

Skattefelets storlek och utveckling

**Underlagsrapport till årsredovisningen avseende skattefelet i
Skatteverkets regleringsbrev för 2019**

2020-02-20

Förord

I Skatteverkets regleringsbrev för 2019 finns ett mål- och återrapporteringskrav gällande skattefelet:

Skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter (skattefelet) ska vara så liten som möjligt. Skatteverket ska bedöma skattefelets storlek och i vilken grad skattefelet har förändrats.

Skatteverket möter regeringens återrapporteringskrav i Skatteverkets årsredovisning för 2019, kapitel fyra. Syftet med denna rapport är att beskriva de metoder och resultat som presenteras där.

Rapporten har författats av Charlotte Berg, Henrik Franzon, Sara Fogelberg Lövgren, Lars Lindvall, Elena Maximez, Damian Migueles, Måns Nerman och Christina Pettersson vid Skatteverkets analysenhet.

Solna i februari 2020

Eva Samakovlis

Chef för analysenheten

1 Inledning

I Skatteverkets regleringsbrev för 2019 finns följande mål- och återrapporteringskrav gällande skattefelet:

Skilnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter (skattefelet) ska vara så liten som möjligt. Skatteverket ska bedöma skattefelets storlek och i vilken grad skattefelet har förändrats.

Regering och riksdag följer Skatteverkets arbete med skattefelet. I budgetpropositionen för 2020 (prop. 2019/20:1) återrapporteras bland annat det som redovisades i Skatteverkets årsredovisning för 2018 om skattefelet. Regeringen kommenterar Skatteverkets arbete på följande sätt:

- ”Det är viktigt att Skatteverket kan redovisa bedömningar om skattefelets storlek och det är positivt att Skatteverket har kunnat bedöma skattefelets storlek för fler delar än tidigare. Beräkningarna av skattefelets storlek är ett resultat av flera års metodutveckling med t.ex. slumpvisa kontroller, men delar av skattefelet kvarstår att beräkna. Metodutvecklingen behöver därför fortsätta så att bättre bedömningar kan göras för t.ex. större företag.” (sid 20, utgiftsområde 3).
- ”Flera års metodutveckling för att kunna följa skattefelets utveckling och storlek har gett resultat, men arbetet behöver fortsätta så att bedömningar kan göras med större precision och över tid.” (sid 22, utgiftsområde 3)

Budgetpropositionen för 2020 behandlades i Skatteutskottets betänkande 2019/20:SkU1. I betänkandet kommenterar utskottet Skatteverkets skattefelsarbete:

- ”Det är positivt att Skatteverkets arbete med att bedöma skattefelet utvecklas och utvidgas för att man i förlängningen ska kunna följa skattefelets utveckling över tid.” (sid 18)

Detta signalerar långtgående krav på Skatteverket både från riksdag och regering att utveckla metoder och genomföra bedömningar av skattefelets storlek nu och i framtiden. Det är troligt att dessa krav kommer att bestå. Arbetet med att bedöma skattefelet har intensifierats under de senaste två åren men mycket arbete återstår innan det finns en heltäckande bild av skattefelet.

Denna rapport syftar till att möta regeringens återrapporteringskrav. En sammanfattning av rapportens resultat återfinns i Skatteverkets årsredovisning för 2019, kapitel 4 Skattefelet. Rapporten bedömer skattefelet för delar av ekonomin och återger därmed inte det totala skattefelet för hela ekonomin.

Rapporten innehåller fyra delar. Den första delen definierar skattefelet samt diskuterar och problematiserar kring arbetet med skattefelet. Därefter följer en partiell bedömning av skattefelet baserad på där arbetet står nu. Skattefelets utveckling bedöms i nästkommande del. Detta görs med hjälp av den tidigare utvecklade skattefelsmodellen samt analyser som bedömer skattefelets utveckling på lite längre sikt. Rapporten avslutas med att beskriva Skatteverkets utvecklingsarbete under 2019 utöver de resultat som presenterats i tidigare avsnitt.

2 Skattefelet – definition och metoder för bedömning

I Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Skatteverket (och tidigare regleringsbrev) definieras skattefelet som skillnaden mellan de teoretiskt riktiga och de fastställda beloppen för skatter och avgifter (härefter är avgifter underförstått). Skatteverket har i sin verksamhet operationaliserat definitionen till: Skattefelet är skillnaden mellan den skatt som skulle ha blivit fastställd om alla redovisade sina verksamheter och transaktioner korrekt och den skatt som fastställs efter Skatteverkets kontroller.

Skattefelet kan delas in i tre delar:

1. *Kontrollerbart med tillgängliga metoder.* Det skattefel som skulle elimineras om samtliga skattebetalare kontrollerades med de metoder som används.
2. *Observerbart med andra metoder.* Det skattefel som inte hittas av de kontrollmetoder som används, men som skulle hittas om andra metoder valdes eller fanns tillgängliga. Det kan till exempel handla om Skatteverkets befogenheter och vilken information som finns tillgänglig.
3. *Dolt skattefel.* Det skattefel som svårligen kan hittas vid kontroller. Det handlar främst om verksamheter och transaktioner som inte lämnar några eller otydliga spår efter sig.

Tillsammans med de fastställda skatterna utgör de tre delarna den skatt som skulle blivit fastställd om alla redovisade sina verksamheter och transaktioner korrekt – den *teoretiska skatten*. För att bedöma det totala skattefelet behöver de tre delarna bedömas för samtliga områden. För att göra detta finns det olika angreppssätt.

2.2 Metoder för att bedöma skattefelets storlek

Det finns i huvudsak två metodriktningar för att få underlag för att bedöma skattefelet inom ett visst område. I den första, som brukar kallas *top-down-metoder*, uppskattas den teoretiska skatten. Utgångspunkt för dessa metoder är aggregerad data för hela ekonomin. Baserad på denna beräknas hur mycket skatt som borde ha fastställts givet nivån på den beskattningsbara aktiviteten. Skattefelet utgörs av skillnaden mellan denna uppskattning och de fastställda skatterna. En top-down-metod ger således en uppskattning av det totala skattefelet och inte de olika delarna. Det innebär att det inte går att avgöra vad skattefelet beror på. Vidare behövs det aggregerad data som dels ger en tillförlitlig bild av det verkliga beskattningsunderlaget, dels bygger på annan information än den som ligger till grund för beskattningen. Detta gör att det kan vara svårt att hitta lämplig data för att göra en top-down-skattning av skattefelet inom flera områden.

Den andra typen av metoder, som brukar kallas *bottom-up-metoder*, angriper problemet från andra hållet och försöker uppskatta skattefelets olika delar utan att först bedöma den teoretiskt korrekta skatten. Sammantaget ger dessa en uppskattning av det totala skattefelet för ett visst område. I stället för att utgå från aggregerad data använder metoderna data på skattebetalarnivå, vanligtvis från utförda kontroller. Baserat på kontrollresultaten, som i praktiken nästan alltid utgör ett urval av skattebetalare, försöker metoderna uppskatta skattefelet för hela populationen. Detta medför åtminstone två problem.

Det första problemet handlar om hur kontrollresultaten ska kunna räknas upp till hela populationen. I de fall där kontrollerna är slumpmässigt fördelade över populationen är detta relativt enkelt och kan genomföras med hjälp av statistisk teori. Kontroller är emellertid ofta inte slumpmässigt fördelade utan fördelade utifrån riskbedömningar. Detta medför att kontrollresultaten inte är representativa för hela populationen varvid en uppräknings

försvåras. Det finns, beroende på datatillgänglighet och hur urvalsprocessen sett ut, olika möjligheter att angripa detta problem, bland annat genom post-stratifiering, statistisk matchning eller andra mer avancerade statistiska metoder. I brist på data eller lämplig statistisk metod kan även mer eller mindre informerade antaganden användas för uppräknigen. Detta ökar dock osäkerheten i resultaten.

Det andra problemet är att de data som bygger på genomförda kontroller endast innehåller information om den del av skattefelet som är kontrollerbart med tillgängliga kontrollmetoder. För att få en uppfattning om det totala skattefelet inom ett område behöver de andra delarna också uppskattas, det vill säga skattefelet som är observerbart med andra metoder och det dolda skattefelet. Detta ställer krav på ytterligare information, som kanske inte finns tillgänglig. Återigen kan det därför krävas mer eller mindre informerade antaganden för att bedöma hela skattefelet.

Vilka metoder som används för att uppskatta skattefelet är beroende av flera faktorer. För en del områden är top-down-metoder lämpliga, för andra är bottom-up-metoder att föredra. För att bedöma det totala skattefelet i ekonomin behöver i praktiken båda metoderna användas.

2.3 Generellt om att bedöma skattefelets storlek och utveckling

Det totala skattefelet består av fel begångna av olika aktörer inom olika skattebaser och avser olika skatter. För att uppskatta de olika skattefelen, och således det totala skattefelet, behöver flera metoder användas. Metodvalet för varje område beror på vilken information som finns tillgänglig och hur mycket resurser som är rimligt att använda. Alla metoder är behäftade med osäkerhet.

Många av de osäkerhetskällor som finns uppstår på grund av att information är svår att få tag på. Det går därför oftast bara att kvantifiera osäkerheten för vissa delar av det totala skattefelet. Om det kontrollerbara skattefelet bedöms med hjälp av slumpkontroller går det att skatta den statistiska osäkerheten i denna del av skattefelet. Slumpkontroller kan därför ses som en bra utgångspunkt för att bedöma skattefelet. Slumpkontroller är emellertid inte alltid möjliga att genomföra och kan medföra en hög kostnad som kan vara svår att motivera. Även med slumpkontroller är det svårt att uttala sig om hur säker en bedömning av det observerbara med andra metoder eller dolda skattefelet hos den undersökta populationen är. Detta eftersom dessa delar av skattefelet per definition inte observeras i kontrollerna.

När bedömningar bygger på riskbaserade kontroller kommer de slutliga bedömningarna också i större utsträckning vila på antaganden som kan vara svåra att värdera, exempelvis hur väl riskbedömningen i kontrollurvalen fungerat. I denna typ av bedömning är det i praktiken också osäkert hur väl en beräknad statistisk osäkerhet speglar den verkliga osäkerheten i resultaten. Oftast genomförs därför inga sådana beräkningar i dessa fall.

Generellt sett är tillgängligheten bäst när det gäller information för att bedöma det kontrollerbara skattefelet, antingen i form av resultat från slumpkontroller eller riskbaserade kontroller. För bedömningar av det observerbara med andra metoder eller dolda skattefelet kan det helt saknas information, eller så är informationen bristfällig.

Även top-down-metoder, som beräknar hela skattefelet för ett visst område på en gång, innehåller osäkerhetsmoment. Till exempel kan aggregeringen bygga på osäkra antaganden. Eftersom skattefelet beräknas som skillnaden mellan en bedömd, teoretisk skatt och den av Skatteverket fastställda skatten, har alla fel i data eller metod vid aggregeringen också en

direkt påverkan på den bedömda storleken på skattefelet. Relativt små fel i data kan därför ge stora fel i skattefelsbedömningen.

En annan svårighet med att bedöma det totala skattefelet är tidsaspekten. Exempelvis finns data ofta bara tillgänglig för vissa år, och dessa år kan skilja sig åt mellan områden. Eller så måste data för flera år användas för att få tillräcklig information för en bedömning av skattefelet. Detta gör det svårt att göra en bedömning av det totala skattefelet för hela ekonomin vid en viss tidpunkt.

Metoder för att bedöma skattefelet utvecklas över tid, vilket också kan göra det svårt att få jämförbara bedömningar av det totala skattefelet för olika tidpunkter. Detta gäller speciellt då data inte längre finns tillgängliga på grund av begränsningar i Skatteverkets möjligheter att spara data över en längre tid. Det blir då i praktiken omöjligt att justera äldre bedömningar för att ta hänsyn till metodskillnader.

Även i det fall en bedömning av det totala skattefelets storlek kan göras är det svårt att bedöma det totala skattefelets utveckling över tid, på grund av den ovan beskrivna osäkerheten i bedömningarna i kombination med att det totala skattefelet normalt sett kan antas förändras relativt långsamt. Skatteverket har sedan några år tillbaka i stället använt en teoretisk modell, kallad skattefelsmodellen, för att beskriva antaganden kring faktorer som antas påverka skattefelet (skattefelsfaktorer). Ett antal indikatorer har identifierats för att spegla dels utvecklingen av skattefelet, dels utvecklingen av skattefelsfaktorerna. Genom att mäta dessa indikatorer fås ett underlag för att bedöma i vilken grad skattefelet har förändrats mellan år (se avsnitt 4). Detta sätt att bedöma skattefelets utveckling kommer att användas tills det totala skattefelet uppskattats och att både data och metoder för att göra det bedöms tillräckligt stabila för jämförelse över tid.

3 Skattefelets storlek

Den första delen av åiterrapporteringskraven avser en bedömning av skattefelets storlek. Det totala skattefelet består av fel begångna av olika aktörer inom olika skattetyper. För att uppskatta de olika skattefelen behöver flera olika metoder användas. Årets beräkningar innehåller bedömningar av hela eller delar av skattefelen för små och medelstora företag, privatpersoner, stora företag, mervärdesskatt (moms) samt för trängselskatt och punktskatter på alkohol och tobak.

För små och medelstora företag samt för privatpersoner finns data från slumpmässiga kontroller för fyra år. För att få erforderlig mängd observationer för god statistisk precision bedöms ett genomsnittligt skattefel för små och medelstora företag för perioden 2014 till 2017. För privatpersoner finns motsvarande slumpmässiga kontroller, men där har vissa förändringar gjorts mellan åren. Detta gör att Skatteverket har valt att presentera bedömningen av skattefelet som ett genomsnitt för åren 2016 och 2017. I en separat studie, som inte grundas på slumpkontroller, bedöms också det skattefel som uppkommer av privatpersoners icke redovisade finansiella tillgångar i utlandet.

För stora företag bedöms endast det skattefel som avser arbetsgivaravgifter. Bedömningen är baserad på Skatteverkets kontroller och ett antal kritiska antaganden. Denna bedömning redovisades även i årsredovisningen 2018. Det genomsnittliga skattefelet för 2013 till 2015 redovisas. Försök att bedöma inkomstskattefelet för stora företag har genomförts, men av främst datamässiga anledningar har tillförlitligheten i resultaten bedömts vara otillräcklig.

För mervärdesskatten (moms) redovisas externa aktörers beräkningar av Sveriges momsskattefel för 2013 till 2017. Bedömning av punktskattefelet för alkohol och tobak baseras på top-down-metoder utifrån konsumtionsuppskattningar från Monitormätningarna som görs av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). För alkohol redovisas skattefelet för 2017 och för tobak 2018. Trängselskattefelet har bedömts utifrån data om trängselskattepliktiga passager från Trafikverket.

Bedömningen av skattefelet kommer successivt att kompletteras med andra metoder och områden. Arbetet kommer att fortlöpa och följa den utveckling som sker internationellt, både på andra skattemyndigheter och inom forskningen. De första årens bedömningar kommer således att vara partiella, men ambitionen är att öka bedömningarnas fullständighet över tid.

3.1 Små och medelstora företag

Skatteverket har sedan 2015 gjort slumpmässiga kontroller, så kallade skattefelskontroller, på små och medelstora företag i syfte att mäta skattefelet. Med små och medelstora företag avses företag med en lönesumma på högst 50 miljoner kronor¹. Skattefelskontrollerna har pågått under fyra år. Analysen som gjorts av det genomsnittliga resultatet för beskattningsåren 2014 – 2017 baseras på resultaten från 2 346 revisioner som gjorts utöver de riskbaserade kontroller som Skatteverket även genomför.

3.1.1 Metod

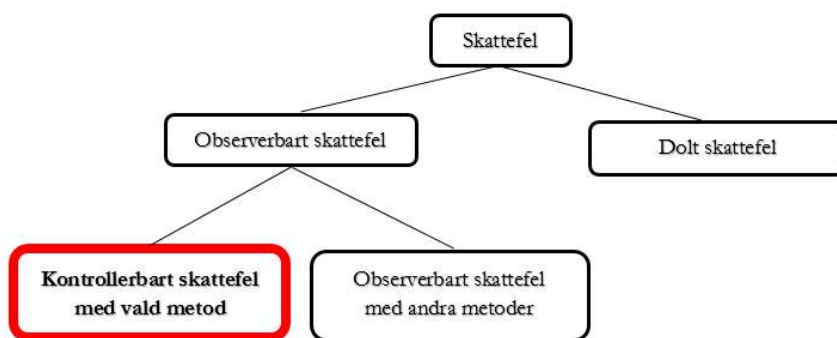
Urvalen är slumpmässiga från en målpopulation bestående av enskilda näringsverksamheter och aktiebolag med en omsättning över 100 000 kronor och lönesumma under 50 miljoner kronor, med undantag för utländska företag och företag som ägs av offentlig sektor. Separata uppskattningar av skattefelet har även gjorts för handelsbolag och företag som haft en omsättning under 100 000 kronor.² Uppskattningen bygger på antagandet att dessa företag gör lika mycket fel i förhållande till sin skatt som företagen i målpopulationen gjort.

Kontrollerna har genomförts som revisioner där särskilda granskningsprogram har använts. Detta har inneburit vissa avgränsningar. Bland annat har kontrollen begränsats till inkomstskatt, egenavgifter, mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter. Företagsrevisionerna har initialt utgått enbart från företagets egen bokföring och utan tillgång till kontrollmaterial som exempelvis bankuppgifter. Om den inledande kontrollen uppvisat brister har en fördjupad kontroll genomförts. Resultatet omfattar således endast den del av skattefelet som är möjlig att upptäcka genom vald kontrollmetod för de slumpmässiga kontrollerna. Skattefelets olika delar och vad som kan uppskattas förtydligas i Figur 1 nedan.

¹ Gränsdragningen är densamma som när det bestäms om ett företag ska tillhöra Skatteverkets storföretagsavdelning (SFA) eller inte, det vill säga om lönesumman överstiger 50 miljoner kronor eller om företaget tillhörde en koncern där minst ett företag hade en lönesumma över 50 miljoner kronor. Vidare tillhör alla företag under Finansinspektionens tillsyn SFA.

² För beskattningsåren 2014-2016 gällde kravet på omsättningen över 100 000 kr två år i rad. För beskattningsåret 2017 gäller det kravet bara för det aktuella året.

Figur 1 Skattefelets olika delar



3.1.2 Resultat

Resultatet från skattefelskontrollerna redovisas i Tabell 1 och avser ett genomsnitt för åren 2014-2017. De baseras på de ändringar som beslutas i revisionerna och bortser därmed ifrån alla ändringar som sker efter kontrollerna avslutats.

Det kontrollerbara skattefelet för de skatteslag som kontrollerats bedöms uppgå till 14,4 miljarder kronor per år. Det motsvarar 3,4 procent av den fastställda skatten. Aktiebolag bedöms stå för 6,2 miljarder kronor och enskild näringsverksamhet för 7,0 miljarder kronor, vilket motsvarar 1,7 respektive 19,9 procent av fastställd skatt för respektive grupp. Drygt hälften (52 procent) av företagen fick en ändring av skatten. Med 95 procents säkerhet är andelen i målpopulationen som skulle ha fått en ändring av skatten, med den kontrollmetod som används, mellan 49 och 55 procent.

Det var 39 procent av företagen som fick en ändring av skatten beroende på att privata kostnader³ tagits upp i verksamheten. Det utgör därmed den vanligaste anledningen till att ett företag fått en skatteändring, oavsett skatteslag. Storleken på skattefelet för privata kostnader är endast möjligt att uppskatta för år 4, då resultaten för år 1-3 inte registrerats så att alla följdändringar av att en privat kostnad bokförts kunnat särskiljas. Det kontrollerbara skattefelet för privata kostnader år 4 uppskattas till 4,7 miljarder kronor⁴ baserat på värdet av uttagen på 14,4 miljarder kronor. Det 95-procentiga konfidensintervallet sträcker sig från 3,5 till 5,8 miljarder kronor. Det genomsnittliga skattefelet i målpopulationen uppskattas till 7 800 kronor per företag.

För att få en uppfattning om storleken på de privata kostnaderna för alla fyra åren har värdet av uttagen studerats. Värdet uppskattas till 11,9 miljarder kronor, varav 8,3 miljarder kronor för aktiebolag och 3,6 miljarder kronor för enskild näringsverksamhet.

Baserat på aktiebolagens värde av uttagen på 8,3 miljarder kronor för privata kostnader, samt 1,5 miljarder kronor i fel- eller oredovisade löner till anställda har vi uppskattat inkomstskattekonsekvensen för delägare och övriga anställda till 3,5 miljarder kronor.

³ Med privata kostnader avses uttag ur egen verksamhet av enskild näringsidkare eller delägare i aktiebolag utan korrekt beskattning. Exempel på privata kostnader som kontrolleras inom skattefelskontroller är privata levnadskostnader, kostnadsersättningar, uttag av omsättningstillgångar, användning av anläggningstillgångar, m.m. Utdelningar och felaktig tillämpning av 3:12 regler ingår inte i skattefelskontrollerna.

⁴ Inkomstskatt för privatpersoner ingår inte i beloppet utan ingår i 3,5 miljarder kronor som vi uppskattat för delägare och övriga anställda.

Tabell 1 Resultat i genomsnitt av uppskattat kontrollerbart skattefel för små och medelstora företag, genomsnitt 2014 – 2017¹⁾, miljarder kronor

	Skattefel	Konfidensintervall ²⁾	Andel av fastställd skatt (procent)
Små och medelstora företag			
Aktiebolag			
- Målpopulation (omsättning över 100 000 kr)	6,0	±1,6	1,7
Inkomstskatt	0,9	±1,1	1,9
Egenavgifter			
Mervärdesskatt	2,0	±1,1	1,1
Arbetsgivaravgifter	3,0	±0,5	2,3
Enskilda näringsidkare			
- Målpopulation (omsättning över 100 000 kr)	6,1	±1,2	19,6
Inkomstskatt	2,4	±0,6	20,8
Egenavgifter	1,8	±0,4	23,7
Mervärdesskatt	1,7	±0,3	18,8
Arbetsgivaravgifter	0,04	±0,03	1,5
Totalt målpopulation	12,0	±2,0	3,1
- Övriga aktiebolag (omsättning under 100 000 kr) ³⁾⁴⁾	0,2	–	2,1
- Övriga enskilda näringsidkare (omsättning under 100 000 kr) ³⁾⁴⁾	0,9	–	22,7
Handelsbolag ⁵⁾	1,2	–	7,4
Totalt	14,4	–	3,4
Privatpersoner			
- skattekonsekvens för delägare och anställda	3,5	±0,6	–

Not 1) Avrundningar, samt att skattefelsberäkningarna för mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter beräknas baserat enbart på registrerade företag, gör att tabellens totalvärden och summeringar av skatteslag eller företagsgrupper ibland är olika.

Not 2) Konfidensintervallen anges med 95 procents konfidensgrad och är framräknat för målpopulationen för slumpkontrollerna.

Not 3) Företag som inte ingår i den undersökta populationen. Uppskattningen av skattefelet bygger på antagandet att dessa grupper gör lika mycket fel i förhållande till dess skatt som företagen i den undersökta populationen gör. Eftersom siffrorna bygger på antaganden och inte en statistisk analys presenteras inget statistiskt konfidensintervall.

Not 4) Aktiebolag och enskilda näringsidkare med en omsättning under 100 000 kronor det aktuella beskattningsåret. År 2014-2016 även företag med en omsättning under 100 000 kronor under föregående år (till stor del nystartade företag). År 2017 ingick dessa istället i den undersökta populationen.

Not 5) Skattekonsekvenserna för delägarna ingår.

3.2 Privatpersoner

För privatpersoner har bedömningen av skattefelet delats upp i ett nationellt och ett internationellt skattefel.

3.2.1 Privatpersoners nationella skattefel

Privatpersoners skattefel från aktiviteter i Sverige har bedömts via slumpmässiga kontroller av privatpersoners inkomstdeklarationer sedan 2015. Uppskattningen i 2018 års årsredovisning byggde på resultat från perioden 2014 till 2016. Inför 2016 års slumpkontroller förändrades urvalsdesignen. Årets uppskattning av skattefelet för privatpersoner baseras därför enbart på resultat från 2016 och 2017, då den nya urvalsdesignen använts.

Metod

Kontrollerna, som genomförts som skrivbordskontroller utan annat tillfört kontrollmaterial än vad som är normalt vid deklarationsgranskning, har följt specifika granskningsprogram för att göra dem så enhetliga och effektiva som möjligt. Resultatet omfattar endast den del av skattefelet som är möjlig att upptäcka genom vald kontrollmetod för de slumpmässiga kontrollerna.

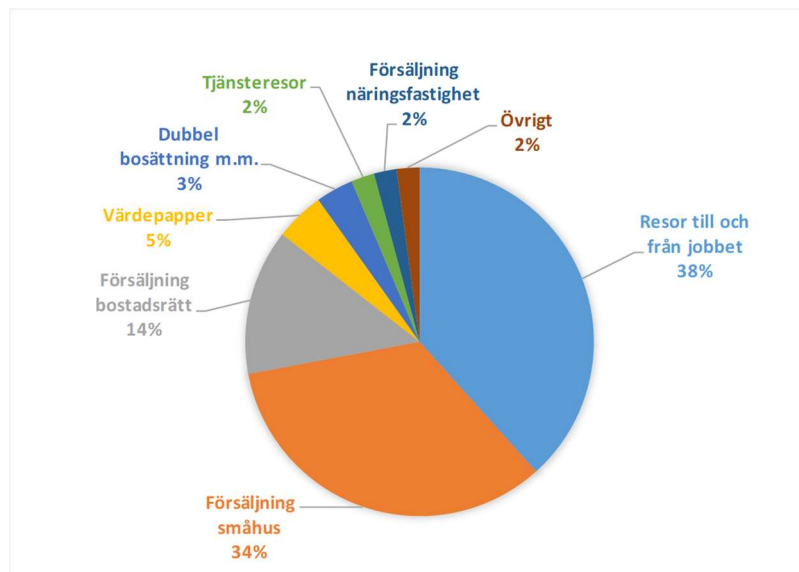
Varje år har ett slumpmässigt urval av privatpersoner som deklarerat annat än förtryckta uppgifter gjorts. För privatpersoner som inte ändrat förtryckta uppgifter antas att deras eventuella skattefel inte är upptäckbara med vald metod.⁵ Sammanlagt har 2 477 personer valts ut för kontroll under 2016 och 2017, vilka utgör underlag för skattefelsberäkningarna. För personer som inte ingår i målpopulationen, som antingen gjort små avdrag eller tillhör särskilda grupper som exkluderats från kontrollen (till exempel dödsbon), har en uppskattning av skattefelet gjorts. Skattefelet redovisas både på totalen och grupperat på olika företeelser i deklARATIONEN för privatpersoner.

Resultat

I figuren nedan visas hur skattefelet fördelar sig mellan olika företeelser. Av de undersökta företeelserna är det framför allt tre som bidrar till skattefelet; resor till och från arbetet, försäljning av småhus samt försäljning av bostadsrätt. Tillsammans står dessa för drygt 86 procent av det kontrollerbara skattefelet.

⁵ Privatpersoner som inte lämnar in någon deklARATION alls skönstaxeras av Skatteverket. Den skönstaxeringen antas vara korrekt. Inte heller dessa privatpersoner antas därmed ha något kvarstående kontrollerbart skattefel.

Figur 2 Det kontrollerbara skattefelets sammansättning



För de områden som ingår i kontrollerna för privatpersoner uppskattas det kontrollerbara skattefelet till 6,5 miljarder kronor per år (genomsnitt för åren 2016-2017), varav kvinnor står för 2,4 miljarder kronor och män för 4,0 miljarder kronor. Detta motsvarar att den fastställda skatten skulle höjas med 0,9 procent (0,9 procent för både kvinnor och män).

Utöver det skattefel som uppskattats utifrån de slumpmässiga kontrollerna för privatpersoner, tillkommer skattekonsekvenser med totalt 4,1 miljarder kronor för delägare och anställda från skattefelet som beräknats för små, medelstora och stora företag. För små och medelstora företag beräknas felet till 3,5 miljarder kronor och för stora företag till 0,6 miljarder kronor.

Det kontrollerbara skattefelet för privatpersoner bedöms därmed uppgå till 10,6 miljarder kronor per år, vilket motsvarar 1,5 procent av den fastställda skatten.

Tabell 2 Uppskattning av det kontrollerbara skattefelet bland privatpersoner, 2016-2017, miljoner kronor per år

	Totalt	Kvinnor	Män
Sluppmässiga kontroller för privatpersoner¹⁾			
Undersökt population²⁾			
Resor till och från arbetet	2 380	720	1 670
Tjänsteresor	130	30	110
Dubbel bosättning m.m.	220	60	160
Övriga utgifter	80	40	50
Ränteutgifter	20	10	10
Försäljning värdepapper	280	60	220
Försäljning småhus	2 090	940	1 150
Försäljning bostadsrätt	840	400	440
Försäljning näringsfastighet	130	90	40
Övrigt	30	20	10
Summa undersökt population³⁾	6 210	2 370	3 850
Övrig population ⁴⁾	280	70	130
Summa sluppmässig kontroll för privatpersoner	6 490	2 450	3 970
Skattefelsberäkningar företag			
Skattekonsekvens för delägare och anställda i små och medelstora företag	3480		
Skattekonsekvens för anställda i stora företag	600		
Summa skattefelsberäkningar företag	4 080		
Totalt kontrollerbart skattefel	10 570		

Not 1) Avrundningar gör att värdena i totalkolumnen och i summeringen av kvinnor och män blir olika på några av raderna.

Not 2) Avser resultatet från de sluppmässiga kontrollerna, samt en bedömning av felet bland små avdragsposter som inte kontrollerats.

Not 3) Statistiska felmarginaler: ±830 mnkr (totalt), ± 580 mnkr (kvinnor) och ±600 mnkr (män).

Not 4) Avser en bedömning av skattefelet för den del av skattebetalarna som inte ingår i den undersökta populationen. 80 mkr avser dödsbon som inte är fördelade på varken kvinnor eller män.

Det finns områden som inte har kontrollerats med den kontrollmetodik som använts i de sluppmässiga kontrollerna och det finns fel som i princip täcks med metoden men som är svåra att upptäcka med hjälp av skrivbordskontroller. Ett område som inte undersökts är privatpersoners skattefel som härrör från kapitalavkastningen på finansiella tillgångar i utlandet. Bedömningen av detta skattefel presenteras i nästa delavsnitt.

3.2.2 Privatpersoners internationella skattefel

Privatpersoners internationella skattefel definieras i denna rapport som det skattefel som uppkommer vid beskattning av privatpersoners kapitalinkomster som härrör från finansiella tillgångar i utlandet. Det internationella skattefelet klassificeras ofta som dolt och är mycket svårt att uppskatta eftersom det beror på en rad okända parametrar som måste bedömas utifrån osäkra källor. Osäkerheten i beräkningarna är därmed stor.

Metod

Ett sätt att uppskatta skattefelet för kapitalskatten på privatpersoners tillgångar i utlandet är att utgå från uppskattningar av den globala mängden tillgångar som hålls utomlands. Detta har bland annat gjorts av Kanadas skatteverk.⁶ Generellt görs detta i fyra steg.

⁶ Canada Revenue Agency (2018), International tax gap and compliance results for the federal personal income tax system.

- 1) Uppskatta totala mängden finansiella tillgångar som finns utomlands, det vill säga tillgångar som finns i annat land än där ägarna är beskattningsskyldiga.
- 2) Uppskatta andelen av dessa finansiella tillgångar som tillhör skatteskyldiga i Sverige.
- 3) Uppskatta avkastningen på de svenska finansiella tillgångarna utomlands.
- 4) Uppskatta andelen av avkastningen som inte har tagits upp i deklarationen och som därmed är en del av skattefelet.

I forskningsartikeln "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality"⁷ har privatpersoners globala tillgångar som i slutet av 2014 hölls utomlands uppskattats till 8 635 miljarder US dollar. De utländska tillgångarna fördelas sedan mellan länder baserat på information från HSBC-läckan⁸ i kombination med andra källor så som till exempel statistik från Bank of International Settlement (BIS). För år 2014 beräknades i artikeln drygt 48 miljarder kronor ha tillhört personer som var beskattningsskyldiga i Sverige.

Forskarnas analys visar att på global nivå har tillgångar som hålls utomlands som andel av hushållens globala nettoförmögenhet legat relativt konstant på cirka 8 procent under perioden 2001–2015. För att uppskatta svenska privatpersoners tillgångar utomlands 2017 används detta resultat. Vi antar därmed att privatpersoners tillgångar utomlands 2017 antas utgöra samma andel av hushållens finansiella nettoförmögenhet som vid utgången av 2014, vilket var 2,4 procent. Det innebär att i Sverige skatteskyldiga privatpersoners finansiella tillgångar utomlands antas uppgå till 61,6 miljarder dollar⁹ vilket motsvarar 526 miljarder kronor.

Det konstaterades efter HSBC-läckan att 90 till 95 procent inte hade deklarerat de kapitalinkomster som tillgångarna genererat.¹⁰ Skatteverkets bedömning är att andelen korrekt deklarerade tillgångar har ökat sedan mitten av 2000-talet men det finns inga uppgifter om hur stor andelen är. I denna analys antas att 20 procent är korrekt deklarerade och därmed antas att en avkastning på 421 miljarder kronor av de utländska tillgångarna inte är deklarerade för i Sverige.

För att beräkna skattefelet som härrör från de utländska tillgångarna behöver kapitalvinsten för tillgångarna uppskattas. Avkastningen är i hög grad beroende av vilken typ av tillgång som individen innehar i utlandet. För banktillgångar har avkastningen under en 10-årsperiod varit mycket låg i stora delar av världen. Vi bedömer att ett rimligt antagande för avkastning på banktillgångar är en procent om året. Värdeökning av aktier och andra typer av finansiella instrument har varit betydligt högre, exempelvis har den amerikanska börsen (Standard & Poor's 500 aktieindex, S&P 500) ökat med i genomsnitt drygt 8 procent årligen under perioden 2008–2018. Utöver värdeökningen för dessa aktier var den genomsnittliga utdelningen 1,8 procent för 2017. För att bedöma kapitalvinsten av en aktie behöver vi veta både när aktien köptes och när den såldes och värdeökningen däremellan. Vi följer de antaganden som görs av Canada Revenue Agency (2016) för att beräkna den realiserade kapitalvinsten av en tillgång i deras skattefelsanalys.

⁷ Alstadsæter m.fl. (2018), Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. Journal of Public Economics, Vol 162, juni 2018 s. 89-100.

⁸ En anställd på HSBC Private Bank Switzerland röjde 2007 de fullständiga interna dokumenten för 30 412 klienter till banken.

⁹ Justerat för växelkursförändringar mellan 2014 och 2017.

¹⁰ Alstadsæter m.fl. (2018), Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality. Journal of Public Economics, Vol 162, juni 2018 s. 89-100.

- 1) Antag att tillgångarna som beräknades för 2017 har införskaffats kontinuerligt under 10 års tid med 10 procent per år (2007-2017). Antag att tillgångens värdeökning motsvarar S&P 500.
- 2) Antag sedan att 20 procent av innehavet säljs 2017.
- 3) Detta ger en realiserad kapitalvinst på 7,9 procent år 2017.
- 4) Totala avkastningen för aktier blir således 9,7 procent när även aktieutdelningen inkluderas.

Kanadas skattemyndighet antar i sina beräkningar att cirka 50 procent av de gömda tillgångarna är investerade i aktier och liknande tillgångar, cirka 25 procent i obligationer och cirka 25 procent i bankkonton. Om svenskarnas tillgångar utomlands på samma sätt antas investeras till 50 procent till 9,7 procents ränta och resterande investeras till en procents ränta blir den genomsnittliga avkastningen 5,4 procent.

För att bedöma skattefelet behövs även ett antagande om vilken skattesats som ska användas. Privatpersoners kapitalvinster beskattas i Sverige med 30 procent. Skattesatsen kan dock påverkas av om ett skatteavtal slutits mellan Sverige och det land där tillgångarna finns. Olika skatteavtal har olika regler för hur beskattningen ska ske. De flesta svenska skatteavtal är framförhandlade på grundval av OECD:s modellavtal som fördelar beskattningsrätten till olika typer av inkomster och anger på vilket sätt dubbelbeskattning ska undanröjas. I modellavtalet framgår att för räntor är källstatens skatteuttag begränsat till 10 procent av räntans bruttobelopp. Många avtal ger dock Sverige full beskattningsrätt för ränteinkomster, t.ex. det Nordiska skatteavtalet. För inkomster vid försäljning av aktier och inkomster från utdelning är reglerna mer komplicerade och beror på vilken typ av andelar i bolag som innehavaren har.

Ytterligare en faktor som påverkar den genomsnittliga skattesatsen är att kapitalvinster från utlandet får kvittas mot kapitalförluster i Sverige. Det finns dock ingen information om var tillgångarna finns och huruvida det finns möjlighet till kvittning mot kapitalförluster. Utifrån skatteavtalens utformning bedömer vi därför att en rimlig nivå för en genomsnittlig kapitalskatt på de utländska tillgångarna är 20 procent.

Resultat

Givet dessa antaganden bedömer Skatteverket att skattefelet för kapitalskatten för svenskarnas tillgångar utomlands är 4,6 miljarder kronor 2017, vilket utgör 4,7 procent av den fastställda kapitalskatten för privatpersoner.

3.2.3 Skattefelet för kapitalskatten

Utifrån beräkningarna ovan kan det sammanlagda skattefelet för privatpersoners kapitalskatt bedömas till 8,1 miljarder kronor vilket motsvarar att den fastställda skatten skulle höjas med 8,3 procent. Detta utgör dock inte en heltäckande bild av skattefelet eftersom det utöver det internationella skattefelet inte gjorts någon bedömning av skattefelet för områden som inte kontrollerats i slumpkontrollerna, det skattefel som är observerbart med andra metoder eller övriga delar av det dolda skattefelet. Detta gäller även för andra skatter och gör att det inte finns någon bedömning av det totala skattefelet när det gäller privatpersoner.

Tabell 3 Bedömning av skattefelet för kapitalskatten för privatpersoner 2017, miljoner kronor per år

	Totalt
Sluppmässiga kontroller för privatpersoner¹⁾	
Undersökt population	
Ränteutgifter	20
Försäljning värdepapper	280
Försäljning småhus	2 090
Försäljning bostadsrätt	840
Försäljning näringsfastighet	130
Summa undersökt population	3 360
Övrig population ²⁾	150
Summa sluppmässig kontroll för privatpersoner	3 510
Internationella skattefelet	4 600
Totalt bedömt skattefel för privatpersoners kapitalskatt	8 110

Not 1) Avser genomsnitt för perioden 2016 till 2017.

Not 2) Avser en bedömning av skattefelet för den del av skattebetalarna som inte ingår i den undersökta populationen samt givet antagandet att övrig population har samma andel skattefel från kapitalskatt som i den undersökta populationen.

3.3 Stora företag

Med stora företag avses företag som har en lönesumma över 50 miljoner kronor eller som tillhör en koncern där minst ett företag har en lönesumma över 50 miljoner¹¹ kronor. Dessa företag har sorterat under Skatteverkets storföretagsavdelning och har inte ingått i de sluppmässiga kontroller som ligger till grund för bedömningen av skattefelet för små och medelstora företag i avsnitt 3.1. Det rör sig, på ett ungefär, om drygt 20 000 företag fördelade på ett tusental koncerner.

Antalet stora företag är litet i förhållande till antalet små och medelstora företag, men gruppen innehåller ändå företag av olika karaktär och storlek. På grund av både sin storlek och sin komplexitet tar revisioner av dessa företag också lång tid att genomföra. Att använda resultat från sluppmässiga kontroller för att bedöma storleken för skattefelet för denna grupp företag är därför i praktiken både svårt och kostsamt. I stället måste någon annan metod tillämpas för att bedöma skattefelet. Närmast till hands ligger att använda de kontroller som görs inom den löpande verksamheten. Skatteverkets uppföljningssystem har emellertid varit utformat för att följa upp verksamheten, och har inte fångat tillräckligt relevant information för att grunda en fullständig skattefelsbedömning på. Uppföljningssystemet för stora företag har förändrats de senaste åren, men det kommer att dröja några år innan detta arbete genererar data för analys.

Även när tillräckligt mycket och informativ uppföljningsdata finns tillgänglig är en bedömning av skattefelet baserad på data från de riskbaserade kontrollerna som genomförs i verksamheten behäftad med stor, och svårbedömd, osäkerhet. Urvalet av företag som kontrollerats baseras ofta på specifik information som gör resultaten svåra att generalisera. På samma sätt gör företagens skilda förutsättningar för att använda skattepåverkande strategier, t.ex. genom att använda ur Skatteverkets synpunkt tveksam prissättning vid koncerninterna transaktioner över landsgränser, att det är svårt att dra slutsatser om hela populationen utifrån de fel som upptäcks vid kontroller.

¹¹ Från och med beskattningsåret 2018 är gränsen i stället att den egna lönesumman, eller den för ett annat företag i samma koncern, ska uppgå till 75 miljoner kronor.

Det fåtal skattemyndigheter som bedömer och publicerar ett skattefel för stora företag gör det genom antaganden, expertbedömningar, mer experimentella ekonometriska metoder eller en kombination av dessa strategier. Det pågår ett metodarbete på Skatteverket för att utveckla en långsiktigt hållbar metod för att bedöma skattefelet för stora företag. För att i ett första skede få en uppfattning om storleksordningen på skattefelet har emellertid en antagandedriven analys för arbetsgivaravgifter genomförts. Då det saknas information att basera antaganden på, och bara en del av kontrollerna som genomförts bedömts lämpliga att basera bedömningen på, kommer bedömningen sannolikt att förändras när mer information blir tillgänglig och eventuellt andra metoder kan användas. Bedömningen får ses som en utgångspunkt för det fortsatta arbetet. Skatteverket har vid ett par tillfällen försökt göra motsvarande bedömning för inkomstskattefelet (bolagsskatten) för stora företag, men dessa arbeten har inte slutförts. Det beror bland annat på att inkomstskattefelet bland stora företag ofta är mer komplexa än de som gäller arbetsgivaravgifter, samtidigt som det är stor variation i storleken på fel mellan företag. De data som finns i Skatteverkets uppföljningssystem har inte bedömts innehålla tillräcklig information för att på ett tillförlitligt sätt bedöma inkomstskattefelet för denna grupp företag.

3.3.1 Metod för bedömning av arbetsgivaravgiftsfelet

För att bedöma skattefelet med avseende på arbetsgivaravgifter bland stora företag används en bottom-up-metod baserad på resultaten från revisioner gjorda för inkomståren 2013 till 2015. Endast revisioner¹² som har varit inriktade på arbetsgivaravgifter har använts. Bedömningen av skattefelet baseras dels på en stratifiering av företag efter vilken nivå de befinner sig på i koncernstrukturen, dels på olika antaganden. Två centrala antaganden är:

1. Andelen fel som hittas i reviderade företag som skulle hittas i andra företag om de genomgick liknande revisioner.
2. Andelen fel som inte hittas med de använda kontrollmetoderna.

Det första antagandet behövs för att beräkna det kontrollerbara skattefelet. Eftersom revisionerna inte är slumpmässigt fördelade är det troligt, om riskvärderingen är korrekt, att en lägre andel fel skulle hittas bland de företag som inte kontrollerats. Givet detta antagande räknas revisionsresultaten upp proportionerligt för de företag som inte kontrollerats.

De revisioner som genomförs kan vara begränsade till vissa områden eller sakfrågor. Andra fel i företagen hittas då sannolikt inte. Även i de fall en revision omfattar ett helt företag så kan det finnas fel som inte upptäcks. Detta innebär att den valda kontrollmetoden missar en del fel av vikt för skattefelsbedömningen. Av denna anledning behövs det andra antagandet vid en bedömning av skattefelet.

3.3.2 Beräkning av arbetsgivaravgiftsfelet under olika antaganden

Det saknas underlag för att kunna bedöma vad som är rimliga siffror för de antaganden som behöver göras. Det är också troligt att de ”verkliga” värdena för antagandena varierar mellan olika kontrollinsatser. Här presenteras av illustrativ anledning ändå räkneexempel byggda på explicit uttryckta men alltså högst osäkra antaganden. Resultaten presenteras i Tabell 4.

Under antagandena att företag som inte blivit reviderade gör lika mycket fel som de företag som blivit reviderade, och att hälften av felet inte hittas i kontroller, blir det beräknade skattefelet för arbetsgivaravgifter 1,1 miljarder kronor per år. Detta motsvarar 0,7 procent av de teoretiska avgifterna. Dessutom uppstår också ett skattefel avseende inkomst av tjänst för

¹² Uppföljningsdata från de så kallade skrivbordskontroller som utförts har saknat väsentlig information och har inte kunnat användas.

de anställda på 1,2 miljarder kronor per år. Skattefelet i inkomst av tjänst uppkommer till följd av att det underlag för arbetsgivaravgifterna som inte redovisats korrekt skulle beskattats hos mottagaren. Vidare leder de felaktiga arbetsgivaravgifterna till felaktiga över- eller underskott vilka, under antagande att hälften av underskotten kommer att räknas av mot framtida överskott, i sin tur leder till felaktig inkomstbeskattning av företagen på -0,2 miljarder kronor.

Om antagandena i stället ändras så att företag som inte blivit reviderade antas göra endast hälften så mycket fel som reviderade företag, medan endast 25 procent av skattefele inte upptäcks vid Skatteverkets revisioner, så kan skattefelet för arbetsgivaravgifter och inkomst av tjänst i stället beräknas till 0,4 respektive 0,4 miljarder kronor per år.

Tabell 4 Skattefel bland stora företag vid olika antaganden, 2013-2015, miljarder kronor per år

Antaganden, procent		Skattefel mdkr (Andel av teoretisk skatt, procent)		
Andel som hittas i andra företag	Andel som inte hittas vid kontroller	Arbetsgivaravgifter	Inkomst av tjänst ¹⁾	Inkomst av näringsverksamhet pga. arbetsgivaravgift ²⁾
100	50	1,1 (0,7)	1,2	-0,2
50	50	0,6 (0,4)	0,6	-0,1
50	25	0,4 (0,2)	0,4	-0,1

Not 1) Antagen marginalskatt på inkomst av tjänst 35,4 procent.

Not 2) Antagen andel av företag som betalar inkomstskatt 50 procent, samt att 50 procent av underskott räknas av mot framtida överskott.

De antaganden som görs är centrala för beräkningen av skattefelet och avsaknaden av underlag att grunda dessa på gör som nämnts uppskattningen osäker. Som jämförelse kan det noteras att i *Skattefelskarta för Sverige* (Skatteverket, 2008), som använder en liknande metod, antogs utan presenterad motivering att hälften så mycket fel skulle hittats i de företag som inte reviderats. Vidare antogs att 75 procent av fele hittades inom det skatterättsliga området och 25 procent inom övriga områden. För underskott antogs, för små och medelstora företag, att hälften av de felaktiga underskotten utnyttjas för framtida avdrag. Görs liknande antagande här, det vill säga 50 procent för de två centrala antagandena, kan skattefelet beräknas till 0,6 miljarder kronor per år. Detta motsvarar 0,4 procent av de teoretiska avgifterna. Följdfelen i inkomstskatt uppgår då också till 0,6 miljarder kronor för inkomst av tjänst och -0,1 miljarder kronor för företagets inkomstbeskattning.

3.4 Mervärdesskatt

EU-kommissionen låter årligen forskningsinstitutet Center for Social and Economic Research (CASE) i Warszawa beräkna skattefelet för mervärdesskatt (momsfelet) för EU:s medlemsländer. Beräkningarna bygger på en top-down-metod som i korthet går ut på att en teoretisk moms beräknas utifrån den konsumtion av varor och tjänster som rapporteras i nationalräkenskaperna. Den teoretiska momsnivån jämförs sedan med de faktiska momsinsbetalningarna.¹³ Skillnaden mellan dem utgör momsfelet och brukar uttryckas i procent av den teoretiska momsen. Sverige bedömdes av CASE ha bland de lägsta momsfelen i EU år 2017. Skattefelet beräknades till ca 1,2 procent (se Tabell 5).

¹³ Detta avviker något från definitionen av skattefel i regleringsbrevet och Skatteverkets definition. En del av de skatter som fastställs betalas aldrig in varvid en så kallad uppbördsförlust uppstår. Skillnaden mellan fastställda skatter och inbetalda skatter utgörs av dessa uppbördsförluster. I skattefelet är dessa inte inkluderade medan de inkluderas i detta mått. I Sverige är uppbördsförlusterna generellt sett små och skillnaden mellan måtten liten.

Även Statistiska centralbyrån (SCB) beräknar årligen det svenska momsfelet. Enligt deras beräkningar uppgick momsfelet till 3,3 procent för 2017.¹⁴ Denna beräkning skiljer sig från beräkningen från CASE då SCB:s beräkning är mer detaljerad (konsumtionen beräknas baserat på ca 400 varugrupper, vilket kan jämföras med cirka 80 branscher i beräkningen från CASE). SCB har sedan föregående års beräkning av skattefelet arbetat med en översyn av nationalräkenskaperna där både nivåer (exempelvis på hushållskonsumtionen) och metoden för att beräkna de teoretiska momsintäkterna har setts över. Detta har resulterat i en högre skattad teoretisk moms än tidigare, vilket ökar det bedömda momsfelet jämfört med tidigare beräkningar. SCB har med de nya metoderna beräknat skattefelet från 2015 till 2017.

På grund av olikheter i metod är det svårt att värdera beräkningarna. Ett sätt att närma sig detta är att utgå från medelvärdet av de två beräkningarna. För 2017 uppgår då momsfelet till 2,2 procent av den teoretiska momsens vilket motsvarar 9,9 miljarder kronor.

Tabell 5 Momsfelet som andel av de teoretiska momsintäkterna 2013 till 2016 beräknat av CASE och SCB, procent

	2013	2014	2015	2016	2017
CASE	3,4	3,1	2,8	1,6	1,2
SCB			3,3	3,3	3,3
Medelvärde			3,0	2,5	2,2

Källa: Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report, TAXUD/2015/CC/131 och SCB.

3.5 Punktskatter

3.5.1 Alkohol och tobak

Punktskattefelet för alkohol (avser år 2017) och tobak (avser år 2018) beräknas genom två top-down-skattningar. Gällande punktskattefelet för tobak redovisas enbart beräkningar för cigaretter. Detta beror på bristfällig data för snus och andra tobaksprodukter än cigaretter. Det är dock rimligt att punktskattebortfall för cigaretter utgör den största delen av skattefelet för tobak då cigaretter utgör majoriteten av den registrerade tobakskonsumtionen i Sverige. Alkohol beskattas med punktskatt som beror på vilken sorts alkohol det gäller och på volym. Cigaretter beskattas med en styckskatt per cigarett plus en procentsats av detaljhandelspriset. Moms adderas på både alkohol och tobak efter att punktskatten lagts till.

Beräkningarna för punktskattefelet för alkohol och tobak baseras på uppgifter från Monitor-projektet som sedan 2013 drivs av Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN).¹⁵ Innan 2013 drevs Monitor-projektet av Centrum för socialvetenskaplig drogforskning på Stockholms Universitet. Inom Monitor-projektet tillfrågas ca 1500 slumpmässigt utvalda personer varje månad om deras alkohol och tobakskonsumtion, samt om ursprunget för konsumerad alkohol och tobak. Urvalet inkluderar individer mellan 17-84 år som kan intervjuas på svenska och som har antingen ett fast eller mobilt telefonabonnemang. För att undvika glömskeeffekter tillfrågas intervjuobjekten endast om den senaste månadens konsumtion och införskaffning.

Skattefelet beräknas baserat på uppgifter om alkohol som är insmugglad, hembränd, och köpt på internet. I separata beräkningar räknas även reseinförsel av alkohol in. Anledningen

¹⁴ E-post korrespondens med SCB:s Nationalräkenskaper.

¹⁵ CAN(2018), Alkoholkonsumtionen i Sverige 2017, CAN Rapport 175 och CAN(2019), Tobaksvanor i Sverige 2003-2018, CAN Rapport 183.

till att beräkningarna görs separata är att det i estimaten för reseinförd alkohol är svårt att separera laglig införsel från olaglig.

Precis som för alkohol räknas reseinförda cigaretter in i en separat beräkning. CAN räknar upp estimatet för cigarettkonsumtion till att motsvara den totala svenska konsumtionen, men korrigerar för att självskattad konsumtion underskattar faktisk konsumtion. Denna korrigering görs med hjälp av skillnaden mellan självrapporterade köp av cigaretter (ej smuggelcigaretter) och registrerad beskattad försäljning av cigaretter i Sverige. Utifrån denna skillnad beräknas en kvot som används för att vikta upp självrapporterade, reseinförda cigaretter och smuggelcigaretter. CAN gör även motsvarande uppräkningskorrigering för oregistrerad alkohol baserad på differensen mellan självskattad köpt alkohol på Systembolaget och Systembolagets försäljningsstatistik.¹⁶ Estimaten för registrerad cigarett och – alkoholförsäljning baseras på preliminära siffror som rapporteras i Finansdepartementets beräkningskonventioner för respektive år. Detta innebär att uppräkningskvoterna och därmed siffrorna för bland annat smugglad alkohol eller tobak kan ändras för specifika år i senare CAN-rapporter. Ibland gör även CAN metodologiska förändringar. År 2018 ändrades till exempel frågeformuläret något gällande frågor om cigaretter.

Den uteblivna punktskatten för alkohol beräknas till 1,42 miljarder kronor 2017 om reseinförsel inte inkluderas. Inkluderas reseinförsel är istället den uteblivna punktskatten 4,82 miljarder kronor. Intäkterna från punktskatterna för alkohol för 2017 beräknas uppgå till 14,41 miljarder kronor¹⁷. Den uteblivna beskattningen utgör därmed ca 9 procent av den teoretiska punktskatten på alkohol om reseinförsel inte inkluderas. Motsvarande teoretiska punktskatt om reseinförsel inkluderas är ca 25 procent. Om vi antar att 20 procent av reseinförseln är olaglig blir punktskattefelet för alkohol 2,38 miljarder kronor, vilket motsvarar 14 procent av den teoretiska skatten.

Den uteblivna punktskatten för cigaretter beräknas till 0,07 miljarder kronor om reseinförsel inte räknas med, och till 0,51 miljarder om reseinförsel räknas med. Punktskatteinkomsterna för tobak 2018 förväntades bli 12,24 miljarder, vilket innebär att skattefelet utgör ca 0,6 procent av en total teoretisk tobaksskatt om reseinförsel inte inkluderas, och ca 4 procent om reseinförsel inkluderas. Om vi antar att 20 procent av reseinförseln är olaglig beräknas punktskattefelet för cigaretter till 0,17 miljarder vilket motsvarar 1,4 av en total teoretisk punktskatt för tobak.

3.5.2 Trängselskatt

Trängselskatt är en avgift som tas ut för att färdas på en specifik väg vid ett speciellt tillfälle. Syftet är att minska trafiken i hårt belastade områden. Efter det så kallade Stockholmsförsöket 2006 infördes trängselskatt i Stockholm 2007. I Göteborg infördes trängselskatt 2013.

Skattefelet för trängselskatt beräknas genom att ett estimat på väntad avgift multipliceras med antalet passager av bilar där man inte kunnat identifiera registreringskylten. Att registreringskylten inte kan identifieras kan både bero på medveten manipulation och på grund av andra faktorer. Transportstyrelsen som samlar in denna statistik redovisar kategorierna var för sig, men påtalar att en exakt åtskillnad inte kan göras. Estimat för väntad avgift beräknas genom att ta fram en genomsnittavgift för en passage baserat på

¹⁶ Uppräkningsfaktorn tar även hänsyn till att storkonsumenter troligtvis är underrepresenterade i att svara på enkäter. För en full beskrivning av hur uppräkningsfaktorerna tas fram, se appendix i CAN (2018) och CAN (2019).

¹⁷ Enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner.

passagestatistik för olika tidpunkter. År 2018 var genomsnittsavgiften ca 18,9 kronor för Stockholm och ca 13,4 kronor för Göteborg.

Skattefelet på grund av oläsliga skyltar var ca 6,7 miljoner kronor 2018 i Stockholm. Övertäckta/manipulerade skyltar motsvarade ett skattefel på ca 340 000 kronor. För Göteborg var motsvarande siffror ca 3,5 miljoner kronor och ca 320 000 kronor. Totalt 2018 utgjorde skattefelet för trängselavgifter ca 10,9 miljoner kronor, vilket motsvarar 0,4 procent av den totala teoretiska trängselskatten.

3.6 Bedömning av skattefelets storlek

Det totala skattefelet består av många olika delar. Endast några av dessa har bedömts enligt ovanstående avsnitt. Detta innebär att årsredovisningen för 2019 innehåller en partiell bedömning av skattefelet. Metoderna som använts vid bedömningarna är under utveckling och bedömningarna kan därför behöva justeras till kommande år för de områden som bedömts. Bedömningen kommer att kompletteras med andra delar av skattefelet framöver för att ge en så komplett bild som möjligt av skattefelet.

Skatteverket bedömer att:

- det kontrollerbara skattefelet för små och medelstora aktieföretag, enskilda näringsidkare och handelsbolag för beskattningsåren 2014 till 2017 var i genomsnitt 14,4 miljarder kronor per år, eller 3,4 procent av fastställd skatt.
- det kontrollerbara skattefelet avseende privatpersoner för beskattningsåren 2016 till 2017 var i genomsnitt 10,6 miljarder kronor per år, eller 1,5 procent av fastställd skatt. Utöver privatpersoners kontrollerbara skattefel bedöms skattefelet som härrör från kapitalavkastningen på privatpersoners finansiella tillgångar i utlandet uppgå till 4,6 miljarder kronor, eller 4,7 procent av fastställd skatt. Denna uppskattning är dock mycket osäker.
- skattefelet för arbetsgivaravgiften för stora företag i genomsnitt är 0,6 miljarder kronor årligen för perioden 2013 till 2015, vilket motsvarar 0,4 procent av den korrekta arbetsgivaravgiften för stora företag. Även här är bedömningen mycket osäker.
- skattefelet avseende moms baserat på beräkningar av CASE och SCB och uppgår till 2,2 procent av den teoretiskt riktiga momsen för 2017.
- punktskattefelet för alkohol och tobak uppgår till 2,4 miljarder kronor år 2017 respektive 0,2 miljarder kronor 2018. Detta motsvarar 14 respektive 1,4 procent av de teoretiska riktiga skatterna.
- skattefelet för trängselavgiften bedöms vara 0,01 miljarder kronor eller 0,4 procent av den teoretiska skatten.

4 Skattefelets förändring

Den andra delen av åiterrapporteringskravet avser i vilken grad skattefelet har förändrats. Bedömningar har gjorts både för de tre senaste åren och ur ett mer långsiktigt perspektiv.

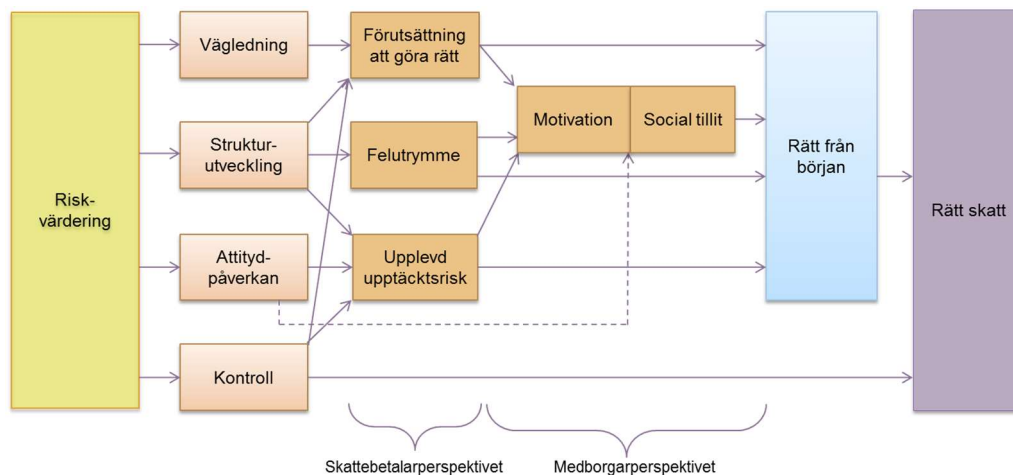
4.1 Indikatormetoden och skattefelsmodellen – bedömning av skattefelets utveckling de tre senaste åren¹⁸

I *Skattefelets utveckling i Sverige 2007-2014* (Skatteverket, 2014) bedömdes det att det inte var möjligt att ta fram en ny skattefelskarta och kvantifiera skattefelet så som gjordes i rapporten *Skattefelskarta för Sverige* (Skatteverket, 2008). Istället utvecklades en indikatormetod som använts i Skatteverkets årsredovisning sedan 2015 för att bedöma skattefelets utveckling under de senaste tre åren.

En indikator definieras som ”tecken på något” eller att ”göra något troligt” och är ett mått som kan användas i bedömningen av framgång i förhållande till uppställda mål eller policyer (ESV 2007). Den används när resultat inte kan mätas på ett entydigt sätt och ska ses som en indikation på att målet är uppnått eller att man är på rätt väg mot målet. Beroende på hur långt från målet i effektkedjan indikatorn befinner sig, kan man lägga olika stor vikt vid måttet.

Den effektkedja som Skatteverket använder för att kunna beskriva antaganden och analysera hur olika åtgärder påverkar skattefelet är en teoretisk modell, kallad skattefelsmodellen.

Figur 3 Skattefelsmodellen som effektkedja



Den beskriver mekanismerna bakom skattefelet i termer av fem skattefelsfaktorer:

- Förutsättningar att göra rätt
- Felutrymme
- Upplevd upptäcktsrisk
- Motivation
- Social tillit

¹⁸ En mer utförlig beskrivning av indikatormetoden och skattefelsmodellen återfinns i Skatteverket (2013), ”Minimera skattefelet. Uppföljning av skattefelsmålet i Skatteverkets regleringsbrev för 2013”.

De åtgärder Skatteverket kan vidta i syfte att minimera skattefelet delas i modellen in i fyra kategorier:

- Vägledning
- Strukturutveckling
- Attitydpåverkan
- Kontroll

Genom att tydliggöra samspelet mellan Skatteverkets agerande och faktorer i samhället beskriver modellen förutsättningarna för Skatteverkets uppdrag att ta in den beslutade skatten med så litet skattefel som möjligt. Uppgiften att minimera skattefelet förutsätter att Skatteverket använder resurserna så kostnadseffektivt som möjligt för att uppnå målet. Syftet med skattefelsmodellen är inte att anvisa en metod för att mäta skattefelet, utan att ge en struktur för att systematiskt kunna sammanställa information som kan bidra till en bedömning av skattefelets utveckling.

De indikatorer som valts bygger till viss del på data från uppföljningen av deklarationshanteringen, men huvudsakligen från Skatteverkets årliga enkätundersökningar till privatpersoner och företag. Ju närmare indikatorerna speglar skattefelet och de olika skattefelsfaktorerna, desto mer träffsäker blir bedömningen av skattefelets utveckling. Vid bedömningen läggs störst vikt vid indikatorer som går direkt mot skattefelet (avsnitt 4.2) och lägre vikt på indikatorerna för utvecklingen av de fem bakomliggande skattefelsfaktorerna som nämnts ovan (resultaten presenteras i avsnitt 4.3).

4.2 Indikatorer på skattefelets utveckling

I de årliga attitydundersökningarna till privatpersoner och företag ombeds de svarande ange i vilken utsträckning de personligen känner någon som skattefuskar. I undersökningen till privatpersoner finns även påståenden om huruvida de känner någon som arbetat svart eller anlitat svart arbetskraft under det senaste året. I undersökningen till företag finns ett påstående om i vilken utsträckning de uppfattar sig vara utsatta för konkurrens från företag inom branschen som skattefuskar.

Dessa påståenden ligger nära skattefelet och svaren används därför som direkta mått på skattefelets utveckling. I tabell 6 redovisas andelen som instämmer i dessa påståenden (svarat 4 eller 5 på en femgradig skala).

Tabell 6 Indikatorer direkt mot skattefelet, procent

Andel instämmer	2017	2018	2019
Privatpersoners uppfattning			
Jag känner personligen någon eller några som skattefuskar	10	10	6
- Kvinnor	7	9	4
- Män	13	11	8
Jag känner någon som arbetat svart under det senaste året	26	26	19
- Kvinnor	24	23	14
- Män	28	28	24
Jag känner någon som anlitat svart arbetskraft under det senaste året	21	22	16
- Kvinnor	20	21	14
- Män	23	24	19
Företagares uppfattning			
Jag känner personligen företagare som skattefuskar	9	10	8
Vårt företag är i stor utsträckning utsatt för konkurrens från företag i branschen som skattefuskar	19	21	22

Källa: Skatteverket: Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2019.

Resultatet från undersökningen till privatpersoner indikerar att kännedomen om skattefusk, personer som arbetat svart eller anlitat svart arbetskraft har minskat mellan 2018 och 2019. Skillnaden mellan 2018 och 2019 är statistiskt säkerställd för alla tre frågorna, såväl totalt som för män och kvinnor separat. Resultatet 2019 är fördelaktigt även i jämförelse med 2017.

Resultaten från undersökningen riktad till företag varierar. Upplevelsen av illojal konkurrens har ökat något varje år och skillnaden mellan 2017 och 2019 är statistiskt säkerställd. Företagarnas personliga kännedom om andra företagare som skattefuskar har minskat något, men det finns inga säkerställda skillnader mellan åren.

4.3 Indikatorer på skattefelsfaktorernas utveckling

De fem skattefelsfaktorerna (förutsättningar att göra rätt, felutrymme, upplevd upptäcktsrisk, motivation och social tillit) beskriver mekanismer som ligger bakom skattefelet, se avsnitt 4.1. Indikatorer på hur respektive skattefelsfaktor har förändrats över den senaste treårsperioden har tagits fram. Några indikatorer bygger på uppföljningsdata medan andra bygger på uppfattningar hos privatpersoner och företag som kan utläsas ur frågor från Skatteverkets årliga attitydundersökningar.

4.3.1 Förutsättningar att göra rätt

Indikatorerna för skattefelsfaktorn ska spegla hur lätt det är att göra rätt, inom ramen för det tekniska felutrymmet. Det fångas både av mått avseende utvecklingen av olika typer av stödsystem och av mått som fångar uppfattningar hos privatpersoner och företag om förutsättningarna att göra rätt.

Förutsättningar att göra rätt handlar dels om komplexiteten i regelverken, dels om skattebetalarnas förutsättningar att hantera denna komplexitet. En ökad komplexitet i regelverken kan motverkas genom en utveckling av systemstöden så att förutsättningarna att göra rätt inte försämras. Som mått används inlämning av e-deklarationer¹⁹ kombinerat med

¹⁹ Inkomstskattedeclarationer, INK1, för privatpersoner och enskilda näringsidkare samt moms och arbetsgivardeklarationer.

ett mått som ska spegla omfattningen av formella fel. Tanken bakom kombinationen av dessa mått är att en ökad användning av e-vägen troligen bara ger marginella effekter på förutsättningarna att göra rätt. För att effekten ska realiseras fullt ut krävs även att e-deklarationerna innehåller en stor andel förifyllda uppgifter och att e-tjänsterna rymmer ett mått av interaktivitet.

Som mått på uppfattningen om förutsättningarna att göra rätt beräknas genomsnitt av i vilken utsträckning de svarande instämmer i tre påståenden i den årliga enkätundersökningen till privatpersoner och fem påståenden i undersökningen till företag.

Privatpersoner:

1. Det är enkelt att deklarerera.
2. Det är enkelt att hitta på Skatteverkets webbplats.
3. Informationen på webbplatsen var tillräcklig för att lösa mina ärenden.

Företag:

1. Det är enkelt för företag att lämna uppgifter om olika skatter.
2. De kostnader och den tid det tar för ett företag att göra rätt för sig med skatterna är rimliga.
3. Det är lätt att få information från Skatteverket.
4. Det är enkelt att hitta på Skatteverkets webbplats.
5. Informationen på webbplatsen var tillräcklig för att lösa mina ärenden.

4.3.2 Felutrymmet

Med felutrymmet avses det tekniska utrymmet i olika delar av skattesystemet för att redovisa fel underlag för beskattning. Förekomsten av tredjemansuppgifter som kan förtryckas på deklarationsblanketterna är något som minskar det tekniska utrymmet för fel. I ju högre grad den slutliga skatten kan fastställas utifrån förifyllda uppgifter, desto mindre är det tekniska felutrymmet och desto mindre är därmed också risken för skattefel.

Vald indikator är andel INK1 utan ändring²⁰. En potentiell svaghet i denna indikator är att det inte finns möjlighet att fånga eventuella skillnader i kontrollrutiner mellan åren. I de fall där det finns förifyllda uppgifter om t.ex. försäljning av fastighet eller bostadsrätt bör avsaknad av uppgift kring detta resultera i en granskningssignal. Om man av något skäl väljer att granska dessa deklARATIONER i mindre utsträckning än tidigare år kommer indikatorn bli högre än den skulle blivit om kontrollrutinen varit densamma.

De årliga attitydundersökningarna innehåller frågor om privatpersoners och företagens möjlighet att fuska med skatten. Dessa bedöms dock inte vara lika tillförlitliga som andelen INK1 utan ändring och används därmed inte som indikatorer.

4.3.3 Upplevd upptäcktsrisk

Skattefelsfaktorn upplevd upptäcktsrisk handlar främst om skattebetalarnas uppfattning. Som indikatorer används därför resultat från de årliga enkätundersökningarna. Här beräknas genomsnitt av i vilken utsträckning de svarande instämmer i fyra påståenden från undersökningen riktad till privatpersoner och tre påståenden från företagsundersökningen.

²⁰ Andel av alla inkomstskattedeclarationer för fysiska personer (INK1) som saknar förtryckt näringskrävs och där den slutliga skatten fastställs utifrån de förifyllda uppgifterna utan ändringar.

Privatpersoner:

1. Det är troligt att Skatteverket skulle upptäcka om någon i min omgivning skattefusade.
2. Skatteverket är bra på att bekämpa skattefusket.
3. Det finns stora möjligheter för någon i min ekonomiska ställning att undanhålla inkomster.
4. Det finns stora möjligheter för någon i min ekonomiska ställning att göra felaktiga avdrag.

Företag:

1. Det är troligt att Skatteverket skulle upptäcka om ett företag i min bransch skattefusade.
2. Skatteverket är bra på att bekämpa skattefusket bland företagen.
3. Det finns stora möjligheter för företag att fuska med skatten.

4.3.4 Motivation

Den fjärde skattefelsfaktorn, motivation, handlar definitionsmässigt om skattebetalarnas uppfattning och mäts därför utifrån resultat från de årliga enkätundersökningarna. Det finns mycket som kan påverka skattebetalarnas motivation och därför beräknas genomsnitt av i vilken utsträckning de svarande instämmer i åtta påståenden från undersökningen till privatpersoner och sex påståenden från företagsundersökningen²¹.

Privatpersoner:

1. Skatteverket är bra på att bekämpa skattefusket.
2. Jag känner personligen någon eller några som skattefuskar.
3. Jag har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift.
4. Det finns stora möjligheter för någon i min ekonomiska ställning att undanhålla inkomster.
5. Det finns stora möjligheter för någon i min ekonomiska ställning att göra felaktiga avdrag.
6. Jag känner någon som arbetat svart under det senaste året.
7. Jag känner någon som anlitat svart arbetskraft under det senaste året.
8. Det är enkelt att deklarerera.

Företag:

1. Skatteverket är bra på att bekämpa skattefusket bland företagen.
2. Jag känner personligen företagare som skattefuskar.
3. Vårt företag är i stor utsträckning utsatt för konkurrens från företag i branschen som skattefuskar.
4. Jag har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift.
5. Det finns stora möjligheter för företag att fuska med skatten.
6. Det är enkelt för företag att lämna uppgifter om olika skatter.

4.3.5 Social tillit

Social tillit syftar på privatpersoners och företags tillit till samhällets institutioner i vid mening. Indikatorerna baseras därför på enkätfrågor om förtroendet för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift och förtroendet för myndigheter i allmänhet. Indikatorerna motsvaras

²¹ Fram till 2017 ingick även frågor om rättvis behandling. Dessa frågor gjordes dock om i 2018 års undersökningar. Eftersom vi ännu inte har en treårsserie för de nya frågeställningarna ingår de inte i de nuvarande indikatorerna.

av medelvärden av i vilken utsträckning de svarande instämmer i dessa påståenden som ställs till både privatpersoner och företag.

Privatpersoner:

1. Jag har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift.
2. Jag har förtroende för myndigheter i allmänhet.

Företag:

1. Jag har förtroende för Skatteverkets sätt att sköta sin uppgift.
2. Jag har förtroende för myndigheter i allmänhet.

4.3.6 Resultat

I nedanstående tabell redovisas indikatorerna för respektive skattefelsfaktor. Enkätresultaten redovisas som medelvärden av svaren på de påståenden som ingår i en indikator, för privatpersoner respektive företag. En privatperson eller ett företag som valt att svara ”Ingen uppfattning” på ett eller flera av påståendena för en indikator ingår inte i resultatberäkningen för denna indikator.

Svarsskalan är en instämmandeskala från 1 till 5 för samtliga påståenden som använts från Skatteverkets årliga attitydundersökningar. För negativt ställda påståenden, dvs. det önskade resultatet är att privatpersonerna eller företagen inte instämmer, har ett ”standardiserat värde” beräknats (6 minus det ursprungliga värdet), så att ett för Skatteverket och skattesystemet fördelaktigt resultat alltid motsvaras av ett högt värde.

För utvecklingen gällande förutsättningarna att göra rätt har andelen e-deklarationer avseende arbetsgivaravgifter ökat mellan 2018 och 2019, från 92 till 98 procent, till följd av att många företag gått över till elektronisk deklaration vid övergången till arbetsgivardeklaration på individnivå. Även för INK1, INK2 och moms har andelen e-deklarationer ökat under treårsperioden. Andelen formella fel avseende moms har minskat, men avseende arbetsgivaravgifter har andelen formella fel ökat, från 0,3 till 5,0 procent. Även detta är en följd av införandet av arbetsgivardeklaration på individnivå. I årets beräkning ingår misstämningar som inte redovisats som formella fel i arbetsgivardeklarationen tidigare, vilket innebär att siffrorna för 2017-2018 och 2019 inte är jämförbara. Det är för tidigt för att avgöra om det finns någon förändring mellan 2018 och 2019 avseende arbetsgivaravgifter som har någon påverkan på skattefelet.

Andelen förfyllda inkomstdeklarationer utan ändring är i stort sett oförändrad, vilket tyder på oförändrat felutrymme.

När det gäller de indikatorer på skattefelsfaktorer som baseras på enkätfrågor är utvecklingen mellan 2018 och 2019 fördelaktig avseende privatpersoner. Alla resultat från 2019 är statistiskt säkerställda mot både 2017 och 2018. Avseende social tillit har resultatet förbättrats även för företagen, skillnaderna mellan åren är statistiskt säkerställda. Företagens uppfattningar om förutsättningar att göra rätt, upplevd upptäcktsrisk och motivation är däremot i stort sett oförändrade jämfört med tidigare år.

Tabell 7 Indikatorer avseende skattefelsfaktorerna

Andel/Medelvärde	2017	2018	2019
Förutsättningar att göra rätt			
Andel e-deklarationer privatpersoner	85 %	87 %	88 %
Andel e-deklarationer företag (INK1)	42 %	45 %	48 %
Andel e-deklarationer företag (INK2)	44 %	50 %	56 %
Andel e-deklarationer moms	83 % ¹⁾	87 % ¹⁾	91 %
Andel e-deklarationer arbetsgivaravgift	90 % ¹⁾	92 % ¹⁾	98 %
Andel formella fel av det totala antalet grundbeslut, moms	0,6 %	0,5 %	0,3 %
Andel formella fel av det totala antalet grundbeslut, arbetsgivaravgifter	0,4 %	0,3 %	5,0 %
Andel formella fel av det totala antalet grundbeslut, avdragen skatt	0,5 %	0,4 %	0,5 %
Privatpersoners uppfattning ²⁾	3,99	4,01	4,13
Företagares uppfattning ²⁾	3,75	3,75	3,76
Felutrymme			
Andel förfyllda inkomstdeklarationer utan ändring (ej näringsidkare)	76,3 %	76,3 %	76,5 %
Upplevd upptäcktsrisk			
Privatpersoners uppfattning ²⁾	3,87	3,89	4,12
Företagares uppfattning ²⁾	3,39	3,49	3,47
Motivation			
Privatpersoners uppfattning ²⁾	3,95	3,99	4,23
Företagares uppfattning ²⁾	3,79	3,82	3,81
Social tillit			
Privatpersoners uppfattning ²⁾	3,71	3,84	4,03
Företagares uppfattning ²⁾	3,70	3,86	3,96

Källa: Skatteverket: Resultat från de årliga attitydundersökningarna 2017-2019 samt Guppi.

Not 1) Ändrade siffror jämfört med tidigare årsredovisningar, då dessa enbart var baserade på uppgifter från december månad. De nya siffrorna avser andelen e-deklarationer under hela året.

Not 2) Svarsskalan är 1–5. Ett standardiserat medelvärde är framräknat så att ett för Skatteverket och skattesystemet fördelaktigt resultat motsvaras av ett högt medelvärde för samtliga frågor.

4.4 Skattefelets förändring på lång sikt

Två analyser om hushållens medvetna svartköp och svartarbete har genomförts under 2019. Analyserna replikerar tidigare studier gjorda av Skatteverket för drygt 10 år sedan. Resultaten ger därmed en bild av hur medvetna svartköp och svartarbete har förändrat mellan de två analyserade perioderna. Denna, mer långsiktiga analys, kompletterar bilden av skattefelets kortsiktiga förändring som anges i avsnitt 4.3. Den långsiktiga analysen indikerar att skattefelet har minskat, åtminstone när det gäller den typ av skattefusk som är synligt för privatpersoner och företagare.

4.4.1 Hushållens medvetna svartköp 2005 och 2019

Skatteverket har under 2019 genomfört en enkät om hushållens medvetna köp av svarta tjänster²². Motsvarande frågor ställdes även 2005. Frågorna ställdes i DemoskopPanelen²³, som består av ett stort antal medlemmar (2 312 svar 2005, 6 874 svar 2019) i åldern 18-89 år.

²² Skatteverket (2020), Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019, Rapport 2020 01 16.

²³ Se <https://demoskop.se/erbjudandet/demoskoppanelen/> för mer information om undersökningen.

Demoskop har i efterhand viktat svaren för att resultaten på bästa sätt ska återspegla det svenska folket i sin helhet.

Undersökningen syftar till att mäta hur beteendet kring svartarbete kan ha utvecklats mellan 2005 och 2019, samt att ta fram en miniminivå för hushållens konsumtion av svarta tjänster. En uppräknig av svaren från undersökningarna till alla hushåll i Sverige indikerar att hushållens medvetna konsumtion av svarta tjänster har minskat, från 11,3 miljarder kronor år 2005 till 3,0 miljarder kronor år 2019. Detta kan sägas utgöra en lägre gräns för omfattningen av hushållens svartköp, eftersom olika problem med att uppskatta omfattningen av svartköp via enkäter leder till underskattningar.

Andelen som svarade att de köpt någon tjänst svart under det senaste året minskade från 32 procent år 2005 till 13 procent år 2019. Även andelen som svarat att de skulle försöka köpa arbetet svart om de skulle anlita någon för ett arbete i sitt hem har minskat kraftigt. Andelen som svarade ”Ja, troligen” eller ”Ja, absolut” minskade från 37 till 9 procent mellan 2005 och 2019. Skillnaden mellan 2005 och 2019 är statistiskt säkerställd avseende samtliga ovanstående förändringar. Generellt sett är skillnaderna små mellan olika demografiska grupper i andelen som köpt någon tjänst svart 2019. Det fanns större skillnader mellan grupper år 2005.

Undersökningarna ger inte svar på varför svartköpen har minskat. Under tidsperioden har det skett flera förändringar som kan ha påverkat nivån av svartköp. Införandet av ROT- och RUT-avdraget har förändrat relativpriset mellan vit- och svartköp för olika tjänster, medan införandet av kassaregister och personalliggare har förändrat möjligheterna att sälja en tjänst svart. En minskad användning av kontanter kan ha påverkat såväl den faktiska som den medvetna omfattningen av svartköp. Skattesänkningar, till exempel jobbskatteavdraget och sänkt bolagsskatt, kan också ha påverkat relativpriserna. Därtill kommer Skatteverkets och andra myndigheters arbete mot den svarta ekonomin.

Skillnaden mellan undersökningsåren är stor avseende hur undersökningsdeltagarna har rapporterat egna köp av svarta tjänster, men när det gäller uppfattningen om förekomst av svarta tjänster i samhället är inte förändringen mellan 2005 och 2019 lika kraftig, och svaren varierar stort. I 2019 års mätning var det 43 procent som trodde att det var högst en fjärdedel av hushållen som köpt svarta tjänster under det senaste året (ökning från 31 procent 2005), samtidigt som 26 procent trodde att mer än hälften av alla hushåll köpt svarta tjänster (minskning från 37 procent 2005). Troligen lever uppfattningen om att andra fuskar i viss grad kvar i individens medvetande, trots vad som förefaller vara en stor faktisk förändring.

En jämförelse har gjorts med resultat från liknande danska enkäter. I en undersökning 2014 var det 40 procent av danskarna som svarade att de köpt något svart, att jämföras med 13 procent i 2019 års svenska undersökning.

4.4.2 Svartarbetets utveckling: Jämförelse av revisionsresultat 1995-2003 och 2010-2016

Den *svarta* ekonomin avser inkomster som utgår från lagliga ekonomiska aktiviteter som borde redovisas och beskattas i Sverige men som varken, delvis eller i sin helhet, redovisas eller beskattas. Medvetna strategier såsom skatteflykt och skattesmitning kan vara orsaker till svarta inkomster, men även oaktsamhet och ofrivilliga fel kan leda till utebliven redovisning. Svartarbete avser i detta sammanhang fel- eller oredovisade löner till anställda eller fel- eller oredovisade inkomster av näringsverksamhet för enskilda näringsidkare och fysiska delägare i handelsbolag. Med de verktyg som Skatteverket har till sitt förfogande i sina revisioner

finns möjlighet att hitta en del av de fel som leder till att inkomster inte redovisas. Exempelvis är det i allmänhet möjligt att upptäcka när privata kostnader för ägare eller anställda tagits upp som kostnader i en näringsverksamhet i stället för att betalas av den enskilde. Dessa fel utgör troligtvis merparten av de fel som är kontrollerbara med Skatteverkets tillgängliga metoder och som utgör underlaget för våra beräkningar. Andra oredovisade inkomster kan vara svårare att hitta i revisioner.²⁴

Skatteverket uppskattade i rapporten *Svartköp och svartjobb i Sverige* år 2006 de svarta inkomsterna med hjälp av revisioner som avsåg inkomståren 1995 till 2003.²⁵ En uppdatering av siffrorna gjordes 2020 i Skatteverkets rapport "Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner" med revisioner som avsåg inkomståren 2010 till 2016. I båda analyserna användes revisioner som genomförts på ett slumpmässigt urval, men huvuddelen av revisionerna var baserade på riskbaserade urval och kan inte anses vara representativa för populationen. Det går därmed inte att med statistisk säkerhet fastställa generella slutsatser.

Metod

Det är rimligt att anta att de företag Skatteverket granskar i genomsnitt begår mer fel än vad samtliga företag gör i genomsnitt, givet att ett beslut om att genomföra en revision oftast baseras på riskindikatorer. För att delvis motverka denna bristande representativitet används den så kallade revisionsmetoden som diskuteras i OECD (2002).²⁶ Revisionsmetoden försöker kompensera för den ovannämnda snedvridningen av urvalet genom att i efterhand stratifiera urvalet efter juridisk form, storlek, sektor och/eller aktivitet (SNI-kod).

Skatteverket har utifrån 28 173 revisioner uppskattat de kontrollerbara svarta arbetsinkomsterna för hela ekonomin. För att fördela ett uppskattat värde av svart arbetsinkomst på hela ekonomin utgår vi ifrån de olika stratum, beräknar ändringens andel av det belopp som granskats (lönesumma för anställda eller över- eller underskott för enskilda näringsidkare och fysiska delägare i handelsbolag) och antar att motsvarande stratum inom populationen har samma andel av svart arbetsinkomst i förhållande till sin lönesumma eller inkomst.

Resultat

Analysen resulterar i en uppskattning av de svarta arbetsinkomsterna på totalt 91 miljarder kronor i genomsnitt per år för perioden 2010-2016.²⁷ Det motsvarar ca 6 procent av de totala arbetsinkomsterna och 2,3 procent av BNP. I Skatteverkets rapport från 2006 uppskattades svartarbetet till 71 miljarder kronor i genomsnitt per år för perioden 1995-2003, vilket motsvarade 7 procent av arbetsinkomsterna och 3 procent av BNP.²⁸ Skillnaden i resultat mellan de två analyserna förklaras till stor del av ändrad metodik för att extrapolera revisionsresultaten till populationen. Används samma metodik som i Skatteverkets rapport från 2006 blir de svarta inkomsterna i den senare undersökningen högre totalt sett, men som andel av BNP blir resultatet det samma som i den tidigare rapporten, det vill säga 3 procent.

²⁴ Exempelvis om en ersättning betalas kontant, eller överförs direkt till ett privat konto utan att faktureras.

²⁵ Skatteverket (2006), "*Svartköp och svartjobb i Sverige*" SKV2006:4.

²⁶ OECD, "Measuring the Non-Observed Economy: A Handbook", 2002.

²⁷ Denna siffra på 91 miljarder kronor exkluderar de svarta inkomster som hittats under revisionerna, eftersom de inte är svarta längre.

²⁸ I Skatteverkets rapport 2008:1, "Skattefelskarta för Sverige" bedömdes de svarta arbetsinkomsterna uppgå till 115-120 mdkr, vilket innefattade även det svartarbete som inte kan uppskattas med revisioner. Det föranledde ett Skattefel på 66 mdkr. I denna rapport använder vi inte svartarbetsberäkningarna för att uppskatta skattefelet. I Skatteverkets rapport (2020) "Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner" diskuteras svårigheterna med att beräkna ett skattefel utifrån svartarbetet.

Det kan således konstateras att de svarta inkomsterna verkar ha ökat i absoluta tal, men att storleksordningen påverkas av metodvalet. Den relativa utvecklingen av de svarta inkomsterna som andel av BNP eller som andel av arbetsinkomsterna är därmed svår att bedöma, även om resultaten indikerar att de åtminstone inte har ökat jämfört med Skatteverkets rapport från 2006.

Även om rapporterna skiljer sig åt metodmässigt så består många av de övergripande resultaten från rapporten från 2006. I synnerhet är de olika företagstypernas relativa bidrag till den deklarerade arbetsinkomsten nästintill identisk. I analysen framkommer dock vissa strukturella förändringar som inte kan förklaras av metodvalet. En markant skillnad jämfört med den tidigare rapporten är att det relativa bidraget till de svarta arbetsinkomsterna från enskilda näringsidkare och delägare i handelsbolag har minskat med nästan 40 procentenheter, från 52 till 13 procent. En förflyttning har skett från denna grupp till aktiebolag med en lönesumma mellan 1-5 miljoner kronor, vilka har ökat sin andel av det totala svartarbetet från 11 till 43 procent. Det finns flera möjliga förklaringar till utvecklingen. Enskilda näringsidkares och handelsbolagens relativa vikt har minskat i termer av deklarerade inkomster från fyra till tre procent, och handelsbolag har blivit en mycket mindre vanligt förekommande bolagsform. En möjlig förklaring till att inkomster från enskilda näringsidkare och handelsbolag minskat är att andra bolagsformer i dagsläget kan framstå som mer fördelaktiga. Flera olika reformer, såsom ändrade regler för fåmansföretag, sänkt kapitalkrav för aktiebolag, slopad revisionsplikt för småbolag och successiva sänkningar av bolagsskatten, har gjort aktiebolag till en mer attraktiv bolagsform.²⁹ Det är också möjligt att Skatteverkets arbete mot fusk kan ha haft störst effekt bland enskilda näringsidkare och mindre effekt bland medelstora bolag.

Företag inom branscherna *Verksambeter inom juridik stödtjänster företag* (18,2 miljarder kronor), *Byggindustrin* (17,6 miljarder kronor), och *Övrig parti och detaljhandel* (11 miljarder kronor) bidrar mest i absoluta tal till de svarta inkomsterna, trots en relativ liten andel svart arbetsinkomst i förhållande till sina deklarerade inkomster. Tillsammans bidrog dessa branscher med ca 50 procent av de svarta inkomsterna. Motsvarande branscher utgjorde ca 40 procent av de totala svarta arbetsinkomsterna i Skatteverkets tidigare rapport. De branscher som har störst andel svarta inkomster (som andel av de totala svarta inkomsterna) är *Verksambeter inom juridik och stödtjänster för företag* och *Byggindustrin* med ca 20 procent vardera. Medan denna andel har varit oförändrad för *Verksambeter inom juridik och stödtjänster för företag* har utvecklingen varit utmärkande för *Byggindustrin* som tidigare hade ca 9 procent av de dolda inkomsterna. Samma utveckling för byggbranschen redogörs för i Skatteverkets *Företagsundersökning* där det konstateras en ofördelaktig utveckling avseende förekomsten av svart arbetskraft inom branschen. Högst andel svarta arbetsinkomster i förhållande till deklarerad arbetsinkomst finner vi bland *Hårvård och salonger* med 30 procent. Näst högst andel med 25 procent har *Fiske- och jordbrukssektorn*.

4.4.3 Kännedom om fusk och upplevelse av illojal konkurrens 2002 och 2016/2017

Resultat från enkätundersökningar som Skatteverket genomfört (senast 2016 för privatpersoner och 2017 för företag) visar att kännedomen om fusk ungefärligen halverades mellan 2002 och 2016/2017. Andelen företag som upplevde illojal konkurrens från företag i

²⁹ Se Alstadsäter och Jacob – Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). *2012:4 Income Shifting in Sweden – An empirical evaluation of the 3:12 rules*. Vissa av de statistiska uppgifter som legat till grund för slutsatserna i rapporten har kritiserats av Ericson och Fall – Ekonomisk debatt nr 1 2013 s. 39 ff. *3:12 reglerna i allsidig[are] behysning. Replik till Alstadsäter och Jacob*.

den egna branschen minskade från 31 till 21 procent. Samtliga skillnader är statistiskt säkerställda.

Tabell 1 Indikatorer direkt mot skattefelet, procent

Andel instämmer	2002	2016	2017
Privatpersoners uppfattning			
Jag känner personligen någon eller några som skattefuskar	30	13	
- kvinnor	26	12	
- män	35	14	
Jag känner någon som arbetat svart under det senaste året	47	22	
- kvinnor	43	20	
- män	50	23	
Jag känner någon som anlitat svart arbetskraft under det	44	25	
- kvinnor	42	23	
- män	47	26	
Företagares uppfattning			
Jag känner personligen företagare som skattefuskar	25		10
Vårt företag är i stor utsträckning utsatt för konkurrens från företag i branschen som skattefuskar	31		21

Källa: Skatteverket (2017) och Skatteverket (2018).

Det är här viktigt att vara medveten om att skattefusk kan ske i former som allmänheten inte märker av. Vid Skatteverkets kartläggning av svartarbete 2006 framkom det att privatpersoner företrädesvis förknippar svartarbete med köp kopplade till bostaden eller hushållsnära tjänster, och att endast ca 10-15 procent av de totala svarta arbetsinkomsterna i Sverige fångades upp i intervjuer som då gjordes.

4.5 Bedömning av skattefelets utveckling

Skatteverket bedömer att skattefelet på lång sikt har minskat, åtminstone när det gäller den typ av skattefusk som är synligt för privatpersoner och företagare. Resultat från enkätfrågor om fuskännedom indikerar att denna minskning har fortsatt för privatpersoner mellan 2017 och 2019.

För företagen visar de indikatorer som baseras på enkätundersökningar en tudelad bild av skattefelets utveckling på kortare sikt. Upplevelsen av illojal konkurrens har ökat mellan 2017 och 2019, medan företagarnas personliga kännedom om andra företagare som skattefuskar har minskat något. Sammantaget bedömer Skatteverket därmed att skattefelet för företag har varit oförändrat mellan 2017 och 2019.

Skatteverkets analys indikerar att det kontrollerbara svartarbetet har ökat från 71 till 91 miljarder kronor mellan mätperioderna 1995-2003 och 2010-2016. Som andel av BNP motsvarar detta en minskning från 3,0 till 2,3 procent. Skatteverkets bedömning är dock att någon trend inte kan fastställas givet osäkerheten i dessa beräkningar.

5 Utvecklingsarbetet 2019

Utöver de ovan redovisade bedömningarna har fler aktiviteter inom skattefelsområdet pågått under året.

För att utveckla arbetet med skattefelet har Skatteverket bedömt att det är viktigt att delta och kontinuerligt fördjupa kontakterna med skattemyndigheter i andra länder samt internationella organisationer. Under året har medarbetare deltagit i två olika internationella arbetsgrupper med syfte att utbyta erfarenheter om arbetet med att uppskatta skattefelet, dels inom Nordisk agenda och dels inom OECD.

Medarbetare har även deltagit i Internationella valutafondens (IMF) pilotprojekt för att mäta bolagsskattefelet. Projektet har hittills inte utmynnat i några skattefelsberäkningar eftersom det finns problem med kompatibiliteten mellan metod och datatillgänglighet. IMF har även utarbetat en modell för att mäta skattefelet för mervärdesskatten.³⁰ Under hösten har medarbetare deltagit i en kurs för att kunna använda modellen. Arbeta pågår nu på Skatteverket för att bedöma mervärdesskattefelet med hjälp av denna.

Skatteverket har bara kommit en bit på vägen mot att bedöma det totala skattefelet. Vi avser att kontinuerligt se över och utveckla bedömningar för alla delar av skattefelet. Vår ambition är att lägga till något eller några områden varje år.

³⁰ IMF (2017), "The revenue administration – Gap analysis program: Model and methodology for value-added tax gap estimation", Technical notes and manuals, Fiscal affairs department, IMF.

6 Referenser

- Alstadsæter A. och Jacob V.(2012), "Income Shifting in Sweden – An empirical evaluation of the 3:12 rules". Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO). 2012:4
- Alstadsæter A., Johannesen N. och Zucman G. (2018), "Who Owns the Wealth in Tax Havens? Macro Evidence and Implications for Global Inequality". Journal of Public Economics, Vol 162, juni 2018 s. 89-100.
- CAN(2018), "Alkoholkonsumtionen i Sverige 2017", CAN Rapport 175.
- CAN(2019), "Tobaksvanor i Sverige 2003-2018", CAN Rapport 183.
- Canada revenue agency (2016), "International tax gap and compliance results".
- CASE (2019), "Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2019 Final Report", TAXUD/2015/CC/131.
- Ericson och Fall (2013), "3:12 reglerna i allsidig[are] belysning". Ekonomisk debatt nr. 1 2013 s. 39 ff. Replik till Alstadsæter och Jacob.
- ESV (2007), "Resultatindikatorer – en idéskrift", rapport 2007:32.
- IMF (2017), "The revenue administration – Gap analysis program: Model and methodology for value-added tax gap estimation", Technical notes and manuals", Fiscal affairs department, IMF.
- OECD, "Measuring the Non-Observed Economy. A Handbook", 2002.
- Skatteverket (2006), "Svartköp och svartjobb i Sverige: Del 1: Undersökningsresultat", rapport 2006:4.
- Skatteverket (2008), "Skattefelskarta för Sverige". Rapport 2008:1.
- Skatteverket (2013) "Minimera skattefelet. Uppföljning av skattefelmålet i Skatteverkets regleringsbrev för 2013". Rapport 2014-01-31.
- Skatteverket (2014), "Skattefelets utveckling i Sverige 2007-2014". Rapport 2014-01-08.
<https://mb.cision.com/Public/882/9518969/8c6e4c1d12ad9adc.pdf>
- Skatteverket (2017), "Medborgarnas synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll",
<https://www.skatteverket.se/download/18.5c281c7015abec2e20c3be/1490696241120/Medborgarunders%C3%B6kningen%202016.pdf>
- Skatteverket (2018), "Företagens synpunkter på skattesystemet, skattefusket och Skatteverkets kontroll",
<https://www.skatteverket.se/download/18.41f1c61d16193087d7f1e1d/1522151022760/Rapport%20%C3%B6retagsunders%C3%B6kningen%202017.pdf>
- Skatteverket (2020), "Hushållens medvetna köp av svarta tjänster 2005 och 2019", Rapport 2020 01 16.
- Skatteverket (2020), "Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner", Rapport 2020 02 06.