

# Skattefelets utveckling i Sverige 2007-2012

## Förord

Skatteverket har i regleringsbrevet för år 2013 fått i uppdrag att

- ta fram en ny skattefelskarta
- kvantifiera skattefelet
- beskriva felets förändring mellan åren 2007 och 2012.

Uppdraget redovisas i denna rapport, som handlar om vad som i dag är möjligt att säga om skattefelet och dess utveckling.

Denna rapport har tagits fram av en arbetsgrupp på Skatteverkets analysenhet. Skatteverkets mittregion har bidragit med underlagen beträffande slumpmässiga undersökningar.

Jan-Erik Bäckman

Chef, analysenheten, Skatteverket

## Innehåll

<i>Förord</i> .....	2
Uppdrag och definitioner.....	5
Metod och avgränsningar.....	5
Resultat och slutsatser.....	6
Troligt att skattefelet har minskat.....	6
Mer information leder till säkrare beskattningsunderlag.....	10
En kvantifiering av skattefelet kräver andra arbetssätt och metoder.....	10
<b>1 Uppdraget</b> .....	<b>12</b>
1.1 Skattefelskartan 2007.....	12
<b>2 Metod och avgränsningar</b> .....	<b>14</b>
2.1 Upplägg.....	14
2.2 Metod.....	14
2.2.1 Top-down-beräkningar.....	15
2.2.2 Slumpmässiga kontroller.....	15
2.2.3 Övriga beräkningar.....	15
2.3 Avgränsningar.....	16
2.4 Problem.....	16
<b>3 Mätning av Skattefelet</b> .....	<b>17</b>
3.1 Nationella skattefelsmätningar.....	17
3.1.1 Skattefelskartan 2007.....	17
3.1.2 Äldre mätningar.....	17
3.1.3 Skatteverkets årsredovisning.....	17
3.2 Internationella skattefelsmätningar.....	18
3.2.1 Översiktlig beskrivning av mätningarna i de båda länderna.....	18
3.2.2 Nederländernas slumpprogram.....	19
<b>4 Definitioner och modeller</b> .....	<b>20</b>
4.1 Skattefel.....	20
4.2 Skattefelsmodellen.....	21
4.3 Framreviderbart respektive dolt skattefel.....	24
<b>5 Skatteinformationskartan</b> .....	<b>26</b>
5.1 Orsaker till att skattebetalare redovisar korrekt skatt.....	26
5.2 Skatteverkets tillgång till information har betydelse.....	26
5.3 Skatteinformationskarta.....	26
5.3.1 Skatteinformationskartan systematiserar skatteinformationen.....	27
5.3.2 Vad kan utläsas av skatteinformationskartan.....	30
<b>6 Resultat skattefelet 2006-2012</b> .....	<b>32</b>

<b>6.1</b>	<b>Skatteinformationskartan .....</b>	<b>32</b>
6.1.1	Genomsnittlig informationsnivå .....	33
	Skatteinformationskartan och skattefelet .....	34
6.1.2	Förändringen av informationstillgången under perioden 2006 till 2011 .....	35
6.1.3	Förändringar i skatternas sammansättning .....	37
6.1.4	Förändringar i skatteinformationsstrukturen .....	37
6.1.5	Skillnad mellan förändringar av informationsstruktur och av skatternas sammansättning kan visas genom den genomsnittliga informationsnivån .....	40
6.1.6	Förändringar av informationsstrukturen kan antingen bero på ändrad tillgång till information eller behov av information .....	41
<b>6.2</b>	<b>Top-down-mätningar baserade på nationalräkenskaperna .....</b>	<b>42</b>
6.2.1	Allmänt om top-down-mätningar i Sverige .....	42
6.2.2	Allmänt om nationalräkenskaperna .....	43
6.2.3	Metoder för att åstadkomma full täckning .....	44
6.2.4	Momsdiskrepansen – metod och resultat i mätningar gjorda vid olika tillfällen .....	48
6.2.5	Dolda inkomster i hushållssektorn – metod och resultat i mätningar gjorda vid olika tillfällen .....	53
<b>6.3</b>	<b>Skatteverkets enkätundersökningar .....</b>	<b>56</b>
6.3.1	Uppfattningen bland medborgare och företag om förekomst av skattefusk och svartarbete .....	56
6.3.2	Demoskoppanelen – pekar på förbättrade normer kring svartarbete .....	63
<b>6.4</b>	<b>Skatteverkets slumpmässiga undersökningar .....</b>	<b>65</b>
6.4.1	Riksplansinsatser .....	65
6.4.2	Slumpmässiga undersökningar .....	65
6.4.3	Skattefelet för privatpersoner enligt slumpmässiga urvalen 2006-2012 .....	66
<b>6.5</b>	<b>Alkohol och tobak .....</b>	<b>69</b>
6.5.1	Alkohol .....	71
6.5.2	Tobak .....	72
<b>6.6</b>	<b>Lagändringar .....</b>	<b>73</b>
6.6.1	Personalliggare .....	73
6.6.2	Krav på kassaregister .....	74
6.6.3	Sänkt moms på restaurang och catering .....	75
<b>6.7</b>	<b>Internationellt informationsutbyte .....</b>	<b>76</b>
<b>7</b>	<b>Slutsatser och kommentarer .....</b>	<b>77</b>
7.1	Troligt att skattefelet minskat .....	77
7.2	Mer information leder till säkrare beskattningsunderlag .....	78
7.3	En kvantifiering av skattefelet kräver andra arbetssätt och metoder .....	79
<b>8</b>	<b>Bilagor .....</b>	<b>80</b>
<b>Bilaga 1</b>	<b>Metoder för beräkningar av skattefelet 2007 .....</b>	<b>80</b>
	Alternativet till en ny beräkning .....	80
<b>Bilaga 2</b>	<b>Principerna för kategorisering på informationsnivå .....</b>	<b>81</b>
<b>Bilaga 3</b>	<b>Skatteinformationskartan 2006 till 2011 .....</b>	<b>84</b>
<b>Bilaga 4</b>	<b>Mer i detalj om NR:s kalkyl av momsdiskrepansen hösten 2013 .....</b>	<b>90</b>
	Principerna för beräkningarna .....	90
	Resultat av beräkningarna hösten 2013 .....	91

## Sammanfattning

### Uppdrag och definitioner

I Skatteverkets regleringsbrev för 2013 gavs ett särskilt uppdrag om skattefelet.

*”Skatteverket tog år 2007 fram en skattefelskarta. Skatteverket får i uppdrag att ta fram en ny skattefelskarta. Skattefelet ska kvantifieras och skattefelets förändring mellan åren 2007–2012 ska beskrivas. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013.”*

Definitionen av skattefelet:

*”Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla redovisade alla verksamheter och transaktioner korrekt, och den skatt som fastställs efter Skatteverkets kontroller.”*

I denna rapport redovisas ovanstående uppdrag.

### Metod och avgränsningar

Att ta fram en ny skattefelskarta och kvantifiera skattefelet i likhet med det arbete som utfördes till rapporten Skattefelskarta för Sverige 2008:1 är tyvärr inte möjligt, eftersom tillgången till data, som behövs i denna typ av beräkningar, har förändrats till det sämre. En orsak till detta är att Skatteverket inte för de senaste åren har tillgång till motsvarande data från revisioner. Dagens revisioner görs på ett mer riskbaserat urval, vilket gör att det blir svårare att räkna upp skattefelet på totalen. Dessutom har antalet revisioner minskat i antal och blivit allt djupare. Att kartlägga och beräkna skattefelet är komplicerat och förenat med stor osäkerhet, vilket beror på att en del av skattefelet är dolt och inte möjligt att upptäcka. Den erfarenheten delas med flera andra skatteadministrationer internationellt. Även om inte skattefelet kvantifieras så gör Skatteverket en bedömning av skattefelets förändring mellan år 2007 och 2012, även om osäkerheten är stor.

Skatteverket har använt följande metoder för att försöka beskriva förändringen av skattefelet mellan 2007 och 2012.

Den första metoden som används är en Skatteinformationskarta, som visar i vilken utsträckning Skatteverket har tillgång till information för fastställande och kontroll av respektive skatt, utöver de uppgifter som skattebetalaren själv lämnar för beskattningen. Skatteinformationskartan omfattar endast de skatter som fastställs. Utifrån Skatteinformationskartan beräknas den genomsnittliga informationsnivån per skattekrona för perioden 2007–2011. Måttet visar i vilken grad skatteintäkterna fastställs och

kontrollerats med stöd av uppgifter från andra källor än skattebetalaren. Detta ger en bild över hur risken för skattefel utvecklats över tid.

Den andra metoden baseras på nationalräkenskaperna (NR). NR har gjort två beräkningar med s.k. top-down-metoder, som utgår från diskrepanser mellan produktionsberäkningar och officiell redovisning i företagsbokföring med mera.

Den tredje metoden baseras på Skatteverkets enkätundersökningar avseende medborgares och företagens uppfattning om förekomst av skattefusk och svartarbete. Även resultatet av vissa frågor som Demoskop ställt inom ramen för Demoskoppanelen, och som beskriver allmänhetens inställning till att själv arbeta svart, anlita svart arbetskraft samt uppgifter felaktiga uppgifter till Skatteverket, har studerats.

Slutligen studeras effektmätningar och bedömningar inom mer avgränsade områden enligt nedan:

- Skatteverkets egna beräkningar utifrån slumpmässiga undersökningar av privatpersoners beskattning.
- Andra externa beräkningar av skattefelet för skatt på alkohol och tobak baserat på differensen i registrerad och oregistrerad konsumtion.
- Mätningar och analyser av några lagändringars effekt på skattefelet.
- Sammanställningar av uppgifter avseende det internationella informationsutbytet.

## Resultat och slutsatser

Utifrån de underlag som presenteras i denna rapport redogör Skatteverket slutligen för följande tre slutsatser:

1. Resultaten i denna rapport tyder på att skattefelet har minskat mellan åren 2007 och 2012.
2. Ju mer information Skatteverket har om beskattningsunderlaget, från annan än skattebetalaren själv, desto mindre blir utrymmet för fel.
3. För att kunna beräkna det framreviderbara skattefelet behövs fler generella slumpmässiga undersökningar.

### Troligt att skattefelet har minskat

I denna rapport redovisas olika undersökningar om skattefelet. Tyvärr räcker inte resultaten från dessa undersökningar till för att göra en beräkning av nivån på skattefelet. Det är dock möjligt att, utifrån underlagen i rapporten, göra en bedömning av i vilken riktning skattefelet utvecklats.

## Enkätundersökningar

Skatteverket genomför årligen enkätundersökningar riktade till medborgare<sup>1</sup> och företag. Dessa undersökningar betraktas som de bredaste undersökningarna, eftersom de täcker in alla skattebetalares uppfattning. I Skatteverkets enkätundersökningar finns ett bortfall, som gör att mätningarna från dem som svarat inte säkert fångar nivåerna i hela populationen. Det är emellertid rimligt att anta att bortfallsfelet är ungefär detsamma i undersökningarna över tid och att jämförelser av resultaten mellan olika år därmed fångar upp den trend som finns.

Demoskops mätningar inom ramen för Demoskoppanelen visar också allmänhetens inställning till att själv arbeta svart, anlita svart arbetskraft och uppge felaktiga uppgifter till Skatteverket.

Resultaten visar att medborgare och företag uppfattar att förekomsten av skattefusk och svartarbete har minskat under perioden 2007 till 2012. Resultaten visar också att allmänhetens normer kring svartarbete och skattefusk har förändrats i fördelaktig riktning under samma period.

En tolkning av de fördelaktiga trenderna i enkätresultatet mellan åren är att skattefelet har minskat under perioden. Det finns dock en osäkerhet i vilken utsträckning ändrade uppfattningar och värderingar också återspeglar en ändrad förekomst av svartarbete och skattefusk.

## Top-down-mätningar

Top-down-mätningarna, baserade på nationalräkenskaperna (NR), avser den dolda produktionen och de dolda inkomsterna från den. För åren 2007–2011 är beräkningarna av de dolda inkomsterna lägre än i de beräkningar som tidigare gjorts med motsvarande metoder för 1970-, 1980- och 1990-talen. Detta tyder således på en långsiktigt nedåtgående trend. Dock visar nuvarande beräkningar för perioden 2007–2011 inga tydliga förändringar. Beräkningarna indikerar därför att det inte är någon förändring av skattefelet för perioden, men det finns en stor osäkerhet i dem.

När det gäller *nivån* på punktmätningarna finns också en osäkerhet. I NR sker revideringar med olika mellanrum. Under hösten och vintern 2013/2014 gör NR en översyn av exempelvis beräkningsmetoder och de inför beräkningar enligt den reviderade manualen ENS2010. Vid sådana tillfällen revideras även beräkningarna bakåt i tiden.

## Sluppmässiga kontroller

De sluppmässiga kontroller, som har använts för kvantifiering av skattefelet kopplat till privatpersoners beskattning ger enstaka resultat inom avgränsade områden. I allmänhet har inte undersökningarna upprepats så det går inte att säga något om förändringar över tiden. För posten avdrag för övriga utgifter under inkomst av tjänst har dock tre undersökningar

---

<sup>1</sup> Med medborgare avser vi inte enbart svenska medborgare utan generellt medborgare i något land.

gjorts och en riktningförändring avseende det beloppsmässiga skattefelet kan visas. Det är en förändring mellan 2007 och 2008, som visar att skattefelet för dessa avdrag har halverats. Halveringen sammanfaller med en regelförändring, där gränsen för när kostnader får dras av höjdes från 1 000 till 5 000 kronor.

Dubbel bosättning har undersökts två gånger 2006 och 2010 men ingen förändring av skattefelet har kunnat påvisas. Fler undersökningar har gjorts av försäljning av privatbostad men det är bara för 2012 som ett beloppsmässigt skattefel har kunnat beräknas. Avdraget för förvaltningsutgifter har undersökts 2007 och 2008 och där finns inget som tyder på att skattefelet ändrats mellan åren.

Säkerheten i de beräkningar som görs i de slumpmässiga kontrollerna är förhållandevis stor, men det finns bara en undersökning som upprepats så de ger inte mycket information av hur skattefelet har förändrats.

### **Alkohol och tobak**

Enligt beräkningar gjorda av Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (Monitor-projektet) har de uteblivna skatteintäkterna från oregistrerad reseinförd oregistrerad alkohol har minskat från 6,8 miljarder kronor år 2007 till 5,4 miljarder kronor år 2012. Det motsvarar en minskning med cirka 20 procent. Detta indikerar att skattefelet, kopplat till alkoholskatten, minskat.

I denna rapport redovisas två oberoende externa beräkningar av den oregistrerade cigarettkonsumtionen i Sverige för år 2012, men ingen av dem säger något om skattefelets utveckling över tid avseende tobak.

### **Lagändringar**

Under perioden 2007–2013 har Skatteverket genomfört olika typer av effektmätningar av lagändringar, som har bedömts kunna ha betydelse för skattefelet. Det gäller kravet på personalliggare, certifierade kassaregister i kontantbranschen samt sänkt moms för restaurang och catering.

Effektmätningen av kravet på personalliggare har visat en betydande effekt i form av ökad redovisning av löner i skattedeklarationerna för frisör- och restaurangbranschen. Resultaten tyder också på att effekten ökade successivt under de två första åren efter införandet.

Effektmätningen av kravet på certifierade kassaregister i delar av kontanthandeln visar att kravet initialt lett till att svarta intäkter blivit vita i betydande omfattning. Vissa tecken tyder dock på att effekten klingar av något med tiden. Hur stor del av den initiala uppgången i redovisade intäkter, som är bestående, är svårt att bedöma. En grafisk analys av det statistiska materialet tyder dock på att åtminstone en del av effekten är bestående.

Effektmätningen av sänkt moms inom restaurang och catering ger inte något stöd för att den lägre skattenivån i sig leder till ett minskat skatteundandragande inom



restaurangbranschen. Detta beror på att mätningen bara fångar effekter som uppkommer på relativt kort sikt. Mätningen visar dock att en mer enhetlig momsstruktur minskar utrymmet för såväl avsiktlig som oavsiktlig felredovisning. Även om underlaget bakom uppskattningen av förändringen var relativt begränsat så tyder det på ett minskat skattefel inom restaurangbranschen.

Effektmätningarna pekar överlag på att ovan nämnda lagändringar bidragit till att minska skattefelet inom vissa branscher. Dessa effektmätningar är selektiva i den meningen att de avser sådana lagändringar, som i olika grad syftat till att minska skattefelet. Det finns andra lagändringar, som inte har analyserats, men som kan ha påverkat skattefelet i annan riktning, till exempel slopad revisionsplikt.

### Skatteinformationskartan

Skatteinformationskartan visar att Skatteverket i cirka 60 procent av de totalt fastställda skatterna har tillgång till så god information från tredje part för kontroll och fastställande av beskattning att det i stort sett saknas utrymme för fel. Informationen från tredje part kan till exempel innehålla kontrolluppgifter från arbetsgivare och banker. För ytterligare cirka 30 procent av den totalt fastställda skatten har Skatteverket annan men inte så fullständig tillgång till information för kontroll och fastställande av beskattningsunderlaget, utöver den som skattebetalaren själv lämnar för sin beskattning. Det gäller till exempel tillgång till kontrollinformation från certifierade kassaregister och ansökningar om rot- och rutavdrag. För de återstående cirka 10 procenten av den totalt fastställda skatten har Skatteverket i princip ingen annan information för kontroll av beskattningsunderlaget än den som skattebetalaren själv lämnar för sin beskattning.

En jämförelse över tid visar att Skatteverkets tillgång till information för kontroll och fastställande av skatt från andra än skattebetalaren själv har ökat mellan åren 2006 och 2011. Ökningen beror på införandet av personalliggare, kassaregister, rot- och rutavdrag samt på införandet av fastighetsavgift. Samtidigt har det skett en förändring i motsatt riktning, som beror på att skatter som fastställs med mer begränsad tillgång till kontrollinformation fått en ökad tyngd jämfört med skatter där tillgången till kontrollinformation är större. Sammantaget är förändringar av informationstillgången över tid små, men de indikerar att risken för skattefel har minskat under perioden.

### Internationellt informationsutbyte

Sverige har ett antal olika internationella överenskommelser om automatiskt utbyte av upplysningar. Genom dessa får Skatteverket in en ökad mängd upplysningar från andra länder. Tack vare EU:s så kallade sparandedirektiv har antalet länder som skickar information per automatik till Sverige ökat från 22 länder 2007 till 32 länder 2012. Under 2012 lämnades drygt 602 000 uppgifter från andra länder. Sverige har även förhandlat fram informationsutbytesavtal med många länder, som tidigare betraktades som skatteparadis. År 2012 fanns 40 avtal varav 21 trätt i kraft. Till följd av dessa informationsutbytesavtal har det kommit in många självvärtelser. Från 2009 till 2012 har sammanlagt 1 029 miljoner kronor genererats i ökade skatter genom dessa självvärtelser. Utan det förändrade

informationsutbytet skulle dessa troligen inte ha redovisats. Skatteverkets ökade tillgång till information kan antas ha ökat den upplevda upptäcktsrisken och därmed givit en preventiv effekt som leder till ett minskat skattefel. Det är dock svårt att bedöma hur stor effekten är.

### **Samlad bedömning**

Det finns många händelser och förändringar i vår omvärld som vi saknar kunskap om hur dessa har påverkat skattefelet, under perioden 2007 till 2012. Det gäller till exempel utvecklingen inom det internationella området. Vi vet inte heller hur alla lagändringar, som införts under perioden, har påverkat skattefelet. Om top-down-mätningarna varit perfekta så hade vi kunnat förlita oss på resultaten från dem, men eftersom NR själva menar att deras beräkningar är så osäkra så ger inte heller dessa mätningar några säkra svar.

Av resultaten som redovisas i denna rapport kan man inte med säkerhet säga något om hur skattefelet har förändrats. En samlad bedömning av trenderna i enkätresultaten, effektmätningarna, skatteinformationskartan och det internationella informationsutbytet tyder dock på att skattefelet i procent av BNP har minskat mellan åren 2007 och 2012.

### **Mer information leder till säkrare beskattningsunderlag**

Skatteinformationskartan, som visas i denna rapport, tar fasta på en viktig faktor för risken för skattefel, nämligen tillgången till information från annan än skattebetalaren själv. Ju mer fullständig sådan information Skatteverket har desto mindre är utrymmet och risken för fel i beskattningen. Om beskattningen endast vilar på skattebetalarens självrapportering så är felrisken större. Tillgången till skatteinformation har betydelse för med vilken säkerhet skatter och avgifter kan fastställas. Slutsatsen är att ju mer information Skatteverket har om beskattningsunderlaget, från annan än skattebetalaren själv, desto mindre blir utrymmet för fel.

### **En kvantifiering av skattefelet kräver andra arbetssätt och metoder**

Det underlag som kommer fram med dagens slumpmässiga kontrollurval ger inte den information som behövs för att beräkna en nivå på skattefelet. Under senare år har skatteförvaltningarna i Danmark, Storbritannien och Nederländerna startat kontrollprogram där man med generella slumpmässiga urval mäter det framreviderbara skattefelets storlek. Ett liknande program i Sverige skulle både kunna bidra till att utveckla Skatteverkets verksamhet och ge underlag för att beräkna det framreviderbara skattefelets storlek.

Ett av Skatteverkets långa mål är att minimera skattefelet. I dagsläget finns ingen direkt mätning av skattefelet och hur det utvecklas över tiden. Skattefelet består dels av fel som går att klarlägga med vanliga revisionsmetoder, dels av sådant som inte går att upptäcka med sådana metoder. Skattningar av det framreviderbara skattefelet utifrån den typ av generella kontrollprogram med slumpmässiga urval, som till exempel finns i Danmark, skulle ge bättre information om skattefelets nivå och utveckling. Det skulle också ge underlag för utveckling

av åtgärder mot skattefelet. Skattningarna skulle även i någon mån ge underlag för bedömning av hur Skatteverket lyckats med målet att minimera skattefelet.

Förutom utökade slumpmässiga kontroller behöver Skatteverket även fortsätta analysera hur olika lagändringar och andra förändringar påverkar skattefelet. Metoder behöver förfinas och osäkerheter reduceras. Att följa skattefelets utveckling är ett arbete som aldrig tar slut eftersom skattefel uppstår i ett komplext och föränderligt samspel mellan många olika faktorer.

## 1 Uppdraget

I Skatteverkets regleringsbrev för 2013 gavs ett särskilt uppdrag om skattefelet.

*”Skatteverket tog år 2007 fram en skattefelskarta. Skatteverket får i uppdrag att ta fram en ny skattefelskarta. Skattefelet ska kvantifieras och skattefelets förändring mellan åren 2007–2012 ska beskrivas. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013.”*

Redovisningen av detta uppdrag följer i denna rapport.

Skatteverkets övergripande uppgift finns beskriven i regeringens utgiftsområde för Skatt, tull och exekution. Det övergripande målet för Skatteverket är att ”...säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn och bidra till ett välfungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt motverka brottslighet”. I regleringsbrevet under avsnittet Beskattning finns ett särskilt mål som tar sikte på skattefelet.

*”Skatter och avgifter ska fastställas så att skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen (skattefelet) blir så liten som möjligt.”*

För detta mål finns ett särskilt återrapporteringskrav där Skatteverket ska beskriva de åtgärder som vidtagits för att minska skattefelet. En bedömning ska göras av hur åtgärderna bidragit till att minska skattefelet. Den återrapporteringen kommer inte att anges i denna rapport utan återfinns i Skatteverkets årsredovisning.

### 1.1 Skattefelskartan 2007

För att förstå vad som menas med en *ny* skattefelskarta behövs en förståelse för vad den *gamla* kartan, *Skattefelskarta för Sverige Rapport 2008:1*, innehåller.

Skatteverket tog på eget initiativ fram en skattefelskarta 2007. Syftet var då att skapa en övergripande och pedagogisk presentation av skattefelet och dess beståndsdelar. Skattefelskartan gav Skatteverket kunskap om skattefelets fördelning mellan olika områden och grupper av skattebetalare. Den har fyllt sitt syfte och har varit till hjälp i planeringsprocessen för Skatteverkets verksamhet, bland annat i utvecklingen av riskarbetet och i prioriteringen av resurser. Den fungerar fortfarande bra för dessa syften. För att kunna åtgärda skattefelet på ett effektivt sätt behövs däremot fördjupade analyser inom mer specifika områden än vad skattefelskartan kan ge.

Skatteverkets erfarenhet från 2007 års karta är att det är värdefullt att arbeta fram indikatorer, som hjälper till i bedömningen av hur skattefelet utvecklas. Beräkningar av skattefelet ska endast göras inom områden med god tillgång till data. För att belysa det för Skatteverket mer dolda skattefelet bör externa källor användas och slumpmässiga revisorer

bör kompletteras med top-down-mätningar. Mer information om metoderna som användes vid beräkningarna av skattefelet 2007 finns i bilaga 1.

## 2 Metod och avgränsningar

I detta avsnitt beskrivs kortfattat hur arbetet med att ta fram denna rapport varit upplagt och vilka metoder som använts.

### 2.1 Upplägg

För att kunna ta fram en *ny* skattefelskarta behöver man ha kunskap om den *gamla* kartan Skattefelskarta för Sverige 2008:1, från 2007. Skatteverket gjorde därför en grundlig genomgång av innehållet och de metoder som användes vid beräkningar av skattefelet i den tidigare rapporten. Vidare gjordes en inventering av tillgången till data samt vilka möjliga metoder, som stod till buds att använda för att göra en ny skattefelskarta. För att vidga perspektiven och söka inspiration för arbetet studerades även vad som gjorts på skattefelsområdet i andra länder.

Efter ett omfattande bakgrundsarbete stod det klart att tillgången till data, som behövs i denna typ av beräkningar, har förändrats till det sämre. En orsak till detta är att Skatteverket inte för de senaste åren har tillgång till motsvarande data från revisioner. Dagens revisioner görs på ett mer riskbaserat urval, vilket gör att det blir svårare att räkna upp skattefelet på totalen. Dessutom har antalet revisioner minskat i antal och blivit allt djupare. Med hänsyn till osäkerheten i metoderna vid förra beräkningen och förändringen i tillgång till data bedömer Skatteverket att det tyvärr inte är möjligt att ta fram en ny skattefelskarta eller beräkna skattefelet. Underlaget medger dock att en bedömning görs av skattefelets förändring mellan 2007 och 2012, även om osäkerheten är stor. I bedömningen av riktningen på skattefelets utveckling används en sammanvägning av både makro- och mikroberäkningar. Dessa kompletteras med enkätundersökningar. Vidare är det möjligt, att utifrån den tillgång till data som Skatteverket har, att en ”*skatteinformationskarta*” tas fram. Mer om den kartan, definitioner, och dess struktur finns att läsa i avsnitt 5.

### 2.2 Metod

Att uttala sig om skattefelets utveckling är behäftat med stor osäkerhet och kräver därför att olika metoder kombineras. Vid beräkningar av skattefel finns två principiellt olika sorters metoder. De första är totalberäkningar med ett makroekonomiskt perspektiv (top-down), som exempelvis handlar om att jämföra Nationalräkenskapernas statistik om den totala produktionen av varor och tjänster i landet med redovisade inkomster till Skatteverket. De andra handlar om att försöka uppskatta skattefelet nerifrån och upp med hjälp av data eller resultat från mer begränsade områden (bottom-up).

För att minska risken för felaktiga slutsatser, om utvecklingen av skattefelet, har flera av dessa metoder och olika källor använts vid beräkningen. Skatteverkets interna information och mätningar har kompletterats med externa mätningar.

### 2.2.1 Top-down-beräkningar

Två top-down-metoder som är baserade på nationalräkenskaperna (NR) finns redovisade i avsnitt 6. Där beskrivs:

- utvecklingen av momsdiskrepansen baserat på jämförelser av teoretiskt beräknad moms utifrån NR-uppgifter och faktiskt redovisad moms
- utvecklingen av dolda inkomster genom jämförelse av de inkomster hushållen disponerar enligt NR och faktiskt redovisade inkomster enligt inkomststatistiken.

Även om *riktningen* på skattefelet pekar åt samma håll i NR:s mätningar så bör de absoluta nivåerna på diskrepanserna som framkommer med top-down-mätningarna tolkas med försiktighet. När det gäller *nivån* på punktmätningarna finns alltid en osäkerhet. NR revideras med olika mellanrum, och under hösten och vintern 2013/2014 gör NR till exempel en översyn av beräkningsmetoder och inför beräkningar enligt den reviderade manualen ENS2010. Vid sådana tillfällen revideras även beräkningarna bakåt i tiden. Detta kommer bland annat påverka resultatet av beräkningarna av momsdiskrepansen.

I avsnitt 6 sammanfattas också Skatteverkets enkätundersökningar till medborgare och företag. Enkäterna beskriver deras uppfattning om förekomst av skattefusk och svartarbete. I dessa undersökningar finns ett bortfall som gör att mätningarna från dem som svarat inte säkert fångar nivåerna i hela populationen. Det är emellertid rimligt att tro att bortfallsfelet är ungefär detsamma i undersökningarna över tiden. Jämförelser av resultatet i enkätundersökningarna över tiden torde därför fånga upp den trend som finns.

### 2.2.2 Slumpmässiga kontroller

Skatteverkets slumpmässiga kontroller av deklARATIONER syftar dels till att rätta fel i deklARATIONER och andra lämnade uppgifter, dels till att undersöka hur skattesystemet fungerar. Beroende på vad syftet är med kontrollen kan det vara svårt att i efterhand försöka ta fram uppgifter för att räkna om dem till skatt och sedan till ett skattefel. Sedan 2005 har de slumpmässiga kontrollerna för privatpersoner syftat till att mäta felfrekvensen. Trots detta har Skatteverket identifierat ett antal undersökningar för vilka det har varit möjligt att kvantifiera delar av skattefelet. Det beloppsmässiga skattefelet i dessa undersökningar har räknats upp till riksnivå, se avsnitt 6.

### 2.2.3 Övriga beräkningar

En beräkning av skattefelet för alkohol och tobak har också gjorts. Där har konsumtionsuppgifter från extern part använts och jämförts med den nationella försäljningen. Därefter har skattefel beräknats på differensen. Det finns flera källor, som visar på olika nivåer av konsumtionen, vilket gör att skattefelet uttrycks som ett intervall. Mer om det i avsnitt 6. I avsnitt 6 redovisas också resultaten av olika analyser av hur ett antal lagändringar har påverkat skattefelet. Det gäller främst personalliggare, krav på kassaregister i kontantbranschen samt sänkt moms på restaurang och catering. Inom det internationella området har statistik sammanställts avseende det internationella informationsutbytet.

### 2.3 Avgränsningar

Avgränsningen i denna analys ligger i själva formuleringen av uppdraget i regleringsbrevet. Den tidsperiod som ska beskrivas är 2007-2012 och uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013.

I övrigt är arbetet begränsat till att omfatta beräkningar som är möjliga att genomföra med befintlig data.

Beräkningarna för skatteinformationskartan har avgränsats till data för perioden 2007-2011. Det beror på att det inom tidsramen för rapporten inte har varit möjligt att göra de omfattande statistiska beräkningarna för senare år.

Skattefel med internationell koppling studeras inte explicit, även om det sedan tidigare är känt att felet är stort inom detta område. Skatteverket har ganska god kunskap om karaktären på fel med internationell koppling, men ofta saknas underlag för att kvantifiera felens storlek. Anledningen till att det är svårt att få fram underlag är att det ofta handlar om aktiviteter och/eller personer som befinner sig i utlandet. Svårigheterna handlar bland annat om att få fram information om hur många som berörs av ett visst slags fel.

### 2.4 Problem

Ett generellt problem när skattefelet ska beräknas är tillgången till data. Skatteverket har i dag inga data från omfattande slumpmässiga kontroller som kan användas för att kvantifiera skattefelet.

I övrigt brottas denna skattefelsrapport med osäkerheter i beräkningarna, vilket NR också tydligt har påpekat. NR:s beräkningsunderlag kommer dessutom att revideras under 2014.

Enkätundersökningarna beskriver hur medborgare och företag uppfattar förekomsten av skattefusk och svartarbete i omgivningen. Dessa undersökningar säger egentligen inget om hur människor faktiskt beter sig utan beskriver bara en uppfattning. Därför finns en osäkerhet i vilken utsträckning trender när det gäller människors uppfattning om skattefel och svartarbete kan indikera något om skattefelets utveckling.

I den sammanvägda bedömningen av skattefelets utveckling vägs olika typer av undersökningar samman för att bedöma riktningen i skattefelets utveckling. Ett problem med detta är att man lätt kan ledas till att tro att undersökningarna som gjorts belyser alla områden inom skattesystemet, vilket de inte gör.



### 3 Mätning av Skattefelet

Avsnittet visar på att det gjorts andra mätningar av skattefelet genom åren både nationellt och internationellt.

#### 3.1 Nationella skattefelsmätningar

Skatteverkets Skattefelskarta för Sverige från 2007 var den senaste mätningen av skattefelet i Sverige.

##### 3.1.1 Skattefelskartan 2007

I inledningen presenterades metoderna för beräkningen av skattefelet i 2007 års undersökning. Med reservation för de mycket stora osäkerheterna i beräkningarna beräknades skattefelet till 133 miljarder kronor, vilket motsvarade 5 procent av BNP eller cirka 10 procent av den fastställda skatten. I skattefelskartan 2007 delades skattefelet in i tre huvudkategorier baserat på skattefelets karaktär: svartarbete, internationellt och annat nationellt. Skattefelet delades även upp i grupper av skattebetalare och på skatteslag. Någon uppdatering av kartan eller delarna i kartan har därefter inte gjorts.

##### 3.1.2 Äldre mätningar

Det finns en del äldre mätningar som inte kommer att beskrivas i denna rapport.

- Skattefel och skattefusk – en värdering av skattekontrollen 1992–1997. RSV rapport 1998:3
- Oroliga skattebaser. Riskområden för skattefel med internationell anknytning. RSV Rapport 2002:2
- Ett antal mindre, interna Skatteverksanalyser av begränsade områden till exempel aktieförsäljningar, resor till och från arbetet har gjorts för enskilda år.

Skatteverket har också gjort en omfattande studie av svartarbetet som har varit mycket värdefull vid framtagandet av en skattefelskarta för Sverige.

- Svartköp och svartjobb i Sverige. Del 1: Undersökningsresultat. Rapport 2006:4

##### 3.1.3 Skatteverkets årsredovisning

Enligt återrapporteringskravet i regleringsbrevet ska Skatteverket beskriva vilka åtgärder som vidtagits för att minska skattefelet och göra en bedömning av hur åtgärderna bidragit till att minska skattefelet. Hur skatteverkets åtgärder påverkar skattefelet analyseras med hjälp av Skatteverkets skattefelsmodell (beskrivs i avsnitt 4). Modellen hjälper oss att systematiskt sammanställa information som säger något om faktorernas utveckling. I en underlagsrapport redovisas indikationer på hur faktorer av avgörande betydelse för skattefelets utveckling har förändrats över tid. Fokus ligger på faktorer, som Skatteverket påverkar genom olika insatser.

### 3.2 Internationella skattefelsmätningar

I anslutning till detta uppdrag har Skatteverket undersökt hur mätningar av ”the Tax Gap” görs och hur de används för utveckling av verksamheten i Storbritannien (UK) och Danmark. Analytiker vid Skatteverkets analysenhet besökte i mars 2013 HM Revenue & Customs (HMRC) för att diskutera frågor kring mätningarna i Storbritannien. Med Danmark har informationskanalen varit via etablerade personliga kontakter med SKAT inom ramen för samarbetet mellan de nordiska skatteförvaltningarna i den så kallade Nordiska agendan. En kort notis finns också om hur Nederländerna hanterar skattefelsberäkningarna.

#### 3.2.1 Översiktlig beskrivning av mätningarna i de båda länderna

I både Storbritannien och Danmark gör skatteförvaltningarna återkommande mätningar av skattefelet. Bakgrunden till mätningarna i Storbritannien är att man hittade mer och mer momsfusks och att skillnaden mellan teoretisk moms (enligt nationalräkenskaperna) och faktisk moms ökade. Beräkningar av det skattefelet har gjorts sedan 2004. Första gången HMRC publicerade mätningen av det samlade skattefelet var 2009. För punktskatter och för moms går beräkningarna ännu längre tillbaka i tiden. Danska SKAT har gjort mätningar med slumpmässiga revisioner sedan 2006. HMRC uppdaterar (inklusive omräkningar bakåt i tiden) mätningarna varje år och SKAT vartannat år. Mätningarna i Storbritannien har ambitionen att kvantitativt sätta värde på alla skattefel inklusive den helt dolda ekonomin. En årlig uppdatering och publicering görs eftersom den används av olika intressenter. På tjänstemannanivå menar man att mervärdet av årlig publicering kan ifrågasättas. Mätningarna i Danmark är inriktade mot det skattefel som med normala revisionsmetoder går att finna bland deklareranter. Även resultaten från SKAT:s mätningar publiceras årligen. Storbritanniens och Danmarks mätningar har sammanställts i Tabell 1 för att mer överskådligt kunna se vad respektive lands mätningar innehåller.

**Tabell 1. Skattefelsmätningar i Storbritannien och Danmark**

Karaktäristika	Storbritannien	Danmark
Startår	2004	2006
Frekvens	Årliga mätningar	Vartannat år
Resursåtgång	Svårigheter att mäta	150 ÅA vartannat år
Revideringar av historiska serier	Ja	Nej
Metoder	Bottom-up Top-down Illustrative measures	Bottom-up
Omfattning av återkommande mätningar hos skatteförvaltningen		
Allmän karaktäristik av täckningen	Täcker i princip all skatt utom lokal fastighetsskatt. Även dold ekonomi/icke deklarerat	Framreviderbara skattefel bland deklarerat med normala revisionsmetoder
Direkt skatt – löntagare	Slumprevisioner + uplift-faktor	Slumprevisioner
Direkt skatt – egenföretagare	Slumprevisioner + uplift-faktor	Slumprevisioner
Direkt skatt – små och medelstora	Slumprevisioner + uplift-faktor	Slumprevisioner
Stora företag	Illustrativa estimat baserade på antaganden om parallellitet med företagen i slumpkartläggningen	Ingår inte i skattningarna
Moms	Top-down: Momsdiskrepans baserad på NR	Moms i anslutning till företagen i slumprevisionerna
Punktskatter	Skattningar baserade på konsumtionsundersökningar utförda av UK:s motsvarighet till SCB	Ingår inte i skattningarna
Dold ekonomi	Illustrativa estimat	Omfattas inte av SKAT:s slumpprogram men kunskap finns från Rockwoolfondens intervjuundersökningar

Ansatzerna i mätningarna av skattefelet varierar. I både Storbritannien och Danmark mäts skattefelet med program för slumpmässiga revisioner. Revisioner avslöjar det som är framreviderbart med normala revisionsmetoder. I Storbritannien finns dessutom inslag av top-down-metoder för att fånga hela den dolda ekonomin.

### 3.2.2 Nederländernas slumpprogram

Det kan nämnas att även Nederländerna sedan 2007 har ett årligen återkommande slumpprogram för att kartlägga skattefelet<sup>2</sup>. Programmet omfattar privatpersoner och små och medelstora företag. Under 2014 startar de även ett program för stora företag. De använder sig av nationalräkenskaperna (NR) för top-down-mätningar av momsfelet. Men även deras NR ser stora brister i de underlag som de gör beräkningarna på.

<sup>2</sup> Goslinga, S; Fiscalis, Workshop VAT gap, Nederländerna. Personlig kommunikation 2013-11-11.

## 4 Definitioner och modeller

Man kan definiera ett skattefel på olika sätt. Det finns ett antal begrepp och modeller kopplade till skattefelet som beskrivs och förklaras i detta avsnitt.

### 4.1 Skattefel

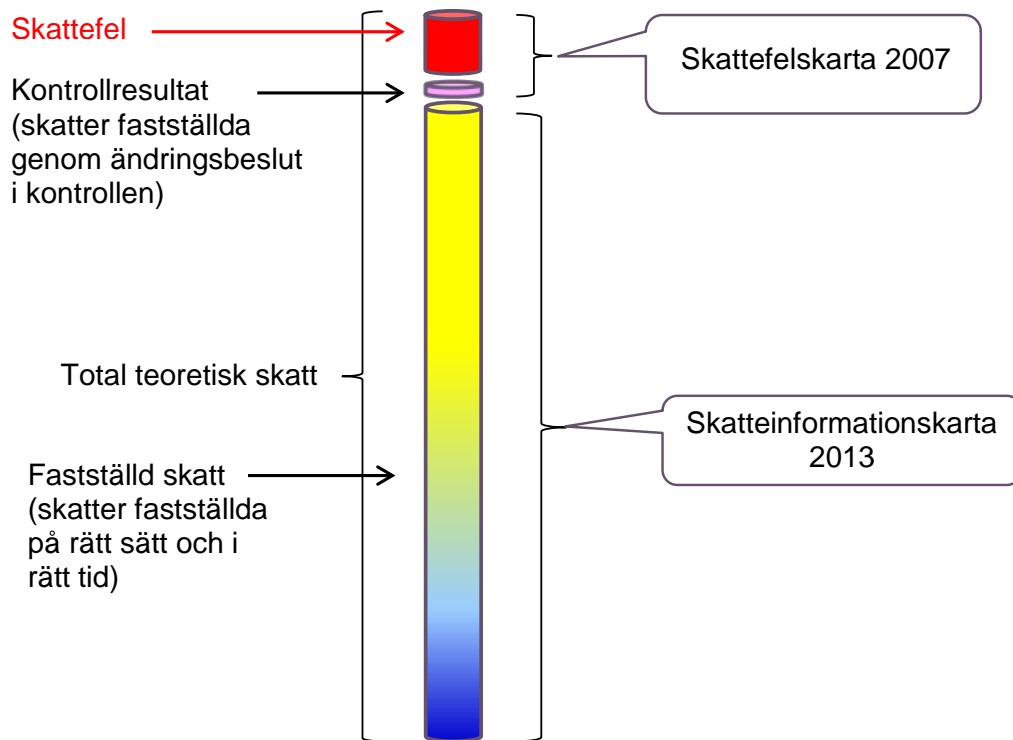
Skatteverkets definition av skattefelet:

*”Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla redovisade alla verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som fastställs efter Skatteverkets kontroller.”*

I Skatteverkets definition av skattefelet ingår såväl avsiktliga som oavsiktliga fel. Ett fel i redovisningen av skatt kan uppstå av olika orsaker. Krångliga skatteregler eller okunnighet om vilka regler som gäller kan leda till att någon av misstag gör ett fel i sin deklaration. Sådana fel brukar karakteriseras som *oavsiktliga fel*. Fel kan även uppstå *avsiktligt* i syfte att minska skatten. Man kan till exempel ange ett avdrag till ett högre belopp än den verkliga kostnaden man har haft eller underlåta att redovisa en inkomst.

För att ge en övergripande bild av den totala skatten, skattebetalarnas medverkan och skattefelet använder Skatteverket, sedan 1990-talet, sig av ett stapeldiagram som en illustration i form av en skattestapel (**Figur 1**).

Figur 1. Skattestapel



Enkelt uttryckt visar skattestapelns de ungefärliga proportionerna mellan de skatter som fastställs på rätt sätt och i rätt tid (blå - gul färg), skatter som fastställs i skatteverkets kontrollinsatser (lila färg) samt skattefelet (röd färg = skatter som inte fastställs överhuvudtaget). 2007 års skattefelskarta visar enbart toppen av stapeln (skattefelet). I denna rapport presenteras en skatteinformationskarta (se avsnitt 5), som visar den skatt som kommer in inklusive kontrollresultatet. Den undre delen av stapeln illustrerar de olika informationsnivåerna i skatteinformationskartan (blå till gul färg)

#### 4.2 Skattefelsmodellen

Skattefelet bestäms i ett komplext samspel mellan olika faktorer som inte reds ut i denna rapport. För att Skatteverket på ett systematiskt och strukturerat sätt ska kunna beskriva och analysera skattefelets förändring över tid har Skatteverket utvecklat en teoretisk modell, skattefelsmodellen (Figur 2), som bland annat har använts i årsredovisningen. Modellen används i denna rapport som en illustration av några faktorer betydelse för medverkan i beskattningen och skattefelet. I denna rapport används inte modellen primärt för att beskriva skattefelet utan för att illustrera var skatteinformationskartan kommer in i det komplexa samspelet av faktorer.

Modellen beskriver dels faktorer som Skatteverket råder över genom sin verksamhet, dels om faktorer kopplade till förhållanden och händelser i vår omvärld och som Skatteverket har mindre direkt påverkan på.

I skattefelsmodellen beskrivs fem bestämningsfaktorer (skattefelsfaktorer), i två nivåer, som har betydelse för skattefelsens utveckling:

- Medborgarperspektivet (makronivån) utgår från det perspektiv man har på skattesystemet i egenskap av medborgare. I detta perspektiv finns skattefelsfaktorer:
  - *Social tillit*
  - *Motivation*
- Skattebetalarperspektivet (mikronivån) utgår från det perspektiv man har på skattesystemet i egenskap av skattebetalare. I detta perspektiv finns skattefelsfaktorer:
  - *Felutrymme*
  - *Förutsättningar att göra rätt*
  - *Upplevd risk för upptäckt*

Figur 2. Skattefelsmodell



Utifrån skattefelsmodellens medborgarperspektiv påverkas skattefelet av medborgarnas/skattebetalarnas tillit till, och värderingar av, samhällets institutioner. Medborgarna och företagen har ett allmänt intresse av ett välfungerande samhälle. Kvaliteten på samhällets institutioner påverkar därför motivationen att göra rätt. Skatteverket har också draghjälp av goda institutionella förhållanden i samhället i arbetet med att motverka skattefusk.

Skattebetalarperspektivet fångar den enskilde skattebetalarens förutsättningar att medverka till att rätt skatt betalas. Det handlar om åtgärder som Skatteverket vidtar och som direkt påverkar den enskilde skattebetalaren via Förutsättningarna att göra rätt, Felutrymme, och Upplevd risk för upptäckt.

Tillgången till information för beskattning kan sägas påverka graden av medverkan och kopplas till följande tre skattefelsfaktorer i skattebetalarperspektivet:

- Om Skatteverket har fullständig information om beskattningsunderlaget saknas utrymme för fel (felutrymmet).
- Ju bättre information Skatteverket har för bedömningen av lämnat underlag för beskattning, desto effektivare kontroller kan utföras och desto starkare incitament finns för skattebetalaren att lämna ett korrekt beskattningsunderlag (upplevd upptäcktsrisk).
- Ju mer information Skatteverket kan förtrycka på deklarationsblanketterna, desto lättare för skattebetalaren att göra rätt från början (förutsättningar att göra rätt).

Skattefelsmodellen hjälper oss inte att mäta skattefelet men den ger en struktur för att systematiskt kunna sammanställa information, som underlag för en bedömning av hur Skatteverkets åtgärder bidrar till att minska skattefelet. Skattefelsmodellen används som grund i årsredovisningen där Skatteverket med hjälp av indikatorer på skattefelsfaktorernas förändring får underlag för en sådan bedömning

### 4.3 Framreviderbart respektive dolt skattefel

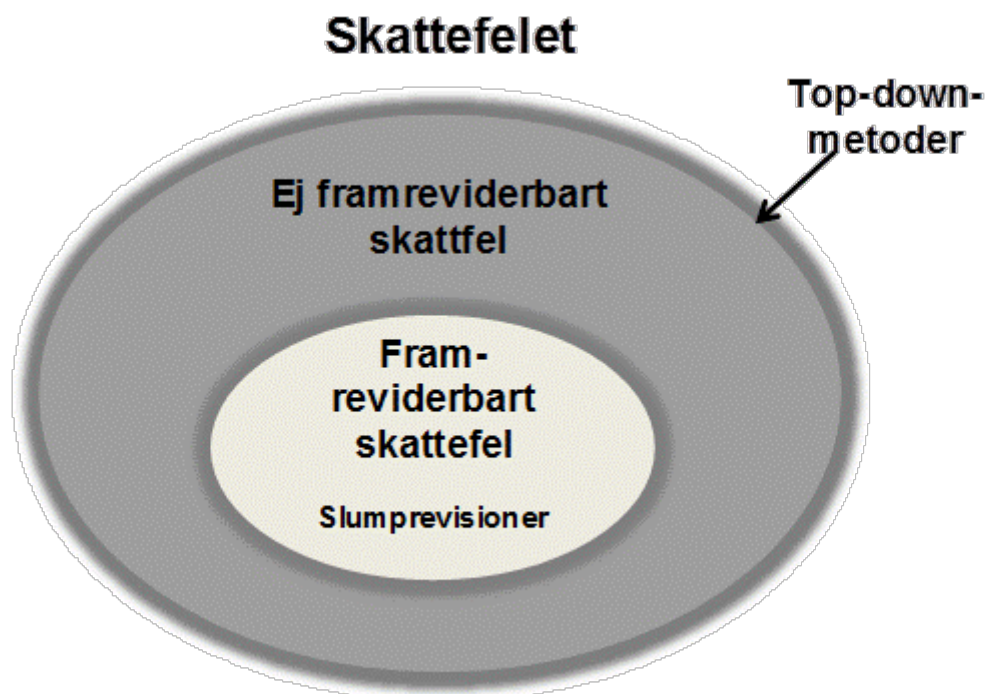
Att beräkna skattefelet är inte enkelt på något sätt. Stora delar av skattefelet är dolt för Skatteverket och fångas inte i våra informationssystem. För att kvantifiera skattefelet kan man använda olika metoder och valet av metod avgör från vilket håll man närmar sig skattefelet (bottom-up eller top-down). Ett sätt att närma sig skattefelet är att använda slumpkontroller, som är en bottom-up-metod. En svaghet är dock att det dolda felet inte fångas genom kontroll.

En del av skattefelet kan benämnas *framreviderbart fel* och det är den del av felet som Skatteverkets slumpmässiga revisioner skulle fånga. Det framreviderbara skattefelet är vad som är möjligt att upptäcka med tillgängliga kontrollmetoder och de befogenheter som Skatteverket har. Det är också i viss mån ett resultat av kunskapen hos den personal som utför revisionerna. För att resultaten av slumpmässiga revisioner ska fungera som stöd för att utveckla verksamheten och mäta felet är det viktigt att mätningarna genomförs och dokumenteras på ett enhetligt sätt. Därutöver finns ett dolt skattefel, som Skatteverket inte kan upptäcka med tillgängliga revisionsmetoder. För att bedöma det dolda felets storlek krävs andra metoder i form av top-down-mätningar och enkätundersökningar.

Figur 3 nedan visar en schematisk bild över vad olika mätmetoder förmår avslöja av skattefelet.

#### Figur 3. Schematisk figur över skattefelet och olika mätmetoder





Slumpmässiga revisioner ger, om de utförs på ett enhetligt sätt och i tillräcklig omfattning, kunskap för att både mäta och identifiera det framreviderbara skattefelet eller delar av felet samt underlag för att förbättra åtgärderna mot skattefelet. Top-down-metoder ger däremot en uppfattning om skattefelets (både framreviderbart och dolt skattefel) omfattning och kan vara bra som en allmän avstämning av andra bottom-up-metoder. Top-down metoder ger dock ingen struktur åt vad felet består av och är därför inte lika praktiskt användbara i utvecklingen av verksamheten.

## 5 Skatteinformationskartan

I detta avsnitt beskrivs syftet strukturen och definitionerna bakom, skatteinformationskartan. I avsnitt 6 visas sedan kartan med faktiska uppgifter.

### 5.1 Orsaker till att skattebetalare redovisar korrekt skatt

Det finns många olika uppfattningar om vad det är som gör att skattebetalarna redovisar och betalar sina skatter, och varför de inte gör det. Inom forskarvärlden finns olika uppfattningar om saken. Det finns mängder med studier som lyfter fram olika faktorerens betydelse. Exempel på sådana faktorer är reglernas komplexitet, upptäcktsrisk, sanktionsavgifter, skattepengarnas användning, rättvisan i skattesystemet, graden av korruption i samhället, det sociala kapitalet och hur skattebetalarna bemöts av beskattningsmyndigheten.

I de flesta studier är det en eller ett fåtal faktorer som är i fokus. Det betyder att det är betydelsen eller effekten av just den eller de faktorer som undersöks, samtidigt som den eventuella påverkan från andra möjliga faktorer konstanthålls. Om man beaktar alla studier som genomförts finns det således sammantaget mängder med faktorer som kan ha betydelse för i vilken grad skattebetalarna medverkar vid beskattningen. Ännu saknas dock en samlad modell över skattebetalarnas beteende.

### 5.2 Skatteverkets tillgång till information har betydelse

Ett sätt att närma sig frågan om de olika faktorernas betydelse för skattebetalarnas medverkan, och därmed risken för skattefel, är att bryta ut faktorer som med stor säkerhet har betydelse och som kan identifieras utifrån objektiva grunder. En sådan faktor är i vilken utsträckning Skatteverket har tillgång till information för fastställande och kontroll av respektive skatt utöver de uppgifter som skattebetalaren själv rapporterar, som underlag för sin beskattning.

Tillgången på sådan information, som här definieras som *skatteinformation*, kan enligt ovan sägas påverka graden av medverkan och risken för skattefel via följande tre mekanismer:

- Om Skatteverket har fullständig skatteinformation om beskattningsunderlaget saknas utrymme för fel.
- Ju bättre skatteinformation Skatteverket har för bedömningen av lämnat underlag för beskattning, desto effektivare kontroller kan utföras.
- Ju effektivare kontroller som kan utföras, desto starkare incitament finns för skattebetalaren att lämna ett korrekt beskattningsunderlag.

### 5.3 Skatteinformationskarta

Skatteinformationskartan visar i vilken utsträckning Skatteverket har tillgång till information för fastställande och kontroll av respektive skatt, utöver de uppgifter som skattebetalaren själv rapporterar. Skatteinformationskartan omfattar endast de skatter som fastställs, inte de som inte fastställs (skattefelet). Utifrån skatteinformationskartan beräknas den genomsnittliga informationsnivån per skattekrona för perioden 2006–2011. Måttet visar i

vilken grad skatteintäkterna kunnat fastställas och kontrolleras med stöd av uppgifter från andra källor än skattebetalaren. Därigenom ger det en bild över hur risken för skattefel i skattesystemet utvecklats över tid.

Utifrån beskrivningen ovan så går det att konstatera att ju mer information Skatteverket har om beskattningsunderlagen, desto mindre blir utrymmet för fel och desto lättare blir det för skattebetalaren att deklarerat rätt.

För att tydliggöra skatteinformationens betydelse har Skatteverket systematiserat de olika skatterna efter tillgången till information om beskattningsunderlag, som kommer från andra än skattebetalaren själv. Denna systematisering ledde fram till skatteinformationskartan.

Skatteinformationskartan visar den totala fastställda skatten och i vilken utsträckning Skatteverket har tillgång till skatteinformation av olika slag för fastställande och kontroll av respektive skatt. Skatteinformationskartan är en kategorisering av de skatter som blir fastställda. Den ger därmed ingen direkt information om de skatter som inte fastställs det vill säga skattefelet. Däremot ger den en bild av hur risken för skattefel, utifrån ett informationsperspektiv, varierar över tid och i olika delar av skattesystemet (se avsnitt 6).

### **5.3.1 Skatteinformationskartan systematiserar skatteinformationen**

I skatteinformationskartan systematiseras de olika skatterna i åtta olika informationsnivåer, enligt principen: ju mer information Skatteverket har tillgång till, desto högre informationsnivå (Tabell 2).

Rent praktiskt görs detta med början på den högsta informationsnivån (informationsnivå 8) som omfattar skatter där skatteinformationen är tillräcklig för att med stor säkerhet fastställa ett korrekt skatteunderlag. Om en skatt inte hör hemma på en viss informationsnivå går man vidare till nästa. Om en skatt inte passar in på någon informationsnivå placeras den i den lägsta informationsnivån (informationsnivå 1) som innehåller skatter som helt bygger på skattebetalarens egen rapportering och som helt saknar kontrollsystem för skatteinformation.

De olika skatterna kan i vissa fall delas upp och redovisas på flera informationsnivåer. Detta görs om det är stor skillnad på informationstillgång mellan olika delar av beskattningsunderlaget. Så är fallet för till exempel inkomstskatt på tjänsteinkomster där Skatteverket har tillgång till detaljerad skatteinformation om intäkter men inte avdrag.

De exakta principerna för kategorisering av de olika skatterna framgår av bilaga 2.

Tabell 2. Skatteinformationskartans åtta informationsnivåer

		Informationsnivå	
Tillräcklig information finns för att fastställa skatteunderlag	}	8	Tillräcklig information för fastställande av skatt finns där risken för fel i underlaget är i princip obefintligt
		7	Tillräcklig information för fastställande av skatt finns men en viss risk för fel föreligger, vilket medför att behov av kontroller av informationslämnaren kan finnas
		6	Information finns för fastställande av del av beskattningsunderlaget
Ej tillräcklig information för att fastställa skatteunderlag	}	5	Kortperiodiska kontroller* kan göras och det finns informationssystem vid beskattningskällan
		4	Kortperiodiska kontroller* kan göras och det finns en beskattningskedja
		3	Kortperiodiska kontroller* kan göras
		2	Informationssystem finns vid beskattningskällan
		1	Beskattningen vilar helt på egenrapportering

\*Med kortperiodiska kontroller avses kontroller som kan göras för kortare beskattningsperioder än ett år, dvs. månads- eller kvartalsvisa kontroller

I de två högsta informationsnivåerna (7 och 8) har Skatteverket tillräcklig skatteinformation för att fastställa ett korrekt beskattningsunderlag utan att skattebetalaren lämnar någon egen information. Här finns i stället fullständiga uppgifter från tredje part, som kan förtryckas i deklARATIONEN. Detta är en principiell skillnad mot de lägre informationsnivåerna (1-6). För skatter med dessa informationsnivåer har inte Skatteverket tillräcklig skatteinformation för att fastställa ett korrekt beskattningsunderlag. Detta underlag måste därför lämnas av skattebetalaren själv. För de skatter där det finns viss skatteinformation (informationsnivåerna 2-6) har den istället betydelse som ett underlag för Skatteverket att bedöma rimligheten i de beskattningsunderlag som lämnas av skattebetalarna. En bedömning som sedan används för eventuella kontroller av lämnade underlag. Genom att utgöra en viktig komponent i Skatteverkets kontroller utgör skatteinformationen i sig ett incitament för skattebetalarna att lämna ett korrekt underlag för sin beskattning.

I Tabell 3 nedan visas för respektive informationsnivå de skatter som ingår i skatteinformationskartan.

Tabell 3. Skatter som ingår i skatteinformationskartan

Informationsnivå	Skatt, kategorier i skatteinformationskartan	Skatter eller delar av skatter som innefattas i respektive kategori
8	Fastighetsskatt/-avgift	Fastighetsavgift
	Energiskatt	Kärnkraftsskatt
7	Inkomstskatt tjänst	Intäkter från tjänst
	Allmänna avdrag	Avdrag för pensionssparande
	Sociala avgifter	Arbetsgivaravgift Allmän pensionsavgift för anställning
	Kapital, intäkter	Intäkter av kapital där kontrolluppgiftsskyldighet finns
	Kapital, avdrag	Kostnader för kapital där kontrolluppgiftsskyldighet finns
	Övriga punktskatter	Skatt på trafikförsäkringspremie Särskild premieskatt
6	Kapital, intäkter	Kapitalvinst där information finns om försäljningspris
	Kapital, avdrag	Kapitalförlust där information finns om försäljningspris
	Fastighetsskatt/-avgift	Fastighetsskatt
5	Moms	Kortperiodisk redovisning (månads- eller kvartalsredovisning) för verksamheter som omfattas av särskilda informationssystem (personalliggare, kassaregister eller rot -och rutavdrag)
4	Moms	Kortperiodisk redovisning (månads- eller kvartalsredovisning)
3	Energiskatter	Energiskatter (allmän energiskatt, koldioxidskatt och svavelskatt)
	Alkohol och tobaksskatter	Alkoholskatt Tobaksskatt
	Övriga punktskatter	Återbetalning av punktskatt (energiskatt, alkoholskatt m.fl.)
2	Inkomstskatt näringsverksamhet	Inkomstskatt näringsverksamhet för verksamheter som omfattas av särskilda informationssystem (personalliggare, kassaregister och rot -och rutavdrag)
	Sociala avgifter	Egenavgifter för näringsidkare som omfattas av särskilda informationssystem (personalliggare, kassaregister och rot -och rutavdrag)
	Bolagsskatt	Inkomstskatt för juridisk person som omfattas av särskilda informationssystem (personalliggare, kassaregister och rot -och rutavdrag)
	Moms	Årlig redovisning för verksamheter som omfattas av särskilda informationssystem (personalliggare, kassaregister och rot -och rutavdrag)
1	Inkomstskatt tjänst	Avdrag från tjänsteinkomster
	Inkomstskatt näringsverksamhet	Inkomstskatt från näringsverksamhet
	Allmänna avdrag	Underskott av nystartad näringsverksamhet Egenavgifter för näringsidkare som omfattas av särskilda informationssystem (personalliggare, kassaregister och husavdrag)
	Sociala avgifter	Allmän pensionsavgift för annat förvärsarbete Särskild löneskatt på pensionskostnader
	Kapital, intäkter	Ränteinkomst för fysisk person där information saknas
		Kapitalvinst för fysisk person där information saknas
		Avkastningsskatt
	Kapital, avdrag	Positiv räntefördelning
		Räntekostnad för fysisk person där information saknas
		Kapitalförlust för fysisk person där information saknas
		Negativ räntefördelning
Bolagsskatt	Inkomstskatt juridisk person	
Moms	Årlig redovisning	

### 5.3.2 Vad kan utläsas av skatteinformationskartan

#### Lagstadgad information

Skatteinformationskartan visar den skatteinformation, från annan källa än skattebetalaren, som Skatteverket har tillgång till för fastställande och kontroll av de olika skatterna. Det finns mängder med skatteinformation som kan tänkas användas för dessa syften. För att avgränsa kriterierna för informationsnivåerna till sådan information som är stabil och given är ett grundkriterium att det ska röra information som är lagstadgad. Specifik information som Skatteverket fått tillgång till på begäran från en enskild skattebetalare eller information som lämnas genom frivilliga överenskommelser med exempelvis branschorganisationer ingår inte<sup>3</sup>.

#### Alla systemförändringar syns inte i skatteinformationskartan

Kategoriseringen på informationsnivåer görs efter bestämda kriterier. Det kan dock förekomma systemförändringar som har betydelse för Skatteverkets tillgång till, eller behov av, kontrollinformation, men som ändå inte fångas in av de fastställda kriterierna. Exempel på sådana förändringar kan vara förändringar i deklaraionsblanketter, en utveckling av tekniska hjälpmedel som gör att informationen förändras såväl till innehåll som till form eller mindre lagändringar som påverkar tillgången till eller behovet av information.

#### Den externa strukturen syns inte

Skatteinformationskartan visar den lagstadgade information som finns för att fastställa och kontrollera skatt. Beroende på hur det ser ut i omvärlden kan förutsättningarna ändå variera trots att den lagstadgade informationen är densamma. Ett tydligt exempel på detta är alkoholskatten. Före Sveriges inträde i EU hade staten monopol på såväl grossist- som detaljstförsäljning av alkohol. Detta förändrades i och med EU-inträdet då grossistmonopolet upphörde och en enda aktör ersattes av över tusen aktörer, merparten mycket små. Detta har inneburit att Skatteverket från att fastställa alkoholskatten för en enda skattebetalare ska fastställa alkoholskatten för över tusen skattebetalare. Det betyder att förutsättningarna att fastställa och kontrollera skatten för en enskild skattebetalare inte påverkats särskilt mycket (informationstillgången för en given skattebetalare är densamma) men eftersom den totala alkoholskatten spridits ut på många fler skattebetalare måste en mycket större informationsmängd hanteras totalt sett, vilket betyder att det krävs betydligt mer resurser för att fastställa den totala skatten. Det har med andra ord skett en strukturförändring som gjort det svårare att fastställa den totala alkoholskatten. Denna externa strukturförändring syns inte i skatteinformationskartan. Strukturförändringen är i stället en extern förändring som Skatteverket måste kartlägga och hålla sig informerad om på andra sätt.

---

<sup>3</sup> En informationskälla som inte framgår av skatteinformationskartan är den information som Skatteverket får per automatik från andra länder med stöd av EU:s direktiv 2003/48/EG (sparandedirektivet), EU:s direktiv 77/799/EEG om ömsesidigt bistånd och bilateralt ingångna skatteavtal. Anledningen till att hänsyn inte tagits till detta är att det finns vissa identifikationsproblem vid hanteringen av denna information, vilket gör att den inte kan användas i Skatteverkets ordinarie kontrollsystem. Dessa uppgifter används istället i specifika kontrollinsatser. Detta medför i sin tur att uppgifterna inte ingår i den databas som används för att ta fram skatteinformationskartan.

### **Den teoretiskt riktiga skatten**

Som tidigare nämnts är det den fastställda skatten som kategoriseras i skatteinformationskartan. Idealet hade varit att till den fastställda skatten addera skattefelet och därmed få en uppfattning om den teoretiskt riktiga skatten, per skatt och informationsnivå. Detta är dock inte möjligt eftersom vi inte kan beräkna skattefelet i denna analys.

### **Områden där felutrymme finns**

För områden där tillgången på information är sämre är utrymmet för fel större, samtidigt som skattebetalarnas förutsättningar att göra rätt och den upplevda risken för upptäckt är mindre. Risken för skattefel är därför högre i sådana områden. Ändå fastställs stora delar av skatten utan skattefel också i sådana områden, beroende på att de ekonomiska vinsterna av skatteundandragande är för svaga eller att kostnaderna vid upptäckt är för höga. Det kan också bero på att det lagts stora resurser på manuella kontroller eller informationskampanjer. Det kan också bero på att det finns starka normer och en stark skattemoral. Skatteinformationskartan visar därmed också inom vilka områden det är viktigt för Skatteverket att ha en bevakning för att följa utvecklingen och därmed ha en beredskap att sätta in åtgärder för att upprätthålla skattebetalarnas medverkan och om nödvändigt även förbättra den.

## 6 Resultat skattefelet 2006-2012

I detta avsnitt redovisas ett underlag för att bedöma delar av skattefelets utveckling utifrån några olika beräkningar. Inledningsvis beskrivs utvecklingen av skatteinformationens förändring i skatteinformationskartan. Det följs av top-down-beräkningar av skattefelet, Skatteverkets enkätundersökningar, Skatteverkets slumpmässiga undersökningar, en beräkning av skattefelet på alkohol och tobak, några reformers effekt på skattefelet samt en beskrivning av internationellt samarbete.

### 6.1 Skatteinformationskartan

I skatteinformationskartan kategoriseras de totala skatteinkomsterna efter dels skatt, dels Skatteverkets tillgång till skatteinformation för fastställande och kontroll av skatten utöver de uppgifter som skattebetalaren själv rapporterar. Tillgången till skatteinformation kategoriseras i åtta olika informationsnivåer. Informationsnivåerna bestäms enligt principen: ju mer information Skatteverket har tillgång till, desto högre informationsnivå. I detta avsnitt presenteras de totala skatteinkomsterna åren 2006 till 2011 enligt skatteinformationskartans struktur.

I Tabell 4 visas skatteinformationskartan för inkomståret 2011. De angivna beloppen avser fastställd skatt i miljarder kronor.

**Tabell 4. Skatteinformationskartan för inkomståret 2011, fastställd skatt miljarder kronor**

Informations- nivå	Inkomst- skatt		Inkomst- närings- skatt				Fastighets- skatt/ -avgift		Bolags- skatt	Moms	Energi- skatt	Alkohol- och tobaks- skatt	Punkt- skatter, Övriga punkt- skatter	Samtliga skatter, åter- betalning netto	Samtliga skatter, brutto*	
	Inkomst- tjänst	verksam- het	Allmänna avdrag	Sociala avgifter	Kapital- intäkter	Kapital- avdrag	skatt/ -avgift	Bolags- skatt								
8								14,8			3,9			18,7	18,7	
7	388,7		-2,2	498,5	18,2	-30,9							4,0	876,2	942,4	
6						51,3	-7,4	12,7						56,6	71,4	
5										60,8				60,8	60,8	
4										210,6				210,6	210,6	
3											72,5	23,2	2,7	-6,0	92,4	104,4
2		1,7		3,4					10,2	1,3				16,6	16,6	
1	-3,3	7,3	-0,1	41,9	15,1	-1,3			92,5	6,0				158,2	167,5	
Summa, netto	385,4	8,9	-2,3	543,8	84,6	-39,6		27,5	102,8	278,7	76,4	23,2	6,7	-6,0	1 490,1	
Summa, brutto*	392,0	8,9	2,3	543,8	84,6	39,6		27,5	102,8	278,7	76,4	23,2	6,7	6,0	1 592,4	

\* Med brutto avses absolutbeloppet av de underlag som legat till grund för beskattningen.

I vissa delar av kartan är beloppen negativa. Så är fallet om informationstillgången skiljer sig åt mellan intäkter och avdrag. För att kunna göra olika relevanta jämförelser gör Skatteverket två olika summeringar. Den ena är en nettosummering (intäkter minus avdrag), den andra är en bruttosummering (summering av absolutbeloppen). Den första summeringen är relevant vid analyser av de faktiska skatteinkomsterna. Den andra summeringen är relevant vid analyser av Skatteverkets tillgång till skatteinformation för fastställande och kontroll av skatten.



Av skatteinformationskartan framgår att de totala skatteinkomsterna för 2011 uppgår till 1 490 miljarder kronor och att det samlade bruttounderlaget uppgår till 1 592 miljarder kronor. Vidare framgår att det är stor skillnad i informationstillgång mellan olika skatter, men att det för en stor del av den totala skatten är väl försett med skatteinformation.

I skatteinformationskartan nedan visas den relativa fördelningen av skatter per informationsnivå (Tabell 5). Av denna framgår att det för cirka 60 procent av bruttosumman finns så god tillgång till information att det i stort sett saknas felutrymme. Dessa skatter kan i regel fastställas av Skatteverket utan att skattebetalarna behöver lämna kompletterande information. För 30 procent finns det mer eller mindre omfattande skatteinformation för bedömning av de beskattningsunderlag som lämnas av skattebetalarna. För de återstående 10 procenten av skatten finns i stort sett ingen skatteinformation alls. I dessa fall vilar beskattningen helt på skattebetalarnas egna uppgifter. Skatteinformationskartor för respektive år finns i bilaga 3.

**Tabell 5. Skatteinformationskartan för inkomståret 2011, skatternas relativ fördelning per informationsnivå**

Informations- nivå	Inkomst- skatt		Allmänna avdrag	Sociala avgifter	Kapital, intäkter	Kapital, avdrag	Fastighets- skatt/ -avgift	Bolags- skatt	Moms	Energi- skatt	Alkohol- och tobaks- skatt	Övriga punkt- skatter	Punkt- åter- betalning	Samtliga skatter
	Inkomst- skatt tjänst	närings- verksam- het												
8							53,8			5,1				1,2
7	99,2		96,4	91,7	21,5	78,0						59,7		59,2
6					60,7	18,8	46,2							4,5
5									21,8					3,8
4									75,6					13,2
3										94,9	100,0	40,3	100,0	6,6
2		18,9		0,6				10,0	0,5					1,0
1	0,8	81,1	3,6	7,7	17,8	3,2		90,0	2,2					10,5
Samtliga informations- nivåer	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

### 6.1.1 Genomsnittlig informationsnivå

I föregående stycke konstaterades att informationstillgången är mycket hög för cirka 60 procent av den totala skatten. Det beror på att inkomstskatt på tjänsteinkomster och sociala avgifter utgör en stor andel av de totala skatterna.

Ett samlat mått på informationens betydelse för de olika skatterna och de totala skatteinkomsterna är den ”genomsnittliga informationsnivån”. I Tabell 6 nedan visas den genomsnittliga informationsnivån per skatt, i en fallande skala. Den högsta genomsnittliga informationsnivån har fastighetskatten/-avgiften med 7,08 i genomsnittlig informationsnivå. Den lägsta genomsnittliga informationsnivån har bolagsskatten med en genomsnittlig informationsnivå på 1,10, tätt följd av inkomstskatt för näringsverksamhet som har 1,19. Den genomsnittliga informationsnivån för alla skatter är 5,55.

**Tabell 6. Genomsnittlig informationsnivå per skatt 2011**

	<b>Genomsnittlig informationsnivå 2011</b>	
	Befintlig information	Utan kontrolluppgift för löneinkomster
Fastighetsskatt/-avgift	<b>7,08</b>	<b>7,08</b>
Inkomstskatt tjänst	<b>6,95</b>	<b>1,00</b>
Allmänna avdrag	<b>6,78</b>	<b>6,78</b>
Kapital avdrag	<b>6,62</b>	<b>6,62</b>
Sociala avgifter	<b>6,51</b>	<b>1,01</b>
Övriga punktskatter	<b>5,39</b>	<b>5,39</b>
Kapital, intäkter	<b>5,32</b>	<b>5,32</b>
Moms	<b>4,14</b>	<b>4,14</b>
Energiskatt	<b>3,25</b>	<b>3,25</b>
Alkohol- och tobaksskatt	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>
Återbetalning punktskatter	<b>3,00</b>	<b>3,00</b>
Inkomstskatt näringsverksamhet	<b>1,19</b>	<b>1,19</b>
Bolagsskatt	<b>1,10</b>	<b>1,10</b>
<b>Samtliga skatter</b>	<b>5,55</b>	<b>2,21</b>

För att få en uppfattning om betydelsen av kontrolluppgiftssystemet med tredjemansuppgifter för löntagare visas i tabellen, som ett tankeexperiment, hur måttet på den genomsnittliga informationsnivån skulle påverkas om dessa inte fanns (kursiva kolumnen). Om kontrolluppgiftssystemet för löntagare försvann skulle det betyda att informationsnivån för inkomstskatt för tjänsteinkomster minskade från 6,95 till 1,00 och att informationsnivån för sociala avgifter minskade från 6,51 till 1,01. Den genomsnittliga informationsnivån för alla skatter skulle minska från 5,55 till 2,21.<sup>4</sup>

### Skatteinformationskartan och skattefelet

Skatteinformationskartan säger inte något om skattefelets storlek. Däremot visar den i vilken grad skatteintäkterna kunnat fastställas och kontrolleras med stöd av uppgifter från andra källor än skattebetalaren. Därigenom ger det en bild över hur risken för skattefel i skattesystemet utvecklats över tid. En jämförelse mellan den skattefelskarta som togs fram år 2007 och skatteinformationskartan, så som den såg ut vid den tiden, ger en bild av sambandet mellan skattefelet och tillgången till information.

I tabell 7 visas skatteinformationskartan med tillägg för uppgifter om skattefelet från 2007 års skattefelsrapport, där skatterna indelats på samma sätt som i denna rapport.

<sup>4</sup> Den genomsnittliga informationsnivån avser fastställd skatt. Idealet hade varit att beräkna genomsnittlig informationsnivå för den teoretiskt riktiga skatten. Detta hade fått till följd att den genomsnittliga informationsnivån blivit lägre, eftersom tillgänglig kunskap tyder på att skattefelet är relativt sett högre för skatter där informationsnivån är lägre.

**Tabell 7. Skatteinformationskartan år 2006 med skattefelet enligt 2007 års skattefelsrapport, den teoretiska skattens relativa fördelning per informationsnivå**

Skattefel/ Informationsnivå	Inkomst- skatt tjänst och allmänna avdrag	Kapital	Inkomst- skatt närings- verksam- het	Sociala avgifter	Moms	Punkt- skatter	Fastighets- skatt	Samtliga skatter
Skattefel	5%	11%	22%	6%	13%	4%	4%	9%
Skatt fastställd genom kontroll	0,1%	2%	2%	0,3%	1%	..	0,5%	1%
8						3%		0,2%
7	94%	39%		86%		1%		57%
6		34%					96%	4%
5								
4					83%			14%
3						92%		6%
2								
1	1%	14%	76%	7%	3%			10%
Genomsnittlig informationsnivå för fastställd skatt	6,93	5,63	1,00	6,12	3,33	3,04	6,00	5,05

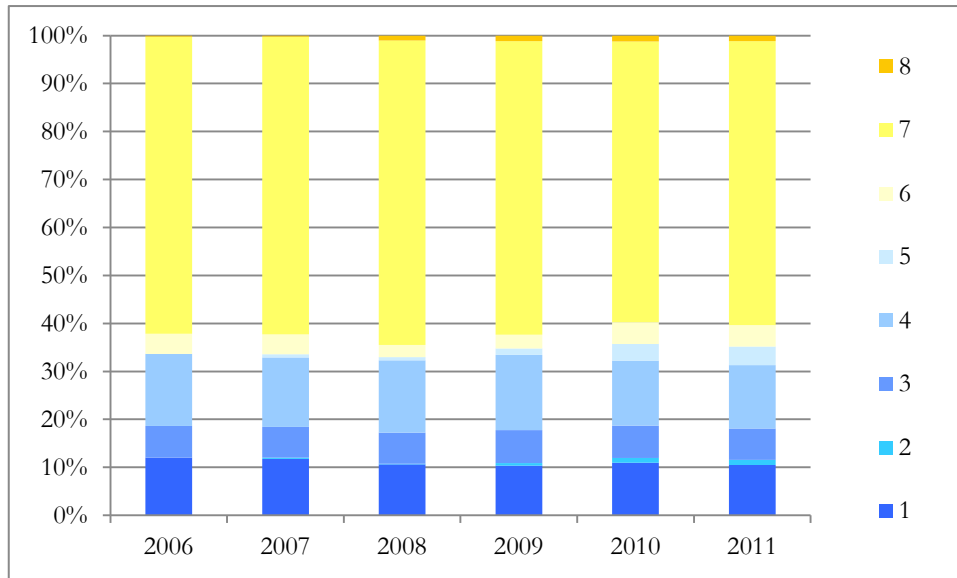
På den översta raden i kartan ovan visas skattefelet som andel av den totala teoretiska skatten (relativt skattefel). På raden under visas sedan hur stor andel av den teoretiska skatten som fastställs som en följd av Skatteverkets kontroller. På raderna under visas sedan hur stor andel av de olika skatterna som fastställs på respektive informationsnivå. På den understa raden visas den genomsnittliga informationsnivån för de skatter som fastställs.

Vid en jämförelse av det relativa skattefelet med den genomsnittliga informationsnivån framgår att det finns ett samband. För skatter där den genomsnittliga informationsnivån är 6 eller högre är det relativa skattefelet för det aktuella skatteslaget lågt och ligger på mellan 4 och 6 procent av totala skatten. För skatter där den genomsnittliga informationsnivån ligger på 3 eller lägre är skattefelet högt, 13 procent för moms och 22 procent för inkomstskatt av näringsverksamhet. Skatt på kapital och punktskatter avviker något från detta mönster. Korrelationen mellan det relativa skattefelet och den genomsnittliga informationsnivån för alla skatter är ändå tydlig och uppgår till -0,74.

### 6.1.2 Förändringen av informationstillgången under perioden 2006 till 2011

En fråga man kan ställa sig är om det skett några förändringar av tillgången till skatteinformation över tid. I Diagram 1 nedan visas utvecklingen av den relativa fördelningen mellan informationsnivåer under perioden 2006 till 2011.

Diagram 1. Fördelning av informationsnivåer 2006-2011, nivå i procent av den totala skaten



I Tabell 8 nedan visas den beloppsmässiga förändringen mellan 2006 och 2011 per skatt och informationsnivå.

Tabell 8. Skatteinkomsternas förändring mellan inkomståret 2006 och 2011, miljarder kronor

Informationsnivå	Inkomstskatt tjänst	Inkomstskatt näringsverksamhet	Allmänna avdrag	Sociala avgifter	Kapitalintäkter	Kapitalavdrag	Fastighets-skatt/avgift	Bolags-skatt	Moms	Energi-skatt	Alkohol- och tobaks-skatt	Övriga punktskatter	Punkt-skatter, återbetalning	Samtliga skatter, netto	Samtliga skatter, brutto*
8								+14,8		+0,8				+15,6	+15,6
7	-23,4		+1,2	+70,7	-2,8	-11,2						+2,7		+37,2	+37,2
6					+17,1	-6,3	-12,3							-1,6	-1,6
5									+60,8					+60,8	+60,8
4									-4,3					-4,3	-4,3
3										+5,3	+4,0	-0,8	-2,2	+6,2	+6,2
2		+1,7		+3,4				+10,2	+1,3					+16,6	+16,6
1	+1,4	-3,1		+5,5	+0,7	-0,8		-6,7	-0,6					-3,6	-3,6
Summa, netto	-22,1	-1,5	+1,3	+79,6	+14,9	-18,3	+2,5	+3,6	+57,2	+6,1	+4,0	+1,9	-2,2	+127,0	+127,0
Summa, brutto*	-24,8	-1,5	-1,3	+79,6	+14,9	+18,3	+2,5	+3,6	+57,2	+6,1	+4,0	+1,9	+2,2	+162,8	+162,8

Som framgår av tabellen så har det skett en hel del förändringar av de olika skatternas beloppsmässiga sammansättning mellan 2006 och 2011. Förändringarna har skett åt båda hållen, vissa skatter har ökat och andra har minskat. En skatt som har ökat är momsen, medan inkomstskatten på tjänsteinkomster är en av de skatter som har minskat. Totalt sett

har dock skatten ökat med 127 miljarder kronor. Uttryckt som bruttobelopp uppgår ökningen till 162,8 miljarder kronor.

Förändringarna i skatteinformationskartan kan ha två olika grundläggande orsaker. Den ena är om det skett förändringar av skatternas *sammansättning*. Den andra är om det skett förändringar i *skatteinformationsstrukturen*. Dessa två grundläggande orsaker beskrivs utförligare nedan.

### 6.1.3 Förändringar i skatternas sammansättning

Det kan ske förändringar i skattesystemet som gör att olika skatters andel av den totala skatten förändras. Sådana förändringar i skatternas sammansättning medför i sin tur att skatteinformationsstrukturen i skatteinformationskartan förändras.

Förändringar i skatternas sammansättning kan i sin tur ha olika orsaker. En sådan är skattesatserna förändras på ett sätt som påverkar hur stora andelar de olika skatterna har av den totala skatten. En annan orsak kan vara att skattebaserna förändras på ett sätt som medför att de olika skatterna får olika tyngd relativt varandra. Ett exempel på det senare är att kapitalinkomsternas relativa andel ökar i högkonjunktur eftersom avkastningen på kapital ökar och kapitalvinster realiserar. Förändringar i skattebaserna kan också bero på förändringar i skattebetalarnas sammansättning, t.ex. om det sker förskjutningar mellan andelen som redovisar sina inkomster som inkomst av tjänst respektive näringsverksamhet.

### 6.1.4 Förändringar i skatteinformationsstrukturen

Förändringar i skatteinformationsstrukturen handlar om Skatteverkets tillgång till eller behov av skatteinformation för att kunna fastställa och kontrollera skatten. De förändringar i informationsstrukturen mellan 2006 och 2011 som ger utslag i skatteinformationskartan, genom att en skatt får en förändrad informationsnivå, är:

- införandet av personalliggare år 2007
- införandet av fastighetsavgift år 2008
- införandet av rot- och rutavdrag år 2009
- införandet av kassaregister år 2010.

Dessa förändringar har i tabell 8 markerats med pilar och randiga mönster. Effekterna är följande:

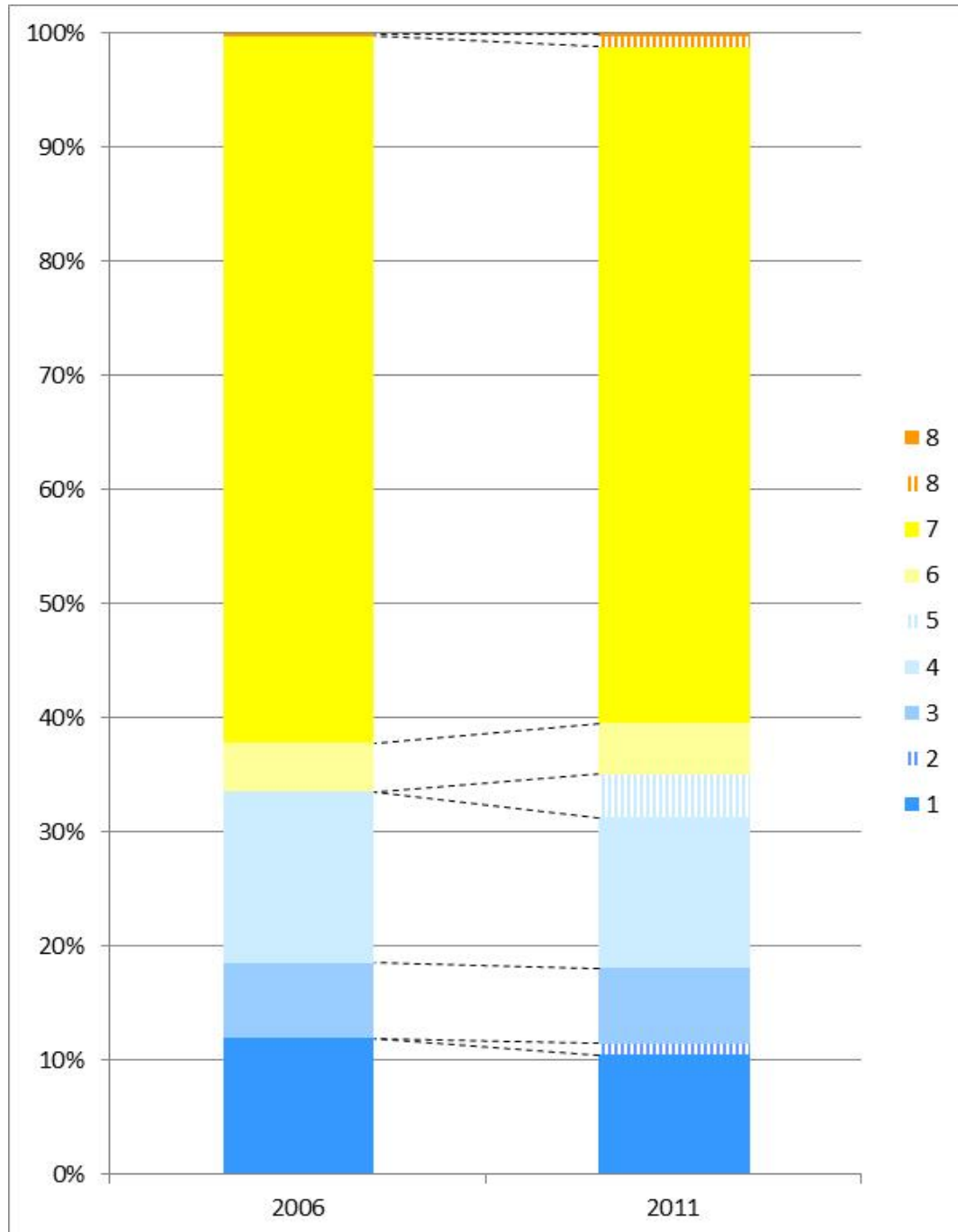
- 14,8 miljarder kronor fastighetsskatt/-avgift finns på informationsnivå 8 i stället för informationsnivå 6 som en följd av att fastighetsavgiften införts.
- 60,8 miljarder kronor moms finns på informationsnivå 5 i stället för informationsnivå 4 som en följd av att personalliggare, kassaregister och rot- och rutavdrag införts.
- 16,6 miljarder kronor inkomstskatt finns på informationsnivå 2 i stället för informationsnivå 1 som en följd av att personalliggare, kassaregister och rot- och rutavdrag införts.

Anledningen till att personalliggare, kassaregister och rot- och rutavdrag ger en effekt på två olika informationsnivåer är att de påverkar flera olika skatter och avgifter. Till den del

informationstillgången omfattar näringsverksamheter som redovisar moms för kortare perioder än ett år (månadsvis eller kvartalsvis), sker en förflyttning från informationsnivå 4 till 5. När informationstillgången omfattar näringsverksamheter som redovisar övriga skatter och avgifter, som redovisas årsvis (inkomstskatt, egenavgifter och moms), sker en förflyttning från informationsnivå 1 till 2.

I Diagram 2 nedan visas förändringarna i skatteinformationskartan där effekterna av förändringarna i skatternas sammansättning kan särskiljas från förändringar i skatteinformationsstrukturen. Förändringarna i informationsstrukturen visas i de randiga ytorna.

Diagram 2. Skatteinkomsternas förändring mellan inkomståret 2006 och 2011



För de två högsta informationsnivåerna (7 och 8) har det skett en förskjutning som innebär att deras relativa andel av de totala skatteinkomsterna har minskat något. Minskningen har inneburit att dessa nivåer minskat från 62 procent av den totala skatten till 60 procent. Denna minskning har dock motverkats av införandet av fastighetsavgiften, som innebär ett minskat informationsbehov för fastigheter som tidigare belades med fastighetsskatt. En

minskning av informationsbehovet som syns i skatteinformationskartan genom att denna del av fastighetsskatten/-avgiften förflyttas från informationsnivå 6 till informationsnivå 8.

Även den lägsta informationsnivån (1) har minskat relativt sett, från cirka 12 procent till cirka 10 procent. Det betyder att det skett en relativ ökning av de mellersta informationsnivåerna, där införandet av personalliggare, kassaregister och rot- och rutavdrag dessutom inneburit att det tillkommit två helt nya informationsnivåer (2 och 5).

Det går alltså att konstatera att det skett flera förskjutningar mellan de olika informationsnivåerna, som inneburit såväl ökad som minskad tillgång till information. Dessa förskjutningar har vidare orsakats av förändringar i skatternas sammansättning och en förändring av informationsstrukturen.

### 6.1.5 Skillnad mellan förändringar av informationsstruktur och av skatternas sammansättning kan visas genom den genomsnittliga informationsnivån

Förändringen av skatteinformationen kan alltså bero på en förändring av informationsstrukturen och en förändring av skatternas sammansättning. Dessa två förändringar kan visas var för sig med måttet *genomsnittlig informationsnivå*.

I Tabell 9 nedan visas de genomsnittliga informationsnivåerna 2006 och 2011. Förändringen är uppdelad mellan den del som orsakas av förändringar i skatternas sammansättning och den del av förändringen som beror på ändringar i informationsstrukturen.

Av tabellen framgår att den genomsnittliga informationsnivån ökat med 0,024, från 5,524 till 5,548. Av den samlade förändringen beror 0,067 på att informationsstrukturen förändrats, det vill säga det är ett mått på effekten av de fyra regeländringarna. Effekten av förändringarna i skatternas sammansättning är negativ och uppgår till -0,043. Det betyder att det skett förändringar i skattesatser och skattebaser och att den samlade effekten av dessa innebär en något minskad informationstillgång för den samlade skatt som ligger till grund för beskattning.

**Tabell 9. Genomsnittlig informationsnivå 2006 och 2011**

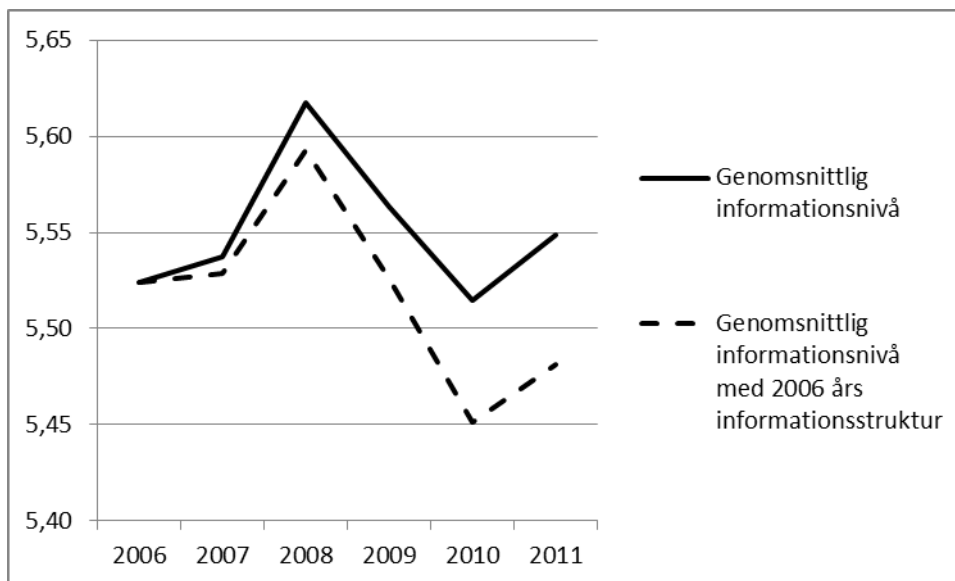
	Genomsnittlig informationsnivå
2011	5,548
2006	5,524
Förändring	0,024
Varav effekt av förändring av informationsstruktur	0,067
Varav effekt av skatternas sammansättning	-0,043



I diagram 3 visas den årliga förändringen av den genomsnittliga informationsnivån mellan 2006 och 2011. Den heldragna linjen visar den totala förändringen och den streckade linjen visar förändringen som den hade sett ut om inte personalliggare, kassaregister, rot- och rutavdrag och fastighetsavgiften hade införts, det vill säga om skatten respektive år hade fastställts med 2006 års informationsstruktur. Ju längre avståndet är mellan den heldragna och streckade linjen, desto större betydelse har förändringen i informationsstrukturen haft på den genomsnittliga informationsnivån.

Det framgår att den genomsnittliga informationsnivån ökade mellan 2006 och 2008. Den främsta orsaken till detta var att skatternas sammansättning förändrades på ett sätt som ökade Skatteverkets informationstillgång. Införandet av personalliggare 2007 och fastighetsavgiften 2008 bidrog ytterligare till utvecklingen. De efterföljande åren, 2009 och 2010, minskade den genomsnittliga informationsnivån kraftigt. En viktig orsak var troligen införandet av jobbskatteavdraget som påverkade skatternas sammansättning på ett sätt som minskade Skatteverkets genomsnittliga informationstillgång. Effekten av förändringen av skatternas sammansättning motverkades dock av de informationssystem som infördes 2009 och 2010, kassaregister och rot- och rutavdrag. Mellan 2010 och 2011 ökade den genomsnittliga informationsnivån, och ligger därefter på en nivå över den som var år 2006.

**Diagram 3. Förändring av genomsnittlig informationsnivå 2006–2011**



### 6.1.6 Förändringar av informationsstrukturen kan antingen bero på ändrad tillgång till information eller behov av information

När det gäller förändringar av informationsstrukturen för en viss skatt är det viktigt att tänka på att den kan vara en följd av två helt olika förändringar. Antingen kan den bero på förbättrad informationstillgång eller på minskat behov av information. Exempel på det förstnämnda är personalliggare, kassaregister och rot- och rutavdrag, som alla ger Skatteverket mer och bättre information för riskbedömning och kontroll. Exempel på minskat behov av information för att fastställa korrekt skatt är införandet av fastighetsavgift.

Denna förändring innebar att behovet av information från den allmänna fastighetstaxeringen, för att fastställa rätt skatt, försvann för en stor del av fastighetsbeståndet. Beskattningen blev således till stor del schablonmässig, vilket gjorde att denna del av beskattningen genom förändringen kategoriserades i en högre informationsnivå i skatteinformationskartan.

## 6.2 Top-down-mätningar baserade på nationalräkenskaperna

Nedan sammanfattas resultat från tidigare publicerade mätningar med top-down-metoderna. Uppgifter om momsdiskrepansen och dolda inkomster i hushållssektorn för senare år har tagits fram av Statistiska centralbyrån (SCB).

### 6.2.1 Allmänt om top-down-mätningar i Sverige

Skatteverket och nationalräkenskaperna (NR) har i vissa avseenden ett likartat uppdrag. NR ska mäta produktionen inklusive den svarta produktionen. Skatteverkets uppdrag kan beskrivas som att se till att de inkomster som alstras i produktionen som ersättning till produktionsfaktorerna arbete och kapital blir beskattade. De diskrepanser som finns mellan NR:s beräkningar och de inkomster och skatter som Skatteverket fastställer har därför ett intresse för båda:

- För NR är diskrepanserna ett led i att få full täckning och kvalitetssäkra – att stämma av och få konsistens i beräkningarna av BNP över tiden.
- För Skatteverket kan diskrepanserna ge indikation på hur väl verket lyckas fastställa rätt skatteunderlag och om trenden i utvecklingen av skattefelet.

Två top-down-metoder för diskrepansberäkningar har förekommit i Sverige. Den ena är den så kallade *momsdiskrepansen* (VAT-gap). Den innebär att en teoretiskt ”korrekt” moms beräknas med hjälp av uppgifter om slutanvändningen av olika produkter i NR. Denna teoretiskt kalkylerade moms jämförs sedan med den moms som faktiskt betalas. En annan metod, som varit populär i olika utredningar under årens lopp, har varit utvecklingen av *”dolda inkomster i hushållssektorn”*. För denna diskrepans finns officiellt publicerade beräkningar som täcker perioden 1970–2002.

Nationalräkenskaperna vid SCB gör löpande beräkningar av dels momsdiskrepansen, dels av dolda inkomster i hushållssektorn. Beräkningarna har uppdaterats i samband med en nu pågående revidering av nationalräkenskaperna som ska publiceras i september 2014. Uppgifter för 1993 och framåt kommer då att ändras. De största förändringarna ligger på perioden från och med 2007 och framåt.

Nedan beskrivs dels resultaten från tidigare presenterade kalkyler över diskrepanserna som publicerats i olika sammanhang, dels preliminära uppgifter från de nya beräkningar som NR gör under hösten och vintern 2013/2014.

### 6.2.2 Allmänt om nationalräkenskaperna

Nationalräkenskaperna är som framgår av namnet räkenskaper för en nation. Det är Statistiska centralbyrån (SCB) som ansvarar för nationalräkenskaperna. NR sammanfattar och beskriver i form av ett kontosystem Sveriges ekonomiska aktiviteter och utveckling. Beskrivningen omfattar produktionen av varor och tjänster, dess användning och inkomstbildning.

Bruttonationalprodukten (BNP) är summan av värdet av alla de varor och tjänster som produceras i landet under ett år som används till konsumtion, investeringar och export. BNP ska inkludera även dold produktion som säljs på marknaden. När man talar om BNP syftar man vanligen på "BNP värderad till marknadspris". Därmed avses det pris köparna betalar för produkterna vilket inkluderar till exempel punktskatter och moms.

De svenska nationalräkenskaperna baseras på en FN-rekommendation för nationalräkenskaper (SNA 93) som är resultatet av ett samarbete mellan de stora internationella organisationerna, FN, OECD, EU, IMF och Världsbanken. För EU-länderna finns en tillämpning av SNA 93, kallad ENS 95 (Europeiska Nationalräkenskapssystemet). Nationalräkenskaperna har ett krav på fullständig täckning av ekonomiska aktörer och transaktioner. Det betyder att även den svarta ekonomin ska vara täckt. Det innebär att tillägg måste göras till det som kommer fram i andra statistikkällor som hämtar information från officiell redovisning i till exempel företagsbokföringen.

BNP kan mätas på tre olika sätt med utgångspunkt från:

1. *Produktionssidan* det vill säga produktionen av produkterna mätt som förädlingsvärden (produktionsvärde minus insatsförbrukning) i olika branscher. För produktionen i offentliga sektorn finns inget egentligt marknadspris. Offentlig sektors produktion värderas i BNP:s produktionsberäkningar till produktionskostnaden.
2. *Användningssidan* det vill säga summan av hur produkterna används för konsumtion, investeringar och export minus import.
3. *Inkomstsidan* det vill säga summan av producenternas inkomster (som ska överensstämma med summan av förädlingsvärdet för produkterna).

Om ingen svart verksamhet fanns och statistiken i övrigt var heltäckande och utan felaktigheter skulle de tre sätten att mäta resultera i samma nivå på BNP. I verkligheten ser det dock inte ut så eftersom en del av verksamheten och en del av inkomsterna är dolda.

Huvudansatsen i beräkningarna av BNP i Sverige är att sammanställa så bra information som möjligt över produktions- och användningssidan i ekonomin. Nationalräkenskaperna utnyttjar all möjlig information för att beräkningarna ska bli så heltäckande som möjligt. De utnyttjar i stor utsträckning även det material som Skatteverket tagit fram i olika revisioner, analyser och undersökningar. De diskrepanser som uppstår i nationalräkenskaperna analyseras och åtgärdas så långt som möjligt. Därefter görs en balansering i ett tillförsel- och användningssystem som innehåller 400 olika produktgrupper. Där nationalräkenskaperna

kan belägga att den svarta ekonomin är omfattande kompenseras denna felkälla genom explicita tillägg för svart ekonomi i den aktuella branschen.

Det tredje sättet att mäta BNP är utifrån de inkomster som bildas i samband med produktionen. Löner och de inkomster egenföretagarna redovisar öppet till Skatteverket "räcker inte till" för att nå upp till BNP-nivån mätt från användningssidan. För att ta sig upp till användningssidans nivå krävs ett tillägg för svarta inkomster. Genom differensen mellan användningen och inkomstsidas öppet redovisade inkomster kan man i första hand få en bild av de svarta inkomsternas *totala omfattning*.

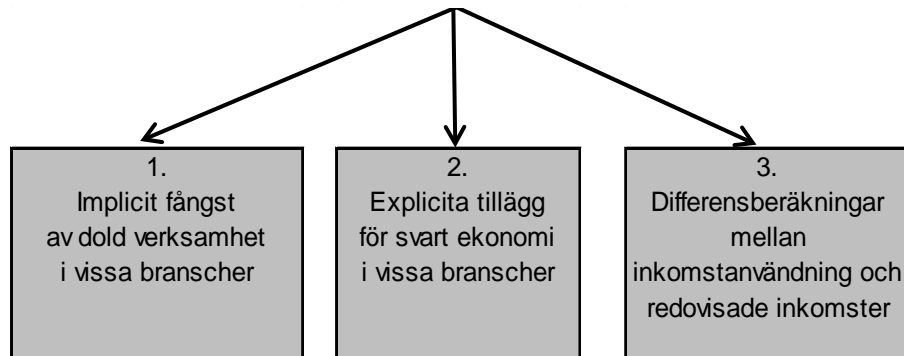
Nationalräkenskaperna behöver av naturliga skäl ses över då och då. Primärstatistik revideras, metoder och källor vidareutvecklas och anpassas till ändrade EU-rekommendationer och krav. Flertalet beräkningsområden ses över med målet att ytterligare öka kvalitet och aktualitet på de svenska nationalräkenskaperna. Tidsserieperspektivet är mycket viktigt i nationalräkenskaperna, och beräkningarna måste visa både rätt nivå och utveckling över tiden. Revideringsbehov uppstår därför ganska snabbt mellan olika beräkningsomgångar. För att undvika tidsseriebrott hanteras ny information mellan större revideringsomgångar på så sätt att befintliga nivåer kedjas fram med rätt utveckling enligt ny eller reviderad statistik. Revideringar görs för längre perioder om det framkommer stora revideringar i underlagsmaterial. Revideringar sker med ojämna mellanrum. Större revideringar kan bero på flera olika saker som nya källor, klassifikationer eller ändrade tillämpningar av ENS. En revision av de svenska nationalräkenskaperna på grund av ändrade tillämpningar av ENS kommer att göras under 2014. I den kommer att beaktas både identifierade brister i statistiken och nya internationellt fastställda definitioner av vad som ska ingå enligt ENS 2010 (Europiska National- och Regionalräkenskapssystemet).

I de beräkningar som SCB nu gör i samband med införande av den reviderade förordningen, ENS 2010, ingår även de resultat om strukturen på svartarbetet som framkommit i Skatteverkets olika kartläggningar av svartarbete med mera.

### 6.2.3 Metoder för att åstadkomma full täckning

Det ligger i sakens natur att dold produktion och inkomster från svartarbete inte kommer med i statistik som bygger på officiell redovisning till exempel i inkomstdeklarationer. För flertalet branscher baseras NR:s produktionsberäkningar på den så kallade företagsstatistiken. Företagsstatistiken bygger på Skatteverkets registeruppgifter som SCB för de större företagen kompletterar med insamling av vissa ytterligare uppgifter. Företagsstatistiken återspeglar därmed nivån på förädlingsvärden, anställdas löner och egenföretagares inkomster förhållandena i den vita sektorn. Nationalräkenskaperna ska emellertid avspegla all ekonomisk verksamhet. Att den svarta verksamheten kommer med uppnås i NR med följande tre metoder (Figur 4):

Figur 4. Metoder att åstadkomma full täckning i nationalräkenskaperna



Med dessa tillägg ska mätningen av BNP från produktionssidan motsvara den nivå som finns vid mätningen av BNP från användningssidan. De tre typerna av tillägg beskrivs nedan.

*Metod 1. Implicit fångst av dold verksamhet i vissa branscher.*

Produktionen i vissa branscher värderas i NR med metoder som gör att svart produktionsvärde kommer med indirekt. För jordbruk, skogsbruk, fiske och byggnadsverksamhet använder NR inte företagsstatistiken i produktionsberäkningarna utan går på andra typer av källor och modeller. Produktionen i jordbruket bygger på kalkyler som utgår från information om användningen av olika slags jordbruksprodukter. Skogsbrukets produktion av växande skog utgörs av en kalkylmodell där tillväxten skattas med hjälp av provytor där volymtillväxten räknas fram i kubikmeter och multipliceras med ett rotpostpris. Byggnadsverksamhet beräknas från användningssidan som summan av investeringar och reparationer av byggnader och anläggningar. Statistiken bygger bland annat på uppgifter som SCB samlar in via ett frågeformulär till ett urval av företag samt till kommuner för bostadsbyggande. De metoder som används för skattning i dessa branscher gör att det kan antas att en betydande del av dold verksamhet kommer med implicit.

*Metod 2. Explicita tillägg för svart ekonomi i vissa branscher.*

Explicita tillägg för svart ekonomi görs i vissa branscher i de fall NR kan lita sig mot en dokumenterad grund för sådana tillägg. De tillägg som görs bygger bland annat på resultat från Skatteverkets svartarbetskartläggning<sup>5</sup> och undersökningar av hushållens utgifter.

I Tabell 10 nedan visas de explicita tillägg till produktionsvärdet som gjorts år 2011. Tilläggen uppgick detta år till drygt 100 miljarder kronor vilket motsvarar 4,2 procent av förädlingsvärdet i näringslivet och 2,9 procent av BNP.

<sup>5</sup> SKV 2006:4. *Svartköp och svartjobb i Sverige.*

Tabell 10. Explicita tillägg för svart ekonomi år 2011

Verksamhet	Förädlingsvärde			Därav svara löner
	Vitt	Svart	Summa	
A01-03 Jordbruk, skogsbruk och fiske	48 414	3 970	52 384	4 391
B05-09 Utvinning av mineral	28 037	93	28 130	0
C10-33 Tillverkning	496 498	4 757	501 255	2 907
D35 Försörjning av el, gas, värme och kyla	87 238	0	87 238	0
E36-39 Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	19 249	1 152	20 401	0
F41-43 Byggverksamhet	132 791	24 471	157 262	4 355
G45-47 Handel: reparation av motorfordon och motorcyklar	341 711	8 669	350 380	9 745
H49-53 Transport och magasinering	137 671	11 121	148 792	2 515
I 55-56 Hotell- och restaurangverksamhet	39 559	5 389	44 948	3 264
J58-63 Informations- och kommunikationsverksamhet	156 129	6 399	162 528	1 948
K64-66 Finans- och försäkringsverksamhet	125 524	355	125 879	48
L68 Fastighetsverksamhet	277 273	4 745	282 018	676
M69-75 Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	169 522	7 659	177 181	977
N77-82 Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och andra stödtjänster	104 655	3 432	108 087	2 666
P85 Utbildning	28 561	2 371	30 932	232
Q86-88 Vård och omsorg: sociala tjänster	78 652	3 502	82 154	3 045
R90-93 Kultur, nöje och fritid	16 541	3 739	20 280	547
S94-96 Annan serviceverksamhet	16 826	8 472	25 298	1 942
T97-98 Förvärvsarbete i hushåll; hushållens produktion av diverse varor och tjänster för eget bruk	742	408	1 150	408
<b>Förädlingsvärde till baspris i näringslivet</b>	<b>2 305 593</b>	<b>100 704</b>	<b>2 406 297</b>	<b>39 666</b>
Förädlingsvärde till baspris i offentliga myndigheter			597 848	
Förädlingsvärde till baspris i HIO			43 807	
<b>Summa förädlingsvärde till baspris</b>			<b>3 047 952</b>	
<b>BNP till marknadspris</b>			<b>3 480 543</b>	
<b>Svart förädlingsvärde som andel av:</b>				
Förädlingsvärde till baspris i näringslivet				<b>4,20 %</b>
Förädlingsvärde till baspris i hela ekonomin				<b>3,30 %</b>
BNP till marknadspris				<b>2,90 %</b>

Det explicita tillägget för byggnadsverksamhet avser i stor utsträckning arbeten på bostäder. Tillägget för frisörbranschen är explicit beräknat som skillnaden mellan de uppgifter som finns i undersökningarna av hushållens utgifter (urval av hushåll som för kassabok över sina utgifter) och produktionsvärdena för frisörbranschen i företagsstatistiken. För övriga branscher baseras tilläggen på bearbetning av Skatteverkets svartarbetsundersökningar. Att kvantifiera ett dolt produktionsvärde från dessa undersökningar är emellertid svårt, varför storleken på de gjorda tilläggen även har analyserats inom ramen för tillgångs- och användningstabellerna.

*Metod 3. Differensberäkningar mellan inkomstanvändning och redovisade inkomster.*

De 100 miljarder kronor i dolt förädlingsvärde från produktions- och användningssidans beräkningar fördelas ut på olika komponenter enligt sammanställningen nedan. Sammanställningen visar översiktligt hur denna fördelning går till. BNP beräknad från användningssidan kan som framgått ovan antas fånga upp delar av den svarta sektorn. BNP från inkomstsidan ska i princip stämma överens med BNP från användningssidan. Men när man summerar ingående beloppsmässigt kända komponenter ”saknas”, som framgår av Tabell 11, 39 miljarder kronor, som kan kopplas till hushållssektorn, för att man ska nå upp till beräknad nivå.

**Tabell 11. Beräkning av svart sammansatt förvärvsinkomst år 2011, miljarder kronor**

A	<b>BNP till marknadspris (från användningssidan)</b>	<b>3 481</b>
	<i>Delkomponenter:</i>	
	Kapitalförslitning	458
	Produktionsskatter	655
	Avgår subventioner	-62
	Deklarerade löner	1384
	<b>Svarta löner (explicit tillägg)</b>	<b>40</b>
	Kollektiva avgifter	413
B	<i>Delsumma</i>	<b>2 888</b>
C = A minus B	<b>Residual = "Driftöverskott, netto, totalt alla sektorer"</b>	<b>593</b>
	varav:	
	Driftöverskott företag	441
	Driftöverskott offentlig sektor	-5
	Driftöverskott ägarbebodda bostäder	66
D	<i>Delsumma</i>	<b>502</b>
E = C minus D	<b>Resterande residual = "sammansatt förvärvsinkomst"</b>	<b>91</b>
	driftöverskott för personliga företag	
	Varav	
F	* deklarerad vit inkomst (enligt taxeringen korrigerat att motsvara NR:s begrepp)	52
G = E minus F	<b>* svart sammansatt förvärvsinkomst</b>	<b>39</b>
	<b>Summa svarta inkomster</b>	<b>78</b>

Den residualt framräknade svarta sammansatta förvärvsinkomsten på 39 miljarder kronor består av

- inkomster hos *registrerade personliga företag* som är underrapporterade eller felredovisade som annan kostnad
- inkomster i *oregistrerade personliga företag* (inklusive extraknäck; har man ingen arbetsgivare så är man i NR:s mening att betrakta som ett personligt företag även om man bara arbetar ett par timmar).

I anslutning till tabellen ovan kan man se att svarta löner och svart sammansatt förvärvsinkomst är beroende av varandra. Om de svarta lönerna är underskattade så överskattas svart sammansatt inkomst. Skulle man i tabellen ovan ha lagt ut svarta löner med 50 miljarder kronor (i stället för 40 miljarder kronor) så skulle den residualt beräknade svarta sammansatta förvärvsinkomsten blivit 29 miljarder kronor (i stället för 39 miljarder kronor).

#### 6.2.4 Momdiskrepansen – metod och resultat i mätningar gjorda vid olika tillfällen

Intäkterna från mervärdesskatten kommer till stor del från hushållens konsumtion. Eftersom momsen är differentierad mellan olika varor och tjänster påverkas intäkterna också av konsumtionens sammansättning. Skattebasen för momsen består också av investeringar och förbrukning i verksamheter som inte är skattepliktiga och som därmed inte kan dra av ingående moms.

Skattefelet för mervärdesskatten kan uttryckas som skillnaden mellan en teoretiskt beräknad moms baserad på en korrekt redovisad omsättning och den moms som faktiskt tas ut. Diskrepansen mellan den teoretiska momsen och den faktiska momsen brukar benämnas momsgapet (eng. VAT-gap) eller momsdiskrepansen.

Fördelarna med denna metod att beräkna momsdiskrepansen som utgår från den teoretiska momsen är att den

- på det stora hela är fristående från administrativa källor
- kan anses ge relativt ett bra mått på *trenden* i utvecklingen över tiden (däremot kan nivån på differensen vara känslig för specificeringar)
- fångar sådant som man kanske skulle missa i en bottom-up-metod.

Nackdelarna är att metoden

- inte kan brytas ned på typ av fusk
- är föremål för regelbundna revideringar av nivåerna

I allmänhet har beräkningarna av momsdiskrepansen baserats på en metod som utgår från slutanvändningen i form av hushållens konsumtion m.m. Denna metod har använts i de



mätningar som EU-kommissionen har låtit göra. Avgörande för slutresultatet är att en rimlig estimering av den teoretiska momsen (netto) görs. Man är alltså inte intresserad av den inbetalda moms för vilken avdrags- eller återbetalningsrätt föreligger, utan endast den som härrör ifrån slutlig konsumtion, det vill säga moms som inte är avdragsgill.

Följande områden ger ett nettobidrag till den totala momsbasen:

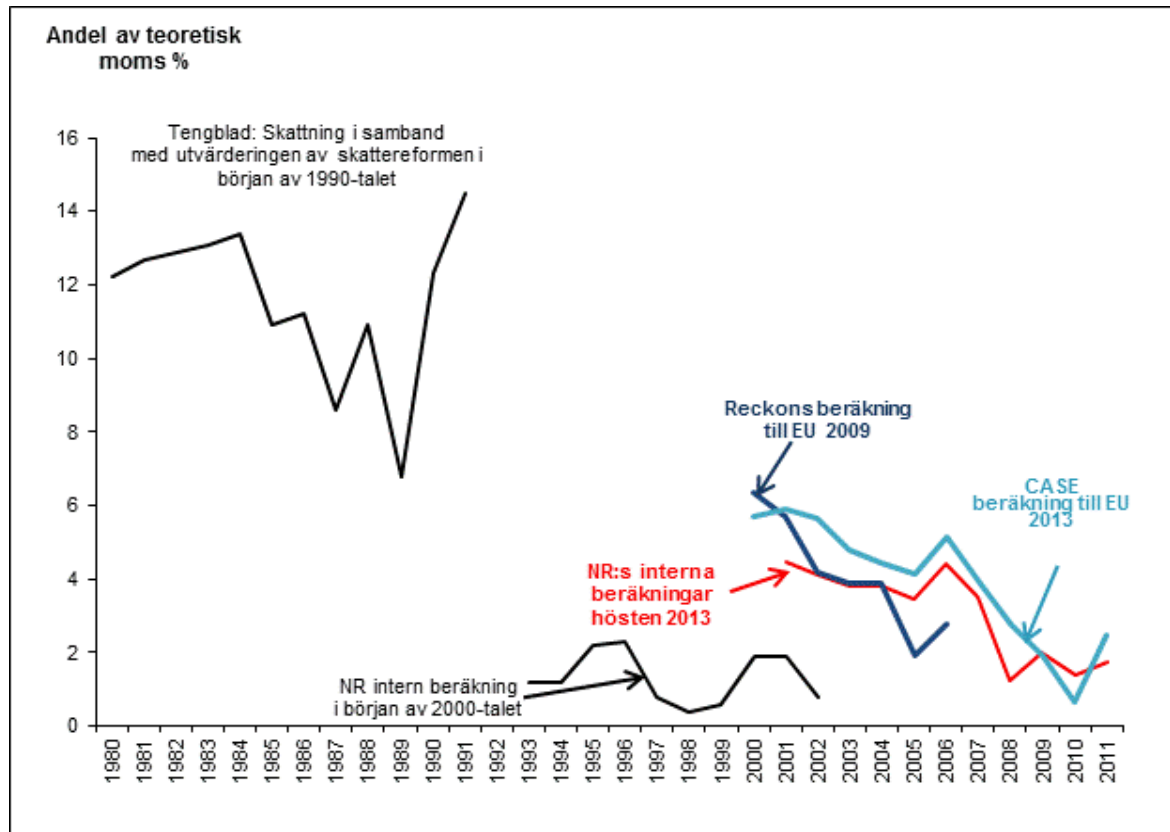
- hushållens konsumtion
- insatsförbrukning som inte medför avdrags- eller återbetalningsrätt
- fasta bruttoinvesteringar som inte medför avdrags- eller återbetalningsrätt

I det löpande arbetet med de svenska nationalräkenskaperna görs beräkningar av momsdiskrepansen dels för att läggas till i produktionsberäkningarna (som ska värderas inklusive produktskatter), dels som en form av internkontroll för att stämma av att underlagen för produktionsberäkningarna ger ett rimligt resultat. Ska beräkningarna göras för att använda momsdiskrepansen som mått på felredovisad moms krävs komplicerade beräkningar som korrekt fångar upp effekterna av differentierade momsskattesatser för olika produkter, att viss verksamhet är momsbefriad/kvalificerat momsbefriad m.m. Beräkningarna är känsliga för felspecificeringar. Små felspecificeringar kan ha stor betydelse för den beräknade diskrepansen. Diskrepansen bygger på en jämförelse av två aggregat, och det går därför inte att med denna metod härleda vad momsdiskrepansen består av.

Nationalräkenskaperna utvecklas hela tiden. Revideringar av BNP-beräkningarna kan också ha betydelse för vilken nivå momsdiskrepansen hamnar på, och historiskt beräknade differenser kan ändras.

Beräkningar av momsdiskrepansen i Sverige har presenterats vid ett par tillfällen. Dels finns exempel på beräkningar som initierats nationellt, dels har EU initierat beräkningar för alla EU-länder. Som framgår av diagrammet nedan är beräkningsresultaten för Sverige ”spretiga”. Denna spretighet återspeglar kanske till en del det faktum att beräkningarnas syfte har varierat. De beräkningar som har gjorts för senare år hamnar på närliggande nivåer och visar en likartad utvecklingstrend. Men som framgår av Diagram 4 har det ibland skett betydande revideringar av nivån på diskrepansen för ett och samma år mellan de beräkningar som gjorts vid olika tillfällen. (Som exempel visar beräkningsresultaten för 2001 ett spann på mellan 2 och 6 procent av den teoretiska momsen.)

Diagram 4. Olika uppskattningar av momsdiskrepansen för Sverige. Andel av teoretisk moms i procent



1980–1991: Sverige. Utvärderingen av skattereformen i början av 1990-talet

I samband med utvärderingen av den stora skattereformen i början av 1990-talet beräknade Åke Tengblad<sup>6</sup> momsdiskrepansen för perioden 1980–1991<sup>7</sup>. I beräkningarna använde Tengblad produktflödet (cirka 300 olika slag av produkter), från produktion och import till olika slag av användning, för att räkna fram en teoretisk moms. Tengblads beräkning visade en betydande momsdiskrepans över perioden (i snitt 11,6 procent). Beräkningarna av diskrepansen är mycket känsliga för specificeringar. Tengblad pekade på att en felkälla som kan ha bidragit till den höga nivån kunde vara att beräkningarna inte korrekt hade kunnat beakta effekterna av reducerad moms. Sedan Tengblads undersökning har nationalräkenskaperna reviderats och metoderna för diskrepansberäkningarna utvecklats. Skulle beräkningarna för 1980-talet göras om i dag är det därför inte säkert att man skulle få till samma resultat.

<sup>6</sup> F.d. statistikchef för nationalräkenskaperna

<sup>7</sup> Tengblad, Å. (1994). *Beräkning av svart ekonomi och skatteundandragandet i Sverige 1980–1991*. Århundradets skattereform, Uppföljning av skattereformen 1990–1991, del II. Norstedts Tryckeri AB.

*1993–2002: Sverige – NR:s interna beräkningar*

I det löpande arbetet med de svenska nationalräkenskaperna görs beräkningar av momsdiskrepansen. Ändringar i diskrepansen mellan åren används för att kvalitetssäkra beräkningarna. Om diskrepansen plötsligt skulle hoppa till så ses det som en varningsflagg. I början av 2000-talet fick Skatteverket ta del av de interna beräkningar av momsdiskrepansen som SCB/NR räknat fram för perioden 1993–2002.<sup>8</sup> Diskrepansen är betydligt mindre i dessa beräkningar än i Tengblads beräkningar för tidigare år, och under perioden låg de i snitt på blygsamma 1,3 procent av den teoretiskt beräknade momsen.

*2000–2006: EU-länderna – Reckons studie*

Inom EU finns ett stort intresse av att skapa kunskap om ”the VAT-gap” i medlemsländerna. EU:s budget består bland annat av en momsbasead avgift, och ju större det totala momsfelet är i medlemsländerna desto högre måste avgiften vara. Om felet ser olika ut i olika länder betyder det också att vissa länder betalar en förhållandevis högre avgift än andra. Man ser även allvarligt på skattefusket och dess negativa konsekvenser på ekonomisk utveckling och konkurrensen i den inre marknaden. För att öka kunskapen om tillståndet i de olika länderna gav EU-kommissionen en engelsk konsultfirma (Reckon LLP) i uppdrag att beräkna momsfelet i medlemsländerna.

Studien sträcker sig över åren 2000–2006. Beräkningarna för 2006 är en estimering eftersom utfallsdata saknades (gäller alla länder utom Luxemburg). I vissa delar av beräkningarna har Reckon gjort generella (icke länderspecifika) antaganden (t.ex. andelen avdragsgill moms inom finansiella sektorn). Dessa generella antaganden kan ha påverkat storleken på medlemsländernas momsdiskrepans olika.

Enligt Reckons beräkningar hade Sverige 2006 en momsdiskrepans på 3 procent<sup>9</sup>. Värdet var bland de lägsta inom EU. Men även Danmark, Spanien, Finland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Portugal och Slovenien hade estimerade momsdiskrepanser på mellan 1 och 5 procent. Till de med störst momsdiskrepans hörde Grekland, Ungern, Italien, Lettland, Litauen och Slovakien (mellan 22 och 30 procent).

Reckons studie visar att Sveriges momsdiskrepans minskade under perioden, från 6 procent 2000 till 3 procent 2006. Vi sällade oss därmed till följande grupp av länder, som har haft en stabil nedgång under perioden: Belgien, Danmark, Irland, Nederländerna, Polen, Slovenien och Spanien. Några länder har haft en någorlunda stabil momsdiskrepans (varierande inom ett snävt spann). Det gäller Finland, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och Österrike. För ett fåtal länder ökade i stället momsdiskrepansen under perioden (Grekland, Litauen och Ungern).

---

<sup>8</sup> SKV 2008:1. *Skatteföreläsning för Sverige*.

<sup>9</sup> Reckon LLP Report 2009-09-21. *Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*. London

*Reviderat 2000–2006 samt ny kalkyl 2007–2010: EU-länderna – CASE-studie*

EU-kommissionen beställde hösten 2012 en ny studie för att kvantifiera och analysera momsdiskrepansen i EU:s medlemsstater. Den nya studien, som publicerades i september 2013, har letts av den polska forskningsinstitutionen CASE (Center for Social and Economic Research). Syftet med EU:s nya studie är att bättre förstå de senaste trenderna inom momsfusk genom att uppdatera beräkningarna för 2000–2006 och genom nya skattningar av momsgapet för perioden 2007–2011.

Den metod som använts i den nya studien är i princip densamma som i den tidigare Reckonstudien, men dataunderlaget har hämtats från andra källor och kalkylerna har i högre grad anpassats till förhållandena i respektive land (mer specifika antaganden, till exempel för finansiella företag).<sup>10</sup>

I den tidigare Reckonstudien var slutåret för kalkylerna 2006. Momsdiskrepansen under detta år beräknades för Sverige till cirka 3 procent av den teoretiska momsen. I den kalkyl som CASE nu gjort ligger diskrepansen för samma år på cirka 5 procent. Dels har de faktiska momsintäkterna reviderats, dels har vissa allmänna revideringar gjorts i sammansättningen av konsumtionen, och momsberäkningen för finansiella företag i den nya kalkylen har i högre grad kunnat anpassas till länderspecifika förhållanden.

I de nya kalkylerna har Sverige den lägsta momsdiskrepansen av de 26 EU-länder som ingår i studien. Genomsnittet för perioden 2000–2011 ligger för Sveriges del på 4 procent, med en stadig trend nedåt.

*1993–2011: Sverige – NR:s interna beräkningar hösten och vintern 2013/2014*

Den senaste NR-beräkningen baseras på underlag från hösten och vintern 2013–2014 och omfattar för närvarande åren 2008–2011. Perioden 1993–2007 kommer att uppdateras under våren 2014. Fler detaljer om kalkylen finns i bilaga 4.

Liksom CASE studie indikerar NR:s interna beräkningar en tydlig minskning av differensen från 2008. Denna minskning inträffade egentligen redan 2007, men ”döljs” av att det inte gått att korrigera den faktiska moms man jämför med för den periodiseringseffekt som uppkom i byggbranschen i samband med införandet av omvänd byggmoms. I beräkningarna för åren 2001–2006 ligger diskrepansen i snitt på cirka 10 miljarder kronor eller cirka 4 procent av den teoretiska momsen. I beräkningarna för åren 2008–2011 ligger diskrepansen i snitt på cirka 5 miljarder eller drygt 1,5 procent av den teoretiska momsen.

I september 2014 publicerar NR en översyn av beräkningsmetoder med mera i samband med införandet av den reviderade manualen ENS 2010. Vid sådana genomgångar revideras beräkningarna för längre tidsperioder. Detta påverkar resultatet av beräkningarna av momsdiskrepansen för de år som här redovisas.

---

<sup>10</sup> En ny källa är World Input-Output Database (WOID) som innehåller harmoniserade uppgifter för 50 länder inklusive EU-länderna. I databasen är användningen uppdelad i 59 produktgrupper som används i beräkningarna av den teoretiska momsen. WOID täcker in t.o.m. 2009. För åren 2010–2011 har använts uppgifter i EUROSTAT för framskrivning av WOID:s uppgifter.

### 6.2.5 Dolda inkomster i hushållssektorn – metod och resultat i mätningar gjorda vid olika tillfällen

En beräkning av dolda (svarta) inkomster baserad på nationalräkenskapsdata för hushållssektorn har gjorts vid fyra tillfällen i Sverige, och den period som täcks in är med undantag för enstaka år perioden 1970–2002. SCB gjorde under hösten 2013 nya beräkningar åt Skatteverket för åren 2005–2011. Metoden som används går ut på att i nationalräkenskaperna jämföra den disponibla inkomst som hushållen använder för konsumtion och sparande (inklusive de svarta inkomsterna) med vad som faktiskt rapporteras i inkomstdeklarationer och företagsbokföring. Efter vissa korrigeringar för skillnader i definitioner och avgränsningar kan skillnaden mellan dessa två serier betraktas som en grov uppskattning av den inkomst som inte har redovisats till Skatteverket. Metoden tar således sikte på hur hushållens inkomster används. Som framgått tidigare försöker nationalräkenskaperna genom olika metoder säkerställa att användningen ska återspegla den ”sanna” nivån.

Diskrepansen fångar upp både inkomster som kommer av att man fuskar på olika sätt i bokföringen (t.ex. att privata kostnader belastar företaget) och inkomster som hålls helt utanför bokföringen. Diskrepansen omfattar både ersättningar till anställda (svarta löner) och icke-rapporterad sammansatt förvärvsinkomst för personliga företag<sup>11</sup>.

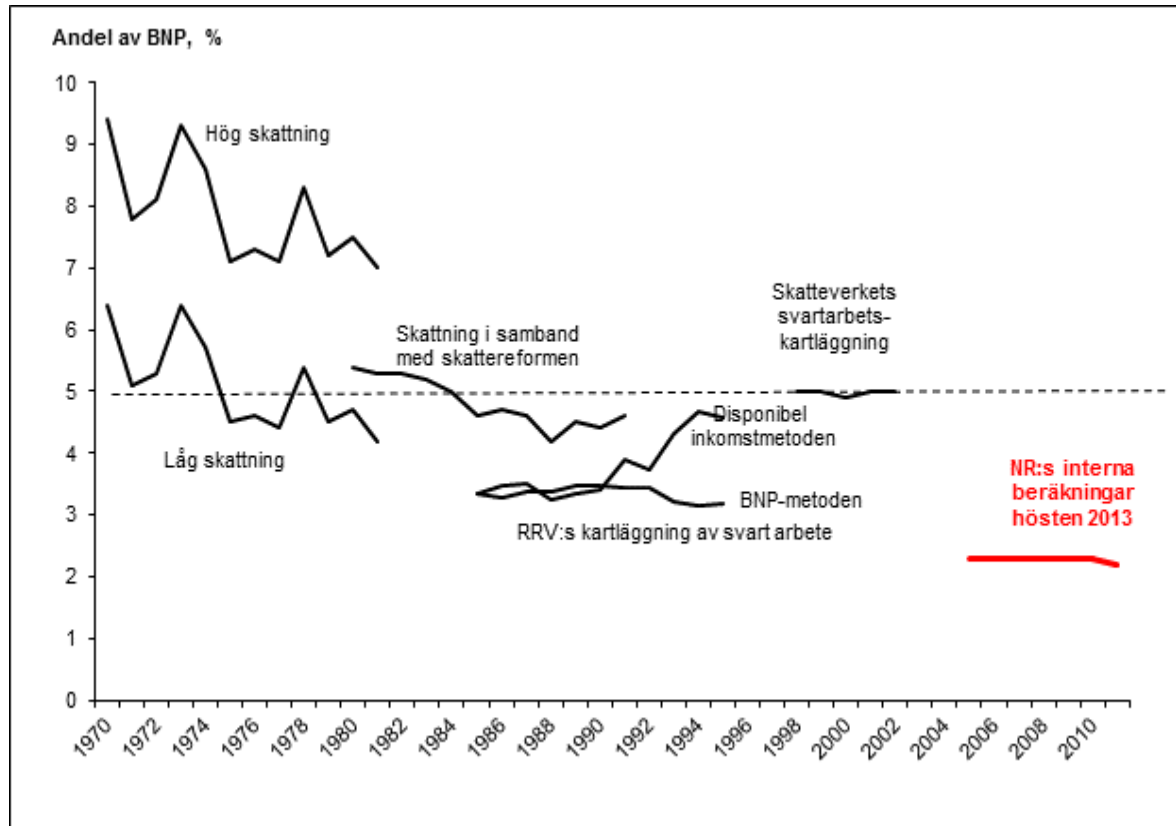
Resultatet av de mätningar av dolda arbetsinkomster i hushållssektorn som gjorts vid olika tillfällen sammanfattas i Diagram 5 nedan. I diagrammet är den svarta sektorn uttryckt som andel av BNP.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Begreppet ”Sammansatt förvärvsinkomst” i NR är ett blandat löne- och vinstbegrepp för personliga företag.

<sup>12</sup> Andelen av BNP är det värde som återfinns i respektive publikation. Eventuella senare revideringar av BNP m.m. har inte beaktats.

Diagram 5. Olika uppskattningar av de svarta inkomsterna i hushållssektorn baserade på resultat från nationalräkenskaperna och inkomststatistiken. Andel av BNP, procent.



#### Tidigare kalkyler för perioden 1970–2002

Den första beräkningen med hjälp av metoden gjordes 1984 i samband med övervägandena kring skatteförvaltningens framtida kontrollstrategi.<sup>13</sup> Den täckte perioden 1970–1981. En andra beräkning gjordes år 1993 av Åke Tengblad i samband med utvärderingen av skattereformen och täckte åren 1980–1991.<sup>14</sup> År 1998 gjorde Tengblad nya beräkningar i anslutning till en kartläggning av svart ekonomi som genomfördes av Riksrevisionsverket.<sup>15</sup> Denna beräkning täckte perioden 1985–1992, det vill säga den överlappade delvis den tidigare kalkylen. Den tidigare beräkningen enligt disponibel inkomst-metoden reviderades. På grund av osäkerheten i beräkningarna genomförde Tengblad även en parallell beräkning baserad på ”BNP-metoden” (som utgick från BNP mätt från inkomstsidan). I samband med Skatteverkets svartarbetskartläggning 2005 uppdaterades mätningarna med åren 1998–2002.<sup>16</sup> Kalkylerna för de tre decennier som täcks in av mätningarna visar på över åren

<sup>13</sup> RSV 1984:5, Hansson, I. *Sveriges svarta sektor. Beräkning av skatteunddragandet i Sverige.*

<sup>14</sup> Tengblad, Å. (1994). *Beräkning av svart ekonomi och skatteunddragandet i Sverige 1980–1991.* Århundredets skattereform, Uppföljning av skattereformen 1990–1991, Del II. Norstedts Tryckeri AB

<sup>15</sup> RSV 1988:28, Tengblad, Å. *Beräkningar över den svarta ekonomin i Sverige.* Svart arbete 2: Omfattning, bilaga 1.

<sup>16</sup> SKV 2006:4. *Svartköp och svartjobb i Sverige.*

förhållandevis stabila – eller möjligen aningen minskande – svarta inkomster i hushållssektorn uttryckt som andel av BNP.

*2005-2011: NR:s interna beräkningar hösten 2013*

I Tabell 12 nedan framgår storleken på de dolda förvärvsinkomsterna 2005–2011 enligt NR:s beräkningar från hösten 2013. De dolda faktorinkomsterna är en summering av delposterna ”Svarta löner” och ”Sammansatt förvärvsinkomst/Icke-rapporterad förvärvsinkomst”.

**Tabell 12. Dold förvärvsinkomst i hushållssektorn enligt NR:s beräkningar hösten 2013**

År	Svarta löner, mdkr	Icke-rapporterad blandad förvärvsinkomst näringsidkare, mdkr	Summa dold inkomst, mdkr	Andel av BNP, procent
2005	35,4	27,8	63,2	2,3%
2006	36,3	32,4	68,7	2,3%
2007	36,8	34,5	71,3	2,3%
2008	37,1	35,6	72,7	2,3%
2009	37,8	34,3	72,1	2,3%
2010	38,7	36,8	75,4	2,3%
2011	39,7	38,5	78,2	2,2%

I de beräkningar som nu gjorts är de dolda inkomsterna 2-3 procent av BNP. Beräkningarna indikerar att de dolda inkomsterna under senare år är lägre än i de beräkningar som gjordes för 1970-, 1980- och 1990-talet.

I de senaste kalkylerna i anslutning till svartarbetskartläggningen, och i de beräkningar som SCB gjorde hösten 2013, har man använt ett särskilt schema för jämförelse av hushållens inkomster enligt NR:s begrepp och inkomststatistiken. Schemats struktur togs fram i anslutning till den översyn som gjordes av den ekonomiska statistiken i början av 2000-talet.<sup>17</sup> I schemat görs en detaljerad jämförelse av hushållens disponibla inkomster mellan nationalräkenskaperna och inkomststatistiken. I vid mening betyder begreppet disponibel inkomst samma sak i de olika statistikgrenarna, det vill säga att de disponibla inkomsterna är summan av faktorinkomster och positiva transfereringar med avdrag för negativa transfereringar. Men på olika punkter kan det skilja sig åt vad som ska klassificeras inom de olika delarna samt hur olika komponenter beräknas eller vilka källor som används i respektive beräkning. NR:s begrepp ska innehålla även dolda inkomster i samband med produktionen, medan inkomststatistiken utgår från faktiskt redovisade uppgifter enligt olika register. Korrigeringar görs också för vissa skillnader i definitioner och avgränsningar mellan inkomststatistikens och NR:s begrepp. Tillägg för icke-deklarerade inkomster och illegala aktiviteter förkommer dels som löneinkomster (eller snarare delar av dem), dels inom de sammansatta förvärvsinkomsterna (inkomst av näringsverksamhet).

<sup>17</sup> SOU 2002:73. *Förbättrad statistik om hushållens inkomster*. Justitiedepartementet.

### 6.3 Skatteverkets enkätundersökningar

I detta avsnitt sammanfattas Skatteverkets enkätundersökningar av hur medborgare och företag uppfattar förekomsten av skattefusk och svartarbete i sin omgivning.

#### 6.3.1 Uppfattningen bland medborgare och företag om förekomst av skattefusk och svartarbete

Skatteverket har med olika mellanrum genomfört stora intervjuundersökningar riktade till medborgare och företag. I dessa har man bland annat ställt frågor om hur man uppfattar förekomsten av skattefusk och svartarbete i omgivningen. Det är osäkert i vilken utsträckning svar på denna typ av frågor i enkätundersökningar avspeglar verkliga förändringar av skattefelen. Till osäkerheten bidrar också att det finns ett bortfall – alla svarar inte på enkäterna. De senaste undersökningarna riktade till medborgare genomfördes 2006 och 2012, och de riktade till företagen genomfördes 2007 och 2013.<sup>18</sup> Nedan jämförs hur man svarat på frågor om kännedom om fusk vid de olika tidpunkterna. Trenden i enkätsvaren är tydlig, vilket skulle kunna indikera ett minskat skattefel.

Frågorna i enkäterna är formulerade som påståenden som de svarande instämmer eller inte instämmer i på en skala från 1 till 5. Dessutom finns svarsalternativet ”ingen uppfattning”. Nedan redovisas resultaten i stapeldiagram. För att göra resultaten mer lättöverskådliga har svarsalternativ 4 och 5 slagits ihop till ”instämmer” och 1 och 2 till ”instämmer ej”. Svarsalternativ 3 benämner vi som ”varken eller”. För att förtydliga trendmönstret bland dem som tagit ställning redovisas andelarna i detta avsnitt som andelar av dem som tagit ställning på den femgradiga skalan (ingår i medelvärdesberäkningarna). Andelen svarande utan uppfattning för respektive år anges separat i anslutning till diagrammen.<sup>19</sup>

Under diagrammen visas medelvärden på en skala från 1 till 5 bland dem som har haft en uppfattning. Medelvärdet kan tolkas som ett sammanfattande ”medelbetyg” av samtliga svarande som har uttryckt en uppfattning. Man ska dock ha i åtanke att enkätresultaten per definition handlar om ordinaldata, det vill säga skattningsskalan är rangordnad men har inget bestämt avstånd mellan värdena. Frågorna om kännedom om fusk är negativt formulerade. För att förenkla för läsaren är det som visas i tabellerna ett standardiserat medelvärde som beräknats som 6 minus det ursprungliga medelvärdet. Ett ökande standardiserat medelvärde över åren innebär således en fördelaktig utveckling (jämför tolkning av betyg på skala 1–5). För jämförelser mellan åren har statistiska tester genomförts på medelvärden med signifikansnivån 5 procent.

De äldre undersökningarna gjordes med ett slumpmässigt urval på 3 000 medborgare eller företag, medan 2012 och 2013 års undersökningar hade ett urval på 5 000 medborgare eller företag. Svarsandelen är mellan 50 och 55 procent i samtliga medborgarundersökningar,

<sup>18</sup> SKV 2012:1. *Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll.*

SKV 2013:3. *Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll.*

<sup>19</sup> I rapporterna av medborgarundersökningen och företagsundersökningen från olika år redovisas andelar av alla svarande, inklusive dem som svarat ”ingen uppfattning”. För att förtydliga trendmönstret bland de som uttryckt en uppfattning redovisas här i stället andelar av dem som svarat på den femgradiga skalan. Detta innebär att nivåerna av andelen instämmande och ej instämmande är högre i denna sammanställning än i rapporterna.



liksom i företagsundersökningarna 2007 och 2013. I företagsundersökningarna 2002–2005 var svarsandelen mellan 40 och 45 procent.

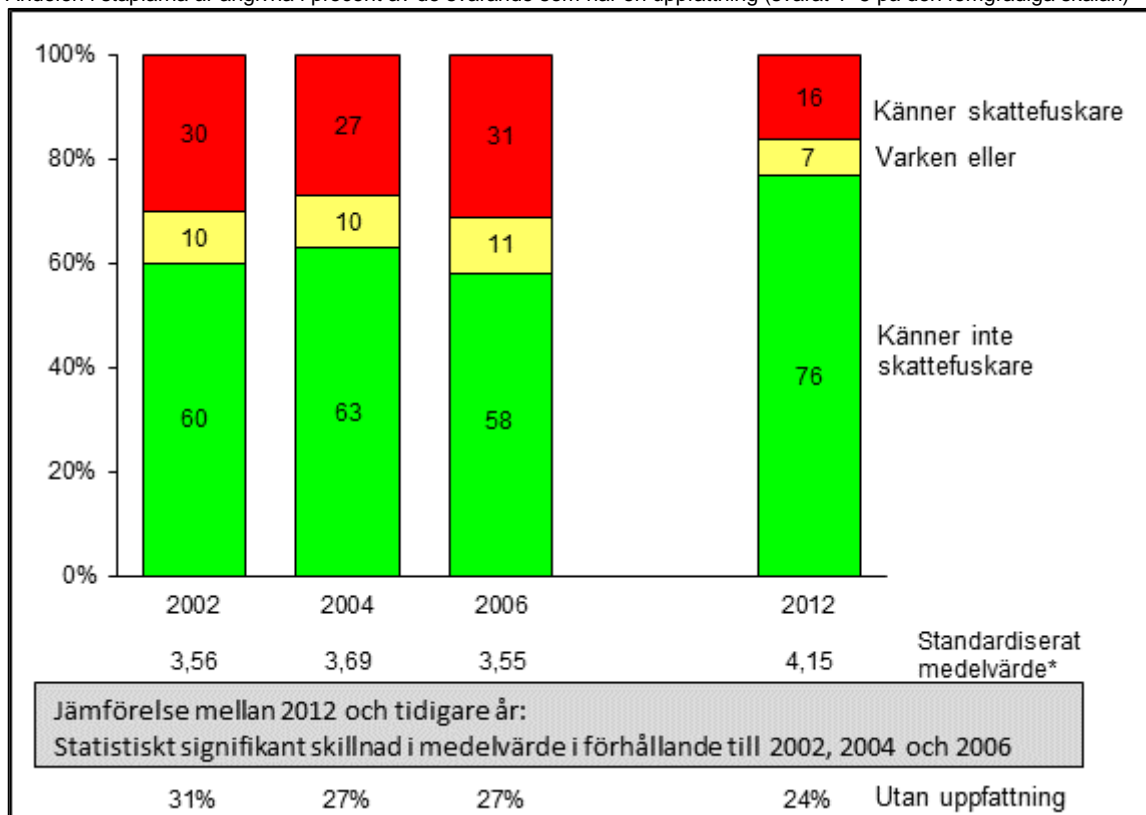
Det är rimligt att tro att bortfallsfelet är ungefär detsamma vid varje undersökning. Jämförelser över tiden bör därför inte påverkas av bortfallsfel i någon större utsträckning, utan bli tämligen rättvisa. Trenderna är också mycket tydliga.

### Resultat, medborgarundersökningen

Till medborgarna ställts tre frågor som knyter an till om man personligen känner folk som skattefuskar, arbetar svart eller anlitar svart arbetskraft (Diagram 6–8). Mellan 2002 och 2006 sker en liten ökning av andelen som känner folk som skattefuskar, arbetar svart eller anlitar svart arbetskraft. Men mellan 2006 och 2012 har utvecklingen vänt. År 2012 är det väsentligt färre som känner folk som skattefuskar, arbetar svart eller anlitar svart arbetskraft än 2006.

**Diagram 6. Allmänheten: ”Jag känner personligen någon eller några som skattefuskar”. 2002–2012. Andel, procent**

Andelen i staplarna är angivna i procent av de svarande som har en uppfattning (svaret 1–5 på den femgradiga skalan)

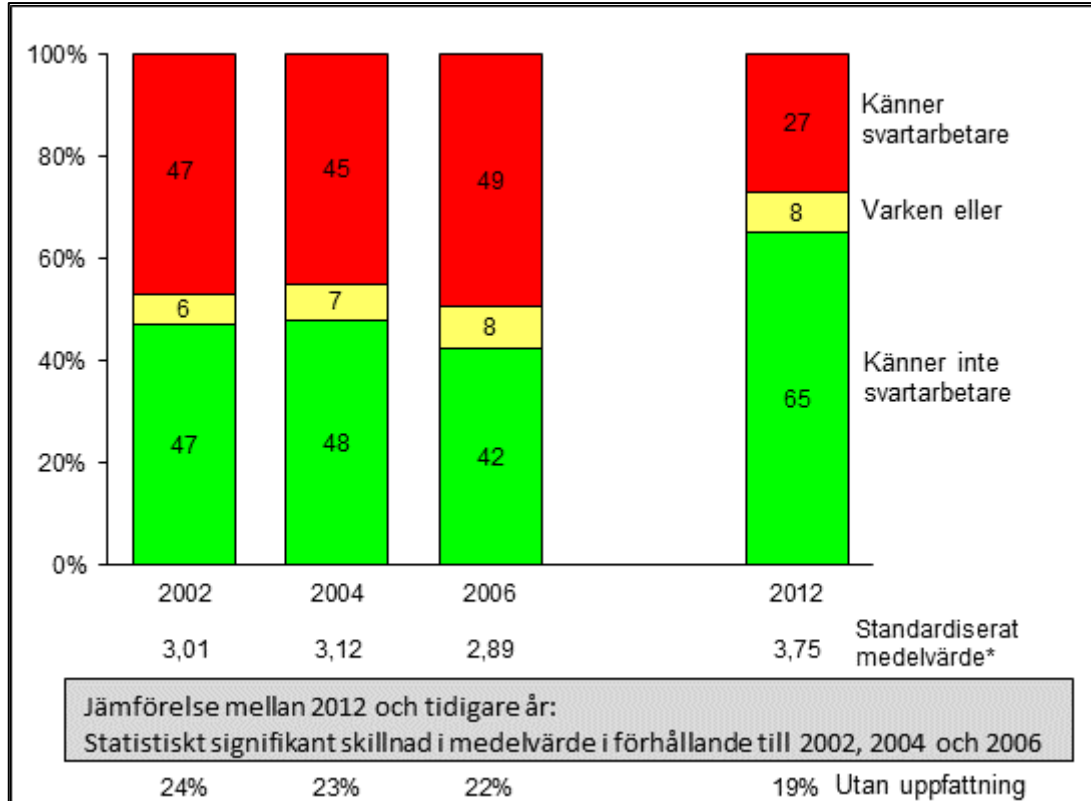


Anm. Frågan formulerad som ett påstående där den intervjuade tar ställning på skala 1–5 (1=Instämmer inte alls; 5= Instämmer helt).

\* Ett standardiserat medelvärde har beräknats (6 – ursprungliga medelvärdet) så att ett högt värde motsvarar ett positivt resultat.

**Diagram 7. Allmänheten: "Jag känner någon som har arbetat 'svart' under det senaste året". 2002-2012. Andel, procent.**

Andelen i staplarna är angivna i procent av de svarande som har en uppfattning (svaret 1–5 på den femgradiga skalan)

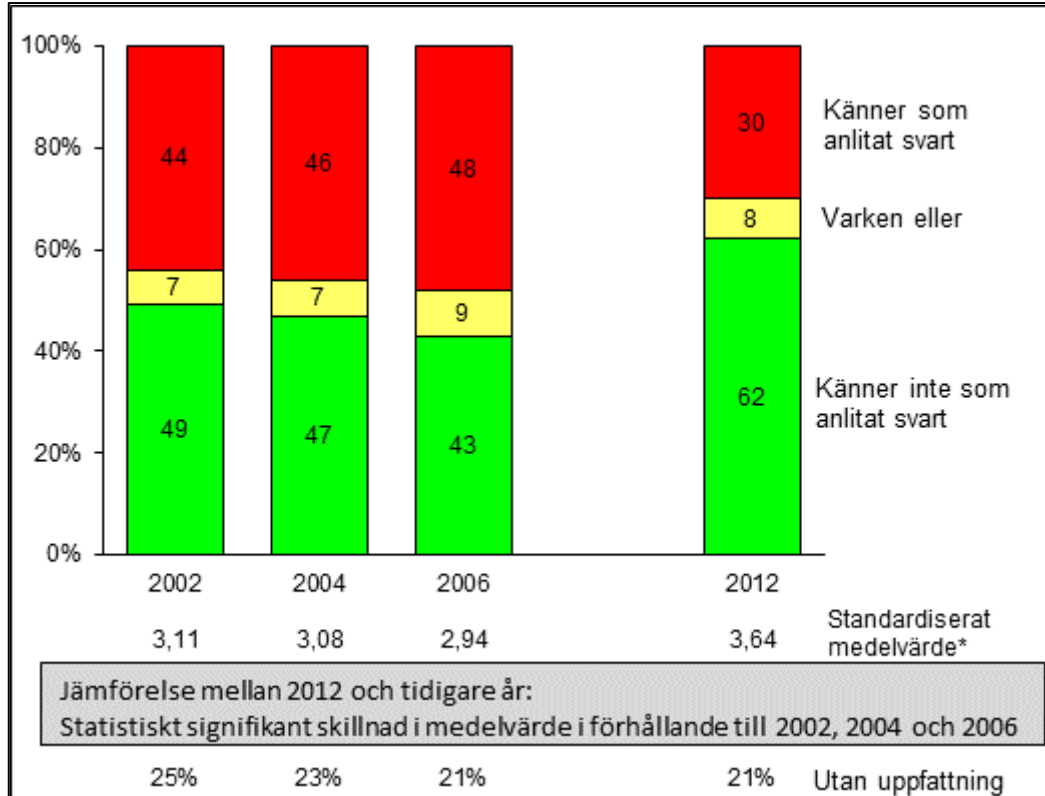


Anm. Frågan formulerad som ett påstående där den intervjuade tar ställning på skala 1–5  
(1=Instämmer inte alls; 5= Instämmer helt).

\* Ett standardiserat medelvärde har beräknats (6 – ursprungliga medelvärdet) så att ett högt värde motsvarar ett positivt resultat.

**Diagram 8. Allmänheten: "Jag känner någon som under det senaste året har anlitat 'svart' arbetskraft". 2002-2012. Andel, procent**

Andelen i staplarna är angivna i procent av de svarande som har en uppfattning (svaret 1–5 på den femgradiga skalan)



Anm. Frågan formulerad som ett påstående där den intervjuade tar ställning på skala 1–5 (1=Instämmer inte alls; 5= Instämmer helt).

\* Ett standardiserat medelvärde har beräknats (6 – ursprungliga medelvärdet) så att ett högt värde motsvarar ett positivt resultat.

### Resultat, företagsundersökningen

Kännedom om fusk i den bransch som ett företag driver sin verksamhet och hur detta förändras över tiden kan ge en indikation på hur skattefelet utvecklas. Sannolikheten för att ett företag själv fuskar kan antas vara större om uppfattningen är att konkurrensen är stor från företag som skattefuskar. Det kan ha att göra med lönsamhet och överlevnad för det egna företaget.

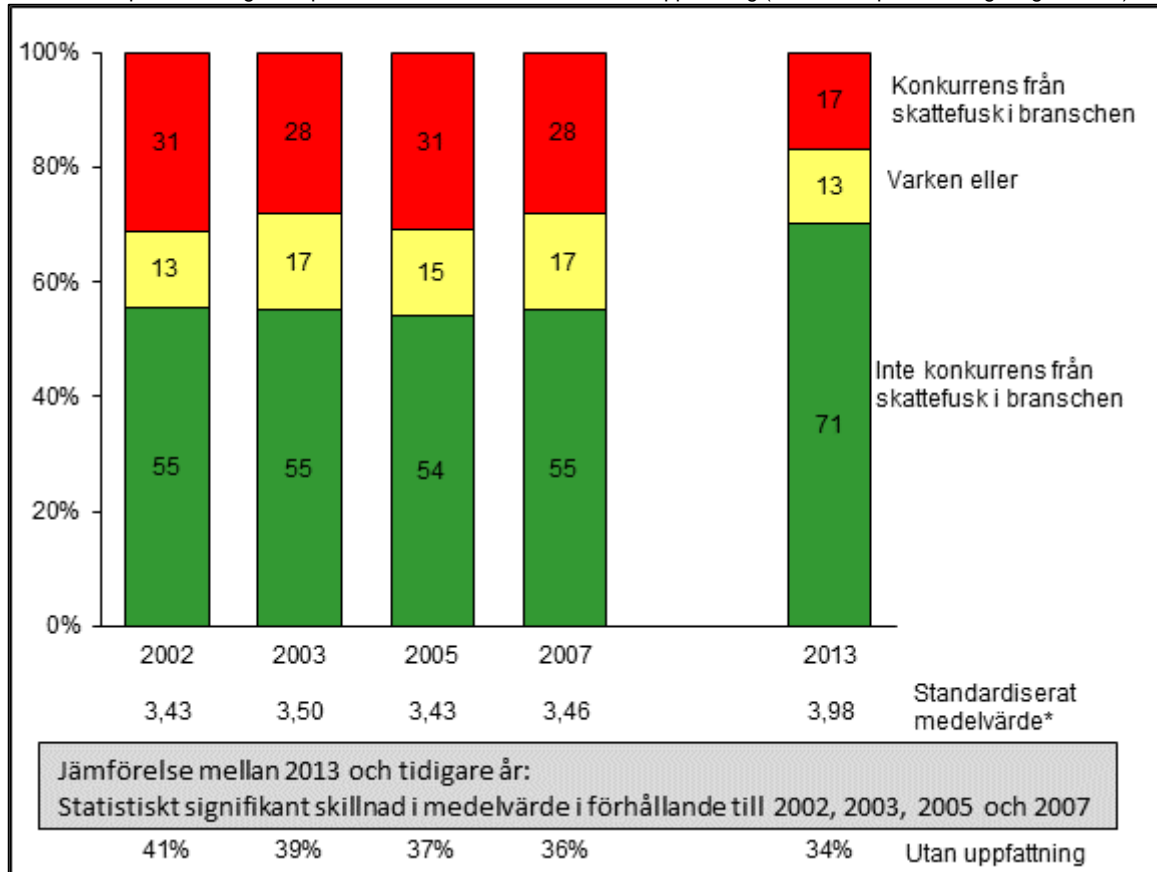
I undersökningarna under 2000-talet har företagen fått ta ställning till två frågor som kopplar till kännedom om fusk. Den ena knyter an till utsattheten för konkurrens från företag som skattefuskar. Den andra gäller om man personligen känner företagare som skattefuskar.

Som framgår av Diagram 9 nedan var andelen som instämde i påståendet "Vårt företag är i stor utsträckning utsatt för konkurrens från företag inom branschen som skattefuskar" stabil i undersökningarna mellan 2002 och 2007. Men mellan 2007 och 2013 har andelen minskat

från 28 till 17 procent, och andelen som svarar att de inte upplever konkurrens från skattefusande företag i branschen har ökat från 55 till 71 procent.

**Diagram 9. Företagen: "Vårt företag är i stor utsträckning utsatt för konkurrens från företag inom branschen som skattefuskar". 2002–2013. Andel, procent**

Andelen i staplarna är angivna i procent av de svarande som har en uppfattning (svarat 1–5 på den femgradiga skalan)



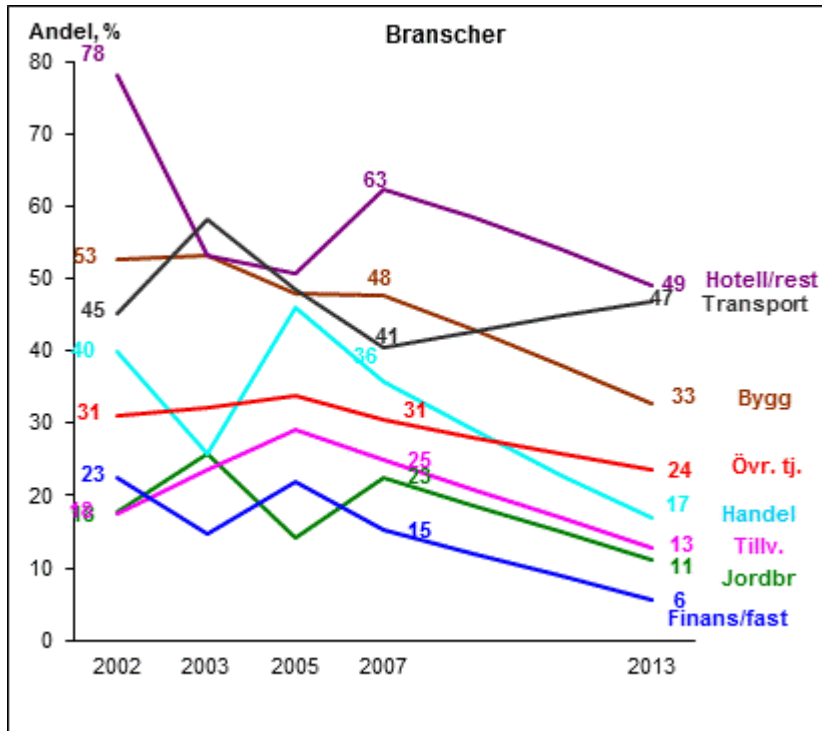
Anm. Frågan formulerad som ett påstående där den intervjuade tar ställning på skala 1–5 (1=Instämmer inte alls; 5= Instämmer helt).

\* Ett standardiserat medelvärde har beräknats (6 – ursprungliga medelvärdet) så att ett högt värde motsvarar ett positivt resultat.

För branscherna jordbruk m.m., tillverkning, bygg, handel och finans/fastighet m.m. är förbättringen mellan 2007 och 2013 statistiskt signifikant. Förbättringar finns troligen också för hotell/restaurang och övriga tjänster, men de är inte säkerställda. Transport visar varierande resultat över åren (Diagram 10).

I undersökningen 2013 upplever en högre andel att de utsatts för skattefusande företag i hotell/restaurang-, transport och byggbranscherna än i övriga branscher. Samma resultat har visat sig i tidigare undersökningar.

Diagram 10. Företagen: Andel företag som upplever att de i stor utsträckning är utsatta för konkurrens från företag i branschen som skattefuskar. Olika branscher sett över tiden.

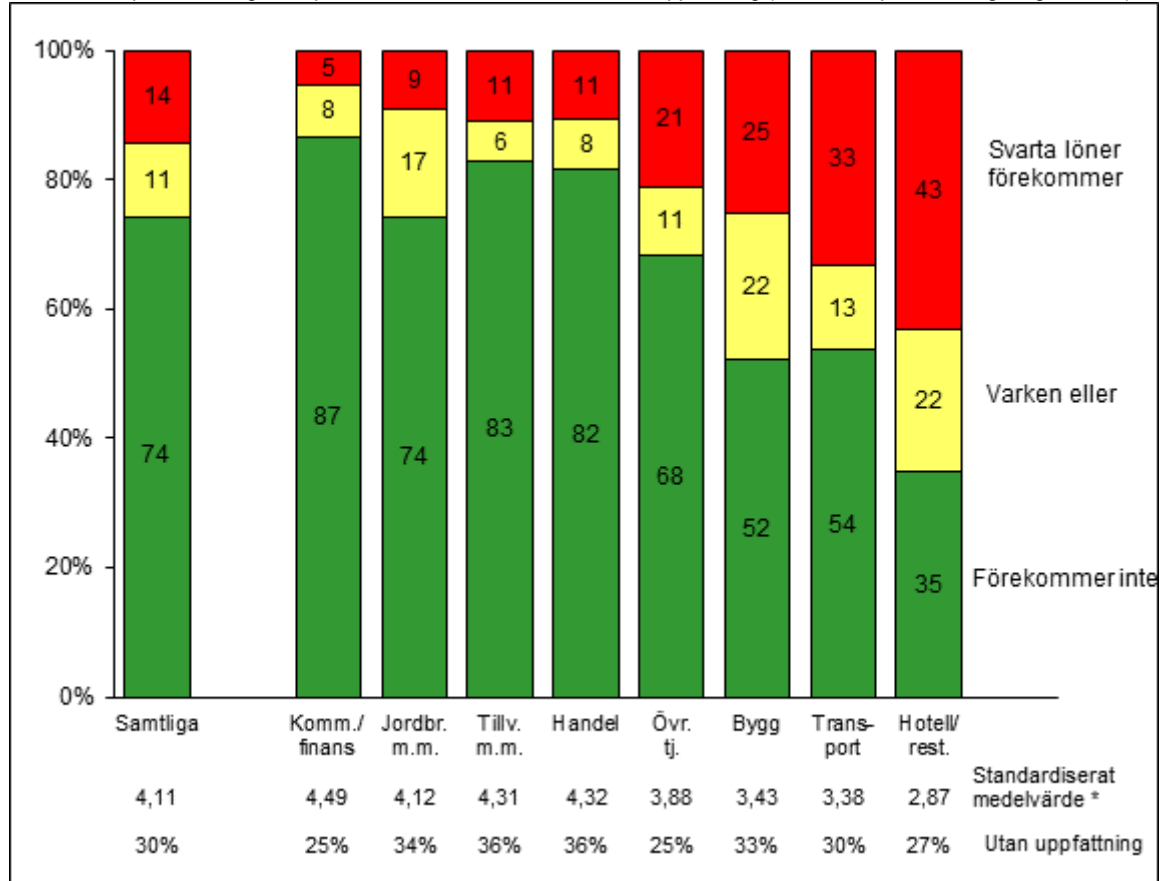


Anm. Andelen för de olika branscherna är angivna i procent av dem i branschen som har en uppfattning (och har svarat 1-5 på den femgradiga skalan).

I undersökningen 2013 fick företagen också ta ställning till påståendet ”Svarta löner förekommer i vår bransch” (Diagram 11). Eftersom frågan är ny 2013 ger frågesvaren ingen indikation på utvecklingen över tiden. Den kan ändå vara intressant att redovisa som komplement till den bild av tillståndet som frågan ovan ger. Andelen som instämmer i att det förekommer svarta löner i branschen är högre för hotell/restaurang, transport och bygg än för övriga branscher, det vill säga samma resultat som i frågan om konkurrens från företag i branschen som skattefuskar.

**Diagram 11. Företagen: "Svarta löner förekommer i vår bransch". 2013**

Andelen i staplarna är angivna i procent av de svarande som har en uppfattning (svaret 1–5 på den femgradiga skalan).



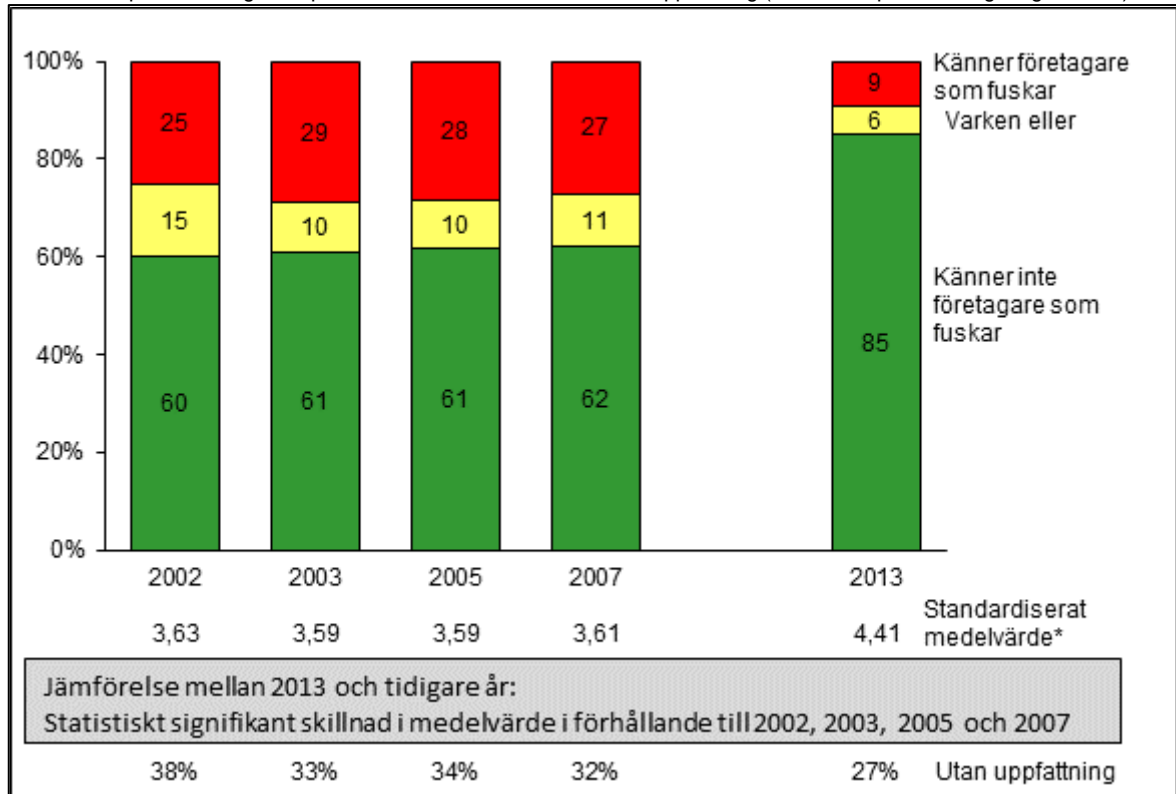
Anm. Frågan formulerad som ett påstående där den intervjuade tar ställning på skala 1–5 (1=Instämmer inte alls; 5= Instämmer helt).

\* Ett standardiserat medelvärde har beräknats (6 – ursprungliga medelvärdet) så att ett högt värde motsvarar ett positivt resultat.

I företagsundersökningarna har också påståendet "Jag känner personligen företagare som skattefuskar" (Diagram 12) funnits med under åren. Till skillnad från frågan om utsatthet för konkurrens tar frågan om man personligen känner företagare som skattefuskar inte explicit sikte på den egna branschtillhörigheten.

**Diagram 12. "Jag känner personligen företagare som skattefuskar". 2002–2013. Andel, procent.**

Andelen i staplarna är angivna i procent av de svarande som har en uppfattning (svarat 1–5 på den femgradiga skalan)



Anm. Frågan formulerad som ett påstående där den intervjuade tar ställning på skala 1–5 (1=Instämmer inte alls; 5= Instämmer helt).

\* Ett standardiserat medelvärde har beräknats (6 – ursprungliga medelvärdet) så att ett högt värde motsvarar ett positivt resultat.

Andelen som uppger att de känner företagare som skattefuskar är på det hela taget oförändrad mellan 2002 och 2007 men minskar mellan 2007 och 2013.

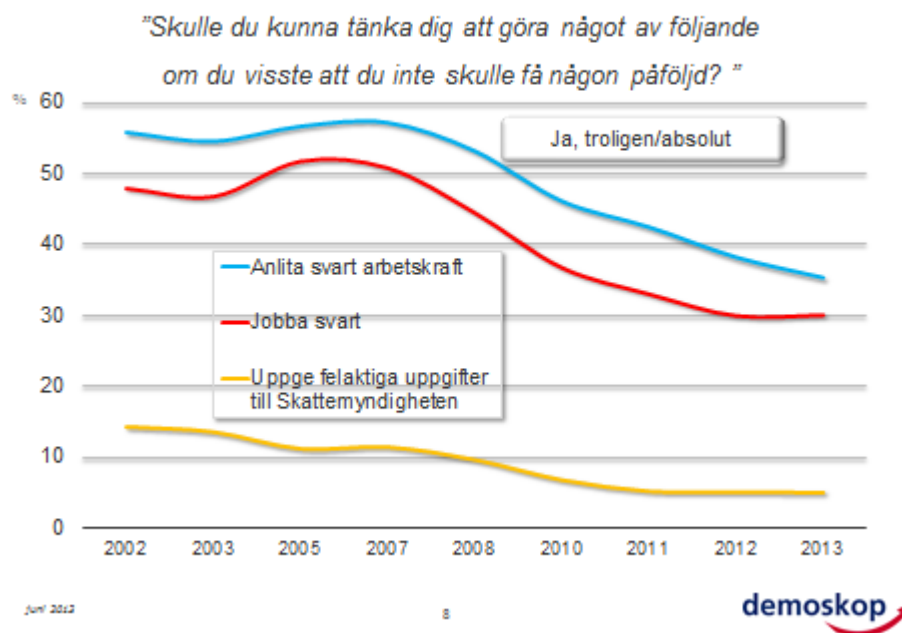
### 6.3.2 Demoskoppanelen – pekar på förbättrade normer kring svartarbete

Demoskop har vid nio tillfällen under 2000-talet inom ramen för den s.k. demoskoppanelen ställt tre frågor till medborgare som kopplar till egna normer kring att anlita svart arbetskraft, jobba svart och uppges felaktiga uppgifter till Skatteverket.

- 
- Skulle du kunna tänka dig att anlita svart arbetskraft om du visste att du inte skulle få någon påföljd?
  - Skulle du kunna tänka dig att jobba svart om du visste att du inte skulle få någon påföljd?
  - Skulle du kunna tänka dig att uppge felaktiga uppgifter till Skattemyndigheten om du visste att du inte skulle få någon påföljd?
- 

Senaste mätningen gjordes våren 2013. Under perioden 2002–2007 fanns en tendens till att fler kunde tänka sig att *köpa svarta tjänster* och *jobba svart*. Därefter har det skett ett trendbrott mot ett bättre förhållningssätt. Förändringarna sedan 2012 är dock små. När det gäller benägenheten att *uppge felaktiga uppgifter till Skattemyndigheten* finns en tydligt vikande tendens ända sedan 2002 (Diagram 13).

**Diagram 13. Demoskopspanelen om att köpa svarta tjänster och att jobba svart**



Svaren i Demoskopspanelen indikerar således att inställningen till att själv arbeta svart, anlita svart arbetskraft och uppge felaktiga uppgifter till Skatteverket förbättrats sedan 2007. Det är positivt i sig att de uppgivna normerna förbättras. I vilken utsträckning de ändrade värderingarna också återspeglas i ändrat beteende framgår emellertid inte.



## 6.4 Skatteverkets slumpmässiga undersökningar

Skatteverket bedriver kontinuerligt ett antal nationellt samordnade kontrollinsatser, så kallade riksplansinsatser. Årligen görs också ett antal slumpmässiga undersökningar. Målet med dessa aktiviteter är att dels hitta utredningsvärda fel i deklARATIONER och andra lämnade uppgifter, dels undersöka hur skattesystemet fungerar. Riksplansinsatserna baseras till största delen på riskurval där i första hand deklARATIONER och andra lämnade uppgifter som bedöms ha en hög sannolikhet att vara felaktiga väljs ut för kontroll. De slumpmässiga undersökningarna baseras, som namnet antyder, på ett slumpmässigt urval bland en definierad grupp av uppgiftslämnare eller deklARATIONER.

### 6.4.1 Riksplansinsatser

I den utvärdering av skattekontrollen som gjordes i slutet av 1990-talet konstaterades brister i styrning, ledning och uppföljning av kontrollen<sup>20</sup>. För att överbrygga de konstaterade bristerna införde skatteförvaltningen (dåvarande Riksskatteverket) i början av 2000-talet nationellt samordnade riksplaner. Under åren som gått har system och strukturer utvecklats för riskvärdering och omvärldsbevakning i syfte att tidigt identifiera risker i uppbörden av skatt och för att identifiera behov av ny kunskap i syfte att öka träffsäkerheten i urvalen inom insatserna.

En genomgång har gjorts av de riksplansinsatser som bedömts vara särskilt inriktade mot Skatteverkets långa mål att minimera skattefelet. I stort sett alla insatser baseras på något sätt på riskurval, där i första hand deklARATIONER och andra lämnade uppgifter som bedöms ha en hög (störst) sannolikhet för att vara felaktiga väljs ut för kontroll. Det innebär att urvalen inte går att hänföra till någon bakomliggande definierbar målpopulation. De enskilda skattesubjekten i riskbaserade urval representerar därmed endast sig själva, och en uppräknings av de beloppsmässiga skattefelen till en total för riket är därför inte möjlig.

### 6.4.2 Slumpmässiga undersökningar

Under åren 2005–2012 utfördes totalt 76 slumpmässiga undersökningar (Tabell 13). Nästan hälften av dessa (35 stycken) utfördes inom ramen för den basplatta av statistikmätt för grundläggande uppföljningsinformation (Guppi)<sup>21</sup> som initierades efter en intern rapport från 2004 om information för resultatbedömning och styrning av skatteverksamheten.

**Tabell 13. Antal slumpmässiga undersökningar per år fördelat på undersökningar för Guppi och övriga**

Undersökning	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Totalt
Omfattning enl. basplattan (Guppi)	12	12	9	2	-	-	-	-	35
Övriga	1	1	5	8	8	6	5	7	41
Totalt	13	13	14	10	8	6	5	7	76

<sup>20</sup> RSV 1998:3. *Skattefel och skattefusk. En utvärdering av skattekontrollen 1992–1997.*

<sup>21</sup> SKV 2004:9. *Grundläggande uppföljningsinformation.*

I Guppirapporten konstaterades att inte hela skattefelet kan mätas, att delar av skattefelet och förändringar i skattefelet kan mätas samt att en kvantifiering av det beloppsmässiga skattefelet endast kan göras genom regelbundet återkommande utvärderingar. Enligt Guppirapporten är erfarenheter från slumpmässiga urval att granskarens kunskap, förmåga och intresse har stor betydelse för utfallet och att utredningarna därför bör koncentreras till en enskild sakfråga och ett fåtal handläggare. I huvudsak bör man, enligt rapporten, endast mäta felfrekvensen genom slumpmässiga urval, eftersom en mätning av det beloppsmässiga skattefelet i praktiken förutsätter ett betydligt större urval då hänsyn måste tas till betydligt fler faktorer. Rapportens samlade bedömning var att det inte var befogat att utvidga urvalen utöver det som krävs för att mäta felfrekvensen.

I enlighet med de ställningstaganden som antogs i samband med att förslagen i Guppi-rapporten implementerades, och de slumpmässiga undersökningar som därefter startade under 2005, har undersökningarna i huvudsak utformats i syfte att mäta andelen fel och inte det beloppsmässiga skattefelet. Detta gäller även flertalet av de undersökningar som inte direkt ingår i basplattan. De sista undersökningarna inom Guppi gjordes 2008, det vill säga i början av den period som skattefelets förändring enligt regeringsuppdraget ska beskrivas för. Det innebär att Guppi-undersökningarna inte går att använda för att beskriva eventuella förändringen i felfrekvens under den tid som är fokus i regeringsuppdraget.

#### **6.4.3 Skattefelet för privatpersoner enligt slumpmässiga urvalen 2006-2012**

För privatpersoner har det, trots att huvudsyftet med de slumpmässiga undersökningarna sedan 2005 har varit att endast mäta felfrekvensen, gått att identifiera ett antal slumpmässiga undersökningar för vilka det har ansetts möjligt att kvantifiera och räkna upp det beloppsmässiga skattefelet till riksnivå. De skatteposter som täcks in av dessa undersökningar gäller taxeringsåren 2006–2012 och täcker större delen av privatpersoners inkomstdeklarationer i den del som huvudsakligen bygger på skattebetalarens egna uppgifter. Det vill säga där kontrolluppgifter saknas eller är ofullständiga i den bemärkelsen att de inte ger tillräckligt underlag för att fastställa skatten. Dessa poster är dels fyra avdrag under inkomst av tjänst, dels kapitalinkomster från försäljningar av privatbostäder och avdrag för förvaltningsutgifter. Den del av privatpersoners inkomstdeklarationer som det beloppsmässiga felet inte har kunnat uppskattas för, är i första hand vinst av värdepappersförsäljningar av annat slag än fonder samt avkastning på kapitalinnehav i utlandet. Det beräknade skattefelet, baserat på den senaste slumpmässiga undersökningen för varje område, framgår av sammanställningen i Tabell 14.

**Tabell 14. Beräknat skattefel för den del av privatpersoners inkomstdeklaration som huvudsakligen bygger på skattebetalarens egna uppgifter. Kontroller baserade på slumpmässiga urval åren 2006–2012.**

	Taxeringsår	Fel i yrkat underlag		Antagen marginalskatt	Beräknat skattefel, mnkr
		Andel	Belopp (netto <sup>1</sup> ) uppräknat till riksnivå, mnkr		
<i>Avdrag under inkomst av tjänst:</i>					
Resor till och från arbetet	2006	20%	2 705	35%	947
Tjänsteresor	2007	26%	136	35%	48
Dubbel bosättning	2010	30%	633	35%	222
Övriga utgifter	2008	82% <sup>2</sup>	422	35%	148
<i>Summa</i>		<i>23%</i>	<i>ca 3 900</i>		<i>ca 1 360</i>
<i>Kapitalinkomster</i>					
Försäljning privatbostad	2012	10% av kostnadsavdragen	4 085	22%	899
Förvaltningsutgifter	2008	46%	210	30%	63

1) En del har yrkat för stort avdrag och andra för litet. Felet som anges avser nettot av dessa ändringar.

2) Felandelen gäller den del av avdraget som överstiger erhållen kostnadsersättning enligt kontrolluppgift.

Anm. I de fall ett område har undersökts flera gånger under perioden gäller värdet i sammanställningen den senaste undersökningen.

#### *Avdragen under inkomst av tjänst*

I taxeringsutfallet för taxeringsår 2012 var de fastställda avdragen under inkomst av tjänst cirka 18 miljarder kronor. Samtliga dessa avdrag täcks in vid åtminstone något tillfälle i undersökningarna 2006–2010. I förhållande till det initialt yrkade avdraget är dessa avdrag felredovisade (netto) med sammanlagt 23 procent, med ett beräknat skattefel på sammanlagt nästan 1,4 miljarder.

För *dubbel bosättning* finns mätningar för både 2006 och 2010. Skattefelet för denna post verkar inte ha ändrats mellan dessa båda mätningar. För posten *övriga utgifter* finns mätningar för 2006, 2007 och 2008. Skattefelet var av ungefär samma storlek 2006 och 2007. Till 2008 tyder undersökningarna på att det beloppsmässiga felet halverades (från cirka 290 miljoner kronor till cirka 150 miljoner). Halveringen sammanfaller dock med regelförändringar som innebar att gränsen för när kostnader får dras av höjdes från 1 000 till 5 000 kr. Det relativa felet (det vill säga felet som andel av det yrkade avdraget) 2008 låg kvar på samma nivå som tidigare.

#### *Privatpersoners kapitalinkomster*

Privatpersoners kapitalinkomster är detsamma som ett netto av ränteinkomster och utdelningar, skuldräntor, kapitalvinster och -förluster samt förvaltningsutgifter. Ränteinkomster, utdelningar och skuldräntor täcks i huvudsak in av information via kontrolluppgifter. För övriga poster har beräkningar kunnat göras för förvaltningsutgifter

samt för försäljning av privatbostad. Försäljning av privatbostad svarar för ungefär två tredjedelar av privatpersonernas kapitalvinster. Resterande tredjedel är vinster vid värdepappersförsäljningar varav ungefär en tredjedel täcks in av kontrolluppgifter med uträknad skatt på investeringsfonder. För resten av värdepappersförsäljningarna finns kontrolluppgifter med information om försäljningspriset, medan skattebetalaren själv anger inköpspriset vid vinstberäkningen.

*Försäljning av privatbostad* (småhus och bostadsrätter) har undersökts vid flera tillfällen, men det är bara för mätningen 2012 som ett beloppsmässigt skattefel har kunnat beräknas. Undersökningen för 2012 tar sikte på de kostnadsavdrag (bland annat förbättringsutgifter) som görs vid försäljningen. Kostnadsavdragen är enligt mätningarna 10 procent för höga, vilket motsvarar drygt 4 miljarder och ett skattefel på cirka 900 miljoner.

*Avdraget för förvaltningsutgifter* har undersökts 2007 och 2008. Baserat på undersökningen 2008 har skattefelet beräknats till 63 miljoner kronor. Inget tyder på att skattefelet ändrats mellan åren för denna post.

Som framgått ovan ger riksplansinsatser och slumpmässiga undersökningar med dagens utformning begränsad information om det beloppsmässiga skattefelet.

## 6.5 Alkohol och tobak

Alkohol och tobak beskattas med en punktskatt för den specifika varan samt i likhet med i stort sett alla övriga konsumtionsvaror även med en generell mervärdesskatt (moms) på 20 procent på detaljhandelspriset. Punktskatten är inkluderad i beloppet när momsen beräknas. För alkoholhaltiga drycker baseras punktskatten på alkoholhalten, medan punktskatten på tobaksvaror skiljer sig åt mellan de olika produkterna. Snus samt rök- och tuggtobak beskattas per viktenhet, medan cigarrer och cigariller beskattas med en styckeskatt. Punktskatten på cigaretter består av två komponenter: en fast styckeskatt per cigarett och en procentandel av detaljhandelspriset inklusive moms. För cigaretter ändrades punktskatten år 2011 så att styckeskatten numera är den dominerande delen av skatten. Samtidigt infördes en indexering så att skatten fortsättningsvis kommer att anpassas till konsumentprisindex. Till skillnad från de flesta andra typer av skatter har punktskatterna ofta två syften: dels att ge inkomster till statskassan, dels att utgöra ett ekonomiskt styrmedel. För alkohol och tobak innebär detta att punktskatten har både ett statsfinansiellt och ett folkhälsopolitiskt syfte.<sup>22</sup>

Beräkningar av skattefelet på alkohol utgår från konsumtionsuppgifter från det så kallade Monitor-projekt<sup>23</sup> som bedrivits vid Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD)<sup>24,25</sup>. Uppgifter för resandeförd och smugglad alkohol har Skatteverket dock fått från Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)<sup>26</sup> som tog över ansvaret för Monitorprojektet år 2013. Hemtillverkning av alkohol utgör endast cirka två procent av alkoholkonsumtionen, omräknat till 100 procent ren alkohol<sup>27</sup>. För resandeförd alkohol finns uppgifter om konsumtion av sprit, vin respektive starkvin, starköl och cider, och för smuggling finns uppgifter om sprit, vin (totalt), starköl och cider (från och med år 2011). Vid beräkningen av punktskatt och moms har det genomsnittliga priset vid försäljning vid Systembolaget använts. För sprit har en alkoholhalt på 38 procent använts vid beräkningen, vilket motsvarar den genomsnittliga alkoholhalten för den sprit som säljs vid Systembolaget. Med utgångspunkt från det kan man anta att konsumenterna skulle ha köpt alkohol, som de i vanliga fall köper, vid Systembolaget om de inte i stället hade köpt resandeförd eller smugglad alkohol.

Skattefelet på tobak representeras i denna rapport enbart av skattefelet på cigaretter. Cigaretter står för den klart största delen av den registrerade tobakskonsumtionen i Sverige. Punktskatten för registrerade, legalt försålda, cigaretter svarade år 2012 för 68 procent, och snus svarade för 19 procent av den totala punktskatten (netto) på tobak. I Monitorprojektet baseras uppgifterna om den oregistrerade konsumtionen av snus ”på svaren från extremt få personer varför osäkerheten kring estimaten är stor”<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> SKV 152 utgåva 15. *Skatter i Sverige 2012*.

<sup>23</sup> Leifman, H m.fl. (2012). *Alkoholkonsumtionen i Sverige 2011*. Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD, Stockholms universitet, Stockholm.

<sup>24</sup> Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning är ett tvärvetenskapligt forskningscentrum med uppgiften att initiera och bedriva socialvetenskaplig forskning inom alkohol- och drogområdet. Verksamheten startade år 1999 och är förlagd till den samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet.

<sup>25</sup> Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD. Stockholms universitet, Stockholm. [Websida citerad: 2013-04-19, www.sorad.su.se.]

<sup>26</sup> Leifman, H och Trolldal, B; Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Stockholm. Personlig kommunikation 2013-10-09.

<sup>27</sup> Leifman, H m.fl. (2012).

<sup>28</sup> Sohlberg, T. (2012). *Tal om tobak 2012*. Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD, Stockholms universitet, Stockholm.

Två alternativa beräkningar redovisas för skattefelet på cigaretter: en beräkning utifrån Monitorprojektet<sup>29,30</sup> och en beräkning från HUI Research<sup>31,32</sup>. SoRAD kartlade på regeringens uppdrag den totala alkohol- och tobakskonsumtionen i Sverige under perioden 2000–2012. Kartläggningen bygger på en beräkningsmodell som utgår från statistik över den registrerade legala försäljningen i Sverige. Till detta läggs beräkningar av konsumtionen av oregistrerad alkohol och tobak (resandeförsel, smuggling, hemtillverkning och internethandel) som skattas med hjälp av en intervjuundersökning riktad till befolkningen i Sverige. Intervjuerna genomförs varje månad via telefon och omfattar ett slumpmässigt urval om 1 500 personer i åldrarna 16–80 år. Sedan år 2011 ingår även personer i urvalet som endast har mobiltelefon, vilket antas öka urvalets representativitet, speciellt bland yngre.<sup>33</sup>

HUI Research utför årligen på uppdrag av Svenska Tobaksleverantörsföreningen och Philip Morris en undersökning för att beräkna storleken på den oregistrerade marknaden för cigaretter i Sverige. Svenska Tobaksleverantörsföreningen består av Japan Tobacco International Sweden och British American Tobacco Sweden.

För att uppskatta storleken på marknaden för oregistrerade cigaretter i Sverige år 2012<sup>34</sup> utförde HUI Research tre undersökningar under året:

- En paketundersökning som gick ut på att plocka 10 000 cigarettpaket från marken i 29 stora och medelstora städer. Genom att identifiera ursprungsland samt språk på varningstexten för varje paket uppskattade man storleken på marknaden för oregistrerade cigaretter.
- För att identifiera cigarettmärken som ofta säljs till ett lågt pris och som man kan misstänka inte beskattats (så kallade ”cheap whites” eller ”illicit whites”<sup>35</sup>) anlätades personal från Securitas för att i civila kläder besöka butiker och kiosker i 13 städer och fråga efter billiga cigaretter. De ombads att besöka butiker som de trodde kunde sälja billiga cigaretter eftersom syftet var att identifiera så många märken som möjligt som såldes som ”cheap whites”. Om ett cigarettpaket såldes för under 40 kronor noterades märket på paketet. Resultatet från denna undersökning användes sedan för att identifiera marknaden för ”cheap whites”. Det antas inte vara möjligt att sälja ett paket cigaretter för under 40 kronor om alla kostnader inklusive skatter ska vara täckta.
- En konsumentundersökning där researchföretaget Ipsos anlätades för att intervjua rökare som fick svara på frågor om sin attityd till att köpa billiga cigaretter och om de själva köpt cigaretter under 40 kronor. Denna undersökning kompletterar de båda andra

---

<sup>29</sup> Sohlberg, T. (2012).

<sup>30</sup> Sohlberg, T; Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD, Stockholms universitet, Stockholm. Personlig kommunikation 2013-10-11.

<sup>31</sup> Handels Utredningsinstitut och Turismens Utredningsinstitut gick samman år 2010 och bildade HUI Research AB.

<sup>32</sup> Arnberg, J m.fl. (2012). *Marknaden för obeskattade cigaretter i Sverige*. En undersökning av marknaden för oregistrerade cigaretter i Sverige 2012 – sponsrad av Svenska Tobaksleverantörsföreningen och Philip Morris. HUI Research AB, Stockholm.

<sup>33</sup> Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD. Stockholms universitet, Stockholm. [Webbsida citerad: 2013-04-19, [www.sorad.su.se](http://www.sorad.su.se)]

<sup>34</sup> Arnberg, J m.fl. (2012).

<sup>35</sup> Cigaretter som tillverkas i syfte att smugglas och säljas illegalt på en annan marknad, i ett annat land, än där de har tillverkats. Vanligtvis är tillverkningen förlagd utanför EU och oftast är skatt inte betald i tillverkningslandet. I Sverige säljs cigaretterna ofta med svensk varningstext, till ett så lågt pris att de måste vara oregistrerade, och det pris som anges på paketet är ofta högre än det pris som det i praktiken säljs för.

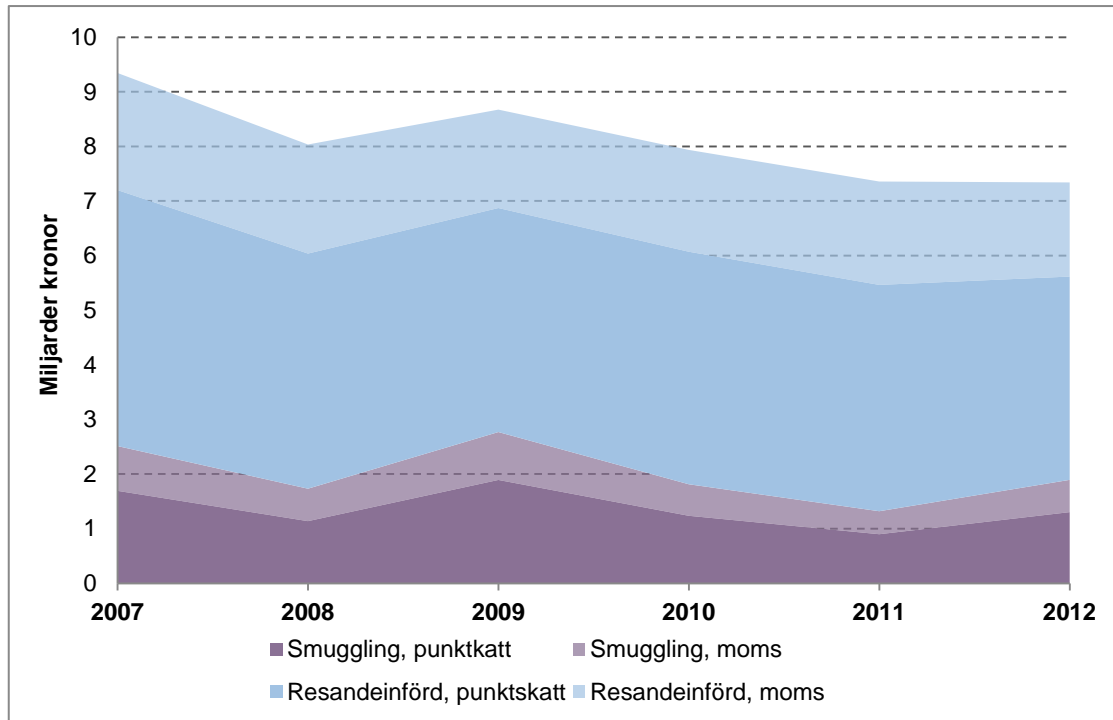
undersökningarna för att ge ytterligare information om marknaden för oregistrerade cigaretter.

### 6.5.1 Alkohol

SoRAD och CAN har gjort mindre justeringar i beräkningen av den oregistrerade alkoholkonsumtionen under senare år. Förändringarna består i huvudsak av att antagandena om underrapportering av alkoholinköp i intervjuundersökningen har justerats i enlighet med resultaten från en ny metodanalys. Revideringen innebär i korthet att skattningen av införsel vid resor och smuggling av sprit och öl räknats upp något mer än tidigare medan införsel och smuggling av vin inte längre räknas upp. Det nya beräkningssättet medför sammanlagt en något högre skattning av den totala alkoholkonsumtionen jämfört med den tidigare beräkningsmetoden. Den nya beräkningsmodellen har endast tillämpats för perioden 2009–2012, det vill säga de år som metodanalysen baseras på. Statistiken har däremot inte justerats längre bakåt i tiden eftersom det är osäkert om resultaten är tillämpbara även för tidigare år. Bland annat var bortfallet tidigare betydligt lägre i intervjuundersökningarna, och en uppräknning för tidigare år baserad på dagens situation riskerar därmed att ge en felaktig bild.

Av den oregistrerade alkoholkonsumtionen går det inte att utifrån Monitorprojektet skilja på legalt och illegalt reseinförd alkohol, det vill säga alkohol som förts in i Sverige av privatpersoner vid resor från utlandet. Den uteblivna punktskatten och momsen kan utifrån Monitorprojektet för år 2012 beräknas till 1,9 miljarder kronor om endast smugglad alkohol antas utgöra ett skattefel och till totalt 7,3 miljarder kronor om även all reseinförd alkohol antas utgöra ett skattefel (Diagram 14). Skattefelet från konsumtion av oregistrerad illegal alkohol får antas ligga mellan dessa båda värden.

**Diagram 14. Punktskatt och moms för konsumtion av resandeförd och smugglad registrerad alkohol, miljarder kronor.**



De uteblivna skatteinkomsterna från reseinförd oregistrerad alkohol har minskat från 6,8 miljarder kronor år 2007 till 5,4 miljarder kronor år 2012, vilket motsvarar en minskning med cirka 20 procent. Uteblivna skatteinkomster för smugglad alkohol beräknas till 1,9 miljarder kronor för år 2012, men varierar under perioden 2007–2012 mellan 1,3 och 2,8 miljarder kronor.

### 6.5.2 Tobak

HUI Research uppskattar den oregistrerade cigarettkonsumtionen år 2012 till mellan 691 och 911 miljoner cigaretter, vilket motsvarar utebliven punktskatt och moms på mellan 1,4 och 1,8 miljarder kronor vid ett genomsnittligt detaljhandelspris på 50 kronor för ett paket om 19 cigaretter<sup>36</sup>. Monitorprojektet uppskattar den oregistrerade cigarettkonsumtionen år 2012 till 327 miljoner resandeförda cigaretter och 37 miljoner smugglade cigaretter. Med motsvarande antagande om pris som HUI Research kan de uteblivna skatteintäkterna beräknas till 638 miljoner kronor, om all oregistrerad cigarettkonsumtion antas ingå i skattefelet, och till 72 miljoner kronor om endast smugglade cigaretter antas ingå i skattefelet. Det blir alltså en markant skillnad i skattefelets storlek utifrån de båda undersökningarna. Det går inte att utifrån dessa undersökningar eller annat underlag säga något om utvecklingen av skattefelet för tobak över tid.

<sup>36</sup> Amberg, J m.fl. (2012).



## 6.6 Lagändringar

I detta avsnitt redovisas beräkningar av effekten på skattefelet på några lagändringar som genomförts under perioden.

### 6.6.1 Personalliggare

Krav på personalliggare i vissa företag infördes fr.o.m. den 1 januari 2007<sup>37</sup>. Förslaget begränsades initialt till restaurang- och frisörbranscherna. Från och med den 1 april 2013 gäller kravet även tvätterier.<sup>38</sup> De nya bestämmelserna innebar att berörda företag blev skyldiga att i personalliggare föra in uppgifter som identifierade näringsidkaren, de personer som ar verksamma i näringsverksamheten och de tidpunkter då respektive persons arbetspass började och slutade. Reformen innebar också att Skatteverket fick befogenheter att använda ett nytt kontrollverktyg, nämligen kontrollbesök.

#### Effekt på skatteundandragande

Syftet med de nya bestämmelserna var att begränsa det skattefusk som uppkom genom att man använde svart arbetskraft i de berörda branscherna. År 2009 genomfördes en utvärdering av bestämmelsernas effekter på skattefusk.<sup>39</sup> Utvärderingen utgick från att kravet på personalliggare och de nya kontrollmöjligheterna påverkade den upplevda risken för upptäckt bland företagen. Därmed skulle benägenheten att redovisa lönekostnader korrekt öka. I utvärderingen undersöktes om företagets löneredovisning ökade i samband med att kravet på personalliggare infördes, på ett sätt som inte kunde förklaras av förändringar i andra händelser som inträffade samtidigt.

Utvärderingen undersökte dels den initiala effekten av de nya reglerna under månaderna efter införandet, dels den långsiktiga effekten ett par år senare. Osäkerheten i var och en av beräkningarna var stor. Beträffande restaurangbranschen ansåg utredningen att samstämmigheten i de olika analyser som genomfördes gav en grund för slutsatsen att kravet på personalliggare hade haft en betydande effekt på löneredovisningen i restaurangföretagen. Resultaten tydde också på att effekten hade ökat successivt under de två första åren efter införandet. Sammantaget bedömde utredningen att den långsiktiga effekten på den redovisade lönesumman var mellan 5 och 11 procent i branschen. Det motsvarade mellan 3 000 och 6 000 årsarbetskrafter.<sup>40</sup> Utifrån vissa antaganden om genomsnittlig månadslön och aktuella skattesatser motsvarade det mellan 0,4 och 0,7 miljarder kronor i minskat skatteundandragande. För frisörbranschen var osäkerheten i skattningarna betydligt större, och endast en tredjedel av det första årets effekt kvarstod under det andra året. Utredningen kunde därför inte fastställa någon långsiktig effekt av reformen i denna bransch.

<sup>37</sup> Lag (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher infördes genom prop. 2005/06:169 *Effektivare skattekontroll m.m.* Sedan den 1 januari 2012 har bestämmelserna om personalliggare infogats i skatteförfarandelagen (2011:1244, SFL). Därmed har lag (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher upphört att gälla. I allt väsentligt har bestämmelserna förts över till SFL med oförändrat innehåll.

<sup>38</sup> Prop 2012/13:34 samt lag 2013:27, som trädde i kraft den 1 april 2013.

<sup>39</sup> Ds 2009:43. *Närvaroliggare och kontrollbesök*. Finansdepartementet.

<sup>40</sup> Ds 2009:43, sid 242. Finansdepartementet.

### 6.6.2 Krav på kassaregister

Kravet på kassaregister i kontanthandeln infördes den 1 januari 2010<sup>41</sup>. Kravet innebär att den som säljer varor eller tjänster mot kontant betalning måste ha ett certifierat kassaregister och anmäla innehavet till Skatteverket. Viss verksamhet undantas, såsom verksamhet där den kontanta försäljningen är av obetydlig omfattning (mindre än fyra prisbasbelopp), torg- och marknadshandel, taxiverksamhet, distans- och hemförsäljning samt näringsidkare som enligt inkomstskattelagen inte ska beskattas för försäljning av varor och tjänster i Sverige.<sup>42</sup> Därutöver kan undantag medges i enskilda fall om Skatteverket kan få ett tillförlitligt underlag för skattekontroll på något annat sätt eller om det kan anses vara oskäligt att kräva kassaregister.

Reglerna innebär också en skyldighet att alltid ta fram och erbjuda kunden ett kvitto. I samband med att kravet på kassaregister infördes fick Skatteverket rätt att använda två nya kontrollverktyg: tillsyn och kontrollbesök.

### Effekt på skatteundragande

Det övergripande syftet med lagstiftningen var att skydda seriösa företagare mot illojal konkurrens genom att göra det svårare att undanhålla skatt inom kontanthandeln. Nyligen publicerades en effektutvärdering<sup>43</sup> av de nya bestämmelserna. Det som undersöktes var i vilken utsträckning reformen hade bidragit till att minska skatteundragandet. Tanken med reformen var att företag som tidigare hade underlåtit att registrera delar av sin försäljning, skulle upphöra med det helt eller delvis i samband med att de anmälde kassaregistret till Skatteverket. Om det blev som planerat skulle det visa sig genom högre redovisade intäkter månaderna efter att företagen anmält kassaregistret än innan de gjorde det. Resultaten visade också att den redovisade omsättningen ökade med omkring 5 procent i genomsnitt för alla företag månaden efter det att de anmält innehav av kassaregister till Skatteverket.

För att undersöka om den uppmätta effekten var robust och om intäktsökningen verkligen orsakades av anmälan av kassaregister och inte tvärtom, genomfördes i samband med effektundersökningen även ett antal känslighetsanalyser. Slutsatsen blev att den uppmätta initiala effekten orsakats av kassaregisterreformen och att den i huvudsak motsvaras av att svarta intäkter blivit vita. Vissa data tyder dock på att effekten klingat av något med tiden. Hur stor del av den initiala uppgången i redovisade intäkter som utgörs av en bestående nedgång i skatteundragandet kan den formella statistiska analysen inte ge något svar på. En grafisk analys av det statistiska materialet tyder dock på att åtminstone en del av effekten är bestående. Skatteverkets bedömning är att åtminstone 1 procent av uppgången i redovisade intäkter består på sikt och motsvaras av minskat skatteundragande. I termer av ökade skatteintäkter uppskattas den initiala effekten till omkring 15 miljarder kronor per år medan den bestående effekten bedömdes uppgå till åtminstone 3 miljarder kronor årligen i ökade intäkter av mervärdesskatt, inkomstskatt och egenavgifter.

<sup>41</sup> Lagen (2007:592) om kassaregister m.m. trädde i kraft den 1 januari 2008, men skyldigheterna började gälla först den 1 januari 2010. Sedan den 1 januari 2012 finns bestämmelserna i skatteförordning (2011:1244).

<sup>42</sup> Fr.o.m. den 1 januari 2014 kommer kravet även att omfatta torgfrån och med- och marknadshandel.

<sup>43</sup> SKV 2013:2. *Krav på kassaregister*.

### 6.6.3 Sänkt moms på restaurang och catering

den 1 januari 2012 sänktes momsen på restaurang- och cateringtjänster från 25 procent till 12 procent. Syftet var i första hand att skapa jobb för ungdomar och andra grupper med hög arbetslöshet och svag förankring på arbetsmarknaden. Regelförenkling och lägre fullgörandekostnader för företagen var också ett tungt vägande skäl till reformen. Att minska skatteundandragandet var inte något uttalat syfte, men i samband med sänkningen gav regeringen Skatteverket i uppdrag att följa upp momssänkningens effekter på momsfusk och annat skatteundandragande. Uppföljningen redovisas i en rapport som överlämnas till regeringen i januari 2014.

I analysen av reformens effekter på skattefusket särskiljs två aspekter av momssänkningen. Den ena är den lägre *nivån* på beskattningen och den andra är den ökade *graden av enhetlighet* i skattestrukturen.

#### Effekt av lägre nivå

Resultaten ger inte något stöd för hypotesen att den lägre skattenivån skulle leda till ett minskat skatteundandragande inom restaurangbranschen. Samtidigt framhålls att analyserna bara fångar effekter på relativt kort sikt. De fångar inte i vilken mån benägenheten att undanhålla intäkter från beskattning påverkas först på längre sikt. Det är också möjligt att momssänkningen påverkar skatteundandragandet via andra, lite mer komplexa, mekanismer än att det för varje enskilt företag blir mindre lönsamt att undanhålla försäljning till beskattning. Framför allt kan man tänka sig att momssänkningens effekter på konkurrensförhållandena påverkar det totala skatteundandragandet. Den lägre momssatsen innebär att de mindre seriösa restaurangernas konkurrensfördel reduceras jämfört med mer seriösa företag. Mindre seriösa företag kan därför tänkas lämna branschen i högre grad. I den mån det blir så bör det totala fuskets i branschen minska även om förändringarna i fusketeende inom existerande restauranger är litet. Någon empirisk analys av om det blivit så har dock inte kunnat genomföras.

#### Effekt av mer enhetlig momsstruktur i restaurangbranschen

Med en mer enhetlig momsstruktur minskar utrymmet för såväl avsiktlig som oavsiktlig felredovisning. Före momssänkningen beskattades mat som serverades på plats med normalskattesatsen 25 procent, medan hämtmat beskattades som livsmedel, med 12 procent. Genom att redovisa delar av restaurangtjänsterna som hämtmat kunde företagen undgå lite drygt halva momsen.

Före reformen redovisade restaurang- och cateringföretagen 33 procent av sin omsättning, eller 45 procent av den totala omsättningen av mat, till 12 procents moms. Detta bedömdes vara en orimligt hög andel, både av företrädare för branschen och av Skatteverkets anställda med kontrollerfarenhet från restaurangbranschen. Inom ramen för uppföljningen genomfördes en enkätundersökning bland företag inom restaurang- och cateringbranschen. Där ställdes bland annat en fråga om hämtmatens andel av företagets totala försäljning. Utifrån enkätsvaren uppskattades den faktiska andelen hämtmat till närmare 26 procent. Med reservation för att underlaget bakom uppskattningen var relativt begränsat, beräknades denna typ av skatteundandragande ha uppgått till omkring 0,7 miljarder kronor före

reformen. Med andra ord innebar reformen att skatteundandragandet minskade med samma belopp.

## 6.7 Internationellt informationsutbyte

Kortfattat beskrivs här vad det ökade internationella samarbetet har inneburit för Sverige när det gäller tillgång till upplysningar av inkomster i andra länder.

### Automatiskt utbyte av upplysningar om inkomster

Sverige får genom olika internationella överenskommelser om automatiskt utbyte av upplysningar (information som utbyts utan föregående särskild begäran) in allt fler upplysningar från andra länder. Informationsutbytet sker huvudsakligen med stöd av EU:s s.k. sparandedirektiv<sup>44</sup>, EU:s direktiv om ömsesidigt bistånd<sup>45</sup> och bilateralt ingångna skatteavtal. När det gäller EU:s sparandedirektiv har antalet länder som skickar information per automatik till Sverige ökat från 22 länder 2007 till 32 länder 2012. Mängden information har ökat från 86 412 uppgifter 2007 till 102 527 år 2012. Antalet länder som lämnar information automatiskt på grund av EU:s direktiv om ömsesidigt bistånd, skatteavtal eller annat avtal om informationsutbyte har ökat från 24 länder 2010 till 29 länder 2012. Totalt lämnades under år 2012 drygt 602 000 uppgifter från andra länder till Sverige.

Det har dock skett en nedgång i antalet automatiska informationsuppgifter under 2012 i förhållande till 2011. En förklaring till nedgången i antalet uppgifter är förmodligen finanskrisen, som gör att räntorna är låga. Det får till följd att en del inte får ränta alls på sina sparpengar.

### Självrättelser

Sverige har tillsammans med övriga nordiska länder förhandlat fram ett antal informationsutbytesavtal (så kallade TIEAs – Tax Information Exchange Agreements) med länder eller jurisdiktioner som tidigare har betecknats som skatteparadis. Vid årsskiftet 2012–2013 fanns 40 sådana undertecknade avtal av vilka 21 hade trätt i kraft.

Skatteverket har fått in allt fler självrättelser till följd av de nya informationsutbytesavtalen. Totalt har drygt 3000 personer begärt självrättelser från och med januari 2010 till och med december 2012, och rättelserna beräknas ha genererat skatteinkomster på cirka 1 029 miljoner kronor som utan detta förändrade informationsutbyte troligen inte skulle ha redovisats. Självrättelserna är troligen en indikator på en preventiv effekt av informationsutbytet, men det är svårt att bedöma hur stor effekten är.

---

<sup>44</sup> Rådets direktiv 2003/48/EG av den 3 juni 2003 om beskattning av inkomster från sparande i form av räntebetalningar.

<sup>45</sup> Rådets direktiv 77/799/EEG av den 19 december 1977 om ömsesidigt bistånd mellan medlemsstaternas behöriga myndigheter i fråga om direkt beskattning och skatter på försäkringspremier.

## 7 Slutsatser och kommentarer

Utifrån de underlag som presenterats i denna rapport redogör Skatteverket slutligen för följande tre slutsatser:

1. Resultaten i denna rapport tyder på att skattefelet har minskat.
2. Ju mer information Skatteverket har om beskattningsunderlaget, från annan än skattebetalaren själv, desto mindre blir utrymmet för fel.
3. För att kunna beräkna det framreviderbara skattefelet behövs fler generella slumpmässiga undersökningar.

### 7.1 Troligt att skattefelet minskat

Att ta fram en ny skattefelskarta och kvantifiera skattefelet i likhet med det arbete som utfördes till rapporten Skattefelskarta för Sverige 2008:1 är tyvärr inte möjligt, eftersom tillgången till data, som behövs i denna typ av beräkningar, har förändrats till det sämre. De senaste årens revisioner görs på ett mer riskbaserat urval, vilket gör att det blir svårare att räkna upp skattefelet på totalen. Dessutom har antalet revisioner minskat i antal och blivit allt djupare. Dock går det att utifrån denna rapport bedöma skattefelets förändring mellan 2007 och 2012, även om osäkerheten är stor.

Skatteverkets enkätundersökningar som riktar sig till medborgare och företag betraktas som de bredaste undersökningarna, eftersom de täcker in alla skattebetalares uppfattning. Resultaten visar att uppfattningen av förekomsten av skattefusk och svartarbete har minskat under perioden 2007 till 2012. Resultaten visar också att allmänhetens normer kring svartarbete och skattefusk har förändrats i fördelaktig riktning under samma period.

De fördelaktiga trenderna under dessa år skulle kunna tyda på att skattefelet har minskat under perioden. Det finns dock en osäkerhet i vilken utsträckning ändrade uppfattningar och värderingar också återspeglar en ändrad förekomst av svartarbete och skattefusk.

Top-down-mätningarna som baseras på nationalräkenskaperna (NR) indikerar att den dolda produktionen och de dolda inkomsterna under åren 2007–2011 är lägre än i de beräkningar med motsvarande metoder som tidigare gjordes för 1970-, 1980- och 1990-talen. Det tyder på en långsiktigt nedåtgående trend. Nuvarande beräkningar för perioden 2007–2011 visar dock inga tydliga förändringar. Det tyder på att skattefelet i procent av BNP för perioden inte har förändrats, men att det finns en stor osäkerhet i beräkningarna.

När det gäller *nivån* på punktmätningarna finns också en osäkerhet. I NR sker revideringar med olika mellanrum, och under hösten och vintern 2013–2014 gör NR en översyn av beräkningsmetoder med mera och inför beräkningar enligt den reviderade manualen ENS2010. Vid sådana tillfällen revideras även beräkningarna bakåt i tiden. Detta kommer bland annat att påverka resultatet av beräkningarna av momsdiskrepansen.

Säkerheten i beräkningarna i de slumpmässiga kontrollerna är förhållandevis stor men det är bara en av undersökningarna som visar på en förändring av skattefelet och det är posten för

avdraget för övriga utgifter under inkomst av tjänst. Övriga beräkningar visar på ett oförändrat resultat eller ingen förändring över tiden eftersom det endast gjorts en mätning, eller så har det inte varit möjligt att beräkna det beloppsmässiga skattefelet mer än vid ett tillfälle.

För posten övriga utgifter kan en riktningförändring visas mellan 2007 till 2008. Enligt beräkningen har skattefelet avseende dessa avdrag halverats mellan dessa år. Halveringen sammanfaller med en regelförändring där gränsen för när kostnader får dras av höjdes från 1 000 till 5 000 kronor.

Beräkningarna avseende alkohol och tobak är osäkra men undersökningarna indikerar en minskning av skattefelet avseende alkoholskatten. Utifrån underlaget kan inga slutsatser dras om riktningen på skattefelet för tobak.

De effektmätningar på utvalda lagändringar som Skatteverket gjort fristående från detta uppdrag, visar i olika omfattning och styrka på ett minskat skattefel. De lagändringar som studerats är personalliggare, kassaregister samt sänkt moms för restaurang och catering. Effektmätningarna är selektiva i den meningen att de gäller lagändringar som i olika grad syftat till att minska skattefelet.

Det finns många händelser och förändringar i vår omvärld som vi saknar kunskap om hur dessa har påverkat skattefelet, under perioden 2007 till 2012. Det gäller till exempel utvecklingen inom det internationella området. Vi vet inte heller hur lagändringar, som slopandet av revisionsplikten, har påverkat skattefelet.

Skatteinformationskartan visar en liten ökning av tillgång på skatteinformation, för kontroll och fastställande av skatt, mellan 2007 och 2011. Detta indikerar att risken för skattefel har minskat.

Om top-down-mätningarna varit perfekta så hade vi kunnat förlita oss på resultaten från dem, men eftersom NR själva menar att deras beräkningar är så osäkra har vi i denna rapport också redovisat resultatet från fler undersökningar.

Av resultaten som redovisas i denna rapport kan man inte med säkerhet säga något om hur skattefelet har förändrats över tid. Enkätresultaten visar på tydliga fördelaktiga trender men det finns en osäkerhet i vilken grad dessa säger något om hur regler följs och därmed hur skattefelet utvecklas. Effektmätningarna visar på fördelaktiga effekter men endast för avgränsade delar av skattefelet. Skatteinformationskartan visar på en liten minskning av risken för skattefel. En samlad bedömning av de redovisade resultaten i denna rapport tyder på att skattefelet uttryckt i procent av BNP har minskat mellan åren 2007 och 2012, om än med reservationen att alla undersökningarna inte belyser alla områden inom skattesystemet.

## 7.2 Mer information leder till säkrare beskattningsunderlag

Skatteinformationskartan, som visas i denna rapport, tar fasta på en viktig faktor för risken för skattefel, nämligen tillgången till information från annan än skattebetalaren själv. Ju mer fullständig sådan information Skatteverket har desto mindre är utrymmet och risken för fel i

beskattningen. Om beskattningen endast vilar på skattebetalarens självrapportering så är felrisken större. Tillgången till skatteinformation har betydelse för med vilken säkerhet skatter och avgifter kan fastställas. Slutsatsen är att ju mer information Skatteverket har om beskattningsunderlaget, från andra än skattebetalaren själv, desto mindre blir risken för fel.

### **7.3 En kvantifiering av skattefelet kräver andra arbetssätt och metoder**

Det underlag som kommer fram med dagens riksplansinsatser om slumpmässiga urval ger inte den överblick som behövs för att beräkna nivån på skattefelet. Under senare år har skatteförvaltningarna i Danmark, Storbritannien och Nederländerna startat kontrollprogram där man med generella slumpmässiga urval mäter det framreviderbara skattefelets storlek. Ett liknande program i Sverige skulle både kunna bidra till att utveckla Skatteverkets verksamhet och ge underlag för att beräkna det framreviderbara skattefelets omfattning. Eftersom ett sådant program kräver resurser måste det värderas utifrån nyttan det skulle kunna göra. Nedan beskrivs några av användningsområdena för kunskap som genereras ur ett generellt kontrollprogram med slumpmässiga urval.

Ett av Skatteverkets långa mål är att minimera skattefelet. I dagsläget finns ingen direkt mätning av skattefelet eller hur det utvecklas över tiden. Skattefelet består dels av fel som går att upptäcka med tillgängliga revisionsmetoder i skattekontrollen, dels sådant som inte går att upptäcka med sådana metoder. Skattningar av det framreviderbara skattefelet utifrån den typ av generella kontrollprogram med slumpmässiga urval som finns i till exempel Danmark skulle ge bättre information om skattefelets nivå och utveckling. Skattningarna skulle även i någon mån ge underlag för bedömning av hur Skatteverket lyckats med målet att minimera skattefelet.

Den bättre överblick av skattefelets sammansättning som ges av ett generellt slumpmässigt kontrollprogram skulle också göra det lättare att systematiskt bedöma hur allvarligt ett visst fel är i relation till övriga fel samt att, utifrån denna kunskap, prioritera i utvecklingen av insatser, regelsystem och rutiner.

Arbetet med att identifiera externa risker är i stort behov av mer representativa underlag för att värdera riskerna och deras relativa betydelse. Bristen på underlag försvårar prioriteringen av insatser. Ett program med slumpmässiga kontroller tar inte bort behovet av djupare analyser, men det är ett stöd för att ställa olika risker mot varandra.

Förutom utökade slumpmässiga kontroller behöver Skatteverket även fortsätta att analysera hur olika lagändringar och andra förändringar påverkar skattefelet. Metoder behöver förfinas och osäkerheter reduceras. Att följa skattefelets utveckling är ett arbete som aldrig tar slut eftersom skattefel uppstår i ett komplext och föränderligt samspel mellan många olika faktorer.

## 8 Bilagor

### Bilaga 1 Metoder för beräkningar av skattefelet 2007

Skattefelets beståndsdelar i skattefelskartan 2007 uppskattades med hjälp av en mängd olika källor och med data från ett flertal år bakåt i tiden, som framräknats till ett genomsnittligt årligt skattefel. Kartan är heller inte en ögonblicksbild av det *faktiska* skattefelet utan visar *vilken kunskap vi hade om skattefelet när vi tog fram kartan*. Skattefelskartan är därför inget lämpligt verktyg för att mäta förändringar av skattefelet över tiden.

För att kunna mäta förändringar av skattefelet skulle vi behöva ögonblicksbilder av skattefelet från minst två olika tillfällen, beräknade på samma sätt och utifrån samma underlag, till exempel omfattande slumpmässiga kontroller. De metoder som skattefelet beräknades med 2007 är på många sätt osäkra.

Ett exempel på en sådan osäkerhet är att det inte fanns några slumpmässiga historiska kontroller att gå tillbaka till när skattefelskartan togs fram 2007. Alternativet blev att använda åtta års revisionsstatistik (cirka 23 000 utvalda revisioner inom inkomstskatt) för att uppskatta felet avseende svartarbete. Genom stratifiering av revisionsresultatet på branscher och företagsstorlek gjordes ett försök att neutralisera effekten av att det handlade om urvalsrevisioner. Det är i dag inte möjligt att uppdatera denna beräkning eftersom revisionsregistret har förändrats innehållsmässigt de senaste åren och antalet revisioner blivit väsentligt färre genom att de riktats mot tyngre och mer komplicerade utredningar samt genom att Skatteverket de senaste åren har haft ett starkt medvetet fokus på risker.

#### Alternativet till en ny beräkning

För att möta kravet i regleringsbrevet på återrapporering av skattefelet startade Skatteverket i slutet av 2012 ett utvecklingsarbete med att ta fram indikatorer som på ett långsiktigt och systematiskt ska hjälpa till att beskriva hur Skatteverkets åtgärder påverkar skattefelet. Det är ett arbete som förhoppningsvis kommer att vara till nytta för både Skatteverkets och andras bedömningar av de insatser som genomförts i syfte att öka medverkan och åtgärda skattefelet. Förhoppningen är att finna indikatorer som kan följas kontinuerligt över en längre tid. Detta är naturligtvis inte heller någon exakt sanning men en värdemätare som är mer beständig över tid.



## Bilaga 2 Principerna för kategorisering på informationsnivå

Kategorisering av skatten på informationsnivå görs med hjälp av de frågescheman som finns nedan. I det första schemat avgörs om den aktuella skatten ska redovisas i sin helhet på en viss informationsnivå eller om den ska delas upp i delar som redovisas på separata informationsnivåer. Dessa delar kan vara såväl positiva som negativa. Exempel på när de är negativa är när avdragen redovisas för sig. I det andra schemat görs sedan kategoriseringen av respektive skatt på informationsnivå.

### Frågeschema 1 – Bestämning av eventuell uppdelning av skatten

Finns avdragsrätt från skatten eller skatteunderlaget?				
Nej ▼	Ja ▼			
	Bestäms avdragen i hög grad utifrån andra principer än vad som regleras i skattelagarna (god redovisningssed etc.)?			
	Ja ▼	Nej ▼		
		Ger systemen information om inkomsten men inte avdraget?		
	Nej ▼	Ja ►	Skatten delas upp på olika informationsnivåer	
Omfattas vissa grupper av skattebetalare inom skatteslaget av särskilda kontrollsystem?				
		Ja ►	Skatten delas upp på olika informationsnivåer	
Nej ►			Skatten delas inte upp på olika informationsnivåer	

Frågeschema 2 – Kategorisering av skatten på informationsnivå

Frågor för kategorisering		Informationsnivå	
Finns tillräcklig information för fastställande av skatten?			
Nej ▼	Ja ▼		
Finns information om att beskattning ska ske?	Är risken för fel i underlaget i stort sett obefintlig?		
	Nej ▼	Ja ▶	8
	Kontroll av underlagen är nödvändig ▶		7
Nej ▼	Ja ▶	6	
Kan kortperiodiska kontroller göras?			
Nej ▼	Ja ▼		
	Finns informationssystem vid beskattningskällan (t.ex. personalliggare, kassaregister, rot och rut eller andra särskilda skattekontrollsystem)?		
	Nej ▼	Ja ▶	5
	Finns det en beskattningskedja?		
	Nej ▼	Ja ▶	4
Kortperiodiska kontroller kan göras utan särskilt systemstöd ▶		3	
Finns informationssystem vid beskattningskällan (t.ex. personalliggare, kassaregister, rot och rut eller andra särskilda skattekontrollsystem)?			
Nej ▼	Ja ▶	2	
Beskattningen vilar helt på egenrapportering ▶		1	

## Beskrivning av respektive informationsnivå

Informationsnivå	Definition	Exempel på skatter och informationssystem
8	Tillräckligt med information för fastställande av skatt finns där risken för fel i underlaget är i princip obefintligt	Registerbaserade skatter, t.ex. fastighetsavgift, och skatter som baseras på grund som är allmänt tillgänglig, t.ex. kärnkraftsskatt
7	Tillräckligt med information för fastställande av skatt finns men en viss risk för fel föreligger, vilket medför att behov av kontroller av informationslämnaren kan finnas	Skatter som baseras på kontrolluppgifter från tredje person eller kan stämmas av mot sådana skatter, t.ex. löneinkomster, ränteinkomster och arbetsgivaravgifter. För de allra flesta är kontrolluppgifterna pålitliga. Det finns flera orsaker till detta, t.ex. att de flesta arbetsgivare är måna om att göra rätt, att KU ligger till grund för förmåner hos löntagaren (exempelvis för allmän pension och sjukpenning), att arbetsgivarna vet att det är effektivt att genomföra kontroller av systemen (jämfört med om varje skattebetalare hade lämnat sina egna inkomstuppgifter), vilket har en preventiv effekt.
6	Information finns för fastställande av del av beskattningsunderlaget	Skatter där Skatteverket får en signal om att beskattning ska ske. För att korrekt skatt ska redovisas krävs dock att skattebetalaren räknar ut och lämnar ett underlag för beskattning, t.ex. försäljning av aktier och fastigheter.
5	Kortperiodiska (månads- eller kvartalsvisa) kontroller kan göras och det finns informationssystem vid beskattningskällan	Kontroller kan göras i nära anslutning till den händelse som utlöser beskattningen samtidigt som det finns något informationssystem som är uppbyggt till stöd för kontrollen. Exempel på sådana system är kassaregister, personalliggare, rut och rot samt nationellt EMCS (från 2014).
4	Kortperiodiska (månads- eller kvartalsvisa) kontroller kan göras och det finns en beskattningskedja	Kontroller kan göras i nära anslutning till den händelse som utlöser beskattningen samtidigt som det finns en beskattningskedja som ger information för riskbedömningar och avstämning.
3	Kortperiodiska (månads- eller kvartalsvisa) kontroller kan göras	Kontroller kan göras i nära anslutning till den händelse som utlöser beskattningen.
2	Det finns informationssystem vid beskattningskällan	Informationssystem finns som är uppbyggt till stöd för kontrollen. Exempel på sådana system är kassaregister, personalliggare och rut och rot.
1	Beskattningen vilar helt på egenrapportering	Särskilda informationssystem saknas















## Bilaga 4 Mer i detalj om NR:s kalkyl av momsdiskrepansen hösten 2013

Nationalräkenskapernas så kallade momsdiskrepans ingår som ett led i värderingen av BNP till marknadspris. Mätningarna från produktionssidan ska värderas inklusive moms och andra produktskatter.

Den ”teoretiska momsen” är den som skulle tas ut om all omsättning redovisades korrekt enligt lagen. Momsdiskrepansen är skillnaden mellan den teoretiska momsen och den faktiska moms som betalas. Momsdiskrepansen är differensen mellan två aggregat och ger inget underlag för att fördela diskrepansen per bransch.

Den teoretiska momsen kalkyleras av SCB:s nationalräkenskaper (nedan kallad NR) utifrån momssatsen för olika produkter och användare. Den faktiska betalda moms man jämför med utgår från statsredovisningen.

### Principerna för beräkningarna

Att företagen påförs moms innebär att moms tas ut i varje led i produktions- och distributionskedjan för en vara eller tjänst. Den som är skattskyldig betalar skatt på den omsättning som sker i ledet och har rätt till avdrag för den skatt som påförts av eller betalats till leverantörer i tidigare led. I varje led betalar sålunda den skattskyldige företagaren moms till staten på det egna mervärdet (moms på mervärdet = utgående moms minus ingående moms). Därifrån kommer benämningen mervärdesskatt. Summan av all påförd moms i alla led vältras över på slutkonsumenten eller den som ska använda varan eller tjänsten. I NR:s kalkyler av den teoretiska momsen tittar man just på slutanvändaren av produkterna eftersom momsen på det fulla förädlingsvärdet blir en del av priset för slutanvändaren.

Det finns tre olika varianter av momsuttag som beaktas i NR:s kalkyl av den teoretiska momsen i slutanvändningen:

#### *Skattepliktiga produkter*

Full moms tas ut på slutanvändningen. Det gäller nästan alla varor och tjänster som säljs till enskilda konsumenter (hushållssektorn) på svenska marknaden. Momsskattesatsen är antingen 25, 12 eller 6 procent, beroende på produktgrupp.

#### *Undantag från skatteplikt*

Moms tas inte ut vid försäljning till slutanvändaren, men producenten som säljer i slutledet får inte dra av den ingående momsen från tidigare led. Det innebär att priset som slutanvändaren betalar påverkas av den moms producenten betalat till tidigare led. Det finns således en dold moms även i priset för varor och tjänster som är undantagna från skatteplikt. Det gäller bland annat köp och hyra av fastighet, vissa offentliga tjänster och bank-, finansierings- och försäkringstjänster.

#### *Kvalificerat undantag från skatteplikt*

Moms tas inte ut av slutledet, och ingående moms från tidigare led återbetalas. Det medför att konsumentpriset inte påverkas av någon moms. Kvalificerad momsbefrielse gäller ett fåtal produkter, till exempel receptbelagda läkemedel och flygbränsle.

I NR delas produktionen upp i cirka 400 produktgrupper. Den teoretiska momsen kalkyleras med aktuell momssats för olika produktgrupper och slutanvändare. Med slutanvändare avses den som inte drar av ingående moms. För var och en av de 400 produktgrupperna gäller att tillgången ska balansera med användningen. Tillgången till produkter består av tillförsel i form av produktion i landet och import. Användningen av produkterna sker som konsumtion hos hushåll, offentlig sektor, produkter som går på export och lagerförändring.

I NR:s beräkningar från användningssidan värderas produkterna till mottagarpris det vill säga det marknadspris slutanvändaren betalar. I beräkningarna från produktionssidan värderas produktionen i ett första steg till baspris. Baspriset motsvarar det pris producenten får behålla, det vill säga priset exklusive produktskatter (moms och eventuella punktskatter) plus produktsubventioner. För att få samstämmighet med värderingen till marknadspris från användningssidan beräknas för varje produkt mått i baspris från produktionssidan ett tillägg för handelsmarginaler och en teoretisk moms (beräknad utifrån den momssats som gäller för produktgruppen).

NR:s beräkningar utgår från omsättningen i olika delbranscher med nivåuppgifter för respektive år från källan Företagens ekonomi (FEK) som består av enkät- och inkomstdeklarationsmaterial. Förutom en enkät till de 500 största företagen gör NR även en urvalsundersökning på SRU-materialet och ber företagen fördela produktionen på olika produkter. Det ger olika utvecklingstal för olika produkter inom samma bransch.

### **Resultat av beräkningarna hösten 2013**

NR:s beräkningar indikerar en tydlig minskning av differensen sedan 2008. Denna minskning inträffade egentligen redan 2007 men ”döljs” av att det inte gått att korrigera den faktiska momsen för den periodiseringseffekt som uppkom i byggbranschen i samband med införandet av omvänd byggmoms.

I beräkningarna för åren 2001–2006 ligger diskrepansen i snitt på cirka 10 miljarder kronor eller cirka 4 procent av den teoretiska momsen. I beräkningarna för åren 2008–2011 ligger diskrepansen i snitt på cirka 5 miljarder eller drygt 1,5 procent av den teoretiska momsen.

Under hösten och vintern 2013–2014 ser NR över beräkningsmetoder med mera. och inför beräkningar enligt den reviderade manualen ENS2010. Vid sådana tillfällen revideras beräkningarna för längre tidsperioder. Det kommer att påverka resultatet av beräkningarna av momsdiskrepansen.

## Förteckning över figurer, tabeller och diagram

<b>Figur 1. Skattestapel</b> .....	<b>21</b>
<b>Figur 2. Skattefelsmodell</b> .....	<b>23</b>
<b>Figur 3. Schematisk figur över skattefelet och olika mätmetoder</b> .....	<b>24</b>
<b>Figur 4. Metoder att åstadkomma full täckning i nationalräkenskaperna</b> .....	<b>45</b>
Tabell 1. Skattefelsmätningar i Storbritannien och Danmark .....	19
Tabell 2. Skatteinformationskartans åtta nivåer .....	28
Tabell 3. Skatter som ingår i skatteinformationskartan.....	29
Tabell 4. Skatteinformationskartan för inkomståret 2011, fastställd skatt mdkr.....	32
Tabell 5. Skatteinformationskartan för inkomståret 2011, relativ fördelning.....	33
Tabell 6. Genomsnittlig informationsnivåsystemnivå per skatt 2011 .....	34
Tabell 7. Skatteinformationskartan år 2006 med skattefelet enligt 2007 års skattefelsrapport, relativ fördelning.....	35
Tabell 8. Skatteinkomsternas förändring mellan inkomståret 2006 och 2011, mdkr .....	36
Tabell 9. Genomsnittlig informationsnivå 2006 och 2011 .....	40
Tabell 10. Explicita tillägg för svart ekonomi år 2011.....	46
Tabell 11. Beräkning av svart sammansatt förvärvsinkomst år 2011, mdkr .....	47
Tabell 12. Dold förvärvsinkomst i hushållssektorn enligt NR:s beräkningar hösten 2013 .....	55
Tabell 13. Antal slumpmässiga undersökningar per år fördelat på undersökningar för Guppi och övriga .....	65
Tabell 14. Beräknat skattefel för den del av privatpersoners inkomstdeklaration som huvudsakligen bygger på skattebetalarens egna uppgifter. Kontroller baserade på slumpmässiga urval åren 2006–2012.....	67
Diagram 1. Fördelning av informationsnivåer 2006–2011, procent .....	36
Diagram 2. Skatteinkomsternas förändring mellan inkomståret 2006 och 2011 .....	39
Diagram 3. Förändring av genomsnittlig informationsnivå 2006–2011.....	41
Diagram 4. Olika uppskattningar av momsdiskrepansen för Sverige. Andel av teoretisk moms, procent .....	50
Diagram 5. Olika uppskattningar av de svarta inkomsterna i hushållssektorn baserade på resultat från nationalräkenskaperna och inkomststatistiken. Andel av BNP, procent .....	54
Diagram 6. Allmänheten: ”Jag känner personligen någon eller några som skattefuskar”. 2001–2012. Andel, procent .....	57
Diagram 7. Allmänheten: ”Jag känner någon som har arbetat ”svart” under det senaste året”. 2002-2012. Andel, procent.....	58
Diagram 8. Allmänheten: ”Jag känner någon som under det senaste året anlitat ’svart’ arbetskraft”. 2002–2012. Andel, procent .....	59
Diagram 9. Företagen: ”Vårt företag är i stor utsträckning utsatt för konkurrens från företag inom branschen som skattefuskar”. 2002–2013. Andel, procent.....	60
Diagram 10. Företagen: Andel företag som upplever att de i stor utsträckning är utsatta för konkurrens från företag i branschen som skattefuskar. Olika branscher sett över tiden .....	61
Diagram 11. Företagen: ”Svarta löner förekommer i vår bransch”. 2013 .....	62

Diagram 12. ”Jag känner personligen företagare som skattefuskar”. 2002–2013. Andel, procent .....	63
Diagram 13. Demoskopspanelen om att köpa svarta tjänster och att jobba svart .....	64
Diagram 14. Punktskatt och moms för konsumtion av resandeförd och smugglad oregistrerad alkohol, miljarder kronor .....	72

## Källförteckning

Arnberg, J m.fl. (2012). *Marknaden för obeskattade cigaretter i Sverige*. En undersökning av marknaden för oregistrerade cigaretter i Sverige 2012 – sponsrad av Svenska Tobaksleverantörsföreningen och Philip Morris. HUI Research AB, Stockholm.

Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD. Stockholms universitet, Stockholm. [Websida citerad: 2013-04-19, [www.sorad.su.se](http://www.sorad.su.se).]

Ds 2009:43. *Närvaroliggare och kontrollbesök*. Finansdepartementet.

Gabrielsson, E m.fl. (2013). *Marknaden för oregistrerade cigaretter i Sverige*. En undersökning av marknaden för oregistrerade cigaretter i Sverige 2013 – på uppdrag av Svenska Tobaksleverantörsföreningen och Philip Morris International (PMI). HUI Research AB, Stockholm.

Goslinga, S; Fiscalis, Workshop VAT gap, Nederländerna. Personlig kommunikation 2013-11-11.

Leifman, H m.fl. (2012). *Alkoholkonsumtionen i Sverige 2011*. Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD, Stockholms universitet, Stockholm.

Leifman, H och Trolldal, B; Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Stockholm. Personlig kommunikation 2013-10-09.

*Reckon LLP Report 2009-09-21. Study to quantify and analyse the VAT gap in the EU-25 Member States*. London.

RSV 1984:5, Hansson, I. *Sveriges svarta sektor. Beräkning av skatteundandragandet i Sverige*.

RSV 1988:28, Tengblad, Å. *Beräkningar över den svarta ekonomin i Sverige*. Svart arbete 2: Omfattning, bilaga 1.

RSV 1998:3. *Skattefel och skattefusk*. En utvärdering av skattekontrollen 1992–1997.

SKV 152 utgåva 15. *Skatter i Sverige 2012*.

SKV 2004:9. *Grundläggande uppföljningsinformation*.

SKV 2006:4. *Svartköp och svartjobb i Sverige*.

SKV 2008:1. *Skattefelskarta för Sverige*.

SKV 2012:1. *Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll*.

SKV 2013:2. *Krav på kassaregister*.

SKV 2013:3. *Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll.*

Sohlberg, T. (2012). *Tal om tobak 2012*. Tobakskonsumtionen i Sverige 2012. Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD, Stockholms universitet, Stockholm.

Sohlberg, T; Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning – SoRAD, Stockholms universitet., Stockholm. Personlig kommunikation 2013-10-11.

SOU 2002:73. *Förbättrad statistik om hushållens inkomster. Justitiedepartementet.*

Tengblad, Å. (1994). *Beräkning av svart ekonomi och skatteundandragandet i Sverige 1980–1991*. Århundradets skattereform, Uppföljning av skattereformen 1990-1991, Del II. Nordstedts Tryckeri AB.