr 10 år 2020.

lösningar hade kunnat göras mer utförlig och det hade funnits ett värde med att göra en sådan utökad analys. Regelrådet finner mot denna bakgrund att beskrivningen av alternativa lösningar kunde och borde ha utvecklats och förtydligats, även om den redan i sitt befintliga skick innehåller värdefull information.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar bristfällig.

Regelrådet finner redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det anges i konsekvensutredningen att den som är skattskyldig för enskild näringsverksamhet i Sverige ska tillämpa de föreslagna reglerna. De anges gälla för såväl obegränsat som begränsat skattskyldiga. Det anges inte finnas några inslag av direkt eller indirekt diskriminering eller hinder för någon att utöva de av EU-rätten garanterade fri- och rättigheterna. Bedömningen anges mot denna bakgrund vara att de lämnade förslagen är förenliga med EU-rätten i alla delar.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är värdefullt att den bedömning som förslagsställaren gör förklaras på ett kortfattat men förhållandevis tydligt sätt.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I konsekvensutredningen anges att med hänsyn till sedvanlig remisstid och normal beredning av förslagen inom Regeringskansliet bedömer förslagsställaren att tidigast möjliga ikraftträdandedatum är den 1 januari 2022. I betänkandets femte kapitel finns ett mer utförligt resonemang avseende övergångsregler. Det anges att när de föreslagna lagändringarna träder i kraft finns det i vissa avseenden behov av övergångsregler. Det gäller i första hand för de expansionsfonder som finns kvar i systemet. Det anges att utredningen har övervägt flera olika alternativ till hur befintliga fonder ska hanteras. Beskrivning i detta avseende har refererats ovan. När det gäller den lösning som förslagsställaren förordar anges följande. Förslaget innebär att de expansionsfonder som finns vid ikraftträdandet ska återföras till beskattning successivt med minst en tiondel per år under 10 år. Minsta återföringsbelopp bestäms med hänsyn till fondens storlek när de nya reglerna börjar tillämpas. Återföringen av befintliga fonder bör ses som en skattemässig justering som görs före årets avsättning till periodiseringsfond och räntefördelning. Därmed anges effekterna av återföringen kunna mildras genom att det återförda beloppet kan sättas av till periodiseringsfond eller räntefördelas, om näringsidkaren så önskar. Den enskilda näringsidkaren blir också tillgodoförd motsvarande del av den tidigare betalade expansionsfondsskatten. Ett räkneexempel redovisas för att förtydliga hur modellen avses fungera³.

När det gäller informationsinsatser finns viss information i konsekvensutredningen i beskrivningen av konsekvenser för Skatteverket⁴. Där anges följande. Initiala kostnadsökningar som utredningen bedömt uppstår för verket beror på merkostnader för anpassningar av system, blanketter och broschyrer samt kostnader för interna informationsinsatser och uppdatering av extern hemsida. Samtalen till Skatteverkets serviceverksamhet (skatteupplysningen) bedöms av utredningen öka med ungefär 20

³ Se sid 160 – 161 i betänkandet.

⁴ Se sid 227 i betänkandet.

procent under deklarationsperioden det år reglerna införs. Huvuddelen av kostnaderna anges avse interna utbildningar och kostnader för ett ökat antal samtal till skatteupplysningen.

Regelrådet gör följande bedömning. De överväganden som gjorts när det gäller valet av tidpunkt för ikraftträdande och övergångsregler har redovisats tydligt. Inte minst värdefullt är att det tydligt framgår att och på vilket sätt som konsekvenserna för berörda företag har övervägts vid utformningen av övergångsregler. Det går att sluta sig till att utredningen bedömer att Skatteverket kommer att behöva stå till tjänst med viss ytterligare information till följd av förslaget. Beskrivningen av behovet av speciella informationsinsatser hade med fördel kunnat vara något tydligare men är tillräcklig i sitt befintliga skick.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det anges i konsekvensutredningen att de berörda företagen analyseras med avseende på aspekter som storlek och bransch i betänkandets fjärde kapitel. I det fjärde kapitlet anges att de flesta uppgifter i kapitlet är hämtade ur företags- och individdatabasen FRIDA⁵ och avser åren 2011–2017. Utredaren använder data för en längre tidsperiod eftersom många enskilda näringsidkare som använder reglerna för periodiseringsfond, expansionsfond och räntefördelning inte gör avsättningar eller återföringar varje år. Därför studeras både hur många som använder reglerna ett visst år och hur ofta de näringsidkare som använder dessa regler gör avsättningar eller återföringar. I en tabell visas antal blanketter (näringsbilagor) inlämnade av enskilda under åren 2011- 2017 näringsidkare och delägare i handelsbolag. Antalet blanketter avseende enskilda näringsidkare ligger på ungefär samma nivå under hela perioden, omkring 800000, medan blanketter avseende delägare i handelsbolag har minskat från omkring 150000 till omkring 115000⁶.

I Tabell 4.2 visas branschfördelningen bland företagen i databasen FRIDA för 2017. I tabellen visar dels antalet deklarerationer där en viss SNI-kod finns angiven, dels en uppskattning av det totala antalet företag per bransch. Branschuppgifterna i FRIDA anges vara osäkra, och drygt 20 procent av NE-bilagorna saknar uppgift om bransch. För NEA saknas helt branschuppgifter⁷. Andelen företag utan branschuppgifter är så stor att det inte anges vara meningsfullt att relatera antalet företag i en viss bransch till andelar av det totala antalet deklarerationsbilagor. Antalet företag totalt sett uppskattas därför genom att branschfördelningen inom gruppen med okänd bransch antas följa samma fördelning som gruppen med känd bransch, dvs. felet antas vara lika stort inom alla branscher. Blankett NEA används av företagare som vill redovisa olika verksamheter åtskilda. Företagen som deklarerat på blankett NEA antas till övervägande del utgöras av skogsägare, och i tabellen har samtliga verksamheter som redovisas på NEA-blanketten räknats som skogsbruk. Tabellen visar att verksamheter som har fastigheter som bas (jord- och skogsbruk eller fastighetsverksamhet) sammantaget utgör ungefär hälften av företagen som bedrivs i form av enskild näringsverksamhet. Den andra hälften består av mindre verksamheter inom olika typer av tjänstenärings (företagstjänster, handel, kulturella yrkesutövare) samt företag inom bygg- och transportbranschen. Jord- och skogsbruk anges sammantaget utgöra drygt 40 procent av företagen som bedrivs som enskild näringsverksamhet. Detta anges motsvara ungefär 120000 företag med huvudsaklig verksamhet inom jordbruk och ungefär 220000 företag med huvudsaklig verksamhet inom skogsbruk, eller sammantaget cirka 340000 företag. Att andelen företag inom jord- och skogsbruk är högre i FRIDA än i RAMS⁸ anges bero på att det är få

⁵ FRIDA är en mikrobaserad databas för olika företagsformer som byggts upp av SCB.

⁶ Se Tabell 4.1, sid 59 i betänkandet för fullständig beskrivning.

⁷ Uppgifter ur deklarerationsbilagorna för företaget har hämtats från blanketter som benämns NE, NEA och N3A.

⁸ RAMS är förkortning för registerbaserad arbetsmarknadsstatistik, och avser uppgifter som tas fram av SCB.

näringsidkare som har skogsföretaget som sin huvudsakliga sysselsättning. Även andelen passiv näringsverksamhet är högst bland företagare verksamma inom skogsbruk. Bland enskilda näringsidkare med huvudsaklig verksamhet inom skogsbruk bedrev 36 procent passiv näringsverksamhet, vilket kan jämföras med 20 procent för hela kollektivet.

Det anges också att de flesta företag som bedrivs som enskild näringsverksamhet är små och de allra flesta, 97 procent, har inga anställda. Även det bokförda resultatet av verksamheten anges i regel vara lågt. Det anges att ungefär två tredjedelar av de enskilda näringsidkarna hade ett bokfört resultat i intervallet ± 50000 kronor år 2017.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns visserligen osäkerheter när det gäller exakt antal enskilda näringsidkare det finns men det är möjligt att bilda sig en ungefärlig uppfattning. Det framgår också vilka förutsättningar som gäller för de uppgifter som lämnas och vilka osäkerheter som finns. Detsamma kan konstateras avseende uppgifterna om branschtillhörighet. Det är tydligt utifrån beskrivningen att enskilda näringsidkare som regel är små företag såväl om man bedömer utifrån antal anställda som bokfört resultat.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I konsekvensutredningen anges att totalt sett är ungefär 925000 individer berörda av förslagen, varav 810000 är enskilda näringsidkare och 115000 är fysiska personer som är delägare i handelsbolag. De administrativa kostnaderna anges minska för samtliga dessa företag eftersom beräkningarna av de olika kapitalunderlagen enligt utredningens förslag förenklas eller slopas. Det anges att beräkningarna av hur förslagen påverkar företagens administrativa kostnader är gjorda med Tillväxtverkets regelräknare och databasen MALIN, som används för att beräkna tidsåtgången för olika moment i deklarationen. Förslagen anges minska mängden uppgifter som behöver tas fram och anges i deklarationen. Som underlag för vilka uppgifter som behöver tas fram, och därmed för den uppskattade tidsåtgången för att fylla i deklarationen, används uppgifterna avseende blankett N3A. Dessa uppgifter bedömer förslagsställaren vara mest representativa för att beräkna den administrativa bördan av beräkningen av kapitalunderlagen för räntefördelning och expansionsfond. Tiden för att göra båda beräkningarna anges i MALIN till 20 minuter, vilket motsvarar 57 procent av den administrativa bördan av att fylla i hela N3A-blanketten. De arbetsuppgifter som handlar om att ta fram, sammanställa och beräkna underlag i deklarationen utförs enligt MALIN av ekonomihandläggare med en genomsnittlig timlön på 266 kronor. De arbetsuppgifter som handlar om rådgivning kring hur det framräknade resultatet bör disponeras antas utföras av skatterådgivare med en genomsnittlig timlön på 500 kronor. Detta motsvarar en kostnad per minut på 4,43 kronor för en ekonomihandläggare respektive 8,33 kronor för en skatterådgivare. Förslagsställaren anger vidare att eftersom negativ räntefördelning är tvingande måste i princip alla näringsidkare beräkna kapitalunderlaget för räntefördelning för att avgöra om negativ räntefördelning ska göras eller inte. Negativ räntefördelning kan därför enligt utredaren anses vara den mest administrativt betungande delen av systemet. Genom förslaget att slopa reglerna om negativ räntefördelning försvinner det tvingande inslaget i regelverket, och beräkningen behöver därefter bara göras av de näringsidkare som har för avsikt att göra positiv räntefördelning eller som vill spara ett fördelningsbelopp till kommande beskattningsår. Ungefär 390000 näringsidkare anger ett positivt kapitalunderlag i deklarationen för 2017, varav 330 000 enskilda näringsidkare och 60000 delägare i handelsbolag. Av dessa gör ungefär 85 000 näringsidkare positiv räntefördelning, varav 77000 är enskilda näringsidkare och 8000 är delägare i handelsbolag. Huvudförslaget innebär därmed att antalet

personer som behöver beräkna kapitalunderlaget för räntefördelning minskar, från samtliga 925000 till de 390000 näringsidkare som beräknar ett positivt kapitalunderlag. För dessa anges det däremot inte vara obligatoriskt att beräkna kapitalunderlaget. Ungefär 384 000 företagare beräknar kapitalunderlag för expensionsfond, varav 320000 enskilda näringsidkare och 64 000 delägare i handelsbolag. I huvudförslaget behöver underlaget inte längre beräknas eftersom expensionsfonden slopas. I det alternativa förslaget finns både reglerna om expensionsfond och negativ räntefördelning kvar och antalet företagare som behöver göra beräkningarna är oförändrat. Däremot förenklas beräkningarna.

Kapitalunderlagen för räntefördelning och expensionsfond anges innehålla ungefär samma uppgifter. Genom förslaget synkroniseras uppgifterna så att tillgångar och skulder värderas vid samma tidpunkt i båda underlagen. Totalt finns det 14 olika justeringsposter vid beräkningen av kapitalunderlaget för räntefördelning (om alla skatter som punktas i 33 kap. 10 § inkomstskattelagen (1999:1229) räknas som en post). Det finns även en alternativ värderingsregel för fastigheter. Övergångspost och särskild post slopas i huvudförslaget, samtidigt som periodiseringsfonder, ersättningsfonder, den obeskattade delen av expensionsfonden och skattedelen (hälften) av skogskonto, skogsskadekonto och upphovsmannakonto inte längre ska räknas av. Sparat fördelningsbelopp ska enligt förslaget inte längre ingå i kapitalunderlaget utan räknas upp med statslåneräntan. Uppgiften behöver därför fortfarande beräknas och multipliceras med en ränta. I dag behöver därmed 16 olika poster tas fram eller beräknas (eget kapital vid två tillfällen, 14 justeringsposter och en alternativ värdering). Med förslaget behöver 8 poster beräknas (eget kapital vid ett tillfälle, 5 justeringsposter och en alternativ värdering). Förslaget halverar därmed antalet uppgifter som behöver tas fram eller beräknas. Utifrån detta bedöms tidsåtgången för att göra beräkningen halveras, från 20 till 10 minuter. De näringsidkare som använder expensionsfond antas ta hjälp av rådgivare för att besluta om hur årets resultat ska disponeras och för att avgöra hur tidigare avsättningar till expensionsfond ska hanteras. Den del av rådgivningen som avser expensionsfonden antas ta 5 minuter och utföras av en skatterådgivare. Den administrativa kostnaden för att ersätta expensionsfonden med en förstärkt periodiseringsfond består därför dels av en minskad administrativ kostnad för att ta fram uppgifter, dels av en minskad tidsåtgång för att besluta om dispositionen av årets resultat. De administrativa kostnaderna beräknas minska med sammanlagt 70,6 miljoner kronor till följd av huvudförslaget. Bland delägare i handelsbolag motsvarar minskningen ungefär en fjärdedel av den administrativa kostnaden för att fylla i blankett N3A. För enskilda näringsidkare kan en andel inte beräknas eftersom kostnaden för att beräkna kapitalunderlaget för räntefördelning är satt till noll i MALIN-databasen. Det anges att minskningen i kostnad emellertid kan antas vara av samma storleksordning som bland delägare i handelsbolag eftersom beräkningen går till på motsvarande sätt och andelen som beräknar kapitalunderlagen är av samma storleksordning i båda grupperna. I det alternativa förslaget minskar inte antalet personer som behöver göra beräkningarna eftersom såväl expensionsfonden som den negativa räntefördelningen finns kvar. Där förenklas endast beräkningen av kapitalunderlagen. Effekten beräknas vara en minskning av den administrativa kostnaden med 41 miljoner kronor.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan noteras att de uppgifter som finns i MALIN-databasen togs fram för en tid sedan vilket medför att det kan ha skett förändringar i förutsättningarna som påverkar hur riktiga de är. Det är, såvitt Regelrådet kan förstå, i och för sig inget som uppenbart talar för att uppgifter om tidsåtgång för en viss administrativ åtgärd måste vara inaktuell. Det är inte helt tydligt utifrån förslagsställarens beskrivning om de belopp för lönekostnader som anges också är hämtade direkt från de äldre uppgifter som finns i MALIN-databasen eller om de har aktualiserats. Det faktum att förslagsställaren nämner att det nyare kalkylverktyget Regelräknaren har använts talar såvitt Regelrådet kan förstå för att en uppdatering av lönekostnaderna har gjorts. Under förutsättning att detta är riktigt, medför det att uppskattningen av förändringar i administrativa kostnader med större sannolikhet stämmer. Det hade emellertid varit önskvärt om utredaren tydligare hade beskrivit lönekostnadernas

aktualitet. Befintlig beskrivning kan emellertid anses tillräcklig, även om förtydligande hade varit önskvärt.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen att förslagen inte påverkar företagets verksamhet i övrigt och bedöms därför inte medföra att företagen behöver genomföra förändringar i verksamheten, eller påverka företagets kostnader på något annat sätt.

Vidare anges att förslagets syfte är att förenkla skattereglerna, men de påverkar också företagets beskattning i vissa fall. Detta beskrivs genom exempelberäkningar avseende fyra stiliserade typföretag: ett skogsföretag, ett fastighetsföretag, ett byggföretag och ett serviceföretag. Det anges att exemplen inte bygger på verkliga företag utan på genomsnitt för företag i fyra branscher där enskild näringsverksamhet är vanligt förekommande och där företagarna i stor utsträckning använder de delar av regelverket som förändras. Typföretagarna anges emellertid inte vara representativa för berörda företagare i allmänhet.

Skogsföretaget anges äga en skogsfastighet och ha ojämna intäkter. Ett normalt år har skogsägaren ett skattemässigt underskott på 20000 kronor. Skogsföretaget antas sedan tidigare ha en expansionsfond som uppgår till 50 000 kronor. Skogsfastigheten har ett skattemässigt värde på 1 miljon kronor och skulder på 500000 kronor. Positiv räntefördelning kan inte användas eftersom resultatet före räntefördelning är negativt, och skogsägaren sparar därför fördelningsbelopp varje år. Genom förslagen räknas sparade fördelningsbelopp upp med en lägre ränta. Expansionsfonden ska återföras med minst en tiondel per år, dvs. med minst 5000 kronor. Genom återföring av 5 000 kronor ökar det negativa resultatet till -15000 kronor. Om hela fonden återförs direkt uppgår resultatet till 30000 kronor, vilket genom förslaget kan räntefördelas. Kapitalunderlaget är stort nog att möjliggöra räntefördelning av hela beloppet.

Fastighetsföretaget anges äga en hyresfastighet med ett skattemässigt värde på 5 miljoner kronor och har skulder på fastigheten på 6 miljoner kronor. Företagaren har ett negativt kapitalunderlag på 1 miljon kronor och gör i utgångsläget negativ räntefördelning med ungefär 25000 kronor per år. Genom huvudförslaget upphör reglerna för negativ räntefördelning att gälla. I det alternativa förslaget ska negativ räntefördelning fortsatt göras eftersom det negativa kapitalunderlaget understiger -100000 kr.

Företagaren anges äga maskiner och inventarier med ett skattemässigt värde på 800000 kronor och har skulder på 500000 kronor. Kapitalunderlaget för räntefördelning uppgår till 300000 kronor. Bokfört resultat uppgår till 475000 kronor. Företagaren väljer i utgångsläget att räntefördela 25000 kronor, sätta av 80000 kronor till periodiseringsfond och 150000 kronor till expansionsfond. Avsättning till periodiseringsfond och expansionsfond utgör sammantaget 51 procent av resultatet före avsättning till periodiseringsfond. Inkomst av aktiv näringsverksamhet uppgår till 220000 kronor. Genom förslaget anges 40 procent av resultatet, 180000 kronor, kunna sättas av till den förstärkta periodiseringsfonden. Av de 150000 kronor som tidigare sattes av till expansionsfond anges 50000 kr inte kunna sättas av i periodiseringsfonden. Hela beloppet kan i stället räntefördelas eller tas ut som inkomst av näringsverksamhet.

Serviceföretagaren anges exempelvis kunna driva en frisersalong, en mindre butik eller en restaurang. Verksamheten har tillgångar på 100 000 kronor och skulder på 80 000 kronor. Kapitalunderlaget för räntefördelning uppgår till 20000 kronor, och positiv räntefördelning får i utgångsläget inte göras

eftersom underlaget understiger 50000 kronor. Näringsidkaren har ett bokfört resultat på 300000 kronor. Av detta sätts 80000 kronor av till periodiseringsfond och 220000 kronor tas ut som inkomst av aktiv näringsverksamhet. Serviceföretaget får genom förslagen möjlighet att använda positiv räntefördelning, med ett kapitalunderlag för räntefördelning på 20000 kronor. Marginalskatten på inkomst av näringsverksamhet anges emellertid vara lägre än i kapital, och räntefördelningen medför därför ingen skattesänkning jämfört med att ta upp inkomsten i inkomstlaget näringsverksamhet. Företagaren kan välja att öka avsättningen till periodiseringsfond till 40 procent av resultatet.

I betänkandets avsnitt 5.10⁹ visas i ytterligare exempelberäkningar hur samma typföretag bedöms påverkas av den förändrade beräkningen av kapitalunderlaget för räntefördelning.

I den tidigare refererade artikeln, skriven av experter i utredningen, anges delvis annorlunda bedömningar av förslagets konsekvenser. Det anges att enligt experternas erfarenhet är en avsättningsmöjlighet som endast uppgår till 40 procent av resultatet alltför låg, den innebär att minst 60 procent av företagets inkomst måste slutbeskattas. Det anges att inte minst dagens situation med Coronapandemin understryker vikten av att kunna bygga upp reserver inom företaget. Medges företagssparande med maximalt 40 procent av inkomsten kan företagare, enligt experterna, tvingas göra investeringar med medel som beskattas som om dessa avsåg privat konsumtion. Experterna framhåller avslutningsvis att förenklingar är välkomna men att förenklingar i skattereglerna inte får gå så långt att de försvårar möjligheterna att bedriva verksamheten.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av hur beskattning kan påverkas för ett antal typföretag. Detta är värdefullt, även om exempel företagen anges inte vara representativa för de berörda företagen som helhet. Regelrådet har förståelse för svårigheten att ge en exakt bild av de möjliga konsekvenserna för en population företag som av allt att döma är heterogen och exempelberäkningar avseende typföretag är ett möjligt sätt att ge en bättre förståelse. Regelrådet finner att den information som finns i remissen avseende påverkan på andra kostnader kan anses tillräcklig. När det gäller beskrivningen av påverkan på företagets verksamhet gör Regelrådet emellertid en annan bedömning. Det kan konstateras att det finns en påtaglig skillnad i hur utredaren och de fyra experterna beskriver konsekvenserna av avskaffande av expansionsfonden. Regelrådet kan inte avgöra vilken bedömning som är mest rättvisande. Det är emellertid tydligt att det finns fler möjliga konsekvenser av en sådan förändring som utredaren inte har belyst på ett tydligt sätt. Det kan vara så att utredaren av specifika skäl finner de möjliga konsekvenser som experterna har tagit upp vara av mindre betydelse, men om så är fallet är det inte tillräckligt tydligt beskrivet hur denna bedömning görs och vilka förutsättningar som finns för utredarens bedömning i det avseendet. Det hade behövts en tydligare beskrivning av hur förslagen påverkar de berörda företagens verksamhet.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets andra kostnader godtagbar.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på företagets verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I konsekvensutredningen anges att den berörda gruppen företagare är mycket stor, samtidigt som de flesta av de berörda verksamheterna är mycket små. Förslagen påverkar därför mindre företags konkurrensförutsättningar relativt större företag. Genom förslagen förenklas skattereglerna för

⁹ Se sid 155 – 158 i betänkandet.

företagen kraftigt, vilket minskar företagens administrativa kostnader, både i termer av tid för att fylla i deklARATIONEN och genom ett minskat behov av att anlita rådgivare. De mindre företagens konkurrensförmåga stärks därigenom gentemot större företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan noteras att förslagen avseende periodiseringsfond och expansionsfond enbart berör en delmängd av de enskilda näringsidkarna. Detta innebär, såvitt Regelrådet kan förstå, att oavsett i vilken grad den huvudsakliga effekten av förslaget att avskaffa expansionsfonden skulle överensstämma med utredarens bedömning, är det enbart en del av den möjliga påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag. Att det kan finnas brister i förslagsställarens analys av denna del av förslaget är därmed inte i sig tillräckligt för att indikera att bedömningen avseende konkurrensförhållanden är i hög grad bristfällig. Det anges att det alternativa förslaget, där expansionsfonden finns kvar men ett antal förändringar inom det befintliga regelverket genomförs, medför minskade administrativa kostnader med lite drygt 41 miljoner kr. Som ett totalbelopp för alla berörda företag är detta inte obetydligt, men med tanke på hur stor grupp företag som berörs är det enligt Regelrådets uppfattning möjligt att effekten per företag inte är påtagligt stor. Det kan ifrågasättas att förslagsställaren visat att det rör sig om en kraftig förenkling för de berörda företagen, men det är möjligt att bedömningen om en viss positiv påverkan på företagens relativa konkurrenskraft är riktig. Beskrivningen av hur konkurrensförhållandena påverkas är emellertid som helhet inte tillräckligt tydlig.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om förslagets påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att påverkan på företagen i andra avseenden finns. Bristen på information är därför inte av avgörande betydelse.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av information om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som refererats ovan bedömer utredaren att förslaget medför förbättrade konkurrensförutsättningar för små företag jämfört med större företag. Som också har refererats framgår det av underlaget att den absoluta merparten av berörda företag är små.

Regelrådet gör följande bedömning. Det är möjligt att förslagsställaren i några avseenden har gjort en alltför förenklad bedömning av förslagets konsekvenser för de berörda företagen. Det är emellertid tydligt beskrivet både att förslaget i princip har utformats med beaktande av små företags förutsättningar och hur detta har gjorts. Det kan därför anses finnas en beskrivning av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning även om en större tydlighet hade varit önskvärd.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i ett flertal avseenden håller tillräcklig kvalitet. Det finns också brister avseende redovisningen av alternativa lösningar, verksamhetspåverkan och påverkan på konkurrensförhållandena. Mot bakgrund av att dessa brister främst avser otydligheter om konsekvenser till följd av delförslaget om avskaffande av expansionsfonden och att det både är så att utredarens

huvudförslag innehåller fler delar än detta och att det finns ett alternativt förslag där expansionsfonden inte avskaffas är de inte av tillräcklig betydelse för att bli avgörande för helhetsbedömningen av konsekvensutredningen.

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

Regelrådet vill framhålla sin uppfattning att det vore både möjligt och önskvärt att utredningen i det slutbetänkande som ska lämnas senare även gör förtydliganden avseende konsekvenser för företagen av de förslag som lämnas i det nu aktuella delbetänkandet, i de avseenden som Regelrådet har påpekat att det finns brister.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 9 december 2020.

I beslutet deltog Elisabeth Thand Ringqvist, ordförande, Annika Bergman, Claes Norberg och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Elisabeth Thand Ringqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande