

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
103 33 Stockholm

Yttrande över Golv för statslåneräntan i skattelagstiftningen (promemoria)

Regelrådets ställningstagande

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

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändringar i lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel, lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader samt i inkomstskattelagen (1999:1229).

I sak anges förslaget innebära i huvudsak följande. Ett golv för statslåneräntan införs i skattelagstiftningen. Därutöver föreslås att det införs ett golv för jämförelseräntan vid ränteförmån och skatteunderlaget för avkastningsskatt på pensionsmedel. Syftet med att införa golv anges vara att förhindra att vissa bestämmelser i skattelagstiftningen får oavsedda effekter om statslåneräntan skulle bli noll eller negativ.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges bland annat att statslåneräntan används som referensränta i skattelagstiftningen. I en del bestämmelser används statslåneräntan som ett mått på en riskfri alternativavkastning. I andra fall avser statslåneräntan att avspegla en låneränta på marknaden. Statslåneräntan anges vidare användas vid beräkning av avdragsgilla utdelningar i kooperativa föreningar, beskattningsunderlaget för särskild löneskatt på pensionskostnader samt vid beräkning av skatteunderlaget för avkastningsskatt på pensionsmedel och tillämpning av bestämmelserna om ränteavdragsbegränsningar i näringsverksamhet. Det anges att statslåneräntan under de senaste åren under perioder varit under en procent. För det fall att statslåneräntan skulle bli noll eller negativ skulle det kunna uppstå oklarhet om hur de aktuella bestämmelserna ska tillämpas och flera av bestämmelserna skulle få oavsedda effekter.

Om statslåneräntan är noll eller negativ anges det kunna antas att det ändå kommer att utgå en positiv ränta vid utlåning av kapital till extern part men det anges vara mindre troligt att det går att göra en riskfri investering under sådana förhållanden. Det anges motivera att när det gäller kopplingen av statslåneräntan till skattelagstiftningen bör denna inte vara noll eller negativ i de fall statslåneräntan

avser en utlåningsränta. I annat fall skulle det kunna bli förmånligare att låna av staten än i bank. Eftersom det inte heller bör vara förmånligare att placera pengar hos staten än på kapitalmarknaden anges att statslåneräntan ska kunna vara noll, men inte negativ, när jämförelsen görs med en inlåningsränta eller riskfri investering. Mot denna bakgrund anges att det finns skäl att införa golv för statslåneräntan i skattelagstiftningen. I remissen finns även en redovisning av skälen till att förslagsställaren anser att statslåneräntan i vissa bestämmelser bör anses vara som lägst noll procent medan den i andra bestämmelser bör anses vara lägst 0,5 procent.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I remissen finns inte någon redovisning av alternativa lösningar för att uppnå förslagets syfte. Däremot finns en redovisning av vilka effekterna bedöms kunna bli om statslåneräntan skulle bli lägre än noll och man behåller befintliga bestämmelser.

Regelrådet finner att eftersom det som förslagsställaren vill påverka är risken för eventuella oavsedda effekter om statslåneräntan understiger en viss nivå och eftersom dessa effekter anses följa av hur vissa bestämmelser ser ut idag, är det följdriktigt att förslaget avser utformningen av dessa bestämmelser. Mot den bakgrunden är det inte en väsentlig brist att det saknas en tydlig redovisning av alternativa lösningar. Redovisningen av effekter om regelverket lämnas oförändrat är tillräcklig.

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

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Det saknas uppgifter om förslagets överensstämmelse med EU-rätten.

Regelrådet finner att om det är helt uppenbart att ett förslag inte alls berörs av EU-rätten kan det vara godtagbart att det helt saknas en redovisning av detta slag. I detta fall berör förslaget visserligen statslåneräntan, men anges motiveras bland annat av syfte att inte påverka villkor för utlåning för marknaden. Det är enligt Regelrådet inte säkert att det finns någon koppling till EU-rätten men det är inte heller helt uppenbart att koppling saknas. Mot den bakgrunden borde förslagsställaren ha redovisat sin bedömning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten, vilket hade kunnat göras i all korthet.

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

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

I remissen anges att de nya bestämmelserna bör träda i kraft den 1 januari 2017 och tillämpas för första gången för beskattningsår som börjar efter den 31 december 2016. Inget anges om behov av speciella informationsinsatser.

Regelrådet finner att det inte anges om förslagsställaren övervägt särskilda hänsyn till företag vid valet av tidpunkt för ikraftträdande. Såvitt Regelrådet kan förstå skulle detta kunna bero på den bedömning som förslagsställaren gör att påverkan på företag saknas. Det skulle också kunna vara en förklaring till att inget sägs om behovet av speciella informationsinsatser. Regelrådet har, vilket kommer att framgå nedan, synpunkter på hur frågan om påverkan på företagen har redovisats. Alldeles oavsett detta, borde det ha funnits mer information om övervägandena kring valet av tidpunkt och det är en brist att inget sägs om behovet av informationsinsatser.

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

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Det saknas beskrivning av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch.

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

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

I remissen anges att förslagen inte påverkar mängden uppgifter som de berörda företagen behöver upprätta, lagra eller lämna och därför påverkas inte heller företagens administrativa kostnader som dessa mäts enligt standardkostnadsmodellen.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags administrativa kostnader godtagbar.

Andra kostnader och verksamhet

Det anges i remissen att förslagen inte påverkar skattebelastningen för företag och enskilda eftersom statslåneräntan bedöms komma ligga över de föreslagna golven. Som underlag för denna bedömning hänvisas till Finansdepartementets prognos för statslåneräntan.

Regelrådet gör följande bedömning. Eftersom bedömningen av förslagets effekter på företagens skattekostnader såvitt Regelrådet kan förstå vilar på att Finansdepartementets prognos visar sig korrekt är det en brist att ingen ytterligare beskrivning ges av vilka förutsättningar som denna prognos har gjorts utifrån. Mot bakgrund av att prognosen har tagits fram borde det ha varit möjligt att redovisa något mer information om detta.

Regelrådet har, för att få en bredare bild av vilken påverkan som förslaget skulle kunna ha, efterfrågat några branschorganisationers syn på remissen. Dessa branschorganisationer har anfört i huvudsak följande. Eftersom förslagets profil innebär högre räntesats (0,5 procent) där skattebasen breddas och lägre räntesats (noll procent) där skattebasen minskar anser branschorganisationerna att det ligger det nära till hands att anta att förslaget skulle leda till konsekvenser för företagen, såsom ökade skattekostnader för företagen om statslåneräntan blir så låg att golven tillämpas. En av de tillfrågade organisationerna lyfte särskilt fram att det enligt dagens regler inte görs någon skillnad mellan nivån på statslåneräntan i de fall den ska avspejla riskfri alternativavkastning respektive låneränta på marknaden. En sådan åtskillnad görs däremot i förslaget. En konsekvensanalys av detta borde enligt branschorganisationen ha gjorts.

Det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra om den bedömning som har gjorts om statslåneräntans utveckling är riktig och till följd av detta är det inte heller möjligt att avgöra om bedömningen att företags skattebelastning inte påverkas är riktig. Bland annat mot bakgrund av de synpunkter som har framförts från tillfrågade branschorganisationer finner Regelrådet att det hade varit motiverat med en tydligare redovisning av det underlag som förslagsställaren har för sin bedömning att skattekostnaderna inte påverkas. Konsekvensutredningen är inte transparent i detta avseende och detta är en väsentlig brist.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på berörda företags andra kostnader och verksamhet bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I remissen anges bland skälen för förslagen att förslagsställaren vill undvika en situation där det blir mer fördelaktigt att låna av staten än av marknadsaktörer. Det anges också att förslagsställaren vill undvika att det ska kunna vara mer fördelaktigt att placera pengar hos staten än hos marknadsaktörer.

Regelrådet finner att denna motivering handlar om berörda företags konkurrensförhållanden i förhållande till staten. Däremot saknas uppgifter om, och i sådant fall hur, förslaget bedöms påverka konkurrensförhållandena för berörda företag. Regelrådet finner att det är oklart om det skulle finnas en sådan påverkan. Det hade varit motiverat med en explicit bedömning från förslagsställaren när det gäller påverkan på konkurrensförhållandena mellan berörda företag.

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

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Mot bakgrund av att konsekvensutredningen som helhet är att se som relativt otydlig när det gäller effekter för företag är det Regelrådets bedömning att det inte går att sluta sig med säkerhet till att påverkan på företagen i andra avseenden saknas. Därför är det en brist att information om detta saknas.

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

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Inget anges i remissen om särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning. Som redan angetts ovan saknas information om berörda företags storlek.

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

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen i några avseenden, när det gäller bakgrund och syfte samt alternativa lösningar, är tillräckligt tydlig. Redovisningen av påverkan på företagens administrativa kostnader är visserligen kortfattad men är tillräckligt tydlig för att det ska vara möjligt att förstå på vilka grunder som förslagsställaren kommer fram till att påverkan saknas. När det gäller övriga aspekter är emellertid konsekvensutredningen inte tillräckligt tydlig. Det är enligt Regelrådets uppfattning tydligt att konsekvensutredningen i mycket hög grad vilar på att prognosen för statslåneräntans utveckling är riktig och det är mot den bakgrunden en väsentlig brist att förutsättningarna för denna bedömning inte presenteras i vart fall något tydligare. Det är en väsentlig brist att beskrivning av berörda företag helt saknas.

Övergripande vill också Regelrådet framhålla att det framstår som något motsägelsefullt att förslagsställaren anser det motivera att lämna förslaget till vissa golvnivåer i regelverket, samtidigt som det i konsekvensbeskrivningen anges att statslåneräntan hur som helst inte bedöms komma att hamna lägre än dessa nivåer. En större tydlighet hade enligt Regelrådets uppfattning varit önskvärd.

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

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 24 augusti 2016.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist, ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg, Yvonne von Friedrichs och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av Per Högström.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Per Högström
Föredragande