

# Oroliga skattebaser

Riskområden för skattefel med internationell anknytning

Av Annika Persson\*

*Expertrapport 1 till skattebasutredningen*

Januari 2002

---

\*Utvärderingsenheten, Riksskatteverket, 171 94 Solna.

# Innehåll

Sammanfattning .....	17
<b>1 Inledning.....</b>	<b>39</b>
1.1 Bakgrund och syfte .....	39
1.2 Definitioner och avgränsningar.....	41
1.3 Framtagningen av rapporten.....	42
1.4 Disposition .....	42
<b>2 Skattefusket i Sverige jämfört med andra länder .....</b>	<b>45</b>
2.1 Inledning och sammanfattning.....	45
2.2 Skattefelet i Sverige .....	46
2.2.1 Skattefelet i Sverige har beräknats till 90 mdkr.....	46
2.2.2 Skattefelet med internationella kopplingar 20–35 mdkr.....	49
2.3 Skattefusket i Sverige är ungefär som i andra länder i Nord- och Mellaneuropa .....	50
2.3.1 Svarta sektorn från nationalräkenskaper och intervjuundersökningar .....	50
2.3.2 Skillnad mellan teoretiskt beräknad moms enligt nationalräkenskaperna och faktisk moms .....	53
2.3.3 Monetära skattningar av den dolda ekonomin ger inte trovärdiga resultat.....	54
2.4 Det reala fusket förefaller ha varit stabilt över tiden .....	57
2.5 Skattefusket kopplat till utlandsplacerat finansiellt kapital har ökat.....	61

2.5.1	Utvecklingen i Sverige fram till slutet av 1990-talet.....	61
2.5.2	Sverige jämfört med andra länder.....	68
2.5.3	Utvecklingen i Sverige i framtiden.....	70
<b>3</b>	<b>Administrationen av skatter i Sverige jämfört med andra länder.....</b>	<b>73</b>
3.1	Sammanfattning.....	73
3.2	Hur skatteadministrationen är organiserad.....	74
3.2.1	Allmänt om organisation och utvecklingstendenser.....	74
3.2.2	Organisationen i Sverige.....	76
3.2.3	Organisationen i andra länder.....	77
3.2.4	Administrationen av den tvångsvisa skatteuppbörden.....	81
3.3	Administrationskostnaderna i olika länder.....	83
3.3.1	Jämförelser i en fransk och i en samnordisk studie.....	83
3.3.2	EU-kommissionens rapport om kontrollen av mervärdesskatt i EU-länderna.....	88
3.4	Internationellt samarbete kring skatteadministrativa frågor.....	90
3.4.1	EU-samarbetet i skattefrågor.....	91
3.4.2	OECD:s skattekommitté – CFA.....	93
3.4.3	Andra länderkonstellationer som behandlar skattefrågor.....	95
3.4.4	Övriga internationella engagemang som Sverige aktivt deltar i.....	97
<b>4</b>	<b>Skatteförvaltningens kontrollstrategi.....</b>	<b>99</b>
4.1	Skattefelet visar avvikelsen från vad som är stadgat i lagen.....	99
4.2	Skattefusket skadeverkningar bör beaktas i prioriteringarna.....	100
4.3	Riskhantering som kontrollstrategi vidareutvecklas.....	102

4.4	Den nya riskhanteringsstrategin i praktiken .....	103
4.5	Maskinella riskanalyser i fler dimensioner än tidigare .....	106
5	<b>Riskområden inom punktskattesystemen.....</b>	<b>109</b>
5.1	Inledande översikt.....	109
5.2	De svenska punktskatterna i jämförelse med andra länder.....	112
5.3	Varorna beskattas i det land de konsumeras utom för viss begränsad privatinförsel.....	117
5.4	Beskrivning av riskområden och skattefel .....	119
5.4.1	Allmänt .....	119
5.4.2	Skattefel alkohol och tobak .....	122
5.4.3	Illegal handel med olja och bensin .....	133
5.4.4	Underlåtenhet att betala svensk gödselskatt vid införsel från utlandet .....	134
5.4.5	Underlåtenhet att deklarerera spelvinst som svensk gjort i utlandet.....	135
6	<b>Riskområden inom mervärdesbeskattningen .....</b>	<b>139</b>
6.1	Inledande översikt.....	139
6.2	Mervärdesskatteuttaget i Sverige i jämförelse med andra länder.....	141
6.3	Utlandstransaktionernas omfattning bland de svenska momsregistrerade företagen .....	143
6.4	Reglerna för hantering av moms vid gränsöverskridande handel med varor och tjänster .....	148
6.4.1	Företag säljer till företag (s.k. B2B – business to business) .....	148
6.4.2	Företag säljer till privatperson (s.k. B2C – business to consumer) .....	151
6.5	Riskområden och skattefel vid gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner.....	152
6.5.1	Storleken på momsfusket med internationell anknytning.....	152

6.5.2	Allmänt om SCAF:s kartläggningar av momsfusket inom EG.....	156
6.5.3	I Sverige upptäckta fall av internationellt momsfusk.....	158
<b>7</b>	<b>Riskområden vid beskattning av inkomst och förmögenhet.....</b>	<b>193</b>
7.1	Allmänt.....	193
7.2	Informationsproblematiken.....	194
7.2.1	Informationen om inkomsterna i andra länder är inte heltäckande.....	194
7.2.2	Åtgärder som kan hjälpa till att minska hålen i informationsnätet.....	198
7.3	Transaktionskostnadernas betydelse för skattefusket .....	200
7.4	Beskattningen av gränsöverskridande inkomster – regler och avtal.....	204
7.5	Skattefel vid beskattning av privatpersoner .....	206
7.5.1	Begreppet skatterättslig hemvist .....	206
7.5.2	Skattefel privatpersoners tillgångar .....	207
7.5.3	Skattefel privatpersoners arbetsinkomster och andra ersättningar .....	220
7.6	Skattefel vid beskattningen av företag.....	232
7.6.1	Allmänt om beskattning av olika företagsformer.....	232
7.6.2	Kartläggningar av transaktioner med skatteparadis .....	235
7.6.3	Närmare beskrivning av skattefelen i företagen.....	239
7.6.4	Skattefel vid beskattningen i stora företag.....	245
7.6.5	Skattefel – mutor eller ”kostnader för affärsbefrämjande tjänster” .....	249
7.6.6	Elektronisk handel – att fastställa driftställe och allokera inkomster mellan länderna.....	250
<b>8</b>	<b>Riskområden inom socialavgiftsområdet .....</b>	<b>255</b>
8.1	Regelsystemet .....	255
8.2	Skattefel.....	258

8.2.1	Karaktären på skattefelen .....	258
8.2.2	Skattefelet och regelsystemets uppbyggnad.....	260
<b>9</b>	<b>Indrivning av svenska skatteskulder i utlandet .....</b>	<b>263</b>
9.1	Länder och skatter som omfattas .....	263
9.2	Volymen utgående och inkommande handräkningsärenden .....	265
9.3	Indrivning i utlandet i framtiden.....	265
<b>10</b>	<b>Hur vi bedömer framtiden.....</b>	<b>267</b>
10.1	Gemensamt för skatteslagen.....	268
10.1.1	Den organisatoriska utvecklingen i Sverige och andra länder åren framöver .....	268
10.1.2	Mer aktivt driva svenska intressen i det internationella samarbetet?.....	270
10.1.3	Internationell kontroll är resurskrävande och medvetna prioriteringar krävs .....	270
10.1.4	Skapa resurser genom att förenkla "nationella" regler? .....	272
10.1.5	Söka både efter fusket och fuskarna .....	272
10.1.6	Kulturförändring från nationellt till internationellt tänkande.....	273
10.1.7	Domstolarna och rättstillämpningen av central betydelse .....	274
10.1.8	Ett tätare samarbete mellan svenska myndigheter m.fl. ....	276
10.1.9	Sekretessen mellan myndigheterna bör klargöras och moderniseras .....	276
10.1.10	Utvidgningen av EU ökar sårbarheten.....	277
10.2	Punktskatterna .....	278
10.2.1	Allmän bedömning av framtiden .....	278
10.2.2	Åtgärder för att motverka skattefelen .....	280
10.3	Mervärdesskatten .....	283
10.3.1	Allmän bedömning av framtiden .....	283
10.3.2	Ändringar i regler, rutiner och arbetsätt i Sverige...	289
10.4	Inkomst- och förmögenhetsbeskattningen .....	290

10.4.1 Allmän bedömning av framtiden.....	290
10.4.2 Ändringar i regler, rutiner och arbetsätt i Sverige ..	294
10.5 Socialavgifter .....	297
10.5.1 Allmän bedömning av framtiden.....	297
10.5.2 Åtgärder för att motverka felen .....	298

# Sammanfattning

## Bakgrund till kartläggningen

Det internationella perspektivet ökar i betydelse. Teknikutveckling och avregleringar bl.a. av valuta- och kapitalmarknaderna är ett par bakomliggande orsaker. Förutsättningarna för rörlighet ökar för kapital, företag, varor och människor. Den ökande internationella rörligheten skapar också nya möjligheter att illegalt utnyttja skillnaderna i skattesystem och skattesatser mellan olika länder för att sänka sin egen skatt. Samtidigt ger teknikutveckling och ökat internationellt samarbete ändrade förutsättningar och metoder att kunna bemästra problemen i skattekontrollen.

Avsikten med denna rapport är att skapa en överblick och beredskap kring internationella beskattningsfrågor inför framtiden. Rapporten tar sikte på att ge en bild av skattefel och kontrollproblem vid gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner. Rapporten behandlar däremot inte hur skattebaserna påverkas av den legala rörligheten t.ex. permanent utflyttning av företag och personer. Rapporten tar inte heller upp den gränshandel som sker inom de ramar som lagstiftningen tillåter. Arbetet görs dels som ett underlag för den s.k. Skattebasutredningen (SKUR) dels som ett led i skatteförvaltningens arbete med att skapa effektiva administrativa rutiner samt att utveckla kontrollstrategier och åtgärder mot skattefelet i ett långsiktigt perspektiv. Projektet har utförts på uppdrag av chefen för Riksskatteverkets Skatteavdelning.

Rapporten har karaktär av kartläggning och består av två delar. En del går ut på att placera in Sverige "på kartan" genom jämförelser med andra länder. Skattefusket och administrationen i Sverige jämförs med hur det ser ut i andra länder. Den andra delen av rapporten är en kartläggning av skattefel med internationell anknytning för de olika skatteslagen. Vi försöker också blicka framåt och göra en bedömning av hur vi tror skattefelet med



internationella kopplingar kommer att utvecklas under de närmaste tio åren.

Projektet har bedrivits i nära samarbete med utvärderingen "Kontrollinformation i utlandsfrågor" (RSV Rapport 2002:1) som är en utvärdering som tar sikte på hur tillgänglig information och kontaktvägar för utlandskontrollen skulle kunna utnyttjas mera effektivt.

## Administrationen av skatter i Sverige jämfört med andra länder

### Sammanfattande bild av den svenska skatteadministrationen

Den bild som framträder av svenska skatteförvaltningen vid en internationell jämförelse kan sammanfattas i följande punkter.

#### *På positiva sidan:*

- De svenska kostnaderna för att administrera skatter är lägre än i andra jämförbara länder.
- Sverige har i jämförelse med många andra länder ett skattesystem och rutiner som är rationellt utformade t.ex. för fastställande av kommunalskatt, socialavgifter samt skattebetalningar via ett för skattelagen gemensamt skattekonto.
- Sverige har unika identiteter på individer och företag.
- Sverige har tekniska stödsystem som håller hög standard.
- Sverige har en förhållandevis enhetlig och överblickbar organisation.

#### *På negativa sidan:*

- Den fördjupade kontrollen ligger på en alltför låg nivå bl.a. i förhållande till de krav som ställs från EU.
- Sverige har varit dåligt på att tillvarata kunskap och erfarenhet från olika kontroller och återföra denna kunskap för effektivisering av kontroll, informationsåtgärder eller för ändring av regler och rutiner.

## **Samma trender styr den administrativa utvecklingen i andra länder**

Organisationen av skatteadministrationen ser olika ut i olika länder. I många länder är ansvaret uppdelat på olika förvaltningar för olika skatter. Det förefaller emellertid finnas konsensus kring den riktning administrationen av skatter bör gå. Men länderna har kommit olika långt på utvecklingsstegen bl.a. av historiska skäl, svårigheter att ändra på etablerade strukturer m.m. Många länder ser för närvarande över sin skatteorganisation. RSV har hösten 2001 lämnat in en framställan till regeringen om sammanslagning av nuvarande tio skattemyndigheter och RSV till en rikstäckande myndighet fr.o.m. 2003.

Det internationella samarbetet (EU, OECD m.m.) är viktigt för den gemensamma synen på skatteadministrativa frågor. Utvecklingstendensen är bort från en organisation efter skatteslag mot en mer sammanhållen förvaltning av skatteslagen. De flesta länder har kvar en organisation efter de skattskyldigas geografiska tillhörighet men riktningen är mot en specialisering efter kategorier av skattskyldiga frikopplat från geografisk tillhörighet. Andra inslag i den administrativa utvecklingen är från pappershantering till elektroniska dokument, från manuell betjäning till elektronisk självbetjäning, från manuella kontrollurval till riskanalyser.

## **Administrationskostnaderna är lägre i Sverige än i andra länder**

Det är svårt att finna uppgifter om kostnaderna för att administrera skatter i andra länder. Detta beror på att organisationen i de flesta länder är splittrad och någon samlad kostnadsbild finns sällan. Det kan också vara så att administrationen är integrerad med annan hantering än skatter och att kostnaderna för skatteadministrationen inte särredovisas. Ett exempel är Danmark där viss del av skatteadministrationen sköts av kommunerna. Vissa uppgifter om administrationskostnaderna i andra länder har vi dock fått fram. Vi har utgått dels från en fransk studie från 1999 som gjorts för att få underlag för en reformering av den franska administrationen av skatter, dels från uppgifter i Riksrevisionsverkets rapport "Skattekontrollen i Norden".

För att kunna jämföra kostnaderna måste man på något sätt beakta att länderna är olika stora. Den metod som använts i denna

rapport är att relatera kostnaderna till skatteinkomsternas storlek. Mätt på detta sätt är administrationskostnaderna i Sverige 0,52 % av skatteinkomsterna vilket är klart lägst av de länder som jämförts. Till del kan den lägre nivån förklaras av den höga skattekvoten i Sverige. Men även om vi beaktar skillnaden i skattekvot har Sverige lägst kostnader men skillnaden blir mindre.

#### Administrationskostnader i procent av skatteinkomsterna i nio OECD-länder

	Sverige	Irland	Neder- länderna	Kanada	Spanien	Stor- britannien	Tysk- land	Italien	Frank- rike
Faktiska värden	0,52	0,83	1,23	1,05	0,89*	1,12*	1,71*	1,52*	1,60*
Omviktat m.h.t. skattekvoten**	0,65	0,66	1,24	0,93					

\* För Spanien, Storbritannien, Tyskland, Italien och Frankrike avser beräkningen administrationskostnaderna för skatter exkl. sociala avgifter.

\*\* Omviktning har gjorts till den genomsnittliga skattekvoten för i EU-länderna (= 41,5 % av BNP)

#### Hur fullgörandekostnaderna förhåller sig till andra länder vet vi däremot inte

Administrationskostnaderna hos skatteförvaltningen är endast en del av kostnaderna för att driva skattesystemet. Andra delen är de "fullgörandekostnader" som finns hos löntagare, företagare m.fl. som ska lämna uppgifter till skatteförvaltningen. Administrationskostnader och fullgörandekostnader är delvis kommunicerande kärl. I Sverige har fullgörandekostnaderna uppskattats vara ungefär dubbelt så stora som förvaltningens egna administrativa kostnader. Hur det är med fullgörandekostnaderna i andra länder vet vi inte. Sverige har en omfattande kontrolluppgiftsskyldighet vilket håller nere förvaltningens kostnader för att fastställa skatten men som å andra sidan innebär att företagen har kostnader för att förse förvaltningen med dessa kontrolluppgifter.

#### Stora och små länder – administrativa nackdelar och fördelar

Mycket av arbetet med att utveckla tekniska system, kontrollmetoder m.m. har en fast kostnad som relativt sett blir mer betungande

för ett litet land som Sverige. Det kan därför vara svårt för de minsta länderna att vara "bäst i klassen" och vara föregångare i utvecklingsarbetet. För ett mindre land kan det därför vara en strategi att lära av andra länder.

Men mindre länder kan på andra plan ha administrativa fördelar gentemot de större. Det borde vara lättare att få genomslag för ett uniformt arbetssätt i en skatteförvaltning i ett litet land. De administrativa nivåerna kan vara färre, kontaktnäten mera direkta och mindre av de administrativa budskapen och riktlinjerna går förloerade då de förmedlas ned i de administrativa hierarkierna. Det torde också vara lättare att skapa spridning av erfarenheter från olika kontroller och projekt mellan personal som arbetar med likartade frågor i länder med mindre förvaltningar.

### **Mer resurser behöver avsättas om vi ska driva svenska intressen i det internationella samarbetet**

Det finns ett antal olika organisationer och sammanslutningar som verkar för att förbättra samarbetet, samordningen och kommunikationen i skatteadministrativa frågor mellan olika länder. De vi kommer mest i kontakt med i Sverige är EU och OECD. Men det finns även en rad andra konstellationer som beskrivs i rapporten. Via dessa organisationer finns ett omfattande kontaktnät, erfarenhetsutbyte m.m. Dessa "mötesplatser" gör att det i många frågor värker fram en gemensam syn på lagstiftning, kontrollbehov, teknik, riskhantering, sekretess m.m. som kan utgöra en plattform för framtiden.

Förarbetet i form av utredningar, rapporter och annat underlag till direktiv m.m. inom EU och OECD sker inom olika arbetsgrupper. Alla länder har glädje av detta arbete. Men de länder som är mest aktiva i arbetsgrupperna blir också de som har störst möjligheter att påverka inriktningen. Sverige representeras i dessa sammanhang formellt av Finansdepartementet men RSV är många gånger med i arbetet och har en i huvudsak självständig roll. RSV är i stort sett med och deltar i de internationella sammanhang där vi bör vara med, men det finns behov av att delta i fler grupperingar, uppträda mera aktivt och återkoppla resultaten. För en sådan mer aktiv roll krävs att mer resurser avsätts för förberedelsearbete och för att tillsammans med Finansdepartementets representanter skapa en samsyn kring de frågor och den inställning som ska drivas

från Sveriges sida. Som vi ser det måste mindre länder som Sverige göra ett vägval. Antingen avsätter vi så mycket resurser att vi kan fungera som en "auktoritet" inom de områden vi finner strategiska. Eller så väljer vi att till en lägre resursinsats mera passivt anpassa oss till – men även dra nytta av – den inriktning som drivs fram av mer aktiva länderna. Till del kan den avvaktande svenska hållningen ha att göra med en svensk förvaltningskultur.

### **Skattefusket i Sverige jämfört med andra länder**

För år 2000 har skattefelet i Sverige uppskattats till ca 90 mdkr motsvarande 8 procent av skatteinkomsterna.

### **Svartarbetet i Sverige är ungefär som i andra länder i Nord- och Mellaneuropa**

Beräkningen av skattefelet baseras till stor del på uppskattningar av svartarbetet. Svartarbetet i Sverige bedöms under de senaste trettio åren ha varit konstant eller möjligen en aning minskande. Den bedömning som finns för närvarande är att svartarbetet ligger kring eller strax över 4 procent av bruttonationalprodukten (BNP) och skatten som belöper på detta belopp kan beräknas till 55–60 mdkr (givet vissa statistiska beräkningsantaganden). Svartarbetet i Sverige förefaller vara av ungefär samma storleksordning som i andra länder i Nord- och Mellaneuropa men är lägre än i Sydeuropa.

### **Skattefusket kopplat till kapital i utlandet riskerar öka**

Skattefelet kopplat till svenskarnas finansiella placeringar utomlands uppskattas till minst 8 mdkr. Om man tolkar restposten för hushållens tillgångar i finansräkenskaperna (1999 ca 250 mdkr) som en indikator på hushållens finansiella placeringar utomlands är den bild som framträder att hushållens kapitalplaceringar utomlands ökade under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. Vad gäller senare delen av 1990-talet kan utvecklingen av finansräkenskapernas restpost tolkas som att överflyttningen av de svenska hushållens finansiella placeringar till förvaltning utomlands avstannat, i alla fall temporärt. Men osäkerheten i statistiken är stor.

Vilken utveckling kan förväntas i framtiden? En återhållande faktor idagsläget är osäkerheten kring andra länders finansiella institutioner och nivån på transaktionskostnaderna. Men betydelsen av detta torde minska framöver. En intervjuundersökning från år 2000 visar att det finns en hög acceptans hos allmänheten av fusk som innebär att man smiter från skatt genom att placera kapitalet utomlands. Hälften av svenskarna kan tänka sig att smita från skatt på sparande genom att placera pengar i länder som inte har skatt på kapitalinkomster och som inte har automatiskt informationsutbyte med svenska skattemyndigheter. Resultatet från intervjuundersökningen inger oro för framtiden. Motkraften ligger i vad som kan åstadkommas genom skattemyndigheternas kontroller. De svenska skattemyndigheterna kan här åstadkomma ytterst lite genom interna svenska åtgärder. Vilka motkrafter som kan skapas beror på hur informationsutbytet utvecklas mellan länderna. En grundläggande förutsättning är därvid att informationsutbytet i praktiken blir administrativt och resursmässigt hanterbart.

Hur ser det då ut i andra länder? Det är svårt att för andra länder hitta uppgifter om skattefel kopplat till individernas finansiella placeringar utomlands. Ett undantag är Danmark där beräkningar pekar på att betydande belopp undgår dansk beskattning på grund av överflyttning till utlandet. Det går dock inte att särskilja vad som avser hushåll och vad som avser företag. I de nordiska länderna är systemet med kontrolluppgifter för kapital väl utbyggt. Skattefusk kopplat till inhemska placeringar kan därför antas vara litet i de nordiska länderna. I andra länder, där kontrolluppgiftssystemet inte är utbyggt på samma sätt, är det lättare att undanhålla inhemskt finansiellt kapital från beskattning. Å andra sidan är beskattningen i flertalet av dessa länder lägre varför incitamenten att fuska också är mindre. Trots detta torde underredovisningen av det inhemska placerade kapitalet i dessa länder vara större än i Norden där kontrolluppgiftssystemen är förhållandevis heltäckande. Samtidigt kan detta också innebära att hushållen i länder utanför Norden har mindre incitament att placera sitt finansiella kapital i andra länder, vilket gör att fusk knutet till gränsöverskridande transaktioner är mindre.

## Skattefel med internationell anknytning samlat för skattelagen

### Skattefelet med internationella kopplingar 20–35 mdkr

Den kartläggning och de bedömningar som görs i rapporten ringar in skattefelet med internationell anknytning till i storleksordningen 20–35 mdkr enligt översikten nedan. De beloppsmässigt största felen avser mervärdesskatt och skatt på tillgångar individerna placerat i utlandet. Punktskatter är ett annat problematiskt område. Andra exempel på skattefel är paradistransaktioner med någon typ av företagskoppling, internprissättning, elektronisk handel och fel vid fastställande av socialavgifter.

#### Skattefelet med internationella kopplingar

Punktskatter	2-4 mdkr
Mervärdesskatt	5-10 mdkr
Skatt på kapital (inkl. arvs-och gåvoskatt)	minst 8 mdkr
Paradistransaktioner med någon typ av företagskoppling (kan delvis ingå ovan)	2-5 mdkr?
Övrigt (internprissättning, elektronisk handel, socialavgifter m.m.)	?
<b>Totalt</b>	<b>Mellan 20 och 35 mdkr</b>

Den nedre skattningen på 20 mdkr kan sägas vara den som är förenlig med det tidigare angivna totala skattefelet på ca 90 mdkr. Med den högre skattningen, 35 mdkr, skulle även det totala skattefelet behöva räknas upp.

### Kontrollinsatserna måste utgå även från annat än storleken på skattefelet

För att kunna prioritera skatteförvaltningens insatser är det inte nog att känna till storleken på olika typer av skattefel. Beroende på hur skattefelen uppstår gäller det att ta ställning till vilka åtgärder som ska sättas in för att motverka felen. Skatteförvaltningens verksamhet bedrivs efter två huvudlinjer nämligen service och kontroll. En ledstjärna i detta arbete är att underlätta för de skattskyldiga. Skattefel som uppkommer på grund av okunskap om regelsystem

eller utformningen av blanketter bör i möjligaste mån undvikas genom information och andra ändringar och inte genom kontroll.

För att motverka avsiktliga fel – skattefusk – kan systemändringar i en del fall vara en långsiktig lösning på att få bort felen. Men många gånger är kontroll det medel som återstår. Allt kan inte kontrolleras utan förvaltningen tvingas prioritera. För att kunna prioritera kontrollinsatserna måste en bedömning göras av hur pass allvarliga felen är även utifrån andra kriterier än storleken på felen. En sådan bedömning kan resultera i att skattefel som är beloppsmässigt mindre bedöms vara mera skadliga än beloppsmässigt större skattefel. En central aspekt i bedömningarna är vad som händer på lång sikt. Om t.ex. skattefelet kan antas få spridningseffekter kan det vara viktigt att ge högre prioritet åt kontrollen av just denna företeelse. Annat som bör ingå i bedömningen är hur företeelsen påverkar konkurrensneutraliteten mellan företag. I vad mån en viss typ av skattefel upplevs som orättvist och därmed demoraliserande på skattemoralen och känslan av lojalitet med samhällets institutioner är ytterligare en dimension.

### **Lägga fast en strategi för och freda resurser för internationell kontroll**

Erfarenheten från olika kontrollprojekt är att det inte är omöjligt att identifiera, kontrollera och åtgärda skattefel med internationella kopplingar. Erfarenheten visar också att internationell kontroll är mycket resurskrävande både vad avser nedlagd tid och kraven på kompetens hos de som genomför utredningarna. Ser man bara till den synliga avkastningen i form av höjd beskattning i de undersökta fallen så ger internationell kontroll mindre än om motsvarande resurs sätts in på kontroll av nationella företeelser. Men andra dimensioner är väl så viktiga nämligen att skapa preventiv effekt, att inte lämna zoner helt kontrollfria och att genom kontrollen aktivt kunna följa och bevaka utvecklingen inom "marknaden" för internationella skattefel. I detta perspektiv är det viktigt att lägga fast en strategi för kontrollen av internationella skattefel. Annars riskerar denna kontroll att få för låg prioritet. Genom den riksgemensamma kontrollplanen finns ett forum där sådana prioriteringsfrågor kan kanaliseras.

Genom att göra satsningar på utveckling av stödsystem (bl.a. riskanalys), projekt av kartläggande karaktär, erfarenhetsspridning,



informationssatsningar m.m. kan kontrollen av internationella transaktioner effektiviseras. Det kan karaktäriseras som investeringar som innebär en resursbelastning i det korta perspektivet men som ger avkastning i ett längre perspektiv. Problemet är dock att freda resurser för dessa utvecklingssatsningar eftersom de går ut över annan etablerad löpande verksamhet.

### **Söka både efter fusket och fuskarna**

De stora aktörerna vad gäller fusk med internationell anknytning tillhör ofta samma krets. Erfarenhetsmässigt vet vi att om ett hål täpps till tenderar de förflytta sina aktiviteter till andra områden där riskerna är mindre. De arbetar gränslöst och samma aktörer kan därför dyka upp i olika länder. Särskilt utsatta är punktskatte- och momssystemen. Därför bör skatteförvaltningen komplettera nuvarande metod att leta efter fusk i anslutning till enskilda beslut med en metod där man kan leta efter och följa fuskaren. Använder vi enbart metoden att leta efter fusket i anslutning till olika beskattningsbeslut kan det ta alltför lång tid innan fusket upptäcks eller så upptäcks det aldrig. Utöver en riskanalys som innefattar en riskvärdering av alla skattskyldiga utifrån olika fastlagda kriterier kan det finnas ett behov av att kunna punktmarkera ett mindre antal återkommande skattebrottslingar.

### **Kulturförändring från nationellt till internationellt tänkande**

En sak som måste till framöver är en kulturförändring i skatteförvaltningen – vi måste börja tänka internationellt. För att åstadkomma detta måste målformuleringar och styrsignaler för arbetet utformas så att personalen känner att de har stöd för och ges utrymme för kontroller och operativt samarbete med andra länder. Det gäller grundhantering av t.ex. kvartalsredovisningar och ledsagardokument så att grunddata håller sådan kvalitet att de inte orsakar andra medlemsländer onödiga utredningar. Det gäller också hanteringen av förfrågningar från andra länder. Det ska upplevas som "rätt" att lägga ned resurser även på sådant som inte ger något omedelbart finansiellt utbyte till Sverige men där klirret kommer i andra länders kassor. Det kan ses som en investering i att också få hjälp från andra länder.

## **Domstolarna och rättstillämpningen av central betydelse**

Rättstillämpningen kommer att vara av stor betydelse för hur framgångsrikt skatteförvaltningen kommer att kunna bekämpa den internationella skattebrottsligheten. Detta gäller både avgörandena i de svenska domstolarna och i EG-domstolen.

Bevisfrågorna är särskilt stora i den internationella kontrollen genom att skatteparadis kan vara inblandade och handräckningsmöjligheterna är begränsade. Rättspraxis från senare år får anses peka på att domstolarna är mer beredda än tidigare att titta på det faktiska skeendet och acceptera genomsyn som grund för sina beslut.

En bra illustration av hur viktigt det är med utgången av domstolsprövningen är den s.k. Brynäsdomen (gällde ersättningen till tre utländska ishockeyspelare som "hyrts in" från ett bolag beläget på Isle of Man). Genom domen har klargjorts vad som gäller. Därigenom har, i alla fall temporärt, stoppats upp en företeelse som annars riskerat bli utbredd inom konsultbranschen och artist- och sportvärlden. Den hade också kunnat få spridningseffekter till andra specialistkompetenser. Vi hade kunnat få ett bemanningsföretag med placering i skatteparadis.

Ett annat exempel på rättstillämpningens centrala betydelse för skattekontrollen är EG-domstolens avgörande i *Man in Black*-målet, som gällde gränsdragningen mellan vad som ska kunna anses som privat införsel och som införsel av kommersiell natur.

## **Det behövs en modernare syn på samarbete mellan svenska myndigheter m.fl.**

Även det nationella samarbetet är viktigt för att motverka skattefel med internationell anknytning.

För skatteförvaltningen är samarbetet med Tullverket en viktig framgångsfaktor. Samarbetet med Tullverket fungerar bra. Vi tror att utvecklingen ären framöver kommer att driva fram en betydligt tätare samverkan.

Många gånger skulle myndigheter genom att samarbeta kunna försvåra vissa typer av internationella skattefel. Men en otidsenlig syn på effektiv myndighetssamverkan lägger hinder i vägen. Det bör ges utrymme för en mer modern syn på myndighetssamverkan där målen formuleras mindre isolerat till den egna isolerade myn-

dighetssfären. Det finns även andra områden där en förstärkt samverkan med andra kan vara ett led i att motverka skattefelen. Det kan vara branschorganisationer och andra intresseorganisationer m.m. som har ett intresse av att marknader fungerar på lika villkor för alla. Det finns exempel från andra länder där sådan samverkan sker mer organiserat och systematiskt än i Sverige.

### **Sekretessen mellan myndigheterna bör klargöras och moderniseras**

Det kan i vissa fall vara svårt att veta hur sekretessen mellan myndigheterna gäller och i vilka fall informationsutbyte kan göras öppet. För att underlätta framtida samarbete mellan myndigheter bör det bli lättare att avgöra i vilka fall information kan utbytas och i vilken form samarbetet kan genomföras utan att sekretesslagstiftningen bryts.

Det har blivit vanligare att bedriva verksamhet av allmänintresse i aktiebolagsform i stället för som offentlig myndighet. I en hel del fall kan också gränsen mellan vad som är att betrakta som skatt och som avgift vara liten. Frågan är om inte sekretessbedömningarna behöver moderniseras så att de på ett bättre sätt tar hänsyn till det allmännas övergripande intressen och görs oberoende av sådana förhållanden som i vilken form verksamhet bedrivs och om debiteringen är att karaktärisera som skatt eller inte.

### **Utvidgningen av EU ökar sårbarheten**

Utvidgningen av EU kommer under en övergångstid – av ganska många år – att öka sårbarheten för skattefel med internationell anknytning. Nuvarande medlemsstater har vuxit in i den kostym för informationsutbyte som nu finns och kanaler för samarbete har utarbetats mellan enskilda länder. Det har varit en successiv process och har tagit kring tio år. De system som byggts upp kommer vid utvidgningen att tillföras uppgifter av sämre kvalitet och förvaltningarna i de nya medlemsstaterna är ovana vid att hantera de internationella kontrollfrågorna.

## Riskområden inom punktskattesystemen

### Skattefelets storlek och sammansättning

Det utlandsrelaterade fusket med punktskatter bedöms ligga i intervallet 2–4 mdkr. Bedömningen utgår bl.a. från en kartläggning som gjorts av EU:s Skattedirektorat, Tullverkets mörkertalsundersökning avseende import från tredje land samt en undersökning av privatinförseln av alkohol och tobak som gjorts av regionskattekontoret i Malmö.

Översiktligt kan skattefele med internationell anknytning vad avser punktskatter hänföras till följande kategorier:

#### *Handel med tredje land:*

- "Traditionell" insmuggling av varor från tredje land utan att passera tullen.
- Import från tredje land med tulldeklaration via tullen men där varan är felbeskriven.
- Privatinförsel överstigande den skattefria ransonen för privat bruk.

#### *Gemenskapsintern handel:*

- Missbruk av systemet med ledsagardokument.
- Varor som "försvinner på vägen" genom missbruk av transit-systemet.
- Kommersiell införsel av alkohol, tobak och mineralolja som redan beskattas i ett EU-land till ett EU-land med högre skatt utan att betala skatt i destinationslandet.
- Bootlegging dvs. kommersiell införsel under sken av privat bruk av varor som förvärvats i EU-land med lägre skatt än i Sverige.
- Distansförsäljning från EU-länder med lägre skatt.

#### *Övrigt:*

- Införsel av varor som i annat land är utan punktskatt men som i Sverige är belagda med punktskatt (t.ex. gödsel).

## Framtiden

Den nivå Sverige kommer att ha på punktskatterna i framtiden i förhållande till andra länder kommer att vara av betydelse för hur stort skattefel som uppkommer vid en given dimensionering av punktskattekontrollen.

Ett nytt datoriserat system för bättre kontroll av transporterna inom suspensionsordningen bör försvåra vissa av fuskmetoderna. Men så länge det finns stora skillnader i ländernas skattenivåer kommer att finnas problem med boot-legging. Utvecklingen av den organiserade smuglingen är osäker. En förbättrad kontroll inom suspensionsordningen kan driva över angreppen till annan verksamhet och smuggling kan vara ett område. Momssystemet kan också bli mera utsatt.

Grunden för inriktningen av utvecklingsarbetet inom punktskattekontrollen i medlemsstaterna de närmaste fem till tio åren är de analyser som gjorts av en arbetsgrupp inom EU (High Level Group on Fraud in the Tobacco and Alcohol Sectors). Arbetsgruppen analyserade svagheter och brister i de rådande systemen och fann att möjligheterna att genomföra bedrägerier mot dem är betydande. Gruppen drog slutsatsen att förändringar och förbättringar av dagen system är nödvändiga, om bedrägerierna inom alkohol- och tobakssektorerna skall kunna bekämpas mer effektivt.

De viktigaste rekommendationerna arbetsgruppen formulerade är:

- utveckling och på längre sikt införande av ett datoriserat transport- och kontrollsystem (EMCS) och ett datoriserat Transit System
- omedelbart införande av EWSE (Early Warning System Excise)
- etablerande av god praxis när det gäller auktorisering av upplagshavare
- genomförande av kontroller baserade på välinformerad riskanalys.

Under de närmaste åren har Sverige ett åtagande att genomföra det utvecklingsarbete som följer bl.a. av högnivåriskgruppens rekommendationer. Utvecklingsarbetet kan karaktäriseras som en investering som kan ge avkastning i form av högre effektivitet i kontrollen under en rad år. Den ena investeringen är att *bygga den svenska delen av EMCS*. Den andra investeringen är att *utveckla ett riskvärderingssystem* med fokus på att identifiera skattskyldiga med

en förhöjd risk för skatteundandragande som komplement till de selekteringssystem som finns idag som mer utgår från enskilda beslut.

I kontrollen aktualiseras ibland skattefusket där ny eller ändrad lagstiftning kan vara ett medel att motverka fusket. Ett par frågor som är aktuella just nu inom punktskatteområdet är följande. Polisen efterlyser lagändring, så att det kan betraktas som brott mot alkohollagen att förvara sprit i t.ex. butiker. För närvarande prövas i domstol om bussbolag kan beskattas för alkoholvaror som vid kontroll lämnas kvar "utan ägare" i bussen. RSV:s tolkning är att detta bör vara möjligt. Om slutliga avgörandet i domstol går mot RSV:s tolkning kan aktualiseras en ändring i lagen. I sammanhanget kan också nämnas att RSV och Tullverket gemensamt gjort framställning till regeringen om lagändringar som innebär en skärpning av sanktionerna i samband med in- och utförsel som sker i strid med cirkulationsordningens bestämmelser.<sup>1</sup>

## Riskområden inom mervärdesbeskattningen

### Skattefelets storlek och sammansättning

Vi gör bedömningen att skattefelet med internationell anknytning vad avser mervärdesskatten uppgår till mellan 5 och 10 mdkr. Bedömningen utgår bl.a. från SCAF-kommitténs kartläggningar av momsbedrägerierna, RSV:s kartläggning av karusellhandeln, Tullverkets mörkertalsundersökning för handel med tredje land samt den s.k. momsdiskrepansen (skillnaden mellan teoretiskt beräknad och faktiskt debiterad moms).

Översiktligt kan skattefelet med internationell anknytning inom mervärdesbeskattningen hänföras till följande kategorier:

#### *Gemenskapsintern handel:*

- Karusellhandel.
- Övriga överträdelser av reglerna för gemenskapsintern handel bl.a. bilhandel, beaktande av omsättningströskeln m.m.

---

<sup>1</sup> Dessa förslag behandlas i Ds 2001:58 Straffrättslig sanktionering av EG:s punktskatte regler för alkohol, tobak och mineraloljor.

*Handel med tredje land:*

- Fiktiv export dvs. export som utan att ha belagts med moms avleds till svenska marknaden.
- Underskattad import dvs. varor och tjänster som kommer in i Sverige utan att bli korrekt belagda med moms.

*Andra problemställningar:*

- Elektronisk handel.

**Framtiden**

Det finns både positiva och negativa inslag i den framtidsbild vi har för utvecklingen av skattefelen med internationell anknytning inom mervärdesbeskattningen. Att avgöra vilken vägskäl som väger över sett på lång sikt är svårt.

Allmänt kan konstateras att vilka åtgärder som än vidtas kommer problemet med debiterad obetald skatt och med återbetalningsfusk att finnas kvar inom momssystemet. Detta gäller oavsett om regelsystemet bygger på nuvarande destinationsprincip eller en ursprungsprincip.

Till de positiva inslagen hör klargörande av hur elektronisk handel ska beskattas, ett antal olika förslag och åtgärder som syftar till att snabba upp och förenkla informationsutbytet mellan länderna, effektivare förfaranderegler i samband med utlandsindrivningen mellan EU:s medlemsstater, framtagna av enhetliga regler för utfärdande av elektroniska fakturor samt utvidgning av systemet med förvärvsmoms för tjänster från utlandet.

Inslag som kan antas verka pådrivande på skattefelen är en ökad handel med tjänster. Utvidgningen av EU är ett annat inslag som får betydelse i alla fall temporärt.

En ofta framförd mening är att en övergång till ursprungsprincipen, dvs. att moms tas ut i säljarlandet, skulle lösa fuskproblemen. I rapporten diskuteras därför närmare vad en sådan ändring skulle kunna tänkas medföra. För närvarande har vi fuskmekanismer inom gemenskapen som beror på övergångsordningen och flödet av obeskattade varor (t.ex. karusellhandel, fenixföretag, del av bilfusket m.m.). Dessa mekanismer skulle i huvudsak försvinna om vi

tillämpade ursprungsprincipen men vi skulle få andra problem istället och minst lika stora.

Vilka förändringar behöver göras i arbetssätt och regler i Sverige åren framöver?

Momskontrollen är inte längre bara en nationell angelägenhet. *EU ställer krav på vår momskontroll.* Om vi ska uppfylla de krav EU ställer måste mer resurser sättas in på momskontroll.

Kontrollen av mervärdesskatten är i dagsläget fokuserad på månadskontroll avseende den senast inlämnade skattedeklarationen. Utlandskontrollen är svår att inordna i den periodiska kontrollen med det upplägg den har idag. Därför hamnar utlandskontrollen i bakvattnet. För att bättre utnyttja den kontrollinformation som finns i samband med internationella transaktioner måste *fokus breddas till längre perioder och kanske också mer till den skattskyldiges hela situation* – dvs. en bredare riskprovning av den skattskyldige. Det är viktigt att erfarenheterna från genomförda projekt systematiseras och tas tillvara för att utveckla momskontrollen.

*Omvärldsbevakning, internetspaning, upparbetade kontakter med branschorganisationer m.m.* är inslag som kommer att få ges ökad tyngd i arbetet framöver. Ett utvecklat samarbete med Tullverket kan också bidra till att effektivisera kontrollen.

För kontrollen av moms med internationell anknytning skulle det vara en fördel om *all moms redovisas via skattedeklarationen* i det separata momssystemet. Det skulle innebära en uppsnabbning av redovisningen och ge möjlighet till mer enhetlig hantering av kontrollinformationen.

En kvalitetshöjning för kontrollen uppstår när *förseningsavgift* införs för kvartalsredovisningen. I dagsläget finns ingen sanktion om man kommer in med redovisningen för sent eller om man aldrig lämnar in den. Förseningsavgift löser dock inte problemen med att kvaliteten kan vara bristfällig på de redovisningar som lämnas. För det krävs andra verktyg/sanktionsmöjligheter än förseningsavgift.

## Riskområden vid beskattning av inkomst- och förmögenhet

### Skattefelets storlek och sammansättning

Skattefelet med internationell anknytning inom inkomst- och förmögenhets-beskattningen är svåruppskattat. Vi gör bedömningen



att det uppgår till minst 10 mdkr. Skattefelet avseende individernas tillgångar i utlandet uppgår till minst 8 mdkr. Skattefelet för transaktioner med skatteparadis, där det finns koppling på ett eller annat sätt till företag, kan uppgå till 2–5 mdkr.

Översiktligt kan skattefelet med internationell anknytning vad avser inkomst- och förmögenhetsbeskattningen hänföras till följande kategorier:

*Privatpersoner:*

- Skatt på ej redovisade tillgångar i utlandet (inkl. skapade förluster).
- Skatt på konsultarvoden, styrelsearvoden, royalties och andra förmåner (t.ex. kontokort) från utlandet.
- Svartarbete utländskt företag eller utlandsanställd.
- Icke avsett utnyttjande av SINK-regler.
- Skenbosättning i utlandet.

*Företag:*

- Skatteplanering via CFC-bolag (Controlled Foreign Companies; bolag där svenska ägare har kontrollen över bolag etablerat i t.ex. ett skatteparadis).
- Konsultuppdrag via bolag i utlandet.
- Utländsk kapitalförsäkring hos arbetsgivare eller från fämansbolag.
- Skentransaktioner med leasing och skalbolag via skatteparadis.
- Internprissättning.
- Mutor.
- Allokering av inkomster vid elektronisk handel.

## **Framtiden**

Skattefelet med internationell anknytning inom inkomstbeskattningen är av samma slag som för tio eller tjugo år sedan. Däremot har tillgängligheten till olika metoder och upplägg för att undgå skatt ökat och det förekommer fler transaktioner än tidigare. Det finns ingen anledning att anta att dramatiska förändringar ska inträffa på kort tid. Vi bedömer att det finns risk för spridning. Minskad osäkerhet, mer lättillgängliga tjänster och en allmänt ökad

rörlighet kan leda till att fysiska personers innehav av finansiella tillgångar utomlands ökar. Ett annat område där risk finns för spridning är uttag av konsultarvoden via utländska bolag. Den potentiella kretsen är mer begränsad men vi ser det ändå som ett utsatt område där skattekontroll och avgöranden i domstol kommer att ha stor betydelse för hur utvecklingen blir.

Ser vi tio år framåt kan skattestrukturen komma att ändras. Vilken betydelse skulle en omdisponering av skatteuttaget mellan olika skattebaser kunna tänkas ha på incitamenten till internationellt skattefusk inom inkomstbeskattningen? Det svenska skattesystemet är bl.a. uppbyggt med tanke på likformig beskattning av inkomst av arbete och inkomst av kapital. Det är svårt att genom förändringar i skatternas sammansättning åstadkomma en struktur som är mera robust för skattefel. Regelförändringar som lättar på trycket inom ett område tenderar ge negativa återverkningar inom andra områden. Problemen med skattefel med internationella kopplingar kommer i huvudsak att finnas kvar vilken fördelning man än väljer. Däremot måste i skatteförvaltningen finnas en beredskap och en flexibilitet så att kontrollinriktningen anpassas till hur en ändrad sammansättning av skatteuttaget påverkar skattefelen. En annan aspekt på skattereglerna är hur pass accepterade enskilda regler kan antas vara. Det är naturligtvis en fördel om skatterna uppfattas som legitima av det stora flertalet. Om skatterna uppfattas som orättvisa kan detta av vissa anses rättfärdiga fusk.

Ett av de viktigare inslagen i att motverka de internationella skattefelen är EU:s och OECD:s pågående arbete med att angripa *skadlig skattekonkurrens*. Detta arbete bör kunna få genomslag under senare delen av decenniet.

EU har lagt fram ett förslag till *sparandedirektiv* som syftar till att uppnå en effektiv minimibeskattning av ränteinkomster från gränsöverskridande sparande inom gemenskapen. Om allt går enligt planerna ska direktivet börja tillämpas med start inkomståret 2003. Ett ljus framtidsscenario är att sparandedirektivet går igenom och att det också kan bana vägen för ett utökat informationsutbyte även för andra inkomster. Det finns dock en klar risk för misslyckande. I så fall befinner vi oss i samma läge som idag och får fortsätta arbeta med överenskommelser med enskilda länder om automatiskt informationsutbyte. Detta kan dock aldrig bli lika effektivt.

Den 1 juli 2002 utvidgas *EU:s indrivningsdirektiv* till att även omfatta inkomstskatt. Vetskapen om att skulder kan drivas in även i de fall man flyttat eller har tillgångar utomlands bör ha en allmänt preventiv effekt.

Vilka förändringar behöver göras i arbetssätt och regler i Sverige åren framöver?

De svenska reglerna om *internprissättning* behöver klargöras. Utvecklingen av lagstiftningen i internprissättningsfrågor har i flertalet OECD-länder varit betydande de senaste åren. Regler har införts som underlättar kontroll och anpassning har gjorts till OECD:s riktlinjer. OECD:s nya riktlinjer har dock inte hittills föranlett några förändringar i regelverket i Sverige. Utredningar i internprissättningsfrågor tenderar med det regelsystem som finns idag i Sverige att bli så tids- och resurskrävande att det kan vara svårt att i detta perspektiv försvara kontroller på området. Felaktig prissättning kan inte elimineras enbart genom kontroll. Vi menar att Sverige bör gå samma väg som andra länder. Ett antal förändringar behövs. Reglerna behöver i vissa delar klargöras och anpassas till OECD:s principer. Regler bör införas om att företagen i anslutning till självdeklarationen ska lämna vissa grundläggande uppgifter om förekomsten av transaktioner med närstående företag utanför Sverige. Regler bör också införas om att företagen måste ha dokumentation som visar hur priser och affärsvillkor sätts vid koncern-interna transaktioner. Det kan i samband med en översyn av de svenska reglerna vara idé att studera den utformning av uppgiftslämnande m.m. som finns i Danmark.

Kraven på *redovisning av utlandsinkomster i individernas inkomstdeklaration* bör bli tydligare. Utformningen av blanketter och broschyrer bör ses över så att det tydligt framgår att även inkomster och tillgångar i utlandet i allmänhet ska redovisas. Detta gäller oberoende av hur det går med EU:s sparandedirektiv.

Förvaltningen bör inta ett *mer flexibelt förhållningssätt till tilldelning av granskningstid och till tidsdimensionen i koncernrevisioner*. Det sätt koncernrevisioner styrs på leder till att skatterevisorerna ofta avhåller sig från djupare granskningsåtgärder inom utlandsområdet trots att kriterierna väsentlighet och risk innebär att området borde prioriteras. Kontroll av internationellt verksamma företag kräver avsevärda resurser. Det är inte resurser i form av kompetens som är den tränga sektorn utan ett stelbent sätt att tilldela granskningstid för revision. Ett annat inslag som kan hämma utlandskontrollen är att granskningen vid koncernrevisioner normalt inriktas

på ett beskattningsår per koncern. För internationellt verksamma företag med komplexa affärsförhållanden kan det vara angeläget att utsträcka perspektivet till omkringliggande år.

I RSV:s omvärldsbevakning bör tas tillvara den information som kan fås av *Riksbankens uppgifter om utlandsbetalningar*. Över åren bör följas hur transaktionerna förändras för olika typer av tjänster och kapitaltransaktioner samt berörda länder. Fr.o.m. år 2004 har RSV direkt tillgång till uppgifterna både för fysiska och juridiska personer. Förberedelser krävs om man ska kunna ta hand om uppgifterna så att det finns flexibla sätt för bearbetning. Den information som kan tas fram bör bidra till att vi får en bättre insikt om vad som sker inom vissa för skattekontrollen känsliga områden.

## Riskområden socialavgifter

### Skattefelens storlek och sammansättning

Under förutsättning att arbetsinkomsterna deklarerats som de ska, så är det i första hand ett administrativt problem att få uttaget av socialavgifter korrekt. Därvid har staterna funnit metoder för samarbete (bl.a. intygen E 101 och E 102) som gör att det med väl utformade rutiner och med viss resursinsats borde vara möjligt att undvika merparten av skattefelen både av typen "inget land tar ut avgifter" och "avgifter tas ut i flera länder" för vitt redovisade inkomster. Rutinerna har dock brister och vi vet att det kan uppstå fel i hanteringen. Det finns därför skattefel vid fastställande av socialavgifter även för vitt redovisade arbetsinkomster. Vår bedömning är att detta fel inte är försumbart. Det kan röra sig om ett par hundra miljoner kr men torde understiga en miljard.

### Framtiden

Om inte rutinerna för påföring av socialavgifter och PGI-beräkningar riktas upp kommer skattefelen med internationella kopplingar att öka. Det är inte ett medvetet missbruk av regelsystemet som vi ser som det största hotet. Istället är det icke avsedda fel som uppkommer vid gränsöverskridande aktiviteter. Ökad rörlighet för personer och för arbetsuppgifter kommer att öka volymen på dessa omedvetna fel. T.ex. leder internationaliseringen troligen till att personer som bor kvar i Sverige allt oftare utför konsultuppdrag åt

utländsk arbetsgivare. Men det bör gå att hålla tillbaka problemen med internationella skattefel på socialavgiftsområdet genom att strama upp rutiner m.m..

För att få bättre grepp om vilka feltyper som föreligger och hur dessa kan motverkas föreslår vi att i kommande riksplan tas in ett *kontrollprojekt av kartläggande karaktär*.

*Målgruppsrelaterad extern information* bör kunna ge avkastning i form av minskat skattefel.

En annan insats i att nedbringa felet är *förbättra den interna informationen mellan myndigheterna* genom att färdigställa ett ADB-system för information mellan försäkringskassorna och skattemyndigheterna om innehållet i E-blanketter och utsändningsintyg.

Att tillskapa *större resurser för hantering av utländska arbetsgivare* kan ge god utdelning.

RSV har i socialavgiftsfrågor inte den *representation och insyn i internationella grupperingar* som behövs för att bevaka skatteförvaltningens intressen. En förstärkning är önskvärd.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund och syfte

Man har pratat om globaliseringens eller internationaliseringens effekter på samhället och skatterna i flera decennier. Vad är det då som är nytt och på vilket sätt är det här mer betydelsefullt idag, än vad det var på 1970- eller 1980-talet? Vilken betydelse får det för skattekontrollen och hur påverkar det möjligheterna till skattefusk? Detta är frågor vi ska försöka belysa i denna rapport.

Det finns flera anledningar till att det internationella perspektivet har ökat i betydelse. Den kanske viktigaste underliggande orsaken är teknikutvecklingen. Vi har fått ny teknik som möjliggör en snabb och högkvalitativ kommunikation oavsett geografiska avstånd och nationsgränser. Det gör det möjligt att söka och sprida information globalt, att skapa kontakter och hålla ihop arbetsgrupper som är spridda över världen och att hålla ihop olika decentraliserade enheter i globala företag och koncerner. Samtidigt som teknikutvecklingen möjliggör en digital kommunikation har flera betydelsefulla marknader såsom kapital-, valuta-, el- och telemarknaderna avreglerats i många länder runt om i världen.

Globalisering och teknikutveckling driver ömsesidigt på varandra. Innovationerna på den tekniska sidan möjliggör en ökande globalisering genom att informationstekniken och Internet gör det möjligt att hålla ihop kontaktnät och verksamheter samt transportera och sprida information, kapital och digitala produkter över hela världen.

Den pågående globaliseringen av världsekonomin och samhället gör att förutsättningarna för rörlighet ökar för allt från kapital, företag och varor till människor. Det är möjligt att sekundsnabbt flytta stora belopp i finansiellt kapital över hela världen. Vissa varor/tjänster kan både säljas och levereras över Internet. Även fysiska produkter kan marknadsföras och säljas över Internet, för att sedan levereras med fysiska transporter. Många företag har

global prägel och var den egentliga fysiska hemvisten ligger kan diskuteras, i och med att de i större utsträckning delar upp sin verksamhet i olika delar av världen. Företagen kan lättare bestämma i vilket land de vill ha sin hemvist och även ändra hemviststat. Även delar av arbetskraften och tillfälliga uppdrag får allt lättare att flytta mellan länderna.

Den ökande internationella rörligheten skapar också nya möjligheter för privatpersoner och företag att – legalt eller illegalt – utnyttja skillnaderna i skattesystem och skattesatser mellan olika länder för att sänka sin egen skatt. Detta utnyttjas av många länder runt om i världen. De s.k. skatteparadisen har länge konkurrerat med låga skatter, kombinerat med en strikt sekretess som skyddar mot insyn från omvärlden. Men det finns även andra ”normala” stater som konkurrerar med sänkta skatter och olika former av skattelättnader för de verksamheter, personer eller kapital som man särskilt vill attrahera. Den här senare formen av skattekonkurrens skiljer sig dock i en betydelsefull aspekt från skatteparadisen. Dessa stater deltar fortfarande i det internationella samarbetet kring administrations- och kontrollfrågor och i informationsutbytet med andra länder.

Om man ska kunna upprätthålla en effektiv skattekontroll i den här internationellt lättroliga miljön, krävs det att skatteförvaltningen fungerar som en aktör på den internationella arenan. Ett problem i det här avseendet är att skatteförvaltningen i Sverige bara har befogenheter att bedriva kontroll inom Sveriges gränser. På motsvarande sätt har skatteförvaltningarna i andra länder bara befogenheter att bedriva kontroll inom sina respektive länder. Trots ett kontrollsamarbete mellan länderna är internationella verksamheter och transaktioner betydligt svårare att kontrollera än rent nationella verksamheter.

Ett ökande antal skattskyldiga med inkomster i flera länder är också en administrativ utmaning där fullgörandekostnaderna för de skattskyldiga och administrationskostnaderna för förvaltningen är viktiga dimensioner. Med allt fler gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner ökar även risken för oavsiktliga fel.

Samtidigt ger teknikutveckling och ökat internationellt samarbete ändrade förutsättningar och metoder att kunna bemästra problemen i skattekontrollen. Olika system för att på ett strukturerat sätt utbyta information om internationella transaktioner har utvecklats. Detta är en process som fortsätter och förfinas på olika sätt. I olika kommittéer och arbetsgrupper, främst

inom EU och OECD, arbetas fram konsensus kring och gemensamma lösningar på olika skatteadministrativa frågor. Kontaktnät byggs också upp direkt mellan skatteförvaltningar i olika länder.

Avsikten med denna rapport är att skapa överblick och beredskap kring internationella beskattningsfrågor inför framtiden. Rapporten utgår från ett kontrollperspektiv och tar sikte på de långsiktiga prioriteringsöverväganden som kan komma att bli aktuella. Rapporten har karaktär av kartläggning och syftar till att ge en samlad bild av skattefel med internationell anknytning för alla skatteslag. Vi kommer att peka på

- skattefel som uppkommer på grund av problem och brister i löpande administrativa rutiner
- kontrollproblem och skatteläckage till följd av olagliga förfaranden
- hur problemen bedöms utvecklas i ett tioårsperspektiv, resursfrågor
- möjligheterna att motverka problemen och bekämpa skatteläckaget med olika åtgärder.

Arbetet görs dels som ett underlag för den s.k. Skattebasutredningen (SKUR) dels som ett led i skatteförvaltningens arbete med att skapa effektiva administrativa rutiner samt att utveckla kontrollstrategier och åtgärder mot skattefelet i ett långsiktigt perspektiv.

## 1.2 Definitioner och avgränsningar

Det är kontrollproblemen som står i fokus för rapporten. Rapporten tar sikte på skattefel i anslutning till gränsöverskridande transaktioner och aktiviteter. Det är inte självklart var gränsen ska dras mellan skattefel som är nationella och sådana som har internationell anknytning. Ett exempel är fiktiv export dvs. att ett svenskt företag utger sig för att exportera (och därmed undantas från moms) men varorna avleds innan de lämnar landet och stannar hela tiden inom Sveriges gränser. I en mening kan sägas att detta är ett helt nationellt fusk som hela tiden föregår på svensk mark. Å andra sidan hänvisas till regler för den internationella beskattningen. Vi har valt en pragmatisk inställning vilket innebär att om skattefelet till *någon del* bygger på att det finns någon typ av anknytning till



andra länder eller till regler för internationell beskattning så kvalificerar det sig för en beskrivning av internationella skattefel i denna rapport.

Rapporten behandlar inte effekterna på skattebaserna av legal rörlighet t.ex. permanent utflyttning av företag och personer. Rapporten tar inte heller upp den gränshandel som sker inom de ramar som lagstiftningen tillåter. När man diskuterar hur ett långsiktigt hållbart skattesystem bör utformas med hänsyn till internationaliseringen måste naturligtvis både effekterna på skattebaserna av legal rörlighet och illegalt skatteundandragande finnas med i bilden.

### 1.3 Framtagningen av rapporten

Projektet har utförts på uppdrag av chefen för RSV:s Skatteavdelning. Rapporten har tagits fram inom en arbetsgrupp med deltagare från Skatteavdelningen (Service- och kontrollenheten, Rättsenheten och Utvärderingsenheten) och Verksamhetsstödsavdelningen (Likvidenheten). Det slutliga sammanställningsarbetet har gjorts av Annika Persson vid Utvärderingsenheten. Deltagarna i arbetsgruppen har varit personer med bred erfarenhet av internationella skattefrågor och kontrollproblem och de har tillsammans kunnat täcka in både punktskatter, mervärdesskatt, skatt på inkomst och förmögenhet samt socialavgifter. Därutöver har intervjuats ett flertal personer som arbetar med olika delar av skattekontrollen vid några av skattemyndigheterna och som har gedigen erfarenhet av internationell skattekontroll. Ett viktigt underlag för rapporten har varit dokumentation av olika slag från genomförda kontrollprojekt vid skattemyndigheterna. Även personal vid Tullverket har intervjuats och bidragit med underlag till rapporten.

Projektet har bedrivits i nära samarbete med projektet "Kontrollinformation i utlandsfrågor" (RSV Rapport 2002:1). Eftersom projekten i stora delar har gått in i varandra har de flesta intervjuerna och en stor del av utredningsarbetet bedrivits integrerat.

### 1.4 Disposition

Rapporten inleds med att skattefusket i Sverige jämförs med vad som är känt för andra länder (kapitel 2). Därefter jämförs administrationen av skatter i Sverige med hur det organisatoriskt ser ut och

vad administrationen kostar i andra länder (kapitel 3). I detta kapitel redogörs även kort för organisationen av det internationella samarbetet kring skatteadministrativa frågor. Den svenska skatteförvaltningens kontrollstrategi beskrivs därefter (kapitel 4).

Sedan följer en genomgång av riskområden för skattefel med internationella kopplingar inom specifika beskattningsområden. De områden som behandlas är i tur och ordning punktskatter (kapitel 5), moms (kapitel 6), inkomst- och förmögenhetsbeskattning (kapitel 7) samt socialavgifter (kapitel 8). Vi ger också en kort redogörelse för indrivningen av skatteskulder i utlandet (kapitel 9). Inom vart och ett av dessa beskattningsområden görs en beskrivning av huvuddragen i hur det är tänkt att beskattningen av de gränsöverskridande aktiviteterna/transaktionerna ska göras enligt gällande regler för att skatten ska bli riktigt fastställd. Vi redogör för olika typer av gränsöverskridande olagliga förfaranden vi känner till inom respektive område.

Utifrån den problembild som kommit fram gör vi i avslutningskapitlet (kapitel 10) en bedömning av hur skattefelen med internationell anknytning kan tänkas utvecklas i framtiden samt vilka strategier som står till buds för att motverka felen.

## 2 Skattefusket i Sverige jämfört med andra länder

### 2.1 Inledning och sammanfattning

Vi kommer i detta kapitel att redogöra för ett antal olika undersökningar där jämförelser gjorts av den svarta sektorn och skatteundandragandet i olika länder. Fuskets omfattning kan antas styras av en mängd olika faktorer. Skatternas nivå är en tänkbar faktor. Andra faktorer är möjligheterna till fusk. Omfattningen av svartarbete i olika länder kan antas bero inte bara på de möjligheter som erbjuds utan också på samhällstrukturen i stort såsom förvärvsintensitet, socialförsäkringssystemens utformning m.m.. Beskattningen av finansiellt kapital är känslig för fusk genom att finansiellt kapital så lätt kan förflyttas. Företagsbeskattningen har sina fuskproblem. För punktskatte- och momsbelagda varor kan möjligheterna till fusk till del bero på geografiskt läge – närhet till tredje land, skillnader i skattesatser jämfört med grannländerna, hur pass svårkontrollerade gränserna är. Man får inte heller glömma bort fullgörandekostnaderna, dvs. hur krångligt det är för de skattskyldiga att sätta sig in i regelsystem, lämna deklARATIONER m.m.. Möjligheterna till fusk beror också på volymen på och utformningen av skatte- och tullmyndigheternas kontroll. Samhällets sanktioner vid upptäckt av fusk kan vara av betydelse. En ytterligare faktor är acceptansen av fusk hos befolkningen.

Vår genomgång kommer att visa att skattefusket i Sverige förefaller vara av samma storleksordning som i övriga Nord- och Mellaneuropa. Svartarbetet, mätt som andel av bruttonationalprodukten (BNP), bedöms under de senaste trettio åren varit konstant eller möjligen en aning minskande. Däremot finns det tecken på att skattefusket kopplat till utlandsplacerat finansiellt kapital ökade under senare delen av 1980-talet och första delen av 1990-talet.

Intresset för att mäta den svarta ekonomin har ökat internationellt. En orsak till intresset är att en betydande del av medlemsländernas avgifter till EU baseras på bruttonationalinkomsten

(BNI) som i sin tur utgår från BNP med vissa tillägg. Av rättviseskäl är det då viktigt att BNP avgränsas likartat. Åren 1990–1998 arbetade en särskild kommitté med att skapa enhetlighet i mätningarna. Målet är inte att mäta den svarta ekonomin som sådan utan att försäkra sig om att de officiella BNP-mätningarna i EU-länderna inkluderar all produktiv aktivitet oavsett om den är vit eller svart. EU:s fokusering av BNP-mättet gör att metoder att fånga upp storleken på den svarta ekonomin fått ökad aktualitet i medlemsländerna. En annan del av EU-avgiften baseras på tullmedel och på ländernas momsunderlag varför olika omfång på fusket (t.ex. på grund av olika kontrollnivå) i olika länder kan fördela EU-avgiften mellan länderna på ett icke avsett sätt.

En ytterligare orsak till intresset är att skattemyndigheterna världen över med hänsyn till sin resurstilldelning har ett behov av att effektivisera kontrollen och då är kunskap om skattefelens omfång och struktur viktig input. Riskanalyser som metod att prioritera åtgärder mot skattefusk och skattebrott har kommit upp såväl inom EU som inom OECD. Riskhantering tillämpas i olika former av ett antal länder inom EU. Ett utvidgat samarbete och harmonisering av definitioner m.m. står på agendan. Samarbetet inom EU sker i första hand inom den överordnade kommittén SCAC och den speciella grupp som ska motverka bedrägerier. Inom ramen för OECD:s skattekommitté (Committee on Fiscal Affairs; CFA) finns en permanent arbetsgrupp (Working Party 8; WP8) som har till uppgift att se på skatteflykt och skatteundandragande. Riksskatteverket har i arbetet med sin kontrollstrategi bl.a. utgått från de tankegångar kring risktänkande som tagits fram inom OECD och EU. Vi återkommer till detta i kapitlet om skatteförvaltningens kontrollstrategi (kapitel 4).

## 2.2 Skattefelet i Sverige

### 2.2.1 Skattefelet i Sverige har beräknats till 90 mdkr

I Sverige har RSV myntat begreppet "skattefel".<sup>2</sup> Med skattefel avses alla avvikelser i förhållande till en teoretiskt beräknad riktig skatt enligt lagens bokstav till följd av både avsiktliga och oavsiktliga fel. Uppskattningar av skattefelet är till stöd i skatteförvalt-

---

<sup>2</sup> RSV Rapport 1998:3. Skattefel och skattefusk. En utvärdering av skattekontrollen 1992–1997.

ningens prioriteringar av kontrollinsatser. Men i prioriteringarna kommer också andra faktorer in. Vi återkommer till denna fråga i kapitel 4 där vi beskriver skatteförvaltningens kontrollstrategi.

RSV har försökt sig på att uppskatta det totala skattefelet för Sverige. För att ringa in vad som är känt om skattefusket omfattning är det lämpligt att dela in fusket i "real" fusk dvs. fusk kopplat till att arbete utförs och finansiellt fusk kopplat till innehav och avkastning av kapital. Därutöver förekommer illegala aktiviteter som kan innebära ett skatteundandragande t.ex. hembränning, smuggling och momsbedrägerier.

För år 2000 har skattefelet för Sverige uppskattats till ca 90 mdkr motsvarande drygt 8 procent av de totala skatteinkomsterna.<sup>3</sup> RSV:s tidigare kalkyl av skattefelet har legat på 100 mdkr. Den lägre nivå som nu anges innebär inte att skattefelet skulle ha minskat utan beror på att vi fått ny information som medför ändringar av de gjorda skattningarna.

---

<sup>3</sup> Förutsättningen för kalkylen redovisas i Skattestatistisk Årsbok. Årgång 2001. Kapitel 9 Fel och fusk (RSV).

Tabell 1: Schematisk kalkyl av skattefelets storlek för år 2000

	Beräknat skattefel mdkr	Andel av totalt skattefel
Skatt som belöper på <b>svart arbete och oredovisade företagarkomster</b> – inkomstskatt, moms och arbetsgivaravgifter	56,0	64%
Skatt på <b>hushållens finansiella placeringar utomlands</b>	7,5	9%
<i>Revisionsresultat – företrädesvis felaktiga kostnader och felaktig redovisning:</i>		
Slumpmässiga kontroller av löntagare och företag utanför de största företagskoncernerna	25,3	
Samordnad kontroll av de allra största	16,0	
Avgår: Korrigeringar av skattefelet, dubbelräkning	-20,7	
<b>Skattefel exkl. svartarbete och hushållens utlandsplaceringar</b>	<u>20,7</u>	23%
<b>Punktskatter</b> på sprit, tobak, olja etc.	3,4	4%
Mervärdesskatt förlorad genom <b>elektronisk handel</b> via Internet	0,5	0,6%
Rena <b>bedrägerier</b> mot skatteförvaltningen t.ex. avseende återbetalning av mervärdesskatt	..	
<b>Det totala skattefelet i mdkr</b>	<b>88,0</b>	<b>100%</b>
Skattefelets andel av BNP	4,2%	
Skattefelets andel av den offentliga sektorns skatteinkomster	8,0%	

*Källa:* RSV. Skattestatistisk Årsbok 2001. Beräkningen för år 2000 är en uppdatering av den beräkning som gjordes i RSV Rapport 1998:3 Skattefel och skattefusk.

En stor del av skattefelet härrör från uppskattningar av den svarta sektorn. I tidigare beräkningar av skattefelet har svarta sektorn bedömts ligga på 5 procent. Resultat från senare år pekar på att skattningen möjligen är en aning hög. I RRV:s svartarbetsstudie har svarta sektorn angivits till intervallet 3–4,5 procent av BNP. Värdet har enligt nationalräkenskaperna under senare år legat strax över 4 procent av BNP. Vi har i beräkningen av skattefelet för år 2000 utgått från den storlek som finns i nationalräkenskaperna dvs. ca 4 procent av BNP.

## 2.2.2 Skattefelet med internationella kopplingar 20–35 mdkr

En av de frågor vi ska försöka ge svar på i denna rapport är storleken på skattefelet med internationella kopplingar. Detta görs i anslutning till att vi går igenom de olika beskattningsområdena i kapitel 5–8. Resultatet av de bedömningar vi gör ringar in skattefelet med internationell anknytning till i storleksordningen 20–35 mdkr enligt översikten nedan. De beloppsmässigt största felen avser mervärdesskatt och skatt på tillgångar individerna placerat i utlandet. Punktskatter är ett annat problematiskt område. Andra exempel på skattefel är paradistransaktioner med någon typ av företagskoppling, internprissättning, elektronisk handel och fel vid fastställande av socialavgifter.

*Tabell 2:* Skattefelet med internationella kopplingar

Punktskatter	2–4 mdkr
Mervärdesskatt	5–10 mdkr
Skatt på kapital (inkl. arvs-och gåvoskatt)	minst 8 mdkr
Paradistransaktioner med någon typ av företagskoppling (kan delvis ingå ovan)	2–5 mdkr?
Övrigt (internprissättning, elektronisk handel, socialavgifter m.m.)	?
<b>Totalt</b>	<b>Mellan 20 och 35 mdkr</b>

Beräkningen av skattefelet med internationella kopplingar har gjorts med andra metoder än beräkningen av det totala skattefelet för Sverige. Beräkningarna kan därför inte direkt kopplas samman i alla delar. Vi gör emellertid bedömningen att den låga skattningen av det internationellt anknutna felet på 20 mdkr är den som är förenlig med det tidigare angivna totala skattefelet på ca 90 mdkr. Med den högre skattningen, 35 mdkr, skulle även det totala skattefelet behöva räknas upp.

## 2.3 Skattefusket i Sverige är ungefär som i andra länder i Nord- och Mellaneuropa

Inga länder vi känner till gör regelbundna mätningar av skattefel och dold ekonomi som en integrerad del i skatteförvaltningarnas resultatuppföljning.<sup>4</sup> I Danmark har dock en forskningsinstitution, Rockwool Fondens Forskningsenhet, sedan början av 1980-talet gjort löpande mätningar av svarta sektorn i Danmark. För att söka svar på frågan hur den svarta sektorn i Danmark förhåller sig till andra länder, inventerade fonden år 1997 vilka mätningar som gjorts för andra länder i Europa. Det är i första hand uppgifter från denna danska kartläggning som vi kommer att stödja oss på när vi diskuterar hur stort skattefusket i Sverige är jämfört med andra länder.<sup>5</sup>

De uppskattningar av skattefusket som gjorts i andra länder har haft en mera begränsad ansats än den svenska beräkningen av skattefelet som vi redovisat ovan. Det vanligaste har varit att man gett sig på att uppskatta svartarbetet – antingen utifrån nationalräkenskaper eller genom intervjuundersökningar. Det finns också exempel på skattningar av det mera vittomfattande begreppet ”dolda ekonomin” utifrån monetära metoder.

### 2.3.1 Svarta sektorn från nationalräkenskaper och intervjuundersökningar

I RSV:s rapport Fel och fusk (RSV rapport 1998:3) jämförs den svarta ekonomins storlek i Sverige mätt utifrån nationalräkenskaper med åtta andra länder i Västeuropa. Med undantag för Italien utgör storleken på den svarta ekonomin (obs. inkomst, inte skatt) i dessa länder ca 3–5 procent av BNP under 1970- och 1980-talen. I Italien uppgår den svarta ekonomin mätt med denna metod till hela 18 procent av BNP. Den svarta ekonomin i Sverige avviker således enligt denna mätmetod inte från övriga länder i Nord- och Mellaneuropa.

---

<sup>4</sup> Sverige (Finansdepartementet/Riksskatteverket. Frank Walterson/Gunnar Olsson) har åt OECD:s ”Forum för Strategic Management” undersökt hur skatteförvaltningar i olika länder mäter sina resultat. I anslutningen till denna har länderna via enkät bl.a. tillfrågats om förvaltningarna mäter skattefel och dold ekonomi. Enkäten har besvarats av 13 länder.

<sup>5</sup> Søren Pedersen: ”Skyggeøkonomien i Vesteuropa” Rockwool Fondens Forskningsenhet, Köpenhamn 1997.



**Tabell 3: Den svarta ekonomins storlek baserat på nationalräkenskaperna**

Redovisningen bygger på Søren Pedersens bok "Skyggeøkonomien i Vesteuropa" (Rockwool Fondens Forskningsenhed, Köpenhamn 1997) kompletterat med uppgifter för Finland (Pekka Lith: "Den informella ekonomin i Finland") samt senare resultat för Sverige (RRV).

Land	År	Svarta ekonomins storlek	Anmärkningar	Källa
Sverige	1978	5,4–8,3% av BNP		Hansson (1984)
	1981	4,2–7,0% av BNP		Hansson (1984)
	1991	4,9% av BNP		Tengblad (1994)
	1997	3–4,5% av BNP		Tengblad (1998)/ RRV-rapport
Danmark	1963	11–13% av personlig nettoinkomst		DÖR (1967)
	1970	10% av personlig nettoinkomst		DÖR (1977)
	1975	6% av personlig nettoinkomst		DÖR (1977)
	1975	4% av personlig nettoinkomst	Skattning baserad på reviderade nationalräkenskapsdata	Stelkaer (1983)
Finland	1994?	4–5% av BNP		Finska skattestyrelsen (1995)
Holland	1977	1,2% av BNI	Omfattar endast undan-	Kazemier (1991)
	1981	1,9% av BNI	dragande av räntein-	
	-	högst 5% av BNP	täkter Baseras på en "följ-	Broesterhuizen (1985)
			samhetsanalys", och inte en bestämd mätning	
Västtyskland	1964	16% av BNI		Petersen (1982)
	1974	4,8% av BNI		
Storbritannien	1978	3,3% av BNP		Macafee (1980)
Frankrike	1985	3,35–6,75% av BNP		Willard (1992)
Österrike	1976	3,8% av BNP		Franz (1985)
	1981	3,8% av BNP		
Italien	1982	18% av BNP		Siesto

Det finns också mätningar av den svarta ekonomin som bygger på intervjuundersökningar i olika länder under 1980-talet.<sup>6</sup> Svarta sektorn föreföll vara av ungefär samma storleksordning i Nord- och Mellaneuropa (Danmark, Norge, Holland och Tyskland) medan Sydeuropa (i detta fall Spanien) låg på en betydligt högre nivå. In-

<sup>6</sup> Samma källa som ovan.

tervjuundersökningarna visade också att medan svartarbetet hade karaktär av bisyssla till arbete på den vita marknaden i Sverige, Danmark, Norge, Holland och Tyskland så dominerades svartarbetet i Spanien av heltidsarbete.

**Tabell 4: Uppskattningar av den svarta ekonomin utifrån intervjuundersökningar**

Redovisningen bygger på Søren Pedersens bok "Skyggeøkonomien i Vesteuropa" (Rockwool Fondens Forskningsenhed, Köpenhamn 1997) kompletterat med senare resultat för Sverige (RRV) och Danmark (Rockwoolfonden).

Land	År	Andel som arbetar svart och/eller skattefuskar	Det svarta arbetets och/eller skatteunddragandets omfattning	Korrigerat omfång på svartarbetet och/eller skatteunddragandet (värde på den formella marknaden)	Källa
Sverige	1982	23,4%	-	-	Laurin (1986)
	1982–1984	17,1%	-	-	Wahlund (1991)
	1997	11–14%	-	3% av BNP	Riksrevisionsverket 1998
Danmark	1994	28–29%	-	3,4%/4,3% av BNP	Rockwoolfonden
	1995	22–23%	-	3,1%/4,0% av BNP	Rockwoolfonden
	1996	22–23%	-	2,6%/3,5% av BNP	Rockwoolfonden
	1997	27–28%	-	2,7%/3,6% av BNP	Rockwoolfonden
	1998	22–23%	-	3,0%/3,9% av BNP	Rockwoolfonden
Norge	1980–83	16–18%	4–6% av BNP	4–6% av BNP	Isachsen och Ström (1981,1985)
	1988/89	24%	1,3% av BNP	5–6% av BNP	Goldstein (1990)
	1994	15%	-	-	Tufte (1994)
Holland	1983–1984	12%	1–3% av BNI	4–5% av BNP	Van Eck och Kazemier (1992)
Tyskland	1984	4,4–8,3%	0,6–1,2% av BNP	4–6% av BNP	Wolff (1990,1991), Merz och Wolff (1993)
Spanien	1985	10,6%	-	16,9% av BNP	Ahn och De la Rica (1997)

### 2.3.2 Skillnad mellan teoretiskt beräknad moms enligt nationalräkenskaperna och faktisk moms

Försök har gjorts att ringa in undandragen moms med en metod som innebär att man utifrån nationalräkenskaperna beräknar en teoretisk moms som jämförs med faktiskt fastställd moms. I nationalräkenskaperna kalkyleras produktflödet från produktion och import till olika slag av slutlig användning för konsumtion och investeringar. Detta sker i ett detaljerat input-output-system med balanser för flera hundratal produkter. I systemet kan beräknas ett teoretiskt värde för momsen genom att applicera gällande moms-skattesatser.

Metoden har kommit att uppmärksammas under senare tid bl.a. till följd av att EU:s budget till del finansieras av en momsbaserad avgift. EU:s revisionsrätt har i sin årliga rapport om EU:s budget refererat till en italiensk undersökning av momsdiskrepansen. I denna beräknas inte bara en diskrepans för landet som helhet utan man försöker även bryta ned den på branscher och talar också om nedbrytning till regional nivå. Rapporten har (våren 2001) skickats till EU:s medlemsländer för en bedömning av om den modell som redovisas är möjlig att tillämpa i respektive land. Vad vi kan se är modellen svår att tillämpa på svenska förhållanden med den statistik som går att ta fram.

En beräkning av momsdiskrepansen för tio utvalda EU-länder (dock inte Sverige) har nyligen gjorts vid ett forskningsinstitut i München.<sup>7</sup> Kalkylerna pekade på att Italien, Spanien, Grekland och Belgien skulle vara särskilt utsatta för momsfusk under den undersökta perioden i mitten av 1990-talet (tabell 5). För Nederländerna och Danmark var momsdiskrepansen under 5 procent. Tillförlitligheten i kvantifieringen av den teoretiska momsen är i hög grad beroende på kvalitén i nationalräkenskapsdata, input-outputtabeller m.m.. Men bilden är densamma som vad gäller svartarbetet nämligen att fusket är högre i Syd- än i Nordeuropa.

---

<sup>7</sup> Nam, Parsche, Schaden: Measurement of Value Added Tax Evasion in selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data. Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research i München. (CESifo Working Paper No. 431. mars 2001).

*Tabell 5: Diskrepans mellan teoretiskt beräknad moms enligt nationalräkenskaper och faktiskt uppburan moms i tio EU-medlemsstater åren 1994–1996*

	Diskrepans i % av faktisk momsutbörd			
	1994 (1991)	1995 (1992)	1996 (1993)	Genomsnitt
Nederländerna	3,8	1,7	1,6	2,4
Storbritannien*	0,4	4,4	6,5	3,8
Danmark	4,5	4,3	3,8	4,2
Tyskland	1,6	5,2	7,5	4,8
Frankrike*	8,1	8,5	9,8	8,8
Portugal	13,9	13,0	15,6	14,2
Belgien	18,0	19,9	20,1	19,3
Grekland	19,8	20,5	20,3	20,2
Spanien	19,2	24,6	24,0	22,6
Italien*	33,2	35,5	34,9	34,5

Anm. För Storbritannien, Frankrike och Italien avser kalkylen åren 1991, 1992 och 1993.

*Källa:* Ifo Institute for Economic Research, München 2001

I Sverige prövades metoden av Åke Tengblad i anslutning till utvärderingen av skattereformen i början av 1990-talet. För perioden 1980–1991 motsvarade skillnaden i Sverige i snitt ca 13 procent av momsintäkterna. I undersökningen framträdde ett antal problem bl.a. periodiseringar i jämförelsen mellan olika år. Ett annat problem var svårigheterna att korrekt kunna beakta de differentierade momsskattesatserna. Försöken att beräkna momsdiskrepansen med denna metod har inte upprepats i Sverige.

### 2.3.3 Monetära skattningar av den dolda ekonomin ger inte trovärdiga resultat

En ansats som varit populär att räkna på men som också åtföljts av stark kritik är monetära metoder för skattning av den dolda ekonomin. Dolda ekonomin inkluderar inte bara ersättningar för svart arbete utan även illegala aktiviteter och rena bedrägerier. Att metoden blivit populär hänger samman med att de data som behövs för beräkningarna är förhållandevis enkla att få fram ur den officiella statistiken och att man kan göra beräkningarna för en längre tidsperiod och en mängd länder. Det finns flera varianter på metoden men de utgår alla från idén att för att dölja svarta inkomster är

kontanter det huvudsakliga betalningsmedlet. Genom att beräkna en slags överskott på kontantmedel och hur detta utvecklats över tiden kan spåras utvecklingen av den dolda ekonomin. För kalkylerna krävs att man bestämmer ett basår då den dolda ekonomin antas försumbar. De monetära metoderna har sina svagheter. Den viktigaste är det faktum att efterfrågan på kontanter beror på en rad andra faktorer än den dolda ekonomins storlek. Hur ändrade betalningsvanor (t.ex. elektroniska betalningsmedel) ska beaktas är ett exempel.

En monetär kalkyl med jämförelser för 21 OECD-länder har gjorts av Schneider (2000).<sup>8</sup> Enligt Schneiders beräkningar (se tabell 6) skulle den dolda ekonomin i Sverige uppgå till nästan 20 procent av BNP. Motsvarande kalkyler för Finland, Norge och Danmark ligger i samma storleksordning. Beräkningarna indikerar också att den dolda ekonomin ökat mycket kraftigt de senaste åren i Sverige och övriga OECD länder.

---

<sup>8</sup> Friedrich Schneider: The Value Added of Underground Activities: Size and Measurement of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force all over the World. (Dep. Of Economics, University of Linz, Austria. July, 2000).

*Tabell 6: Den dolda ekonomin beräknad med monetär metod (efterfrågan på kontanter) i några OECD-länder*

Land	Andel av officiell BNP, %			
	1989/90	1990/93	1994/95	1997/98
1 Grekland	22,6%	24,9%	28,6%	29,0%
2 Italien	22,8%	24,0%	26,0%	27,3%
3 Portugal	15,9%	17,2%	22,1%	23,1%
4 Spanien	16,1%	17,3%	22,4%	23,1%
5 Belgien	19,3%	20,8%	21,5%	22,5%
<b>6 Sverige</b>	<b>15,8%</b>	<b>17,0%</b>	<b>18,6%</b>	<b>19,9%</b>
7 Norge	14,8%	16,7%	18,2%	19,6%
8 Finland	13,4%	16,1%	18,2%	18,9%
9 Danmark	10,8%	15,0%	17,8%	18,3%
10 Kanada	12,8%	13,5%	14,8%	16,2%
11 Irland	11,0%	14,2%	15,4%	16,2%
12 Frankrike	9,0%	13,8%	14,5%	14,9%
13 Tyskland	11,8%	12,5%	13,5%	14,9%
14 Australien	10,1%	13,0%	13,5%	14,0%
15 Nederländerna	11,9%	12,7%	13,7%	13,5%
16 Storbritannien	9,6%	11,2%	12,5%	13,0%
17 Nya Zeeland	9,2%	9,0%	11,3%	11,9%
18 Japan	8,8%	9,5%	10,6%	11,1%
19 Österrike	6,9%	7,1%	8,6%	9,0%
20 USA	6,7%	8,2%	8,8%	8,9%
21 Schweiz	6,7%	6,9%	7,8%	8,1%
Genomsnitt för 21 OECD länder	13,2%	14,3%	15,7%	16,8%

*Källa:* Schneider, Friedrich. "The Value Added of Underground Activities: Size and Measurement of the Shadow Economies and Shadow Economy Labor Force all over the World". Dep. of Economics, University of Linz, Austria. July, 2000.

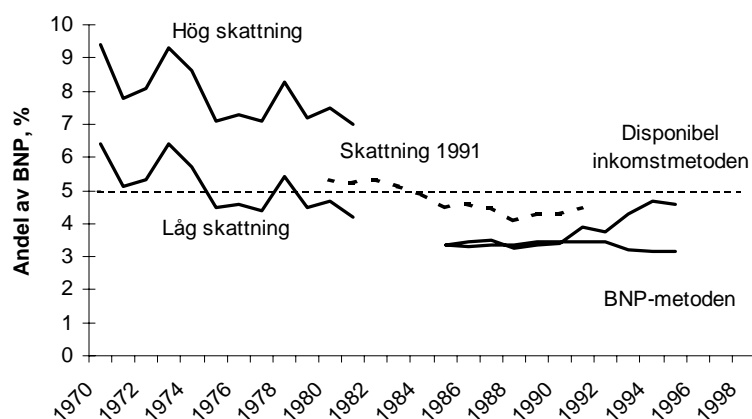
Schneiders beräkningar implicerar att den dolda ekonomin i de nordiska länderna skulle ha växt från praktiskt taget ingenting 1960 till dessa mycket höga tal på 1990-talet. Sätter man tilltro till värdena innebär det också att nationalräkenskaperna under de senaste decennierna skulle ha varit grovt missvisande. Andra indikatorer över utvecklingen i den svenska ekonomin som t.ex. sysselsättningsintensitet ger inte något stöd åt de resultat som framkommer med monetära metoder. Att Sverige skulle ha mer än dubbelt så stor dold ekonomi som t.ex. Österrike bedömer vi som föga sannolikt. Även nivån verkar "fel" för Sveriges del.

## 2.4 Det reala fusket förefaller ha varit stabilt över tiden

Ekonomisk teori kring skatteundandragande säger att variationer i den svarta sektorns storlek kan bero på skatternas nivå, hur befolkningen uppfattar de moraliska aspekterna kring skattefusk samt bedömningen av sannolikheten för upptäckt och konsekvenserna av en sådan eventuell upptäckt. Konjunkturläget kan också vara av betydelse. Hur krångliga regelsystem och rutiner är för de skattskyldiga kan också antas inverka.

Beräkning av den svarta sektorn baserat på nationalräkenskapsdata för hushållssektorn har gjorts vid tre tillfällen i Sverige och den period som täcks in är nästan trettio år – från tidigt 1970-tal till 1998. Skattekvoten har varierat från 40 till 55 procent av BNP, högsta marginalskattesatsen har växlat mellan 51 till 85 procent, skatternas fördelning på olika skatteslag har varit olika och konjunkturläget har skiftat. Trots dessa mycket skiftande förhållanden visar kalkylerna på en över åren stabil – eller möjligen en aning minskande – svart sektor uttryckt som andel av BNP. Detta innebär inte att man kan dra slutsatsen att inget har hänt. Inom ramen för totalsiffran kan ha skett förskjutningar som kan ha betydelse för både effektiviteten i samhällsekonomin och de svarta inkomsternas fördelningsprofil. Man kan spekulera i om utbyggnaden av offentliga sektorn kan ha verkat dämpande på de svarta aktiviteterna i ekonomin som helhet.

*Diagram 7: Olika uppskattningar av den svarta sektorn baserade på resultat från nationalräkenskaperna m.m.*



Den första beräkningen enligt nationalräkenskapsmetoden gjordes av Ingemar Hansson 1984 i samband med övervägandena kring skatteförvaltningens framtida kontrollstrategi.<sup>9</sup> En andra beräkning gjordes år 1993 av Åke Tengblad i anslutning till utvärderingen av effekterna av den stora skattereform som genomfördes i Sverige åren 1990–1991.<sup>10</sup> Den metod som kommit till användning benämns *disponibel-inkomst-metod*. Metoden går ut på att för hushållssektorn i nationalräkenskaperna jämföra den disponibla inkomst som hushållen använder för konsumtion och sparande (inkluderar de svarta inkomsterna) med vad som faktiskt rapporteras i inkomstdeklarationer och företagsbokföring. I princip kan skillnaden mellan dessa två serier betraktas som en grov uppskattning av den inkomst som inte har redovisats till skattemyndigheterna. Metoden tar således sikte på hur hushållens inkomster används. För att beräkna den disponibla inkomsten utifrån nationalräkenskaperna behöver man känna till hushållens finansiella sparande och nettoinvesteringar.

År 1998 gjorde Åke Tengblad nya beräkningar utifrån nationalräkenskaperna.<sup>11</sup> För det första konstateras att de tidigare beräkningarna varit felaktiga genom att man inte på korrekt sätt korrigerat för egenföretagarnas avdrag för egenavgifter i deklARATIONERNA. Effekten härav är att den svarta sektorn enligt tidigare beräkningar utifrån nationalräkenskaperna redovisats för högt. För det andra visade disponibel-inkomst-metoden en ökning av den svarta sektorn som var särskilt stark under åren 1991–1994. Enligt beräkningarna skulle den svarta sektorn år 1995 uppgå till 75 miljarder kronor eller 4,6 procent av BNP jämfört med 3,3 procent år 1985. En närmare analys av den svarta sektorns sammansättning gav mycket osäkra resultat och har skapat en tveksamhet huruvida den bild som metoden för närvarande ger av svart ekonomi är riktig.

På grund av osäkerheten i underlaget, bl.a. ifråga om hushållens sparande och det sätt man i nationalräkenskaperna gjort korrigeringar av bolagens driftöverskott, har Tengblad prövat att beräkna den svarta sektorn med en alternativ metod som benämns BNP-metoden. I denna metod har använts statistik som inte direkt beaktas i nationalräkenskaperna utan finns sammanställda i ett

<sup>9</sup> Ingemar Hansson. Sveriges svarta sektor. Beräkning av skatteundragandet i Sverige. RSV Rapport 1984:5.

<sup>10</sup> Åke Tengblad. Beräkning av svart ekonomi och skatteundragandet i Sverige 1980–1991. Århundredets skattereform, del II.

<sup>11</sup> Åke Tengblad. Beräkningar över den svarta ekonomin i Sverige. RRV Rapport 1998:28 Svart arbete 2: Omfattning, bilaga 1.



sidoordnat system av BNP-beräkningar.<sup>12</sup> I kalkylen summeras för alla inkomsttyper de värden som legalt redovisas för hushållen. Därtill läggs driftsöverskott för övriga sektorer (bolag, offentlig sektor) enligt den alternativa statistiken. Denna summa kan sägas vara BNP mätt från inkomstsidan exkl. svarta sektorn. Den svarta sektorn beräknas sedan som en restpost gentemot BNP (mätt från användningssidan som inkluderar svart sektor). Med denna alternativa kalkyl – som baserar sig på antagandet att de svarta inkomsterna var korrekt beräknade år 1985 – beräknas den svarta sektorn år 1995 uppgå till 52 miljarder kronor eller 3,2 procent av BNP dvs. ligga på samma nivå som år 1985.

Det är således ganska motstridiga uppgifter som för närvarande kan erhållas i nationalräkenskaperna om den svarta verksamheten. Tengblad gör bedömningen att nivån år 1997 ligger mellan 3–4,5 procent av BNP.

Riksrevisionsverket uppskattade – med ledning av Tengblads ovan redovisade undersökningsresultat och genomförda intervjuundersökningar – att det svarta arbetet motsvarade fem procent av det totalt arbetade antalet timmar och att värdet av detta arbete motsvarar tre procent av BNP.<sup>13</sup>

Under senare år har den svarta sektorn<sup>14</sup> i nationalräkenskaperna legat kring eller strax över 4 procent av BNP.

### **Mera om förklarande faktorer**

Att vi i Sverige med de indirekta metoder som använts inte finner större skiftningar i den svarta sektorn kan bero på den osäkerhet som finns i metoden. I Danmark där den svarta sektorn mäts direkt genom intervjuer ser man däremot variationer i svarta sektorn mellan olika perioder. Åren 1994–1998 har mätningar gjorts varje år med precis samma metod. Svarta sektorn i Danmark föll mellan 1994 och 1996 och steg åren därefter. Ökningen 1997 och 1998 har inte kunnat förklaras utifrån faktorerna ändrat skatteuttag, skattemoral eller upplevelsen av risk för upptäckt.<sup>15</sup> Ligger då förklaringen i högkonjunkturen? Danmark har haft en stabil högkon-

<sup>12</sup> Beräkningar av BNP från inkomstsidan påbörjades under 1980-talet men har senare mäst läggas ner av resursskäl.

<sup>13</sup> Riksrevisionsverket. Svart arbete 2. Omfattning. RRV 1998:28, s. 7.

<sup>14</sup> Svarta löner + inkomstrestposten

<sup>15</sup> Gunnar Viby Mogensen, Søren Pedersen. Nyhetsbrev från Rockwool Fondens Forskningsenhet mars 1999.

junktur med hög tillväxt hela perioden. En förklaring till utvecklingsprofilen skulle kunna vara att högkonjunkturen inledningsvis leder till att svartarbetet minskar genom att svartarbetet "trängs ut" av vitt arbete – man har helt enkelt mindre tid över för svart arbete. Men en längre högkonjunktur kan tänkas leda till "svart löneglidning" som i sin tur stimulerar till ökad arbetsinsats i den svarta sektorn trots att tidsbudgeten är trängd.

En annan fråga är om skillnader i köpkraft kan inverka på hushållens val mellan att köpa tjänster vitt eller svart eller att själv utföra dem. I Danmark och Sverige har under 1997 identiska frågor ställts till hushållen om gör-det-själv-aktiviteter med anknytning till reparationer och underhåll i hemmen. BNP mätt i köpkrafts-pariteter per invånare låg detta år i Danmark på 118 procent av OECD-genomsnittet mot 100 procent för Sverige.

*Tabell 8:* Värdet av reparationer och förbättringar i hemmen räknat i SEK per invånare

	Små reparationer och underhåll		Större reparationer och underhåll	
	Sverige	Danmark	Sverige	Danmark
Köpt mot faktura	600	1 100	1 400	4 400
Köpt svart	200	200	200	300
Gör det själv	2 900	2 800	2 300	2 900
<b>Summa</b>	<b>3 700</b>	<b>4 100</b>	<b>3 900</b>	<b>7 700</b>

*Källa:* Sören Pedersen. Rockwoolfondens forskningsenhet. November 1998.

Vi kan först konstatera att danskarna totalt sett lägger ned mer resurser på reparationer och förbättringar av hemmen. Men värdet av gör-det-själv-arbetet och köpt svart arbete är förbluffande likartat i de båda länderna. Danskarnas mersatsningar på reparationer och förbättringar har således helt kanaliserats till vitt köpt arbete mot faktura. Man kan spekulera i skillnaderna mellan länderna. Det är glädjande om förbättrade ekonomiska förutsättningar<sup>16</sup> i hushållen gör att köpen kanaliseras via vita sektorn – inte bara för den moraliska dimensionen utan också för att produktiviteten kan antas vara högre.

<sup>16</sup> Till bilden hör också att det har blivit billigare att låna.

## 2.5 Skattefusket kopplat till utlandsplacerat finansiellt kapital har ökat

### 2.5.1 Utvecklingen i Sverige fram till slutet av 1990-talet

De svenska hushållens har 1999 enligt finansräkenskaperna en finansiell förmögenhet på ca 2 200 mdkr fördelat på ca 3 250 mdkr i tillgångar och 1 050 mdkr i skulder. Bland tillgångarna ingår då också ca 290 mdkr i kollektivt pensionssparande.

*Tabell 9:* Hushållens (inkl. hushållens intresseorganisationer) finansiella förmögenhet 1999, miljarder kr.

	mdkr
Kontanter och banktillgodohavanden	524
Obligationer	146
Svenska börsaktier	706
Svenska fondandelar	488
Utländska aktier	171
Individuellt försäkringssparande	586
Kollektivt försäkringssparande	289
Utländskt försäkringssparande	31
Övriga tillgångar <sup>1</sup>	313
<b>Summa tillgångar</b>	<b>3 254</b>
<b>Summa skulder</b>	<b>1 047</b>
<b>FINANSIELL FÖRMÖGENHET</b>	<b>2 206</b>

1) I posten "övriga tillgångar" ingår bl.a. onoterade aktier, lån, handelskrediter samt därutöver den s.k. restposten för avstämning mot nationalräkenskapernas hushållssparande.

*Källa:* SCB. Finansräkenskaperna.

Utbyggnaden av systemet med kontrolluppgifter (tabell 10) har medfört att *finansiellt sparande placerat i Sverige* numera har liten risk för skatteundandragande.

*Tabell 10:* Kalendarium över införandet av kontrolluppgifter avseende finansiellt kapital i Sverige

1987	Inkomsträntor /behållning Aktieutdelningar/innehavets värde
1991	Uppgifter om betalningar till och från utlandet överstigande visst belopp för fysiska personer
1995	Utgiftsräntor Överlåtelse (uträknad vinst/förlust) av andelar i allemansfonder Pensionssparande Tomträttsavgälder
1997	Försäljningsvärde för aktier och andra värdepapper Uträknad vinst/förlust även för andra värdepappersfonder än allemansfonder
1998	Skuldbeloppets storlek (tidigare bara utgiftsränta) Innehav av optioner och terminer
2002	Kapitalvinst/förlust för utlandsbaserad värdepappersfond som förmedlas via förvaltare som är registrerad i Sverige
2003 (tax-2004)	Uppgifter om betalningar till och från utlandet överstigande visst belopp (100.000kr) för juridiska personer

Detta innebär långt ifrån att kontrollen av det inhemskt placerade kapitalet är problemfri. Ett par gökungar kan nämnas. Ett stort problem är kontrollen av de *anskaffningsvärden* som deklaranterna själva uppger för aktier och andra värdepapper (kontrolluppgifterna anger försäljningssumman). Detta har alltid varit en svårighet men med den höga omsättningen på börsen blir kontrollen mera krävande resursmässigt om kontrollnivån ska kunna upprätthållas. Ett annat problem är de nya *reglerna för uppskov med beskattningen enligt andelsbyteslagen*. Det är angeläget att finna andra sätt att hantera dessa båda frågor eftersom de inkräktar alltmer på utrymmet för annan kontroll.

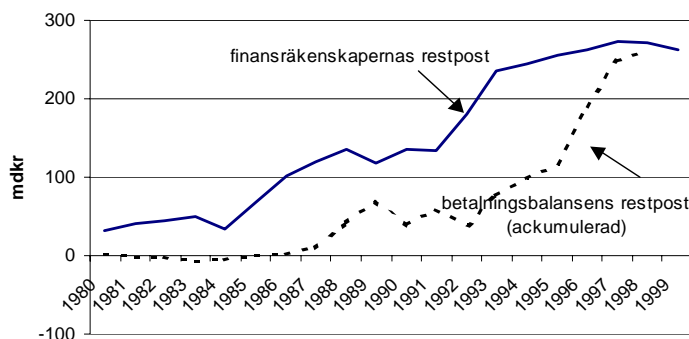
Men i takt med att den inhemska kontrollen förbättrats har mörkertalen i form av placeringar utomlands ökat. Reglerna är sådana att en person som har hemvist i Sverige i sin svenska deklARATION ska redovisa även avkastning på och tillgångar för finansiella placeringar utomlands. I den mån personen betalat skatt i utlandet på det utomlands placerade kapitalet räknas denna skatt i normala fall av i Sverige. Med de nordiska länderna finns ett automatiskt informationsutbyte som är förhållandevis heltäckande i detta avseende. Vid placeringar i de flesta länder utanför Norden är det än så

länge så att för att det finansiella kapitalet ska beskattas i Sverige så måste individerna själva ta initiativ till att redovisa detta i sin deklaration.

Hur stora är då de finansiella placeringarna utomlands för personer med hemvist i Sverige? En indikation på att hushållen har ökat placeringarna utomlands är de problem man har med att förklara vad hushållens tillgångar består av i finansräkenskaperna.

SCB beräknar i national- och finansräkenskaperna hushållens sparande på två sätt. I nationalräkenskaperna räknas det finansiella sparandet fram som skillnaden mellan vad hushållen har i disponibel inkomst och vad de gör av med på konsumtion och reala investeringar. I finansräkenskaperna räknas hushållens finansiella sparande fram via statistik från finansinstitut m.m. Teoretiskt ska beräkningarna av sparandet i nationalräkenskaperna och finansräkenskaperna överensstämma. Under början av 1990-talet blev problemen större att förklara skillnaden mellan de båda beräkningarna. Sparandet enligt nationalräkenskaperna överstiger det sparande för hushållen som fås fram i finansräkenskaperna. Det uppstår en differens, en oförklarad korrigeringspost, för avstämning mot NR:s beräkningar av hushållssparandet. Under början av 1980-talet låg denna korrigeringspost på ca 50 mdkr. År 1999 uppgår den till i storleksordningen 250 mdkr. En förklaring till restposten kan vara individernas finansiella sparande utomlands – en post som är svår att fånga upp i statistiken.

*Diagram 11:* Den s.k. restposten för hushållens tillgångar i finansräkenskaperna samt restposten i betalningsbalansen (ackumulerad) 1980–1999



*Källa:* SCB. Finansräkenskaperna samt Riksbankens betalningsbalansstatistik.

Men försiktighet bör iakttas när siffrorna används. National- och finansräkenskaperna har för åren 1995–1999 anpassats till definitionerna i det nya europeiska nationalräkenskapsystemet (ENS 95). De revideringar som gjorts av national- och finansräkenskaperna har medfört att nivån på restposten i finansräkenskaperna dragits ned nivåmässigt med i storleksordningen 60 mdkr jämfört med tidigare beräkningar. Nedjusteringen sammanhänger till helt övervägande del med ändringar som gjorts i de reala räkenskaperna medan finansräkenskaperna endast är marginellt justerade jämfört med den tidigare serien. Hushållssektorn i finansräkenskaperna kan inte till alla delar fångas direkt i statistiken. Det finns osäkerhet om alla tillgångar kommit med i finansräkenskaperna. Detta gäller t.ex. obligationer och derivat. Värderingen av hushållens innehav av ej börsnoterade aktier är en annan osäkerhetsfaktor. Därtill kommer osäkerheter kring t.ex. beräkningar av hushållens konsumtion och därmed indirekt av hushållssparandet i nationalräkenskaperna. Detta innebär att det kan finnas många källor till kvalitetsbrister både i de reala räkenskaperna och finansräkenskaperna som samlas upp i restposten. Dessa osäkerheter gör att siffrorna inte får övertolkas.

Det finns en annan restpost som också indikerar ett oförklarat finansiellt nettoutflöde ur landet nämligen den restpost som finns i betalningsbalansen för att balansera brister och mätfel. Den s.k. bytesbalansen<sup>17</sup> mäter våra transaktioner mot omvärlden från den "reala sidan". Tillsammans med de s.k. kapitaltransfereringarna har dessa en spegling i finansiella flöden mätt via betalningsbalansen. Kapitaltransfereringar och bytesbalans borde, om man fångat alla transaktioner korrekt, bli lika stort som det finansiella flödet i motsatt riktning. På grund av mätfel och andra ofullkomligheter i betalningsbalansstatistiken, så införs en restpost, varigenom transaktionerna kan summera till noll. Sambandet illustreras nedan med siffror för år 2000. Ett negativt tecken på restposten pekar antingen på att det finns ett finansiellt utflöde eller utflöde över bytesbalansen som vi inte "har kläm på" i statistiken, eller på att nettoinflödena i betalningsbalansen har överskattats.

---

<sup>17</sup> Bytesbalansen omfattar:

- handelsbalans (netto mellan export och import av varor)
- tjänstenettot (resevaluta netto, transportinkomst/utgift netto, övriga tjänster netto)
- avkastning på kapital netto
- löpande transfereringar netto (t.ex. bistånd, avgifter till EU-bidrag)

**Betalningsbalansen år 2000 mdkr:**

Bytesbalansen	+48
Kapitaltransfereringar, m.m.	+4
Finansiell balans	-31
Restpost	-21
<b>Summa</b>	<b>0</b>

Källa: Sveriges Riksbank

Förutsättningarna för att mäta samtliga flöden på ett korrekt sätt i betalningsbalansen försämrades i samband med valutaavregleringen. Innan valutareglernings avskaffande år 1988/1989 var mätproblemen när det gäller finansiella transaktioner små på grund av den fasta växelkursen och valutareglerningen. Fram till slutet av 1988 visade restposten ett mycket stabilt mönster med små absoluta värden och små variationer. Åren närmast efter valutareglernings avskaffande växte de negativa restposterna mycket starkt. Restposten planade ut något under första halvan av 1990-talet, om än med stora kast även under denna tid, för att sedan under slutet av 1990-talet åter uppvisa stora oförklarade nettoutflöden. Summerat från början av 1980-talet ligger restposten på ett totalt oförklarat nettoutflöde om 270 mdkr. Det är inte möjligt för Riksbanken att ange hur stor del av den ackumulerade restposten som har att göra med brister i den statistik som samlas in och hur mycket som skulle kunna vara hänförligt till hushållens kapitalplaceringar utomlands.<sup>18</sup> Men problemen i statistikinsamlingen bedöms vara en viktig förklaring. Även det faktum att utvecklingen över tiden är olika för de båda restposterna pekar på statistikproblem.

Om vi för det fortsatta resonemanget ändå godtar restposten i finansiella räkenskaper (se tidigare diagram) som en indikator på utvecklingen för de svenska hushållens placeringar utomlands är den bild som framträder att hushållens kapitalplaceringar utomlands ökade under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet. De reviderade beräkningarna för åren 1995–1999 pekar på att nettoutflödet av kapital skulle ha avstannat under de senaste åren.

<sup>18</sup> Ett flertal faktorer bedöms av Riksbanken ha bidragit till restposten. Införandet av insamlingssystemet för varuhandelsstatistik inom EU, det s.k. Intrastat, har medfört en överskattning av nettoexporten, vilket bidragit till negativa restposter. I övrigt ligger huvudförklaringen sannolikt på mätfel i samband med mätningen av finansiella transaktioner. Nämnas kan finansiella derivat som fram till 1995 inte täcktes av betalningsbalansstatistiken. Riksbanken har vidare indikationer om dels att utflöden har överskattats när det gäller värdepappershandel, dels att vissa av bankernas utlandstransaktioner varit restpostskapande. Det är inte möjligt för Riksbanken att ange hur stor andel av den ackumulerade restposten som förklaras av ovannämnda faktorer.

Frågan är då hur utplaningen kan förklaras. Man kan spekulera i om förmögna personer med goda kontaktnät i mitten av 1990-talet "blev klara" med den omallokering av förvaltningen av sina finansiella placeringar från Sverige till utlandet som de påbörjade under slutet av 1980-talet.<sup>19</sup> En annan faktor som kan ha mildrat incitamenten att placera utomlands är att aktier på de s.k. OTC- och O-listorna undantogs från förmögenhetsskatt i mitten av 1990-talet i syfte att underlätta investeringar i små- och medelstora företag. Principen är att s.k. arbetande kapital inte ska vara skattepliktigt.<sup>20</sup> En bidragande orsak till utplaningen kan också vara att det finansiella nettosparandet minskat kraftigt under senare år.<sup>21</sup>

Ett par ytterligare kommentarer kring storleken på restposten. Korrigeringsposten i finansräkenskaperna består av över åren ackumulerade differenser mellan nationalräkenskapernas beräkning av det finansiella sparandet och dito enligt finansräkenskaperna. Ackumuleringen har gjorts löpande i det penningvärde som gällde respektive år. Detta innebär att i den mån det är fråga om kapital som placerats utomlands ingår inte eventuell värdestegring och återinvesterad avkastning som uppkommit på kapitalet efter utflödet. Restposten kan av detta skäl sägas vara värderad i underkant. Skulle restposten räknas om till aktuellt penningvärde med hänsyn till prisutvecklingen blir den istället ca 400 mdkr. Om man som räkneexempel antar att den nominellt beräknade restposten haft en nominell årlig avkastning (räntesats) på 5 procent som lagts till det nominella kapitalet blir restposten i dagens penningvärde ca 500 mdkr. Och skulle omräkning göras i takt med utvecklingen av generalindex för stockholmsbörsen blir restposten i dagens värde betydligt högre. Även om viss del av kapitalet kan ha tagits ut och förbrukats under årens lopp menar vi att en beräkning av skattefelet utifrån en restpost på 250 mdkr får ses som en låg skattning av skattefelet.

<sup>19</sup> Förflyttningen av förvaltningen utomlands behöver inte innebära att portföljsammansättningen ändrats. Man kan mycket väl ha samma aktier som tidigare. Det är bara förvaltningen som flyttat.

<sup>20</sup> Att aktier på börsens A-lista förmögenhetsbeskattas har motiverats med att sådana aktier nästan uteslutande innehas i kapitalplaceringssyfte.

<sup>21</sup>

**Hushållssektorns finansiella sparande (årliga nysparandet) enligt nationalräkenskaperna, mdkr**

1983	1994	1995	1996	1997	1998	1999
116	119	92	79	56	40	28



En del av det finansiella kapitalet kan ha investerats i bostäder utomlands – tillgångar som åtminstone i en del fall faktiskt beskattas i Sverige. Men det rör sig till den del det är vitt om små belopp – vid taxeringen 2000 tog 8 800 individer i sin deklaration upp privatbostad i utlandet till ett sammanlagt deklarerat beskattningsunderlag på 1,8 mdkr. Även om marknadsvärdet skulle vara det dubbla så ändrar det inte mer än marginellt bilden.

Avkastningen på hushållens finansiella sparande i utlandet torde i realiteten i allt väsentligt undanhållas från beskattning, inkomst- och förmögenhetsskatt. Om man antar att kapital placerat utomlands avkastar i snitt 5 procent om året och utan inskränkning skulle varit föremål för inkomst- och förmögenhetsskatt kan skattebortfallet överslagsmässigt beräknas till 3 mdkr för varje hundra miljarder som är utlandsplacerat. Om det utlandsplacerade kapitalet uppgår till 250 mdkr rör det sig om ett skattebortfall på 7 å 8 mdkr per år. Som vi nämnt ovan betraktar vi detta som en låg skattning.

Finns det då andra uppgifter som tyder på att förhållandena skulle se helt annorlunda ut? En jämförelse med Danmark kan vara intressant. Danmark och Sverige har ungefär samma effektiva beskattning av kapital.<sup>22</sup> Danish Economic Council har använt en indirekt metod<sup>23</sup> att mäta den tänkbara omfattningen av överflyttning av inkomster som skapats i Danmark till inkomster utomlands. Ett belopp i storleksordningen 20–40 miljarder DKK (mellan 2–4 procent av BNP) förefaller saknas. Som ett par tänkbara källor till överflyttningen av inkomster anges såväl internprissättning i multinationella företag som finansiellt sparande som investerats utomlands och som genererar inkomster utan att de danska skattemyndigheterna känner till det. Hur stor del av totalbeloppet som kan tänkas avse hushållens sparande utomlands och hur mycket som kan antas hänförligt till internprissättning eller andra typer av

<sup>22</sup> Den effektiva skatten på kapital (dvs. faktisk skatteintäkt dividerad med motsvarande skattebas för kapital) var enligt mätningar gjorda av EU-kommissionen för 1999 28,0 procent för Danmark och 27,9 procent för Sverige.

<sup>23</sup> Søren Bo Nielsen, Poul Schou, Jacob Krog Søbygaard: Tracing International Income Tax Avoidance in Denmark. Rapport i anslutning till konferensen om skattebasernas internationella rörlighet arrangerad av Svenska Ekonomiska Rådet (1 november 2001). Metoden går ut på en jämförelse av inkomstskattebasen (både arbete och kapital) med användningen/konsumtionsskattebasen (både privat och offentlig). I jämförelsen av inkomster och användning korrigeras för transaktioner/konsumtion med/i utlandet. Basernas omfattning korrigeras på olika sätt för att de ska bli likartat avgränsade. Genom att så långt möjligt utgå från skatteförvaltningens statistik vid mätningen både av inkomstskattebasen och konsumtionsskattebasen undviks att rent nationella transaktioner från svartarbete påverkar kalkylen. Denna typ av aktiviteter drar nämligen normalt ned den deklarerade inkomstskattebasen och konsumtionsskattebasen på ett likartat sätt.

inkomstöverföringar till utlandet kan inte anges. Danish Economic Council understryker att siffrorna bör tolkas med stor försiktighet på grund av osäkerheten i de data som använts i beräkningen. Men beloppet indikerar att individer och företag i Danmark varje år har ganska stora inkomster som undgår beskattning i Danmark genom överflyttning till utlandet.

Om vi för att kunna göra en jämförelse med Sverige antar att den svenska restposten på 250 mdkr avkastar 5 procent per år skulle den svenska inkomstöverflyttningen röra sig om drygt 12 miljarder SEK (0,6 % av BNP) till den del den avser avkastning på hushållens tillgångar utomlands. I perspektiv av den danska uppskattningen ter sig inte vår beräkning av skattefelet i anslutning till svenska hushållens finansiella tillgångar utomlands som orimligt hög.

### 2.5.2 Sverige jämfört med andra länder

Hur skattefusket i anslutning till hushållens innehav av finansiellt kapital ser ut i andra västeuropeiska länder har vi inget underlag att bedöma. Ett undantag är Danmark och de beräkningar för de sammantagna inkomstöverföringarna till utlandet som vi redogjort för ovan. I övrigt kan vi bara spekulera.

Enskilt kapitalägande beskattas hårdare i Sverige än i de flesta andra länder. Det är kombinationen av förmögenhetsskatt, nominell reavinstbeskattning, bolagsskatt och den löpande beskattningen av räntor och utdelningar som gör att Sverige sammantaget får en hög beskattning av kapital.

Inom OECD (30 länder) har endast sju länder förmögenhetsskatt.

Tabell 12: OECD-länder med förmögenhetsskatt, 2001

	Procentsats	Fribelopp, tkr
<b>Sverige</b>	<b>1,5</b>	<b>ensamst. 1 000 samtax. 1 500</b>
Norge	0,6–1,1	136
Finland	0,9	1 675
Island	1,2–1,45	405
Frankrike	0,55–1,8	6 487
Luxemburg	0,5	314
Spanien	0,2–2,5	1 256

Källa: RSV. Skattestatistisk Årsbok, 2001

När det gäller skatt på reavinster är den formella och även den faktiska skatten i allmänhet betydligt högre i Sverige än bland EU-länderna. I Sverige sker beskattning av nominellt beräknade reavinster medan flera länder i EU korrigerar för inflationen eller beskattar inte reavinster. I vissa länder minskar också skatten med hänsyn till innehavstid. I flera länder finns dessutom höga grundavdrag i kapitalbeskattningen.

När man talar om skattefusk i anslutning till kapitalplacering och kapitalförvaltning är det sannolikt i många fall möjligheten att helt undgå delar av kapitalbeskattningen som är drivkraften att flytta ut kapitalförvaltningen från Sverige snarare än skillnaderna i beskattning gentemot andra länder. Möjligheten att undgå gåvo- och arvs-skatt kan också finnas med i bilden.

I de nordiska länderna är systemet med kontrolluppgifter för kapital väl utbyggt. Skattefusket kopplat till inhemska placeringar kan därför antas vara litet i de nordiska länderna.

I länder där kontrolluppgiftssystemet inte är utbyggt på samma sätt är det lättare att undanhålla inhemskt finansiellt kapital från beskattning. Å andra sidan är beskattningen i flertalet av dessa länder mycket lägre varför incitamenten att fuska också är mindre. Trots detta torde underredovisningen av det inhemska placerade kapitalet i dessa länder vara större än i Norden där kontrolluppgiftssystemen är förhållandevis heltäckande. Samtidigt kan detta också innebära att hushållen i länder utanför Norden har mindre incitament att placera sitt finansiella kapital i andra länder, vilket gör att fusk knutet till gränsöverskridande transaktioner är mindre.

Ett exempel från Tyskland för några år sedan är belysande.<sup>24</sup> Myndigheterna i Tyskland var väl medvetna om att hushållen hade en kraftig underrapportering av sina kapitalinkomster. För att förbättra möjligheten att få in skatteintäkter introducerades därför i januari 1989 en tioprocentig källskatt på ränteinkomster. Redan efter fyra månader tvangs regeringen dra tillbaka skatten efter stor opposition och ett omfattande kapitalutflöde till Luxemburg. År 1993 infördes en 30-procentig källskatt på ränteinkomster samtidigt som gränsen för skattepliktiga räntor höjdes kraftigt (vid en bankränta på 5 % innebar detta för makar att man kunde ha ett sparkapital på 1,4 miljoner kr utan att betala skatt). Trots dessa generösa fribelopp flyttades motsvarande ca 400 mdkr över till Luxemburg och skatten kom endast att inbringa hälften av vad man förväntat.

### 2.5.3 Utvecklingen i Sverige i framtiden

Bilden av utvecklingen under senare delen av 1990-talet är svårtolkad. Utvecklingen av finansräkenskaperens restpost kan tolkas som att överflyttningen av de svenska hushållens finansiella placeringar till förvaltning utomlands, i alla fall temporärt, avstannat under senare delen av 1990-talet. Det kan också vara så att man genom olika åtgärder av skatteplaneringskaraktär ser till att placeringarna redan från början hamnar i utlandet. Vilken utveckling kan vi då förvänta i framtiden? Kommer nya grupper att hoppa på utlandståget? En återhållande faktor i dagsläget är osäkerheten kring andra länders finansiella institutioner och nivån på transaktionskostnaderna. Men betydelsen av detta torde minska framöver. De finansiella förvaltarna kommer att paketera sin information och göra den mera lättillgänglig för allmänheten samtidigt som konkurrensen mellan de finansiella institutionerna kan antas leda till minskade transaktionskostnader. En faktor som kan ha en viss återhållande effekt på överflyttningarna till utlandet är ett utökat informationsutbyte mellan länderna. En grundläggande förutsättning är därvid att informationsutbytet i praktiken blir administrativt och resursmässigt hanterbart.

En intervjuundersökning från år 2000 visar att det finns en hög acceptans hos allmänheten av fusk som innebär att man smiter från skatt genom att placera kapitalet utomlands (tabell 14).

---

<sup>24</sup> Kapitalets rörlighet. ESO-rapport, Ds 1995:74.

**Tabell 14:** Andel personer som kan tänka sig att placera pengar utomlands för att undvika skatt.

Frågan som ställdes löd:

”Svenskar som sparar i andra länder skall rapportera sin kapitalinkomst till svenska skattemyndigheterna. I en del länder är det ingen skatt på kapitalinkomster och inkomsterna rapporteras inte automatiskt till svenska skattemyndigheterna. Om du hade tillgång till en summa pengar som du skulle spara, skulle du då kunna tänka dig att placera pengarna utomlands för att undvika skatt på avkastningen?”

Kategorier	Andel, %	
	Ja	Nej
Män	55	44
Kvinnor	44	53
Åldersgruppen 19–29 år	64	35
Åldersgruppen 30–49 år	60	39
Åldersgruppen 50–64 år	42	56
Åldersgruppen 65–89 år	25	70
Höginkomsttagare	65	33
Medelinkomsttagare	51	47
Låginkomsttagare	45	54
Norrlänningar	37	63
Stockholmare	50	48
Skåningar	62	36
<b>Alla</b>	<b>49</b>	<b>49</b>

*Källa:* Undersökning av Demoskop presenterad i Finanstidningen 6 oktober 2000

Hälften av svenskarna kan tänka sig att smita från skatt på sparande genom att placera pengar i länder som inte har skatt på kapitalinkomster och som inte har automatiskt informationsutbyte om kapitalinkomster till svenska skattemyndigheter. Andelen är särskilt hög för de under 50 år och för höginkomsttagare. Den svenska kapitalbeskattningen förefaller också ha lägre legitimitet bland skåningarna än bland folk i andra delar av landet.

Resultatet från intervjuundersökningen inger oro för framtiden. Det är svårt att upprätthålla en beskattning som har dålig förankring hos medborgarna. Man kan spekulera i orsakerna till folks syn på denna typ av fusk. Är det beskattningen som sådan som uppfattas som orättvis eller är det en känsla av att det är moraliskt försvarbart att fuska eftersom ”andra gör det”? Det finns en klar risk

att uppfattningen att det inte är så allvarligt att fuska med kapital-  
skatten i kombination med nya lättillgängliga finansiella tjänster på  
Internet kan leda till att kapitalplaceringar utomlands kan komma  
att ta ny fart framöver. Motkraften ligger i vad som kan åstadkom-  
mas genom skattemyndigheternas kontroller. De svenska skatte-  
myndigheterna kan här åstadkomma ytterst lite genom interna  
svenska åtgärder. Vilka motkrafter som kan skapas beror på hur det  
internationella samarbetet utvecklas. I vilken utsträckning fusket  
dessutom har negativa återverkningar på samhällsekonomin genom  
att det påverkar riskkapitalet för svenska investeringar är svårt att  
uttala sig om. Fusket innebär att *förvaltningen* av kapitalet flyttar.  
De utlandsförvaltade innehaven kan mycket väl vara svenska värde-  
papper.

## 3 Administrationen av skatter i Sverige jämfört med andra länder

### 3.1 Sammanfattning

I detta kapitel kommer vi att jämföra administrationen av skatter i Sverige med hur det ser ut i andra länder. Först beskriver vi allmänt hur administrationen av skatter är organiserad. Därefter redovisar vi vad vi känner till om administrationskostnaderna. Slutligen tar vi upp det internationella samarbete som finns i skatteadministrativa frågor.

Den bild som framträder av den svenska skatteförvaltningen kan sammanfattas i följande punkter.

*På positiva sidan:*

- De svenska kostnaderna för att administrera skatter är lägre än i andra jämförbara länder.
- Sverige har i jämförelse med många andra länder ett skattesystem och rutiner som är rationellt utformade t.ex. för fastställande av kommunalskatt, socialavgifter och skattebetalningar via ett för skattelagen gemensamt skattekonto.
- Sverige har unika identiteter på individer och företag som används generellt inom offentlig sektor m.m.
- Sverige har tekniska stödsystem som håller hög standard.
- Sverige har en förhållandevis enhetlig och överblickbar organisation.

*På negativa sidan:*

- Den fördjupade kontrollen, särskilt kontroll på stället i form av besök och revisioner, ligger på en alltför låg nivå bl.a. i förhållande till de krav som ställs från EU.
- Sverige har varit dåligt på att tillvarata kunskap och erfarenhet från olika kontroller och återföra denna kunskap för effektivisering av kontroll, informationsåtgärder eller för ändring av regler och rutiner.

### 3.2 Hur skatteadministrationen är organiserad

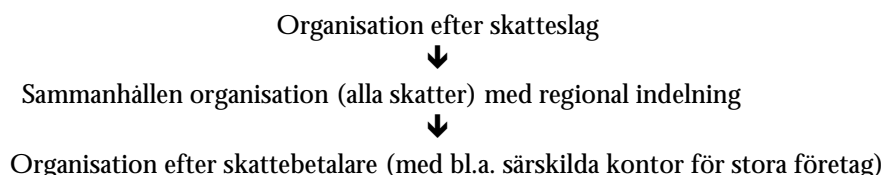
#### 3.2.1 Allmänt om organisation och utvecklingstendenser

Organisationen av skatteadministrationen ser olika ut i olika länder. Det finns två typfall. I vissa länder är skatteadministrationen, eller dess huvudkontor, en del av finansministeriet. I andra länder är skatteadministrationen utformad som en mer eller mindre självständig fristående organisation. Det politiska ansvaret ligger i båda typerna av organisationer i allmänhet på finansministeriet.

I många länder är ansvaret uppdelat på olika förvaltningar för olika skatter (t.ex. för tull, moms, punktskatter, inkomstbeskattning, socialförsäkringsavgifter). I andra länder är principen att de skattskyldiga är att se som kunder och att ett och samma kontor ska hantera den skattskyldiges alla skyldigheter på skatteområdet. Flera förvaltningar har även andra uppgifter än ren beskattning.

Länder med federal uppbyggnad (t.ex. Tyskland, USA) kan ha både statlig och federal skatteadministration. I andra länder kan kommuner och intresseorganisationer vara inblandade.

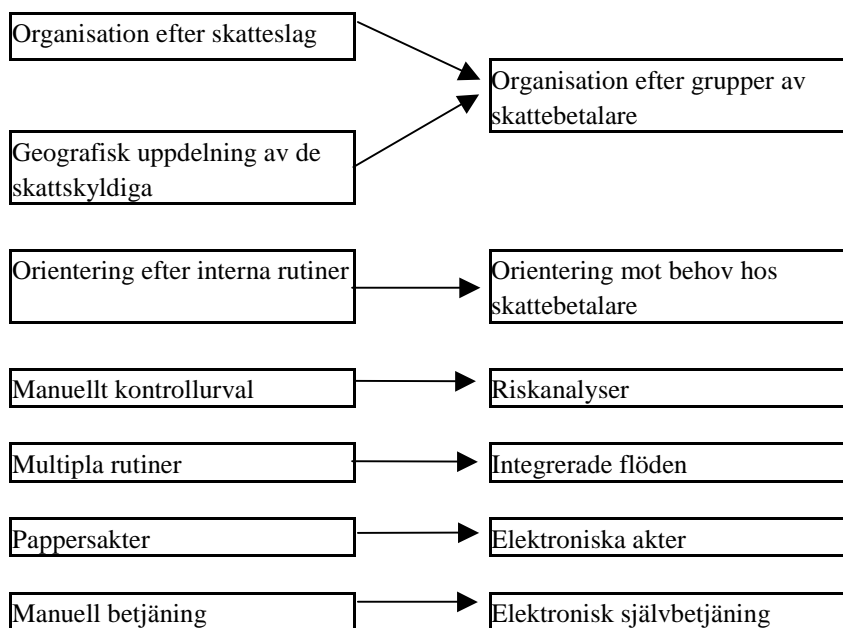
Ser man till aktuella utvecklingsstrategier som styr sättet att arbeta i administrationerna kan urskiljas ett antal steg där olika länder gått olika långt:





Utvecklingstendensen är bort från en organisation efter skatteslag mot en organisation efter skattebetalare. De flesta länder har kvar en organisation efter de skattskyldigas geografiska tillhörighet men riktningen är mot en specialisering efter kategorier av skattskyldiga frikopplat från geografisk tillhörighet. Andra inslag i den administrativa utvecklingen är från pappershantering till elektroniska akter, integrering av olika flöden samt riskanalyser för att klara av kontrollen med en begränsad resursinsats.

#### Översikt 15: Utvecklingstendenser inom skatteadministrationen



De skatteadministrativa frågorna har under senare år lyfts fram i det internationella samarbetet och framhålls som en av de stora utmaningarna för framtiden. År 1997 tillskapades sålunda inom OECD ett "Forum on Strategic Management" (FSM) som har fokus på erfarenhetsutbyte kring utveckling av skatteadministrationen. Konsekvenserna av att integrera administrationen av de olika skatteslagen och kanske också låta administrationen växa ihop med delar av socialförsäkringssystemet är frågor som analyseras av FSM. För länder med en splittrad organisation är dessa strukturfrågor högaktuella medan ett land som Sverige ligger väl framme

genom de förändringar som genomförts de senaste två decennierna.<sup>1</sup>

### 3.2.2 Organisationen i Sverige

Administrationen av skatter är i Sverige en helt statlig angelägenhet. Den praktiska ledningen och styrningen av huvuddelen av skatteadministrationen är lagd på Riksskatteverket. Tullverket och Vägverket har också inom ramen för sin verksamhet vissa skatteadministrativa uppgifter. Riksskatteverket är chefsmyndighet för tio regionala skattemyndigheter. Inom varje region finns ett eller flera skattekontor som kan sägas utgöra kontaktytan mot allmänhet och företag. Inom regionerna finns normalt även ett regionsskattekontor som har hand om de större företagens skattefrågor. Det är skattekontoren som svarar för den operativa verksamheten.

I Sverige är administrationen av olika slag av skatter mer integrerad än i de flesta andra länder. Detta innebär att ett och samma skattekontor hanterar alla skatter som debiteras den skattskyldige. De statligt finansierade skattemyndigheterna sköter även fastställande av kommunalskatt och socialförsäkringsavgifter vilket inte alltid är fallet i andra länder. Ett par undantag finns när det gäller integrationen av skatterna för en och samma skattskyldig till samma kontor. Punktskatterna berör förhållandevis få skattskyldiga och handhas av RSV för hela landet. Ett annat undantag är de skatter som debiteras upp vid import från tredje land som ombesörjs av Tullverket. Indrivningen av *obetalda skatter* sköts inte av de regionala skattemyndigheterna utan av kronofogdemyndigheterna.

Ett speciellt uttryck för integration av olika skatteslag är konstruktionen med ett skattekonto som infördes 1998. Såvitt vi känner till är detta en konstruktion Sverige än så länge är ensam om. I Sverige har alla skattebetalare ett eget konto för skatter hos skattemyndigheten. På detta konto förs alla debiteringar av skatter upp och summeras ihop - inkomstskatt, arbetsgivaravgifter, avdragen skatt, moms m.m. Betalningar sker i klump för alla skatter

---

<sup>1</sup> En illustration av att de skatteadministrativa frågorna är aktuella är att Storbritannien nyligen startat upp ett stort forskningsprogram med fokus på skatteadministrativa frågor (hur man praktiskt arbetar, effekter av ny teknologi, service till skattebetalare, compliance etc.). Programmet har en styrgrupp med representanter från universitetsvärlden, Customs and Excise, Inland Revenue och OECD.

ihop och indrivning av obetalda skatter sker också integrerat för de olika skatteslagen.

Då man jämför med förhållandena i andra länder kan det vara bra att påminna om de organisatoriska förändringar som skett i Sverige de senaste femton åren. I detta ljus framstår en del inslag i andra länders organisation mer förklarliga. Omdaningen i Sverige har inte varit utan problem – etablerade hierarkier har känt sig hotade av de förändringar som till slut ändå kommit till stånd. Den regionala skatteadministrationen i Sverige var från början en del av länsstyrelsen. Det fanns dessutom 120 fristående egna lokala skattemyndigheter. År 1987 bildades genom utbrytning från länsstyrelserna 24 fristående länsskattemyndigheter. Dessa slogs 1991 samman med de lokala skattemyndigheterna i länet till egna skattemyndigheter. Samma år tog skatteförvaltningen över ansvaret för folkbokföringen. Den 1 januari 1999 slogs de länsvisa skattemyndigheterna ihop till dagens organisation med tio regionmyndigheter. Före 1985 låg ansvaret för fastställande och uppbörd av arbetsgivaravgifterna på Riksförsäkringsverket.

RSV har hösten 2001 lämnat in en framställan till regeringen om sammanslagning av skattemyndigheterna och RSV till en rikstäckande myndighet fr.o.m. 2003. Huvudsyftet är att kunna använda befintliga resurser på ett mera rationellt sätt.

### 3.2.3 Organisationen i andra länder

Nedan beskrivs hur organisationen av skatteadministrationen är uppbyggd i ett tiotal länder. Organisatoriska förhållanden kan ändras snabbt. Med den reservationen hoppas vi ändå att beskrivningen ska ge en bild av hur verksamheten är uppbyggd i skatteförvaltningarna i vår omvärld och ge ett perspektiv på var den svenska skatteadministrationen befinner sig på "den organisatoriska utvecklingsstegen".

*Danmark*<sup>2</sup> är det enda land i Norden där tullväsendet och de regionala myndigheternas verksamhet förts ihop i samma myndighet. Det finns 31 sådana regionala tull- och skatteregioner. Därutöver finns 275 självständiga kommunala skattemyndigheter som styrningsmässigt sorterar under kommunerna. Tull- och skatte-

---

<sup>2</sup> Uppgifterna om Danmark, Norge och Finland är hämtade ur RRV:s rapport om "Skattekontrollen i Norden" (RRV 1997:41)

regionerna utövar dock tillsyn av den kommunala verksamheten i denna del.

I *Norge* sköts den praktiska ledningen av skatteadministrationen av Skattedirektoratet och Toll- och avgiftsdirektoratet. Direkt under Skattedirektoratet finns ett eget skattekontor för oljeskatt samt ett för stora företag och ett för utlandsfrågor. Det finns 19 regionala skattekontor (fylkesskattekontor) och 435 lokala taxeringskontor. Inbetalningen av moms sker till de regionala kontoren medan inbetalningarna avseende inkomstskatt och sociala avgifter sker till kommunala kassakontor.

Den organisatoriska uppbyggnaden i *Finland* är då mera lik den svenska genom att den är helt statlig. Förvaltningen består av Skattestyrelsen och nio regionala skatteverk som i sin tur är underindelade i skattebyråer. Kundbetjäningen sköts i olika delar av sammanlagt 160 kontor. Men den integration av alla skatter för en skattskyldig till ett och samma kontor som finns i Sverige finns inte i Finland.

För att få underlag för en reformering av den franska administrationen av skatter har det franska ekonomi-, finans- och industriministeriet gjort en kartläggning av administrationen av skatter i tio olika länder inom OECD. Studien omfattade Sverige, Storbritannien, Irland, Nederländerna, Tyskland, Frankrike, Spanien, Italien, Kanada och USA. Vi kommer här att återge en del av uppgifterna från den rapport som skrevs.<sup>3</sup> Alla länderna utom Tyskland och Frankrike har under de senaste tio åren genomgått stora och betydelsefulla förnyelseprocesser både i intern och extern organisation, omarbetning av informationssystem och i metoderna för styrning. I vissa länder (Storbritannien och kanske också Italien) har förnyelseprocessen inneburit en brutal brytning med den gamla organisationen. I andra länder (de nordiska länderna men kanske också Irland) har förnyelsestrategin varit mera stegvis med en successiv dialog och förankring med alla berörda.

Tabell 16 innehåller uppgifter om tolv OECD-länder. Ser man till de europeiska länderna är spännvidden mycket stor befolkningsmässigt. Tyskland har nio gånger så stor befolkning som Sverige och Frankrike/Italien drygt sju gånger så många invånare. Ytmässigt är Sverige nästan lika stort som de största länderna Frankrike och Spanien. Därmed är Sverige ett av de glesast befolkade länderna – bara Norge är glesare. Skatterna uttryckt som

<sup>3</sup> Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Gouiffés/Carmona: "Misson d'analyse comparative des administrations fiscales." Mars 1999.

andel av BNP har en spännvidd från 33 procent i Irland till 52 procent i Sverige.

Tabell 16: Kontorstäthet m.m. i 12 OECD-länder

Land	Befolkning och yta			Organisation och kontorstäthet				Skattekvot och avgifter i % av BNP
	Befolkning miljoner	Yta 1000 km <sup>2</sup>	Folktäthet inv./km <sup>2</sup>	Antal statligt ledande enheter	Antal lokala kontor per 1 miljon inv.	Antal lokala kontor per 100.000 km <sup>2</sup>	Antal kontor per 100.000 km <sup>2</sup>	
Sverige	8,9	450	20	1	120	13	27	51,9
Danmark	5,3	43	123	1	275	52	640	49,5
Norge	4,4	324	14	1	435	99	134	42,6
Storbritannien	59,0	244	242	2	500	8	205	35,4
Irland	3,6	71	51	1	130	36	183	32,8
Nederländerna	16	41,5	376	1	66	4	159	41,9
Tyskland	81,9	357	229	21/3	645	8	181	37,2
Frankrike	58,6	551	106	4	3 840	66	697	45,1
Spanien	39,3	505	78	2	206	5	41	33,7
Italien	57,4	302	190	4	950	17	315	44,4
USA	267,2	9 973	27	1 (+50)	33	0	0	29,7
Kanada	30,3	9 971	3	1 (+10)	60	2	1	36,8

Källor: Gouiffés/Carmona: "Misson d'analyse comparative des administrations fiscales." RRV-rapport Skattekontrollen i Norden samt RSV Skattestatistisk Årsbok.

De flesta länder har bara en eller två nationella myndigheter med ansvar för ledningen av administrationen av skatter och avgifter. Sverige, Danmark, Norge, Irland och Nederländerna har en nationellt ansvarig myndighet medan Spanien, Italien och Storbritannien har två. De två federala staterna Kanada och USA har bara en federalt styrande myndighet. I USA finns dessutom 50 skattemyndigheter i delstaterna. I Kanada är man på väg att "recentralisera" dvs. att överföra den delstatliga styrningen till den centrala nivån. Ledning och styrning byggs i flertalet länder på självständiga förvaltningar med eget ansvar.

Tre länder avviker från mönstret – Frankrike, Italien och Tyskland.

I *Frankrike* sköts administration av skatter och avgifter i fyra olika strukturer: tre förvaltningar knutna till ekonomi/finans- och industriministeriet samt därutöver den privat (via sammanlutningar för olika yrkeskårer) organiserade uppborren av socialförsäkringsavgifter.

I *Italien* utövas ledningen av två förvaltningar inom finansministeriet, en finanspolis och ett särskilt separat nätverk för uppborren av skatterna.

*Tyskland* har den mest säregna organisationen. Det finns 21 helt fristående skatteförvaltningar – en i varje delstat. Delstaternas skattemyndigheter leds av Bundesamt für Finanzen, som närmast motsvaras av RSV. Till detta kommer en administration för tullen och en för socialavgifterna.

I *Nederländerna* är skatteadministrationen i sin helhet en del av finansministeriet. Nederländerna är det enda av de studerade länderna som vid tiden för studiens genomförande kopplat sig fritt från geografisk uppdelning och infört en organisation som bygger på specialisering efter olika typer av skattskyldiga – fysiska personer, stora företag, övriga företag och tull.

De utredningar kring den svenska skatteförvaltningens organisation som gjorts av RSV pekar på att den holländska modellen skulle kunna lösa en del av de problem som finns i förvaltningen idag. Om ett tvärgående samarbete inom förvaltningen ska tillämpas i större utsträckning medför dagens myndighetsgränser stora problem av juridisk art. En övergång till ett enmyndighetsalternativ har därför av många setts som en tänkbar lösning. Frågan har utretts under 1995 i samband med den fördjupade anslagsframställningen (FAF) för perioden 1997–1999, under 1997 i samband med regionaliseringen av skattemyndigheterna och slutligen 2000 som en uppföljning av Framtidsprojektets studie.<sup>4</sup> RSV har i en framställan till regeringen föreslagit att RSV och de tio skattemyndigheterna slås samman till en rikstäckande myndighet fr.o.m. 2003. Enmyndighetsalternativet öppnar större möjligheter att möta förändringar i omvärlden. Trycket på vissa delar av förvaltningen kan jämnas ut bättre. Den inre organisationen behöver inte längre följa den geografiska uppdelningen på samma sätt som är fallet vid en ordning med flera myndigheter. Projektverksamhet och arbete i form av nätverk och liknande organisatoriska lösningar, som är naturliga inslag i en lärande organisation, underlättas.

---

<sup>4</sup> "På väg mot en enmyndighetsstruktur? Ett diskussionsunderlag", RSV 2000:16

### 3.2.4 Administrationen av den tvångsvisa skatteuppbörden

#### Organisationen mycket varierande mellan länderna

Det är ingen idé att fastställa skatt om den inte blir betald eller i alla fall det mesta av den. Alla länder har någon typ av organisation för att driva in de skatter som inte betalas när de ska. När skatterna i Sverige inte blir betalda efter det att skattemyndigheten skickat ut påminnelser tar kronofogdemyndigheten (KFM) över ansvaret att driva in skulden.

I Sverige har man valt att organisatoriskt sammanföra en mängd olika arbetsuppgifter på kronofogdemyndigheten på ett sätt som inte har motsvarighet i något annat land.<sup>5</sup> KFM sköter indrivning både för skatter, andra offentliga fordringar och privata skulder. Myndigheten utgör kontaktyta mot den skuldsatta både för utredning av vad den skuldsatte har för tillgångar och för de tvångsåtgärder (t.ex. utmätning, fastighetsförsäljning) som krävs för att likvidisera tillgångarna så att de kan utgöra betalning för skuld. För att avlasta tingsrätterna finns i Sverige det vi kallar "summerisk process" som är ett förenklat förfarande att fastställa betalningsanspråk i de fall det råder enighet mellan den som ställer betalningskravet och den skuldsatte. Ansvaret för denna uppgift ligger i Sverige på KFM medan motsvarande beslut i alla andra EU-länder ligger på domstol. KFM har också ansvar att utöva tillsyn över hur konkurser förvaltas.

Vid en internationell jämförelse framgår att det finns en mängd olika nationella organisatoriska lösningar och sätt att fördela de arbetsuppgifter som i Sverige hanteras av KFM. Detta har sannolikt delvis sin förklaring i starka nationella historiska traditioner. I andra europeiska länder sker indrivning av skulder ofta av flera olika myndigheter, främst beroende på vilka slags fordringar som skall drivas in. T.ex. sker indrivning av privaträttsliga fordringar i regel åtskilt från skatteindrivningen. I många fall är också flera organisationer inblandade i skatteindrivningen beroende på vilken typ av skatt det är fråga om. Nedan beskriver vi kort hur det ser ut i vissa andra länder i den del indrivningen avser skatter.

Skattemyndigheternas organisationer har i regel i andra länder ansvaret att företräda statens betalningskrav ("borgenärsrollen")

---

<sup>5</sup> Beskrivningen baseras på Mikael Berglund: "Organisationen av motsvarande KFM:s arbetsuppgifter i EU-länderna och i Norge." Bilaga 10 till RSV Rapport 2000:13 "Riksskatteverkets euroförberedelser. Lägesrapport nr 3.

och vara kontaktytan mot den som inte betalat skatten medan detta ansvar i Sverige ligger på kronofogden.

I *Danmark* drivs skatterna in hos skattemyndigheterna, told- och skatteregionerna (företagarskatter) och kommunernas skatteförvaltningar (personliga skatter).

I *Norge* finns en skattefogde i varje län (fylke) vars väsentliga arbetsuppgift är att kräva in mervärdesskatt, punktskatter och arvs- och gåvoskatt. Indrivning av dessa skatter kan överlämnas till lensmannen som tillhör polisorganisationen. När det gäller andra skatter för stat och kommun tas indrivningen hand om av de kommunala kommunekasserna.

I *Finland* svarar länsskatteverken utöver beskattning även för indrivning av skatter. Länsskatteverken överlämnar, med vissa undantag, skatter och avgifter som inte betalats inom viss tid för verkställighet till häradsämbetena eller exekutionsverken (i några större städer). Så långt liknar organisationen det förhållande som gäller i Sverige mellan skattemyndigheter och kronofogdemyndigheterna. Men i Finland har länsskatteverken rätt att behålla de indrivningsärenden som kan bli föremål för specialindrivningsåtgärder t.ex. avbetalningsplaner, skuldsanering, exekutiv auktion på fastighet m.m.

I *England* har en myndighet, Customs and Excise, ansvar för indrivningen av mervärdesskatt, tullavgifter samt punktskatter på tobak, alkohol, oljeprodukter. En annan myndighet, Inland Revenue, driver in inkomstskatt, bolagsskatt, arvsskatt och vissa andra skatter. Indrivning av socialförsäkringsavgifter handläggs av Contribution Agency.

I *Frankrike* sker indrivningen av skatter genom skattemyndigheternas organisation. I regionerna finns lokala kontor för uppbörd och indrivning. Indrivningen sköts av särskilda exekutiva tjänstemän vid dessa kontor. Om det blir fråga om utmätning överlämnas verkställigheten till en hussier de justice, som är fristående privatpraktiserande utmätningsmän som är specialiserade på att verkställa betalningsförpliktelser. Belgien, Luxemburg och Nederländerna liknar i huvuddrag den modell för indrivning som finns i Frankrike.

I Tyskland finns inom de lokala skattemyndigheterna en särskild organisation "Finanzämter" för indrivning av skatter och andra offentligrättsliga fordringar. De tjänstemän som driver in skatter är knutna till delstaternas finansministerier. Österrike liknar i huvuddrag den tyska modellen.



## Hjälp att driva in skatteskulder i annat land

Det är, enligt den allmänna folkrätten, inte tillåtet för ett land att utöva tvångsätgärder på andra länders territorium för att få in skatteskulder. För att kunna driva in skatter och avgifter som debiterats av de svenska skattemyndigheterna från personer/företag i främmande stater och som inte har några tillgångar i Sverige, har Sverige ingått ömsesidiga avtal med andra länder att länderna ska hjälpa varandra (handräckning). Detta innebär att ansvarig myndighet i det land man vänder sig till försöker driva in skulden på sitt territorium och om man lyckas så överförs indrivna medel till det land som begärt hjälp. För närvarande kan med stöd av avtal, EU-direktiv m.m. begäras bistånd med indrivning från 23 olika länder. Bland dessa ingår utöver Norden och EU-länderna, de tre baltiska staterna, USA, Japan, Marocko och Indien. Indrivning kan endast begäras för sådana skatter som omfattas av avtalen. De direkta skatterna brukar ingå och inom EU även de harmoniserade indirekta skatterna. Inom Norden kan även hjälp begäras med indrivning av social- och arbetsgivaravgifter.

Av genomgången ovan framgår att ansvarigheten för tvångsindrivningen av skatter kan vara helt olika organiserad i länderna. I lagar och avtal läggs fast hur kontaktvägarna ska vara när länderna begär hjälp av varandra med indrivning. I Sverige har kronofogdemyndigheten i Stockholm ansvaret att slussa handräckningsfrågor mellan länderna när det gäller de nordiska länderna och RSV när det gäller övriga länder.

Den arsenal av åtgärder som kan vidtas för att säkerställa en betalning varierar mellan länderna. De åtgärder som kan komma ifråga om Sverige begär hjälp från ett annat land är den typ av åtgärder som är tillåtna i det land där indrivningsåtgärderna ska vidtas.

### 3.3 Administrationskostnaderna i olika länder

#### 3.3.1 Jämförelser i en fransk och i en samnordisk studie

Driftskostnaderna för skattesystemet är av två slag. Administrationskostnaderna hos skatteförvaltningen är ena delen. Andra delen är de kostnader "fullgörandekostnader" som finns hos löntagare, företagare m.fl. som ska lämna uppgifter till skatteförvaltningen. I Sverige har fullgörandekostnaderna uppskattats vara ungefär

dubbelt så stora som förvaltningens egna administrativa kostnader. Vi vet ytterst lite om hur fullgörandekostnaderna ser ut i andra länder. Sverige har en omfattande kontrolluppgiftsskyldighet vilket håller nere förvaltningens kostnader för att fastställa skatten men som å andra sidan innebär att företagen har kostnader för att förse förvaltningen med dessa kontrolluppgifter. Jämförelsen nedan avser de administrativa kostnaderna hos skatteförvaltningarna.

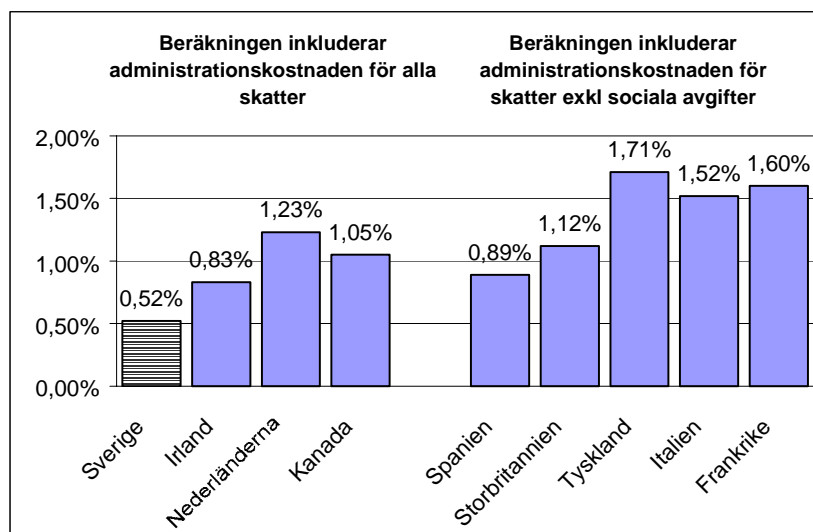
I den franska rapporten har tagits fram uppgifter om administrationskostnaderna i de studerade länderna. För att kunna göra jämförelser mellan de till storlek mycket olika länderna har administrationskostnaderna uttryckts i procent av skatteinkomsterna i respektive land. För fyra länder – Sverige, Irland, Nederländerna och Kanada – inkluderar beräkningen administrationskostnaderna för alla skatter (inkl. socialförsäkringsavgifter). För övriga länder omfattas inte socialförsäkringsavgifterna.<sup>6</sup>

I den första gruppen där mätningen omfattar alla skatter har Sverige de klart lägsta administrationskostnaderna i förhållande till skatteintäkterna. Administrationskostnaderna i Sverige ligger på 0,52 % av skatteinkomsterna närmast följt av Irland (0,83 %). I Kanada och i Nederländerna är administrationskostnaderna mätt på detta sätt mer än dubbelt så höga som i Sverige. En del av skillnaderna mellan länderna går sannolikt att förklara med den höga skattekvoten i Sverige. Vi återkommer strax till denna fråga men först ett par ytterligare kommentarer till mätningarna för övriga länder där mätningen är exkl. sociala avgifter. Spanien och Storbritannien ligger här betydligt bättre till än Italien, Frankrike och Tyskland.

---

<sup>6</sup> Vi har i jämförelsen inte tagit med USA, där administrationskostnaderna i den franska studien (vad vi kan utläsa), bara inkluderar administrationskostnaderna för den federala nivån

Diagram 17: Administrationskostnaderna i procent av skatteinkomsterna i nio OECD-länder



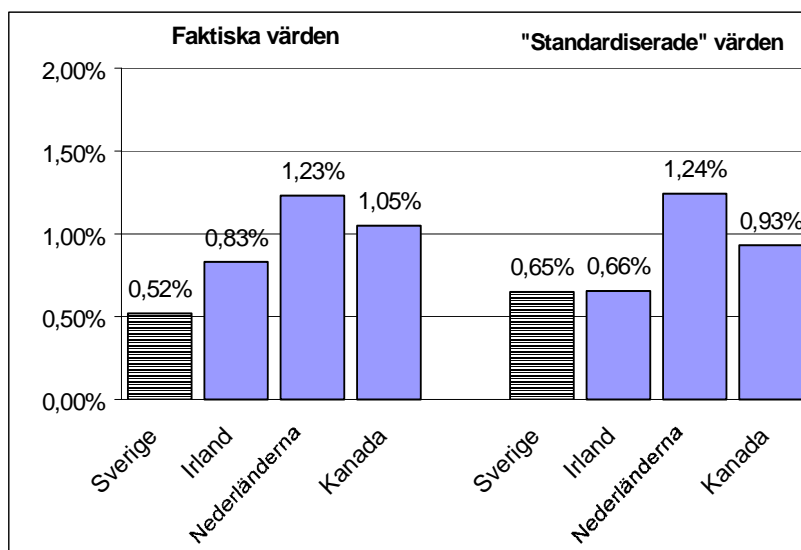
Källa: Gouiffés/Carmona: Inspection Générale des Finances. "Misson d'analyse comparative des administrations fiscales." Mars 1999.

Sverige är det land som har högst skattekvot. En jämförelse där administrationskostnaderna relateras till skatteinkomsterna kan därför få oss att framstå i alltför förmånlig dager. Skattesatserna kan variera mellan länderna men de skattebaser som förekommer är i stora drag desamma. Det spelar sålunda ingen större roll för administrationskostnaderna om momsskattesatsen är 25 % (normalskattesatsen i Sverige) eller 19 % (normalskattesatsen i Nederländerna). Det är ju skattebasen som ska bestämmas och det arbetet är oberoende av skattesatsnivån. Samma sak gäller i viss utsträckning för andra skatteunderlag och skattesatser. För att skapa en jämförelse som beaktar detta förhållande räknar vi därför om och "standardiserar" mätningen med hänsyn till den varierande skattekvoten i de olika länderna.<sup>7</sup> De standardiserade värdena för administrationskostnaderna framgår av diagram 18. Annorlunda

<sup>7</sup> Standardiseringen går till så att administrationskostnaderna för alla länder korrigeras med en faktor som utgör kvoten mellan den faktiska skattekvoten (andel av BNP) i resp. land och skattekvoten i genomsnitt för EU-länderna. För Sverige innebär detta att administrationskostnaderna på 0,52% multipliceras med en faktor på  $51,9\%/41,5\% = 1,25$  och det standardiserade värdet för administrationskostnaderna blir  $0,52\% * 1,25 = 0,65\%$ . För Irland, som är ett lågskatteländ, blir motsvarande faktor  $32/8\%/41,5\% = 0,79$  och det standardiserade värdet för administrationskostnaderna blir  $0,83\% * 0,79 = 0,66\%$ .

uttryckt innebär standardiseringen att en höjning av skattekvoten på Irland från 33 % av BNP till EU-genomsnittet på 41,5 % skulle lämna administrationskostnaderna i Irland oförändrade och att en sänkning av skattekvoten i Sverige från 52 % till 41,5 % inte skulle ge någon minskning av de svenska administrationskostnaderna. Standardiseringen i diagrammet nedan bygger således i så måtto på ytterlighetsantagandet att administrationskostnaderna inte alls påverkas av att skattekvoten är olika i länderna.

*Diagram 18:* Administrationskostnader i procent av skatteinkomsterna i Sverige, Irland, Kanada och Nederländerna dels faktiska värden dels omräknat "standardiserat" till den genomsnittliga skattekvoten i EU-länderna.



*Källa:* Gouiffés/Carmona: Inspection Générale des Finances. "Misson d'analyse comparative des administrations fiscales" samt egna bearbetningar

Med de omräknade standardiserade värdena blir skillnaderna mellan administrationskostnaderna mindre än tidigare. Men Sverige ligger fortfarande lägst.

RRV-rapporten "Skattekontrollen i Norden" (RRV rapport 1997:41) visar att de svenska administrationskostnaderna också är betydligt lägre än i Norge och Island (tabell 19). Jämförelsen är här uttryckt i genomsnittskostnad och antal årsarbetskrafter per invånare. Jämförelsen av kostnader och årsarbetskrafter tyder också

på att Sverige har en mera kapitalintensiv administration än Norge och Island.

*Tabell 19:* Administrationskostnaderna för skatter i Sverige, Norge och Island år 1995.

	Kostnad		Antal årsarbetskrafter	
	SEK/inv.	Index	per 1000 invånare	Index
	Sverige=100		Sverige=100	
Sverige	487	100	1,1	100
Norge	689	142	1,8	164
Island	557	114	1,9	173

*Källa:* Skattekontrollen i Norden. En sammordisk granskning. RRV rapport 1997:41.

Av intresse när man jämför administrationskostnader i länder av olika storlek är betydelsen av stordriftsfördelar i lednings- och styrningsfunktioner, utvecklingsarbete och investeringar i tekniska system. Under förutsättning att ambitionerna i länderna ska ligga på samma nivå, blir för de mindre länderna sådana odelbara funktioner mer betungande relativt de operativa resurserna i övrigt. Om vi t.ex. jämför de resurser som avsätts i svenska skatteförvaltningen på overheadkostnader för omvärldsbevakning och kontrollstrategier rör det sig om ett femtontal personer. I länder som Storbritannien, med nästan sju gånger så stor befolkning, kan man med samma relativa overheadkostnad kosta på sig en stab på hundra personer. Vi återkommer till denna fråga i avsnittet kring det internationella samarbetet i skatteadministrativa frågor i olika arbetsgrupper inom EU och OECD. Vilken roll ett mindre land som Sverige kan spela beror på vilka resurser vi är beredda att satsa.

Har då mindre länder på andra plan administrativa fördelar gentemot de större? Det borde vara lättare att få genomslag för ett uniformt arbetssätt i en skatteförvaltning i ett litet land. De administrativa nivåerna kan vara färre, kontaktnäten mera direkta och mindre av de administrativa budskapen och riktlinjerna går förlorade då de förmedlas ned i de administrativa hierarkierna. Det torde också vara lättare att skapa spridning av erfarenheter från olika kontroller och projekt mellan personal som arbetar med likartade frågor i länder med mindre förvaltningar.

### 3.3.2 EU-kommissionens rapport om kontrollen av mervärdesskatt i EU-länderna

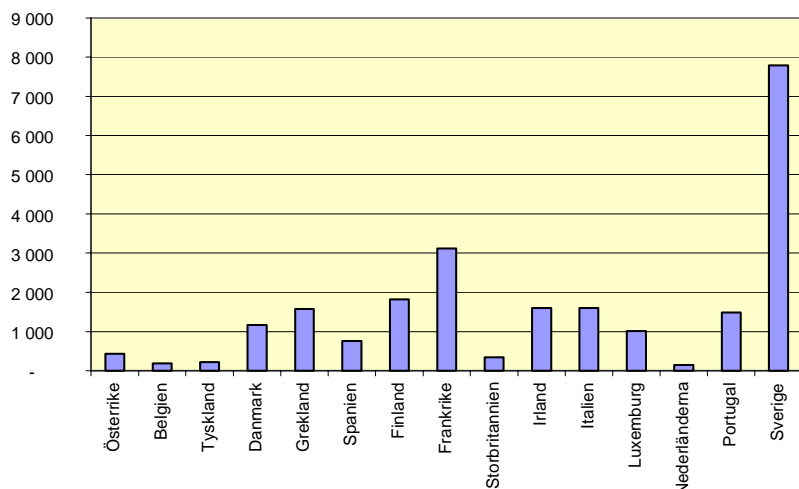
EU-kommissionen är skyldig att vart tredje år lägga fram en rapport om uppbörden av mervärdesskatt och kontrollförfaranden. Kommissionen besökte i slutet av 1998 och början av 1999 alla EU-länderna för att granska hur moms kontrollen utfördes i de olika länderna. I kommissionens rapport<sup>8</sup> konstateras att medlemsstaterna inte verkar ha tänkt på vilka resurser som krävs för att kontrollera mervärdesskattesystemet ordentligt. Medlemsstaterna har anpassat kontrollen till de tillgängliga resurserna i stället för att basera den på det verkliga behovet. Kommissionen pekar på att kontrollen i ökad utsträckning måste baseras på riskanalyser.

Kommissionens rapport visar, som framgår av diagrammet nedan, enormt små moms kontrollresurser i Sverige jämfört med övriga länder. De resursinsatser som fokuserats i rapporten är endast de som används för direkt kontroll av moms ute på fältet. Tendensen i diagrammet är nog korrekt men det exceptionella läget för Sverige överdrivet.

---

<sup>8</sup> KOM (2000) 28

Diagram 20: Antal skattskyldiga till moms per kontrollansvarig tjänsteman (fältkontroll) per medlemsstat



Om man väger in förhållandena nedan har vi fortfarande knappa momskontrollresurser, men inte på det extrema sätt som rapporten ger sken av. Följande förhållanden gör läget missvisande för Sveriges räkning. I Sverige är man i flertalet fall skattskyldig till moms från första kronan. Detta är mycket ovanligt bland övriga medlemsstater som har olika slags trösklar och speciallösningar (t.ex. för jordbruk). Därför har vi unikt många skattskyldiga med liten omsättning. När antalet skattskyldiga relateras till antalet kontrollanter blir det missvisande. I Sverige kontrolleras hälften av de skattskyldiga till moms i samband med inkomsttaxeringen. Beaktas detta förhållande halveras höjden på den svenska stapeln. Till bilden hör också det integrerade arbetssätt och de tekniska stöd som Sverige har för momskontrollen. I Sverige sker en stor del av momskontrollen i nuet genom löpande månadsvisa kontroller främst via skrivbordsutredningar. Denna kontrolltyp beaktas inte i rapporten utan endast särskilt avdelade resurser för fältkontroller (besök och revision). Sverige har dock medvetet valt kontrollform efter "behov". Tas hänsyn härtill förbättras det svenska läget ytterligare. Sverige har inte sämst momskontroll inom EU. Egentligen ligger vi nog någonstans i mittfåran.

Trots att vi har ett annorlunda arbets sätt måste slutsatsen ändå bli att Sverige drivit resursneddragningarna så långt att den synliga fördjupade fältkontrollen hamnat på en lägre nivå än i många andra länder. Även det centrala förbindelsekontoret (CLO) för administrativt samarbete med andra medlemsländer i momsfrågor har lägre bemanning än övriga EU-länder.

### 3.4 Internationellt samarbete kring skatteadministrativa frågor

Det finns ett antal olika organisationer och sammanslutningar som verkar för att förbättra samarbetet, samordningen och kommunikationen i skatteadministrativa frågor mellan olika länder. De vi kommer mest i kontakt med i Sverige är EU och OECD. Men det finns, som framgår av genomgången nedan, även andra konstellationer. Via dessa organisationer finns ett omfattande kontaktnät, erfarenhetsutbyte m.m. Dessa "mötesplatser" gör att det i många frågor värker fram en gemensam syn på lagstiftning, kontrollbehov, teknik, riskhantering, sekretess m.m. som kan utgöra en plattform för framtiden.

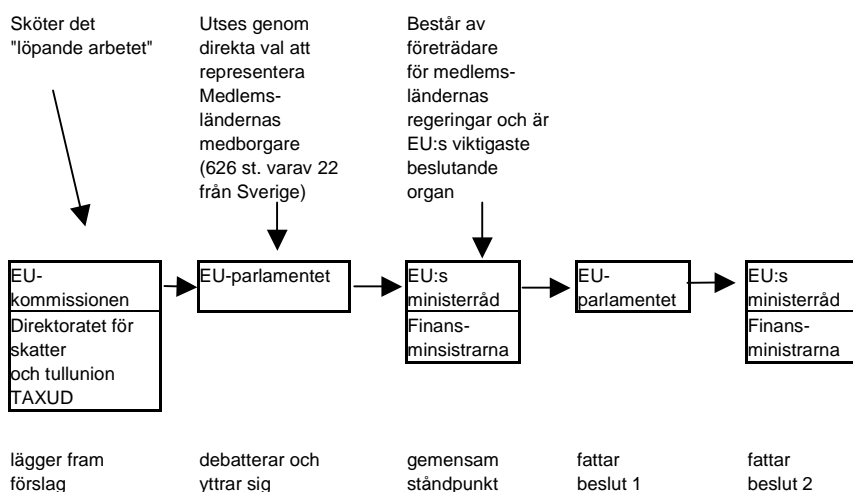
Förarbetet i form av utredningar, rapporter och annat underlag till direktiv m.m. inom EU och OECD sker inom olika arbetsgrupper. Alla länder har glädje av detta arbete. Men de länder som är mest aktiva i arbetsgrupperna blir också de som har störst möjligheter att påverka inriktningen. RSV är i huvudsak relevant representerat i internationella sammanhang, men det finns behov av att delta i fler grupperingar, uppträda mer aktivt där vi deltar och återkoppla resultaten. Ett sådant mera offensivt svenskt uppträdande skulle fordra en förstärkt samordning med Finansdepartementet som också har representanter i de internationella arbetsgrupperna. Som vi ser det måste mindre länder som Sverige göra ett vägval. Antingen avsätter man så mycket resurser att man kan fungera som en "auktoritet" inom de områden man finner strategiska. Eller så väljer man att till en lägre resursinsats mera passivt anpassa sig till - men även dra nytta av - den inriktning som drivs fram av de mera aktiva länderna.



### 3.4.1 EU-samarbetet i skattefrågor

Inom EU-kommissionen finns 17 generaldirektorat för olika politikområden varav ett för skatter och tullunion (GDXXI; TAXUD). TAXUD leds för närvarande av kommissionären Fritz Bolkestein från Nederländerna. Direktoratet arbetar med att göra utredningar och ta fram underlag till rapporter och direktiv. Beslutsgången för de förslag som tas fram i Kommissionens direktorat är därefter debatt, yttrande och beslut i EU-parlamentet och slutligt beslut i EU:s ministerråd. I skattefrågor är det ländernas finansministrar som fattar besluten i ministerrådet. För beslut beträffande skatter krävs enhällighet dvs. alla ländernas företrädare i ministerrådet måste ställa upp på ett beslut för att det ska kunna träda ikraft.

*Figur 21:* Beslutsprocessen för förslag från EU-kommissionens skattedirektorat



Direktoratet för skatter och tullunion är organiserat i fyra olika avdelningar varav en avdelning för skattefrågor (TAXUD-C). Avdelningen för skattefrågor har i sin tur underenheter för:

- samordning av skattefrågor (TAXUD-C1) bl.a. skattepolitik, uppförandekodgruppen.

- direkt beskattning (TAXUD-C2)
- mervärdesskatt och andra omsättningskatter (TAXUD-C3)
- punktskatter (TAXUD-C4)
- analys av policyn för obligatoriska avgifter i de olika länderna

Tyngdpunkten i arbetet har hittills legat på de indirekta skatternas område. Några av de viktigaste kommittéerna och undergrupperingarna inom den indirekta beskattningen redovisas kort nedan.

VAT-Committee har som huvudsakliga arbetsuppgifter tolkning av EG-direktiv på momsområdet. Kommittén har en permanent undergrupp som arbetar med förslag dels till förändringar av gällande momsdirektiv, dels till nya direktiv.

Excise Committee arbetar med materiella och administrativa frågor samt utarbetar förslag till ändringar i gällande direktiv och utkast till nya direktiv på punktskatteområdet. Kommittén har haft och har flera tillfälliga undergrupper, f.n. rörande EWS (Early Warning System) och EMCS (Excise Movement and Control System), båda ADB-baserade kontrollhjälpmedel på punktskatteområdet, främst avseende varor under suspension.

SCAC (Standing Committee on Administrative Cooperation in the field of Indirect Taxation/Ständiga kommittén för administrativt samarbete inom området för indirekta skatter) har till uppgift att ta fram administrativa rutiner för medlemsstaternas samarbete för indirekta skatter. Kommittén diskuterar också indrivningsfrågor avseende moms samt kontrollfrågor, i första hand olika kontrollprojekt som initierats med stöd av momsens kvartalsinformation. I SCAC hanteras också övergripande frågor om FISCALIS-programmet. SCAC har flera stående underkommittéer:

- SCAF (Sub-Committee Anti Fraud) arbetar med bekämpning av skattebrott vad gäller de harmoniserade skatterna (moms och punktskatter). Kommittén har en underarbetsgrupp, som utarbetar metoder för skattebrottsbekämpning och riskanalys.
- SCAT (Sub-Committee Training) arbetar med frågor om utbildning av moms- och punktskattehandläggare.
- SCIT (Sub-Committee IT) behandlar IT-frågor.

På det tekniska området förekommer och har förekommit ett flertal kommittéer och arbetsgrupper, vanligtvis med mandat att finna och föreslå lösningar på avgränsade IT-problem.<sup>9</sup>

Vi tar avslutningsvis upp några andra aktiviteter som sker inom ramen för EU-samarbetet.

Fiscalisprogrammet, som rör moms- och punktskatteområdena, anordnar seminarier och utbytestjänstgöringar samt samordnar multilaterala revisioner. Medlemsstaternas förvaltningar anordnar seminarier i aktuella frågor på moms- och punktskatteområdena efter en plan upprättad av Kommissionen, som också står för huvuddelen av kostnaderna. Årligen skickas cirka 30 svenska skattetjänstemän på utbyten i andra medlemsstater och lika många utländska tjänstemän kommer till Sverige. Inom ramen för Fiscalisprogrammet utförs också multilaterala revisioner med deltagare från flera medlemsstater.

### 3.4.2 OECD:s skattekommitté – CFA

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) är en Parisbaserad mellanstatlig organisation som har 30 medlemsländer. Dessutom har OECD aktiva kontakter med ytterligare ett sjuttioal länder. OECD:s huvudsakliga mål är att genom analys och utbyte av erfarenheter stimulera till långsiktig ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en vidgad världshandel. Arbetet inom OECD, som ofta publiceras, bygger på diskussioner mellan medlemsländerna, vilka sänder flera tusen experter och policymakers per år för att delta i möten i särskilda kommittéer och grupper inom över 200 olika ämnesområden, bl.a. skatteområdet. OECD har en omfattande verksamhet på skatteområdet, syftande bland annat till att skapa enhetlighet i skattefrågor bland medlemsstaterna och utveckling av såväl skattelagstiftningen som förfarandet.

Committee on Fiscal Affairs (CFA) är det högsta organet på skatteområdet. Där förankras det arbete som utförs beträffande skattefrågor och beslutas om organisationens ståndpunkt och

---

<sup>9</sup> Några av dessa är:

- VIES Technical Sub-Committee
- Common Communication Network/Common System Interface (CCN/CSI). Arbetsgrupp för gemensam dataplattform och gränssnitt för informationsutbyte
- EDI Working group, en arbetsgrupp för EDI-frågor (Electronic Data Interchange)
- EEG3, arbetsgrupp för EDI och meddelandestandardisering inom områdena tull och skatt

eventuella åtgärder. Skattekommittén har fem permanenta arbetsgrupper (Working Parties; WP:s) samt ett antal särskilda projektgrupper.<sup>10</sup> Sverige representeras av Finansdepartementet och/eller RSV i de olika grupperna.

De permanenta arbetsgrupperna är:

- WP1: dubbelbeskattningsavtal m.m. Denna arbetsgrupps huvuduppgift är att löpande se över OECD:s modellavtal för undvikande av dubbelbeskattning och andra avtalsfrågor.
- WP2: skattepolitikens ekonomiska och sociala effekter. Denna arbetsgrupp sammanställer den skattestatistik som OECD publicerar. Arbetsgruppen analyserar skattebehandlingen av inkomster från utländsk källa och ska undersöka olika länders CFC-lagstiftning (CFC står för Controlled Foreign Company). På arbetsgruppen ligger också att undersöka hur gränsöverskridande transaktioner i pensions- och investeringsfonder samt försäkringsbolag behandlas i skattehänseende.
- WP6: multinationell företagsbeskattning. Arbetsgruppen behandlar frågor som rör internationella koncerner t.ex. problematik kring internprissättning
- WP8: skatteflykt och skatteundandragande. Arbetsgruppen behandlar frågor om skatteundandraganden och skatteflykt. En undergrupp behandlar informationsutbyte för taxeringsändamål (TIES, Taxation Information Exchange System). Gruppen tittar också på banksekretess i anslutning till ett projekt om s.k. tax competition. Det finns även en coordinating body som förvaltar och hanterar frågor rörande Europaråds- och OECD-konventionen om ömsesidig handräckning.
- WP9: konsumtionsskatter och elektronisk handel. Arbetsgruppen behandlar frågor om konsumtionsskatter, främst moms. Den har en undergrupp om elektronisk handel.

Arbetet i OECD:S skattekommitté sker utöver i de permanenta arbetsgrupperna även i ett antal särskilda projektgrupper:

- En sådan projektgrupp behandlar frågor rörande s.k. tax competition, dvs. det förhållandet att skatter används som konkurrensmedel. Projektgruppen arbetar med att kartlägga och att motverka "illojal" skattekonkurrens.

---

<sup>10</sup> CFA har en egen hemsida (<http://www.oecd.org/daf/fa/index.htm>) på vilken det finns mer information rörande OECD:s arbete inom skatteområdet.

- En annan projektgrupp ägnar sig åt nya finansiella instrument och därmed sammanhängande transaktioner.
- Ett ganska nytt projekt avser "Strategic management issues". Inom detta projekt ska man studera skatteadministrativa effektivitetshöjande åtgärder.
- Ett projekt rör skatter och kommunikationsrevolutionen.

Inom ramen för OECD:s Committee on Fiscal Affairs finns också ett forum för strategiska ledningsfrågor "Forum for Strategic Management" (FSM). FSM är en virtuell organisation med representanter för medlemsländernas skatteförvaltningar. Här diskuteras främst administration av skatterna. FSM anordnar också konferenser i aktuella ämnen, t.ex. hanteringen av elektronisk handel. FSM har bildat en tillfällig styrgrupp för arbetet på detta område.

OECD:s arbete på skatteområdet omfattar också icke medlemsländer. OECD strävar efter att de internationella skatteregler som utvecklas inom CFA kommer till användning vid tolkning av skatteavtal, i internprissättningsfrågor och i fråga om informationsutbyte och andra samarbetsmetoder för att bekämpa internationell skatteflykt och skatteundandragande.

### 3.4.3 Andra länderkonstellationer som behandlar skattefrågor

Det vi oftast hör talas om i Sverige är det ovan beskrivna samarbetet mellan länderna inom EU och OECD. Men det finns en rad andra "mötesplatser" för diskussioner och erfarenhetsutbyten i sammanslutningar baserat på andra länderkonstellationer. Samma land kan ingå i flera av sammanslutningarna. Problemställningarna är många gånger de samma för länderna. Ett exempel på att de också samarbetar är t.ex. den "globala" konferens kring "Skatteadministration i en elektronisk värld" som arrangerades av OECD sommaren 2001 med stöd av de fem organisationer som nämns nedan.

#### **CATA – de gamla brittiska samväldesländerna**

The Commonwealth Association of Tax Administrators (CATA) är en internationell organisation tillskapad 1977 vid ett möte mellan samväldesländernas finansministrar. Organisationens mål är att

hjälpa medlemmarna att förbättra alla aspekter av skatteadministrationen genom utbildningsprogram, workshops, tekniska konferenser, teknisk assistans, nyhetsbrev m.m. CATA är med sina 46 medlemsländer den organisation som har flest medlemmar.

### **CIAT – länder på amerikanska kontinenten**

The Inter-American Center of Tax Administrators (CIAT) tillkom 1967 i syfte att främja och underlätta samarbetet mellan medlemsländerna, att tillhandahålla dem ett forum för diskussion och erfarenhetsutbyte och hjälpa dem i ansträngningarna att uppnå professionalism och effektivitet. CIAT har 28 medlemsländer från den amerikanska kontinenten och 5 associerade länder från Europa.

### **IOTA – länder i Central- och Östeuropa**

The Intra-European Organisation of Tax-Administrations (IOTA) är den nyaste av organisationerna. IOTA grundades 1996 och har sin bas i Budapest i Ungern. Dess uppgift är att tillhandahålla ett forum att stödja medlemsländerna i de central- och östeuropeiska länderna och stödja ländernas moderniseringsprojekt, särskilt i perspektiv av deras eventuella inträde i EU. IOTA organiserar seminarier och workshops, publicerar en tidskrift (the Tax Tribune) och hjälper till att samordna tekniskt stöd i området. IOTA har 12 medlemsländer och 11 associerade länder.

### **CRÉDAF – franskspråkiga skatteförvaltningar**

La Centre de Rencontres et d'Études des Dirigeants des Administrations Fiscales (CRÉDAF) är en sammanslutning av skatteadministrationer från 27 franskspråkiga länder. Sammanslutningen strävar efter att förbättra hur skatteförvaltningarna fungerar genom utbyte av idéer, information och erfarenheter mellan skattetjänstemän.

## **IFA – en sammanslutning för fackmän inom skatteområdet**

De organisationer vi beskrivit ovan baseras på länderrepresentation via regering eller skatteadministration i olika länder. The International Fiscal Association (IFA) är däremot en organisation för fackmän inom branschen – skattebetalare, rådgivare, regerings- och skattetjänstemän, professorer m.fl. och är ett unikt forum för diskussioner av olika skattefrågor. IFA, som invigdes redan 1938, har sitt högkvarter i Nederländerna och har mer än 10 000 medlemmar ute i världen, härrörande från 85 länder. I 45 länder har medlemmarna etablerat nationella IFA-avdelningar. IFA håller varje år en kongress för sina medlemmar i något av de länder som ingår i sammanslutningen och i anslutning därtill ges varje år ut publikationer över två olika skattefrågeställningar.

## **Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet**

Nordiska skattevetenskapliga forskningsrådet<sup>11</sup> bildades 1973. Varje år arrangeras ett seminarium inom ett för nordiska skatteexperter aktuellt skatterättsligt och skatteekonomiskt ämne. Den andra grenen i forskningsrådets verksamhet är att ekonomiskt stödja skatteforskning med juridisk och ekonomisk inriktning.

### **3.4.4 Övriga internationella engagemang som Sverige aktivt deltar i**

#### **Nordiska möten**

De nordiska länderna har under lång tid utbytt erfarenheter på olika nivåer inom respektive skatteförvaltningar. Årligen återkommande är generaldirektörs-, ämbetsmänna- och kontrollchefs-möten samt möten med projektgruppen för nordiska simultana revisioner och en nordisk ADB-revisionsgrupp. Samordningsmöten anordnas vid behov. Rent operativa möten, t.ex. för att förhandla bilateralt om dubbelbeskattningsfall eller kontroll av gränshandel, förekommer också.

Mellan Sverige och Danmark har skett ett nära samarbete i samband med Öresundsbrobygget. Ett fortsatt samarbete, nu inriktat mot bekämpning av ekonomisk brottslighet i Öresundsregionen,

---

<sup>11</sup> Adress hemsida: [www.nordskatt.org](http://www.nordskatt.org)

har inletts. Här deltar förutom skatteförvaltningen även kronofogdemyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket.

### **Östersjösamarbetet**

Sedan ett par år pågår ett Östersjösamarbete på bl.a. skatteområdet. Deltagande länder är samtliga med gräns mot Östersjön samt Norge. Samverkan sker på hög nivå vid årliga generaldirektörsmöten, där riktlinjerna för arbetets inriktning bestäms. Inom ramen för beslutade kontrollaktioner hålls möten vid behov. Länderna anordnar också seminarier i angelägna ämnen. Ett sådant, rörande bekämpning av skatteflykt och skattebrott, anordnades i Tyskland våren 2001.

### **Övriga länderkontakter**

Svensk tjänsteexport inom skatteområdet hanteras av International Consulting Office (ICO) som är knutet till RSV. Verksamheten, som är självfinansierad, riktar sig främst mot de länder som i biståndssammanhang benämns programländer. Hittills har verksamheten berört länder i Afrika, Asien och tidigare östblocksländer.

ICO administrerar också många studiebesök till den svenska skatteförvaltningen, även utanför biståndsprogrammen. Utöver de studiebesök som hanteras av ICO, förekommer en omfattande besöksverksamhet från andra länder till svenska skatteförvaltningen. RSV deltar även i samarbetsinitiativ och erfarenhetsutbyten med en rad länders skatteförvaltningar, vanligen på ad hoc-basis.

I syfte att bistå kandidatländer att uppfylla EU:s krav och standards för framtida medlemskap deltar medlemsstaternas förvaltningar i Twinning-projekt. RSV har ansvaret för ett sådant projekt på skatteområdet med kandidatlandet Polen. Frankrike biträder med vissa frågor. Sverige har en sådan biträdande roll i ett projekt i Bulgarien, för vilket Nederländerna är ansvarigt.



## 4 Skatteförvaltningens kontrollstrategi

### 4.1 Skattefelet visar avvikelsen från vad som är stadgat i lagen

Vi har i tidigare kapitel redovisat en uppskattning av skattefelet för Sverige. Uppskattningen ligger i storleksordningen 90 mdkr. Inget tyder på att Sverige skulle ha större skattefel än andra jämförbara länder. Vi har också konstaterat att administrationen av skatter i Sverige bedrivs med mindre resurser än i andra länder vi kunnat jämföra med.

I kapitel 5–8 kommer vi att beskriva de riskområden för skattefusk som identifierats vid beskattningen av gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner. Vi kommer att beskriva förekommande fel och hur de uppkommer, försöka skapa oss en bild av deras storlek samt vilket strategival som är lämpligt med hänsyn till hur framgångsrik vi bedömer att kontrollen av företeelsen kan bli. Utifrån denna genomgång bedömer vi att skattefelet med internationella kopplingar kan ligga i storleksordningen 20–35 mdkr.

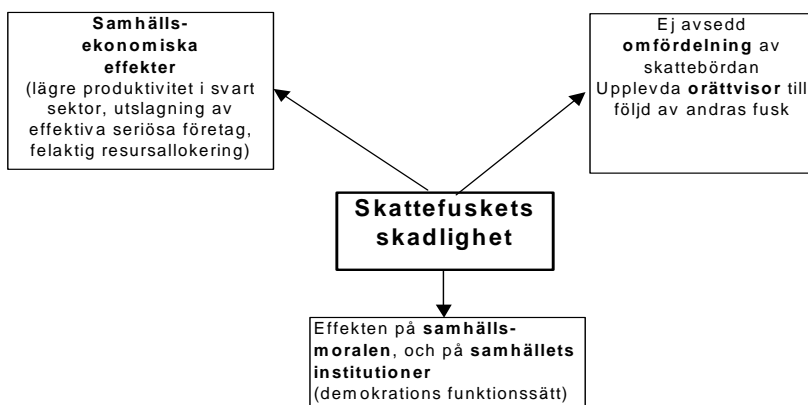
Skattefelet är en *teoretisk statistisk* beräkning som visar avvikelserna i förhållande till de skatteregler som fastställts av statsmakterna. Det är således det av riksdagen lagfästa regelsystemet som är norm för uppskattningen av avvikelserna. Skattefelet kan inte användas som mätare på hur skattefusk påverkar statsfinanserna. Eliminerade man allt fusk skulle inte skatterna öka med det på fusket beräknade skattebeloppet. Det beror på att en framtvingad korrekt och lagenlig redovisning skulle leda till beteendeanpassningar av olika slag. Ser vi till t.ex. svartarbeten skulle vissa aktiviteter upphöra och prisbildningen skulle ändras för dem som överlevde. Men det finns även andra svåröverblickbara dynamiska aspekter t.ex. anpassningar av arbetsinsatsen i den vita sektorn (exempelvis att man drar ned det vitt beskattade arbetsutbudet för att genom eget arbete ersätta det svarta arbete man tidigare köpt). Omsättningshastigheten på svarta pengar och hur de fördelas mellan konsumtion respektive sparande

jämfört med vita pengar kan spela in. Man måste också beakta att kostnaden för att kontrollera bort allt skattefusk skulle bli samhällsekonomiskt oförsvarbar. Att nettoeffekten på skatteinkomsterna av en hypotetisk total eliminering av skattefusket skulle bli mindre än det beräknade skattefelet torde stå klart. Hur mycket mindre vågar vi inte sia om. Men *en slutsats* med relevans för fusk med internationella kopplingar är att de faktiska förlusterna med beaktande av de dynamiska effekterna är större när vinsterna av fusket hamnar utanför landet och används för konsumtion och investeringar i utlandet. Därför kan det finnas skäl att ge insatser mot fusk vars vinster hamnar utanför landet hög prioritet.

#### 4.2 Skattefusket skadeverkningar bör beaktas i prioriteringarna

Innan vi ger oss in på de strategier och vägval förvaltningen har för att motverka olika olagliga beteenden vill vi säga några ytterligare ord om hur man ska se på skattefelet. Uppskattningar av skattefelet är till stöd i skatteförvaltningens prioriteringar av kontrollinsatser. Ett mål för skatteförvaltningen är naturligtvis att få ned skattefelet. Men en prioritering av insatserna mot olika typer av skattefel kan inte bara utgå från hur stort skattefelet är i kronor räknat. I bedömningen av vad som ska prioriteras måste även finnas med skadligheten av fusket i ett bredare samhällsekonomiskt perspektiv. Skattefelskronorna är därför inte alltid lika mycket värda. Följande grafiska bild visar några av de dimensioner som bör finnas med i en sådan värdering nämligen fuskets effekter på den samhällsekonomiska effektiviteten, på skattebördans fördelning, på upplevelsen av orättvisa och på samhällsmoralen.

Bild 22: Skattefusket skadeverkningar



Fuskets påverkan på *effektiviteten i samhällsekonomin* kan t.ex. bestå i att det kan leda till sämre produktionsmetoder och att "fel" saker produceras. Svart arbete kan tränga undan vitt arbete. Och denna undanträngning sker då inte med det som är bra för en ekonomi – genom en effektivare verksamhet. Snarare finns anledning att tro att verksamhet som sker i den svarta sektorn sker genom ineffektiva produktionsmetoder, genom användande av icke optimal fördelning av insatser i form av kapital och arbetskraft och därtill kommer kostnader för att dölja eller försvåra upptäckt av svartarbetet. Risk finns att lägre priser i en svart del av ekonomin leder till att fel varor produceras och konsumeras.

Påverkan på *inkomstfördelningen* uppstår genom omfördelning mellan individer på ett icke avsett sätt direkt i "första ledet" för säljare och köpare av fusket och för tredje man genom att skattebördan kanske fördelas annorlunda.

Fuskets *moraliska dimensioner* består i upplevelsen av rättvisa och lojalitet med finansieringen av samhällets gemensamma funktioner. För ett fungerade samhälle behövs ett normsystem (spelregler) som efterlevs av det stora flertalet. Man måste ha klart för sig att myndigheternas insatser endast marginellt kan försvåra/upprätthålla normsystemet. Socialiseringsprocessen (uppföstran) är förutsättningen för en frivillig medverkan i beskattningen. En avgörande fråga är hur skattekontrollen kan understödja frivillig medverkan. Vi menar att kontroll av oärliga behövs

inte bara för att uppdaga fusket som sådant utan minst lika mycket som en signal för att stärka sammanhållningen bland de laglydiga.

### 4.3 Riskhantering som kontrollstrategi vidareutvecklas

Vad har då skatteadministrationen för strategier för att motverka skattefusket? I alla länder finns en strävan att finna kostnadseffektiva sätt att hålla nere skattefusket. Allt kan inte kontrolleras. Man måste finna tillvägagångssätt som bidrar till att uppnå att skatten blir riktigt fastställd och inbetald för den stora mängden skattskyldiga utan manuella kontrollinslag. Receptet i allt fler länder är att mer systematiskt utgå från riskvärdering i flera dimensioner. Riskhantering tillämpas i många olika former av ett antal länder. EU och OECD driver på utvecklingen mot en utvecklad riskhantering och försöker få till stånd gemensamma metoder för hur det ska gå till. Inom EU är det i första hand den överordnade kommittén SCAC och underkommittén SCAF som arbetar med metoder för riskhantering.

Riskhantering är ingen nyhet i den svenska skatteförvaltningen. En stor utredning i början av 1980-talet "Planprojektet" lade grunden till det nya tänkandet. Ur detta föddes det förenklade deklarationsförfarandet baserat på förtryckning av kontrolluppgifter för de flesta privatpersoner samt de standardiserade räkenskapsutdragen för företagen. Särskilda maskinella kontrollsystem byggdes upp för selektering av förhållanden/relationer i deklARATIONER och räkenskapsammandrag som pekade på risk för felaktigheter. Kontrollsystem som maskinellt kan selektera fram skattskyldiga där redovisningen ser konstig ut finns också för de månatliga redovisningarna av mervärdesskatt, arbetsgivaravgifter och preliminär skatt. Härigenom har resurser kunnat frigöras för annat än en manuell granskning av varje deklaration till insatser mot sådana fall där det fanns indikationer på fel.

I den s.k. Fel och Fuskrapporten (RSV Rapport 1998:3), som var en utvärdering av kontrollverksamhetens utveckling under perioden 1992–1997, påtalades vissa brister samtidigt som tankarna kring kontrollen vidareutvecklades. Kontrollfilosofi och kontrollstrategier behövde ses över för att möta nya utmaningar i framtiden t.ex. omvandlingen av näringslivet och internationaliseringen. Kontrollinsatserna borde planeras mera målinriktat. Man pekade därvid på att skatteförvaltningen måste bli bättre på att fånga upp

och använda sig av den kunskap om skatteundandragandet som kan fås i kontrollen. Sådan erfarenhetsåterföring kunde vara en värdefull tillgång i det fortsatta kontrollarbetet. Kontrollintensiteten bedömdes på vissa områden vara alltför låg för att upprätthålla kontrollens förmåga till preventiv effekt.

I rapporten myntades begreppet skattefel och den första uppskattningen gjordes av det totala skattefelet. Vidare fördes resonemang kring fuskbenägenheten hos olika skattskyldiga med hänsyn till deras bedömning av sannolikheten och konsekvenserna av att fastna i en skattekontroll. Skattebetalarna karaktäriserades i tre kategorier – ärliga, oärliga och spekulanter.

De ärliga har ingen tanke på att medvetet undanhålla inkomster eller göra felaktiga avdrag. De känner tillfredsställelse när skattemyndigheterna lyckas bekämpa skattefusket och därigenom skydda dem mot fuskets skadeverkningar. För denna grupp är information och service betydelsefull för att undvika misstagsfel.

Spekulanterna ställer riskerna förenade med att fastna i kontrollen mot de potentiella vinsterna. Spekulanterna är påverkbara – de reagerar på information om kontrollaktioner, kontrollsystem och sanktioner.

De oärliga har bestämt sig. De är endast i begränsad omfattning påverkbara. De försöker med tillgängliga medel maximera tillgången på likvida medel och gör oftast pengarna oätkomliga för fiskus så att de slipper betala även om fusket eventuellt skulle bli upptäckt och skatten bli debiterad i efterhand. De oärliga är tämligen likgiltiga för om skattemyndigheterna lyckas bekämpa fusket så länge de inte besväras för egen del. Det gäller för skattemyndigheterna att försöka stoppa de oärligas beteende med olika medel.

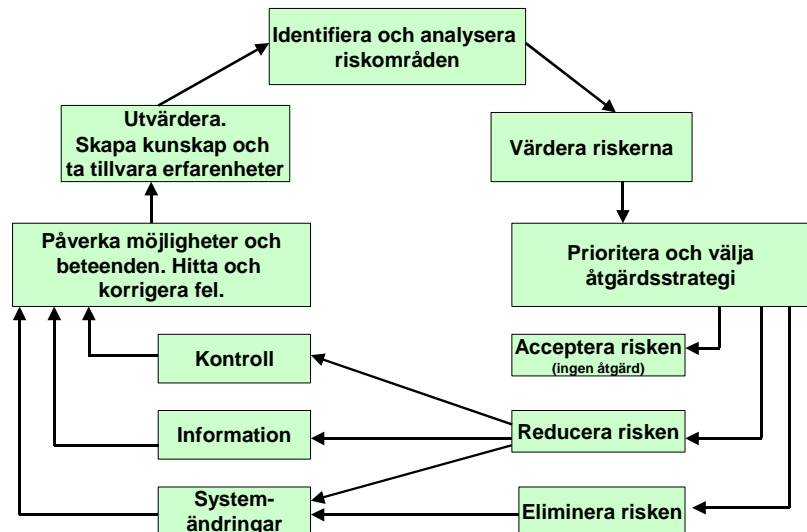
En slutsats i rapporten var att kontrollen måste utgå från dels hur olika individer reagerar på skatteförvaltningens kontrollsignaler, dels möjligheterna till fusk. Men därutöver måste i kontrollen finnas ett visst mått av helt slumpmässigt urval för att dels skapa risk för alla att bli kontrollerade dels för att få kunskap om felens omfattning och struktur.

#### 4.4 Den nya riskhanteringsstrategin i praktiken

Fel och Fuskrapporten följdes av ett par rapporter från Riksrevisionsverket som också behandlade skattefusk och kontrollfrågor

nämiligen Svart arbete (1997,1998)<sup>1</sup> samt Skattekontrollen och pengarna (RRV 1999:7). Den kontrollpolicy som nu så sakteliga håller på att implementeras i skatteförvaltningen bygger på tankegångar i dessa rapporter. Ett första steg togs genom riksplanen för år 2001. Riskhanteringen kommer att utvecklas och systematiseras åren framöver. Figuren nedan illustrerar hur det är tänkt att kontrollstrategin idealt ska fungera.

Figur 23: Skatteförvaltningens kontrollstrategi



Kunskap och överblick över hela skattefuskområdet är viktigt för att kunna motverka felen och välja rätt medel. I ett första steg ska riskområden för skattefel identifieras. För närvarande arbetar förvaltningen med att ta fram en "bruttolista" över de feltyper/riskområden skatteförvaltningen känner till. För varje riskområde är tanken att det ska göras en värdering av riskerna för fel – både i dimensionen hur vanligt felet är och storleken på felen i förekommande fall. I många fall kan detta vara svårt. Men genom att tillvarata den kunskap som fås i olika kontrollprojekt bör med tiden riskbedömningarna bli mera heltäckande. Samtidigt blir en

<sup>1</sup> Svart arbete – Arbetstagare och företagare. Del 1 Insatser RRV 1997:59, Del 2 Omfattning RRV 1998:28, Del 3 Struktur RRV 1998:29 och Del 4 Förslag 1998:36.

bruttolista aldrig klar – skattefuskarna är innovativa och det kommer hela tiden att dyka upp nya områden. Skatteförvaltningen måste därför också utveckla en omvärldsbevakning som gör att man fångar upp signaler om och identifierar nya riskområden innan fusket blivit alltför utbrett.

Beroende på hur skattefelelen uppstår gäller det att ta ställning till vilket åtgärds paket som ska sättas in för att motverka felet. Det finns tre olika vägar att överväga:

1. *Reducera risken* genom information och kontroll
2. *Eliminera risken* genom systemändringar t.ex. regeländringar, ändringar i rutiner såsom utökad kontrolluppgiftsskyldighet
3. *Acceptera risken*

Av betydelse för vilken väg som ska väljas är bl.a. hur man bedömer effekten av informations- och kontrollinsatser. Om stora resurskrävande kontrollinsatser har endast marginell effekt på skattefelet måste man överväga andra metoder. Regeländringar, ändrade rutiner och automatiska kontrolluppgifter kan då vara alternativ på sikt. I avvaktan på sådana förändringar får man göra en avvägning mellan i vilken utsträckning man ska sätta in kontrollresurser eller acceptera risken och inte vidta några åtgärder.

En central del i den nya riskhanteringsstrategin är att på ett systematiskt sätt ta tillvara de erfarenheter och den kunskap man får fram i kontrollen av de olika riskområdena. Det är viktigt att kartlägga de mekanismer som används av fuskarna t.ex. vilka förhållanden som gjorde fusket möjligt och om det finns gemensamma drag som karaktäriserar de som fuskar. Var det svagheter i lagstiftning eller brister i kontrollen eller en kombination av båda? Detta kräver en noggrann analys av vad som karakteriserar de faktiskt upptäckta fuskfallen. Och länderna har glädje av att sammanföra sina erfarenheter. Inom punktskatte- och momsområdet har sådana studier gjorts där EU-länderna fört samman uppgifter från upptäckta fall i de olika länderna och analyserat vad som karakteriserar dessa.<sup>2</sup> Genom sådana analyser blir man bättre rustad att bekämpa fusket och man kan tillvarata erfarenheter som gjorts i andra länder. Gemensamma ansatser för riskanalys håller nu på att utarbetas inom EU för indirekta skatter.

---

<sup>2</sup> Report from SCAF on the second VAT Fraud Case Study (SCAF Document No 60, Rev 1, feb 99); High Level Group on Fraud in the Tobacco and Alcohol Sectors. Report to Directors General for Customs and Indirect Taxation.

#### 4.5 Maskinella riskanalyser i fler dimensioner än tidigare

Ett inslag i riskhanteringen kan vara att i framtiden komplettera det kontrollurval som sker på basis av granskningsvärt innehåll i t.ex. skattedeklarationerna med en riskvärdering som fokuserar på den skattskyldige. Vid den senare typen av riskvärdering gäller det att finna sätt att identifiera skattskyldiga med en potentiell risk för skatteundandragande. Härigenom kan en riskbaserad rangordning göras i kontrollurvalet.

Riskanalys där man inte bara identifierar olika företeelser utan även gör en riskvärdering av de skattskyldiga är den metod för urval som EU-kommissionen förordar. Inom EU har sådana maskinella riskanalyssystem utvecklats i Storbritannien, Nederländerna och Österrike. I Österrike ökade träffsäkerheten i kontrollurvalet från 20 till 60 procent och det beloppsmässiga utfallet av kontrollen fördubblades.<sup>3</sup> Flera medlemsstater, däribland Sverige, har urvalssystem som i och för sig bygger på att sälla fram kontrollvärda objekt som bedömts ha stor sannolikhet för fel. Men dessa urvalsmetoder kan inte sälla fram högriskobjekten på det sätt som finns i den mer utvecklade formen av riskanalys.

De urvalssystem som finns i Sverige för närvarande fokuserar på enskilda skatteslag/deklarationer och inte på en sammantagen riskvärdering av den skattskyldige och hans deklarationer. Med begränsade utredningsresurser är det av stor vikt att högriskobjekten i urvalen identifieras. Det finns ett behov av att möjliggöra riskvärdebaserad rangordning och prioritering i urvalet baserade på kunskaper utifrån uppgifter som inte alltid är beloppsmässiga. En riskvärdering av den skattskyldige skulle t.ex. kunna skapas genom riskpoäng/riskprofiler utifrån olika förhållanden t.ex.

- \* benägenheten att efterleva lagar och regler
- \* betalningsförmåga
- \* förändringar i "nyckeltal" i redovisningen
- \* alarmerande ändringar i bolags styrelse el. likn.
- \* resultat av tidigare kontrollåtgärder

En enskild delkomponent i riskvärdet säger inte så mycket, däremot kan bitarna tillsammans ge en indikation på att det finns risk för oegentligheter.

---

<sup>3</sup> Rapport från ett fiscalisseminarium i Helsingfors i maj 2000.



Sverige har i ett pilotprojekt testat de tekniska förutsättningarna för att skapa ett maskinellt system för riskanalys där man kopplar samman olika kontrollkällor.<sup>4</sup> Projektet, som avrapporterades hösten 2000, visade att det fanns goda tekniska förutsättningar att införa en maskinell riskvärdering kopplade till kunskaper om de skattskyldiga. Trots att det bara vara ett pilotprojekt där testerna begränsades till ett mindre antal förhållanden/koncept kunde man se att riskvärderingen kunde förbättra kontrollurvalet. Det är för närvarande oklart hur snabbt riskvärderingstekniken kan utvecklas. En riskvärdering måste bygga på kartläggning av vilka förhållanden som pekar på förhöjd risk. Det fortsatta utvecklingsarbetet är beroende av hur snabbt kraven kan specificeras och vilka tekniska utvecklingsresurser som finns. Resurser för kravställande och teknisk utveckling är allmänt sett en trång sektor och resurserna för utvecklingsarbete är redan uppknutna. Att åstadkomma ett maskinellt stödsystem för kunskapsbaserad riskvärdering i den operativa verksamheten lär därför dröja ännu några år. Men att utvecklingen går i denna riktning är klar. Arbetet har inletts i anslutning till arbetet med riksplanen.

---

<sup>4</sup> Riskanalyspilotprojektet "RAPP". RSV fick i regleringsbrevet för budgetåret 1998 i uppdrag att utreda bl.a. hur man genom förbättrad analys kan utveckla riskanalyser i fråga om främst angreppet mot systemet för indirekta skatter. En förstudie gjordes som sedan resulterade i pilotprojektet RAPP.

## 5 Riskområden inom punktskattesystemen

### 5.1 Inledande översikt

Inom EU är regelverket för handel med alkohol, tobak och mineralolja harmoniserat genom det s.k. cirkulationsdirektivet (direktiv 92/12/EEG). Direktivet har implementerats i medlemsstaternas lagstiftningar. Harmoniseringen har inte drivits så långt att skatterna gjorts helt lika. Däremot har skattebaser definierats på ett enhetligt sätt och miniminivåer har fastställts. Vidare finns erfarenhetsutbyte och samarbete i kontrollfrågor och vissa gemensamma system har byggts upp för kontroll av gemenskapsintern handel. Övriga punktskatter är en nationell angelägenhet och länderna får själv avgöra vilka de ska ha. Detta innebär dock inte att de får utformas hur som helst. De får inte ha protektionistiska effekter som medför att de diskriminerar utländska varor. De får inte heller i sin uppbyggnad ha karaktär av en extra mervärdesskatt dvs. att skatt tas ut på flera ställen i förädlingskedjan.

Punktskatten på en vara är ofta mångdubbelt större än den affärsmässiga vinsten och i flera fall är skatten högre än varuvärdet. Detta gör att incitamentet till skatteundandragande blir mycket stort. Ett ytterligare incitament till skatteundandragande med varor som träffas av punktskatter är skillnaden i beskattning mellan olika EU-länder och de priser varorna betingar i tredje land. I Sverige är punktskatterna och mervärdesskatten förhållandevis höga vilket påtagligt ökar lönsamheten av ett skatteundandragande i Sverige.

Fram till mitten av 1990-talet betraktade skatteförvaltningen punktskatterna som ett väl fungerande system utan så mycket svinn. Men läget har förändrats. Det finns flera orsaker. En är de öppnare gränserna och den fria rörligheten för varor inom EU. Tidigare fanns gränskontroll av kommersiell trafik och resandetrafik. Huvudregeln är numera att inga gränsformaliteter ska förekomma enbart på grund av att en gräns mellan medlemsländerna passeras. Den "fysiska" kontroll som tidigare legat på tullen ersattes med

gemensamma förfaranderegler för medlemsstaterna för punktskatter på alkohol- och tobaksvaror samt mineraloljeprodukter. Enligt cirkulationsdirektivet ska alkohol, tobak och mineraloljeprodukter kunna föras fritt mellan medlemsländerna utan gränskontroller och skattekonsekvenser fram till den slutliga konsumenten.

För att kunna upprätthålla skattekontrollen vid handeln mellan medlemsstaterna infördes ett system med skatteupplag och led-sagardokument som gör det möjligt att avvakta med skatten till dess varan görs tillgänglig för konsumtion i destinationslandet. Så länge varorna förs mellan godkända skatteupplag kan man handla med och bearbeta varor skattefritt inom unionen. När varan lämnar skatteupplagen utlöses beskattning.

Det finns ett etablerat samarbete för informationsutbyte mellan medlemsstaterna i anslutning till kontrollen av punktskatter. I alla EU-länder finns inrättat ett Excise Liaison Office (ELO) som fungerar som sambandskontor för handräckning mellan EU:s medlemsstater. Svenska ELO är behörig myndighet även för Tullverkets förfrågningar inom ramen för punktskattekontroll. Via ELO kan t.ex. skickas frågor till andra länders ELO om en viss varutransport har kommit fram. Medlemsstaterna samarbetar också med att hålla ett för länderna gemensamt register med information om alla godkända skatteupplagshavare och skatteupplag inom EU. Resurserna vid svenska ELO är mycket begränsade och medger endast i begränsad omfattning analys av informationsflödet till stöd för identifiering av kontrollbehov och insatser mot skattefusk.

Vi kommer i detta kapitel att försöka ge en överblick över de skattefel som förekommer vid redovisning av punktskatter i samband med gränsöverskridande transaktioner. Kapitlet inleds med en jämförelse av skattesatserna på alkohol, tobak och mineraloljor i Sverige med andra länder. Sedan följer en beskrivning av reglerna för beskattningen vid internationell handel med punktskattebelagda varor. Därefter beskrivs olika typer av skattefel.

Översiktligt kan skattefelen med internationell anknytning vad avser punktskatter hänföras till följande kategorier:

#### Handel med tredje land:

- "Traditionell" insmuggling av varor från tredje land utan att passera tullen och avge tulldeklaration.

- Import från tredje land genom normala kanaler (med tulldeklaration via tullen) men där varan ges felaktig rubricering eller volymangivelse för att undvika tullar och avgifter.
- Privatinförsel överstigande den skattefria ransonen för privat bruk.

#### Gemenskapsintern handel:

- Missbruk av systemet med ledsagardokument (som gör det möjligt att förflytta obeskattad alkohol, tobak och mineralolja mellan skatteupplag inom EU och vid export till tredje land).
- Varor som "försvinner på vägen" genom missbruk av det gemenskapsinterna transitsystemet som gör att man kan passera fritt genom ett EU-land på vägen till destinationsorten.
- Kommersiell införsel av alkohol, tobak och mineralolja som redan beskattas i ett EU-land med låg skatt till ett annat EU-land med högre skatt utan att betala skatt i destinationslandet.
- Bootlegging dvs. kommersiell införsel under sken av privat bruk av varor som förvärvats i EU-land med lägre skatt än i Sverige.
- Distansförsäljning (t.ex. Internethandel med cigaretter) från EU-länder med lägre skatt.

#### Övrigt:

- Införsel av varor som i annat land är utan punktskatt men som i Sverige är belagda med punktskatt (t.ex. gödsel).

Riksskatteverket uppskattade i Fel- och Fuskrapporten år 1997 skattefelet för punktskatterna till 3 mdkr sammantaget för sprit, tobak, bensin och olja. Av skattefelet var lite drygt 1 mdkr hänförligt till "inhemskt fusk" t.ex. hembränning och konsumtion av teknisk sprit. I övrigt dvs. i storleksordningen 2 mdkr av fusk kan sägas ha anknytning till transaktioner med utlandet. Det finns indikationer på att hembränningen gått ned vilket till del kan ha ersatts av annan illegalt införd sprit. Vi gör här bedömningen att det utlandsrelaterade fusket med punktskatter med hänsyn till utvecklingen under senare år och inberäknat fusk med vissa andra "små" skatter ligger i intervallet 2–4 mdkr.

## 5.2 De svenska punktskatterna i jämförelse med andra länder

Vi har i Sverige antalsmässigt förhållandevis få punktskatter. För ett tiotal år sedan slopades en rad småskatter t.ex. skatt på parfym, choklad, kassetter, videobandspelare m.m. Även andra länder har rensat i floran. Tittar vi ut i Europa finns det fortfarande exempel på en rad småskatter som t.ex. skatt på matolja, konfektyr, kaffe, ris och emballage. Trenden på punktskatteområdet kan karaktäriseras som bort från skatt på sådant som betraktats som lyxkonsumtion till införande av nya nationella miljöskatter. I Sverige har t.ex. införts punktskatter på gödsel, naturgrus och avfall.

De svenska punktskatterna inbringade år 2000 ca 86 mdkr. Av detta belopp avsåg 3,8 mdkr importtullar som, efter schablonmässigt avdrag för medlemsstaternas administrationskostnader, tillfaller EU:s gemensamma budget. Av återstående 82 mdkr avser drygt 57 mdkr skatt på alkohol, tobak och mineraloljor dvs. skatter som omfattas av EU:s regler för uppskjuten beskattning vid förflyttning av varorna mellan EU-länderna.

*Tabell 24:* Den svenska uppbörden av punktskatter år 2000. Miljarder kr.

	Totalt mdkr	varav skatter som omfattas av EU:s cirkulationsdirektiv
Energi	52,5	38,5
Övriga miljöskatter	1,1	
Alkohol och tobak	18,7	
därav tobak		7,8
sprit		4,9
vin		3,6
öl		2,4
Skatt på fordon	7,3	
Import <sup>1</sup>	3,8	
Övrigt	2,4	
<b>Summa</b>	<b>85,8</b>	<b>57,2</b>
Andel av totala skatter	7,8%	
Andel av BNP		4,1%

1) Tillfaller EU:S gemensamma budget.

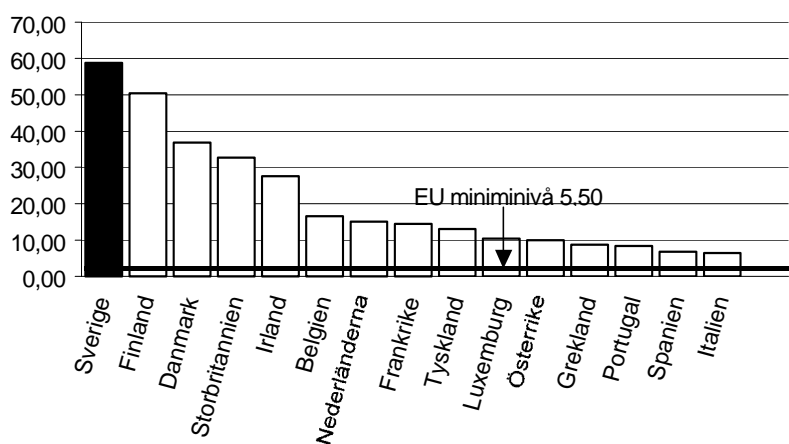
*Källa:* RSV. Skattestatistisk Årsbok samt Ekonomistyrningsverket.

En faktor av betydelse för vilka förtjänster man kan göra på fusk med punktskatter är nivån på de punktskattebelagda varorna. Nivån på momsen i de olika länderna inverkar också.

### Sverige ligger högst bland EU-länderna när det gäller alkoholskatten

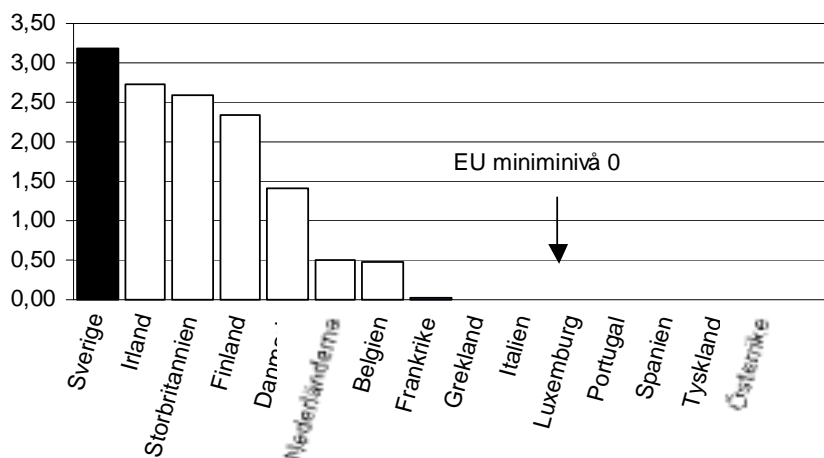
För spritdrycker är den lägsta normalskattesatsen inom EU 5,50 euro per liter ren alkohol. Det motsvarar cirka 50 kr, vilket kan jämföras med den svenska alkoholskatten på cirka 532 kr per liter. För vin är minimiskatten inom EU 0 kr per liter. I diagrammen 25-26 jämförs alkoholskatterna på sprit och vin i EU-länderna. För att beräkna den fullständiga skatten skall också mervärdesskatt påföras. Både när det gäller skatt på vin och skatt på sprit har Sverige de högsta skattesatserna i EU. Därefter kommer för spritskatten Finland, Danmark och Storbritannien och för skatten på vin Irland, Storbritannien och Finland. Hälften av EU-länderna har ingen skatt på vin alls. Tittar vi på Sveriges grannländer som inte är med i EU har vi motpolerna Norge där skatten på sprit och vin är ännu högre än i Sverige och den billiga spriten i Polen och Baltikum i andra ändan av skalan.

*Diagram: 25* Skatt (exkl. moms) på sprit i EU-länderna, maj 2001, EURO per liter ren alkohol



Källa: RSV. Skattestatistisk Årsbok.

Diagram 26: Skatt (exkl. moms) på vin i EU-länderna, maj 2001, EURO per liter



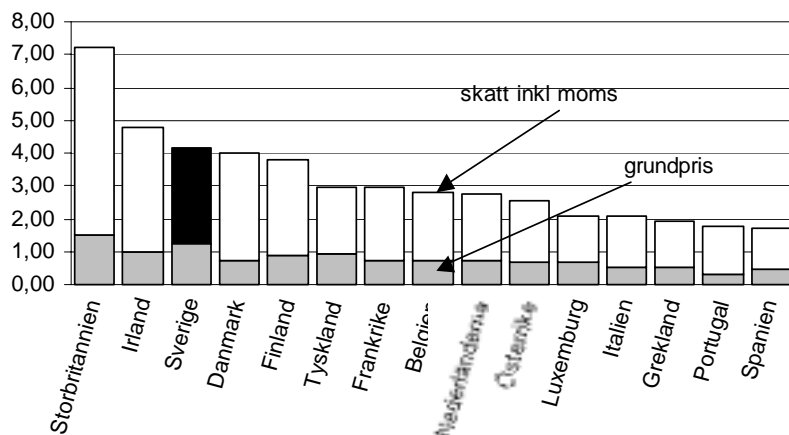
Källa: RSV. Skattestatistisk Årsbok.

### Cigarettpriiset i Sverige på tredje plats bland EU-länderna beroende på högt pris före skatt

I alla EU-länder består tobaksskatten enligt den harmoniserade modellen av två delar, en styckskatt per cigarett eller annan tobaksvara och en värderelaterad skatt som uppgår till en viss procent av detaljhandelspriset. Därtill kommer mervärdesskatten. Tobaksskatten (exkl. moms) i Sverige är drygt 50 procent av detaljhandelspriset. Denna nivå är lägre än miniminivån på 57 procent och som andel av detaljhandelspriset lägst i EU men cigarettpriiset i Sverige är fortfarande högt. Ett paket cigaretter kostar kring 37 kr. Bara två EU-länder har ett högre pris 2000; Storbritannien och Irland. I Storbritannien ligger priset på ca 60 SEK. Lägst är cigarettpriiset i Spanien med motsvarande ca 15 SEK. Att detaljhandelspriset på cigaretter i Sverige fortfarande är högt beror dels på priserna före skatt, dvs. tillverkningskostnader och handelsmarginaler och dels på den höga mervärdesskatten. Under en övergångsperiod får skattesatsen på tobak i Sverige understiga EU:s miniminivå. I länder utanför EU såsom t.ex. Polen och de Baltiska länderna ligger försäljningspriset för ett paket cigaretter på ca

5kr/paket vilket är betydligt lägre än EU:s lägsta. I Norge kostar ett paket cigaretter 61:50 SEK.

*Tabell 27.* Detaljhandelspriset för ett paket cigaretter i EU-länderna uppdelat på inköpspris (inkl. handelsmarginaler) och skatt (inkl. moms), maj 2001. Euro per paket.



Källa: RSV. Skattestatistisk Årsbok.

EU-kommissionen har granskat skattestrukturer och skattesatser på tobaksområdet.<sup>1</sup> Vid granskningen har kommissionen funnit att skillnaderna i priser och punktskatter på tobak är stora mellan medlemsstaterna. Kommissionen har lagt fram ett förslag till ändring av tobaksskattedirektivet som kan bli aktuellt att träda ikraft sommaren 2002. Förslagen bedöms viktiga inför en utvidgning av EU. Förslaget innebär att alla länder ska ta ut ett fast minimibelopp på cigaretter om 70 euro per 1000 cigaretter (= ca 13 SEK per paket). Avsikten är att garantera en miniminivå på cigarettskatten i alla medlemsstater, att uppnå en större harmonisering av beskattningen och att minska incitamentet för smuggling av cigaretter. 57-procentkravet finns kvar. Men medlemsstater som tar ut en punktskatt på minst 100 euro per 1000 cigaretter (= ca 19 SEK per paket) föreslås inte behöva uppfylla 57-procentkravet. Förslaget skulle kunna lösa de problem Sverige för närvarande har med att uppfylla detta krav.

<sup>1</sup> KOM (2001) 133 slutlig



### Skattesatserna på bensin- och diesel varierar – Sverige ungefär i mitten

En jämförelse mellan skattesatserna visar att det finns stora skillnader i nivå på skattesatserna på bensin och diesel. För bensin är skillnaderna i skattesatser relativt små. Storbritannien tar ut högst punktskatter på bensin men har å andra sidan en mycket låg moms-skattesats (fem procent). Grekland har de lägsta skattesatserna på bensin. Sverige ligger någonstans i mitten men tillhör tillsammans med Danmark de länder som har högst moms (25 procent). Minimiskattesatsen för blyfri bensin är 0,287 euro per liter (ca 2,60 kr). Punktskatterna på diesel för industriellt bruk och uppvärmning skiljer sig avsevärt mellan länderna. Sverige tillämpar relativt höga skattesatser inom detta område. Ett stort problem för Sverige är därvid den stora skillnaden mot hur denna typ av diesel beskattas i Finland.

*Tabell 28:* Punktskatter på bensin och diesel i EU-länderna, maj 2001, EURO per 1000 liter.

	Bensin		Diesel			Moms, %
	Blyad	Blyfri	Drivmedel	Industri	Värme	
<b>Sverige</b>	<b>605</b>	<b>528-531</b>	<b>356-418</b>	<b>260</b>	<b>260</b>	<b>25</b>
Finland	628-636	552-561	300-325	64	64	22
Danmark	611	524	367-404	273	273	25
Tyskland	644	593	409	61	61	16
Österrike	480	408	283	283	69	20
Nederländerna	659	590	301-340	46	47	19
Belgien	552	494	290	19	5	21
Luxemburg	424	372	253	19	5	15/12
Frankrike	..	571-620	374	41	41	20
Storbritannien	913	765-781	765-865	52	52	17,5/5
Irland	459	349-454	249	47	47	20/12,5
Portugal	549	289	246	246	75	17/12
Spanien	405	372-403	270	79	79	16
Italien	557	520	382	114	360	20
Grekland	337	298-318	245	245	18	18

*Källa:* RSV. Skattestatistisk Årsbok.

### 5.3 Varorna beskattas i det land de konsumeras utom för viss begränsad privatinförsel

#### **Varor som förs in för kommersiellt bruk ska beskattas i Sverige**

Varor som förs in i Sverige för kommersiellt bruk ska beskattas i Sverige med svensk punktskatt. Man säger att beskattningen bygger på den s.k. destinationsprincipen vilket innebär att skatten ska betalas i det land där varan konsumeras. Beskattning i Sverige gäller både i det fall införsel skett från annat EU-land och från tredje land. När varorna kommit från annat EU-land används begreppet "införsel" och skattemyndigheten är ansvarig för att skatt påförs. När varorna kommer från länder utanför EU - s.k. tredje land - och den svenska importören inte är upplagshavare eller registrerad varumottagare ska skatten betalas till Tullverket.

Det finns undantag från destinationsprincipen. Varor som privatpersoner medför för privat bruk upp till viss nivå från ett medlemsland till ett annat beskattas i inköpslandet.

För varor som ingår i det s.k. harmoniserade punktskatteområdet - mineraloljor, alkohol och tobak - gäller gemensamma förfaranderegler inom EU. Genom förfarandereglerna har skapats en s.k. suspensionsordning med upplagshavare, varumottagare och skatterepresenteranter. Suspensionsordningen innebär att varorna kan hanteras, lagras och bearbetas av godkända skatteupplag eller transporteras mellan godkända skatteupplag inom EU utan att skattskyldighet inträder. Beskattningen uppskjuts i stället tills varan blir tillgänglig för konsumtion, dvs. i normalfallet när varan levereras till detaljistledet. Under den tid varan omfattas av suspensionsordningen kan den endast hanteras av upplagshavare. En upplagshavare har tillstånd att ta emot obeskattade varor från en annan upplagshavare och att hantera obeskattade varor i ett godkänt lager (skatteupplag). Skatten förfaller till betalning när en varumottagare eller, i deras ställe, skatterepresenteranter tar emot en obeskattad vara från en upplagshavare i ett annat medlemsland.

Om annan än upplagshavare eller varumottagare förvärvar en skattepliktig vara från en säljare i ett annat EU-land och varan transporteras av säljaren eller för dennes räkning är detta att betrakta som distansförsäljning. Postorderförsäljning är ett exempel på distansförsäljning. Vid distansförsäljning ska skatt tas ut i det land där köparen finns. Det är dock säljaren som är skyldig att betala skatten och skattskyldigheten inträder när säljaren levererar

varorna. Säljaren ska ställa säkerhet för betalning av skatten innan transporten påbörjas. Säljaren har dock rätt att återfå den skatt som erlagts i hemlandet.

### Privatinförsel från EU-länderna

Från den 1 januari 2004 får Sverige samma regler som övriga EU-länder för privatpersoners införsel av alkohol och tobak från övriga EU-länder. Reglerna innebär att man får ta med sig det man använder för privat bruk. Till ledning för bedömning av huruvida införseln ska anses vara för privat bruk eller för kommersiellt ändamål finns angivna vissa referensnivåer (i cirkulationsdirektivet). Referensnivåerna för alkohol är för sprit 10 liter, mellanklassprodukter 20 liter, för vin 90 liter samt för öl 110 liter. Motsvarande nivåer för tobaksvaror är 800 cigaretter, 400 cigariller, 200 cigarrer och 1 kilo röktobak. Det finns dock ingen fast gränsdragning avseende gränsen mellan privat bruk och kommersiell införsel utan en helhetsbedömning får göras i det enskilda fallet. Därvid är inte bara kvantiteten av betydelse utan även att det i övrigt bedöms trovärdigt att varorna är för privat bruk.

*Tabell 29:* Kvantiteter alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror som får föras in i Sverige av privatpersoner för eget bruk utan att ytterligare punktskatt ska betalas

	Från tredje land	Från annat EU-land			Referensnivå 2004
		2001	2002	2003	
<b>Alkoholhaltiga drycker, liter</b>					
Spritdrycker	1	1	2	5	10
Mellanprodukter	alt. 2 l	6	6	6	20
Vin	2	26	26	52	90
Öl	32	32	32	64	110
<b>Tobaksvaror</b>					
Cigaretter eller cigariller eller cigarrer eller röktobak	200 st	400 st	400 st	400 st	800 st
	100 st	200 st	200 st	200 st	400 st
	50 st	100 st	100 st	100 st	200 st
	250 g	550 g	550 g	550 g	1 kg

T.o.m. år 2003 får dock Sverige tillämpa kvantitativa restriktioner för den mängd alkoholhaltiga drycker och tobak som privatpersoner får ta med sig in i Sverige från annat EU-land. Även Danmark och Finland har behållit rätten till kvantitativa restriktioner t.o.m. 2003. År 2002 får man till Sverige som privatperson för privat bruk som s.k. resanderanson ta in 2 liter sprit, 6 liter starkvin, 26 liter vin, 32 liter starköl och 400 cigaretter till Sverige från annat EU-land. En förutsättning är att man personligen transporterar (t.ex. i resväska) varorna från det andra EU-landet till Sverige. Sverige har förbundit sig att stegvis höja de kvantitativa nivåerna. Utöver resanderansonen får man, mot deklaration, föra in en större mängd om dessa är avsedda för privat bruk. Men då ska svensk punktskatt betalas på den överskjutande delen.

### **Införsel för privat bruk från tredje land**

Resanderansonens dvs. den mängd en privatperson skattefritt får ta in från tredje land är 1 liter sprit (alt. 2 liter starkvin), 2 liter vin samt 32 liter öl samt 200 cigaretter. Större mängder får tas in för privat bruk men då ska svensk punktskatt betalas.

### **Tax-free försäljning inom EU men bara för det som förbrukas under resa**

Taxfreeförsäljningen av alkohol och tobak inom EU upphörde den 1 juli 1999. Varor som säljs för förbrukning ombord på färjor eller flygplan på resor inom EU är dock fortfarande befriade från moms och punktskatt. Resor till och från länder utanför EU berörs inte av de nya reglerna.

## **5.4 Beskrivning av riskområden och skattefel**

### **5.4.1 Allmänt**

Framställning, bearbetning och lagring av alkohol, tobak och mineraloljor ska i princip alltid ske i s.k. skatteupplag om skatten inte är betald. En upplagshavare i ett medlemsland kan sända skattepliktiga varor till ett skatteupplag i ett annat medlemsland utan att beskattning utlöses. Totala antalet upplagshavare inom EU

uppgår till ca 73 000 och antalet upplag (platser) till ca 59 000. I Sverige finns sammanlagt 620 godkända upplagshavare med ca 2 800 godkända upplag.

*Tabell 30: Antal upplagshavare och skatteupplag i Sverige år 2001*

	Antal upplagshavare	Antal upplag
Alkoholskatt	ca 300	ca 800
Tobaksskatt	ca 20	ca 100
Mineraloljor	ca 300	ca 1900
<b>Totalt</b>	<b>ca 620</b>	<b>ca 2800</b>

Inom EU har man gemensamma regler för vad som krävs för att bli godkänd som upplagshavare och hur skatteupplag ska se ut. Upplagshavare ska vara godkända av beskattningsmyndigheten. Godkänd som upplagshavare kan den bli som avser att yrkesmässigt tillverka eller bearbeta varor, bedriva yrkesmässigt försäljning av skattepliktiga varor till näringsidkare eller yrkesmässigt i större omfattning lagra skattepliktiga varor. Dessutom krävs att sökanden med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som upplagshavare. Det är således fråga om en mycket striktare registreringskontroll än t.ex. kontrollen vid momsregistrering eller registrering till F-skatt. Även skatteupplagen måste godkännas av beskattningsmyndigheten. Upplagshavares tillverkning, bearbetning och lagring av skattepliktiga varor ska äga rum i ett godkänt skatteupplag.

En upplagshavare kan leverera skattepliktiga varor till en upplagshavare i Sverige eller en upplagshavare i ett annat EU-land utan att skattskyldighet inträder. Om varor tas ut ur skatteupplaget av annan anledning utan att föras till något annat skatteupplag inträder dock skattskyldighet. Enligt cirkulationsdirektivet ska upplagshavaren för varje upplag föra räkenskaper över varulager och varuförflyttningar. Skyldigheten att föra sådana räkenskaper har införlivats i svensk lagstiftning hösten 2001.

Varje transport av obeskattad alkohol, tobak eller mineralolja från ett skatteupplag i en medlemsstat till en annan medlemsstat ska åtföljas av ett ledsagardokument. Det är avsändaren av varorna som upprättar dokumentet. På ledsagardokumentet finns uppgift om avsändare, mottagare, vad transporten avser, färdväg m.m. Syftet med dokumentet är att underlätta skattekontrollen och få en

effektiv gränsöverskridande kontroll i samarbetet mellan länderna. Ledsagardokumentet följer transporten från avsändarens skatteupplag till mottagarens skatteupplag. Avsändaren är ansvarig för skatten fram till dess att han mottagit det återsända dokumentet. När varorna anländer till mottagaren skickar han tillbaka en kvitterad kopia av dokumentet till säljaren som bekräftelse på att transporten kommit fram. Skatteansvaret övergår då till köparen och säljaren är befriad från skatteanspråk. Skulle varan försvinna i samband med transporten mellan säljare och köpare, dvs. innan köparen kvitterat och återsänt ledsagardokumentet, blir i regel säljaren i avsändarlandet skattskyldig. De risker som finns vid förflyttning mellan skatteupplagen ska täckas av utställda säkerheter för punktskattens betalning. Om varorna inte når den mottagare som angetts i ledsagardokumentet ska varorna beskattas i avsändarlandet om varorna finns där eller kan antas ha konsumerats där. Om det inte kan utredas var varorna finns eller har konsumerats är det den som ställt säkerhet för transporten som blir skattskyldig.

Om varorna istället exporteras från ett EU-land till tredje land följer ledsagardokumentet med transporten till utförseltullkontoret mot tredje land och utförselkontoret bekräftar via en kopia till säljaren att transporten lämnat EU. Utförseltullkontoret behåller en kopia som kan användas vid kontroll. När säljaren fått tillbaka det kvitterade exemplaret från tullkontoret är han befriad från skattekrav.

En fördjupad kontroll av punktskatter innehåller med hänsyn till de rutiner som finns andra inslag än normal avstämning av den ekonomiska bokföringen nämligen

- avstämning av ledsagardokument
- kontroll att det går att se de mängder av varor som tillverkats, bearbetats, lagrats och tagits emot i upplaget, de mängder som tagits i anspråk i upplaget samt de mängder som sänts från upplaget
- kontroll av kvaliteten på lokalen (läs m.m.) så att den följer de krav som ställs på ett skatteupplag.

Hanteringen av ledsagardokument är för närvarande pappersbaserad och det är svårt att hålla informationen om olika transporter aktuell. För att förbättra arbetet med kontroll av sprit- och cigarettleveranser pågår fr.o.m. 1 juli 1999 ett pilotprojekt med ett

varningssystem som bygger på informationsutbyte mellan länderna för sådana transporter som bedöms ha förhöjd risk för fusk. Systemet går under beteckningen Early Warning System (EWS) och omfattar även exporten till länder utanför EU. EWS innebär att ELO i de olika länderna förvarnar skatteförvaltningen i köparens hemland om att en transport är på väg som bedöms ha förhöjd risk för fusk. Skatteförvaltningen i köparens hemland kan då hålla särskild bevakning på denna transport. Systemet är under utveckling och bygger på frivilligbasis. Än så länge är det endast ett mindre antal sådana risktransporter som rapporteras både från Sverige och till Sverige. Detta förvarningssystem är ett exempel på att skatteförvaltningarna i olika länder måste samarbeta och i kontrollen lyfta blicken från det inhemska till det internationella perspektivet.

När varuförsäljningen sker från ett EU-land till ett annat är det i huvudsak skatteförvaltningen som administrerar och kontrollerar att rätt skatt erläggs. Enligt transportkontrollagen har dock Tullverket befogenhet till kontroll av vägtransporter. Tullverket får således stoppa lastbilar på svensk mark för punktskattekontroll. Tullverket kontrollerar då lasten, att ledsagardokument finns och att dokumenten är i ordning bl.a. stäms av mot punktskatteregistret att det rör sig om godkända skatteupplagshavare.

En mer ingående beskrivning av de olika kontrollunderlag som finns i samband med gränsöverskridande handel med alkohol, tobak och mineraloljor och hur uppgifterna kan användas återfinns i RSV Rapport 2002:1 "Kontrollinformation i utlandsfrågor".

#### 5.4.2 Skattefel alkohol och tobak

EU:s skattedirektorat tillsatte 1997 en grupp med uppgift att analysera problemet med fusk inom tobak- och alkoholsektererna. Gruppen har avlämnat en rapport som beskriver fuskets omfattning, hur det uppkommer, vilka åtgärder som behöver vidtas utöver de som finns idag för att få ned fusket.<sup>2</sup> Vi kommer att stödja oss på bl.a. denna rapport när vi beskriver de riskområden som finns inom punktskattesystemen.

I skattedirektoratets rapport uppskattades intäktsförlusterna (punktskatt, moms och tull) avseende fusk inom alkohol- och tobakssektorerna år 1996 till nästan 45 mdkr. Skatteundandragan-

---

<sup>2</sup> High Level Group on Fraud in the Tobacco and Alcohol Sectors Report to Directors General for Customs and Indirect Taxation

det avseende tobak i medlemsstaterna beräknas vara mer än dubbelt så stort för tobak (30 mdkr) som för alkohol (14 mdkr). Utvecklingen av beslagen av alkohol och tobak inom EU senare år tyder på att fusket kan vara ökande.

I rapporten konstateras att merparten av olagligheterna utförs av organiserade kriminella gäng som förflyttar centrum för sina bedrägliga beteenden till det område som för tillfället visar störst svagheter. Det är inte bara skattesystemet som är utsatt för dessa organiserade brottslingar – narkotika och penningtvätt är andra områden. Om man får fram effektiva åtgärder som minskar möjligheterna till bedrägerier inom punktskattesystemen kan man förvänta sig att brottslingarna förflyttar sina aktiviteter till andra system som för tillfället erbjuder bättre möjligheter till bedrägerier. Mervärdesskattesystemet är ett system som kan vara särskilt utsatt. Detta innebär att kontrollmyndigheterna aldrig kan slå sig till ro och bara förvalta de metoder som tagits fram för att bekämpa fusket. Det behövs en ständig omvärldsbevakning och utvecklad riskhantering för att förstå vilka former fusket tar sig.

Med en rak utproportionering per invånare av det för medlemsstaterna beräknade skattefelet för alkohol och tobak skulle Sveriges andel av skatteundandragandet avseende tobak och alkohol hamna på ca 1 miljard SEK. Nu är det inte så enkelt. Det är inte bara skattesatsnivåerna som är av betydelse för hur utsatta olika länder är för fusk. Fusk lönar sig även i länder med låg skatt eftersom det ligger en vinst i att helt och hållet undgå skatten. Geografiska läget inverkar både på metoden att fuska och fuskets omfattning. EU-länder som gränsar till tredje land löper större risk för missbruk i anslutning till import och export. Punktskatterna på alkohol och tobak i tredje land med gräns till EU är dessutom i allmänhet lägre än inom EU. Långa kustlinjer kan också ha betydelse eftersom sådana är svåra att övervaka. Medlemsstater som gränsar till medlemsstater med lägre skatt på punktskattebelagda varor är utsatta. En annan faktor för hur utbrett fusket kan bli är hur allvarligt allmänheten ser på illegal försäljning av alkohol och cigaretter.

Tullverket genomförde 1999 en mörkertalsundersökning genom slumpmässiga kontroller av kommersiella försändelser och resandef trafik från tredje land. Undersökningen omfattade passage via tullstationer/anstalter och resultatet räknades upp till ett skattat årsvärde. Mörkertalsundersökningen pekade på att undandragen punktskatt var mycket liten för det kommersiella godset från tredje land. För övriga flöden från tredje land, främst passagerartrafik,



skattades mörkertalet för punktskatterna till 600–700 mnkr.<sup>3</sup> Det finns en stor osäkerhet i siffrorna eftersom enstaka sällan förekommande försändelser kan ha stor påverkan på resultatet i den här typen av undersökningar.

Regionskattekontoret i Malmö har i en kartläggning 1999 skattat skattebortfallet för alkohol och tobak som förts in från Danmark, Tyskland och Polen med stöd av privatinförsellagen men som använts i kommersiell verksamhet. Beroende på vilka parametrar som läggs in kan spannet på skattebortfallet för punktskatterna beräknas till mellan 300 mnkrupp till en miljard kr. för de undersökta regionerna dvs. Skåne, Blekinge och Småland.

Det kan i sammanhanget nämnas att svenska Tullverkets faktiska beslag av illegalt införd alkohol och tobak åren 1998–2000<sup>4</sup> motsvarade ett skattebortfall på 268, 182 resp. 341 mnkr.

*Tabell 31:* Svenska tullens beslag av alkohol och tobak 1998–2000 (från tredje land samt vad gäller privatinförsel tullstationer mot EU-land). Antal beslag samt beräknat skattebortfall.

	1998	1999	2000
<i>Antal beslagstillfällen:</i>			
Alkohol	4 207	8 475	7 932
Tobak	5 325	5 934	6 814
<b>Summa</b>	<b>9 532</b>	<b>14 409</b>	<b>14 746</b>
<i>Skattebortfall, mnkr:</i>			
Alkohol	205	137	278
Tobak	63	45	63
<b>Summa</b>	<b>268</b>	<b>182</b>	<b>341</b>

*Källa:* Tullverkets årsredovisning för år 2000.

Nedan kommer vi att mer i detalj beskriva de metoder för fusk med alkohol och tobaksskatt som används i de mer avancerade fusktyperna.

<sup>3</sup> Beloppen redovisas tillsammans med det uppskattade mörkertalet för mervärdesskatten i kapitel 6.

<sup>4</sup> Från tredje land samt vad gäller privatinförsel vid tullstationer mot EU-land

## Vissa stora tobaksbolag kan vara inblandade i cigarettsmugglingen till EG

EU-kommissionen anser att det finns starka belägg för att vissa av de stora tobaksbolagen är aktivt engagerade i och samarbetar med smugglare som för in stora mängder cigaretter till europeiska gemenskapen. I november 2000 lämnade europeiska gemenskapen in en stämning av tobaksbolagen Philip Morris, RJ Reynolds och Japan Tobacco till domstol i USA. De anklagas för inblandning i organiserad brottslighet i anslutning till massiva smugglingsupplägg som de styrt och kontrollerat. Bolagen anklagas för att vara engagerade i utpressningsaktiviteter, inklusive men inte begränsat till penningtvätt (bl.a. från narkotikaaffärer). De anklagas för att dölja aktiviteterna genom falska eller missledande fakturor, transportdokument och genom att arrangera betalningarna på så sätt att de inte går att spåra genom utnyttjande av bl.a. den schweiziska banksekretessen. I bolagen finns också uppbyggt en kultur med massiva bonussystem till de anställda konstruerade på så sätt att de skapar incitament att öka försäljningen genom smuggling.

Bolagen anklagas för att ha snedvridet konkurrensen genom att sälja till lägre priser än konkurrenternas lagenligt sålda cigaretter. Bolagen anklagas också för att ligga bakom en propagandakampanj som går ut på att höga skatter på cigaretter leder till smuggling. De har enligt kommissionen utnyttjat data om smuggling i syfte att pressa regeringar världen över att sänka eller eliminera skatten på cigaretter. I själva verket är det bolagens egna uppförande som är orsaken till smugglingen och den svarta marknaden. Påståendet om smuggling blir en självuppfyllande profetia eftersom de själva styr och underblåser smugglingen.

Ett exempel på samarbetet med och lyhördheten för smugglarna är att förpackningarna för ett av märkena förstärktes med hänsyn till att smugglarna klagade på att förpackningarna inte klarade av den oblida behandling de utsattes för vid smuggling.

I stämningansökan sägs att bolagen genom sina aktiviteter har skadat gemenskapens finansiella intressen genom att medlemsstaterna berövats de intäkter de annars skulle fått vid laglig införsel. Dessa skatter är egendom som tillhör EU och dess medlemsstater. Dessutom har gemenskapen och dess länder varit tvungna att spendera stora belopp i ansträngningarna att stoppa smugglingen. Och detta kommer att fortsätta om inte bolagen av domstol åläggs att följa regler och föreskrifter. De finansiella skadeståndsan-

språken har ännu inte preciserats till storlek. Det kommer att göras i anslutning till domstolsförhandlingarna. Att det rör sig om mångmiljardbelopp torde stå klart – i stämningsansökan sägs att förlusterna för gemenskapen rör sig om ”hundreds of millions of dollars per year”.

Utöver det finansiella skadeståndet kräver europeiska gemenskapen att domstolen ska förbjuda tobaksbolagen och deras agenter, direktörer, anställda och andra inblandade att sälja till smugglare eller distributörer som säljer till smugglare. De ska åläggas att ha riktig och korrekt dokumentation, fraktbevis, märkning och liknande som visar att man följer lagen och som möjliggör att cigaretterna kan spåras så att de inte kan säljas illegalt. Vidare kräver europeiska gemenskapen att domstolen ålägger de inblandade att göra betalningar på ett sådant sätt att betalningarna kan spåras och övervakas av gemenskapen.

EU-kommissionen tror sig kunna vinna målet. Tobaksbolagen förnekar inblandning och rustar nu alla resurser inför rättegången.

### **Olika typer av fusk med dokument och transporter**

Alkohol och tobak som *smugglas in från tredje land* har ofta vid någon tidpunkt varit lagrade (obeskattat) i något av EU:s skatteupplag. Från dessa skatteupplag har varorna sedan fullt lagligt exporterats till tredje land med de regler som gör att varor befrias från skatt i samband med export.<sup>5</sup> Brottet uppstår när varorna smugglas tillbaka in i EU utan att passera tullen. Smugglingsmetoderna kan variera. Varorna kan deklarerars för utförsel (skattefritt) från ett tredje land till ett annat tredje land. Istället söker de sig tillbaka till gemenskapen – t.ex. med lastfartyg som kan lastas om till andra mindre båtar till havs.

Tobak och alkohol kan också obeskattade ta sig in i EU från tredje land genom *normala importkanaler* (med tulldeklaration via tullen). Varorna ges systematiskt en felaktig rubricering för att undvika tullar och avgifter. Antingen beskriver man de känsliga varorna som lågriskvaror som tullen inte har resurser att granska lika hårt. Eller också kan man gömma alkohol och tobak bland andra varor. Organisatörerna är beredda att förlora en eller annan

---

<sup>5</sup> Det finns talande exempel på att detta sker – kvantiteterna cigaretter som exporterats från EU till en del länder i utlandet överstiger kraftigt vad befolkningen i landet rimligen kan konsumera...

last genom upptäckt i tullen – vinsten är ändå tillräckligt stor på de transporter som inte blir avslöjade av tullmyndigheterna. Ofta döljer organisatorerna sin identitet för att slippa konsekvenserna vid upptäckt.

Det finns olika sätt att undgå punktskatt på varorna genom att *fuska med ledsagardokumentet* i den gemenskapsinterna handeln och vid export. Fördelen med denna typ av fusk, sett ur brottslingens synpunkt, är att transporterna kan ske under vad som på ytan ser ut som en vanlig transport medan det i själva verket är fråga om smuggling eller avsett för illegal försäljning utan att skatt betalas. En metod är att ta med mer i transporten än vad som står i papperen och att sedan sälja merlasten utan skatt. Ett annat sätt är att ge sken av att lasten transiteras till land utanför EU (och då befrias från punktskatt vid export) fast den i praktiken stannat i Sverige. Transporten kan också "försvinna" på vägen mellan olika upplagsplatser på väg till slutdestinationen. Förfalskning av dokument och stämplor som skall bekräfta att transporten kommit fram förekommer också. Det finns exempel på att två lastbilar haft identiska ledsagardokument – det ena är en "riktig" transport och det andra är en transport som "kommer bort" utan att det finns några egentliga ledtrådar. Kontrollerar man någon av lastbilarna, så framstår allt som korrekt. Det är bara om man lyckas med det osannolika att kontrollera båda lastbilarna samtidigt, som man upptäcker felet.

Missbruk förekommer också i anslutning till systemet som tillåter förflyttning av alkohol, tobak och mineralolja som *redan beskattas i ett EU-land med låg skatt till ett annat EU-land med högre skatt*. I dessa fall ska den som skickar godset anmäla detta till skattemyndigheten i destinationslandet för att skatt ska tas ut i detta land (medan skatten återbetalas i avsändarlandet). Om avsändaren "hoppas över" dessa formaliteter och de fysiska kontrollerna i form av t.ex. vägkontroller inte ter sig alltför riksfyllda är det svårt att få bukt med denna typ av fusk. Särskilt utsatta är länder där skillnaderna i skattesatser mot angränsande länder är stora.

De stora skillnaderna i försäljningspriserna på alkohol och tobak mellan grannländer inom EU är orsaken till s.k. bootlegging dvs. kommersiell införsel av beskattad alkohol och tobak under sken av privat bruk. Denna företeelse förekommer i Sverige främst i de södra delarna med införsel av alkohol från Tyskland och Danmark. Det är vanligt även i andra högskatteländer, främst Storbritannien. Bootlegging i anslutning till tobak är inte ett lika påträngande pro-

blem eftersom prisskillnaderna är mindre och vinsterna för organisatörerna blir mindre. När det gäller tobak är den vanligaste införselmetoden i landet istället smuggling eller missbruk av led-sagar/tulldokument av organiserade ligor. Bootleggingproblematiken beskrivs närmare nedan i anslutning till en kartläggning av privatinförseln i Sydsverige som gjorts av regionkontoret i Malmö. När Sverige höjer den kvantitativa gränsen för privatinförsel till de nivåer som gäller inom övriga EU innebär detta ett utökat kontrollbehov och ett utökat samarbete mellan tull, polis och skattemyndighet blir en nödvändighet för att hindra kommersiell handel med varor som felaktigt förs in som privatinförsel.

Ett problem vi i Sverige lyckats hejda - i alla fall för tillfället - är *Internethandeln* med alkohol och tobak. Under 1997 och under första halvåret 1998 var postorderförsäljning via Internet av cigaretter som undgick beskattning starkt ökande. Sådan försäljning är inte befriad från svensk punktskatt och moms vilket man lät påskina. Cigaretter och sprit som säljs i Sverige ska alltid beskattas med svensk punktskatt och moms. Finns säljaren i annat EU-land är denna enligt EU:s regler om *distansförsäljning* skyldig att betala svensk punktskatt och moms. Genom den nya lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 1998 har Tullverket fått befogenhet att kontrollera postförsändelser även om de kommer från andra EU-länder. Tullverkets postpaketkontroll av cigarettförsändelser har hög träffsäkerhet, träffprocenten är praktiskt taget 100 procent. Den har fått till följd att Internethandeln mer eller mindre avstannat. I sammanhanget kan nämnas att de undersökningar skatteförvaltningen gjorde av postorderförsäljningen bl.a. med hjälp av betalningsströmmarna pekade på att försäljningen inte skedde från annat land utan i själva verket var organiserad från Sverige. Även om problemet minskat måste skattemyndigheterna upprätthålla en kontinuerlig bevakning på Internet eftersom det finns anledning att misstänka att aktörerna delvis hittat nya distributionsvägar. En allt större del av Internetförsäljningen kan istället gå via kurirföretag, budfirmor eller annan transportör. I sammanhanget kan nämnas att Tullverket och Riksskatteverket har begärt en lagändring som innebär att Tullverket ska ges befogenheter att även undersöka postförsändelser som finns på kurirföretag vars huvudsakliga verksamhet består i frakt av paket och brev.

Av central betydelse för *gränsdragningen mellan privat införsel och införsel av kommersiell* natur är EG-domstolens avgörande i

målet "The Man in Black"<sup>6</sup> som gällde införsel från Frankrike till Storbritannien. I Man in Black-målet kom EG-domstolen fram till att den enskilde själv måste transportera varorna för att det ska kunna anses vara privatinförsel. Det är inte att betrakta som privatinförsel när säljaren anlitar ombud för inköp och/eller transport av varorna. Försök att kringgå reglerna genom att hävda att transportören saknar samband med näringsidkaren finns exempel på även i Sverige. Frågan har prövats i svensk domstol i det s.k. Pegitmålet år 2000.<sup>7</sup> Länsrätten fastställde att sambandet mellan Pegit och transportören varit sådant att det inte var fråga om privatinförsel utan att Pegit är att se som skattskyldig till punktskatt på varorna. Domen överklagades men domen stod sig i kammarrätten.

En annan fråga som är under prövning i svensk domstol är den *privatinförsel utöver tillåten ranson som sker vid bussresor*. Det finns ett antal bussbolag som arrangerar särskilda inköpsresor till t.ex. Tyskland. Om det blir tullkontroll lämnar i regel passagerarna kvar stora mängder alkohol och cigaretter (det som överstiger deras ranson) i bussen. Tullverket kan beslagta varorna men har inte kunnat beskatta någon för det. RSV anser att bussbolaget bör gå att beskatta för de varor som lämnas kvar i bussarna. RSV och Tullverket har gemensamt tagit tag i frågan. RSV driver processer på området och Tullverket genomför kontroller. Den första domen i länsrätten gick mot RSV:s tolkning. RSV har överklagat domen till kammarrätten. En dom som står i överensstämmelse med RSV:s tolkning skulle medföra att man blir av med de oseriösa bussbolagen. Branschorganisationerna har ställt sig positiva till åtgärderna, vilket tyder på att de flesta i branschen inte ägnar sig åt sådant här, utan det är ett fåtal bolag som "smutsar ned" branschen.

### **Mera om privatinförseln i Sydsverige – skattefusket minst 300 mnkr**

I ett kontrollprojekt som genomförts av regionskattekontoret i Malmö hösten 1999 har man undersökt privatinförsel av alkohol och tobak från Danmark och Tyskland. Kartläggningen har också omfattat den införsel som görs från Polen av privatpersoner. I

<sup>6</sup> EG-domstolens dom i mål C-296/95 mellan Customs and Excise och Emu Tabac Sarl, Man in Black Ltd och John Cunningham.

<sup>7</sup> Länsrättens dom i mål nr 4267-99, 4295-99 och 5054-99. Kammarrättens dom i mål nr 2647-2649-2000.

kartläggningen har man även intervjuat tjänstemän vid Tullverket och polisen.

Som allmän bakgrund kan det vara intressant att titta lite på Systembolagets försäljningsstatistik för södra delarna av Sverige och jämföra detta med utvecklingen i Dalarnas län som är ett län utan direkt anslutning till annat EU-land.

*Tabell 32: Systembolagets butiksförsäljning i Dalarna samt Skåne, Blekinge och Småland. Förändring i % mellan 1994 och 1998*

	Sprit	Vin	Starköl	Summa ren alkohol
<b>Dalarna</b>	<b>-21</b>	<b>+23</b>	<b>+20</b>	<b>+3</b>
Skåne	-35	-15	-22	-23
Blekinge	-36	-7	-12	-21
Kronoberg	-30	-3	-11	-16
Jönköping	-33	+0	+1	-14
Kalmar	-30	+3	+1	-13

*Källa:* Regionskattekontoret i Malmö.

Orsaken till skillnaden mellan Dalarna och de södra landskapen torde i första hand stå att finna i att det i de södra delarna finns andra kanaler för alkoholinköp än via Systembolaget. Dels finns den helt lagliga privatinförseln för privat bruk dels den s.k. bootlegging som beskrivs nedan.

Kartläggningen visar att privatinförsel av sprit, vin och öl i kommersiellt syfte sker i första hand på följande fyra sätt:

- resa med privatbil
- resa med busstrafik
- yrkeschaufförers införsel (gäller både lastbil och buss)
- färjepassagerare som bär i land varorna

Införsel med fritidsfartyg förekommer också.

Privatinförsel av cigaretter i kommersiellt syfte förefaller endast avse mindre mängder. Bilden för cigaretternas del är istället att cigarettinsmuggling till Sverige sker från tredje land i organiserad form av ligor som tar in cigaretterna i lastbilar. Cigaretterna kommer från Polen eller de baltiska länderna. Vanligtvis har cigaretterna ursprungligen exporterats från EU-land.

Det finns personer som reser Helsingborg-Helsingör tur och retur 15 gånger per dag. Personerna arbetar organiserat i grupp. Varorna har i sin tur förts in från Tyskland (där skatten är ännu lägre än i Danmark) till Danmark och transporterats till Helsingör. Det vanligaste införselsättet från Polen är med turistbuss och bil. Tullverket kan bara kontrollera en begränsad del. Produkterna säljs vidare i Sverige från lägenheter, små när- och livsmedelsbutiker, garage, restauranger, svartklubbar, kulturföreningar och större arbetsplatser.

För att skapa sig en bild av inkomstförhållanden bland inblandade personer tittade man i projektet närmare på de personer som hade obetalda skattekrav avseende privatinförsel under tre månadersperioden april-juni 1999. Bland dessa sällades fram personer som påförts skattekrav om ca 2000 kr per tillfälle eller fastnat i tullkontroll vid ett flertal tillfällen under dessa tre månader. Det är 168 personer som uppfyllt åtminstone ett kriterium. Samma personer har dock ofta uppfyllt båda. Av de 168 personerna hade 32 % ingen taxerad förvärvsinkomst, 22 % hade pension, 20 % hade uppburit A-kassa eller utbildningsstöd. Endast 26 % hade inkomst av arbete och påfallande ofta var årsinkomsten mycket låg, kring 30 000–50 000 kr.

I kartläggningen gjordes en uppskattning av skattebortfallet under ett år (1999 års skattesatser) av alkohol- och tobaksskatt för den del som införts med stöd av privatinförsellagen men använts i kommersiell verksamhet från Danmark, Tyskland och Polen. Kalkylen bygger på statistik över antal passagerare, bilar, bussar, lastbilar som trafikerar gränserna och vad man normalt funnit vid kontroll av dessa. Beräkningen visar med mycket försiktiga antaganden ett skattebortfall om 300 mnkr per år för införseln i de undersökta regionerna dvs. Skåne, Blekinge och Småland. Beroende på vilka parametrar som läggs in kan spannet på skattebortfallet för punktskatterna beräknas till mellan 300 mnkr upp till en miljard kr. Till detta kommer att fusket ofta också är förknippat med bortfall på mervärdesskatt, inkomstskatt samt fusk inom socialförsäkrings-system m.m.



### **Tax-free-försäljningen komplicerad och oavsiktliga fel kan tänkas förekomma**

Vid resor till och från länder utanför EU finns fortfarande tax-freeförsäljning. Däremot upphörde taxfreeförsäljningen inom EU den 1 juli 1999. Varor som säljs för *förbrukning ombord* på färjor eller flygplan på resor inom EU är dock fortfarande befriade från moms och punktskatt.

Vad beträffar skattesatser för varor som säljs för *annat ändamål än direktkonsumtion ombord* på EU-interna resor gäller i korthet och grovt förenklat att punktskatteregler tillämpas i enlighet med respektive lands (avgångsland resp. destinationsland) lagstiftning. Skatterna och därmed priserna kan alltså ändras under resans gång. För resor som gör uppehåll i mer än ett land betraktas varje rese-etapp som en separat resa ("benregeln"). Vad beträffar momsen gäller avgångslandets skattesatser.

Ytterligare två nya lagar trädde i kraft den 1 juli 1999; provianteringslagen och exportbutikslagen. Det ankommer på Tullverket att meddela tillstånd för proviantering av alkohol- och tobaksvaror. Exportbutiker, som måste vara skatteupplag enligt alkohol- eller tobaksskattelagen, kan numera inrättas på flygplatser med försäljning endast till resande till tredje land och avse varor som inte beskattats i Sverige.

Det är fråga om ett nytt komplicerat regelverk och det kan antas förekomma oavsiktliga fel. Ett par exempel på hur olika länderna praktiskt tolkat EU-direktivet på detta område ges här. Enligt svenska regler får man sälja 1 paket cigaretter skattefritt *i samband med servering* på färja mellan Sverige och Tyskland. Enligt tyska tolkningen är cigarettförsäljning inte något som hör ihop med servering utan tax-free-försäljningen ska ske genom försäljning i kiosker eller liknande. Danskarna tillåter inte någon tax-free försäljning av cigaretter överhuvudtaget då man menar att man på kortare turer inte klarar av att konsumera ett paket.

Ur EU-perspektiv finns ett ansvar att kartlägga hur systemet fungerar. Multilaterala kontroller i form av gemensamma revisioner med flera EU-länder inblandade genomförs för närvarande. En slutsats som redan nu kan dras är att den olika implementeringen av reglerna i olika länder gör det svårt för företagen.

### 5.4.3 Illegal handel med olja och bensin

Illegal handel och undanhållande av punktskatter på bränslen sker dels genom att obeskattade bränslen säljs av oljebolag och dels genom illegal införsel av olja från annat land. Några undersökningar om omfattningen av den illegala handeln med olja och bensin finns inte. Ett av skälen är att få privatpersoner berörs av denna hantering. Ett undantag därvidlag är den försäljning över gränsen från Finland som sker i norra Sverige. Även om denna gränshandel och kontrollen därav fått stor massmedial uppmärksamhet är den i förhållande till den totala handeln med olja och bensin beloppsmässigt inte så stor.

Några av de metoder som använts för att undgå skatt på bränslen är följande. Liksom vid cigarettmuggling förekommer att transporter som enligt papperen är destinerade till land utanför EU eller till annat EU-land helt enkelt "stannar" i Sverige. Det händer också att bränsle säljs mellan registrerade upplagshavare och oregistrerade upplagshavare utan att deklarerar. Bränslepartierna kan ofta byta ägare flera gånger för att dölja den gjorda affärstransaktionen.<sup>8</sup> Rent allmänt torde dock gälla, såväl för Sveriges som för övriga EU-länders del, att skattefusk och illegal handel när det gäller olja och bensin relativt sett inte alls har samma omfattning som motsvarande fusk när det gäller cigaretter och sprit.

Problemet med införsel av lågbeskattad diesel finns i första hand vid gränsen mellan Sverige och Finland. Punktskatten på olja/diesel som försetts med märkämnerna är betydligt lägre i Finland än i Sverige. Märkämnerna tillsätts för olja som är avsedd att användas för främst uppvärmning, t.ex. villaolja. Punktskatten för färgad olja (röd) i Finland är ca 600 kr per kubikmeter vilket kan jämföras med den svenska skatten på ca 2 200 kr.<sup>9</sup> Svensk punktskatt ska betalas på olja som införs till Sverige - undantaget det som ryms i bilens

---

<sup>8</sup> För såväl alkoholvaror som energiprodukter finns användningsområden som innebär att skatt inte ska tas ut. För de som köper varorna av en upplagshavare för att använda i sådan skattebefriad verksamhet uppnås skattefriheten via ett försäkransintyg från köparen. En typ av fusk som förekommer i detta sammanhang, men som främst är ett inhemskt kontrollproblem, är att säljaren deklarerar varan (t.ex. bunkerolja) men samtidigt gör avdrag för den försälda oljan vilket är tillåtet mot försäkransintyget från köparen som är oregistrerad upplagshavare. Men försäkransintyget är falskt. Det företag som köpt olja mot falska försäkransintyg säljer oljan vidare till slutförbrukare i Sverige. De företag som ägnar sig åt denna typ av affärer existerar mycket kort tid, tömmer bolagen och går sedan i konkurs.

<sup>9</sup> Inkl. moms förstärks skillnaden ytterligare eftersom moms tas ut på priset inkl. punktskatten.

bränsletank och i reservdunk (10 liter). Stora vinster kan göras på illegal införsel från Finland. Det är lätt att föra över gränsen som är lång och som till stora delar måste lämnas obevakad. Dessa transporter är även ett miljöproblem. Oljan används främst i övre Norrland till dieseldrivna fordon och uppvärmning av småhus. Med en försiktig uppskattning är skatteundandragandet 20 mnkr per år. Fusket skadar konkurrensneutraliteten mellan seriösa oljehandlare och mellan seriösa åkerier. För att utreda denna typ av brott krävs samverkan mellan skattemyndigheterna, tullen och polisen i Sverige och Finland.

Men även i Sydsverige finns problem med införsel av lågbeskattad olja. Svenska fiskebåtar köper bunkerolja i Danmark. Den fraktas sedan till Sverige och säljs. Svenska fiskebåtar får i och för sig köpa obeskattad bunkerolja även i Sverige förutsatt att den används för yrkesmässig trafik. Denna olja är märkt (grön) för att skattemyndigheterna ska kunna kontrollera att den inte används för andra ändamål. Den danska är däremot omärkt. Detta innebär att lågbeskattad olja i Danmark ser ut som högbeskattad i Sverige (är i bägge fallen ofärgad) vilket gör att det vid en fysisk kontroll är lätt att undgå beskattning.

EU har tagit tag i problemet och har arbetat fram ett för medlemsstaterna enhetligt system för märkning s.k. EURO-MARKER. Förslaget har nyligen antagits och när reglerna implementerats i medlemsländerna försvåras gränsöverskridande missbruk. Euromarkeringen ser i stort sett ut som det system för märkning som redan finns i Sverige, så för Sveriges del blir anpassningen enkel.

#### 5.4.4 Underlåtenhet att betala svensk gödselskatt vid införsel från utlandet

I Sverige utgår skatt på kväve- och kadmiumdelen i gödselmedel/kemikalier som används för växtbefrämjande ändamål. Skatten inbringar ca 400 mnkr per år. Normalt tas punktskatten ut av producenter och säljare t.ex. lantmannaföreningar. En del gödselmedel förs in i landet från länder som inte har motsvarande skatt och när svensk slutkonsument utan att punktskatt erläggs. Sådan införsel sker från Danmark, Polen och Baltikum. Den totala punktskatt som skulle ha utgått på en lastbilslast med gödsel motsvarar ca 20 000 kr. En stor jordbrukare kan köpa flera lastbilslaster

under ett år. Gällande regelsystem innebär i dessa fall att köparen ska vara registrerad i Sverige som mottagare och användare och stå för skattebetalningen. Utredningar har hittills gjorts i ett tjugotal fall som identifierats via danska försäljare. Dessa fall har lett till punktskattehöjningar på ca 1–1,5 mnkr (ca 50 000–70 000 kr per köpare).

Hur stora volymer det rör sig om totalt sett är oklart. Några dramatiskt stora belopp är det troligen inte fråga om. Men smugglingen är störande från konkurrenssynpunkt. Skatteförvaltningen genomför för närvarande en riktad kontroll för att få problem-bilden klarlagd. Det kan bli aktuellt att verka för förändringar i regelverket.

En liknande problematik fanns tidigare med svenska reklam-skatten och reklamtrycksaker som trycktes upp i Danmark för svenska marknaden. Skatten på reklamtrycksaker avskaffades 1999 på grund av tillämpningsproblem och svårigheter att kontrollera skatten.

Samma principiella problem som Sverige har med gödselskatten går igen i andra länder som har egna nationella punktskatter. Till exempel har Danmark problem med emballageskatten och insmuggling av coca-cola. Tyskland har kaffeskatt och insmuggling av kaffe från Italien.

#### 5.4.5 Underlåtenhet att deklarerera spelvinst som svensk gjort i utlandet

Spelverksamheten är hårt reglerad med spelmonopol i de flesta europeiska länder. I Sverige regleras spel och lotterier i lotterilagen. Kontroll och tillståndsgivning sköts av Lotteriinspektionen. Lagen innehåller ett förbud mot att främja utländsk spel- och lotteriverksamhet.

I Sverige omsätter lagligt spel ca 32 mdkr per år. Svenska Spel, ATG och Binglotto har tillsammans 85 procent av marknaden. Statskassans intäkter från spelverksamhet består av dels lotteri- och spelskatt, dels inkomstskatt eller inleverans av överskott från den som handhar spelet. Lotteri- och spelskatten inbringar ca 1,3 mdkr per år. Svenska Spels inleverans av överskott ligger på 2–3 mdkr per år.

Det är inte förbjudet att som enskild person delta i utländska lotterier m.m. (t.ex. via de möjligheter som erbjuds på Internet).

Men om en person med hemvist i Sverige har turen att få en vinst på 100 kr eller mer på utländskt lotteri ska denna vinst med de regler som finns idag deklarerars och betalas skatt på i Sverige (som inkomst av kapital). Kontrollmöjligheterna är små och man kan utgå från att eventuella sådan vinster inte deklarerars. Hittills har de belopp som går förlorade på grund av skattefel i anslutning till utländska spelvinster sannolikt inte varit så stora. Men risken för skattefel ökar i takt med att nya spelmöjligheter erbjuds via Internet. Därtill kommer att omfattande spel i utlandet inkräktar på den svenska spelmarknaden och kan leda till lägre överskott hos de svenska spelaktörerna.

Efter enkäter har Svenska Spel uppskattat att 1 procent av befolkningen har provat spel på Internet, 24 procent kan tänka sig göra det, 26 procent är tveksamma medan 49 % säger helt nej.

#### Inställningen till att spela på Internet

har provat på	1%
kan tänka sig	24%
är tveksamma	26%
kan inte tänka sig	49%

Enligt tidningsuppgifter uppskattar Svenska Spel att runt en miljard kr om året satsas av svenska nätspelare och att hälften av pengarna försvinner utomlands. Det internt svenska Internetspelet har hittills handhafts av Svenska Spel och ATG efter ett tillfälligt godkännande för testverksamhet. Nyligen har detta godkännande förlängts och tillfälligt tillstånd har också getts till folkrörelsernas lotteriverksamhet.

Konsultföretaget Bear Sterns har sammanställt en rapport om "E-gaming". De uppskattar att det år 2000 fanns ca 250 bolag som stod för ca 650 hemsidor avseende Internetspel. Under förutsättningen att spelet ökar i den takt det skett hittills kommer omsättningen globalt att uppgå till 30 miljarder kr under 2002.

OECD har påbörjat utredningar inom spelområdet.<sup>10</sup> Man har till vissa medlemsländer skickat ut frågepaket om aktuell lagstiftning, frågor om hur länderna uppfattar problemet, hur den offentliga tillsynen är ordnad etc. Den genomförda utredningen verkar hittills främst ha utmynnat i ett ställningstagande att det behövs

<sup>10</sup> Working Party 9 som bl.a. ser på elektronisk handel.

mer analys, att samarbetet bör öka med den organisation som samordnar tillsynsorganen (GREF, Gaming Regulators European Forum) och att det också bör bildas ett motsvarande internationellt forum inom skatteområdet.

EU-rätten är i allmänhet mot monopol eftersom monopol anses strida mot rätten om fri rörlighet. Men frågan om spel har många dimensioner t.ex. att lätt tillgängliga spel kan leda till ökat spelberoende. Inslagen av illegal verksamhet i denna bransch är en annan fråga. EU:s inställning kan karaktäriseras som att man avvaktar arbetet inom OECD.

Danmark är det nordiska land som funderat mest på hur man ska förhålla sig till spel på Internet. Våren 2001 har en omfattande strategi lagts fram från Skatteministeriet. Denna innehåller mycket långtgående förslag om att blockera Internetsajter och betalningstransaktioner för att skydda de danska spelmonopolen.

Internetspelet består både av virtuella casinon och vadslagning via nätet. Internet-casinona drivs ofta från de västindiska öarna eller från USA. De har ofta koppling till verkliga och välkända casinon. De stora spel och vadslagnings-sajterna finns på Malta, Australien och vissa västindiska öar. De har verksamhet mot ett flertal europeiska länder och man väljer språk och område på den första sidan. Väljer man Sverige kan man sedan spela dels på internationella matcher men kanske framförallt på svenska matcher och evenemang (t.ex. på den för Malta något ovanliga sporten bandy).

## 6 Riskområden inom mervärdesbeskattningen

### 6.1 Inledande översikt

När den inre marknaden infördes upphörde tullens gränskontroll och tullformaliteter vid gränsöverskridande varuhandel inom EU. Samtidigt upprättades det som kallas övergångsordningen för mervärdesskatt. Denna ordning innebär att vid handel mellan medlemsstaterna så ska fortfarande gälla att mervärdesskatt tas ut med den skattesats som gäller i destinationslandet. Detta uppnås genom att säljaren skattebefrias för varor som levereras till annan medlemsstat medan köparen i andra landet för på moms med den momsskattesats som gäller där. Moms tas således liksom tidigare ut på varor i det land där de konsumeras. Övergångsordningen för mervärdesskatt skapar i sig möjlighet till bedrägerier eftersom det handlas med varor utan att mervärdesskatt har erlagts. Det gör att det finns starka incitament att avleda dessa varor så att skattebefrielsen permanentas – vilket ju aldrig var avsikten.

Avskaffandet av gränskontrollerna medförde att kontrollen av beskattningen måste ske på annat sätt. Den fysiska kontroll av varuflödena som tidigare ombesörjts av tullen ersattes av en redovisningskontroll hos skattemyndigheterna. Kontrollen av beskattningen av handeln mellan medlemsstaterna var tänkt att integreras med kontrollen av den inhemska mervärdesskatten. Integreringen har dock inte kunnat göras fullt ut. Istället har kontrollen av handeln mellan medlemsstaterna blivit en egen disciplin.

Avskaffandet av gränskontrollerna krävde samarbete mellan medlemsstaterna i en ny omfattning. I synnerhet behövde medlemsstaterna uppgifter från andra medlemsstater för skattekontrollen. Ska man kunna upprätthålla en redovisningskontroll behövs något slags underlag. Uppgifter om gemenskapsinterna transaktioner mellan näringsidkare i olika medlemsländer och uppgifter om momsregistreringsnummer (VAT-nr) för näringsidkare i andra medlemsländer erhålls via ett informationssystem för mer-

värdeskatt (VAT Information Exchange System; VIES) som är ett gemensamt datanätverk för medlemsländerna. Uppgift om de transaktioner som sker med varor hämtas in genom att de företag som säljer varorna lämnar en redovisning normalt en gång per kvartal. På kvartalsredovisningen specificerar företagen alla försäljningar som gjorts till andra medlemsstater under kvartalet. De företag man levererat till anges med VAT-nr och total försäljningssumma. Dessa redovisningar kan sedan användas för kontroll av att köparen tagit upp och redovisat moms på förvärvet.

Totalt finns inom EU 24 miljoner momsregistrerade näringsidkare varav drygt 800 000 i Sverige. Av företagen inom EU berörs 3 miljoner av EG-handel antingen som säljare eller köpare varav 60 000–80 000 i Sverige. Den interna EG-handeln omsätter drygt 8 000 mdkr.

För att utöva den kontroll som behövs av EG-handeln kan man i vissa lägen behöva ytterligare information om affärsförhållandena. Informationen om motparten i ett handelsförhållande finns ju i annan medlemsstat. För att kunna utbyta information inrättades därför sambandskontor (Central Liaison Office; CLO) samt VIES-systemet för informationsutbyte på momsområdet mellan EU:s medlemsstater. Det finns ett CLO i varje medlemsstat. Svenska CLO samarbetar och byter information med CLO i andra länder och andra behöriga myndigheter.

Gentemot tredje land gäller fortfarande principen att exporten är befriad från moms och att moms påförs vid införsel från tredje land. Tullen har ansvaret för att moms blir påförd vid import.

En mera ingående beskrivning av vilka underlag som finns för kontrollen av gränsöverskridande handel, hur uppgifterna kan användas och hur arbetet med kontrollen är organiserad återfinns i RSV Rapport 2002:1 "Kontrollinformation i utlandsfrågor".

Vi kommer i detta kapitel att försöka ge en överblick av de olika slag av oegentligheter som förekommer vid redovisning av moms i samband med utlandsrelaterade transaktioner. Kapitlet inleds med en jämförelse av momsuttaget i Sverige med andra länder. Sedan följer en kort beskrivning av hur det är tänkt att beskattningen ska gå till vid olika typer av internationell handel med varor och tjänster. Därefter beskrivs olika typer av skattefel.

Översiktligt kan skattefelen med internationell anknytning inom mervärdesbeskattningen hänföras till följande kategorier:



Gemenskapsintern handel:

- Karusellhandel.
- Övriga överträdelser av reglerna för gemenskapsintern handel bl.a. bilhandel, beaktande av omsättningströskeln m.m.

Handel med tredje land:

- Fiktiv export dvs. export som utan att ha belagts med moms avleds till svenska marknaden.
- Underskattad import dvs. varor och tjänster som kommer in i Sverige utan att bli korrekt belagda med moms.

Andra problemställningar:

- Elektronisk handel

Ett annat sätt att strukturera momsfusket (som kan kombineras med kategoriindelningen ovan) är efter vilken "grad" av momsfusk det är fråga om:

- viss moms blir betald i annat land än konsumtionslandet
- ingen moms blir betald i något land
- utbetalning/avlyft av moms som är obetald i tidigare led

Vi gör bedömningen att skattefelen med internationell anknytning vad avser mervärdesskatten uppgår till mellan 5 och 10 mdkr.

## 6.2 Mervärdesskatteuttaget i Sverige i jämförelse med andra länder

Miniminivån i EU för mervärdesskattesystemets standardskattesats eller normalskattesats är 15 procent, en nivå som för närvarande endast Luxemburg tillämpar. Det aritmetiska medelvärdet av normalskattesatserna uppgår till 19,4 procent. Om normalskattesatserna vägs med medlemsstaternas uppgifter om momsutbörden erhålles ett vägt medelvärde på 17,5 procent.

*Tabell 33:* Mervärdesskattesatser inom EU på vissa varor och tjänster den 1 maj 2001, procent

	Normal skattesats	Skattesats på					
		livsmedel	vatten	läkemedel	person- transporter	böcker	hotell
Danmark	25	25	25	25	-/0	25	25
<b>Sverige</b>	<b>25</b>	<b>12 / 25</b>	<b>25</b>	<b>25 / 0</b>	<b>6/0</b>	<b>25</b>	<b>12</b>
Finland	22	17	22	8	8	8	8
Belgien	21	6 / 12 / 21	6	6 / 21	6/0/-	6	6/ -
Irland	20	0 / 12,5 / 20	-	0	-	0	12,5
Italien	20	4 / 10	10	10 / 20	-/10	4	10
Österrike	20	10	10	20	10	10	10
Frankrike	19,6	5,5 / 19,6	5,5	5,5 / 19,6	5,5	5,5/19,6	5,5
Nederländerna	19	6	6/19	6 / 19	- / 6	6	6
Grekland	18	8	8	8 / 18	8	4	8
Storbritannien	17,5	0	0 / 17,5	0 / 5 / 17,5	0	0	17,5
Portugal	17	5 / 12 / 17	5	5 / 17	5	5	5
Spanien	16	4 / 7	7	4 / 16	7	4	7
Tyskland	16	7 / 16	7	16	7 / 16	7	16
Luxemburg	15	3	3	3 / 15	- / 3	3	3
<b>EU miniminivå</b>	<b>15</b>						
<b>Aritmetiskt- medelvärde</b>	<b>19,4</b>						
<b>Vägt medelvärde</b>	<b>17,5</b>						

Anm. Där 0 eller ”-” anges är varan/tjänsten undantagen från skatteplikt. I 0-fallet får ingående skatt dras av.

*Källa:* RSV. Skattestatistisk Årsbok.

Vid sidan av den normala nivån kan medlemsländerna tillämpa en eller två reducerade skattesatser, dock inte lägre än fem procent på ett antal varor och tjänster. För vilka varor och tjänster som lägre skattesats får tillämpas specificeras närmare i en särskild bilaga till gemenskapens mervärdesskattedirektiv och omfattar t.ex. livsmedel, läkemedel, persontransporter, böcker, tidningar, entrébiljetter till olika föreställningar, hotell och camping, hälsovård och socialpolitik. De reducerade skattesatserna varierar mellan 5 procent och 12,5 med ett aritmetiskt genomsnitt på ca 8 procent.

Det förekommer även en s.k. superreducerad skattesats i vissa länder på mellan noll och fyra procent. Exempelvis Storbritannien tillämpar nollskattesats på ett flertal varor och tjänster, däribland

livsmedel, barnkläder och böcker. Nollskattesatser finns angivna i lagstiftningen för respektive länder. I Sverige gäller nollskattesats bl.a. för tryckning av medlems- och facktidningar och för recept-belagda mediciner.

Sverige har tillsammans med Danmark den högsta normala mervärdesskattesatsen bland EU-länderna, 25 procent. Sverige tillämpar dock i högre grad än Danmark reducerade skattesatser. Förutom i de nordiska länderna ligger den normala skattesatsen bland EU-länderna i intervallet 15–21 procent.

Inom OECD-länderna utanför EU varierar de generella skattesatserna kraftigt. Island och Norge har höga skattesatser (24,5 respektive 24 procent). Japan och Kanada tillämpar låga skattesatser (5 respektive 7 procent). USA saknar helt generell mervärdesskatt men delstaterna har försäljningsskatter som dock inte är utformade som skatt på mervärde. Australien har infört en generell mervärdesskatt på 10 procent fr.o.m. 1 juli år 2000.

### 6.3 Utlandstransaktionernas omfattning bland de svenska momsregistrerade företagen

Trafiken över de svenska gränserna är stor och ökande. Antalet transportmedel som passerade in eller ut över gränsen till Sverige var år 2000 mellan 13 och 14 miljoner och antalet resenärer 53 miljoner. Volymen är stadigt ökande.

Tabell 34: Gränsöverskridande trafik, antal enheter, miljoner.

	1998	1999	2000
<i>Transportmedel:</i>			
- gräns mot EU-land	6,5	6,4	7,0
- gräns mot tredje land	5,7	6,8	6,5
<b>Summa</b>	<b>12,2</b>	<b>13,2</b>	<b>13,5</b>
<i>Resande:</i>			
- gräns mot EU-land	32,1	29,7	29,7
- gräns mot tredje land	18,7	22,0	23,1
<b>Summa</b>	<b>50,8</b>	<b>51,7</b>	<b>52,8</b>

Källa: Tullverkets årsredovisning för år 2000.

Trafiken är till del privat och till del kommersiell. Vi övergår nu till en beskrivning av den kommersiella handeln i den del den avser handel över Sveriges gränser.

Inom EG finns 24 miljoner momsregistrerade näringsidkare. Av dessa återfinns drygt 8 00 000 eller 3,4 procent i Sverige. Sverige har i jämförelse med övriga länder många momsregistrerade. Anledningen är att i Sverige finns ingen omsättningströskel utan moms ska redovisas från första kronan vid yrkesmässig näringsverksamhet. De näringsidkare i Sverige som har omsättning under 1 mkr kan redovisa mervärdesskatten tillsammans med inkomstskatterna i den årliga inkomstdeklarationen. Det gör 437 000 av de momsregistrerade. Det separata momssystemet, där redovisning i normalfallet sker varje månad, omfattar 379 000 momsregistrerade. Det har diskuterats att ta bort redovisningen i inkomstdeklarationen och helt övergå till redovisning i skattedeklarationen eventuellt i kombination med en omsättningströskel. Det finns skäl för och emot. För just kontrollen av moms med internationell anknytning skulle en redovisning i skattedeklarationen vara en fördel.

*Tabell 35: Antalet mervärdesskatteregistrerade i Sverige i augusti 2000*

	Juridiska personer	Fysiska personer	Totalt
<i>I inkomstdeklaration (&lt; 1 mkr i omsättning)</i>	48 870	387 825	436 695
<i>I skattedeklaration:</i>	274 211	104 358	378 569
- helårsredovisning	26 222	19	26 241
- omsättning mindre än 40 mkr	238 910	104 282	343 192
- omsättning över 40 mkr	9 079	57	9 136
<b>Totalt</b>	<b>323 081</b>	<b>492 183</b>	<b>815 264</b>

Mervärdesskatten inbringade år 2000 drygt 180 mdkr varav 5 mdkr hänförligt till redovisningen i inkomstdeklarationen (tabell 36), 150 mdkr redovisat i de periodiska skattedeklarationerna, 47 mdkr i tullmoms samt 20 mdkr i avlyft av statlig ingående moms (detta avlyft sker i separat redovisning).

**Tabell 36:** Redovisning av mervärdesskatt år 2000 efter typ av redovisning.

Redovisningstyp	Moms netto mdkr
<i>I inkomstdeklaration (&lt; 1 mkr i omsättning)</i>	5
<i>I skattedeklaration:</i>	150
- helårsredovisning	0,2
- omsättning mindre än 40 mkr	72
- omsättning över 40 mkr	78
<i>Tillkommer tullmoms</i>	47
<i>Avgår avlyft statlig moms</i>	-20
<b>Totalt</b>	<b>183</b>

Mervärdesskatten är en flerledskatt där moms påförs på bruttoförsäljningsvärdet i varje led samtidigt som den moms företaget betalade på sina inköp dras av. På så sätt blir mervärdesskatt påförd det mervärde, "förädlingsvärde", som skapas i varje produktionsled. Tabellen nedan är avsedd att illustrera detta förhållande. Den sammanlagda utgående momsen på bruttoomsättningen uppgår till 1 032 mdkr varav 853 mdkr på inhemsk omsättning och 179 mdkr moms som påförts vid införsel till Sverige. Från detta belopp dras av 850 mdkr för gjorda inköp vilket resulterar i ett nettobelopp för momsen på drygt 180 mdkr.

*Tabell 37:* Redovisning av mervärdesskatt år 2000 efter typ av omsättning.

Typ av omsättning	Moms mdkr
Moms på omsättning inom Sverige	853
Moms på varuförvärv från EG	114
Moms på varuförvärv från tredje land (tullmoms)	47
Moms på tjänsteförvärv från utlandet	18
Avdragsgill ingående moms	-850
<b>Totalt</b>	<b>183</b>

De 179 mdkr i moms som påförts vid införseln till Sverige fördelar sig på 114 mdkr på varuförvärv från EG, 47 mdkr i varuförvärv från tredje land och 18 mdkr för tjänsteförvärv från utlandet. Vi tittar nu närmare på dessa utlandskopplingar i de svenska företagens momsredovisning. Vi studerar hur många företag som köper in varor och tjänster från utlandet samt hur många som säljer varor och tjänster till utlandet. Statistiken i tabell 38 bygger på de uppgifter som redovisas i skattedeklarationen och omfattar således inte de allra minsta företagen som redovisar momsen i inkomstdeklarationen. Vad gäller import av varor från tredje land är uppgifterna hämtade från Tullverket.

**Tabell 38:** Redovisning av inköp till och försäljning från Sverige av varor och tjänster för de företag som redovisar moms i skattekatalogen. Verksamhetsåret 2000.

Införsel/utförsel Varor/tjänster	Antal berörda företag i Sverige		Antal redovisningar i skattedekl./tulldekl. totalt under ett år	Leverans- värde mdkr	Utgående moms i Sverige mdkr
	någon gång under året	genomsnitt per månad			
<b>Momspliktiga förvärv till Sverige:</b>					
<b>Varor:</b>					
- från andra EG-länder	45 400	26 200	315 000	464	114
- från tredje land	40 000	..	1 465 000	229	47
<b>Tjänster:</b>					
från utlandet (EG+tredje land) för vilka förvärvande företaget själv ska ta upp moms	9 200	4 100	50 000	74 <sup>1</sup>	18
<b>Försäljning av varor från Sverige:</b>					
<b>Varor:</b>					
- till företag i andra EG-länder	24 800	13 200	158 000	425	-
- överföring av varor till filial el. likn. i annat EG-land	4 200	900	11 000	56	-
- export till tredje land	33 800	16 500	198 000/(2,2 miljoner)	510 (350) <sup>2</sup>	-
<b>Tjänster:</b>					
till utlandet (EG+tredje land) för vilket beskattningen inte sker i Sverige	20 000	8 600	103 000	208	-

1) Schablonberäknat utifrån redovisad moms (regkod 36) under antagandet att skattesatsen är 25%

2) Siffror inom parentes enligt exportanmälningar till Tullverket.

Källa: Statistikdatabasen GIN-Skatt samt Tullverket och SCB.

Vi tittar först på de *varor och tjänster som förs in till Sverige* och där moms ska påföras. Ca 45 000 företag redovisar någon gång under ett år inköp av varor från annat EG-land. Det sammanlagda värdet av inköpen uppgår enligt redovisningen i skattedeklarationen till 464 mdkr och den moms som företagen påför 114 mdkr. Ca 40 000 importörer för enligt Tullverkets statistik in varor från tredje land och leveransvärdet kan beräknas till 229 mdkr och den påförda tullmomsen till 47 mdkr. Antalet importtillfällen från tredje land är

hela 1,5 miljoner vilket innebär i genomsnitt 37 importdeklarationer per importör och år. För vissa tjänster som tillhandahålls från utlandet (både EG och tredje land) ska köparen i Sverige, om han är näringsidkare, redovisa mervärdesskatt på tjänsteförvärvet i sin deklaration. Sådant tjänsteförvärv redovisas av 9 000 företag, värdet av förvärven kan beräknas till 74 mdkr och den påförda moms till 18 mdkr.

Det har också intresse att studera *försäljningen av varor och tjänster från Sverige*. Eftersom mervärdesskatten följer destinationsprincipen ska inte mervärdesskatt påföras i Sverige utan värdet av sådana försäljningar är undantagna från svensk mervärdesskatt. Ca 25 000 företag i Sverige säljer varor till andra EG-länder till ett sammanlagt värde på drygt 400 mdkr. Ca 34 000 exporterar varor till tredje land till ett leveransvärde på ca 500 mdkr.<sup>1</sup> Ca 20 000 företag säljer tjänster till utlandet till ett deklarerat värde av drygt 200 mdkr.

#### 6.4 Reglerna för hantering av moms vid gränsöverskridande handel med varor och tjänster

Principen är att mervärdesskatt ska tas ut i destinationslandet dvs. i det land där varan konsumeras. Principen låter ju enkel men för att praktiskt uppnå målet om skatt i konsumtionslandet krävs tämligen komplicerade regler och förfaranden. Det finns också vissa undantag från huvudprincipen. Vid tjänster sker momsbeskattning enligt flera olika principer beroende på vilken tjänst som avses. Utgångspunkt för den beskrivning som görs nedan av reglerna för hantering av moms på varor och tjänster är de regler som vanligen gäller. Det finns vissa undantag men de berörs inte här.

##### 6.4.1 Företag säljer till företag (s.k. B2B – business to business)

När försäljning av vara sker till en momsskyldig näringsidkare i Sverige spelar det ingen roll vilket land försäljningen sker från. Beskattningen ska i alla dessa fall ske i Sverige om varan förs hit till landet. Det är den svenska köparen (näringsidkaren) som ska redo-

---

<sup>1</sup> Värdet av exporten av varor till tredje land är 150 mdkr högre i skattedeklarationen än enligt tullens exportstatistik som bygger på exportanmälningar. Skillnaden kommenteras längre fram i rapporten



visa momsens på varuförvärvet. När köparen betalar momsens talar man om "förvärvsbeskattning" eller "omvänd skattskyldighet" (eng. "reversed charges") eftersom den som görs skattskyldig är det förvärvande företaget och inte säljaren vilket är det som normalt gäller. Vid köp av tjänster sker beskattning antingen i det land säljaren finns i eller i det land köparen finns i beroende på vilken tjänst som avses.

### **Varor**

När ett svenskt företag köper varor av ett företag i annat EG-land är det köparen som ska redovisa mervärdesskatten på förvärvet här i Sverige dvs. han förvärvsbeskattas. Redovisningen görs i den månatliga skattedeklarationen eller för mindre företag i den årliga inkomstdeklarationen.

När ett svenskt företag köper varor från tredje land är huvudregeln att momsens ska tas ut i samband med importen. I detta fall sker redovisningen till Tullverket.

### **Tjänster**

När en svensk näringsidkare köper en tjänst av företag i utlandet är hanteringen av moms beroende av vilken tjänst som avses. Nedan följer förklaring till hur ett axplock av tjänster beskattas.

För vissa i lagen uppräknade tjänster gäller alltid att det är den svenska köparen som ska betala momsens på den köpta tjänsten. Detta gäller både i fallet när säljaren finns i ett EG-land och när säljaren finns i tredje land. Dessa tjänster kan sägas karaktäriseras av att de lätt kan tillhandahållas (och flyttas runt) utanför Sveriges gränser (inklusive rymden) men nyttan av tjänsten tillgodosöks i Sverige. Till denna typ av tjänster räknas bl.a.

- upplåtelse och överlåtelse av rättigheter
- reklamtjänster
- informationstjänster
- telekommunikationstjänster
- tillhandahållande av digitaliserade varor (dvs. sådant som normalt säljs i fysisk form men kan tillhandahållas t.ex. on-line i digitaliserad form, exempelvis musik, filmer, böcker, pornografi, standardprogram etc.).

Tjänster avseende fastighet t.ex. byggtjänster beskattas i det land fastigheten är belägen. Vid denna typ av tjänster är säljaren idag skattskyldig och någon förvärvsbeskattning kan inte komma ifråga i Sverige.

Diverse tjänster såsom kulturella aktiviteter, artistiska framträdanden, idrottsliga, underhållnings-, utbildnings- och vetenskapliga aktiviteter beskattas i det land tjänsten utförs i. Detta innebär att en idrottare som kommer till Sverige och erhåller betalning för sitt framträdande är skattskyldig till moms här i landet. Även vid denna typ av tjänster är idag säljaren skattskyldig.

Vid varutransporter mellan EG-länder sker beskattning i det land köparen är registrerad om köparen åberopat sitt momsregistreringsnummer. Har detta åberopande skett är köparen skattskyldig för momsen. Sker varutransport till land utanför EG har den omsatts utom landet om transporten till viss del sker i utlandet.

Vissa övriga tjänster såsom serveringstjänster beskattas i det land säljaren är registrerad eller har sin fasta adress.

Från sommaren 2002 träder ändring av lagstiftningen i kraft som innebär att momsen, på motsvarande sätt som för bl.a. tjänster av konsult- eller Onlinekaraktär samt varutransporter, kan betalas av det förvärvande företaget i Sverige när tjänsten omsatts i Sverige. Exempel på sådana tjänster är fastighetstjänster och s.k. kulturella tjänster. Detta gäller endast om säljaren är en utländsk företagare och köparen är registrerad till moms i Sverige. Är den svenska köparen inte registrerad till mervärdesskatt stannar betalningsskyldigheten kvar hos den utländske företagaren och han måste registrera sig till mervärdesskatt i Sverige. Detta betyder att omvänd skattskyldighet inte ska tillämpas när det förvärvande företaget endast bedriver verksamhet som är helt undantagen från mervärdesskatt såsom t.ex. sjukvård, social omsorg, viss utbildningsverksamhet eller är en skattebefriad allmännyttig förening.

I den nya ändringen av lagen finns också bestämmelser om att det ska framgå av fakturan när förvärvaren är skattskyldig. På fakturan ska anges såväl den skattskyldige förvärvarens som säljarens registreringsnummer vid de tillfällen köparen är skattskyldig. Denna regel har tillkommit för att säljaren ska förvissa sig om att den han säljer till verkligen är momsregistrerad.

De nya reglerna om utvidgning av den omvända skattskyldigheten underlättar kontrollen genom att de företag som ska

beskattas redan finns i Sverige och att man vid problem inte längre behöver tillgripa handräckning från annat land.

#### 6.4.2 Företag säljer till privatperson (s.k. B2C – business to consumer)

##### **Varor**

Om en privatperson i Sverige köper vara från annat EG-land beskattas som huvudregel varan i säljarlandet. Detta gäller dock inte nya transportmedel såsom bilar och båtar som alltid beskattas i destinationslandet. Reglerna om distansförsäljning kan dock komma ifråga. Med distansförsäljning avses försäljning av en vara som avsänds eller transporteras av säljaren (eller för dennes räkning) från ett EG-land till ett annat. Exempel på distansförsäljning är postorderförsäljning och s.k. teleshopping. Regelsystemet kallas därför också ibland för "postorderregeln". Vid distansförsäljning tillämpas konsumtionslandsprincipen först när säljarens omsättning i Sverige överstigit den s.k. omsättningströskeln som är 320 000 SEK. Understiger säljarens omsättning i Sverige 320 000 kr betalar han inte moms i Sverige utan i sitt hemland. När omsättningströskeln överskridits måste den utländske säljaren registrera sig i Sverige och ta ut svensk moms på sin försäljning här och lämna skattedeklaration i Sverige.<sup>2</sup>

När en privatperson köper en vara från tredje land tas moms ut av Tullverket i samband med importen.

##### **Tjänster**

Vid majoriteten av tjänster som säljs till privatperson sker beskattning i enlighet med de regler som gäller för företag ovan. Vissa undantag finns dock.

Inom EG gäller ursprungsprincipen när tjänster av den konsult- eller online-karaktär som nämnts ovan säljs direkt till privatperson. Momsen ska i dessa fall betalas i den medlemsstat varifrån tjänsten tillhandahålls. Finns säljaren i t.ex. Tyskland och köparen är en svensk privatperson ska moms betalas av säljaren i Tyskland med

---

<sup>2</sup> Särskilda regler gäller om varan är alkohol eller tobak.

den momsskattesats som gäller i Tyskland (normalskattesats 16 %).

Tillhandahålls tjänsterna av företag i tredje land och förvärvaren är privatperson i Sverige gäller däremot destinationsprincipen vilket innebär att tillhandahållaren i tredje land blir skattskyldig och ska betala moms här i Sverige. Företag i tredje land kan dock etablera sig i valfritt EG-land. Om tjänst tillhandahålls därifrån mot privatpersoner inom EG betalas moms i etableringslandet inom EG. Ett exempel är utomeuropeiska telefonbolag som antingen kan välja att etablera sig i alla de medlemsstater där det finns kunder eller välja registrering endast i ett EG-land och där betala moms för hela tjänsteförsäljningen till konsumenter i medlemsstaterna. Medlemsstater med låg momsskattesats kan förmodas tillhöra de mer populära etableringsländerna för säljare av denna typ av tjänster från tredje land.

En varutransport mellan EG-länder som säljs till en privatperson beskattas i det land säljaren är registrerad. Sålunda finns ingen möjlighet i dessa fall till att flytta över beskattningen till köparens hemland.

## **6.5 Riskområden och skattefel vid gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner**

### **6.5.1 Storleken på momsfusket med internationell anknytning**

EU:s budget finansieras till del av en momsbasead avgift. Den momsbaseade avgiften finansierade 36 procent av budgeten år 2000. Det är den redovisade momsskattebasen som är utgångspunkt för avgiften. Detta innebär att momsfusket har betydelse för hur hög avgiftssatsen behöver sättas. Om fusket varierar mellan länderna innebär det också att avgiftsuttaget blir orättvist fördelat mellan länderna. Med hänsyn till EU-avgiften har EU-kommissionen intresse av storleken på momsfusket totalt sett – både det nationella fusket och det som innebär överträdelser av bestämmelserna om gemenskapsintern handel och annat gränsöverskridande momsbruk. I en särskild rapport har EU:s revisionsrätt intresserat sig för frågan om fuskets storlek och gjort bedömningen att det finns en avvikelse mellan de momsintäkter som teoretiskt kan beräknas på grundval av makroekonomiska siffror och de moms-

intäkter som faktiskt uppbärs.<sup>3</sup> Metoden där jämförelsen görs med verklig momsutbetalning innebär att man fångar upp både oredovisad moms på svart produktion och rena momsbedrägerier. Avvikelsen beräknades för medlemsstaterna ihop vara över 600 mdkr vilket utgör 21 procent av medlemsstaternas momsintäkter. Beräkningen har ifrågasatts men den ger en antydning om att det skulle kunna vara fråga om mycket stora belopp.

En motsvarande beräkning för Sverige av skillnaden mellan teoretiskt beräknad moms utifrån nationalräkenskaperna och faktisk uppburen moms gjordes av Åke Tengblad i anslutning till utvärderingen av skattereformen i början av 1990-talet.<sup>4</sup> För perioden 1980–1991 motsvarade skillnaden i snitt ca 13 procent av momsintäkterna. Av Tengblads beräkningar i övrigt kan man indirekt sluta sig till att momsen på svart produktivt arbete svarade för drygt 10 procentenheter av differensen. Detta innebär att andra typer av momsfusk, utan koppling till svartarbete, skulle svara för mellan 2 och 3 procentenheter eller med de förhållanden som gällde i början av 1990-talet ca 3 mdkr.

Beräkningarna är gjorda före Sveriges inträde i gemenskapen och det finns en känsla av att oegentligheterna har ökat därefter. Om vi som en nedre gräns antar att andelen momsfusk utan koppling till produktivt arbete fortfarande skulle ligga kvar på mellan 2–3 procent av momsintäkterna motsvarar detta år 2000 mellan 4 och 5 mdkr. Om vi å andra sidan som räkneövning antar att det svenska momsundragandet idag skulle ha ökat så mycket att det motsvarar den moms-differens på 21 procent, som revisionsrätten kommit fram till i snitt för medlemsstaterna, blir det helt andra nivåer. Den del av skattefelet för momsen som inte avser svartarbete hamnar då på 10–15 mdkr.<sup>5</sup> I värdet ingår både "nationella" bedrägerier och sådana där man utnyttjar luckor i kontrollen av gränsöverskridande handel. Hur stor andel som skulle kunna tänkas ha internationella kopplingar går inte att sluta sig till.

<sup>3</sup> EU-kommissionens rapport KOM(2000)28slutlig (Revisionsrättens särskilda rapport nr 9/98).

<sup>4</sup> Åke Tengblad. Århundradets skattereform. Beräkning av svart ekonomi och skatteundragandet i Sverige 1980–1991 (1994).

<sup>5</sup> En moms-diskrepans på 21 procent skulle för Sverige år 2000 motsvara ett värde på 38 mdkr. Del av detta skattefel är hänförligt till svart produktivt arbete i Sverige. Om svartarbetet antas motsvara 4 procent av BNP kan momsundragandet utan koppling till produktivt arbete beräknas motsvara 15 mdkr. Om svartarbetet istället antas ligga på 5 procent blir residualen för andra skattefel avseende moms kring 11–12 mdkr. Då ingår både "nationella" bedrägerier och sådana där man utnyttjar luckor i kontrollen av gränsöverskridande handel.

Beräkningen ovan kan karaktäriseras som ett bollande med siffror och vi har svårt att bedöma tillförlitligheten genom att det är fråga om indirekta mätningar i stora statistiksystem och eventuella kvalitetsbrister kan få stor inverkan. En mera direkt mätning av momsfusket med internationella kopplingar har gjorts i Tullverkets mörkertalsundersökning 1999 för tredje landstrafiken. Undersökningen har omfattat både den kommersiella importen och resandefrafik.<sup>6</sup> Mätningarna har avsett den trafik som passerat via tullstationer/anstalter av olika slag. I mörkertalsundersökningen skattades uppbördsfelet för moms i anslutning till tredjelands- trafik till drygt 3 mdkr fördelat på 2 mdkr för kommersiell trafik och 1 mdkr för "övriga flöden" främst passagerartrafik.

*Tabell: 39* Skattat uppbördsfel vad avser handel med tredje land för 1999 enligt Tullverkets mörkertalsundersökning, milj. kr.

	Kommersiellt gods	Övriga flöden (resandefrafik)	Summa tredje land
Tull	449	177	626
Moms	1 940	1 337	3 277
Punktskatter	1	678	679
<b>Summa</b>	<b>2 390</b>	<b>2 192</b>	<b>4 582</b>
Avgår upptäckt i tullens kontroll	-405	-44	-449
<b>Uppbördsfel</b>	<b>1 985</b>	<b>2 148</b>	<b>4 133</b>

	Kommersiellt gods	Övriga flöden (resandefrafik)	Summa tredje land
Tull	449	177	626
Moms	1 940	1 337	3 277
Punktskatter	1	678	679
<b>Summa</b>	<b>2 390</b>	<b>2 192</b>	<b>4 582</b>
Avgår upptäckt i tullens kontroll	-405	-44	-449
<b>Uppbördsfel</b>	<b>1 985</b>	<b>2 148</b>	<b>4 133</b>

Tullverkets undersökning har inte omfattat insmuggling från tredje land som sker utan att passera tullanstalt. En bedömning är att den kommersiella delen av insmugglingen främst sker i anslutning till försändelser som passerar tullstationer.

<sup>6</sup> Två undantag från ambitionen att täcka in hela tredjelandsimporten har gjorts av utredningstekniska skäl. Tredjelandsvaror som kommer från annat EU-land men som inte förtullats inom unionen har inte undersökts. Samma sak gäller för transiterade transporter från Norge via Sverige till annat EU-land.

Vad vet vi då om momsfusket i samband med den gemenskaps-interna handeln? En typ av fusk som skattemyndigheterna kartlagt är karusellhandeln. Det kända och belagda momsfusket i anslutning till svenska karuseller har uppgått till i storleksordningen 300–500 mnkr i snitt per år. Detta är det belagda fusket. Mörkertalet är svårt att bedöma.

Sammanfattningsvis gör vi bedömningen att skattefelet med internationell anknytning för momsens del uppgår till minst 5 mdkr. Och det kan vara fråga om så mycket som 10 mdkr.

Merparten av de företag som fuskar återfinns i olika register hos skattemyndigheten. Varför ställer fuskarna sig inte helt vid sidan av alla register hos myndigheter och kör hela verksamheten utan skatter överhuvudtaget? Det finns sådana non-filer-företag men i allmänhet ger det högre avkastning att på ytan, i kontakter med kunder, banker m.m. se ut som ett seriöst företag med VAT-nummer, fakturering m.m. Det finns mera pengar att hämta genom att vara med i systemen. Vissa bedrägerier går dessutom ut på likvidfusk som innebär att man får skattemyndigheterna att betala ut pengar endera till deklaranter eller den han samarbetar och har intressegemenskap med. Huvudnumret är dock i båda fallen att generera avdragsgill ingående mervärdesskatt. De avancerade bedragarna och deras rådgivare är väl bevandrade i skatte- och tullmyndigheternas rutiner och kontroller. De blir skickliga på att utnyttja luckorna genom att förfälska fakturor och dokument, använda falska VAT-nr eller helt enkelt vara som bortblästa när myndigheterna kommer dem på spåren. När myndigheterna täpper till en lucka i kontrollen eller ökar risken att fastna i en kontroll anpassar man sig genom att förfina eller byta metoder och använder sig av andra luckor. Det är därför skattemyndigheterna finner skattebrottslingarna dribblande runt i de system myndigheterna byggt upp för kontroll av handel med andra länder. Om brottsmisstanke uppstår i samband med skattemyndigheternas skattekontroller hanteras den frågan av polis/åklagare samt särskilda skattebrottsenheter inom skattemyndigheterna.

Nedan beskrivs olika typer av kända skattefel med internationell anknytning inom momsområdet. Beskrivningarna kan vara delvis överlappande.

### 6.5.2 Allmänt om SCAF:s kartläggningar av momsfusket inom EG

Det finns två skilda organ inom EU-kommissionen där arbetet med att bekämpa fusk inom mervärdesskatteområdet ingår. Det ena, OLAF, är EU:s egen bedrägerienhet som är direkt underställd kommissionen. OLAF har huvudansvaret för den operativa kampen mot fusket. Det andra organet, SCAF-kommittén, inom direktoratet för skatter och tullunion, tar mer sikte på administrativt samarbete och regelverk.

SCAF har tillsammans med medlemsstaterna gjort två omfattande undersökningar av momsbedrägerierna och metoderna för att bekämpa dem. De två undersökningarna omfattade ca 1000 ärenden som tillsammans uppgick till nästan 12 mdkr i faktiska förluster av momsintäkter. Den första undersökningen var en bred kartläggning av alla typer av momsundraganden inklusive nationellt fusk. Den andra undersökningen fokuserade på fusk vid EG-handel. Den omfattade 290 kända fall (upptäckta under första halvåret 1998) med ett totalt momsusk på över 4 mdkr.

Huvudslutsatsen i SCAF:s studier är att momssystemet är allvarligt påverkat av bedrägerier på alla plan. Det är vanligt med bedrägerier med olika varianter på temat att hålla nere utgående moms på försäljningar och gör falska avdrag för ingående moms. Den andra studien pekade på att det, vid sidan av denna typ av nationellt fusk, fanns ett växande problem med bedrägerier kopplat till gemenskapsintern och internationell handel. Skälet till dessa bedrägerier är skattefriheten vid intern EG-handel och vid export.

#### **Karaktäristika på de fall SCAF gått igenom**

I den andra SCAF-studien med fokus på fusk vid EG-handel har man försökt kartlägga vad som kännetecknar de inblandade företagen. Kartläggningen omfattar 290 fall från 14 olika medlemsstater. Bedrägerierna kan delas in i kategorierna:

- fågel fenixföretag
- karusellhandel
- bedrägerier i övrigt där gemenskapsinterna (verkliga eller fiktiva) transaktioner är inblandade



Det som karaktäriserar ett fenix-upplägg är att bedragarens aktiviteter äger rum under samma företagsnamn under begränsad tid. Det mest signifikanta draget är att bedragaren snabbt försvinner sedan han fått pengar utbetalda och innan skattemyndigheterna hinner spåra upp honom. Men han dyker förmodligen upp någon annanstans med en ny aktivitet...

Begreppet karusellhandel kännetecknas av inköp och försäljningar mellan en kedja av samverkande företag där ett av företagen finns i ett annat EU-land. Vid en av transaktionerna finns ett företag med kortvarig livslängd som inte uppfyller kravet att deklarera och betala moms. Senare i kedjan finns ett företag som får tillbaka ingående moms på en faktura avseende den moms som aldrig blev inbetald av det tidigare företaget i kedjan. Det är vanligt att karusellhandel och fenixföretag förekommer tillsammans.

Utöver karusellhandel och fenixföretag finns en rad andra exempel på brott mot regelsystemet för gemenskapsintern handel. Vi kommer att återkomma till detta när vi beskriver en del av det fusk som upptäckts i Sverige. Handel med begagnade bilar är exempel på en populär nisch hos fuskarna.

Företagen i SCAF:s kartläggning hade inga eller få anställda samtidigt som omsättningen var i hög.

*Tabell 40:* Antal anställda, omsättning och undandragen skatt vid gemenskapsintern handel i bedrägerifallen i SCAF:s andra studie

Antal anställda	Andel av de undersökta bedrägerierna
0	60%
1 - 5	21%
6 - 10	8%
11 - 50	6%
50 -	4%

Typ av bedrägeri	Genomsnittlig omsättning, mnkr	Genomsnittligt undandragen skatt, mnkr
Fenix-företag	69	10,3
Karusellhandel	154	21,5
Annat med utnyttjande av reglerna för gemenskapsintern handel	119	11,5
<b>Alla</b>	<b>118</b>	<b>15,0</b>
För Sverige		12,9

En fråga är om förbättrad registreringskontroll skulle kunna vara ett medel i kampen mot fusket. SCAF:s kartläggning visar att bedragarna i stor utsträckning är registrerade och att de i många fall också varit det under ganska lång tid. Mindre än 5 procent av de upptäckta bedragarna var oregistrerade. 29 procent hade varit registrerade i mer än fem år och 14 procent mer än tio år.

En mängd olika varutyper ingick bland bedrägerierna. De vanligaste var kontorsmaskiner, motorfordon, mobiltelefoner, datakomponenter och levande djur (Italien).

### 6.5.3 I Sverige upptäckta fall av internationellt momsfusik

#### Momskaruseller

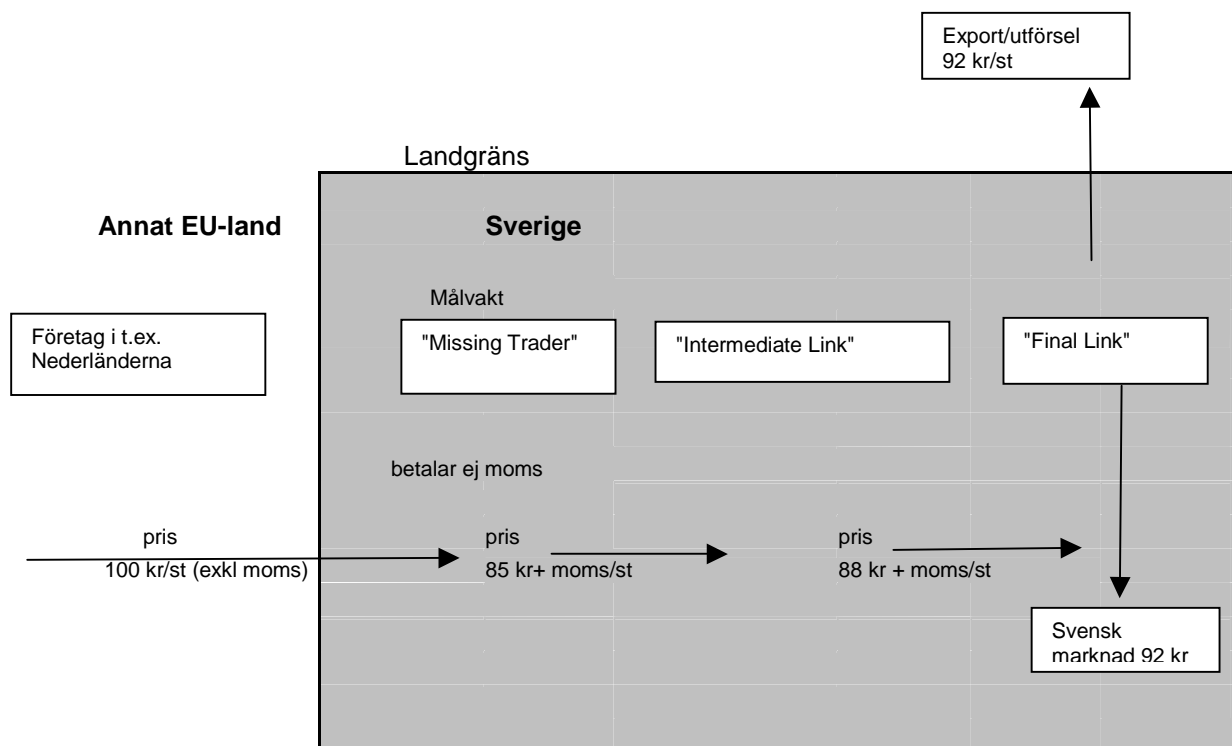
Användandet av karuseller har vuxit sedan den gemensamma marknaden infördes. En förutsättning för det som kallas karusellhandel är den ordning för gemenskapsintern handel som innebär att momsen vid varuförvärv från andra medlemsstater skjuts upp och tas ut först av köparen i destinationslandet.

Begreppet karusellhandel kännetecknas av frekventa inköp och försäljningar (verkliga eller fiktiva) mellan samverkande företag, där åtminstone ett av företagen finns i ett annat EU-land. Det eller de företag som påstås stå för införseln till Sverige byts kontinuerligt ut. Vinningen består i att svensk moms, som faktureras från införsel företagen (Missing traders), inte redovisas eller betalas in. Köparföretagen, som är mellanliggande bolag (Intermediate links), lyfter däremot av den debiterade momsen. I normalfallet baseras karusellhandeln av ett fakturaflöde över gränsen där det finns verkliga varor i cirkulation, eller inga varor alls i cirkulation eller varor

som cirkulerar i viss utsträckning. Undantaget för moms, antingen för leveranser till andra medlemsstater eller vid export, spelar en central roll i karuselluppläggen. Ett annat inslag är att åtminstone vid en av de ingående transaktionerna finns ett företag som inte uppfyller kravet att deklarerat och betala momsen.

Figuren nedan illustrerar hur ett karusellupplägg vanligen ser ut.

Figur 41: Karusellhandel principskiss



I exemplet säljs varorna till Sverige från ett företag i annat EG-land t.ex. Nederländerna. Varorna säljs från det holländska företaget utan moms till Missing Trader, som är ett dummyföretag som satts upp i Sverige. Dummyföretaget säljer i sin tur varorna vidare med moms till ett annat svenskbaserat företag (Intermediate Link). Det senare företaget drar av ingående moms i enlighet med fakturan från dummyföretaget. Dummyföretaget låter bli att redovisa och betala moms för sin försäljning (i exemplet  $85 \text{ kr} * 25 \% = 21,25 \text{ kr}$  per enhet) och det är på så sätt som vinsten uppkommer vid karusellhandel. För att göra det svårare för skattemyndigheterna att utreda ett karusellhandelsupplägg finns ofta flera mellanbolag. Genom att sprida ut bolagen geografiskt i Sverige så att de registreras vid olika skattemyndigheter försvåras utredningsarbetet ytterligare. Mellanbolagen kan vara antingen riktiga, falska eller av fenixkaraktär. Hög omsättning men litet förädlingsvärde är karaktäristiskt för dessa faktureringar mellan företagen i en karusell.

Om företaget i slutet av kedjan (Final Link) fakturerar varorna, direkt eller indirekt, tillbaka till den ursprunglige säljaren talar man om äkta karusellhandel (hela varvet). Övriga upplägg kallas för oäkta karusellhandel. I de fall export är inblandad är det ofta fråga om fiktiv export där exportdokumenten har förfalskats. Till oäkta karuseller kan också räknas vissa näraliggande företeelser, t.ex. skattefria förvärv av dyrbarare bilar eller obehörigt utnyttjande av annat företags VAT-nummer vid gemenskapsintern handel. Båda dessa företeelser kommer att kommenteras senare i detta kapitel.

Missing Trader-företaget företräds i allmänhet av en s.k. mål-vakt. Företagen har kort livslängd, oftast bara ett par månader. Det är dessutom ganska vanligt att de inte är inblandade i vare sig leveransen av varorna eller betalningen av dem. En närmare utredning av affärerna visar att de verkliga organisatörerna finns på helt andra ställen. Missing Trader-företagen är momsregistrerade men redovisar inte momsen på korrekt sätt. Metoden för att undvika momsredovisning är:

- helt uteblivna deklARATIONER
- deklARATIONER men omsättningen anges oriktigt till 0 kr
- helårsredovisning av momsen i självdeklARATION (lång efter-släpning så företaget hinner försvinna) trots att omsättningen överstiger 1 mkr som är gränsen för att få tillämpa denna metod.

Alla medlemsstater har drabbats av systematiska momsbedägerier i form av karusellhandel. Handeln har främst avsett varor med högt värde i förhållande till sin vikt. Skälet är att transport- och hanteringskostnaderna då kunnat minimeras. Karusellhandel i Sverige har främst omfattat handel med finguld, mobiltelefoner och datakomponenter. Men en spridning har kunnat noteras till andra varugrupper - bl.a. har skrot och malm blivit populärt. Erfarenheter utifrån Europa säger att karusellhandel också förekommer med tjänster.

I den kartläggning som gjorts av karusellhandeln i Sverige har man gått igenom kända, och i vart fall delvis utredda, karusellhandelsärenden från 1995 t.o.m. 1999.<sup>7</sup> Den oredovisade momsen vid handeln med finguld uppgår för dessa till drygt 300 mkr, handeln med mobiltelefoner ca 650 mkr, handeln med datakomponenter till 150–200 mkr och karusellhandel med kläder och livsmedel till närmare 50 mkr. Det kända och belagda momsfuskets anslutning till svenska karuseller har således uppgått till i storleksordningen 300–500 mkr i snitt per år.

Frågan är hur stort mörkertalet kan vara. Det kan i sammanhanget nämnas att man vid ett kontrollprojekt i Stockholm gick in för att identifiera karuseller med stöd av olika selektionskriterier i kontrollunderlagen. Många av de företag som sorterades fram visade sig redan vara under utredning till följd av andra signaler t.ex. information från Finanspolisen, Tullverket m.fl. Detta skulle kunna vara ett tecken på att kontrollen haft en hög träffsäkerhet och att mörkertalen inte skulle vara dramatiskt stora. Utåt sett förefaller det som om karusellhandeln skulle ha kunnat minska något att döma av upptäckta fall. Men det finns också tecken på att uppläggen har utvecklats och förfinats för att försvåra upptäckt. Trepårtshandel blir t.ex. ett alltmer vanligt inslag i uppläggen. Likaså förekommer filialregistrerade och ombudsregistrerade bolag allt oftare. Allteftersom myndigheterna agerar anpassar sig motparten. Karusellhandel i Sverige genomförs på ett organiserat och genomtänkt sätt av professionella bedragare från både Sverige och utlandet. Vissa av de svenska ekobrottslingar som tidigare sysslat med karusellhandel har idag även gett sig in på bilinförsel där de etablerat samarbete med ekobrottslingar i andra länder.

Utredningar av karusellhandel går inte att göra isolerat med den information som kan fås fram inom de svenska skattemyndig-

---

<sup>7</sup> Kontroll av karusellhandel inom momsområdet, delrapport. RSV rapport 2000:8

heterna. Inom Ekobrottsmyndigheten har bildats en nationell projektgrupp för att klara ut brottsutredningarna. Dessa brottsutredningar kräver särskilda kunskaper och kontaktnät. För att bli framgångsrika måste de genomföras i omedelbar anslutning till att brottet blir känt och helst omfatta hela kedjan av företag. För att bekämpa karusellerna samverkar flera myndigheter – Ekobrottsmyndigheten, skattemyndigheterna, Finanspolisen och Tullverket. Värdefull information kan också hämtas från banker och speditörsföretag. I underrättelsesdelen har det utvecklats ett informationsutbyte med polis- och skattemyndigheter i övriga EU-länder som berörs av karusellhandel.

Karusellhandel kan upptäckas på olika sätt. Skattemyndigheter kan få olika indikationer. Det kan vara att deklarationer uteblir, i samband med krav på återbetalning av moms, vid revisioner eller via de kvartalsredovisningar som ska lämnas av alla företag som säljer varor inom EU. I och med tillskapandet av den inre marknaden inrättades särskilda databaser i varje medlemsland. Dessa är sedan hopkopplade i ett gemensamt kommunikationssystem, VIES. VIES har tillkommit för att säkerställa att de momsfria varuleveranserna mellan medlemsländerna blir beskattade i slutändan. Till den nationella databasen ska företagen rapportera alla varuförsäljningar till momsregistrerade köpare i ett annat EU-land. Rapporteringen görs via kvartalsrapporter. Ett Missing Trader-företag identifieras i VIES genom att det inte redovisat de gemenskapsinterna förvärv som den utländske säljaren uppgett. Ett problem i sammanhanget är dock att de uppgifter som finns i VIES inte är helt aktuella genom att de avser transaktioner som inträffat minst 3–6 månader tillbaka i tiden. Det är inte alltid det går att identifiera ett Missing Trader-bolag via VIES-uppgifterna. Det finns exempel på fall där det finns dubbla Missing Trader-företag där det ena står för inköpen och det andra fakturerar, vilket försvårar identifikationen.

En annan viktig kanal för kunskap om karusellhandel är den kontrollinformation som kanaliseras via CLO hos RSV. Via CLO kan utbytas information med övriga EU-länder. Dels kan svenska CLO via de förfrågningar andra medlemsstater gör till Sverige eller via spontant översänd information få information om karusellhandel. Dels kan svenska skattemyndigheterna begära in information om misstänkt karusellhandel från andra länder.

Det förekommer också att branschorganisationer eller konkurrenter vänder sig till skattemyndigheterna för att lämna upplysningar om misstänkt karusellhandel.

Finanspolisens anmälningar från banker och andra finansinstitut som lämnas enligt lagen om penningtvätt kan också ge indikationer på att något är i görningen. Dessa uppgifter kan lämnas till Ekobrottsmyndigheten under förutsättning att det finns misstanke om brott bakom de anmälningar som lämnats till Finanspolisen. Information lämnas alltid till Ekobrottsmyndigheten om aktuella personer/bolag bakom transaktionerna är föremål för pågående förundersökning. Även iakttagelser och information vid Tullverket kan vara viktiga ingångar för att upptäcka och reda ut karusellhandel.

Hur kommer man då åt att beskatta vid konstaterad karusellhandel? De utredningar som gjordes vid mitten av 1990-talet ledde till beskattningsbeslut avseende Missing Trader-företagen för de gemenskapsinterna förvärv företagen inte redovisat. Metoden var enkel eftersom Missing Trader-företaget aldrig överklagade men å andra sidan ledde beskattningsbesluten i allmänhet inte till att några pengar blev inbetalda. Själva syftet med Missing Trader-företagen var ju just att både de och deras företrädare skulle sakna tillgångar. Numera har myndigheterna alltmer frångått denna metod och tillämpar istället en genomsyn. Genom att betona andra omständigheter, som beställningar samt leverans- och betalningsvägar, har man istället sökt lägga beskattningen i Intermediate Link eller Final Link-företaget där man menar att det gemenskapsinterna förvärvet i verkligheten gjorts. Utredning av karusellhandel är mycket komplicerad och resurskrävande. Hela kedjorna måste i allmänhet vara utredda om man ska nå framgång. Och utredningarna får inte dra ut på tiden.

Vissa länder har varit mer framgångsrika än andra på att utreda karusellhandel t.ex. Belgien, Nederländerna och Storbritannien. Gemensamt för Storbritannien och Nederländerna är att skattemyndigheterna har vissa polisiära befogenheter. Alla tre länderna har utvecklat system för informationsinsamling och analys. I Storbritannien är den vanligaste källan till avslöjande av karusellfusk användningen av s.k. informants, t.ex. konkurrenter, speditörer, betalningsförmedlare etc. I Belgien har man tillskapat en central avdelning för samarbete på momsområdet. Det består av tre kontor – det ena innehåller CLO-funktionen, det andra är ett kontor för att utreda karusellhandeln och det tredje handlägger utländska



företags momsbeskattning. CLO-kontoret i Belgien har också i uppgift att hålla en databas över karusellbedragare, att samla information från inhemska och utländska källor och att samarbeta med finanspolisen.

## **Bilinförsel**

En typ av bedrägerier som ökat starkt i Sverige är att via målvaktsbolag köpa bilar momsfritt från andra medlemsstater, i första hand Tyskland och Danmark. Bilarna säljs sedan vidare till andra försäljare i Sverige. Dessa återförsäljare drar av ingående moms enligt faktura men målvaktsbolaget som stått för införseln till Sverige deklarerar inte moms på förvärvet. Det har också konstaterats fall där man låtsas att bilarna exporterats – medan de i själva verket stannat i landet.

Det har avslöjats en del svenskar som folkbokfört sig i Tyskland och levererar bilar i stor skala mot Sverige. Dessa personer redovisar inte inkomstskatt eller moms vare sig i Sverige eller Tyskland. Förmodligen bor de i realiteten i Sverige.

Det går som en röd tråd i leden mellan bilhandlarna att man skall handla med vinstmarginalbeskattade<sup>8</sup> bilar. Detta är det förmånligaste ur momssynpunkt. För att få betala så lite moms som möjligt, används härvid alla möjliga metoder, inte minst bruket av falska fakturor. I ett flertal fall registreras bilarna i Sverige in på bulvaner för att de skall smittas av en privatperson för att sedan säljas in av denne till företaget, ofta till ett förhöjt inköpsvärde och reducerad vinstmarginalbeskattning.

Andra företeelser som observerats vid handel med begagnade fordon från andra länder är försäkringsbedrägerier, identitetsbyte på stulna fordon och att Sverige används som transitland för export av stulna fordon.

### *Införsel av bilar momsfritt på VAT-nr via målvaktsbolag*

Bilinförseln avseende begagnade bilar från framförallt Tyskland ökade kraftigt under år 2000. Under år 2001 har skett en viss

<sup>8</sup> Vinstmarginalbeskattning tillämpas när ett företag gör inköp från en privatperson. Vid vinstmarginalbeskattning tas utgående moms bara ut på skillnaden mellan det pris företaget säljer bilen vidare för och det pris som betalades till privatpersonen som företaget köpte in bilen från.

minskning. En orsak till minskningen finns att söka i den försämrade kronkursen. Men även den intensifierade kontrollen av företeelsen i samarbete med tyska myndigheter torde ha bidragit.

Det har allt oftare dykt upp målvaktsbolag över vilka bilinförseln bedrivs. Målvaktsbolagen har till syfte att ta emot bilar momsfritt för åtskilliga miljoner. De överlever max tre-fyra kvartalsperioder och herefter går företagen i konkurs. Någon moms redovisas aldrig. Det är inte alltid så lätt att reda ut vem som i själva verket står bakom bolagen. Vissa organiserade ligor är i dag kända. Svenska och tyska ekobrottslingar arbetar tillsammans och lurar både de svenska och tyska skattemyndigheterna på momsen. Det finns svenska ekobrottslingar som har till syfte att för huvudmännen i den tyska delen av ligan köpa upp svenska målvaktsbolag.<sup>9</sup> Via målvaktsbolagens VAT-nr levereras sedan bilar momsfritt till Sverige. Ofta säljs bilarna som levererats till svenska målvaktsbolag vidare till företag i mellanled. För att ytterligare öka lönsamheten i bedrägerierna görs bilarna i nästa steg om till vinstmarginalbeskattade bilar vid försäljningen till som synes seriösa företag i nästa led i Sverige. Som underlag för företaget i mellanledet finns inte någon faktura från målvaktsbolaget utan falska fakturor där bilarna påstås ha köpts upp av ett antal privat personer.

Det verkar vara så att organisationer satt i system att erbjuda svenska bilhandlare att köpa bilar via målvaktsbolag.

Vid handel via målvaktsbolag är det viktigt att kunna följa betalningsströmmarna, bilarnas identitet, vem som fysiskt sett bilarna levererats till, om kontant betalning föreligger och då vem som har betalt bilarna.

#### *Leveranser avviker från påstådd destination*

Vid kontroll har även konstaterats att det inte alltid är så att bilar som inhandlats på VAT-nr av svenska målvaktsbolag i själva verket levererats till Sverige. Förmodligen har bilarna i stället sålts svart på den tyska marknaden eller levererats svart till något annat land inom eller utom EU.

Vid ett tillslag mot ett bilföretag i Sverige visade sig bilarna häröra från ett företag i en annan medlemsstat som uppgivit att

---

<sup>9</sup> Uppköpta målvaktsbolag används även för att inregistrera filialer till dessa i Tyskland som sedan används i olika upplägg (ej bilar) för att lura tyska skattemyndigheterna på moms.

bilarna exporterats till ett östland. Det har sedermera visat sig att detta förfaringssätt inte är en enstaka företeelse.

#### *Tyska tjänstebilar görs om till vinstmarginalsbeskattade inköp från privatpersoner*

För att uppnå vinstmarginalbeskattningseffekt vid redovisningen av exempelvis uppköp av ett antal tjänstebilar i Tyskland förekommer det även att bilarna innan försäljningsledet överlätes på någon privatperson i Tyskland. Denne privatperson har i själva verket inte köpt bilen utan figurerar enbart som bulvan i Tyskland för att få en redovisning av bilen i försäljningsledet enligt reglerna för vinstmarginalbeskattning.

#### *Stulna/lånade VAT-nr*

Utredningar visar också på fall där det förekommer handel på andra företags VAT-nr utan deras vetskap. Detta visar hur oerhört viktigt det är inom VIES-systemet att kontrollen av handel på VAT-nr ses över.

#### *Nya bilar görs om till begagnade via falska inköpsfakturer*

Det förekommer att nya bilar upphandlas och på vägen till försäljning i Sverige görs om till begagnade bilar. Definitionen av ny bil är att den ska ha gått max 600 mil eller vara högst sex månader gammal. I Sverige är det inköpsfakturan som är avgörande för om en bil ska betraktas som ny eller begagnad. Om man väntar att sälja bilen i Sverige tills det förflutit sex månader från att bilen togs ut från fabriken och efter denna tidpunkt upprättar en ny falsk faktura, då får bilen automatiskt karaktären av en begagnad bil. Den falska fakturan kan härvid upprättas som om bilen ska vinstmarginalbeskattas varvid det kan skapas stora momsvinster vid momsredovisningen i Sverige. Vid användandet av dylika falska fakturer är det vanligt att fakturan har ett förhöjt inköpsvärde för att redovisa så lite moms som möjligt enligt reglerna för vinstmarginalbeskattning.

I de flesta EU-länder är det när bilen tas i bruk och inte inköpsfakturan som är avgörande för om bilen är ny eller begagnad. En

samordning av reglerna inom EU är här viktigt. Då inköpsfakturan är av stor vikt för att komma åt fusket med moms inom EU-handeln med bilar, vore det intressant att en diskussion förs inom EU om gemensamma regler för vilka handlingar som måste uppvisas vid inregistrering av en EU-bil. Vägverket skulle kunna samla in information som direkt skulle omöjliggöra en hel del av fusket. Men Vägverket hänvisar till att det inte är verkets uppgift att underlätta skattekontrollen och åberopar som argument att en diskrimineringsregel inom EU sätter stopp för uppvisande av köpehandling. Bil som köps in från annat EU-land ska inte behandlas annorlunda än om en bil handlas inom Sverige. Och för bil inköpt i Sverige behövs ju inte uppvisas någon köpefaktura vid in- och omregistrering. Denna bedömning förhindrar inte t.ex. Vägverkets tyska motsvarighet (TÜV) att samla in uppgifter som i Tyskland förhindrar det fusk vi har här.

### **Privatpersoners egna köp av nya transportmedel i annat EU-land svärkontrollerat**

Enligt mervärdesskattelagen ska moms på nya transportmedel (bilar, motorcyklar, båtar och flygplan) alltid tas ut i det land där de stadigvarande ska användas. Det finns särskilda definitioner för när ett transportmedel räknas som nytt. En privatperson eller juridisk person som inte är skattskyldig till moms ska därför anmäla om han köpt ett nytt transportmedel i annat EU-land till Riksskatteverket, Särskilda skattekontoret.

En beskattning som bygger på privatpersoners uppgiftslämnande fungerar normalt inte utan kontroll. Kontrollen bygger på att säljaren i annat EU-land (som inte tar ut moms på grund av att köparen stadigvarande ska använda transportmedlet i Sverige) lämnar en kontrolluppgift, som via CLO i säljarlandet lämnas till svenska CLO. Detta uppgiftslämnande sker för närvarande i form av spontana kontrolluppgifter och fungerar tillfredsställande bara i ett fåtal länder. Sverige får f.n. sådana uppgifter från Danmark, Finland och England. För bilar och motorcyklar görs en stor andel av beskattningen med hjälp av uppgifter som hämtas från bilregistret. Även för flygplan finns möjligheten att kontrollera införseln via ett offentligt register.

Någon motsvarande möjlighet till registerkontroll finns inte när det gäller fritidsbåtar. Privatinförsel av båtar verkar vara ett område

som växer. Många båtar är mycket dyra. Detta kan antas göra det lockande att försöka undvika att betala moms. För den som väljer att betala den lägre momsen i annat EU-land torde möjligheterna att det upptäcks i Sverige vara mycket små. Men även för momsfria inköp från vissa länder är upptäcktsrisken mycket liten.

Det finns visst hopp att kontrollinformationen kan bli bättre med tiden. Sommaren 2001 har EU-kommissionen lagt fram förslag om ett strukturerat informationsutbyte utan föregående begäran i vissa risksektorer.<sup>10</sup> Om förslaget går igenom kommer omsättningen av nya fordon att ingå i uppgiftslämnandet mellan medlemsstaterna på ett mer ordnat sätt i framtiden. Ett multilateralt avtal om informationsutbyte om nya transportmedel, som alla EU-länder kan ansluta sig till, har tagits fram i SCAC och har skickats ut till medlemsländerna.

### **Förvärvsmoms vid köp av vissa tjänster**

Generellt sett är det svårare att upptäcka fusk med tjänster vid gemenskapsinterna transaktioner och tredje land. En orsak är att det för tjänster inte existerar något kontrollsystem motsvarande VIES eller tullprocedurerna för varorna. Men även om VIES på sikt skulle komma att utvidgas till att omfatta även EU-handel med tjänster kommer granskningen av handeln med tjänster att vara besvärligare beroende på att leveranser och priser är svårare att kontrollera än vid handel med varor.

Skattemyndigheten i Stockholm har i ett projekt försökt få fram kontrollvärda företag när det gäller förvärvsmoms på s.k. 5:7-tjänster dvs. tjänster som kan sägas ha karaktären av "intellektuella" tjänster eller konsulttjänster.<sup>11</sup> När sådana tjänster köps från utlandet finns normalt ingen moms med i fakturan. För att bevara konkurrensneutraliteten med tjänster köpta i Sverige gäller att den svenska köparen själv ska ta upp, redovisa och betala momsen på den köpta tjänsten från utlandet. Detta gäller både i fallet när säljaren finns i ett EG-land och när säljaren finns i tredje land.

För företag som bedriver verksamhet som fullt ut är skattepliktig gäller att förvärvsmoms ska påföras samtidigt som avdragsrätt

---

<sup>10</sup> Förslag till Europaparlamentet och Rådets Förordning om administrativt samarbete i fråga om mervärdesskatt. KOM (2001) 294 slutlig.

<sup>11</sup> Ett likartat projekt har genomförts i vid Skattemyndigheten i Västerås

föreligger för samma belopp. Upptäcks att man missat att påföra förvärvsmoms i dessa fall blir det därför fråga om nollbeslut.

Viss typ av verksamhet är däremot undantagen från skatteplikt bl.a. sjukvård, tandvård, social omsorg, utbildning, bank- och försäkringstjänster samt viss kulturverksamhet. Det är således ofta fråga om verksamhet som bedrivs av kommun, landsting, staten, olika institutioner eller större företag. Företag som producerar sådana tjänster i Sverige påförs inte någon utgående moms för denna del av produktionen men har inte heller avdragsrätt för ingående skatt för de inköp de gjort. I de fall tjänsten köpts i Sverige innebär detta att momsen betalas för köpet i enlighet med faktura från den svenska säljaren. För att motsvarande köp från utlandet ska bli lika behandlat måste förvärvsmoms tas upp av den svenske köparen.

I kontrollprojektet i Stockholm användes uppgifter från Riksbanken avseende utlandsbetalningar under 1999. För statistisk bedömning av betalningsbalansen hämtar Riksbanken in uppgifter om betalningar till och från Sverige som överstiger visst belopp. När projektet genomfördes var gränsen 75 000 kr (gränsen är sedan 1 juli 2000 höjd till 100 000 kr). Varje betalning åsätts en särskild riksbankskod som anger vad typ av förvärv som betalningen avser, exempelvis inköp av viss tjänst. Skatteförvaltningen kan, som tredjemansuppgift, inhämta uppgifter om betalningarna från Riksbanken.

Kontrollprojektet avgränsades till företag hänförliga till avdelning Region vid stockholmsmyndigheten vilket innebär merparten av företagen i stockholmsregionen med undantag av stora koncerner, finanssektorn och utländska företag. Via underlaget från Riksbanken sorterades fram ett sjuttiotal företag som bedömdes vara intressanta att titta vidare på. Av dessa har utredning beslutats i 56 fall. Då projektet avrapporterades var 51 utredningar avslutade. Resultatet för dessa var följande.

- 15 utredningar har lett till beloppsmässiga höjningar netto av momsen med nästan 2 mnkr.
- Skattetillägg har påförts i ett fall.
- Fyra företag har registrerats för moms.
- Sex beslut har fattats om förvärvsbeskattning med avdragsrätt (dvs. nollbeslut).
- En utredning har överlämnats till specialavdelningen för revision (misstänkt skalbolagshärva).
- Två spontana kontrolluppgifter har lämnats till annat land.

I ett vidare perspektiv är det viktiga med projektet i första hand andra aspekter än de beloppsmässiga. Projektet visar att det finns skattefel, medvetna eller oavsiktliga, även vid förvärvsbeskattningen av tjänster. Det har visat på en kontrollmetod för skrivbordsgranskning inom ett område som annars är svårkontrollerat. Riksbanksuppgifterna har visat sig värdefulla som kontrollunderlag. Ett antal intressanta frågeställningar har kommit upp. Projektet har identifierat ett informationsbehov hos företagen om reglerna för handel med tjänster – förvärvsbeskattningsreglerna är okända i många företag.

## **Elektronisk handel**

I detta avsnitt kommer vi att behandla elektronisk handel relativt utförligt. Vi kommer att ta upp vad som avses med begreppet, hur beskattningen ska gå till och vilka specifika kontrollproblem som finns och slutligen göra en bedömning av skattefelet i dagsläget. Genomgången har relevans inte bara för mervärdesskatten utan även i vissa delar för kontroll och skattefel i anslutning till inkomstbeskattningen och för punktskatterna.

### *Vad avses med elektronisk handel?*

Elektronisk handel är egentligen inget annat än ett nytt medium som säljare och köpare kan använda för att marknadsföra sina produkter, göra upp affärer och i vissa fall även leverera produkterna. På så sätt är det mer en teknisk fråga än en rent internationell skattefråga. Men i och med att den elektroniska handeln i regel är gränslös och därför kan driva på den internationella handeln, blir den av intresse att studera i form av en internationell skattefråga. Handels speciella karaktär ger också upphov till en del kontrollproblem, som accentueras av att flera länder är inblandade.

Det finns ingen entydig definition på vad som egentligen räknas som elektronisk handel. En del begränsar uttrycket till att endast avse transaktioner där både beställning, betalning och leverans sker via Internet. Andra inkluderar även försäljning av fysiska produkter, så länge som beställningen sker via Internet. Elektronisk handel behöver egentligen inte ens gå via Internet. Den dominerande delen av den elektroniska handeln idag sker mellan företag, och då är det

ganska vanligt att använda andra elektroniska nätverk, till exempel EDI, för affärskommunikationen. Elektronisk handel via olika privata nätverk förutsätter dock i regel en långsiktig affärsförbindelse mellan parterna, där man anpassar sina interna tekniska lösningar till varandra. Den form av elektronisk handel där nya kunder och leverantörer möts sker i princip uteslutande via Internet. Vi kommer i den här redogörelsen framför allt att beröra de olika former av elektronisk handel som sker via Internet, eftersom dessa i regel lösare förbindelser innebär störst utmaning för skattekontrollen.

### *Hur ska moms tas ut vid elektronisk handel?*

Eftersom e-handeln till sin natur är gränslös är det viktigt med gemensamma regler internationellt. OECD har ansetts vara rätt organisation för att arbeta fram ett system för beskattning av elektronisk handel. Flera arbetsgrupper är tillsatta för att utreda olika specifika frågor inom området. Beträffande momsfrågor anses också utvecklingen inom EU vara av stor betydelse. Än så länge sker arbetet utifrån ett antagande om att befintliga skatteregler är tillämpbara även vid elektronisk handel. Trots att den elektroniska handeln har varit en realitet sedan mitten av 1990-talet råder det fortfarande viss osäkerhet kring hur handeln ska beskattas och olika länder har antagit något olika ståndpunkter. I Sverige har vi i dag ett applicerbart regelverk, även om det i vissa avseenden skiljer sig en del från andra länders regler och tolkningar.

Den elektroniska handeln kan i korthet sägas vara av två olika slag; *off-line* respektive *on-line*. Handel *off-line* avser fysiska varor och innebär att varan beställs (och eventuellt betalas) via Internet, men att själva leveransen sker med en fysisk transport. I dessa fall liknar den elektroniska handeln i skattehänseende övrig distansförsäljning (postorderförsäljning m.m.) och innebär alltså egentligen ingenting nytt i sak för beskattningen.

Vissa tjänster och immateriella produkter kan överföras *on-line* i digital form. De utgör då inte fysiska produkter när de når kunden. Kunden kan sedan omvandla dem till fysiska produkter (t.ex. skriva ut en bok), men det är valfritt. Både OECD och EU har kommit fram till att digitala produkter som levereras *on-line* i skattehänseende ska betraktas som tjänster. Det påverkar både skattereglerna och kontrollmöjligheterna.



Allt fler produkter kan tänkas bli virtuella. Musik, TV- och data-spel, pornografi och dagstidningar går redan att ladda ned via Internet och böcker håller på att följa samma väg. Allt fler tjänster kan i ökande utsträckning förväntas säljas över nätet; t.ex. spel (lotteri- och kasinoverksamhet), telefoni, finansiella tjänster, TV, resebyråverksamhet, översättningshjälp, juridisk hjälp, läkar-konsultation och andra slags informationstjänster. Även rent fysiska produkter kan delas upp i materiella komponenter och immateriella komponenter (som design, riktlinjer eller kund-anpassning) som då kan komma att behandlas olika i skatte-hänseende.

### *Skattekontrollen vid elektronisk handel - identifikationsproblemet*

Det finns en del specifika kontrollproblem vid beskattningen av elektronisk handel, som egentligen inte direkt har sin grund i internationaliseringen, men som ändå kan vara intressanta att peka på här.

Det är svårt att identifiera de som gör affärer via Internet. Det är inte alltid som man utifrån informationen på en hemsida kan identifiera det företag som bedriver verksamheten. Ofta vet man inte ens om det är ett svenskt eller ett utländskt företag. Skatteförvaltningen i Australien har i ett kartläggningsprojekt funnit att det var 15 procent av hemsidorna som saknade information genom vilken den fysiska skattebetalaren kunde identifieras.

En del brukar framhålla att Internet skapar nya kontrollmöjligheter genom att alla aktiviteter lämnar digitala spår. Det är sant att aktiviteter som äger rum på Internet kan gå att spåra, framför allt via loggar hos Internetoperatörerna. IP-numret är det viktigaste identifieringsverktyget på Internet. Alla som är uppkopplade på nätet har ett IP-nummer och information sänds från ett IP-nummer till ett annat. Via särskilda databaser går det att se vilken Internetoperatör som har blivit tilldelad ett visst IP-nummer, men man måste kontakta Internetoperatören för att få veta vem som har använt det IP-numret vid en viss tidpunkt. Enligt telelagen ställs i Sverige krav på misstanke om brott som kan ge fängelse för att Internetoperatören ska behöva lämna ifrån sig information om vem som har ett specifikt IP-nummer.

Vill man försvåra spårningen av en förehavanden på Internet kan man få ett IP-nummer utomlands, utanför den egna skatteförvalt-

ningens befogenhetsområde. Man kan även gå via en s.k. freedom-server för att dölja sin identitet. Dessa finns i regel utomlands. För att polisen ska kunna spåra användaren måste de begära rättshjälp, vilket kan ta ca 6–8 månader. Ofta leder det bara till en annan freedom-server, vilket innebär 6–8 månader till.

Den information Internetoperatören sparar kan vara väldigt skiftande. En del information sparas bara i några timmar eller dagar, medan annan information ibland kan sparas upp till ett par månader. Det har nyligen kommit ett EG-direktiv om skyddet av den personliga integriteten på Internet. Där föreskrivs att Internetoperatörer ska utforma sina system så att användningen av personlig information minimeras. Informationen får inte sparas längre än vad som är nödvändigt t.ex. tills man har fakturerat kunden.

Även om man lyckas identifiera en näringsidkare som bedriver handel på nätet kan det vara svårt att få fram information om affärsverksamheten, när man inte har några affärslokaler, lager m.m.

### *När är kontrollproblemen störst?*

Som framgått tidigare ser beskattningsreglerna lite olika ut beroende på om försäljningen avser en fysiskt levererad vara eller en digitalt levererad produkt, beroende på om försäljningen sker från ett annat EU-land eller från ett land utanför EU och beroende på om köparen är en momspliktig näringsidkare eller en konsument. De flesta tjänster och digitalt levererade produkter som säljs via Internet räknas som s.k. 5:7-tjänster. I vissa fall kan andra slags tjänster säljas via Internet (t.ex. dataspel som man spelar on-line på nätet), men dessa bortser vi från i den här framställningen.

När *försäljning sker till en momspliktig näringsidkare i Sverige* spelar det ingen roll vilket land försäljningen sker från och om den avser en vara eller en tjänst, beskattningen ska i alla dessa fall ske i Sverige och det är den svenska köparen (näringsidkaren) som ska redovisa momsen. I de här fallen uppstår huvudsakligen samma slags kontrollproblem som vid övrig handel mellan företag. När den svenska köparen ska redovisa moms i Sverige kan vi använda våra nationella kontrollmetoder. Däremot kan det, på samma sätt som vid övrig gränsöverskridande handel, vara svårt att få kontrollinformation från den utländska motparten. Handeln mellan

företag bygger också i stor utsträckning på väl utarbetade och långsiktiga affärsrelationer, vilket gör dem lättare att hantera i skattehänseende.

Kontrollproblemen kan bli större när *försäljning sker till en konsument i Sverige*. Om en tjänst eller en digital produkt säljs från ett annat EU-land till en konsument i Sverige ska beskattningen ske i säljarens hemland och det är säljaren som ska redovisa momsen. Detsamma gäller vid varuförsäljning från ett annat EU-land till en konsument i Sverige, om företagets totala försäljning till Sverige understiger det s.k. tröskelvärdet (320 000 kr). Eftersom beskattningen ska ske i utlandet begränsas den svenska kontrollen till att fastställa att den totala försäljningen till svenska kunder verkligen understiger tröskelvärdet.

Om försäljningen (vara eller tjänst) till konsument däremot sker från ett land utanför EU, eller om varuförsäljningen från ett annat EU-land överstiger tröskelvärdet så ska beskattning ske i Sverige, men det är den utländska säljaren som ska redovisa momsen. Avser försäljningen fysiska varor som säljs från ett land utanför EU så sker beskattningen av Tullverket, i samband med gränskontrollen vid importen.

I de fall då den utländska säljaren ska betala moms i Sverige uppstår stora kontrollproblem. Det är den svenska skattemyndighetens sak att kontrollera att rätt moms är redovisad. Både den skattskyldige och den information som behövs för kontrollen finns utanför Sveriges gränser. Man måste då be en utländsk skattemyndighet om hjälp med kontrollen. Det förutsätter att det finns ett avtal med aktuellt land och att avtalet innefattar moms. Denna möjlighet har vi om säljaren finns i ett annat EU-land eller i Norge, Island, USA, Polen eller Ryssland. Men om säljaren finns i något annat land, så har vi i regel inte denna möjlighet. Om t.ex. skatteförvaltningen i Kanada vid en granskning av ett kanadensiskt företag upptäcker att företaget har sålt produkter till konsumenter i Sverige utan att påföra moms på den, så kan de inte göra någonting åt det. De kan inte påföra moms i Kanada, eftersom beskattning ska ske i Sverige, och de får inte tala om det för skatteförvaltningen i Sverige. Eftersom vi inte har något avtal om informationsutbyte på momsområdet så förhindrar skattesekretessen ett sådant samarbete.

Skulle då en annorlunda utformning av beskattningen kunna minska kontrollproblemen vid försäljning direkt till konsument? Går det att tillämpa förvärvsbeskattning, att köparen betalar in momsen själv i sitt hemland, även vid försäljning till privata kon-

sumenter? Det skulle dock bli näst intill omöjligt att kontrollera att de privata konsumenterna själva betalar moms för sina inköp från utlandet. Ett annat sätt att undkomma problemen är att helt övergå till ursprungsbeskattning, så att säljaren vid all försäljning ska redovisa moms i sitt hemland. Det skulle dock ge upphov till mer påtaglig skattekonkurrens. Då skulle också nya kontrollproblem uppstå vid handel mellan företag, eftersom momsen skulle erläggas i ett land men kunna dras av i ett annat (mer om detta i kapitel 10).

#### *Praktiska problem för företag som säljer via Internet*

Riskerna för att momsen redovisas fel vid elektronisk handel beror inte bara på brister i skatteförvaltningens kontrollmöjligheter. Fel kan också uppstå på grund av att det är svårt för säljaren att redovisa rätt. Ett grundläggande problem är att säljaren måste veta om kunden är momsredovisningsskyldig eller inte och vilket land kunden bor i.

För att veta om kunden är momsredovisningsskyldig och därigenom (i de flesta fall) ska betala in momsen själv, måste man inom EU få en bekräftelse från skattemyndigheten om att kunden har ett giltigt VAT-nummer. Det kan man idag ringa till skattemyndigheten och få bekräftat. För att den elektroniska handeln ska fungera i praktiken krävs det dock att man kan få den informationen automatiskt ur en databas via Internet. EU-ländernas VAT-nummerregister kommer inom kort att läggas ut på en gemensam hemsida på Internet.

Vid försäljning till en konsument måste säljaren veta vilket land kunden bor i, för att veta vilket land han ska betala skatt i. Vid försäljning av fysiska varor kan man utifrån leveransadressen få information om i vilket land beskattning ska ske. Vid försäljning av digitala produkter har man dock ingen leveransadress att gå efter. Säljaren kan då fråga efter kundens adress, men det skulle i praktiken motsvara att fråga kunden om han vill bli påförd skatt, eftersom adressuppgifterna inte kan verifieras. Det har funnits tankar om att man när betalning sker med kontokort ska kunna få uppgifter från den kontoförande banken om vilket land kunden bor i, men det motsätter sig bankerna med hänvisning till banksekretessen. Ett annat sätt att i de flesta fall kunna fastställa kundens hemland är att utifrån kundens IP-nummer se vilket land kundens Internetoperatör finns i. Det skulle i de flesta fall under-

lätta hanteringen, men de kunder som vill fuska kan kringgå ett sådant system.

Eftersom säljaren i de flesta fall ska redovisa moms i köparens hemland vid försäljning till en konsument, måste säljaren hålla reda på momsregler och momssatser i flera länder. Det kanske går bra för stora företag med en stor ekonomifunktion som kan hantera de här frågorna, men för många mindre företag kan det skapa stora problem. Dessutom måste säljaren momsregistrera sig och redovisa moms i flera olika länder.

De praktiska problemen för säljarna blir störst i samma situationer då kontrollproblemen blir störst för skatteförvaltningen, alltså i de fall då säljaren ska redovisa moms i köparens hemland.

### *Registrering av säljare från tredje land i EU*

Idag måste säljare från tredje land som säljer tjänster till konsumenter inom EU registrera sig i varje land han säljer till. För att underlätta för säljare i tredje land diskuterar man inom EU att införa ett system där säljaren bara behöver registrera sig i ett EU-land och redovisa all sin försäljning till kunder inom hela EU i det landet. Momsen ska sedan fördelas mellan de berörda länderna inom EU. Förslaget gäller bara on-lineleveranser.

Våren 2001 lyckades man ena 14 av de 15 EU-länderna om en gemensam lösning. Storbritannien motsatte sig dock det förslaget med motiveringen att EU inte bör gå egna vägar utan avvakta en gemensam lösning inom hela OECD. För att inte säljare inom EU ska missgynnas i konkurrensen gentemot säljare från tredje land föreslog Storbritanniens representanter att den elektroniska handeln ska göras momsfri i väntan på en långsiktigt hållbar lösning. Detta visar hur svårt det är att genomföra gemensamma förändringar på skatteområdet inom EU, eftersom förändringarna kräver enhällighet bland medlemsländerna.

### *Den elektroniska handelns omfattning och skattefels storlek*

Vi har ovan konstaterat att den största risken för skattefel och de största kontrollproblemen i samband med elektronisk handel gäller försäljning från utlandet direkt till konsument. Särskilt stora blir riskerna om det rör sig om tjänster som kan levereras direkt on-

line. Kontrollproblem finns naturligtvis också när det gäller elektronisk handel mellan företag och när det gäller produkter med fysisk leverans direkt till konsument. Men det är gamla välkända problem där den elektroniska handel som sådan inte påtagligt ändrar kontrollförutsättningarna. Nedan försöker vi närmare ringa in omfattningen på elektronisk handel med försäljning från utlandet direkt till konsument i Sverige.

Den övervägande delen (ca 90 %) av den elektroniska handeln utgörs idag av handel mellan företag. Handeln till konsument har ännu inte fått särskilt stor omfattning (ca 10 %), även om den inom vissa specifika produktgrupper står för en icke oansenlig del av omsättningen. Av handeln till konsument avser endast en mindre del digitala produkter (uppskattningsvis 2 procentenheter av den elektroniska handeln).<sup>12</sup> Det främsta skälet till den långsamma utvecklingen anses vara att konsumenterna uppfattar köptryggheten som låg. Kommer varan, håller den utlovad kvalitet, hur kan man reklamera och vart vänder man sig vid eventuell tvist? Än större är osäkerheten för konsumenten vid köp från utländska företag, vilket än så länge inneburit att den gränsöverskridande handeln begränsats till ett fåtal stora företag i ett fåtal länder.

Handelns utredningsinstitut (HUI) har gjort undersökningar över den elektroniska handeln. Den elektroniska handeln motsvarade enligt dessa 1,6 procent av den totala försäljningen inom detaljhandeln under första kvartalet 2000. Analysföretaget Forrester har också gjort undersökningar på området. Enligt dessa beräknas 10 procent av all konsumenthandel i Sverige komma att ske elektroniskt 2005.<sup>13</sup>

Ett sätt att försöka uppskatta den potentiella framtida volymen är att utgå från den totala privata konsumtionen och se vilka varor och tjänster som är eller kan bli aktuella för elektronisk handel i on-line tjänster och off-line varor och tjänster. Till on-line tjänster förs sådana tjänster som redan idag till viss del handlas elektroniskt och levereras on-line, t.ex. böcker, tidningar, Cd-skivor, kassetter, datorprogram och videokassetter. Men de kan även innefatta juristtjänster, underhållning, telekommunikationstjänster, m.m. Off-line handeln motsvarar i stort den traditionella postorderförsäljningen.

---

<sup>12</sup> Siffrorna om elektroniska handelns fördelning på företag och konsument enligt Jeffrey Owens (chef för Fiscal Affairs vid OECD) vid konferens 2001-09-20 anordnad av Informal Economy Research Centre.

<sup>13</sup> Enligt tidskriften Computer Sweden 14/4 - 00.

Om man ser till de varor som år 2000 ingår i den för skattekontrollen mer besvärliga on-linegruppen så svarar dessa för ca 3,5 procent av den privata konsumtionen (ca 35 mdkr) och för 4 mdkr av momsintäkterna. Ser man framåt kommer förmodligen med tiden att tillkomma nya on-lineprodukter som idag kanske inte ens existerar. Ska man bedöma det tänkbara skattefelet i anslutning till elektronisk handel så gäller till att börja med att även om handel i princip kan ske on-line för nämnda produkter så kommer fortfarande en del att levereras på gammalt traditionellt sätt. T.ex. kommer folk fortfarande att köpa vanliga "fysiska" böcker även om det i princip skulle vara möjligt att leverera alla böcker on-line. Vidare gäller att merparten av inköpen kommer att ske från stora väletablerade företag där risken för skattefel är små.

Nedan använder vi oss av en annan skattningsmetod där vi utgår från dagsläget och uppgifter om faktiska internetköp. En kartläggning av svenskarnas vanor och attityder till handel på Internet gjordes i september 2000.<sup>14</sup> Enligt undersökningen hade 63 procent av befolkningen i Sverige i åldern 15–79 år tillgång till Internet. Det motsvarar 4,6 miljoner människor. Tittar man på åldersgruppen 15–65 år är motsvarande andel 76 procent.

Av Internetanvändarna hade 55 procent eller drygt 2,5 miljoner personer i åldern 15–70 år någon gång handlat över Internet de senaste tre åren. Motsvarande andel 1999 var 35 procent. Av de som handlat via Internet säger 53 procent att det är ganska eller mycket troligt att de under det närmaste året kommer att öka antalet köp via Internet. Vanligast är att man köper Cd-skivor, böcker, kläder, datatillbehör, utför finansiella tjänster eller gör bokningar och köper biljetter via Internet.

---

<sup>14</sup> T2U Interactive: Näthandel 2000 – kartläggning av våra vanor och attityder till handel på Internet. Siffrorna baserar sig på 1 181 svar (79 %) på en postenkät som gått ut till 1 502 Internetanvändare

*Tabell 42:* Produkter och tjänster som man handlat via Internet privat.

Produkt/tjänst	Antal som handlat, tusental
Cd-skivor	1 052
Böcker	853
Kläder	555
Datatillbehör	475
Fonder	450
Biobiljetter	440
Aktier	427
Charterresor	355
Flygresor	350
Konsertbiljetter	327
Programvaror	315
Hotellrum	312
Tågresor	292
Annat	262
Videofilmer	235
Dagligvaror	177
Datorspel	177
Tidningsprenumerationer	172
Sport/fritid	170
Blommor	170
Datorer	150

*Källa:* T2U Interactive: Näthandel 2000 – kartläggning av våra vanor och attityder till handel på Internet. I rapporten anges hur stor andel av de Internetanvändare som handlat på nätet som har handlat respektive produkt. Det har räknats om till totalt antal nätköpare utifrån T2U Interactives beräkning att totalt 2 500 svenskar har handlat på nätet.

De flesta svenskar som handlat via Internet har handlat för mindre än 5 000 kr, men spridningen är ganska stor (se tabell nedan). Räknar man om siffrorna i tabellen till ett totalbelopp för svenskars privatinköp via Internet, så hamnar man på mellan 10–25 mdkr. Det är dock inte inköpen under ett år, utan svenskarnas totalinköp under ungefär en treårsperiod. Om man, med hänsyn till att den elektroniska handeln ökat kraftigt, antar att hälften av inköpen hänförs till senaste året, innebär detta att svenskarnas privatin-



köp via Internet rör sig om i storleksordningen 5–15 mdkr på årsbasis.

*Tabell 43:* Belopp svenskarna handlat för på Internet

Belopp, tkr	Antal, tusental	Andel, %
- 0,1	70	3
0,1 - 0,5	385	16
0,5 - 1,0	432	18
1,0 - 5,0	840	34
5,0 - 10,0	315	13
10,0 - 20,0	197	8
20,0 - 30,0	100	4
30,0 - 40,0	97	4
40,0 -	27	1
<b>Summa</b>	<b>ca 2 500</b>	<b>100</b>

*Källa:* Samma som tabell 42.

Övervägande delen av svenskarnas inköp via Internet sker från svenska webbplatser. Nästan 70 procent av de som handlat via Internet har bara handlat från svenska webbplatser och för ytterligare 20 procent av de som handlat har inköpen från utländska webbplatser utgjort mindre än 20 procent av de belopp man handlat för.

*Tabell 44:* Andel av Internetköpen som sker från utländska webbplatser

Andel av inköpen från utländska webbplatser	Andel av köparna
0%	68,3%
Upp till 10 %	14,8%
Upp till 20 %	5,1%
Upp till 40 %	4,2%
Upp till 60 %	2,3%
Upp till 80 %	0,8%
Över 80 %	2,9%

*Källa:* T2U Interactive: Näthandel 2000 – kartläggning av våra vanor och attityder till handel på Internet.

En schablonmässig överslagsberäkning utifrån uppgifterna ovan pekar på att inköpen via Internet från utländska webbplatser skulle kunna motsvara ett köpbelopp på mellan en halv och två miljarder kr.

Vi gör bedömningen att omfattningen på den moms som Sverige förlorar genom felaktig redovisning av momsen i samband med elektronisk handel än så länge torde understiga 0,5 miljard kr. En betydande del av detta skattefel torde ha internationell anknytning. I beloppet ingår inte omsättning och skattefel i anslutning till att privatpersoner skaffar sig tillgång till pornografi via Internet. Inte heller belopp som svenskarna lägger ned på spel på utländska webbplatser är med. Beskattningen av spelverksamhet och de problem som finns i anslutning därtill har behandlats i kapitel 5.

Elektronisk handel innebär inte bara problem när det gäller konsumtionsbeskattningen. Det finns också en rad problem när det gäller att fastställa inkomstskatten för vissa av dessa företag bl.a. beroende på att det kan vara svårt att fastställa var driftstället är beläget. Detta problem tar vi upp mer om i kapitlet om riskområden vid beskattning av inkomst och förmögenhet (kapitel 7).

### **Skattefel hänförligt till omsättningströskeln på 320 000 kr vid distansförsäljning**

Om en privatperson i Sverige köper vara från annat EG-land och varan avsänds eller transporteras av säljaren (eller för dennes räkning) gäller reglerna om distansförsäljning. Exempel på distansförsäljning är postorderförsäljning och s.k. teleshopping.

Internet har gjort det betydligt enklare och smidigare för privatpersoner att göra sådana beställningar från andra länder. Via Internet får konsumenterna tillgång till ett brett sortiment av varor att välja bland och kan göra prisjämförelser på ett mycket enklare sätt än tidigare. Böcker från England är ett exempel på en vara som blivit populär.

Om vi tar exemplet med bokhandlare i England innebär reglerna om distansförsäljning att bokhandlaren betalar engelsk moms (som är 0 % på böcker) om bokförsäljningen till Sverige omsätter mindre än 320 000 SEK om året. Skulle bokförsäljningen till konsumenterna i Sverige komma att överstiga 320 000 SEK ska den engelska bokhandlaren momsregistrera sig i Sverige och betala svensk bok-

moms. Reglerna är lätta att kringgå genom att fragmentera verksamheten.

Det är oerhört svårt för svenska skattemyndigheterna att kontrollera att företagen i övriga medlemsstater beaktar reglerna. Och incitamenten att kontrollera efterlevnaden i de andra staterna kan antas vara låg. Signaler från svenska branschorganisationer om misstänkt otillbörlig konkurrens kan vara ett viktigt inslag i att upprätthålla regelsystemet.

EU-kommissionen nämner, i samband med det nya förslaget till administrativt samarbete i fråga om mervärdesbeskattningen, just distansförsäljning som ett exempel på en risksektor som bör ingå i ett intensifierat strukturerat informationsutbyte mellan medlemsstaterna eftersom kontrollsystemets effektivitet i detta fall är helt och hållet beroende av uppgifter som lämnas av ursprungsstaten.<sup>15</sup>

### **Momsfria EG-förvärv via lånade VAT-nr**

Vid avstämning av uppgifterna om EG-förvärv som de svenska företagen uppgivit i skattedeklarationen hittar man differenser mot den EG-försäljning till svenska köpare som leverantörerna i andra länder uppgivit i sina kvartalsredovisningar. Problemets kärna är att det finns uppgifter i VIES om att svenska företag skulle ha köpt in varor momsfritt från andra EG-länder men de svenska företagen vill inte vidkännas inköpen.

Det har i något fall visat sig att orsaken till differensen är att svenskarna "lånat" VAT-nummer från sitt företag eller sin arbetsgivare och uppgivit detta vid inköp i Danmark. Ett liknande fall där förhållandet är det omvända har man också stött på i Stockholm. En förfrågan har kommit in från ett annat EU-land där man undrar om det svenska företaget har sålt till ett antal kunder i det landet. Kunderna vill inte kännas vid inköpen.

Det finns också exempel på ett antal fall med EG-handel där en person (som visat sig svåridentifierad) uppgivit sig som kontaktperson för olika svenska köparföretag. De svenska företagen vill inte vidkännas inköpen. Inköpen har skett från samma företag i Holland.

På vem faller då ansvaret för att betala moms i dessa fall? Det har nyligen kommit en dom som säger att det räcker att det säljande företaget gör kontroll av att VAT-numret är formellt

<sup>15</sup> KOM(2001) 294 slutlig daterad 2001-06-18

korrekt för att slippa riskera att påföras moms även om fel VAT-nummer skulle ha angivits. Ansvaret faller således inte på säljaren.

En företeelse som ökat är att lastbilar åker och hämtar livsmedel i andra EG-länder och där återopar VAT-nr för att inte moms ska tas ut. Livsmedlen säljs sedan i mindre närbutiker i Sverige.

Det har också med hjälp av handräckning konstaterats att drickaburkar införs från EG till Sverige. Utöver att det kan vara fråga om skattefel för moms tillkommer att pantavgift bör betalas till Svenska Returpack AB. Även om skatteförvaltningen kan belägga fusket med skatten lägger sekretessregler hinder i vägen för att överlämna informationen till Svenska Returpack som har hand om pantavgiften. I sekretessprövningen tas bl.a. hänsyn till förhållandet att Svenska Returpack är ett aktiebolag och att pantavgiften inte är definierad som en skatt. Frågan är om inte sekretessbedömningarna behöver moderniseras så att de på ett bättre sätt tar hänsyn till den faktiska utvecklingen där många statliga verksamheter läggs i aktiebolag och där gränsen mellan vad som ska ses som skatt eller inte är härfin.

### **Taxfree-fusk med klockor**

En privatperson som är bosatt i tredje land har vid återresa till sitt hemland rätt att få tillbaka moms på inköp i svenska butiker när han passerar tax-free-kontoret vid Arlanda (eller var nu återresan sker ifrån). För t.ex. en rolexklocka, som kan kosta 100 000 kr styck, är det fråga om betydande momsbelopp. Det finns exempel på att systemet har utnyttjats på ett systematiskt sätt för att få moms återbetald.

### **Risksituationer vid tredjelandshandel – kontrollgränssnittet mot tullen**

Det finns en rad risksituationer för skattefusk i anslutning till handeln med tredje land. Vi har ovan nämnt tax-free handeln som ett riskområde. Men det finns en rad andra i anslutning till olika tullprocedurer.

Skatteförvaltningen tar i sina kontrollsystem även in uppgifter om t.ex. export och import från Tullverket. Skatteförvaltningen kan om så behövs i enskilda fall hämta in ytterligare uppgifter från

Tullverket. Skatteförvaltningen får också uppgifter från Tullverket i de fall en vara tas in momsfrött från tredje land för vidaretransport till annat EG-land. Inom skatteförvaltningen har bedrivits olika projekt som bl.a. tagit sikte på att utveckla kontrollen av export- och importtransaktioner.

*Uppgiften export till tredje land - genomförs den i praktiken eller stannar den i landet?*

Det kan vara lockande att lösa ekonomiska problem i företagen genom att redovisa försäljning inom Sverige som exportförsäljning och behålla momsen själv. Det är därför viktigt med kontroll av att uppgiven export verkligen går iväg.

Uppgifter om exportförsäljning lämnas dels i skattedeklarationen dels till Tullverket i samband med att varan deklarerar för export vid exporttullkontoret. Tullverkets uppgifter om export enligt tulldeklarationerna förs också över till skatteförvaltningen där de finns tillgängliga tillsammans med andra momsuppgifter i förvaltningens kontrollsystem och den s.k. allmänna företagsbilden. Om man i kontrollen vill gå vidare och behöver ytterligare information om export och import i enskilda ärenden finns möjlighet att erhålla uppgifter från Tullverket utöver de som nu läggs in i skatteförvaltningens maskinella kontrollsystem. Det kan t.ex. gälla vilken motpartaren är för exporten, uppgifter om nummer på exportfakturorna, arkiverade exportdeklarationer m.m. Ett enkelt exempel på hur uppgifterna kan användas är att kontrollera om skattskyldiga som redovisat export i skattedeklarationen till skattemyndigheten helt saknar exporttillfällen enligt Tullverket. Kontrollprojekt där tulluppgifterna använts visar att uppgifterna är en tillgång vid granskningen av företagets export och import och att uppgifterna bör ingå som en naturlig del i kontrollen. Det finns en mängd felkällor då avstämning görs av tulluppgifter mot andra uppgifter i momskontrollen. Många gånger har differenserna naturliga förklaringar men de kan ändå ge en indikation på att utredning kan vara lämplig.

Värdet av varuexporten till tredje land anges också på skattedeklarationen. Jämför vi detta värde med tulluppgifterna om varuexporten finner vi stora skillnader i "makrovärdena". Värdena i skattedeklarationen är ca 150 mdkr högre än uppgifterna enligt exportanmälningarna till Tullverket. Vi kan utgå från att tullupp-

gifterna om exporten bäst återspeglar värdet av de varor som faktiskt lämnat landet. Annars skulle det finnas uppenbara problem att få spegelbilden i form av finansiella flöden i Riksbankens betalningsbalansstatistik att gå ihop.

*Tabell 45: Värdet av varuexporten till tredje land enligt uppgifter i skattedeklarationen resp. exportanmälningar till Tullverket*

Export av varor till tredje land	Exportvärde, mdkr	
	1999	2000
Enligt skattedeklarationen	430	510
Enligt Tullverkets exportanmälningar (SCB:s handelsstatistik)	292	351
<b>Differens avrundat</b>	<b>140</b>	<b>160</b>

Anm. Skattedeklarationens uppgifter omfattar inte de minsta företagen medan tulluppgifterna avser all anmäld export. Differensen i tabellen är därför i praktiken ännu lite större.

*Källa:* Statistikdatabasen GIN-Skatt resp. SCB:s handelsstatistik.

Frågan är om det på något sätt skulle gå att lokalisera den stora differensen mellan Tullverkets och skatteförvaltningens exportvärden till något specifikt område. Kanske kunde ledtrådar fås via en branschindelning av exportvärdena enligt redovisningen till Tullverket (efter varuslag) respektive skatteförvaltningen (efter företag).

Det är en förhastad slutsats att säga att differensen mellan skattedeklarationens exportuppgifter och Tullverkets rör sig om fusk i form av "export" som tvättats från moms och stannat på den svenska hemmamarknaden. Utgångspunkten för redovisningen till skatteförvaltningen respektive Tullverket är inte densamma. Redovisningen till skatteförvaltningen utgår från företagens ekonomiska redovisning och vad som ska vara föremål för svensk beskattning. Tullverkets exportvärden tar sikte på värdet av varor som fysiskt förts ut till tredje land. Kontrollprojekten visar att det finns en rad naturliga orsaker till att uppgifterna inte stämmer överens. I de enskilda fallen kan periodiseringar var en förklaring. Men periodiseringsfel jämnar ut sig över tiden varför sådana inte kan mer än marginellt förklara skillnaden på 150 mdkr mellan exportvärdena i tabellen ovan.

I den ekonomiska redovisningen till skatteförvaltningen har företagen en ambition att vara heltäckande och få med alla förekommande transaktioner vilket kan leda till i förhållande till tull-

redovisningen högre värden. I skattedeklarationen kommer med exportomsättning där svenska företag har leveranser till tredje land som inte utgår från Sverige. Det finns tecken på att just detta skulle kunna vara fråga om stora belopp.<sup>16</sup> En annan källa till differensen skulle kunna vara att en del av tullens transiteringar som inte ska redovisas på skattedeklarationen halkar med osv..

En orsak till att det finns med mer i skattedeklarationens exportvärde kan vara att det avser försäljningskostnaderna och dessa kan innehålla mer av transportkostnaderna och av till varan anslutande tjänster. Tullens exportvärde är vad som kallas "statistiskt värde" och anger varornas värde på den plats och vid den tidpunkt då de lämnar det svenska tullområdet (s.k. free on board). Det statistiska värdet får endast innefatta extrakostnader, såsom transport- och försäkringskostnader, som avser den del av transportsträckan som är belägen i Sverige.<sup>17</sup>

Vid export av postpaket där värdet av försändelsen är ringa (högst 2000 kr) finns normalt ingen skyldighet att lämna exportdeklaration till posttullkontoret. Detta exportvärde kommer därför att ingå på skattedeklarationen men kommer inte med i Tullverkets exportvärden. Sammantaget torde det dock röra sig om så små belopp att de kan förklara ytterst lite av differensen.

Kontrollprojekten har visat att det också finns rena fel i de värden som finns på skattedeklarationen – det är inte helt lätt att förstå vad exakt som ska ingå och redovisas på skattedeklarationens olika uppgiftsrader för export av varor och tjänster. Och eftersom uppgifterna om export inte ligger till grund för något skatteuttag kanske företagen inte heller upplever det som så allvarligt om det skulle råka bli lite fel. Men en förklaring till differensen kan också vara att export som uppges till skattemyndigheten (för att få en vara befriad från moms) inte kommer fram till svenska tullens exportkontor utan stannar i landet eller går vidare till annat EG-land utan att någon kvartalsredovisning lämnas.

Att en vara deklarerats för export vid exporttullkontoret är inte någon garanti för att varan verkligen går ut till tredje land. Det visar

<sup>16</sup> Illustreras av exempel på utsökningar i PUMA som beskrivs i RSV-rapport 2002:1 "Kontrollinformation i utlandsfrågor".

<sup>17</sup> En skillnad mellan tullvärdet och värdet i skattedeklarationen, som dock går i andra riktningen, avser hanteringen av rabatter. Rabatter på varor till vissa länder syns inte i tullvärdet. Om ett företag har differentierad prissättning på sina produkter beroende på vilket land det säljs till, så anges alltid samma tullvärde (det totala priset i normalfallet). Vid försäljningar till vissa länder rabatteras detta, så att köparen betalar ett lägre pris. Det är detta faktiska lägre pris som anges i skattedeklarationen.

enbart intentionen att exportera samt att Tullverket har frigjort varan för export. Från exporttullkontoret transporteras varan vidare till utförseltullkontoret. Utförseltullkontoret är sista platsen i något EU-land innan varan går ut till tredje land. Det sker ingen regelmässig uppföljning av att deklarerad export verkligen fullföljs. Pappershanteringen är manuell. Att deklarerad export avviker från tilltänkt exportväg och stannar i Sverige eller annat EU-land förekommer.

Andra typer av fusk för att tillgodogöra sig vinsten av moms-befrielsen vid export är att ge en felaktig beskrivning av godset – varubeskrivning eller mängd.

Tullverket gör kontroller av deklarerad export genom antingen manuellt urval eller ADB-baserat urval grundat på riskbedömning samt slump. Av exporterna väljs en del ut för kontroll av dokumenten, vilken ibland kombineras med varuundersökning.

#### *Import – metoder att undvika eller få ned momsen vid import från tredje land*

Allt som förs in i Sverige från tredje land ska deklarerars hos tullen. Men så sker inte. Dels förekommer det renodlad smuggling där man överhuvudtaget inte passerar tullen. Dels förekommer det fusk där man visserligen passerar tullen men där man med olika metoder försöker nedbringa tullar, skatter och avgifter i förhållande till vad en korrekt redovisning skulle ha resulterat i. De verkliga förhållanden kan döljas genom att det upprättas dubbla fakturor. En med ett värde som följer med vid tulldeklarationen och en som visar det verkliga affärsförhållandet. Det är därför viktigt att i kontrollen kunna följa betalningsströmmarna.

Ett sätt att hålla nere skatten i sambanden med import är att ge varan felaktig beskrivning. Det kan gälla både varans karaktär och mängden. Vid samlastningar, då t.ex. fem företags varor transporteras tillsammans, kan man missa att deklarerera någon del av lasten. Men kanske deklarerar godset från fyra av företagen, men inte från det femte. Felaktig varubenämning är ett annat sätt att få ett lägre värde på varan och kan också i vissa fall vara en metod att komma runt begränsningar i tillåten införselkvot för vissa varor.

Om en vara importeras från tredje land till Sverige och ska vidare till annat EU-land behöver tullen inte påföra moms utan kan tillämpa något som går under benämningen "tullprocedur 42". Pro-



cedur 42 är vanligt förekommande vid export från Norge till andra EU-länder via transport genom Sverige. Den förenklar väsentligt norsk export jämfört med om Norge skulle använda ordinarie tullförfaranden vid export till olika EU-länder. Det går till så att det norska företaget har ett ombud registrerat i Sverige som står som importör. Importören i Sverige anger på tulldeklarationen för övergång till fri omsättning VAT-nr på det köpande företaget i t.ex. Tyskland och att varan har sålts med tillämpning av reglerna för gemenskapsintern försäljning. Då tar varken den svenska eller tyska tullen ut moms på importen. Däremot ska den svenska importören redovisa försäljningen i sin skattedeklaration och lämna en kvartalsredovisning som anger att varorna levererats till den tyska köparen i sin kvartalsredovisning. På detta sätt kommer de norska varorna in i den "europeiska bokföringen" och man får underlag för kontroll av att den tyska köparen tar upp momsen på de norska varorna i sin deklaration. Det tyska företaget ska i sin momsredovisning ta upp förvärvsmoms enligt gängse regler för gemenskapsinterna förvärv. Tullverket lämnar kontrolluppgifter till skatteförvaltningen om fallen där tullprocedur 42 använts. Underlagen ska kunna användas för kontroll av att moms i slutändan blivit påförd av den tyske köparen. Utan Tullverkets kontrolluppgifter skulle dörrarna stå öppna för fusk. Visar det sig vid skatteförvaltningens kontroll att något gått snett, om angivet VAT-nr på köparen är fel eller att man inte kan styrka att transporten lämnat Sverige, så ska Tullverket underrättas. Det är nämligen Tullverket som är beskattningsmyndighet och som ska ta ut moms på importen i sådana fall.

Det har i den svenska skattekontrollen upptäckts omfattande fusk där lax från Norge sålts till Danmark via Sverige. Skatt har inte erlagts vid importen till EG och den danske köparen har inte heller redovisat moms på det gemenskapsinterna förvärvet.

Ett problem i sammanhanget är att kontrolluppgifterna från Tullverket för närvarande hanteras manuellt vilket gör det tungrovt att använda dem i kontrollen. Ändrade rutiner inklusive en ändring av tullförordningen är dock på gång vilket kommer att möjliggöra en maskinell hantering i framtiden. Kontrollen kan också ha givits låg prioritet eftersom det förhärskande kontrollperspektivet än så länge är det nationella. Vid fusk i anslutning till procedur 42, där fusket består i att köparen i Tyskland, Danmark etc. underlåtit att förvärvsbeskatta inköpet, är det andra länder än Sverige som drabbas.

### *Transitering*

När en vara förs in från tredje land till EU är grundregeln att varan ska anmälas till godkänd tullbehandling. En sådan godkänd tullbehandling är tullförfarandet transitering. Transitering används då man förflyttar varor som ännu inte förtullats. Transitering kan ske i olika sammanhang:

- inom ett tullområde (när varor förs över mellan olika EU-länder)
- i samband med export
- i samband med import
- genom ett annat tullområde t.ex. från Sverige till Italien via Schweiz

Vid transitering transporteras varor från en plats (avgångstullkontoret) till en annan (bestämmelsetullkontoret) utan att de beläggs med tull, moms eller andra skatter. Transporten sker under tullkontroll vilket innebär att varorna måste åtföljas av något slag av passhandling (t.ex. enhetsdokumentet eller TIR-carnet) och att lasten förseglas. Eftersom skatten skjuts upp ska den som transiterar varorna ställa någon form av säkerhet till Tullverket för de fall transporten inte skulle avslutas på ett riktigt sätt. Hanteringen av transiteringsdokumenten är för närvarande i huvudsak manuell. Ett elektroniskt system – NCTS – håller på att införas i Europa. I vissa länder, dock inte Sverige, är det redan i operativ drift.

SCAF misstänker att det finns ett utbrett fusk där transiteringsreglerna utnyttjas. Elektronisk hantering kan försvåra en del av det fusk som finns för närvarande.

### *Omsättning i tullager*

Med tullager avses ett av Tullverket godkänt och övervakat ställe, där varor som ännu inte tullbehandlats får lagras enligt fastställda villkor. Varorna i tullagret har således ännu inte påförts tull och skatt. För att varan ska kunna lämnas ut från lager måste den anmälas till tullbehandling. Om Tullverket upptäcker att en vara omsatts under lagringstiden ska skickas en underrättelse till skattemyndigheten. I detta fall är skattemyndigheten och inte Tullverket beskattningsmyndighet. Ett aktuellt fall avsåg ett företag som importerade nickel, aluminium m.m. och momsens uppgick till

ca 20 mnkr. Rutinerna innebär att Tullverket skickar underrättelsen till skattemyndigheten där tullagret finns oavsett var den skattskyldige har sitt säte. Vid det tillfälle när fallet uppdagades fanns inte några utarbetade rutiner för att hantera den här typen av omsättning. Det tog därför ett tag innan kontrolluppgifterna från Tullverket hamnade på rätt ställe på skattemyndigheten och man kunde börja utreda ärendet. Företaget hade bara redovisat utgående moms med ett par hundra tusen, så det var lätt att se att momsen från omsättningen i tullagret inte var redovisad. Betalningssäkring har gjorts genom att beslagta stora mängder metall.

## 7 Riskområden vid beskattning av inkomst och förmögenhet

### 7.1 Allmänt

Det som är speciellt för beskattning av inkomst- och förmögenhet vid gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner är materiella svårigheter vid rättstillämpningen i kombination med kontrollmässiga informations- och insynsproblem. Vid rättstillämpningen ska beaktas såväl svensk intern rätt, utländsk rätt, skatteavtal, EG-rätten etc. Det andra problemet är att den information som är av betydelse ofta finns utanför landets gränser och därmed normalt inte tillgänglig i skattemyndighetens arbete. Det är därför nödvändigt att skatteförvaltningarna i olika länder samarbetar genom informationsutbyte, simultana revisioner, närvaro vid skatteutredning etc. Samtidigt är det så att oavsett vilka överenskommelser som än finns med andra länder så kan man aldrig få den fullgoda insyn som man kan få vid en transaktion inom Sverige. Detta gäller oavsett om det är fråga om en helt normal och seriös utlandsaffär eller en konstruerad utlandstransaktion som görs just för att uppnå vissa skatteeffekter.

I detta kapitel kommer vi först att beskriva problemen med att få information från andra länder. Vi beskriver vilka möjligheter som finns att få fram information samt det arbete som pågår inom OECD och EU i syfte att angripa skadlig skattekonkurrens. Därefter diskuterar vi transaktionskostnadernas betydelse för de skattskyldigas val att genomföra internationella skatteupplägg. Vidare beskrivs hur den svenska beskattningen av inkomster och förmögenheter med internationell anknytning är tänkt att ske samt förekommande skattefel på olika områden.

Översiktligt kan skattefelen med internationell anknytning vad avser inkomst- och förmögenhetsbeskattningen hänföras till följande kategorier:

Privatpersoner:

- Skatt på ej redovisade tillgångar i utlandet (inkl. skapade förluster).
- Skatt på konsultarvoden, styrelsearvoden, royalties och andra förmåner (t.ex. kontokort) som ges i utlandet.
- Svartarbete utländskt företag eller utlandsanställd.
- Av lagstiftaren icke avsett utnyttjande av SINK-regler.
- Skenbosättning i utlandet.

Företag:

- Skatteplanering via CFC-bolag.
- Konsultuppdrag via bolag i utlandet.
- Utländsk kapitalförsäkring hos arbetsgivare eller från fåmansbolag.
- Skentransaktioner med leasing och skalbolag via skatteparadis.
- Internprissättning.
- Mutor.
- Allokering av inkomster vid elektronisk handel.

Storleken på skattefeleken med internationell anknytning är svåra att uppskatta. Vi gör bedömningen att skattefelet avseende hushållens tillgångar i utlandet uppgår till minst 8 mdkr. Skattefeleken för transaktioner med skatteparadis, där det finns koppling på ett eller annat sätt till företag, kan uppgå till 2–5 mdkr.

## 7.2 Informationsproblematiken

### 7.2.1 Informationen om inkomsterna i andra länder är inte heltäckande

En förutsättning för att kunna fastställa rätt skatt är att det till låg kostnad går att få information om individernas och företagens gränsöverskridande aktiviteter och transaktioner. Men även om sådan information funnes kan det i en del fall uppstå tvistigheter kring hur lagstiftningen ska tillämpas. Ett problem därvid är att underlag och beskattningsregler är olika definierade. Någon långtgående organiserad harmonisering av reglerna på direkta skattens område motsvarande den på indirekta skatter förefaller inte aktuell. På enstaka punkter tas dock initiativ till mer enhetliga regler. Även

samförstånd kring uppföranderegler är en metod att få länderna att närma sig varandra.

I praktiken finns en rad förhållanden som gör att informationen om inkomstförhållandena i andra länder blir ofullständig eller behäftad med andra brister som gör den svår att använda. Nedan ges en översikt över olika typer av brister i informationen som ger upphov till skattefel vid den internationella beskattningen av inkomster och förmögenhet hos personer och företag.

*Översikt 46: Kategorisering av brister i informationsunderlaget för beskattning av internationella transaktioner*

Typ av brist i informationen till Sverige	Exempel
1. Dold, hemlig	Skatteparadis (avtal om informationsutbyte saknas), sekretessbestämmelser i vissa länder
2. Vilsledande, förvirrande	Skenbosättning, kedja av transaktioner för att försvåra spårande av vad som faktiskt hänt (exempel stepping-stone)
3. Falsk	Uppge falsk identitet, fiktiva personnummer, falsk fakturering
4a. Info finns men kan inte identifieras till person	De automatiska kontrolluppgifterna från andra länder
4b. Info finns men kommer sent	De automatiska kontrolluppgifterna från andra länder
4c. Info finns men kostar för mycket att ta hand om	De automatiska kontrolluppgifterna från andra länder
5a. Automatiskt infoutbyte finns men täcker inte de svenska baserna pga att andra landet ej beskattar aktuellt underlag	Gäller i vissa länder t.ex. förmögenhet, reavinster
5b. Info saknas pga att överenskommelse om automatiskt infoutbyte saknas	F.n. får Sverige automatiska kontrolluppgifter från ett tjugotal länder varav elektroniskt från ungefär hälften
6. Oavsiktliga fel	

### *Dold, sekretessbelagd information*

En orsak till att informationen brister är att vissa länder har sekretessbestämmelser som begränsar insynen. De rena skatteoaserna utmärks av att ingen eller låg skatt påförs inkomster från utländska källor, mycket sträng sekretess gäller avseende information om ägande och inkomstförhållanden, det är enkelt och billigt att bilda bolag och det finns, i de flesta fall, en väl utbyggd infrastruktur med banker, rådgivare och kommunikationssystem. Dessa skatteparadis utnyttjas för skatteplanering och skattflykt genom transaktioner via bolag, trustar och kapitalförsäkringar.

### *Vilseledande eller falsk information*

Det förekommer också att skattskyldiga medvetet lämnar *vilseledande information* för att försvåra skattekontrollen. Exempel på detta kan vara skenskrivningar – man skriver sig och låtsas bo i t.ex. Tyskland men bor i praktiken i Sverige och kan med lite skicklighet och på grund av brister i kontrollinformationen undgå både svensk och tysk beskattning. Ett annat exempel på hur man försöker vilseleda och försvåra skattemyndigheternas kontroll är att låta en transaktion passera flera bolag i olika länder för att slutligen landa i ett skatteparadis. Vid vissa av dessa s.k. stepping-stone-företeelser utnyttjas bolag med fasadadresser dvs. bolag som bara är en adress och helt saknar egentlig verksamhet.

En variant på vilseledande information är att de skattskyldiga lämnar helt *falsk information*. Man kan uppge falsk identitet, utnyttja annan skattskyldigs identitet eller undvika att tilldelas folkbokförings- eller samordningsnummer och bruka möjligheten till s.k. fiktiva nummer hos banker m.fl. Falsk fakturering är ett annat exempel på hur falsk information används för att förflytta inkomster till lågbeskattade jurisdiktioner.

### *Info finns men är svår att identifiera, kommer sent och är resurskrävande att utnyttja*

I RSV Rapport 2002:1 "Kontrollinformation i utlandsfrågor" beskrivs närmare hur de automatiska kontrolluppgifterna från utlandet används idag och vilka möjligheter som finns att använda informationsutbyte med andra länder för att minska skattefelet

framöver. I korthet kan problemen som finns idag hänföras till svårigheter att på enkelt sätt hänföra en kontrolluppgift till bestämd person, att uppgifterna kommer sent och att de är resurskrävande att använda. För en mer detaljerad genomgång hänvisar vi till rapporten.

*Information finns inte på grund av att landet inte själv tar in dessa uppgifter*

Möjligheterna till utbyte av kontrolluppgifter begränsas ytterst till vad som beskattas i de olika länderna. Om man inte beskattar en viss typ av inkomst i ett land, så kan man inte heller utbyta information om den inkomsten. Även om en viss inkomst beskattas i ett land, så är det dock inte säkert att de tar in kontrolluppgifter om den inkomsten. Kontrolluppgiftsskyldigheten är väl utbyggd i de nordiska länderna, men många andra länder har en mer begränsad kontrolluppgiftsskyldighet.

*Information saknas eftersom överenskommelse om automatiskt informationsutbyte inte finns*

Slutligen har vi de fall där det inte går att få någon information om inkomster m.m. Om vi bortser från skatteoaserna täcker de svenska skatteavtalen in flertalet länder. I avtalen finns i allmänhet en klausul om informationsutbyte som kan användas i enskilda fall när man behöver upplysningar om en specifik fråga. Men då måste man ha starka skäl för sin förfrågan. Massinformation om inkomster fås bara i de fall det även finns överenskommelse om automatiskt informationsutbyte. Av de ca 80 länder Sverige har skatteavtal med har vi de senaste åren utbytt kontrolluppgifter med knappt 20 länder. Vi tar emot närmare 100 000 kontrolluppgifter från utlandet varje år och skickar omkring 200 000 kontrolluppgifter till utlandet. Med ungefär hälften av länderna sker utbytet elektroniskt.

*Oavsiktliga fel*

Reglerna kring beskattning av inkomster från andra länder är komplexa. Oavsiktliga fel kan därför förekomma. De skattskyldiga kan tycka att inkomsten redan har beskattats i andra landet t.ex. genom



motsvarigheten till kupongskatt i andra landet eller SINK. Ett annat exempel på fel som till del är oavsiktliga är att inte deklarerat försäljning av utlandsregistrerade fonder förmedlade via fondförvaltare i Sverige. Just detta fel avhjälpes dock genom den utvidgning av kontrolluppgiftsskyldigheten som infördes 2002.

### 7.2.2 Åtgärder som kan hjälpa till att minska hålen i informationsnätet

#### **Kontrollinformation som finns att tillgå redan idag**

Även om informationen om inkomster i utlandet är betydligt sämre än om inkomsterna tjänats in i Sverige så finns trots allt en hel del informationskällor som kan utnyttjas. I rapporten "Kontrollinformation i utlandsfrågor" beskrivs närmare vad typ av uppgifter som finns och vilka problem man stöter på när man försöker använda dem i kontrollen. I rapporten ges förslag till hur materialet skulle kunna användas mera effektivt än hittills. Här ger vi i all korthet exempel på några av de material m.m. som behandlas i rapporten.

Vi har ovan nämnt utbytet av automatiska kontrolluppgifter avseende privatpersoner. Ett annat viktigt material från tredje man som kan användas som stöd i kontrollen är de uppgifter Riksbanken tar in om utlandsbetalningar överstigande visst belopp. I samband med valutaavregleringen i början av 1990-talet fick svenska banker och finansinstitut börja lämna uppgifter om större betalningar till och från utlandet till Riksbanken. Av uppgifterna framgår land och vad betalningen avser. Uppgifterna för fysiska personer har sedan 1990-talets början lämnats direkt till RSV. Fr.o.m. 2004 kommer även uppgifter om juridiska personers betalningar att lämnas direkt till RSV.

En del uppgifter om utländska företag kan köpas från utländska bolagsregister eller internationella upplysningsföretag. Uppgifter om företag kan ibland också hämtas från företagens egna hemsidor. Behövs djupare uppgifter om specifika transaktioner där informationen finns utomlands måste vi begära handräckning från andra länder vilket förutsätter att avtal finns om informationsutbyte. För inkomstskatten finns avtal med ett 80-tal länder. I praktiken har vi bytt uppgifter med knappt 50 länder varav ca 15 med viss regelbundenhet.

Skattemyndigheterna tar också in vissa uppgifter om företagens internationella kopplingar via en generell uppgiftsskyldighet i inkomstdeklarationen och bilagor. Vid en internationell jämförelse är dock kraven i deklarationen på information om utlandsengagemang små i Sverige.

Kontrollunderlag i anslutning till import och export inhämtas också från Tullverket.

En ytterligare informationskälla för kontrollen är de anmälningar banker och andra finansinstitut lämnar till Finanspolisen enligt lagen om penningstvätt. I vissa fall kan Finanspolisen lämna sådan information vidare till skattemyndigheterna.

## Arbetet inom OECD och EU

Inom EU och OECD pågår arbete med att angripa *skadlig skattekonkurrens*.<sup>1</sup> EU antog 1997 en uppförandekod för företagsbeskattningen. Avsikten med koden är att medlemsländerna inte med skatteåtgärder på ett illojalt sätt ska locka till sig investeringar. Arbetet med uppförandekoden har fortsatt inom den s.k. Primarologruppen.<sup>2</sup> Gruppen presenterade i slutet av 1999 en första rapport, den s.k. Primarolorapporten. I rapporten listas 66 skatteåtgärder i medlemsstaterna som skadliga. Det rör bl.a. särskilda skatteregler för filialer till finansföretag och holdingbolag. Vid ett Ekofinrådsmöte i slutet av 2000 fastslogs att alla skadliga skatteåtgärder ska vara avvecklade vid utgången av år 2005.

Det pågår ett delvis parallellt arbete mot skadlig skattekonkurrens inom OECD. OECD lade 1998 fram en rapport med riktlinjer och en tidtabell för medlemsstater inom OECD att identifiera, rapportera och avveckla sina skadliga skatteregimer. En dialog ska också ske med stater som inte är OECD-medlemmar om hur de kan tillämpa riktlinjerna. För att motverka uppkomsten av skatteparadis har satts upp särskilda kriterier för vad som ska anses som ett skatteparadis. Den preliminära listan upptar 35 stater. Enligt den överenskommelse som OECD:s medlemsstater träffat ska staternas skadliga skatteregimer vara avvecklade senast vid utgången av år 2005.

<sup>1</sup> I Svensk Skattetidning 2000/10 finns en beskrivning för samtliga skatteslag av arbetet med skattefrågor inom EU såsom förhållandena såg ut i slutet av år 2000 (Carl Gustav Fernlund).

<sup>2</sup> Gruppen ledd av Storbritanniens biträdande finansminister Dawn Primarolo.

Ett annat inslag i EU:s skattepaket för den direkta beskattningen är ett förslag till *beskattning av gränsöverskridande sparande*. Syftet är att garantera en effektiv minimibesättning av ränteinkomster från gränsöverskridande sparande inom gemenskapen. Förslaget omfattar ränteinkomster som en fysisk person får från annat land än det där han är bosatt. Med ränteinkomster avses räntor på fordringar av alla typer inklusive obligationer, räntefonder och blandfonder. Liknande inkomster som förmedlas via trust, partnership m.m. omfattas också. Direktivet omfattar även räntebetalningar från värdepappersfonder som är baserade utanför EU men där betalningsombudet finns i en medlemsstat. Däremot täcker direktivet inte utdelning på aktier och liknande värdepapper och inte heller reavinster och förmögenhet (behållning). Utbytet av kontrolluppgifter ska enligt planerna träda ikraft år 2004. Tolv medlemsstater avser att redan från starten lämna kontrolluppgifter. Tre stater - Belgien, Luxemburg och Österrike - har fått en sjuårig övergångsperiod att anpassa sig till uppgiftslämnarmodellen och ska under denna period istället dra källskatt. Under de tre första åren ska källskatten vara 15 procent och därefter 20 procent. Av den källskatt som dras i dessa länder ska 75 procent av skatten överföras som en klumpsumma till bosättningslandet, dvs. utan koppling till någon enskild skattskyldig. Fr.o.m. 2010 ska alla medlemsstater ha övergått till informationsutbyte. Det återstår nu att i detalj komma överens om förslagets utformning och hur uppgiftslämnandet ska gå till i praktiken. Ett villkor för att direktivet ska kunna genomföras är att vissa länder utanför EU åtar sig att införa liknande ordningar för beskattning av gränsöverskridande sparande av EU-medborgare. De länder det gäller är USA, Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra och San Marino. De EU-länder som har s.k. associerade och beroende territorier har åtagit sig att verka för att dessa territorier inför samma åtgärder som EU-länderna.

### 7.3 Transaktionskostnadernas betydelse för skattefusket

Skatteplanering går i första hand ut på att på olika sätt få ned skatten. Ser vi i ett nationellt perspektiv är en orsak till planeringen att förvärvsinkomster beskattas högre än kapital vilket gör det lönsamt att försöka omvandla förvärvsinkomster till kapitalinkomster.

Bolagsvinster som tas ut på olika sätt (lön, utdelning, reavinst) ger olika beskattningsekvenser. Vid internationell skatteplanering/skattefusk utnyttjas obalansen i regelsystemen mellan länderna och bristen på insyn i vissa jurisdiktioner. Skatteplanering är ett lagligt förfarande, skattefusk ett olagligt. Skatteflykt ett oklart begrepp däremellan. Gränserna mellan fusk, skatteflykt och tillåten planering är ibland oklar.

Skatteplanering i vid bemärkelse har under de senaste åren i hög utsträckning kommit att handla om transaktioner som, åtminstone till vissa delar, sker via skatteparadis eller skattegynnade zoner som upprättats i vissa länder. S.k. upplägg där enda syftet är att nedbringa skatten tar sig olika former. Transaktionerna paketeras via utländska bolag, utländska stiftelser/truster, utländska försäkringar och konton.

Oseriösa skattekonsulter, ofta med etablering i skatteparadis, hittar snabbt glappen i regelsystemen och utnyttjar skattemyndigheternas bristande möjligheter till insyn.

Internationell skatteplanering är känd sedan långt tillbaka. Skatteförvaltningens erfarenhet från kontrollen är att uppläggen förr gällde stora belopp i det enskilda fallet men antalet fall var inte så många. Uppläggen var mycket komplexa. Efter avregleringarna av kredit- och valutamarknaderna har bilden helt förändrats. Uppläggen har blivit fler och är enklare till sin konstruktion. Samtidigt är tendensen att de upplägg som förekommer blir mer och mer oseriösa. Skatteflyktsarrangemang har också efterhand blivit allt enklare och billigare att skaffa. Marknadsföringen av nya upplägg är mycket aggressiv. Via Internet bjuds ut en rad olika tjänster från paradiskonsulter.

Priserna för olika upplägg varierar. De dyraste uppläggen kan kosta kring 300 000 kr och de billigaste kanske bara någon tusenlapp eller två. Tjänsterna som tillhandahålls är av många olika slag – allt från bolagsregistrering till hjälp med rådgivning, företrädare, ombud, bolagssekreterare. Bestämmelser om lägsta tillåtna aktiekapital behöver inte vara så betungande. Ett starkt bidragande skäl till att Storbritannien blivit så populärt är att det inte finns några bestämmelser om lägsta tillåtna aktiekapital. Detta har i praktiken inneburit att dessa bolags aktiekapital ibland endast uppgått till två engelska pund s.k. tvåpund-bolag. Postmottagning via inhyrd "fasadadress" med vidarebefordring är en annan facilitet som erbjuds för att dölja den verkliga ägaren och ge sken av att verksamhet fortgår. Detta skulle kunna ifrågasättas om posten ständigt

återkom till de myndigheter som skickar den. Ett annat exempel på den internationella skatteplaneringens marknadsanpassning är att bankerna i Luxemburg ibland håller sig med en speciell "Scandinavian desk".

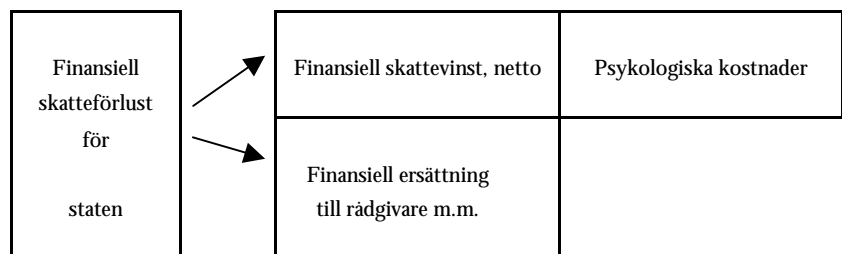
Det kostar således en del att planera och skaffa sig "upplägg". Den finansiella vinsten av skatteplanering och olika upplägg kommer på så sätt att delas mellan den skattskyldige och ersättning till rådgivare m.m. för att genomföra transaktionen. Det kan gälla konsultarvoden och kostnader för att sätta upp och upprätthålla mellanbolag i utlandet, avgifter till försäkringsbolag m.m. De skattepengar staten förlorar på grund av det internationella skattefusket är därför alltid större än den vinst den skattskyldige själv gör. Vi talar här om skattevinster och kostnader i pengar. Men det finns också annat som de skattskyldiga väger in i bilden. Och här kan de skattskyldiga göra olika bedömningar. Det finns ett visst obehag med att direkt fuska. Fusket kan upptäckas vilket kan få sociala konsekvenser. Man kan känna sig osäker på valutarisker och åtkomst till pengarna. Man vill gärna ha sina medel i närliggande bank, gärna bo kvar i landet osv. Vi använder här "psykologiska kostnader" som sammanfattande benämning på dessa icke-monetära överväganden.

Figuren nedan illustrerar skatteplaneringens vinst- och förlustsidor.

*Figur 47: Skatteplaneringens vinst- och förlustsidor*

Statens perspektiv

Skatteplanerarens perspektiv



I de fall kostnaderna för rådgivning och därtill hörande konstruktioner åter upp hela den skattevinst man kan göra så avstår man

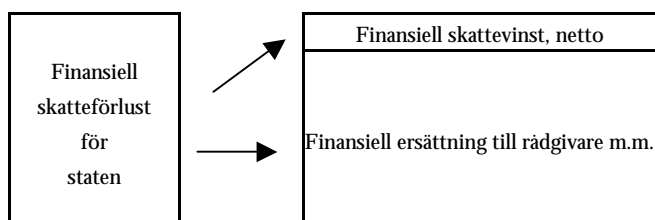
från upplägget. Om ersättningen till rådgivare inte slukar hela skattevinsten avgör individens inställning till skatter, fusk, risk m.m. om man ska genomföra eller avstå från upplägget. Figuren nedan illustrerar ett par extremfall.

*Figur 48:* Extremfall. Skatteplaneringens vinst- och förlustsidor.

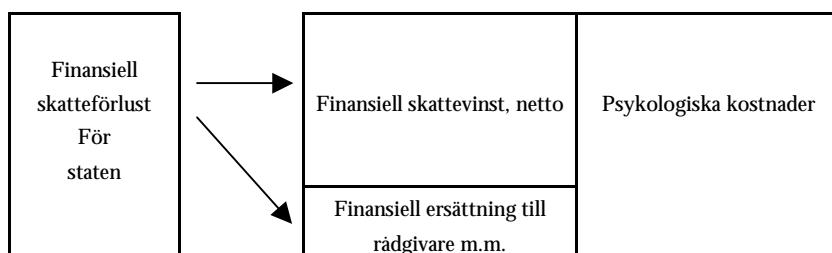
Statens perspektiv

Skatteplanerarens perspektiv

**Exempel: "Rabiat skattehatare"**



**Exempel: "Solidarisk samhällsmedborgare som aldrig kan tänka sig att fuska"**



I ena änden har vi den rabiata skattehataren som inte har några samvetsbetänkligheter och hämningar när det gäller fusk. Han är beredd att låta kostnaden för skatteupplägget svälja i stort sett hela skattevinsten. I den andra änden finns den lojala skattebetalaren som överhuvudtaget inte kan tänka sig att fuska även om den finansiella skattevinsten skulle vara mycket stor.

En viktig fråga är vad som kan göras för att stärka de krafter som innebär att man avstår från fusk. För att knyta an till figuren ovan finns tre olika angreppssätt nämligen att

1. minska den finansiella skattevinsten
2. öka kostnaderna för att anlita skatterådgivare m.m.

### 3. stärka det psykologiska motståndet mot fusk

Framsteg i det internationella samarbetet i skattefrågor med bekämpande av skatteparadis och illojal skattekonkurrens samt informationsutbyte torde i det långa loppet vara den viktigaste framgångsfaktorn om skattevinsten av fusk ska minska.

Däremot torde utsikterna vara små att göra det svårare eller dyrare för oseriösa skatterådgivare att bjuda ut sina tjänster. En svensk nationell lagstiftning som gjorde det möjligt att ingripa mot oseriösa rådgivare skulle bli ett slag i luften eftersom tjänsterna lätt kan tillhandahållas från annat land. Allt talar också för att transaktionskostnaderna minskar i takt med att folk mer allmänt vänjer sig vid och känner ökat förtroende för infrastruktur i form av Internet, enklare valutatransaktioner, penningöverföringar m.m.

Att upprätthålla och stärka det inneboende psykologiska motstånd som gör att folk och företag avstår från fusk är angeläget. Att de illojala fastnar i kontrollen är betydelsefullt för att de lojala ska stärkas i sin roll som skattebetalare. Det är också viktigt att skattereglerna uppfattas som legitima. I vissa fall kan man nämligen rättfärdiga sitt fusk med att "regeln är orättvis". Det är ju inte speciellt roligt att betala skatt men det finns vissa regler som sticker mer i ögonen än andra och som gör att en del personer kan känna att de har moralisk rätt att undandra skatt genom placeringar utomlands. Ett par exempel. Vi bedömer att förmögenhetsskatten med alla dess undantag kan ha den effekten. Följden blir att man då också undanhåller skatt på räntor, utdelningar och reavinster som man i sig kanske inte upplever som orättvisa. En annan regel som kan upplevas som att "statsmakterna luras" är att ta ut socialavgifter över taket trots att det inte utgår några motsvarande förmåner. Vi tror att tendenserna till fusk som innebär att man vid högre inkomster söker kanalisera dem utomlands skulle minska om avgiftsuttag och förmåner följdes åt.

#### 7.4 Beskattningen av gränsöverskridande inkomster – regler och avtal

Det finns fastställda regler för vilken skatt som ska tas ut i Sverige då personer och företag har anknytning till utlandet eller har in-

komster från utlandet.<sup>3</sup> I botten finns en intern svensk lagstiftning. Reglerna i denna kan emellertid kollidera med den lagstiftning som finns i andra länder. För att reglera hur sådana krockar mellan beskattningsanspråk ska hanteras upprättas skatteavtal – oftast bilaterala – mellan länderna. Ett skatteavtal har till uppgift att fördela beskattningsrätten mellan staterna. Om beskattningsrätten till följd av avtalet har tilldelats Sverige i ett givet fall tillämpas därefter svensk intern rätt i det aktuella fallet. För det fall skatteavtal saknas eller om en fråga inte har reglerats i ett avtal tillämpas intern rätt direkt.

Det första skatteavtalet i världen slöts 1925 mellan Tyskland och Italien. Numera har de flesta industriländer ett vittförgrenat nät av avtal med andra stater. Beträffande antalet träffade överenskommelser ligger Sverige långt framme. Sverige slöt sitt första avtal 1928 med Tyskland. Sverige var det första land som slöt fullständigt avtal med USA. Sverige var även den första stat att sluta avtal med ett sydamerikanskt land (Argentina). Sverige har idag avtal med ett åttiotal stater. Anledningen till att vi inte har skatteavtal med vissa länder är inte alltid att de är skatteparadis. Vi träffar avtal med intressanta länder utifrån svensk exportindustris behov. Andra låter vänta på sig. Det finns exempel på avtal med skatteoaser (bl.a. Barbados).

De flesta svenska avtalen följer nära det modellavtal som har utarbetats inom OECD. I beskrivningen nedan utgår vi från de regler som vanligen gäller enligt de flesta nyare skatteavtal som Sverige träffat. Men det finns avvikelser. Den som är intresserad av ett specifikt land måste därför studera det avtal som gäller för detta land.<sup>4</sup> Beskrivningen tar sikte på att förmedla huvuddragen i beskattningen och är inte heltäckande och är även i övrigt starkt förenklad och behandlar inte alla undantag av olika slag som kan förekomma.

Nedan kommer vi att göra en genomgång av skattefel med internationell anknytning inom den direkta beskattningen. Reglerna för hur beskattningen rätteligen ska gå till beskrivs närmare i anslutning till respektive skattefel. För att få överblick över förekommande regler och skattefel delas presentationen upp i ett avsnitt om beskattning av privatpersoner och ett avsnitt om beskattning av

<sup>3</sup> Beskrivningen av skattereglerna i detta kapitel baseras bl.a. på Nils Mattsons bok "Svensk internationell beskattning", Norstedts Juridik AB (utgiven 2000). Boken kan rekommenderas som pedagogisk inkörsport till reglerna om internationell beskattning innan man ger sig i kast med RSV:s mera utförliga Handledning i internationell beskattning.

<sup>4</sup> Skatteavtalen för många avtalsländer finns tillgängliga på RSV:s hemsida och successivt läggs allt fler in.



företag. Beskrivningarna av skattefelen vid vissa företeelser återfinns med något olika vinkling i både person- och företagsavsnittet eftersom det inte alltid går någon klar gräns mellan skattefel som görs i företag och skattefel hos privatpersoner. Många upplägg som görs i företagen hamnar som en inkomst eller en tillgång hos privatpersoner. Vill man hårdra resonemanget kan man säga att vinsten av alla skattefel i företagen till slut i en eller annan form - direkt eller indirekt - sipprar över till privatpersoner. Indirekt kan det vara via utdelningar, via lönesättningen i ett företag eller via priset på varor eller tjänster.

## 7.5 Skattefel vid beskattning av privatpersoner

### 7.5.1 Begreppet skatterättslig hemvist

Vi övergår nu till beskattningen av fysiska personer. Inledningsvis bör här framhållas att frågan om någon kan beskattas i Sverige eller inte primärt styrs av bestämmelserna i intern svensk rätt. Härvid gäller att den som är bosatt, som stadigvarande vistas eller har väsentlig anknytning till Sverige är obegränsat skattskyldig för alla sina inkomster oavsett varifrån de härrör (hemviststatsprincipen). Den som inte är obegränsat skattskyldig räknas som begränsat skattskyldig i Sverige. För begränsat skattskyldiga gäller att de är skattskyldiga här för vissa närmare uppräknade inkomster som anses ha stark anknytning hit (källstatsprincipen). Detsamma gäller vid skattskyldighet för förmögenhet. De båda principerna överlappar ibland varandra så att personer med bo-, anknytnings- och inkomstförhållanden i två eller flera stater kan riskera att bli dubbelt beskattad för en och samma inkomst.

Staterna har därför träffat skatteavtal med varandra för att reglera hur man i möjligaste mån ska undvika att dubbelbeskattning uppstår eller lindra verkningarna därav. Det finns två huvudmetoder för att uppnå detta syfte. Den ena är undantagandemetoden (exemptmetoden) som innebär att inkomst undantas från beskattning i den ena staten. Den andra är avräkningsmetoden (creditmetoden) som innebär att båda staterna tillerkänns en rätt att beskatta en inkomst och att ett av länderna medger avräkning från dess egna skatt för skatt som betalats i det andra landet.

Genom skatteavtalen har staterna fördelat beskattningsrätten sinsemellan beträffande de personer, inkomster och skatter som

omfattas av avtalen. En utgångspunkt vid tillämpning av skatteavtalen är att först avgöra i vilket land en person ska anses ha skatterättsligt hemvist. Denna fråga avgörs emellertid i första hand med utgångspunkt i respektive stats interna lagstiftning. Är en person enligt intern lagstiftning i respektive stat endast obegränsat skattskyldig i en av staterna är det också i denna stat som han har hemvist (se t.ex. artikel 4 punkt 1 i OECD:s modellavtal).

I vissa fall kan emellertid en person ha dubbel bosättning, dvs. enligt respektive stats interna lagstiftning anses vara obegränsat skattskyldig i en eller flera avtalslutande stater. För tillämpningen av flertalet av ett skatteavtals artiklar om fördelningen av beskattningsrätten är det även i fall av dubbel bosättning nödvändigt att fastställa i vilken av staterna som personen i fråga har hemvist. För att i dessa fall fastställa i vilket land personen i fråga har hemvist tillämpas den s.k. stegen (artikel 4 punkt 2 i OECD:s modellavtal). Enligt stegen ska man steg för steg titta på vissa angivna anknytningsfaktorer och med utgångspunkt däri bestämma hemvistet. De olika stegen är:

Stegen:

Steg 1:	Var finns stadigvarande bostad? Om i båda länderna (eller inget av länderna) - gå vidare till nästa steg
Steg 2:	Var finns centrum för levnadsintressen (personliga och ekonomiska förbindelser m.m.)? Om i båda länderna (eller inget av länderna) - gå vidare till nästa steg
Steg 3:	Stadigvarande vistas? Om i båda länderna (eller inget av länderna) - gå vidare till nästa steg
Steg 4:	Medborgarskap? Om i båda länderna (eller inget av länderna) - gå vidare till nästa steg
Steg 5:	Ömsesidig överenskommelse – mellan behöriga myndigheter i avtalsländerna

### 7.5.2 Skattefel privatpersoners tillgångar

Vi har tidigare i kapitel 2 mer i detalj diskuterat metoder att uppskatta storleken på de svenska hushållens finansiella placeringar utomlands. Vi utgick därvid från den oförklarade restposten i

finansräkenskaperna. Enligt finansräkenskaperna hade hushållen 1999 en finansiell förmögenhet på ca 2 200 mdkr fördelat på 3 250 mdkr i tillgångar och 1 050 mdkr i skulder. Restposten uppgick till 250 mdkr. En förklaring till restposten kan vara individernas finansiella sparande utomlands eftersom detta är en post som är svår att fånga upp i statistiken. Om man antar att kapital placerat utomlands avkastar 5 procent om året och hela beloppet skulle varit föremål för inkomst- och förmögenhetsskatt rör det sig om ett skattebortfall på 7 å 8 mdkr per år.

Men skatteundandragandet uppstår inte bara genom att kapital flyttas ut från Sverige. Ökande rörlighet medför att många personer tillbringar ett antal år av sina liv med att arbeta utomlands. Sverige har också en alltmer internationellt sammansatt befolkning där många personer har rötter eller anknytningar i andra länder. En reflektion är att utlandsplaceringar framöver i ökande grad kommer att uppkomma genom att man vid flyttning eller återflyttning till Sverige helt enkelt låter kapitalet stanna kvar utomlands. Man kan också genom olika åtgärder av skatteplaneringskaraktär se till att placeringarna redan från början hamnar i utlandet.

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för skattefel som finns i anslutning till följande skattetyper som tas ut på hushållens tillgångar nämligen:

- skatt på inkomst av kapital (räntor, utdelningar, reavinster/förluster)
- förmögenhetsskatt
- avkastningsskatt
- fastighetsskatt
- arvs- och gåvoskatt

Berörda tillgångar är:

- bankkonton utomlands
- värdepapper utomlands
- kapitalförsäkring (privat) utomlands
- privatbostadsfastighet utomlands

Skattefel kan bl.a. uppstå på följande sätt:

- ränteinkomster redovisas inte i Sverige
- utdelningar redovisas inte i Sverige
- reavinster redovisas inte i Sverige
- konstruerade reaförluster tas upp i Sverige

- tillgångarna förmögenhetsbeskattas inte i Sverige
- privat kapitalförsäkring i utlandet avkastningsbeskattas inte
- man mörkar ägandet genom att låta någon annan stå för det
- man skenbosätter sig utomlands

De olika typerna av skattefel kommenteras nedan utifrån vad typ av tillgång det är fråga om. Skattefelen kan sägas följa två huvudlinjer. I ena fallet är det "enkla skattefel" där felet består i att man låter bli att redovisa sin utlandsinkomst/tillgång. För att motverka denna typ av fel är utbytet av automatiska kontrolluppgifter centralt. I andra fallet är skattefelet kopplat till andra tvivelaktiga arrangemang via bolag m.m. och blir genast mera komplicerat att utreda.

I anslutning till genomgången nedan beskrivs också de beskattningsregler som gäller. Förmögenhetsskatten griper över flera av tillgångsslagen. Därför redogör vi inledningsvis för dessa regler.

Personer med hemvist i Sverige ska betala förmögenhetsskatt beräknad på hela den skattepliktiga förmögenheten. Det spelar härvid i princip ingen roll om tillgångarna och skulderna finns i Sverige eller i utlandet. Eventuell förmögenhetsskatt som erlagts i utlandet kan avräknas från den svenska förmögenhetsskatten med stöd av skatteavtal.<sup>5</sup> En person som inte är svensk medborgare och som vistas i Sverige under en begränsad tid av högst tre år särbehandlas dock och beskattas endast för sådana förmögenhetstillgångar som har stark koppling till Sverige såsom privatbostadsfastigheter och privatbostäder om de är belägna i Sverige.<sup>6</sup> Detta undantag har tillkommit för att underlätta möjligheterna att få utländska nyckelpersoner till arbeten i Sverige.

### **Skattefel - bankkonton utomlands**

En person med hemvist i Sverige ska betala skatt med 30 procent på räntor från utlandet. Vissa länder drar av källskatt på utbetalda räntor med varierande 5–15 procent. Andra länder drar ingen källskatt alls. I den mån källskatt dragits på räntor i utlandet får denna skatt avräknas från den svenska skatten. Genom automatiska kontrolluppgifter får Sverige för närvarande uppgifter om svenskars räntor i utlandet från ett tiotal länder. Det finns också en regel som

---

<sup>5</sup> Avräkningslagen gäller inte för förmögenhet.

<sup>6</sup> Avdrag för skulder vid förmögenhetsbeskattningen medges i dessa fall enbart för sådana skulder som är hänförliga direkt till sådana tillgångar.

säger att en svensk som har ett bankkonto utomlands ska lämna ett skriftligt medgivande till RSV om insyn på kontot och en förbindelse från den utländska banken att lämna kontrolluppgift till verket. Regeln har inte fått något genomslag – ytterst få personer har lämnat något sådant medgivande. Åren 1993–2000 har medgivande lämnats för totalt knappt 1 400 konton eller depåer.

När svenska banker betalar ut räntor till personer bosatta i utlandet dras ingen källskatt. Däremot ska de svenska bankerna lämna uppgift till de svenska skattemyndigheterna även i de fall räntebetalningar avser personer bosatta utomlands. I den mån det är ett land vi har automatiskt informationsutbyte med går uppgifter om dessa räntor vidare till respektive land.

Person med hemvist i Sverige har rätt att dra av skuldräntor även i de fall skuldräntan betalas till utlandet. I skattekontrollen är det viktigt att sådana betalningar uppmärksammas i de fall betalningarna går till andra än etablerade kreditinstitut.

Vi förutsätter i det fortsatta resonemanget att EU lyckas slussa förslaget till direktiv om gränsöverskridande sparande av EU-medborgare förbi alla hinder så att det kan träda ikraft inom ett par år. Annars står vi inför växande problem och ett ökande skattefel. Den väg Sverige då har att gå är att åstadkomma ytterligare överenskommelser om utbyte av automatiska kontrolluppgifter för räntor m.m. Men detta förutsätter att de länder vi ska träffa överenskommelser med tar in motsvarande uppgifter för beskattningsändamål.

Om tidtabellen håller ska EU:s sparandedirektiv träda ikraft inkomståret 2003. Direktivet omfattar räntor inklusive obligationer, räntefonder och blandfonder. Däremot täcker det inte utdelningar på aktier och liknande värdepapper, reavinster och förmögenhet. Direktivet är ett viktigt steg på vägen mot att skapa förutsättningar för att minska skattefelet men trots detta finns läckagerisker. Ett villkor för att direktivet ska träda ikraft är att ett antal länder utanför EU samt medlemsstater som har associerade och beroende territorier av skatteparadiskaraktär förbinder sig att införa liknande villkor för gränsöverskridande beskattning av EU-medborgare. Förhoppningsvis innebär detta att de skatteparadis som finns kvar förefaller så avlägsna och osäkra att placera pengar i att man avstår. En annan orsak till att skattefel kommer att finnas kvar är att kontrolluppgifterna från andra länder inte kommer in i sådan tid att de kan förtryckas i inkomstdeklarationen eller att de av andra skäl inte kan utnyttjas för att få en med svenska ränteinkomster jämförbar

beskattning. Skattemyndigheterna kommer av resursskäl att få koncentrera sig på de större beloppen.

En kontrolluppgift om ränteinkomster indikerar att det finns en underliggande tillgång som kanske bör förmögenhetsbeskattas. För att kunna använda uppgifterna vid förmögenhetsbeskattningen måste en förfrågan skickas ut till den skattskyldige om tillgångens värde.

Om EU:s sparandedirektiv träder ikraft och man börjar utbyta uppgifter om räntor på banksparande, räntefonder m.m. kan det innebära att vissa av spararna omplacerar tillgångarna till aktiefonder.

### Skattefel - värdepapper utomlands

Reglerna för beskattning av *utdelningar* är likartade de för räntor. Utdelningar från bolag i andra länder ska beskattas i Sverige med 30 procent om man har hemvist i Sverige. Men ofta dras källskatt i källstaten (dvs. land där det utdelande bolaget finns). De flesta länder drar sådan källskatt med 15 procent i de fall mottagaren är bosatt i annat land. Denna källskatt kan under vissa villkor avräknas mot svensk inkomstskatt.

Den källskatt som dras i Sverige på utdelningar från svenska aktiebolag och svenska värdepappersfonder till utomlands bosatta personer kallas kupongskatt. Kupongskatten är 30 procent men i praktiken gäller att den tas ut med 15 procent för de flesta länder. Sverige har avtal med. Kupongskatten resulterade år 2000 i skatteinkomster på 2 064 mnkr.

Person med hemvist i Sverige ska betala *svensk skatt på vinst vid aktieförsäljning* oavsett om det rör sig om svenska eller utländska värdepapper. I många länder är reavinsterna skattefria åtminstone vid något längre innehavstid.

Enligt den interna svenska lagstiftningen gäller vid utflyttning från Sverige att inom en tidrymd av tio år efter utflyttningen ska vinst vid försäljning av svenska aktier beskattas i Sverige. Det spelar ingen roll om personen vid försäljningen är svensk eller utländsk medborgare eller om värdepappren förvärvats före eller efter utflyttningen. Ju mer vi rör oss över gränserna desto mer aktuell kan tioårsregeln antas bli. I avtalen med andra länder begränsas ofta tioårsperioden. I praktiken är det svårt för skatteförvaltningen att ha bevakning av att beskattningen sker som tänkt i alla dessa fall.

Regeln har med sin nuvarande utformning inte heller riktigt hållit takt med tiden i och med att den omfattar svenska aktier men inte andra placeringar som blivit vanliga t.ex. utländska aktier och värdepappersfonder.

Det automatiska utbytet av kontrolluppgifter med vissa länder täcker i allmänhet in aktieutdelningar. Problemen är i många stycken desamma som för ränteinkomsterna dvs. problem med att uppgifterna kommer sent och är svåra att hänförbara till rätt person.

Har man dessutom ambitionen att beskatta *försäljningen av värdepapper* står man inför betydande svårigheter. Det automatiska utbytet av kontrolluppgifter täcker sällan in värdepappersförsäljningar. Förekomsten av utdelningar bland de automatiska kontrolluppgifterna innebär att skattemyndigheten vet att det finns värdepapper och då skulle det potentiellt också kunna finnas en försäljning. Men för att få reda på om det skett en försäljning måste man tillskriva den skattskyldige. Och att kontrollera att den vinstberäkning som gjorts för de utländska innehavarna är korrekt är inte heller någon lätt uppgift. Det finns exempel på skatteupplägg som gått ut på att *tillskapa reaförluster* i utlandet.

Den skattskyldige måste också kontaktas om skattemyndigheten, med förekomsten av utdelning som indikation, för *förmögenhetsbeskattningen* vill ta reda på värdepapperinnehavets värde.

Ett positivt scenario är att utbytet av kontrolluppgifter på räntor mellan länderna i EU skulle kunna bli ett första steg i ett mer utbrett utbyte av kontrolluppgifter även för utdelningar och försäljningar av värdepapper. Inga sådana ambitioner är idag uttalade, men om EU:s sparanddirektiv slår väl ut kanske det kan bilda modell för ett utvidgat utbyte. Men även i ett sådant positivt scenario kommer man inte ifrån att det kommer att kräva betydande resursinsatser om uppgifterna ska kunna brukas fullt ut i att åstadkomma en korrekt beskattning.

### **Skattefel – kapitalförsäkring utomlands**

När man köper en pensions- eller kapitalförsäkring i Sverige beskattas avkastningen, schablonmässigt beräknat på försäkringsvärdet, med avkastningsskatt. Det är i dessa fall försäkringsgivaren som betalar skatten. I utlandet är avkastningen på inbetalda premier oftast skattefria. För att uppnå neutralitet med försäkringar tagna i

svensk försäkringsrörelse har införts regler som innebär att personer med hemvist i Sverige själva ska vara skattskyldiga för avkastningsskatt på de utländska premierna. Reglerna gäller för försäkringspremier som är betalda fr.o.m. 1997. Kapitalförsäkringar i utlandet kan tas på helt privat initiativ. Men utländska kapitalförsäkringar förekommer också i skatteupplägg där arbetsgivare eller fåmansbolag är inblandade. Syftet i dessa fall är att förvandla arbetsinkomster och vinster till framtida skattefria utbetalningar. Vi kommenterar denna företeelse längre fram i anslutning till skattefel som förekommer vid beskattningen av företag.

Vid taxeringen 2000 redovisade 2 300 personer avkastningsskatt på utländska försäkringar i sin inkomstdeklaration och den debiterade avkastningsskatten i Sverige uppgick efter avräkning av utländsk skatt till 27 mnkr. Försäkringarnas värde vid taxeringen 2000 uppgick till 2,7 mdkr.

*Tabell 49:* Utländska pensions- och kapitalförsäkringar köpta fr.o.m. 1997. Beräknat värde samt debiterad avkastningsskatt vid taxeringen-2000

	Försäkringarnas värde, mnkr	Underlag för skatt, mnkr	Skattesats	Uträknad skatt, mnkr
Utländsk pensionsförsäkring	391	19	15%	3
Utländsk kapitalförsäkring	2 340	117	27%	31
<b>Summa</b>	<b>2 731</b>	<b>136</b>		<b>34</b>
Dito efter avräkning av utländsk skatt				27

*Tabell 50:* Avkastningsskatt på utländska pensions- och kapitalförsäkringar taxeringsåren 1998–2000

Taxeringsår	Antal	Debiterad avkastningsskatt i Sverige
tax-98	177	0,3 mnkr
tax-99	1 439	13 mnkr
tax-00	2 292	27 mnkr



Före 1997 gällde att försäkringstagarna under vissa omständigheter skulle betala en särskild skatt på premier för utländska personförsäkringar. Denna skatt inbringade år 1996 62 mnkr och år 1997 92 mnkr.

Skattefelet i anslutning till mörkertalet för utländska kapitalförsäkringar inbegriper utöver avkastningsskatt i många fall även förmögenhetsskatt. Om överföring av värdepapper skett till försäkringen kan också föreligga skyldighet att redovisa avyttring av värdepapper.

Mörkertalet är svaruppskattat. Enligt riksbanksstatistiken över betalningar till utländska kapitalförsäkringar har åren 1997–1999 gjorts betalningar till utlandet på 3,3 mdkr avseende kapitalförsäkringar. Denna siffra kan jämföras med de 2,7 mdkr som finns med som försäkringsvärde i självdeklarationen.

*Tabell 51:* Betalningar till pensions-/kapitalförsäkringar enligt riksbanksstatistiken (se anm.)

	mnkr
1994	8 313 <sup>1</sup>
1995	1 622
1996	2 177
1997	1 341
1998	904
1999	1 034

Anm. Betalningar under 75 000 kr behöver inte rapporteras till Riksbanken. Uppgifterna i tabellen har korrigerats för sådana betalningar som faller under 75 000 kr genom ett schablonmässigt påslag; enligt Riksbanken uppgår dessa till 10–12 % av de betalningar som överstiger 75 000 kr.

1) Det mycket höga värdet år 1994 torde sammanhålla med att förmögenhetsbeskattning infördes för utländska försäkringar som tecknades efter 30 juni 1995.

Mörkertalet förefaller när dessa tal jämförs inte vara så stort. Men vi vet att försäkringsbetalningar också hamnar på andra koder i riksbanksstatistiken. Unit linked-försäkringar (dvs. försäkringar där försäkringskapitalet är knutet till värdepappersfonder som man själv bestämmer) har t.ex. kodats som betalning av värdepapper. En genomgång enbart för Stockholm avseende 1999 visar att, utöver 320 mnkr som redovisats som betalning till kapitalförsäkring, fanns nästan lika mycket (ca 290 mnkr) redovisat under andra koder och som sannolikt avser betalningar till kapitalförsäkringar. Vi vet

också sedan tidigare att betalningar till vissa aktörer helt saknas i riksbanksuppgifterna. Sparandet i utländska försäkringar har minskat under andra halvan av 1990-talet, men det finns tecken på att sparandet återigen ökar. I anslutning till ett av skatteförvaltningens kontrollprojekt har nysparandet (inkl. mörkertal) i utländska försäkringar uppskattats till 4 mdkr år 2000.

### **Skattefel - privatbostad i utlandet**

Person med skatterättslig hemvist i Sverige som äger privatbostad i utlandet är i allmänhet skattskyldig för denna både i landet där fastigheten är belägen och i Sverige. Skatt som betalats i utlandet kan räknas av från skatt som ska betalas i Sverige. Det är endast om den svenska skatten blir högre som det i praktiken tillkommer skatt att betala också i Sverige. På motsvarande sätt gäller att en person som äger fastighet i Sverige, men inte har hemvist här, ska betala svensk fastighetsskatt.

Svensk reavinstskatt ska betalas även för vinst vid försäljning av privatbostadsfastighet i utlandet. Eventuell erlagd reavinstskatt i utlandet kan få avräknas.

Statistik från taxeringen 2000 visar att det finns nästan 9 000 personer som i sin deklaration tagit upp privatbostad i utlandet. Den uträknade svenska skatten på detta belopp uppgår före avräkning av utländsk skatt till 26 mnkr. Det finns ett mörkertal beroende på både oavsiktliga och avsiktliga fel. Å andra sidan rör det sig troligen om små belopp i och med att fastigheter beskattas på ett eller annat sätt i alla länder. RSV har föreslagit att skyldigheten att redovisa privatbostad i utlandet i den svenska deklarationen slopas med hänsyn till problemen både för de skattskyldiga att sätta sig in regelsystemet och för skattemyndigheterna att kontrollera att det blivit rätt och att göra avräkningen för den utländska skatten.

Bosatta i Sverige som deklarerat privatbostad i utlandet vid taxeringen 2000:

Antal deklaranter	8 792 st
Taxeringsunderlag	1 737 mnkr
Genomsnittligt "taxeringsvärde" per person	198 000 kr
Uträknad svensk fastighetsskatt före avräkning av utländsk skatt	26 mnkr

Antalet utomlands bosatta som taxeras för småhus i Sverige uppgår till 39 000 och fastighetsskatten för dessa var 93 mnkr.

Bosatta i Sverige som deklarerat privatbostad i utlandet vid taxeringen 2000:

Antal deklaranter	39 079 st
Taxeringsunderlag	6 202 mnkr
Genomsnittligt taxeringsvärde per person	158 700 kr
Fastighetsskatt	93 mnkr

Vi gör bedömningen att även om det finns ett "svenskt" skattefel i anslutning till hushållens innehav av privatbostad i utlandet så har det mindre demoraliserande effekt än de skattefel som kan uppstå då man har bankkonton och värdepapper i utlandet. Någon typ av beskattning av privatbostäder finns i de flesta länder. Det är bara eventuell "merskatt" utöver den skatt som tagits ut i utlandet som skulle bli aktuell att betala i Sverige.

I sammanhanget kan vi nämna de erfarenheter skatteförvaltningen gjort i ett kontrollprojekt där man försökt utnyttja kontrolluppgifter från Frankrike om försäljning av privatbostadsfastighet. Problemen har varit oerhört stora för förvaltningen att få fram underlag som behövs för att kunna fastställa vinsten. Men det är inte bara skattemyndigheten som haft problem - även fullgörandet har varit svårt för de skattskyldiga. Att från ovilliga franska banker, myndigheter m.m. utverka papper som de svenska skattemyndigheten efterfrågat är inte enkelt. Frankrike reavinstbeskattar försäljning av fastigheter och den merskatt för reavinst som efter långt utredande tillkommit att betala i Sverige har ofta varit liten. Det som i så fall givit viss skattevinst för Sverige är att de svenska skattemyndigheterna kunnat eftertaxera för förmögenhetsskatt på fastighetsvärdet för ett par år.

Ett skattefel som kanske inte är så stort men som kan tyckas helt onödigt har uppmärksammats i det s.k. non-filerprojektet.<sup>7</sup> Om en utländsk medborgare bosatt utomlands och utan svenskt personnummer ska köpa en fastighet i Sverige så tilldelas personen ett tillfälligt fiktivt nummer i fastighetstaxeringsregistrets system i respektive region. Detta nummer använder Inskrivningsmyndigheten för att registrera taxerad ägare. Avsikten är att det tillfälliga numret sedan ska ersättas av ett GD-nummer. Det har dock visat sig att det finns fastigheter där ägarna inte fått GD-nummer eftersom de listor som ska åtgärdas av skattemyndigheterna på grund av resursbrist inte har blivit åtgärdade i den omfattning som behövs. Detta har fått till följd att det finns svenska fastigheter med utländska ägare som inte betalar fastighetsskatt. Orsaken till skattefelet är att de fiktiva numren i fastighetstaxeringsregistret saknar koppling till det register som används vid taxeringen.

### **Skattefel - arvs- och gåvoskatt**

På samma sätt som för inkomst- och förmögenhetsskatten finns en intern lagstiftning som anger vilka regler som gäller för arvs- och gåvoskatt i de fall det finns internationella anknytningar. Reglerna i den interna svenska arvs- och gåvoskattelagen ställer hårda skatteanspråk och i praktiken är det inte möjligt att i alla lägen upprätthålla reglerna. Enligt intern rätt kan egendomen efter en avliden som hade kvar sitt svenska medborgarskap (eller avliden som var gift med svensk medborgare) beläggas med svensk arvsskatt om dödsfallet inträffat inom en tidrymd av tio år efter utflyttning från Sverige. Detta gäller även då egendomen är belägen utomlands. Även för gåva gäller enligt den interna lagstiftningen att svensk skatt tas ut om den som givit gåvan är svensk medborgare och utflyttningen skett för mindre än tio år sedan. Fastighet eller annan fast egendom i Sverige ska enligt svenska arvsregler beskattas i Sverige även i de fall den som ärver helt saknar anknytning till Sverige. Liksom vid inkomstbeskattningen ger den interna lagstiftningen under vissa förutsättningar möjlighet till befrielse från eller nedsättning av den i Sverige fastställda skatten.

---

<sup>7</sup> Skattemyndigheten i Malmö. Slutrapport i projektet NON-FILERS. 1999-08-06.

Med vissa stater finns separata dubbelbeskattningsavtal för arvs- och gåvoskatt som tar över intern rätt.<sup>8</sup> Avtalen omfattar färre länder än avtalen avseende inkomstbeskattningen (17 länder arvsskatt, 8 länder gåvoskatt). Avtalen är vanligtvis uppbyggda enligt OECD:s modellavtal från 1983 avseende kvarlätenskap, arv och gåva. Nyare avtal omfattar i allmänhet både arv- och gåva medan äldre endast omfattar arvsskatt.

*Tabell 52:* Länder som Sverige har dubbelbeskattningsavtal med för arvs- och gåvoskatt

<b>Länder</b>	<b>Anm.</b>
<u>Norden:</u>	
1 Danmark	Även gåva
2 Finland	Även gåva
3 Norge	Även gåva
4 Island	Även gåva
<u>Övriga Europa:</u>	
5 Storbritannien och Nordirland	Även gåva
6 Tyskland	Även gåva
7 Österrike	
8 Schweiz	
9 Ungern	
10 Nederländerna	
11 Belgien	
12 Frankrike	Även gåva
13 Spanien	
14 Italien	(Gåva delvis)
<u>Övriga:</u>	
15 USA	Även gåva
16 Israel	
17 Sydafrika	

Ett genomgående drag i avtalen är att beskattningsrätten till fast egendom i första hand tillkommer den stat, i vilken fastigheten är belägen. Motsvarande gäller lös egendom som är nedlagd i fast

<sup>8</sup> Uppgifterna är hämtade ur: Erik Waller/Monika Linder. AGL. Lärobok om arvs- och gåvoskatt. IUSTUS Förlag (2000).

driftställe i endera staten. Beträffande övrig lös egendom är det vanligtvis så att beskattningsrätten är förbehållen den stat i vilken den avlidne var bosatt. Avtalen uppvisar emellertid ett antal varianter i olika detaljfrågor, när det gäller fördelningen av beskattningsrätten. Avtalen innehåller vidare mer eller mindre långtgående definitioner av hemvistbegreppet.

Skatteförvaltningen har helt nyligen (fr.o.m. 1 juli 2001) tagit över beslutanderätten avseende arvsskatt från tingsrätterna. Förvaltningen har därför begränsad erfarenhet av de kontrollproblem som finns när svensk medborgare flyttat ut ur landet eller tillgångar finns i utlandet.

Hur är det då med skattefelen med internationella kopplingar? Arvs- och gåvoskatten är med lite framförhållning i de flesta fall lätt att planera bort på det nationella planet. Arvs- och gåvoskatten isolerat sett torde därför inte vara huvudorsaken till att man väljer att ha dolda tillgångar utomlands. Men om man flyttat pengar till dolda konton eller liknande utomlands, för att undgå annan svensk beskattning av tillgångarna, så kan det ge "bonus" även i samband med arvs- och gåvoskatten.

Arvs- och gåvoskatten inbringade år 2000 drygt 2,5 mdkr. Hur stort kan då skattefelet med internationell anknytning tänkas vara? Vi ger här ett par räkneexempel baserade på den s.k. restposten i finansräkenskaper. Restposten har beräknats till 250 mdkr vilket motsvarar ca 10 procent av hushållens nettotillgångar. I det första exemplet, som får ses som en minimiskattning, antar vi att skattefelet också motsvarar 10 procent av totala arvs- och gåvoskatten. Detta innebär att skattefelet med koppling till utlandet skulle röra sig om 250 mdkr. I det andra exemplet utgår vi också från restpostens 250 mdkr. Vi antar att dessa tillgångar är jämt fördelade på personer i åldersgrupperna 25–85 år dvs. på 60 åldersgrupper. Vi antar att 1/60-del av dessa avlider per år. Detta skulle innebära att runt 4 mdkr av restposten skulle arvsbeskattas årligen. Vi antar att dessa 4 mdkr tillfaller bröstarvingar och att detta tillkommande arvsskattebelopp helt och hållet ligger på arvslotter som på marginalen beskattas med en arvsskattesats på 30 procent. Skattefelet blir med dessa beräkningsantaganden 1,2 mdkr.

Ett observandum är dock att det inte är riskfritt att ha dolt kapital i utlandet för att undgå arvsskatten. Har man inte tydliga testamenten och klara papper kan man råka ut för att tillgångarna "försvinner". Huset i utlandet kan tillfalla staten i landet det är be-

läget. Vet arvtagarna inte om att den avlidne har tillgångar i ett land med banksekretess kan den delen av arvet gå förlorad osv..

### **Skattefel – skenbosättning och mörkat ägande**

Ett sätt att undgå de svenska kapitalskatterna kan vara att sken-skriva sig utomlands. Andra metoder är att mörka ägandet i Sverige eller utomlands genom att låta någon annan stå för det eller ange en icke existerande adress osv.

#### **7.5.3 Skattefel privatpersoners arbetsinkomster och andra ersättningar**

Grundprincipen är att skatt på arbetsinkomster ska beskattas i det land där arbetet utförs.

En fysisk person som är bosatt här i Sverige eller som stadigvarande vistas här räknas som obegränsat skattskyldig i Sverige och är skattskyldig för all inkomst oavsett om inkomsten härrör från Sverige eller utlandet. Detsamma gäller den som har väsentlig anknytning till Sverige och som tidigare har varit bosatt här.

Under vissa förutsättningar kan en person som är hemmahörande i Sverige befrias från skatt för anställningsinkomst han förvärvat i utlandet. Detta gäller om personen varit anställd och vistats utomlands minst sex månader i den mån inkomsten har beskattats i verksamhetslandet (sexmånadersregeln). I vissa fall kan anställningsinkomst som inte beskattats i verksamhetslandet ändå bli skattebefriad i Sverige (enligt den s.k. ettårsregeln). Skattebefrielse gäller dock inte om personen arbetat i svensk offentlig tjänst i verksamhetslandet. Som förutsättning för skattebefrielse gäller att anställningen och vistelsen i utlandet varat minst ett år och att utlandsarbetet skett i ett och samma land. Dessutom krävs att skattebefrielsen i verksamhetslandet beror på att bestämmelser om beskattning saknas, att verksamhetslandets interna lagstiftning undantar inkomsten från beskattning eller på grund av avtal eller genom särskilt beslut av myndighet i landet i fråga. Med "avtal" avses t.ex. s.k. proceduravtal som ingås med biståndsländer och avser biståndsarbete och liknande eller avtal med statshandelsländer.

En fysisk person som är bosatt utomlands är begränsat skattskyldig i Sverige för vissa särskilt angivna inkomster. Beskattningen

av denna kategori skattskyldiga som uppbär tjänsteinkomst eller liknande från Sverige regleras i lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta (SINK). Avlöning etc. på grund av anställning eller uppdrag hos svenska staten eller svensk kommun är skattepliktig oavsett om verksamheten har utövats i Sverige eller utomlands. När det gäller enskild tjänst är avlöning etc. endast skattepliktig i den mån inkomsten förvärvats genom verksamhet här i riket.

Styrelsearvode och liknande ersättning från svenskt företag är skattepliktigt enligt SINK för en utomlands bosatt styrelsemedlem oavsett om mötena hållits i Sverige eller utomlands.

I SINK har vissa inkomster uttryckligen undantagits från skatteplikt. Detta gäller avlöning och annan jämförlig förmån som uppbärs på grund av anställning eller uppdrag under förutsättning att den anställde vistas i Sverige högst sex månader<sup>9</sup> och arbetsgivaren finns i utlandet och ersättningen inte heller belastar ett fast driftställe som arbetsgivaren har i Sverige.

Vidare är ersättning som vid tillfällig anställning i Sverige betalats av arbetsgivare för kostnad avseende resa till och från Sverige vid anställningens början respektive slut samt ersättning för logi under tid arbetet utförs i Sverige skattefria.

Skatten är en definitiv källskatt och utgår med 25 procent (för sjöinkomst 15 procent) av den skattepliktiga bruttoinkomsten. Skattesatsen är alltså lägre än den ordinarie inkomstskatten, men i gengäld får avdrag inte göras för eventuella kostnader som är hänförliga till intäkterna. För utomlands bosatta artister och idrottsmän m.fl. som utövar artistisk respektive idrottslig verksamhet i Sverige är skattesatsen 15 procent enligt en lag (1991:591) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta artister m.fl. (LSI).

Ovan har redogjorts för de regler som normalt gäller. Det finns en rad specialregler för olika kategorier och situationer. Vi kommer inte att redogöra för dessa regler här men vill ändå nämna några grupper som har sådana särskilt utformade regler för beskattning av anställningsinkomster:

- utländska nyckelpersoner som vistas i Sverige under en begränsad period
- gränsgångare (arbetspendling Danmark, Norge, Finland)
- ambassadpersonal
- FN-anställda

---

<sup>9</sup> 183 dagar under en tolv månadersperiod



- EU-anställda
- sjömän/ombordanställda
- utsänd personal (arbetar för svenskt företag men i annat land och vice versa)
- arbete minst ett år i land som inte har beskattning av anställningsinkomster (t.ex. tjänsteexport i vissa biståndsländer)

### **Skattefel – lön, styrelsearvode m.m. från utlandet**

Vid vanliga anställningar i utlandet är problemen med skattefel mindre. De flesta länder har en beskattning av anställningsinkomster och är anställningen och vistelsen i utlandet minst 6 månader är inkomsten normalt undantagen från svensk beskattning. Vid kortare vistelse ska inkomsten beskattas i Sverige men avräkning medges för utländsk skatt. Skattefelen torde inte heller vid dessa kortare vistelser bli stora.

Problemen med skattefel finns i första hand i anslutning till vissa andra typer av ersättningar. Ett exempel är att ersättningar för arbetsinsatser kläs om till konsultuppdrag som faktureras från bolag i skatteparadis och får låg eller ingen beskattning. I Sverige uppmärksammade fall har rört idrottsmän, artister och premiering av tidigare chefer i större företag. Det är inte bara förhållandet att inkomsten undgår beskattning som kan ifrågasättas. I många fall ter sig dessutom ersättningen inte rimlig i förhållande till arbetsinsatsen.

Det är viktigt hur denna typ av företeelser bedöms i domstol. Ett aktuellt exempel är den s.k. Brynäsdomen som gällde ersättningen till tre utländska ishockeyspelare som "hyrts in" från ett bolag beläget på Isle of Man.<sup>10</sup> Det slutliga avgörandet i domstol innebar att den "hyra" som idrottsföreningen betalat till bolaget för spelarna har ansetts som lön till spelarna. I detta fall accepterades således skatteförvaltningens tolkning. Hade domen fått motsatt utgång hade det varit fritt fram för mängder av människor med lämpliga jobb att göra på samma sätt. Domen har alltså mycket större vidd än att gälla några få idrottsmän som man kanske kan tro. Domen har, åtminstone tillfälligtvis, satt stopp för vissa beteenden. Exemplet visar på hur enkelt förutsättningarna kan ändras.

---

<sup>10</sup> Dom i Regeringsrätten den 20 juni 2001.

Styrelsearvoden från utländskt bolag ska redovisas i självdeklarationen i Sverige och eventuell skatt betalad i utlandet räknas av. Att så sker bygger i stor utsträckning på att styrelseledamoten själv tar upp ersättningen. Det finns vissa möjligheter till kontroll utifrån externt kontrollmaterial såsom det automatiska kontrolluppgiftsutbytet och i fråga om större belopp uppgifterna från Riksbanken.

Ett annat exempel på skattefel är att ge en person som är anställd i Sverige förmåner utomlands t.ex. via kontokort.

### **Skattefel – svartarbete utländskt företag eller utlandsanställd**

En allmän frågeställning är hur förekomsten av svartarbete påverkas av öppnare gränser. Det är svårare för skattemyndigheterna att hålla kontroll på utländska företag verksamma i Sverige än det är att kontrollera svenska företag som redan finns inne i skatteförvaltningens register. Samma sak gäller personer från utlandet som tillfälligt tar arbete i Sverige. Med EU-inträdet finns inga hinder för EU-medborgare att ta arbete i Sverige. Motivet att svartarbete beroende på att man inte har arbetstillstånd är därför borta för EU-medborgare. Men det finns ju andra motiv till svartarbete och den ökade rörligheten som sådan skapar en potential för ökat svartarbete. Det kan också vara så att personer som kommer från utlandet utnyttjas för svartarbete genom att de inte har tillräcklig kunskap om det regelsystem som finns.

För att få en bättre ordning på identitetsbeteckningarna för personer som inte är folkbokförda i Sverige infördes år 2000 ett system med samordningsnummer. Samordningsnummer är en enhetlig identitetsbeteckning för fysiska personer som inte är eller har varit folkbokförda i Sverige.<sup>11</sup> Syftet med samordningsnumren är att myndigheter och andra verksamhetsområden ska ha ett gemensamt begrepp även för personer som inte är folkbokförda. Samordningsnummer kan begäras på initiativ av olika myndigheter för registrering i t.ex. skatteregister, olika polisregister, försäkringskassa, passregister, sjömansregistret, körkortsregister, bilregister och register över totalförsvarspliktiga. Men det finns inga hinder mot att använda samordningsnumret även i andra verksamheter, statliga eller enskilda. Det är skattemyndigheten som står för tilldelningen

<sup>11</sup> Samordningsnumret är uppbyggt precis som ett personnummer så när som att man på födelsedatumet lägger till 60. Är man född den 10:e blir det således 70 osv.

av nummer. Till registret över samordningsnummer är kopplat bl.a. namn, kön, födelsetid, medborgarskap, födelseort och land.

Den som bosätter sig här i landet under minst ett år ska till skattekontoret anmäla inflyttning från utlandet. Personen tilldelas då ett personnummer för folkbokföring.

Det är inte helt ovanligt att en utländsk arbetsgivare kan ha lokalt anställda utan att ha fast driftställe i Sverige. Det kan vara konsulter, översättare, handelsresande. En sådan arbetsgivare ska registrera sig och ska i regel betala arbetsgivaravgifter i huvudsak som då fast driftställe finns. Antalet registrerade utländska arbetsgivare utan fast driftställe uppgick till ca 1000 stycken och uppgiven lön till ca 360 mnkr (år 2000).

Skattemyndigheterna försöker på olika sätt arbeta preventivt i samarbete med branschorganisationer, fack och entreprenörer. T.ex. har skattemyndigheterna vid stora byggprojekt som Öresundsbron och Arlandabanan gjort kontroll redan då entreprenörerna kontrakterats. En tänkbar möjlighet som diskuteras inför framtiden är att ålägga byggföretagen en skyldighet att hålla reda på vilka personer som finns på en arbetsplats. En annan tanke är att skattemyndigheten ska ges möjlighet att besöka byggarbetsplatser för att klargöra vilka personer som är verksamma och vem som betalar ut deras löner.

Andra branscher där utländsk arbetskraft utnyttjas är restauranger och städföretag. Kontroll av restauranger sker numera ofta i samarbete med andra myndigheter för samtidig kontroll av skattemyndigheten, brandsäkerhet, hälsovårdsaspekter och alkoholutskänkning.

Det kan också finnas kontrollproblem i samband med att utländska företag skickar med egna anställda för tillfälligt arbete i Sverige. Det gäller både var och hur ersättningen ska inkomstbeskattas. Dessutom finns en administrativ kringhantering när det gäller betalningen av socialavgifter.

Det finns också en administrativ hantering kring gränspendlare. Gränspendling är vanligast i Öresundsregionen. 1998 fanns 2 400 personer som bodde i Skåne och hade sitt förvärvsarbete i den danska delen av Öresundsregionen. En tredjedel av dessa gränspendlare var födda i Danmark. Någon statistik finns ännu inte på antalet pendlare i den motsatta riktningen. Genom ett utvecklat samarbete med grannländerna försöker man lösa de frågor som uppkommer vid gränspendling bl.a. utnyttjas möjligheten till informationsutbyte via handräckning. Detta har varit ett smidigare

och snabbare sätt än att utgå från utbytet av automatiska kontrolluppgifter.

### **Skattefel royalty**

Med royalty förstås utbetalningar som uppbärs såsom ersättning för immateriella rättigheter såsom nyttjandet av eller rätten att nyttja upphovsrätt till litterära, konstnärliga verk, patent, varumärke, mönster, modell, ritning, recept eller hemlig fabrikationsmetod, upplysningar om erfarenhetsrön av industriell, kommersiell eller vetenskaplig natur. Inkomst av royalty som betalas till fysisk person beskattas på grund av skatteavtal i allmänhet endast i personens hemviststat. I Sveriges avtal med vissa länder gäller dock att det andra landet som källstat har rätt att ta ut en källskatt. Den utländska skatten kan då avräknas mot den svenska skatten.

De skattefel som förekommer kan sägas vara av två slag. I ena fallet är royaltyn som sådan korrekt i meningen att ersättningen är rimlig i förhållande till vad den avser och att det inte förekommer andra tvivelaktiga arrangemang via bolag m.m. Skattefelet består då helt enkelt av att inkomsten inte deklarerats som den ska. Den andra typen av skattefel består av mer komplicerade upplägg och beskrivs längre fram i anslutning till genomgången av skattefel vid beskattning av företag.

### **Skattefel - incitamentsprogram för anställda**

Incitamentsprogrammen för anställda kan se olika ut. Det finns personaloptioner, teckningsoptioner, syntetiska optioner och aktiesparprogram.

*Personaloptioner* är ursprungligen optioner som ett utländskt moderbolag erbjuder anställda i svenskt dotterbolag, och dessa utgör en rättighet att köpa aktier i moderbolaget. Begreppet är rent skatterättsligt, och är ämnat att skilja ut de optioner som har så stark anknytning till anställning att de ska särskiljas från värdepapper. Personaloptioner var ursprungligen vanliga i amerikanska koncerner, men är numera vanliga i stort sett alla bolag med internationell spridning. Lösenpris uppgår ofta till aktiens marknadspris vid utfärdandedatumet och utgör aktiens "pris" då optionen byts mot aktier den dag den anställde utnyttjar sina optioner. Det är vid

utnyttjandet av optionsrätten som den anställde ska förmånsbeskattas i inkomstslaget tjänst för skillnaden mellan lösenpris och aktiens marknadsvärde vid utnyttjandetillfället. När aktierna sedermera avyttras, vilket kan inträffa långt senare, ska eventuell vinst beskattas i inkomstslaget kapital. Anskaffningsvärdet består då av lösenpriset med tillägg för förmånsvärdet som beskattats i inkomstslaget tjänst. Personaloptionerna kan inte utnyttjas förrän efter en viss "intjänandetid", och rätten förfaller om den anställde slutar sin anställning, ibland med viss karens. Villkoren för utnyttjande av optionerna skiljer sig lite beroende på om det är s.k. Incentive Stock Options (ISO:s), som på grund av sina förmånliga skattekonsekvenser endast kan erbjudas anställda, eller s.k. Nonqualified Stock Options (NSO:s).<sup>12</sup> Från och med 1 juli 1998 har den svenska arbetsgivaren skyldighet att erlagga sociala avgifter och dra preliminär skatt på förmånen trots att programmen utfärdats av det utländska moderbolaget. Detta går normalt till så att den anställde ger den svenska arbetsgivaren relevanta uppgifter: hur många optioner som har utnyttjats, när, till vilket lösenpris respektive marknadsvärdet vid utnyttjandet, så att arbetsgivaren kan fullgöra sin skatte- och avgiftsskyldighet.

Personaloptioner skiljer sig från de *teckningsoptioner* som är/har varit vanligt att erbjuda anställda i helsvenska bolag. Teckningsoptionerna värderas enligt den s.k. Black & Scholesformeln,<sup>13</sup> och den anställde erlagger vid inträde i optionsprogrammet en premie för optionerna som vanligtvis är något högre än marknadsvärdet vid emissionsdatum. Att premien är högre beror bl.a. på att beräkningsformeln innehåller ett förväntningsvärde. Dessa program innehåller sällan villkor att optionerna kan utnyttjas först efter viss intjänandetid, och den anställde får oftast behålla optionerna om anställningen upphör. Förtjänsten med detta upplägg, för den anställde, är att eventuell förtjänst endast träffas av kapitalbeskattning eftersom aktierna inte förvärvats till ett rabatterat pris. Arbetsgivarens förtjänst är att det inte utlöser någon skyldighet att erlagga arbetsgivaravgifter eftersom optionerna inte utgör någon anställningsförmån. Den stora nackdelen, i varje fall i tider av börsnedgång, är att den anställde får stå en risk för att aktiekursen går ned.

*Syntetiska optioner till anställda* är en annan form av belöning och incitamentsskapande förmån som vi har fått från USA. Den

---

<sup>12</sup> ISO:s har bl.a. fler restriktioner för utnyttjande.

<sup>13</sup> Fischer Blacks och Myron Scholes' formel, för vilken Scholes fick nobelpriset i ekonomi 1997, är för komplicerad för att i sin helhet redogöras för här.

engelska termen är "Stock Appreciation Rights", ofta förkortat "SAR:s". Dessa leder normalt inte till förvärv av värdepapper, utan är en konstruktion som i form liknar personaloptioner men som endast leder till att den anställde får en summa pengar, beräknat på skillnaden mellan värdet på aktierna i moderbolaget vid ett fastställt startdatum respektive slutdatum. Det finns konstruktioner där de anställda får välja om de vill ha pengar eller värdepapper, och beskattningstidpunkten är senare för denna konstruktion än om de anställda endast erbjuds pengar. Då det uppkommer en förmån som ska beskattas i inkomstslaget tjänst, är även den svenska arbetsgivaren skyldig att betala sociala avgifter för detta.

*Aktiesparprogram*, s.k. Employee Stock Purchase Programs, är ytterligare en form av incitamentsprogram. Den anställde sparar då t.ex. tio procent av sin nettolön under en period (ofta sex månader), och på slutdagen kan denne välja att sparpengarna ska användas till att köpa aktier i moderbolaget till 85 procent av det lägsta av aktiens värde vid programmets start- respektive slutdatum. Programmen har tillskapats med hänsyn till de amerikanska skattereglerna där 15 procents aktierabatt till anställda är skattefritt. ESPP erbjuds alla anställda och rör mindre belopp än personaloptionsprogrammen, beroende på bl.a. den relativt korta löptiden och sparandets anknytning till månadslönen. Även här uppkommer enligt svensk skattelagstiftning en anställningsförmån som ska beskattas i inkomstslaget tjänst när den anställde köper aktier till ett rabatterat pris.

Hur ter sig kontrollfrågorna när man blickar framåt?

De svenska bolagens främsta incitament för att kontrollera sina anställdas utnyttjande av personaloptioner, SAR:s eller ESPP, är för att kunna beräkna sina kostnader, då skatt- och avgiftsskyldigheten påverkar bolagens resultat. Bolagens hållning har emellertid varierat; vissa bolag utfärdar interna bestämmelser som innebär att de anställda inte kan vidta några transaktioner på egen hand, utan att gå genom den svenska arbetsgivaren, medan andra bolag har argumenterat att detta är en sak mellan anställda och moderbolaget. Skattemyndigheten är emellertid beroende av bolagens samarbete, eller i sista hand, den utländska skattemyndigheten, som kan bistå med uppgifter från moderbolagen vid ett handräckningsförfarande.

Från konsulthåll har hävdats att den senaste tidens börsnedgång gör personaloptionsprogram och liknande *än mer* attraktiva för anställda, då aktierna är lågt värderade, och en potentiell värdestegring kan ligga för dörren. Den främsta lockelsen som personal-

optioner har, jämfört med teckningsoptioner, torde emellertid vara att de anställda inte löper någon risk, eftersom man kan välja att inte utnyttja sina personaloptioner och därmed undgå förlust. De svenska teckningsoptionsprogrammets nackdelar har blivit tydliga under börsens kräftgång, och svenska skattejurister har fått förfrågningar av sina klientbolag om man har möjlighet att köpa tillbaka de anställdas teckningsoptioner till lösenpris, för att på så sätt stävja de anställdas missnöje med den oväntade ekonomiska förlusten. Men svaret på frågan är att sådant förfarande utlöser förmånsbeskattning eftersom aktierna idag oftast står i avsevärt lägre kurs än vid utfärdandedatumet. Även detta talar för att personaloptionernas popularitet kommer att bestå ännu ett tag.

Den svenska lagstiftningen kring personaloptioner etc. bygger på att andra länders skattesystem fungerar snarlikt vårt. Detta innebär att det kan uppstå luckor när så inte är fallet. Ett förenklat exempel på detta kan se ut som följer. En amerikansk koncern erbjuder alla anställda personaloptioner. Svenske anställda X accepterar och ett kan-tillfälle inträffar medan den anställda bor i Sverige. När den anställda flyttar till USA för att under en tvåårsperiod arbeta för moderbolaget ska de optioner som dittills kunnat utnyttjas avskattas i Sverige. Personaloptioner beskattas i USA som regel först när aktierna *avyttras*, och då endast i inkomstslaget kapital. Om den anställda förhåller sig passiv beskattas denne inte i USA för de kan-tillfällen som inträffar under denna tvåårsperiod. Vid återflytt till Sverige avskattas den anställda, enligt amerikansk skattelagstiftning, inte heller för de optioner som kunnat utnyttjas under vistelsen i USA. När optionerna sedan utnyttjas till aktieförvärv efter hemkomsten till Sverige beskattas de inte ens här, då intjänandetidpunkten, dvs. kan-tillfällena, inträffat utomlands. Vid sådant fall behöver den svenske arbetsgivaren givetvis inte heller betala sociala avgifter för förmåner. Detta exempel kan sägas samverka med prognosen att personaloptioner kommer att bestå som incitamentsprogram samt arbetskraftens rörlighet över gränserna. Det är svårt att uppskatta omfattningen av detta som problem betraktat, men dess lösning står förmodligen att finna i fortsatt internationellt samarbete för att enas om gemensamma beskattningsprinciper.

## Skattefel pensioner till utlandet

Bestämmelserna om beskattning av pensioner i OECD:s modellavtal är ganska okomplicerade. Pensioner kan delas upp i fyra delar beroende på grunden för pensionsutbetalningen:

Typ av pension	Beskattning enl.	
	OECD:s modellavtal	"Svensk ambition"
1. Socialförsäkringsbestämmelser (lagen om allmän försäkring+ lagen om inkomstgrundad ålderspension)	-	Källstaten
2. Offentlig anställning (stat, kommun)	Källstaten	Källstaten
3. Privat anställning	Hemviststaten	Källstaten
4. Eget pensionssparande/försäkring	Hemviststaten	Källstaten

Pensioner från offentlig anställning beskattas enligt modellavtalet i källstaten. Utbetalningar på grund av pension från privat anställning samt pensionsförsäkringar beskattas enligt modellavtalet i hemviststaten. Sverige har dock haft svårt att acceptera att beskattningen av privata pensioner som utgår på basis av arbetsinkomster härrörande från Sverige inte källbeskattas i Sverige. Samma sak gäller pensionsförsäkringar som meddelats i Sverige och där en gång i tiden avdrag gjorts mot arbetsinkomster i Sverige. Sverige har i olika avtal försökt upprätthålla principen att alla pensioner intjänade i Sverige ska källbeskattas i Sverige även om personen bor i annat land när pensionen faller ut. Men avtal tillkommer efter förhandlingar och avtalsutfallet ser därför lite olika ut för olika länder beroende på hur väl Sverige lyckats hävda sina intressen.

Den svenska hållningen att ta ut källskatt på alla pensioner från Sverige har en annan fördel nämligen att ingen pension helt undgår beskattning på grund av brister i informationsutbytet mellan länderna. Vill man ändå tillerkänna andra landet beskattningsrätten kan svensk skatt kombineras med att eventuell utländsk skatt avräknas från den svenska skatten. Så sker t.ex. i avtalet med Spanien (s.k. omvänd credit).

När svensk skatt tas ut på pensionsutbetalningar från Sverige görs detta med SINK dvs. med 25 procent. Ett visst grundbelopp undantas från skatteplikt om pensionen avser ålderspension enligt lagen om allmän försäkring.



Beskattningen av pensioner som utbetalas från Sverige till utlandet ställer inte till några kontrollproblem för de svenska skattemyndigheterna. Däremot innebär det ett merarbete i förhållande till när pension utbetalas till pensionärer bosatta i landet. Alla ärenden om beskattning av pensionsinkomst från Sverige hanteras samlat vid ett skattekontor i Sverige (GD-distriktet vid skattemyndigheten i Stockholm) vilket gör det enklare att hålla uppe kompetensen på området.

När det gäller personer med hemvist i Sverige som får pensioner från utlandet är kontrollproblemen likartade de som gäller andra ersättningar som fås från utlandet. I viss utsträckning täcks pensioner in i det automatiska informationsutbytet. För att pensionsbeskattningen ska bli riktig redan vid den årliga taxeringen krävs dock i allmänhet att de enskilda själva tar upp pensionen i deklarationen. Vi kan förutse att problemen med pensioner från olika länder tilltar i framtiden eftersom vi rör allt mer på oss under vårt verksamma liv. Sammanläggningsreglerna för pensioner intjänade i olika länder med varierande villkor och olika system för fribelopp, grundavdrag m.m. kommer att bli en ny utmaning. Med den rollfördelning som finns är detta dock inte ett problem för skatteförvaltningen utan i första hand för Riksförsäkringsverket.

Undersökningar har visat att ju äldre man blir ju mindre benägen är man att skattefuska. Vi tror inte att pensionärernas val av bösättningsland styrs av att skattemyndigheten i bösättningslandet i sporadiska fall kan missa att fånga upp utländska pensioner som borde ha beskattats i bösättningslandet. Motiven för var man väljer att bosätta sig som pensionär är andra.

Däremot kan finnas fall av skenbösättning i Sverige för att få ut svenska bösättningsbaserade pensioner trots att man flyttat tillbaka till sitt hemland.

### **Icke avsett utnyttjande av SINK-reglerna**

Ett företag i Sverige kan få ned skattekostnaden vid rekrytering och anställning av en person från utlandet genom att försöka tänja på regelsystemet för SINK. Företaget kan betala ut en hög "bonuslön" innan arbetet egentligen påbörjas i Sverige. Om ersättningen betalas ut innan den stadigvarande vistelsen i Sverige påbörjats kommer bonuslönen att beskattas till 25 procent enligt SINK.

Ett exempel på "töjning" av SINK-reglerna är att en anställd egentligen är utsänd från annat land av utländsk arbetsgivare mindre än sex månader, men lönen betalas ut från ett fiktivt "fast driftställe" (=brevlådeföretag) i Sverige. Det fasta driftstället drar SINK-skatt. I det här fallet får alltså Sverige in för mycket skatt och utsändningslandet för litet. Men skattefel är det...

Ett annat exempel på skattefel är att anställning i Sverige varar över ett årsskifte med 183 dagar på ömse sidor om årsskiftet. Tiden ska rätteligen avse en tolv månadersperiod, men arbetsgivaren söker SINK-beslut på kalenderårsbasis.

Ett ytterligare exempel på skattefel avser underlaget för SINK. SINK-skatt ska tas ut på de flesta kostnadsersättningar, t.ex. trakamenten och milersättning. Men detta görs inte alltid, utan kostnadsersättningen dras bort från bruttolönen.

Under SINK-lagstiftningens tioåriga tillämpningstid har vissa brister och oklarheter kunnat konstateras. Sommaren 2001 tillsattes en offentlig utredning som ska göra en översyn av SINK-reglerna. Ett par av de frågor som kommer att tas upp är följande.

Inom ramen för SINK-systemet medges inga kostnadsavdrag vilket i vissa situationer medför att SINK-reglerna leder till en hårdare beskattning än de vanliga inkomstskattereglerna. Det gäller framför allt personer som, om de istället beskattats enligt de vanliga skattereglerna, hade varit berättigade till relativt stora avdrag i inkomstslaget tjänst. Det har därför ifrågasatts om inte bestämmelserna i SINK i vissa situationer innebär en diskriminering som strider mot reglerna om fri rörlighet i EG-fördraget.

I andra situationer kan SINK-reglerna uppfattas som alltför förmånliga. Lagen är i första hand avsedd att tillämpas på personer som under en begränsad tid vistas i Sverige. Den tillämpas emellertid även på personer som under längre perioder uppbär inkomst av tjänst från Sverige t.ex. vid dagpendling från Danmark. Eftersom dygnsvilan inte tillbringas i Sverige anses de inte stadigvarande vistas i Sverige. Sambandet mellan reglerna i inkomstskattelagen om stadigvarande vistelse och reglerna i SINK ska därför ses över.

Ett annat problem som utredningen kommer att titta på är förhållandet mellan bestämmelserna om skatteavdrag i SINK och bestämmelserna i skattebetalningslagen. De regler som finns för närvarande kan tolkas så att inget skatteavdrag görs i de fall SINK-beslutet inte föreligger vid utbetalningstidpunkten. Enligt samma tolkning är det inte heller möjligt att kräva arbetsgivaren på skatt i efterhand.

Skattemyndigheten i Stockholm fattar SINK-besluten för hela landet. I samband därmed görs en bedömning av om personen ifråga är begränsat eller obegränsat skattskyldig. Samma fråga kan bli föremål för bedömning vid den årliga taxeringen hos en annan skattemyndighet. Båda besluten kan överklagas och kan komma att behandlas i två olika domstolar med risk för olika tolkning. Utredningen ska ta fram förslag till en bättre samordning av ärendehantering.

## **7.6 Skattefel vid beskattningen av företag**

### **7.6.1 Allmänt om beskattning av olika företagsformer**

Vi övergår nu till de principer som tillämpas vid beskattningen av företag med gränsöverskridande verksamhet eller transaktioner. Ett företag kan ha olika stark närvaro eller koppling till olika länder. Översikten nedan visar hur beskattningen går till när ett svenskt aktiebolag etablerar sig i utlandet. Beskrivningen kan dock i tillämpliga delar läsas åt båda hållen, dvs. svenskt aktiebolag med verksamhet i utlandet och utländskt aktiebolag med verksamhet i Sverige.

### Översikt 53: Beskattningskonsekvenser då svenskt aktiebolag etablerar sig i utlandet

Etableringsform i utlandet	Beskrivning	Beskattning
Export	Ingen egen fysisk närvaro i etableringslandet	Vinsten beskattas i Sverige på vanligt sätt
Representationskontor, ej fast driftställe	Enbart stödjande funktion, som marknadsföring, inköp etc.	Inga intäkter uppkommer, kostnaderna är avdragsgilla och ingår i beskattningsunderlaget för den svenska verksamheten
Filial, fast driftställe (typiskt sett kontor, fabrik etc.)	Verksamheten bedrivs i svenska bolagets namn i etableringslandet	Inkomsterna beskattas normalt både i etableringslandet och i Sverige (undantag vid exemptbestämmelse i skatteavtal) med möjlighet till avräkning för i utlandet betald skatt
Utländskt bolag	Egen juridisk person som är skattesubjekt i etableringslandet, omfattas av ett skatteavtal i ett land på "vita listan" eller är likartat beskattat som ett svenskt aktiebolag	Beskattas i etableringslandet (förluster får ej kvittas mot vinster i Sverige). Utdelning i koncernförhållanden är skattefria om det utdelande utländska bolaget är jämförligt beskattat som ett svenskt aktiebolag. I annat fall schablonmässig avräkning
CFC-bolag (Controlled Foreign Company)	Egen juridisk person i ett annat land än ett avtalsland på "vita listan" och som inte är likartat beskattat som ett svenskt aktiebolag	Trots att bolaget är ett skattesubjekt i utlandet sker beskattning av de svenska delägarna (som om CFC-bolaget vore svenskt handelsbolag). Ingen avräkning
Annan utländsk juridisk person än utländskt bolag eller CFC-bolag	Egen juridisk person men inte skattesubjekt	Här hemmahörande delägare beskattas i Sverige för sin vinstandel i personen. Möjlighet till avräkning

En vanlig form för utlandsetablering är att låta registrera vad som brukar kallas filial i etableringslandet. En filial är en förlängd arm av företaget och har ingen egen rättskapacitet. I skattehänseende brukar man i stället för filial tala om verksamhet bedriven från fast driftställe. Normalt gäller att etableringslandet beskattar de inkomster filialen genererat i etableringslandet. Beroende på hur av-

talet ser ut kan även Sverige beskatta men då kan i utlandet erlagd skatt avräknas.

Vid en dotterbolagsetablering i land som har en med Sverige likartad beskattning av företagsinkomster beskattas dotterbolaget i etableringslandet. Eventuella förluster får inte utnyttjas av moderbolaget. Denna spärr mot förlustutjämning är ett av skälen till att företag i en koncern ibland ändå försöker förflytta förlusterna genom att utnyttja internprissättning på ett sätt som inte är acceptabelt. Vi återkommer till frågan om internprissättning senare i detta kapitel.

Sker bolagsetablering däremot i ett land som inte har en likartad beskattning som i Sverige t.ex. ett skatteparadis och svenska ägare har kontrollen över företaget föreligger det som brukar kallas Controlled Foreign Company (CFC-bolag). Beskattningsanspråk enligt CFC-lagstiftningen inträder om den svenska delägaren (inklusive närstående) direkt eller indirekt (genom innehav av bolag) innehar minst 10 procent av kapitalet i det utländska företaget samtidigt som minst hälften av företagets kapital eller röstetal kontrolleras av personer i Sverige. Beskattning av delägaren för företagets resultat ska i dessa fall ske löpande i Sverige på motsvarande sätt som för andel i ett handelsbolag. Det säger sig självt att det många gånger kan vara svårt för kontrollmyndigheterna att klarlägga ägarförhållandena.

Förekomsten av CFC-bolag är något man måste ha ögonen öppna för i skattekontrollen. Det finns även andra typer av företagskonstruktioner som kan vara en varningssignal i kontrollsammanhang – speciellt när koppling finns till skatteparadis eller skattegynnade zoner eller branscher i vissa länder. Exempel på sådana företagstyper är bolag som används för ett speciellt ändamål dvs. bolaget har en särskild funktion. Exempel på funktionsbolag är holdingbolag, coordination centers, tradingbolag, finansieringsbolag, licensbolag, leasingbolag och captivebolag. Truster är ett annat exempel på en konstruktion som i en del fall sätts upp för att dölja de verkliga ägarna. Konstruktionerna har tillkommit av flera syften men ett är i allmänhet att få ned skattekostnaden. OECD har pekat ut vissa av dessa länder och särregler på sin lista över skadliga skatteregimer som bör avvecklas.

Förekomsten av skatteparadis är en central faktor för flera av skattefelen. Som en allmän uppstart inför den senare genomgången redovisar vi inledningsvis en del resultat från kartläggningar som gjorts av transaktioner med skatteparadis.

## 7.6.2 Kartläggningar av transaktioner med skatteparadis

### RSV:s skatteparadisprojekt

RSV tillsatte hösten 1997 en arbetsgrupp för kartläggning av vanligen förekommande transaktioner, direkt eller indirekt, med skatteparadis. I skatteparadisprojektet gjordes en inventering hos skattemyndigheterna av pågående och avslutade ärenden där transaktioner skett med skatteparadis. Kartläggningen syftade dels till att få en bild av vad typ av transaktioner som förekommer dels att peka på exempel där förvaltningen lyckats väl med utredning och bevisföring. Kartläggningen omfattade transaktioner som uppdagats eller avslutats under perioden 1995-april 1998.<sup>14</sup> Projektet fick insänt 120 ärenden från myndigheterna. De föreslagna höjningarna av taxeringsunderlagen avseende de undersökta fallen kan beräknas till ca 1,1 mdkr. Mörkertalet är däremot svårt att uppskatta. Om vi som räkneexempel antar att de 120 ärenden projektet fick in utgjorde en tredjedel av upptäckta ärenden och att 10 procent av förekommande transaktioner upptäcks skulle det röra sig om 10 mdkr per år i underlag motsvarande en skatt på 5 mdkr. Antar vi att upptäcksgraden är 20 procent blir skatten 2–3 mdkr.

Det finns inget bra och givet sätt att hitta skatteparadistransaktioner. Vanligen uppmärksammas fakturor m.m. från skatteparadis efter det att en utredning/revision påbörjats. I ett par projekt som beskrivs nedan har dock gjorts försök att mer systematiskt utnyttja Riksbankens uppgifter om utlandsbetalningar för att identifiera skatteparadistransaktioner.

När det gäller omfattningen kan även nämnas att enligt från Riksbanken inhämtade uppgifter om utlandsbetalningar uppgick betalningarna till tolv kända skatteparadis (förutom kanalöarna) till i snitt ca 1,5 mdkr per år åren 1997 och 1998. För år 1999 kan följande exempel på utbetalningar<sup>15</sup> direkt till vissa stater nämnas:

<sup>14</sup> Dock inte idrottsklubbarna eftersom dessa redan var väl kända.

<sup>15</sup> Avseende vissa riksbankskoder i huvudsak diverse tjänster, kapitaltransaktioner samt räntor och utdelningar.

*Tabell 54:* Betalningar direkt till vissa skatteparadis år 1999 enligt uppgifter inhämtade från Riksbanken i anslutning till kontrollprojekt i skatteförvaltningen.

Land	Antal transaktioner	Belopp, mnkr
Cypern	1 892	475
Liechtenstein	948	183
Bermudas	556	123
Gibraltar	435	101
Liberia	125	33
Bahamas	152	30
Caymanöarna	99	24
<b>Summa för dessa 7 paradis</b>	<b>4 207</b>	<b>969</b>

Anm. Hongkong ingick inte bland de länder skatteförvaltningen hämtade in uppgifter om från Riksbanken för år 1999. I ett motsvarande kontrollprojekt med uppgifter för år 2000 uppgick betalningarna till Hongkong till 6,5 mdkr.

Av riksbanksuppgifterna är det omöjligt att följa betalningsströmmarna till vissa av paradisen såsom Jersey, Guernsey och Isle of Man. Transaktioner med dessa öar kategoriseras som transaktioner till/från Storbritannien (jämförelsevis kan nämnas att det under år 1999 utbetalades sammanlagt 66 mdkr till Storbritannien). I underlagen finns inte med de överföringar av valuta som sker via ett annat genomgångsland till ett skatteparadis. Bland transaktionerna till/från Storbritannien återfinns t.ex. transaktionerna via engelska "fasadadresser" i exempelvis London. Mer "handfasta överföringar" av valuta från Sverige till utlandet är inte heller inräknade i de belopp som här redovisats.

Fr.o.m. år 2004 får RSV direkt tillgång till uppgifterna om utlandsbetalningar både för fysiska och juridiska personer för alla transaktionstyper och länder. Då öppnas en möjlighet att använda uppgifterna i RSV:s omvärldsbevakning. Då kan vi över åren följa hur transaktionerna förändras för olika typer av tjänster och kapitaltransaktioner samt berörda länder.

*Engelska kanalöarna och Gibraltar är de vanligaste skatteparadisen för svenskarna*

I nästan hälften av de drygt 120 genomgångna fallen har transaktionen skett mot öarna runt Storbritannien (Jersey, Guernsey, Isle

of Man) samt Gibraltar. Att dessa blivit så populära torde ha att göra med geografisk närhet (relativt sett), engelska språket, etablerade kontaktnät med svenska skattekonsulter och att de upplevs som "trygga" och stabila civilrättsligt. Övriga fall är fördelade på nära ett tjugotal jurisdiktioner. En tendens är att transaktioner riktade mot/från de forna öststaterna ökar.

### *Egen vinning eller gynnande av anlita konsult vanligaste syftet*

Det vanligast förekommande exemplet på transaktion via skatteparadis är fakturering av olika former av tjänster. Det kan t.ex. vara fråga om konsulter av olika slag som påstås utföra tjänster från sin bas i något av paradisen. Uppläggen förekommer i en mängd olika versioner. Ofta finns dock en misstanke om att det är fråga om transaktioner som går ut på att gynna svenska mottagare som har det utländska bolaget som täckmantel. Utifrån syftet med transaktionerna har ärendena i skatteparadisprojektets kartläggning kategoriserats i följande huvudgrupper:

Kategori	Primärt syfte med transaktionen/bolagsbildningen	Andel av fallen
1. Egen vinning	Gynna utbetalaren (FÅAB, CFC-bolag)	ca 50 %
2. Konsulter	Gynna annan än utbetalaren	ca 25 %
3. Skalbolag	Kvitta bort vinster vid handel med skalbolag	
4. Stora bolag	Gynna ett större företag (bonussystem, leasing)	
5. Övrigt	Olika former av skatteupplägg (kapitalförsäkringar, skapa förluster)	

I ungefär hälften av de undersökta fallen har man bedömt att det varit fråga om "egen vinning" (dvs. utbetalare och mottagare sammanfaller) för den som deltagit i transaktionen. I ungefär en fjärdedel av fallen har det varit fråga om att gynna annan än utbetalaren såsom anlita konsult (t.ex. f.d. chefer), idrottsman/artist el.dyl.. Resten av fallen fördelar sig bl.a. på skalbolag, gynnande av stora bolag och olika former av skatteupplägg med kapitalförsäkringar och tillskapande av förluster att kvitta mot reavinster.

Inom kategorin "stora bolag" finns exempel där ledande personer i en större koncern fått bonus utbetalad från paradisbolag.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> En del har låtit bli att deklarerat beloppen, andra har lämnat uppgift om att de erhållit ersättning medan andra personer har deklarerat beloppen.



Det finns också exempel på betalningar för rättigheter, leasing, förflyttning av vinster genom successiva försäljningar av inventarier varvid uppkommen vinst kunnat delas ut skattefritt.

I ungefär 10 procent av de fall skatteparadisprojektet gått igenom har skett informationsutbyte med andra stater och i drygt 20 procent har förekommit samarbete med polis och åklagare.

### **Projekt som använt sig av Riksbankens uppgifter om utlandsbetalningar**

Skattemyndigheten i Stockholm genomförde 1999 ett projekt "Riksbanksprojektet" med syfte att utveckla och utvärdera metoder för kontrollurval utifrån Riksbankens uppgifter om utlandsbetalningar. De uppgifter som inhämtades från Riksbanken begränsades till vissa typer av betalningar (främst för olika typer av tjänster och ersättning för royalty, patenträttigheter etc.) eller betalningar till och från vissa länder, företrädesvis sådana som kan betecknas som skatteparadis. Vid urvalen inhämtades också information om utländska företag genom kreditupplysning från IBIS eller genom databasen Dun & Bradstreet. I anslutning till projektet genomfördes 53 revisioner och höjningarna av skatter och avgifter hamnade på 43 mnkr. I flera fall har också lämnats spontana kontrolluppgifter till skattemyndigheter i andra länder som bedömdes vara av intresse för beskattningen i dessa länder.

Projektet visade att riksbanksuppgifterna var ett bra urvalsinstrument för att hitta granskningsvärda företag inom utlandsområdet. Betalningar till vissa skatteparadis visade sig nästan alltid vara kontrollvärda, liksom royaltybetalningar och betalningar för konsulttjänster speciellt om de sker till skatteparadis. Man fann också ett antal betalningar för kapitalförsäkringar som ingått som led i skalbolagstransaktioner. I dessa fall hade transaktionerna redan uppmärksamats på annat sätt och utredningar fanns redan påbörjade på annat håll på skattemyndigheten.

Exempel på det spektra av skattefel man fann i projektet ges nedan:

- Kick-backs<sup>17</sup> via Estland och USA (Delaware)

---

<sup>17</sup> En kick-back är en belöning som ligger dold i en affär. Vanligtvis krävs det att affärsparterna är överens om att manipulera affären. Exempelvis kan det röra sig om att ett svenskt företag köper något värdefullt från ett utländskt företag. Affären faktureras från det utländska företaget. Delar av ersättningen styrs sedan vidare från det utländska företaget till

- Konsulter med CFC-bolag i Gibraltar och Cypern
- Royaltybetalningar till England och Schweiz
- Provisioner till Cayman Islands och Bermudas
- Falska fakturor från Frankrike
- Vinstöverföring till Andorra
- Kostnader för utländska dotterbolag (Ryssland) som belastat svenska moderbolag
- Omfakturering
- Internprissättning räntor
- Oredovisade styrelsearvoden

Ett ytterligare steg i utvecklingen av nya urvals- och kontrollmetoder vid utlandstransaktioner har stockholmsmyndigheten tagit i det s.k. KURT-projektet ("Kontroll av Utlandsrelaterade Transaktioner") som avslutades sommaren 2001. I detta projekt har man kombinerat riksbanksuppgifterna med en rad andra källor och gått djupare inom vissa områden bl.a. konsulterställningar via utländska bolag, betalningar av royalty till utländska bolag och utländska juridiska personer (företrädesvis registrerade i skatteparadis) med konton eller depåer hos svenska banker och fondkommissionärer. Projektet har också försökt få grepp om utnyttjandet av s.k. fasadadresser och steppingstonevarianten för betalningar, dvs. att man låter betalningarna till skatteparadiset studsa via ett i skattesammanhang mer välrenommerat land. Därvid har konstaterats att det finns minst 400 s.k. fasadbolag i England med anknytning till Sverige dvs. bolag på kända adresser som används eller sannolikt används för att dölja transaktioner med skatteparadis. Man har också fått indikationer på att det kan finnas fasadbolag i Holland och USA.

### 7.6.3 Närmare beskrivning av skattefelen i företagen

Nedan beskrivs vissa av de skattefel som förekommer i samband med den internationella beskattningen av företag. Många gånger har ett skatteupplägg flera olika ingredienser t.ex. en kombination av leasing, skalbolag och CFC-bolag. I beskrivningen nedan försöker vi förståelsens skull renodla de olika typerna av skattefel.

---

t.ex. ett konto i ett skatteparadis där det blir tillgängligt för VD eller annan representant för det köpande svenska bolaget.

### **Skattefel - skatteplanering via CFC-bolag**

I Sverige infördes CFC-lagstiftning 1990. CFC-lagstiftningen omfattar inte bara bolag i skatteparadis utan även vissa skattegynnade bolagsformer som finns i länder som i övrigt har en normal beskattning. I ett CFC-bolag finns en mycket nära koppling mellan bolaget och ägaren. Så nära att man i vissa avseenden kan säga att "ägaren är bolaget". Ett standardfall är att en svensk person bildar ett bolag i ett skatteparadis. Bolaget används sedan för affärer som på olika sätt minskar beskattningen i Sverige och i skatteparadiset finns ingen eller mycket låg beskattning. CFC-lagstiftningen innebär att inkomster i bolaget omedelbart ska beskattas om dessa av skatteskal överförs till bolaget av delägaren. För att slippa beskattas i Sverige för bolagets inkomst i skatteparadiset försöker man dölja ägandet och det svenska inflytandet över företaget genom en lång kedja av bolag i olika länder.

Det finns exempel på alla möjliga typer av transaktioner via CFC-bolag. Ett par exempel är värdepappershandel, "köp" av inventarier för att skapa avdrag som möjliggjort obeskatade löneuttag, påhittade fakturor vars belopp slussats direkt till ägarna och leasing.

Vid revision kan det ofta tas fram bevisning och information som utvisar att bolaget kontrolleras från Sverige. Däremot är det vanligen omöjligt att få fram bevisning angående det faktiska innehavet med de procentsatser som krävs enligt den svenska CFC-bestämmelsen. Problemen med att få fram en fullständig bevisning kan vara anledningen till att så pass få ärenden anmäls till åklagare. Framkomligheten är dock i långa loppet en fråga om hur domstolarna ser på rättstillämpningen. Den grundläggande principen är att bevisning ska tillhandahållas av den part som har den lättast tillgänglig och i dessa fall är detta den skattskyldige.

### **Skattefel - konsulter och konsultuppdrag via bolag i utlandet**

I anslutning till tidigare genomgång av skattefel kopplade till beskattning av personers arbetsinkomster nämnde vi även ersättningar för konsultuppdrag. Vi vill dock även ta upp dem här eftersom det i de flesta fall finns en nära koppling till ett bolag som står för utbetalningen av konsulterställningen. Ofta uppträder mottagaren av beloppen öppet som anställd i ett skatteparadisbolag. I en

del fall kan ifrågasättas om det utförts någon tjänst överhuvudtaget. I andra fall kan en tjänst ha utförts men betalningen har undgått beskattning i Sverige genom att betalningen gjorts till bolag i ett skatteparadis. Det förekommer också mer komplicerade konstruktioner med faktureringar och avyttringar av andelar mellan skatteparadisbolag och svenska bolag som innebär att man undgått skatt genom kvitningar mot skattemässiga underskott.

Exempel på uppmärksammade fall med konsulterställningar har rört ersättningar till f.d. verkställande direktörer och andra chefer i större företag, idrottsmän och artister. I kontrollen har man också upptäckt IT-konsulter med egna bolag som tar ut en liten lön i Sverige och slussar stora belopp till utlandet (t.ex. till England eller skatteparadis). Det kan i en del fall vara svårt att avgöra om det är utbetalaren eller konsulten som tjänat på affären.

### **Skattefel - utländska kapitalförsäkringar hos arbetsgivaren eller från fämansbolag**

Under andra halvan av 1990-talet har utländska kapitalförsäkringar kommit att användas i olika skatteplaneringsupplägg. Syftet med dessa upplägg har varit att förvandla arbets- och kapitalinkomster till framtida skattefria utbetalningar. Omfattningen av dessa upplägg torde i viss utsträckning påverkas av tillståndet i ekonomin. Upplägg förekommer hela tiden. Men överhettning och snabbt stigande aktievärden kan antas ge extra bra jordmän till konstruktioner av detta slag.

En central fråga är vilka krav som ska ställas för att en placering ska kunna anses vara en försäkring och vad som är ren kapitalförvaltning.

Det finns flera varianter när det gäller att utnyttja utländska kapitalförsäkringar för att kunna ge ut förtäckt lön, avgångsvederlag eller pension. De utländska kapitalförsäkringarna kan "förvärvas" på olika sätt. En enkel variant är att den svenska arbetsgivaren tecknar en kapitalförsäkring utomlands som sedan överläts till den anställde. Ett annat alternativ är att den anställde sätts in som förmanstagare och att pengarna går till den anställde när försäkringen faller. En mer avancerad variant är att arbetsgivaren/uppdragsgivaren låter ett dotterbolag i ett skatteparadis teckna en kapitalförsäkring som den anställde sedan vederlagsfritt får överta.

De försäkringsbolag som används i dessa sammanhang är så gott som undantagslöst registrerade i skatteparadis.

En variant på försäkringsupplägg för att ta ut vinst i fåmansbolag är att överlåta bolaget och dess vinst på en kapitalförsäkring hos försäkringsbolag i skatteparadis. Därefter tas vinsten ut skattefritt.

Skatteupplägg med kommanditbolag<sup>18</sup> och utländska kapitalförsäkringar i kombination har blivit allt mer vanligt förekommande. En mycket grov uppskattning ger vid handen att det förekommit ca 200–300 kommanditbolag av aktuellt slag under 1994–1998. I de fall som utretts av skattemyndigheten, omfattande ca 25 kommanditbolag, uppgår undanhållna inkomster till drygt 100 mnkr.

En annan variant som nyligen börjat användas är att man utfäster stora pensioner från det egna bolaget till delägaren. Pensionsutfästelserna förs över till ett utländskt bolag och pengarna tryggas via en kapitalförsäkring. Kapitalförsäkringen kan sedan föras över på personen och pengarna tas ut skattefritt. Pensionsutfästelsen omvandlas någonstans på vägen till en kapitalförsäkring.

Problemen med dessa försäkringsupplägg från kontrollsynpunkt är att vi saknar insyn både i avtalen om pensionsutfästelser och i kapitalförsäkringarna eftersom dessa oftast finns i ett skatteparadis. Svåra materiella frågor komplicerar också bilden. Om man på det här sättet kan föra ut obeskattade pengar ur landet är det stor risk att pengarna aldrig blir beskattade.

Uppläggen ändras ständigt vilket försvårar kontrollen och gör skattemyndighetens utredningsarbete tidsödande. På marknaden utvecklas alltmer komplexa konstruktioner innefattande flera utländska bolag som ägare och där kopplingen till kapitalförsäkringen blir mindre uppenbar.

### **Skattefel – royaltybetalningar**

Med royalty avses en ersättning som nyttjaren av en rättighet betalar till den som upplåter rättigheten och vars storlek varierar med hänsyn till nyttjandegraden.

---

<sup>18</sup> Ett kommanditbolag fungerar som ett handelsbolag med några undantag. Den största skillnaden är ansvarsfördelningen för skulder mellan bolagsmännen. I ett handelsbolag finns ett personligt och solidariskt ansvar för rörelsens skulder. I ett kommanditbolag har en eller flera av bolagsmännen ett begränsat ansvar vilket innebär att de ansvarar endast med den kapitalinsats som gjorts i bolaget. Övriga bolagsmän (som ska vara minst en) ansvarar för bolagets skulder med hela sin förmögenhet.

Det nuvarande systemet för beskattning av royaltyutbetalningar från Sverige till personer som inte är bosatta eller hemmahörande här är alderdomligt och behäftat med stora tillämpnings- och kontrollproblem. De som uppbär royalty i utlandet är i dagsläget skyldiga att avlämna självdeklaration i Sverige, något som antagligen är okänt för de flesta av dessa mottagare. Det kan dessutom antas att denna kategori skattskyldiga har betydande svårigheter med att upprätta en svensk självdeklaration.

Utredningen "Källskatt på utdelning och royalty till begränsat skattskyldiga" (SOU 1999:79) föreslår att källskatt införs på dessa skatteslag och att förfarandet regleras i skattebetalningslagen (1997:483). En definitiv källskatt förenklar samordningen mellan intern svensk rätt och dubbelbeskattningsavtal samt ger Sverige ökade möjligheter att utnyttja den beskattningsrätt som Sverige tillerkännes i vissa skatteavtal.

I de fall Sverige har skatteavtal med ett land gäller i många fall att royaltybetalningar från ett företag i Sverige till företag i avtalslandet inte ska beskattas i Sverige. Om royaltyn däremot betalas till företag i skatteparadis ska beskattning ske i Sverige. För att försvåra skattemyndigheternas kontroll kan man låta betalningen till skatteparadis studsa via företag i annat land. För att kunna visa var pengarna slutligen hamnar krävs ofta handräckningar i flera led.

I utredningen diskuteras risken för skattefel beträffande utgående royaltybetalningar från Sverige. Det är inte osannolikt att mindre nogräknade personer genom royaltybetalningar till utländska subjekt, för vilka avdrag medges för utbetalaren vid taxeringen såsom kostnad, genomför vinstöverföringar som inte kan kontrolleras eller upptäckas av svenska skattemyndigheter med mindre än att mycket omfattande utredningar först genomförs.

Skattemyndigheterna får årligen in endast en handfull deklARATIONER trots att utgående royaltybetalningar enligt riksbanksuppgifter uppgår till 7,5 mdkr. Visserligen ska huvuddelen av betalningarna enligt skatteavtal med andra stater helt eller delvis beskattas i utlandet och inte i Sverige, men väsentliga betalningar går även till länder med vilka Sverige för närvarande saknar skatteavtal, som Gibraltar, Hongkong, Liechtenstein och Portugal.

I vart fall har det befunnits angeläget att effektivisera kontroll- och skatteuppbörden för att förhindra att royaltybetalningar används för att i skatteundandragande syfte överföra vinster från i Sverige bedrivna verksamheter till lågskatteländer.

Vid royaltybetalningar mellan företag förekommer olika frågeställningar:

- avser betalningen en riktig rättighet/tillgång och inte bara en överföring av obeskattade vinstmedel
- har royaltybetalningen hamnat hos den verkliga ägaren av rättigheten och inte slussats vidare till t.ex. skatteparadis
- ska det utländska bolaget beskattas som fast driftställe i Sverige

I KURT-projektet selekterades från riksbanksuppgifterna fram royaltybetalningar som ansågs särskilt kontrollvärda och som inte bedömdes höra hemma i kategorin internprissättning mellan koncernbolag. Ett kriterium i bedömningen var vilket land betalningen gått till. Betalningar till Storbritannien, Holland, nordiska länderna, USA, Tyskland och Frankrike bedömdes som intressanta. Schweiz togs inte med på grund av att handräckningsmöjligheterna är begränsade. Slutligen sällades fram 113 skattskyldiga som undersöktes närmare. Betalningarna i dessa fall dominerades av tre kategorier nämligen data/teknologi, affärsutvecklingssystem och musik/film/TV. Fem fall av fasadbolag på Londonadresser har påträffats. Ett annat fall avser betalning till ett bolag på Jersey men där bedömningen gjorts att bolaget ska anses ha fast driftställe i Sverige och vara skattskyldigt i Sverige för erhållen royalty. I andra fall pågår utredningar fortfarande. Ett stort problem i sammanhanget är att royaltybetalningarna ofta hamnat hos ett paradisbolag med i stort sett ogenomtränglig sekretess eller hos en kanalö där också möjligheterna att erhålla uppgifter är försumbara.

### **Skattefel – inköp av leasinginventarier i skatteparadis**

Att hyra in tillgångar s.k. leasing kan många gånger vara en bra och enkel affärsmässig lösning. Den är också i normalfallet helt acceptabel utifrån beskattningssynpunkt. Men det finns avarter där leasingen läggs upp på ett sådant sätt att det gränsar till skatteflykt eller skattefusk. Orsaken till leasingupplägg är att det finns obalans i regelsystemen mellan länderna. Detta exploateras av företagen - ofta med bistånd av skattekonsulter.

Särskilda bolag bildas ofta för att finansiera anskaffandet av tillgångar via leasing. Leasing som sker över olika länders gränser kallas cross border leasing. Genom att utnyttja olika länders lagstiftning kan parterna i en internationell leasingtransaktion uppnå

en mer ekonomiskt fördelaktig lösning. Förfarandet bygger på att ett land exempelvis medger värdeminskning på tillgången för leasetagaren medan ett annat medger värdeminskning för leasegivaren. Grunden för denna dubbla avskrivning är att olika länder har olika lagar och rättspraxis för att avgöra vem som är ägare till en tillgång. Vissa länder ser bara till vem som är den legala ägaren. Andra länder ser mera till ekonomiska fakta dvs. vem som nyttjar objektet, vem som står riskerna etc. Olikheterna i bedömningen utnyttjas för att konstruera avtal mellan leasetagaren i ena landet och uthyraren i andra landet på ett sätt som gör att man får värdeminskning för samma tillgång två gånger s.k. double dip. Även triple dip kan förekomma. Ett bolag i skatteparadis placeras ofta som subleasetagare dvs. mellan leasegivare och leasetagare. Vanligen placeras rätten att efter leasetidens utgång förvärva objektet till restvärdet i skatteparadisbolaget. På så sätt kan skattefria inkomster överflyttas till detta bolag.

#### 7.6.4 Skattefel vid beskattningen i stora företag

Skatteförvaltningen granskar samtliga större företag i ett rullande revisionsprogram. Vid den samordnade koncernkontrollen inriktas granskningen normalt på ett beskattningsår per koncern. De stora företagen är väl medvetna om skattemyndigheternas återkommande granskning. I de största företagen är renodlat skattefusk ovanligt. Däremot försöker företagen naturligtvis inom de ramar som lagstiftningen ger ha en god skatteplanering för att hålla nere skatten. Internprissättning är en vanlig frågeställning i koncerner med etablering i flera länder.

#### **Skattefel – vinstöverföringar till utlandet via internprissättning inom koncerner**

För ett företag är skatt en kostnad som alla andra kostnader i verksamheten. Det är naturligt att företag strävar efter att minimera skattebelastningen för att på så sätt stärka sin konkurrenssituation och öka sina vinster. Företag som bedriver verksamhet i flera länder har ett större handlingsutrymme när det gäller att påverka var vinster av den gemensamma verksamheten redovisas och beskattas. En metod att åstadkomma sådana förflyttningar av vinster



är prissättningen på varor och tjänster som tillhandahålls mellan företag inom en multinationell koncern. Den interna handeln mellan besläktade företag är lika stor eller t.o.m. något större än all annan gränsöverskridande handel. Andelen har under senare år varit ökande för att numera uppskattas överstiga 60 procent. Det är således, åtminstone i teorin, fråga om mycket stora belopp som kan flyttas mellan olika länders beskattningsanspråk beroende på vad företagen/koncernerna finner lämpligt. Svårigheterna med att nå en rättvis och rimlig resultatfördelning mellan länder där koncerner är verksamma har sedan länge varit föremål för staternas intresse. OECD har med hjälp av staternas samlade erfarenheter på området ägnat betydande resurser på att utveckla metoder för att mäta och fördela resultatet av multinationella företags verksamhet så rättvist som möjligt mellan berörda stater.

Internprissättning kan förefalla vara ett mindre intressant kontrollområde för ett land som Sverige med en förhållandevis konkurrenskraftig bolagsskatt. Det är då viktigt att känna till att skattesatser inte är något statistiskt fenomen och att andra industriländer också har anpassat och sänkt sina bolagsskattesatser under senare tid. Vidare erbjuder många stater, vid sidan av de normala bolagsskattesystemen, betydande skattefördelar för att locka till sig investeringar i sådana länder. Slutligen kan det enskilda företagets skattesituation vara sådan att behov finns att föra över vinster till utländska bolag för att täcka uppkomna förluster i dem.

Sverige kan antas vara utsatt genom att produktionen har ett högt inslag investeringar i forskning och utvecklingsåtgärder inom kunskapsbaserade områden. Omfattande forskning sker i Sverige och kostnaderna belastar det svenska beskattningsunderlaget. De rättigheter som är kopplade till forskningen och som ofta är det egentliga värdet på företaget kan på olika mer eller mindre avancerade sätt föras ut ur landet till besläktade företag med ännu förmånligare skattesituation än den svenska. Inte ovanligt är att svenska företag därefter får betala dyra licensavgifter för att kunna utnyttja de forskningsresultat som tagits fram i Sverige. Prissättningsfrågor i anslutning till denna typ av rättigheter är särskilt svårbedömbara vilket gör att Sverige hamnar i ett sårbart läge om det inte finns uttalade krav på företagen att ha dokumentation som visar hur priser och affärsvillkor sätts vid koncerninterna transaktioner.

Nedan ges ett par exempel på situationer då inkomstöverflyttningar kan uppkomma i samband med internprissättning mellan företag med intressegemenskap:

- varuinköp och varuförsäljningar (sålts till för lågt pris eller köpts till för högt),
- ersättning för tjänstprestationer (teknisk rådgivning, servicehjälp, transporter, andel i administrationskostnader),
- för hög royaltybetalning,
- debitering av ränta (för hög eller för låg).

Utgångspunkten vid beskattningen är att företag i en koncern ska träffa marknadsmässiga avtalsvillkor som om företagen var sammellan fristående från varandra ("på armlängds avstånd"). OECD har i anslutning därtill utfärdat vägledande rekommendationer till företag och skattemyndigheter vid tillämpning av armlängdsprincipen, allt för att undvika eller minimera risken för dubbelbeskattning.

De svenska skattemyndigheterna ska i kontrollen göra en bedömning av om de internpriser som använts i en koncern är satta så att de är godtagbara för skatteändamål. Hur ska man då kunna bedöma vad som är en godtagbar prissättning? Det finns olika metoder. Man kan t.ex. utgå från vad som är ett normalt marknadspris för varan/tjänsten, om påslaget på kostnaden är normalt eller om handelsmarginalen vid försäljningen till kunden är normalt för branschen. Det finns också vinstbaserade metoder att utgå från vid prisbedömningen. Man kan titta på om vinstfördelningen mellan företagen är skälig eller hur vinstmarginalerna ser ut i företagen.

Många länder har detaljerade bestämmelser kring internprissättning. Inte minst under senare år har intresset för dessa frågor ökat. Flera länder har blivit mer offensiva i att kräva dokumentation och hävda prissättningsnormer som är till landets fördel. Paketet i alla dessa länder är i stort sett detsamma och innehåller detaljerad lagstiftning om internprissättning, krav på dokumentation, ökad revisionsaktivitet uppbackat av sanktionsavgifter om man inte uppfyller kraven. Prissättningen inom en koncern påverkar ju inte koncernens totala vinst, utan endast vinstens fördelning mellan länderna. Man kan därför tala om en dragkamp mellan länderna. Sverige har hittills intagit en avvaktande attityd. Den relativt låga formella svenska skattesatsen har gjort att problemen inte varit så uppenbara. Men skattesatserna ändras i andra länder och vi bedö-

mer att det är viktigt att länderna går i samma takt och använder samma regelsystem.

Vi har inte försökt oss på någon bedömning av hur stora belopp som undgår svensk beskattning på grund av felaktig prissättning inom internationellt verksamma koncerner. Sådana bedömningar har dock gjorts i Danmark där frågan om denna typ av skattefel diskuterats livligt i massmedia. Danish Economic Council har beräknat att mellan 20 och 40 miljarder DKK undgår dansk beskattning genom överföringar till andra länder.<sup>19</sup> I skatt rör det sig om mellan 7–14 miljarder DKK. Som ett par tänkbara källor till överflyttningen av inkomster anges såväl internprissättning i multinationella företag som finansiellt sparande som investerats utomlands och som genererar inkomster utan att de danska skattemyndigheterna känner till det. Hur stor del av totalbeloppet som kan tänkas hänförligt till internprissättning kan inte anges. Danmark införde 1998–1999 striktare regler för internprissättning där kraven på dokumentation och utökad uppgiftslämnande i deklarationen är viktiga beståndsdelar. Bolagsskattesatsen i Danmark har sänkts under senare tid och är för närvarande 30 procent.

I de flesta företag skattemyndigheterna granskar kan man finna något att anmärka på i internprissättningen. Men prissättningsfrågor är svåra att bedöma och var gränsen går för när det bör leda till ändrade beskattningsbeslut är flytande.

Olika länder kan ha olika regler för hur internpriset ska fastställas. Gör ett land en ändring så innebär det inte att övriga länder automatiskt anpassar sig till detta. Det finns alltså risk för att företagen beskattas dubbelt för vinsten. För att undkomma den risken har företaget möjlighet att efter en ändring begära en förändring i andra landet hos behörig myndighet. Det blir då de behöriga myndigheterna i berörda länder som får förhandla i frågan. Det är således förenat med betydande knöligheter att hantera dessa frågor. I vissa länder har på bilateral basis börjat tillämpas ett system med s.k. Advanced Pricing Agreement (APA) som innebär att behöriga myndigheter i förväg ger besked om vad som är ett godtagbart pris.

Problem och brister i det svenska regelsystemet för internprissättning har belysts i en rapport kring internprissättning som RSV gjorde för över tio år sedan.<sup>20</sup> I allt väsentligt är problembilden den-

<sup>19</sup> Søren Bo Nielsen, Poul Schou, Jacob Krog Søbygaard: Tracing International Income Tax Avoidance in Denmark. Rapport i anslutning till konferens om skattebasernas internationella rörlighet arrangerad av Svenska Ekonomiska Rådet (1 november 2001).

<sup>20</sup> Internprissättning. RSV Rapport 1990:1.

samma idag som då. Vi återkommer till frågan om vilka ändringar i regelsystemen som vi bedömer som önskvärda sett ur skatteförvaltningens perspektiv i kapitel 10.

I sammanhanget kan nämnas att EU-kommissionen föreslagit att den under första halvåret 2002 tillsammans med medlemsstaterna ska inrätta ett gemensamt forum för internprissättning i syfte att förbättra samordningen dels mellan medlemsstaterna och dels mellan medlemsstaterna och företagen när det gäller beskattning av gränsöverskridande transaktioner inom koncerner.<sup>21</sup> I forumet ska även kunna tas upp frågor t.ex. angående krav på dokumentation samt metoder för internprissättning inom ramen för OECD:s riktlinjer. En annan del av kommissionens strategi innehåller tankegångar om en konsoliderad skattebas. En sådan skattebas skulle göra det möjligt för företag med gränsöverskridande verksamhet inom EU att beräkna hela koncernens inkomst enligt ett och samma regelsystem och upprätta konsoliderade räkenskaper för skatteändamål. Ett par metoder, av flera tänkbara, för att nå detta mål har redovisats. Konsolidering på EU-nivå är alltså den gemensamma nämnaren i förslagen. Ett sådant system förutsätter att medlemsländerna kommer överens om en mekanism för fördelning av den konsoliderade skattebasen mellan de olika medlemsstaterna, vilka sedan tillämpar sina respektive lagstadgade skattesatser på sin andel av basen.

#### 7.6.5 Skattefel – mutor eller "kostnader för affärsbefrämjande tjänster"

Förut var mutor avdragsgilla. Från den 1 juli 1999 får man inte längre avdrag för mutor. Kostnader för mutor finns dock fortfarande, framför allt i stora bolag. Mutorna kan avse mycket stora belopp. En del företag har därför börjat använda sig av falska fakturor och mellanhänder för att täcka upp sina kostnader för mutor utomlands.

---

<sup>21</sup> (IP/01/1468, MEMO/01/335, 2001-10-23)

### 7.6.6 Elektronisk handel – att fastställa driftställe och allokera inkomster mellan länderna

I kapitlet om riskområden inom mervärdesbeskattningen har vi beskrivit vad elektronisk handel egentligen är, och tagit upp en del av den problematik som den elektroniska handeln kan ge upphov till för skatteförvaltningen. Delar av den beskrivningen är även relevant för inkomstbeskattningen, men i det här avsnittet kommer vi att peka på ytterligare några problemområden som huvudsakligen är inkomstskatterelaterade. Problemen handlar i stor utsträckning om hur man avgör vilket land ett företags inkomster ska beskattas i, men vi kommer även in på en del rena kontrollaspekter.

#### **Vad räknas som fast driftställe vid elektronisk handel?**

Ett lands skattesystem måste göra klart vem som ska betala skatt och vilka typer av inkomst som ska beskattas. Enligt OECD:s modellavtal ska, om ett företag har etablerat sig i mer än en stat, företagets säte anses vara i den stat varifrån den effektiva ledningen av företaget utövas. Det landet räknas alltså som företagets hemviststat. Hemviststaten har, om man inte har avtalat annorlunda med något land, rätt att beskatta alla inkomster som företaget har genererat oavsett varifrån inkomsterna kommer. Har företaget väldigt stark anknytning till ett annat land, kan dock vissa typer av inkomster beskattas i denna s.k. källstat. Gränsen dras enligt de flesta skatteavtal vid bedömningen av om företaget har s.k. fast driftställe i landet. Företag som driver rörelse i sådan omfattning i ett annat land att rörelsen konstituerar ett fast driftställe ska alltså normalt betala skatt i detta land. Ett fast driftställe förutsätter enligt OECD:s modellavtal fysisk närvaro i landet. Den nya kommunikationstekniken kan leda till att det blir svårare att tillämpa denna princip. En del framhåller att begreppet fast driftställe inte bör appliceras på elektronisk handel. De menar att en regel baserad på fysisk närvaro är meningslös i den elektroniska miljön. Framför allt har man framfört oro kring fördelningen av skatteinkomster mellan länderna och befarat att fler kommer att utnyttja förekomsten av skatteparadis.

Framväxten av elektronisk handel har medfört att det dykt upp företag som har möjlighet att erbjuda sina varor och tjänster i andra länder än hemlandet utan att i egentlig mening uppträda fysiskt i

dessa länder. Därför finns inte längre något fast driftställe och konsumtionslandet kan inte beskatta de vinster som verksamheten där genererar. Till detta kommer att vissa kategorier av arbetskraft kan utföra sin arbetsinsats från avlägset belägna platser i stort sett var som helst på jorden. Sådana geografiskt uppsplittrade företag kan också styra vilket land de anses ha skattemässig hemvist i, t.ex. genom att placera en server i ett visst land. En av knäckfrågorna på det här området har gällt just vilka krav som ställs på dessa företag för att de ska bedömas ha ett fast driftställe i ett land. Räcker det med att ha en hemsida på en domän hos det landet, eller att ha en fysisk server i landet?

OECD har låtit en arbetsgrupp, med representanter både från OECD:s medlemsländer, andra länder och näringslivet, utreda den här frågan närmare. Utifrån gruppens arbete har man nu (åtminstone teoretiskt) kunnat nå samstämmighet mellan länderna avseende gränsdragningen för fast driftställe vid elektronisk handel. Man har slagit fast att man måste göra en helhetsbedömning av företagets verksamhet för att kunna avgöra var företaget har fast driftställe. Om företagets verksamhet helt eller delvis bedrivs via automatisk utrustning, till exempel en server, så kan det bedömas utgöra ett fast driftställe för företaget.

Vad innebär då detta i praktiken? Man har inom OECD klart uttalat att en hemsida på en domän i ett visst land aldrig kan räknas som fast driftställe. Även om företaget hyr plats på en server i ett land och placerar hemsidan där räcker inte det för att företaget ska anses ha fast driftställe i det landet. För att placeringen av datorutrustning, som exempelvis en server, ska kunna påverka företagets fasta driftställe krävs det att de funktioner som utförs från servern är nödvändiga och utgör en betydande del av företagets affärsverksamhet. Trots att man enats inom OECD om vad som ska gälla för fast driftställe uppstår en hel del svåra bedömningar. Än så länge är skattemyndigheternas erfarenheter från dylika utredningar mycket begränsade.

### **Allokering av företagets inkomster**

Även om man lyckas fastställa i vilka länder ett företag anses ha fast driftställe är det inte självklart hur företagets inkomster ska allokeras till respektive fasta driftställe. Man kan till exempel tänka sig en situation där ett företag har flera servrar som uppfyller kra-

vet för att utgöra fast driftställe placerade i olika länder. Kunderna överförs automatiskt till den server som för tillfället är minst belastad. Ska då beskattningsrätten för inkomsten följa samma princip? Det kan i så fall innebära att slumpen får avgöra i vilket land en inkomst ska beskattas.

Den här frågan är redan aktuell, bland annat för ett svenskt moderbolag som har ett helägt amerikanskt dotterbolag.<sup>22</sup> De säljer digitala produkter över hela världen från en flerspråkig hemsida. Bolaget har en huvudserver i Sverige och en spegelsite<sup>23</sup> i New York. Det svenska moderbolaget hävdar att all försäljning till den nordamerikanska kontinenten och all försäljning till EU sker från det amerikanska dotterbolaget. Det amerikanska dotterbolaget redovisar därigenom en intäkt på 25 mnkr och det svenska moderbolaget redovisar endast 5 mnkr i intäkt. Frågan är om skatteförvaltningen kan acceptera en sådan geografisk fördelning av försäljningsintäkter? Detta lär vara problem som kommer att återkomma i skatteförvaltningens kontroll åren framöver.

### Kontrollsvårigheter vid elektronisk handel

Ovan har vi redogjort för de svårigheter som kan uppkomma när man ska avgöra vilket land en inkomst från elektronisk handel ska beskattas i. Sådana rättsliga frågor kan göra ett ärende svårt att utreda och det kan också leda till att det uppstår situationer där företag genom att göra vissa mindre ändringar i sin verksamhet själva kan välja vilket land de vill beskattas i. Även om dessa faktorer båda kan leda till stort utredningsarbete för skattemyndigheterna och i vissa fall medföra att Sverige förlorar skatteintäkter till lägskatte-länder, så handlar det i de flesta fall inte om något egentligt skattefusk. Det handlar mer om att en del företag kan försöka utnyttja de möjligheter till skatteplanering som lagen ger, och att skattemyndigheterna då måste kontrollera att företagen verkligen hållit sig inom lagens gränser. Det finns dock även en hel del andra faktorer som försvårar skattemyndigheternas kontroll av den elektroniska handeln, och som i vissa avseenden kan skapa möjligheter till skattefusk.

---

<sup>22</sup> Hardyson, Dag & Solvinger, Martin: *Erfarenhetspromemoria – On-linehandel*, 2000

<sup>23</sup> Spegelsite är en server som innehåller samma innehåll som "huvudservern" genom automatiska speglingar från huvudservern till spegelsiten.

Annan kringinformation som kan användas för att bedöma rimligheten i ett företags redovisning, såsom affärslokaler, lager och liknande, saknas för många former av elektronisk handel. Framför allt beträffande företag som säljer digitala produkter som levereras on-line kan det vara svårt att hitta kriterier för att bedöma rimligheten i de redovisade intäkterna. I dessa fall har företaget oftast en initial framtagningkostnad, som inte påverkas av den följande försäljningsvolymen. Det går därför inte heller att göra vinstmarginalberäkningar och liknande.

Det blir också allt vanligare att företag med verksamhet på Internet köper tjänster som exempelvis kundfakturering, att hålla kundregister m.m. av utländska företag. I dessa fall kan det vid en skattekontroll vara svårt för skattemyndigheten att få insyn i alla delar av verksamheten, eftersom vissa delar administreras från ett externt företag i utlandet.



## 8 Riskområden inom socialavgiftsområdet

### 8.1 Regelsystemet

Inom socialförsäkringsområdet finns en steg för att klara ut vilken lagstiftning som ska tillämpas.<sup>1</sup> EG-rätten, socialförsäkringskonventioner och intern rätt tillämpas i nämnd ordning. Det innebär frågeställningar i följande steg:

I vilket land föreligger rätt till socialförsäkringsförmåner?  
(= det land där socialavgifter ska betalas)

Steg 1:	Är EG-rätten tillämplig? Om inte - gå vidare till nästa steg.
Steg 2:	Är någon konvention tillämplig? Om inte - gå vidare till nästa steg.
Steg 3:	Vår interna rätt ska tillämpas.

Syftet med EG-rätten och konventionerna är att reglera i vilket land rätten till socialförsäkringsförmåner föreligger. I det landet ska socialavgifter betalas. Det försäkringsrättsliga bosättningsbegreppet sammanfaller inte alltid med det skatterättsliga hemvistbegreppet. Det är försäkringskassan som bedömer den försäkringsrättsliga hemvisten.

EG-rätten omfattar medlemsländerna i EU och genom ett EES-avtal från 1994 även tre medlemsländer i EFTA, nämligen Island, Liechtenstein och Norge. EG-rätten på socialförsäkringsområdet började tillämpas i Sverige 1994 genom EES-avtalet och från 1995 genom medlemskapet i EU. Avsikten med avtalet är att personer

---

<sup>1</sup> Riksförsäkringsverket och Riksskatteverket ger ut en gemensam handledning "Inkomstgrundad ålderspension, ATP och socialavgifter. EU:s regler, socialförsäkringskonventioner, svensk lagstiftning" för personal som sysslar med socialavgifts- och socialförsäkringsfrågor av internationell karaktär. (Publikationen brukar gå under benämningen "Stjärnhandboken"). Beskrivningen i detta kapitel baseras bl.a. på denna bok.

som flyttar från ett land till ett annat inom EU/EES ska få ett tillfredsställande skydd på socialförsäkringens område. Syftet är endast att samordna, inte harmonisera, de olika ländernas socialförsäkringssystem. Varje land bestämmer själv vilka typer av socialförsäkringar som ska finnas, hur dessa ska finansieras, nivån på socialavgifter, förmåner etc.

Sverige har under årens lopp också ingått ett tjugotal avtal eller som det kallas konventioner om social trygghet med andra länder. I dessa avtal regleras ländernas ömsesidiga förpliktelser vad gäller den sociala tryggheten. Även skyldigheten att betala socialavgifter blir då indirekt reglerad. Dessa konventioner kan sägas ha motsvarande funktion inom området för social trygghet som skatteavtalen har för reglering av beskattningsanspråken mellan länderna. Merparten av konventionerna avser länder som också omfattas av EG-rätten. EG-rätten ersätter då i huvudsak dessa konventioner. EG-rättens regler leder dock inte till att konventionerna blivit obehövliga. I stället kommer de att gälla parallellt med EU:s regler och tillämpas när EU:s regler inte täcker in vissa personkretsar och vissa försäkringssituationer. Utanför EU/EES gäller konventionerna i samma utsträckning som tidigare.

I förhållande till de länder som inte omfattas av EG-rätten eller av en ingående konvention tillämpas reglerna i den interna svenska lagstiftningen.

EU:s regler omfattar medborgare i EU/EES-land som är bosatta i något av länderna. För icke-medborgare tillämpas konventionen om sådan finns och annars vår interna rätt.

En person kan normalt bara omfattas av *ett lands lagstiftning i taget*. Huvudprincipen i fråga om var en person ska vara försäkrad är att han ska vara omfattad av det lands lagstiftning i vilket han förvärvsarbetar. Om en person samtidigt arbetar i mer än ett land finns särskilda regler för att bestämma i vilket land socialavgifterna ska betalas.

För s.k. utsänd personal finns särskilda regler. Att man arbetar som utsänd innebär att man arbetar på uppdrag av sin vanliga arbetsgivare men i annat land för en begränsad period. Under begränsad tid kan man stå kvar i hemlandets (arbetsgivarlandets) socialförsäkringssystem. EG-rätten innebär att om arbetet förväntas pågå längst ett år står den anställde kvar i den svenska socialförsäkringen och samtliga arbetsgivaravgifter betalas i Sverige. Vid utsändning till övriga konventionsländer varierar perioden man kan stå kvar i den svenska socialförsäkringen beroende på land mellan

ett och fem år. I övriga fall gäller intern lagstiftning som innebär att man står kvar om utsändningstiden är högst ett år.

För att styrka vilken stats lagstiftning som personen ska omfattas av finns framtagna speciella intyg för olika situationer. Inom EU/EES upprättas intygen på gemensamma blanketter.<sup>2</sup> Intygen används i kommunikationen mellan berörd person, arbetsgivare och myndigheterna i de olika länderna. Utsändningsintyg finns även till övriga konventionsländer men ser olika ut. För övriga länder finns inga intyg.

Det finns en rad administrativa frågor som är betungande i första hand för behöriga myndigheter och institutioner som står för beslutet om vilket lands förmåner individen ska omfattas av. Behörig myndighet i Sverige är enligt EG-rätten Socialdepartementet, behörig institution försäkringskassorna och förbindelseorgan i Sverige Riksförsäkringsverket. Ambitionen är att personer på ett smidigt sätt ska kunna röra sig mellan arbeten i olika länder utan att märka så mycket av det som pågår i myndigheternas kulisser för att se till att personer inte hamnar i skarven mellan olika länders socialförsäkringssystem.

En medborgare i ett medlemsland, som lokalanställs i ett annat medlemsland, omfattas normalt av lagstiftningen i arbetslandet. För Sveriges del innebär det att en medborgare i ett medlemsland som anställs i Sverige:

1. tillgodoräknas pensionsgrundande inkomst (PGI) för sin arbetsinkomst här eftersom Sverige är arbetsland<sup>3</sup>
2. arbetsgivaren betalar socialavgifter på arbetsinkomsten (gäller även vid mycket korta arbetsperioder t.ex. SINK-fallen; dock f.n. inte vid artist-SINK)
3. om den anställde taxeras för inkomsten i Sverige ska han också betala allmän pensionsavgift

---

<sup>2</sup> E 101 – intyg om tillämplig lagstiftning.  
 E 102 – förlängning av utsändningsperiod eller av verksamhet som egenföretagare.  
 E 103 – val av tillämplig lagstiftning; denna blankett används för beskickningsanställda och EG:s hjälppersonal.  
 E 110 – intyg rörande anställda inom internationell transport.  
 E 111 – intyg om rätt till sjukvårdsförmåner under tillfällig vistelse i en medlemsstat.  
 E 128 – intyg om rätt till nödvändiga vårdförmåner under vistelse i en medlemsstat.

<sup>3</sup> PGI fastställs för en person för varje år under vilket han eller hon varit försäkrad och haft inkomst av anställning eller av annat förvärvsarbete i Sverige. PGI fastställs inte om inkomsten understiger 27 procent av prisbasbeloppet (f.n. ca 10 000 kr). PGI fastställs av skattemyndigheten.

När arbetet utförs i Sverige ska alla avgifter betalas i Sverige för både svensk och utländsk arbetstagare. Det innebär att fulla avgifter ska betalas även för utländsk arbetstagare som vistas kort tid i Sverige.

#### Betalning av arbetsgivaravgift för arbete som utförs i Sverige

<b>Svensk arbetsgivare; utländsk arbetstagare</b>	Arbetsgivaren betalar avgifter i Sverige även vid korttidsvistelse i Sverige (således även för SINK-fallen)
<b>Utländsk arbetsgivare; lokalt anställd arbetstagare (ej hitsända)</b>	
- fast driftställe i Sverige	Arbetsgivaren betalar avgifter i Sverige enligt samma rutiner som för svensk arbetsgivare
- saknar fast driftställe	<u>Huvudregel:</u> Arbetsgivaren betalar avgifter i Sverige  <u>Alternativ:</u> I stället för arbetsgivaren kan arbetstagaren komma överens med arbetsgivaren om att arbetstagaren själv ska stå för socialavgifterna i Sverige (s.k. omvänt likställighetsavtal).

PGI beräknas på samma underlag som arbetsgivaravgifterna. I de fall den anställda beskattas med SINK lämnas en särskild "grön" kontrolluppgift istället för den som arbetsgivare normalt lämnar för sina anställda.<sup>4</sup>

## 8.2 Skattefel

### 8.2.1 Karaktären på skattefelen

Om man arbetar svart eller på annat sätt undandrar inkomster från inkomstbeskattning undgår man också socialavgifter. Vi har i tidigare kapitel diskuterat omfattningen av svartarbete och andra undanhållna förvärvsinkomster i samband med internationell beskattning. Under förutsättning att arbetsinkomsterna deklarerats som de ska, så är det i första hand ett administrativt problem att få uttaget av socialavgifter korrekt. Därvid har staterna funnit metoder för samarbete (bl.a. intygen E 101 och E 102) som gör att det med väl utformade rutiner och med viss resursinsats borde vara

<sup>4</sup> Vid artist-SINK gäller speciella regler. För närvarande betalas inte arbetsgivaravgifter. I normalfallet beräknas dock PGI på inkomsten.

möjligt att undvika merparten av skattefelen både av typen ”inget land tar ut avgifter” och ”avgifter tas ut i flera länder” för vitt redovisade inkomster. Rutinerna har dock brister och vi vet att det kan uppstå fel i hanteringen. Det finns därför skattefel vid fastställande av socialavgifter även för vitt redovisade arbetsinkomster. Vår bedömning är att detta fel inte är försumbart. Det kan röra sig om ett par hundra miljoner kr men torde understiga en miljard.

Något som är speciellt för skattefel i anslutning till socialavgifter är att de finansiella effekterna kan sträcka sig över lång tid. En ofinansierad förmån kan komma att betalas ut under lång tid – pension kanske i 20–30 år.

Några riskfaktorer som kan leda till skattefel är följande.

- Arbetsgivare/anställd ansöker överhuvudtaget inte om intyg. Avgifter kan hamna i fel land eller i två länder.
- Arbetsgivare underlåter att skaffa intyg om tillämplig lagstiftning (E 101) även vid utsändning mindre än ett år eftersom avgifterna är lägre i andra landet. Kanske i en del fall även med förhoppningen att ingen upptäcker den anställde så att inga avgifter betalas någonstans. Arbetstagaren kan tappa förmåner.
- Vid utsändning till Sverige: Försäkringskassan sänder inte E-blankett och andra intyg till skattemyndigheten. PGI kan beräknas felaktigt och avgiftsuttaget blir slumpmässigt.
- En del av skattefelen är inte avsiktliga utan uppstår på grund av okunskap hos den utländska arbetsgivaren. Det är inte alltid lätt för en utländsk arbetsgivare att själv ta de initiativ som behövs för att få veta och förstå vad som gäller för betalning av socialavgifter. Och skattemyndigheten stöter i allmänhet inte på med riktad information till utländska arbetsgivare. Arbetsinsatsen är lågprioriterad i dagsläget.
- Avgifter som blivit fastställda kan tappas i uppbördsledet på grund av att det för närvarande (med undantag för Norden) inte finns stöd för utlandsindrivning på socialavgiftsområdet. Inom EU pågår dock arbete med regelverket för indrivning av socialavgifter.

Vi gör bedömningen att problemen med skattefel vid socialavgiftsuttag och PGI med internationell anknytning är större nu än för 10–15 år sedan. Det finns två huvudorsaker. Den ena är den elektroniserade deklarationskontroll vi fått av fysiska personers inkomstdeklarationer. Det var lättare att integrera de manuella

moment som finns vid administration och kontroll av socialavgiftsuttag och PGI med internationell anknytning i det gamla arbetssättet. Den andra orsaken är att resursläget blivit mera trängt och att uppgiften fått nedprioriteras med hänsyn till andra arbetsuppgifter.

### 8.2.2 Skattefelet och regelsystemets uppbyggnad

Vid uttag av skatter finns ingen direkt koppling mellan det man betalar i skatt och det man får tillbaka från offentlig sektor. Detta är just definitionen av en skatt. Socialavgifterna har däremot både en avgiftssida och en förmånssida. Individerna har ett intresse av att vara omfattad av något lands arbetsinkomstrelaterade förmåner vilket indirekt också innebär att man måste vara med att betala de sociala avgifter som tas ut på arbetsinkomster. På så vis blir incitamenten att undandra sig avgifter för arbetsbaserade förmåner för individerna mindre än för skatter. Alternativet är ju att betala för egna privata försäkringslösningar eller annat buffertsparande.

Av genomgången ovan framgår dock att det finns skattefel som innebär att arbetstagaren kan få fulla förmåner även om arbetsgivaren inte betalat de avgifter han borde. Med ett system som det svenska, där arbetsgivaravgifterna är ganska höga och den anställdes avgifter ganska låga, kan det finnas intresse för arbetsgivaren att strunta i avgifterna i synnerhet om arbetstagaren kommit in i det svenska socialförsäkringssystemet och får förmåner i alla fall. Skulle man bara styras av ambitionen att hålla nere skattefelet med internationella kopplingar vore ett system med större tyngd på avgiftsuttag direkt på arbetstagaren troligen bättre.

Vi gör bedömningen att socialförsäkringssystemets utformning, även bortsett från nivån på skatt och avgifter, kan ha betydelse för tendenserna att undandra inkomster och kanalisera dem utomlands. En konstruktion som innebär att avgiftsuttag och förmåner följs åt torde vara mera robust för skattefel.

Ett problem som funnits tidigare gäller gränsgångarna Sverige/Danmark. Skatteuttaget totalt sett ligger på likartad nivå i Danmark och Sverige. Men fördelningen på inkomstskatt och socialavgifter är olika. Danskarna har högre inkomstskatt och lägre avgifter än svenskarna. Före 1997 gällde för gränsgångarna i denna region att personer som bodde i Sverige och arbetade i Danmark beskattades för sin inkomst i bosättningslandet Sverige medan

socialavgifter betalades i arbetslandet Danmark. Danskar skenskrev sig då i Sverige för att dra nytta av den svenska inkomstskatten som var lägre än den danska. De avgifter som betalades av arbetsgivaren och den anställda i Danmark var mycket låga. För gränsgångare som tillkommit efter 1997 har reglerna ändrats så att även inkomstskatt ska betalas i arbetslandet Danmark. Detta innebär att det inte längre finns någon skattevinst att göra på sådana skenskrivningar.

## 9 Indrivning av svenska skatteskulder i utlandet

### 9.1 Länder och skatter som omfattas

Risken att inte få skatten betald är större om inkomster och tillgångar finns i utlandet. Svenska kronofogdemyndigheten får inte ge sig ut och utöva tvångsåtgärder för att driva in skatteskulder i andra stater. För att kunna driva in skatter och avgifter, som debiterats av de svenska skattemyndigheterna, från personer/företag i främmande stater och som inte har några tillgångar i Sverige, har Sverige ingått ömsesidiga avtal med andra stater om att staterna ska hjälpa varandra (handräckning).

I olika avtalskonstellationer m.m. har Sverige för närvarande möjlighet att begära indrivning av skatteskulder i 23 stater.

*Översikt 56:* Stater med vilka Sverige har avtal med indrivningsbestämmelser.

---

#### Skatteslag som omfattas

---

*EU:s indrivningsdirektiv:*

De f.n. 15 EU-länderna Moms, de harmoniserade punktskatterna samt fr.o.m. 1 juli 2002 även inkomstskatt

*Nordiska länderna:*

Danmark <sup>1</sup>	I stort sett alla skatter inkl. socialavgifter
Finland	I stort sett alla skatter inkl. socialavgifter
Norge	I stort sett alla skatter inkl. socialavgifter
Island	I stort sett alla skatter inkl. socialavgifter

*EU-länder som Sverige dessutom har separata avtal med:*

Tyskland	Direkta skatter, moms, vissa punktskatter
Belgien	Direkta skatter
Nederländerna	Direkta skatter



Frankrike	Direkta skatter
Luxemburg	Direkta skatter

*Baltiska staterna enligt separata avtal:*

Estland	Direkta skatter
Lettland	Direkta skatter
Litauen	Direkta skatter

*Övriga länder enligt separat avtal:*

USA	Direkta skatter
Japan	Direkta skatter
Marocko	Direkta skatter
Indien	Direkta skatter

1) inklusive Färöarna och Grönland

Anm. Vad som ingår i "direkta skatter" varierar mellan avtalen.

Inom EU kan indrivning mellan EU:s medlemsstater begäras med stöd av EU-direktiv. Den 1 juli 2002 förbättras möjligheterna att driva in skatter inom EU. Indrivningsdirektivet utvidgas till att utöver mervärdesskatt och de harmoniserade punktskatterna även omfatta inkomstskatt. Därmed utökas möjligheterna till indrivning av svensk skatt i utlandet. I motsvarande mån ökar möjligheterna till verkställighet av betalningssäkringar.

Sverige har också träffat dubbelbeskattningsavtal med indrivningsbestämmelser och separata handräckningsavtal med de nordiska länderna, Tyskland, Belgien, Nederländerna, Frankrike, Luxemburg, de baltiska staterna, USA, Japan, Marocko och Indien. De skatter som omfattas av de olika avtalen varierar i förhållande till de olika staterna.

Indrivning kan bara begäras för sådana skatter som tas upp i avtalen. Det nordiska avtalet är det mest omfattande och inkluderar både direkta och indirekta skatter och socialavgifter/arbetsgivaravgifter. I övrigt innefattas inte socialavgifter i avtalen. Det pågår dock sedan flera år tillbaka ett arbete med att se till att social- och arbetsgivaravgifter kan bli ömsesidigt indrivningsbara i EU. Det finns också en Europaråds- och OECD-konvention som tar upp indrivning av skatter mellan de länder som anslutit sig till konventionen. Denna konvention omfattar i princip alla typer av skatter inklusive socialavgifter. Hittills har dock endast de nordiska länderna anslutet sig till indrivningsbestämmelserna i denna konvention. Fördelen med konventionen är att det inte behöver

upprättas en mängd bilaterala avtal – bestämmelserna gäller direkt mellan alla de länder som ansluter sig till konventionen.

Om ett land vill ha hjälp med indrivning i annat land skickas en framställning om handräckning till andra staten. Handräckning får endast begäras om alla möjligheter att få in pengarna i Sverige först är uttömda. Framställning om utlandsindrivning ska göras av behörig myndighet i respektive stat. Indrivningen av skatten sker därefter av behörig myndighet i respektive stat enligt de bestämmelser som gäller i den staten. Behörig myndighet i Sverige avseende de nordiska staterna är kronofogdemyndigheten i Stockholm och avseende de utomnordiska staterna Riksskatteverket.

## 9.2 Volymen utgående och inkommande handräckningsärenden

1999 begärde Sverige handräckning i utlandet i 1702 fall och under samma år inkom från andra stater 1287 framställningar om bistånd i handräckningsärenden. Det är i första hand mellan de nordiska länderna som handräckning begärs. Därefter inom EU och USA medan övriga länder är mera sporadiskt förekommande. När det gäller utomnordiska ärenden utgår begäran från Sverige betydligt fler gånger än i motsatta inriktningen. Sverige kan sägas dra mer nytta av möjligheten att begära handräckning.

Resultatet för utlandsindrivningen, dvs. till Sverige överförda belopp efter de åtgärder utländska indrivningsorgan vidtagit, uppgick år 2000 till cirka 80 mnkr. Det viktigaste är kanske inte de faktiskt inlevererade beloppen utan den allmänna preventiva effekten av att skulder kan drivas in även i de fall man flyttat eller har tillgångar utomlands.

Till andra länder har Sverige år 2000 levererat ca 20 mnkr.

Allmänt gäller att utlandsindrivning med hänsyn till de administrativa kostnaderna inte är försvarbar vid mindre skatteskulder.

## 9.3 Indrivning i utlandet i framtiden

Det finns en klart uttalad ambition att i nya eller reviderade skatteavtal ta in indrivningsbestämmelser och att både direkta och indirekta skatter ska omfattas. Det är viktigt att bevaka att denna am-

bition upprätthålls och att indrivningen inte tappas bort i dubbelbeskattningsavtalen.

Sämst täckning i avtalen har indrivning av social- och arbetsgivaravgifter. Det pågår dock sedan flera år tillbaka ett arbete med att se till att social- och arbetsgivaravgifter kan bli ömsesidigt indrivningsbara i EU. Arbetet väntas fortsätta och resultera i en rättslig reglering. Utvidgningen av EU innebär att fler länder kommer att omfattas av de indrivningsbestämmelser som finns i EU-direktiven.

Sannolikt kommer volymerna för utlandsindrivning att öka och ge en ökad arbetsbörda. Det är inte bara en ökad rörlighet hos personer och företag som inverkar. Även ökade möjligheter att flytta finansiella tillgångar till andra länder kommer att ge ändrade förutsättningar för indrivningen. Finansiella tillgångar är snabbfotade och det finns risk att tillgodohavanden flyttar på sig medan förfrågningar och utredningar görs.

Det är önskvärt att det i anslutning till det nordiska ministerrådets arbete tillskapas en konvention om informationsutbyte för indrivningsverksamheten. Det är vidare önskvärt att det påbörjas ett liknande arbete inom EU.

## 10 Hur vi bedömer framtiden

Vi har i tidigare kapitel beskrivit kända skattefelstyper med internationell anknytning. Vi har gjort bedömningen att dessa skattefel ligger i storleksordningen 20–35 mdkr. De beloppsmässigt största felen avser mervärdesskatt och skatt på tillgångar individerna placerat i utlandet. Punktskatter är ett annat problematiskt område. Andra exempel på skattefel är paradistransaktioner med någon typ av företagskoppling, internprissättning, elektronisk handel och fel vid fastställande av socialavgifter.

I detta kapitel ska vi blicka framåt och göra en bedömning av hur vi tror skattefelen kommer att utvecklas under de närmaste tio åren. Någon kvantitativ uppskattning görs inte utan bedömningen blir kvalitativ. Vi kommer att peka på områden där läget sannolikt kommer att förbättras och områden där läget troligen försämras. Vi kommer också att peka på trender m.m. som kommer att ha betydelse för utvecklingen eller som av andra skäl kommer att stå i fokus under denna period. Vi tar också upp åtgärder av betydelse för att motverka skattefelen. Många av dessa har redan förts fram av RSV och skattemyndigheterna i andra sammanhang.

Först i kapitlet presenteras frågor som har relevans för alla skatteslag. Därefter behandlas i tur och ordning framtidsbilden för punktskatterna, mervärdesskatten, inkomst- och förmögenhets-skatten och socialavgifterna.

I rapporten "Kontrollinformation i utlandsfrågor" (RSV Rapport 2002:1) ges vissa rekommendationer om hur tillgänglig information och kontaktvägar för utlandskontrollen skulle kunna utnyttjas mera effektivt. Dessa frågor tas därför i detta kapitel endast upp summariskt och i den mån de anknyter till andra ämnen som behandlas.

## 10.1 Gemensamt för skattelagen

### 10.1.1 Den organisatoriska utvecklingen i Sverige och andra länder åren framöver

Effektivitetsvinster av att integrera administrationen av de olika skattelagen och kanske också låta administrationen växa ihop med delar av socialförsäkringssystemet är frågor som diskuteras i en rad länder. Genom de förändringar som genomförts i Sverige de senaste två decennierna ligger svenska skatteförvaltningen väl framme på den organisatoriska utvecklingsstegen. Ett ytterligare steg på denna väg tas år 2003 om RSV:s framställan om att slå samman RSV och de tio skattemyndigheterna till en rikstäckande myndighet går igenom. Är då drivkrafterna och behovet av integration detsamma i Sverige och andra länder?

I länder där personer och företag kan ha olika identifikation i systemen hos olika myndigheter finns kontrollmässigt mycket att vinna på att integrera administrationen för olika skattelag och även för vissa sociala förmåner. Organisationsammanslagningar kan till del kompensera att det inte finns en unik identitet av typ det svenska personnumret/organisationsnumret som används i alla sammanhang.

I Sverige borde flexibiliteten i att hitta optimala administrativa lösningar vara större än i länder utan unika identiteter. Vi har möjligheten att avväga administrativ integration mot att utbyta information med andra myndigheter. Vi behöver inte sammanföra myndigheter enbart av kontrollskäl. T.ex. kontrolleras bostadsbidrag, studiemedel, underhållsbidrag och andra inkomstprövade system regelmässigt mot uppgifter som finns hos de svenska skattemyndigheterna. Vi behöver inte bygga ihop myndigheter till jättekonglomerat som kan riskera bli ohanterliga. Det finns säkert en hel del att göra för att effektivisera samarbetet och informationsutbytet över myndighetsgränserna. Vi pekar nedan bl.a. på sådana behov när det gäller kontakterna med Tullverket och försäkringskassorna. Men med den infrastruktur som finns i Sverige med personnummer och skatteregistrering av företag är bästa lösningen på kontrollproblemet kanske inte att bygga ihop myndigheter. Samarbete – fysiskt och virtuellt – kan också vara ett alternativ till att bygga ihop myndigheter. För att underlätta för medborgarna finns på en del håll medborgarkontor där olika myndigheter samordnat sin service och information.

Vinsterna med en integrering av administrationen av skatte- och förmånssystemen kan också bero på i vilken grad skatte- och förmånssystemen är integrerade. Vi har i Sverige valt en generell modell som innebär att vi har ett skattesystem som är relativt renodlat från familjepolitiska och andra socialpolitiska inslag. Familje- och socialpolitiken drivs via förmånssystem m.m. separat från skattepolitiken. I många andra länder finns ett direkt beaktande av familjesituationen och beaktande av sociala kostnader i skattesystemet. Därför kan steget vara mindre i att föra ihop resterande delar med skatteadministrationen.

Ett argument som ibland framförs är att det skulle främja lojaliteten med både skatte- och förmånssystemen om de hanteras av en och samma myndighet. Det skulle bli tydligare att det är samma hand som tar och ger och det är mera uppenbart att myndigheten kan kontrollera mellan olika system. Relevansen i detta argument är svår att ha någon uppfattning om. Troligen spelar utgångsläget vad gäller synen på skatte- och bidragsfusk in. Det är inte heller självklart att en samordnad redovisning av skatter och förmånsutbetalningar ger den effekt man hoppas på. Hur uppfattar t.ex. en frisk högavlönad person utan barn besked från den gemensamma "Skatte- och förmånskoncernen" där han ser att han bara betalar och inte får något tillbaka i form av förmåner. Kanske blir han mera missnöjd... Det hör också till saken att den inkomstskatt individerna betalar och de bidrag de får endast utgör en mindre del av skatterna och de skattefinansierade offentliga utgifterna.

En annan utmaning inför framtiden är att få ett effektivt gränsöverskridande samarbete mellan skattemyndigheter i olika länder. Bättre och nya sätt att samverka kommer att behövas. Skulle en ny gemensam "världsskatteorganisation" vara lösningen på en del av de skatteadministrativa problemen i enskilda beslutsärenden? Det finns redan en rad olika organisationer för skatteadministrativt samarbete och det förefaller bättre att ta tillvara och utveckla potentialen i befintliga organisationer, teknisk infrastruktur och informationskanaler istället för att utveckla nya organisationer. En viktig roll för förvaltningarna i olika länder kommer att vara att underlätta fullgörandet för företagen. Allt fler små och medelstora företag kommer att handla med andra länder eller kommer att ha annan gränsöverskridande verksamhet. Reglerna och den administrativa hanteringen i olika länder avviker. Detta gäller även för områden som styrs av EU-direktiv eftersom den praktiska implementeringen av direktiven i den nationella lagstiftningen kan avvika.

Olika myndighetsstruktur i olika länder leder också till att kontaktytorna mellan skattskyldiga och myndigheter inte är självklara. Ett sätt att tillvarata den nya teknikens möjligheter är att länderna tillskapar gemensamma hemsidor med skatteinformation (om lagar, metoder m.m.) för företag och individer med gränsöverskridande verksamhet och transaktioner. Redan nu finns en början till sådant samarbete via hemsidor hos OECD (Forum for Strategic Management) och EU (främst momssystem, arbetssätt).

#### 10.1.2 Mer aktivt driva svenska intressen i det internationella samarbetet?

Förarbetet i form av utredningar, rapporter och annat underlag till direktiv m.m. inom EU och OECD sker inom olika arbetsgrupper. Alla länder har glädje av detta arbete. Men de länder som är mest aktiva i arbetsgrupperna blir också de som har störst möjligheter att påverka inriktningen. Sverige representeras i dessa sammanhang formellt av Finansdepartementet men RSV är många gånger med i arbetet och har en i huvudsak självständig roll. RSV är i stort sett med och deltar i de internationella sammanhang där vi bör vara med, men det finns behov av att delta i fler grupperingar, uppträda mera aktivt och återkoppla resultaten. För en sådan mer aktiv roll krävs att mer resurser avsätts för förberedelsearbete och för att tillsammans med Finansdepartementets representanter skapa en samsyn kring de frågor och den inställning som ska drivas från Sveriges sida. Som vi ser det måste mindre länder som Sverige göra ett vägval. Antingen avsätter vi så mycket resurser att vi kan fungera som en "auktoritet" inom de områden vi finner strategiska. Eller så väljer vi att till en lägre resursinsats mera passivt anpassa oss till - men även dra nytta av - den inriktning som drivs fram av mer aktiva länderna.

#### 10.1.3 Internationell kontroll är resurskrävande och medvetna prioriteringar krävs

För att kunna prioritera kontrollinsatserna är det inte nog att känna till storleken på olika typer av skattefel. En bedömning måste också göras av hur pass allvarliga felen är utifrån andra kriterier. En sådan bedömning kan resultera i att skattefel som är beloppsmässigt

mindre bedöms vara mera skadliga än beloppsmässigt större skattefel. En central aspekt i bedömningarna är vad som händer på lång sikt. Om t.ex. skattefelet kan antas få spridningseffekter kan det vara viktigt att ge högre prioritet åt kontrollen av just denna företeelse. Annat som bör ingå i bedömningen är hur företeelsen påverkar konkurrensneutraliteten mellan företag. I vad mån en viss typ av skattefel upplevs som orättvis och därmed demoraliserande på skattemorale och känslan av lojalitet med samhällets institutioner är ytterligare en dimension.

Erfarenheten från olika kontrollprojekt är att det går att identifiera, kontrollera och åtgärda skattefel med internationella kopplingar. Erfarenheten visar också att internationell kontroll är mycket resurskrävande både vad avser nedlagd tid och kraven på kompetens hos de som genomför utredningarna. Ser man bara till den synliga avkastningen i form av höjd beskattning i de undersökta fallen så ger internationell kontroll mindre än om motsvarande resurs sätts in på kontroll av nationella företeelser. Men andra dimensioner är väl så viktiga nämligen att skapa preventiv effekt, att inte lämna zoner helt kontrollfria och att genom kontrollen aktivt kunna följa och bevaka utvecklingen inom "marknaden" för internationella skattefel. I detta perspektiv är det viktigt att lägga fast en strategi för kontrollen av internationella skattefel. Annars riskerar denna kontroll att få för låg prioritet. Genom den riksgemensamma kontrollplanen finns ett forum där sådana prioriteringsfrågor kan kanaliseras.

I sammanhanget bör också nämnas det arbete som påbörjats med att ta fram en modell för riskanalys. Riskanalysarbetet drivs på från EU och är därför aktuell i alla medlemsstater för närvarande. Om riskanalysen kan fås att bygga på någorlunda likartade förutsättningar i länderna så kan också värdet av spontant informationsutbyte/early warnings lättare bedömas.

Vi har också visat på att genom att göra satsningar på utveckling av stödsystem (bl.a. riskanalys), projekt av kartläggande karaktär, erfarenhetsspridning, informationssatsningar m.m. kan kontrollen effektiviseras. Det kan karaktäriseras som investeringar som innebär en resursbelastning i det korta perspektivet men som kan antas ge avkastning i ett längre perspektiv. Problemet är dock att freda resurser för dessa utvecklingsåtgärder eftersom de går ut över annan etablerad löpande verksamhet.



#### 10.1.4 Skapa resurser genom att förenkla "nationella" regler?

Att utveckla och hålla uppe kontrollen av upplägg med internationell anknytning är resurskrävande. Även resurssituationen när det gäller den inhemska kontrollen är trängd. Vissa administrativa resurser skulle kunna frigöras för den internationella kontrollen genom att ta tillvara möjligheter att förenkla "nationella" regler. Sådana förenklingar kan upplevas som orättvisa om man bara ser isolerat till den enskilda regeländringen. Men även skattefel kopplade till internationella transaktioner skapar skevheter genom icke avsedd påverkan på inkomstfördelning, otillbörlig konkurrens m.m. RSV har i olika sammanhang pekat på förenklingsmöjligheter som skulle underlätta kontrollen.

#### 10.1.5 Söka både efter fusket och fuskarna

Fri rörlighet gäller inom EU för arbete, varor, kapital och tjänster. Skattebrottslingarna arbetar utan hänsyn till nationella landgränser. Skattekontrollen måste också internationalisera sitt arbetssätt för att hänga med – både för att upprätthålla kontrollen av att skatten blir rätt i samband med den legala rörligheten och den brottsliga. Denna förändringsprocess mot ett mera internationellt synsätt på skattekontrollen är bara i sin början.

Fusket anpassar sig till kontrollen. Förstärks kontrollen på ett område så att risken att åka fast ökar så förfinar brottslingarna metoderna eller riktar sina angrepp mot andra områden. Det behövs en alert omvärldsbevakning vid skattekontroll för att tidigt upptäcka vad som är på gång. Kravet på snabbhet är särskilt accentuerad vad gäller punktskatter och moms.

Vi tror att vi går mot en polarisering av fullgörandet inom företagssektorn. För de som inrättar sig i leden kommer kontrollsystemen att förfinas. Internationellt satsas på en utveckling och förfining av de gemensamma kontrollsystemen främst avseende moms och punktskatter. En del av barnsjukdomarna i kontrollsystemen är avklarade. Dessa system är en viktig satsning för att upprätthålla skattemoralen och den preventiva effekten. Det finns också etikdiskussioner i företagsvärlden som gör att vi tror att de seriösa förblir seriösa. Men vi måste värna om detta bl.a. genom satsningar på åtgärder som underlättar för de ärliga. Samtidigt får vi

en grupp av mer utpräglad kriminella som har skattebrott som en av grenarna bland sina kriminella aktiviteter.

Emellan dessa båda ytterlighetskategorier av ärliga och oärliga har vi en grupp som spekulerar i riskerna för att fastna i kontrollen och ställer dessa risker mot de vinster som skulle kunna göras på att fuska. Vissa av dem väljer att fuska medan andra avstår. Detta val kan påverkas av hur kontrollen är upplagd. Skatteförvaltningen måste genom sitt agerande ge sådana signaler att dessa spekulanter uppfattar att det finns en reell risk att fastna i kontrollen och att de av denna anledning väljer att avstå från fusk. Skulle skatteförvaltningen misslyckas finns fara för att gruppen spekulanter som väljer den oärliga vägen ökar genom nyrekrytering från spekulanter som tidigare avstått från fusk eller överströmning från gruppen av tidigare ärliga.

I kontrollen kan användas två metoder. Skatteförvaltningen kan söka efter fusk. Det är det förvaltningen traditionellt har gjort. Den andra metoden är att leta efter och följa skattefuskaren. Detta har hittills inte gjorts på något systematiskt sätt. Men vi menar att förvaltningen måste finna metoder för att utifrån generella objektiva kriterier riskvärdera olika skattskyldiga och kanske också ges möjlighet att kunna punktmarkera ett mindre antal återkommande skattebrottslingar. De stora aktörerna vad gäller fusk tillhör ofta samma krets. Det är samma aktörer som arbetar över gränserna i olika länder. När det bränns i ett land flyttar man. Många gånger är det kanske bara en fiktiv utvandring. Använder vi enbart metoden att leta efter fusk i anslutning till olika beskattningsbeslut kan det ta alltför lång tid innan fusket upptäcks eller så upptäcks det aldrig.

#### 10.1.6 Kulturförändring från nationellt till internationellt tänkande

En sak som måste till framöver är en kulturförändring i skatteförvaltningen – vi måste börja tänka internationellt. Det finns i dagsläget ett förhållningssätt som innebär att kontrollen prioriterar det som kortsiktigt ger pengar till svenska statskassan. Att lägga ned resurser på kontroller åt andra länder upplevs som en belastning. Denna attityd är inte unik för Sverige – så är det även i andra länder. Det krävs för de harmoniserade skatterna en viss nivå på grundhanteringen av t.ex. kvartalsredovisningar och ledsagardokument för att grunddata ska hålla en sådan kvalitet att andra

medlemsstater kan utöva sin kontroll utan alltför stora problem. Dåliga grunddata skapar "falska" kontrollobjekt och orsakar andra medlemsländer onödiga utredningar och kan kanske också i en del fall slå tillbaka på Sverige genom att det kan leda till förfrågningar från andra medlemsstater. Det finns också en tröskel som gör att vi drar oss för att göra förfrågningar till andra länder. En viss tröskel bör finnas men den får inte vara så hög att vi underlåter att göra förfrågningar som behövs för att uppnå effektivitet i kontrollarbetet. Vi måste framöver ta ansvar för och bära vår del av den grundhantering och de kontroller länderna behöver göra åt varandra. För att åstadkomma detta måste målformuleringar och styrsignaler för arbetet utformas så att personalen känner att de har stöd för och ges utrymme för kontroller och operativt samarbete med andra länder. Det ska upplevas som "rätt" att lägga ned resurser även på sådant som inte ger något omedelbart finansiellt utbyte till Sverige men där klirret kommer i andra länders kassor. Det kan ses som en investering i att också få hjälp från andra länder och har på så vis karaktär av "byteshandel".

#### 10.1.7 Domstolarna och rättstillämpningen av central betydelse

Rättstillämpningen kommer att vara av stor betydelse för hur framgångsrikt skatteförvaltningen kommer att kunna bekämpa den internationella skattebrottsligheten. Detta gäller både avgörandena i de svenska domstolarna och i EG-domstolen.

En slutsats som dragits bl.a. i anslutning till kontrollen av transaktioner med skatteparadis och karusellhandel är att det behövs offensivare processer från skatteförvaltningens sida. Bevisbördan i skatteparadis- och karusellärenden är densamma som i skatteärenden i övrigt nämligen att skattemyndigheten ska visa grunden för beskattningsåtgärderna. Men det finns också en grundläggande princip att bevisning ska tillhandahållas av den part som har den lättast tillgänglig. När det gäller skatteparadisen är kontrollmöjligheterna begränsade genom att handräckning inte kan ske eftersom avtal oftast saknas med dessa länder. Det är därför i allmänhet enbart den skattskyldige som har möjlighet att ta fram bevisning och dokumentation. En annan aspekt är att det i många fall är svårt att förstå vilka affärsmässigt giltiga skäl som är grund för att affärerna ska struktureras på detta sätt. Det sätt på vilket bolagskedjorna

konstrueras leder en att tro att dessa konstruktioner har gjorts just för att dölja de verkliga förhållandena när det gäller ägande m.m.

Den allmänna bevisbörderegeln, som säger att den part som har lättast att förebringa bevisning också bör ha bevisbördan, får naturligtvis inte innebära att det allmänna kan luta sig tillbaka och enbart kräva bevisning från motparten. Skattemyndigheten måste argumentera väl och presentera ett underlag för varför myndigheten anser att den skattskyldiges uppgifter inte kan godtas. Därigenom vandrar bevisbördan så att säga tillbaka på den skattskyldige. Frågan är hur höga beviskrav som bör ställas på skattemyndigheten i samband med denna typ av transaktioner. Vi menar att myndigheten måste visa att det förefaller sannolikt att kopplingen mellan transaktionen och motprestationer som kan erhållas inte är särskilt stark. Som exempel kan nämnas fakturering till ett svenskt företag för påstådda tjänster utfört av ett bolag beläget i ett skatteparadis.

Ett antal viktiga domar har avgjorts till förmån för den tolkning skatteförvaltningen gjort. Den s.k. Brynäsdomen är ett exempel (gällde ersättningen till tre utländska ishockeyspelare som "hyrts in" från ett bolag beläget på Isle of Man). Genom domen har klargjorts vad som gäller. Därigenom har, i alla fall temporärt, stoppats upp en företeelse som annars riskerat bli utbredd inom konsultbranschen och artist- och sportvärlden. Den hade också kunnat få spridningseffekter till andra specialistkompetenser. Vi hade kunnat få ett bemanningsföretag med placering i skatteparadis.

EG-domstolens avgörande i *Man in Black*-målet, som gällde gränsdragningen mellan privat införsel och införsel av kommersiell natur, är ett ytterligare exempel på rättstillämpningens centrala betydelse för förutsättningarna för skattekontrollen.

Andra domar som kommer att få betydelse gäller olika konstruktioner med utländska kapitalförsäkringar.

Ett mål som för närvarande prövas i domstol är om bussbolag kan beskattas för alkoholvaror som vid kontroll lämnas kvar "utan ägare" i bussen. Utfallet av prövningen kommer att vara av betydelse för hur effektivt vi kan motverka skattefelen.

Rättspraxis från senare år får anses peka på att domstolarna är mer beredda än tidigare att titta på det faktiska skeendet och acceptera genomsyn som grund för sina beslut.

### 10.1.8 Ett tätare samarbete mellan svenska myndigheter m.fl.

Vi har upprepade gånger i denna rapport framhållit betydelsen av det internationella samarbetet i skattekontrollen. Även det nationella samarbetet är viktigt för att motverka skattefel med internationell anknytning.

För skatteförvaltningen är samarbetet med Tullverket en viktig framgångsfaktor. Samarbetet med Tullverket fungerar bra. Vi tror att utvecklingen åren framöver kommer att driva fram en betydligt tätare samverkan. Det finns mer att göra för att underlätta för varandra på olika sätt. Det gäller åtkomst till olika administrativa uppgifter kring personer, företag, enskilda transporter m.m. Det kan gälla att utnyttja potentialen i de båda myndigheternas riskanalys-system och mer allmänt ta fram strategier för att komma åt fusket. Ett problem i sammanhanget är sekretessen mellan myndigheterna. Jämförs med förhållandena i Danmark så har danskarna inte dessa problem eftersom skatteförvaltningen och tullen är samma myndighet. På så sätt kan organisatoriska förhållanden på ett onödigt sätt få betydelse för hur effektivt kontrollarbetet kan bedrivas.

Många gånger skulle myndigheter genom att samarbeta kunna försvåra vissa typer av internationella skattefel. Men en otidsenlig syn på effektiv myndighetssamverkan lägger hinder i vägen. Myndigheterna avgränsar sin uppgift utifrån enbart sitt eget syfte och ansvarsområde. Att genom olika åtgärder bidra till att underlätta skattekontrollen ingår inte i detta. Det bör ges utrymme för en mer modern syn på myndighetssamverkan där målen formuleras mindre isolerat till den egna isolerade myndighetssfären.

Det finns även andra områden där en förstärkt samverkan med andra kan vara ett led i att motverka skattefelen. Det kan vara branschorganisationer och andra intresseorganisationer m.m. som har ett intresse av att marknader fungerar på lika villkor för alla. Det finns exempel från andra länder där sådan samverkan sker mer organiserat och systematiskt än i Sverige.

### 10.1.9 Sekretessen mellan myndigheterna bör klargöras och moderniseras

Det kan i vissa fall vara svårt att veta hur sekretessen mellan myndigheterna gäller och i vilka fall informationsutbyte kan göras öppet. Detta medför att viss information inte blir överförd till

andra myndigheter, vilket i sin tur hämmar eventuella utredningar eller samarbeten. För att underlätta framtida samarbete mellan myndigheter bör det bli lättare att avgöra i vilka fall information kan utbytas och i vilken form samarbetet kan genomföras utan att sekretesslagstiftningen bryts.

Det har blivit vanligare att bedriva verksamhet av allmänintresse i aktiebolagsform i stället för som offentlig myndighet. I en hel del fall kan också gränsen mellan vad som är att betrakta som skatt och som avgift vara liten. Frågan är om inte sekretessbedömningarna behöver moderniseras så att de på ett bättre sätt tar hänsyn till det allmännas övergripande intressen och görs oberoende av sådana förhållanden som i vilken form verksamhet bedrivs och om debiteringen är att karaktärisera som skatt eller inte. Ett exempel vi givit i denna rapport är den pantavgift som ska betalas till Svenska Returpack AB och där skatteförvaltningen via handräckning fått uppgifter som vi bedömer vara av intresse för uttaget av pantavgift.

#### 10.1.10 Utvidgningen av EU ökar sårbarheten

Utvidgningen av EU kommer under en övergångstid - av ganska många år - att öka sårbarheten för fusk med internationell anknytning. Nuvarande medlemsstater har vuxit in i den kostym för informationsutbyte som nu finns och kanaler för samarbete har uppbyggts mellan enskilda länder. Det har varit en successiv process och har tagit kring tio år.

Utvidgningen omfattar ett tiotal länder i östra Europa inklusive Baltikum. De system som byggts upp inom EU kommer vid utvidgningen att tillföras uppgifter av sämre kvalitet. Förvaltningarna i de nya medlemsstaterna är ovana vid att hantera de internationella kontrollfrågorna. Fusk/fuskarna kommer med all sannolikhet att rikta sina angrepp mot dessa länder och utnyttja brister och barnsjukdomar i dessa länders institutioner och kontrollsystem, ovana vid redovisning i företag m.m. Internationella transaktioner involverar alltid mer än ett land. Därför drabbas inte bara de nya medlemsstaterna utan även de gamla.

Även fusk med export och import torde öka inom det framtida stora EU-området då den utvidgade gemenskapen kommer att gränsa till länder som i sin uppbyggnad och skattestruktur är mer avvikande.

## 10.2 Punktskatterna

### 10.2.1 Allmän bedömning av framtiden

#### **Skattenivån av betydelse**

Skattefel med internationell anknytning i anslutning till punkt-skattebelagda varor kommer att finnas så länge det finns skillnader i skattesatser mellan länderna. Ju större skillnader, särskilt mellan länder som ligger nära varandra, ju större blir anspänningen på punktskattekontrollen. Den nivå Sverige kommer att ha på punktskatterna i framtiden i förhållande till andra länder kommer därför att vara av betydelse för hur stort skattefel som uppkommer vid en given dimensionering av punktskattekontrollen.

#### **Samarbetet viktigt**

En stor förändring jämfört med läget för tio år sedan är att det internationella samarbetet inom punktskatteområdet förstärkts. Det finns etablerade forum för att ta itu med olika problem. Alltefter-som detta arbete fortskrider blir kontaktnäten mellan länderna bredare och mer etablerade. Denna utveckling är en bra grund för framtiden. Samarbetet har resulterat i en rad rekommendationer om vad som bör göras för att bekämpa skattefusket inom punktskatteområdet. Dessa rekommendationer beskrivs närmare i senare avsnitt.

#### **Skattefel vid kommersiell handel inom EU försvåras**

Skattefelet med internationell anknytning avseende punktskatter är i dagsläget koncentrerat till skatt på alkohol och cigaretter. För alkohol ligger tyngdpunkten i skattefelet på införsel från EU-länder medan skattefelet för cigaretter till största del avser in-smuggling från tredje land.

Ett nytt datoriserat system för bättre kontroll av transporterna med punktskattepliktiga varor inom suspensionsordningen planeras utvecklas. En förbättrad kontroll av suspensionsordningen kommer att försvåra vissa av fuskmetoderna och risken för skattefel bör gå ned.

## **Boot-legging bedöms öka**

Men så länge det finns stora skillnader i ländernas skattenivåer kommer det fortfarande att finnas problem med handel med varor som lämnat suspensionsordningen. Ett område där vi bedömer att riskerna ökar är boot-legging av främst alkohol (införsel under sken av privat bruk). Det finns en stor mängd aktörer och med höjda införselkvoter kan problemen börja skena. Det är med de instrument som finns idag svårt för myndigheterna att finna några riktigt bra angreppssätt när det gäller att få bukt med situationen. Det är främst Tullverket som har hand om denna kontroll. Tullverket utgår i sina prioriteringar bl.a. från de riktlinjer om prioriterade områden som ges av regeringen. Det kommer att bli en prioriteringsfråga att avväga insatser mot boot-legging mot t.ex. införsel av narkotika. Samtidigt ska man kanske inte svartmåla utan hysa tilltro till makthavare och myndigheters förmåga att innovativt ta itu med ett oacceptabelt läge. När Internethandeln med alkohol och tobak rusade i höjden lyckades man på kort tid stävja en skenande företeelse genom ny lagstiftning och nya typer av kontrollmetoder. I sammanhanget kan nämnas att RSV och Tullverket gemensamt gjort framställning till regeringen om skärpning av sanktionerna i samband med in- och utförsel som sker i strid med cirkulationsordningens bestämmelser.<sup>1</sup>

## **Utvecklingen av smugglingen är osäker**

Ett osäkert fält är vad som kommer att ske med den organiserade smugglingen som sker vid sidan av de administrativa systemen och rutinerna. Detta är således fråga om ren brottslighet. Erfarenhetsmässigt vet vi att om ett hål täpps till tenderar brottslingarna att förflytta sina aktiviteter till andra områden där riskerna är mindre. En förbättrad kontroll inom suspensionsordningen kan därför antas driva över angriparna till annan verksamhet. Vad kan man spekulera i. Kanske till mer renodlad brottslighet som smuggling av punktskattepliktiga varor och/eller narkotika. Momssystemet kan också bli mera utsatt.

---

<sup>1</sup> Förslagen behandlas i Ds 2001:58 Straffrättslig sanktionering av EG:s punktskatte regler för alkohol, tobak och mineraloljor.



### 10.2.2 Åtgärder för att motverka skattefelen

#### **Samarbete och utvecklingsarbete på det internationella planet**

Samverkan internationellt är en förutsättning för att vi ska kunna hålla tillbaka skattefelet. Samarbetet inom EU är viktigt för att få konsensus kring problemställningar av gemensamt intresse och hur dessa ska hanteras.

Grunden för inriktningen av utvecklingsarbetet inom punkt-skatteteknologin i medlemsstaterna de närmaste 5–10 åren är de analyser som gjorts av en arbetsgrupp inom EU. Med anledning av att skatteförlusterna på grund av bedrägerierna med punktskatter på alkohol och tobak ansågs ha stigit till en oacceptabelt hög nivå bildade EU våren 1997 en arbetsgrupp, "High Level Group on Fraud in the Tobacco and Alcohol Sectors". Arbetsgruppen analyserade svagheter och brister i de rådande systemen och fann att möjligheterna att genomföra bedrägerier mot dem är betydande. De främsta bristerna identifierades som:

- misslyckande att säkerställa full frivillig medverkan och motvillighet hos företagen att uppfylla de skyldigheter som åvilar dem i suspensionssystemet
- otillräckligt och bristande samarbete mellan olika länders administrationer och mellan dessa och Europeiska Kommissionen
- motsvarande brister i samarbetet med administrationer utanför EU
- otillräckliga medel att identifiera kriminella grupperingar
- bristande resurser och mindre lämplig resursfördelning
- otillräckligt användning av moderna riskanalysmetoder, bristande insamling av underrättelser och låg förmåga att inrikta kontrollen på misstänkta transporter med hjälp av IT-hjälpmedel.

Gruppen drog slutsatsen att förändringar och förbättringar av dagen system är nödvändiga, om bedrägerierna inom alkohol- och tobakssektorerna skall kunna bekämpas mer effektivt.

De viktigaste rekommendationerna arbetsgruppen formulerade är:

- utveckling och på längre sikt införande av ett datoriserat transport- och kontrollsystem (EMCS) och ett datoriserat Transit System

- omedelbart införande av EWSE (Early Warning System Excise)
- etablerande av god praxis när det gäller auktorisering av upplagshavare
- genomförande av kontroller baserade på välinformerad riskanalys.

Medlemsstaternas skatte-/tulladministrationer måste under de närmaste åren ta itu med att utveckla och implementera sina egna applikationer för EMCS. Dessa ska vara anpassade till de krav som ställs från generaldirektoratet. En bedömning vi gör är att det kan ta upp till fem år innan detta är klart.

Ett annat viktigt inslag är utveckling av riskanalyssystem inom skatteområdet. Skälet till intresset är att de flesta skatteförvaltningar har starkt begränsade resurser och behöver verktyg för att kunna sätta in resurserna där de är mest effektiva. Ingen förvaltning har resurser att kontrollera allt. Därför måste kontrollobjekten väljas ut noga, så att kontrollbehovet motsvarar de resurser som finns tillgängliga för kontroll. Det gäller att identifiera de fall där risken för fel är stor och det rör sig om väsentliga belopp, alltså där konsekvenserna blir betydande om fel får passera. Det är här riskanalysen kommer in. Riskerna måste identifieras, analyseras och kvantifieras för att medge en ansvarsfull prioritering av kontrollinsatserna. Här har länderna mycket att lära av varandra. Ett viktigt forum för förankring, utveckling och genomförande av EU-kommissionens rekommendationer om riskanalys är Fiscalis.

## **Utveckling av rutiner, arbetssätt m.m. i Sverige**

### *EMCS och riksanalyssystem behöver utvecklas*

Under de närmaste åren har Sverige ett åtagande att genomföra det utvecklingsarbete som följer bl.a. av högnivåriskgruppens rekommendationer. Utvecklingsarbetet kan karaktäriseras som en investering som kan ge avkastning i form av högre effektivitet i kontrollen under en rad år. Den ena investeringen är att bygga den svenska delen av EMCS. Den andra investeringen är att utveckla ett riskvärderingssystem med fokus på att identifiera skattskyldiga med en förhöjd risk för skatteundandragande som komplement till de selekteringssystem som finns idag som mer utgår från enskilda beslut. Detta utvecklingsarbete innebär i ett första steg att ta ställ-

ning till vilka värderingskomponenter systemet ska innehålla. Att ta tillvara erfarenheterna från länder som redan har dylika system är en del i arbetet som kommer att ske i anslutning till riksplanen. I ett nästa steg ska tas fram ett maskinellt tekniskt stödsystem. Hittills har utvecklingsarbetet fått stå tillbaka bl.a. beroende på att resurserna för teknisk utveckling är en trång sektor och varit uppknutna av annat. Under åren som kommer måste på ett eller annat sätt skapas det utrymme som behövs för satsningar på nämnda system.

### *Riksplanen*

Utvecklingen av kontrollen av punktskatterna har inte stått still. Omvärldsbevakning, Internetspaning, tillvaratagande av signaler utifrån spelar en större roll än tidigare. Riksplanen för service och kontroll är ett viktigt instrument som också betonar att vi ska ta tillvara de erfarenheter som görs i kontrollen för att välja en lämplig mix av kontroll, information och ändringar i lagar eller rutiner för att motverka skattefel.

### *Lagändringar kan komma att behövas*

Fuskmetoderna ändras över tiden och lagstiftningen måste hålla takt med tiden. I kontrollen aktualiseras ibland skattefusk där ny eller ändrad lagstiftning kan vara ett medel att motverka fusk. Ett par frågor som är aktuella just nu inom punktskatteområdet är följande.

Polisen efterlyser lagändring, så att det kan betraktas som brott mot alkohollagen att förvara sprit i t.ex. butiker.

För närvarande prövas i domstol om bussbolag kan beskattas för alkoholvaror som vid kontroll lämnas kvar "utan ägare" i bussen. RSV:s tolkning är att detta bör vara möjligt. Om slutliga avgörandet i domstol går mot RSV:s tolkning kan aktualiseras en ändring i lagen.

## 10.3 Mervärdesskatten

### 10.3.1 Allmän bedömning av framtiden

Det finns både positiva och negativa inslag i den framtidsbild vi har för utvecklingen av skattefelen med internationell anknytning inom mervärdesbeskattningen. Att avgöra vilken vägskäl som väger över sett på lång sikt är svårt.

Allmänt kan konstateras att vilka åtgärder som än vidtas kommer problemet med debiterad obetald skatt och med återbetalningsfusk att finnas kvar inom momssystemet. Detta gäller oavsett om regelsystemet bygger på nuvarande destinationsprincip eller en ursprungsprincip.

Nedan redogör vi först för de delar som är positiva och därefter punktar vi upp sådant som vi bedömer har en negativ påverkan på skattefelet. Vi diskuterar i ett särskilt avsnitt vad en eventuell övergång till ursprungsprincipen skulle kunna tänkas innebära för moms kontrollen i anslutning till internationella transaktioner.

#### **Inslag som motverkar skattefel**

Det finns många ljuspunkter i framtidsbilden just nu. Följande ändringar är på gång.

- Enhetliga regler för utfärdande av elektroniska fakturor är under framtagande.
- 6:e momsdirektivet är föremål för en genomgripande omarbeting och modernisering i syfte att öka transparensen och motverka oavsiktliga fel och fusk.
- Avtal om multilateralt informationsutbyte är under framtagande i SCAC. Inledningsvis omfattar det nya transportmedel, men på sikt även andra riskområden.
- Klargörande av hur elektronisk handel ska beskattas.
- Ett antal olika förslag och åtgärder som syftar till att snabba upp och förenkla informationsutbytet mellan länderna.
- Effektivare förfaranderegler i samband med utlandsindrivningen mellan EU:s medlemsstater.
- Utvidgning av systemet med förvärvsmoms för tjänster från utlandet.

*Reglerna för elektronisk handel*

Ett problematiskt område där grundförutsättningarna för att åstadkomma en riktig beskattning sannolikt förbättras inom de närmaste åren är elektronisk handel. OECD och gemenskapen jobbar med en harmonisering och klarläggande av vilka regler som ska gälla för beskattning av elektronisk handel. Utan denna grundförutsättning är det svårt att avgöra var momsredovisningen brister. Det blir kaotiskt även för de företag som vill redovisa rätt. I ett nästa steg är det önskvärt att åstadkomma en bredare syn på kontrollansvaret över nationsgränserna vid elektronisk handel.

*Förslag om mer direkta kontaktvägar och mer strukturerat informationsutbyte inom EG*

Det är viktigt att informella snabbare kontaktytor skapas för att kunna stävja momsfusket i tid. Med rätt inriktning och samarbete över gränserna bör det gå att komma åt en del av det momsfusk som finns i dag.

Sommaren 2001 har EU-kommissionen lagt fram förslag om en ny rättslig ram för informationsutbyte mellan medlemsstaterna. Förslaget har utformats som en förordning vilket innebär att det inte behöver implementeras i den egna lagstiftningen. Härigenom framtvings administrativ uniformitet. Förslaget ger en tydlig rättslig ram för ett decentraliserat samarbete mellan olika nivåer i ländernas skatteförvaltningar vilket bör snabba upp och underlätta kontakter och samarbete i enskilda ärenden. En ledstjärna för förslaget har varit att informationsutbyte över gränserna ska fungera på samma sätt som inom landet. I förslaget ingår också ett utvidgat strukturerat informationsutbyte utan föregående begäran i vissa risksektorer. Förslaget har stora förtjänster genom att det direkt pekar ut och ger exempel på vilka områden som länderna bör utbyta information om.

Andra viktiga punkter i EU-kommissionens förslag är:

- informationsutbyte om alla gemenskapstransaktioner inkl. tjänster
- nya tidsfrister vid besvarande av begäran om uppgifter – viss flexibilitet beroende på fallets karaktär
- närvaro vid kontroll i annat land oavsett medgivande från berörd skattskyldig

- obligatoriska simultana kontroller
- utökade möjligheter till delgivning
- effektiviserat indirekt informationsutbyte vid förbindelser med tredje land

Förslaget till förordning har renodlats till administrativa frågor vilket gör att det inte, som när det gäller skatteförslag, krävs enhällighet för att förslaget ska gå igenom. Det räcker med tvåtredjedelsmajoritet om synsättet att det är en rent administrativ fråga delas av parlamentet och rådet.

#### *Utveckling och utvidgad funktionalitet i de automatiska IT-systemen*

Andra effektiviseringar i informationsutbytet som är på gång gäller modernisering av IT-systemen inom skatteförvaltningen och tullen. En modernisering av VIES-systemet och utvidgning med helt nya meddelandetyper är på gång. Tullverket övergår i allt högre grad till elektroniska dokument vilket ger ny funktionalitet av betydelse för kontrollen.

Vi lär oss också med tiden att bli bättre på att utnyttja innehållet i systemen. Viktiga steg på vägen är att ta tillvara den erfarenhet som skapas i olika genomförda och planerade kontrollprojekt där informationen i systemen använts på olika sätt.

#### *Slutet nätverk för informationsutbyte*

Under år 2002 kommer att tas i bruk ett slutet nätverk för handräkningsärenden och för informationsutbyte mellan EU-länder. Via nätverket ska kunna utbytas meddelande och inscannade handlingar. Det nya nätverket kommer att förenkla och snabba upp informationsutbytet. Ett likartat system är på gång att tas fram för punktskatterna.

#### *Utvidgning av "reversed charges" vid handel mellan företag*

Den 1 juli 2002 utvidgas systemet med förvärvsmoms för tjänster från utlandet (dvs. att det förvärvande företaget i Sverige betalar momsen) från att enbart omfatta 5:7-tjänster till fler tjänster. Regelförändringen underlättar kontrollen genom att skattskyldig-

heten för tjänsten i allmänhet faller på det svenska företaget. De företag som ska betala moms finns redan i Sverige och vid problem behöver inte längre tillgripas handräckning från annat land. Normala inhemska indrivningsrutiner kan användas. De nya reglerna underlättar även fullgörandet för företag som säljer till andra EU-länder.

I framtiden blir det också obligatoriskt att det av fakturan ska framgå när förvärvaren är skattskyldig. På fakturan ska anges såväl den skattskyldige förvärvarens som säljarens registreringsnummer. Denna regel har tillkommit för att det ska bli rätt från början genom att säljaren blir tvungen att undersöka om den han säljer till verkligen är momsregistrerad. Uppgiftsskyldigheten kan även motiveras av kontrollskäl.

#### *Förbättrat indrivningssamarbete över gränserna*

Indrivningssamarbetet mellan medlemsstaterna utvidgas den 1 juli 2002. Det har redan tidigare varit möjligt att med stöd av EU-direktiv begära hjälp med indrivning av moms och de harmoniserade punktskatterna. Det nya direktivet omfattar även direkta skatter. Därutöver syftar direktivet till att göra förfarandereglererna effektivare genom bl.a. ett utvidgat och snabbare informationsutbyte. Fylligare information om gäldenären ska ges av den medlemsstat som begär hjälp. Begäran om indrivning ska skickas med elektronisk post via det intranät som byggs upp mellan behöriga myndigheter. Begäran ska behandlas inom viss tid. Det breddade informationsutbytet och uppsnabbningen av hanteringen är viktigt för att göra det mindre attraktivt med bl.a. den typ av bedrägerier som förekommer i anslutning till moms vid gränsöverskridande handel.

#### **Inslag som verkar pådrivande på skattefelen**

Inslag som kan antas verka pådrivande på skattefelen är en ökad handel med tjänster. Utvidgningen av EU är ett annat inslag som får betydelse i alla fall temporärt.

### *Fler tjänsteproducerande företag och mer e-handel on-line*

Handeln med tjänster (inklusive elektronisk handel) kommer att öka. Gränsöverskridande försäljningar och köp av tjänster är svåra att kontrollera. Detta gäller även om kvartalsredovisningarna utvidgas till att omfatta tjänster. Att bedöma priser och verifiera leveranser är alltid svårare för tjänster än varor.

### *Nya medlemsstater ökar sårbarheten*

Vi har tidigare nämnt att utvidgningen av EU under en övergångstid kommer att öka sårbarheten för skattefusk med internationell anknytning. Detta gäller i särskilt hög grad för momsbeskattningen och de många transaktioner det här är fråga om. Eftersom redovisningen av moms vid internationella transaktioner alltid berör två länder drabbar brister i kvartalsredovisningar och kontroll i de nya medlemsstaterna inte bara det egna landet. Aktörerna i fuskbranschen är lättrorliga och det kan vara redan kända brottslingar som riktar sina angrepp mot de nya länderna. I den mån motorn i angreppen mot de nya staterna är aktörer från Sverige har vi ett ansvar för att bistå de nya medlemsstaterna även om fusket inte primärt drabbar Sverige.

### **En övergång till ursprungsprincipen skulle skapa andra problem än idag och lika stora**

En ofta framförd mening är att en övergång till ursprungsprincipen, dvs. att moms tas ut i säljarlandet, skulle lösa fuskproblemen. Vi ska därför närmare skärskåda vad en sådan ändring skulle kunna tänkas medföra.

För närvarande har vi fuskmekanismer inom gemenskapen som beror på övergångsordningen och flödet av obeskattade varor (t.ex. karusellhandel, fenixföretag, del av bilfusket m.m.). Dessa mekanismer skulle i huvudsak försvinna om vi tillämpade ursprungsprincipen. Men istället uppkommer andra problem...

Om man konsekvent tillämpar ursprungsprincipen beskattas alla transaktioner i säljarlandet enligt dess momsats. Då får vi ett annat slags fusk. Delvis blir det traditionellt fusk där säljaren eller en mellanman debiterar en skatt som inte erläggs till staten. Leveranserna blir svårare att kolla än vid transaktioner inom landet efter-



som dessa blir gränsöverskridande. Vi får troligen flera fiktiva transaktioner. Dessutom får vi en ny form av återbetalningsfusk där man drar av utländsk ingående moms enligt utländska fakturor. Givetvis är detta svårare att kontrollera än inhemska fakturor. En av moms kontrollens grundstenar är matchning. Detta innebär att jämföra utgående skatt i säljarens deklaration med ingående skatt i köparens. När dessa är i olika länder blir det svårare än internt.

Ska kontrollen kunna bli effektiv måste de administrativa momsreglerna harmoniseras (deklarationsperioder, förfallodagar etc.). Dessutom måste man ha tillgång till varandras databaser för gränsöverskridande matchning. Detta är svårt att åstadkomma av en mängd skäl. Det tekniska kan kanske fås att fungera men administrativ harmonisering är inte lätt eftersom momsreglerna förhåller sig på något vis till andra interna regler i varje land (andra skatter, civilrätt, redovisningsregler etc.).

VIES torde avskaffas i nuvarande skick vid ett scenario där ursprungsprincipen genomförs. I stället torde informationsutbytet få ske genom on-line access till varandras uppgifter. Det administrativa samarbetet måste bli på ren tjänstemannanivå i 15 eller kanske med tiden ett tjugofemtal länder och lika ofta som internt. Scenariot är svindlande.

Vi torde även få ett skattesatsfusk om skattesatserna inte harmoniseras. En beskattningsordning enligt ursprungsprincipen torde dock inte kunna genomföras om inte skattesatserna först harmoniseras. Ett sådant system torde få bygga på mycket små skillnader i skattesatserna.

Ett scenario där destinationsprincipen överges för ursprungsprincipen ter sig inte särskilt sannolik. Ser vi bara till kontrollaspekterna kan vi konstatera att även om en del problem skulle försvinna så uppkommer nya. Det hör också till saken att stora investeringar gjorts och görs åren framöver i att få ökad funktionalitet i kontrollsystem som utgår från destinationsprincipen. Dessa investeringar kommer vi inte att ha råd att kasta bort.

### 10.3.2 Ändringar i regler, rutiner och arbetssätt i Sverige

#### **Resurserna för moms kontroll behöver ökas om EU:s krav ska uppfyllas**

Kontrollen är inte längre bara en nationell angelägenhet. Kontroller måste prioriteras även om avkastningen av kontrollen hamnar i andra länder. EU ställer krav på vår moms kontroll.<sup>2</sup> EU-kommissionen besökte i slutet av 1998 och början av 1999 alla EU-länder för att granska hur moms kontrollen utfördes och i den rapport som följde framgår att Sverige är klart avvikande med sin låga resursinsats på moms kontroll. Även om speciella särdrag i det svenska systemet kan förklara en del av den i jämförelse med andra låga resursinsatsen så kvarstår att vi har en låg nivå på moms kontrollen. Om vi ska uppfylla de krav EU ställer måste mer resurser sättas in på moms kontroll.

#### **Ändra fokus i moms kontrollen**

Hur ska då moms kontroll av gränsöverskridande transaktioner organiseras för att fungera bra? Kontrollen av mervärdesskatten är i dagsläget fokuserad på månads kontroll avseende den senast inlämnade skattedeklarationen. Tyngdpunkten ligger därvid på de som ska få moms tillbaka. Det finns information från kvartalsredovisningar och från Tullverket som möjliggör kontroll av gränsöverskridande handel. Men kontroll baserad på denna information är svår att inordna i den periodiska kontrollen med det upplägg den har idag. Därför hamnar denna kontroll i bakvattnet. Ett antal projekt har visat att den information som finns i systemen kan utnyttjas och är värdefull i kontrollen. För att bättre utnyttja kontrollinformationen måste fokus breddas till längre perioder och kanske också mer till den skattskyldiges hela situation – dvs. en bredare riskprovning av den skattskyldiga en med dagens fokus på skattedeklarationen för aktuell månadsperiod. Det är viktigt att erfarenheterna från genomförda projekt systematiseras och tas tillvara för att utveckla moms kontrollen.

Vi har också nämnt omvärldsbevakning, Internetspaning, upparbetade kontakter med branschorganisationer m.m. som inslag som kommer att få ges ökad tyngd i arbetet framöver. Ett utvecklat

---

<sup>2</sup> Dessa krav framgår av RF 218/92 art 12 och RF 1553/85 art 14

samarbete med Tullverket kan också bidra till att effektivisera kontrollen.

### **All momsredovisning i skattedeklarationen och förseningsavgift på kvartalsredovisningen underlättar kontrollen**

För kontrollen av moms med internationell anknytning skulle det vara en fördel om all moms redovisades via skattedeklarationen i det separata momssystemet. Det skulle innebära en uppsnabbning av redovisningen och ge möjlighet till mer enhetlig hantering av kontrollinformationen. Det finns emellertid andra dimensioner än de rent kontrollmässiga på frågan om redovisning i inkomstdeklaration eller skattedeklaration. Fullgörandekostnaderna för företagen är en.

En kvalitetshöjning för kontrollen uppstår när förseningsavgift införs vid utebliven kvartalsredovisning. Att vi fortfarande efter alla dessa år inte har förseningsavgift brukar skyllas på att det saknats tekniskt stödsystem. I samband med den modernisering av de svenska IT-applikationerna, som är aktuell i anslutning till utvecklingen av funktionaliteten i VIES, finns förseningsavgifterna med i bilden. Förseningsavgift löser dock inte problemen med att kvaliteten kan vara bristfällig på de redovisningar som lämnas. För det krävs andra verktyg/sanktionsmöjligheter än förseningsavgift.

## **10.4 Inkomst- och förmögenhetsbeskattningen**

### **10.4.1 Allmän bedömning av framtiden**

#### **Samma typer av problem idag som tidigare men mer frekventa**

Skattefelen med internationell anknytning inom inkomstbeskattningen är av samma slag som för tio eller tjugo år sedan. Däremot har tillgängligheten till olika metoder och upplägg för att undgå skatt ökat och det förekommer fler transaktioner än tidigare. Det finns ingen anledning att anta att dramatiska förändringar ska inträffa på kort tid.

Vi bedömer att det finns risk för spridning främst när det gäller skattefel i anslutning till fysiska personers innehav av finansiella tillgångar utomlands. Ett annat område där risk finns för spridning är uttag av konsultervoden via utländska bolag. Den potentiella

kretsen är mer begränsad men vi ser det ändå som ett utsatt område där skattekontroll och avgöranden i domstol kommer att ha stor betydelse för hur utvecklingen blir.

### **Kontrollproblemen kommer att finnas kvar även om skatterna ändras**

Hade vi inte skatter skulle det inte finnas några skattefel och inte behövas någon skattekontroll. Detta är ett trivialt konstaterande. Utgångspunkten för diskussionen om skattefel nedan är det samhälle vi lever i idag och en skattefinansierad välfärd av ungefär nuvarande omfattning. Kan då omfördelning av skatteuttaget mellan olika skattebaser bidra till att nedbringa det samlade skattefelet inom inkomstbeskattningen? Vi diskuterar här enbart effekten på skattefelet och lämnar helt åt sidan andra aspekter såsom påverkan på samhällsekonomisk effektivitet och fördelningspolitiska dimensioner.

Det svenska skattesystemet är bl.a. uppbyggt med tanke på likformig beskattning av olika inkomstkällor. Skatten på arbetsinkomster och på kapitalinkomster får inte avvika alltför mycket från varandra. Även om vi gör bedömningen att ett av de stora skattefelet uppkommer på grund av att individerna placerar finansiellt kapital utomlands är det en tvivelaktig lösning att minska incitamenten till fusk genom en radikal sänkning av kapitalskatten. Ett system där skatt på kapital är mycket lägre än skatten på arbete orsakar nämligen andra problem genom att det stimulerar till skatteplanering och skattefusk där individerna på olika sätt försöker omvandla arbetsinkomster till lågbeskattade kapitalinkomster. Finns det då inom ramen för balans i beskattningen av arbets- och kapitalinkomster förändringar som kan tänkas vara av betydelse för skattefelet?

Hög beskattning av arbete och höga marginalskatter framhålls ibland som faktorer av betydelse för benägenheten att skattefuska. Men sambandet är inte belagt. När det gäller fusk med internationell anknytning i samband med beskattningen av arbetsinkomster torde det snarare vara möjligheten att helt undgå skatt som utgör drivkraften än om skatten skulle vara ett antal procentenheter högre eller lägre än idag. Marginalskatterna har de senaste åren minskat med ett par procentenheter, dels genom den införda

skattereduktionen för den allmänna pensionsavgiften, dels genom en extra uppräknings av den nedre skiktgränsen för statskatten.

Beskattningen av kapital är en mix av kapitalbeskattning på individernas tillgångar och direkt skatt på bolagsvinster. Inom ramen för oförändrat skatteuttag på kapital kan uttaget förskjutas på olika sätt. Väljer man t.ex. att kraftigt höja bolagskatten och istället sänka skatten på individernas finansiella kapital kan kanske ett mindre tryck på individernas finansiella fusk uppnås. Men samtidigt blir problemen större på företagssidan t.ex. med internpris-sättningsfrågor.

Kontentan av resonemanget ovan är att det är svårt att genom förändringar i skatternas sammansättning åstadkomma en struktur som är mera robust för internationella skattefel. Regelförändringar som lättar på trycket inom ett område tenderar ge negativa återverkningar inom andra områden.

Allokeringen av skatteuttaget mellan olika skattebaser bör i första hand styras av vad som är rationellt från samhällsekonomiska synpunkter. Problemen med skattefel med internationella kopplingar kommer i huvudsak att finnas kvar vilken fördelning man än väljer. Däremot får kontrollens inriktning anpassas till hur en ändrad sammansättning av skatteuttaget kan tänkas påverka skattefelen.

En annan aspekt på skattereglerna är hur pass accepterade enskilda regler kan antas vara. Det är naturligtvis en fördel om skatterna uppfattas som legitima av det stora flertalet. Om skatterna uppfattas som orättvisa kan detta rättfärdiga fusk.

Förmögenhetsskatten har i många ögon förlorat en del av sin legitimitet. Förmögenhetsskatten kan därför i vissa fall tas till som försvar för att placera tillgångar utomlands. Härigenom tappar man skatten även på avkastningen på kapitalet – en skatt som troligen har högre acceptans.

Ett annat exempel rör utformningen av avgifter och förmåner i socialförsäkringssystemet. En konstruktion som innebär att avgiftsuttag och förmåner följs åt torde vara mera robust för skattefel och kan tänkas ha viss betydelse för tendenserna att undandra inkomster och kanalisera dem utomlands.

## **EU:s och OECD:s arbete med att angripa skadlig skattekonkurrens kan förbättra läget**

Ett av de viktigare inslagen i att motverka de internationella skattefelen är EU:s och OECD:s pågående arbete med att angripa skadlig skattekonkurrens.

EU har antagit en uppförandekod för företagsbeskattningen som innebär att länderna inte med skatteåtgärder på ett illojalt sätt ska locka till sig investeringar. I den s.k. Primarolorapporten från 1999 listades skadliga skatteåtgärder i medlemsländerna. Dessa skadliga åtgärder ska enligt planerna vara avvecklade vid utgången av år 2005.

OECD lade 1998 fram en rapport med riktlinjer och en tidtabell för medlemsstater inom OECD att identifiera, rapportera och avveckla sina skadliga skatteregimer. En dialog ska också ske med stater som inte är OECD-medlemmar om hur de kan tillämpa riktlinjerna. För att motverka uppkomsten av skatteparadis har satts upp särskilda kriterier för vad som ska anses som ett skatteparadis. Enligt den överenskommelse som OECD:s medlemsstater träffat ska staternas skadliga skatteregimer vara avvecklade senast vid utgången av år 2005. Det är osäkert om tidplanen kan hållas.

## **EU:s föreslagna sparandedirektiv – två scenarier för framtiden**

Syftet med det föreslagna sparandedirektivet är att uppnå en effektiv minimibesättning av ränteinkomster från gränsöverskridande sparande inom gemenskapen. Ett villkor är att även vissa länder utanför EU (USA, Schweiz, Liechtenstein, Monaco, Andorra och San Marino) samt vissa till EU-länderna associerade territorier ställer upp på liknande ordningar för gränsöverskridande sparande av EU-medborgare. Om allt går enligt planerna ska direktivet börja tillämpas med start inkomståret 2003. Ett ljus framtidsscenario är att sparandedirektivet går igenom och att det också kan bana vägen för ett utökat informationsutbyte även för andra inkomster. Det finns dock en klar risk för misslyckande. I så fall befinner vi oss i samma läge som idag och får fortsätta arbeta med överenskommelser med enskilda länder om automatiskt informationsutbyte. Detta kan dock aldrig bli lika effektivt genom att de är svårt att få till stånd överenskommelser om automatiskt informationsutbyte med jurisdiktioner som Schweiz, Liechtenstein, Monaco,

Andorra och San Marino. Vidare lär utbytet begränsas till det som beskattas i respektive land medan EU-direktivet, som vi tolkat det, innebär att utbytet av information omfattar ränteinkomster oavsett hur beskattningen är utformad i det egna landet.

### **EU:s indrivningsdirektiv utvidgas till inkomstskatt**

Den 1 juli 2002 utvidgas EU:s indrivningsdirektiv till att utöver mervärdesskatt och de harmoniserade punktskatterna även omfatta inkomstskatt. Därmed utökas möjligheterna till indrivning av svensk skatt i utlandet. Vetskapen om att skulder *kan* drivas in även i de fall man flyttat eller har tillgångar utomlands bör ha en allmänt preventiv effekt.

### **Rörligheten av betydelse för skattefel på grund av hushållens tillgångar utomlands**

Rörligheten ökar. Svenskar flyttar utomlands under del av sitt liv och personer från andra länder kommer och arbetar i Sverige. Vi har också en ökande andel av befolkningen som har rötter i andra länder.

Sannolikt kommer den ökade rörligheten att påverka skattefelet i anslutning till placering av tillgångar utomlands. Vi kan utgå från att personer i ökad utsträckning kommer att vara "utblottade" när de återvänder till Sverige efter sina utlandsår. Incitamenten för personer som under längre tid kommer och arbetar i Sverige att redovisa tillgångar de har i andra länder är inte heller särskilt stora.

#### **10.4.2 Ändringar i regler, rutiner och arbetssätt i Sverige**

##### **De svenska reglerna om internprissättning behöver klargöras**

Utvecklingen av lagstiftningen i internprissättningsfrågor har i flertalet OECD-länder varit betydande de senaste åren. Regler har införts som underlättar kontroll och anpassning har gjorts till OECD:s riktlinjer. OECD:s nya riktlinjer har dock inte hittills föranlett några förändringar i regelverket i Sverige.

För att samla erfarenhet och belysa problemen sammanställde RSV 1990 en rapport "Internprissättning" (RSV Rapport 1990:1).

Rapporten mynnade ut i förslag till två huvudåtgärder. En var att tillsätta en utredning med uppgift att se över lagstiftningen för att antal utpekade problemområden och att därvid komplettera lagstiftningen med innehållsrika och ändamålsenliga förarbeten. RSV föreslog också en utökning av uppgiftsskyldigheten avseende internationella transaktioner.

Inget har dock hänt och i allt väsentligt kvarstår de problem som påtalades för mer än tio år sedan. Utvecklingen därefter har snarast lett till att osäkerheten känns ännu större idag än när rapporten skrevs. Osäkerheten i sin tur leder till betydande effektivitetsförluster i samband med skattekontrollen. Utredningar i interpris-sättningsfrågor tenderar med det regelsystem som finns idag i Sverige att bli så tids- och resurskrävande att det kan vara svårt att i detta perspektiv försvara kontroller på området. Vi menar att Sverige bör gå samma väg som andra länder. Det finns en nära koppling mellan interpris-sättningsfrågor och förekomsten av skadlig/illojal skattekonkurrens som Sverige i andra sammanhang är med om att bekämpa.

Vid de kontakter skatteförvaltningen haft med företag och skattekonstuler har det under senare år blivit allt tydligare att även dessa uppfattar det som problematiskt att de svenska reglerna avviker från andra jämförbara länder.

Felaktig prissättning kan inte elimineras enbart genom kontroll. Vad som i första hand behövs är konsensus om de metoder och den dokumentation på vilken bedömningen av en koncerns prissättning ska utgå ifrån. Ett antal förändringar behövs. Reglerna behöver i vissa delar klargöras och anpassas till OECD:s principer. Regler bör införas om att företagen i anslutning till självdeklarationen ska lämna vissa grundläggande uppgifter om förekomsten av transaktioner med närstående företag utanför Sverige. Regler bör också införas om att företagen måste ha dokumentation som visar hur priser och affärsvillkor sätts vid koncerninterna transaktioner. Det kan i samband med en översyn av de svenska reglerna vara idé att studera den utformning av uppgiftslämnande m.m. som finns i Danmark.



### **Tydligare krav på redovisning av utlandsinkomster i individernas inkomstdeklaration**

Förutsättningarna för kontroll av beskattningen av individernas sparande i utlandet påverkas av hur det går med EU:s sparanddirektiv. Oberoende av utgången kan det dock finnas anledning att se över utformningen och anvisningarna till individernas inkomstdeklaration. De deklarationsblanketter som finns idag (FD, SD1) tar explicit upp fastighetsskatt på privatbostad i utlandet samt avkastningsskatt på utländsk försäkring. Av blanketten framgår inte på samma distinkta sätt att räntor, utdelningar och kapitalvinster i utlandet kan vara aktuella att ta upp för beskattning. I den översyn av blanketter och broschyrer som pågår vid RSV bör övervägas hur vi kan bli tydligare på denna punkt.

### **Mer flexibelt förhållningssätt till resursinsats och tidsperspektiv i koncernrevisioner**

Kontroll av internationellt verksamma företag kräver avsevärda resurser (tid/pengar/kompetens). Även om resursfaktorer som pengar och kompetens inte finns i överflöd inom skatteförvaltningen är det tilldelning av granskningstid som i praktiken avhåller skatterevisorerna från djupare granskningsåtgärder inom utlandsområdet. Förvaltningen bör därför inta ett mera flexibelt förhållningssätt vid tilldelning av granskningstid vid koncernrevisioner. Det är också önskvärt att chefer och ledning i högre utsträckning än idag deltar i prioriteringen av vilka transaktionsbeteenden/granskningsområden som ska bli föremål för djupare kontroll.

Regeringsrätten (RR) har i det s.k. Shell-målet (RÅ 1991 ref. 107) ansett att det i viss utsträckning kan vara nödvändigt att bryta genom principen om beskattningsårets slutenhet och därvid ta hänsyn till omkringliggande år och om företaget tillämpat en och samma affärsstrategi. Detta innebär att det är särskilt angeläget att internationellt verksamma företag med komplexa affärsförhållanden granskas och följs upp kontinuerligt eller i vart fall under flera år eftersom företagets strategier för närliggande år ska beaktas.

Nämnda ställningstagande och diskussion i RR har emellertid inte beaktats av förvaltningen när man genomför koncernrevisioner

eftersom granskningen normalt inriktas på ett beskattningsår per koncern. Förhållandet leder till att revisorer/revisionsledare inte prioriterar granskning av utlandstransaktioner.

Omfattningen och djupet av en revision bör som alltid bestämmas efter kriterierna väsentlighet och risk och inte styras av någon förmodad revisionsmodell.

### **Omvärldsbevakning med hjälp av uppgifter om utlandsbetalningar**

Skatteförvaltningen satsar på en aktiv omvärldsbevakning. I samband härmed bör man ta tillvara den information som kan fås av Riksbankens uppgifter om utlandsbetalningar. Svenska banker och finansinstitut ska till Riksbanken rapportera varje enskild betalning till och från utlandet som överstiger 100 00 kr. För varje transaktion finns angivet en kod som visar vad betalningen avser och till/från vilket land betalningen skett. Alltsedan början av 1990-talet har uppgifterna för fysiska personer också lämnats till RSV. För juridiska personer har skatteförvaltningen i anslutning till olika kontrollprojekt från Riksbanken kunnat begära att få ta del av begränsade delar av materialet t.ex. för vissa koder och länder. Fr.o.m. år 2004 får RSV emellertid direkt tillgång även till uppgifterna om juridiska personers betalningar. Utöver att materialet används som stöd i kontrollen och i särskilda kontrollprojekt bör materialet då utnyttjas i den allmänna omvärldsbevakning som RSV har. Över åren bör följas hur transaktionerna förändras för olika typer av tjänster och kapitaltransaktioner samt berörda länder. Förberedelser krävs om man ska ta hand om uppgifterna så att det finns flexibla sätt för bearbetning. Den information som kan tas fram bör bidra till att vi får en bättre insikt om vad som sker inom vissa för skattekontrollen känsliga områden.

## **10.5 Socialavgifter**

### **10.5.1 Allmän bedömning av framtiden**

Om inte rutinerna för påföring av socialavgifter och PGI-beräkningar riktas upp kommer skattefelen med internationella kopplingar att öka. Det är inte ett medvetet missbruk av regelsystemet som vi ser som det största hotet. Istället är det icke avsedda fel som

uppkommer vid gränsöverskridande aktiviteter. Ökad rörlighet för personer och för arbetsuppgifter kommer att öka volymen på dessa omedvetna fel. T.ex. leder internationaliseringen troligen till att personer som bor kvar i Sverige allt oftare utför konsultuppdrag åt utländsk arbetsgivare. Genom en uppstramning av rutiner och genom att avsätta något mer resurser för riktad information till utländska arbetsgivare och för socialavgiftskontroll bör det gå att hålla tillbaka problemen med internationella skattefel på socialavgiftsområdet. Nedan ges vissa förslag om vad som skulle kunna göras.

### 10.5.2 Åtgärder för att motverka felen

#### **Riksplansprojekt av kartläggande karaktär**

För att få bättre grepp om vilka feltyper som föreligger och hur dessa kan motverkas föreslår vi att i kommande rikspan läggs in ett kontrollprojekt av kartläggande karaktär. Utan att föregripa vad en sådan kartläggning kan visa på tillåter vi oss ändå vissa reflektioner kring engångssatsningar som kan tänkas verkningsfulla för att stävja fusk och omedvetet undandragande av avgifter.

#### **Målgruppsrelaterad extern info**

Målgruppsrelaterad extern information bör kunna ge god avkastning i form av minskat skattefel. Inslag i en sådan satsning kan vara att arbeta fram:

- skattedeklaration på engelska
- överlag mer och enklare informationsmaterial på andra språk (engelska, tyska, franska)
- ordentlig och lättfunnen info på engelska till utländska arbetsgivare på RSV:s hemsida.

### **Förbättrad intern info mellan försäkringskassorna och skattemyndigheterna**

En annan insats i att nedbringa felet är förbättra den interna informationen mellan myndigheterna genom att färdigställa ett ADB-system för information mellan försäkringskassorna och skattemyndigheterna om innehållet i E-blanketter och utsändningsintyg.

### **Resurser för hantering av utländska arbetsgivare**

Att tillskapa större resurser (högre prioritering eller tillskott av medel) för hantering av utländska arbetsgivare kan ge god utdelning. På en årslön av 300 00 SEK ska arbetsgivaren betala ca 100 00 SEK i arbetsgivaravgifter. Beräkning och uppbördsförfarande är i regel administrativt enkelt. En stor del av obetalda avgifter från utländska arbetsgivare är obetalda inte på grund av fusk utan på grund av bristfällig information och kunskap. Kanske vore det också lämpligt att avstå från att påföra skattetillägg och förseningsavgift för nya utländska arbetsgivare som betalar först efter påstötning för att inte i onödan sänka acceptansen för avgiftsbetalning.

### **RSV bättre representation internationellt**

RSV är i huvudsak relevant representerat i internationella sammanhang. Men just i socialavgiftsfrågor har skatteförvaltningen inte den representation och insyn i internationella grupperingar som behövs för att bevaka skatteförvaltningens intressen. En förstärkning är önskvärd.