

Sammanfattning

1 Skatter i ett ekonomiskt och historiskt perspektiv

I detta kapitel presenteras en ekonomisk och historisk referensram som bakgrund till redovisningen av enskilda skatter i efterföljande kapitel.

Skattesystemets huvuduppgifter

Skattesystemets grundläggande uppgift är att finansiera offentliga utgifter. Utöver detta grundläggande fiskala syfte brukar skattesystemet tilldelas tre kompletterande huvuduppgifter: att skapa samhällsekonomisk balans, att fördela inkomsterna rättvist och att fördela resurserna effektivt.

Grundläggande beskattningsprinciper

Nära förknippade med olika fördelningspolitiska aspekter är två grundläggande beskattningsprinciper: intresseprincipen och skatteförmågeprincipen. Enligt intresseprincipen skall skatteuttaget knytas till olika gruppers intresse av olika slag av offentlig verksamhet. Skatteförmågeprincipen innebär att skatten skall betalas efter de skattskyldigas förmåga att betala skatten.

En ekonomisk klassificering av olika skatter

En ekonomisk klassificering av olika skatter kan ske på många sätt. I den här boken är utgångspunkten skatt på arbete och skatt på kapital. En annan vanlig distinktion är direkta och indirekta skatter. Med direkta skatter avses skatter som utgår på inkomster och förmögenheter. Indirekta skatter utgår vid omsättning av varor och tjänster och består av moms och punktskatter på t.ex. alkohol och tobak. Dessa två indelningsgrunder kan kombineras i en fyrdelning av de svenska skatterna; direkta och indirekta skatter på arbete och kapital.

Skatternas utveckling de senaste 25 åren

De svenska skatternas utveckling under de senaste 25 åren kan mycket kortfattat beskrivas på detta sätt:

- *från sam- till särbeskattning*
1971 avskaffades sambeskattningen av giftas inkomster. Sambeskattningen medförde att

marginaleffekterna på extra arbetsinsatser för ett hushåll blev höga och detta i kombination med en ökad förvärvsfrekvens för kvinnor ansågs som ett problem, bl.a. ur jämställdhetssynpunkt.

- *från direkt till indirekt beskattning*
Uttaget av socialavgifter har ökat, bl.a. för att finansiera pensionsystemet. Punktskatterna har fått större betydelse för finansiering av offentliga utgifter.

- *skattereformen 1990-91*
De formella skattesatserna sänktes, skattebaserna breddades, styrande inslag togs bort, proportionell skatt på kapital infördes (30 procent).

- *efter skattereformen*
Skatteuttaget på arbete har ökat, bl.a. genom allmänna egenavgifter. En inkomstskattereform har dock fr.o.m. år 2000 påbörjats med skattereduktion och en höjning av den nedre skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Hänsyn tas till internationella krav med nya villkor för bl.a. beskattning av kapitalinkomster. Det finns inslag av skatteväxling (ökad vikt åt skatter på miljöskadliga aktiviteter samtidigt som skatterna på arbete sänks).

2 Den offentliga sektorn i nationalräkenskaperna

I kapitlet redovisas översiktligt den offentliga sektorns inkomster och utgifter i enlighet med nationalräkenskaperna (NR), som är en statistisk sammanställning i kontoform över hela den svenska ekonomin, uppdelad på olika sektorer och olika slag av inkomster och utgifter. Den offentliga sektorn delas upp i tre delsektorer: statlig sektor, primärkommun- och landstingssektor samt socialförsäkringssektor. Inkomsterna delas upp i skatter, socialförsäkringsavgifter, ränteinkomster och övriga inkomster. Dessutom visas det finansiella sparandet (totala inkomster minus totala utgifter). År 2002 var de totala inkomsterna 1 337 miljarder kr, varav skatterna inklusive socialförsäkringsavgifter utgjorde 1 195 miljarder kr. Utgifterna uppgick till 1 312 miljarder kr, varav transfereringar utgjorde 583 mil-

jarder kr. Det finansiella sparandet uppgick år 2002 till 25 miljarder kr, eller 1,1 procent av bruttonationalprodukten (BNP).

Under perioden 1993-2002 ökade de löpande inkomst- och förmögenhetsskatterna från knappt 300 till 451 miljarder kr. Skatterna på produktion och import ökade under samma period från 262 till 412 miljarder kr. Uppgifter om skattekvoten, dvs. skatternas andel av BNP, används ofta i den ekonomiska debatten. Under perioden 1993-2002 har den totala skattekvoten ökat från 49 till 52 procent.

Av den offentliga sektorns utgifter 2001 används nästan hälften, 43 procent, till socialt skydd. Andra viktiga ändamål är hälso- och sjukvård (12 procent), utbildning (15 procent) samt allmän offentlig förvaltning, däribland räntor på statskulden (13 procent).

3 Totala skatter i Sverige

Kapitlet innehåller en samlad översikt över skatterna på arbete, kapital samt på varor och tjänster (i enlighet med de definitioner som används i bokens kapitel 4-6). De totalt fastställda skatterna för år 2001 summerade till 1 174 miljarder kr. Skatterna som andel av bruttonationalprodukten – den s.k. skattekvoten – uppgick år 2001 till 51,8 procent. Skatt på arbete svarade för 64 procent av skatteuttaget, skatt på kapital för 10 procent och skatt på varor och tjänster för 26 procent.

Av skatten avsåg 359 miljarder kr (31%) kommunalskatt och 153 miljarder kr (13%) avgifter till pensionssystemet. Resten, ca 661 miljarder kr (56%), kan sägas vara statliga skatter.

4 Skatt på arbete

I kapitlet redovisas skatteunderlag och skatteinkomster från förvärvsarbete. Som skatt på arbete räknas dels fysiska personers inkomstskatt dels socialavgifter.

Skatt på arbete idag

År 2001 uppgick skatten på arbete till 757 miljarder kr, motsvarande 33,4 procent av BNP.

Sysselsättning och inkomster

Från högkonjunkturåret 1990 till lågkonjunkturåret 1993 minskade antalet arbetade timmar med nio procent. Därefter har en återhämtning skett. Sett över hela perioden 1993-2002 har antalet arbetstimmar ökat med cirka sju procent. Ökningen

kan hänföras till att fler är sysselsatta. Frånvaron från arbetet har dock ökat och den genomsnittliga arbetstiden per sysselsatt är år 2002 5 timmar lägre än 1993. Andelen heltidsanställda 2001 var bland männen 83 procent och bland kvinnorna 58 procent. Genomsnittinkomsten för en heltidsarbetande 2001 var 278 000 kr.

Direkt skatt på arbete

De taxerade förvärvsinkomsterna 2001 var 1 311 miljarder kr och utgör basen för skatteberäkningen. Skatten tas ut som statlig och kommunal inkomstskatt. Den genomsnittliga kommunalskatten är 31,17 procent år 2003. Statlig inkomstskatt tas fr.o.m. 1999 ut i två skikt, med 20 respektive 25 procent. Den högsta marginalskaften år 2003 är 56,2 procent. År 2001 hade 18 procent av inkomsttagarna över 20 år inkomster över skiktgränsen för statlig inkomstskatt. Motsvarande andel för heltidsanställda män var 44 procent och för heltidsanställda kvinnor 22 procent.

Socialavgifter

Socialavgifter tas ut i olika former: arbetsgivaravgifter (egenavgifter för egenföretagare), allmän pensionsavgift (före 1998 allmänna egenavgifter) och den särskilda löneskatten (skall betalas på förvärvsinkomster som inte är förmånsgrundande, vissa försäkringsersättningar och pensionskostnader). År 2001 uppgick socialavgifterna till 398 miljarder kr, och de svarade därmed för drygt hälften av alla skatter på arbete.

5 Skatt på kapital

Dagens kapitalbeskattning innefattar skatt på löpande kapitalinkomster, skatt på innehav av kapital samt skatt som tas ut då kapitalet byter ägare.

Skatt på kapital idag

Kapitalskatterna inklusive bolagsskatterna uppgick år 2001 till 118 miljarder kr varav bolagsskatten var 52 miljarder kr. Kapitalskatterna ökade mellan 1992 och år 2000 men minskade under 2001. Som andel av BNP minskade de också och låg år 2001 på 5,2 procent jämfört med 7,3 procent året innan.

Hushållens kapitalsituation

Ambitionen med kapitalbeskattningen är att ha en likvärdig beskattning av olika kapitalplaceringsformer för att motverka skat-

teplanering. Hushållens nettoförmögenhet till marknadsvärde var 3 077 miljarder kr år 2001 eller i genomsnitt ca 394 000 kr/invånare. Hushållens finansiella förmögenhet ökade med 73,5 miljarder kr mellan 1990 och 2002. Ökningen förklaras främst av kraftig värdeökning och inflöde i börsaktier och fonder. Den skatt på kapital som hushållen betalar består i första hand av fastighetsskatt, skatt på räntor, utdelningar och kapitalvinster och förmögenhetsskatt. Skatten reduceras för betalning av skuldräntor. År 2001 betalade hushållen drygt 31 miljarder i skatt på kapital (inkl. fastighetsskatt och förmögenhetsskatt) eller i genomsnitt ca 3 500 kr/invånare.

Olika typer av kapitalsskatt

Underlaget för fastighetsskatt är taxeringsvärdet som i princip skall utgå till 75 procent av marknadsvärdet. Skattesatserna varierar för olika fastighetstyper. Parallellt med att frysningen av taxeringsvärdena för småhus och hyreshus upphörde år 2001 sänktes skattesatsen till 1,0 procent för småhusen och till 0,5 procent för hyreshusen. Fastighetsskatten uppgick till 21 miljarder kr år 2001, drygt hälften av den var hänförlig till småhus.

Skatten på hushållens kapitalinkomster, netto, uppgick år 2001 till drygt 13 miljarder kr. Fram t.o.m. 1995 var denna skatt negativ, den ökning som redovisas efter det beror främst på stora ökning av kapitalvinster och minskade skuldräntor. Även om 2002 års siffror visar det motsatta kan man långsiktigt se en tendens att hushållen sparar mer i värdepapper och mindre på banken. Detta har betydelse för utvecklingen av kapitalvinsterna, relativt ränteinkomsterna.

Individerna betalade drygt sex miljarder i förmögenhetsskatt år 2001. Sedan 1992 är förmögenhetsskatten proportionell, och utgår med 1,5 procent av skattepliktig förmögenhet över skattepliktsgränsen. I samband med att frysningen av taxeringsvärdena för småhus upphörde år 2001 höjdes gränsen för uttag av förmögenhetsskatt till 1,0 miljoner kr för ensamstående och 1,5 miljoner kr för sambeskattade par. År 2002 höjdes gränsen ytterligare till 1,5 miljoner kr för ensamstående och 2 miljoner kr för sambeskattade par. År 2001 hade 301 000 hushåll en nettoförmögenhet över skattepliktsgränsen och den samlade beskattningsbara förmögenheten för hushållen var 444 miljarder kr.

6 Skatt på varor och tjänster

Med skatt på varor och tjänster avses sådana skatter som utgår på produktion, konsumtion och försäljning av varor och tjänster. De består av dels den generella mervärdesskatten, momsen, dels punktskatter på specifika varor och tjänster. År 2001 uppgick skatterna på varor och tjänster till 300 miljarder kr, motsvarande 13,2 % av BNP eller 26 % av de totala skatterna.

Moms

Moms tas ut i varje led i produktionskedjan och nästan alla varor och tjänster är skattepliktiga. Den generella skattesatsen är 25 procent. Två lägre skattesatser är tillåtna inom EU, i Sverige beskattas livsmedel och hotelltjänster med 12 procent och tidningar, böcker, resor med kollektivtrafik och olika kulturella aktiviteter med 6 procent. Nettouppböörden av momsen blir inkomst för staten. År 2001 uppgick den, exklusive kompensationer för moms betald av statliga myndigheter, till 211 miljarder kr.

Punktskatter

Punktskatterna år 2001 uppgick till 89 miljarder kr. De energi- och miljörelaterade punktskatterna har ökat i betydelse under senare år och svarade 2001 för omkring 64 procent av den totala punktskatteuppbörden. I motsvarande mån har alkohol- och tobaksskatternas andel sjunkit. Under de senaste åren har en intäktsneutral förskjutning skett från energi- till koldioxidskatt. Syftet med denna är att öka den samlade miljöstyrningen. I budgetpropositionen hösten 2003 föreslås att koldioxidskatten på bränslen höjs med ytterligare 18 procent. För bensin och dieselolja sänks samtidigt energiskattesatserna lika mycket som koldioxidskatten höjs. Drivmedel som endast belastas med koldioxidskatt undantas från höjningen. Omläggningen utformas så att skattebelastningen för tillverkningsindustrin, jord-, skogs- och vattenbruksnäringarna blir oförändrad. Fordonsbeskattningens andel av punktskatterna (exkl. skatt på drivmedel) är i stort sett oförändrad. Tullmedlens fiskala betydelse för svenska staten har efter Sveriges inträde i EU helt upphört även om de fortfarande redovisas som inkomst i statsbudgeten. Tullmedel, särskilda jordbrukstullar och sockeravgifter tillfaller nämligen EU:s gemensamma budget efter avdrag med tio procent för respektive medlemsstats administrationskostnader.

Energi- och miljöskatterna inbringade sammanlagt 56 miljarder kr under 2001, varav större delen hänförde sig till skatter på bensin och olja. Alkohol och tobaksskatterna uppgick till 19 miljarder kr, varav 8 miljarder kr var tobaksskatt och 11 miljarder kr var alkoholskatt. Fordonskatterna utgjorde 7 miljarder kr, importskatter nästan 4 miljarder kr och övriga punktskatter cirka 2 miljarder (lotteriskatt och reklamskatt stod för ungefär hälften vardera).

7 Särskilt om företagsbeskattning

I kapitlen 4-6 beskrivs det svenska skattesystemet utifrån olika skattebaser. I kapitel 7 ges en samlad beskrivning av företagsbeskattningen. Den skattemässiga termen för företagsbeskattning är inkomst av näringsverksamhet. En grundläggande princip för företagsbeskattning är att man utgår från det bokföringsmässiga resultatet och en annan att den ska vara neutral i förhållande till olika företagsformer.

Företagsstrukturen i Sverige

Mycket stora företag är relativt sett vanligare och medelstora mindre vanliga i Sverige än i andra länder. Antalsmässigt dominerar de allra minsta utan anställda. De enskilda firmorna och aktiebolagen är de vanligaste företagsformerna i Sverige. När det gäller ekonomisk aktivitet är aktiebolagen helt dominerande och svarar för 89 procent av den totala omsättningen. Endast tre procent av företagen i Sverige kan räknas som internationella i det avseendet att de har bolag i minst två länder, men de står för närmare 50 procent av samtliga anställda i näringslivet. Två tredjedelar av de internationella företagen är svenskägda och en tredjedel är utlandsägd.

Skatt för juridiska personer

Den totala skatten för juridiska personer år 2001 uppgick till 97 miljarder kr, varav aktiebolagen tillsammans med banker och försäkringsbolag svarade för 87 procent. Ett fåtal mycket stora bolag (0,03 procent) står för 36 procent av den totala skatten. Aktiebolagens samlade överskott för 2001 uppgick till 200 miljarder och de ackumulerade underskotten till 399 miljarder. Ett underskott som uppstår vid taxeringen får, om det inte kan kvittas mot en vinst, rullas vidare till kommande års taxeringar för att kvittas mot eventuella framtida överskott.

Fysiska personer som näringsidkare

Fysiska personer kan bedriva näringsverksamhet direkt, som enskild näringsverksamhet, eller indirekt via handelsbolag. Andelen med redovisade underskott år 2001 var 44 procent bland de enskilda näringsidkarna och 38 procent bland delägarna i handelsbolag. De överskott som redovisas är oftast små. För endast 12 procent av samtliga enskilda näringsidkare respektive delägare i handelsbolag med överskott översteg överskottet 200 000 kr.

Nyföretagande

Under 2002 startades 37 430 nya företag i Sverige, vilket är en ökning med 5 procent jämfört med 2001. De flesta av de nystartade företagen är små, och man kan räkna med att en stor del av dem försvinner inom några år. Av de företag som startades 1998 var 55 procent fortfarande verksamma efter tre år.

8 Skatt, inkomstfördelning och förmögenhet

Detta kapitel är fokuserat på tre områden:

- inkomster som ett mått på den ekonomiska standarden och fördelning av inkomster mellan olika grupper av individer och hushåll
- den direkta beskattningen av individer och hur direkta skatter och bidrag omfördelar den ekonomiska standarden mellan olika grupper
- kvinnors och mäns förmögenhet

Den direkta beskattningen av individen

År 2001 betalade en inkomsttagare i genomsnitt 35 procent av sin totala skattepliktiga inkomst i direkta skatter. Med direkt beskattning menas inkomstskatt, allmänna egenavgifter, egenavgifter för näringsidkare, förmögenhetsskatt och fastighetsskatt. Jämfört med 1991 – det första året efter skattereformen – är det en ökning med 6 procentenheter. Under perioden 1980-2001 har beskattningen blivit mindre progressiv, dvs. skillnaderna mellan skattesatserna i olika inkomstklasser har minskat. Egenomsbeskattningen (förmögenhets- och fastighets-skatten) har ökat något i betydelse under samma period.

Den högsta marginalskatten, den andel i skatt som en inkomsttagare betalar på toppskiktet av sin inkomst, ökade kontinuerligt under perioden 1993-1998. Från och med

1999 har den dock minskat och år 2003 är den högsta marginals-katten 56,17 procent. Marginaleffekten, den effekt en inkomstökning har på skatten och olika bidrag och avgifter, är högst för ensamstående med barn och de äldsta pensionärerna.

Omfördelning genom skatter och bidrag

Skatter och transfereringar har som syfte att omfördela inkomster mellan grupper och mellan perioder av livet då försörjningsbörda och försörjningsmöjligheter varierar. Den disponibla inkomsten uppgick 2001 till i genomsnitt 85 procent av faktorinkomsten. Ett genomsnittligt hushåll betalade därmed 46 400 kr mer i direkta skatter än vad som gavs tillbaka i form av bidrag och ersättningar. Hushåll med en årsinkomst under 150 000 kr fick mer i bidrag och ersättningar än vad de betalade i direkt skatt.

Inkomstfördelningen för individer och hushåll

Inkomstspridningen var ganska konstant under 1980-talet men har ökat under 1990- och 2000-talet. De med de högsta inkomsterna har haft en avsevärt bättre utveckling än vad övriga grupper har haft. Kapitalinkomsternas betydelse har ökat, och ökade kapitalvinster förklarar en stor del av den ökade inkomstspridningen.

Under 2001 hade samtliga, om man undantar de i åldrarna 18-22 år, en högre disponibel inkomst än vad de i motsvarande ålder hade 1991. De äldsta pensionärerna har sedan slutet av 1990-talet haft en svagare inkomstutveckling än vad övriga grupper har haft

Kvinnors och mäns förmögenhet

Förmögenhetsfördelningen är mycket ojämn. År 2001 ägde de 1 procent mest förmögna individerna mer än en fjärdedel av den sammanlagda förmögenheten. Nettoförmögenhetens medianvärde för samtliga individer var 34 000 kr. År 2001 hade omkring 939 000 hushåll en marknadsvärderad förmögenhet som var större än en miljon kronor. Förmögenheten bestod till 60 procent av fastigheten och till 9 respektive 17 procent av bankmedel och aktier/aktiefonder.

9 Skatteskulder och uppbördsförluster

Uteblivna betalningar av påförda skatter leder till att det finns en differens mellan fastställda skatter och de skatter som betalas in – uppbördsförlusterna. Uppbördsförlusterna för inkomstskatt, arbetsgivaravgifter, moms och punktskatter uppgick 2002 till 6,3 miljarder kr eller 0,5 procent av de totala skatterna. Konkursernas omfattning har stor betydelse för hur stora belopp som restförs hos kronofogden. Antalet företagskonkurser har ökat sedan år 1999 och var under 2002 ca 8 300, antalet berörda anställda var ca 27 000.

Skuldbalansen

Skattefordringarna exkl. dröjsmålsavgifter var drygt 32 miljarder kr vid utgången av 2002, varav 13 miljarder kr avsåg fysiska personer och 19 miljarder kr avsåg juridiska personer. Det fanns 186 000 fysiska personer och 57 000 juridiska personer med skatteskulder. Bland fysiska personer med skatteskuld är skulden mindre än 5 000 kr i 43 procent av skuldfallen, och över 1 miljon kr i 0,8 procent av skuldfallen. Den sistnämnda gruppens andel av totala skuldsumman uppgick till 31 procent. För sju procent av juridiska personer med skatteskulder översteg skulden 1 miljon kr, men dessa svarar för hela 68 procent av de juridiska personernas totala skatteskulder.

10 Fel och fusk

Ingen kan säga något med bestämdhet om skattefusket omfattning. Metoderna att ändå försöka mäta skattefusket omfattning kan delas in i direkta och indirekta metoder. De direkta metoderna hämtar information från undersökningar med slumpmässiga urval. Indirekta metoder kan t.ex. vara att jämföra hushållens faktiska konsumtion med konsumtionsmönster i olika inkomstklasser och faktiskt deklarerad inkomst.

Svartarbetets omfattning

Riksrevisionsverket, RRV har, i två intervjuundersökningar, funnit att 11 till 14 procent utfört svart arbete. RRV uppskattade att det svarta arbetet motsvarar fem

procent av det arbete som totalt utförs i Sverige motsvarande ett skattebortfall på 20 till 40 miljarder kr per år eller cirka tre procent av bruttonationalprodukten, BNP.

Storleken på den svarta sektorn kan uppskattas med hjälp av nationalräkenskaperna genom den diskrepans mellan redovisade inkomster och utgifter som förekommer i samhället. I nationalräkenskaperna räknar man med att den svarta sektorn uppgår till drygt 5 procent av BNP.

En annan, ifrågasatt metod, är den monetära metoden, vilken förutsätter att kontanter används för att dölja svarta inkomster. Riksbanken har i en undersökning år 2001 funnit att bortåt hälften av mängden kontanter (sedlar och mynt) inte kan förklaras. Särskilt svårt är att förklara att mängden 1000-kronors sedlar är så stor, då sådana sedlar är förhållandevis sällsynta i den vanliga handeln.

Skattefusk kopplat till individernas finansiella tillgångar

Fusk vid redovisning av finansiellt kapital kan t.ex. bestå av oredovisade ränteinkomster, utdelningar och reavinster, överdrivna skuldräntor eller för lågt redovisad förmögenhet. Fusk med kapitalinkomster bedöms, till följd av kontrolluppgiftslämnande, vara relativt obetydligt när det gäller placeringar inom landet. Däremot har den friare rörligheten för kapital öppnat nya möjligheter till fusk genom placeringar utomlands. Man uppskattar att sistnämnda skattebortfall kan uppgå till mellan 7 och 8 miljarder kr.

Skattefusk i anslutning till punktskattebelagda varor

Incitamenten till undandragande av punktskatter är stora beroende på höga skatter och stora skillnader i beskattning mellan olika EU-länder. I och med inträdet i EU har möjligheterna till kontroll av införsel av varor försämrats vilket har lett till införsel utan korrekta dokument.

Svartsprit uppskattas svara för 13 procent av den totala alkoholkonsumtionen och består till hälften av hembränt och till hälften av smuggelsprit. Av starkspriten är hela 35 procent illegal och den skatt som skulle ha utgått vid samma konsumtion av beskattad sprit uppgår till två å tre miljarder kr. Det förekommer även illegal handel med cigaretter och, i mindre omfattning, med olja och bensin.

Internet och elektronisk handel

Transaktionskostnaderna vid elektronisk handel mellan länder är mycket lägre än vid traditionell gränshandel vilket ger en ökad risk för skattefusk i stor omfattning, särskilt av svensk moms. Drivkraften för skattefusk vid elektronisk handel mellan olika länder är dock inte bara skillnader i skattesatser utan också i priser exklusive skatt. Än så länge är e-handeln till konsument av begränsad omfattning.

Men Internet används även för värdepappershandel via utländska depåer och för olika typer av spel t.ex. vadslagning hos utländska spelbolag. Även här är risken för skatteundandragande uppenbar och kontrollmöjligheterna begränsade.

Momsbedrägerier vid export och import

Samtliga medlemsstater i EU har drabbats av systematiska momsbedrägerier i form av karusellhandel. Karusellhandel genomförs snabbt för att myndigheterna inte ska kunna stoppa affärerna. Det för momsen ansvariga företaget företräds vanligen av en s.k. målvakt dvs. en person som mot betalning tar på sig att företräda bolaget. Den s.k. Skattebasutredningen bedömde att moms-skattefelet med internationell anknytning uppgår till minst 5 miljarder kr, eller kanske så mycket som 10 miljarder kr.

RSV:s bedömning av skattefelets storlek

RSV uppskattade att det totala skattefelet år 1997 var 80-90 miljarder kr, vilket motsvarar 5 procent av BNP eller 9 procent av de totala skatterna. Svartarbetet svarar för mer än hälften av skattefelet. Underlaget är nationalekonomiska beräkningar i kombination med egna kontrollresultat. En ny kalkyl gjordes för år 2000 som resulterade i ett uppskattat skattefel på 88 miljarder kr. Skattefelet beräknades till drygt 4 procent av BNP motsvarande ca 8 procent av de totala skatteinkomsterna.

Skattebasutredningen har gjort en beräkning av allt skattefel med internationella kopplingar (20-35 miljarder kr). Om felet skulle ligga i det övre intervallet behöver RSV:s beräkning justeras uppåt. Sammantaget torde skattefelet i Sverige år 2000 ligga i storleksordningen 100 miljarder kr.

Skattefusket utbredning

Viktiga aspekter på skattefusket är inte bara värdet i pengar utan också hur många som fuskar och fuskets orsaker och effekter. Utbudet av svartarbete har undersökts i ett flertal studier, inom Sverige och internationellt. I RRV:s undersökning från 1998 konstateras bl.a. att männen utför svart arbete i dubbelt så hög utsträckning som kvinnor samt att företagare och studenter är vanligast förekommande på den svarta arbetsmarknaden. Vad beträffar efterfrågan på svart arbete framgår av RSV:s enkätundersökningar att det är vanligast bland höginkomsttagare att anlita svart arbetskraft. Det är, både i RRV:s och RSV:s undersökning, ekonomiska drivkrafter som är de främsta orsakerna till svartarbete.

Skattefusket effekter

Skattefusket effekter är många och inte bara negativa. De allvarligaste skadeverkningsarna bedöms inte vara förlorade skatteinkomster för staten, utan de negativa effekterna på samhällsmoralen och demokratins funktionssätt genom den inte avsedda omfördelningen av skattebördan. Dessutom finns risken att ekonomiskt effektiva företag konkurreras ut av mindre effektiva skattefusande företag.

11 Skattekontroll och skattebrott

Genom skattekontrollen kan man upptäcka och åtgärda skattefusk. För att förhindra skattefusk finns ett straffrättsligt sanktionssystem, främst skattebrottslagen. Parallellt finns ett administrativt sanktionssystem med skattetillägg och förseningsavgifter.

Skattekontrollen

År 2002 fattade skattemyndigheterna drygt 700 000 beskattningsbeslut till följd av kontrollen. Inkomstbeskattningsbesluten svarar för 65 procent av det totala antalet beslut. Det skattemässiga värdet av kontrollen uppgick till 31 miljarder kr.

En stor del av skattebrotten upptäcks i samband med skatterevisjoner. Skatterevisionerna har dock minskat från över 18 000 per år i slutet av 1980-talet till knappt 7 000 år 2002.

Den preventiva effekten av skattekontrollen dvs. de skattskyldigas bedömning av risken för upptäckt vid skatteundandragande och dess konsekvenser, bedöms som betydande.

Tillämpning av det administrativa sanktionssystemet

Skattetillägg påförs vid utebliven deklaration och vid oriktig uppgift i deklaration. Antalet beslut om skattetillägg år 2002 var nästan 258 000 och den totala summan av skattetillägg uppgick till 1,8 miljarder kr. Några få stora belopp svarar för en stor del av beloppet. Mer än hälften av antalet beslut och bortåt 90 procent av skattetilläggsbeloppet avser fall vid utebliven deklaration. Antalet fysiska och juridiska personer, som berörs av besluten, är mycket lägre eftersom en person kan få flera skattetilläggsbeslut. År 2000 var det 14 000 personer som fick skattetillägg för oriktig uppgift i sin inkomstdeklaration. Inkomstslaget kapital med många felredovisade aktievinster svarade för mer än hälften av antalet.

Förseningsavgifter skall betalas om deklarationen inte lämnas i tid. År 2002 påfördes 242 000 förseningsavgifter till ett värde av 257 miljoner kr. Flest förseningsavgifter, 155 000, påfördes den månatliga skattedeklarationen som avser mervärdesskatt och arbetsgivaravgifter med ett värde av 132 miljoner kr. Antalet förseningsavgifter vid den årliga taxeringen var ca 84 000, beloppsmässigt motsvarande 123 miljoner kr.

Tillämpningen av det straffrättsliga sanktionssystemet

Skattemyndigheternas brottsanmälningar (avseende alla brott) som minskat under 1990-talet, ökade med nästan 50 procent mellan åren 2001 och 2002 till ca 3 000. Under år 2002 var 2 800 personer misstänkta för skattebrott och lagfördes drygt 1 000 personer för brott mot skattebrottslagen varav 128 personer fick fängelse ovillkorligt. Den genomsnittliga strafftiden för fängelsedomarna år 2002 uppgick till 18 månader.

Skattemyndigheterna biträder åklagare i skattebrottsutredningar

Sedan år 1998 kan skattemyndigheterna under åklagarens ledning utföra brottsutredningar vid särskilda skattebrottsenheter (SBE). I de ärenden som SBE avslutat fanns brottsmisstankar mot drygt 300 personer år 1999, drygt 800 år 2001 och ca 1 050 år 2002 till följd av en stark utbyggnad av denna verksamhet.

12 Attityder till skattesystemet och skattemyndigheten

RSV har sedan mitten på 1980-talet genomfört stora enkätundersökningar om allmänhetens inställning till skattesystemet och till skattemyndigheternas sätt att arbeta. Den senaste undersökningen, som redovisas nedan, genomfördes under oktober – november 2002. Företagens attityder har undersökts tre gånger, 1997, 1999 och 2002.

Inställningen till skattesystemet och skattefusk

Det är 42 procent av allmänheten som uppgett att de tycker illa om skattesystemet i stort, vilket är en något mindre andel än vid föregående undersökning 2001. Endast var femte svarande instämmer i att skattesystemet är enkelt. Däremot instämmer mer än hälften i att det är lätt att deklarerat. Toleransen av andras skattefusk är låg (7 procent anser att det är OK att folk skattefuskar om de har en möjlighet till det), medan viljan att betala sin skatt är hög (endast 7 procent är inte beredda att betala sin skatt så länge alla eller nästan alla gör det). Nästan 60 procent av allmänheten anser emellertid att omfattningen av fusk totalt sett är ett allvarligt samhällsproblem.

Skattemyndighetens sätt att arbeta

Svarsmönstret är likartat inom olika kvalitetsområden. Mer positiva än genomsnittet är ofta de äldre, de lågutbildade och de med de lägsta inkomsterna. Mer negativa är särskilt privatanställda, höginkomstagare och de som haft många kontakter med skattemyndigheten. En majoritet, drygt 60 procent, av allmänheten är nöjda med kontakterna med skattemyndigheterna. Resultatet är i princip oförändrat jämfört med förra undersökningen 2001. Det kvalitetsområde som fick bäst betyg var *bemötandet*, därefter *sakkunskapen*, *tillgängligheten*, hur lätt det är att *kommunicera* med skattemyndigheten och sist *snabbheten* i handläggningen. En majoritet av allmänheten, 51 procent, har förtroende för skattemyndigheten, medan 9 procent inte har det. Det innebär att förtroendet för skattemyndigheten har ökat sedan 1998, då 42 procent hade förtroende, och 12 procent inte hade det.

13 Administration av skattesystemet

Detta kapitel behandlar skatteadministrationen ur olika synvinklar: den politiska nivån, där skattepolitik och skattelagstiftning utformas, den egentliga skatteadministrationen och slutligen rättsväsendet.

Den politiska nivån

Inom riksdagen behandlas skattepolitiska frågor av skatteutskottet. Inom regeringen är det finansdepartementets skatteavdelning som utformar propositioner och lagtexter inom skatteområdet.

Skatteadministrationen

Till skatteadministrationen räknas huvuddelen av Riksskatteverket (RSV) och de tio regionala skattemyndigheternas verksamhet, liksom en stor del av kronofogdemyndigheternas arbete och Tullverkets uppbörd av moms, tullar m.m. vid import från länder utanför EU. Dessutom kan man räkna in Vägverkets uppbörd av fordonsskatt, tingsrätternas hantering av stämpelskatt samt Ekonomistyrningsverkets arbete med inkomstredovisning och inkomstprognoser. RSV och skattemyndigheterna står inför en omorganisation som inleds etappvis fr.o.m. den 1 januari 2004, där de tio skatteregionerna och RSV kommer att slås samman till en myndighet kallad Skatteverket. RSV är central förvaltningsmyndighet för exekutionsväsendet, och kommer fortsättningsvis att så vara men kronofogdemyndigheterna kommer inte att inlämnas i det nya Skatteverket. Totala antalet fast anställda inom skatteförvaltningen och exekutionsväsendet var drygt 13 000 personer vid ingången av år 2003. Antalet årsarbetskrafter inom skatteförvaltningen 2002 var drygt 9 700.

Rättsväsendet

Rättsväsendets hantering av skatter avser dels tvister vid de allmänna förvaltningsdomstolarna, dels skattebrott som anhängigörs vid de allmänna domstolarna. Ekobrottsmyndigheten (EBM) fungerar, vid sidan av den vanliga åklagarmyndigheten, som en åklagarmyndighet som specialiserat sig på ekonomisk brottslighet, dit skattebrott räknas.

Skatteadministrationens kostnader

Kostnaderna för skattesystemet, varav merparten belöper på skatteförvaltningen, beräknades för 1992 till 4,7 miljarder kr, vilket motsvarade 0,5 procent av skatteinkomsterna.

14 Skatternas historia under 1900-talet

Samhället, och därmed skatterna, har förändrats till oigenkännlighet under 1900-talet. Produktionen har mångdubblats och en allt större del av de samlade resurserna tas i anspråk för offentliga tjänster, socialförsäkringar respektive omfördelning. Skattekvoten har stigit från 8 procent vid det förra sekelskiftet till över 50 procent vid millennieskiftet 2000.

Perioden 1900-1950

I början av 1900-talet var tullar och acciser (punktskatter) statens viktigaste inkomstkälla men inkomstskatten expanderade mest. Mellan 1900 och 1940 steg skattekvoten från 8 till 15 procent. Två uppbördsreformer genomfördes 1917 och 1947. Vid den senare övertog staten ansvaret för debitering och uppbörd av alla skatter och avgifter. Preliminär skatt infördes.

Perioden 1950-1975

Under efterkrigstiden steg skattetrycket successivt för att finansiera den allt större offentliga sektorn. Först på 1960-talet blev dock skattetrycket i Sverige märkbart högre än i andra länder. Inkomstskatten steg och även den indirekta beskattningen blev allt viktigare. Omsättningsskatten återinfördes 1960 och ersattes 1969 av en mervärdesskatt, moms. Skattekvoten steg från 21 procent 1950 till 40 procent 1970.

Perioden efter 1975

Skatteuttaget fortsatte att stiga snabbt under 1970-talet och skattekvoten 1977 var 53 procent. Under 1980-talet varierade skattekvoten mellan 50 och 55 procent. Skattesystemet möjliggjorde olika former av skatteplanering vilket medförde ett behov att reformera beskattningen. Detta skedde främst genom skattereformen 1990/91. Reformen innebar sänkta skattesatser som finansierades genom bredare skattebaser och höjda indirekta skatter.

I detta kapitel beskrivs också vissa förändringar av skatteadministrationen.

15 Svenska skatter i internationell jämförelse

I kapitel 15 jämförs skatterna i Sverige med skatterna i övriga länder i EU och OECD. Det är dock viktigt att vara medveten om att det finns skillnader i regelsystem mellan olika länder vilket gör jämförelser svåra. Även statistikens kvalitet varierar mellan länderna.

Jämförelser av BNP

Bruttonationalprodukten, BNP, används ofta för att beskriva levnadsstandarden. För att komma ifrån skillnader i BNP som beror av skillnader i ländernas prisnivåer kan man använda s.k. köpkraftsparitetstal (PPP, Purchasing Power Parities). Sverige kom 2001, när det gäller BNP per invånare mätt i PPP, på 19:e plats i en rangordning av 30 OECD-länder.

Skattekvoten

Skattekvoten, de totala skatternas andel av BNP, brukar användas för att studera skattestrukturen i olika länder. I Sverige, där många transfereringar är beskattade, blir skattekvoten högre än i andra länder. Likaså ingår de lagstadgade socialavgifterna som en del i skattekvoten i Sverige. I en del andra länder, där sådana avgifter tas ut efter avtal med arbetsmarknadens parter, blir skattekvoten lägre. Skattekvoten i Sverige var 54,2 procent 2000, vilket kan jämföras med genomsnittet för EU och OECD på 41,6 respektive 37,4 procent.

Skatt på arbete

Ett sätt att göra internationella jämförelser som är mer neutrala i förhållande till hur skatte- och bidragssystemen är uppbyggda är att mäta den disponibla inkomsten (bruttolönen minus inkomstskatt plus transfereeringar, i procent av bruttolönen). Sverige ligger här ganska lågt. I fem länder, Belgien, Danmark, Finland, Polen och Tyskland, får en ensamstående industriarbetare med en genomsnittlig lön mindre kvar än i Sverige. För den som är gift med två barn är den disponibla inkomsten lägre i Belgien, Danmark, Finland, Polen och Turkiet.

Den högsta marginalskatten i Sverige är bland de högsta i OECD och inträder vid en lägre nivå än i de flesta andra länder. För medelinkomsttagare är marginalskatterna inte särskilt höga i Sverige. De högsta marginalskatterna, både för hög- och medelinkomsttagare, finns i Belgien, Danmark, Nederländerna och Finland.

Skatt på kapital

Skattebaserna i kapitalbeskattningen är rörliga vilket sätter gränser för hur hög den kan vara utan att kapitalet flyttar utomlands. Skatten på reavinster är betydligt högre i Sverige än i resten av EU-länderna. Även om skattesatsen för företagens vinster är förhållandevis låg i Sverige, gör dubbelbeskattningen – utdelningsinkomster beskattas först hos företagen och sedan hos aktieägarna – att skattesatsen blir relativt hög. Sverige är ett av fåtal länder i EU som tillämpar en generell förmögenhetsskatt.

Skatt på varor och tjänster

EU har fastställt miniminivån för normalskattesatsen på moms till 15 procent. Medlemsländerna kan dock tillämpa två reducerade skattesatser vilket gör att moms-

skattesatserna varierar kraftigt inom EU. Sverige har tillsammans med Danmark den högsta normala momsskattesatsen bland EU-länderna, 25 procent.

EU:s punktskattesystem omfattar gemensamma regler för beskattning av bränslen, alkohol och tobak. Sveriges punktskatter på bensin ligger nära genomsnittet för EU. När det gäller sprit har Sverige den högsta skattesatsen i EU, närmast efter kommer Finland. Däremot ligger Sverige på en tredjeplats när det gäller skatt på vin efter Irland och Storbritannien. Tobaksskatten i Sverige ligger under EU:s miniminivå, vilket är tillåtet under en övergångsperiod. Att priset på cigaretter fortfarande är högt i Sverige beror dels på priserna före skatt, dvs. tillverkningskostnader och handelsmarginaler, och dels på den höga momsen.

