

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

F-skatteutredningens delbetänkande F-skattesystemet – några särskilt utpekade frågor (SOU 2018:49) (Fi 2018/02428/S3)

Försäkringskassan begränsas yttrandet till de delar som berör vår verksamhet.

Utredningens direktiv handlar om svenska skattebestämmelser, mer specifikt om reglerna för godkännande av s.k. F-skatt. Betänkandet har dock inte begränsats till de svenska bestämmelserna, eller till regelverket för F-skatt, utan rör frågan i en något vidare mening, utifrån att det finns andra regelverk/situationer än bestämmelserna om F-skatt som kan leda till att personer anlitas som näringsidkare i stället för som anställda. Det behöver i och för sig inte vara fel, kanske är det även nödvändigt, men har trots det medfört att man har hamnat i en något mer komplex frågeställning än vad som möjligen var avsikten.

Samtidigt kan det utifrån detta förhållande argumenteras för att analyserna inte blir helt fullständiga. Som exempel kan nämnas att man i avsnittet om gällande rätt, kap. 4, nämner både den fria rörligheten som sådan samt samordningsbestämmelsernas (förordningarna 883/2004 och 987/2009) betydelse för uttag av avgifter. Likväl saknas en djupare analys i kap. 9 (Utredningens analys och bedömning) kring dess betydelse. Det kanske är rimligt utifrån att det är bestämmelserna för F-skatt som ska analyseras, men frågan är varför regelverket för bland annat avgifter då behandlas i betänkandet. Alternativt skulle en kortare analys kring EU-rätten vara av intresse. Trots allt kan diskuteras hur den enskilde ska förstå och hantera regelverken utifrån aspekten att den fria rörligheten ger möjligheten att utöva näringsverksamhet, regelverket för social trygghet styr var man ska betala avgifter, det finns ett krav på intyg som visar vilket lands lagstiftning man tillhör (intyg A1), samtidigt som skattebestämmelserna är nationella och det inte finns ett krav på godkännande av F-skatt. Till detta kommer frågan om nationella sekretessbestämmelser som gör det svårt för Försäkringskassan och Skatteverket att utbyta information.

Avsnitt 2.2 Några begrepp

Försäkringskassan instämmer i behovet av gemensamma beskrivningar av dessa företeelser – så långt det går – för det fortsatta arbetet både vad gäller att bekämpa skattefusk och skatteundandragande men också för missbruk av socialförsäkringen (se även avsnitt 9.3.2).

Avsnitt 4.5.4 Skyldighet att betala socialavgifter i Sverige

Försäkringskassan håller med om att unionsrätten är överordnad nationell lagstiftning, men anser inte att unionsrätten alltid har företräde framför internationella avtal om social trygghet, eller att de bestämmelser som det hänvisas till (1 kap. 3 §

och 2 kap. socialavgiftslagen [2000:980]) berör frågan om hierarki mellan regelverken.

Som Försäkringskassan förstår det kan en person omfattas av flera regelverk parallellt, vilket innebär att det vid tillämpningen av dem inte är möjligt att använda sig av en rent hierarkisk metod, utan att en individuell prövning alltid måste göras. För mer information se avsnitt 2.5.2, Försäkringskassans vägledning 2017:1, *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal*

Avsnitt 5 F-skattens betydelse inom olika rättsområden

Försäkringskassan håller med om att uppdelningen mellan näringsidkare och arbetstagare sker på olika sätt inom skilda rättsområden, samt att anledning till detta sannolikt är att regelverken har olika syften och ändamål. Försäkringskassan saknar dock en analys kring vad det eventuellt kan föra med sig. Som det kan förstås kan de olika definitionerna exempelvis innebära att Skatteverket gör bedömningen att en person är godkänd för F-skatt samtidigt som Försäkringskassan gör bedömningen att personen snarare är att anse som anställd. Något som i sig kan öka svårigheten för den enskilde att förstå vad som gäller samt vilka ansvar och skyldigheter som han eller hon har i förhållande till olika regelverk.

I avsnitten 5.3 och 5.3.1 tycks utredningen ha blandat ihop bestämmelserna i 6 kap. socialförsäkringsbalken (SFB) om vem som är försäkrad för arbetsbaserade förmåner med bestämmelserna om sjukpenninggrundande inkomst som finns i 25 kap. SFB. Det medför att vissa uttalanden i detta avsnitt framstår som missvisande, vi vill därför göra följande förtydliganden.

Vad gäller anslutningen till försäkringen för arbetsbaserade förmåner, det vill säga reglerna i 6 kap. SFB, definieras arbete i Sverige som ”förvärvsarbete i verksamhet här i landet” (6 kap. 2 § första stycket SFB). Det finns en särskild definition av när näringsverksamhet som bedrivs av en fysisk person ska anses vara arbete i Sverige (6 kap. 2 § andra stycket SFB). Därutöver görs också skillnad mellan ”arbetstagare” och ”andra” beträffande när försäkringen börjar gälla (6 kap. 8 § första stycket SFB). Det är vid tillämpningen av dessa regler – i synnerhet av om någon ska anses vara ”arbetstagare” – som det enligt Hessmark m.fl. (se fotnot 11 sid 91 i betänkandet) görs en helhetsbedömning där såväl avtalet mellan parterna som andra omständigheter beaktas. Observera att begreppen ”inkomst av anställning” respektive ”inkomst av annat förvärvsarbete” inte har någon relevans i detta sammanhang. Uppdelningen av inkomster i slagen ”inkomst av anställning” och ”inkomst av annat förvärvsarbete” sker istället vid tillämpningen av reglerna om sjukpenninggrundande inkomst (SGI) i 25 kap. SFB. Därvid bör det påpekas att vad som utgör inkomst av anställning respektive inkomst av annat förvärvsarbete är tämligen utförligt reglerat i 25 kap. 7-14 §§ SFB. Reglerna är avsedda att harmoniera med skyldigheten att betala avgifter enligt socialavgiftslagen, därvid är godkännande för F-skatt centralt. Någon helhetsbedömning av omständigheter sker alltså inte beträffande att skilja mellan inkomst av anställning och inkomst av annat förvärvsarbete, tvärtom räknas ersättning till en person som är godkänd för F-skatt som inkomst av annat förvärvsarbete helt oavsett andra omständigheter (25 kap. 10 § SFB).

Avsnitt 5.3.2 F-skattens betydelse inom socialförsäkringen

Försäkringskassan saknar skrivningar om F-skattens betydelse i bedömningen av tillämplig lagstiftning, utifrån avtal om social trygghet eller unionsrätten, om en person ska anses försäkrad i Sverige samt för bedömningen av försäkringstider.

Frågan har betydelse såväl för bedömningen av de personer som bor och arbetar i Sverige, och för de personer som trots att de arbetar i ett annat land ska vara omfattade av den svenska försäkringen på grund av bestämmelser i avtal om social trygghet, unionsrätten eller i SFB. För mer information, se avsnitt 3.5.1, 3.5.4, 12.3.8 Försäkringskassans vägledning 2017:1, *Övergripande bestämmelser i SFB, unionsrätten och internationella avtal*

I avsnitt 5.3.2 beskrivs även vissa skillnader mellan egenföretagare som bedriver enskild näringsverksamhet eller har ett handelsbolag å ena sidan och delägare i fåmansaktiebolag som också arbetar i företaget å andra sidan. Vi vill påpeka att de skillnaderna beror på att de som avlönas av ett aktiebolag anses ha inkomst av anställning, även om de själva äger (en stor del av) bolaget. Det är alltså fråga om samma skillnader mellan egenföretagare och delägare i fåmansaktiebolag som mellan egenföretagare och anställda i övrigt. Det finns många skillnader utöver de som nämns i avsnittet, men det verkar inte vara behövligt att redogöra för dessa. Det kan dock vara på sin plats att nämna att delägare i fåmansaktiebolag sedan den 1 augusti 2018 på samma sätt som egenföretagare kan omfattas av de särskilda reglerna om uppbyggnadsskede (25 kap. 7a § SFB).

Slutligen vill vi också gärna säga att begreppen ”SGI-A” och ”SGI-B” som nämns i avsnitt 5.3.2 (nyligen) har slutat användas i Försäkringskassans vägledning för SGI och andra interna styrdokument. Numera används istället de begrepp som förekommer i socialförsäkringsbalken, dvs. ”inkomst av anställning” respektive ”inkomst av annat förvärsarbete”.

Även i avsnitt 8.2.2 under rubriken ”Egenanställning enligt Försäkringskassan” bör man påpeka att begreppet diskuteras enbart i förhållande reglerna i 6 kap, och inte i förhållande till reglerna om SGI. Någon Försäkringskassans definition av egenanställd som har relevans för SGI finns inte (istället finns bestämmelser om vilka inkomster som ska anses vara inkomst av anställning respektive inkomst av annat förvärsarbete).

Avsnitt 9.2.2 Den gemensamma marknadens påverkan

Som det kan förstås menar utredningen att bedömningen av om det rör sig om en näringsidkare eller inte har betydelse för ett utnyttjande av skattesystemet och den fria rörligheten i syfte att undgå skatter och avgifter. Försäkringskassan håller med om att den fria rörligheten och unionsrätten kan ha bidragit till det ökade antalet egenföretagare, men anser inte att det är frågan om det rör sig om en näringsidkare eller en anställd person som avgör frågan om avgifter, utan, som även framgår av avsnitt 4.5.4, SOU 2018:49, bestämmelserna om vilket lands lagstiftning som ska gälla enligt det unionsrättsliga regelverket för social trygghet (Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen [förordning 883/2004], Europaparlamentets och rådets förordning (EG) 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen [förordning 987/2009]).

Med hänsyn till att frågan om avgifter behandlas i betänkandet saknar Försäkringskassan därutöver en problematisering om det rör sig om en näringsidkare eller en anställd person i förhållande till bedömningen av tillämplig lagstiftning och kravet att handlingar utfärdade av en medlemsstat ska godkännas av andra medlemsstater (artikel 5, förordning 987/2009). En fråga man exempelvis kan ställa sig är om det är

enklare att bli utsänd som näringsidkare än som anställd person (artikel 12, förordning 883/2004), vilket i sig skulle innebära att reglerna används som ett verktyg för att slippa betala avgifter i det land där arbetet utförs. En annan aspekt är den eventuella problematik som kan uppstå om Skatteverket inte godkänner personen för F-skatt samtidigt som Försäkringskassan både gör bedömningen att det rör sig om en näringsidkare och att person inte ska omfattas av svensk lagstiftning, det vill säga att avgifter inte ska betalas i Sverige. En tredje aspekt är att personen är skyldig att kunna visa upp ett intyg som säger vilket lands lagstiftning som ska gälla, det vill säga intyg A1 om tillämplig lagstiftning, samtidigt som det inte finns något krav på godkännande av F-skatt. Särskilt med hänsyn till gällande sekretess mellan Skatteverket och Försäkringskassan. Till detta kommer aspekten kring den fria rörligheten som ändå talar om näringsfrihet inom EU.

En fråga för utredningen är om F-skattesystemet missbrukas för att kringgå skyddsregler, med kommentaren att det i socialförsäkringshänseende inte är tillfredsställande om den som ska anses som arbetstagare blir betraktad som näringsidkare, vilket medför ett i vissa avseenden annorlunda skydd. Härvid kan Försäkringskassan från SGI-perspektiv instämma i att den socialförsäkringsrättsliga indelningen av inkomster (inkomst av anställning respektive inkomst av annat förvärvsarbete) i princip är helt avhängig förekomsten av godkännande för F-skatt. Eventuella brister i systemet för godkännande för F-skatt ger alltså följd effekter inom socialförsäkringen. Försäkringskassan instämmer också i att det i vissa avseenden finns skillnader mellan hur anställda och näringsidkare behandlas socialförsäkringsrättsligt, men vill påpeka att de skillnaderna ofta faller ut till fördel för de som (felaktigt eller inte) betraktas som näringsidkare. Att särskilt uppmärksamma beträffande SGI är att den som registrerar ett företag hos Skatteverket omfattas av förmånliga bestämmelser under det så kallade uppbyggnadsskedet (25 kap. 7a och 9 §§ SFB).

Beslut i detta ärende har fattats av rättschef Mikael Westberg i närvaro av den seniora rådgivaren Kjell Skoglund, den senare som föredragande.

Mikael Westberg

Kjell Skoglund