

2019-10-25
Fi2019/02211/S3

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen, Enheten för
skatteadministration, skatteavtal och
tullfrågor
Departementssekreterare Katrin Fahlgren
103 33 Stockholm

fi.remissvar@regeringskansliet.se

Sveriges Byggindustriers yttrande avseende SOU 2019:31 F-skattesystemet – en översyn

Sveriges Byggindustrier är de enskilda byggföretagens bransch- och arbetsgivarorganisation och organiserar ca 3600 bygg-, anläggnings- och specialföretag.

Sveriges Byggindustrier har tagit del av rubricerad remiss och vill framföra nedanstående synpunkter.

Generella synpunkter

Sveriges Byggindustrier har under en lång period arbetat aktivt med frågor som rör sund konkurrens. En självklar del i detta är att stävja skattefusk och skatteundandragande. Sveriges Byggindustrier anser emellertid att åtgärder som vidtas för att motverka fusk och kringgåenden måste vara effektiva och proportionella, samt att varje föreslagna åtgärd måste vägas mot den potentiella nyttan med åtgärden.

I detta fall presenteras inte någon klar problembeskrivning som visar Skatteverkets behov av de förändringar som föreslås, eller tydliga konsekvenser av förslagen. Det är därmed svårt att utvärdera nyttan av förslagen samt om den potentiella nyttan uppväger den osäkerhet, administrativa börda och de kostnader som förslagen medför. Dessutom kan ifrågasättas om inte många av de föreslagna åtgärderna ryms inom befintlig lagstiftning. Sveriges Byggindustrier har svårt att se behovet av att ändra lagstiftningen i dessa delar.

Sveriges Byggindustrier saknar också analyser kring hur de föreslagna åtgärderna skulle förbättra villkoren för att starta, driva och utveckla företag samt bidra till en ökad sysselsättning. Förslagen är främst inriktade på utökade kontroller, sanktioner och begränsningar av möjligheten att få och inneha godkännande för F-skatt.

Mot denna bakgrund ställer Sveriges Byggindustrier sig negativa till många av förslagen.

Synpunkter på enskilda förslag

Tidsbegränsade godkännanden när ansökan sker på avsikt

I betänkandet föreslås att det ska införas en ny bestämmelse som innebär att ett godkännande för F-skatt kan tidsbegränsas. Giltighetstiden av godkännandet ska enligt förslaget kunna begränsas om den sökande begär det eller om den sökande ännu inte bedriver men har för avsikt att bedriva näringsverksamhet.

Sveriges Bygginstrumentier ställer sig positiva till att det införs en möjlighet för sökanden att begära ett tidsbegränsat godkännande. Det bör underlätta för personer som ska bedriva näringsverksamhet under en begränsad tid, exempelvis ett kortare uppdrag. Här är det emellertid viktigt att understryka att ett tidsbegränsat uppdrag som tillhandahålls enbart en kund naturligtvis kan utgöra näringsverksamhet. Antalet uppdragsgivare kan således i dessa fall inte ges någon som helst betydelse.

Däremot avstyrker Sveriges Bygginstrumentier förslaget om ett tidsbegränsat godkännande när ansökan sker på avsikt. Som framgår av betänkandet innebär redan det nuvarande systemet ett slags godkännande på viss tid i de situationer där F-skatt beviljas på en avsikt att bedriva näringsverksamhet. I dessa fall är det tydligt att bedömningen är preliminär och att Skatteverket ska följa upp huruvida näringsverksamheten kommit igång. Även nuvarande system bör möjliggöra en automatiserad uppföljning, där ett godkännande för F-skatt bör kunna stämmas av mot aktuell beskattningsårs deklaration för att se om verksamhet förekommit. Enligt Sveriges Bygginstrumentiers uppfattning handlar detta således mer om Skatteverket möjligheter att få fram ett lämpligt kontrollsystem, än något reellt behov att förändra lagstiftningen.

En utvidgad prövning i vissa fall

I betänkandet föreslås en utvidgning av bestämmelsen om vem som ska prövas när sökanden är ett *fåmansföretag*. Enligt förslaget ska prövningen omfatta företagsledare och annan fysisk person som har det bestämmande inflytandet över företaget. Prövningen ska också omfatta andra fåmansföretag som personen är eller under de senaste två åren har varit företagsledare i eller haft ett bestämmande inflytande över. I utredningen föreslås vidare en utvidgning av bestämmelsen om vem som ska prövas när en sökande är en *fysisk person* som under de senaste två åren har varit företagsledare i ett fåmansföretag. Enligt förslaget ska prövningen, utöver fåmansföretag som den som söker är eller har varit företagsledare i, även omfatta fåmansföretag som denne haft ett bestämmande inflytande över. Bestämmande inflytande anses enligt förslaget föreligga när någon genom innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap kontrollerar mer än 50 procent av det totala antalet röster i fåmansföretaget.

Förslaget synes utgå ifrån att nuvarande bestämmelse kring företagsledare kräver en formell ställning i företaget. Skatteverket har emellertid i allmänna råd avseende tolkningen av begreppet företagsledare (SKV A 2015:9) anför att omständigheter som kan vara av betydelse för bedömningen av om företagsledande ställning föreligger eller inte kan vara vederbörandes ställning, arbetsuppgifter eller andra befogenheter i företaget som erhållits genom avtal eller på annan liknande grund. Även den omständigheten att särskilt fördelaktiga avtal ingåtts med företaget kan vara av betydelse för bedömningen. Sveriges Bygginstrumentier kan således inte se att det krävs att en företagsledare ska ha formell ställning för att denne redan idag ska omfattas av den prövning som görs vid bedömningen av godkännande för eller återkallelse av F-skatt. Däremot krävs att de missförhållanden som uppmärksammas kan hänföras till aktuell företagsledare. I och med företagsledarens inflytande i företagen bör ett, inte obetydligt, missbruk av godkännandet för

F-skatt eller brister i redovisning och betalning av skatt eller avgift regelmässigt anses hänförliga till företagsledaren.¹

Förslaget innebär emellertid att även en person, som genom kontroll av mer än 50 procent av det totala antalet röster i bolaget, ska ingå i den krets som ska prövas vid ansökan om F-skatt samt återkallelse. Även i dessa fall är det missförhållanden som kan hänföras till personen med det bestämmande inflytandet som ska ha betydelse vid en prövning. Frågan är hur stort inflytande en person som enbart har det bestämmande inflytandet över företaget genom röstmajoritet kan anses ha? Denna person kan utse styrelsen i bolaget, förändra bolagsordningen etc. och kan naturligtvis indirekt utöva inflytande. Men något direkt inflytande över verksamheten behöver personen inte ha. Det kommer sannolikt bli svårt att bevisa att missförhållanden i ett företag är att hänföra till en person som enbart har det bestämmande inflytandet, utan att vara företagsledare. Frågan är således om regleringen kommer att få avsedd effekt. Naturligtvis är det angeläget att komma åt olika konstellationer där målvakter och bulvaner är inblandade. Men detta innebär inte att ineffektiva regler, som i värsta fall enbart förhindrar seriös verksamhet, ska införas.

Eftersom det redan idag finns möjlighet att anse att en person är företagsledare, trots att denne saknar formell ställning i företaget samt att både den föreslagna och den nuvarande lagstiftningen kräver att missförhållanden ska kunna hänföras till den aktuella personen kan ifrågasättas om denna utvidgning av personkretsen verkligen fyller något reellt syfte. Sveriges Byggindustrier befarar att bestämmelsen enbart kommer att leda till en ökad osäkerhet bland personer som försöker göra rätt.

Den som inte följt föreläggande att fullgöra uppgiftsskyldighet

En återkallelse av F-skatt är en ingripande åtgärd. Därför bör det, om detta ska genomföras, tydliggöras i lagtexten att återkallelse endast kan ske efter föreläggande. Vidare är det av stor vikt att en återkallelse inte ska kunna ske i andra fall än då den uppgiftsskyldige företagaren tagit del av förelägandet.

Den som inte betalat tillbaka felaktigt utbetalt belopp i samband med ROT-arbeten

I betänkandet föreslås att det ska införas ett nytt hinder för godkännande och en ny grund för återkallelse för den som inte betalat tillbaka felaktigt utbetalt belopp vid återkrav som beslutats enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete.

Utredningen menar i denna del att det vore orimligt om en utförarens godkännande för F-skatt återkallas på grund av orsaker denne själv inte kunnat råda över. Mot denna bakgrund kopplas återkallandet till en omständighet som utföraren anses kunna råda över, nämligen då den som fått en felaktig utbetalning inte följer Skatteverkets beslut om återbetalning. Således synes ett godkännande för F-skatt kunna återkallas oavsett skälen till att återbetalning inte skett. Det enda som krävs är att beslutet om återbetalning vunnit laga kraft.

Idag fungerar systemet med ROT-avdrag så att utföraren vanligen söker ersättning å kundens vägnar genom den s.k. fakturamodellen. Modellen innebär att köparen får sitt rot- eller rutavdrag direkt i samband med betalningen av det utförda arbetet. För att fakturamodellen ska kunna tillämpas krävs att utföraren är godkänd för F-skatt. Utföraren fakturerar kunden som vanligt men gör avdrag med viss del av arbetskostnaden inklusive moms. När arbetet är utfört och köparen har betalat sin del av arbetskostnaden kan utföraren ansöka om utbetalning av resterande del av arbetskostnaden hos Skatteverket. Skatteverket gör utbetalningen till utföraren och samtidigt tillgodoför köparen en preliminär skattereduktion.

¹ Se prop. 2010/11:165, s. 330

Skattereduktionen baserar sig till stor del på uppgifter från köparen (ägarförhållanden, huruvida personen är bosatt i huset/lägenheten där arbetet ska utföras, upplåtelseform, vem som betalat fakturan etc.). Felaktiga utbetalningar torde således ofta gå att hänföra till uppgifter som tillhandahålls av köparen. Här bör dock även Skatteverkets handläggning av utbetalningarna uppmärksammas.

Enligt 11 § lagen [2009:194] om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete ska Skatteverket skyndsamt fatta beslut om utbetalning till den utförare som begär utbetalning. Skatteverket anför själva att skyndsamhetskravet kan innebära att Skatteverket inte hinner göra tillräckligt djupa kontroller och att utbetalningar sker utan att förutsättningarna för utbetalningen varit uppfyllda.² Det kan ifrågasättas om ett regelverk som bygger på skyndsamt beslutsfattande, där Skatteverket själva medger att en del av problemet med felaktiga utbetalningar ligger hos dem, lämpar sig för så pass ingripande åtgärder som ett återkallande av godkännande för F-skatt. Särskilt när den återkallandet drabbar inte behöver ha haft någon skuld i att utbetalningen skett felaktigt.

Det är också ofta väldigt svårt för de företag som utför ROT-arbeten att återkräva felaktigt utbetalda belopp från kunden. Företag som utför denna typ av arbeten är många gånger små, vilket innebär att de regelmässigt saknar kompetens för att driva frågan om återkrav gentemot kund. Dessa företag har dessutom ofta små vinstmarginaler, ett svagt kassaflöde och dålig likviditet, vilket innebär att de saknar ekonomiska förutsättningar och kanske även ekonomiska incitament att ta frågan till domstol (det kostar mer än det smakar). Det svaga kassaflödet kan också innebära att det helt enkelt saknas likviditet vid ett återkrav.

I detta sammanhang bör också påminnas om att denna fråga behandlats tidigare. I prop. 2014/15:10 anfördes följande vad gäller möjligheter att återkalla godkännande för F-skatt med anledning av skulder avseende återbetalning:

”Det görs ibland gällande att skulder avseende återbetalning borde jämsställas med skatteskulder enligt skatteförfarandelagen (2011:1244), bl.a. i fråga om godkännande för F-skatt och återkallelse av sådant godkännande och indrivning.

De medel som utbetalas till utföraren enligt lagen (2009:194) om förfarandet vid skattereduktion för hushållsarbete utgör inte skatt. Köparen tillgodoses dock preliminär skattereduktion med ett belopp motsvarande den utbetalning som Skatteverket beslutat om och den slutliga skattereduktionen uppgår till belopp motsvarande den preliminära skattereduktionen. Det utbetalda beloppet har således en konkret koppling till köparens beskattning, vilket bl.a. är skälet till att köparen har rätt att överklaga ett beslut om vägrad utbetalning. Om en återbetalning av ett felaktigt utbetalt belopp inte görs i rätt tid kan det därför i och för sig finnas skäl att behandla en återbetalningsskuld på samma sätt som en förfallen obetald skattefordran. Det behöver dock i ett återbetalningsfall inte finnas någon koppling över huvud taget mellan en påstådd köpare och den som är återbetalningsskyldig.

Även om utbetalningen och den preliminära skattereduktionen har ett nära samband med den slutliga skattereduktionen har det vid fakturamodellens införande betonats att utbetalningsförfarandet är ett administrativt beslut som hanteras i särskild ordning och att

² Skatteverkets promemoria ”Omedelbar verkställighet av beslut om återbetalning enligt husavdragets fakturamodell”, Dnr 202 143715-19/113, s. 8

tillgodoräkandet av preliminär skattereduktion inte är ett beskattningsbeslut (prop. 2008/09:77 s. 43 och 59)."

I och med att det inte rör sig om ett beskattningsbeslut avseende utföraren är det, även ur detta perspektiv, olämpligt att hanteringen av ROT-avdrag skulle kunna påverka ett godkännande för F-skatt.

Slutligen vill Sveriges Bygginstrumenter vill framhålla att bestämmelserna gällande ROT-avdrag i vissa fall är svårtillämpade. Regelverket är tämligen kortfattat, och en mängd frågor lämnas obesvarade. Där blir det upp till Skatteverket och domstolarna att tolka regelverket. Hittills har Högsta förvaltningsdomstolen avgjort frågor gällande rätten till ROT-avdrag när arbetet betalas av annan än den avtalade köparen och beräkning av arbetskostnaden i olika situationer. Till detta kommer en mängd avgöranden från kammarrätterna och förvaltningsrätterna.

Det finns många gånger en stor osäkerhet kring ROT-regelverket, och denna osäkerhet drabbar utförarna som blir förvägrade utbetalning eller blir återbetalningsskyldiga. För ROT-arbeten kan det handla om betydande belopp, och som anförs ovan är det inte ovanligt att den typ av företag som utför jobben har mycket små marginaler. Detta gör att de inte mäktar med att betala tillbaka ett medgivet ROT-avdrag utan att först få kompensation från kunden.

Naturligtvis är det angeläget att komma åt de individer och företag som, genom oriktiga uppgifter, tillskansar sig felaktiga utbetalningar. Antalet företag och individer som ägnar sig åt denna typ av bedrägerier synes emellertid vara höst begränsat³, och kommer sannolikt att bli än mer begränsat i och med kravet på elektronisk betalning som träder i kraft vid årsskiftet. I de fall det rör sig om bedrägerier bör även andra återkallelsegrunder aktualiseras. Tillämpningsområdet för denna återkallelsegrund kommer sannolikt bli snävt, och riskerar att drabba personer som i övrigt sköter sin åtaganden.

Behovet av att se över regelverket om solidaransvar

I denna del ansluter vi oss till vad som anförs av Näringslivets skattedelegation (NSD).

Avslutning

Sedan F-skattereformen 1993 har F-skattesystemet utretts ett flertal gånger. Uppdragets syfte har skiftat, men gemensamt för de lagändringsförslag som antagits har varit att den modell som infördes 1993 har värnats. Att rättsverkningarna av ett godkännande för F-skatt även fortsättningsvis upprätthålls är helt avgörande för en bransch som byggbranschen, med många små företag. Dessa mindre företag behöver klara och tydliga regelverk utan krångel och tveksamheter.

Naturligtvis är det angeläget att fusk och missbruk beivras så långt möjligt. Sveriges Bygginstrumenters uppfattning är emellertid att detta görs bäst genom mer resurser till Skatteverket, för att ge verket möjlighet att i större utsträckning genomföra riktade kontroller mot verksamheter där risk för fusk och missbruk är stor. Även Bolagsverkets arbete för att motverka målvakter behöver intensifieras.

³ Totalt handlade det år 2017 om 12 miljoner kronor, se Skatteverkets promemoria "Omedelbar verkställighet av beslut om återbetalning enligt husavdragets fakturamodell", Dnr 202 143715-19/113

Sveriges Byggindustrier önskar slutligen påminna om att *”Reglerna om återkallelse av godkännande för F-skatt är inte avsedda att utgöra ett substitut för reglerna om näringsförbud.”*⁴ Istället är det i första hand fråga om ett system för inbetalning av preliminärskatt. Mot denna bakgrund bör förslagen som uppmärksammas ovan inte genomföras.

Frågor med anledning av detta remissvar kan ställas till Sofie Wilhelmsson, skatteexpert, sofie.wilhelmsson@sverigesbyggindustrier.se alternativt 070-344 58 63.

SVERIGES BYGGINDUSTRIER

Catharina Elmsäter-Svärd
Verkställande direktör

⁴ Se Prop. 2014/15:10, s. 33