

Individuppgifter i arbetsgivardeklarationer: En effektutvärdering ur ett beskattningsperspektiv

En rapport från Analysenheten

11 juni 2024

Rapportnummer: 2024:10

Rapportnummer: 2024:10
Diarienummer: 8-2925360

Skatteverket

Postadress: 171 94 Solna
Telefon: 0771-567 567
Epost: skatteverket@skatteverket.se
www.skatteverket.se

Lina Andersson

lina.andersson@skatteverket.se
Telefon: 0721 469451

Jon Olofsson

jon.olofsson@skatteverket.se
Telefon: 0721 469124

Johan Södersten

johan.sodersten@skatteverket.se
Telefon: 0767 231096

Förord

Under 2016 tog Skatteverket fram ett förslag på ändrade regler för arbetsgivardeklarationer för att minska skattefusk och skatteundandragande, med särskilt fokus på svart arbetskraft. Förslaget innebar att arbetsgivare skulle lämna uppgifter på individnivå till Skatteverket månadsvis istället för årligen, i syfte att förebygga och förhindra svarta löner genom en effektivisering av Skatteverkets kontrollverksamhet. I den här rapporten analyseras effekterna av införandet av individuppgifter på Skatteverkets kontrollverksamhet samt på företags skattefusk och skatteundandragande. Analysen indikerar vissa positiva effekter av individuppgifterna, men dessa bör tolkas med försiktighet. En förklaring till att effekten inte blev så stor som förväntat är att det vid implementeringen rådde oklarheter kring hur handläggarna kunde använda dessa data. Rapporten har tagits fram vid Skatteverkets analysenhet av Lina Andersson, Jon Olofsson och Johan Södersten.

Tack till Louise Johannesson, Karin Bolin, Thomas Aronsson och Skatteverkets analysenhet och vetenskapliga råd för kommentarer och korrekturläsning, samt till medarbetare inom Skatteverkets kontrollverksamhet som ställt upp på intervjuer.

Skatteverkets analysenhet svarar för rapportens analys och slutsatser.

Sundbyberg maj 2024

Cecilia Öst

Chef, analyssektionen

Sammanfattning

Från och med 1 januari 2019 rapporterar samtliga företag i Sverige in månatliga individuppgifter till Skatteverket i arbetsgivardeklarationen. Individuppgifterna inkluderar uppgifter om utbetalaren, betalningsmottagaren och om sammanlagda belopp. Syftet med uppgifterna var att förebygga och förhindra svarta löner genom en effektivisering av Skatteverkets kontrollverksamhet med löpande uppgifter istället för, som tidigare, en årlig kontrolluppgift.

I den här rapporten analyseras effekten av individuppgifterna på Skatteverkets kontrollverksamhet och på lönesummorna inom bygg- och restaurangbranscherna. En översikt över utvecklingen av kontrollverksamheten antyder en försiktigt positiv effekt. Effekten på företagens lönesummor är däremot inte i nivå med vad som förväntades enligt reformens förarbeten. En möjlig förklaring är att förarbetena förutsatte att individuppgifterna skulle användas direkt vid personalliggarbesök, men när uppgifterna infördes kunde de endast användas i skrivbordsutredningar och revisioner.

Under intervjuer med Skatteverkets kontrollverksamhet noterades också att det tog oväntat lång tid från det att individuppgifterna började rapporteras tills de kunde användas praktiskt i Skatteverkets kontrollverksamhet. Initialt saknades förutsättningar för handläggarna att enkelt komma åt uppgifterna i sitt arbete. En nödvändig förutsättning för att individuppgifterna ska kunna bidra till en effektivisering av kontrollverksamheten är att handläggarna har tillgång till dem.

De viktigaste resultaten från analysen är:

- Resultaten visar en försiktigt positiv effekt på kontrollverksamheten.
- Det syns ingen tydlig effekt på företagens lönesummor, men förutsättningar för en bra effektutvärdering har saknats.
- Effekterna är mindre än vad som framräknats i reformens förarbeten.
- Det saknades rättsliga förutsättningar för att använda individuppgifterna direkt under personalliggarbesök.
- Det saknades tekniska förutsättningar för att använda uppgifterna i utredningsarbetet.

Rekommendationer:

- Rättsliga, tekniska och organisatoriska förutsättningar måste vara på plats när ny data samlas in för kontroll, särskilt i en tid när Skatteverket blir allt mer datadrivet.
- Det bör utredas om individuppgifterna skulle kunna användas för kontroll av löner direkt i samband med personalliggarkontroller.
- Vid liknande reformer i framtiden bör utvärderingsmöjligheter beaktas redan innan implementering.

Innehållsförteckning

1	Introduktion	6
2	Bakgrund	8
2.1	Oredovisade löner	9
2.2	Skatteverkets kontrollverksamhet	11
3	Metod	13
3.1	Påverkan på Skatteverkets kontrollverksamhet	13
3.2	Effekt på företag	14
4	Data	16
4.1	Skatteverkets kontrollverksamhet	16
4.2	Företag	19
5	Resultat	20
5.1	Påverkan på Skatteverkets kontrollverksamhet	20
5.2	Effekt på företag	26
6	Slutsats och diskussion	34

1 Introduktion

Att avsiktligt underlåta att redovisa skattepliktiga löner leder till skatteundandragande både hos utbetalaren (arbetsgivaravgifter) och mottagaren (inkomstskatt). Oredovisade löner är därför ett fokusområde för skattekontroll inom de flesta utvecklade skattesystem. De svarta arbetsinkomsterna beräknades uppgå till 91 miljarder kronor i snitt per år under perioden 2010-2016. Det motsvarar ca 6 procent av de totala arbetsinkomsterna eller 2,3 procent av Sveriges BNP. Svarta arbetsinkomster är vanligast i små och mellanstora företag i personalintensiva branscher, till exempel restaurang- och byggbranschen (Skatteverket, 2020).

För att minska skattefusk och skatteundandragande, särskilt svart arbetskraft, tog Skatteverket under 2016 fram en promemoria med ett förslag på ändrade regler för arbetsgivardeklarationer (Skatteverket, 2016). Förslaget innebar att uppgifter på individnivå skulle lämnas till Skatteverket månadsvis istället för årligen.¹ Den offentligfinansiella effekten av förslaget räknades fram till nästan 3 miljarder kronor per år, varav 2,9 miljarder avsåg oredovisade skatter och avgifter. Beräkningen baserades på ett antagande om att reformen skulle ge hälften av den effekt som införandet av personalliggare i restaurangbranschen haft på redovisade löner. Flera av näringslivets remissinstanser var kritiska till beräkningen då de ansåg att jämförelsen med personalliggarreformerna vilade på för svag grund.

Förslaget antogs i dåvarande regerings tiopunktsprogram mot skatteundandragande och trädde i kraft den 1 juli 2018. Företag med fler än 15 anställda och med personalliggare skulle tillämpa det nya regelverket från och med den 1 juli 2018, medan övriga företag skulle tillämpa det från och med den 1 januari 2019. I samband med att individuppgifterna infördes förbättrades också företagens möjligheter att deklarerera digitalt.²

Den offentligfinansiella effekten av regelförändringen skrevs i departementspromemorian ned till 2 miljarder kronor årligen från och med 2019, varav 1,9 miljarder kronor härrör från arbetsgivaravgifter och skatter och 0,1 miljarder kronor från periodiseringsvinster. I övrigt lutade man sig mot vad

¹ Uppgifterna inkluderar uppgifter om utbetalaren, om sammanlagda belopp och uppgifter för varje betalningsmottagare. Uppgifter om utbetalare och betalningsmottagare innehåller bland annat namn, personnummer, samordningsnummer eller organisationsnummer, och postadress. Uppgifter ska också lämnas angående den ersättning som utbetalaren är skyldig att göra skatteavdrag för, skatteavdragets belopp, den ersättning som utbetalaren är skyldig att betala arbetsgivaravgifter för, ersättning som är underlag för statlig ålderspensionsavgift och ersättning som är föremål för andra avdrag.

² Att gå från pappers- och elektroniska blanketter till nästan enbart elektroniska blanketter kan ha bidragit till att minska de oavsiktliga felen, men kan antas ha en mindre effekt på det avsiktliga skatteundandragandet.

Skatteverket presenterat i sin promemoria. För 2018 uppskattades effekten uppgå till 300 miljoner kronor, främst genom ökade intäkter från arbetsgivaravgifter och skatter. Den offentligfinansiella effekten förväntades primärt komma från restaurang- och byggbranscherna och skulle motsvara en ökning av branschernas lönesummor på 3–4 procent, eller med omkring 1 respektive 3 miljarder kronor, per år från 2019 och framåt. Effekten skulle komma från effektiviseringar av Skatteverkets kontrollverksamhet till följd av tillgången till månatlig data.

I den här rapporten analyseras effekterna av införandet av individuppgifter månadsvis i arbetsgivardeklarationer på Skatteverkets kontrollverksamhet samt på företags skattefusk och skatteundandragande. Analysen av effekten på Skatteverkets kontrollverksamhet utgår från Skatteverkets interna data och studerar utfallsparametrarna ändringsfrekvens, ändringsbelopp samt genomströmningstid. Då skattefusk och skatteundandragande till sin natur är svårt att observera analyserar rapporten effekten av individuppgifterna på företagets lönesummor. Om införandet av individuppgifterna har lett till minskad svart arbetskraft så medför det, allt annat lika, en ökning av företagets lönesummor.

Rapporten fokuserar på Skatteverkets offensiva utredningsarbete och företagets avsiktliga skatteundandragande. Den bortser alltså från förbättringar som uppstått i hanteringen av oavsiktliga fel på grund av individuppgifterna. Individuppgifterna delas också med ett flertal andra myndigheter, till exempel Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket, och vid halvårsskiftet i år kommer sekretesslätnader som ytterligare underlättar informationsutbytet mellan Skatteverket och andra myndigheter. Den här rapporten innefattar inte en utvärdering av den nytta som individuppgifterna kan ha inneburit för andra myndigheter.

Analysen kan inte påvisa att införandet av individuppgifter ledde till en ökning av de redovisade lönesummorna inom bygg- och restaurangbranscherna under hösten 2018 eller under helåret 2019. Det kan dock inte uteslutas att lönesummorna ändå ökade, eller att de ökade efter 2019. Analysen ger ändå skäl att ifrågasätta om en offentligfinansiell effekt av den storleksordning som nämndes i promemorian har realiserats. Dels borde en sådan stor effekt ha visats i analysen, och dels uteblev möjligheten att använda individuppgifterna direkt vid personalliggarbesök, vilket förmodligen skulle ha varit den främsta effektiviseringen i kontrollverksamheten.

Effekten av individuppgifterna på skatteverkets kontrollverksamhet är också oklar. Från intervjuer har det framkommit att Skatteverkets kontrollverksamhet använder individuppgifterna brett, och de betraktas generellt som bidragande

till att möjliggöra mer exakta bedömningar samt att utredningar kan genomföras närmare i tid till den misstänkta regelöverträdelsen. Det framkommer dock även att det tog tid, i vissa fall flera år, innan individuppgifterna kunde användas effektivt i utredningsarbetet.

Urvalsanalytiker och utredare som jobbar inom kontrollverksamheten är överens om att individuppgifterna har potential att förbättra skattekontrollen, men medger samtidigt att denna utveckling ännu inte kommit igång på allvar. Analysen visar en försiktigt positiv utveckling av kontrollresultatet efter införandet av individuppgifterna. Det är möjligt att den positiva utvecklingen fortsätter över tid, i takt med att uppgifterna används allt mer. I så fall är det också möjligt att företagen reagerar genom att minska andelen svart arbetskraft.

Effekterna av införandet av individuppgifterna har studerats tidigare. Under 2022 inleddes en utredning av skatteförfarandet, där en översyn av individuppgifterna ingår. I delbetänkandet från augusti 2023 (SOU 2023:47) ingår en kvalitativ analys av effekterna som individuppgifterna har haft på Skatteverkets verksamhet. I delbetänkandet konstateras att tillgången till månatliga uppgifter på individnivå har gett ett bättre underlag för beskattningsbeslut och ökade möjligheter till bättre framtida kontroll. De oavsiktliga felen bedöms ha blivit färre, men de avsiktliga felen bedöms inte ha minskat. I utredningen saknas dock en kvantitativ analys av effekten av individuppgifterna.

Skatteverkets Skatteavdelning har utvärderat individuppgifterna inom ramen för den egna verksamheten (Skatteverket, 2023). De betonar att uppgifterna har resulterat i en övergång från ett pragmatiskt tillvägagångssätt i utredningsarbetet till en mer regelstyrd metod, och de menar att det försvårar att utreda regelförändringen kvantitativt genom att jämföra utfall före och efter implementeringen. Skatteavdelningens utvärdering fokuserar på effekthemtagningar i termer av utredningstakt och finner ingen påtaglig påverkan på verksamheten. Den här rapporten kompletterar Skatteavdelningens utvärdering genom att studera fler utfallsparametrar för utredningsarbetet.

2 Bakgrund

Syftet med regelförändringen var att förbättra kontrollerna och effektiviteten inom Skatteverket, men även att öka tryggheten för arbetstagare genom att de själva kan kontrollera att arbetsgivaren har rapporterat in rätt lön och avdragen skatt till Skatteverket. I linje med Allingham och Sandmo (1978) förutsätter den här analysen att företag som betalar ut svarta löner gör en avvägning mellan pengarna de sparar och risken att bli upptäckt samt eventuellt straff

eller skattetillägg vid upptäckt. Företagen antas påverkas av regelförändringen i den utsträckning den bidrar till att öka, den faktiska eller upplevda, upptäcktsrisken.³ Det innebär att företagen kan ha påverkats av regelförändringen vid tre tillfällen. Under hösten 2017 genomförde Skatteverket en informationskampanj⁴ vilken kan ha ökat företagens upplevda upptäcktsrisk och därigenom lett till högre lönesummor. Under hösten 2018 och våren 2019 började företagen rapportera in uppgifter vilket också kan ha ökat företagens upplevda upptäcktsrisk. Effekterna av informationskampanjen och av implementering av individuppgifterna studeras i den här rapporten. Det tredje tillfället då företag kan påverkas är efter en eventuell effektivisering av Skatteverkets kontrollarbete som kan leda till en ökning av den faktiska och upplevda upptäcktsrisken.

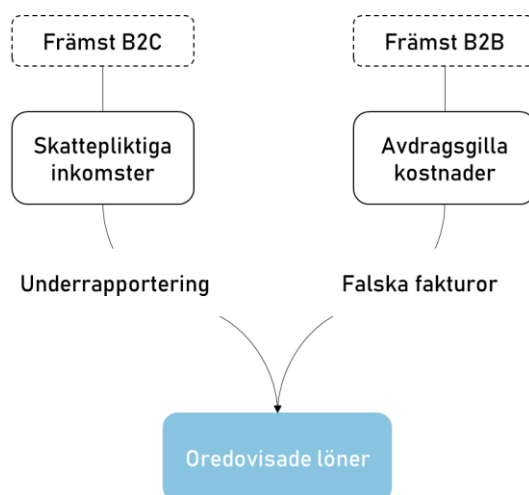
Regelförändringen i sig försvårar dock inte själva skattefusket. En restaurang som löpande skattefuskar och underredovisar löner behöver inte ändra på något bortsett från att de varje månad måste specificera vem som fått den vita lönen. Däremot har regelförändringen potential att förbättra Skatteverkets möjligheter att kontrollera svart arbetskraft. Det är därför relevant att undersöka ifall Skatteverkets kontroller av svart arbetskraft har förbättrats i något avseende.

2.1 Oredovisade löner

Fusk med svarta löner kan enkelt uttryckt gå till på två sätt. Antingen krymper företaget sin intäktssida genom att underlåta viss redovisning, och betalar ut dessa medel som svarta löner. Eller så skapar företaget något på kostnadssidan, så att de kan ta ut pengar eller förmåner utan att redovisa detta som lön.

³ Den faktiska sannolikheten att bli granskad av Skatteverket är okänd för företagen. Istället bildar de sig en uppfattning om hur hög sannolikheten är, denna uppfattning kallas för den upplevda upptäcktsrisken. Den upplevda upptäcktsrisken kan alltså öka, eller minska, utan att den faktiska upptäcktsrisken ändras.

⁴ Se Appendix A för mer information om informationskampanjen.



Figur 1. Svartarbete – Tillvägagångssätt.

Underrapportering, den vänstra varianten i Figur 1 används vanligen i näringsverksamheter som har direktbetalningar från privat kund. I sådana branscher (som till exempel restaurang och frisör) är det lättare att undanhålla medel från intäktsredovisningen. Undanhållna medel betalas mer eller mindre direkt ut som svarta löner.

Om kunden är en annan företagare så är det svårare att undanhålla intäkterna från redovisning. Företagare vill i regel ha en faktura, så att de kan dra av både kostnad och moms. En fuskande företagare stoppar då in något skenbart avdragsgillt på kostnadssidan för att frigöra medel till svarta löner (högra varianten i Figur 1). Inom till exempel bygg- och transportbranschen handlar det vanligen om osanna fakturor från företag utan egentlig verksamhet. I redovisningen anges det som kostnad för underentreprenörer, men i själva verket är dessa underentreprenörer skapade enbart för att ställa ut fakturor under en kort tid. I styrelsen sitter målvakter, företaget redovisar ingenting, och efter ett tag försätts företaget i konkurs.

En annan parameter är företagets storlek. Möjligheterna att undanhålla intäkter är större i små företag, som styrs av ett fåtal personer och deras närstående. Med över 4-5 anställda blir det svårare att upprätthålla sådant skattefusk. I större företag, oavsett bransch, är man därför tvungen att manipulera kostnadssidan snarare än intäktssidan om man vill betala ut svarta löner.

I riktigt stora företag som har många och stora leverantörer, kreditgivare eller ägare, finns oftast en transparens som försvårar avsiktligt skattefusk enligt ovanstående tillvägagångssätt. Där är svart arbetskraft mindre vanligt. Om företagen ändå vill undgå skatt blir det istället fråga om olika former av skatteplanering eller andra upplägg.

2.2 Skatteverkets kontrollverksamhet

I tiopunktsprogrammet betonades möjligheten att använda individuppgifterna i kombination med andra kontrollmetoder, men möjligheten att använda uppgifterna direkt i samband med kontrollbesök kom inte med i det slutliga lagförslaget. Skatteverket kan använda uppgifterna för urval och utredningar, för att i ett senare skede påföra arbetsgivaravgifter och inkomstskatt (*kontroll av uppgiftsskyldighet*), men det går inte att göra detta direkt i samband med kontrollen av personalliggaren (*kontroll av dokumentationskyldighet*).

Det är primärt fyra områden inom Skatteverkets kontrollarbete där individuppgifterna har potential att användas för att förhindra avsiktligt fusk med löner. Det är i första hand kontroll av Oredovisad arbetskraft som sker inom verksamhetsprogrammet Allvarligt Skatteundandragande (ASUD) och kontroller av personalliggarbranscherna som sker inom programmet Osund Konkurrens (OK). Det går också att använda uppgifterna inom efterkontroller som sker med anledning av utbetalningar och i samband med registreringar. Efterkontrollerna kan delas upp i ärenden som utreds inom ASUD och ärenden som utreds efter ansökan om skattereduktion (ROT/RUT).

En del av Skatteverkets kontroll avseende oredovisad arbetskraft sker inom programmet för Särskild Myndighetssamverkan (SMS). Det är samma typ av utredningar som utförs inom ASUD. Ärenden avseende svart arbetskraft inom SMS har därför inkluderats i analysen. Skillnaden är att man i dessa ärenden samverkat med och fått information från andra myndigheter. Ärenden från SMS utgör en egen grupp i undersökningen.

Individuppgifterna används också i viss mån vid kontroll av avsiktligt skattefusk hos Storföretagsavdelningen. Dessa ärenden är dock få och saknar en naturlig jämförelsegrupp och har därför exkluderats från analysen.

Allvarligt Skatteundandragande

Inom programmet ASUD hanteras risker för allvarligt och avsiktligt skatteundandragande. Flera av riskerna berör fel- eller oredovisade arbetsgivaravgifter. I analysen har dessa ärendegrupper hanterats gemensamt under beteckningen ”ASUD Svart arbetskraft”.

Andra risker som hanteras inom ASUD där individuppgifterna kan ha relevans är i analysen samlade i gruppen ”ASUD övrigt”.

Inom ASUD hanteras även skattefelsrisker, där individuppgifterna saknar relevans. Det gäller framförallt utredningar kopplade till gränsöverskridande momsbedrägerier. Dessa ärenden utgör jämförelsegruppen.

Särskild myndighetssamverkan

Särskild myndighetssamverkan (SMS) innebär i huvudsak revisioner och skrivbordsutredningar avseende svart arbetskraft. Skillnaden är att Skatteverket samverkar med andra myndigheter, och i flera fall kan ha fått in avgörande uppgifter tack vare detta. Inom SMS, som är ett eget verksamhetsprogram, finns det för få ärenden för att skapa en jämförelsegrupp, men dessa ärenden påminner om ASUD ärenden. Därför används samma jämförelsegrupp.

Osund konkurrens

Kontrollen avseende kassaregister och personalliggare organiseras av Skatteavdelningen (SKA) inom programmet OK. OK är inriktat på branscher där konkurrens sker genom låga löner och där risken för svartarbete är hög. Branscherna som omfattas av programmet OK sammanfaller i stor utsträckning med de branscher som har personalliggare.⁵ Med månatliga individuppgifter har Skatteverket bättre möjligheter att stämma av tips, kontouppgifter och annan kontrollinformation än tidigare när kontrolluppgifterna var årliga.

Programmet OK kontrollerar också ett antal branscher där risken för skatteundandragande i huvudsak ligger på intäktssidan. Exempel på detta är olika former av handel. I dessa kontroller har inte individuppgifterna någon relevans för utfallet. Dessa ärenden utgör därför en jämförelsegrupp i analysen.

ROT/RUT efterkontroll

ROT/RUT är skattereduktioner som i vissa fall ges till köpare av tjänster. Utbetalningar sker till utförande företag och i vissa fall sker utredningar. En del utredningar och urval leder vidare till efterkontroll, som innebär en skattekontroll av det utförande företaget. En efterkontroll kan gälla samtliga skatteslag inklusive själva utbetalningsärendet. Även om fokus för efterkontrollen är omsättningen hos utförande företag, så är även lönekostnader intressanta eftersom skattereduktionen baseras enbart på fakturerad arbetskostnad. Därmed kan individuppgifterna användas som avstämningsmaterial. Inom ROT/RUT finns också ärenden där individuppgifterna inte har använts i urval och där uppgifterna saknar relevans för utredningen. Dessa ärenden används som jämförelsegrupp.

⁵ Nya branscher har tillkommit till personaliggarlagstiftningen under åren, men verksamhetsomläggningen innebär inte ändrade arbets- eller urvalsmetoder.

3 Metod

I den här rapporten studeras effekten av individuppgifterna på Skatteverkets kontrollarbete och på företagens skattefusk och skatteundandragande i form av svart arbetskraft.

För att studera effekten på Skatteverkets utredningsarbete jämförs utvecklingen för ärenden där individuppgifterna används och ärenden där de inte används. För att identifiera kausala effekter på företagens lönesummor används två metoder. Dels *regression discontinuity*, som utnyttjar att vissa företag tillämpade förändringen tidigare än andra, och dels *syntetisk kontroll*, där en jämförelsegrupp i en mindre behandlad bransch⁶ skapas syntetiskt med hjälp av en algoritm.

3.1 Påverkan på Skatteverkets kontrollverksamhet

Påverkan på Skatteverkets kontrollarbete analyseras genom att jämföra förändringen för tre utfallsvariabler över tidpunkten för reformens införande, för ärenden där uppgifterna var relevanta och ärenden där uppgifterna inte var relevanta. Ärenden där individuppgifterna inte var relevanta används som en jämförelsegrupp för att identifiera effekten av individuppgifterna på ärenden där dessa är relevanta. Tre kontrollområden, uppdelade på fem ärendegrupper, som använder individuppgifterna för att förhindra avsiktligt skattefusk med oredovisade löner analyseras. Grupperna är ASUD-Svart arbetskraft, ASUD-Övrigt, SMS, OK, samt ROT/RUT.

För att analysen ska kunna identifiera effekterna av individuppgifternas införande krävs att inga andra förändringar påverkar undersökningsgrupp och jämförelsegrupp olika. Det får inte heller förekomma någon annan förändring som påverkar de studerade utfallen och som träder i kraft samtidigt som införandet. Det är dock inte möjligt att säkerställa att dessa båda villkor är uppfyllda. I Skatteverkets kontrollverksamhet förändras saker kontinuerligt. Ansatsen är därför att studera utfallen över tidpunkten för införandet av individuppgifter och resonera kring konsekvenserna av kända förändringar som har skett i ärendegrupperna.

Genom att spåra från vilket urval ett enskilt ärende kommer så kan utredningar där individuppgifterna har använts, eller potentiellt skulle kunna användas, för att upptäcka och förhindra avsiktligt fusk med löner även om det inte i enskilda utredningars ärendedata går att se ifall individuppgifterna har använts eller inte. För att identifiera i vilka urval, och i viss utsträckning i vilka utredningar,

⁶ En bransch där svart arbetskraft är ovanligt.

individuppgifterna har använts har representanter för respektive kontrollområde intervjuats. En genomgående utmaning är att uppgifterna i regel inte kunde användas direkt när de fanns tillgängliga. Även om uppgifterna ganska snart kunde användas i urvalsmetoderna så tog det betydligt längre tid innan de blev tillgängliga för utredningar. En eventuell effekt på kontrollarbetet är därför något som kan väntas visas över tid, snarare än omedelbart från januari 2019.

För att estimeras effekten av individuppgifterna på urvals- och utredningsmetoder följs tre effektivitetsmått. Effektivitetsmåttarna är desamma som används inom kontrollverksamheten: ändringsfrekvens, skattebelopp/ändrad utredning samt genomströmningstid/utredning. Ärenden som använder uppgifterna jämförs med motsvarande ärenden som inte använder uppgifterna.

För ASUD analyseras två ärendetyper, ASUD Svart arbetskraft och ASUD Övrigt med ASUD moms som jämförelsegrupp. För SMS analyseras ärenden avseende svart arbetskraft och jämförs också med ASUD moms. För OK analyseras en ärendetyp avseende branscher där risken för svart arbetskraft är hög och där individuppgifterna är relevanta. Som jämförelsegrupp används branscher där risken för skatteundandragande i huvudsak ligger på intäktsidan och individuppgifterna därför saknar relevans. För ROT/RUT analyseras den ärendegrupp där individuppgifterna använts i urval och utredning. Som jämförelsegrupp används de ärenden där individuppgifterna inte använts i urval och saknar relevans för utredningarna.

3.2 Effekt på företag

Även om inrapportering av individuppgifterna inte gör det svårare för företag att betala ut svarta löner så kan de ha haft en avskräckande effekt i den mån företagen bedömer att de effektiviserar Skatteverkets kontrollarbete.

För att bedöma effekten av individuppgifterna på svart arbetskraft studeras utvecklingen av företagens och branschernas totala lönesummor, med fokus på restaurang- och byggbranscherna. Dessa branscher studeras eftersom de både har en relativt hög andel svarta arbetsinkomster och utgör relativt stora bidrag till de svarta arbetsinkomsterna (Skatteverket, 2020).

Individuppgifter infördes stegvis: från den 1 juli 2018 skulle företag med personalliggare och över 15 anställda börja rapportera, medan övriga företag skulle börja den 1 januari 2019. Eftersom reformen i början implementerades som en funktion av ett tydligt gränsvärde (16 anställda), så kan en "regression discontinuity" (RD) design användas för att se hur lönesummorna påverkades av reformen. RD är en statistisk metod där man jämför utfall för enheter precis

ovanför och precis under en tröskel. I det här fallet går det att jämföra lönesumman för företag med strax under 16 anställda med företag med 16 eller fler anställda. Metoden bygger på att företag strax under gränsvärdet liknar företagen strax över i allt övrigt som påverkar deras lönesummor. Eventuella skillnader i lönesumman mellan dessa grupper under andra halvåret 2018 borde därför gå att tillskriva införandet av individuppgifterna.⁷

För att studera effekten av Skatteverkets informationskampanj och av individuppgifterna på samtliga företag från och med 1 januari 2019 används en syntetisk kontrollmetod. Den syntetiska kontrollmetoden används för att utvärdera effekter av reformer som till exempel påverkar ett helt land, eller alla företag eller branscher, och där det saknas en naturlig jämförelsegrupp. Några exempel är införandet av antiröklagstiftning i Kalifornien 1988 (Abadie m.fl., 2010), Öst- och Västtysklands återförening 1990 (Abadie m.fl., 2015) och införandet av det svenska personalliggarsystemet (Skatteverket, 2019). Metoden passar den här analysen då samtliga företag och branscher rapporterar individuppgifter från den 1 januari 2019.

I den syntetiska kontrollmetoden analyseras effekterna av individuppgifter på branschnivå. En jämförelsebransch skapas genom att på ett systematiskt datadrivet sätt väga samman obehandlade branscher till en syntetisk kontrollbransch som liknar de behandlade branscherna. Alla branscher rapporterar individuppgifter från 1a januari 2019, men branscherna påverkas olika av rapporterandet beroende på hur vanligt förekommande svart arbetskraft är i branschen. Donatorpoolen till den syntetiska kontrollgruppen består av branscher där svart arbetskraft är i stort sett obefintlig. Detta gäller huvudbranscherna *tillverkningsindustrin* och *finans- och försäkringsverksamhet*, som delas upp i totalt 27 underbranscher (Skatteverket, 2020). I den syntetiska kontrollgruppen tilldelas branscherna i donatorpoolen olika vikter för att så väl som möjligt likna restaurang- och byggbranschens utveckling av lönesumman fram tills individuppgifterna infördes. Utöver lönesumman matchas grupperna även baserat på antal anställda och omsättning. Den relativa effekten av individuppgifterna kan då mätas som skillnaden i lönesummornas utveckling mellan restaurang- eller byggbranschen och deras respektive syntetiska kontrollgrupp. Utmaningarna med syntetisk kontroll är dels att det kan vara svårt att identifiera en passande kontrollgrupp och dels att det endast går att följa branscherna till och med 2019 eftersom Covid-19 pandemin bröt ut under

⁷ Tre antaganden behöver vara uppfyllda för att RD ska ge ett bra effekttestimat. Dels ska företagen inte systematiskt kunna påverka om de börjar rapportera in individuppgifter i juli 2018 eller i januari 2019, till exempel genom att manipulera antalet anställda. Dels ska inga andra faktorer än individuppgifterna påverka företag på ena sidan av tröskelvärdet men inte de på den andra sidan. Slutligen antas att effekten på företagen som rapporterar individuppgifter under andra halvåret 2018 är så pass stor att den syns i en årsvis jämförelse med kontrollgruppen.

våren 2020 och försvårar vidare jämförelser då branscherna påverkades så olika av pandemin.

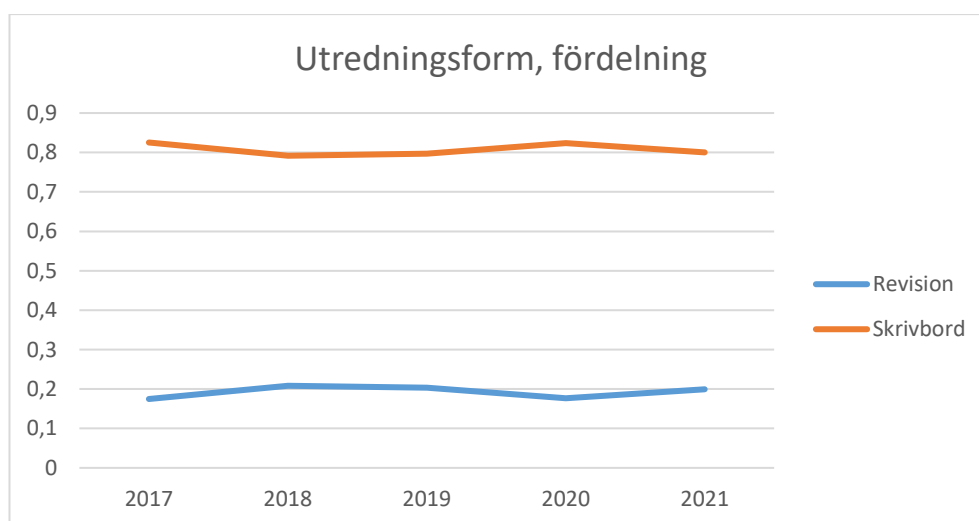
4 Data

För båda delarna av analysen (effekten på Skatteverkets kontrollarbete och effekten på företag) används data från Skatteverkets register.

4.1 Skatteverkets kontrollverksamhet

För att analysera effekten av individuppgifterna på Skatteverkets kontrollarbete används data från ärendehanteringssystemet Rubin, som innehåller uppgifter från november 2017 fram till datauttaget i oktober 2023. I analysen ingår skatterevisioner och skrivbordsutredningar som är avslutade och där utredd tidsperiod har angetts. Även om det inte går att se i ärendedata ifall individuppgifter använts i en enskild utredning, så går det att spåra från vilket urval ett enskilt ärende kommer. På så vis går det att identifiera de skattekontroller där individuppgifter har använts eller potentiellt skulle kunna användas för att förhindra avsiktligt fusk med löner. I Appendix B finns ett exempel på hur ROT/RUT-ärenden har delats in i olika ärendegrupper.

I Figur 2 visas andelen ärenden per utredningsform över tidpunkten för reformen. Ärenden har hänförs till det kalenderår som utretts.



Figur 2. Ärenden fördelat på utredningsform och år.

Effekten av uppgifterna analyseras på utfallsvariablerna:

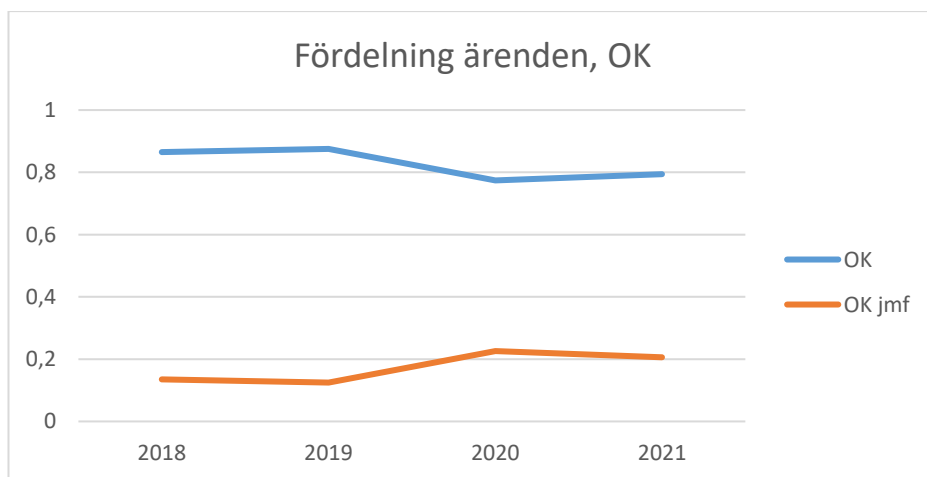
Ändringsfrekvens – Andelen ärenden inom gruppen som har lett till en ändring avseende skatt att betala (inkomstskatt, moms, arbetsgivaravgifter, skattereduktion eller punktskatt).

Ändringsbelopp – Genomsnittligt ändringsbelopp för de ärenden i gruppen som lett till en ändring.

Genomströmningstid – Genomsnittlig tid från att ett ärende i gruppen öppnas tills att det stängs.

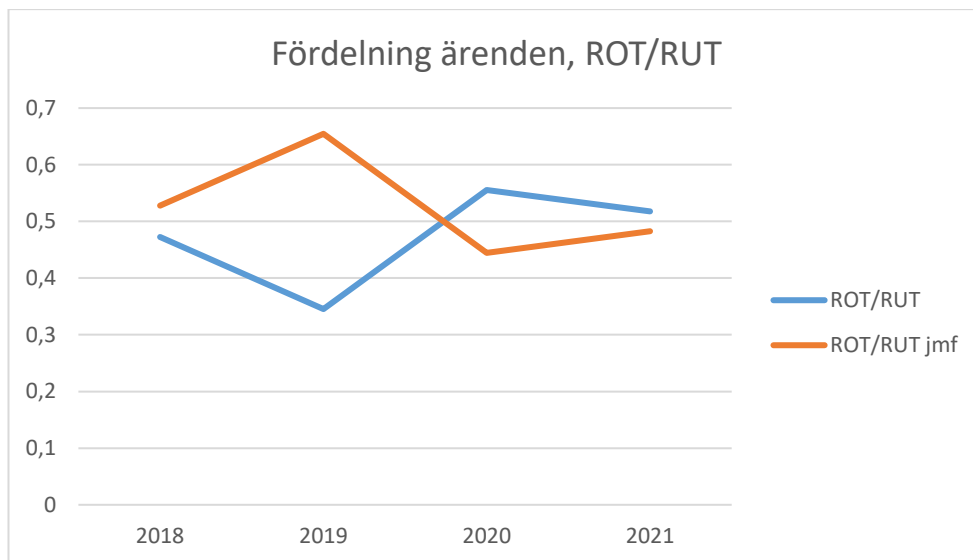
Alla tre utfall kan påverkas av fördelningen mellan skrivbordsutredningar och revisioner. En skatterevision ger i regel ett högre ändringsbelopp än en skrivbordsutredning, men tar samtidigt längre tid att genomföra. Eftersom en revision tar mer resurser i anspråk, kan man inte utesluta att urvalen sker på ett annat sätt jämfört med skrivbordsutredningar. Detta kan i sin tur påverka ändringsfrekvensen. Av Figur 2 framgår att fördelningen varit stabil både innan och efter reformtidpunkten.

Relevanta ärenden och ärendetyper, samt möjliga jämförelseärenden, har identifierats genom intervjuer med representanter från kontrollområdena. Analysen görs på gruppnivå, där ärendena för varje grupp delats in i en behandlad grupp där individuppgifterna används i urval eller utredning, och en jämförelsegrupp där uppgifterna inte har använts. Även om ärendena i viss mån skiljer sig åt till sin natur anses de vara tillräckligt lika för att det ska vara rimligt att anta att andra faktorer som påverkar utfallsvariablerna har påverkat grupperna på liknande sätt. Skatteverkets kontrollverksamhet är dock en verklighet som förändras, vilket innebär att resultaten ska tolkas med försiktighet. På Skatteavdelningen påbörjades under 2018 en omläggning av verksamheten till dagens programstruktur. Vid varje årsskifte därefter har det också skett vissa omprioriteringar inom och mellan programmen.



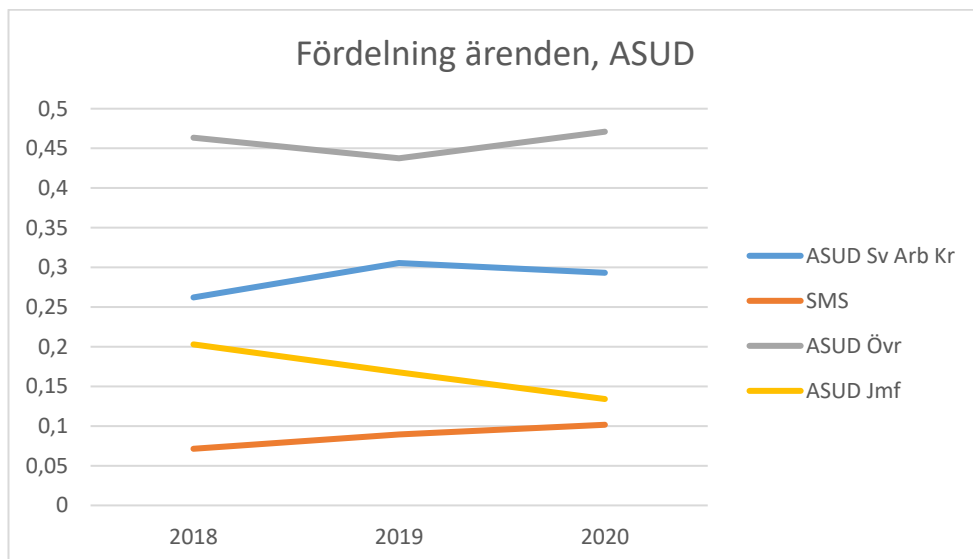
Figur 3. Ärendefördelning inom OK per ärendegrupp och utrett kalenderår.

I Figur 3 syns att andelen utredningar inom OK undersökt grupp har minskat efter reformtidpunkten. Det går dock inte att säga om förändringen beror på reformen.



Figur 4. Ärendefördelning inom ROT/RUT per ärendegrupp och utrett kalenderår.

För ärendegrupperna inom ROT/RUT syns motsatt utveckling. Av Figur 4 framgår att andelen ärenden i den undersökta gruppen har ökat efter införandet. Här finns dock inget stabilt förhållande mellan ärendegrupperna innan införandet.



Figur 5. Ärendefördelning inom ASUD per ärendegrupp och utrett kalenderår.

För ärendegrupperna inom ASUD har det inte skett lika stora förändringar över reformtidpunkten. Av Figur 5 framgår att andelen ärenden inom jämförelsegruppen minskat medan övriga tre ärendegrupper ökat.

Förändringar av andelarna mellan ärendegrupper försvårar tolkningen av resultaten eftersom sådana förändringar kan påverka utfallsparametrarna ändringsfrekvens, ändringsbelopp och genomströmningstider. Till exempel kan ett högre antal ärenden leda till en lägre ändringsfrekvens om de extra ärenden som utreds har lägre träffsäkerhet. Det ska också noteras att det är oklart i vilken utsträckning det skett omprioritering av handläggaresurser inom respektive verksamhetsprogram, vilket skulle kunna påverka genomströmningstiden. Det skulle också kunna vara så att det är individuppgifternas införande som har påverkat antalet ärenden per ärendegrupp.

4.2 Företag

För att analysera effekten av individuppgifterna på företagens lönesummor används Skatteverkets interna data avseende moms, arbetsgivaravgifter och lönesummor. För branschklassificering används Standard för näringsgrensindelning, SNI2007, som redovisas på företagsnivå.⁸ Den huvudsakliga utfallsvariabeln är:

Lönesumma per företag (RD) – Sammanlagda bruttolöner per företag.

Lönesumma per bransch (syntetisk kontroll) – Sammanlagda bruttolöner för de SNI-koder som ingår i de behandlade branscherna.

Regression discontinuity

RD-estimeringen är begränsad till aktiebolag med minst en anställd. Aktiebolag är den vanligaste bolagsformen runt gränsvärdet. Enskild firma förekommer oftare bland bolag med färre antal anställda. Genom att begränsa urvalet till aktiebolag blir företagen med färre antal anställda mer jämförbara med företagen kring gränsvärdet. Genom att enbart studera aktiebolag med minst en anställd undviks bolag som är vilande/inte är registrerad som arbetsgivare vid tidpunkten analysen utgår från. Antal anställda för ett företag mäts som antalet unika personer som förekommit på inkomstuppgifter från företaget under det året. Det är således troligt att ett företag hade färre anställda den 1 juli 2018 jämfört med det totala antalet unika anställda under hela året. Restaurang- och byggbranscherna definieras utifrån treställiga SNI-koder, 561 respektive 412. Utöver lönesumma per företag används *antal anställda* och

⁸ I vissa fall har ett företag flera arbetsställen med olika klassificering. I sådana fall tilldelas företaget den SNI-kod som står för störst andel av företagets omsättning.

redovisat individuppgifter (redovisat IU) som variabler. *Redovisat IU* är en variabel som antar värdet 1 om arbetsgivaren har lämnat individuppgifter under ett visst år, och värdet 0 annars.

Syntetisk kontroll

Den syntetiska kontrollen utgår från kvartalsvis data och använder två huvudbranscher, tillverkningsindustrin och finans- och försäkringsindustrin, som donatorpool. Analysen utgår från tvåstelliga SNI-koder vilket ger 3 branscher från finans- och försäkringsindustrin (SNI-koder 64–66), samt 24 från tillverkningsindustrin (10–33). Restaurangbranschen har på motsvarande sätt SNI-kod 56 och byggbranschen har SNI-kod 41. Inom respektive bransch inkluderas endast företag med minst en anställd och med juridisk form enskilda näringsidkare, handelsbolag eller aktiebolag. Utöver trend och lönesumma matchas den syntetiska kontrollen på summerad *omsättning*, *antal anställda* och *arbetsgivaravgift* för respektive bransch och kvartal. Variablerna *omsättning* och *antal anställda* används även som kontrollvariabler i regressionen. Det hade varit önskvärt att också matcha på och kontrollera för branschernas konjunkturläge.

5 Resultat

5.1 Påverkan på Skatteverkets kontrollverksamhet

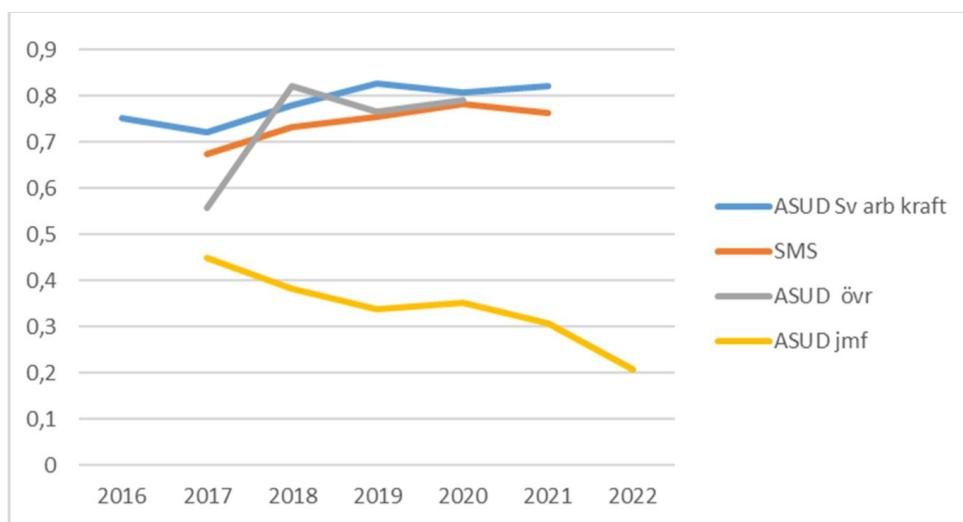
Trots analytiska svårigheter, se Avsnitt 4, är det viktigt att försöka fastställa individuppgifternas påverkan på Skatteverkets kontroller. Syftet med reformen är förbättrad skattekontroll avseende oredovisade löner. Enligt förarbetena förväntas betydande effekter på företagens redovisade lönesummor, något som förutsätter att individuppgifterna leder till en förbättrad kontrollverksamhet.

Sammanfattningsvis var införandet av individuppgifter en stor reform, både för Skatteverket och för företagen. Det huvudsakliga syftet var att förbättra möjligheterna att komma åt avsiktligt fusk med svarta löner. De förväntade offentligfinansiella effekterna som räknats fram var stora. Det går varken att se (i ärendedata) eller att höra (i intervjuer) att Skatteverkets kontroller förbättrats i den förväntade omfattningen. Ärenden där individuppgifterna används visar i några fall försiktigt positiva resultat, jämfört med jämförelsegrupperna. Positivt är också att det både i intervjuer och ärendedata framkommit att individuppgifterna använts vid utbetalningskontroller inom både ASUD och ROT/RUT, vilket är vid sidan av huvudsyftet svart arbetskraft. Sammantaget går det inte att utesluta att individuppgifterna kan ha bidragit till ett bättre

kontrollresultat för Skatteverket. För att få till ett rejält lyft, måste individuppgifterna användas i kombination med annat kontrollmaterial. Detta var något som poängterades i förarbetena till reformen. Ensamma är individuppgifterna tämligen uddlösa, eftersom inget med uppgifterna som sådana påverkar företagens möjlighet att använda sig av svart arbetskraft. När möjligheten att använda dem direkt i samband med kontrollbesöken skrevs bort i det slutliga lagförslaget, så skrev man sannolikt också bort möjligheten att få en betydande effekt på kontrollverksamheten. En möjlighet att i samband med kontrollbesöket begära in underlag och utreda företagets löner skulle sannolikt ge bättre utfall i utredningarna, och därutöver innebära en avskräckande effekt på företag som kan utsättas för kontrollbesök.

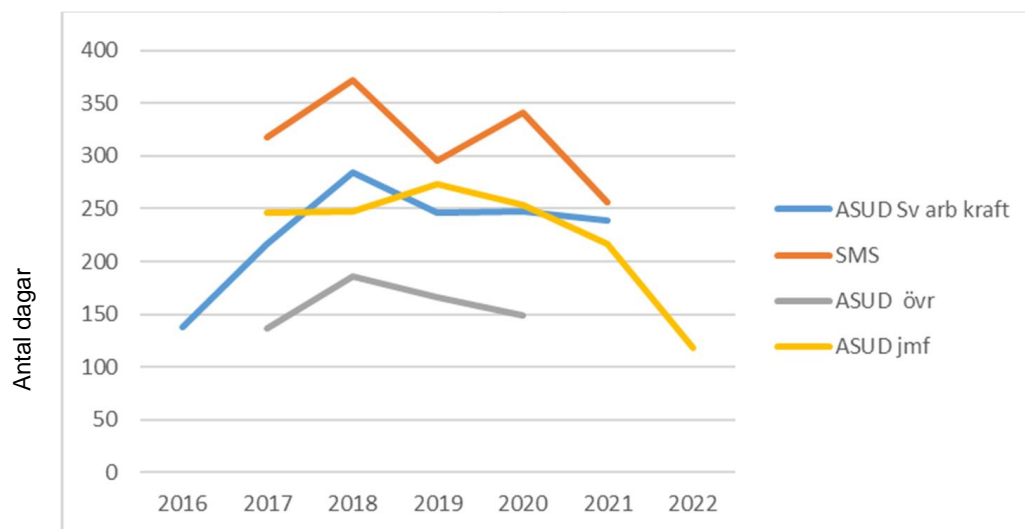
Utfall, ASUD-ärendegrupper

I Figur 4 visas ändringsfrekvensen för ASUD Svart arbetskraft, SMS, ASUD övrigt och ASUD jämförelsegrupp. Samtliga undersökta grupper inom ASUD utvecklas bättre än jämförelsegruppen. Vid reformens införande planar uppgången i de undersökta grupperna ut medan jämförelsegruppen fortsätter nedåt. Om individuppgifterna bidragit till träffsäkerheten i urval och utredningar, så borde ändringsfrekvensen ha ökat i de undersökta ärendegrupperna. Det är dock svårt att dra en entydig slutsats av jämförelsen, eftersom ärendegrupperna inte är helt jämförbara och fördelningen av ärenden mellan ärendegrupperna skiljer sig åt efter att individuppgifterna infördes.



Figur 4. Ändringsfrekvens, ASUD-ärendegrupper.

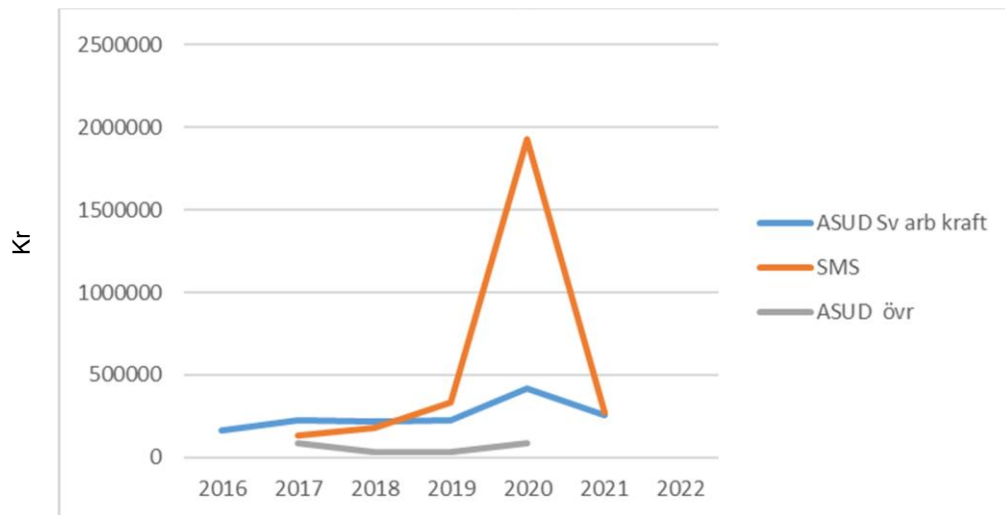
Genomströmningstiden minskar för samtliga ärendegrupper efter införandet av individuppgifter, se Figur 5. Det är en till synes positiv utveckling som inträffar ungefär samtidigt som reformen, men som påverkar alla ärendegrupper likartat och därför sannolikt inte beror på individuppgifterna.



Figur 5. Genomströmningstid, ASUD-ärendegrupper.

I Figur 6 visas ärendegruppernas genomsnittliga höjningsbelopp. Samtliga undersökta ärendegrupper låg på ungefär samma nivå innan införandet av individuppgifter. Efter införandet syns en svagt uppgående trend för ASUD svart arbetskraft och ASUD Övrigt. Eftersom det saknas jämförelsegrupp i detta utfall, så går det inte att avgöra om det beror på individuppgifterna.

Inom SMS har det skett en kraftig ökning av det beloppsmässiga resultatet under 2020. Det är sådana exempel på tydliga förbättringar som man skulle kunna vänta sig om individuppgifterna haft den effekt som skrivs fram i förarbetena. Det går emellertid inte att dra några slutsatser av förändringen, dels eftersom resultatet beror på ett fåtal utredningar med väldigt höga ändringsbelopp och dels eftersom höjningsbeloppen går tillbaka till ursprunglig nivå under 2021.

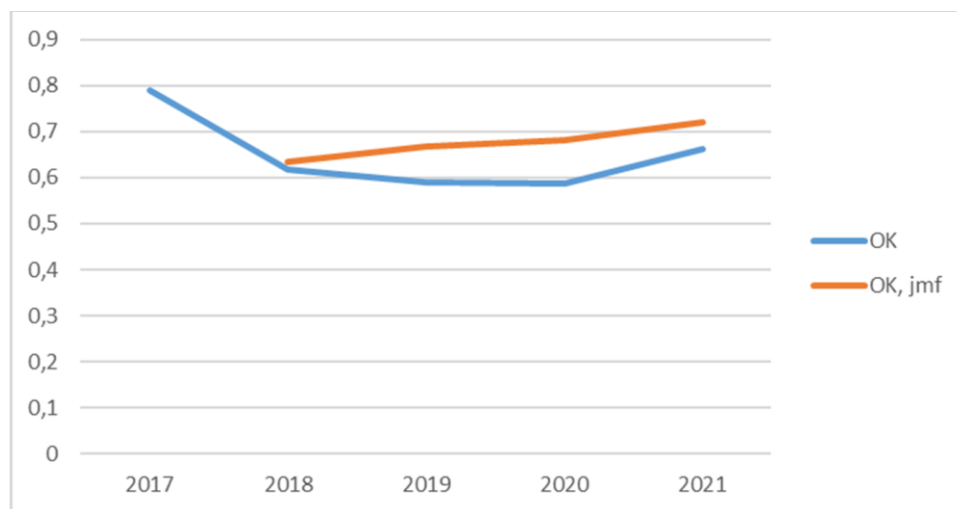


Figur 6. Ändringsbelopp, ASUD-ärendegrupper.

Utfall, OK-ärendegrupper

För OK skedde en förändring i antal ärenden i samband med införandet av individuppgifterna. Antalet ärenden i den undersökta gruppen har ökat i samband med individuppgifternas införande, för att sedan gå tillbaka i antal.

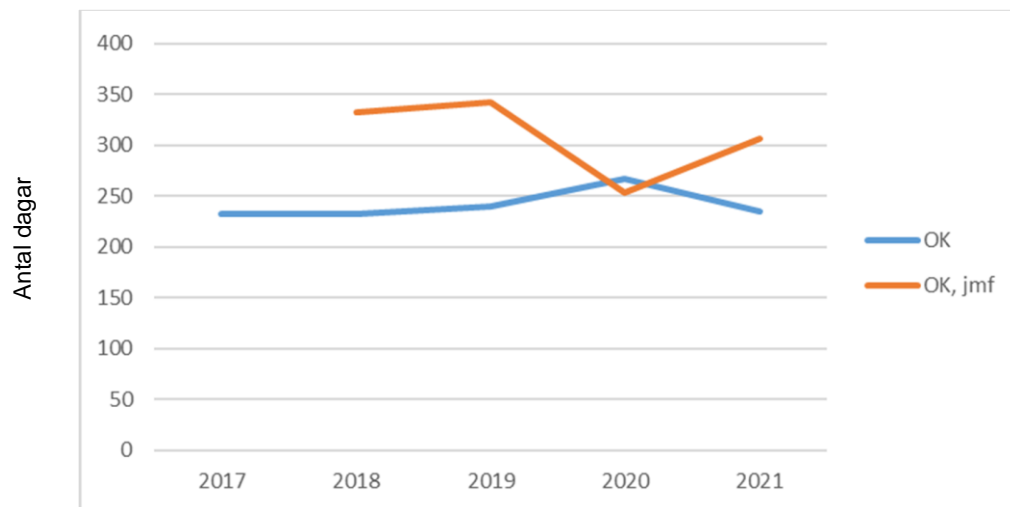
Figur 7 visar ändringsfrekvensen för OK-ärendegrupper. Det ser ut som en svagt positiv utveckling för båda ärendegrupperna efter införandet av individuppgifterna. Under 2020 ökade också antalet ärenden i den undersökta gruppen, vilket genom utspädning kan ha påverkat ändringsfrekvensen negativt.



Figur 7. Ändringsfrekvens, OK-ärendegrupper.

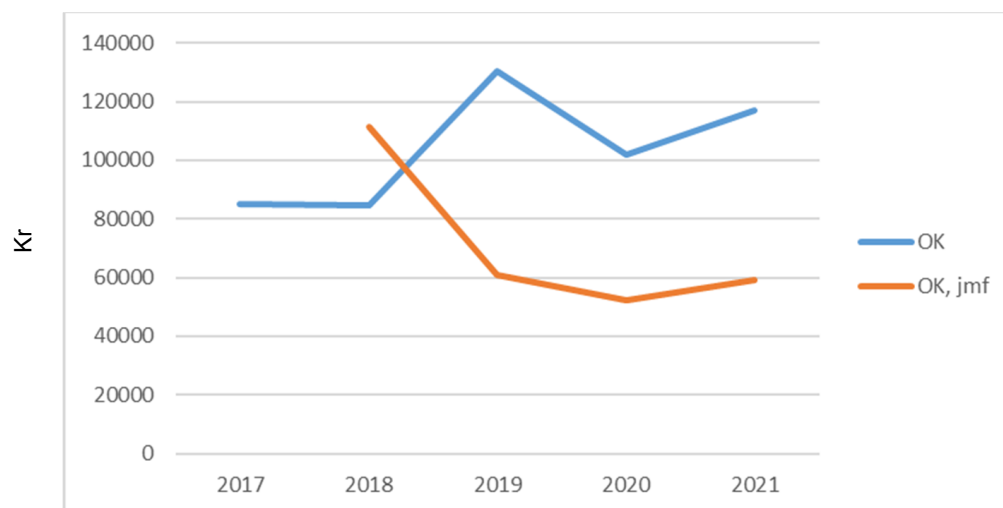
I Figur 8 visas genomströmningstiden. Efter reformen uppvisar den undersökta ärendegruppen samma resultat som innan, medan

jämförelsegruppens genomströmningstid sjunker under 2020 för att sedan öka igen.



Figur 8. Genomströmningstid, OK-ärendegrupper.

I Figur 9 syns genomsnittligt höjningsbelopp i de fall utredningarna har lett fram till ändring. Efter individuppgifternas införande har den undersökta gruppen haft en bättre utveckling än jämförelsegruppen. Det går dock inte att med säkerhet avgöra om detta beror på individuppgifterna, särskilt som jämförelsegruppen efter tappet 2018-2019 uppvisar en stabilisering under 2019-2021.

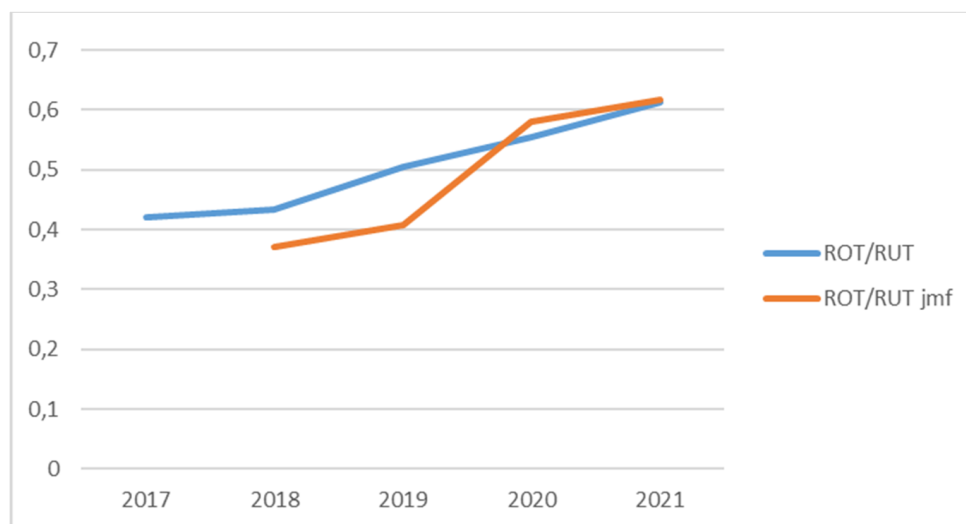


Figur 9. Ändringsbelopp, OK-ärendegrupper.

Utfall, ROT/RUT-ärendegrupper

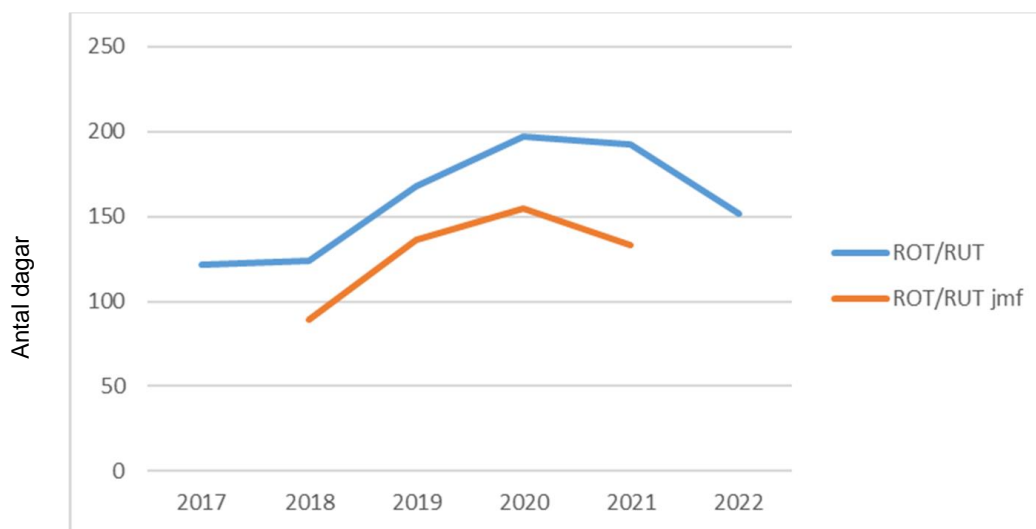
Från Figur 10 kan ses att ändringsfrekvensen följts åt för ärendegrupperna efter införandet av individuppgifterna. I samband med reformen påbörjas en

stigande trend, men eftersom den är likartad för båda grupperna beror den förmodligen på något annat än individuppgifterna.



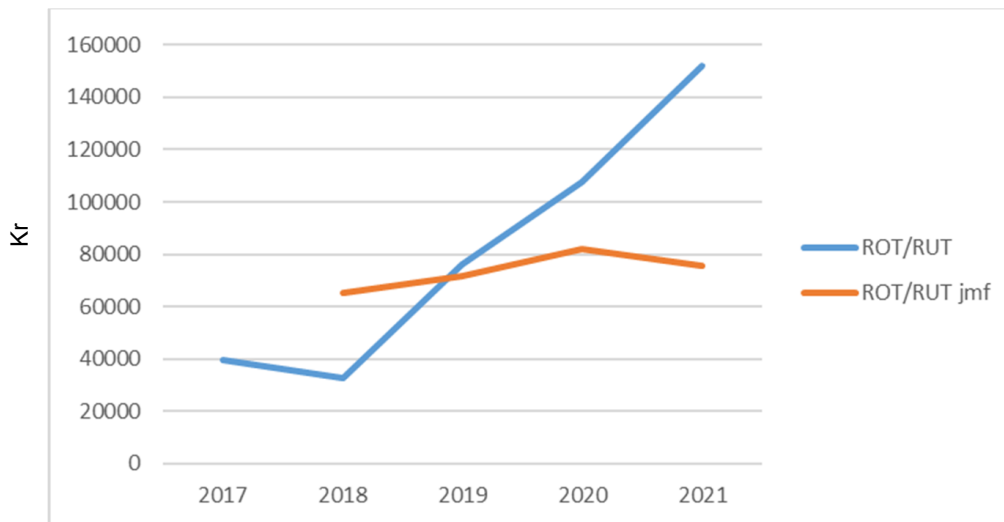
Figur 10. Ändringsfrekvens, ROT/RUT-ärendegrupper.

Mellan 2018-2020 ökade genomströmningstiden för båda ärendegrupperna, för att därefter gå ned, se Figur 11. Båda grupperna uppvisar samma utveckling. Det går därför inte att säga något om individuppgifternas påverkan.



Figur 11. Genomströmningstid, ROT/RUT-ärendegrupper.

Det genomsnittliga ändringsbeloppet ökade för jämförelsegruppen under 2018-2020. Den undersökta gruppens ändringsbelopp ökade ännu mer, och har dessutom fortsatt öka fram till 2021, se Figur 12. Detta antyder en positiv effekt av individuppgifterna, men eftersom gruppernas jämförbarhet är oklar så ska resultaten tolkas med försiktighet.



Figur 12. Ändringsbelopp, ROT/RUT-ärendegrupper.

5.2 Effekt på företag

Detta avsnitt undersöker hur individuppgifterna påverkade företagens lönesummor. Analysen av baseras på tre metoder. För det första spåras utvecklingen av företagens lönesummor över tid med hjälp av en uppdelning mellan företag som gick in i reformen den 1 juli 2018 och de som gick in senare. Resultaten visar en marginell positiv effekt på lönesummorna under hösten 2018 för företag som antog reformen den 1 juli 2018 jämfört med dem som gjorde det den 1 januari 2019. Dock gjorde Skatteverkets mjuka linje att det uppstod ett selektionsproblem, där företag med större andel svart arbetskraft kan ha fördröjt rapporteringen av individuppgifter till den 1 januari 2019.

För att hantera selektionsproblematiken tillämpas en regression discontinuity design baserad på regeln att företag med 16 eller fler anställda fick gå in i reformen tidigt. Emellertid försvårar den ”mjuka linjen” återigen utvärderingen då det inte funnits någon betydande skillnad i sannolikheten att rapportera individuppgifter runt tröskelvärdet på 16 anställda. Även denna analys är förenad med en försiktigt positiv effekt, men bristen på statistisk signifikans är återigen ett problem.

Slutligen analyseras företagens lönesummor under hela 2019 med hjälp av en syntetisk kontrollgrupp som utgår från ett större dataunderlag. Metoden producerar en marginell positiv effekt, men kontrollgruppen kan ha påverkats av andra faktorer än de som påverkade restaurang- och byggbranscherna under analysåret 2019.

Sammantaget indikerar samtliga delanalyser en marginell positiv effekt på lönesummorna, men på grund av utmaningar i effektutvärderingen kan detta resultat bero på brusig data och bör tolkas med försiktighet.

5.2.1 Tidstrender i lönesumman och samband med individuppgifterna

Inom både restaurang och bygg är lönesumman högre i gruppen med tidigt inträde, vilket är naturligt då de företagen hade 16 eller fler anställda. Figurer som dokumenterar lönesummans utveckling inom restaurang- och byggsektorn finns i Appendix C, figurerna skiljer ut gruppen som gick in i reformen redan 2018 och jämför med gruppen som gick in i reformen först 2019.

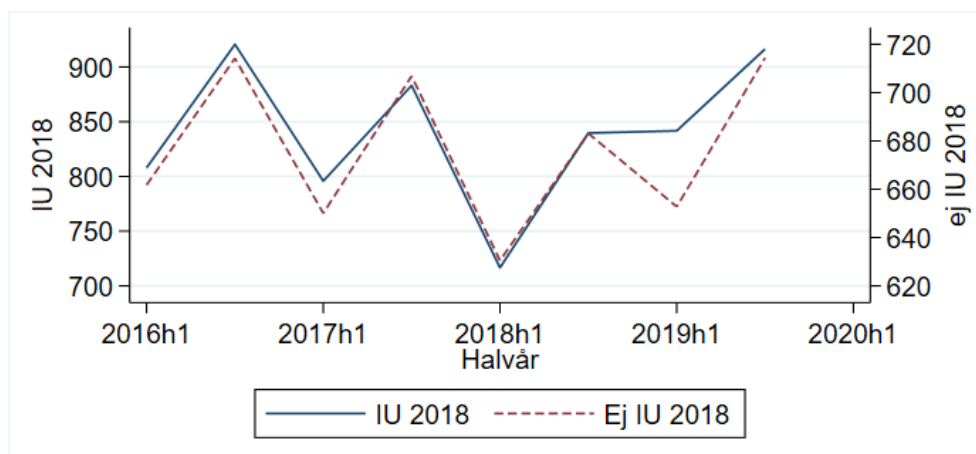
Byggbranschens lönesummor steg under första halvåret 2017, vilket sammanfaller med personalliggarreformen. Efter det är tidstrenderna stabila, både för gruppen med tidig implementering och den utan.

I restaurangbranschen utvecklas lönesumman stabilt över tid för gruppen som rapporterade individuppgifter redan 2018. Lönesumman fluktuerar över säsongerna, med en högre nivå under det andra halvåret. För gruppen utan tidig rapportering är tidstrenden inte lika stabil, och det finns en tendens till nedgång i lönesumman under andra halvåret 2018. Skillnaden kan bero på att individuppgifterna hade en avskräckande effekt på fuskande företag och att de började konvertera svarta löner till vita. Dock kan resultatet även förklaras av selektion om företag med mer svartarbete (och därmed en lägre lönesumma) valde att undvika att rapportera individuppgifter andra halvåret 2018. Skillnaden i gruppernas utveckling kan också bero på externa chocker som är specifika för företag av en viss storlek.

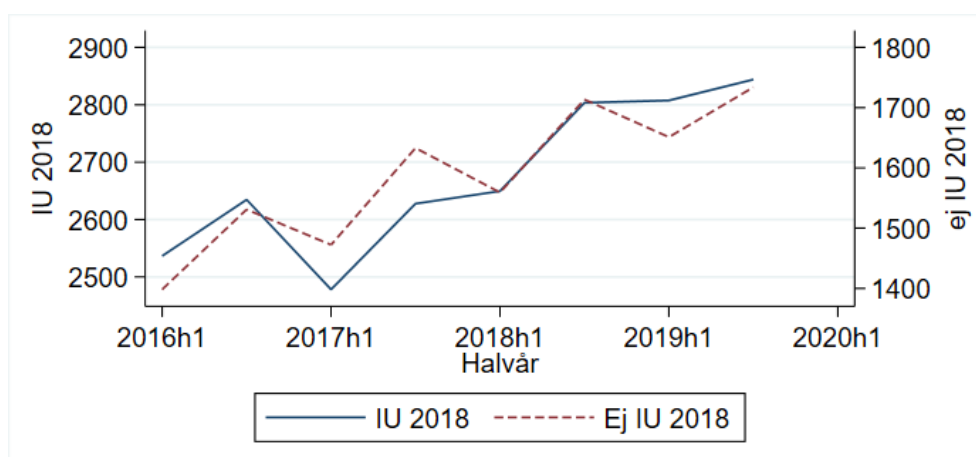
Företagens storlek innebär dock att skillnader i utvecklingen av lönesummorna riskerar att återspegla storleksförhållandena mellan grupperna, snarare än att peka på effekten av individuppgifterna. Till exempel är svartarbete mindre vanligt hos stora företag än hos små företag.

Figur 13 och Figur 14 visar därför lönesummans utveckling för företag av ungefär samma storlek – 10 till 20 anställda – för grupperna med och utan tidigt inträde. Lönesummans utveckling antas bli mer jämförbar när de minsta och största företagen utesluts från analysen. Notera att y-axeln skiljer sig för de olika grupperna.

Figurerna visar att många av de tidigare skillnaderna försvinner när urvalet begränsas. Möjligen ligger lönesumman något högre bland företag med tidig implementering under början av 2019. Det kan vara en effekt av individuppgifterna men kan även vara ett slumpmässigt sammanträffande.



Figur 13. Lönesumma, tusen kronor. Restaurangbranschen. Aktiebolag med 10 till 20 anställda 2018.



Figur 14. Lönesumma, tusen kronor. Byggbranschen. Aktiebolag med 10 till 20 anställda 2018.

I Appendix C finns en tabell med resultat från en regressionsanalys av relationen mellan att redovisa individuppgifter och lönesumman, baserad på samma data som figurerna ovan. Regressionsmodellen använder företagsfixa- samt halvårsfixa effekter för att eliminera potentiella snedvridningar från faktorer såsom geografisk hemvist och annan bakgrundsinformation i företagen som inte varierar över tid. De halvårsfixa effekterna kompenserar för ekonomiska chocker som påverkar alla företag likadant, såsom den ekonomiska konjunkturen. Dock kan snedvridningar kvarstå när företagens individuella lönesummor utvecklas över tid. Till exempel kan opportuna företag som upplever en ökning i lönesumman (av andra anledningar än individuppgifterna) välja att delta i reformen.

Estimaten i tabellen visar en positiv effekt av att redovisa individuppgifter, både inom restaurang- och byggbranschen. Med andra ord ökade lönesumman under andra halvåret 2018 bland företagen som gick in i reformen tidigare. Dock minskar storleken på den uppmätta effekten när modellen kontrollerar

för antal anställda. Det kan betyda att företag som växer, och som därmed får fler anställda och högre lönesummor, var mer benägna att delta i reformen i ett tidigt skede. Det tyder på att det finns en selektionseffekt som gör att denna modell överskattar reformens sanna effekt.

Den uppmätta effekten försvinner i hög grad när urvalet begränsas till företag med mellan 10 och 20 anställda, då dessa företag är av mer jämförbar storlek (även om de som rapporterade individuppgifter andra halvåret 2018 fortfarande är större). Att kontrollera för antal anställda i detta urval har en positiv inverkan på estimaten, och för byggsektorn är effekten på lönesumman statistiskt signifikant. En möjlig tolkning är att den estimerade effekten snedvrids av företagets relativa storlek, och att kontrollera för antal anställda tar hänsyn till företagets tillväxt.

Sammanfattningsvis antyder tidstrenderna och regressionsanalysen en positiv effekt av reformen. Resultaten ska dock tolkas med försiktighet på grund av selektionsproblematiken.

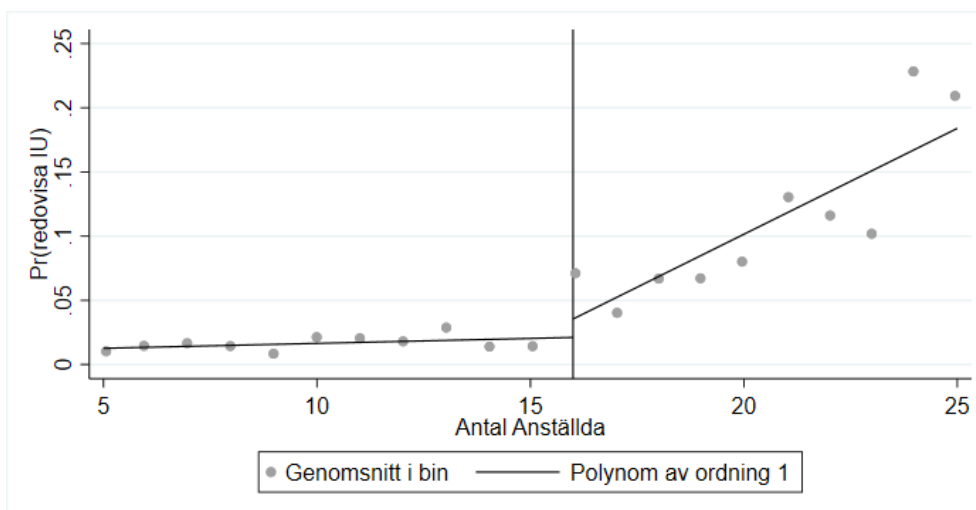
5.2.2 Regression discontinuity

Eftersom företagen i hög utsträckning själva kunde välja om de ville gå med i reformen redan 2018 så finns problem med selektion. För att komma åt selektionsproblematiken kan man utgå från regeln att företag med 16 eller fler anställda skulle gå in tidigt. Detta skapar förutsättningar för att estimerade en så kallad regression discontinuity-modell (RD).

I det här specifika fallet är regeln inte strikt tvingande – det fanns inget absolut krav på implementering vid tröskelvärdet.⁹ Dock förutsätter metoden ett "hopp" i sannolikheten att delta i reformen runt tröskelvärdet. Detta hopp är centralt för att kunna skilja mellan effekterna av interventionen över och under tröskelvärdet.

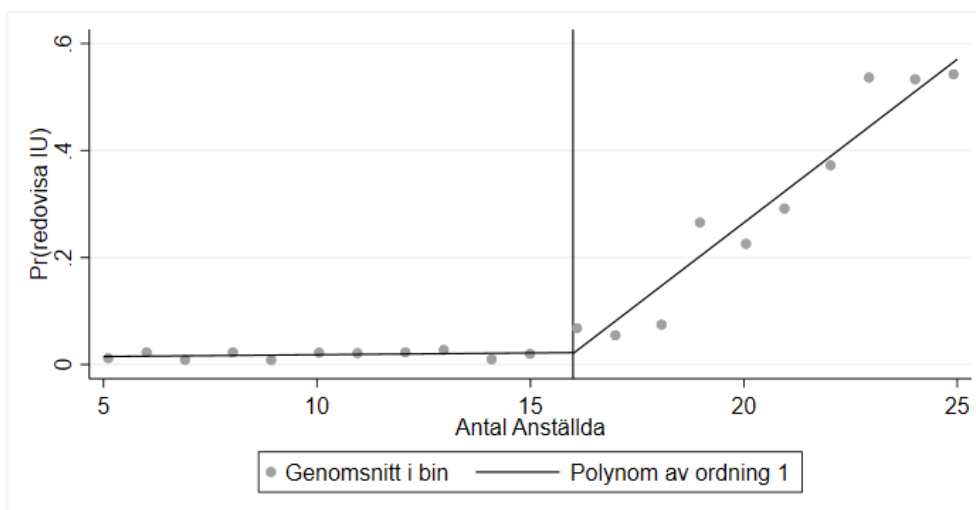
Figur 15 visar sannolikheten för att ett företag inom restaurangbranschen skulle rapportera individuppgifter under andra halvåret 2018. En marginell (men statistiskt signifikant) ökning syns i andelen företag som rapporterade i närheten av gränsvärdet. Vissa företag rapporterade individuppgifter trots att de hade färre än 16 anställda. Det är värt att notera att drygt 5 procent av företagen med 15-20 anställda rapporterade individuppgifter för 2018. Den låga efterlevnaden försvårar identifikation av effekten individuppgifterna har på lönesumman.

⁹ Modellen som tillämpas är en "fuzzy regression discontinuity", där passeringen av tröskelvärdet ökar sannolikheten för att redovisa individuppgifter, men det finns ändå utrymme att undvika implementeringen. Med andra ord finns det en viss grad av osäkerhet eller "fuzziness" i beslutet.



Figur 15. Effekt av att passera gränsvärdet på sannolikheten att redovisa individuppgifter. Restaurangbranschen 2018.

Figur 16 visar motsvarande analys för byggbranschen. Här finns ingen statistiskt signifikant förändring i andelen företag som rapporterade individuppgifter runt tröskelvärdet. Däremot sker en tydlig ökning i andelen för företag efter 19 eller fler anställda. I likhet med restaurangbranschen är efterlevandegraden låg runt tröskelvärdet på 16 anställda.



Figur 16. Effekt av att passera gränsvärdet på sannolikheten att redovisa individuppgifter. Byggbranschen 2018.

Skatteverkets ”mjuka linje” gör att förutsättningarna för att estimeras en RD inte är ideala, eftersom det saknas ett hopp i sannolikheten att delta i reformen. Dock kan reformen påverka genom andra kanaler än den direkta

inrapporteringen i sig. Till exempel kan riktad information till företag med 16 eller fler anställda ha haft en avskräckande effekt.¹⁰

Resultaten från en RD kan fortfarande vara informativa, men avsaknaden av ”hopp” gör det utmanande att tolka och förstå resultaten. Därför förläggs diskussionen till Appendix D för att kunna ge en mer detaljerad förklaring av metodologiska överväganden och tolkningar.

Analysen i Appendix D visar på en oprecis men positiv effekt på lönesumman av individuppgifter inom byggbranschen, medan ingen mätbar effekt observeras på lönesumman i restaurangbranschen. Eftersom ungefär lika många företag redovisade individuppgifter kring tröskelvärden i byggbranschen, måste resultaten bero på andra faktorer än att redovisa individuppgifter i sig.

En möjlig förklaring är att information som riktades mot företag ovanför tröskelvärden hade en avskräckande effekt. Dock saknas exakta uppgifter om vilka företag som fick denna information, och det begränsar möjligheten att undersöka de exakta mekanismerna ytterligare. Det är också möjligt att den positiva effekten på lönesumman endast är ett sammanträffande.

5.2.3 Syntetisk kontroll

Med en syntetisk kontrollgrupp är det möjligt att följa effekten av individuppgifterna på bygg- och restaurangbranscherna över tid. Eftersom Covid-19 pandemin bröt ut under första kvartalet 2020, och det inte är möjligt att kontrollera varken för hur bygg- och restaurangbranscherna eller donatorbranscherna påverkades av pandemin, avgränsas analysen till tidsfönstret första kvartalet 2014 till sista kvartalet 2019.

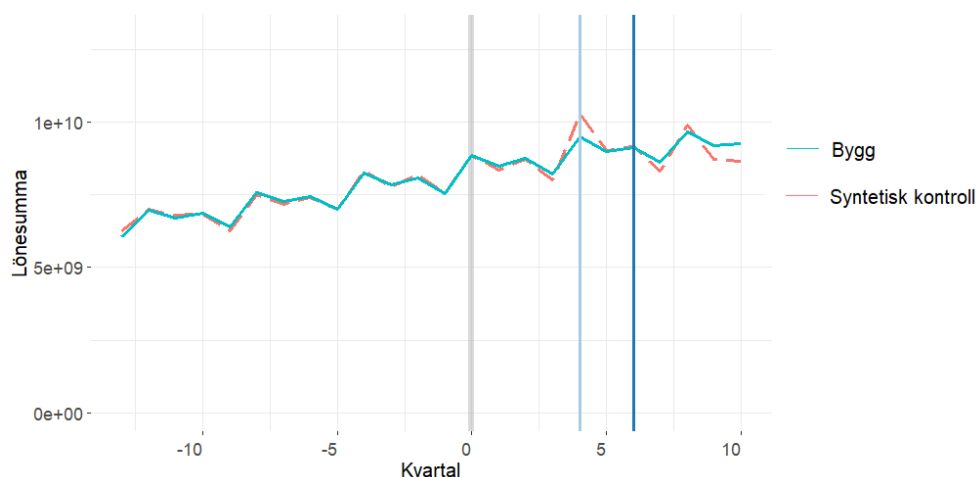
Analysen nedan utgår från antagandet att företagen i bygg- och restaurangbranschen började påverkas av individuppgifterna redan i samband med Skatteverkets informationskampanj under tredje och fjärde kvartalen 2017. Regressionen nedan är huvudscenariot där samtliga företag i respektive bransch är inkluderade, utfallsvariabeln är branschens totala *lönesumma* och *antal anställda* och *omsättning* används som kontrollvariabler.

Utöver denna analys har även en estimering utförts som är begränsad till företag med en total lönesumma mindre än 5 miljoner kronor per år för att studera effekten på den delmängd av företagen som uppskattats ha mest svart arbetskraft (Skatteverket, 2020). Den estimeringen fann ingen effekt av individuppgifterna. Estimeringar har också baserats på tredje kvartalet 2018 respektive första kvartalet 2019 som behandlingstillfälle. Inte heller de

¹⁰ Se avsnitt 2 för en mer utförlig diskussion av de olika mekanismer genom vilka reformen kan påverka företagets beteende.

estimeringarna fann några statistiskt signifikanta effekter av individuppgifterna. Utfallsvariabeln har även justerats till lönesumman delat med antal anställda och lönesumman delat med omsättningen, för att eventuellt få en bättre korrigering av exogena chocker som påverkar branschernas omsättning på olika sätt. De olika definitionerna av utfallsvariabeln påverkar inte utfallet nämnvärt.

Den svarta linjen i Figur 17 visar hur den sammanlagda lönesumman för byggbranschen utvecklades från första kvartalet 2014, till sista kvartalet 2019. Den streckade blå linjen visar hur lönesumman utvecklades i den syntetiska kontrollgruppen som är en sammanvägning av donatorbranscherna. Från figuren framgår att lönesummorna följer varandra väl fram till informationskampanjen (grå linje). Det framstår således som att den syntetiska kontrollgruppen är en bra matchning. Efter informationskampanjen avviker lönesummorna från varandra till viss del, särskilt i samband med att individuppgifterna införs för större företag i branschen under tredje kvartalet 2018 (ljusblå linje) och för samtliga företag under första kvartalet 2019 (mörkblå linje).

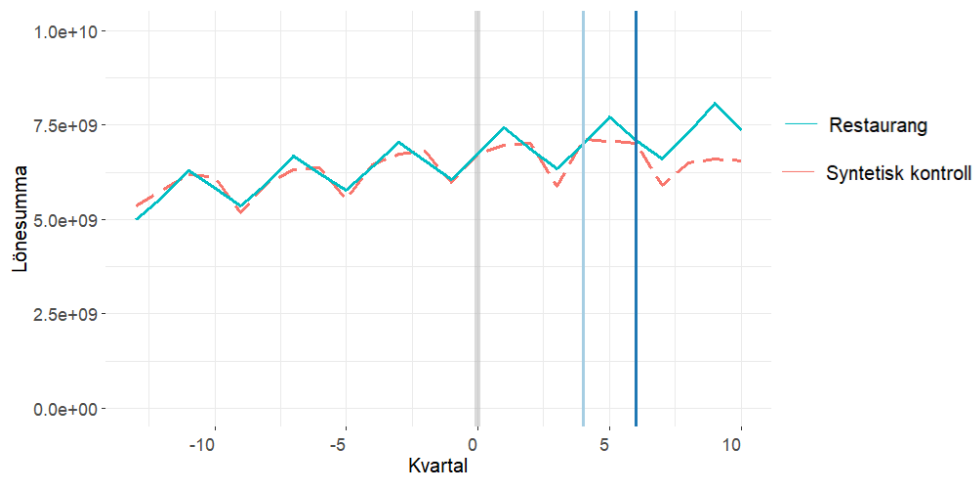


Figur 17. Lönesummans utveckling för bygg- och kontrollbranschen. Behandlingstillfällen vid kvartal 0, kvartal 4 och kvartal 6. Lönesumman är i svenska kronor.

På motsvarande sätt visar Figur 18 lönesummans utveckling för restaurangbranschen. Här är det tydligare att kontrollbranschen avviker från restaurangbranschen redan innan behandlingstillfällena, särskilt under säsongstopparna. Donatorbranscherna uppvisar troligtvis inte samma säsongsmönster som restaurangbranschen och det har därför varit svårt att få en träffsäker matchning.

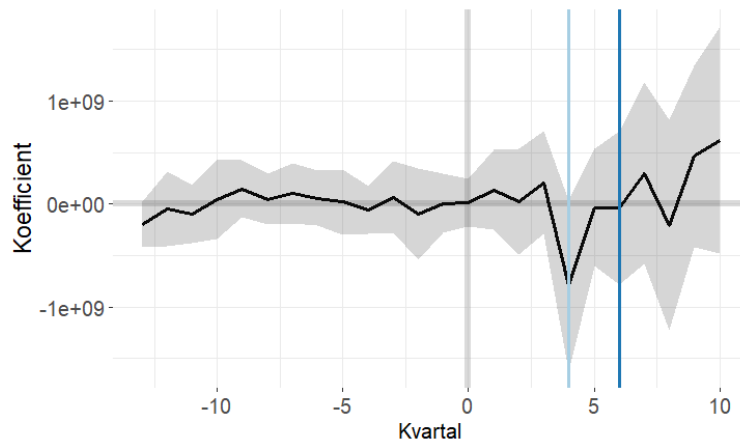
Under kvartalen efter att företagen börjat rapportera individuppgifterna avviker restaurangbranschen och den syntetiska kontrollbranschen allt mer från varandra. Medan lönesumman i restaurangbranschen fortsätter följa den

tidigare trenden så avviker kontrollbranschen nedåt. En möjlig förklaring är att något annat än individuppgifterna påverkade lönesummorna i båda branscherna på samma sätt, men att den effekten motverkades för restaurangbranschen ifall individuppgifterna ledde till högre lönesummor. En annan möjlig förklaring är att en exogen chock påverkade tillverkningsbranschen i högre utsträckning än restaurangbranschen och därmed medförde en större minskning i lönesumman. Donatorpoolen består i hög grad av branscher inom tillverkningsindustrin som gick in i en lågkonjunktur under 2019, medan tjänstesektorn, dit restaurangbranschen hör, inte drabbades i samma grad.



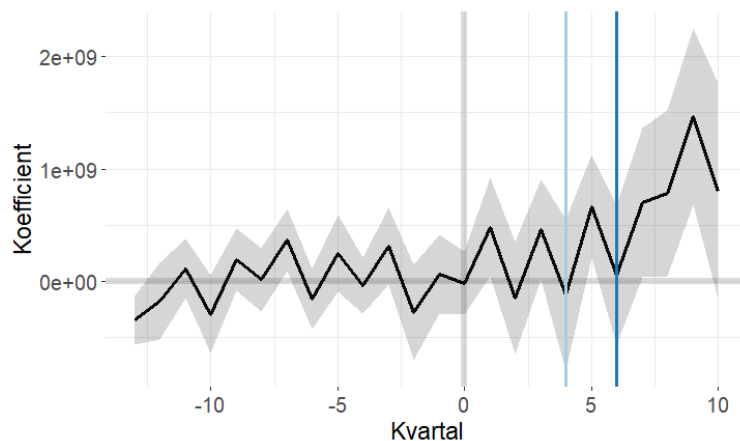
Figur 18. Lönesummans utveckling för restaurang- och kontrollbranschen. Behandlingstillfällen vid kvartal 0, kvartal 4 och kvartal 6. Lönesumman är i svenska kronor.

I Figur 19 visas skillnaden mellan punkttestimatet för lönesummorna för byggbranschen och för den syntetiska kontrollbranschen under samma tidsperiod. Den grå arean runt den svarta linjen visar det 95 procentiga konfidensintervallet. Från figuren syns att även om punkttestimaten för lönesummorna skiljer sig åt efter interventionerna så är skillnaden inte statistiskt signifikant och det går inte att säga att individuppgifterna har inneburit ökade lönesummor i branschen. Det kan dock dröja längre tid innan effekterna av uppgifterna slår igenom på branschen, men på grund av pandemiutbrottet 2020 går det inte att följa utvecklingen längre än till sista kvartalet 2019.



Figur 19. Konfidensintervall för lönesumman i byggbranschen.

Figur 20 visar motsvarande för restaurangbranschen. Figuren bekräftar bilden av att restaurang- och kontrollbranschen inte följer varandra lika väl efter att reformen med individuppgifterna har börjat rullas ut. Punkttestimaten avviker från varandra, redan innan och särskilt efter implementeringen av individuppgifterna och är statistiskt signifikanta för tredje kvartalet 2018 samt första, andra och tredje kvartalen 2019. Som tidigare nämnt indikerar inte detta nödvändigtvis att individuppgifterna har orsakat den här ökningen, utan den kan även förklaras av att restaurangbranschen och den syntetiska kontrollbranschen hamnade i olika konjunkturlägen under 2019.



Figur 20. Konfidensintervall för lönesumman i restaurangbranschen.

6 Slutsats och diskussion

De månatliga individuppgifterna infördes med förväntningar på en tydlig effekt på deklarerade lönesummor inom framför allt bygg- och

restaurangbranscherna som har kända problem med svart arbetskraft. I propositionen skattades ökningen av lönesumman inom dessa sektorer till 3–4 procent, vilket motsvarar omkring 2 miljarder kronor i avgifter och skatter.

Analysen i den här rapporten kan inte påvisa en effekt av den storleken, vare sig på Skatteverkets kontrollverksamhet eller på företagens lönesummor. För både Skatteverkets kontrollverksamhet och företagens lönesummor finns dock en antydning om en liten positiv effekt, det går dock inte att utesluta att effekten uppstått på grund av brusig data och resultaten ska tolkas med försiktighet.

En förklaring till att reformen inte fick den förväntade effekten är att konsekvensanalysen i promemorian byggde på en jämförelse med effekterna av personalliggarreformen, som påverkade lönesummorna inom dessa branscher. Personalliggarreformen var dock mer omfattande för företagen än individuppgifterna, då personalliggarna samlade in information som tidigare inte funnits tillgängliga varken för företaget eller för Skatteverket. Individuppgifterna, å andra sidan, samlar månadsvis in information om löneutbetalningar till anställda, vilket är information som företagen redan hade. Uppgiftsskyldigheten i sig tvingar inte fram något förändrat beteende för företagen. Konsekvensanalysen förutsatte att individuppgifterna skulle kunna användas direkt i samband med personalliggarkontroller, något som inte blev verklighet när de implementerades. Det pågår dock fortfarande diskussioner om att möjliggöra för detta, och om det tillåts kan individuppgifterna potentiellt få en större effekt på Skatteverkets kontroller och på företagens lönesummor.

En annan möjlig förklaring till att individuppgifterna inte haft en tydlig positiv effekt på Skatteverkets kontroller av avsiktligt fusk är att det tog lång tid innan uppgifterna kunde användas praktiskt i verksamheten. Det finns fortfarande, fem år efter införandet, outnyttjad potential i form av ärenden där uppgifterna är relevanta men av olika skäl inte används. Om kontrollverksamheten redan innan implementering varit förberedd att använda individuppgifterna i urval och utredningar så hade effekten kunnat bli större. Då hade man också kunnat förbereda den teknik som behövs för att göra individuppgifterna tillgängliga för utredningsarbete. Detta fanns inte på plats vid införandet. Sammantaget framstår det som Skatteverket inte var förberedda på att använda individuppgifterna för kontroll av avsiktligt fusk.

Individuppgifterna utgör en del av en utveckling där Skatteverket och andra myndigheter strävar mot en mer datadriven myndighetsutövning, vilket ställer krav på tillgång till data av hög kvalitet. För att uppnå detta är det avgörande att rättsregler, tekniskt stöd och utredarkompetens upprätthålls på en hög nivå när datainsamlingen etableras. Vid införandet av individuppgifterna har det

delvis brustit i denna utveckling. I den slutliga reformen försvann möjligheten för Skatteverket att använda uppgifterna direkt i samband med kontrollbesök. Visserligen har Skatteverket ända från införandet av individuppgifter haft möjlighet att använda dem vid skrivbordsutredningar och revisioner, men där saknades till en början tekniskt stöd för handläggarna. Tillgång till stora datamängder i form av kontrollmaterial leder inte automatiskt till förbättrad effektivitet om inte dessa data används på ett meningsfullt sätt. Det krävs en noggrann och ändamålsenlig hantering för att kunna dra nytta av dess fulla potential. Det är därför viktigt att definiera syftet med de insamlade uppgifterna redan i ett tidigt skede.

Den ökande användningen av artificiell intelligens (AI) ökar behovet av högkvalitativa data inom den offentliga sektorn, vilket sannolikt kommer leda till fler stora reformer som syftar till att samla in data. Exempelvis pågår en internationell utveckling mot en gemensam standard för e-fakturor. Skatteverket måste vara bättre förberedda nästa gång datainhämtningen utökas.

En annan viktig aspekt vid implementeringen av större regelförändringar är att det ska vara möjligt att utvärdera effekterna av reformen. Det är lämpligt att redan innan en regelförändring genomförs att planera för en effektutvärdering. Det är svårt att på förhand fastställa vilken effekt, och hur stor effekt, en regelförändring kommer att ha. Att genomföra utvärderingar bidrar med viktig information både om regelförändringen i sig och till konsekvensanalyser av andra regelförändringar. Eftersom individuppgifterna infördes för samtliga företag vid årsskiftet 2018/2019 och det inte finns någon naturlig jämförelsegrupp är det svårt att separera effekten av individuppgifterna från andra faktorer som ändrades under samma tid.

Individuppgifterna har dock ett bredare användningsområde än enbart avsiktligt fusk med löner. Uppgifterna har exempelvis fått stor betydelse för avstämning och hantering av oavsiktliga fel, där lämnade uppgifter avviker från den verkliga inkomsten. Med månatliga individuppgifter finns möjlighet att hantera dessa ärenden under innevarande år, vilket är en stor fördel jämfört med tidigare, då Skatteverket la mycket tid på att hantera felaktiga kontrolluppgifter i efterhand. Antalet sådana avvikelser har också minskat, eftersom redovisningen av individuppgifter i många fall är direkt kopplad till företagets löneredovisningssystem. Individuppgifterna används även av andra myndigheter och inom forskning.

Referenser

Abadie, A., Diamond, A. & Hainmueller, J. (2010). "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program." *Journal of the American Statistical Association* 105(490): s. 493-505.

Abadie, A., Diamond, A. & Hainmueller, J. (2015). "Comparative Politics and the Synthetic Control Method." *American Journal of Political Science* 59(2): s. 495-510.

Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). "Income tax evasion: A theoretical analysis." *Journal of Public Economics*, 1(3-4): s. 323-338.

Skatteverket. (2016). "Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen."

Skatteverket. (2019). "Hur påverkas restaurang- och byggbranschen av personalliggare?"

Skatteverket. (2020). "Svarta arbetsinkomster: beräkningar baserade på Skatteverkets revisioner."

Skatteverket. (2023). "Effekten av AGD och individuppgifter."

SOU 2023:47. 2022 års skatteförfarandeutredning – åtgärder mot fusk och arbetslivskriminalitet. *En utvecklad arbetsgivardeklaration – åtgärder mot missbruk av välfärdsystemen.*

Appendix A – Skatteverkets informationsinsats

Skatteverket inledde sitt informationsarbete om reformen under hösten 2016 och våren 2017 genom att kartlägga intressenter och etablera samarbeten med myndigheter, branschorganisationer, arbetsgivarorganisationer, och andra aktörer. I och med riksdagens beslut i maj 2017 utgick ett pressmeddelande. Informationsinsatsen från Skatteverket intensifierades från hösten 2017, med närvaro på evenemang så som Almedalsveckan, mässor, podcasts, sociala medier, och skatteverket.se. Under våren 2018 genomfördes digitala informationsträffar och samarbeten med systemutvecklare och branschorganisationer. En fysisk informationsturné genomfördes under hösten 2018.

Skatteverket använde flera kanaler för att nå företagen, inklusive brevutskick, skatteverket.se, verksamt.se, sociala medier, informationsträffar, pressmeddelanden, branschsamverkan, samt andra intressenters och samarbetspartners kanaler. Man skickade brev till mindre digitala målgrupper så som utländska företag.

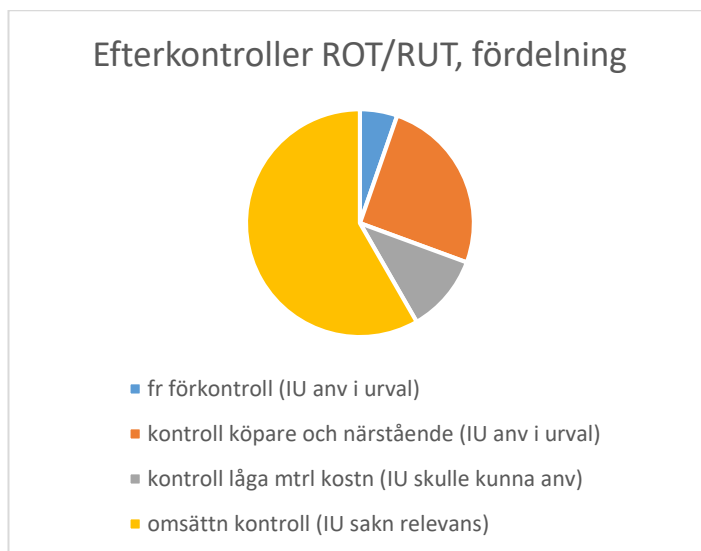
Fokus låg på att nå ut brett, men särskild uppmärksamhet ägnades åt stora uppgiftslämnare som Försäkringskassan. Riktad information gavs även till försäkringsutbetalare, små arbetsgivare och idrottsföreningar genom branschorganisationer som Riksidrottsförbundet.

Företag med personalliggare och över 15 anställda började rapportera IU ett halvår före övriga företag. Dessa företag identifierades utifrån SNI-kod och genom samarbete med branschorganisationer, och de började få riktad information efter riksdagsbeslutet 2017. Kommunikationen anpassades efter hand utifrån återkoppling från samarbeten och branschorganisationer.

Appendix B – Exempel på klassificering av ärenden

Ärenden har klassificerats som behandlade, det vill säga att individuppgifterna används, eller som kontroll, att individuppgifterna inte används, utifrån information från Skatteverkets urvalsanalytiker och utredare.

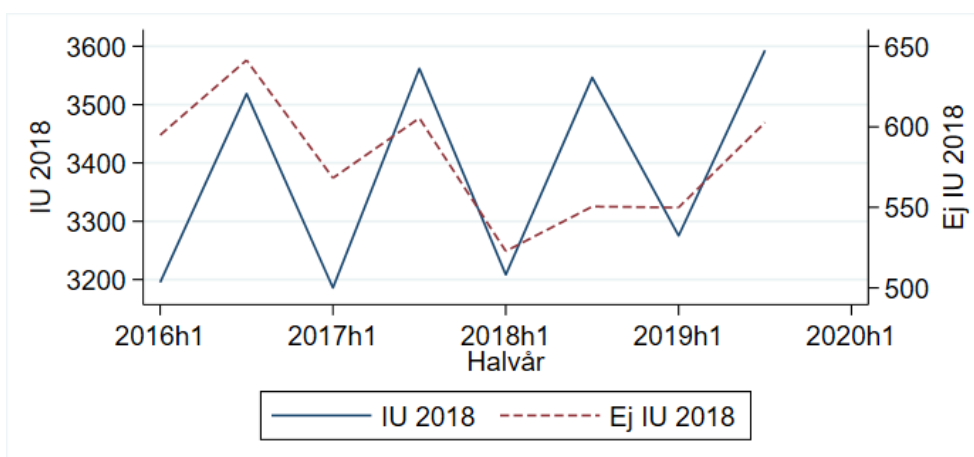
Som exempel visas i Figur B1 fördelning av ärenden inom en av kontrollinsatserna, efterkontroll av ansökningar för skattereduktion. Som framgår är individuppgifter inte relevanta för alla kontroller som sker i denna ärendegrupp. Två av urvalen använder individuppgifter från och med införandet, ett urval skulle kunna göra det men gör det inte idag, och för ett urval saknar individuppgifterna relevans. De två första ärendegrupperna ingår i undersökningen. Den tredje gör det inte. Den sista utgör jämförelsegrupp.



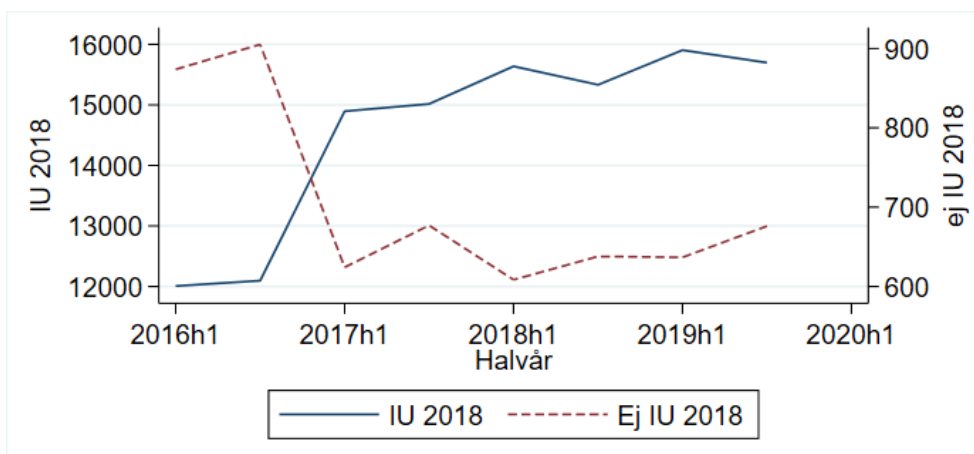
Figur B1. ROT/RUT. Ärenden där individuppgifterna används, och inte används, i urval och utredning.

Appendix C – Tidstrender i lönesumman och samband med individuppgifterna

Här visas utvecklingen av lönesummor i tusental kronor för restaurang- och byggbranschen. Figur C1 och Figur C2 skiljer ut företag som deltog i reformen under andra halvan av 2018 med en blå linje för att se hur dessa företag påverkades av reformen. Y-axeln i figurerna är specifika för de företag som implementerade individuppgifterna tidigare och de som inte gjorde det. För att underlätta att jämföra tidstrenderna skiljer sig y-axeln för de olika grupperna. Uppdelningen gör tidstrenderna jämförbara, trots att företag med en tidig implementering är större och har en högre lönesumma. Till exempel hade företag med tidig implementering i genomsnitt en lönesumma strax över 3,5 miljoner kronor andra halvåret 2017, medan de med en sen implementering hade en genomsnittlig lönesumma runt 600 000 kronor vid samma tidpunkt.



Figur C1. Lönesumma, tusen kronor. Restaurangbranschen. Aktiebolag med minst en anställd.



Figur C2. Lönesumma, tusen kronor. Byggbranschen. Aktiebolag med minst en anställd.

Tabell C1 undersöker korrelationen mellan individuppgifterna och lönesumman. Den bygger på data från perioden mellan 2016 fram till andra halvan av 2018. Det är viktigt att notera att variabeln som indikerar när företagen redovisar individuppgifter påverkas av selektion eftersom företagen själva fick välja om de skulle delta i reformen.

Tabell C1. Regressionsanalys – Effekten av individuppgifter på aktiebolagens lönesumma

	(1) Löne- summa tkr	(2) Löne- summa tkr	(3) Löne- summa tkr	(4) Löne- summa tkr	(5) Löne- summa tkr	(6) Löne- summa tkr	(7) Löne- summa tkr	(8) Löne- summa tkr
Redovisat IU	311.3*** (42.80)	130.7*** (23.39)	2.414 (24.62)	37.85 (23.43)	1581.9*** (261.8)	986.4*** (181.4)	67.96 (98.41)	153.2* (71.79)
Antal anställda		33.05*** (4.088)		21.15*** (0.916)		144.9*** (36.40)		66.08*** (7.115)
Observationer	93188	93188	19881	19881	56019	56019	6614	6614
Sektor	rest.	rest.	rest.	rest.	bygg	bygg	bygg	bygg
Antal anställda	>0	>0	10-20	10-20	>0	>0	10-20	10-20
Företagsfixa effekter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Halvårsfixa effekter	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja

Standardfel klustrade på företagsnivå i parenteserna. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$

Appendix D – Regression discontinuity

Tabell D1 visar summerande statistik över de företag i restaurang- och byggbranscherna som studeras i RD analysen. Inom urvalet finns det fler företag med ett större antal anställda inom restaurangsektorn jämfört med byggsektorn, vilket återspeglas i medelvärdena för antalet anställda. En intressant observation är att lönesumman är högre inom byggsektorn, vilket hänger samman med att fördelningen har en skevhet åt höger i byggsektorn. Trots införandet av det nya regelverket redovisade färre än hälften av företagen med personalliggare och fler än 15 anställda individuppgifter för 2018.

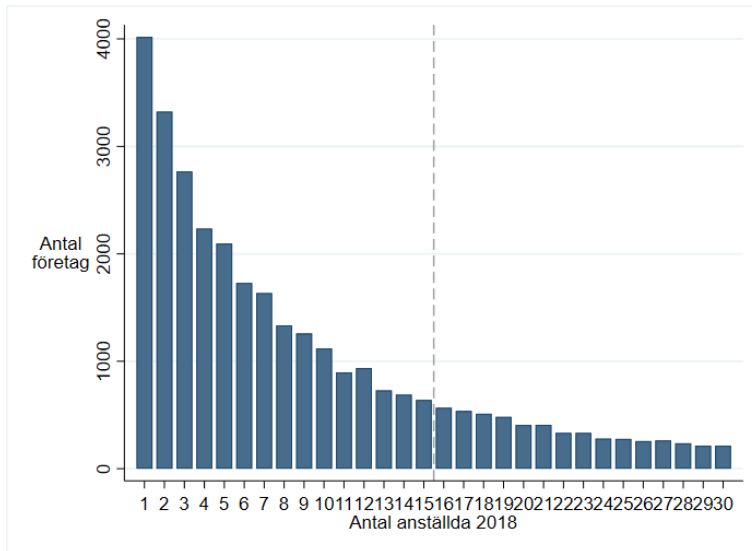
En möjlig förklaring till den till synes låga efterlevandegraden är att Skatteverket inte strikt implementerade regelverket under detta år, utan att det överläts mer till företagen själva att besluta om de ville rapportera individuppgifter. En annan förklaring är att måttet som används, antal unika anställda per år, överskattar antalet anställda den 1a juli.

Tabell D1. Summerande statistik. Aktiebolag andra halvåret 2018 med minst en anställd.

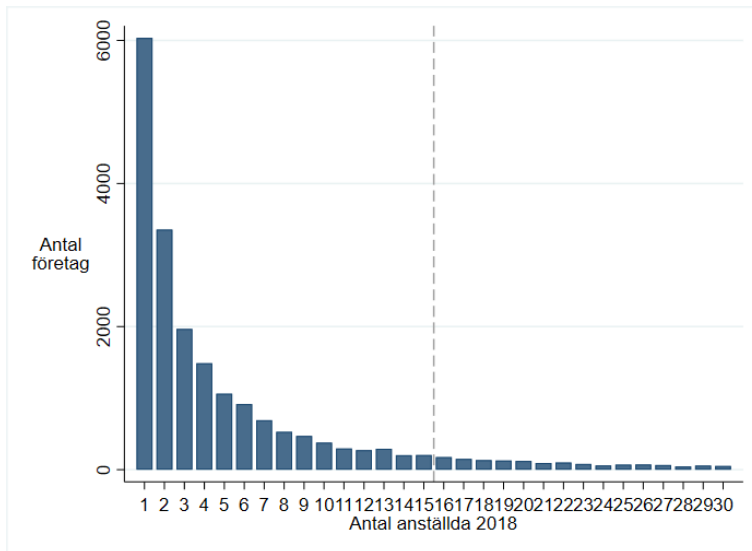
	Genom- snitt	Standard- avvikelse	Min	Max	Median	Antal
Restaurang						
Antal anställda	24,94	114,32	1	8331	11	12209
Redovisat IU	0,17	0,38	0	1	0	12209
Lönesumma tkr	1 063	5 270	0	402150	515	12209
Bygg						
Antal anställda	12,52	137,79	1	8991	3	9471
Redovisat IU	0,09	0,28	0	1	0	9471
Lönesumma tkr	1 897	27 778	0	1807620	346	9471
Totalt						
Antal anställda	19,52	125,26	1	8991	7	21680
Redovisat IU	0,13	0,34	0	1	0	21680
Lönesumma tkr	1 428	18 785	0	1807620	443	21680

Antal anställda är beräknat som unika anställda personer under helåret 2018 medan företagen med fler än 15 anställda den 1a juli 2018 skulle redovisa individuppgifter. Det är sannolikt att företag som i den här analysen klassificeras som fler än 15 anställda, hade 15 eller färre anställda den 1a juli. För att en RD analys ska ge ett bra estimat är det viktigt att det inte finns några tecken på "bunching" strax under eller över gränsvärdet. Bunching innebär i detta sammanhang att företag kan ha manipulerat antalet anställda (eller rapporteringen av uppgiften) så att de hamnar strax under 16 anställda.

Figur D1 och Figur D2 visar inga indikationer på att bunching när individuppgifterna infördes. Figurerna visar att det finns färre företag runt gränsvärdet inom byggbranschen jämfört med restaurangbranschen.

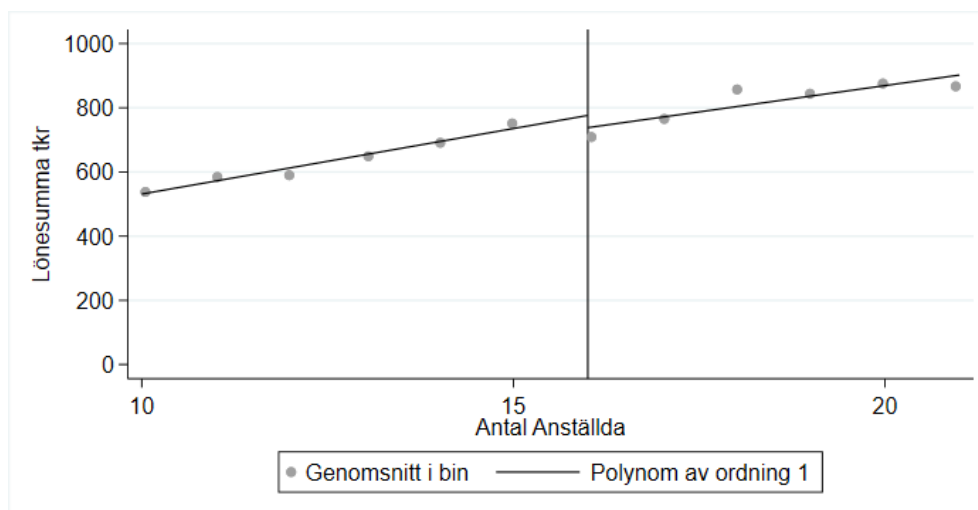


Figur D1. Fördelning av Antal anställda, restaurangbranschen.



Figur D2. Fördelning av Antal anställda, byggbranschen.

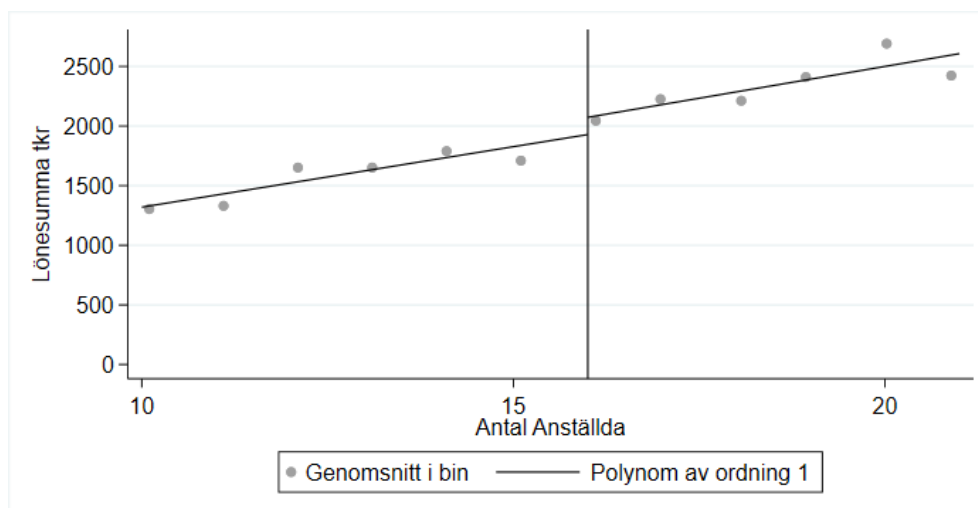
Figur D3 och Figur D4 visar effekterna av införandet av individuppgifter på lönesumman. Inom restaurangsektorn syns en viss nedgång i lönesumman för företag med 16 eller fler anställda. Förändringen är dock inte statistiskt signifikant.



Figur D3. Effekt på lönesumma. Restaurangbranschen, andra halvåret 2018.

För företag med 16 eller fler anställda inom byggsektorn finns däremot en positiv statistiskt signifikant effekt. Det är intressant eftersom företagen runt tröskelvärdet inte ökade sin frekvens av rapportering av individuppgifter, vilket försvårar tolkningen av effekten på lönesumman.

En möjlig förklaring kan vara att informationsflödet från Skatteverket var asymmetriskt runt tröskelvärdet, och företag med 16 eller fler anställda fick mer information om individuppgifter och deras konsekvenser för efterlevnad av regelverket. En sådan förklaringsmodell antyder en avskräckande effekt för företag. En annan möjlig förklaring är att den statistiskt signifikanta ökningen av lönesumman endast är ett sammanträffande.



Figur D4. Effekt på lönesumma. Byggbranschen, andra halvåret 2018.

I Tabell D2 presenteras estimat från regressionsanalyser som motsvarar de observerade förändringar i utfallsvariablerna runt tröskelvärdet som framgår av Figur D3 till Figur D4. Resultaten i tabellen återspeglar bilden från figurerna.

Två statistiskt signifikanta effekter kan identifieras: en positiv effekt på sannolikheten att rapportera individuppgifter inom restaurangsektorn och en ökning av lönesumman inom byggsektorn.

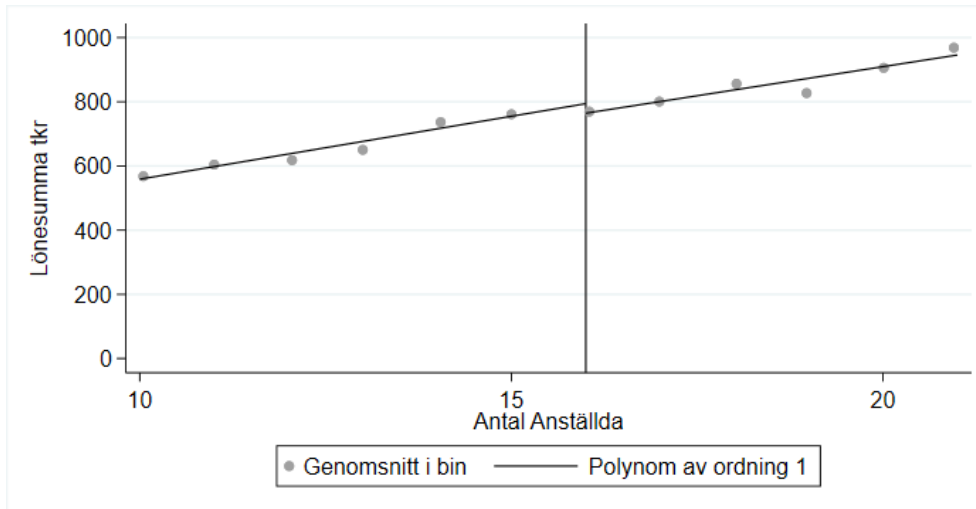
Tabell D2. Estimat från regression discontinuity.

	(1) Redovisat IU	(2) Lönesumma tkr	(3) Redovisat IU	(4) Lönesumma tkr
RD_Estimate	0,0511** (0,0164)	-92,07 (47,06)	0,0289 (0,0276)	574,7* (223,8)
N	12209	12209	9471	9471
Polynomial degree	1	1	1	1
År	2018	2018	2018	2018
Urval	Restaurang, AB	Restaurang, AB	Bygg, AB	Bygg, AB

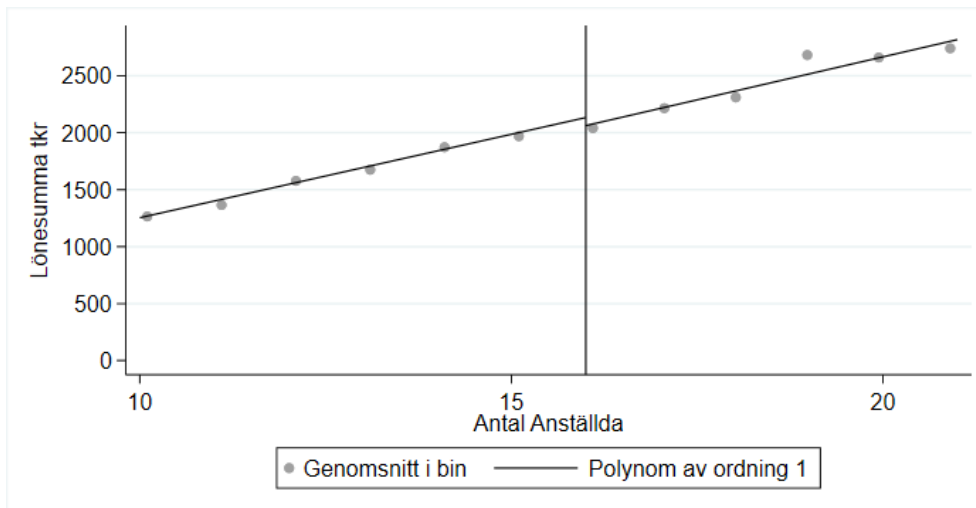
*Standardfel i parenteserna. * $p < 0,05$, ** $p < 0,01$, *** $p < 0,001$*

Som tidigare diskuterats är sannolikheten att redovisa individuppgifter inte markant olika för företag runt gränsvärdet på 16 anställda, vilket gör resultaten osäkra och svåra att tolka. Nedan följer därför placebo-test som utvärderar om resultaten beror på reformen eller om de är artefakter av metodologiska överväganden och/eller tillfälligheter. Först kommer tester som är identiska med huvudestimaten på lönesumman med enda skillnaden att den underliggande datan kommer från 2019. Sedan följer tester som varierar polynom och analysfönster.

Figur D5 och Figur D6 visar effekten av att passera tröskelvärdet året efter reformen, och Tabell D3 redovisar de korresponderande estimaten. Under 2019 lämnade i stort sett alla företag in individuppgifter. Därför uppstår det inte någon effekt på sannolikheten att redovisa individuppgifter av att passera gränsvärdet 16 anställda. Det går heller inte att estimerar någon effekt på lönesumman. Det stärker antagandet om att effekten av att passera tröskelvärdet enbart kommer från reformen.



Figur D5. Effekt av att passera 16 anställda på lönesumman inom restaurang under andra halvåret 2019 – året efter att individuppgifterna infördes.



Figur D6. Effekt av att passera 16 anställda på lönesumman inom bygg under andra halvåret 2019 – året efter att individuppgifterna infördes.

Tabell D3. Robusthetstest. Effekt året efter implementering

	(1) Redovisat IU	(2) Lönesumma tkr	(3) Redovisat IU	(4) Lönesumma tkr
RD_Estimate	-0.0218 (0.0125)	-49.08 (41.46)	0.00296 (0.0243)	-26.46 (128.7)
N	12826	12824	9735	9735
Polynomial degree	1	1	1	1
År	2019	2019	2019	2019
Urval	Restaurang, AB	Restaurang, AB	Bygg, AB	Bygg, AB

Standardfel i parenteserna. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0.001$ t.

Tabell D4 visar resultatet av att variera polynom och fönster i effektstudien. Det övergripande syftet är att säkerställa att uppskattningarna inte är specifika för estimeringsprocessen. Tillgängliga data tillåter som mest en kubisk polynom för att genomföra estimeringen. Begreppet ”fönster” refererar i

sammanhanget till begränsningen av antalet anställda från vilket data samlas in. I teorin bör företag vara mer jämförbara ju närmare de kommer tröskelvärdet på 16 anställda. Observationer långt från tröskelvärdet ska inte producera den estimerade effekten då förutsättningarna för företagande skiljer sig ju större skillnaden blir i storlek mellan företag.

Tabellen indikerar att effekten på lönesumman är robust för att variera polynom och fönster. Dock är effekten oprecist estimerad inom restaurangsektorn för alla specifikationer. Å andra sidan är effekten inom byggsektorn mer precis och resultaten statistiskt signifikanta för de flesta specifikationerna.

Tabell D4. Robusthetstest. Variation av polynom och fönster. Notera att varje cell representerar en enskild regression.

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Lönesumma tkr	Lönesumma tkr	Lönesumma tkr	Lönesumma tkr	Lönesumma tkr	Lönesumma tkr
Pol. Degree 1	-92.07* (47.06)	-105.3* (57.89)	-107.8* (61.05)	574.7* (223.8)	574.6* (223.8)	574.1* (223.8)
Pol. Degree 2	-79.97* (43.74)	-109.8 (79.40)	-110.2 (79.77)	423.6* (176.6)	562.2** (215.0)	912.5* (405.0)
Pol. Degree 3	-85.38* (46.92)	-128.9 (97.93)	-182.3 (203.7)	427.1* (169.5)	798.1* (335.9)	1385.4 (720.5)
N	12209	9854	6647	9471	8880	3159
Urval	Alla	Anställda 1- 30	Anställda 5- 26	Alla	Anställda 1- 30	Anställda 5- 26
Sektor	Restaurang	Restaurang	Restaurang	Bygg	Bygg	Bygg

Standardfel i parenteserna. $p < 0.1$, * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$, *** $p < 0$.

Postadress: 171 94 Solna Telefon: 0771-567 567
skatteverket@skatteverket.se, www.skatteverket.se

