

# Sammanfattning

## *Bakgrund och syfte*

Skatteförvaltningens primära uppgift är att se till att skattelagarna efterlevs dvs. att de skatter som riksdagen beslutat om så långt som möjligt betalas. Beskattningen bygger på uppgifter som lämnas till skattemyndigheten och att dessa är korrekta. Det är inte möjligt att kontrollera alla uppgifter eller ens rätta alla fel. Till skillnad mot kontrollen finns dock, när det gäller sanktioner, formellt inga prioriteringsmöjligheter. – Har oriktig uppgift lämnats ska beslut om skattetillägg fattas och har misstanke om skattebrott uppkommit ska brottsanmälan göras till åklagare. I praktiken fungerar det emellertid inte så och det finns många orsaker till det.

Såväl skattekontroll som sanktioner syftar till att skapa preventiv effekt som innebär att skattskyldiga inför den upplevda risken för upptäckt av ett skattefel och därmed eventuellt åtföljande konsekvenser väljer att göra rätt för sig genom att lämna korrekta uppgifter.

Rapporten syftar till att sammanfatta vad vi vet om den preventiva effekten och att öka kunskapen om tillämpningen av skattetillägg samt hur systemet uppfattas av allmänhet och företag.

## *Den preventiva effekten av kontroll och sanktioner*

Den allmänpreventiva effekten av kontroll och sanktioner m.m. har undersökts i RSV: s enkätundersökningar. Den är betydande. Den preventiva effekten är lägre i Stockholm. Om skattskyldiga uppfattar den preventiva effekten som låg har de också ett lågt förtroende för skattemyndigheten. En bra kontroll och korrekta beslut är särskilt betydelsefulla för förtroendet för skattemyndigheten.

En specialundersökning avseende avdraget övriga kostnader under inkomst av tjänst visade att *skattekontrollen* har stor individualpreventiv effekt – det blev betydligt mera rätt i efterföljande års deklaration. Men undersökningen visade också att de skattskyldiga i ökande utsträckning chansar med avdrag, att myndigheterna bara kan kontrollera och rätta en mindre del av felaktigheterna och att skattemyndigheterna inte påför skattetillägg i den utsträckning lagen föreskriver. Det sistnämnda gäller särskilt för skattekontoren i storstäderna.

Utredningen bedömde att skattetillägg bara påfördes i 5 procent av de fall man borde ha gjort det och att orsakerna till detta var tidsbrist, okunskap hos och stöd till granskarna samt slutligen också inställningen hos många granskare. Ett tillta-

gande problem när det gäller hanteringen av skattetillägg är att de skattskyldiga oftast kan undgå skattetillägg genom att inte svara på skattemyndigheternas frågor t.ex. vad ett avdrag egentligen avser. Effekten av denna ordning är att skattemyndigheten i jämförbara fall behandlar personer som samarbetar med skattemyndigheten sämre, jämfört med dem som inte samarbetar. Så är det inte i t.ex. i Storbritannien.

### ***Ny forskning: Sanktioner gynnar samarbete***

Helt ny forskning har kastat ljus över sanktioners betydelse för människors beteende. Experiment har visat att straff eller hotet om straff kan upprätthålla ett samarbete inom gruppen. Finns inga sanktioner dör samarbetet ut kring det gemensamma projektet.

RSV: s enkätundersökningar visar att medborgarna i mycket hög grad instämmer i påståendet ”*Jag är beredd att betala min skatt så länge alla eller nästan alla gör det*”. Man kan tolka svaret så att skattesystemet (det gemensamma projektet) har en hög grad av legitimitet så länge bördorna för detsamma delas rättvist – skattemoralen är hög under just den förutsättningen.

Forskningsresultaten har implikationer på beskattningen. I Sverige är beskattningsbesluten och besluten om sanktioner (skattetillägg och straff) offentliga vilket gör att ”fuskare och snyltare” inte kan dölja sig från offentlighetens ljus. Sanktioner eller rättare sagt hotet om sanktioner ger legitimitet åt skattesystemet hos flertalet medborgare, som under den förutsättningen, är beredda att medverka i det gemensamma projektet. Eroderas förtroendet för sanktionssystemet finns följaktligen en påtagligt större risk att medborgarna inte längre är motiverade att betala skatt till det gemensamma projektet.

### ***Skattekontrollen: Skönsbeskattning kontra andra kontrolländringar***

Skattekontroll föregår och är en förutsättning för sanktioner. Först därför några ord om *kontrollen*. Det skattemässiga värdet – kontrollresultaten på ett schablonmässigt sätt omräknat till skatt – uppgår för år 2001 till 27 miljarder kronor varav skönsbeskattningen svarar för knappt 6 miljarder kronor eller 21 procent av det totala beloppet.

Som framgår av tabellen nedan är kontrollresultatet i förhållande till ”skatten”<sup>1</sup> högst för inkomstbeskattning och det gäller även för skönsbeskattningen. I kontrollen finner man förhållandevis lite när det gäller arbetsgivaravgifter och avdragen skatt.

---

<sup>1</sup> Avdragen skatt avräknas från debiterad inkomstskatt. Här har emellertid summerats debitering av inkomstskatt och uppbörd av andra skatter.

### Skönsbeskattningen och annat kontrollresultat i förhållande till skatteförvaltningens skatteuppbörd (netto) år 2001

	Resultat exkl. sköns- beskattning	Resultat skönsbe- skattning	Totalt kontroll- resultat	Skönsbeskatt- ning / totalt kontrollresultat
Inkomstskatt	3,17%	0,68%	3,85%	18%
Mervärdesskatt	1,00%	0,51%	1,51%	34%
Arbetsgivaravgifter	0,15%	0,12%	0,27%	46%
Avdragen prel. skatt	0,05%	0,09%	0,14%	62%
Punktskatter	0,47%	0,05%	0,52%	10%
Totalt	1,41%	0,37%	1,77%	21%

Det man finner i kontrollen avseende arbetsgivaravgifter och avdragen skatt är till stor del ett resultat av skönsbeskattning. För avdragen skatt svarar således skönsbeskattningen för hela 62 procent av det totala kontrollresultatet.

#### Vad säger statistiken om tillämpningen av skattetillägg?

Man kan få skattetillägg i två fall. För det första om man trots påminnelse inte deklarerar och inkomsten måste uppskattas skönsmässigt. Kommer deklaration in inom viss tid tas skattetillägget bort. För det andra kan man få skattetillägg om skattemyndigheten i samband med kontrollen finner att den skattskyldige lämnat oriktig uppgift. Det krävs att ändringen uppgår till visst minsta belopp – för inkomstskattens del 5 000 kronor.

För skattetillägg gäller att en mycket stor del av dessa avser skönsbeskattning i avsaknad av deklaration.

Av tabellen nedan framgår att mer än hälften av antalet påförda skattetillägg avser skönsbeskattning och att denna andel är högst för mervärdesskatten där andelen skattetillägg i samband med skönsbeskattningsbeslut svarar för mer än två tredjedelar av antalet påförda skattetillägg.

#### Andel av antalet skattetillägg som är hänförliga till skönsbeskattning

Skatteslag	2000	2001
Inkomstskatt	47%	54%
Avdragen skatt	59%	59%
Arbetsgivaravgifter	59%	59%
Mervärdesskatt	70%	70%
Totalt av antal beslut	59%	61%

Och *beloppsmässigt* är andelen skönsbeskattning väsentligt större eftersom skönsbeskattningen avser hela förvärvskällan medan andra höjningar i regel avser inkomst- eller avdragsposter i deklarationen. Det beräknas att den beloppsmässiga andelen som belöper på skönsbeskattning i avsaknad av deklaration vid taxeringen år 2000 låg på i storleksordningen 90 procent.

Några få stora skattetillägg kan inverka kraftigt på statistiken. Skattetilläggen avseende inkomstskatt ökade med 0,8 miljarder kronor till 1,7 miljarder kronor mellan åren 2000 och 2001. Det beror på några fler riktigt stora skattetillägg. De

största 17 skattetilläggen motsvarade 70 procent av hela ökningen och hela ökningen motsvarar ökningen av skattetilläggen vid skattemyndigheten i Stockholm.

Skattetilläggen är en omfattande hantering inom skattemyndigheterna. Antalet skattetilläggsbeslut år 2001 var drygt 250 000 och detta antal motsvarar en tredjedel av alla beskattningsbeslut på skattemyndighetens initiativ dvs. till följd av skrivbordsgranskning eller revision. Det höga antalet beror på att många skattetilläggsbeslut måste omprövas – cirka en tredjedel både för inkomstdeklaration och för skattedeklaration.

Skattemyndigheten i Stockholm omprövade år 2001 skattetillägg avseende inkomstdeklaration i mycket *högre* utsträckning än andra skattemyndigheter räknat per skattskyldig, vilket antas bero på att skattemyndigheten i Stockholm har dubbelt så hög frekvens skönsbeskattningsskattetillägg vid inkomsttaxeringen jämfört med övriga skattemyndigheter.

Skattemyndigheten i Malmö har väsentligt *lägre* andel skattetillägg vid årlig taxering än andra skattemyndigheter. Skattemyndigheten i Malmö har som policy att inte förelägga vissa skattskyldiga att deklarerera. Skattemyndigheten i Malmö menar att man därigenom uppnått en materiellt riktig taxering med minsta möjliga insats och skada för alla inblandade. Bakgrunden till detta policybeslut var i sin tur att rättsenheten vid skattemyndigheten i Malmö uppmärksammat att skönstaxeringarna utfördes slentrianmässigt och utan tillräcklig rättssäkerhet.

En person kan få flera skattetilläggsbeslut och det gäller särskilt skattedeklarationen. Åren 2000 och 2001 fick nästan 100 personer, för bägge åren sammantaget, fler än 100 skattetilläggsbeslut. Antalet *skilda* fysiska och juridiska personer som berördes av skattetillägg under något av åren 2000 och 2001 beräknas till cirka 50 000 personer för skattedeklaration och cirka 100 000 för inkomstdeklaration. De flesta av dessa fick skattetillägg vid skönstaxering i avsaknad av deklaration. Antalet skilda personer som berördes av skattetillägg för *oriktig uppgift* i inkomst- eller skattedeklaration beräknas för år 2001 till endast 25 000 personer.

Vid kontrollen är skattetillägg relativt sett är betydligt vanligare vid skatterevision än vid skrivbordsgranskning.

**Inkomstdeklaration och skattedeklaration. Ändringar som beloppsmässigt kvalificerar för skattetillägg; antalet skattetillägg i förhållande till antalet ändringar (antalsprocent) och skattetilläggsbeloppet i förhållande till ändringsbeloppet (beloppsprocent)**

Skattetillägg	Antalsprocent	Beloppsprocent
<u>Inkomstskatt, årlig taxering</u>		
Skrivbordsgranskning	7%	0,5%
Revision	58%	2,7%
<u>Inkomstdeklaration, omprövning</u>		
Skrivbordsgranskning	12%	0,3%
Revision	48%	0,6%
<u>Skattedeklaration</u>		
Skrivbordsgranskning	44%	3,7%
Revision	83%	15,5%

Skattedeklarationen och de skatter som redovisas däri ”drabbas” antals- och beloppsmässigt i större utsträckning av skattetillägg än inkomstskatten. En förklaring kan vara skattedeklarationens utformning – de skattskyldiga är endast i begränsad utsträckning medvetna om möjligheten att lämna upplysningar vid sidan av deklara-tionsformuläret.

Vid revision är antals- och beloppsprocent väsentligt högre än vid skrivbordsgranskning. Det ligger i sakens natur då en revision i regel är både bredare och djupare än en skrivbordsgranskning.

Det finns i statistiken betydande skillnader i frekvens av skattetillägg mellan olika skattemyndigheter för olika skatter och kontrollformer. Den närmast till hands liggande slutsatsen är att skillnaderna kan beror på olika tillämpning vad gäller uttag av skattetillägg. Det är emellertid inte säkert att så är fallet. Skillnaderna kan bero på skillnader i kontrollens inriktning t.ex. om kontrollen inriktats mot företeelser som inte ska föranleda skattetillägg. Skillnaden kan också bero på en felaktig beslutsredovisning t.ex. att skattskyldigas självrättelser redovisats som kontroll.

Cirka 70 procent av alla skattetillägg vid den årliga taxeringen är sådana som påförts för att den skattskyldige inte deklarerat. Nio av tio skattetillägg till följd av oriktig uppgift vid deklara-tionsgranskningen är på mindre än 10 000 kronor. Skattetilläggen för oriktig uppgift beräknas ligga i storleksordningen tio procent av det totalt nettodebiterade skattetilläggsbeloppet.

Bland skattskyldiga som deklarerat vid tax 2000 avsåg mer än hälften av alla skattetillägg inkomstslaget kapital. När det gäller inkomstslaget kapital har gjorts en särskild undersökning med ledning av kontrollmaterialet avseende odeklarerade utlandsfonder. Undersökningen visade att skattemyndigheterna påfört skattetillägg endast i 60 procent av de fall man borde ha gjort det. Detta tyder på en oenhetlighet även i de allra enklaste skattetilläggsfallen. Undersökningen visade också att skattetilläggen i nu nämnda fall i stor utsträckning drabbar personer som har låg kunskap om skattereglerna eller har låg motivation att informera sig om dessa.

***Vad säger myndigheternas egna uppföljningar om hur reglerna om skattetillägg tillämpas?***

Flera skattemyndigheter har själva uppmärksammat olikformig tillämpning av skattetillägg och initierat kvalitetsuppföljning och gjort insatser genom utbildning och på annat sätt för att förbättra besluts kvaliteten.

I alla kvalitetsundersökningar finns ett mönster – lagstiftningen om skattetillägg tillämpas inte som den borde – men i de fall den tillämpats är besluten nästan alltid rätt men det finns ofta formella fel och brister i utformning och dokumentation av beslut. Det gör att man i efterhand i några fall inte kan klara ut vad som beslutats eller vilket underlag beslutet baserar sig på. Inte minst finns i detta hänseende brister när det gäller beslut att inte påföra skattetillägg eller att skattetillägg ska undanröjas.

Materiellt är således felen i första hand av två slag nämligen att man inte påför skattetillägg vid oriktig uppgift. I andra hand tillämpar man befrielsegrunderna felaktigt eller för generöst.

En skattemyndighet menar att orsakerna till den otillfredsställande ordningen är tidsbrist, bristande kunskaper och förmåga men också olust inför uppgiften. Tidsbristen kan förklara det låga antalet men inte den bristande samsynen. Den bristande kunskapen märks inte genom materiellt felaktiga beslut utan på mindre goda motiveringar. Olusten inför uppgiften skymtar fram i genomgången material men kommer framför allt fram vid samtal med granskarna.

***Sammanfattning av tillämpningen av skattetilleggssystemet***

Den alldeles övervägande andelen skattetillägg avser skattetillägg vid skönsbeskattning. Mer än 60 procent av antalet skattetillägg avser skattetillägg vid skönsbeskattning. Och beloppsmässigt är denna andel ännu större – bortåt 90 procent. Några få stora skattetillägg kan inverka kraftigt på statistiken.

Den alldeles övervägande andelen av skönsbeskattningsbesluten i avsaknad av deklaration är helt korrekta. När det gäller skönsbeskattning i avsaknad av deklaration påförs dock skattetillägg på ett schablonmässigt sätt inom alla beskattningsområden med ibland stora konsekvenser för de skattskyldiga. Det är svårt att hinna med den stora mängden skattetillägg och samtidigt tillgodose rätts-säkerhetskraven i hanteringen.

År 2001 fattades cirka 70 000 skattetilleggbeslut avseende oriktig uppgift för alla skatter och avgifter. Antalet skilda fysiska och juridiska personer som berördes var dock endast cirka 25 000. En och samma person kan ha fått skattetillegg avseende flera skatter och avgifter.

**Antalet skilda fysiska och juridiska personer som berördes av skattetillägg för respektive skatt år 2001; oriktig uppgift.**

Skatteslag	Antal
Arbetsgivaravgifter	9 288
Avdragen skatt	6 955
Mervärdesskatt	9 234
Inkomstskatt årlig taxering	14 856
Inkomstskatt omprövning	15 066
Summa, bruttoantal	55 399
Summa netto antal personer cirka	25 000

Antalet 25 000 motsvarar cirka tre procent av antalet offensiva beskattningsbeslut och en tiondel av antalet skattetilläggsbeslut. Siffran 25 000 kan också jämföras med antalet personer, 1 005 stycken, som år 2001 lagfördes för brott mot skattebrottslagen.

Nio av tio skattetillägg till följd av oriktig uppgift i deklarationen och som upptäcks vid den årliga taxeringen är på mindre än 10 000 kronor. Bland skattskyldiga som deklarerat (taxeringen år 2000) avsåg mer än hälften av alla skattetillägg inkomstslaget kapital. När det gäller inkomstslaget kapital har gjorts en särskild undersökning med ledning av kontrollmaterialet avseende odeklarerade utlandsfonder. Undersökningen visade att skattemyndigheterna påfört skattetillägg endast i 60 procent av de fall man borde ha gjort det. Detta tyder på en oenhetlighet även i de allra enklaste skattetilläggsfallen.

Vid årlig taxering (inkomsttaxeringen år 2000) påfördes för oriktig uppgift avseende inkomstslaget tjänst (inkomster och avdrag av olika slag) knappt 2 000 skattetillägg. Om man även inkluderar alla de fysiska personer som redovisar inkomst av näringsverksamhet och de som har allmänna avdrag ökar antalet till drygt 3 000 skattetillägg för oriktig uppgift. Antalet är lågt. En del av förklaringen ligger i att granskarna har svårt att påvisa oriktig uppgift bl.a. beroende på att de skattskyldiga i tilltagande utsträckning inte svarar på myndighetens förfrågningar. Många ändringsbelopp är också så små – mindre än 5 000 kronor att de faller under gränsen för när skattetillägg ska påföras vid inkomsttaxeringen. En annan del av förklaringen är att kontrollens antalsmässiga och beloppsmässiga resultat prioriterats.

***Vad anser medborgarna om skattetilläggsystemet?***

RSV har våren 2002 undersökt *attityderna till skattetilläggsystemet* genom en enkät riktad till företrädare för företagen. En stor majoritet av de svarande (>80 %) anser att det är rättvist att de som inte deklarerar eller lämnat oriktiga uppgifter får skattetillägg.

Det är bara några enstaka procent av de svarande som instämmer i att skattemyndigheten ofta glömmer att ta ut skattetillägg eller tar ut skattetillägg som strider mot lagen. Vad gäller de två sistnämnda frågorna finns dock många som är osäkra, vilket är naturligt då få har insyn i skattemyndigheternas verksamhet.

Cirka en tredjedel av de tillfrågade svarar att systemet med skattetillägg totalt sett är bra medan 12 procent är av motsatt uppfattning.

En stor majoritet (80%) instämmer i att man inte bör få skattetillägg om man gjort fel av misstag men bara en tredjedel instämmer i att skattemyndigheterna kan bedöma om man gjort fel av misstag. Bland bokförings- och redovisningsbyråer är tilltron till skattemyndigheternas förmåga att bedöma om man gjort fel av misstag lägre. Hela 39 procent svarar att skattemyndigheten inte kan bedöma om man har gjort fel av misstag.

Utifrån enkätsvar bedöms det nuvarande systemet ha godtagbar acceptans medan det är tveksamt om en nyordning skulle ha det, där skattemyndigheten ska bedöma den skattskyldiges skuld.

### ***Vad kännetecknar medborgare som fått skattetillägg?***

Genom två slumpmässiga urval har RSV år 2000 undersökt *attityderna hos personer som fått skattetillägg* – det är fråga om löntagare som fått skattetillägg för oriktig uppgift och näringsidkare som skönstaxerats för att de inte lämnat deklARATION.

Genom att *urvalen* är slumpmässiga speglar de förhållandena i hela den grupp de tillhör. Mer än hälften av skattetilläggen för löntagare understiger 2 000 kronor och i 88 procent av fallen understiger skattetillägget 5 000 kronor. När det gäller skönstaxering av näringsidkare är bilden naturligtvis helt annorlunda. Skönstaxeringar avser nämligen i det alldeles övervägande antalet fall en uppskattning av inkomsten i hela förvärvskällan näringsverksamhet. Det är antals- och beloppsmässigt helt försumbara belopp det rör sig om när det gäller skattetillägg under 5 000 kronor. I skattetilläggsintervallet 10-100 tusen kronor återfinns 85 procent av antalet och 78 procent av det totala beloppet för skattetillägg för denna kategori.

Undersökningarna visar att svarsfrekvenserna på RSV: s enkäter för de som fått skattetillägg inte avviker från svarsfrekvenserna för respektive grupp. Högavlönade, män, personer med reavinst och utanför storstadsregioner är överrepresenterade jämfört med andra undersökningar som speglar hela befolkningen. Detta har naturliga förklaringar. Nämnda personer har nämligen oftare tilläggsuppgifter i sin deklARATION. Vad gäller reavinst är detta dels en effekt av kontrollens inriktning. Vad gäller storstadsregioner pekar resultatet på en skillnad mellan myndigheternas skattetilläggshantering i respektive utanför storstad – de som bor i storstad får inte skattetillägg lika ofta.

Löntagare som fått skattetillägg har lägre förtroende för skattemyndigheten. De instämmer i högre grad i att de skulle vilja fuska, att de anlitat svart arbetskraft och själva fuskat. När det gäller orsakerna till fusk instämmer man förhållandevis mer i att orsaken till fusk är krångliga skatteregler. Man instämmer också förhållandevis ofta i att det är troligt att skattemyndigheten skulle upptäcka om man



skattefuskat och att kontrollen blivit effektivare. Den omständigheten att man fått skattetillägg verkar däremot inte ha påverkat uppfattningen vad gäller konsekvenserna av ett upptäckt skattefusk.

För företagare som skönstaxerats är det statistiska underlaget mindre men klart är att de totalt sett har lägre förtroende för skattemyndigheten och inte i samma grad instämmer i att det nya systemet med skattekonto är bra. Skattekontrollen verkar ha en lägre preventiv effekt visavi de skönstaxerade näringsidkarna. Detta beror på att man inte upplever konsekvenserna vid en eventuell upptäckt som lika allvarligt.

Gemensamt för bägge grupperna som fått skattetillägg är således att de har lägre förtroende för skattemyndigheten och de inte upplever konsekvenserna vid ett upptäckt fusk som allvarligare än andra – snarare tvärtom.