

Till
Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Remiss Byggentreprenadavdrag samt omvänd skattskyldighet (moms), Ds 2004:43

Bakgrund

Riksskatteverket (numera Skatteverket) har under slutet av 1990-talet bedrivit ett omfattande arbete med att kontrollera stora byggprojekt. Detta arbete redovisas bland annat i två rapporter (RSV Rapport 2001:9 och RSV Rapport 2002:6) i vilka man beskriver problematiken med svartarbete och skatteundandragande i bygg- och anläggningsbranschen.

Av naturliga skäl är det förenat med betydande svårighet att uppskatta omfattningen av svartarbetet inom hela byggsektorn. Skatteverket har dock gjort en kartläggning av delar av branschen och med ledning av den uttrycker man en oro inför omfattningen på fusket idag. Man anser från skatteverkets sida att den organiserade handeln med svart arbetskraft inom byggsektorn fått sådan omfattning att det krävs radikala förändringar på lagstiftningsområdet för att komma tillrätta med detta problem. Skatteverket anser att omfattningen av svartarbete har medfört att konkurrensen i byggbranschen helt har satts ur spel. Man menar dessutom att i samband med att handeln med svart arbetskraft vuxit, så har branschen dragit till sig även grovt kriminella personer. Skatteverket bedömer det inte som realistiskt att tro att den egna myndighetens kontroll- eller informationsinsatser är tillräckliga åtgärder för att komma tillrätta med skattefusket inom byggbranschen. Inte heller anses den självsanering som pågår inom branschen tillräcklig.

Skatteverket har mot bakgrund av detta tagit fram ett förslag som går ut på att det införs en skyldighet för näringsdrivande uppdragsgivare, som betalar ut en ersättning för en byggtjänst, att göra ett s.k. entreprenadavdrag. Eftersom en stor del av skatteundandragandet i samband med användning av svart arbetskraft avser moms så har man även från skatteverkets sida föreslagit ett system med omvänd skattskyldighet för moms.

Dessa förslag från Skatteverket har tagits med som en del i Byggekommisionens betänkande "Skärpning gubbar!" (SOU 2002:115). Byggekommisionen lämnade i detta betänkande flera olika förslag till förändring av bygg- och anläggningsbranschen. Förslagen har remissbehandlats och LO har yttrat sig även i denna remissrunda. I denna promemoria behandlas, efter ytterligare beredning i finansdepartementet, förslagen om ett entreprenadavdragssystem och förslaget om omvänd skattskyldighet för moms.

Kort om förslagen

Byggentreprenadavdrag

I promemorian föreslås att skatteundandragandet i bygg- och anläggningsbranschen ska försvåras genom lagstiftning som syftar till att säkerställa uppdragstagarens betalning av skatter och avgifter. Detta ska ske genom att ett s.k. *byggentreprenadavdrag* införs. Innebörden av det nya regelverket blir att en uppdragsgivare vid utbetalning av ersättning till en uppdragstagare blir skyldig att göra ett avdrag från ersättningen när uppdraget avser byggverksamhet och betala in det avdragna beloppet till skatteverket. Det inbetalda beloppet får sedan användas för säkerställande av att uppdragstagaren betalar sina skatter och avgifter. Systemet ska vara obligatoriskt.

Privatpersoner omfattas inte av förslaget om inte ersättningen för ett uppdrag utgör en utgift i näringsverksamhet.

Ett byggentreprenadavdrag ska betalas in till Skatteverket senast samma dag som den ersättning som ligger till grund för avdraget betalas ut till uppdragstagaren.

Förslaget innebär att underlaget för byggentreprenadavdraget ska utgöras av *hela* den utbetalda ersättningen till uppdragstagaren, exklusive mervärdesskatt. Avdrag ska göras med 20 procent. Systemet innebär att såväl ersättning för arbete som material och övrigt ingår i avdragsunderlaget.

I de fall ersättningen från en uppdragsgivare till en uppdragstagare kan antas komma att understiga ett prisbasbelopp under kalenderåret behöver uppdragsgivaren inte göra något avdrag (2004 års prisbasbelopp är 39 300 kronor).

Även utländska företag som saknar fast driftställe i Sverige ska omfattas av systemet med byggentreprenadavdrag. För att ett utländskt företag (som saknar fast driftställe i Sverige) i nästa led ska få tillgodogöra sig entreprenadavdraget måste det göra skatteavdrag för den

ersättning till arbete som betalats ut, eller lämna identifikationssuppgifter avseende de som tar emot ersättningen.

En uppdragsgivare som inte fullgör sin avdragsskyldighet får göras betalningsansvarig för uppdragstagarens skatter och avgifter med ett belopp som motsvarande avdragsbeloppet. Detta gäller endast om uppdragstagaren inte redovisat de skatter och avgifter som ska betalas in.

Systemet med entreprenadavdrag finns i flera länder i Europa, särskilt inom byggsektorn, där det förekommer mycket svart arbetskraft i ett flertal länder. Entreprenadavdraget är också ett bra sätt att kontrollera skattskyldigheten hos utländska entreprenörer.

Omvänd skattskyldighet (moms)

Förslaget med omvänd skattskyldighet innebär att vid omsättning inom landet av tjänster som uppdrag att utföra byggverksamhet eller uthyrning av arbetskraft för sådan verksamhet, ska köparen av tjänsten vara skattskyldig för mervärdesskatt. Dagens generella system innebär att säljaren är skattskyldig för mervärdesskatt och sålunda skyldig att debitera moms av köparen för att sedan redovisa detta till Skatteverket.

För att omvänd skattskyldighet ska gälla krävs att köparen är registrerad till mervärdesskatt i Sverige.

LO:s yttrande

Skatteverket har uppskattat det totala skattefelet för år 2000 till cirka 90 miljarder. Det motsvarade då cirka 4 procent av BNP och cirka 8 procent av de sammanlagda skatteinkomsterna detta år. Huvuddelen, 56 miljarder eller 65 procent, avser skatt som belöper på svart arbete och oredovisade företagarkomster, dvs. inkomstskatt, moms och arbetsgivaravgifter. Denna post innehåller såväl nationellt som internationellt fusk men huvuddelen av skattebortfallet härrör uppskattningsvis från svartarbete inom Sverige.

Huvuddelen av skattefusket kan vidare uppskattas ske inom företagssektorn. I en undersökning genomförd av RRV (Svart arbete 3. Struktur, 1998:29) redovisas att den svarta verksamhetens relativa tyngdpunkt ligger på mindre företag. RRV:s undersökning har dessutom gett viss information om branschfördelning av svart arbete och fördelning mellan företagare och anställda. Utifrån RRV:s beräkningar har man i Nationalräkenskaperna fördelat de svarta inkomsterna i hushållen så att cirka 15 procent faller på löner och 85 procent tillfaller enskilda näringsidkare.

Det står helt klart att svartarbete och svart verksamhet är ett stort problem i den svenska ekonomin. Effekten av att vissa företag underlåter att redovisa och betala in skatt blir en skev konkurrenssituation där företagen inte verkar på marknaden på samma villkor. Detta är negativt ur ett samhällsekonomiskt perspektiv eftersom ett illegalt förfarande ger företag som inte annars skulle vara lönsamma en möjlighet att slå sig in på marknaden. Resultatet blir att verksamhet med lägre produktivitet, trots sin sämre intjänandeförmåga, konkurrerar ut seriösa, mer lönsamma och mer produktiva företag. En prispress på denna marknad innebär i sin tur att konsumtionen av varor eller tjänster som produceras av svart arbetskraft ökar mer än den skulle ha gjort om produktionen vilat på en laglig grund. Vi får på så vis en snedvridning av resursallokeringen till förmån för mindre effektiv verksamhet.

Det är centralt för löntagarna konkurrens mellan företagen sker på lika villkor, så att de mest bärkraftiga företagen blir de som överlever på sikt. Det ligger också i löntagarnas intressen med seriösa företag som tar ansvar för skatter och avgifter. Inte minst för att lönen ligger till grund för de försäkringar som omfattar svenska löntagare. Oseriösa företag är klart överrepresenterade vid konkurser och leder till merarbete för de fackliga organisationerna och lidande för de medlemmar som berörs. Dessutom skapar oseriösa företag en obalans på marknaden som drabbar löntagare i seriösa företag.

Skattefusk leder dessutom till en ökad skattebörda. Det skattebortfall som vissa individer och företag medverkar till måste till viss utsträckning ersättas med högre skatter på andra baser eller generellt högre skatt. (Med det inte sagt att all svart verksamhet kan göras vit och att skatteintäkterna då skulle öka med det belopp som idag undandras). Effekten blir en omfördelning av skatteuttaget som främst drabbar de inkomsttagare som redovisar alla sina inkomster. I detta skapas en orättvisa mellan de som fuskar och de som inte fuskar. Samtidigt är det ett demokratiskt problem. I en demokrati gäller att medborgarna respekterar det regelverk som införs av en majoritet av de valda representanterna. Med detta följer att varje individ inte kan anpassa sina skattebetalningar efter vad man anser vara tillräckligt.

En långsiktig och mycket allvarlig skada som svartarbete och undandragande av inkomster från skatt orsakar är på det sätt som detta bidrar till att underminera människors förtroende för skattesystemet i stort. Viljan att bidra minskar självklart om man har anledning att tro att inte alla andra gör det också. Synen på skattesystemet hänger givetvis samman med dess effekter på resursallokeringen i stort och på myndigheternas möjlighet att säkerställa att samtliga skattskyldiga fullgör sin del av skattebetalningarna.

De intäkter en ökad kontrollverksamhet från Skatteverkets sida ger måste alltid vägas mot de ökade resurser som detta kräver. LO anser dock att i den mån man kan lätta på behovet av en löpande skattekontroll genom att skapa ett obligatoriskt och automatiskt system som försvårar skattefusk, så bör detta alltid prövas.

Byggentreprenadavdrag

I sitt yttrande över Byggekommisionens betänkande "Skärpning gubbar" (SOU 2002:115) tillstyrkte LO kommissionens förslag om ett entreprenadavdrag, mot bakgrund av att vi ser det som en viktig del i ett åtgärdspaket för att stoppa användningen av svart arbetskraft. LO tillstyrker sålunda förslaget med ett införande av byggentreprenadavdrag. LO tillstyrker vidare att systemet ska vara obligatoriskt. Ett frivilligt system skulle innebära att en uppdragsgivare som väljer att inte göra avdrag, istället skulle bli ansvarig för betalningen av uteblivna skatter och avgifter från underentreprenören. I detta riskerar uppdragsgivaren att få betala ersättningen för skatter och avgifter två gånger. Med ett frivilligt system följer risken att man från de större uppdragsgivarnas sida i huvudsak väljer att vända sig till kända underentreprenörer för att "slippa" göra entreprenadavdrag. Förutom det goda att branschen då saneras från oseriösa aktörer kommer följer en negativ konsekvens i form av att mindre, okända aktörer kan få svårt att etablera sig på marknaden.

Med ett frivilligt avdrag kvarstår i allt för hög grad oseriösa företags möjligheter att underminera marknaden vilket skulle innebära att det samtidigt krävs en större satsning på kontrollverksamhet i dessa branscher. Systemet med byggentreprenadavdrag kräver sannolikt samma omfattning på resurser oavsett om det är frivilligt eller obligatoriskt. Därför anser LO att det används i så stor utsträckning som möjligt och att det stoppar så många oseriösa företag som möjligt.

Byggekommisionen föreslog att avdragets storlek skulle vara 40 procent på ett underlag som utgörs av ersättningen för arbete, exklusive eventuell ersättning för material och övrigt. I promemorian föreslås att avdraget ska vara 20 procent av hela ersättningen. Detta mot bakgrund av svårigheten att i ett uppdrag definiera säkert vad som är ersättning för utfört arbete och vad som är ersättning för materialkostnader. Systemet kan skapa incitament att föra så mycket av kostnaderna som möjligt på material för att på så vis undgå att göra avdrag och betala skatt. Med hela ersättningen som underlag undviker man detta problem, men istället uppkommer risken att avdraget får viss likviditetspåverkan för uppdragstagarna. Detta gäller i de fall kostnaderna för arbete är små relativt kostnaden för materialet. Risken för likviditetspåverkan har i förslaget beaktats

genom att avdragsprocenten bestämts till en relativt låg nivå. I promemorian görs bedömningen att risken är liten för att avdraget systematiskt blir större än de skatter och avgifter som uppdragstagaren har att betala. LO tillstyrker även denna del i förslaget, mot bakgrund av att detta innebär en förenkling i förhållande till det ursprungliga förslaget och att man genom ett generellt avdrag minimerar möjligheterna att manipulera systemet. LO vill dock i detta sammanhang påpeka att risken med ett förhållandevis lågt satt avdrag är att det fortfarande finns utrymme att anlita svart arbetskraft för företag med en stor andel ersättning till arbete. Systemet står sålunda inte på egna ben utan måste kompletteras med kontrollinsatser.

När det gäller frågan om ett fribelopp, inom ramen för vilket inget avdrag behöver göras, anser LO att regeln kan riskera att få negativa beteendeeffekter. Detta ska dock vägas mot den administrativa lättnad det innebär att inte låta ersättningar för mindre arbeten ingå i systemet. LO motsätter sig sålunda inte förslaget om ett fribelopp eller dess nivå men vill i detta sammanhang trycka på vikten av att effekterna av en sådan regel följs upp. Detta eftersom den innebär en risk att oseriösa aktörer väljer att dela upp ett större uppdrag i flera små för att på så vis slippa byggtreprenadavdrag och sedan undgå skatt i slutändan.

LO avstår i övrigt från att yttra sig över den del av förslaget som berör den administrativa organisationen av förslaget och systemets uppbyggnad.

Omvänd skattskyldighet för moms

EU-medlemsstaternas mervärdesbeskattning är reglerad i det sjätte mervärdesskattedirektivet. Som huvudregel anges att den som omsätter varor och tjänster (dvs. säljaren) också är den som är skyldig att betala mervärdesskatt i Sverige. Det finns dock undantag från denna regel när det gäller gränsöverskridande handel. Medlemsstaterna ges en valmöjlighet att tillämpa omvänd skattskyldighet, dvs. att köparen blir skattskyldig, när det företag som omsätter varan eller tjänsten inte är etablerad inom landet. Sverige har utnyttjat denna möjlighet. Vidare anges inom ramen för direktivet att "avvikande åtgärder får vidtas för att förenkla skatteuttaget eller för att förhindra vissa typer av skatteflykt eller skatteundandragande".

I promemorian anges att undandragande av mervärdesskatt i byggsektorn förekommer i sådan omfattning och är organiserat på ett sådant kvalificerat sätt att förhindrande lagstiftningsåtgärder inte kan undvaras.

LO instämmer i synen att det inte är realistiskt att tro att skattefusket i byggbranschen kan decimeras kraftigt och förhindras långsiktigt enbart genom ökade kontrollinsatser. Mot denna bakgrund tillstyrker LO promemorians förslag om omvänd skattskyldighet för moms inom byggsektorn.

Förslagets avgränsning

Till byggverksamhet ska, enligt promemorian, hänföras verksamhet som innebär mark- och grundarbeten, uppförande, undanröjande, renovering, underhåll eller installation avseende fastighet, byggnad eller anläggning. Vidare omfattas även projektering och ritning i de fall uppdraget omfattar även den typen av verksamhet. Även uppdrag att hyra ut arbetskraft för byggverksamhet omfattas.

Av promemorian framgår dock att problemet med svartarbete och skatteundandragande inte endast rör byggsektorn. Även t.ex. städ- och flyttbranschen har problem med att oseriösa företag slår ut seriösa genom att inte fullgöra sina åtaganden när det gäller skatter och socialavgifter.

LO har tidigare fört fram krav på entreprenadavdrag. Dels i LO:s yttrande över SOU 2002:115 men även i en tjänstemannapromemoria överlämnad till Regeringskansliet i samband med överläggningar den 23 oktober 2003. LO:s krav på entreprenadavdrag var då inte bara begränsad till byggbranschen, utan omfattar ett flertal branscher. Det gäller de branscher som kännetecknas av att verksamheten utförs genom entreprenadkedjor och där skatteundandragande är vanligt förekommande, bland annat städ- och flyttbranschen. LO anser därför att det är viktigt att man går vidare i arbetet med hur svartarbete kan motverkas även utanför byggsektorn. Efter en inledande inkörningsperiod inom byggbranschen bör sålunda entreprenadavdraget kunna utsträckas till fler branscher. Det skulle minska skatteunderdraget i flera delar av ekonomin och möjliggöra en förbättrad situation för löntagarna även inom dessa branscher. Att utvidga entreprenadavdraget till att även omfatta städbranschen innebär dessutom att man täcker in både en mansdominerad och en kvinnodominerad yrkeskategori, vilket bör betraktas som viktigt ur ett jämställdhetsperspektiv.

Samtidigt uppkommer möjligheten att de kostnader som systemets införande medför, framförallt för Skatteverket, skulle vägas upp genom att skatteintäkterna ökar ytterligare. Dessutom skulle konkurrensneutraliteten mellan olika branscher förbättras. Detta inte minst för att systemet innebär ökade administrativa kostnader för de företag som berörs i förslaget.

Förslagen i promemorian är riktade mot de specifika problem som gäller när en stor aktör fungerar som beställare och använder sig av underentreprenörer i flera led. Inga åtgärder föreslås när det gäller relationen mellan privatpersoner och företag och hur man ska komma tillrätta med problemet med svart arbetskraft och skatteunddragande på detta område. Även detta anser LO är en mycket angelägen fråga att arbeta vidare med.

LANDSORGANISATIONEN I SVERIGE

Wanja Lundby-Wedin

Åsa-Pia Järliden Bergström