

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Promemorian Förslag om utvidgat växa-stöd – nedsättning av arbetsgivaravgifter för upp till två anställda

Fi2024/01004

1 Sammanfattning

Skatteverket har inga invändningar mot att förslagen i promemorian införs.

Skatteverket lämnar dock vissa synpunkter. Synpunkterna gäller bl.a. förslag till ändringar och förtydliganden samt allmänna synpunkter.

Skatteverkets kostnader beräknas till en engångskostnad om 2 700 000 kronor.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Allmänt

Reglerna avseende växa-stödet är redan i dag komplicerade och svåra att tillämpa.

Om den föreslagna utvidgningen genomförs kommer det bli fråga om upp till tre olika regelverk som ska tillämpas parallellt och med viss överlappning. Detta komplicerar i sig ytterligare tillämpningen och gör regelverket svårt att överblicka för berörda företag.

Risken med ett komplicerat regelverk är att företag inte utnyttjar växa-stödet trots att de har rätt till det. Därtill ökar också risken att växa-stödet yrkas av de som inte har rätt till det på grund av att man inte är insatt i hur reglerna fungerar. Det är därför önskvärt att reglerna formuleras så tydligt som möjligt, särskilt som de vänder sig till mindre företag. Skatteverket vill också framhålla att stödet, som redan i dag är svårt och resurskrävande att kontrollera, blir ännu mer svårkontrollerat.

Ett sätt att förtydliga växa-stödet skulle vara om det tydligare framgår av lagtexten att reglerna gäller för upp till två anställda och att det finns ett krav om att den först anställda är fortsatt anställd. Det skulle göra lagtexten enklare att förstå och därigenom sannolikt minska antalet frågor och fel.

Ett annat sätt att förtydliga växa-stödet vore att se över begreppet ”växa-företag”. Samma begrepp används i lagen (2021:423) om särskild beräkning av vissa avgifter för arbetsgivare, men där med en delvis annan definition, vilket försvårar utifrån ett informationsperspektiv. Utifrån de i promemorian föreslagna ändringarna ter sig begreppet ”växa-bolag” som ett alternativ.

2.2 Förtydligande av förslaget till ändring av 5 § växa-stödslagen

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör övervägas om det går att förtydliga i förslaget till ändring av 5 § lagen (2016:1053) om särskild beräkning av vissa avgifter för enmansföretag (växa-stödslagen) avseende formuleringen ”*ersättning som utges till en anställd som får avgiftspliktig ersättning i ett växa-företag*”. Detta med hänsyn till att definitionen av ett växa-företag i 4 § växa-stödslagen förutsätter att företaget inte har betalat ut avgiftspliktig ersättning till mer än en arbetstagare. Exempelvis kan övervägas om det skulle vara tydligare att använda en formulering om att företaget fram till dess anställningen påbörjades ska uppfylla villkoren för ett växa-företag motsvarande formuleringen i 3 § nämnda lag.

2.3 Förslaget att utvidga växa-stödet till att omfatta upp till två anställda (avsnitt 4.1)

När bestämmelserna om växa-stödet infördes anfördes som skäl för stödet att det är förenat med vissa initiala kostnader att anställa en första person, t.ex. i form av nya administrativa rutiner och utbildning (se promemorians avsnitt 4.1). För förslaget att utvidga växa-stödet till att omfatta upp till två anställda anges i promemorian att de ”skäl som anfördes vid införandet av växa-stödet är fortsatt giltiga”. De initiala kostnader som anges för den första anställda handlar dock om de kostnader som är förenat med att vara en *ny arbetsgivare*. Givet att man har överkommit de initiala kostnaderna med den första anställda så är det oklart varför samma ”initiala” kostnader även skulle omfatta den andra anställde. Om t.ex. administrativa rutiner redan är på plats efter första anställningen, så bör marginalkostnaden för den andra anställda vara liten. Skatteverket anser därför att det bör förtydligas varför samma motivering för växa-stödet är giltig även för utvidgningen till två anställda.

I promemorian anfördes att det nu finns anledning att förstärka växa-stödet och göra det mer förmånligt i syfte att sänka anställningskostnaderna i mindre företag. Skatteverket noterar att detta är ett helt annat argument än vad som anfördes när stödet introducerades. Detta har konsekvenser för var tonvikten i konsekvensanalysen bör ligga.

Vidare anfördes i promemorian att stödet kan gynna anställningen av vissa grupper (se s. 40). Det är ett annat perspektiv än att det ska gynna nya arbetsgivare eller växande småföretag. Det behöver tydligare motiveras i det fortsatta lagstiftningsarbetet vilket perspektiv som stödet har.

2.4 Förtydligande avseende val av beräkningsmetod (avsnitt 4.2)

I promemorian motiveras förslaget att höja beloppsgränsen till 35 000 kronor per kalendermånad med att den motsvarar ungefär den sammanlagda ökningen av lönesumman i hela ekonomin mellan 2017 och 2025. Det saknas dock resonemang om varför man valt denna beräkningsmetod i stället för att utgå från t.ex. utvecklingen i lönerna eller lönesumman vid konstant sysselsättning. Hur sysselsättningen och därmed lönesumman utvecklas är beroende av vilken period som studeras. I förslaget åstadkoms alltså ett ytterligare incitament genom att mer av lönen subventioneras om man utgår från löneutvecklingen i stället för lönesummans utveckling. Skatteverket anser att det saknas tydlighet i promemorian med att detta extra incitament skapas på grund av att beloppsgränsen höjs med mer än lönerna. Det finns heller inget resonemang om varför man utgår från hela ekonomins lönesumma och inte en lämplig grupp av anställda som kan antas motsvara den

grupp man tror eller vill ska anställas. Det ges ingen förklaring i promemorian hur den nya beloppsgränsen har beräknats som är relevant för målgruppen. Det bör därför inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet belysas varför man valt denna beräkningsmetod.

2.5 Förslaget om att flytta bedömningstidpunkten (avsnitt 4.4)

Bedömningstidpunkten om företaget har gett ut avgiftspliktig ersättning flyttas enligt förslaget från den 1 januari 2017 till den 1 januari 2024.

2.5.1 Olika bedömningstidpunkt avseende samma eller annan verksamhet

En ny fast bedömningstidpunkt innebär att det finns möjlighet för ett företag som tidigare använt sig av växa-stödet och därefter haft en period utan anställda att efter den 1 januari 2024 åter kvalificera sig för växa-stöd. Av 6 § andra stycket växa-stödslagen framgår dock att växa-stöd inte kan användas av ett företag om arbetsgivaren har utgett ersättning som legat till grund för växa-stöd i en annan näringsverksamhet. Enligt förslaget ska denna del av regeln lämnas oförändrad.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör klargöras om det ska vara möjligt för t.ex. ett nystartat företag att kvalificera sig för växa-stöd, om växa-stöd tidigare (d.v.s. före 1 januari 2024) använts av arbetsgivaren i en annan verksamhet. Det bör då också ses över om förändringen avseende vilka verksamhetsformer som omfattas, innebär att klargöranden behövs vad gäller företag i intressegemenskap enligt 7 a § växa-stödslagen, se prop. 2017/18: 1 s. 649.

2.5.2 Lång kvalificeringsperiod

En fast bedömningstidpunkt innebär att det blir olika långa kvalificeringsperioder för företag beroende på när växa-stödet används. Efter hand som den fasta bedömningstidpunkten ligger allt längre tillbaka i tiden, kommer det för Skatteverket att krävas mer arbete för att utreda förhållandena under kvalificeringsperioden. Ur den aspekten skulle det från Skatteverkets perspektiv underlätta med en rullande kvalificeringsperiod, exempelvis att man efter en viss period övergår till en kvalificeringsperiod som omfattar beskattningsåret och ett bestämt antal år bakåt i tiden.

2.6 Transparensredovisning (avsnitt 5.2)

Enligt förslaget ska företag som nyttjat reglerna om lättnader i beskattningen av personaloptioner efter föreläggande lämna uppgifter om verksamhetsområde och den region där företaget är beläget till Skatteverket. Det bör förtydligas vilket verksamhetsområde företaget ska ange, exempelvis huvudsakligt verksamhetsområde. Vidare anges i promemorian att en närmare bedömning av vad som menas med var företaget geografiskt är "beläget" får avgöras av rättstillämpningen. En bättre lösning vore dock att det tydligt framgår vad som avses med var företaget är "beläget", t.ex. för de fall ett företag har verksamhet på flera orter.

2.7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser (avsnitt 6)

Det är inte helt tydligt hur de föreslagna övergångsbestämmelserna till växa-stödslagen samspelar med definitionen av ett växa-företag i förslaget till ändringar i 4 § växa-stödslagen vid anställning av en andra person under perioden 1 maj - 31 december 2024. Det vore

därför önskvärt att det exempel som anges på s. 51 i promemorian kompletteras med uppgift om från vilket datum och hur länge arbetsgivaren kan få nedsättning av arbetsgivaravgifterna för den andra anställde (dvs. personen som anställs den 1 juli 2024 enligt i exemplet givna förutsättningar).

2.8 Konsekvensanalys (avsnitt 7)

I promemorians avsnitt 7.2 anges att Skatteverkets statistik visar att betydligt färre företag använde sig av den förra regelförändringen när man gick från en till två anställda än vad som uppskattades inför regelförändringen. I avsnittet anges att omvärldsfaktorer som pandemin kan ha bromsat villigheten att anställa. Skatteverket vill här framhålla att den låga användningen av stödet också kan bero på dålig kännedom om stödet och att det är ett komplicerat regelverk.

Vidare anges i avsnittet att ungefär hälften av de personer vars arbetsgivaravgifter sätts ned i dag har en lön som understiger 25 000 kronor. I avsnitt 7.4 anges att den låga lönenivån tyder på att de som anställs inom växa-stödet har en svag ställning på arbetsmarknaden. Det anges dock ingen ytterligare information om vilka de är som anställs som stödjer detta påstående. I det fortsatta lagstiftningsarbetet anser Skatteverket att detta behöver förtydligas eftersom det lika gärna kan handla om unga personer vars löner inte är så höga, utan att de för den skull skulle betecknas tillhöra gruppen med en svag ställning på arbetsmarknaden.

Skatteverket vill också framhålla att det finns osäkerheter i effekterna med förslaget då det inte finns några studier som direkt undersöker växa-stödets effekter på sysselsättningen. För att förtydliga vad som avses vill Skatteverket anföra följande. I promemorian tas upp ett selekterat urval av tidigare forskning kring en potentiell effekt av en nedsättning av arbetsgivaravgifterna på sysselsättningen. Då det inte finns några studier som direkt undersöker växa-stödets effekter på sysselsättningen, så hänvisas i promemorian till studier som undersöker riktade nedsättningar till vissa specifika grupper i Sverige. I synnerhet sänkta arbetsavgifter för unga som gällde 2007–2023 i syfte att öka sysselsättningen i den gruppen. Det framgår dock inte varför promemorian endast lägger vikt vid de ”nyare” studierna, specifikt (i) Saez, E., Schoefer, B. och Seim, D. (2021) och (ii) Daunfeldt, S-O., Gidhagen, A. och Rudholm, N. (2021) men bortser från (iii) Egebark, J., & Kaunitz, N. (2018). Payroll taxes and youth labor demand. *Labour economics*, 55, 163-177 och (iv) Saez, E., Schoefer, B., & Seim, D. (2019). Payroll taxes, firm behavior, and rent sharing: Evidence from a young workers' tax cut in Sweden. *American Economic Review*, 109(5), 1717-1763, trots att de alla undersöker samma reform. I båda dessa studier (iii och iv) så visar man att reformen ledde till stora skattebortfall för jobb som troligtvis skulle ha skapats utan reformen.

Vidare är det oklart hur de hänvisade studierna är relevanta för potentiella sysselsättnings-effekter för växa-stödet. Exempelvis så undersöker Saez, Schoefer, och Seim (2021) långsiktiga sysselsättningseffekter av den initiala reformen (hysterisis). De visar att sysselsättningen för unga kvarstår även när unga anställda blir äldre och inte längre omfattas av reformen. I konsekvensanalysen görs då tolkningen, på liknande sätt, att potentiella sysselsättningseffekter av växa-stödet troligtvis är permanenta även när stödet slutar gälla (dvs. efter 24 månader). Men en sådan tolkning bör förutsätta att växa-stödet har kausala sysselsättningseffekter från början, vilket inte har påvisats hittills. För den andra studien, Daunfeldt, Gidhagen och Rudholm (2021), så är kopplingen än mer otydlig, då den undersöker endast skaleffekter, det vill säga inkomsteffekter av sänkta arbetsgivaravgifter i

företag med olika andel av unga anställda. Då det inte existerar skaleffekter i växa-företag på liknande sätt då växa-företag inte har anställda per definition, så leder det heller inte till inkomsteffekter som möjliggör ökad tillväxt.

Enligt Skatteverkets rapport ”Hur påverkar ett vägledningsutskick felaktiga yrkanden av växa-stöd?” (Dnr 8-2414367) är Skatteverkets bedömning att cirka 20 procent av förstagångs-yrkandena om växa-stöd sannolikt är felaktiga av olika skäl. Komplexa regler kan vara svåra att informera om på ett enkelt och förståeligt sätt. Risken är att företag missförstår om det är berättigade till stödet. Sammantaget är Skatteverkets bedömning att risken för fel ökar.

Det är inte tydligt i promemorian om fler företag kommer att vara berättigade till växa-stöd med förslaget. Det är svårt att veta om skattefelet är proportionellt mot en ökad bas av företag, men om antalet företag som kan träffas av förslaget ökar, kommer antalet fel att öka.

Vad gäller effekter för myndigheter med flera (avsnitt 7.7) kan noteras att lagändringen ytterligare ökar komplexiteten på ett redan svårtolkat område och kan komma att leda till många frågor samt ett ökat behov av informationsinsatser från Skatteverket.

2.9 Övriga synpunkter

2.9.1 Samma arbetsgivare eller närstående till delägare

Enligt 6 § första stycket 2 a § växa-stödslagen gäller bestämmelserna om växa-stöd inte om anställningen i ett enmansföretag avser en person som under kalenderåret eller något av de tre föregående kalenderåren är eller har varit anställd i en annan näringsverksamhet som, direkt eller indirekt, bedrivs eller har bedrivits, av samma arbetsgivare eller någon närstående till en fysisk person som, direkt eller indirekt, äger del i enmansföretaget. Enligt 7 a § växa-stödslagen ska företag i intressegemenskap ses som enda arbetsgivare vid tillämpningen av växa-stödslagen. Med företag i intressegemenskap avses två företag som står under i huvudsak gemensam ledning.

Innebörden torde bli att förutsättningarna för växa-stöd inte är uppfyllda om den anställda tidigare varit anställd i en verksamhet som bedrivs av en närstående till en delägare i företaget, oavsett hur liten andel delägaren har. Om den anställda istället hade varit anställd i en verksamhet som bedrivs av delägaren själv, är förutsättningarna för växa-stöd uppfyllda så länge de båda företagen inte står under i huvudsak gemensam ledning. Eftersom det är tveksamt om detta kan ha varit avsikten när reglerna infördes, bör frågan belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2.9.2 Undantag för ersättningar som inte överstiger 5 000 kronor

Enligt 4 § växa-stödslagen ska det bortses från sådana ersättningar till en och samma person som uppgår till högst 5 000 kronor. Skatteverket vill framhålla att detta belopp behöver också ses över inom ramen för det fortsatta lagstiftningsarbetet mot bakgrund av inkomstutvecklingen i samhället.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Förslaget innebär att Skatteverket behöver utveckla sina system. Skatteverkets kostnader för detta uppskattas till 2,3 miljoner kronor. Därutöver tillkommer kostnader för interna och externa informationsinsatser med ca 400 000 kronor. Sammantaget beräknas kostnaderna som är av engångskaraktär till 2,7 miljoner kronor.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga experten Emelie Cedergren. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Holmberg, avdelningschefen Michael Erliksson, enhetschefen Robert Grossi, sektionschefen Peter Ljungqvist, sektionschefen Cecilia Öst, analytikerna Daniel Hallberg och Louise Johannesson.



Katrin Westling Palm