

Omvärldsbild mervärdesskatt

Skatteverket 2021

1 Innehållsförteckning

Innehåll

1	Innehållsförteckning.....	2
2	Förord – skicka gärna synpunkter till oss	5
3	Sammanfattning.....	7
4	Bakgrund.....	9
5	Historik och nuläge	12
6	Omvärldsanalys.....	14
6.1	Metodik för omvärldsanalys	14
6.2	Omvärldsanalysens användning.....	14
7	Slutkonsument och dataskydd	15
8	Skattefel på momsområdet i Sverige.....	16
8.1	Fel i momsredovisningen hos små/medelstora företag.....	16
8.2	Fel i momsredovisningen hos stora och andra multinationella företag.....	16
8.3	Momsbedrägerier – ett tilltagande problem.....	16
9	Moms som informationshantering	18
9.1	Big Data och AI	18
9.2	Big data på momsområdet.....	19
9.3	Compliance by design – säkra digitala informationskedjor	19
9.4	Säkra digitala informationskedjor för moms.....	20
9.5	Viktiga dimensioner för informationshanteringen för mervärdesskatt.....	21
10	Arbete med moms inom EU och trolig effekt.....	22
10.1	Studien om vissa momsfrågor 2021	22
10.2	Troliga förändringar kring EU:s momsregelverk	23
11	Moms för mikroföretag, små företag och medelstora företag.....	26
11.1	Mindre och medelstora företags systemmiljöer.....	26
12	Moms för stora multinationella företag.....	26
12.1	Förutsättningar i stora företags miljö.....	27
12.2	Större företags systemmiljöer.....	29
13	Skattemyndigheters informationsflöden och momskontroll.....	30
14	Internationell standardisering	31
14.1	”Digitalt först” – standardisering och digitalisering via lagstiftning.....	31
14.2	Standard för e-fakturerings	32
14.3	Standard Business Reporting	33

14.4	SIE	33
14.5	Standard Audit File Tax (SAF-T)	33
14.6	Mot internationell standardisering av beskattningsinformation – varför?	34
15	E-fakturerings.....	36
15.1	Syftet med EU:s faktureringsbestämmelser	36
15.2	Vad är en faktura?	36
15.3	Bestämmelserna om faktura	36
15.4	Automatisering och konvertering.....	36
15.5	Peppol.....	37
15.6	Peppol med CTC	39
15.7	Frankrikes implementering av e-fakturerings och CTC	41
15.8	Australiens implementering av e-fakturerings och Peppol.....	41
15.9	Slutsatser runt e-fakturerings	41
16	Kvalitetssäkring av momsinformation i företaget miljö	45
16.1	Bort från aggregerad redovisning?.....	45
16.2	Storbritanniens arbete mot digitala informationskedjor och realtid – Making Tax Digital 46	
17	VAT Listings	48
17.1	Estlands införande av VAT Listings.....	48
18	Continuous Transaction Control (CTC).....	50
19	e-Audit.....	52
19.1	e-Audit i Norge via SAF-T-standardisering.....	52
19.2	e-Audit utifrån CTC- eller VAT Listings-information	52
20	Split payments	53
20.1	Split payments i Polen.....	53
20.2	Split payment i Italien.....	53
20.3	Split payments i Storbritannien.....	54
21	Skattemyndigheternas informationsintag.....	55
22	Stora förändringar i informationsintag– kundens perspektiv i fokus?.....	57
23	Övriga former av rapportering inom EU	59
23.1	Betalningar	59
23.2	CESOP	59
23.3	Leveranser.....	59
23.4	Löpande informationsintag av all bokföring	59
23.5	Country by country reporting	59

23.6	MOSS/OSS Redovisning av moms enligt de särskilda ordningarna	60
23.6.1	Momsbefrielse för små- och medelstora företag vid gränsöverskridande handel enligt SME 2025	60
24	Framtiden för datahantering	62
24.1	Alla länder rör sig i samma riktning	62
24.2	Omvärldtrycket på datainsamling ökar	62
24.3	Sverige kommer att bli en del av utvecklingen	62
24.4	Skatteverkets arbete kommer att påverkas	63
24.5	SME (mikroföretag, små och medelstora företag)	63
24.6	Stora företag	64
24.7	Hållbarhet	64
25	Bildförteckning	65

Omvärldsbild mervärdesskatt

2 Förord – skicka gärna synpunkter till oss

Mervärdesskatten [moms] har nu funnits länge inom EU utan några större förändringar i det grundläggande regelverket. Den har också spritt sig och finns nu i många länder, i former som ofta liknar eller är modellerade på EU-lagstiftningen. Samtidigt som tilltagande digitalisering av handels- och redovisningsprocesser har dock en mycket stor förändring skett i hur moms redovisas. Det har skett en stor förändring internationellt, som det kan upplevas att det finns liten förståelse och kunskap om i Sverige, förutom hos sådana svenska internationella företag som deltar i förändringen utomlands.

Förändringen har skett på bred front både i EU-länder och utanför EU. Även inom EU har den information som en redovisningsskyldig person ska hantera gått isär och differentierats kraftigt mellan olika länder. Det är en förflyttning **från ett aggregat av de viktigaste värdena från redovisningssystem i efterhand, mot mer detaljerad information om de underliggande transaktionerna**, som skapas när premisserna för transaktionen ställs upp och genomförs, dvs. innan den används för att skapa redovisning i redovisningssystemen. I viss mån är det en förflyttning mot **realtid**, och ingår i många länder i en regelstyrd förändring av ekonomin och företagandet, med **en digitalisering av processer hos företagen som avsedd och trolig effekt**. Det är en förändring av den kontrollinformation som företagen lämnar som stöd för sin uppgift om moms att betala eller att återfå. Mer detaljerad information har visat sig ha **stort värde för momskontrollen** hos skattemyndigheterna, vilket är rimligt eftersom det är den information som typiskt sett efterfrågas vid en momskontroll eller revision.

Utvecklingen av redovisning av moms hänger samman med **e-fakturerings, kontinuerlig transaktionskontroll för moms, affärssystem, kontrollfunktioner hos skattemyndigheter och företag, risker runt dataskydd, informationsutbyten mellan skattemyndigheter och standardisering**. Det kommer nu också vissa förändringar i reglerna inom EU, ex vis för SME och för e-handel. Den ökande utvecklingstakten och differentieringen i omvärlden väcker naturligtvis frågan om vilken påverkan detta kommer att få på svensk lagstiftning och vilka risker och möjligheter som finns. **Den administrativa bördan** och risken för att göra fel i sin momsredovisning är viktiga frågor, liksom att **minska utrymmet att avsiktligt göra fel**. För större företag utgör den växande redovisningsfloran internationellt ett problem i reglefterlevnaden och förutsebarheten. **Etableringskostnaderna utomlands för företag som växer ökar** också med en **växande mis-match mellan svensk momsredovisning och andra länders**. Sverige behöver verka för hållbara lösningar internationellt. Sverige har också ett beräknat kontrollerbart skattefel till strax över 3 %, vilket är bland de absolut lägsta inom EU. Samtidigt är toleransen för ett skattefel om runt 15 miljarder per år inte hög i Sverige, och Skatteverkets uppdrag är att minska även det skattefelet. **Internationella momsbedrägerier** utgör också ett stort och växande problem.

Skatteverket har mot den bakgrunden under 2020-2021 utfört den här omvärldsanalysen i syfte att skapa kunskap om omvärldsutvecklingen.

Avseende moms och transaktionsskatter så verkar andra länder i stort sett samstämmigt välja lagstiftningsvägen för att skapa förutsättningar för en förflyttning. Man kravställer i lagstiftningen den förflyttning man vill åstadkomma. Länderna, inklusive de nordiska länderna, arbetar aktivt med att förändra de lagreglerade processerna hos företagen runt beskattning (särskilt hur företagen hanterar processer runt e-fakturerings) för att nå ett läge:

- där det blir mer rätt från början, och
- där man tar in mer information närmare realtid för att förbättra kontrollmekanismerna så att man kan bedöma kvaliteten i de flödena och arbeta mot ett minskat skattefel.

Genom att förändra kraven mot företagen så når man en bättre informationskvalitet, och genom att riskvärdera den större mängden information man tar in närmre realtid så kan information, risker och urval bedömas med högre kvalitet närmare händelserna.

Klivet från manuella ekonomiska processer hos företagen till digitala automatiska antas inte heller sig komma att ske spontant, i övriga länder, utan efter regelförändringar om exempelvis e-fakturerings och informationsintag till skattemyndigheterna..

Lärdomar kan också dras från den bristande harmonisering som skett på momsområdet avseende processer och redovisning, dvs att man inte ordentligt följt internationella standarder för informationen, vilket slår mot utlandsetableringar och internationell företagsamhet och skapar inträdesbarriärer, främst för små och medelstora företag. Det är ett i delar svårbedömt läge, med komplexa system i olika länder som samverkar runt transaktioner, fakturerings, redovisning m.m. Det går dock att tydligt se vissa trender och utvecklingsspår. Inkom gärna med synpunkter på analysen till: bjorn.erling@skatteverket.se (gärna innan 1 januari 2022).

3 Sammanfattning

Momsuppgdraget har pågått från och med sommaren 2020 till och med sommaren 2021. Syftet har varit att skapa ett underlag för att säkerställa att organisation, processer och system beträffande moms utvecklas på ett bra sätt. En del i arbetet har varit att bedriva den omvärldsanalys som sammanfattas i denna rapport.

I uppdragsbeskrivningen för omvärldsanalysen efterfrågades en analys av möjlig påverkan från digitaliseringen och den internationella utvecklingen.

Skatteverkets målsättning har ibland sammanfattats som ”Enkelt”, ”Rätt” och ”Tryggt”. Något förenklat handlar det om att se utvecklingen i relation till våra perspektiv att förenkla processen för företagen (”**Enkelt**”), motverka fusk (”**Rätt**”) och upprätthålla dataskydd/integritet (”**Tryggt**”).

Huvudslutsatserna av omvärldsanalysen kan sammanfattas i tre delar:

1. Digitaliseringens påverkan är genomgripande

Vad som är **Enkelt** i den digitala världen skiljer sig ofta från vad som är enkelt i den analoga världen. Ett exempel är att det i den analoga världen ofta räcker med att harmonisera regelverk kring information medan det i den digitala världen finns ett behov av att hantera tekniska språk och standarder, samt hanteringen av informationen. Ett annat exempel är att det i den analoga världen ofta är enklast att lämna färre uppgifter för företagen medan det i den digitala ofta är enklast att lämna hela informationsmängder oförändrade, som redan finns i företagens system.

Metoder för att säkerställa att det blir **Rätt** har under århundraden anpassats för att fungera i den analoga världen. De begrepp som används, exempelvis original, verifikationer, versioner mm. har emellertid sällan samma funktion i den digitala världen, vilket innebär att arbetet med att säkerställa rätt behöver förnyas i enlighet med de nya förutsättningarna. I den digitala världen skapas också nya möjligheter att snabbt göra betalningar, sätta upp organisationer och handel internationellt, i nya strukturer på ett sätt som kan göra det svårare att uppnå målet att rätt skatt betalas.

Stora datamängder skapas, lagras och analyseras nu i samhället, hos företagen och hos skatteverk, vilket leder till nya och växande utmaningar kring datasäkerhet och integritet, **Tryggt**.

2. Förändringstakten internationellt är mycket hög

Det är mycket tydligt att den internationella utvecklingen går mot ett ökat informationsintag i syfte att skatt ska bli mer rätt. Det är också tydligt att digitaliseringen aktivt drivs framåt och regleras i ökad utsträckning, exempelvis kring automatisering och e-fakturerings.

Utvecklingen inom beskattningsområdet har tidigare fokuserat på ökat informationsintag av uppgifter från finansbranschen, kring exempelvis bankkonton, och stora företag, exempelvis med land för land rapportering. Utvecklingen kan nu väntas få mer genomgripande effekter då uppgiftslämnandet sker från alla företag i större utsträckning. Med fokus på moms införs nu så

kallad transaktionsbaserad rapportering, på fakturanivå, från i stort sett samtliga företag i allt fler länder, och det väntas också regleras inom EU, till exempel i form av informationsutbyten mellan länder. Även rapportering av andra uppgifter såsom samtliga kvitton, betalningar med mera blir allt vanligare.

3. Kunskapsnivån i Sverige är låg

Kunskapsnivån om förändringen i omvärlden är låg i Sverige. I de flesta fall är det endast de som arbetar med frågorna internationellt som känner till utvecklingen kring transaktionsbaserad rapportering och ett ökat informationsintag från alla företag. Det finns ett behov av att förstå och följa utvecklingen för samhället, företagen och Skatteverket.

4 Bakgrund

En bedömning av den utveckling som sker är att vi ser en stor förflyttning avseende hanteringen av redovisning av mervärdesskatt, globalt, från ca 2010 och framåt. Detta verkar sammanfalla med

1. en allmänt tilltagande digitalisering,
2. en global trend efter finanskrisen med arbete för att minska skattefel, skatteupplägg och skattefusk¹,
3. förändringar i EU:s styrning runt beskattning och uppbörd.

Det finns nu moms i olika former i 160 länder. De senaste tio åren har vi sett en tydlig inriktning mot att samla in mer uppgifter i allt fler länder och på sikt kanske också att dela uppgifter inom EU men även med andra länder. Denna utveckling har börjat ske även i Sveriges närhet, både geografiskt men även avseende vad länder andra som har liknande uppbördsstrategier som Sverige gör.

Man överger momsrapportering på aggregerad nivå till förmån för rapportering på transaktionsnivå. Rapporteringstidpunkten närmar sig realtid. Mer detaljerad information möjliggör kraftfulla informationsdrivna och AI/machine learning-stödda tekniker för riskvärdering som kan ge goda möjligheter skattemyndigheterna att kunna välja att kontakta kunder som har fel i sin redovisning, men inte andra. Man kan med hjälp av transaktionsbaserad redovisning stödja företagen, särskilt de mindre med mindre komplicerad redovisning, med förslag på förifyllda momsdeklarationer innan den redovisningen ska skickas in.

Både Norge och Finland står i begrepp att genomföra ytterligare stora förändringar mot att ta in transaktionsbaserad momsinformation i sina informationsintag. Danmark utreder samma fråga. Detta är en del av deras strategier på nationell nivå för att få ekonomin att gå mot digitalt och realtid. Storbritannien har börjat i andra änden av momsredovisningsprocessen och rättsligt reglerat att en helt obruten, helt digital informationskedja måste finnas hos företagen från transaktionssystemet, via redovisningen och hela vägen till momsredovisningen in till skattemyndigheten via API, utan manuella steg eller e-tjänster. Även det är en del av Storbritanniens regerings nationella strategi att gå mot säkra digitala informationskedjor och momskontroll i realtid hos skattemyndigheten.

¹ Inklusive en stor förflyttning för att komma tillrätta med BEPS¹-problematik inom OECD och EU.

Från	Till
Övergripande data	Detaljrikedom t ex hela fakturor
Långt i efterhand	I realtid
Begränsad redovisning	Omfattande data från olika system
Företagen äger data	Staten förfogar fritt över data
På begäran	Löpande rapportering
Köpare eller säljare rapporterar	Båda parter, banker m fl rapporterar
Information skyddas	Information delas
Information undersöks	Information lagras
Skilda datakällor	Nätverksanalys

Utvecklingen i omvärlden innebär att trycket på Sverige att samla in och dela mer information troligtvis ökar, eller att direkta sådana krav skapas inom EU. Svenska företag och myndigheter har också ett behov av att kunna förbereda sig för en mer digitaliserad internationell framtid och kunna medverka i hur informationshantering sker i andra länder.

Skatteverket har de senaste tio åren tagit in mer kontrollstödande information än någonsin, exempelvis på grund av ny reglering runt individuppgifter för anställda och kraftigt ökat internationellt informationsutbyte för beskattningsändamål. Samma utveckling verkar ske hos alla andra skattemyndigheter.

Avseende individuppgifter så har den information en arbetsgivare lämnar i Sverige om anställdas lön och skatteavdrag flyttat från att ligga året efter till att ligga månadsvis, en väsentlig men väl avvägd förflyttning mot realtid. Avseende internationellt informationsutbyte så har världen gått från ett ganska dåligt definierat och standardiserat utbyte pre 2010, med lång eftersläpning i tid och tveksamma mervärden för kontrollverksamheten, till ett standardiserat utbyte både avseende privatpersoners inkomster, uppdrag, konton, skatteupplägg, och detsamma för företag med tillägg av särskilda utbyten runt stora företags strukturer och ekonomiska verksamhet. Detta har drivits på av ett nytt politiskt ägarskap på och intresse i frågorna runt internationella beskattningsfrågor efter finanskrisen och de parlamentariska utfrågningar m.m. som då ledde till arbetet mot stora företag skattebaserosion och vinstförflyttning, genom utnyttjande av misstämningar och bristande koherens i det internationella skattesystemet avseende bolagsskatt, inom OECD och EU (BEPS²).

Inom EU har direktivet mot skatteupplägg (ATAD³) tillkommit liksom att ändringar gjorts i det administrativa direktivet om samarbete mellan skattemyndigheterna avseende direktbeskattning (DAC⁴), med sju olika aktiva informationsutbyten inom EU. Även arbetet mot bedrägerier på momsområdet har fått ökat fokus inom EU och ett beslutat kommande

² Se <https://www.oecd.org/tax/beps/about/>

³ Se https://ec.europa.eu/taxation_customs/anti-tax-avoidance-directive_en

⁴ Se https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/tax-co-operation-and-control/general-overview/enhanced-administrative-cooperation-field_en

utbyte rör gränsöverskridande betalningar från slutkund, dvs konsumentbetalningar (CESOP⁵), och ska hanteras i arbetet mot bedrägerier och brott inom EUROFISC⁶. Informationsutbytena rör dock de gränsöverskridande problemområdena. Nationella frågor måste hanteras nationellt. Det äldre utbyte som sker avseende moms för gränsöverskridande transaktioner (periodisk sammanställning) är föråldrat.

Inom EU pågår diskussioner om huruvida transaktionsbaserad momsinformation avseende gränsöverskridande transaktioner ska samlas in och delas mellan medlemsstaterna för att minska fel och fusk. Även om Sverige har haft ett lågt momsgap (skattefel på momsområdet, SCB:s uppskattning för 2019 var 3%) har problemen med internationella momsbedrägerier ökat på senare år, och framstår också som ett lämpligt område att förändra för att minska det praktiska utrymmet att genomföra dem, efter de förändringar som skett för att minska annat skatteundandragande genom BEPS. Sverige har på senare tid därför ändrat reglerna för omvänd skattskyldighet, men vi har däremot inte i någon större omfattning sett över regler runt redovisning och uppbörd. För 10-15 år sedan rörde den diskussionen andra lösningar, exempelvis runt split payment, vilket vi avfärdade i Sverige som en olämplig utvecklingsväg med dåvarande teknologi och förutsättningar⁷. Man har i andra länder under samma period gått vidare med lösningar för transaktionsbaserad rapportering med utgångspunkt i e-fakturerings och digitalisering.

Om företag har rätt förutsättningar i de standardiserade affärssystem som de (flesta) små och medelstora företag använder kan informationen säkras och bli rätt från början, i källan. Detta förutsätter dock förmodligen att funktionerna för att säkra informationen i källan verkar i transaktionerna och faktureringen, inte i efterhand i samband med redovisningen. Det måste också finnas förutsättningar för kontrollmekanismer, både av transaktioner men också av kvaliteten i olika informationsflöden. Automation och rätt från början i digitala momsprocesser är centralt även för större företag. Skapandet av momsinformation är just nu en mycket manuell process med stort inslag av handpåläggning. I avsaknad av nya (rättsliga) krav förblir den också det just nu.

De länder vi observerat internationellt som utvecklar sin rapportering verkar introducera lagkrav avseende digitaliseringen av processerna för framtagning av redovisningen, antingen direkt genom att styra processerna eller indirekt genom att tiden att lämna redovisning är förkortad. Automation i momsprocesserna behöver troligtvis också drivas av lagkrav runt redovisningen.

Att framtida förändringar av momsredovisning som sker i Sverige följer internationella standarder är en tydlig framgångsfaktor, inte minst för de internationella och större företagen. De lokala formaten och den spridning det gett upphov till inom EU upplevs som

⁵ Se https://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation-1/central-electronic-system-payment-information-cesop_sv och exempelvis <https://eucrim.eu/news/new-legislation-fight-vat-fraud-cross-border-e-commerce/>

⁶ Se https://ec.europa.eu/taxation_customs/vat-and-administrative-cooperation_en

⁷ Se exempelvis diskussionen om Skatteutskottets utlåtande 2012/11:SkU25, "Grönbok om mervärdesskattens framtid", (som ett led i granskningen av grönboken anordnade utskottet den 31 mars 2011 en offentlig utfrågning) Stockholm den 5 maj 2011 i https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/utlatande/gronbok-om-mervardesskattens-framtid_GY01SkU25/html

enormt problematisk av företagen. Befintliga standardformat för momsredovisning, som exempelvis kan utgöras av Peppol⁸, SAF-T⁹, etc är viktiga.

Det är utifrån utvecklingen i omvärlden viktigt att de lösningar som kommer på plats framöver i Sverige är hållbara över tid och överkomliga för företagen att implementera. Det är lämpligt att Sverige och Skatteverket är proaktiva i att verka för en digitalisering av transaktions- och redovisningsprocesser. Skatteverkets arbete kommer att påverkas avseende momsområdet.

5 Historik och nuläge

Konsumtionsskatt infördes i Sverige den 1 januari 1969. I samband med Sveriges inträde till EU den 1 januari 1995 blev bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i de rättsakter som har antagits av unionens institutioner dessförinnan bindande för Sverige. EU:s mervärdesskattedirektiv som trädde i kraft den 1 januari 2007 ska införlivas i ländernas nationella lagstiftning. Mervärdesskattedirektivet har för svensk del inarbetats i mervärdesskattelagen (1994:200).

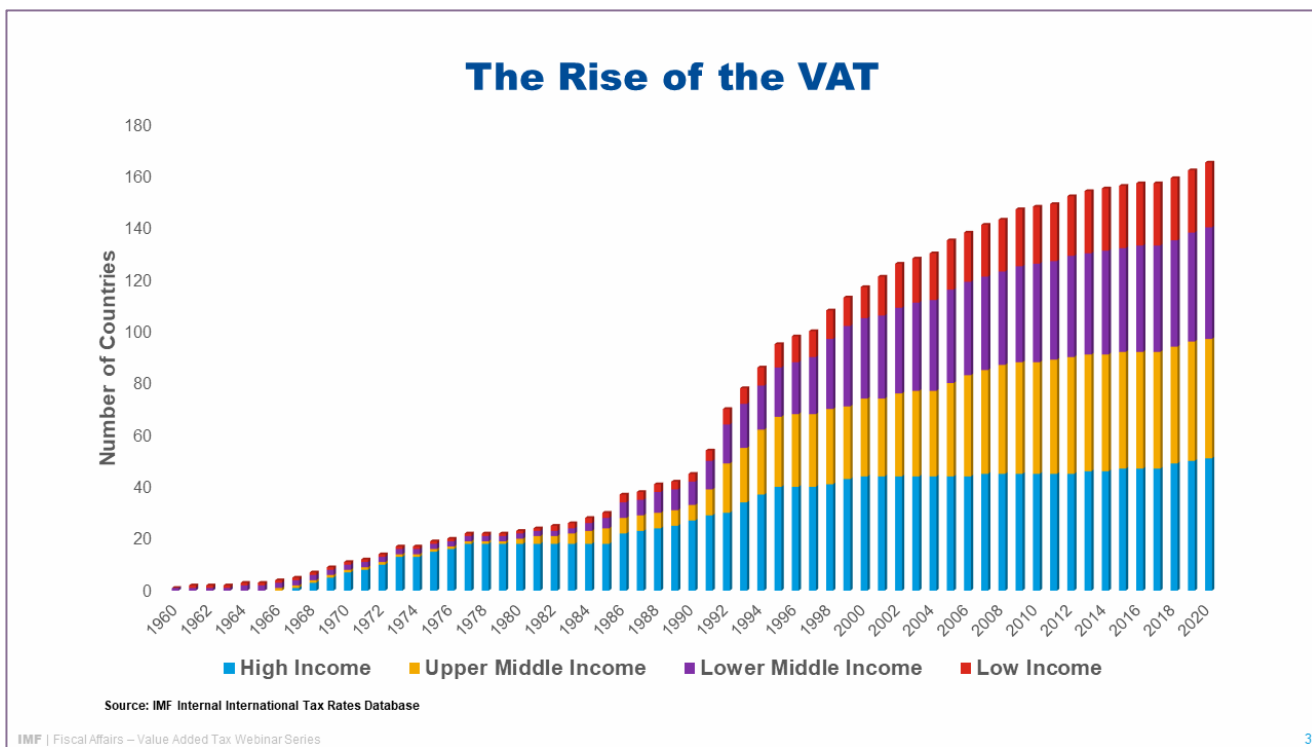
Mervärdesskattesystemet är transaktionsbaserat, dvs mervärdesskatt tas ut på transaktioner när varor och tjänster säljs. Den som bär skatten som beskattningssubjekt är slutkonsumenten som (oftast) är en privatperson. Företagarna, de som säljer de mervärdesskattepliktiga varorna och tjänsterna, har rollen att vara uppbördsmän till staten. Mervärdesskattesystemet är av stor statsfinansiell betydelse för Sverige och för många andra länder. Eftersom mervärdesskattesystemet är transaktionsbaserat är det samtidigt en avspegling av konsumtions- och handelsmönster, således av det samhälle som vi lever i. Detta digitaliseras, internationaliseras och förändras allt snabbare, och nationella gränser verkar spela allt mindre roll i det mönstret.

Mervärdesskattesystemet har också utsatts för angrepp, blivit föremål för bedrägerier, där mervärdesskattesystemet nyttjas för att ta ut pengar ur systemet, i vissa fall som en del av och för att finansiera grov organiserad brottslighet. Angreppen rör allt större belopp. De skattemedlen går då till att finansiera annan organiserad brottslig verksamhet, som exempelvis trafficking, droghandel, terrorism, vapenhandel och korruption. Det är också relativt vanligt med oavsiktliga småfel, och fusk vid sidan av momsbedrägerierna, på momsområdet.

⁸ Se <https://www.digg.se/e-handel-och-e-faktura/peppol> och nedan om e-fakturerings.

⁹ Se <https://en.wikipedia.org/wiki/SAF-T>

Moms har blivit viktigt för att finansiera offentliga behov. 160 länder har mervärdesbeskattning i form av omsättningsskatt. Moms bedöms vara mer tillväxtvänlig än andra skatter, förutsatt att skattebasen är bred.¹⁰



1 The Rise of the VAT - IMF beskrivning av utvecklingen avseende global implementering av moms (2020), IMF VAT Seminar 20200901

Det behövs metoder för att göra mervärdesskattesystemet mer robust och säkert, för att minska utrymmet för, och möjligheterna att, missbruka systemet. Digitaliseringen skapar möjligheter till att göra mervärdesskattesystemet mer robust och säkert. Länder har utarbetat olika metoder och även EU-kommissionen arbetar med området. Vi gör här en mindre sammanfattning av hur detta bedrivs.

¹⁰ Bl.a. IMF VAT Seminar 20200901, IMF, <https://www.imf.org/en/News/Seminars/Conferences/2020/09/01/imf-rmtf-webinar-series-on-the-vat#Publications>

6 Omvärldsanalys

Momsuppdraget har sin bakgrund i den ökade förändringstakten i omvärlden på området samt interna behov på Skatteverket, inte minst behov av systemförnyelse. En del i momsuppdraget är att bedöma vad som är troligt och vad som är önskvärt för den framtida hanteringen av moms i Sverige på medellång och lång sikt. Särskilt förståelsen för hanteringen av stora datamängder och påverkan på Skatteverkets riktning är i fokus.

Omvärldsanalysen är den viktigaste delen i arbetet med att förstå vad som är troligt när det gäller den framtida momsen i Sverige. Hur andra länder agerar och planerar, i synnerhet inom EU är ett viktigt underlag i att förstå vad som kan vara lämpligt och vad som kan bli EU-lagstiftning på området. Analysen belyser med andra ord i stor utsträckning yttre förutsättningar.

6.1 Metodik för omvärldsanalys

Skatteverket har genomfört kontakter med externa parter, nationellt och internationellt, både företag, rådgivare, internationella organisationer och andra skattemyndigheter. Vi har inte kunnat genomföra en komplett genomgång av något visst område, utan har initierat många kontakter varav en del har burit frukt i form av ett eller flera samtal. Vi har särskilt intresserat oss för, och haft utökad kontakt med, länder som genomför tydliga och särskiljande lösningar (som Italien och UK), och de som traditionellt sett varit närliggande Sverige antingen geografiskt eller i uppbördsstrategier (som de nordiska länderna respektive Australien).

Ett antal rapporter har gått igenom från olika parter och vi har samlat ihop erfarenhet från Skatteverkets internationella samverkan runt moms. Sammanställningen nedan är därmed närmast en kvalitativ beskrivning av vissa länder och generella slutsatser runt dessa, samt i bitar vår bild av det svenska perspektivet runt kundbehovet på övergripande nivå i Sverige, i relation till just informationshantering, digitalisering och automatisering av redovisning av moms.

6.2 Omvärldsanalysens användning

I strategiarbete behöver en organisation ta hänsyn till:

1. **”Vill”** (*Vad organisationen och uppdragsgivaren/ägaren vill*),
2. **”Bör”** (*Hur samhället och arenan där organisationen verkar ser ut och förändras*), och
3. **”Kan”** (*Vad organisationen har för resurser och förmågor*).

Genom att belysa förändringar i samhället och på arenan där Skatteverket verkar, med fokus på frågor som relaterar till moms, bidrar omvärldsanalysen med perspektiv kring **”Bör”** som skatteverkets strategier behöver förhålla sig till..

Omvärldsanalys är i praktiken en nödvändig utgångspunkt för vilka strategiska vägval Skatteverket gör. Det beror dels på att Sverige och den svenska lagstiftaren inte har full egen rådighet över exempelvis formerna för beskattningen eller ekonomin. Det är också rationellt att dra lärdom av andra länders arbete, utmaningar och lösningar - inte minst i de fall de utvecklats och digitaliserats i en högre takt än vad vi har gjort. För att Skatteverket ska kunna göra vägval behöver vi sedan belysa hur olika lösningar förhåller sig till vår egen strategi och vårt uppdrag, utifrån det svenska perspektivet.

Något förenklat handlar det om att se dessa lösningar i relation till våra perspektiv att förenkla processen för företagen ("Enkelt"), motverka fusk och fel ("Rätt") och upprätthålla dataskydd/integritet ("Tryggt").

Det är dock tydligt att många av de andra ländernas initiativ avseende hantering av information kring transaktioner i samhället också har en direkt koppling till landets nationella strategi för att digitalisera och/eller s.k. realtidsekonomi¹¹. Det har också varit i linje med uppdragsbeskrivningen till momsuppdraget att särskilt utforska digitaliseringens påverkan.

7 Slutkonsument och dataskydd

Konsumenten utgör beskattningssubjekt för momsen, dvs skatten bärs av dem. Företagen som är beskattningsbara utgör uppbördssystemet för momsen.

Vid en mervärdesskattepliktig transaktion ska en faktura ställas ut. Innehållet i en faktura regleras i mervärdesskattelagen. Från detta finns undantag, 11 kap. 9 § mervärdesskattelagen. Undantagen rör situationen när fakturan totalbelopp inte överstiger 4 000 kr. Det innebär i praktiken att vid privatpersoners kontantinköp tillämpas normalt reglerna om förenklad faktura. I en sådan situation får säljaren inte någon information om vem som är kund. Säljaren behandlar således i det fallet inte en privatpersons personuppgifter pga. köpet.

Reglerna kan aktualiseras vid en privatperson köp genom att kunden är medlem i en kundklubb eller att köpet inte sker kontant. När uppgiftsinsamlingen ökar väcks flera frågor, såsom som vilken information som ska lämnas till Skatteverket.

I de flesta länder som utvecklar sitt informationsintag till skattemyndigheterna är det uppbyggt på samma sätt som mervärdesskattelagen, dvs transaktionsbaserat. Då behöver de ta ställning till om den information som hämtas in är den som framgår av de upprättade fakturorna alternativt förenklade fakturorna eller om ytterligare information behöver hämtas in. Oavsett vilken information som hämtas in så behöver dataskyddsregler följas, särskilt om personuppgifter hämtas in. Skatteverket får bara behandla personuppgifter enligt artikel 5 respektive artikel 6 i GDPR, om behandlingen uppfyller det som stadgas i nämnda artiklar.

Utifrån detta omfattas frågor om konsumenternas personuppgifter, personuppgifter som hör till företagets anställda, företagets affärshemligheter, information med möjlig påverkan på marknaden m.m. Detta medför ett tydligt behov av att hantera frågor runt dataskydd, sekretess, personlig integritet etc. när man ser på hanteringen av momsredovisningsinformation. Informationen kommer innehålla sådana delar, direkt eller indirekt, och hänsyn måste tas till regleringar och risker på området. Detta gäller särskilt om större mängder eller mer känslig information samlas ihop eller delas mellan flera parter, offentliga eller privata.

¹¹ "Real-time economy (not to be confused with real economy) is an environment where all the transactions between business entities are in digital format, increasingly automatically generated, and completed in real-time (as they occur) without store and forward processing, both from business and IT-processing perspectives.", https://en.wikipedia.org/wiki/Real-time_economy. Begreppet användes framför allt av Finland men beskrivningen stämmer väl överens med det digitaliseringssår många länder eftersträvar att gå i, inklusive exempelvis Italien i sin Continuous Transaction Control, Storbritannien i Making Tax Digital, Norge i arbetet med SAF-T och VAT listings, och Australien avseende e-fakturer (se nedan).

8 Skattefel på momsområdet i Sverige

Det är utifrån beskattningssynvinkel centralt att resonera om skattefelet på ett område som ska förändras. Enligt de senaste beräkningarna av SCB så ligger skattefelet i Sverige avseende moms troligtvis strax över 3 %. Sverige har därmed ett jämförelsevis lågt, men från svenskt perspektiv inte obetydligt, skattefel avseende moms. Utifrån svensk synvinkel så uppgår skattefelet fortsatt till betydande belopp. Skattefelet är fördelat över ett antal risker.

8.1 Fel i momsredovisningen hos små/medelstora företag

Ägarledda och "mindre" företag inom segmentet SME har fel i momsen som rör privata kostnader. Privata kostnader utgörs av att man införskaffar varor eller tjänster för privat bruk inom företaget, dvs man flyttar en privat kostnad in i näringsverksamheten. Det har fördelar ex vis runt moms (den behöver inte betalas) och inkomstskatt (det läggs som en avdragsgill kostnad i företaget och tas upp som lön att beskatta hos berörda personer) och socialavgifter (den läggs inte till grund för betalning av socialavgifter dvs arbetsgivaravgifter). För momsens del korrigeras detta genom uttagsbeskattning.

Fel i avdragsrätten i övrigt, och även avseende utgående moms, består också av redovisnings/bokföringsfel. Avseende ej ägarledda företag har kända feltyper berört blandad verksamhet eller att moms har blivit felaktigt hanterad i faktureringen inom koncerner. Det har även förekommit några större fel som avser rena avdragsförbud, exempelvis vid inköp av personbilar. Därutöver finns det en stor spridning över andra möjliga fel på grund av momsens komplexitet, exempelvis runt internationell moms.

8.2 Fel i momsredovisningen hos stora och andra multinationella företag

För större företag och särskilt de som är en del av företagsgrupper med flera ingående juridiska enheter, och särskilt då koncernen är multinationell, så utgörs felen av:

1. internationell moms,
2. blandad verksamhet, eller
3. att moms har blivit felaktigt hanterad i faktureringen inom koncerner.

8.3 Momsbedrägerier – ett tilltagande problem

Det största och mest skadliga skattefelet på momsområdet kommer från den organiserade brottsligheten i form av momsbedrägerier, ex vis momskaruseller och förvärvsbedrägerier. Stora bedrägerier har stor påverkan på skattefelets storlek och är därmed en viktig risk. (det är också ett uppbördsfel i många fall, dvs Skatteverket ser felet, beslutar om en ändring i efterhand, men den betalas inte).

*VAT carousel fraud is not a form of tax evasion, but a deliberate, systematic attack on Government revenues. Because of the closed and contrived nature of transactions in the fraud, there are theoretically no limits to the amounts of money that can be stolen, posing a serious risk to government finances. Financial Action Task Force 2007*¹²

MTIC/carousel fraud is the most damaging type of cross-border VAT fraud (eur 50 billion losses in average per year). Whilst the 'definitive system' proposal (2017) is meant to put an end to it, its entry into application is not

¹² Se LAUNDERING THE PROCEEDS OF VAT CAROUSEL FRAUD, Financial Action Task Force 23 februari 2007

*envisaged before 2022. Therefore, it is essential that the Member States take immediate actions to control the damage.*¹³

Momslagens (i förlängningen momsdirektivets) struktur gör att en kedja av företag som omsätter en vara eller tjänst utan att tillföra något värde betalar utgående moms och återfår ingående moms från skatteverket i samma storlek. Är värdet på transaktionerna stora överförs stora belopp utgående moms och ingående moms.

Det stora problemet med momsbedrägerier ligger i att ett säljarled (så kallade missing traders/skenbolag) inte betalar in sin utgående moms avseende en utställd faktura. Såvida inte köparen i nästa led kände till eller borde ha känt till att transaktionen ingick i ett momsbedrägeri så kan inte denne nekas att göra avdrag för den ingående momsen (köparen är i god tro vad gäller sitt inköp) enligt nuvarande momslagstiftning.

Momskaruseller organiseras så att kedjan av företag inte gör någon samlad vinst. Det görs däremot en skatteförlust i missing trader-bolaget som aldrig betalar in sin moms. Eftersom kedjan av företag kan återfå sin moms blir den förlust som staten gör på missing trader bolaget en vinst hos övriga bolag som arrangerat upplägget. Den största utbetalningen sker till ett så kallat broker bolag som säljer ut från landet utan moms och därför får huvuddelen av vinsten utbetald i form av återbetalning av ingående moms. För att försvåra utredningen av momskaruseller är ofta ett tiotal bolag och flera länder inblandade. Dessa kan fördela vinsten på olika sätt men förlusten som uppstår i missing trader bolaget drabbar alltid staten. Eftersom bolagen samarbetar kan de värden som snurrar runt mellan bolagen drivas upp till betydande belopp – i Sveriges fall närmare 10 miljarder i omsättning. Svårigheten att begränsa beloppens storlek är ett mycket allvarligt problem.

Bedrägerier av denna omfattning har uppmärksammats i media och utgör ett hot mot förtroendet för samhället och skatteverket. Beloppens storlek är också betydande för statens finanser. Andra länder har än mer omfattande problem med skatteundandragande inom moms.

Ekobrottsmyndigheten gör bedömningen att förlusterna för Sverige ökar och nu uppgår till över tre miljarder per år. Momsförluster pga. momsbedrägerier över gränserna har tidigare varit på låg nivå i Sverige jämfört med andra länder, men organiserad brottslighet ökade sitt agerande i Sverige under 2019 – 2020 vilket förändrat situationen. Inom EU är momskaruseller mer än en tredjedel av det totala skattefelet inom moms och är det högst prioriterade skattefelet inom EU.

Det går också att se att dessa stora momsbedrägerier är ett växande problem i Sverige. Detta sammanfaller tidsmässigt med att när andra länder infört åtgärder som exempelvis VAT-listings, Continuous Transaction Control och omvänd skattskyldighet har Sverige blivit angripna i ökad utsträckning. Det är svårt att bedöma om det Internationell grov organiserad brottslighet har goda möjligheter att välja aktionsland utifrån möjligheterna att genomföra bedrägerier.

Detta ger särskilda dynamiska risker för skattefel på området att beakta ur ett medellångt perspektiv på 1-5 år, utifrån att nästan alla andra länder inom EU har eller är inne på att förändra redovisningen av moms mot transaktionsbaserad rapportering. I ett läge där Sverige hamnar efter i den utvecklingen kan brottsligheten överföras. Detta stärks av erfarenheter från

¹³ Se VAT fraud, Economic impact, challenges and policy issues, EP 2018

andra skattemyndigheter, där länder som är närliggande de länder som infört en mer transaktionsbaserad redovisning kunnat notera en sådan förflyttning.

9 Moms som informationshantering

Företagen hanterar moms i samband med transaktioner. Säljaren upprättar faktura och köparen tar emot. Säljaren och köparen (i den mån köparen är ett företag) hanterar därmed information om tillhandahållandets natur, ersättningen och relevanta affärsomständigheter runt transaktionen, och säker arkivering av fakturan.

För säljaren handlar det om att generera rättsligt och affärsmässigt korrekt information till en faktura. Företag som deltar som köpare eller säljare i momspliktiga transaktioner genererar sedan aggregerad information som ligger till grund för hur mycket som ska betalas eller fås tillbaka, och vilken redovisning som ska lämnas. Informationen runt moms blir rätt, eller fel, när den ställs upp av köpare och säljare innan transaktionen genomförs, faktureras och bokförs.¹⁴

9.1 Big Data och AI

Ett antal begrepp kring data har blivit vanligare att använda på senare år. Big Data, Machine Learning (ML), Deep Learning, Artificiell intelligens (AI) är några exempel. Orsaken till att dessa begrepp har skapats är att det finns nya förutsättningar på området. Större mängder data skapas, lagras, överförs och analyseras med allt kraftfullare och mer avancerad teknik. Det skapas med andra ord nya möjligheter som skiljer sig från hur data kunde hanteras tidigare och dessa nya möjligheter blir allt viktigare att förstå och där det är lämpligt använda sig av. En möjlig och enkel definition av Big Data är denna:

*"Med Big Data menas stora volymer av data, som kan samlas in, lagras, bearbetas och analyseras i realtid för att skapa värde. Med hjälp av Big Data kan organisationer fatta beslut som baseras på de stora mängder data de har i sina datakällor istället för på subjektiva uppfattningar och bedömningar. Big data används också som grund för automatiserade affärs- och beslutsprocesser, samt för att utveckla och träna upp lösningar som bygger på artificiell intelligens."*¹⁵

Big data representerar stora och komplexa, ofta ostrukturerade, dataset som är svårt att ta till sig och förstå utan att använda speciella verktyg och tekniker. Big data är inte en databas. Det kan vara data som har samlats in från en stor mängd varierande källor såsom internet, sociala medier, sensorer (internet of things), textmeddelanden, video, foton, röstfiler, logistikdata, redovisningsdata och andra, ofta ostrukturerade källor (eller källor som i vart fall inte är strukturerade för det aktuella ändamålet). OECD har flera rapporter som tar upp frågor kring

¹⁴ Detta kan jämföras med inkomstskatt, där informationen kring inkomstskatt inte är ett direkt resultat av transaktioner utan av företagets redovisning, redovisningen ligger till stor del till grund för inkomstbeskattningen av resultatet från näringsverksamheten.

¹⁵ Definition hämtad från Handelshögskolans nanoutbildning "Fyra veckor av digital innovation", 2021.

Big data, eller centraliserad data, såsom Tax Compliance by Design¹⁶, Rethinking Tax Services¹⁷ och Tax Administration 3.0¹⁸.

9.2 Big data på momsområdet

De datamängder som berörs nedan under transaktionsbaserad rapportering liksom e-fakturerings kan oavsett modell ganska säkert bedömas vara sådan "Big Data" som avses i definitionen ovan.

Detta är tydligt utifrån de erfarenheter som dragits av skattemyndigheter i sådana länder som infört sådan rapportering. Det finns ett antal initiativ som genomförts i andra länder som rör hur digital processorienterad information runt momspliktiga transaktioner skapas, hanteras och tillgängliggörs. Dessa rör dels så kallad CTC, continuous transaction control, VAT listings, standardiseringsarbeten som SAF-T m.m.

Det finns också information att hantera som ligger utanför kontrollsystemen (affärssystem/skattemyndigheternas system); ex vis avseende fusk och bedrägerier, som ställer krav på att skattemyndigheterna ska kunna hantera större mängder information av olika karaktär, från betalningsinformation till logistikinformation etc. Big data innebär i den här kontexten kanske ett ökat informationsflöde, och förmåga att hantera den.

9.3 Compliance by design – säkra digitala informationskedjor

I Skatteverkets strategi och i texter runt Tax Compliance by Design (inom exempelvis OECD:s rapport Tax Administration 3.0) finns det en bärande tankegång om att beskattningsinformation måste bli rätt från början i kundens egna naturliga system, innan och när kunden agerar, exempelvis när en transaktion genomförs. Rätt information skapas för kunden så att rätt redovisning och betalning av skatt ska kunna ske.

Skatteverket har arbetat med en inriktning mot Tax Compliance by Design och digitaliserade informationskedjor i sitt arbete mot små och medelstora företag. En del i detta har varit att säkerställa information vid källan, dvs vanligen hos företagen, istället för att samla in stora mängder data. Medan analoga begrepp som original och blyertspenna kan fylla en funktion för att säkerställa compliance by design i en analog värld är dessa begrepp inte direkt översättningsbara i den digitala världen. Digitaliserade informationskedjor är tillvägagångssätt som syftar till att säkerställa olika egenskaper i en digital värld.

De viktigaste dimensionerna att säkerställa är:

- Data integrity – icke-manipulerbarhet
- Data traceability – spårbarhet, ursprung, avsändare och mottagare, och
- Data security – datasäkerhet, integritet, riskminimering

¹⁶ "Tax Compliance by Design, Achieving Improved SME Tax Compliance by Adopting a System Perspective", OECD, 2014, <https://www.oecd.org/ctp/administration/tax-compliance-by-design-9789264223219-en.htm>

¹⁷ "Rethinking Tax Services, The Changing Role of Tax Service Providers in SME Tax Compliance", OECD, 2016, <https://www.oecd.org/ctp/rethinking-tax-services-9789264256200-en.htm>

¹⁸ "Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration", OECD, 2020, <https://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/publications-and-products/tax-administration-3-0-the-digital-transformation-of-tax-administration.htm>

9.4 Säkra digitala informationskedjor för moms

Momsprocesser genererar momsinformation. Informationskedjan för moms startar då möjligheten till transaktionen sätts upp, t.ex. i offertsystem, e-handelssystem, fakturering etc. Skatteverket, liksom många andra arbetar med att säkra informationen redan när den uppstår, vid källan. Det är då det avgörs om transaktionen blir rätt eller fel momsmässigt, bokföringssystemet kommer därefter.

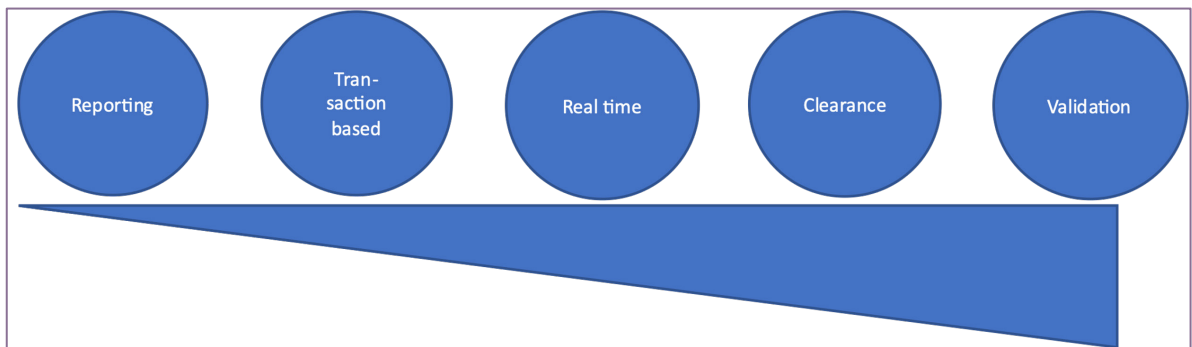
Detta är en skillnad gentemot exempelvis inkomstskatt för företag som är direkt kopplat till redovisningen. För att en säker digital informationskedja ska vara på plats så kan det inte finnas ett blankettflöde till myndigheten, eller en manuell hanteringsprocess hos företaget (processen kan inte vara analog, då är det en annan typ av kedja). Det måste också vara säkert, så digitala funktioner runt data integrity, data traceability, data security ,måste finnas på plats, användas och kunna följas upp. Det måste också vara en kedja. Hela kedjan är digital och utan manuella steg – då bryts kedjan.

Ett särskilt stort fokus i bedömningen av korrekt moms ligger därför också på den information som finns i fakturor. Dessa är därför i fokus i mycket av den redovisningsskyldighet som många länder nu inför.

9.5 Viktiga dimensioner för informationshanteringen för mervärdesskatt

Nedanstående bild kan illustrera de viktigaste dimensionerna i hanteringen av fakturainformation som många länder nu har infört eller tittar på att införa. Vänsterledet kan sägas vara en förutsättning för att högerledet ska vara aktuellt.

En förflyttning till höger innebär också ett ökat informationsintag för skattemyndigheterna.



Begreppen kan förstås som:

Rapportering (redovisning)

Rapportering som sker i efterhand, på aggregerad nivå

Transaktionsbaserad

Rapportering som sker i efterhand, på transaktionsnivå

Realtid

Rapportering i realtid eller i nära anslutning till att fakturan skickas

Godkännande (clearance)

Transaktionen godkänns innan den kan genomföras/faktureras. Clearance kan genomföras av en statlig myndighet, vanligen skattemyndigheten, eller via godkända privata operatörer, så kallad delegated clearance.

Validering

Transaktionen valideras hos andra transaktionsparten, köparen, innan den kan genomföras/faktureras.

10 Arbete med moms inom EU och trolig effekt

EU har de senaste 20 åren fokuserat dels på regelharmonisering avseende moms och dels på att minska problem runt bedrägerier och öka momsens förmåga att stödja den gemensamma marknaden. Kommissionen bedömer att man har haft framgångar i arbetet mot bedrägerier men att mycket arbete återstår.¹⁹ När det gäller arbetet med harmonisering finns en växande uppfattning hos företag, skattemyndigheter och EU att olika rapporteringskrav och system för att hantera detta snarare går isär alltmer kraftigt, och EU försöker nu hantera denna situation.

10.1 Studien om vissa momsfrågor 2021

EU-kommissionen har under 2021 bedrivit en studie som berör

1. e-fakturerings,
2. löpande kvalitetskontroll avseende moms,
3. momsinformationsintag till skattemyndigheterna, och
4. det automatiska informationsutbytet²⁰ mellan länder avseende moms.

Studien ska ta fram ett underlag för att förändra nuläget i syfte att öka harmoniseringen i redovisningen.²¹ Ett utkast till slutrapport har tagits fram i oktober 2021 och slutprodukten kommer att användas som underlag för kommissionens förslag under 2022.²²

EU:s studie visar att momsredovisningen har utvecklats på olika sätt i olika EU-länder, med olika informationsmodeller, tidpunkter, redovisningsregler, omfång etc. Momsreglerna är harmoniserade men inte redovisningen, vilket driver kostnader för internationella företag. Inriktningen i studien har varit att skapa kunskap kring de uppkomna nationella systemen och stämma av med medlemsländerna hur de ser på ett antal möjliga förändringar.

¹⁹ EU experience with the VAT (Mr. Patrice Pillet), IMF VAT Seminar 20200901, IMF, <https://www.imf.org/en/News/Seminars/Conferences/2020/09/01/imf-rmtf-webinar-series-on-the-vat#Publications>

²⁰ Det som sker inom ramen för nuvarande periodisk sammanställning. Periodisk sammanställning är det utbyte vi har med andra skattemyndigheter inom EU om gränsöverskridande transaktioner mellan företag inom momsområdet. Den sker just nu på aggregerad basis där företag rapporterar in en totalsumma per VATnummer (företag) man handlat med. Utbytet har utvärderats flera gånger och befunnits ha ett lågt mervärde för beskattningskontrollen.

²¹ Från Skatteverkets sida har kontakten och studie/fiscalisdeltagande och möte med Finansdepartementets momsexperter samordnats av Anders Hultkvist (SKA) och Björn Erling (SFA) tillsammans med RA.

²² "VAT in the Digital Age - DRAFT FINAL REPORT - VOLUME 1 - DIGITAL REPORTING REQUIREMENTS", EU-kommissionen, September 2021, s 8; "This Draft Final Report (the Report) was prepared within the framework of the study on VAT in the Digital Age... The purpose of the Report is two-fold: (i) to assess the current situation with regard to the three domains listed above; and (ii) to assess the impacts of a number of possible policy initiatives in these areas. The Report is then intended to feed into the preparation of an Impact Assessment (IA) by the European Commission to accompany possible legislative or non-legislative initiatives. The Report will be discussed with the Client at the Final Meeting on 13 October 2021; its main findings will also be presented to the members of the VAT Expert Group and of the Group on the Future of VAT, and to selected stakeholders at a Fiscalis Event on 27-29 October 2021. The Report will then be revised to take account of the feedback received and a final report will be submitted in November 2021. This will be completed by a revised version of Volume 4, due in March 2022, which will include the synopsis report of the forthcoming public consultation."

Det är inte tillåtet enligt momsdirektivet²³ att ha obligatorisk e-fakturerings, men flera länder har sökt och fått undantag för det.

Kommissionen har därför frågat medlemsländerna hur man ser på:

1. Ett avskaffande av hindret mot obligatorisk e-fakturerings.
2. Införande av obligatorisk nationell transaktionsbaserad momsrapportering för alla gränsöverskridande transaktioner med ett utbyte av den informationen med andra relevanta medlemsstater (ersätter periodisk sammanställning).
3. Införande av obligatorisk nationell transaktionsbaserad momsrapportering för alla transaktioner med ett utbyte av informationen om de gränsöverskridande med andra relevanta medlemsstater (ersätter periodisk sammanställning).
4. Införande av 1 och 2 (eller 1 och 3) ovan tillsammans med EU-gemensamma bestämmelser om obligatorisk e-fakturerings i alla medlemsländer.
5. EU utger bara riktlinjer för transaktionsbaserad rapportering (innehållsstyrning)

Skatteverket har svarat att vi är positiva till e-fakturerings och ett borttagande av det förbudet, och vi har beskrivit vilka för/nackdelar vi ser med 2-5. Rapporten i utkastform (draft report) innehåller en genomgång av medlemsländerna och valmöjligheter enligt punkterna 1-5 ovan och deras effekter i termer av kostnad och nytta för samhälle och företag.

Kommissionens rapport innehåller också kostnads/nyttoanalys för samhälle och företag med olika aspekter av momsrapportering, e-fakturerings etc.

En viktig slutsats i rapporten är att den bästa effekten nås vid ett EU-införande av obligatorisk nationell transaktionsbaserad momsrapportering för *samtliga* transaktioner med ett utbyte av informationen om de gränsöverskridande med andra relevanta medlemsstater, samt att olika momsrapporteringskrav utan direkt koppling till e-fakturerings riskerar att bli omoderna samtidigt som de införs.²⁴

10.2 Troliga förändringar kring EU:s momsregelverk

Vår bedömning är att EU-kommissionen (och medlemsländerna) vill ta bort hindret mot obligatorisk e-fakturerings p.g.a. att det motverkar digitalisering och standardisering. Det har

²³ Bakgrunden till förbudet är att nationell obligatorisk e-fakturerings (vid den tidpunkt då regeln skapades) bedömdes vara omöjligt för köpare att hantera, dvs en möjlig barriär för fri rörlighet (varor, tjänster, etableringsfrihet).

²⁴ Se "VAT in the Digital Age - DRAFT FINAL REPORT...", EU-kommissionen, s 136: "The impact analysis suggests that the best policy choice results from the introduction of an EU DRR. Net benefits are large and positive if the EU DRR is mandated for intra-EU transactions, and even more so if the obligation encompasses also domestic transactions. The other options, foreseeing no or more limited policy interventions, still result in positive net impacts, although significantly lower." och avseende fördelarna med e-fakturerings med CTC "On future-proofing, the current trend, both in the EU and in other jurisdictions, is to move from reporting mechanisms, both periodic and real-time, to e-invoicing. A number of non-EU jurisdictions already have full e-invoicing solutions in place, and many more are considering this choice, both in South America and Asia. Also within the EU, two Member States have already included in their legislation the obligation to use structured e-invoicing, and several more are considering such choice, with more requests for derogations expected in the coming months or years. As for private businesses, structured e-invoices are already widespread, at least among the largest operators. As a consequence, any decision to impose a reporting mechanism other than e-invoicing can surely be appropriate in terms of the net impacts generated, the minimisation of the impacts for businesses and the likelihood of finding an unanimous agreement among Member States – which are in a different starting position and face different local business environment conditions. Still, based on the current evolution, such a decision risks becoming quickly outdated and requiring a revision shortly after it became operational."

också prövats genom de undantag som gjorts och det bedöms ha fungerat väl²⁵ med obligatorisk e-fakturerings, även i system med stark reglering och hårda krav på hantering i realtid (exempelvis i Italien). Andra länder som exempelvis Frankrike motiverar också sin tänkta obligatoriska e-fakturerings med de stora digitaliseringsfördelarna.

Vår bedömning är att EU kommer förändra kraven för periodisk sammanställning så att informationen som ska utbytas kommer att vara på transaktionsnivå inom ca 5 år och att ett förslag om detta presenteras under 2022.²⁶ Anledningen till detta är att det nuvarande utbytet i form av periodiska sammanställningar inte ger avsedda effekter avseende analys och urval, eftersom de periodiska sammanställningarna innehåller för lite information om transaktionerna och utbyts för sent. Detta råder det stor konsensus om hos skattemyndigheterna och det stämmer också med den bild som vi får internt både av de som utreder felaktigheter inom momsens och de som utreder skatteundandragande.²⁷

Utbytet av periodisk sammanställning ger mycket liten effekt mot ett ökande problem med momsbedrägerier (MTIC, momskaruseller etc), och detta är också ett prioriterat område för kommissionen. Detta har uppmärksammats även i Sverige i den senaste tidens bedrägerier med hjälp av försäljning av mobiltelefoner etc. Den uppskattade tidsrymden för införande bygger på vår erfarenhet av EU:s arbete runt informationsutbyten efter finanskrisen och den processtid som brukar finnas i sådana frågor.²⁸

Det kan vidare påpekas att under vissa omständigheter så kan de förändringar som EU troligtvis kommer att eftersträva också medföra stora ekonomiska och processmässiga fördelar för företagen.

²⁵ Utifrån den återkoppling som skett i dialog med utländska skattemyndigheter.

²⁶ Se "VAT in the Digital Age - DRAFT FINAL REPORT...", EU-kommissionen, 2021

²⁷ Utbytet av periodisk sammanställning avser information om gränsöverskridande transaktioner mellan företag inom EU. Utbytet ger mycket liten effekt mot ett ökande problem med momsbedrägerier (MTIC, momskaruseller etc), och detta är också ett prioriterat område för kommissionen. Detta har uppmärksammats även i Sverige i den senaste tidens bedrägerier med hjälp av försäljning av mobiltelefoner etc. Tidsrymden bygger på vår erfarenhet av EU:s arbete runt informationsutbyten efter finanskrisen och den processtid som brukar finnas i sådana frågor. Inom ramen för den konferens som anordnades i juni 2021 angav kommissionen vägen framåt som:

- "Finalisation of the study
- Work to be continued on platform subgroup based on outcome of Fiscalis
- Conference in Malta (27-29 Oct) : final report will be presented
- Public consultation (end of the year)
- Impact assessment, ex-post evaluation of e-commerce package and **proposal on the 3 issues mid 2022**" (vår fetstil, varav en av de aktuella frågorna var transaktionsbaserad rapportering inom vilken punkten "Intra-EU transactions : need a common system, recapitulative statements [kommentar: dvs periodisk sammanställning] are outdated" rymdes),

från bildspel, "VAT in the digital age - Conclusions of the Conference", Patrice Pillet, head of unit TAXUD C1, European Commission, 2 juni 2021 samt se även rapporten "VAT in the Digital Age - DRAFT FINAL REPORT...", EU-kommissionen, 2021

²⁸ Inom ramen för den konferens som anordnades i juni 2021 angav kommissionen vägen framåt som:

- "Finalisation of the study
- Work to be continued on platform subgroup based on outcome of Fiscalis
- Conference in Malta (27-29 Oct) : final report will be presented
- Public consultation (end of the year)
- Impact assessment, ex-post evaluation of e-commerce package and **proposal on the 3 issues mid 2022**" (varav en av de aktuella frågorna var transaktionsbaserad rapportering inom vilken punkten "Intra-EU transactions : need a common system, recapitulative statements [kommentar: dvs periodisk sammanställning] are outdated" rymdes). Bildspel, "VAT in the digital age - Conclusions of the Conference", Patrice Pillet, head of unit TAXUD C1, European Commission, 2 juni 2021

Rapporten ”*VAT in the digital age...*”²⁹ visar tydligt att EU kommer att agera på detta område, och resonemangen bakom. Det är därför angeläget att läsa och resonera om innehållet för att förbereda sig på sannolika utfall för Sverige. I den mån Sverige har önskemål om vad EU bör göra behöver dessa förslag vara genomtänkta och grunda sig i en förståelse för rapportens analys och slutsatser.

²⁹ “VAT in the Digital Age - DRAFT FINAL REPORT...”, EU-kommissionen, 2021

11 Moms för mikroföretag, små företag och medelstora företag

Moms fastställs när förutsättningarna för transaktionen ställs upp, vilket kan beröra ett flertal manuella eller automatiserade/digitaliserade system hos små och medelstora företag. De kan vara sammankopplade i olika utsträckning, eller så flyttas information mellan dem i manuella processer.

Momsredovisning hanteras avseende mindre företag i stor omfattning i standardiserade redovisningssystem, som har en stor täckning på den svenska marknaden. Det finns också företag som sköter sin redovisning helt manuellt.

Det finns stora möjligheter att göra fel på momsområdet. Systemstödet för att undvika fel verkar vara underutvecklat i förhållande till behoven. Detta särskilt när placeringen av sådant stöd måste vara ute i början av processen, där förutsättningarna för transaktionen sätts upp. När transaktionen når redovisningsstadiet är den redan rätt, eller fel, och då handlar det om att rätta en felaktig transaktion snarare än att sätta upp den med korrekt hantering för moms. Processerna ute i uppsättningen av informationen är analoga, manuella och sitter inte ihop i en obruten digital kedja med digital information,

11.1 Mindre och medelstora företags systemmiljöer

Utifrån en äldre (2015) rapport från HerbertNathan som återges i delar i CFOWorld kan man se vilka affärssystemslieferantörer som är aktuella för mindre och medelstora företag i Sverige och att det skiljer sig åt mellan storlekar på företag i flera segment.³⁰

12 Moms för stora multinationella företag

Stora företag sköter i nuläget ofta sina momsprocesser för att skapa periodisk rapportering avseende moms (skattedeklarationer, periodisk sammanställning etc) baserat på manuella uttag av information ur affärssystem (Enterprise Resource Planning-system ERP-system) tillsammans med Excelark för att sammanställa och korrigera information med hjälp av någon kombination av in-house momsexperten, externa momskonsulter, interna tjänster, koncerngemensamma service centers och redovisnings/bokföringsresurser. En annan viktig momsfunktionaliteten är att kunna sätta rätt skattesats och fakturainnehåll, baserat på transaktionens momsstatus, vilket sker manuellt, genom ERP-modeller, tillägg och/eller tredjepartsprogramvara i form av "tax engines". Processerna ute i uppsättningen av informationen är även för stora företag ofta analoga, manuella och sitter inte ihop i en obruten digital kedja.

Processerna och teknologier runt regelefterlevnad har i grunden ofta tagits fram för pappersbaserade flöden, och är närmast en del av kontrollen av företagets redovisning. De är därför inte kopplade till de system som sköter supply chain, offerering, avtal, inköp eller försäljning. System som ska stödja regelefterlevnad för moms närmre transaktionsögonblicket

³⁰ Se <http://cfoworld.se/aktuella-affarssystem-en-marknad-i-forandring/>

måste därför anpassas till ett läge där direkt hantering av transaktioner inte längre ger tidsmässigt utrymme för manuell förändring av information (via excel eller särskild programvara), eller tid för genomgång av experter/konsulter. Skatteredovisningen blir därmed mer operativ, vid transaktionen.

I en del länder börjar rapporteringskraven bli av en sådan omfattning och i, eller nära, realtid att transaktioners momsstatus mer måste gå mot att riskvärderas löpande, integrerat med de system som sköter inköp/försäljning hos företagen.³¹

12.1 Förutsättningar i stora företags miljö

Stora företag har ofta väldigt många transaktioner inom ramen för sin redovisning. Inom en juridisk person i en koncern som aktivt deltar i transaktioner så kan det uppgå till tiotals eller hundratals miljoner rader information i huvudboken per månad. En del av dessa motsvarar transaktionsinformation, dvs försäljning och inköp. Antalet rader information kan alltså möjligtvis bedömas uppgå till ett antal tiotal miljoner per månad. Hur företaget är strukturerat och vilket ansvar olika enheter har får givetvis stor påverkan på hur många transaktioner som finns i varje enhet. Från ett företagsperspektiv, eller från ett svenskt beskattningsperspektiv (*alla rader som är relevant information för bedömning av beskattningsfrågor som på olika sätt rör den svenska skattebasen avseende olika skatter och skatteunderlag*) så rör informationsmassan från huvudboken rimligtvis ofta i den häraden.³²

Stora företag har oftast ett flertal separata system inom koncernen för olika funktioner (eller samma funktioner i olika delar av verksamheten), från olika systemtillhandahållare. Dessa kopplas sedan samman informationsmässigt genom automatiska och manuella processer. En stor andel manuella processer (även kritiska sådana) verkar finnas. Stora aktörer som SAP eller Oracle förekommer ofta, liksom (kanske främst avseende stora företag med huvudkontor i Sverige) svenska leverantörer som Navision, Visma etc.

Större företag i Sverige och internationellt har tydligt uttryckt att man ser växande utmaningar med digitaliseringen och förutsägbarheten, frågor som brukar samlas inom begreppet Tax Certainty. Det finns ett växande behov av fungerande regelefterlevnad, det är svårt att göra rätt i komplicerade transaktioner. Nu uppstår även ett växande behov av att bygga system för att kunna göra rätt automatiskt och närmre realtid, och de system och det data som krävs tenderar att gå isär mellan länder.

Större företag har uttryckt att man ser ett stort behov av förutsebarhet på skatteområdet, samtidigt som man är del av en stor digitaliseringsutveckling med nya affärsmodeller. Alla stora företag är internationella företag och berörs av många olika länder lagstiftning runt redovisning av moms, som ofta är fragmentarisk och med många nationella särarter. Många länder utöver EU har implementerat skatter som i olika hög grad liknar EU-momsen. Detta genererar frågor runt standardisering i momssammanhang. Lagstiftningen på momsområdet är i hög grad harmoniserad inom EU avseende regelverk, men avseende vilken information och vilka tekniska krav olika EU-länder kräver i både löpande redovisning och kontroll så går det isär. Det upplever större företag som riskdrivande och otydligt. Utanför EU går det också isär.

³¹ Avseende hur stora företags momsprocesser fungerar, se SOVOS-rapporten s 23. Detta stämmer även överens med den information vi fått i uppdraget från stora företag och rådgivare vi diskuterat frågan med.

³² Detta baseras dock på Skatteverkets erfarenhet från revisionsverksamheten, och inte på en kundundersökning eller liknande.

Sammantaget ökar komplexiteten, svårigheten och kostnaderna att hantera regelfterlevnaden för företagen.

Organisationen Svenskt Näringsliv har uttryckt att när en större mängd information skapas och hanteras mot skattemyndigheter (dvs. skattemyndigheternas informationstillgång ökar och skattemyndighetens förmåga att se risker därmed ökar) så ökar risken att redovisning ifrågasätts och straffavgifter påförs och beskattningen förändras (kostnaden ökar). Detta menar man avseende momsens till stora delar är förändringar av obetydliga skattefel, som då genererar mycket extraarbete för företaget och onödiga straffavgifter.³³

Stora företag verkar se de krav som skattemyndigheter ställer från ett legalt och kostnads/nyttoperspektiv. Detta följer kanske naturligt av:

1. den professionalisering av processer som sker i stora företag,
2. de krav som finns mellan ägare – företagsledning – skatteavdelning,
3. de förhållanden som finns i fördelning av ansvar,
4. de krav som ställs på de som arbetar i den miljön, och
5. hur ex vis investeringar i ökat redovisningsstöd motiveras och prioriteras.

I det fall det finns ett lagkrav om att följa en viss standard för information att ta fram och lämna till en skattemyndighet, eller att producera en viss typ av momsinformation på ett visst sätt etc, då kan man ta upp frågan internt i företaget från skatteavdelningen och få en lösning på plats. I det fall ett krav saknas så kommer det förmodligen inte att ske. Ett liknande synsätt kanske gäller för systemleverantörerna. De utvecklar sällan systemstöd för exempelvis rapportering om det inte finns lagkrav på den formen av rapportering.

Större företag verkar generellt sett ha den uppfattningen att när de skapar en lösning för att rapportera viss information löpande eller för viss skattekontroll i vissa länder, och har den på plats i sitt affärssystem, så vill de ofta inte lämna motsvarande information manuellt i andra länder eftersom det är kostnads- och riskdrivande. Det kan också finnas vissa standardlösningar på plats avseende skatt som kan generera standardiserade uttag av exempelvis SAF-T-typ. Tyvärr är standardiseringen av rapportering i dagsläget låg överlag i världen, enligt de större företagen.

Stora företag ser stora problem om information man hanterar mot Skatteverket blir offentliga. Detta rör både data men även innehåll i samtal, exempelvis skattekonsekvenser av en framtida möjlig transaktion. Offentlighetsprincipen skapar här en viss barriär. Risker upplevs som ökande med information som dessutom samlas in av Skatteverket för att automatiskt utbytas med flera andra länder inom det automatiska informationsutbytet, antingen inom EU eller med stöd av skatteavtal. Då aktualiseras frågor runt dataskydd och sekretess inte bara för Skatteverkets hantering utan för alla utbytespartners.

Stora företag menar också att det är svårt att få till en tydlig tidig avstämning med skattemyndigheter om hur man ska redovisa en transaktion som är svårbedömd. Även mindre svårbedömda frågor som innefattar krångliga processer (men inte är materiellt komplicerade) är ett problem. Man anser inte alltid att Skatteverket är en bra samtalspartner. Situationen

³³ Se ”Trends in digital reporting - Svenskt Näringsliv / Deloitte”, särskilt förordet av Svenskt Näringslivs Johan Fall. I rapporten menar Svenskt Näringsliv att realtidsrapportering av ex vis moms, och andra lösningar runt CTC och split payments kan medföra att oönskad komplexitet skapas genom att flytta fastställandet av rapporteringen av moms närmare transaktionen, och att det medför risker att det blir fel.

komplieras ytterligare om det är en fråga som kräver manuell avstämning med flera skattemyndigheter.

12.2 Större företags systemmiljöer

Utifrån en äldre (2015) rapport från HerbertNathan som återges i delar i CFOWorld kan man se vilka affärssystemslieferantörer som är aktuella och att det skiljer sig åt mellan olika storlekar på företag i flera segment.³⁴

³⁴ Se <http://cfoworld.se/aktuella-affarssystem-en-marknad-i-forandring/>

13 Skattemyndigheters informationsflöden och moms kontroll

Skattemyndigheter ska typiskt sett bidra till att säkerställa finansieringen av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för allmänhet och företag, samt minimera skattefel och motverka brottslighet. Skillnaden mellan de fastställda och de teoretiskt riktiga beloppen för skatter och avgifter (skattefelet, i detta fall momsfelet) ska vara så liten som möjligt. Ofta ska myndigheten prioritera resurser till de områden där kontrollerna kan uppnå bästa möjliga effekt och områden där risk för fel och fusk är hög.³⁵

Till stöd för detta hanterar skattemyndigheter typiskt sett mer eller mindre aggregerad information som ligger till grund för hur mycket skatt som ska betalas eller fås tillbaka. Avseende moms rör informationen de transaktioner som skett.

Högnivåkrav för normal beskattningskontroll av moms (i vart fall inom EU) är³⁶:

1. Skattemyndigheten måste kunna verifiera att fakturor som ingår i en kontroll är riktiga och oförändrade, de måste ha integritet (har inte blivit ändrad) och autenticitet (rätt källa/uppkomst). Detta måste vara fastställbart från att fakturan ställs ut tills dess att den inte behöver arkiveras längre.
2. Skattemyndigheten måste kunna tolka fakturor som ingår i en kontroll, läsbarheten hos en faktura måste finnas.
3. Skattemyndigheten måste bedöma tillhandahållandets natur, ersättningen och relevanta affärsomständigheter runt transaktionen, därmed måste fakturan ha visst minimiinnehåll.
4. Skattemyndigheten måste kunna bedöma att transaktionen har skett och precisionen i hur den hanterats, jämfört med momslagstiftningen (*"Ultimately tax authorities want to be able to verify the veracity of business transactions (often referred to as "supplies") within the scope of VAT law"*).³⁷

³⁵ Se ex vis avseende Skatteverket "Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Skatteverket" FiDep, Fi2019/04080/S3, eller <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-revenue-customs/about> eller https://www.vero.fi/sv/skatteforvaltningen/skatteforvaltningen/skatteforvaltningens_strategi/

³⁶ Se "Trends Continuos Global VAT 11th ed 2020", SOVOS, s 37

³⁷ Se "Trends Continuos Global VAT 11th ed 2020, SOVOS, s 37

14 Internationell standardisering

14.1 "Digitalt först" – standardisering och digitalisering via lagstiftning

Många länder verkar röra sig mot en situation där man väljer att en digital lösning ska gälla, och i vissa fall så långt som att en analog lösning inte längre får användas. Detta gäller både länder med långt gående krav på digitalisering av momsprocesserna mot realtid men även länder som godtar en långsammare startsträcka, som exempelvis Storbritannien. Man får inte längre lämna momsdeklarationen på papper eller i e-tjänst i Storbritannien. Både pappersformulär och e-tjänster för inlämning till skattemyndigheten är att uppfatta som analoga processer, det är bara när uppgifterna lämnas maskin-maskin som en automatiserad digital process med validering kan komma på plats.

Digitalt först kan då uppfattas som principen att i en given designsituation se till en lösning som ger maximal avsedd effekt i en digital automatiserad kontext, och som även syftar till att utöka den digitala och automatiserade kontexten.

För skatteverkets del kan detta tolkas som att säkerställa att det digitala förfarandet uppfyller **Enkelt, Rätt, Tryggt** och att det digitala förfarandet blir det som används.

Dagens lagstiftning och processer har i huvudsak sitt ursprung i ett analogt samhälle. Begrepp och hantering är därför ofta dåligt anpassade till det allt mer digitala samhället. För att säkerställa en hållbar lagstiftning samt bidra till att företagen kan fungera väl i ett digitalt samhälle behöver Skatteverket arbeta enligt principen digitalt först. Har skattemyndigheter en viktig roll att stödja en hållbar digitalisering och utveckling mot digital realtidsekonomi? Många andra skattemyndigheter verkar se det så.

Ekonomi i realtid kan beskrivas som en miljö där alla transaktioner mellan organisationer är i digital form, automatiskt genererade och slutförda i realtid både från ett affärs- och ett IT-bearbetningsperspektiv.³⁸ För företag, den offentliga sektorn och medborgare innebär det här att beställningar, bekräftelser på beställningar, fakturor och betalningar rör sig från system till system utan fördröjningar. Det är den underliggande förutsättningen till att kunna uppnå trygga säkra informationskedjor, och en beskrivning av kundens naturliga miljö som stämmer väl överens med den som målas upp i OECD-rapporten Tax Administration 3.0. Fördelarna för samhället i stort är troligtvis stora.

En möjlig slutsats i det här arbetet är att både det digitala och analoga bör regleras effektivt för största samhällsnytta. Detta ställs ofta i praktiken mot begreppet teknikneutralitet³⁹. Vinnova har i en utredning beskrivit begreppet i regelförändringssammanhang som: *"Användningen [av begreppet teknikneutral] är inte entydig utan politiker och andra kan mena flera saker med att kräva att reglering ska vara teknikneutral. Ibland tycks de bara mena att det ska vara modernt och annorlunda, men ofta menar de att tekniken inte ska spela någon roll utan målen med regleringen ska uppnås oavsett teknik. Det kan tolkas som att tekniken inte skulle ha någon betydelse för användning och utfall, vilket är en intressant förståelse som manar till eftertanke."* Avseende teknikneutralitet så är det möjligen viktigt

³⁸ Se ex vis: <https://www.aalto.fi/sv/institutionen-for-informations-och-serviceekonomi/kompetenscentret-for-ekonomi-i-realtid-real-time> och https://en.wikipedia.org/wiki/Real-time_economy

³⁹ Se ex vis "Teknikneutralitet: en kritisk granskning" Vinnova 2010-02559

att vi verkar för en situation där den digitala verkligheten inte är oreglerad, och att vi på företagsområdet förstår begreppet teknikneutralitet som omfattande en större möjlighet till krav på digitalisering, för kund, samhälle och vår verksamhet. Den digitala världen behöver samma nivå av reglering som den analoga. Ibland behöver kanske manuella processer regleras bort.⁴⁰

Ordet teknikneutralitet har betraktats som mycket önskvärt. Detta kan emellertid inte tolkas som att den analoga världen regleras och den digitala är oreglerad.

I Skatteverkets strategi och i texter runt s.k. Tax Compliance by Design (inom exempelvis OECD:s rapport Tax Administration 3.0) finns det en bärande tankegång om att beskattningsinformation ska bli rätt från början i kundens egna naturliga system, i samband med att kunden agerar, exempelvis när en transaktion genomförs. Rätt information ska skapas för kunden så att rätt redovisning och betalning av skatt ska kunna ske.

En ansats i frågan om att nå säkra digitaliserade informationskedjor har handlat om att verka för sådana i samverkan om egeninitierad digitalisering hos företagen (via de programvaruföretag som bygger redovisningsmjukvara). De flesta länder verkar dock mer eller mindre samstämmt ha valt lagstiftningsvägen för att skapa förutsättningar för en förflyttning mot ökad digitalisering och informationskvalitet. Man krävställer i lagstiftningen den förflyttning man vill åstadkomma.

Länderna, inklusive de nordiska länderna, arbetar aktivt med att förändra de lagreglerade processerna hos företagen runt beskattning (särskilt hur företagen hanterar processer runt transaktioner, som exempelvis e-fakturerings, och skattemyndigheternas informationsintag) för att nå ett läge där det blir mer rätt från början. De tar in mer information närmare realtid för att förbättra kontrollmekanismerna så att det går att bedöma kvaliteten i de flödena utifrån skattemyndighetens uppdrag.

Mot bakgrund av detta, och mot bakgrund av hur utvecklingen hittills sett ut i Sverige, är det inte sannolikt att det kommer ske spontant i Sverige inom rimlig tid, utan krav måste i sådant fall ställas från lagstiftaren. Lärdomar kan dock dras från den bristande harmonisering som skett på momsområdet, dvs att olika länder skapat egna krav och inte ordentligt följt internationella standarder för informationen, vilket slår mot internationell företagsamhet och skapar inträdesbarriärer, främst för små och medelstora företag.

14.2 Standard för e-fakturerings

Standard för e-fakturerings är så pass intressant att den brutits ut och fått ett eget kapitel, se 15 E-fakturerings nedan.

⁴⁰ Som exempel kan vi titta på regelverket för personalliggare. I den analoga världen finns en medvetenhet om vad som krävs för att personalliggaren ska fylla sin funktion rimligt säkert. Det regleras därför att blyerts inte är tillåtet, liksom att spiralblock inte är tillåtet. Det är däremot tillåtet att registrera personalliggare digitalt, i exempelvis Excel. Det finns med andra ord en bristande reglering av den digitala hanteringen.

14.3 Standard Business Reporting

SBR bygger på att använda internationella standarder (främst XBRL) för att beskriva teknik och innehåll. Standarden underlättar att göra rätt eftersom det finns ett gemensamt språk för att definiera data och transaktioner. Ambitionen i Nederländerna, liksom i exempelvis Australien, är att standardisera all bokföringsinformation. I praktiken är detta mer ett system som syftar till att möjliggöra många andra system enklare. Systemet är värdefullt för företag som vill utbyta information, genomföra företagsförvärv, jämföra data etc. samt givetvis rapportera till skattemyndigheten och andra myndigheter.

EU har reglerat användningen av XBRL för noterade företag som en del i arbetet med att skapa transparens och jämförbarhet mellan bolag i olika länder. Den övergripande standarden som heter European Single Electronic Format, ESMA, bygger på XBRL. I Sverige används XBRL som standard för digitala årsredovisningar som lämnas in till Bolagsverket. Bolagsverket har fått ett regeringsuppdrag för att utreda vad SBR kan innebära för Sverige. Rapporten från arbetet presenterades under våren 2021.⁴¹

14.4 SIE

SIE är en uppsättning filformat som tagits fram av Föreningen SIE-Gruppen för att enkelt kunna flytta redovisningsdata mellan olika programvaror på ett sätt som är helt programleverantörsberoende. SIE är ett öppet format.⁴² Standarden är emellertid främst en helt svensk företeelse som återfinns främst hos små och medelstora företag och deras affärssystemleverantörer.

Föreningen SIE-Gruppen är en sammanslutning av svenska programtillverkare och intresseorganisationer inom redovisningsområdet. Föreningen ska även verka för att främja rationella metoder för datakommunikation inom redovisningsområdet. SIE kan användas för att skicka data mellan företag, t ex från en företagare till revisorn. Med SIE kan olika typer av program både hämta och lämna redovisningsdata på ett standardiserat sätt. SIE version 1-4 har funnits i Sverige i ca 25 år. En mer omfattande standard SIE 5 finns framtagen.

- Utbyte av redovisningsdata mellan bokföringsprogram
- Import av data från försystem såsom fakturerings och lönesystem
- Export av bokföring till boksluts, analys och inkomstdeklarationsprogram
- Återföring av bokslutstransaktioner till bokföringsprogram

SIE-filerna underlättar arbetet vid revision. Nedladdning av SIE-filer är mycket vanligt för revisionsbyråer och det genomförs också ofta av skatteverket vid skatterevision.

14.5 Standard Audit File Tax (SAF-T)

SAF-T (Standard Audit File for Tax) är en internationell standard för elektroniskt utbyte av pålitlig och relevant information från organisationer (främst företag) till en skattemyndighet eller till externa revisorer. Standarden är uppsatt av OECD. Informationen uttrycks som filstandard i ett XML-format, men OECD har inte satt upp det som ett tekniskt format, och rekommenderar att: that (para 6.28) *"It is entirely a matter for revenue bodies to develop their policies*

⁴¹ https://www.bolagsverket.se/polopoly_fs/1.220231/sbr-standard-business-reporting-slutrapport-diar.pdf

⁴² Se <https://sie.se/vadsie/>

for implementation of SAF-T, including its representation in XML. However, revenue bodies should consider data formats that permit audit automation today while minimising potential costs to all stakeholders when moving to new global open standards for business and financial data such as XBRL, and XBRL- GL in particular."

Standarden är sedan 2008 införd i allt fler europeiska länder, bl.a. Norge, Portugal, Luxemburg, Österrike, Tyskland och Frankrike.

Även om SAF-T är formaliserad avseende format och betydelse för att fungera i automatiserade utbyten av information (funktioner maskin-till-maskin), kan olika skattemyndigheter lägga till informationsmängder för att täcka behov i beskattning eller revisionssystem.

Vid en granskning av utvecklingen runt SAF-T är det svårt att se det som en etablerad fast standard, särskilt inte från företagets perspektiv när det går isär mellan länderna vilken extra information man lagt till. Det är samtidigt bättre att utgå ifrån standarden än att utforma en helt egen. SAF-T-formatet innehåller fler delar än bara moms, så det blir då en delmängd av formatet som är aktuellt här. Det är i grunden ett sätt för företag att ställa upp standardiserad information för att möjliggöra effektiv beskattningskontroll av en skattemyndighet. Detta kan avseende moms ske löpande som ett komplement till eller som en ersättning för en traditionell aggregerad redovisning, eller på begäran, dvs. när myndigheten genomför en kontrollåtgärd.

Vissa länder designar kontroller av momsflöden (beskattningskontroll av moms) på transaktionell nivå utifrån SAF-T-formatet. Från och med 2018 måste alla företag i Polen lämna information i form av en SAF-T-fil varje månad. Norge har ett krav på att företag ska kunna lämna en SAF-T-fil vid behov. I Norge är intaget omfattande. I Luxemburg är intaget mycket mer begränsat. I vissa fall kan det krävas att informationen hämtas i flera bakomliggande system utöver bokföringssystemet. Det kan exempelvis vara säljsystem eller inköpssystem.

En del länder har valt att göra denna rapportering löpande och i en del länder skickas filen bara på begäran av skatteverket. Systemet kan ses som ett stöd för skrivbordskontroll eller ett automatiserat alternativ som föregår skrivbordskontroll. Norge avser använda SAF-T som en språngbräda mot att byta ut så mycket som möjligt av annan redovisning mot SAF-T.⁴³

SAF-T kan troligtvis bedömas vara den standard som är bäst anpassad till att vara informationsbärare för kontrollinformation för beskattningsändamål. Den anknyter på ett naturligt sätt till funktioner runt digital beskattningskontroll i efterhand (e-Audit) men är relevant (används) även för normala informationsintag som komplement till redovisning.

14.6 Mot internationell standardisering av beskattningsinformation – varför?

Eftersom en allt större del av den interna beskattningsordningen, dvs *reglerna kring och processen för beskattning och uppbörd* snarare än *nivån av skattentag*, styrs i internationell samverkan inom EU eller OECD så bedömer vi att utrymmet för svenska särlösningar kommer att minska kraftigt. Dels blir det kostsamt för de företag som verkar internationellt att anpassa sig till olika

⁴³ Se SOVOS Trends Continuos Global VAT 11th ed 2020

lösningar, dels blir värdet exempelvis i form av skydda av integritet begränsat om information om svenska företag och medborgare likväl samlas in i andra länder.

Detta kan möjligen förstås som att när hanteringen av skatt var manuell så räckte⁴⁴ en *internationell likformighet avseende de materiella reglerna* för de olika ändamål som länderna sökte harmonisering. Exempelvis så skapades skatteavtalen under 1900 talets första hälft för att undvika dubbelbeskattning av och privatpersoner som var verksamma i flera länder, och mervärdesskattesystemet harmoniserades inom EU såsom en effektiv neutral mogen indirekt skatt på konsumtion som samtidigt inte skulle skapa handelshinder inom eller mellan länderna inom unionen. Reglerna är huvudsakligen materiella med stora möjligheter för olika länder att sätta upp processer och uppbörd efter egna modeller.

När hanteringen i allt högre grad är eller bör bli automatiserad som en del av företagens och andra aktörers informationssystem så räcker det inte med enbart regelharmonisering. Därför *harmoniseras nu i allt större grad informationsmängderna och den praktiska hanteringen*, i synnerhet tekniska och informationsmässiga standarder, utöver regelverket. Exempelvis så är momsens regelverk sedan länge harmoniserade men inte hanteringen av momsinformation. Detta har i sin tur lett till den flora av nationella särlösningar som beskrivs i denna analys, vilket i sin tur medfört det pågående arbetet hos EU att gå mot informations- och processharmonisering utöver regelharmonisering.

Det är också en kundmötesfråga att vara internationellt likformiga. För att kostnadseffektivitet ska kunna nås i redovisning i gränsöverskridande verksamhet så måste internationella standarder för beskattningsinformation följas. Utifrån den internationella kundens perspektiv är olika transformeringar av affärsinformationen i olika länder för att tillgodose samma harmoniserade regelkrav ineffektivt.

⁴⁴ Eller ”bedömdes räcka” / ”var möjlig”

15 E-fakturering

E-fakturering är framtagandet och utbytet av fakturainformation i standardiserade och automatiserade digitala processer, med ett standardiserat digitalt innehåll. Obligatorisk E-fakturering införs nu av väldigt många länder, från länder som Japan och Frankrike till länder som Rwanda.

15.1 Syftet med EU:s faktureringsbestämmelser

Det finns flera syften med faktureringsbestämmelserna inom EU. Ett är att åstadkomma gemensamma bestämmelser som ska bidra till en väl fungerande inre marknad, att förenkla och harmonisera regelverket. Ett annat syfte är att reglerna för fakturering ska anpassas till den tekniska utvecklingen. Den beskattningsbara personen som säljer av en vara eller en tjänst har ansvar för att utfärda en faktura som ska innehålla fastställda uppgifter. Fakturan i sin tur är det underlag som ger köparen, om denne är en beskattningsbar person och förvärvet görs till en beskattningsbar verksamhet, rätt till avdrag för ingående mervärdesskatt.

15.2 Vad är en faktura?

En faktura är ett dokument, ett meddelade i pappersform eller i elektronisk form som uppfyller villkoren för fakturor i regelverket för moms. Av EU-domstolens praxis⁴⁵ framgår att avdragsrätten även kan styrkas med ”en handling som kan anses motsvara en faktura”. Av definitionen av en faktura framgår det att det således är innehållet som avgör om handlingen i mervärdesskattesammanhang är att anse som en faktura, eller inte. Det får som följd att en faktura inte är standardiserad till sitt utseende. En faktura kan bestå av flera olika handlingar som tillsammans blir en faktura. Informationen är avgörande.

En e-faktura är i grunden en förmåga att skicka och ta emot fakturainformation elektroniskt, i ett strukturerat format som gör det möjligt att behandla den automatiskt och elektroniskt. En e-faktura är därmed en överenskommen informationsmängd, inte en avbildning av en pappersfaktura eller en faktura skickad som pdf.

15.3 Bestämmelserna om faktura

Inom mervärdesskatteområdet har reglerna om fakturering en central betydelse. Reglerna om faktura finns i artiklarna 217 -240 i mervärdesskattedirektivet. EU arbetar med att standardisera fakturainformation exempelvis med införandet av European Norm. Lokala anpassningar är emellertid också tillåtna.⁴⁶

15.4 Automatisering och konvertering

Elektronisk fakturering syftar bland annat till att säkra information och underlätta automatisering. Detta sker emellertid inte lika lätt som man kanske kan tro. En faktura som skickas enligt European Norm från ett affärssystem behöver inte kunna tolkas rätt av mottagaren även om denna har samma affärssystem. I praktiken sker det därför ofta ett arbete från en fakturaoperatör/systemleverantör som tar emot en faktura och konverterar den till det format som mottagaren vill få sin faktura. I en del branscher har det utvecklats effektiva system för elektronisk fakturering (och andra uppgifter) med EDI, Electronic Data Interchange.

⁴⁵ Bl.a. rättsfallet C-152/02 Terra Baubedraft

⁴⁶ https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/digital/einvoicing_en

15.5 Peppol

Peppol är ett internationellt nätverk för elektroniska inköp som gör e-handel och e-upphandling enklare. Peppol är öppet för alla och finns snart etablerat i hela Europa.⁴⁷ Sverige och stora delar av EU har valt att lagreglera s.k. B2G-fakturering⁴⁸ med Peppol.

Peppol är en förkortning av Pan-European Public Procurement OnLine. Nätverket startades 2008 som ett prov av EU kommissionen. Organisationer som är anslutna till Peppol-nätverket kan utväxla affärsdokument med varandra, som till exempel olika elektroniska meddelanden. Ett exempel på ett sådant meddelande är UBL-fakturan. Med hjälp av Peppol kan man skicka e-fakturer till företag och offentliga organisationer på ett säkert sätt.

Peppol har också ett antal centrala egenskaper som kan lyftas fram:

1. Det finns en struktur för kryptering,
2. fakturaflödet går via tredje parter (s.k. service providers) och
3. ägandet och kontrollen över standarden finns hos myndigheter och EU⁴⁹.

Peppol kan användas av länder som vill ta in hela eller delar av fakturer, direkt till skattemyndigheten eller via tredje part. Peppol sparar mycket tid och kostnader i administration för företagen och är den internationellt mest gångbara standarden.

Informationen sätts via standarden och valideringen upp rätt i kundens naturliga miljö och genomgår en ”naturlig” kontroll av innehåll, mottagare, etc genom tredjepartskontroll. Detta skapar en infrastruktur för informationsflödet runt transaktioner som möjliggör intag med mycket små administrativa kostnader för företagen. Peppol möjliggör ett tryggt system med stora fördelar för datasäkerhet och integritet

Med ett PEPPOL ID kan företag och myndigheter automatiskt identifiera varandra. På samma sätt som namnet på en bekant som ringer dig syns på din display.

Ett Peppol ID består av ett unikt ID-nummer, till exempel

- Ett organisationsnummer;
- Ett momsnummer;
- Ett IBAN kontonummer;
- En myndighets organisationsnummer

Tack vare dessa ID-nummer, så är det tydligt vem som är avsändaren och vem som är mottagaren. Det är därmed inte längre möjligt att skicka fuskfakturer eller stava fel.⁵⁰

Länder som lagstadgat (eller på väg att göra det) enbart Peppol för B2G är Norge, Sverige, Belgien, Nederländerna, Singapore, Australien, Nya Zeeland. UK samt Italien använder Peppol för elektroniska beställningar samt leveransmeddelanden inom sjukvården. Länder som

Se ⁴⁷ <https://www.digg.se/e-handel-och-e-faktura/peppol>

⁴⁸ Business-to-government.

⁴⁹ 16 länder har utsett en nationell myndighet som PEPPOL-myndighet. I Sverige är DIGG PEPPOL-myndighet. I länder som får kontinuerlig transaktionskontroll via PEPPOL så kan skattemyndigheten också behöva bli en PEPPOL-part.

⁵⁰ Se <https://www.digg.se/e-handel-och-e-faktura/peppol>

möjliggjort Peppol utöver sina lokala standarder för B2G är Danmark, Finland, Island, Estland, Litauen, Tyskland, Frankrike, Kroatien, Slovenien. Länder som överväger lagstadga Peppol även för B2B är Australien, Malaysia, Japan. Ungefär 50% av alla fakturor i Norge går via Peppol. Uppräkningarna av länder ovan är troligtvis inte helt kompletta.

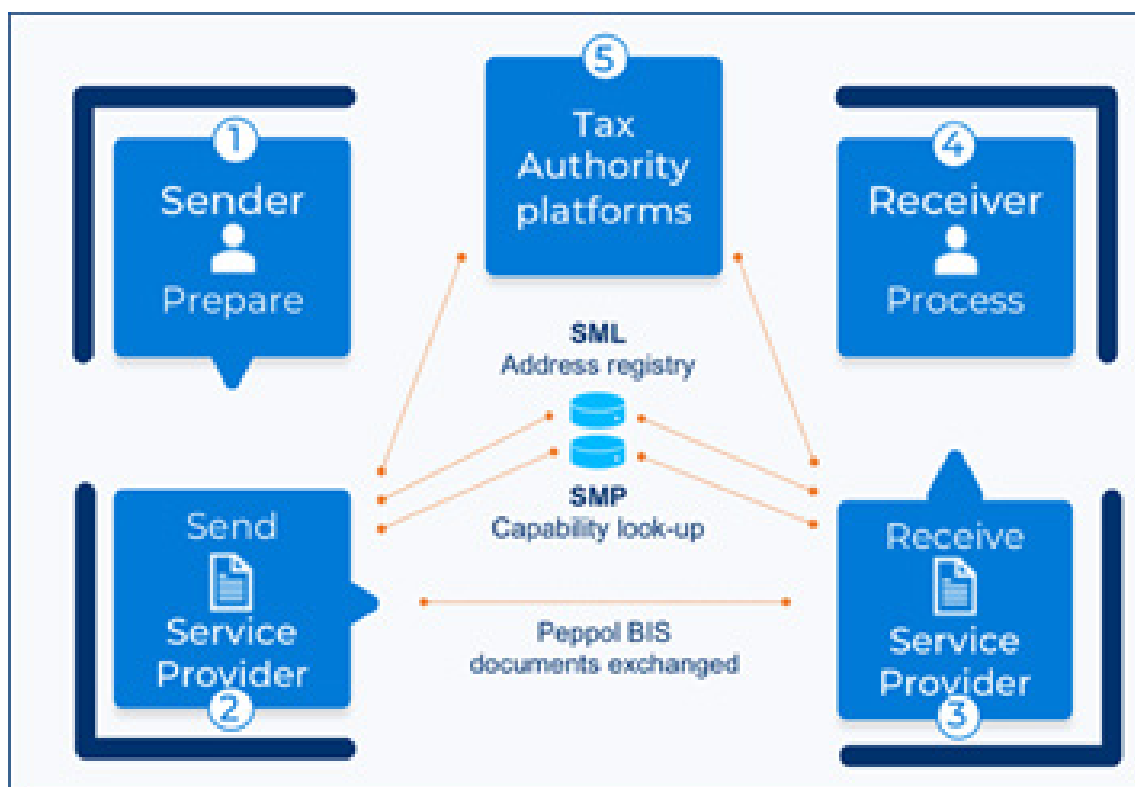
Peppol innehåller ett e-register över fakturamottagare (SMP). Bolag måste vara registrerade där och får Peppol ID för att routa fakturor automatiskt mellan avsändare och mottagare.

Avsändare kan se om mottagaren kan ta emot en e-faktura i strukturerat format, annars skickar man fakturan på ett annat sätt. Ett företag kan ha flera Peppol ID som routar fakturor till rätt kostnadscentra inom företaget.

15.6 Peppol med CTC

CTC betyder continuous transactions control, och beskrivs från ett funktionellt perspektiv i kapitel 18 Continuous Transaction Control (CTC) nedan.

Det viktigaste arbetet inom Peppol för närvarande är Peppol CTC.⁵¹ Intresset från exempelvis Singapore och Australien är stort för just detta men flera länder är med. Peppol med CTC innebär en god möjlighet att införa delegated CTC eftersom infrastrukturen redan är anpassad för detta.⁵²



Figur 2 <https://openpeppol.atlassian.net/wiki/spaces/CPWGS/overview>

Tjänsteleverantörerna (AP) inom Peppol är reglerade. Redan idag ska man gå genom certifieringsprocess, där man får sin krypteringsnyckel, sitt PKI certifikat, som används i AS4,

⁵¹ Se, Increasing tax revenues through digitalisation: "Increasing tax revenues through digitalisation

Many governments around the world now recognise digitalisation as an effective mechanism to:

- increase efficiency in business processes between trading partners;
- combat the loss of indirect tax revenues due to maladministration, fraud and evasion by businesses;
- increase efficiency for both tax authorities and businesses in the collection of tax.

Already, governments in Europe, Asia, Australia and New Zealand utilise the *Peppol Business Interoperability Specifications (BIS)* and the *Peppol eDelivery Network* to receive millions of electronic invoices from businesses (B2G), as well as enabling businesses to invoice each other (B2B). This already enables considerable benefits for the users. However, the Peppol approach also provides a solid foundation for governments to implement digital controls to simultaneously increase tax revenues and further increase business efficiency... Governments are developing a variety of solutions to bring the tax gap under control. Continuous Transaction Controls, or CTC, is a generic term that describes digital control mechanisms used by tax authorities to collect transactional invoice data in real, or near-real time, so that tax receipts can be matched to business activity." Via <https://openpeppol.atlassian.net/wiki/spaces/CPWGS/overview>

⁵² Se <https://peppol.eu/wp-content/uploads/2021/09/Peppol-CTC-Reference-Documents-v1.0.pdf>

en krypteringsstandard, för säkert dokumentutbyte. Ett land inom Peppol-nätverket kan även ha en egen Peppolmyndighet (PA, Peppol Authority), som kan implementera ytterligare certifieringskrav. I Sverige liksom i de flesta länder är det en myndighet skild från Skatteverket som är PA. I Sveriges fall DIGG. För Peppol CTC förutsätter Peppolmodellen att en skattemyndighet är Peppol CTC myndighet (CTC PA).

Som CTC PA kommer man att kunna implementera krav på AP, bl.a. vilka element är obligatoriska för validering (dvs. se till att alla fakturor följer lokala momsregler), vilken information ska rapporteras till C5 (mottagande AP för skattemyndigheten), etc. Inom Peppol CTC har det tagits fram ett förslag på vad en sådan ackreditering kan inkludera. CTC PA kommer att kunna (1) ackreditera, (2) övervaka, (3) granska samt (4) varna / stänga av AP som inte uppfyller regelverket. Det måste finnas en styrningsstruktur samt en aktiv kontrollstruktur. I Australien är också den australiska skattemyndigheten PA.

Genom att CTC PA validerings- samt rapporteringskrav behöver registreras i SMP, kommer skattemyndigheter att kunna uppdatera och versionshandera krav, som blir möjliga för AP att följa. Införs ett system med delegated Peppol blir det automatiskt en registrering av alla Peppolmellanhänder i SML, SMP-registren. Effekten kan förväntas bli en förbättring även ur skattefelshänseende eftersom Peppolmellanhänder gör en validering av informationen och kontrollerar att det finns en mottagare.

CTC PA kommer att reglera SMP, bl.a. vilka skattebetalare som måste registreras i SMP (olika länder kanske inte vill att de allra minsta bolagen behöver gå över till e-faktura, eller vill ha en gradvis introduktion utifrån bolagsstorlek eller industri), om man ska ha en singel eller flera SMP, och vilken information som ska finnas tillgänglig.

AP ska validera innehållet, och felaktigheter i fakturor kan därmed minska. En faktura som inte uppfyller grundläggande innehållskrav utifrån momsperspektiv kommer inte att kunna ställas ut, distribueras mellan affärspartners eller rapporteras. Detta kan enligt vår bedömning i sig ge en viss förbättrad kvalitet avseende momsinformation (om momsen blir rätt eller fel) men kommer inte i sig innebära att det inte går att ställa upp en transaktion med felaktig moms, det är mer en grundläggande validering av att information inte saknas, etc.

Företag kommer troligtvis att kunna lägga mindre tid på fakturakorrigerings, datarensning, uppföljning av senaste innehållskrav etc., och skattemyndigheter kommer att få mer korrekt data, i realtid och i samma format från alla. Möjligheten att skicka bluffakturor minskar med strukturen eftersom fakturorna skickas från en tredje part som är reglerad, vilket gynnar företagen. Det är alltid den skattskyldige som äger datan och AP processar datan åt dem. Enligt Peppolregelverket kan en AP inte ta över ägandet av datan.

Den skattskyldige som är skyldig att arkivera fakturor kan använda samma AP även som sin e-arkivlösning. Men även om de använder en annan lösning för e-arkivering, så ska de arkivera

1. fakturan,
2. rapporten som skickades till skattemyndigheten samt
3. bekräftelsemeddelande om att rapporten har tagits emot.

Alla dessa filer ska arkiveras i Peppol Bis, dvs namnet på den aktuella Peppolstandarden. Detta ger troligtvis skattemyndigheter bättre kontrollmöjligheter.

15.7 Frankrikes implementering av e-fakturerings och CTC

Frankrike kommer att följa en modell som är snarlik Peppol CTC, som bl.a. omfattar att de kommer att ha ett ackrediteringsramverk av tjänsteleverantörer, likt Peppol. De planerar specificera både formatet för rapportering till ChorusPro och formatet som ska användas mellan ackrediterade tjänsteleverantörer, för att uppnå interoperabilitet och affärseffektivisering.

15.8 Australiens implementering av e-fakturerings och Peppol

Australien inför Peppol och arbetar för att det ska bli en standard. Anledningen till att man arbetar för att öka e-fakturering är eftersom det minskar mängden omedvetna fel och bidrar till digitalisering hos företagen. Det underlättar för företagen och bidrar också till en effektivisering.

2016 gjorde Deloitte en analys om australisk ekonomi och uppskattade vinsterna för den australiska ekonomin till 28 miljarder dollar för ett införande av e-fakturering. Bedömningen var baserad på vinster under en 10-års period med växande nytta i takt med ökat användande. Det hanteras 1,2 miljarder fakturor per år, varav 20 % var EDI, och av resten var 95 % pappersbaserade.

Det finns ett obligatorium till juli 2022 för statliga myndigheter att acceptera Peppol-fakturerings men Peppol är inte obligatoriskt för e-fakturerings i övrigt. Australien har inte heller för avsikt att införa CTC eller transaktionsbaserad rapportering i dagsläget.

För att implementera Peppol började man med att försöka få med nätverksföretagen och jobbar nu med att få med mjukvaruföretagen. Australien har en väldigt hög grad av företag som använder affärssystem för sin redovisning. Alla företag använder dock inte sina affärssystem för fakturerings så man arbetar även för att få en ökad användning av fakturerings från affärssystemen eftersom man så får sina tjänster samlade. En del företag använder add on programs för sin fakturerings.

ATO är peppolmyndighet i Australien. ATO har stort samarbete i landet med affärssystemslieferantörer mfl. inom den digitala sektorn. På regeringsnivå arbetas för att få större genomslag för e-fakturerings. Man ser stora fördelar i en standardisering med Peppol eftersom små företag kan använda sina egna redovisnings-/faktureringsystem istället för att behöva anpassa sig till de stora företagens faktureringsystem.

Man ser att det behövs mycket arbete med att informera mjukvaruföretagen och användarna om hur Peppol är utformat och hur de tekniska standarderna ser ut. Det finns en del problem kring vilka branschspecifika behov som finns av information i fakturorna. Om det blir för mycket branschspecifika tillägg kommer det att försvåra att skicka fakturorna mellan olika länder. Australien och Nya Zeeland hade påbörjat ett samarbete kring e-fakturerings redan innan man introducerade Peppol. Nu fortsätter man arbetet tillsammans kring Peppol.

15.9 Slutsatser runt e-fakturerings

Omvärldsanalysen har visat på ett stort och ökande fokus internationellt på transaktionsbaserad rapportering, dvs på fakturanivå. Skatteverket bedöms inte kunna välja bort transaktionsbaserad rapportering, utan det väntas bli reglerat av EU avseende åtminstone

gränsöverskridande transaktioner och bli en de facto-standard även hos våra nordiska grannländer och hos de länder vi brukar jämföra oss med.

Det är väldigt hög aktivitet runt e-fakturerings och transaktionsbaserad rapportering i de flesta länder just nu. EU försöker också återta initiativet utifrån de problem man ser med utvecklingen, med de ökande diversifierade rapporteringskraven för företagen som samtidigt inte förbättrat förmågan att bekämpa gränsöverskridande momsbedrägerier. E-fakturerings är nära sammankopplat med effektiv transaktionsbaserad rapportering och är en del av grunden till säkra digitala informationskedjor i kundens miljö.⁵³

I en rad studier har det visat sig att e-fakturerings kan spara företagen och samhället stora belopp. Baserat på olika nationella och internationella uppskattningar bedöms värdet försiktigt för företagen i Sverige uppgå till 10-20 miljarder per år med maskinläsbar och standardiserad e-fakturerings.⁵⁴ Ibland anför det att det är en belastning för små- och medelstora företag med e-fakturerings. Slutsatserna av intervjuerna med internationella bedömare är att det tvärtom är störst fördel för de mindre företagen. I brist på enhetlig e-fakturerings väljer många stora företag och offentliga aktörer att harmonisera sina inkommande fakturor med exempelvis egna fakturaportaler och compliancekrav. Mindre företag gynnas därför mycket av en enhetlig e-fakturerings istället för att anpassa sig till olika stora företags egna lösningar. Faktureringsfunktionalitet är också tillgänglig i de standardsystem som har stor spridning bland små företag.⁵⁵ En särskild problematik är att Sverige har en låg omsättningströskel (30 000 kr) för att komma in i momssystemet, vilket gjort att väldigt små verksamheter omfattats. Den tröskeln föreslås nu höjas till 80 000 kr vilket kan antas ha en effekt på den problematiken.⁵⁶

I dagsläget uppskattas Sverige ha en andel e-fakturerings i olika former och standarder på ca 40% och ökningstakten är långsam. Ambitionen inom exempelvis NSG, Nordic Smart Government, är att Sverige ska uppnå 80%. Som jämförelse har Italien, som infört tvingande e-fakturerings via skatteverket med kontinuerlig transaktionsbaserad kontroll, 90% e-fakturerings. Norge har med ett aktivt arbete till stöd för Peppol (utan tvingande lagstiftning kring B2B fakturerings) uppnått en andel e-fakturerings enbart via Peppol på 50%.

⁵³ Se Tax Administration 3.0, OECD, 2020, "At the leading and aspirational maturity levels, administrations will increasingly take more of a stewardship role in regards to data, maximising compliance and the efficiency of tax administration while minimising costs on taxpayers. This will call for a balance to be struck between large amounts of data coming into the administration to be assessed and the use of trusted outputs from taxpayer's systems. (This is broadly the difference **between e-invoicing systems where all of the information comes into the administration** and PAYE data where, broadly speaking, the results of payroll software report the amount of withheld tax for each employee.) **Both have their place."** (vår fetstil)

⁵⁴ I en bedömning av vinsten för Australien av ett införande av e-fakturerings genomförd av Deloitte uppskattades vinsten till 28 miljarder Australiensiska dollar under en tioårsperiod. Vinsten väntades öka i takt med ökad användning. I Svenska kronor är detta ca 183 miljarder kronor. I relation till BNP skulle detta för svensk del innebära ca 70 miljarder. Eftersom beloppen ökar över tid och inledningsvis är mycket små tolkar vi detta som motsvarande ca 18 miljarder per år efter tio år.

⁵⁵ Se omvärldsanalysen avseende små och stora företags systemmiljöer i Sverige.

⁵⁶ Gränsvärdena för momsfri försäljning varierar stort mellan olika medlemsländer, alltifrån Sveriges gräns 30 000 kr (ung. 2 850 €) till Frankrikes 85 800 €. I budgetpropositionen för hösten 2021 lägger regeringen (Sverige) ett förslag om att gränsen för momsfrihet ska höjas till 80 000 kr. Höjningen föreslås träda i kraft 1 juli 2022. Det kommer nu också regler för momsbefrielse för små- och medelstora företag vid gränsöverskridande handel enligt den s.k. SME 2025-regleringen. Det är en särskild ordning där små- och medelstora företag kommer att kunna få skattebefrielse från moms även vid gränsöverskridande handel med andra EU-länder. Idag är det endast SME med nationell omsättning som kan ha skattebefrielse. De nya reglerna är tänkta att träda i kraft 1 januari 2025. Reglerna går i korthet ut på att svenska SME-företag ska kunna ansöka om momsfrihet i andra EU-länder och sälja momsfritt i de länderna upp till respektive lands gräns för momsfrihet, högst 85 000 €. Utöver detta finns det unionsgemensam gräns på 100 000 € som företagen inte får överskrida för att sälja momsfritt totalt sett.

Exemplen ovan visar på behovet av en inriktning mot en tydlig standard. Det kan möjligtvis vara så att Peppol är den enda möjliga standarden Skatteverket och Sverige kan välja. Sverige och stora delar av EU har redan valt att lagreglera s.k. B2G-fakturerings⁵⁷ med Peppol. Peppol har också valts som standard i Japan, Singapore, Australien, Nya Zeeland och Norge är på väg att etablera Peppol som de-facto standard. Peppol har också ett antal centrala egenskaper som kan lyftas fram. Det finns en struktur för kryptering. Fakturaflödet går via tredje parter sk service providers. Ägandet och kontrollen över standarden finns hos myndigheter och EU⁵⁸.

Peppol utgör enligt vår bedömning en möjlig god grund för framtiden och kan användas av länder som vill ta in hela eller delar av fakturor, direkt till skatteverket eller via tredje part, krypterat, okrypterat, anonymiserat etc. Peppol uppfyller därmed ambitionen enkelt, rätt och tryggt. Peppol sparar mycket tid och kostnader i administration för företagen och är den internationellt mest gångbara standarden. Informationen sätts upp rätt i kundens naturliga miljö och får en naturlig kontroll av innehåll, mottagare, betalningar med tredjepartskontroll. Skatteverket får också en naturlig infrastruktur för att kontrollera information och göra intag när/om det är lämpligt med mycket små administrativa kostnader för företagen. Peppol möjliggör ett tryggt system med stora fördelar för datasäkerhet och integritet. Information ligger i huvudsak ute hos företagen och kan samlas in helt eller delvis, krypterat, anonymiserat osv när det bedöms mest lämpligt.

I det önskade framtida läget som beskrivs i rapporten 'Tax Administration 3.0' så ska en skattemyndighet anpassa sina processer/arbetssätt till hur olika ekosystem eller delar av ekosystem fungerar, hur säkra de digitala informationskedjorna är inom dem (om de finns) och vilka brister de har (ex vis vilket skattefel som uppstår i dem), och utifrån det anpassa ex vis hur mycket information som tas in i informationsintagen och hur nära realtid det sker. Ekosystem används i denna kontext för att beteckna kundernas (dvs skattebetalarnas) naturliga miljöer.

I rapporten tas e-faktureringsprocessen och påföljande större informationsintag (dvs transaktionsbaserad rapportering) upp som en positiv utvecklingsfaktor för att nå ett balanserat nyläge: *"At the leading and aspirational maturity levels, administrations will increasingly take more of a stewardship role in regards to data, maximising compliance and the efficiency of tax administration while minimising costs on taxpayers. This will call for a balance to be struck between large amounts of data coming into the administration to be assessed and the use of trusted outputs from taxpayer's systems. (This is broadly the difference between e-invoicing systems where all of the information comes into the administration and PAYE data where, broadly speaking, the results of payroll software report the amount of withheld tax for each employee.) Both have their place."*⁵⁹

Just nu finns ett förbud mot obligatorisk e-fakturerings inom momsdirektivet. Flera undantag har lämnats från den bestämmelsen, bl.a. till Frankrike och Italien, och den framstår som otidsenlig. Det pågår ett arbete inom EU och det troliga resultatet är att förbudet tas bort eller mildras kraftigt. Det kan bedömas vara närmast oundvikligt. Det kan förutses att många länder kommer gå mot obligatorisk standardiserad e-fakturerings då. EU kommer också troligtvis att förändra informationsutbytet om gränsöverskridande transaktioner så att den blir

⁵⁷ Business-to-government.

⁵⁸ 16 länder har utsett en nationell myndighet som PEPPOL-myndighet. I Sverige är DIGG PEPPOL-myndighet. I länder som får kontinuerlig transaktionskontroll via PEPPOL så kan skattemyndigheten också behöva bli en PEPPOL-part.

⁵⁹ Se Tax Administration 3.0, OECD, 2020,

transaktionsbaserad (innehåller transaktionerna), vilket i viss mån beror på att underliggande information kan effektivt sammanställas i digitala automatiserade processer, dvs bygger på bl.a. e-fakturerings.

16 Kvalitetssäkring av momsinformation i företaget miljö

Användning av e-fakturerings i sig förbättrar förutsättningarna för företagen att få sin momsinformation att bli mer rätt. Utöver detta är det viktigt att rätt funktionalitet finns på plats ute i företagets naturliga miljö⁶⁰ för att kontinuerligt se till att rätt momsinformation skapas automatiskt och digitalt och blir korrekt. Detta måste ske löpande när transaktionerna sätts upp, genomförs, faktureras och redovisas.

De länder som genomför förändringar av sitt momssystem förändrar också kraven för de processer som företagen har för att skapa momsinformation. Stora förändringar har skett i väldigt många länder. Mot bakgrund av främst de fördelar som andra länder ser⁶¹ med ett ökat informationsintag avseende moms, men även troliga förändringar i omvärlden, i synnerhet inom EU, kan det finnas anledning för Skatteverket att verka för ett ökat informationsintag avseende momsrapportering i Sverige. Detta mot bakgrund av den riskbild som finns för skattefelet på området, särskilt avseende momsbedrägerier, men även mot bakgrund av ett behov av förändring mot mer digitaliserade ekosystem runt företagen.

16.1 Bort från aggregerad redovisning?

Aggregerad redovisning medför att informationen i kundens naturliga system måste transformeras och aggregeras utifrån olika regler och kriterier. Detta ökar i en digital kontext kostnaden och felfrekvensen.

Utifrån en digital kontext är en aggregerad redovisning det sämsta alternativet, och stödjer inte att det blir **enkelt** (systemet hos företaget skickar sin naturliga information jämfört med att det gör omfattande beräkningar och valideringar (transformeringar) separat för skattedeklarationer) eller **rätt** (det följer inte med så mycket information in att skattemyndigheten kan lägga på en träffsäker modell som ser risker utifrån momshänseende, det är också svårare att säkerställa önskvärda egenskaper som icke-manipulerbarhet). Utifrån dataskyddssynvinkel så hanterar skattemyndigheten minst information i den här modellen (enbart aggregerad redovisning).

I vissa länder som har skapat intag av transaktionsbaserad information mot att på sikt helt ersätta aggregatet med transaktionsinformationen (dvs den information som finns naturligt i företagets system utifrån att företaget måste hantera relevant information om transaktionen för att den ska kunna ske). Detta stämmer överens med tankegångarna i OECD:s rapport Tax Administration 3.0. Att ta bort skattedeklarationen kan dock inte ske under överskådlig tid utan förutsätter en situation med en momsreglering som är enklare att hantera digitalt. I det fall

⁶⁰ "Natural systems" i Tax Administration 3.0, OECD, 2020

⁶¹ Se exempelvis "VAT in the Digital Age - Draft report...", EU-kommissionen, s 31 f. "**Benefits: Effectiveness and efficiency of tax control.** Irrespective of the type of [digital reporting requirement for VAT purposes, DRRs] introduced, all Member States implementing similar obligations maintained that they have improved the identification of fraudsters and suspicious transactions to, at least, a moderate extent ... DRRs reportedly improved risk analysis via automatic cross-checking, as well by matching data between trading partners and, in some cases, with other sources available to the tax authority. This allows tax authorities to directly identify mismatches in reporting the same transaction, such as divergences in tax accrual, under declaration of VAT, and inflated deduction, and to spot suspicious transaction chains... Consistently, according to public authorities, the implementation of DRRs also led to an increase of the effectiveness and, to a smaller extent, the efficiency of tax audits".

En direkt återkoppling från Italiens skattemyndighet under momsanalysen var att man upplevde en styrka i informationstillgången även gentemot exempelvis kontroll av omsättningsstöd under COVID, vilket också återges i kommissionens rapport s 34: "For instance, in the case of Italy, the elaboration of e-invoice data proved instrumental for the provision of different fiscal measures aimed at supporting the economy during the COVID-19 pandemic, such as the cancellation and reduction of taxes or the provision of incentives and non-refundable grants as well as the design of sector-specific measures."

transaktionsbaserad information tas in i form av VAT listings eller löpande fakturainformation med eller utan clearance så blir det troligtvis ett tillägg till skattedeklarationen.

Den aggregerade rapporteringen avseende moms (motsvarande skattedeklaration) bör bedömas vara en nödvändig men inte särskilt värdedrivande rapporteringsform, eftersom det finns väl kända begränsningar i vilka förmågor till riskhantering och minimering av skattefelet som det befintliga systemet skapar. Detta gäller både skattemyndigheternas kontroll mot vanliga fel som kenontroll mot skatteundandragande och momsbedrägerier. Rapporteringen ligger också av nödvändighet väldigt långt från realtid, vilket kraftigt minskar värdet för arbetet mot skatteundandragande (ex vis mot MTIC).

16.2 Storbritanniens arbete mot digitala informationskedjor och realtid – Making Tax Digital

Making Tax digital, MTD beskrivs som ett brett digitaliseringsinitiativ avseende skatt i Storbritannien. Avsikten är att information direkt från affärssystemen till HMRC minskar de fel som görs. Moms har varit det första utvecklingsområdet inom MTD, och alla företag med en omsättning över £ 85 000 (dvs det belopp som gäller för momsplikt i UK), måste följa de utökade rapporteringskrav som finns enligt MTD.

All information som är relevant för momsen måste lagras digitalt. Företaget måste ha en acceptabel lösning för länkning mellan transaktionsdata och redovisningen. Fel som uppstår i överföringen eller vid införande tolereras, men inte fel som beror på ett felaktigt uppsatt system. Kraven på länkning är legala krav och trädde i kraft i april 2020. Inlämning av SKD måste ske via API⁶². I den fortsatta utvecklingen så ska informationsintaget till HMRC utökas. Se ex vis brittiska regeringens strategi för skattemyndigheten HMRC: ” *At the core of an effective and modern tax system is **real-time information**. ... A well-designed tax administration system will **allow third party software suppliers to align their systems more closely with those of HMRC**, so that taxpayers are proactively offered new and innovative services. Businesses in particular stand to benefit hugely from this process, which will allow better data analysis of company performance and, over time, greater opportunities for them to improve productivity and profitability... **Supported by the capacity for real-time risk assessment, HMRC will be able to make interventions to prevent revenue loss much earlier in the process than at present, and in some cases before such losses occur.** Overall, it will become much harder for people to avoid paying the tax they owe. This in turn will reduce the tax gap – the difference between the amount of tax that should, in theory, be paid to HMRC, and what is actually paid.*” (vår fetstil) ⁶³

Momsdeklarationer lämnas sedan tidigare i en manuell e-tjänst/portal i UK, och det blir mycket fel i den inlämnade, aggregerade, informationen (motsvarande vår skattedeklaration). Processen för företagen att ta fram den informationen är (liksom i Sverige) ofta att man lyfter ut information från affärssystemet och processar den manuellt i Excel. De nya krav som ställs upp i och med MTD har för avsikt att ta bort de manuella momenten och skapa spårbarhet i processerna. Målet är att skapa en momsprocess hos företagen som är enklare att kontrollera

⁶² Se <https://www.gov.uk/vat-record-keeping/making-tax-digital-for-vat> .

⁶³ 2020-12-18, <https://www.gov.uk/government/publications/tax-administration-strategy/building-a-trusted-modern-tax-administration-system>

genom revision/skrivbordskontroll genom att ha ett tydligt flöde av information från transaktionerna till skattedeklarationen. Tre saker är centrala i modellen:

1. digitala arkiv,
2. digitala länklningar och
3. digital inlämning.

All information som är relevant för momsen måste lagras digitalt. Företaget måste ha en acceptabel lösning för länkning mellan transaktionsdata och redovisningen. Fel som uppstår i överföringen eller vid införande tolereras, men inte fel som beror på ett felaktigt uppsatt system. Kraven på länkning är legala krav och trädde i kraft i april 2020.

Innan införandet hade HMRC samverkan med programvaruföretagen för att se att det skulle finnas lösningar för att kunna lämna skattedeklaration via [API.er](#) på plats för företagen att köpa.

Inom ramen för MTD så har den brittiska skattemyndigheten inte tillgång till mer information än före ikraftträdandet av MTD. kraven inom ramen för MTD har ansetts vara mindre krävande än i många andra länders nya system inom redovisning av moms (CTC etc). MTD verkar basera sig på ett antal antaganden om att man vid digitala processer inte "glömmer" att lägga in rätt saker, transaktioner etc, och att man får bort mänskliga misstag (felinmatningar, transformeringsfel etc).

I ett sådant första steg har Storbritannien reglerat formen för inlämning av informationen. Ambitionen på sikt är emellertid att skapa ett digitalt flöde utan handpåläggning. Det minskar möjligheten till medvetna och omedvetna fel. Systemet gör också medvetna fel svårare att påstås vara omedvetna. Att skriva en siffra fel kan vara ett misstag. Att skriva om programmeringskod är svårare att göra omedvetet. Systemet garanterar inte att data inte kan manipuleras, men det kan vara ett steg på vägen mot en mer avancerad digitalprocess med exempelvis krav på versionshantering som inte kan redigeras utan kontrollmöjlighet.

Storbritannien verkar därmed gå mot säkra digitala informationskedjor som ett önskat nödvändigt läge samtidigt som man går mot realtidsredovisning och riskvärdering i realtid för kontroll. Making Tax Digital omfattar dock på sikt en möjlig strategi att gå mot införande av split payments (i form av withholding, dvs att köparen innehåller moms och inte betalar den till säljaren utan direkt till dennes skattekonto), vilket man bedriver ett aktivt analysarbete omkring på HMRC. Det finns också en långsiktig digitaliseringsplan för beskattningen i Storbritannien som är likartad övriga EU, men man vill göra det i en långsammare takt. Storbritannien har nu också ett ökat handlingsutrymme, efter BREXIT.

17 VAT Listings

VAT listings är att transaktionsbaserad information redovisas till skattemyndigheten som en särskild tilläggsredovisning till SKD. Det är en äldre form av transaktionsbaserad rapportering och knyter inte nödvändigtvis an till en e-faktureringsprocess. Den är inte en del av de naturliga transaktionsflödena av information. Viss transformering sker utifrån den information som finns i företagets system men den är mindre omfattande än den som sker vid framtagandet av en SKD, varje transaktion är med i redovisningen. Olika länder har valt olika tidsintervall men generellt sker rapporteringen relativt långt från realtid.

VAT-listings leder normalt sett inte till ökad digitalisering. Baseras VAT-listing på befintlig e-faktureringsprocess, exempelvis Peppol kan det vara lättare för företagen att rapportera eftersom det bygger på en befintlig teknisk standard. Det påverkar sannolikt också möjligheten att lägga rapporteringen nära realtid, eftersom flödet redan finns naturligt hos företagen.

VAT-listings syftar till få information som säkerställer att informationen mellan företag stämmer överens med den som rapporteras in till skattemyndigheten. I de flesta fall rapporteras enskilda transaktioner, i några fall per kund. VAT-listings syftar dels till att underlätta brottsbekämpning genom att snabbare kunna följa transaktionskedjor mellan företag, dels till att försvåra för köpare och säljare att rapportera olika uppgifter. VAT-listings består av olika stora delar av fakturan i olika länder men generellt sett inte hela fakturan. VAT-listings kan sägas vara den enklaste formen av transaktionsbaserad rapportering.

I en VAT listings-modell lämnar olika parter i transaktionen informationen om den vid olika tidpunkter flera veckor efter det att den skett, beroende på redovisningstidpunkt. Mycket av nyttan för analys och urval och förmågan att stoppa och störa momsbedrägerier faller bort om det ex vis går många dagar efter transaktionen.

Väljer Sverige att införa VAT-listings bör det ställas i relation till hur och i vilken omfattning det kan driva digitalisering hos företagen. I de länder som infört VAT-listings idag kopplas dessa normalt inte mot e-faktureringsflödet. Införandet driver därför inte digitalisering i särskilt stor utsträckning. Detta bekräftas i EU-kommissionens draft report; som menar att VAT-listings (jämfört med e-faktureringsprocessen CTC) inte kan bedömas ha ökat förekomsten av e-faktureringsprocessen i landet.⁶⁴ Finns istället ett digitalt flöde kopplat till e-faktureringsprocessen kommer det dessutom att vara förhållandevis enkelt att hantera, även nära realtid. Mycket av nyttan för analys och urval och förmågan att stoppa och störa momsbedrägerier faller bort om det exempelvis går många dagar efter transaktionen.

17.1 Estlands införande av VAT Listings

Ett mycket framgångsrikt exempel på VAT-listings är Estland. Estland införde VAT listings 2014. Estland fick in € 100 miljoner mer i skatt året efter införandet av VAT listings och VAT-gapet gick ner från 14 procent 2013 till 6 procent 2015. VAT-gapet har efter det fortsatt sjunka något till under 5%. VAT listings är den mest effektiva åtgärd man har infört avseende skatteuppbörd, eftersom den är allmän. Estland har också även fortsättningsvis den lägsta uppmätta compliancekostnaden för skatt i EU.

⁶⁴ Se ”VAT in the digital age – draft report...”, EU-kommissionen, s 48.

Transaktionsdatan har gett väldigt bra effekt. Det är lättare att göra korrekta urval och förgranska innan utredning, så man stör färre skötsamma företag eftersom man kan se underlaget för skattedeklarationen. Estland menar att man inte tar in någon "ny" information, utan det är information som redan finns i företagets redovisning. Därmed blir det en engångskostnad för att ta fram stöd för att skapa VAT-listingsinformationen. Detta kan ske i affärssystemen och resultera i en process som är automatisk eller beroende av några knapptryckningar.

Estland menar att andra åtgärder som omvänd skattskyldighet som rör vissa kategorier eller branscher gör bara att de som fuskar byter inriktning men stannar kvar inom landet. VAT listings går inte att komma undan eftersom innehållet i momsdeklarationen blir transparent för skattemyndigheten, vilket ger problem när man vill fuska. Man måste bygga längre transaktionskedjor etc. VAT listings har god effekt mot fusk men minskar inte ned fusket till noll, menar man i Estland. Det sker för långt i efterhand för att komma åt vissa förfaranden.

80-90% av de företag man plockar ut för urval och kontrollerar (frågar, reviderar) har gjort fel, dvs urvalet är extremt träffsäkert. Riskvärderingen är betydligt säkrare utifrån detta. Efter manuell förgranskning av erfarna revisorer av de företag som urvalsmodellerna tar fram (innan kontakt med företaget) stiger träffsäkerheten ännu mer, vilket leder till att skatterevision i princip endast genomförs hos företag där det hittas skattefel. Detta är en väsentlig skillnad i effektivitet för en kontrollform (skatterevision) som är kostsam både för skattemyndigheter och för företagen.

Estland menar att aggregerad information inte längre är tillräckligt och att kostnaderna för företagen med VAT listings blir minimala. Estland har den lägsta compliancekostnaden för skatt i EU, även efter införandet av VAT listings. Estland har inte fått några synpunkter från företagen utifrån ett dataskydds/riskperspektiv. Man menar att en orsak till detta är att man inte har företag som är stora, och inte heller verksamma inom exempelvis försvarsindustri.

Det kan också påpekas att den nytta av informationen som Estland haft inte är kopplad till modellen VAT listings utan uppstår givetvis vid andra former av transaktionsbaserad rapportering, så länge skattemyndigheten har tillgång till fakturainformationen löpande, exempelvis vid ett CTC-intag eller vid löpande intag av SAF-T-information (om den lokala SAF-T-standarden omfattar hela fakturainformationen).

18 Continuous Transaction Control (CTC)

I en process som omfattar obligatorisk e-fakturerings så kan det ligga en löpande kvalitetssäkring mot den standardiserade e-fakturainformationen hos företagen. Continuous Transaction Control, dvs kontinuerlig kontroll av transaktioner, innebär att varje faktura rapporteras ganska nära realtid till skattemyndigheten.

Det är den lösning som mest drar nytta av en sådan digitaliserad e-faktureringsprocess i företagets naturliga miljö, genom att fakturaflödet säkras löpande för varje faktura genom en validering av varje faktura. Den har implementerats på olika sätt i olika länder. Syftet är att få ännu bättre kontroll över fakturerings och brottslighet än i fallet med VAT-listnings. Digitaliseringen av fakturerings och krav på clearance inom kortare tidsperioder bidrar också till att skapa förutsättningar för (i praktiken krav på) automatisering i företagets system.

Det finns olika val som påverkar hur mycket funktionalitet som förläggs i flödet och hur ingripande den är i det. I grunden kanske det bara sker enklare kontroller och en kvalitetssäkring av informationen, medan i mer utbyggda modeller så kan exempelvis fakturan behöva godkännas av köparen i de mest omfattande modellerna, och en mer avancerad funktionalitet kan stödja fakturautställaren och mottagare för att se möjliga fel. I vilket fall som helst så kommer kvalitetskontrollen vara reglerad från skattemyndighetens och lagstiftarens sida i de system som nu implementeras.

Det finns ett vägval mellan om en sådan funktionalitet (den tredje parten som utöver köpare och säljare ska validera transaktionen som av tillräckligt god kvalitet) ska vara skattemyndigheten eller vara en delegerad funktion som uppfylls av företag som tar på sig den rollen i fakturaflödet (nodfunktionalitet).

Jämfört med VAT listings så tidigare lägger den kvalitetskontrollen till skede då det fortfarande är möjligt att korrigera transaktionen. Ett VAT listings-system utgör (pga bristen på krav på den bakomliggande processen) i grunden bara ett förändrat informationsintag, som kan ske helt manuellt. Det bidrar därmed inte direkt till att skapa en säker digital informationskedja.

I SOVOS-rapporten⁶⁵ menar man att på grund av de utomordentliga vinster som gjorts av de länder som infört CTC i termer av skattefel på momsområdet och uppbörd, så börjar fler och fler länder införa CTC. Man menar också att med CTC går det att göra "surgical digital e-audits", se mer om e-Audit i 19 e-Audit nedan.

Som en del i e-fakturerings med Peppol finns det redan en kontrollmöjlighet i det att fakturaflödet går via tredje parter, så kallade service providers. Det är därför lättare att utvidga kontrollen genom att reglera dessa eller göra intag till skatteverket oavsett om dessa sker löpande eller på begäran. Systemet möjliggör också såväl delegerad som centraliserad CTC. Många länder, internationella handelskammaren, EU m fl förväntar sig en ökning av förfarandet, att CTC kommer finnas i fler länder framöver.

I en del fall faktureras kundföretaget först efter en kontroll (clearance). Det gäller exempelvis i Italien, men fram till nu endast fakturerings inom landet. I en del fall räcker det att fakturan skickas till skattemyndigheten inom en eller ett par dagar vilket tillämpas i Spanien och Ungern idag. I en del fall är det frivilligt om företaget vill låta fakturan skickas från skattemyndighetens

⁶⁵ Se "Trends Continuous Global VAT 11th ed 2020", SOVOS

system, vilket kan vara en fördel främst för små företag. Ett sådant system ska införas i Ungern. I en del fall krävs också att fakturan godkänns/valideras av kunden innan den godkänns för bokföring och betalning. Det systemet finns vad vi vet inte ännu inom EU men i exempelvis Indien.

Italien hade sitt system i drift för fakturor B2G i flera år, och efter positiva erfarenheter har man infört systemet för B2B-fakturor. En del länder har bedömt ett helt statligt system som för riskfyllt, eftersom all fakturering stoppas om det nationella systemet får problem. Frankrike planerar därför, liksom en del länder i Sydamerika, att införa en delegated CTC-modell.

Italien kommer också att utöka systemet till att omfatta internationella fakturor och därefter ta fram funktionalitet för att förifylla momsdeklarationer åt företagen, när den underliggande informationen är tillräckligt enkel. Även Spanien har redan infört ett förifyllnadsstöd utifrån sin modell för CTC.

För- och nackdelar med olika transaktionsbaserade system inklusive CTC och delegerad CTC behöver utredas vidare. Det är angeläget även ur rådighetsperspektivet då många länder, internationella handelskammaren, EU m fl förväntar sig en ökning av förfarandet. Kostnaderna för förfarandet för företagen har i samband med EU-kommissionens rapport uppskattats för det omfattande italienska införandet⁶⁶.

⁶⁶ "VAT in the Digital Age – draft report...", EU-kommissionen, s 51 ff, där kostnaderna uppskattades till ca:

Engångskostnad (inköp etc)

€ 240-1200 för microföretag

€ 1400 för små företag

€ 3500 för medelstora företag

€ 15000 för stora företag

Återkommande kostnader (drift etc) per år

€ 300 för microföretag

€ 1500 för små företag

€ 1700 för medelstora företag

€ 10 000 för stora företag

19 e-Audit

e-Audit definieras som en inriktning/arbete mot utökat och standardiserat informationsintag från företag till skattemyndigheter vid kontrollaktiviteter, genom standardiserade digitala rapporter. Detta anknyter till SAF-T och andra standarder för relevant information runt ex vis moms (ex vis det standardiserade innehållet i Peppolflödet).

Av omvärldsanalysen framgår en ökad trend mot standardiserade digitala rapporter från företagen i kontrollsituationer, som kan effektivisera kontrollen både för företagen och för skatteverket, s.k. e-Audit. Flera länder har infört eller är på gång att införa detta, exempelvis Norge där det är obligatoriskt sedan 2020.

I dagsläget gör ett flertal länder intag av samtliga fakturor, i sin helhet, i eller nära realtid, från alla företag (utöver de allra minsta).

19.1 e-Audit i Norge via SAF-T-standardisering

Norge har ett krav på att företag ska kunna lämna en SAF-T-fil vid behov. Ur ett mer långsiktigt perspektiv beskrivs det som ett sätt att ersätta all diversifierad rapportering till myndigheter med en, standardiserad, väg in för information. SAF-T möjliggör för den norska skattemyndigheten att ta in sådan information man redan har legal rätt att begära av de skattskyldiga, i ett standardiserat format. Utmaningen för de skattskyldiga är att kontinuerligt skapa möjligheten att ta fram informationen och tillgängliggöra den från sina affärssystem. Detta upplevs som komplext, och att mycket information begärs in.

Det möjliggör också för Norge att göra digital kontroll av innehållet som lämnas i XML-standarderna för SAF-T. SAF-T-informationen kan då användas för att applicera datadriven riskvärdering på, vilket ger skattemyndigheten möjlighet att välja ut vilka företag som ska kontrolleras för skattefel med större träffsäkerhet.

19.2 e-Audit utifrån CTC- eller VAT Listings-information

I SOVOS-rapporten⁶⁷ menar man att på grund av de utomordentliga vinster som gjorts av de länder som infört CTC i termer av skattefel på momsområdet och uppbörd, så börjar fler och fler länder införa CTC. Man menar också att med CTC går det att göra "surgical digital e-audits", vilket verkar vara ett uttryck för att med stöd av transaktionsbaserad information i realtid så ökar förmågan att göra träffsäkra urval för avgränsade kontroller kraftigt. Detsamma verkar utifrån ex vis Estlands erfarenheter vara fallet med VAT listings, men där finns det större eftersläpning (den lämnas i dagsläget i likartade intervall som en svensk momsdeklaration, dvs ganska långt ifrån realtid).

⁶⁷ Se "Trends Continuos Global VAT 11th ed 2020", SOVOS

20 Split payments

Split payments är en ofta funktion som syftar till att rätt moms ska betalas in vid transaktioner och som fungerar genom att betalning från köparen delas i en betalning motsvarande betalningen ex moms som går till säljaren, och en betalning av själva momsen som går direkt till skattemyndigheten eller till ett särskilt konto. Detta kan givetvis minska både felaktig redovisning och betalning, men skyddar också mot borgenärsrisken (dvs att säljaren kanske rätt redovisar momsen men sedan saknar långsiktig betalningsförmåga, är på obestånd). Det främsta argumentet för split payment kan kanske vara att det helt tar bort säljarens möjlighet att förfoga över momsbeloppet, dvs statens borgenärsrisk för transaktionen faller i viss mån helt bort.

Det finns dock huvudsakligen två olika sorters split payment i Europa, accounting respektive withholding. Accounting förstår vi som att mekanismen sköts inom ramen för momsredovisningen, medan withholding sköts som ett avdrag i betalningen.

Split payments har i en rapport framtagen av Deloitte (på uppdrag av EU-kommissionen) ansetts ha höga administrativa kostnader men en möjlig positiv påverkan på en minskning av skattefelet avseende moms. En del länder som prövat split payment har slutat med detta, exempelvis Rumänien som hade split payment mellan 2018 och 2020. Eftersom split payment typiskt sett kräver avsteg från de EU-gemensamma reglerna om fakturainnehåll så måste ett undantag fås för att ett land inom EU ska kunna använda split payments.

20.1 Split payments i Polen

Polen tillämpar split payments avseende momstransaktioner B2G (obligatoriskt) och avseende B2B (köparen väljer om det ska vara split payment eller inte, ovanligt) fram till 2019, då blev det obligatoriskt för transaktioner över EUR 3500 som rör vissa listade varor och tjänster. Företag som tillämpat split payment har två bankkonton, varav ett är för moms. Det omfattar också alla utländska företag som registrerar sig för momssyfte. Om man felaktigt inte genomför split payment i en transaktion som täcks av reglerna påförs skattetillägg motsvarande 100% av momsen på transaktionen, liksom om man underlåter att skriva ut att det är en split payment-transaktion, och att underlåta att applicera split payment på en sådan transaktion utgör ett skattebrott enligt en ny polsk straffrättslig bestämmelse, med upp till 720 dagsböter. Från och med 1 januari 2020 är det inte möjligt att inkomstskattemässigt dra av en kostnad om inte transaktionen följt split payment-reglerna.

20.2 Split payment i Italien

Italien tillämpar split payments för moms avseende B2G-transaktioner, vilket innebär att man ska betala momsen separat som offentlig enhet när man upphandlar. Detta minskar risken att offentliga medel betalas ut för att täcka säljarens momskostnader men att momsen sedan av någon anledning inte blir inbetald. Detta kan givetvis gälla både felaktig redovisning och betalning, men skyddar också mot borgenärsrisken.

20.3 Split payments i Storbritannien

Storbritannien utreder eller har utrett ett införande av split payments, och täcks efter brexit inte längre av momsdirektivet.⁶⁸ Det verkar som man kommer beakta en sådan möjlig lösning i den långsiktiga utveckling kring sitt initiativ runt Making Tax Digital, se 16.2 Storbritanniens arbete mot digitala informationskedjor och realtid – Making Tax Digital ovan.

⁶⁸ Se <https://www.gov.uk/government/consultations/alternative-method-of-vat-collection-split-payment>

21 Skattemyndigheternas informationsintag

I den digitala världen är det ofta nödvändigt att involvera en tredje part för att säkerställa existensen av kopior, avsändare, verifikationer, versioner, originalinnehåll med mera. I en del fall kan detta motivera ett ökat informationsintag till skattemyndigheten eller av tredje part. I det arbetet utvärderar lagstiftaren och skattemyndigheten lämpligtvis möjligheten till att minska fullgörandekostnader, begränsa integritet och datasäkerhetsrisker genom att utvärdera intag i syfte att uppnå en tillfredsställande nivå av enkelt, rätt, tryggt. Olika lösningar har sin plats i olika kundinteraktioner, mot olika naturliga system hos kunden med olika kvalitetsproblem.⁶⁹

All rapportering in till skattemyndigheterna avseende moms är givetvis baserat på de transaktioner som sker, men omvärldsanalysen har visat att andra länder arbetar i en riktning där mervärdesskatteprocessen och intagen omfattar mer omfattande och mer granulär information. I synnerhet ser vi en utveckling från att ha ett särskilt framtaget aggregat av uppgifterna där den underliggande informationen inte framgår (motsvarande vår SKD), till att ha ett mer detaljerat underlag, och ta in de individuella transaktionerna. Det skiljer sig mellan länderna främst i vilken tid man tar in informationen, men riktningen är densamma. Nära realtid ökar digitaliseringskraven på företagen (och därmed den faktiska digitaliseringen), och möjligheten att genomföra momsbedrägerier minskar. De initiala kostnaderna för företagen blir större men en högre digitalisering kan ge mindre kostnader på sikt.

Det finns i någon bemärkelse alltid en kontinuerlig transaktionsbaserad kontroll hos företagen, men den är till stora delar manuell och har kvalitetsproblem, även hos större företag. Kontinuerlig transaktionsbaserad kontroll handlar om att ställa upp krav på funktioner och validering som ska ske direkt när transaktionen sker (digitalt och automatiserat). Den är därmed inte teknikneutral och kan inte ske i manuella processer. Manuella processer kan inte bibehålla en sådan kvalitet i uppsättningen av informationen, i bästa fall kan man i manuella processer minska felen och hitta fel i efterhand.

En förändring i skattemyndigheternas intag eller i kraven för hur momsrelaterad information ska hanteras hos företagen (exempelvis e-fakturerings, VAT listings eller CTC) driver kostnader för företagen och det allmänna. Kostnaderna kan antas bli olika stora beroende på storleken på förändringen. Därutöver är det viktigt att beakta vad de löpande kostnaderna blir. Det finns dock två saker som vi kan uppfatta som kontraintuitiva från analog synvinkel, men som är viktiga att poängtera utifrån den nya digitala kontexten. I rapporten Tax Administrations 3.0 så uttrycker OECD det som följer:

"A large part of tax compliance costs relate to the collection and reporting of data. These costs include:

- 1. Translating business transaction data into the reporting semantics required by the tax administration (which will impact different taxpayers differently depending on the interactions with their own reporting systems). This can be a particular issue for businesses operating in multiple jurisdictions.*
- 2. Implementing and updating data reporting systems including the digital interface with business management systems.*

⁶⁹ Se ex vis Tax Administrations 3.0, OECD, 2020.

3. *Implementing organisational processes to assure the quality and timing requirements of reporting schemes.*

The tax administration-driven reporting relationship represents and preserves a clear, and often costly, distinction between the 'daily life and business sphere' and the 'tax administration sphere'."⁷⁰

Därmed:

1. Det är i en digital kontext enklare och billigare för företagen att skicka in den transaktionsinformation man redan skapar i sina system så komplett som möjligt – det är undantag och aggregeringar som är fördyrande. All transformering är fördyrande och driver risker att det blir mer fel i det man redovisar in.⁷¹
2. Även företagen gynnas av att skapa digitala processer som säkerställer att det blir rätt så tidigt som möjligt. Andra länders erfarenheter visar att det går att driva företagens digitalisering av interna processer genom att kräva rapportering närmare realtid. De initiala kostnaderna för företagen blir större men en högre digitalisering väntas enligt samstämmiga analyser ge lägre kostnader på sikt.

⁷⁰ Se Tax Administrations 3.0, s 20 OECD 2020

⁷¹ Se Tax Administration 3.0, s 20, "A large part of tax compliance costs relate to the collection and reporting of data. These costs include:

1. *Translating business transaction data into the reporting semantics required by the tax administration (which will impact different taxpayers differently depending on the interactions with their own reporting systems). This can be a particular issue for businesses operating in multiple jurisdictions.*
2. *Implementing and updating data reporting systems including the digital interface with business management systems.*
3. *Implementing organisational processes to assure the quality and timing requirements of reporting schemes.*

The tax administration-driven reporting relationship represents and preserves a clear, and often costly, distinction between the 'daily life and business sphere' and the 'tax administration sphere'." OECD 2020

22 Stora förändringar i informationsintag– kundens perspektiv i fokus?

Även vissa länder som satt på plats väldigt tuffa krav menar att man arbetar utifrån ett kundcentrerat synsätt, och att de kraven gör att företagssektorn digitaliserar och stärker sitt regel efterlevnadsarbete på ett sätt som i grunden gynnar kunden utifrån dess situation.

Exempelvis menar Italien, som har en av de mest genomgripande och funktionellt helt statliga lösningen, att man

1. dels valt detta för att företagen då kommer snabbt **förflytta sig till en position med hög automation och digitalt rätt från början**, och
2. dels för att den lösningen varit på plats i flera år för B2G i Italien och att man därmed **tagit en stor del av investeringskostnaden redan**.

Det är också viktigt att se att kundsegmenteringen för moms omfattar både stora och små företag, och utomlands har man varit mer benägen från lagstiftarens sida att låta företag stanna utanför momssystemet under en högre tröskel än i Sverige, och att kundsegmenteringen även omfattar hur kunder som avser göra fel (i allt från mindre fusk till momsbedrägerier) stoppas och störs i detta, hindras av systemet, vilket är den relevanta kundorienterade frågeställningen för dem. Sverige har dock också nyligen beslutat om en höjning av tröskeln.

Det har funnits en tendens i Sverige att avfärda utvecklingen runt momsens med att den sker i länder med extrema skattefel eller extrema uppbördsstrategier gentemot sina medborgare (som då har kontrasterats mot Sveriges modell med ett stort fokus på förtroende).

Det går dock troligtvis inte längre att avfärda de förflyttningarna som genomförts i andra länder med att de skulle vara för kontrolldrivna eller ha en helt annan riskbild än Sverige. De når stora reella förflyttningar mot ökad digitalisering och automation, förbättringar för företagen och har minskat sina skattefel. När länder som Finland, Norge, Danmark, Storbritannien, Australien etc går i den här riktningen tillsammans med EU-kommissionen, och drar nytta av den nya erfarenheten och kunskapen som finns i länder som Italien, Estland, Mexiko, Chile så blir det tydligt att en stor förändring nu sker.

Användning av obligatorisk e-fakturerings förbättrar i sig förutsättningarna för företagen att få sin momsinformation att bli mer rätt. Utöver detta är det viktigt att rätt funktionalitet finns på plats ute i företagets naturliga miljö⁷² för att kontinuerligt se till att rätt momsinformation skapas automatiskt och digitalt och blir korrekt.

Detta måste ske löpande när transaktionerna sätts upp, genomförs, faktureras och redovisas. De länder som genomför förändringar av sitt momssystem förändrar också kraven för de processer som företagen har för att skapa momsinformation.

Detta kan ligga som en del av regleringen av e-faktureringen (som exempelvis i Frankrike) eller som en separat reglering av den informationskedja som ska finnas hos företagen mellan transaktion och redovisning (som i exempelvis Storbritannien). Om det placeras i e-faktureringsflödet så kan det fungera runt avstämning mellan fakturerande part och kund samt

⁷² Jmf "Natural systems" I Tax Administration 3.0, OECD, 2020

avstämning av informationen till en tredje part eller direkt till skattemyndigheten. Om det istället är en reglering av flödet hos företaget (utan koppling till e-fakturerings) så kan det fungera som en detaljreglering av vilket tekniskt flöde som ska finnas på plats. Båda modellerna avser stärka den digitala informationskedjan hos kunden. Detta bygger dock på regelförändringar runt de regler som styr antingen e-fakturerings eller nya regler runt underliggande processer för att skapa momsredovisning. Dessa regler kan inte heller vara teknikneutrala, i den bemärkelsen att en analog lösning också godtas, utan måste peka mot vissa digitala lösningar och informationsstandarder.

23 Övriga former av rapportering inom EU

En rad olika befintliga och kommande regleringar finns inom EU som bidrar till den övergripande förståelsen för utvecklingen inom datahantering och uppgiftslämnande inom EU och övriga världen.

23.1 Betalningar

Bankerna har på senare år fått ett utökat krav på sig att dela data till myndigheter och externa parter, samt upprätta processer för att säkerställa att pengar inte går till terrorism, penningtvätt och liknande. AML, Anti Money Laundering och KYC, Know Your Customer har blivit allt viktigare. Information om utländska konton har blivit lättare tillgängligt för myndigheter. OECDs standard, CRS för utbyte av kontoinformation och DAC 2 Directive on Administrative Cooperation innebär att Skatteverket lättare kan kontrollera konton och betalningar för företagen. Sedan hösten 2020 finns ett gemensamt system som underlättar för Skatteverket att hämta uppgifterna från bankerna i Sverige. I och med PSD2, Payment Service Directive ska betalningsinstitut också dela med sig av information om betalningar till tredje part om kunden begär detta.

23.2 CESOP

Ett nytt informationsutbyte kring betalningar för distansförsäljning till konsument Common Electronic System of Payment Information, CESOP, är beslutat att införas inom EU främst i syfte att motverka momsbedrägerier. Det kommer att göra det möjligt för medlemsstater att kontrollera alla dessa betalningar via en gemensam databas. CESOP ska införas i medlemsstaterna senast 1 januari 2024.

23.3 Leveranser

Varor som av olika anledningar är känsliga för bedrägerier har olika former av kontrollsystem. Läkemedel, färsk fisk, tobak, alkohol är exempel på produkter där det samlas in information om leveranser. Det kan exempelvis vara för att stävja olika former av brott, t ex de som bygger på att ge sken av att en produkt har ett annat innehåll eller ursprung. Leveransställe har också betydelse för vilken moms som ska betalas och till vilket land, varför denna information kan vara av betydelse även för att utreda momsfel.

23.4 Löpande informationsintag av all bokföring

Utanför EU finns det även exempel på länder som samlar in data i form av huvudboken. Kravet kan vara att rapportera huvudboken varje månad till skattemyndigheten.

Den mest långtgående formen av rapportering som identifierats i projektet är krav på inlämning av bokföringen av varje fakturarad. Ett sådant system blir i praktiken administrativt mycket omfattande eftersom handpåläggning kan vara nödvändig på fakturarad-nivå. Rapportering från olika system utöver fakturor förekommer också, exempelvis order och leveranssystem.

23.5 Country by country reporting

För att minska problemen med att företag minskar sin skatt genom att flytta vinster och intäkter till det mest fördelaktiga landet har OECD haft ett arbete BEPS, Base Erosion and

Profit Shifting. Stora företag med en omsättning på över 750 miljoner Euro är därför sedan 2017 skyldiga att redovisa sina viktigaste finansiella data nedbruten per land.

23.6 MOSS/OSS Redovisning av moms enligt de särskilda ordningarna

Företag som säljer varor och tjänster till icke beskattningsbara personer inom EU, exempelvis privatpersoner, kan bli skyldiga att registrera sig för moms i köparens land. Före 1 juli 2021 har varje EU-land sin egen omsättningströskel som avgör när moms ska tas ut vid vissa försäljningar till det landet. Från och med 1 juli 2021 har alla EU-länder en gemensam omsättningströskel. Omsättningströskeln är 99 680 kr och gäller för försäljning av elektroniska tjänster och unionsintern distansförsäljning av varor till icke beskattningsbara personer i andra EU-länder. I beloppet ska all unionsintern distansförsäljning av varor samt försäljning av telekommunikationstjänster, radio- och tv-sändningar och elektroniska tjänster ingå. Tröskelvärdet gäller alltså inte försäljning till varje enskilt EU-land. Exempelvis ska ett svenskt företags totala försäljning av sådan unionsintern distansförsäljning av varor och elektroniska tjänster till samtliga andra EU-länder ingå i beloppet. För att undvika registreringar i flera EU-länder kan företag ansöka om identifieringsbeslut i ett EU-land och där redovisa enligt de särskilda ordningarna. Företag som registrerar sig i Sverige redovisar då momsen för försäljningen i de länderna i en portal i Skatteverkets e-tjänst.

Företag som säljer för ett belopp som understiger omsättningströskeln kan välja att ta ut moms på försäljningen i det land där företaget är etablerat. I sådana situationer är tillämpningen av omsättningströskeln för bestämmande av beskattningsland alltså frivillig. Överstigs omsättningströskeln ska försäljningen beskattas med den momssats som gäller i landet där köparen finns. Detsamma gäller om ett företags försäljning understiger omsättningströskeln och företaget väljer att inte tillämpa omsättningströskeln för bestämmande av beskattningsland.

Den momsbefrielse som tidigare funnits vid import till EU av varor med lägre värde tas bort. En ny ordning införs för redovisning av distansförsäljning av vissa varor med lägre värde som importerats till EU. Så kallade plattformsföretag, som genom användning av elektroniska gränssnitt gör det möjligt att sälja varor, kan bli skyldiga att redovisa och betala moms för försäljningar via plattformen.

23.6.1 Momsbefrielse för små- och medelstora företag vid gränsöverskridande handel enligt SME 2025

Det har kommit ny EU-lagstiftning om en förenkling för små- och medelstora företag, SME 2025. Det är en särskild ordning för små- och medelstora företag med innebörden att de kommer att kunna få skattebefrielse från moms även vid gränsöverskridande handel med andra EU-länder. Idag är det endast SME med nationell omsättning som kan ha skattebefrielse.

De nya reglerna är som framgår av namnet tänkta att träda i kraft 1 januari 2025. Reglerna går i korthet ut på att svenska SME-företag ska kunna ansöka om momsfrihet i andra EU-länder och sälja momsfritt i de länderna upp till respektive lands gräns för momsfrihet, högst 85 000 €. På motsvarande sätt ska företag från andra medlemsländer kunna ansöka om momsfrihet i Sverige vid försäljning under vår gräns för momsfrihet. Utöver detta finns det unionsgemensam gräns på 100 000 € som företagen inte får överskrida för att sälja momsfritt totalt sett oavsett att man håller sig inom respektive lands gränobelopp för momsfrihet.

Informationen om försäljningar, nivån på gräns för momsfrihet, företag godkända för att sälja momsfrött samt uppgift om när ett företag överskrider en gräns för momsfrihet ska löpande utbyttas mellan medlemsländerna. I EU-direktivet står det att man ska införa en ny deklaration för den momsfria försäljningen. Skatteverket undersöker just nu om det kan finnas möjlighet att undvika en ny deklaration om vi använder de uppgifter vi redan har från företagen. En ny deklaration skulle innebära en ökad administrativ börda för företagen.

Vill företaget vara skattebefriat i ett annat EU-land måste det anmäla det i sin etableringsstat. Ett svenskt företag anmäler därmed till Skatteverket att de vill var befriade i tex. Tyskland. Företaget som ansöker om skattebefrielse ska lämna uppgifter om sin årsomsättning för att Skatteverket ska se att gränsvärdena för momsfrihet inte överskrider. Det svenska företaget kommer endast att ha kontakt med Skatteverket och all kommunikation lärer emellan sker mellan Skatteverket och de andra medlemsländernas skatteadministrationer.

Gränsvärdena för momsfri försäljning varierar stort mellan olika medlemsländer, alltifrån Sveriges gräns 30 000 kr (ung.2 850 €) till Frankrikes 85 800 €. I budgetpropositionen för hösten 2021 lägger regeringen ett förslag om att gränsen för momsfrihet ska höjas till 80 000 kr. Höjningen föreslås träda i kraft 1 juli 2022.

24 Framtiden för datahantering

24.1 Alla länder rör sig i samma riktning

I en bedömning av den utveckling som sker ser vi en stor och snabb förflyttning avseende hanteringen av rapportering och information runt mervärdesskatt, globalt.

- Företagen lämnar momsrapportering på aggregerad nivå som bygger på analoga system till förmån för rapportering på transaktionsnivå.
- Rapporteringstidpunkten närmar sig realtid eller går över till godkännande, eller till och med validering med bägge parter, i förväg.
- Informationen som redovisas går från att vara ett aggregat per beskattningsbar person till att vara omfattande information direkt från flera olika affärssystem.
- Information tas in från fler parter, inom transaktionen eller tredje part som bank eller plattformstillhandahållare.
- Information om företags transaktioner delas utanför företaget som ett kontrollstöd för momsredovisningen.
- Mer detaljerad information går att samköra vilket möjliggör informationsdrivna och AI-machine learning-stödda tekniker.

24.2 Omvärldstrycket på datainsamling ökar

Skatteverket har haft en försiktigare hållning när det gäller datainsamling än andra länder. Det har delvis varit motiverat med hänsyn till Sveriges låga momsfel. Utvecklingen i omvärlden innebär emellertid att trycket på Sverige att samla in och dela mer data ökar betänkligt. De senaste tio åren har vi sett en tydlig inriktning mot att samla in uppgifter i allt fler länder och också att dela uppgifter inom EU men även med andra länder.

Det har delvis upplevts som utvecklingen i riktning mot ökad insamling av data i första hand gällt länder med ett stort momsgap i exempelvis Sydamerika. Denna utveckling sker i Sveriges närhet, både geografiskt och i termer av vad länder som liknar Sverige gör. Även om det inte är beslutat har Finland långtgående planer på att införa utökad momsrapportering i ett första steg och VAT-listings strax därefter. Norge har redan infört ett omfattande regelverk kring SAF-T på begäran och har skickat ut en remiss inför ett införande av VAT-listings något som väntas bli beslutat inom något år.

Australien och Nya Zeeland arbetar aktivt med införandet av Peppol och kommer möjligtvis inkludera CTC med Peppol.

24.3 Sverige kommer att bli en del av utvecklingen

Även om Sverige har haft ett lågt momsgap har problemen med internationella momsbedrägerier ökar på senare år. I takt med att fler länder inom EU och i Sveriges närhet inför mer omfattande kontroller finns det en växande risk att denna brottslighet förflyttar sig till Sverige. I någon mån har detta kanske redan skett i och med de problem som uppmärksammas runt momsbedrägerier de senaste 5 åren.

Generellt är det också problematiskt att vara "sist till framtiden". Oberoende av om utvecklingen är önskvärd eller ej kommer det att finnas ett ökat tryck på Sverige att vara en del

av detta. Svenska företag och myndigheter har också en fördel av att kunna förbereda sig för framtiden och förstå hur system och datahantering sker i andra länder.

Sverige kan kanske inte heller välja någon alternativ väg framåt. EU har på senare år infört en rad krav på informationsdelning mellan medlemsstaterna. Även om EU kommer att vara försiktigt med att tvinga medlemsstater in i ett system med transaktionsbaserad rapportering av nationella fakturor finns det exempelvis möjligheter att införa en skyldighet för medlemsstaterna att dela information på fakturainvån, i likhet med VAT-listings, för fakturor till som skickas mellan olika medlemsländer. Diskussioner finns runt att denna information ska samlas in och delas mellan medlemsstaterna. Ett förslag väntas som beskrivs ovan presenteras av EU under 2022. Uppfattningen från exempelvis Fiscalissamverkan som kommissionen initierat är att det är mycket troligt att detta blir verklighet och då måste Skatteverket i det fallet ta in den informationen från de svenska företagen och dela den inom EU.

Eftersom kostnaden för att upprätta ett intag av denna information kommer att belasta Skatteverket och företagen är det svårt att se varför Sverige inte i det läget ska samla in även fakturainformation för nationella fakturor, i synnerhet som dessa också är mer värdefulla för Skatteverket för att minska skattefelet och merkostnaden för samhället för att hantera även dem troligtvis är mindre. Det är också möjligt att det blir enklare och tryggare för företagen att inte välja in och välja bort transaktioner som ska lämnas in till Skatteverket utifrån om de är gränsöverskridande eller inte enligt en rättslig definition av begreppet som kommer från vilken information som ska utbytas. Dataskyddsrisiker måste beaktas och hanteras i denna fråga.

Rapporten "*VAT in the digital age...*"⁷³ visar tydligt att EU kommer att agera på detta område, och resonemangen bakom. Det är därför angeläget att läsa och resonera om innehållet för att förbereda sig på sannolika utfall för Sverige. I den mån Sverige har önskemål om vad EU bör göra behöver dessa förslag vara genomtänkta och grunda sig i en förståelse för rapportens analys och slutsatser.

24.4 Skatteverkets arbete kommer att påverkas

Utifrån omvärldsbevakningen så kan det finnas ett behov att göra fler aktiva val mellan olika grader av funktioner i kundens miljö och i centrala informationsintag. Skatteverkets arbete kommer att påverkas av ett ökat informationsintag. Arbetet med säkra digitaliserade informationskedjor kommer att behöva intensifieras för att vara ett alternativ med rimlig nivå på kontroll. Då kan de lösningarna också framstå som attraktiva för övriga EU. Arbetet med att digitalisera svensk ekonomi är en förutsättning för att detta ska kunna ske. Kombinationer av att ta reglerna till informationen och att ta informationen till reglerna kan vara lämpliga och nödvändiga.

Vi bör se över hur vi arbetar för att etablera säkra digitala informationskedjor gentemot SME utifrån att i stort sett alla andra länder gör det utifrån aktiv reglering (regelförändring).

24.5 SME (mikroföretag, små och medelstora företag)

Om företag har rätt förutsättningar i de standardiserade affärssystem de (flesta) använder kan informationen säkras och bli rätt från början, i källan. Företagens system kan sedan automatiserat hantera den information mot Skatteverket som deras regelefterlevnad kräver.

⁷³ "VAT in the Digital Age - DRAFT FINAL REPORT...", EU-kommissionen, 2021

Detta förutsätter dock förmodligen att funktionerna för att säkra informationen i källan verkar innan transaktionsögonblicket, och inte i efterhand i samband med redovisningen. I det första läget kan transaktionen bli rätt hanterad avseende moms, i det andra kan endast fel som redan begåtts upptäckas och ändras. Möjligtvis kan dock mer sådan kontroll ske ute i affärssystemen, istället för först efter rapportering. Detta kan vara en nåbar lösning med nuvarande informationskedjor och ge effekt i affärssystemen.

24.6 Stora företag

Automation och rätt från början i digitala momsprocesser är centralt för stora företag. Man kan möjligtvis se att automation i momsprocesserna i Sverige hos stora företag behöver drivas av lagstöd (dvs lagkrav) eller tydliga besparingar/riskminskningar hos de stora företagen, förmodligen genom förslag som kombinerar dessa två metoder, men i vart fall bygger på regelförändringar.

Möjligtvis kan man se att de större företagen när de gjort utveckling som krävts av alla andra länder kommer att hamna i ett läge där man kommer att börja uttrycka ett krav att få nyttja de framtagna lösningarna i sina system även mot Sverige. Men det är inte säkert.

Att de förändringar av momsredovisning som sker i Sverige i möjligaste mån upplevs som överensstämmande med internationell standard (multilateralt gångbara lösningar snarare än unilateralt) är en tydlig framgångsfaktor. Befintliga standardformat för momsredovisning som delar av Peppol, delar av SAF-T, är viktiga.

24.7 Hållbarhet

Det är utifrån utvecklingen i omvärlden viktigt att de lösningar som kommer på plats framöver i Sverige är hållbara och överkomliga för företagen att implementera. Det är lämpligt att Sverige och skatteverket är proaktiva i att verka för en digitalisering av transaktions- och redovisningsprocesser, dels

- för att de säkra digitala informationskedjorna ska komma på plats och fungera med god kvalitet, och dels
- för att det finns risker med att halka efter i digitaliseringsutvecklingen runt momsen utifrån att det kan bli mycket stora insatser och kostnader för företag och Skatteverket för att kunna följa nya beslutade gemensamma regler inom EU, i ett framtida men inte så avlägset läge där
 - Sverige kanske har bland de lägsta digitaliserings- och automationsgraderna i näringsliv och hos Skatteverket runt hanteringen av moms, och
 - inte redan har satt upp grundläggande förmågor runt att hantera och effektivt processa transaktionsbaserad information.

Detta rör både tekniska och verksamhetsförmågor.

25 Bildförteckning

1 'The Rise of the VAT' - IMF beskrivning av utvecklingen avseende global implementering av moms (2020), IMF VAT Seminar 20200901	13
Figur 2 https://openpeppol.atlassian.net/wiki/spaces/CPWGS/overview	39