

Svarta löner är oskattbara
GRÖNKÖPINGS VECKOBLAD

9 Fel och fusk

9.1 Terminologi och olika undersökningsmetoder m.m.

Skattskyldiga kan undgå skatt dels genom att undgå att bli beskattade dels genom att undgå att betala påford skatt. Att undandra sig betalning av påford skatt behandlas inte här.

Skatteundandragande genom att undgå att bli beskattad är till sin natur fördolt. Därav följer att det är svårt att bestämma dess omfattning och utbredning. Här redovisas undersökningar som föreligger under senare år.

I det följande talar vi om skatteundandragande och skattefusk. Med skatteundandragande och skattefusk torde man i vanligt språkbruk avse felaktiga handlingar som man gör medvetet och i syfte att undgå skatt t.ex. genom att man inte alls redovisar en inkomst/inkomst-källa eller redovisar den med för lågt belopp. Skattskyldiga gör emellertid också fel av slarv eller ren okunighet. Det är därför kanske mera korrekt att tala om skattefel och den benämningen används också.

För att ringa in vad som är känt om skattefusket omfattning är det lämpligt att dela in fusk i ”realt” fusk dvs. fusk kopplat till att arbete utförs och finansiellt fusk kopplat till kapitalavkastning. Men därutöver förekommer *illegala aktiviteter* som kan innebära ett skatteundandragande t.ex. hembränning, smuggling, momsbedrägerier.

De metoder som använts för att belysa skattefusket avser främst det reala fusket dvs. svartarbetets omfattning. Men det har även gjorts några undersökningar om t.ex. individernas kapitalfusk och om illegala aktiviteter som t.ex. hembränningens omfattning. Metoderna ringar i allmänhet in de undandragna *inkomsterna*. Man kan teoretiskt beräkna skatteundandragan-

det på dessa inkomster. Hur mycket skatt samhället går miste om kan däremot inte anges eftersom den svarta verksamheten skulle fått en annan omfattning och skett till andra priser om den varit beskattad.

Metoderna att försöka mäta skattefusket omfattning kan delas in i direkta och indirekta metoder.

De *direkta metoderna* hämtar sin kunskap från slumpmässiga urval bland de skattskyldiga varefter resultaten uppräknas till nationell nivå. Exempel på direkta metoder är intervjuundersökningar baserade på slumpmässigt urval av befolkningen eller slumpmässiga revisioner.

De *indirekta metoderna* bygger på antagandet att den svarta verksamheten (fusket) lämnar spår t.ex. i samhällsekonomin. Exempel på indirekta metoder är jämförelsen mellan hushållens faktiska konsumtion jämfört med konsumtionsmönster i olika inkomstklasser och faktiskt deklarerad inkomst samt jämförelsen mellan nationalräkenskapsdata om hushållens inkomster med inkomstredovisningen i de skattskyldigas inkomstdeklarationer.

Nedan beskrivs i tur och ordning skattningar av:

- svartarbetets omfattning
- skattefusk kopplat till individernas finansiella tillgångar
- skattefusk med revisionsresultat som uppskattningsmetod
- skattefusk med vissa punktskattebelagda varor

Kapitlet avslutas med vad man vet om skattefusket utbredning och orsaker och RSV:s bedömning av skattefelets storlek.

9.2 Svartarbetets omfattning

9.2.1 Egenföretagarhushållen och deras inkomster

I en särskild studie i samband med utvärderingen av skattereformen har Mikael Apel¹ försökt att uppskatta *de oredovisade inkomsterna i egenföretagarhushållen* genom att jämföra deklarerade inkomster och livsmedelskonsumtion för olika socioekonomiska grupper. Apel använder i beräkningarna individdata för hushållen. Underlaget är Statistiska Centralbyråns undersökning om Hushållens utgifter (HUT) för år 1988. HUT innehåller uppgifter om utgifternas sammansättning och disponibla inkomster för olika typer av hushåll.

Studien baseras på en jämförelse av utgifter och disponibel inkomst mellan egenföretagarhushåll (ej lantbrukare) och löntagarhushåll. I modellen förutsätts att löntagarhushållen redovisar sina inkomster korrekt och att uppgivna utgifter för livsmedel rapporteras någorlunda korrekt för båda grupperna samt att de bakomliggande disponibla inkomsterna för hushållen kan jämföras för hushåll med likartade livsmedelsutgifter.

Metoden företer vissa likheter med kontantmetoden – en beräkningsteknik som använts i skattekontrollen för att bilda sig en uppfattning om den redovisade inkomsten (tillsammans med ändrad förmögenhet) ter sig rimlig.

I en statistisk analys (regressionsanalys) skattar Apel de oredovisade inkomsterna för egenföretagarhushållen till ca 30 procent av egenföretagarhushållens disponibla inkomster (avser sambohushåll; ensamstående ingår ej i Apels studie)². Man bör dock vara försiktig med att dra slutsatsen att det verkligen är fråga om svarta inkomster. För det första kan företagarehushållens officiellt redovisade inkomster underskatta den verkliga köpkraften genom förändringar av skattekrediter som kan uppnås genom avskrivningar m.m. För det andra kan antas att egenföretagarhushåll har ett ”bättre kontaktnät” och därför kan göra vissa inköp till lägre pris än löntagarhushållen.

Osannolikt låga inkomster har uppmärksamats i en rapport från Finansdepartementet.³ I rapporten görs en beräkning av fiskarnas inkomster, timlön och drivkrafter att fuska. I rapporten undersöktes inkomstförhållandena under år 1992. En uppskattning av timlönen för en fiskare visar att denna i genomsnitt uppgick till 46,50 kr i timmen brutto. År 1992 hade den genomsnittliga fiskaren 86 800 kr i årsinkomst⁴ vilket gav en månadsinkomst efter skatt på 5 500 kr. Det är i detta fall fråga om fiskarnas totala inkomster även från andra inkomstkällor. Fiskarnas inkomster varierar i landet. Av rapporten (s.88) framgår att fiskare på södra Ostkusten har en timlön på i medeltal endast 24 kronor men då är att märka att hela 25% av fiskarna på södra Ostkusten hade en nettointäkt från fisket (inkl.

A-kassa) motsvarande en timlön på maximalt 9 kr efter skatt. I rapporten (s.90) uppskattas att ca. 40% av yrkesfiskarna ligger på eller under en inkomstnivå – 3 750 kr/månad efter skatt, som man definierar som existensminimum. I rapporten dras slutsatsen att då vissa fiskare knappast har någon inkomst alls, kan man sluta sig till att dessa med stor sannolikhet har dolda inkomster dvs. fuskar för att överleva.

Här har redovisats fiskebranschen. Kvalificerade studier av andra branscher har inte påträffats. I Branschsaneringsutredningen (SOU 1997:111) konstaterades att kontantbranscher, där kunderna är enskilda konsumenter, som inte efterfrågar kvitton och där tjänsteinnehållet är stort, som t.ex. i fråga om frisörtjänster, finns stora möjligheter att undanhålla inkomster från beskattning. Om företaget dessutom befinner sig i en bransch med överetablering och hård konkurrens har den moraliska ribban lättare för att sänkas för att klara företaget och försörjningen. Enligt Branschsaneringsutredningen finns dessa problem väl dokumenterade i taxi-, frisör och restaurangbranscherna.

Av taxeringsstatistiken (tabell 9.1) framgår att egenföretagare redovisar låga inkomster. Av de som totalt redovisar inkomst av näringsverksamhet är det endast ca. 14 tusen eller 4% som p.g.a. inkomst av näringsverksamhet påförs statlig inkomstskatt för att de ligger över brytpunkten. Motsvarande för en manlig heltidsarbetande är 44 procent. En mycket stor del av de aktiva näringsidkarna har inkomstförhållanden (inkomst av näringsverksamhet plus tjänsteinkomst) som inte räcker till att täcka underskott och sedvanliga privata levnadskostnader.

Ca. 31% av alla som redovisar inkomst av aktiv näringsverksamhet redovisar underskott. En intressant iakttagelse är att med stigande tjänsteinkomst ökar andelen som genererar underskott nämligen från 10% i gruppen som saknar tjänsteinkomst till 54% i gruppen med de högst inkomster av tjänst dvs. över 150 kr. Bland de med högst inkomst är mycket stora underskott särskilt vanliga. Huruvida detta beror på skattefusk eller andra förhållanden har inte undersökts.

En förklaring till de låga inkomsterna kan vara skattefusk. Men det kan även finnas andra förklaringar t.ex. att mer etablerade och lönsamma företag inte drivs som egenföretag utan som aktiebolag och att nystartade egenföretag ofta inledningsvis går med underskott.

9.2.2 Hushållsnära tjänster

I anslutning till Tjänstebeskattningsutredningen gjorde RSV⁵ en bedömning av *svartarbetets omfattning för hushållsnära tjänster*. Skattningarna utgick från omfattande intervjuundersökningar av det kvittolösa svartarbetet som genomförts i Danmark och som således återspeglade danska förhållanden. De danska volymtalen applicerades på svensk arbetsvolym och med antaganden om svarta löner utifrån svenska förhållanden. RSV be-

1) Mikael Apel. *An Expenditure-Based Estimate of Tax Evasion in Sweden. Tax Reform Evaluation Report No. 1. November 1994.*

2) Om man antar att det i de flesta fall endast är den ena maken i hushållet som är egenföretagare och att fuskat ligger helt och hållet på egenföretagaren motsvarar uppskattningsvis den undanhållna inkomsten drygt hälften av egenföretagarens officiella inkomster.

3) Fisk och Fusk – Mål, medel och makt i fiskeripolitiken. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. DS 1997:81.

4) Hela 65% av fiskarna hade en bruttoinkomst under 105 Tkr.

5) Redovisning av privata tjänster. RSV Rapport 1996:5

9.1 Tabell.

Redovisad inkomst av aktiv näringsverksamhet (NRV) för fysiska personer taxeringsåret 1996.

Individuals, income from business (loss and profit) and additional income from employment; for both in different intervals of income, taxed in 1996.

Intervall inkomst av näringsverksamhet, Tkr	Redovisad inkomst av NRV Mkr	Antal som har inkomst av NRV i intervallet	varav med tjänsteinkomst intervall, Tkr			
			0 kr	-50	50-150	150-
Underskott						
- 300	- 2387	3 535	770	527	873	1 365
200 - 250	- 277	1 250	228	171	310	541
250 - 200	- 388	2 116	324	254	559	979
200 - 150	- 545	3 774	532	425	1 039	1 778
150 - 100	- 765	7 427	917	821	2 242	3 447
100 - 50	- 1 058	17 825	1 911	1 862	5 756	8 296
50 - 10	- 940	46 300	3 882	4 768	15 317	22 333
10 -	- 116	40 749	4 078	12 769	21 15	
Överskott						
- 10	218	66 596	8 086	9 386	21 704	27 240
10 - 50	2 275	80 915	24 393	17 886	21 925	16 711
50 - 100	4 313	59 075	27 241	16 723	10 602	4 509
100 - 150	4 346	35 619	18 947	11 148	4 110	1 414
150 - 200	2 973	17 288	9 430	5 813	1 456	589
200 - 250	1 878	8 538	5 007	2 702	515	314
250 - 300	823	3 034	1 787	859	230	158
300 -	1 292	3 047	1 672	741	323	311
Totalt	11 642	397 088	107 870	78 164	99 730	111 144
varav överskott	18 118	274 112	96 563	65 258	60 865	51 246
varav underskott	- 6 476	122 976	11 307	12 906	38 865	59 898
Andel av totalt antal			27 %	20 %	25 %	28 %
Andel överskott			69 %	90 %	83 %	61 %
Andel underskott			31 %	10 %	17 %	39 %

Källa: Riksskatteverket, Rapport 1998:3.

dömde att det kvittolösa svartarbetet med enkla hushållstjänster i de svenska hemmen omsätter ca 3 miljarder kronor i svarta löner. Reparationer och underhåll i hemmen svarar för minst 5 miljarder kronor i svart arbetsersättning och bilreparationer ytterligare minst 2 miljarder. Sammanlagt rör det sig om minst 10 miljarder kronor i svart ersättning för arbeten som utförs med koppling till hemmen. Dessa 10 miljarder är att se som en minimiskattning. Beräkningarna bygger på tidsuppgifter vid intervjuer varvid tidsuppgifterna blir osäkra. Erfarenhetsmässigt vet man att tidsuppskattningar i efterhand oftast underskattas. Detaljerade uppföljningsintervjuer antyder emellertid att underskattningen kan vara större. Det finns också osäkerhet kring den nivå som antagits på den svarta ersättningen. Det kan därför vara fråga om större belopp som omsätts i hushållsnära tjänster – kanske 15 miljarder kronor.

9.2.3 Svarta sektorn från nationalräkenskaperna

Metoden fångar upp oredovisade arbetsinkomster både av svarta aktiviteter där köpare och säljare gjort upp om arbeten "utan kvitto" och de fall man utan sådana överenskommelser drar undan skatt på arbete genom att fuska i deklARATIONEN och inte tar med alla inkomster man haft. Arbetsbyten täcks bara in till liten del.

Metoden fångar inte heller upp skatteundandragande i vit sektor – där inkomsterna är korrekt redovisade – men avdragen eller skattemässiga dispositioner är felaktiga.

Beräkning av den svarta sektorn baserat på nationalräkenskapsdata för hushållssektorn har gjorts vid tre tillfällen i Sverige.

Den första gjordes av Ingemar Hansson 1984⁶ i samband med övervägandena kring skatteförvaltningens framtida kontrollstrategi. En andra beräkning gjordes år 1993 av Åke Tengblad⁷ i anslutning till utvärderingen av effekterna av den stora skattereform som genomfördes i Sverige åren 1990-1991. 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 har Åke Tengblad⁸ gjort nya beräkningar utifrån nationalräkenskaperna. För det första konsta-

6) Ingemar Hansson. Sveriges svarta sektor. Beräkning av skatteundandragandet i Sverige. RSV Rapport 1984:5.

7) Åke Tengblad. Beräkning av svart ekonomi och skatteundandragandet i Sverige 1980-1991. Århundradets skattereform, del II.

8) Åke Tengblad. Beräkningar över den svarta ekonomin i Sverige. RRV Rapport 1998:28 Svart arbete 2: Omfattning, bilaga 1.

teras 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-inkomstmetoden 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 Mdr kronor eller 4,6% av BNP jämfört med 3,3% år 1985. En närmare analys av den svarta sektorns sammansättning gav mycket osäkra resultat och har skapat en tveksamhet huruvida den bild som metoden f.n. ger av svart ekonomi är riktig.

På grund av osäkerheten i underlaget – inte minst vad gäller hushållens finansiella sparande – har Tengblad beräknat den svarta sektorn med en annan metod som benämns BNP-metoden. Med BNP-metoden – som bygger på statistik som inte direkt beaktas i nationalräkenskaperna – summeras för alla inkomsttyper de värden som legalt redovisas och då erhålls BNP från inkomstsidan. Den svarta sektorn beräknas sedan som en restpost gentemot BNP. Med denna alternativa kalkyl – som baserar sig på antagandet att de svarta inkomsterna låg på 3,3% år 1985 – beräknas den svarta sektorn år 1995 uppgå till 52 Mdr kronor eller 3,2% av BNP dvs. ligga på samma nivå.

Det är således ganska motstridiga uppgifter som f.n. kan erhållas i nationalräkenskaperna om den svarta verksamheten. Tengblad gör bedömningen att nivån år 1997 ligger mellan 3 - 4,5 % av BNP.

Riksrevisionsverket uppskattade⁹ – med ledning av Tengblads ovan redovisade undersökningsresultat och genomförda intervjuundersökningar – att det svarta arbetet motsvarade 5% av det totalt arbetade antalet timmar och att värdet av detta arbete motsvarar 3% av BNP.

9.2 Tabell: Den dolda ekonomin beräknad med monetär metod (efterfrågan på kontanter) i några OECD-länder, 1994.

The shadow economy according to a monetary method (demand for cash) in some OECD countries in 1994.

Land	Andel av officiell BNP
Italien	25,8
Belgien	21,4
Sverige	18,3
Norge	17,9
Danmark	17,6
Irland	15,3
Kanada	14,3
Frankrike	14,3
Nederländerna	13,6
Tyskland	13,1
Australien	13,0
USA	9,4
Österrike	6,7
Schweiz	6,2

Källa: F. Schneider, "Empirical Results for the Size of the Shadow Economy of Western European Countries Over Time".

9.2.4 Monetära skattningar av den dolda ekonomin

En ansats som varit populär att räkna på men som också åtföljts av stark kritik är den monetära metoden. Det finns flera tekniker 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) skall beaktas är ett exempel.

En monetär kalkyl med jämförelser för olika länder avseende år 1994 har gjorts av Schneider¹⁰ "Empirical Results for the Size of the Shadow Economy of Western European Countries Over Time". Enligt Schneiders beräkningar skulle den dolda ekonomin i Sverige uppgå till 18 procent av BNP. Hans motsvarande kalkyl för Danmark och Norge ligger i samma storleksordning.

Schneiders beräkningar implicerar att den dolda ekonomin i de nordiska länderna skulle ha växt från praktiskt ingenting 1960 till dessa mycket höga tal. 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 såsom sysselsättningsintensitet ger inte något stöd åt de resultat som framkommer med monetära metoder. Skillnaderna mellan näraliggande länder som Schweiz och Italien, Belgien och Nederländerna är större än förväntat. Att Sverige skulle ha tre gånger så stor dold ekonomi som Österrike bedömer vi som föga sannolikt. Även nivån verkar "fel" för Sveriges del.

⁹Riksrevisionsverket. Svart arbete 2. Omfattning. RRV 1998:28, s.7

¹⁰Friedrich Schneider, Dep. of Economics, University of Linz, Austria. 1997.

9.3 Skattefusk kopplat till individernas finansiella tillgångar

Mätningarna som beskrivits ovan avser skattningar av inkomsterna av svartarbete. Finns det då några metoder som fångar upp skattefusk i anslutning till hushållens redovisning av sitt finansiella kapital? Fusket kan t.ex. bestå av oredovisad avkastning (räntor och utdelningar), oredovisade reavinster, överdrivna skuldräntor eller för lågt redovisad förmögenhet.

Tengblad¹¹ har utifrån nationalräkenskaperna gjort en kalkyl över hushållens oredovisade räntor och utdelningar. Beräkningarna visar att andelen räntor och utdelningar som inte kommer fram till beskattning har minskat mellan 1980 och 1991. I början av 1980-talet låg den andelen på ca 1 procent av BNP. 1991 hade den fallit till några tiondels procent av BNP vilket bl.a. torde sammanhånga med en bättre skattekontroll. Kontrolluppgifter har införts under perioden.

Men om den låga nivån blivit bestående åren efter 1991 har inte undersökts. Det kan inte uteslutas att den friare rörligheten för kapital redan lett till ett ökat mörkertal hänförbart till kapitalplaceringar utomlands. En indikation på att hushållen har ökat placeringarna utomlands är de problem man har med att förklara vad hushållens tillgångar består av. SCB beräknar i national- och finansräkenskaperna hushållens sparande på två sätt. Sparandet beräknas som skillnaden mellan vad hushållen har i disponibel inkomst och vad de gör av med på konsumtion. Samtidigt räknar man fram hur stora tillgångar hushållen ackumulerat i sparande över tiden i form av finansiella tillgångar i banksparande, obligationer, aktier, försäkringssparande m.m. Beloppen ska överensstämja. Under 1990-talet har man dock fått allt större problem att förklara vad tillgångarna består av – den s.k. restposten av oförklarade tillgångar har under 1990-talet ökat med nästan 200 miljarder kr. En trolig orsak är att sparandet i ökande grad kanaliserats utomlands vilket medfört att det blivit svårt att fånga upp det i den svenska finansräkenskapsstatistiken.

Det finns således en hel del som talar för att de svenska hushållen skulle kunna ha tillgångar i storleksordningen 200 miljarder kr placerade utomlands och att dessa inte uppges till de svenska skattemyndigheterna. Om man antar att ett kapital i denna storleksordning avkastar 5% i snitt om året och utan inskränkning skulle varit föremål för inkomst- och förmögenhetsbeskattning kan skattebortfallet i form av kapital- och förmögenhetsskatt överslagsmässigt beräknas till 6 Mdr kronor.

Individernas tillgångar har över tiden förskjutits från banksparande till innehav av aktier och andra värdepapper. Det har därför blivit allt viktigare att få grepp om de reavinster som görs vid försäljning av värdepapper. Fram till för ett par år sedan baserades beskattningen av reavinster på värdepapper på uppgifter som uppgavs av de skattskyldiga själva och kontrollmöjligheterna var begränsade. Inkomståren 1993-1995 gjorde

skatteförvaltningen utifrån infordrade uppgifter från banker m. fl. stickprovsundersökningar av hur det stod till med redovisningen från de skattskyldiga. Undersökningarna visade att mellan 10-20 procent av aktieförsäljningarna hade utlämnats eller tagits upp till för lågt värde. Det var dock svårt att uttala sig om i vilken utsträckning det rörde sig om uppenbart fusk och vad som berodde på okunskap om de i många fall krångliga reglerna. Fr.o.m. inkomståret 1996 lämnas kontrolluppgifter på försäljningar av samtliga aktier och värdepappersfonder. Det har således blivit betydligt svårare än tidigare att undandra skatt på reavinster som gjorts i Sverige.

Sammanfattningsvis bedöms fusket med kapitalinkomster till följd av det utsträckta kontrolluppgiftslämnandet ha reducerats till förhållandevis obetydliga belopp för de kapitalinkomster som emanerar från placeringar inom landet. Däremot har den friare rörligheten för kapital öppnat nya möjligheter till fusk genom placeringar av finansiellt kapital i länder som inte har motsvarande system.

9.4 Skattefusk med revisionsresultat som uppskattningsmetod

En del av svartarbetet har sin finansiella spegelbild i fusk i företagsbokföringen. Olika transaktioner i företagsbokföringen liksom utelämnande av inkomster kan t.ex. vara ett sätt att skapa utrymme för svarta ersättningar i form av svart lön eller förmåner till anställda eller företagsägaren. Det finns således en överlappning mellan vad som ovan redovisats som svartarbete och det fusk som kan iaktas i företagets bokföring. Men fusk i företagsbokföring kan också generera en avkastning för företaget/företagaren som inte motsvaras av arbete.

Det hade naturligtvis varit intressant om det utifrån resultatet av de skatterevisioner som skattemyndigheterna gör hade varit möjligt att uppskatta det totala omfånget på skatteundandragandet eller i vart fall de felaktigheter som går att revidera fram. Det är av flera skäl inte möjligt idag. Det främsta skälet är att skattemyndigheternas revisionsurval i normala fall inte sker slumpmässigt utan med syfte att få så stor effektivitet i revisionsarbetet som möjligt.

En uppräkningsmetod av revisionsresultatet kan således inte användas för att uppskatta skatteundandragandet. Däremot ger en sådan uppräkningsmetod en indikation på hur effektivt skattemyndigheternas urval är när det gäller att uppdaga framreviderbara felaktigheter.

År 1992 påbörjade emellertid skatteförvaltningen s.k. ÅSA-undersökningar (Årliga Statistiska Acceptansundersökningar). Syftet med dessa är bl.a. att få kunskap om beteendet hos den kategori skattskyldiga som är föremål för undersökningen. Hittills har fyra ÅSA-undersökningar genomförts. Utöver syftet att få kunskap om skatteundandragandet är syftet att med statis-

11) Åke Tengblad. Århundradets skattereform, del II. Beräkning av svart ekonomi och skatteundandragandet i Sverige 1980-1991.

tiska metoder försöka ta reda på vilken kategori skattskyldiga och vilka materiella regler som bör kontrolleras. Ett annat syfte är att få underlag för ändringar i informationsmaterial, deklarationsblanketter och det materiella regelverket.

Resultatet av undersökningarna till den del de berör skatteundandragandet återges nedan. Självfallet kan dock slumpmässiga revisioner eller andra former av kontroller (i den mån urvalet görs utifrån skatteförvaltningens register) bara i mycket begränsad omfattning fånga in s.k. nonfilers dvs. företag och personer som ställer sig helt vid sidan av skattesystemet och – definitionsmässigt – inte heller ge någon bild av det fusk som inte går att upptäcka.

RSV har utnyttjat resultaten från ÅSA-undersökningarna i sin beräkning av det totala skattefelet.

Genom de ÅSA-undersökningar som gjorts åren 1993-1995 har samtliga företagskategorier täckts in av slumpmässiga urval. ÅSA-undersökningarna omfattar dock inte de allra största företagen eftersom dessa ingår i en planmässig revisionsverksamhet och dessa företag revideras med vissa tidsintervall. Företagen som omfattas av planmässig revision är storleksmässigt dominerande och står för två tredjedelar av den lönesumma arbetsgivarna deklarerar. "ÅSA-arbetsgivarna" svarar följaktligen bara för en tredjedel av lönesumman. Följande slutsatser har dragits av ÅSA-undersökningarna. Det är viktigt att hålla i minnet att samtliga typer av uppdagade fel ingår således inte bara skattefusk utan även andra fel "utan uppsåt".

RSV gjorde 1992 en ÅSA-undersökning av två nyheter som introducerades i företagsbeskattningen i samband med skattereformen nämligen överutdelning resp. sparad utdelning samt obeskattade reserver. De nya reglerna bedömdes som invecklade. Det kunde därför antas att företagets redovisningar skulle innehålla relativt många felaktigheter i deklARATIONERNA. En kartläggning av felens storlek och frekvens i olika avseenden bedömdes därför välmotiverad, eftersom resultatet också skulle kunna läggas till grund för bättre information till de skattskyldiga. Undersökningarna visade att det främst var de stora företagen som gjorde fel till sin fördel både antals- och beloppmässigt i deklarationsredovisningen. Därav bör inte dras slutsatsen att de stora företagen *proportionellt sett* orsakar störst skatteförluster för det allmänna. Det finns anledning att anta att vissa former av fusk t.ex. genom att undanhålla inkomster från beskattning är betydligt vanligare bland de mindre företagen.

Vid 1993 års taxering genomförde skatteförvaltningen en s.k. ÅSA-granskning genom ett slumpmässigt urval på 2 975 fysiska personer som självständigt driver näringsverksamhet utan årsbokslut, blankett N1. Andelen ändrade deklARATIONER uppgick till 46 procent med ett genomsnittligt höjningsbelopp på 9 Tkr. Uppräknat till hela landet skulle för enbart denna deklARATIONSTYP skatteförvaltningen kunna granskat fram 208 Mkr med en tillämpad skattesats om 50 procent. Felaktigheterna inom momsen svarar uppräknat

till 118 Mkr. Man undersökte också intäktsredovisningen. Bland de inrapporterade fallen hade man ej förnumrerade fakturor i 64% av fallen och inkomster i klumpsummor i 16% av fallen.

Vid 1994 års taxering genomförde skatteförvaltningen en s.k. ÅSA-granskning genom ett slumpmässigt urval på 2 096 fysiska personer som redovisar inkomst av näringsverksamhet med årsbokslut. Hela 39 procent av deklARATIONERNA ändrades och medelhöjningen var 76 Tkr. Uppräknat till hela landet skulle för denna deklARATIONSTYP skatteförvaltningen kunnat granska fram ytterligare 2,8 miljarder kr med en tillämpad skattesats om 50 procent. Felaktigheterna inom momsen svarar uppräknat till 692 Mkr. Också vid denna undersökning studerades bokföringsstandarden. Man fann att bokföring saknades i 6% av fallen, brister i verifikationsmaterialet i 22%, brister i grundbokföringen i 18% och brister i huvudbokföringen i 9% av fallen.

Vid 1995 års taxering genomförde skatteförvaltningen en motsvarande undersökning men denna gång riktad mot aktiebolagen¹². Men endast bolag med en lönesumma understigande 5 Mkr var med. Man valde slumpmässigt ut 1 188 bolag och granskade bolagen och dess delägare. Granskningen föranledde för bolagens del ändring i 57 procent av fallen. Medelhöjningen på delägarnivå blev 45 Tkr och på bolagsnivå 52 Tkr om även minskning av underskotten medräknas. Uppräknat till hela landet skulle skatteförvaltningen kunna granska fram 2,3 miljarder kronor i skatt genom att höja beskattningen av bolagsdelägarna och 5,9 miljarder i tillkommande skatter på ifrågavarande bolag.

Undersökningarna i företagssektorn är gjorda olika år. De är också behäftade med osäkerhet. De visar emellertid om resultaten sammanläggs att skatteförvaltningen skulle kunna granska fram skatter i storleksordningen 12 miljarder kronor. Men då ingår som ovan nämnts i bolagssektorn endast bolag med en lönesumma under 5 Mkr.

Hur mycket granskningen av bolag med en lönesumma överstigande 5 Mkr skulle inbringa har inte undersökts på liknande sätt. Det är dock naturligen så att de beloppsmässigt största beloppen genom revision finns att hämta hos större företag. I sammanhanget kan nämnas att de allra största företagen/koncernerna – i regel omfattande minst 800 anställda och som granskats för minst ett beskattningsår under perioden 1988-1994 – har lett till att skattemyndigheterna beslutat om extra skatter för dessa företag uppgående till 20 miljarder¹³. En betydande del av detta belopp är dock föremål för tvist i skattedomstolarna. Å andra sidan tillkommer som sagt hela gruppen aktiebolag i storleksordningen 25-800 anställda, andra företagsformer samt det skattefusk som också förekommer i konkurser etc.

12) Utesluta från undersökningen var dessutom vilande bolag, bolag i konkurs eller likvidation samt schablonbeskattade bostadsaktiebolag.

13) Slutrapport 96-02-08 Samordnad planmässig revision 1988-1994, dnr 705-96/515

9.5 Skattefusk i anslutning till punktskattebelagda varor

9.5.1 Stora incitament till fusk och öppna gränser

När det gäller varuhandel i allmänhet är förtjänsten med att utelämnas köp och försäljning¹⁴ av en vara den skatt som belöper på marginalen dvs. skillnaden mellan inköps- och försäljningskostnad. I regel är marginalerna i varuhandeln, i vart fall när det gäller stora partier av likartade varor, tämligen små och skatten en mindre del av denna. När det gäller varor som träffas av punktskatter är det annorlunda. Punktskatten på varan är ofta mångdubbelt större än den affärsmässiga vinsten och i flera fall är skatten högre än varuvärdet. Detta gör att incitamenten till skatteundandragande blir mycket stora.

Ett ytterligare incitament till skatteundandragande är skillnaden i beskattning mellan olika EU-länder. I Sverige är punktskatterna förhållandevis höga vilket påtagligt ökar lönsamheten av ett skatteundandragande i Sverige.

Fram till för ett par år sedan 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. Punktskattepliktiga varor skall enligt det s.k. cirkulationsdirekti-

vet¹⁵ kunna föras fritt mellan medlemsländerna utan gränskontroller och skattekonsekvenser fram till den slutliga konsumenten. Möjligheterna till kontroll av införsel av varor från andra medlemsländer har därmed försämrats vilket lett till införsel utan föreskrivna dokument etc. som ska garantera att rätt skatt betalas i mottagarlandet.

9.5.2 Svartsprit

I en rapport¹⁶ om svenskarnas konsumtion av alkohol från legala och illegala källor vid mitten av 1990-talet uppskattas illegala källor svara för 13 procent av totala alkoholkonsumtionen. Hälften av svartspriten består av hembränt och hälften av smuggelsprit. Smuggelspriten består i sin tur av dels en storskalig smuggling som är avsedd för försäljning och dels en småskalig ”privatimport” där resenärer överskrider de tullfria importkvoterna vid inresa utan att betala tullavgift.

Den illegala alkoholen består i första hand av starksprit. Av starkspriten är hela 35 procent illegal varav 19 procent är hemtillverkad sprit, drygt 10 procent är i Sverige såld smuggelsprit och ytterligare 5 procent har resenärerna medfört utöver den tillåtna ransonen. Den skatt som skulle ha utgått om konsumtionen skett med beskattad sprit uppgår till storleksordningen 2 å 3 miljarder kr varav i storleksordningen 800 milj kr avseende smuggelsprit på kommersiell basis. Den totala uppbörden av alkoholskatt på spritdrycker m.m. var 4 907 Mkr år 1996 och den illegala alkoholen svarar därför enligt Kühlhorns beräkningar för mellan 40 - 60% av denna varav kommersiell smuggling svarar för ca. 16 procentenheter. Detta är mycket höga tal. Det är dock en teoretisk beräkning efter den faktiska konsumtionen och skulle den spriten i stället beskattas skulle konsumtionen minska.

9.3 Tabell.

Skattning av svenska folkets alkoholkonsumtion i olika former (sammanlagt 7,79 l/inv. alkohol 100%) uppdelat på legala och illegala delmängder, 1996/97.

An estimate of total alcohol consumption (totalling 7,79 lit. 100% alcohol per inhabitant) and the distribution on different legal and illegal sources.

Källor	Andel (%) av total alkoholkonsumtion
Legala källor:	
Statistikförd alkohol	75,0 %
Privat legalt införd alkohol i samband med utlandsresor	9,3 %
Legal hemtillverkning av vin och öl	2,6 %
Summa legalt	86,9 %
Illegala källor:	
Hembränt	6,5 %
Smuggelsprit, inköpt i Sverige	3,6 %
Smuggel av sprit och öl vid inresa till Sverige	2,7 %
Teknisk sprit	0,3 %
Summa illegalt	13,1 %
Totalt	100,0 %

Källa: E. Kühlhorn (1997), tab 18.

9.4 Tabell.

Skattning av svenska folkets konsumtion av enbart starksprit uppdelat på legala och illegala delmängder.

An estimate of alcohol consumption, hard liquor only, and the distribution on different legal and illegal sources.

Källor	Andel (%) av total alkoholkonsumtion
Legala källor:	
Statistikförd försäljning	53,7 %
Privat legalt införd	10,9 %
Summa legalt	
Illegala källor:	
Hembränt	19,0
Smuggelsprit, inköpt i Sverige	10,4 %
Smuggelsprit (privat)	5,1 %
Teknisk sprit	0,8 %
Summa illegalt	35,3 %
Totalt	100,0 %

Källa: E. Kühlhorn (1997), del av tab 17.

¹⁴ Att utelämnas enbart försäljning men ha med inköpet i räkenskaper ökar risken för upptäckt av förfarandet.

¹⁵ Berör EU-harmoniserade skatterna på alkohol, alkoholhaltiga drycker, tobak och mineraloljor

¹⁶ E. Kühlhorn m.fl. Svenskarnas konsumtion av alkohol från legala och illegala källor vid mitten av 1990-talet. (Prel. rapport till OAS-seminarium nov 1997).

Skattningarna i rapporten (Kühlhorn m.fl.) ligger betydligt högre än i tidigare sedvanliga undersökningar av alkoholkonsumtionen. Detta gäller både totalkonsumtionen och den illegala andelen. Men allt tyder på att den också ligger närmare sanningen. Metodiken som använts har varit mycket grundlig. Totalt har över 10.000 personer intervjuats fördelat över alla årets dagar. De intervjuade har tillfrågats om sin konsumtion dagen innan intervjun och har då haft konsumtionen färskt i minnet. Dessutom har särskilda ansträngningar gjorts att fånga upp alkoholproblematikerna. Dessa dricker mycket sprit i allmänhet och svartsprit i synnerhet. Normalt tenderar alkoholberoende grupper vara överrepresenterade i bortfallet i intervjuundersökningar. Den nu mera omsorgsfullt genomförda undersökningen har lett till betydligt högre värden vad gäller konsumtion och framför allt den illegala spriten än vad som framkommit i alkoholvaneundersökningar bland allmänheten med vanlig surveymetodik. Resultaten i undersökningen tyder på att befattningen med illegal sprit är mer polariserad och koncentrerad till storkonsumenterna än vad tidigare studier visar. Denna polarisering blir sedan ännu tydligare när alkoholproblematiker inkluderas.

Enligt skattningarna utgör konsumtion av teknisk sprit hela 0,8% av svenska folkets totala spritkonsumtion. Detta är i sig en mycket hög siffra som antyder att kontrollsystemen hos berörda företag och av myndigheterna inte är tillräcklig.

Restaurangerna har ibland ansetts vara en avgörande distributionskanal för svartsprit. En arbetsgrupp som på uppdrag av Socialdepartementet undersökt ungdomarnas konsumtion av svartsprit (Ds 1997:8) gör dock bedömningen att restaurangernas roll är överdriven. Det finns en stor risk förknippad med att hantera svartsprit på restaurang. Vid upptäckt väntar, vid sidan av straff för brott mot bl.a. alkohollagen, även ett indraget utskänkningstillstånd, vilket för de flesta innebär att verksamheten tvingas upphöra. Slutsatsen stöds också av det faktum att man i samband med projektet Operation Krogsanering i Stockholm, endast i något undantagsfall hittat illegal sprit på restaurangerna.

Att det är lätt för ungdomar att komma över starksprit visar en attitydundersökning som samma arbetsgrupp låtit genomföra. Hela 72 procent av ungdomar mellan 15-24 år har möjlighet att säkert (53 procent) eller kanske (ytterligare 19 procent) skaffa hembränt. Motsvarande uppgift för åldersgruppen 45-54 år är totalt 40 varav 29 procent säkert och 11 procent kanske.

I undersökningen fick de intervjuade ta ställning till påståendet "man borde ändra lagen så att det blev straffbart att köpa hemtillverkad sprit". Nära två tredjedelar, 62 procent, instämmer i påståendet. Skillnaderna är stora mellan olika grupper. Kvinnor instämmer i högre grad än män, 68 respektive 57 procent. Av de som inte dricker alkohol är det 81 procent som anser att det borde vara straffbart, medan det bland högkonsumenterna endast är 38 procent som instämmer i påståendet.

9.5.3 Gemenskapsintern handel och smuggelcigaretter¹⁷

Under 1997 höjdes skatten på cigaretter i två omgångar och detaljhandelspriset för ett paket cigaretter hamnade på 45 kr. Med undantag för Norge, där ett paket cigaretter kostar närmare 55 kr, hade Sverige det högsta priset i Europa. I Polen kostar samma paket kring 5 kr. Med sådana spännvidder i pris mellan närliggande länder blir de illegala alternativen attraktiva både för säljare och köpare. Vill man hålla nere konsumtionen genom att sätta priset högt måste man också hålla efter illegala alternativ. I augusti 1998 sänktes skatten på röktaobak i Sverige och priset för ett paket cigaretter ligger nu kring 35 kr. Det är den organiserade smuglingen som står för den stora andelen insmugglade cigaretter. En stor långträdare med smuggelcigaretter kan vid grossistförsäljning i Sverige ge en vinst på 5-10 milj. kr. Vinsten är hög, böterna i sammanhanget närmast försumbara och risken för fängelsestraff liten. När sanktionerna inte bedöms som särskilt allvarliga kan man acceptera en mycket hög upptäcktsrisk utan att lönsamheten i smuggelverksamheten riskerar att gå förlorad.

Cigarettsmuggling innebär att man transporterar cigaretter över gränsen till konsumenterna i Sverige utan att betala skatt (i motsats till spriten finns knappast något hemtillverkningsalternativ). Vid traditionell smuggling gäller det att dölja varan medan man osynligt för tulltjänstemännens ögon för den över gränsen. Cigaretter är skrymmande och stora mängder är svåra att ta in dolt. I förhållande till hur skrymmande cigaretterna är blir vinsten av sådan smuggling mycket liten. Under de allra senaste åren har man dock uppmärksammat att smuggling sker i samband med vad som på ytan ser ut som en vanlig transport. Gränskontrollerna har slopats mellan EU-länderna och vid transporter mellan länderna tas skatten ut först då varorna i slutledet görs tillgängliga för konsumtion. Varje transport skall åtföljas av ett ledsagardokument som skall ange partiets storlek och vilken väg transporten skall gå från avsändare till mottagare. Genom att på olika sätt fuska med detta dokument kan transportererna ske synligt utan att väcka uppmärksamhet. 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 fast den i praktiken stannat i Sverige. Transporten kan också "försvinna" på vägen mellan olika upplagsplatser på väg till slutdestinationen. Man vet att de typer av fusk som nämnts ovan förekommer, eftersom det finns upptäckta fall. Däremot är den faktiska omfattningen okänd.

Cigarettförsäljning där säljare och köpare knyter kontakt via Internet har dykt upp under senare tid. Sådan försäljning är inte befriad från svensk punktskatt och moms, vilket är det intryck man kanske fått av massmedia. Cigaretter som säljs i Sverige skall 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.

17) Informationen om cigarettsmuggling har hämtats ur en rapport som Leif GW Persson, Jan Andersson tagit fram på uppdrag av Grossistförbundet/Svensk Handel ("Cigarettsmuggling". April 1997).

Ett sätt att grovt beräkna den totala volymen av smugglade cigaretter i världen är att jämföra statistiken över antalet exporterade och antalet importerade cigaretter. Om ingen smuggling förekom bör detta antal (efter korrigering för taxfreehandel, diplomathandel m.m.) överensstämma. En eventuell differens kan tolkas som omfattningen av smugglade cigaretter. Sådana beräkningar har gjorts¹⁸. 280 miljarder cigaretter ”saknas” vilket skulle motsvara smuggetrafiken i världen. Med en global skattesats på 1 dollar per paket kan de förlorade skatteintäkterna för länderna sammantaget beräknas till drygt 14 miljarder dollar per år (drygt hundra miljarder SEK). Med en rak proportionering i förhållande till den svenska befolkningens andel av världens befolkning skulle den svenska totalvolymen smuggetcigaretter ligga på knappt 400 miljoner. Persson/Andersson menar i sin rapport att en skattning gjord på dessa premisser blir för hög för Sveriges del. Sverige har en lägre konsumtion av cigaretter än det globala genomsnittet och vår cigarettsmuggling har mycket blygsamma proportioner jämfört med den organiserade smugglingsverksamhet som förekommer i stora och befolkningsrika delar av Asien, Afrika, Central och Sydamerika och mellan Kanada och USA. Korrigerat för dessa förhållanden landar de på en årlig svensk volym av mellan ett hundra och två hundra miljoner smuggetcigaretter.

En annan metod som Persson/Andersson redovisar är att söka skatta smuglingen av cigaretter till Sverige utifrån Tullens beslag och en kalkyl för risken för upptäckt och på detta sätt komma fram till den underliggande faktiska smugglingsvolymen. Smuglingen kan grovt indelas i tre kategorier nämligen:

- husbehovssmuggling
- smuggling som yrkesrelaterad bisyssla (t.ex. långtradarchaufförer som arbetar med transporter över gräns, sjömän samt anställda vid flygbolag eller transportterminaler)
- professionell eller organiserad smuggling

Kalkylen baserad på Tullens beslag och en riskbedömning landar kring 100 miljoner smuggetcigaretter. Men författarna bedömer att detta är en underskattning. Bl.a. har man i kalkylen bortsett från den speciella problematiken med de s.k. skattelagren och rent allmänt menar man att beräkningarna är försiktigt hållna. Med en ”bildad gissning” hamnar författarna därför kring 150 miljoner cigaretter varav husbehovssmuglingen svarar för 50 miljoner och den mer kvalificerade för 100 miljoner.

Författarna gör slutligen även en skattning utifrån en beräkning av cigarettkonsumtionen baserat på en intervjuundersökning (korrigerat för bortfallseffekter) som jämförs med försäljningsciffror för den lagliga handeln. Denna kalkyl hamnar i samma storleksordning som de båda skattningar som beskrivits ovan.

Den uppskattade volymen smugglingscigaretter skulle vid beskattning ha inbringat ett skattebelopp på ca 250 milj. kt. vilket motsvarar ca 3 procent av totala tobaksskatten.

Under 1997 och under första halvåret 1998 var postorderförsäljning via Internet av cigaretter som undgick beskattning starkt ökande. Genom den nya lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 1998 har tullen fått befogenhet att kontrollera postförsändelser även om de kommer från andra EU-länder. Kontrollen har inte obetydlig omfattning och hög träffsäkerhet, över 99%. Det är därför möjligt värdet av den undandragna skatten numera åter kommer ner på den nivå som angetts i föregående stycke. Skatten på cigaretter har också sänkts för att minska den kommersiella smuglingen. Det finns dock farhågor om att detta inte räcker för att nu etablerade transportvägar ska läggas ner.

9.5.4 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 helt försumbar.

Den illegala handeln med bränslen har varit koncentrerad till storstadsregionerna. Från och med mitten av år 1996 finns tecken på att de företag och de personer som varit aktiva delvis flyttat ut med verksamheten till mindre orter utanför storstäderna. Detta troligen för att väcka mindre uppmärksamhet.

Några av de metoder som använts för att undgå skatt på bränslen är följande.

Illegal införsel av olja från bl.a. Finland har under en lång tid förekommit med ett fåtal svenska företag som aktörer. Efterhand som kontrollen för införseln av bränslen skärpts vid gränsövergångarna har dessa företag försvunnit från marknaden och själva tillvägagångssätten att föra in olja förändrats. Privatpersoner som i dag transporterar olja i fat eller stora plastbehållare på släpvagnar tar tillfället i akt att föra in oljan när tullstationerna är stängda eller isen lagt sig på älven.

Liksom vid cigarettsmuggling förekommer att transporter som enligt papperen är destinerade till land utanför EU eller till ett lågskatteland inom EU 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. I en del fall deklarerar verkligen bränslet (bunkerolja) men samtidigt görs avdrag för den försålda oljan vilket är tillåtet mot försäkransintyg 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.

¹⁸Joosens, L & Raw, M. (1996): *Smuggling and cross border shopping of tobacco in Europe.*

Fusk har förekommit i pilotprojekt med olika blandningar av rapsolja, etylalkohol m.m. Rapsoljedelen i oljeblandningen har varit punktskatteskattebefriad. I verkligheten har inblandningen varit betydligt mindre än den uppgivna.

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 och av dessa två punktskattebelagda varor är det speciellt sprithantering som vållar de största kontrollproblemen.

Det totala fusket när det gäller handel med olja och bensin bedöms i relation till skatteuppbörden vara lägre än för tobak (3%) och uppskattas inte överstiga 1 % av skatteuppbörden eller som högst 200-300 milj. kr.

9.6 Något om skattefusks utbredning och orsaker

Skattefusks omfattning är inte bara en volymfråga. En viktig aspekt är också utbredningen – hur många – som fuskar och skattefusks orsaker.

Undersökningar i andra nordiska länder visar att svartarbetet har karaktär av utfyllnad för den som också arbetar vitt och så att säga har en fot inne på arbetsmarknaden.

Laurin¹⁹ har i sin undersökning (genomförd kring årsskiftet 1981/1982) frågat om intervjupersonen arbetet svart under de senaste 12 månaderna. 12 procent av den vuxna befolkningen (17-75 år) har svarat bekräftande. Vad som avses med svartarbete har varit upp till den enskilda personens egen tolkning. Av Laurins undersökning framgår också att 16 procent under den senaste tvåårsperioden inte uppgivit *alla inkomster* till skattemyndigheterna. De personer som är särskilt aktiva som skattefuskar är yngre män, studerande, egenföretagare och facklärd arbetare i varuproduktion och byggbranschen. De arbetslösa förefaller inte skattefuska i högre utsträckning än genomsnittet.

Av intervjuundersökningarna som gjorts av Laurin och Wahlund²⁰ framgår också att ju mindre man uppfattar risken att bli upptäckt desto större är sannolikheten att man själv fuskar. En annan iakttagelse är att ju mindre negativ man är mot skattefusk desto större är sannolikheten att man själv fuskar.

Danska, norska, finska och holländska undersökningar pekar inte på att arbetslösa svartarbetar i högre grad än andra grupper, tvärtom. Det finns t.o.m. tecken på att de arbetslösa skulle svartarbeta mindre. Inte heller OECD har funnit ett samband mellan svartarbete och arbetslöshet²¹. OECD drar slutsatsen att det för de flesta länder tycks finnas mycket litet som tyder på att svartarbete är ett särskilt viktigt supplement till de arbetslösas inkomst.

I Sverige, Danmark och Holland har försök gjorts att mäta sambanden mellan skatterna och svartarbetet. Det har inte i något av länderna kunnat påvisas att folk

med högre marginalskatter skulle ha större sannolikhet att utföra svartarbete.

I samma länder har undersökts sambandet mellan svartarbete och hur folk uppfattar risken för upptäckt. Resultatet är likartat för alla tre länderna. Om sanktionsrisken inte uppfattas som hög är sannolikheten för att utföra svartarbete högre.

Flera av ovan redovisade iakttagelser bekräftas av en intervjuundersökning som Statistiska Centralbyrån gjort på Riksrevisionsverkets²² uppdrag vid årsskiftet 1997/98. I rapporten konstateras att åtminstone 11-14 procent av det svenska folket utfört svart arbete under år 1997, att männen i dubbelt så stor utsträckning som kvinnor utfört svart arbete och att företagare och studenter är vanligast förekommande bland aktörerna på den svarta arbetsmarknaden. Mycket tyder på att arbetslösa är underrepresenterade på den svarta arbetsmarknaden. De som arbetar svart upplever i väsentligt mindre utsträckning risken för upptäckt som stor. Acceptansen när det gäller svart arbete är relativt stor. Närmare hälften av befolkningen kan tänka sig att arbeta svart. Byten, väntjänster och enstaka arbeten uppfattas sällan som moraliskt fel medan tveksamheten är större när det gäller svart arbete som utförs i organiserad form, sker kontinuerligt och/eller i omfattande utsträckning.

I norska intervjuundersökningar har kartlagts inte bara frekvensen som arbetar svart utan även hur många som köper svartarbete. Den senaste undersökningen från 1994 visade att medan 15 procent utförde svartarbete köpte 27 procent svartarbeten. Av dessa agerade 8 procent både som säljare och köpare. Allt som allt agerade således 34 procent, eller drygt en tredjedel av normmännen, på den svarta marknaden under ett år. Sannolikheten för att en person köper svartarbete ökar med utbildningsnivån och inkomstnivån. På köparsidan förefaller det således finnas ett samband mellan inkomstnivå och svartköp – medan när det gäller att utföra svartarbete inte har gått att påvisa en högre sannolikhet vid högre marginalskatter. Det finns inget som talar för att förhållanden i Sverige skulle avvika på något radikalt sätt från de norska.

Oftast sätts fokus i diskussion kring svartarbete på den som utför svartarbetet. För att utröna allmänhetens inställning till köparens moraliska roll ställdes i en av RSV:s intervjuundersökningar frågan om en privatpersons köp av svart arbete borde betraktas som brottsligt.

Även om den som synar lagparagraferna i detalj kan ha invändningar mot huruvida frågan är korrekt formulerad visar svaret på frågan att hela 40 procent är positiva till en sådan tanke. Inställningen är densamma i storstad som landsbygd och mellan anställda och egenföretagare. Om en sådan ändring i lagstiftningen skulle rycka undan en del av efterfrågan från egenföretagargruppen kan det kanske förvåna att egenföretagarna är så pass positiva till att göra svartköp brottsliga. Å andra sidan kan det vara så att egenföretagarna ser att det skulle stärka underlaget för vit efterfrågan och att de hellre egentligen vill arbeta vitt.

19) Jfr Laurin, U. På heder och samvete. Skattefusks orsaker och utbredning. Nordstedts 1986.

20) Wahlund, R., Skatter och ekonomiska beteenden. Stockholm, 1991.

21) OECD Employment Outlook, September 1986

22) Svart arbete 3. Struktur. RRV 1998:29, s.14ff.

9.5 Tabell.

Allmänhetens uppfattning om privatpersoners köp av svartarbete borde vara straffbart. RSV:s serviceundersökning 1995. Procentuell fördelning.

The public opinion on the issue: Should the buying of black work be a criminal act? Answers in percentages.
National Tax Board Report 1996:2.

Svar	Totalt	Ort			Arbetar inom			
		Storstad	Tätort >3000	Land/tätort >3000	Off. sektor	Privat	Egenföret jordbruk	Annat
Ja, absolut	21	22	21	20	19	22	23	20
Ja, kanske	19	19	19	18	19	20	17	18
Nej, knappast	30	31	30	30	34	30	29	28
Nej, absolut inte	17	18	16	19	16	17	20	17
Vet ej/ej svar	12	11	14	14	11	11	12	16

Källa: Riksskatteverket, Rapport 1996:2.

9.7 RSV:s bedömning av skattefelets storlek

RSV gjorde på regeringens uppdrag år 1998 en uppskattning av skattefelets storlek²³.

Verket framhöll att underlaget för en sådan bedömning är osäkert och inte dagsaktuellt. Det bör dock inte hindra att en bedömning görs. En bedömning från RSV:s sida kan föra med sig en fruktbar dialog och stimulera till en fortsatt metoddiskussion och fortsatt analys av skattefelets storlek, utbredning och orsaker. En sådan analys kan i sin tur lägga en grund för en strategi för att minska skattefelet.

RSV uppskattar att det totala skattefelet år 1997 ligger i storleksordningen 80-90 Mdr kronor vilket motsvarar inemot 5 procent av BNP eller 9 procent av den samlade skatteuppbörden.

Det betyder definitivt inte att dessa inkomster kan framtingas genom en utökad granskning. Blev undanhållna inkomster beskattade skulle tjänsterna i stor utsträckning inte produceras. Det är också RSV:s uppfattning att om skattemyndigheterna fick resurser att hitta alla fel i form av felaktiga kostnader och redovisning skulle alla medvetna skatteundandraganden (fusk) bli försumbart men detta skulle inte vara en kostnads effektiv användning av samhällets resurser. Slutsatsen av detta är i sin tur att ett visst mått av skattefel inkl.

skattefusk måste accepteras i en demokrati med ett skattesystem som bygger på uppgifter som medborgarna själva lämnar. Hur stort skattefel och hur mycket skattefusk som kan tolereras är till slut en rent politisk fråga med många fler aspekter än de rent ekonomiska.

Nedan redovisas i förkortad form underlaget för RSV:s bedömning.

RSV kombinerar i sin beräkning av skattefelets storlek de nationalekonomiska beräkningarna med egna kontrollresultat från främst slumpmässiga kontroller. RSV konstaterar med utgångspunkt i ovanstående figur att de skattefel man finner vid olika undersökningsmetoder inte är exakt desamma.

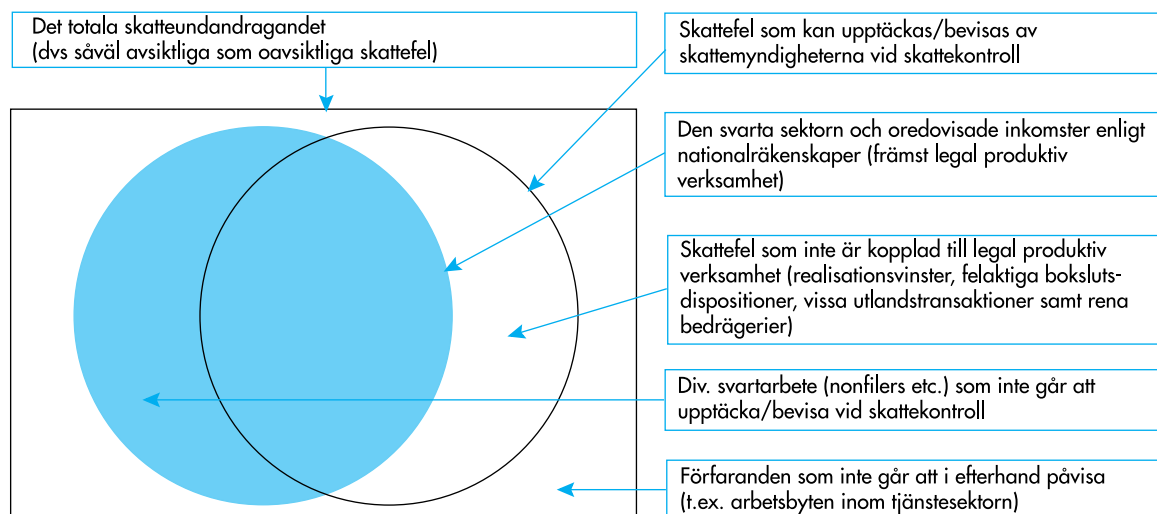
Skatt på oredovisade inkomster inom och utom landet – **avsnitt A** – uppskattas till ca. 60 Mdr kronor och grundar sig på uppskattningar från nationalräkenskaperna av den svarta sektorn. Verkets uppskattning, 5% av BNP, ligger något i överkanten vid dessa beräkningar.

De felaktigheter som kan upptäckas vid revision eller annan djupare kontroll – **avsnitt B** – beräknas till ca. 40 Mdr kronor. Uppskattningen bygger i den delen i allt väsentligt på tidigare genomförda noggrann kontroll av ett helt slumpmässigt urval där resultaten uppräknats till nationell nivå. När det gäller de allra största koncernerna (B 7) har dessa totalgranskats inom ramen för samordnad planmässig revision och är alltså en genomsnittsvärde på en granskningsperiod om 10 år.

9.6. Figur.

Principskiss över skatteundandragandets förhållande till nationalekonomiska beräkningar av svart sektor/oredovisade inkomster och skattefel som kan upptäckas/bevisas vid skattekontroll²⁴. (Anm. Storleken på cirkelytorna är godtyckligt valda)

Figure founded on principal: The total volume of income untaxed (both intentionally and unintentionally tax faults). Circles show tax faults that is possible to detect and prove by the tax authorities through tax control on the one hand and, on the other hand, what is measured as the black economy according to the national accounts (primarily legal productive activities). The figure show what type of transactions that are measured by each method. (Note. Size of circles are at random).



23) Skattefel och skattefusk. En utvärdering av kontrollverksamheten 1992-1997. RSV Rapport 1998:3, s. 47 ff.

24) Malmer, H och Persson, A. Århundradets skattereform. Skattereformens effekter på skattesystemets driftkostnader, skatteplanering och skattefusk. Stockholm. Nordstedts 1994.

9.7 Tabell.

Schematisk kalkyl av skattefelets storlek. Belopp i Mdr kronor.

Schematic calculation of the total amount of tax faults. Amounts in SEK billions. 8 SEK=1 US \$.

A Oredovisade inkomster m.m.: Inkomstskatt, moms och arbetsgivaravgifter	Belopp i Mdr kr	Andel av total
1a Svart arbete: Beräknad skatt på 5 procent av BNP (1.800 Mdr kr)	60,4	
1b Skatt på fysiska personers utländska kapitalinvesteringar	?	
1c Skatt på juridiska personers utländska kapitalinvesteringar	?	
	60,4	72%
B Revisionsresultat – företrädesvis felaktiga kostnader och andra former av felaktig redovisning		
2 Löntagare	2,0	
3 Enskilda näringsidkare, N1	0,3	
4 Enskilda näringsidkare, N2	3,5	
5 Bolag med lönesumma understigande 5 Mkr	8,2	
6 Bolag med lönesumma överstigande 5 Mkr exkl. de största koncernerna	6,8	
7 De största koncernerna reviderade inom samordnad planmässig revision	20,0	
	40,8	49%
C Korrigeringar av skattefelet (avgår)		
8 Svart arbete enligt nationalräkenskaperna och som är möjligt att upptäcka i revisionsverksamheten (1/3 av delsumma B)	- 13,6	
9 Periodiseringsfel avseende kundfordringar, varulager och maskiner etc och ingående i B (1/6 av B)	- 6,8	
	- 20,4	-24%
D Punktskatter		
10 Sprit	2,5	
11 Tobak	0,3	
12 Olja och bensin	0,2	
13 Övriga punktskatter	?	
	3,0	4%
E Andra skatter än de kalkylen omfattar	?	
F Andra skattskyldiga än de som ingår i B	?	
G Rena bedrägerier mot skatteförvaltningen t.ex. avseende återbetalning av mervärdesskatt	?	?
Totalt skattefel i Mdr kronor	83,8	100%
Skattefelets andel av BNP beräknad till 1.800 Mdr	4,7%	
Skattefelets andel av den offentliga sektorns skatteinkomster efter 950 Mdr	8,8%	

Källa: Riksskatteverket, Rapport 1998:3.

Avsnitt C: En del av skattefelet som kan kontrolleras fram (avsnitt B) läcker ut som oredovisade inkomster eller andra oredovisade förmåner till fysiska personer och konsumeras där och kommer därmed att ingå i underlaget för de nationalekonomiska beräkningarna av den svarta sektorn.

Skatteförvaltningen finner vid sina revisioner att belopp kommit fysiska personer direkt till del (privata levnadskostnader och oredovisade inkomster). Dessa belopp är bara en mindre del av vad skatteförvaltningen finner vid sina revisioner. Bland de allra största bolagen uppgår andelen till ca 1%. Denna andel ökar vid minskande företagsstorlek. Möjligheter har inte funnits att analysera hur stor del av revisionsresultaten som är undanhållna inkomster och privata levnadskostnader. RSV reducerar revisionsresultaten med en tredjedel. Innebörden härav är att skatteförvaltningen bara kan upptäcka 20-25% av skatt som belöper på svart sektor genom en bred men djupare kontroll²⁵ men att skatteförvaltningen skulle kunna upptäcka ca. hälften av det totala skattefelet²⁶.

RSV uppskattar att periodiseringar avseende kundfordringar, varulager och maskiner och inventarier, dvs. sådana poster som i företagens deklARATIONER blir avgå-

ende poster efterföljande år kan uppskattas - en kvalificerad gissning - till ca 1/6 av revisionsresultaten under en längre tidsperiod.

Avsnitt D: När det gäller punktskatterna sprit och bygger kalkylen på tidigare i detta kapitel redovisade externa beräkningar. Skattefelet när det gäller olja och bensin är en ren skälighetsbedömning närmast för att markera att felet när det gäller denna EU-harmoniserade skatt är litet. Omfattningen av fusket inom övriga punktskatteområden kan vara allvarligt i sig men omfattningen är inte belagt. Felet bedöms i detta sammanhang som litet.

Avsnitt E, F och G markerar att kalkylen täcker inte alla skatter, alla skattskyldiga eller rena bedrägerier mot skatteförvaltningen t.ex. avseende moms.

Det bör avslutningsvis framhållas att RSV:s beräkningar av skattefelets storlek inte inkluderar sådana fall där den skattskyldige deklarerar men smiter från skattebetalningen genom att göra sina tillgångar oåtkomliga för skatteindrivning.

25) 3,6/60,4=22%. Om mycket stora resurser sätts in i ett enkelt fall — som ibland sker vid ekobrottsutredningar — kan en större andel upptäckas.

26) Beräknat som 40,8/83,8=49%.