

REMISSYTTRANDE

2019-10-21

Dnr 0255/19

Er referens: Fi2019/012211/S3

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

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

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått rubricerade betänkande på remiss och avger följande yttrande.

Brå, som lämnat synpunkter under hand till utredningen, har inte något att erinra mot förslagen.

Utredningen har ett visst fokus på "falska företagare". Brå anmärker att förekomsten av sådana snarare kan vara ett utslag av utvecklingen på arbetsmarknaden än att missbruka regelverket. Frågan synes därför vara väsentligt större än regleringen kring F-skatt.

Är A- eller F-skatt problemet vid svartarbete?

Utredningen uppehåller sig en hel del kring problemet med svartarbete. För den som anlitar en näringsidkare för att få tjänster utförda, innebär F-skatt ett klagörande att det inte är uppdragsgivaren utan uppdragstagaren som svarar för källskatt och arbetsgivaravgifter. Man får utgå från att de flesta som uppträder som näringsidkare får F-skatt, även om utredningens förslag i någon mån skärper kraven.

Utredningen redovisar vissa statistiska uppgifter om återkallelse av F-skatt. Det är ingen som fått sin F-skatt återkallad till följd av missbruk av F-skatt och enbart någon enstaka till följd av näringsförbud (s. 220). Ganska många får F-skatten återkallad till följd av bristande redovisning och betalning (för 2017, 2 543). Det framgår dock inte i vilken utsträckning dessa brister beror på att Skatteverket upptäckt svart arbete. Av intresse vore därför att veta vad som händer med de F-skattskyldiga som beslås med svartarbete och får sin F-skatt återkallad. Uppstår verksamheten på nytt i annan regi?

Den fråga Brå ställer är hur effektivt F-skattesystemet är för att motverka svartarbete. Kanske har F-skatten störst betydelse när företagare kommer efter med skatter och avgifter. Åtskilliga har fått F-skatten återkallad på grund av konkurs (2 503) och ett rimligt antagande är att en inte obetydlig del av insolvensen beror på förfallna men obetalda skatter och avgifter. Av framför allt tidigare forskning framgår att bakom många konkurser döljer sig oegentligheter av olika slag, inte minst på skatteområdet (Brå forskning 1985:1, Brå-PM1992:2, Brå 2011:7, Brå 2016:10).

F-skatt som ett slags vandelsprövning?

En riktning i utvecklingen går ut på att underlätta för näringsverksamhet. Kravet på revisorer för mindre aktiebolag har tagits bort och aktuellt är att sänka kapitalkravet för aktiebolag. Dessa förändringar har mött kritik från ett ekobrottsförebyggande perspektiv. Samtidigt finns en motsatt utveckling med ökad vandelsprövning för olika branscher. För

vissa yrkesgrupper krävs utdrag ur kriminalregister och på skatteområdet bedrivs fältkontroll av kassaregister och personalliggare.

Särskilt för tjänstebranscher, som utför arbete åt andra, är F-skatt lika nödvändigt för att kunna driva näringsverksamhet som serveringstillstånd för åtskilliga restauranger. På det sättet har F-skattsystemet en betydande förebyggande potential även om det inte gäller hela företagssektorn, framför allt inte för typiska kontantbranscher eller tillverkningsindustrin.

I fråga om de lättnader som införts för företag, kan F-skattesystemet med utredningens förslag betraktas som en enklare och mjukare form av vandelsprövning. Det innebär att F-skattsystemet får en något vidare funktion än att vara en tydlig anvisning för den som anlitar ett företag om vem som ansvarar för källskatt och arbetsgivaravgifter.

Från ett brottsförebyggande perspektiv är det givetvis frestande att i ökande grad dra nytta av F-skattsystemets potential. På den punkten håller dock utredningen emot (5.9.2). Utredningen anser att det viktigaste vid utformningen av reglerna om F-skatt är att det ska ske med utgångspunkt i hur skatter och avgifter ska betalas. Det är också i överensstämmelse med de ursprungliga motiven bakom F-skattereformen.

Brå har övervägt om det inte vore möjligt att beakta även överträdelser som visserligen inte har att göra med skatter och avgifter, men där inkomstbegreppet har betydelse för andra regelverk, till exempel olika bidrag. Det är dock inte möjligt eftersom det är den vid beskattningen fastställda inkomsten som styr bidragen och inte tvärtom. Brå delar därför utredningens bedömning att reglerna om F-skatt företrädesvis bör ske med utgångspunkt i skatter och avgifter.

Utredningen återkommer till återkallelsefrågan (7.7) och motsätter sig att F-skatt ska kunna återkallas vid kriminalitet. Utredningen anser att osunda företeelser inom näringslivet bör motverkas genom selektivt verkande åtgärder, som i möjligaste mån endast riktar sig mot de misskötsamma. Det är framför allt näringsförbudet utredningen har i åtanke.

Som framgått har Brå inte någon annan uppfattning i sak, men delar inte till fullo utredningens beskrivning. Som nyss nämnts har vandelsprövning införts i flera branscher och för flera yrkesgrupper. Det innebär att lagstiftaren delvis gått ifrån regleringsstrategin att "släppa in" de flesta som vill driva näringsverksamhet i systemet och sedan spärra ut de misskötsamma genom näringsförbud. I stället är regleringen en blandform av inträdeskrav och utträde på grund av misskötsamhet

Brå anmärker också att utredningen har en mycket snäv definition av begreppet ekonomisk brottslighet. En hänvisning görs till Ekobrottsmyndighetens primära målområde. Den definition som Justiteutskottet tog fram för knappt fyrtio år sedan betonar att brotten förövas inom ramen för en näringsverksamhet som inte i sig är kriminaliserad men som i det enskilda fallet utgör själva grunden för de kriminella handlingarna (1980/81:JuU21). Det innebär att det reguljära polis- och åklagarväsendet i hög grad hanterar ekobrott, exempelvis företagsrelaterad korruption, bedrägeribrottslighet, förskingring, trolöshet mot huvudman, arbetsmiljörelaterad brottslighet, penningtvättsbrott, miljöbrott samt en rad överträdelser av specifik specialstraffrättslig reglering.

"Falska företagare"

Ett problem som utredningen lyfter fram är att det förekommer att personer som är godkända för F-skatt inte uppfyller de skatterättsliga kraven för att bedriva näringsverksamhet. Bakgrunden kan vara att uppdragsgivaren vill undvika ett arbetsgivaransvar. Utredningens svar på det problemet är bättre uppföljning från Skatteverkets sida.

Det går dock inte att komma ifrån att utvecklingen synes gå mot att arbetstagare får en lösare förankring på arbetsmarknaden med projektanställningar, outsourcing, nätverksbaserat arbete och frilansarbete. Sannolikt ökar digitaliseringen förutsättningarna för nya organisations- och nätverkslösningar vilket, som vi uppfattar det, minskar tryggheten på arbetsmarknaden. Samtidigt måste människor försörja sig och det enda alternativet för vissa kan kanske vara att anpassa sig till nya villkor.

Snarare borde frågan om "falsa företagare" diskuterats från en närings- och arbetsmarknadspolitiskt perspektiv, där inte minst sårbara gruppers skydd är en viktig fråga. Vad som antyds är att frågorna synes vara betydligt större än kriterierna för F-skatt, och en bättre uppföljning av dem som har fått F-skatt.

Skattefelet

Utredningen bedömer att skattefelet i inkomstslaget näringsverksamhet är förhållandevis litet. Brå delar utredningens uppfattning att skattefelet inte är högt i förhållandevis till åtskilliga andra länder, och att Sverige troligen ligger på ungefär samma nivå som i övriga Nordeuropa.

I diskussionen om skattefelet (5.4) fokuserar utredningen inkomstslaget näringsverksamhet, men frågan är om inte analysen i stället borde omfatta hela den beskattning som företag genererar, särskilt gäller det inkomstslaget tjänst. Bolagsskatten är förhållandevis låg i Sverige och beskattningen av företagets produktion kanaliseras i hög grad genom att beskatta de anställda (inklusive arbetande delägare i bolag). I inkomstslaget tjänst är beskattningen väsentligt högre än bolagsskatten. Till det kommer att en inte obetydlig del av arbetsgivaravgifterna i realiteten utgör skatt. Genom oredovisade inkomster som används till svarta löner (inklusive lön eller ersättning till företagaren) flyttas skattefelet från inkomst av näringsverksamhet till inkomstslaget tjänst.

Enligt tidigare beräkningar svarar mindre företag för bort emot hälften av skattefelet. En intressant fråga är skattefelets storlek för stora företag, med tanke på det utrymme gränsöverskridande koncerner har att genom internprissättning fördela inkomster mellan olika koncernbolag i olika länder. Men så länge produktionen sker i Sverige kanaliseras, som nyss nämnts, en stor del av beskattningen till löntagarna.

Osund konkurrens

Utredningen lyfter fram problemet med svartarbete och osund konkurrens (5.7.1). Den offentliga upphandlingen är en betydande ekonomisk maktfaktor i svensk ekonomi. Ironiskt nog gäller upphandlingen i hög grad tjänster från branscher med problem med ekonomisk brottslighet i form av svartarbete. Det gäller särskilt transporter, städning av lokaler samt bygg och anläggning.

Brå vill särskilt betona att problemet med svartarbete och offentlig upphandling i vissa fall kan kopplas till en korruptionsproblematik. Dels kan upphandlare inom offentlig sektor mutas, dels kan platschefer och liknande funktioner ta emot mutor för att "släppa" in oseriösa företag. Brå har belyst denna problematik i rapporter om byggbranschen, men också specifikt om korruption (Brå 2007:21, Brå 2007:27).

Det är förstås svårt att gradera allvarlighetsgraden för olika brott. Problemet med korruption får dock anses särskilt allvarligt till följd av dess systemhotande karaktär och dess negativa konsekvenser för tilliten i samhället.

Utredningen hänvisar till att svartarbete är svårt att upptäcka, men det är väsentligt svårare att upptäcka korruption.

Sund konkurrens

Utredningen återkommer vid åtskilliga tillfällen till vikten av att upprätthålla en sund konkurrens genom att motverka svartarbete. I bakgrunden ligger att slå vakt om skattesystemet.

Ser man till det småskaliga svartarbetet – som dock sammantaget svarar för stora volymer – handlar det i hög grad om att de extra pengarna används till att sätta guldkant på tillvaron. Det svarta arbetet är i hög grad integrerat med vitt arbete: De som klarar sig bra i den vita ekonomin klarar sig också bra i den svarta. På denna nivå är problemet koncentrerat till illojal konkurrens, ekonomins funktionssätt och skatteintäkterna.

När de svarta inkomsterna kommer från storskaliga kriminella upplägg kan dock problemen gälla även att kapital koncentreras till aktörer som bedriver annan kriminell verksamhet. En övergång äger då rum från mer traditionella former av ekonomisk brottslighet till organiserad brottslighet. I dess spår finns inslag av arbetskraftsexploatering. Det är dock svårt att bedöma hur stort det problemet är.

Samma fråga ställer utredningen om i vad mån organiserad brottslighet är aktiv i offentlig upphandling (5.9.2). Det får anses vara konstaterat i fråga om organiserat svartarbete. Däremot borde det finnas, som Polismyndigheten påpekat, en risk för att offentlig upphandling utnyttjas för komplexa upplägg. Särskilt mot bakgrund av hur mycket pengar som cirkulerar inom offentlig upphandling. På den punkten ser även Brå betydande risker.

Detta yttrande avges av tf generaldirektör Björn Borschos. Vid handläggningen deltog forsknings- och utredningsrådet, docent Lars Korsell, föredragande.

Björn Borschos

Lars Korsell