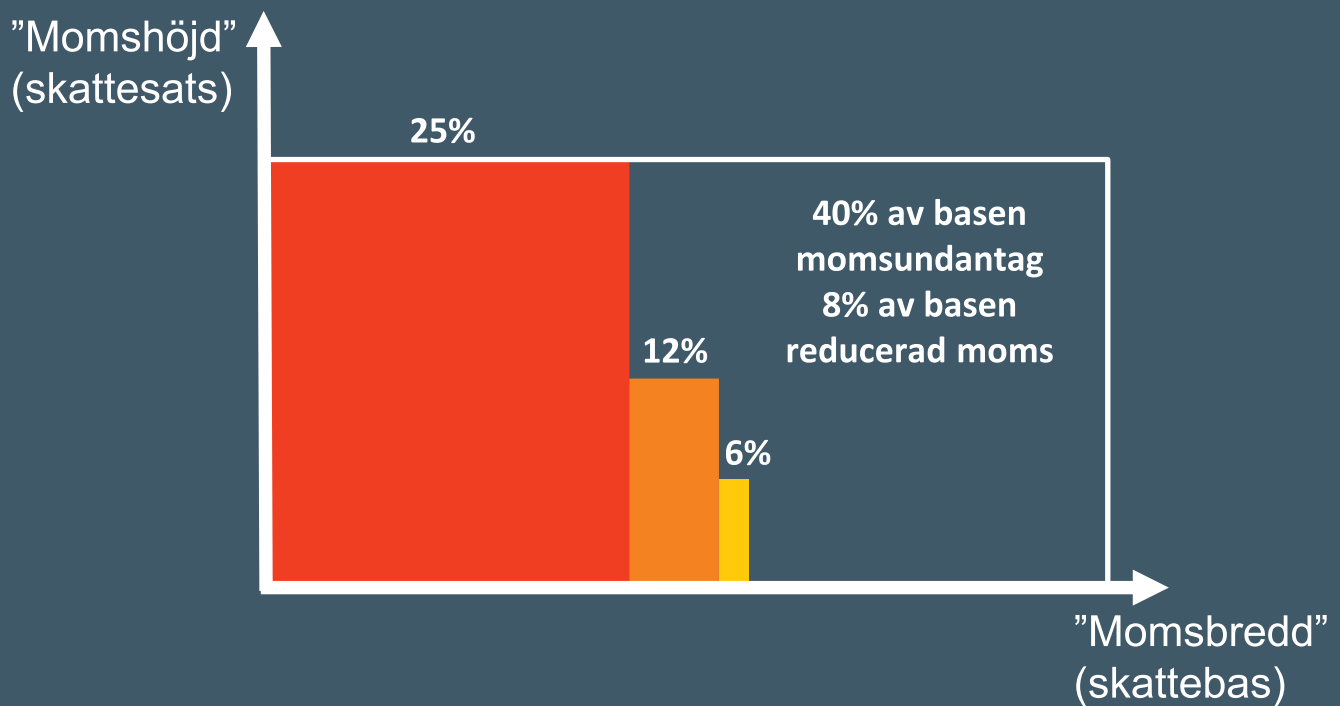


## Momsens skattebas och skattesatser

### Ett inspel till EU:s handlingsplan för moms





# Innehåll

Förord .....	2
Sammanfattning .....	3
Syfte och avgränsning .....	5
Mervärdesskatten - bakgrund och intäkter .....	6
Bakgrund .....	6
Momsintäkter och momsbelastning .....	7
EU-kommissionens handlingsplan för framtidens momssystem .....	9
Hur fungerar momsen? .....	10
Momsens syfte och ändamål .....	11
Skattskyldighet .....	12
Undantagna transaktioner .....	12
Avdragsrätt eller rätt till återbetalning för moms på kostnader .....	14
Dold moms och kumulativa effekter .....	15
Exempel på praktiska effekter av dold moms .....	18
Skattebasen för moms .....	23
Skattebasen för moms inom OECD och övriga världen .....	23
Skattebasen för moms inom EU .....	24
Skattebasen för moms i Sverige .....	26
Skattesatser för moms .....	28
Skattesatserna inom OECD .....	28
Skattesatserna inom EU .....	28
Skattesatserna i Sverige .....	29
Argument för och emot reducerade skattesatser .....	31
Sverige .....	31
EU .....	32
Bredare skattebas - beräknad effekt på skattesats och skatteintäkter .....	35
Analys av de olika delarna behövs .....	36
Slutligen - vad behöver göras? .....	40
Kartlägga och analysera den dolda momsens effekter .....	40
Identifiera lösningar inom gällande EU-direktiv .....	40
Identifiera önskvärda lösningar i ett framtida momssystem .....	40
Källförteckning .....	42
Bilaga - Bredare moms - smartare moms? .....	47

## Förord

Momsskattesatserna är ett kärt ämne som gärna diskuteras och förslag om enhetlig moms återkommer med jämna mellanrum. I den svenska debatten saknas däremot en diskussion kring skattebasens storlek, effekterna av dold moms och kumulativa effekter.

Rapporten, som författats av Anna Sandberg Nilsson, pekar på att dold moms medför flera stora problem i samhället som hindrar tillväxt och utveckling. Rapporten visar också att effekterna av dagens svenska momsregler inte är förenliga med skattens grundläggande principer, syften och ändamål att vara en enkel, generell konsumtionsskatt med få undantag och som är konkurrensneutral och samhällsekonomiskt effektiv.

EU-kommissionen har presenterat sin handlingsplan för framtidens momssystem och ska bland annat lämna förslag på förändrade regler kring momsskattesatserna. Rapporten påvisar behovet att från svenskt perspektiv bredda diskussionen och även analysera och diskutera momsskattebasens storlek och hur vi vill att momsreglerna ska utformas för att möta de behov av ökad effektivitet som finns idag och i framtiden.

Stockholm i december 2016

Johan Fall, avdelningschef skatteavdelningen  
Svenskt Näringsliv

# Sammanfattning

Den 7 april 2016 presenterades EU-kommissionens handlingsplan ”VAT Action Plan” för framtidens moms-system. Som en del i handlingsplanen presenteras förslag kring momsskattesatserna där tanken är att ge medlemsstaterna större valfrihet. Från svenskt perspektiv är det nu hög tid att analysera och diskutera hur vi vill att moms-reglerna ska utformas.

Syftet med denna rapport är att vidga debatten från en ensidig och smal diskussion kring enhetlig skattesats på befintlig skattebas till att även bredare diskutera skattebasens storlek, effekter av undantag, dold moms och kumulativa effekter. Rapporten är avgränsad till moms-systemet. Mera allmänna skatte- eller finanspolitiska frågor kommenteras inte annat än undantagsvis.

Mervärdesskatten, momsen, är en statlig skatt på konsumtion. Det är den slutlige konsumenten som bär kostnaden för momsen. Staten får inte skatten direkt från konsumenten utan via företagen som agerar oavlönade uppbördsmän. OECD, IMF och EU-kommissionen pekar på fördelen med en bred momsskattebas. Enligt EU:s mätningar nyttjas den svenska skattebasen bara till 51,8 procent vilket är något mindre än genomsnittet inom EU som ligger på 56,2 procent. Nya Zeeland framförs ofta som jämförelse med en skattebas på 96 procent och en lägre skattesats (15 procent) än genomsnittet inom EU (21,5 procent). Flera länder utanför EU inför nu moms-system med en bred skattebas till exempel Kina och Gulf-staterna.

Nästan halva den svenska skattebasen består av undantagna transaktioner (39,95 procent) och reducerade skattesatser (8,29 procent). Undantagna transaktioner brukar kallas för momsfria men är inte befriade från moms utan belastade med dold moms som ger kumulativa effekter. Denna dolda momskostnad medför flera problem i samhället som att förskolor och äldreomsorg har svårt att få tag på lokaler, att egenarbete uppmuntras istället för att köpa in tjänster och att investeringar skjuts på framtiden. Även konsumenten drabbas i form av dold dubbelbeskattning eller att vissa transaktioner inte alls blir av. Detta i sin tur hindrar tillväxt och samhällsutveckling. Dagens momsregler är inte förenliga med skattens grundläggande principer, syften och ändamål att vara en enkel, generell konsumtionsskatt med få undantag och som är konkurrensneutral och samhällsekonomiskt effektiv.

Momsreglerna är komplicerade och ligger i toppen vid mätningar av regelbörda. Svårigheter att tillämpa reglerna drabbar såväl näringslivet som skatteverk och domstolar. Även om gränsdragnings-problem kan uppstå mellan olika skattesatser är problemen ännu större med undantagna transaktioner eftersom dessa innebär att avdragsrätt saknas och att dold moms uppstår. Trots detta utreds, analyseras och diskuteras inte momsen på samma grundläggande sätt som andra skatteregler. Komplexiteten i regelverket gör att moms-systemet inte längre går att överblicka.

Sett isolerat till moms-systemet skulle istället för dagens normalskattesats på 25 procent en basbreddning kunna medföra en skattesats på 13,3–20,8 procent beroende på omfattningen av skattebasen. Alternativ kan vara exempelvis en övergång från sociala undantag till sociala skattesatser. Sett till skattesystemet som helhet kan breddad

momsbas skapa utrymme för andra angelägna åtgärder såsom sänkta marginalsatser och lägre kapitalbeskattning, vilket dock inte diskuteras i denna rapport.

Från svensk synvinkel behövs en analys och diskussion av hur reglerna ska utformas. Det finns problem med komplicerade regler, dold moms och kumulativa effekter. Basbreddning kan vara en del av lösningen på dessa problem. Det är angeläget att reglerna förenklas och förbättras enligt sin ursprungliga tanke om en enkel, neutral konsumtionsskatt med minimala tillväxthämmande effekter.

EU-kommissionen rubrik på den framlagda handlingsplanen är ”Towards a single EU VAT area – Time to decide”. För Sverige är det viktigt att reda ut hur området för momsbeskattning ska utformas nu när förslagen kommer att diskuteras och beslutas på EU-nivå. Våra viktigaste utmaningar och önskemål på förändringar av direktivet behöver identifieras. Det är dags att vi analyserar och diskuterar momsen ur ett bredare perspektiv än tidigare och att våra åsikter framförs på EU-nivå. Gör vi inte det kommer andra länder att bestämma åt oss.

## Syfte och avgränsning

Syftet med denna rapport är att vidga debatten om momssystemet från en alltför smal och ensidig diskussion kring enhetlig skattesats på befintlig skattebas till att även diskutera den ideala skattebasens storlek, effekter av undantag, dold moms och kumulativa effekter. Den ideala skattebasen är en slags övre gräns för momsintäkterna. Begreppet utgår från standardskattesats och en bas av sammanlagd slutlig nettokonsumtion samt vissa investeringar. Utgångspunkten är EU-kommissionens kartläggning där en närmare definition återfinns<sup>1</sup>.

Denna rapport är dock avgränsad till att behandla momssystemet ur en rad aspekter. För enkelhets skull görs också de flesta referenser till storheter och relationer inom momssystemet. När det gäller bredare skatte- eller finanspolitiska frågor kommenteras dessa inte annat än undantagsvis. Det ska understrykas att kvantitativa uppgifter i rapporten kring basbreddningar beräknats statistiskt och utan hänsyn till beteendeffekter med mera.

Sett till skattesystemet som helhet finns en rad angelägna reformer på andra områden än momsområdet; konkurrenskraften behöver stärkas genom bland annat lägre marginalskatter, kapitalskatter och rättssäkrare regler. Grundkravet om sunda offentliga balanser ska upprätthållas och analysen av detta måste ske med beaktande av påverkan på skattebaser vid skatteförändringar. Därutöver kan i första hand stram utgiftspolitik öka manöverutrymmet för skattelättnader. Allt detta ligger dock utanför denna rapport. I korthet kan konstateras att även bredare momsbas kan öka nämnda manöverutrymme.

---

<sup>1</sup> Sid 59-63 Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report TAXUD/2015/CC/131

# Mervärdesskatten - bakgrund och intäkter

## Bakgrund

Mervärdesskatten, eller momsen som vi i dagligt tal benämner den, är en statlig skatt på konsumtion. Det är den slutlige konsumenten som ska bära kostnaden för momsen. Tillverkare, återförsäljare och butiker ska låta momsen passera genom sin verksamhet genom att ingående moms i respektive led dras av på inköp och utgående moms redovisas på den egna försäljningen. Sist i kedjan finns konsumenten. När till exempel en privatperson köper mat i en mataffär är det denne som är den verkliga bäraren av momsen, eftersom skatten stannar i detta led som en del av matkostnaden.



Bild från Wikipedia.

Momsen infördes i Sverige 1969, under finansminister Gunnar Strängs tid, och ersatte då den allmänna varuskatten (omsen). Anledningen till förändringen angavs<sup>2</sup> vara statsfinansiella skäl, trygga sysselsättningen och främja produktionen. När momsen infördes var skattesatsen 11,11 procent. Idag är Sverige ett av länderna i världen med högst momsskattesats.

OECD rapporterar<sup>3</sup> att allt fler länder inför ett momssystem och detta ses som en tydlig skattetrend det senaste halvsekle. I slutet av 1960-talet fanns ett momssystem i färre än tio länder, idag finns det i fler än 160 länder. OECD anger att en av de viktigaste orsakerna till att flera länder använder moms som intäktskälla är att moms allmänt ses som en skatt med förhållandevis små tillväxthämmande effekter.

Sedan införandet 1969 har moms lagstiftningen i Sverige genomgått omfattande förändringar. Skattereformen 1991 innebar bland annat en basbreddning så att fler transaktioner beskattades.

Sverige har sedan dess haft en generell skatteplikt där de transaktioner som är momsfria angivits som särskilda undantag i moms lagstiftningen. I samband med Sveriges medlemskap i EU 1995 anpassades den svenska mervärdesskattelagen<sup>4</sup> till EU:s mervärdesskattedirektiv<sup>5</sup>.

Alla 28 EU-länder har anpassat sin moms lagstiftning till EU:s direktiv och länderna har liknande grundläggande regler för hur moms ska tas ut. När ett land ansöker om medlemskap i EU kan det förhandla sig till vissa avsteg från direktivet. Det gör att det kan finnas skillnader mellan länders momsregler. Skattesatserna skiljer sig mellan länderna men grundläggande regler finns i direktivet för hur skattesatserna får sättas.

<sup>2</sup> Sid 25 prop. 1968:100

<sup>3</sup> Sid 18 Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

<sup>4</sup> Mervärdesskattelagen (1994:200), ML

<sup>5</sup> Rådets direktiv 2006/112/EG



Reglerna i direktivet ska vara införda i respektive lands nationella lagstiftning. I Sverige återfinns reglerna främst i mervärdesskattelagen (nedan ML) och mervärdesskatteförordningen<sup>6</sup> och även till viss del i skatteförfarandelagen<sup>7</sup>. Utöver detta finns det även en mervärdesskatteförordning<sup>8</sup> inom EU som tillämpas direkt utan att föras in i ländernas moms lagstiftning.

Det finns således regler både i svensk lagstiftning och på EU-nivå och reglerna uppfattas många gånger som svåra och obegripliga. Momsreglerna är, tillsammans med redovisningsreglerna, i toppen vad gäller mätningar av företagens regelböda.

Även EU-domstolen har i olika sammanhang pekat på denna skatts komplexitet.

”bortom den vanliga världen ... ligger [mervärdesskatte] världen, ett slags fiskal temapark där faktiska och rättsliga realiteter är upphävda eller förvrängda”<sup>9</sup>.

”Mot bakgrund av de svårtolkade mervärdesskatterättsliga bestämmelserna inom unionen är det till och med svårt att reda ut även relativt okomplicerade situationer.”<sup>10</sup>



Till skillnad från många andra skatteregler måste momsreglerna hanteras korrekt för varje transaktion, varje dag och i varje faktura. Dessa komplexa och administrativt tunga regler drabbar företagen, skatteverket, domstolar och även den slutlige konsumenten i form av dold dubbelbeskattning eller att vissa transaktioner inte alls blir av. Detta i sin tur hindrar tillväxt och samhällsutveckling.

Trots att stora problem finns med regelverket så utreds, analyseras och diskuteras inte momsreglerna på samma grundläggande sätt som andra skatteregler. Komplexiteten gör att systemet inte längre går att överblicka. Det är angeläget att från ett svenskt perspektiv analysera hur momsreglerna ska förenklas och förbättras så att de återfår den ursprungliga tanken om en enkel, neutral konsumtionskatt med förhållandevis små tillväxthämmande effekter.

## Momsintäkter och momsbelastning

Ungefär 30 procent av de totala skatteintäkterna (det vill säga inkl. kommunsektorn) utgörs av skatter på konsumtion och insatsvaror och av dessa står momsen för 21 procent. Cirka 60 procent kommer från skatt på arbete, framför allt inkomstskatter och arbetsgivaravgift. Resterande del, dryga 10 procent, utgörs av skatt på kapital, varav hälften ca 5 procent kommer från bolagsskatten. Totalt uppgick skatteintäkterna år 2015 till nära 1 790 miljarder kronor<sup>11</sup>.

För år 2016 anger regeringen<sup>12</sup> att mervärdesskatten är en viktig inkomstkälla och att den beräknas svara för ca 41 procent (det vill säga exkl. kommunsektorn) av statens skatteintäkter för år 2016. Vidare anges att år 2015 fanns ungefär en miljon företag som var momsregistrerade.

<sup>6</sup> Mervärdesskatteförordningen (1994:223)

<sup>7</sup> Skatteförfarandelagen (2011:1244)

<sup>8</sup> Rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011

<sup>9</sup> Förslag till EU-domstolens avgörande i C-174/11

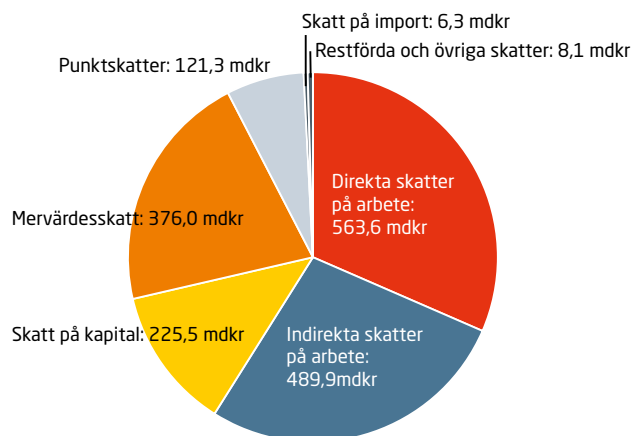
<sup>10</sup> Förslag till EU-domstolens avgörande C-446/13

<sup>11</sup> Källa Ekonomistyrningsverket, grafik Ekonomifakta [www.ekonomifakta.se](http://www.ekonomifakta.se)

<sup>12</sup> Dir 2016:58, Översyn av mervärdesskattelagstiftningen

### De totala skatterna i Sverige år 2015

Totala skatteintäkterna 2015, miljarder kronor



Källa: Ekonomistyrningsverket. Uppgifterna är preliminära.

Konsumtionsskatternas (moms och punktskatter) genomsnittliga andel av totala skatteintäkterna inom OECD uppgick till 31 procent år 2012<sup>13</sup>.

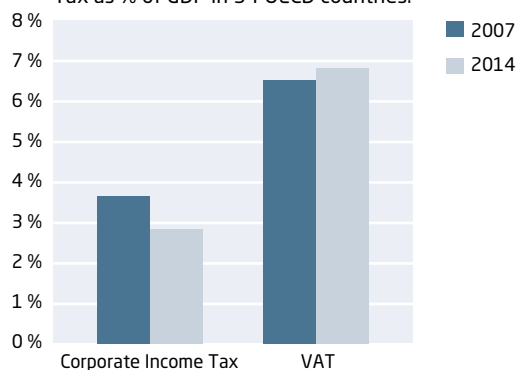
EU-kommissionen har i en rapport<sup>14</sup> studerat de ekonomiska effekterna av moms-skattesatserna i EU-länderna. Här beräknas bland annat momskostnaden för ett genomsnittligt EU-hushåll till 11 procent av hushållets totala utgifter. Sverige ligger på detta genomsnitt vilket kan jämföras med Rumänien och Ungern (17,8 procent och 17,5 procent), följt av Lettland (15,3 procent), Litauen (14,7 procent) och Slovakien (13,7 procent). Hushållen med den lägsta momskostnaden som andel av hushållets totala utgifter finns i Luxemburg (6,2 procent), Cypern (6,8 procent), Spanien (7,2 procent), Nederländerna (7,7 procent) och Storbritannien (8,0 procent).

En intensiv debatt pågår kring bolags-skatten såväl inom Sverige som inom EU och OECD. Vidare framförs allt oftare behov av skattereformer.

Trots att momsintäkterna vida överstiger intäkterna från bolagsskatten, begränsas debatten i Sverige till om skattesatsen ska vara enhetlig eller inte. Däremot saknas diskussion kring skattebasens storlek och effekter av undantag, dold moms och kumulativa effekter.

### VAT killing Corporate Tax?<sup>15</sup>

Tax as % of GDP in 34 OECD countries.



<sup>13</sup> Sid 9 Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

<sup>14</sup> A study on the economic effects of the current VAT rates structure, Final Report, TAXUD/2012/DE/323

<sup>15</sup> VAT killing corporate tax? [www.vatlive.com](http://www.vatlive.com)

# EU-kommissionens handlingsplan för framtidens moms-system

”Mer självständighet för medlemsstaterna att välja sin egen momspolitik” meddelade EU-kommissionen den 7 april 2016 när handlingsplanen<sup>16</sup> för framtidens moms-system presenterades. Uttalandet från EU-kommissionen avsåg specifikt förslaget som syftar till en modernisering av skattesatserna.



Enligt dagens regler måste EU:s medlemsstater hålla sig till en förutbestämd lista över varor och tjänster om reducerad moms ska tillämpas. Dessa regler utformades för över två decennier sedan när EU:s moms-system skulle bygga på principen om ursprungsland vilken innebär beskattning i säljarens land. Numera finns beslut om ett moms-system baserat på destinationsprincipen vilket istället innebär en beskattning där köparen finns. Detta påverkar hur reglerna som styr momssatserna ska vara utformade. EU-kommissionen anger att länderna kan få en större självständighet kring skattesatserna, förutsatt att lämpliga åtgärder finns för att förhindra överdriven komplexitet, snedvridning av konkurrens och att den inre marknaden inte påverkas negativt. Handlingsplanen syftar till att inleda en politisk diskussion med medlemsstaterna i rådet, liksom i Europaparlamentet och att göra det möjligt för kommissionen att lägga fram ett detaljerat lagförslag 2017. EU-kommissionen tar även in synpunkter från allmänheten via en öppen konsultation<sup>17</sup>.

EU-kommissionen föreslår en förnyelse med mer flexibilitet för länderna. Två alternativ föreslås. Det ena alternativet är en översyn av vilka varor och tjänster som ska kunna omfattas av reducerad moms och att en minstandardsskattesats på 15 procent behålls. Det andra alternativet är att ge medlemsstaterna väsentligt ökad frihet att välja skattesats på olika transaktioner. I detta sammanhang nämns inte de undantagna transaktionerna men det är ett naturligt nästa steg vid en momsöversyn. Om vi från svenskt håll anser att behov finns att ändra momsdirektivet så att fler idag undantagna transaktioner i framtiden kan beskattas, måste detta framföras på EU-nivå.

EU-kommissionen rubrik på handlingsplanen är “Towards a single EU VAT area – Time to decide”.

För Sverige är det viktigt att reda ut hur området för momsbeskattning ska utformas nu när förslagen kommer att diskuteras och beslutas på EU-nivå. Våra viktigaste utmaningar och önskemål på förändringar av direktivet behöver identifieras. Det är dags att vi analyserar och diskuterar momsen ur ett bredare perspektiv än tidigare och våra åsikter framförs på EU-nivå. Gör vi inte det kommer andra länder att bestämma åt oss.

<sup>16</sup> COM(2016) 148, Action plan on VAT, Towards a single EU VAT area – Time to decide

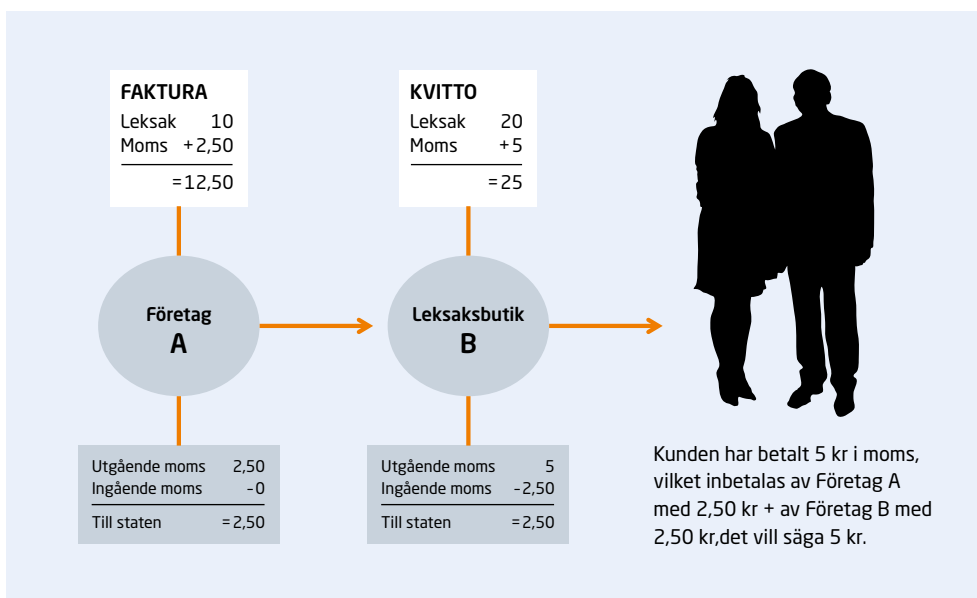
<sup>17</sup> Public Consultation on the reform of VAT rates, open from 20.12.2016 to 20.03.2017

## Hur fungerar momsen?

Man brukar skilja mellan direkta och indirekta skatter. Inkomstskatten är exempel på en direkt skatt och momsen är ett exempel på en indirekt skatt. Momsen är inte en företagsskatt vilket är lätt att tro då det är just företagen som dagligdags hanterar skatten. Staten får inte skatten direkt från konsumenten utan istället betalas skatten indirekt från alla de företag som är skattskyldiga och agerar uppbördsmän. Men det ska inte vara den skattskyldige utan den slutlige konsumenten som ska bära kostnaden för momsen.

Momsen är en skatt som orsakar jämförelsevis små snedvridningar i ekonomin och därför har förhållandevis små tillväxthämmande effekter. Därför framhålls ofta moms tillsammans med andra skatter i konsumtionsled som mindre skadliga. Konsumtionsskatter är normalt också mindre konjunktorkänsliga än till exempel höga marginalskatter och kapitalbeskattning som har tydligare så kallade pro-cykliska drag och därmed även ur det perspektivet sämre egenskaper för stabil finansiering av offentliga åtaganden.

Beskattning i flera led innebär att momsen övervältras led efter led i kedjan för att slutligen drabba konsumenten, det vill säga den som konsumerar varan eller tjänsten och som inte har någon avdragsrätt för momsen. Sist i kedjan är vanligtvis en privatperson, men även en ideell förening eller ett företag med undantagna transaktioner som saknar avdragsrätt kan få bära momsen som en kostnad. En beskattning i flera led kan illustreras med följande bild<sup>18</sup>.



<sup>18</sup> Mervärdesskattens grunder, Westfahl & Sandberg Nilsson

## Momsens syfte och ändamål

EU:s moms-system bygger på två grundprinciper, dels principen om att momsen är en allmän konsumtions-skatt, dels principen om skatteneutralitet. I EU:s första moms-direktiv<sup>19</sup> anges följande.

”Principen om det gemensamma systemet för mervärdesskatt innebär tillämpning på varor och tjänster av *en allmän skatt på konsumtion* som är exakt proportionell mot priset på varorna och tjänsterna, oavsett antalet transaktioner som äger rum under produktions- och distributionsprocessen före det led där skatt tas ut.”



I samma direktiv återfinns principen om skatteneutralitet. Det finns olika definitioner av vad neutralitet innebär, en allmän definition är att skatten inte ska påverka till exempel affärs- eller konsumtionsbeslut.

Docent Pernilla Rendahl<sup>20</sup> har i den första samlade studien<sup>21</sup> över hur de svenska momsreglerna har utvecklats från 1969 till idag, sammanfattat syftet och ändamålen med en momsbeskattning. De identifierade ändamålen är de följande.

1. en mervärdesskatt som ska möjliggöra beskattning av mervärdet i varje led,
2. inte leda till kumulativa effekter eller dold skatt,
3. inte verka konkurrenssnedvridande, vara neutral,
4. vara samhällsekonomiskt effektiv, trygga sysselsättning, främja produktion,
5. anpassad till EU-rätten,
6. vara generell skatt, med få undantag/särregleringar,
7. främja svenskt näringslivs internationella konkurrenskraft,
8. inte leda till dubbelbeskattning eller icke-beskattning,
9. leda till ett rationellt beskattningsresultat,
10. vara enkel att tillämpa, praktisk tillämpbar och kontrollerbar,
11. förhindra skatteflykt som momsbedrägerier,
12. inte fördyra boende, men belasta privata levnadskostnader,
13. inte leda till likviditetspåfrestningar och
14. på EU-nivå vara samhällsekonomiskt effektiv.



Av rapporten framgår att ändamålet ofta är indirekt uttryckt i förarbeten till nyare svenska momsregler och att det saknas en diskussion om eventuella motsättningar mellan olika ändamål. Detta bidrar till att tolkningen av reglerna blir komplicerad och att svenska bedömningar kan avvika från EU-rätten. Rapporten påtalar behovet av en total översyn av momsbeskattningen.

<sup>19</sup> Artikel 2, Rådets första direktiv 67/227/EEG av den 11 april 1967, artikel 1 i Rådets direktiv 2006/112/EG

<sup>20</sup> Docent Pernilla Rendahl är verksam vid Handelshögskolan, Göteborgs Universitet

<sup>21</sup> Sid 9–10 Är mervärdesskatten en konsumtionsskatt eller företagsskatt? Docent Pernilla Rendahl

Regeringen har beslutat<sup>22</sup> att en särskild utredare ska genomföra en översyn av moms- lagstiftningen. I samband med denna måste även en diskussion föras vilka föränd- ringar som krävs för att upprätthålla de ursprungliga syftena med skatten.

## Skattskyldighet

I denna rapport berörs kort huvudregeln<sup>23</sup> för skattskyldighet. Man kan även bli skattskyldig när man gör inköp från utlandet och om man felaktigt lagt på moms på en transaktion.

Huvudregeln åskådliggörs i olika sammanhang med den så kallade mervärdes- skATTEN. Likväl som en katt står på fyra ben ska fyra förutsättningar vara upp- fyllda för att någon ska vara skyldig att redovisa moms enligt den svenska huvudregeln för skattskyldighet. Bilden<sup>24</sup> nedan illustrerar huvudregeln.

För att någon ska vara skattskyldig till moms, enligt huvudregeln, ska denne ha

1. omsättning av varor eller tjänster<sup>25</sup>
2. vara skattepliktig och göras<sup>26</sup>
3. av en beskattningsbar person i denna egenskap<sup>27</sup> (tidigare yrkesmässig) och
4. Sverige ska vara beskattningsland<sup>28</sup>



Av momslagen framgår vad som är undantaget från moms. Det som inte anges som undantaget är således skattepliktigt (momspliktigt). I avsnittet nedan återfinns undan- tagen. För att skattskyldighet ska föreligga och moms debiteras på en transaktion måste säljaren även stämt av de övriga villkoren ovan, det vill säga att det är fråga om en *omsättning*, att man är en *beskattningsbar person* och att *beskattningslandet* är Sverige. Det finns en rad olika komplicerade utmaningar i varje villkor men det går vi inte igenom i denna rapport utan fokuserar här på vad som ingår i och ligger utanför skattebasen och vad som gäller kring skattesatserna.

## Undantagna transaktioner

Efter skattereformen 1991 ändrades momslagen och det som var undantaget räk- nades upp i lagtexten. Före reformen angavs istället de transaktioner som medförde moms och var skattepliktiga. Enligt EU:s beräkning utgör dagens skattebas i Sverige ca 52 procent (51,8 procent) av den ideala och således är nästan hälften av basen av undantagna transaktioner (39,95 procent) och reducerade skattesatser (8,29 procent).

<sup>22</sup> Dir 2016:58, Översyn av mervärdesskattelagstiftningen

<sup>23</sup> 1 kapitlet 1 § mervärdesskattelagen (1994:200), nedan ML

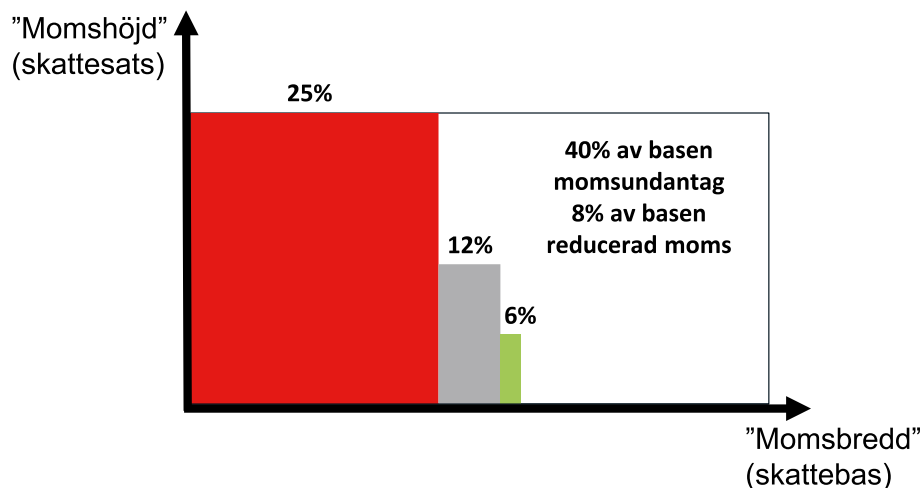
<sup>24</sup> Mervärdesskattens grunder, Westfahl & Sandberg Nilsson

<sup>25</sup> 2 kapitlet ML

<sup>26</sup> 3 kapitlet ML

<sup>27</sup> 4 kapitlet ML

<sup>28</sup> 5 kapitlet ML



Det finns en rad olika komplicerade gränsdragningar som en säljare kan behöva känna till och för det krävs en genomgång av omfattande svensk och EU-rättslig praxis samt Skatteverkets ställningstaganden för att kunna veta om det ska vara moms eller inte på en viss transaktion. Inom nedanstående områden finns transaktioner som är undantagna<sup>29</sup>.

- fastigheter
- sjukvård, tandvård och social omsorg
- utbildning
- bank-, finansieringstjänster och värdepappershandel
- försäkringstjänster
- investeringsguld
- kultur
- idrott
- massmedia, till exempel periodiska publikationer, radio och TV
- fartyg och luftfartyg
- vissa varor och tjänster (till exempel sedlar, mynt, läkemedel, organ, flygbensin, lotteri)
- vissa interna tjänster
- överlåtelse av vissa tillgångar
- överlåtelse av motorfordon till utländska beskickningar
- viss import
- omsättning till och förvärv från andra EU-länder (EU-handel)
- viss omsättning i samband med import
- varor i skatteupplag och lager (9c kap.)

<sup>29</sup> 3 kap. och 9c kap. ML

OECD beskriver<sup>30</sup> att skälen till undantagen kan skifta och anger bland annat följande. Försäkrings- och finansiella tjänster har historiskt undantagits då det ansetts svårt att fastställa ett beskattningsunderlag. Vissa transaktioner har undantagits av fördelningspolitiska skäl eller på grund att de utförs av offentlig sektor (utbildning, sjukvård, post). Ett antal undantag har sina rötter i traditionen (fastigheter, mark och byggnader).

OECD konstaterar att utöver detta har olika länder särskilda områden som just de vill gynna såsom som kultur, rättshjälp, passagerartransporter, offentliga kyrkogårdar, avfall, återvinningsbart material, vattenförsörjning, ädelmetaller och jordbruk.

Vad gäller Sverige har Rendahl i en rapport<sup>31</sup> kartlagt ändamålen för respektive undantag i ML så som de beskrivits i förarbeten när undantaget historiskt infördes. Exempelvis kan nämnas att det främsta skälet för att undanta delar av fastighetsområdet var fördelningspolitiskt. I förlängningen torde detta till betydande del sammanfalla med snarlika områden till exempel det bostadspolitiska. Sjukvård och tandvård omfattas av allmänpolitiska mål, som också får anses vara ett brett formulerat mål. Utbildning är en anpassning till EU-rätten. För finansiella tjänster och försäkringar motiveras undantaget med tekniska svårigheter och svenska företags konkurrenskraft vid internationell handel samt svårigheter att göra långsiktiga ekonomiska bedömningar för samhällsekonomin vid en beskattning. Kulturpolitiska hänsynstaganden är bakgrunden till kulturundantaget. Undantaget för fartyg och luftfartyg har sin bakgrund i allmänpolitiska eller fördelningspolitiska skäl. Lotterier, vadslagning och andra former av spel undantas efter en avvägning mellan neutralitet och skattetekniska fördelar med annan beskattning osv. sammantaget finns en bred flora av, ofta allmänt formulerade, mål.

Det saknas aktuella och djupare analyser om respektive undantag uppfyller de syften och ändamål som en gång var skälet till att de infördes.

### **Avdragsrätt eller rätt till återbetalning för moms på kostnader**

Momssystemet syftar till att låta slutkonsumenten bära kostnaden. Därför är avdragsrätten central i momssystemet. I momslagen finns regler om avdragsrätt<sup>32</sup> och rätt till återbetalning<sup>33</sup>, båda begreppen innebär samma sak det vill säga möjlighet att göra momsavdrag och att kostnaden därmed inte ska vara belastas med moms. Genom att företag och andra skattskyldiga aktörer får dra av den ingående momsen på inköp i verksamheten mot den utgående momsen på den egna försäljningen, beskattas mervärdet i varje led och skattebördan skjuts framåt till den som verkligen ska bära momskostnaden, den slutlige konsumenten.

De företag som är skattskyldiga och lägger på moms på sin försäljning har normalt avdragsrätt men även företag som till exempel exporterar momspliktiga varor och tjänster har rätt till återbetalning. Dessa företag lägger inte svensk moms på sina transaktioner då Sverige inte är beskattningsland. Däremot kan transaktionen vara föremål för momsbeskattning i annat land. Reglerna om i vilket land en transaktion ska beskattas är komplexa och kommer inte att behandlas i denna rapport som begränsas till omfattningen på skattebasen och skattesatserna.

<sup>30</sup> Sid 46-48 Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

<sup>31</sup> Sid 47-62 Är mervärdesskatten en konsumtionsskatt eller företagsskatt? Docent Pernilla Rendahl

<sup>32</sup> 8 kap. ML

<sup>33</sup> 10 kap ML



Företag som säljer undantagna transaktioner har i regel inte rätt att dra av moms på sina kostnader utan momsen blir en kostnad. Man brukar då prata om dold moms. Det finns även så kallade kvalificerade undantag<sup>34</sup>. Dessa områden kan sägas ha särskild skattebehandling genom att vara undantagna och har ingen moms på försäljningen men ändå har rätt till återbetalning av ingående moms på sina kostnader. Detta kallas också för en nollskattesats.

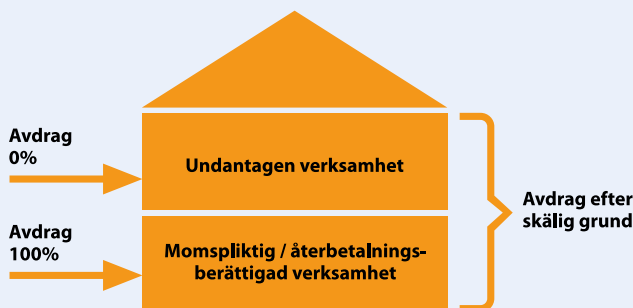
En verksamhet kan vara ”blandad” vilket medför att transaktionerna både kan vara momspliktiga och undantagna. Blandad verksamhet medför att man bara har avdragsrätt för moms på kostnader som hör ihop med momspliktiga transaktioner och avdragsrätt saknas för moms på kostnader som hör ihop med undantagna transaktioner, dessutom måste moms på gemensamma kostnader fördelas.

Den som har blandad verksamhet får en komplicerad administration då man måste kunna identifiera fakturor som hör ihop med respektive transaktioner och den ingående momsen måste kunna fördelas. Möjlighet och begränsning att göra momsavdrag på sina kostnader i blandad verksamhet kan illustreras med nedanstående bild och ett vanligt exempel avseende uthyrning av en fastighet.

#### Exempel

I verksamheten finns dels undantagen uthyrning av bostäder dels uthyrning av kontor som omfattas av frivillig skattskyldighet och är momspliktig.

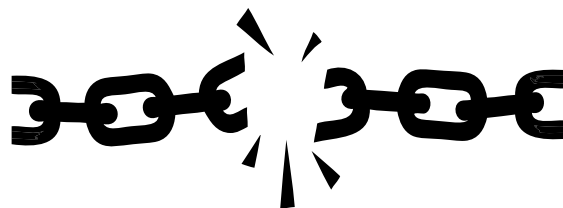
Fakturor måste hänföras till momspliktiga transaktioner som ger momsavdrag respektive undantagna transaktioner som saknar momsavdrag. Den moms som finns på gemensamma kostnader dvs. används i både momspliktig och undantagen verksamhet, beräknas genom en proportionering efter lämplig grund, till exempel kvadratmeter.



## Dold moms och kumulativa effekter

Momsfritt innebär inte befriad från moms

Momssystemet syftar till att låta slutkonsumenten bära kostnaden. Företagens avdragsrätt medför att mervärdet i varje led beskattas och att skattebördan skjuts framåt till den slutlige konsumenten. Om ett försäljningsled bedriver undantagen (momsfri) verksamhet och därmed saknar avdragsrätt blir momsen en kostnad och dold moms uppstår. Det uppstår ett brott i momskedjan och den grundläggande neutraliteten som systemet är byggt på rubbas.



<sup>34</sup> 10 kap. 11 § ML

I OECD:s rapport<sup>35</sup> benämns dold moms som “input taxation” det vill säga att *ingående momsbeskattning* uppkommer. Detta är ett bra begrepp som belyser något som saknas i debatten, det vill säga att undantagna ”*momsfria*” *transaktioner inte är befriade från moms utan är belastade med dold moms*.

Professorerna Rita de la Feria<sup>36</sup> och Richard Krever<sup>37</sup> påtalar<sup>38</sup> det ironiska med effekten av dold moms. Ett momsregistrerat företag som säljer en undantagen transaktion blir självt beskattad då transaktionen blir belastad med dold moms. Däremot blir en skattepliktig transaktion inte belastad med ingående moms då denna är avdragsgill.



“The irony of the term is not lost on VAT experts, even if other economic players, particularly final consumers, are misled by the terminology. From the perspective of registered businesses an ‘exempt’ supply in the VAT system is actually a taxable supply, while a ‘taxable’ supply is actually an exempt supply.”

Om dold moms uppstår i flera mellanled som saknar avdragsrätt uppstår en *kaskad-effekt*. Om det i senare led kommer in ett företag med avdragsrätt kan detta företag inte tillgodogöra sig momsen (göra avdrag för moms på kostnader) i tidigare led då denna är dold bland totalkostnaderna och inte återfinns öppet debiterad i fakturor eller kvitton.

På så sätt momsbeskattas inte bara mervärdet i transaktionerna utan det kan även bli *moms på momsen*. Hur stor denna dolda moms är beror på i vilket led den uppkommer och vilken typ av kostnader som just denna verksamhet har. I princip gäller att ju senare i en förädlingskedja denna kaskadeffekt uppkommer, desto större påverkan på slutkundens pris kan den orsaka. Om den dolda momsen kan föras vidare till en privatperson eller inte, beror på hur marknaden och prissättningen för just den typen av transaktioner ser ut. Detta är i sig en komplex fråga som kan inkludera allt från konkurrensförhållanden och marknadsstrategier till förekomsten av näraliggande substitut och angränsande marknadens momsbehandling.

Följande exempel illustrerar dold moms och kaskadeffekter.

<sup>35</sup> Sid 46, Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

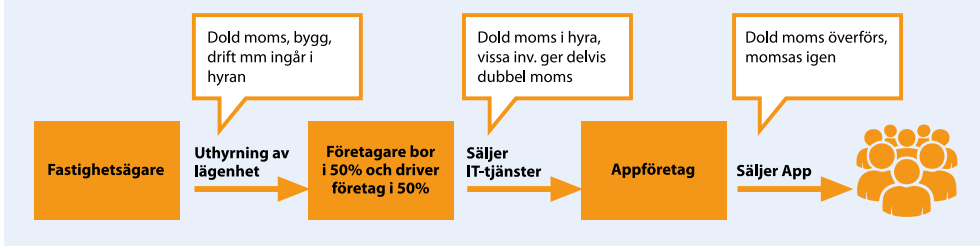
<sup>36</sup> Professor Rita de la Feria är verksam vid Universiteten i Leeds och Lissabon

<sup>37</sup> Professor Richard Krever är verksam vid Monash University, Melbourne, Australia

<sup>38</sup> Sid 11, Ending VAT Exemptions: Towards a Post-Modern VAT, Rita de la Feria and Richard Krever

### Exempel

Fastighetsägaren bedriver undantagen uthyrning av bostäder och saknar avdragsrätt för moms. Momsen på bygg-, renoverings- och driftskostnader mm överförs som dold moms i hyran till hyresgästen. Företagaren bor och arbetar i lägenheten och p.g.a. avdragsförbud saknas avdragsrätt för vissa inventarier i en stadigvarande bostad och mer dold moms uppstår. När företaget säljer IT-tjänster till App-företaget momsas hela beskattningsunderlaget inkl. dold moms från tidigare led. Även App-företaget överför och momsar sin tjänst inklusive dold moms från tidigare led. Dold moms och kaskad-effekter uppstår.



OECD påpekar<sup>39</sup> att dold moms och kaskadeffekter påverkar företagets produktionsbeslut och val av organisationsform. En negativ effekt är att mellanled får incitament till att göra vissa arbeten själv (selfsupply) istället för att lägga ut arbetet (outsourcing) till någon som kan vara bättre lämpad att utföra en viss transaktion. Detta för att slippa få in en faktura med debiterad moms som denne inte kan dra av. Så länge man själv når mer än 80 procent (vid svensk standardmomssats) av den effektivitet som ett outsourcingbolag kan ha, blir egenarbete (selfsupply) lönsamt rent ekonomisk. Därtill ska den administrativa bördan läggas då hantering av moms i redovisning och IT-system kan leda till ett bortval av vissa transaktioner för att underlätta administrationen. Dessa momsrelaterade beteenden leder till ekonomisk ineffektivitet i leveranskedjan. Vidare kan en effekt av dold moms vara att en aktör som finns inom en momsfri sektor även argumenterar för att vissa inköp ska bedömas vara momsfria trots att transaktionen i annat sammanhang ses som momspiktig eller tvärtom. Detta skapar komplexa materiella bedömningar som kan utläsas av omfattande rättspraxis på såväl svensk som EU-nivå.

OECD påtalar vidare att undantagna transaktioner generellt leder till en underbeskattning av konsumenter och en överbeskattning av företag och en beskattning av investeringar snarare än konsumtion, det vill säga effekter som är i strid med det huvudsakliga syftet med skatten. Även andra prissättningsaspekter (konkurrens, marknadsförutsättningar etc.) kan som nämnts spela in.

Rendahl<sup>40</sup> konstaterar att undantagen strider mot det grundläggande ändamålet att beskatta mervärdet i varje led av produktions- och distributionskedjan. OECD påtalar<sup>41</sup> att undantagna transaktioner äventyrar destinationsprincipen (beskattning i köparens land) vid internationell handel då den dolda momsen stannar i ursprungslandet (beskattning i säljarens land) istället för att föras över till destinationslandet.

<sup>39</sup> Sid 47, Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

<sup>40</sup> Sid 47-62 Är mervärdesskatten en konsumtionsskatt eller företagsskatt? Docent Pernilla Rendahl

<sup>41</sup> Sid 48, Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

OECD pekar slutligen på den stora regelbörda som undantagna transaktionerna medför. Såväl näringsliv som skatteverk och domstolar måste hantera komplicerade gränsdragningar kring vad som ska omfattas av skatteplikt respektive undantag. Företag med blandad verksamhet (både undantagna och momspliktiga transaktioner) får en komplicerad hantering varje dag, i varje faktura och för varje transaktion. Vid blandad verksamhet måste, förutom moms och undantag på varje försäljningsfaktura, momsen på inköpsfakturer hänföras till momspliktiga respektive undantagna transaktioner.

I debatten framförs ofta behov att förenkla momsen genom att endast tillåta en skattesats. De gränsdragningsproblem och effekter som uppstår när man jämför skattepliktiga och undantagna transaktioner är dock större och besvärligare än gränsdragningsproblemen mellan olika skattesatser. Det beror just på att avdragsrätt saknas vid undantagna transaktioner och medför dold moms och kumulativa effekter. Däremot påverkas inte avdragsrätten om en transaktion beskattas med standardmoms eller reducerad moms.

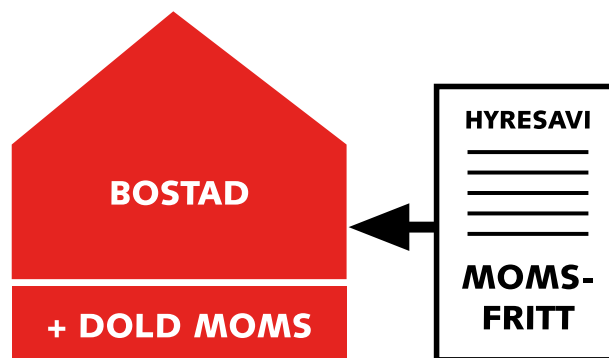
Utan avdragsrätt uppstår dold moms eller en ”ingående momsbeskattning”. De praktiska och samhällspåverkande effekterna i Sverige på grund av dold moms och kumulativa effekter kan vara betydande och behöver kartläggas, analyseras och diskuteras ordentligt.

### Exempel på praktiska effekter av dold moms

I avsnittet ovan beskrivs effekten av dold moms teoretiskt men som påpekas finns ingen kartläggning av praktiska och samhällspåverkande effekter i Sverige av dold moms. Utan att göra anspråk på en fullständig kartläggning följer nedan några illustrerande exempel.

#### Bostäder

Uthyrning av bostäder är undantaget från moms. Fastighetsägaren eller hyresvärden saknar därför avdragsrätt och momsen blir en kostnad vid byggnation, renovering och drift. Ett flertal organisationer<sup>42</sup> pekar på att dold moms driver upp kostnader för nyproduktion och även hyresnivåer i befintliga bostadsfastigheter. Således kan, trots regleringar, övervältring av momskostnader till konsument förekomma även för hyror. Behov framförs att införa låg moms på bostadshyror för att stimulera byggande av hyresrätter. Till skillnad från bostäder kan uthyrning av verksamhetslokaler (till exempel kontor) omfattas av så kallad frivillig skattskyldighet vilket många fastighetsägare föredrar. Sådan uthyrning kan momsbeläggas vilket medför momsavdrag på kostnader.



<sup>42</sup> 160425 SABO, 151130 Fastighetsägarna, 111024 Hyresgästföreningen

## Finansiella och försäkringstjänster

Verksamheter inom finans- och försäkring bedriver helt eller till stora delar undantagen verksamhet och saknar eller har mycket begränsad avdragsrätt för moms på kostnader. Branschen har bland annat särskilda regleringar vilket innebär behov att ha verksamheten uppdelad på flera olika juridiska personer. Detta i sig medför ökade momskostnader. För att bland annat hantera detta finns en möjlighet till gruppregistrering för denna sektor som innebär att företag slipper ta ut moms mellan bolag inom gruppen och den dolda momsen kan begränsas. Tjänster utförda i egen regi (inom företag eller momsgrupp) kan därför bli billigare och konkurrerar ut tjänster som upphandlas av externa parter utanför gruppen. I digitaliseringens spår uppträder nya aktörer inom finans-, försäkrings- och betalningslösningar som har betydande investeringar och driftskostnader och för dessa ökar kostnaderna med momsen om avdragsrätt saknas. Allt fler ifrågasätter effekterna av nuvarande undantag och varför inte möjligheten till momsbeskattning utnyttjas<sup>43</sup>. Frågan om beskattning av finanssektorn har nyligen utretts<sup>44</sup> men där ingår inte möjligheterna till momsbeskattning.

## Idrottsförening med anläggning

En allmännyttig ideell förening som inte är skattskyldig till moms saknar möjlighet till momsavdrag på kostnader. Föreningen får bära momsen som en kostnad precis som en konsument. För idrottsföreningar med kostsamma investeringar i idrottsanläggningar till exempel en gymnastikhall, golfbana, ishockey- eller fotbollsarena, förekommer det anläggningen läggs i ett separat bolag med en momspliktig upplåtelse av anläggning<sup>45</sup> till föreningen eller dess medlemmar. På så sätt skapas möjlighet till momsavdrag vid byggnation och drift av anläggningen i bolaget. Idrottsföreningen eftersträvar en mer hanterbar löpande momskostnad istället för betydande momskostnader vid investering eller byggnation av anläggningen.



## Investeringar och outsourcing i undantagen verksamhet

Dyra investeringar blir belastade med en momskostnad i verksamhet som saknar momsavdrag. Moms riskerar bidra till att investeringar skjuts upp eller att billigare alternativ måste väljas, till exempel fordon och maskiner till yrkesutbildning, högteknologisk utrustning inom vård, IT-system till finanssektorn osv. Även vid utläggning av tjänster (så kallad outsourcing) som IT, administration, städning med mera uppstår en tillkommande momskostnad. Detta medför att verksamhet utan momsavdrag får ett incitament till egenarbete istället för att köpa in tjänster av exempelvis bättre lämpad personal utför den aktuella tjänsten och de interna resurserna läggs på annat än huvudverksamheten.

<sup>43</sup> Artikel 137.1a) Rådets direktiv 2006/112/EG

<sup>44</sup> SOU 2016:76 Skatt på finansiell verksamhet

<sup>45</sup> Skatteverket, 160201 Dnr: 131 11634-16/111 Uthyrning av lokal och anläggning för idrottsutövning

## Kommunal verksamhet

Genom ett särskilt ersättningsystem<sup>46</sup> kompenseras en kommun för momskostnader i momsfri verksamhet. Dessutom erhålls en schablonersättning för dold moms hos en underleverantör när till exempel upphandling sker inom sjukvård, tandvård, social omsorg och utbildning. Systemet syftar till att momsen inte ska påverka en kommuns val mellan att utföra tjänster själv (i egen regi) eller att upphandla tjänster från privata utförare. Däremot kvarstår momsproblem för underleverantörer inom till exempel vård, skola och omsorg då dessa saknar avdragsrätt. Se vidare övriga exempel.

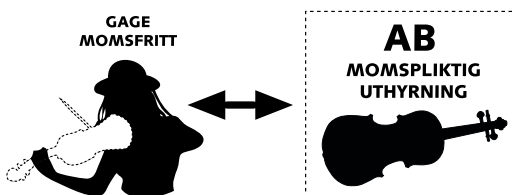
## Lokaler till undantagen verksamhet



Uthyrning av lokaler är enligt huvudregeln undantaget med en möjlighet till frivillig skattskyldighet vilket en fastighetsägare ofta vill åstadkomma för att erhålla momsavdrag vid byggnation, renovering och drift av en fastighet. Frivillig skattskyldighet kan normalt erhållas vid uthyrning till stat och kommun däremot inte till förskolor, friskolor, äldreomsorg och vårdcentraler i privat regi. Momsreglerna medför att dessa verksamheter har problem att få tillgång till lämpliga lokaler<sup>47</sup>, inte minst i nyetablerade bostadsområden. Om uthyrningen kan omfattas av frivillig skattskyldighet får fastighetsägaren en enklare momshantering, slipper dold moms och kumulativa effekter men då krävs en hyresgäst där hyran kan beläggas med moms. Det förekommer att momspliktig omsättning ”skapas” för att åstadkomma delvis momspliktig verksamhet och därmed bli en mer attraktiv hyresgäst som kan omfattas av frivillig skattskyldighet.

## Orkester med instrument

Ett gage som en artist erhåller är momsfritt och därmed saknas avdragsrätt för moms vid inköp av till exempel instrument. Det förekommer att orkestrar<sup>48</sup> har instrument i separat bolag som bedriver momspliktig uthyrning av instrument till artisten för skapa möjlighet till momsavdrag. Artisten eftersträvar en mer hanterbar löpande momskostnad istället för betydande momskostnader vid investering i dyrbara instrument.



## Posttjänster

Med anledning av en EU-dom infördes momsfrihet för vissa samhällsomfattande posttjänster och frimärken från 1 april 2016<sup>49</sup>. Inför lagändringen har bland annat framförts att undantaget leder till ökade kostnader då säljaren förlorar avdragsrätten för moms på kostnader och möjligheten till outsourcing begränsas. Vidare omfattas bara en svensk aktör av lagändringen medan övriga aktörer inom post- och paketmarknaden är momspliktiga. Regeringen befarar att konkurrensen kan komma att påverkas.

<sup>46</sup> Sid 40–49, SOU 2015:93 Översyn av ersättning till kommuner och landsting för så kallad dold mervärdesskatt

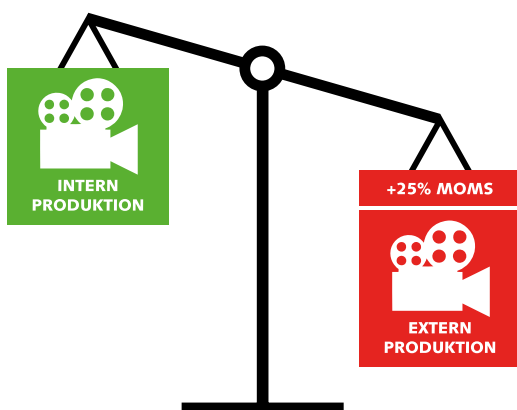
<sup>47</sup> 141206 Hemställan om lagändring, Fastighetsägarna och Svenskt Näringsliv

<sup>48</sup> Skatteverket rättslig vägledning, Framföranden av litterära och konstnärliga verk

<sup>49</sup> Sid 11, 25 Prop. 2015/16:51, Undantag från mervärdesskatt för vissa posttjänster

## Public service

Public Service (SR, SVT och UR) saknar avdragsrätt eftersom radio- och tv-avgiften är undantagen från moms. I en utredning<sup>50</sup> påtalas en rad problem som uppstår med anledning av att dold moms uppstår. Tjänster utförda i egen regi kan bli billigare och konkurrerar ut tjänster som upphandlas av externa producenter vilket kan leda till att dessa inte anlitas av public service. Vidare fördyras samverkan mellan programföretagen inom public service. Motsvarande problem saknas för kommersiell media som är momspliktig och har avdragsrätt för moms.



## Övergång från momspliktig till undantagen lokaluthyrning

En fastighetsägare eller ett företag som tidigare bedrivit momspliktig verksamhet i en fastighet och som ändrar till uthyrning för asylboende, äldreomsorg, vårdboende, bostäder med mera övergår till momsfri uthyrning och har då inte längre rätt till momsavdrag.

Detta medför att en ökad momskostnad uppkommer, en komplicerad momshantering och risk för att delar av 10 års gammal investeringsmoms kan behöva återbetalas (så kallad jämkning). Momsreglerna medför att fastighetsägare i flera fall hellre låter lokaler stå tomma istället för att användas till exempelvis ett asyl- eller vårdboende<sup>51</sup>.

I nedanstående exempel används en fastighet i momspliktig uthyrning och momsavdrag kan göras med 1 mkr vid investeringen år 1. Momsavdrag erhålls även för övriga omkostnader som hör samman med momspliktig uthyrning. År 4 förändras användningen till delvis (50 procent) undantagen uthyrning. Jämningsreglerna medför att återbetalning av del av momsavdraget från år 1 måste ske i portioner under åren 4–10. I exemplet blir jämningsbeloppet med 50 tkr/år för åren 4–10. Dessutom påverkas det löpande momsavdraget. Fakturor måste hänföras till momspliktiga transaktioner som ger momsavdrag respektive undantagna transaktioner som saknar momsavdrag. Momsen på gemensamma kostnader måste proportioneras efter lämplig grund till exempel kvadratmeter.

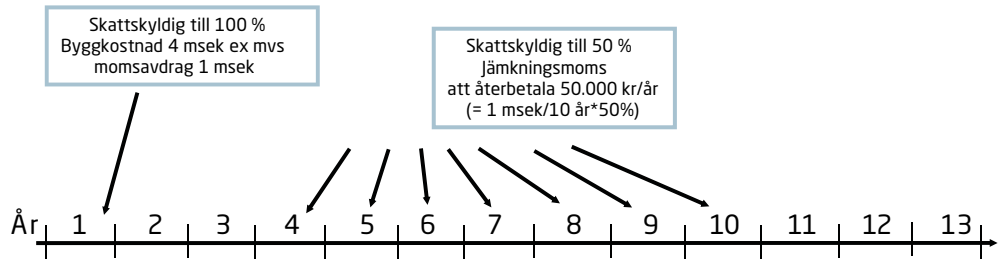
Jämningsunderlaget ska vidare bevaras under 12–17 år<sup>52</sup> efter utgången av det kalenderår under vilket investeringsvaran anskaffades, att jämföras med den sjuårsperiod som annars gäller. Ovanstående enkla exempel innehåller endast en investering medan verkligheten för företagen innehåller flertal investeringar under olika år och

<sup>50</sup> Sid 264 SOU 2012:59 Nya villkor för public service

<sup>51</sup> 140512, 160825 Hemställan, Förbättrad moms för äldre-, vård- och asylboenden, Svenskt Näringsliv

<sup>52</sup> 8 a kap. ML och Skatteverket rättliga vägledning, Jämkning

detta medför en mycket komplex momshantering. Underlag för varje investering som kan medföra jämkning måste företagen ha kontroll över för att jämkning ska kunna ske på ett korrekt sätt. Hantering av jämkning och tillhörande underlag medför en mycket stor administrativ börda och relevant IT-stöd saknas i standardsystemen vilket kostnader för speciallösningar eller manuell hantering.



Ovanstående fall är talande exempel på att dagens regler leder till effekter som inte är förenliga med momsens grundläggande principer, syften och ändamål. Tvärtemot tanken med en momsbeskattning uppkommer i exemplet

- dold moms och kumulativa effekter,
- konkurrensnedvridningar,
- samhällsekonomisk ineffektivitet,
- dubbelbeskattning,
- fördyrat boende,
- orationella beskattningsresultat och
- sammanlagt missgynnas det svenska näringslivets internationella konkurrenskraft.

Detta visar att momssystemet omgående måste åtgärdas och fler kartläggningar kan behöva utföras av vilka effekter som dold moms och kumulativa effekter medför i svenska samhället.



# Skattebasen för moms

## Skattebasen för moms inom OECD och övriga världen

Idag finns ett momssystem i fler än 160 länder. OECD sammanfattar<sup>53</sup> de viktigaste trenderna vad gäller konsumtionsskatter och en trend är att många länder fortsätter att tillämpa reducerade skattesatser på ett brett spektrum av transaktioner. Medan standardskattesatsen har ökat mellan åren 2009-2014 så är skattebasen ofta oförändrad. OECD konstaterar att de flesta länder använder undantag för transaktioner som är svåra att beskatta och uppmärksammar också de negativa konsekvenser som finns som dold moms, kaskadeffekter, snedvridande effekter och bristande skatteneutralitet.

OECD lyfter särskilt fram omfattningen för vad som ligger utanför dagens moms-skattebas. En beräkning av ”VAT Revenue Ratio (VRR)” eller momsintäktskvoten ger ett jämförande mått på hur undantag och reducerade skattesatser påverkar skatteintäkterna och ländernas förmåga att effektivt beskatta vad OECD kallar den ideala skattebasen för moms. Inom OECD är den genomsnittliga VRR 0,55 vilket innebär att 45 procent av den ideala basen inte beskattas. Endast sex OECD-länder har en VRR över 0,65. Dessa är Luxemburg, Nya Zeeland, Schweiz, Sydkorea, Japan och Estland.

OECD anger att även om VRR måste tolkas med försiktighet och att begränsad skattebas kan bero på flera faktorer, antyder VRR att det ur fiskalt perspektiv finns en betydande potential i momssystemet. OECD uttrycker att politiska ambitioner att uppnå fördelningspolitiska mål bör hanteras genom att kompensera låginkomsttagare direkt via sociala eller bidragssystemen snarare än genom momssystemet.

Flera länder utanför OECD har infört momssystem. Internationella valutafonden IMF (International Monetary Fund) har under 40 års tid varit en aktiv aktör som rekommenderat länder att införa ett momssystem<sup>54</sup>. En sådan rekommendation har inte minst gällt utvecklingsländer. Under 1990-talet ökade till exempel antalet afrikanska länder med ett momssystem från 2 till 30. IMF har under 2015 rekommenderat gulfstaterna<sup>55</sup> (Gulf Cooperation Council, GCC) att införa ett momssystem med bred skattebas, få undantag, hög omsättningsgräns och en destinationslandsprincip (beskattning i köparens land). Anledningen är att sjunkande oljepriser kräver snabba reformer för att uppnå bättre budgetbalans. Moms kommer att introduceras i gulfstaterna Oman, Saudi Arabien, Qatar, Kuwait, Förenade Arabemiraten och Bahrain från år 2018. Under år 2016 har även Kina genomfört en skattereform där företagets skattebörda minskar och ersätts av en bred momsreform. Syftet är att stärka ekonomins tillväxt och ge kinesiska företag en bättre global skattekonkurrens.

<sup>53</sup> Sid 10-11, kap. 3, Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

<sup>54</sup> IMF juni 2002, The Allure of the Value-Added Tax, Ebrill, Keen, Bodin and Summers

<sup>55</sup> IMF nov. 2015 Tax Policy Reforms in the GCC countries: Now and How?

## Skattebasen för moms inom EU

EU-kommissionen sammanfattar<sup>56</sup> hur momsskattebasen för respektive EU-land ser ut. Inom EU är skattebasen i genomsnitt 56,2 procent av den ideala och i Sverige är den något mindre 51,8 procent. Nya Zeeland framförts ofta som ett jämförande exempel med en skattebas på 96 procent<sup>57</sup> av den ideala och Nya Zeeland har också en mycket lägre skattesats (15 procent) än genomsnittet inom EU (21,5 procent).

Från EU-kommissionen framförs regelbundet fördelen med och behovet av en bred skattebas. I samband med det arbete som pågår inom EU att ta fram ett enklare, stabila och effektivare momssystem har EU-kommissionen<sup>58</sup> uttalat följande:



”Ett brett baserat mervärdesskattesystem, helst med en enda skattesats, skulle ligga ganska nära idealfallet med en ren konsumtionsskatt som minimerar efterlevnadskostnaderna. Normalskattesatsen i EU gäller dock bara för omkring två tredjedelar av den totala konsumtionen, varvid den återstående tredjedelen omfattas av olika undantag från skatteplikt eller nedsatta skattesatser. I de EU-medlemsstater som också är medlemmar i OECD motsvarar de faktiska mervärdesskatteinkomsterna i genomsnitt bara 55 procent av de inkomster som i teorin skulle uppbäras om all slutlig konsumtion beskattades med normalskattesatsen.

Andra OECD-länder som Japan, Sydkorea eller Schweiz har mera effektiva mervärdesskattesystem, där andelarna ligger på ca 73 procent.”

EU-kommissionen sammanfattar i nedanstående tabell<sup>59</sup> hur skattebasen för respektive land ser ut.

Det så kallade policy-gapet svarar för huvuddelen av skillnaden mellan dagens skattebas och den ideala skattebasen. Policygapet utgörs av de olika delar som inte ingår i momsbasen, framför allt utgörs detta av undantagna områden men också mindre delar där reducerad skattesats tillämpas idag. Utgångspunkten är den teoretiska skatteintäkten (VAT Total Tax Liability, VTTL). I tabellen bryts den teoretiska skattebasen ned i följande delområden.

- A) Policy gap = B + C
- B) Rate gap = den potentiella skatteförlusten m.h.t. förekomst av reducerade skattesatser
- C) Exemption gap = potentiella skatteförlust m.h.t. förekomst av undantagna transaktioner
- D) o/w Imputed rents (the notional value of home occupancy by homeowners) = varav naturavärde egen bostad
- E) o/w Public goods = varav offentliga varor och tjänster
- F) o/w Financial services = varav finansiella tjänster

<sup>56</sup> Sid 53 Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report TAXUD/2015/CC/131

<sup>57</sup> Sid 94, Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

<sup>58</sup> Sid 5, KOM(2010) 695 slutlig, GRÖNBOK om mervärdesskattens framtid

<sup>59</sup> Sid 53 Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report TAXUD/2015/CC/131

G) Actionable Exemption Gap (C-D-E-F) = åtgärdbar skatteförlust med hänsyn till undantag

H) Actionable Policy Gap (G+B) = åtgärdbar skatteförlust med hänsyn till undantag och reducerade skattesatser

#### Policy Gap, Rate Gap, Exemption Gap, and Actionable Gaps

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Policy Gap (%)	Rate Gap (%)	Exemption Gap (%)	o/w Imputed Rents (%)	o/w Public Services (%)	o/w Financial Services (%)	Actionable Exemption Gap (C - D - E - F) (%)	Actionable Policy Gap (G + B) (%)
AT	45,28	10,39	34,88	6,87	21,61	2,45	3,96	14,35
BE	53,68	12,40	41,28	7,95	25,90	3,93	3,50	15,90
BG	28,52	2,84	25,67	9,75	10,09	1,24	4,60	7,44
CZ	37,98	5,82	32,16	8,57	15,87	2,69	5,03	10,85
DE	44,79	7,15	37,64	6,56	21,07	2,77	7,24	14,39
DK	41,81	0,91	40,91	6,76	27,57	5,31	1,27	2,18
EE	35,05	2,53	32,52	7,31	14,87	2,18	8,15	10,68
ES	59,00	14,51	44,49	9,98	17,99	2,39	14,13	28,64
FI	50,05	9,07	40,98	8,73	23,13	2,13	6,98	16,05
FR	51,81	9,97	41,84	8,99	22,04	2,51	8,30	18,27
GR	54,12	13,90	40,22	8,80	16,83	2,41	12,18	26,08
HR	35,87	4,09	31,78	7,93	14,52	1,52	7,82	11,90
HU	41,89	3,34	38,55	7,31	16,86	3,13	11,25	14,59
IE	51,83	17,08	34,75	8,60	23,94	1,62	0,59	17,67
IT	54,76	15,56	39,20	10,55	18,99	1,83	7,83	23,39
LT	25,52	4,04	21,48	4,40	13,09	1,33	2,66	6,71
LU	41,44	14,60	26,84	10,04	27,00	-11,14	0,94	15,54
LV	36,90	3,26	33,64	8,88	14,32	0,29	10,14	13,40
MT	12,41	12,72	-0,31	4,73	15,26	-11,75	-8,55	4,17
NL	51,89	12,15	39,75	5,94	26,28	6,22	1,31	13,45
PL	49,06	15,86	33,20	3,67	13,97	2,96	12,60	28,46
PT	50,85	11,07	39,78	8,51	20,56	3,16	7,55	18,62
RO	28,08	2,88	25,20	10,16	8,86	0,14	6,04	8,92
SE	48,23	8,29	39,95	5,71	27,11	3,67	3,45	11,74
SI	45,91	11,30	34,61	6,87	15,95	2,41	9,37	20,68
SK	37,13	1,65	35,48	6,20	15,70	3,11	10,47	12,12
UK	53,78	3,29	50,49	10,31	20,61	4,28	15,28	18,57
EU27	43,80	5,32	38,48	7,44	18,39	3,12	9,53	14,85

Vid sidan av policy gapet redogörs även för ett ”VAT-gap” (moms-gapet) som också är en väsentlig del i arbetet med att reformera momssystemet. Momsgapet är dock väsentligt mindre än policygapet. Rapporten används för att analysera och hitta nyckelåtgärder för att förenkla skattesystemet, förbättra medlemsstaternas skatteuppbörd och motarbeta skattebedrägerier och skatteflykt.

EU-kommissionen definierar ”moms-gapet” som skillnaden mellan det momsbelopp som faktiskt samlas in och det uppskattade momsbelopp som är teoretiskt möjligt att få in baserad på gällande momslogstiftning. Moms-gapet är en indikator på hur effektiv skatteindrivningen är eftersom det ger en uppskattning av intäktsförluster på grund av bedrägeri och skatteflykt, skatteundandragande, konkurser och

felräkningar. Beräkningarna är gjorda med utgångspunkt från respektive medlemsstats nationalräkenskaper. Kvaliteten på beräkningarna beror således på noggrannheten och fullständigheten i nationalräkenskapernas data och användningstabeller.

Det kan konstateras att EU-kommissionen anger att Sverige är det land med lägst ”moms-gap” vilket indikerar att Sverige har en effektiv skatteindrivning med begränsad skatteförlust vad gäller momsutskörden.



“The smallest Gaps were observed in Sweden (1.24 percent), Luxembourg (3.80 percent), and Finland (6.92 percent). The largest Gaps were registered in Romania (37.89 percent), Lithuania (36.84 percent), and Malta (35.32 percent). Overall, half of the EU-27 Member States recorded a Gap below 10.4 percent.”

### Skattebasen för moms i Sverige

Den svenska skattebasen<sup>60</sup> uppgår till 51,8 procent av den ideala skattebasen och den svenska andelen är något mindre än EU-genomsnittets 56,2 procent men stora skillnader finns mellan EU-länderna. Således består nästan halva den svenska skattebasen av undantagna transaktioner (39,95 procent) och reducerade momsskattesatser (8,29 procent).

#### Policy Gap, Rate Gap, Exemption Gap, and Actionable Gaps

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Policy Gap (%)	Rate Gap (%)	Exemption Gap (%)	o/w Imputed Rents (%)	o/w Public Services (%)	o/w Financial Services (%)	Actionable Exemption Gap (C - D - E - F) (%)	Actionable Policy Gap (G + B) (%)
SE	48,23	8,29	39,95	5,71	27,11	3,67	3,45	11,74
EU27	43,80	5,32	38,48	7,44	18,39	3,12	9,53	14,85

En ofta förekommande diskussion är frågan om Sverige ska ha en enhetlig moms eller inte, d v s samma momsskattesats på de områden som har moms (Rate Gap kolumn B). Rate Gap utgår från befintlig skattebas. En debatt saknas dock avseende undantagen som medför ett gap som nästa 5 gånger större än de reducerade skattesatserna (jmf kolumn B-C). Då debatt saknas kring undantagen diskuteras inte heller effekterna av dold moms och kumulativa effekter och därmed vad som är eller borde vara en lämplig momsskattebas i Sverige.

Det finns få svenska uttalanden kring momsskattebasen. År 2012 publicerade Riksdagens skatteutskott sin uppföljning<sup>61</sup> avseende skattesatserna och sammanfattade även vissa remissvar avseende den Grönbok<sup>62</sup> som EU-kommissionen skickade ut på konsultation.

<sup>60</sup> Sid 53 Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report TAXUD/2015/CC/131

<sup>61</sup> Sid 42, Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt, 2011/12:RFR13

<sup>62</sup> KOM(2010) 695 slutlig, GRÖNBOK om mervärdesskattens framtid

Skatteutskottet angav bland annat följande.

”Remissvaren visar att flera remissinstanser anser att en översyn och begränsning behöver göras avseende de nuvarande undantagen för mervärdesskatt och avvikelser från regelverket.

Konkurrensverket poängterar vikten av att i princip ha en enhetlig skattesats, utan undantag för särskilda verksamheter. I de fall det är önskvärt att behålla vissa undantag betonar Konkurrensverket att dessa bör avgränsas så tydligt som möjligt, samtidigt som de är gemensamma för medlemsländerna. Även Skatteverket och Svenskt Näringsliv välkomnar en översyn av de befintliga undantagen och menar att antalet undantag behöver reduceras, bland annat eftersom nuvarande undantag inte är anpassade till dagens samhälle utan tillkom i en tid med lägre skattesatser.

Skatteverket betonar i sitt remissvar att undantagens tillämpningsområde bör tydliggöras så att medlemsländerna så långt det är möjligt tillämpar undantagen på samma sätt. Detta skulle också minska de gränsdragningsproblem som dagens regelverk skapar. Skatteverket förordar att de undantag som avser verksamhet av allmänintresse, till exempel vård, skola, omsorg med mera, bör slopas helt. Stöd till dessa verksamheter bör, enligt Skatteverket, i stället ske genom riktade bidrag.”

Docent Pernilla Rendahl<sup>63</sup> konstaterade i tidigare nämnda rapport att undantagen strider mot det grundläggande ändamålet att beskatta mervärdet i varje led av produktions- och distributionskedjan. Rendahl sammanfattar ändamålen med momsen och bland dessa återfinns att momsen inte ska leda till kumulativa effekter eller dold moms samt vara en generell skatt med få undantag och särregleringar.



---

<sup>63</sup> Sid 47–62 Är mervärdesskatten en konsumtionsskatt eller företagsskatt?

# Skattesatser för moms

## Skattesatserna inom OECD

Utvecklingen av skattesatserna inom OECD<sup>64</sup> kan delas in i tre perioder. Under den första perioden, mellan åren 1975 och 2000, då flera länder inför moms höjdes skattesatsen gradvis från i genomsnitt 16 till 18 procent. Under den andra perioden, mellan åren 2000 och 2009, var skattesatserna relativt stabila. I början av 2009 hade endast fem länder en skattesats som översteg 22 procent (Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige).

Den tredje perioden, mellan åren 2009 och 2014, kännetecknas av en kraftig ökning av skattesatsen i många länder som svar på det finansiella konsolideringstryck som orsakats av den ekonomiska och finansiella krisen. 21 OECD-länder höjde sin standardskattesats åtminstone en gång, medan två länder sänkte skattesatsen tillfälligt för att sedan höja den igen. Den genomsnittliga skattesatsen inom OECD höjdes från 18 procent (2009) till 19 procent (2014). Tio OECD-länder har nu en skattesats som överstiger 22 procent jämfört med fyra länder under 2009.

## Skattesatserna inom EU

Det är EU:s momsdirektiv<sup>65</sup> som bestämmer ramarna för vilka skattesatser de 28 medlemsstaterna får ha. Standardskattesatsen får inte vara lägre än 15 procent och den lägsta reducerade skattesatsen får inte vara lägre än 5 procent. Medlemsländerna har möjlighet att införa en eller två reducerade skattesatser. En reducerad skattesats får endast tillämpas på vissa angivna<sup>66</sup> varor och tjänster som anges i direktivet. Medlemsländerna kan förhandla sig till avsteg från dessa regler för att under längre eller kortare perioder införa en annan skattesats. Ett exempel på detta är Sveriges nollskattesats. Regler avseende skattesatserna är nu föremål för en översyn inom ramen för EU:s handlingsplan för moms och medlemsländerna väntas få större frihet att sätta reducerade momsskattesatser.

Länge låg Sverige och Danmark ensamma i EU-toppen och hade högst generell skattesats. Under den senaste finanskrisen har dramatiska förändringar skett och nu har majoriteten av EU-länder en skattesats över 20 procent. EU-kommissionen rapporterar<sup>67</sup> löpande EU-ländernas skattesatser som förutom den generella skattesatsen även i detalj går igenom vilka reducerade skattesatser som länderna tillämpar. Kombinationen land och olika momsskattesatser medför att det idag finns fler än 80 olika momsskattesatser i EU.

I tabellen nedan återfinns standardskattesatsen per land den 1 januari 2016 och den ökning som har skett från maj 2007.

<sup>64</sup> Sid 18, 44–46, Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD

<sup>65</sup> Artiklarna 93–122 i Rådets direktiv 2003/112/EG

<sup>66</sup> Bilaga III i Rådets direktiv 2003/112/EG

<sup>67</sup> 2015, EU-commission, VAT rates applied in the Member States of the European Union

EU-land	Skattesats, sep. 2015	Höjning sedan 2007
Hungary	27	7
Croatia	25	3
Denmark	25	0
Sweden	25	0
Finland	24	2
Greece	23	4
Ireland	23	2
Poland	23	1
Portugal	23	2
Italy	22	2
Slovenia	22	2
Belgium	21	0
Czech Republic	21	2
Latvia	21	3
Lithuania	21	3
Netherlands	21	2
Spain	21	5
Austria	20	0
Bulgaria	20	0
Estonia	20	2
France	20	0,4
Slovakia	20	1
Romania	20	1
United Kingdom	20	2,5
Cyprus	19	4
Germany	19	0
Malta	18	0
Luxembourg	17	2
<b>Genomsnitt</b>	<b>21,5</b>	

## Skattesatserna i Sverige

Standardskattesatsens utveckling från införandet 1969 till idag framgår av nedanstående förenklade<sup>68</sup> tabell som baseras på Skatteverkets sammanställning<sup>69</sup> över historiska momsskattesatser.

År	Skattesats i %
1969-1970	11,11
1971-1977	17,65
1977-1980	20,63
1980-1981	23,46
1981-1982	21,51
1983-1990	23,46
1990-	25

<sup>68</sup> Tabellen saknar de reducerade skattesatser, tillfälliga nedsättningar och höjningar på vissa varor

<sup>69</sup> Skatteverket, rättslig vägledning, Handledning för mervärdesskatt 2013 bilaga 1 Historik skattesatser enligt ML

Sverige har enligt momslagen<sup>70</sup> idag tre momssatser nämligen 25, 12 och 6 procent. I praktiken finns även 0 procent på vissa transaktioner<sup>71</sup>. En skattesats på 0 procent innebär även en avdragsrätt för moms på kostnader och ska därför inte förväxlas med transaktioner som är undantagna och saknar avdragsrätt för moms.

Skattesatsen anges som en påläggsprocent. Det innebär att den beräknas på ett beskattningsunderlag före moms. Sammanfattningsvis gäller följande skattesatser.

Skattesats	Exkl. moms	Inkl. moms	Gäller för
Generell standard-skattesats	25 %	20 %	För varor och tjänster som inte omfattas av reducerad moms eller undantag
Reducerad	12 %	10,71 %	För till exempel livsmedel, servering, hotellrum och campingplats
Reducerad	6 %	5,66 %	För till exempel personbefordran, böcker, tidskrifter, allmänna nyhetstidningar, tillträde till konsert, cirkus-, teater-, opera- eller balettföreställningar och djurparker, tjänster inom idrottsområdet
Reducerad	0 %	0 %	För till exempel skepp för yrkesmässig sjöfart, flygbensin och flygfotogen, guld till Sveriges riksbank, motorfordon till utländska beskickningar, vissa transaktioner till EU-institutioner, Natostyrkor osv, tjänster avseende framställning och distribution av periodiska medlemsblad, personaltidningar och organisations-tidskrifter när tjänsterna tillhandahålls en utgivare

<sup>70</sup> 7 kap. 1 § mervärdesskattelagen (1994:200)

<sup>71</sup> 10 kap. 11 § mervärdesskattelagen (1994:200)



# Argument för och emot reducerade skattesatser

Frågan om skattebasen har varit begränsad i Sverige medan däremot debatten för och emot reducerad moms och dess effekter varit het och även fått ett stort intresse hos allmänheten. Bland annat har nedanstående argument framförts i olika sammanhang kring alternativen med en enhetlig moms eller möjlighet till reducerade moms.

## Sverige

Frågan om enhetlig moms har utretts vid flera tillfällen. År 2005 rekommenderade en statlig utredning<sup>72</sup> en övergång till enhetlig moms som preliminärt beräknades till 21,7 procent (på befintlig bas). Skälet för enhetlig moms angavs vara förenkling, inhemsk och internationell konkurrens. År 2006 angav Skatteverket<sup>73</sup> att antalet skattesatser ökar företagens fullgörandekostnader för moms. Samma år återkommer utredningen ovan med sitt slutbetänkande<sup>74</sup> och förslog bland annat slopad livsmedelsmoms och att en sänkning av normalskattesatsen därefter kan ske till 22,9 procent. Utredningen konstaterade att reducerad livsmedelsmoms leder till avgränsnings- och konkurrensproblem, är kostsam och ifrågasätter om det är ett relevant fördelningspolitiskt instrument.

År 2012 publicerade riksdagens skatteutskott en uppföljning<sup>75</sup> avseende skattesatserna och anger följande.

”Skatteutskottet har vid flera tillfällen framfört att det finns goda skäl att sträva efter ett system med så få undantag och områden med reducerad skattesats som möjligt. Riksdagen har efter skattereformens ikraftträdande vid olika tillfällen beslutat om undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt. Besluten att differentiera mervärdesskattesatserna mellan olika varor och tjänster har fattats av bland annat fördelningspolitiska och branschekonomiska skäl. Ett motiv till förändringar i skattelagstiftningen som medför avsteg från principen om enhetlig beskattning är att dessa avvikelser anses leda till högre samhällsekonomisk effektivitet. Under senare år har principen optimal beskattning alltmer kommit att betraktas som ett komplement till skatteutgiftsredovisningen.”



Restaurang- och cateringmomsen<sup>76</sup> sänktes år 2012 från 25 till 12 procent. Skälen till sänkningen angavs vara förenklad tillämpning och minskad administrativ börda då samma skattesats införs som för livsmedel. Vidare angavs förväntade gynnsamma effekter på sysselsättningen. Reformen skedde också mot bakgrund av problem med svartarbete. Även konkurrens- och internationella aspekter kan vara relevanta; restaurangbranschen är bland annat en del i turistnäringen och många andra länder har reducerad moms på området.

<sup>72</sup> SOU 2005:57, Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt?

<sup>73</sup> Rapport 2006:3, Krånglig moms – en företagsbroms

<sup>74</sup> SOU 2006:90, På väg mot en enhetlig mervärdesskatt

<sup>75</sup> Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt, 2011/12:RFR13 rapport från riksdagen

<sup>76</sup> SOU 2011:24, sid 263 prop. 2011/12:1

Finansdepartementet föreslog i en promemoria<sup>77</sup> från 2016 att skattesatsen på mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier sänks från 25 procent till 12 procent. Skälen till förslaget angavs vara miljömässiga samt att ändringen bedöms leda till lägre pris, ökad efterfrågan vilket leder till lägre arbetslöshet och högre sysselsättning i branschen. I promemorian anges bland annat följande.

”Då mindre reparationer av cyklar, skor, lädervaror, kläder och hemtextilier i relativt hög grad bedöms kunna utföras av individer med låg utbildningsnivå eller individer med svag anknytning till arbetsmarknaden, bedöms förslaget även kunna leda till varaktigt högre sysselsättning och lägre arbetslöshet i ekonomin som helhet.”

## EU

På uppdrag av EU-kommissionen presenterade Copenhagen Economics en rapport<sup>78</sup> år 2007 om effekterna av reducerad moms. I en svensk statlig utredning som kom 2011<sup>79</sup> sammanfattas Copenhagen Economics rapport på följande sätt.

”Huvudslutsatsen i Copenhagen Economics rapport är att det finns starka samhällsekonomiska skäl att göra mervärdesskatten enklare och mer enhetlig samtidigt som det under vissa förhållanden kan finnas samhällsekonomiska skäl för selektiva sänkningar av mervärdesskatten på vissa tjänster. De samhällsekonomiska skälen till selektiva sänkningar är att de minskar undanträngningen av hemarbete och svartarbete och därmed ökar den varaktiga sysselsättningen.”

”Copenhagen Economics finner i sin studie att det finns både teoretiska och empiriska argument för reducerad mervärdesskatt på vissa tjänster som ersätter hemarbete och har en stor andel svartarbete. Detta gäller framför allt för länder med höga skatteklivar, som exempelvis Sverige. Den ökade samhällsekonomiska effektiviteten beror på att snedvridningarna minskar när antalet informellt arbetade timmar minskar och antalet formellt arbetade timmar ökar.”

År 2010 presenterade EU-kommissionen sin syn på framtidens momssystem<sup>80</sup> där hänvisning sker till rapporten från Copenhagen Economics ovan. EU-kommissionen anger följande.

”Ett brett baserat mervärdesskattesystem, helst med en enda skattesats, skulle ligga ganska nära idealfallet med en ren konsumtionsskatt som minimerar efterlevnadskostnaderna. Normalskattesatsen i EU gäller dock bara för omkring två tredjedelar av den totala konsumtionen, varvid den återstående tredjedelen omfattas av olika undantag från skatteplikt eller nedsatta skattesatser.”

<sup>77</sup> Fi2016/01196/S2, mars 2016, sid 412 prop. 2016/17:1

<sup>78</sup> Copenhagen Economics, 05/07-2007 Impacts of Differentiated VAT Rates

<sup>79</sup> Sid 117-118, SOU 2011:70 Sänkt moms på vissa tjänster?

<sup>80</sup> Sid 5 EU Commission, KOM(2010) 695 slutlig, GRÖNBOK om mervärdesskattens framtid - Ett enklare, stabilare och mera effektivt mervärdesskattesystem

Professor Rita de la Feria<sup>81</sup> beskriver den konflikt<sup>82</sup> som uppkommer i ett moms-system som innehåller undantag och reducerade skattesatser. De la Feria menar att behov finns att modernisera föråldrade bestämmelser och anpassa dessa till den nya ekonomiska realitet som en föränderlig global och digital värld kräver. Momsreglerna måste vara utformade på ett sätt som främjar neutralitet och undanröjer snedvridning, annars undergrävs förtroendet till system och hindrar den ekonomiska tillväxten.

Vidare har de la Feria i en annan rapport<sup>83</sup> presenterat en plan för reform av moms-skattesatserna inom EU. De la Feria resonerar kring svårigheter att utforma en ideal momsbeskattning. För att utforma en optimal momsbeskattning måste man känna till priselasticiteten för alla produkter och i praktiken även behöva uppdatera dessa i realtid. Ett sådant system skulle leda till högre moms på mindre priskänsliga produkter vilket skulle ge oönskade effekter för köpsvaga hushåll.

Dagens momssystem är inte alls utformat efter principer om optimal beskattning. Tvärtom, menar de la Feria att många EU-länder har lägre momsskattesats på just oelastiska produkter som till exempel livsmedel. Denna utformning beror sällan på någon fastslagen policy utan oftast på vad de la Feria kallar ett pragmatiskt förhållningssätt. Över tid har man däremot insett att nedsatt momsskattesats innebär att man når eventuella omfördelnings- och sociala mål. Det kan konstateras att reducerade skattesatser är ett verktyg som från tid till annan tas i bruk för politiska syften. Konkurrens- och internationella aspekter är då viktiga att analysera.

Rita de la Feria kategoriserar nedsättningar i tre grupper. *Vertikal rättvisa* med lägre moms på produkter som påverkar köpsvaga hushåll mer än andra (svenska exempel livsmedel, kollektivtrafik). *Positiva externaliteter* med lägre moms på varor och tjänster som upplevs som samhällsnyttiga (svenska exempel böcker, idrott, kultur). *Ökad sysselsättning* med lägre moms i ett led för högre sysselsättning (svenskt exempel restaurangmoms).

Rita de la Feria anser att den ideala momsen bör vara bred, bara har en nivå och att denna bör vara låg. När det gäller nivån skriver Rita de la Feria att det förts liknande resonemang för moms som för inkomstskatter med en Lafferkurva som visar hur skatteintäkt varierar med nivån. Före 2008 ansågs den optimala nivån på momsen vara mellan 18 och 19 procent. Idag har nivån höjts till ca 22,5 procent<sup>84</sup>. Många länder har höjt standardnivån på momsen de senaste fem åren men få har däremot breddat basen. Höjningarna av standardnivån har ökat spänningarna i momssystemet mot de reducerade nivåerna.

Rita de la Feria pekar ut fyra kriterier för en momsreform:

1. Eliminera reducerade momsnivåer för att skapa positiva externaliteter. Förmodligen kan inte alla böcker betraktas som samhällsnyttiga. Reduceringen gynnar även höginkomsttagare.
2. Behåll reducerad momsnivå där skälet är att uppnå vertikal rättvisa. En höjning skulle drabba dem med lägst köpkraft mest. Nedsättning bör begränsas till de mest nödvändiga basvarorna.

<sup>81</sup> Professor Rita de la Feria är verksam vid Universiteten i Leeds och Lissabon

<sup>82</sup> EU VAT Principles as Interpretative Aids to EU VAT Rules: The Inherent Paradox, Rita de la Feria

<sup>83</sup> Professor Rita de la Feria Durham University, Blueprint for reform of VAT rates in Europe (sep 2014) University of Oxford

<sup>84</sup> F. Guedes de Oliveira and L. Costa, "The VAT Laffer Curve and the Business Cycle" (2013) Economics Working Paper WP 02/2013

3. Behåll nedsättningar där förändring får allvarliga konsekvenser för arbetsintensiva branscher eller är viktiga för ekonomisk återhämtning.
4. Förenkla och renodla kategorier för vad som får ha reducerad moms så att skillnaden inte leder till skatteplanering och gränsdragningsproblem.

Rita de la Feria konstaterar att det skett få initiativ för reformering av momsen på EU nivå. För att åstadkomma förändringar måste man övervinna dagens bias mot att behålla nuvarande system. Att peka på ökad effektivitet räcker inte. För att driva igenom basbreddningar krävs sannolikt att dessa tas i ett större sammanhang för att undvika konflikter kring varje undantag.

## Bredare skattebas - beräknad effekt på skattesats och skatteintäkter

WSP Analys & Strategi har i en rapport<sup>85</sup> beräknat vad en basbreddning på momsområdet skulle kunna innebära för svensk del. Beräkningarna baseras på den EU-kommissionens rapport om det så kallade momsgapet<sup>86</sup> som även innehåller underlag av medlemsstaternas potentiella momsintäkter.

WSP kommer fram till att istället för dagens normalskattesats på 25 procent skulle en basbreddning kunna medföra en skattesats på 13,3–20,8 procent beroende på omfattningen av skattebasen. WSP sammanfattar sina beräkningar på följande sätt.

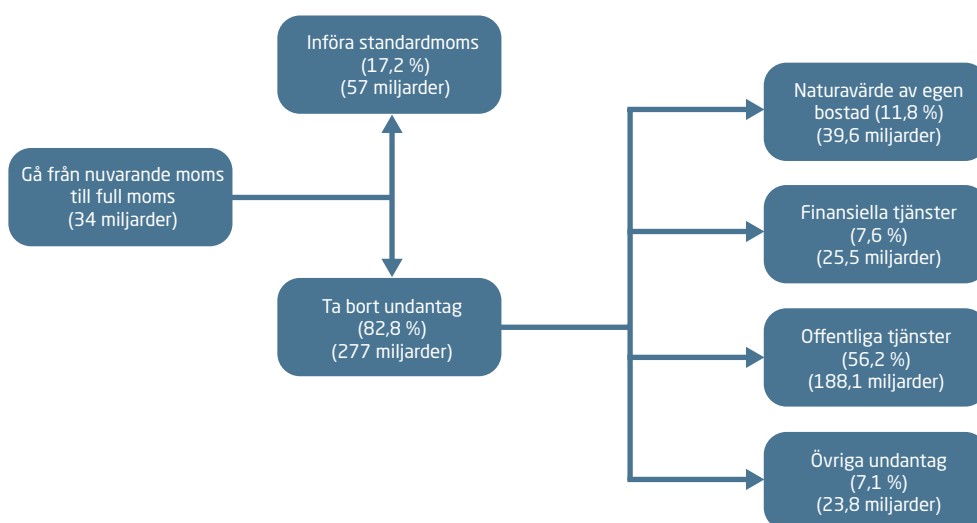
”Vi finner att den enhetliga skattesatsen i den mest omfattande basbreddningen skulle kunna sättas till 13,3 procent men ett sådant scenario förutsätter att EU:s momsdirektiv liberaliseras och tillåter avskaffande av nuvarande obligatoriska undantag och dessutom krävs att offentliga tjänster i hög grad momsbeläggs. Om offentliga tjänster och så kallat naturavärde av egen bostad även fortsättningsvis ska ha undantag från moms skulle skattesatsen kunna sättas till 20,0 procent. Om även finansiella tjänster ska fortsätta att vara undantagna kan den enhetliga skattesatsen sättas till 20,8 procent.”



WSP:s kalkyl är enbart en statisk beräkning avgränsad till momssystemet och gör inga bedömningar av beteendeeffekter eller hur skattebaser påverkas av skatteförändringar. Dessa omständigheter är viktiga att ha i minnet.

I nedanstående figur sammanfattar WSP en övre gräns för tänkbara momsintäkter vid förändrad skattebas eller skattesatser.

### Ökade momsintäkter genom ökad skattesats och/eller breddad moms (SEK).



<sup>85</sup> Bredare moms – smartare moms? WSP Analys & Strategi, december 2016

<sup>86</sup> Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report TAXUD/2015/CC/131

WSP betonar att beräkningarna som illustreras i ovanstående figur är en övre gräns för vilka momsskatteintäkter som är teoretiskt möjliga att uppnå givet nivån på konsumtionen i slutanvändarledet. WSP gör därefter en korrigering<sup>87</sup> för den dolda momskostnad som vid en momsbeläggning skulle bli avdragsgill. Vad gäller ”naturavärde av egen bostad” och ”offentliga tjänster” bedöms sådan korrigering inte nödvändig. Vad gäller ”finansiella tjänster” har WSP baserat korrigeringen på en uppskattning gjord av Copenhagen Economics<sup>88</sup>. Liknande korrigering görs även avseende ”övriga undantag”.

#### Korrigerad intäkt m.h.t. dold moms blir avdragsgill

- Finansiella tjänster = 16,3 miljarder kr
- Övriga undantag = 15,2 miljarder kr

### Analys av de olika delarna behövs

På flera områden finns behov att förändra de svenska momsreglerna (se ovan exempel på praktiska effekter av dold moms). Det kan konstateras att förändringar i momssystemet från tid till annan tas i bruk för politiska syften. Konkurrens- och andra internationella aspekter är då viktiga att analysera.

WSP har i ovanstående figur delat upp den potentiella och teoretiska skatteintäkten i flera undergrupper som baseras på EU-kommissionens rapport. Det behövs en djupare analys och diskussion kring de olika delarnas beräknade skatteintäkter, typ av transaktioner som ingår, effekter av dold moms, möjligheter, begränsningar och lämpligheten att momsbeskatta visst område.

→ Naturavärde av egen bostad (11,8 %) (39,6 miljarder)

Att momsbelägga naturavärde av egen bostad framstår som politiskt svårt att förklara och frågan är om det genomförts i något annat land. En jämförelse kan exempelvis göras med den uttagsbeskattning som finns inom sektorn. I detta sammanhang bör även frågor avseende ”övriga undantag” tas med då frågor kring hyresbostäder och övrig fastighetsområdet återfinns där.

→ Finansiella tjänster (7,6 %) (25,5 miljarder)

Att momsbelägga finansiella och försäkringstjänster har historiskt setts som svårt. En trend är dock att flera länder utanför EU nu momsbelägger även dessa tjänster. Kina har fr.o.m. maj 2016 infört en bred momsreform där även dessa områden momsbeläggs, hur denna beskattning kommer att se ut är ännu oklart. Nya Zeeland har en mix av momsbeskattning, undantag och nollskattesats och i Norge har diskussioner förts kring möjligheten att momsbelägga finansiella tjänster<sup>89</sup>. OECD påtalar att dagens nya teknologi och redovisningsstandards borde medföra möjlighet till en rättvis, tillförlitlig och kostnadseffektiv<sup>90</sup> momsbeskattning av finansiella tjänster.

I artikel 137 finns redan idag en möjlighet att införa en frivillig skattskyldighet till moms av vissa finansiella transaktioner som är undantagna. De transaktioner som kan omfattas av moms framgår av artikel 135.1 b-g (se nedan). Av direktivet framgår följande.

<sup>87</sup> Sid 15-16 Bredare moms – smartare moms? WSP Analys & Strategi, december 2016

<sup>88</sup> Effects of VAT-exemption for financial services in Sweden: Impact on Swedish Banks and their customers compared to a full VAT system, Copenhagen Economics September 2016

<sup>89</sup> Skattereform for omstilling og vekst, 151007, Pressemelding Nr: 42/2015

<sup>90</sup> Sid 115-116 OECD Consumption tax trends 2016

## Artikel 137

1. Medlemsstaterna får medge beskattningsbara personer rätt till valfrihet för beskattning av följande transaktioner:
  - a) Sådana finansiella transaktioner som avses i artikel 135.1 b-g.

## Artikel 135

- b) Beviljande av och förmedling av krediter samt förvaltning av krediter av den som beviljat krediten.
- c) Förmedling av och annan befattning med kreditgarantier eller andra säkerheter samt förvaltning av kreditgarantier av den som beviljat kredit.
- d) Transaktioner, inbegripet förmedling, rörande spar- och transaktionskonton, betalningar, överföringar, fordringar, checkar och andra överlåtbara skuldebrev, med undantag av indrivning av fordringar.
- e) Transaktioner, inbegripet förmedling, rörande valuta, sedlar och mynt använda som lagligt betalningsmedel, med undantag av mynt och sedlar som är samlarobjekt, det vill säga guld-, silver- eller andra metallmynt eller sedlar som normalt inte används som lagligt betalningsmedel eller som är av numismatiskt intresse.
- f) Transaktioner, inbegripet förmedling men med undantag av förvaltning och förvar, rörande aktier, andelar i bolag eller andra sammanslutningar, obligationer och andra värdepapper, dock med uteslutande av handlingar som representerar äganderätt till varor och sådana rättigheter eller värdepapper som avses i artikel 15.2.
- g) Förvaltning av särskilda investeringsfonder såsom dessa definieras av medlemsstaterna.

Docent Oskar Henkow anger<sup>91</sup> att EU-länderna har stort utrymme att bestämma vilka transaktioner och vilka beskattningsbara personer som ska omfattas av den frivilliga skattskyldigheten. Momsens generella principer, syften och ändamål måste dock beaktas när denna möjlighet utnyttjas. Henkow redogör för att frivillig skattskyldighet för vissa finansiella transaktioner utnyttjades (år 2007) i fyra länder; Belgien, Frankrike, Tyskland och Österrike. Copenhagen Economics<sup>92</sup> anger att idag är det sex länder, förutom de angivna ovan, även Estland och Litauen som nyttjar möjligheten. Hur de olika systemen är utformade finns bland annat kartlagt i en studie av EY<sup>93</sup>. Det kan konstateras att detta är en möjlighet som Sverige varken har diskuterat eller undersökt djupare.

Inom EU har tidigare ett arbete pågått där syftet var att harmonisera undantaget avseende finansiella och försäkringstjänster medlemsländerna emellan. Detta har visat sig vara svårt då länderna har olika tolkning och vilja att förändra sin momshandling för finansiella sektorn. Detta område är komplext med svåra gränsdragningar mellan vad som är momspliktigt och undantaget. Därtill hanteras transaktioner olika inom EU. EU-kommissionen har nu meddelat att ovanstående arbete med försök att harmonisera reglerna helt har dragits tillbaka<sup>94</sup>.

<sup>91</sup> Henkow, Oskar, *Financial Activities in European VAT - A Theoretical and Legal Research of the European VAT system and the Actual and Preferred Treatment of Financial Activities*, Kluwer Law International 2008.

<sup>92</sup> Sid 8 Effects of VAT-exemption for financial services in Sweden: Impact on Swedish Banks and their customers compared to a full VAT system, Copenhagen Economics September 2016

<sup>93</sup> Design and impact of the option to tax system for application of VAT to financial services, EY 28 October 2009

<sup>94</sup> EU:s officiella tidning 30 April 2016 (OJ C 155/3),

Vidare pågår diskussioner ett antal medlemsländer emellan kring en ett försök att införa FTT (financial transaction tax) som dock har fått omfattande kritik<sup>95</sup>. Om dessa diskussioner kommer att innebära en möjlighet att beskatta sektorn med moms eller på annat sätt återstår att se. Frågan om beskattning av finanssektorn har nyligen utretts<sup>96</sup> men där ingår inte möjligheterna till en momsbeskattning.

Doktorand Marta Papis-Almansa<sup>97</sup> har i en avhandling<sup>98</sup> studerat möjligheten till momsbeskattning av försäkringstjänster. Studien syftar också till att öka förståelsen för hur försäkring behandlas i de moderna systemen i Nya Zeeland och Australien.

Dagens undantag jämförs med olika modeller med full momsbeskattning. Analysen visar att det, mot bakgrund av EU-systemets karaktär och enhetlighet, kan vara ett lämpligt system med en momsbeskattning av försäkringstjänster.

→ Offentliga tjänster  
(56,2 %)  
(188,1 miljarder)

Momsreglerna för offentliga organ och undantagen kopplade till det offentliga till exempel posttjänster, sjukvård, tandvård, undervisning och social omsorg mm, är föremål för EU-kommissionens översyn. Basbreddningar i denna del kan vara beroende av andra förändringar för att påverka det offentliga sparandet. En studie tillsammans med ett antal förslag på förändring har publicerats och synpunkter har efterfrågats genom en offentlig konsultation<sup>99</sup>. Vilka åtgärder som kommer att föreslås med anledning av detta är ännu inte känt. Ett flertal svenska svar har lämnats såväl från offentlig sektor som från näringsliv och akademi. Dessa svar borde sammanställas och analyseras.

Docent Oskar Henkow<sup>100</sup> har redogjort för olika momsaspekter kring offentliga organ<sup>101</sup>. Henkow sammanfattar att det råder enighet från forskare på området att vägen framåt är att inkludera offentliga organ i momssystemet samt att beskatta det som idag är undantaget. Henkow uttalar bland annat följande kring undantag och nollskattesatser.

”

“The self-supply bias inherent in the very existence of exemptions, and present also in situations where there is competition between private and public bodies, should preferably be dealt with by abolishing the exemptions and zero-rating activities which are performed also by private sector entities at least if they are not non-profit making.”

“Consequently, the only absolute guarantee for equal treatment between public bodies and private undertakings is to zero-rate supplies that are funded through taxes and performed by public bodies in competition with private undertakings.”

<sup>95</sup> EU Commission “Proposal for a council directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive” 2008/7/EC, COM (2011) 594 final, including Staff Working Papers, Impact Assessment, Vol. 1-19, accompanying the COM, Oxera (2011) “What would be the economic impact of the proposed financial transaction tax on the EU?”, IMF (2011) “Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence” WP 11/54.

<sup>96</sup> SOU 2016:76 Skatt på finansiell verksamhet

<sup>97</sup> Doktorand Marta Papis-Almansa vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet

<sup>98</sup> Insurance in European VAT, On the current and preferred treatment in the light of the New Zealand and Australian GST system, Marta Papis-Almansa vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet

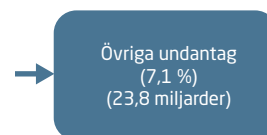
<sup>99</sup> Översyn av befintlig lagstiftning om mervärdeskatt för offentliga organ mm., EU-kommissionen 2014

<sup>100</sup> Docent Oskar Henkow är verksam vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet

<sup>101</sup> The VAT/GST Treatment of Public Bodies, sid 175, 187-188, Docent Oskar Henkow



I ”övriga undantag” ryms sådana som inte ingår i ovanstående grupper. Vissa undantag är möjliga att beskatta redan idag och andra kräver förändringar av EU-direktivet. Här behövs kartläggning kring dold moms och vilka behov som finns till förändring.



I denna grupp finns till exempel undantag för kultur och idrott till den del de inte omfattas av reducerad moms. Ett område som även ingår i denna grupp är fastighetsområdet. Detta område är komplext då området innehåller undantag, 12 områden med undantag från undantaget (dvs. momsplikt) och även innehåller regler om frivillig skattskyldighet (option to tax). Inom fastighetsområdet uppstår en rad komplicerade gränsdragningar kring momsplikt, undantag och möjlighet till frivillig skattskyldighet. De olika medlemsstaterna hanterar ovanstående regler avseende fastighetsmoms på olika sätt. I detta sammanhang är det därför intressant att närmare titta på reglerna avseende dels kommersiella lokaler och dels bostäder eftersom Österrike idag har tillåtelse<sup>102</sup> att tillämpa reducerad moms på bostadshyror.

### Artikel 117

2. Österrike får på uthyrning av fast egendom avsedd som bostad tillämpa den ena av de två reducerade skattesatser som avses i artikel 98, förutsatt att denna skattesats inte är lägre än 10 procent.

<sup>102</sup> Artikel 117, Rådets direktiv 2006/112/EG

## Slutligen - vad behöver göras?

Syftet med denna rapport är att vidga debatten från en ensidig diskussion kring enhetlig skattesats på befintlig skattebas till att även diskutera skattebasens storlek, effekter av undantag, dold moms och kumulativa effekter. För Sverige är det viktigt att reda ut hur området för momsbeskattning ska utformas nu när förslagen kommer att diskuteras och beslutas på EU-nivå. Våra viktigaste utmaningar, möjligheter och önskemål på förändringar av direktivet behöver identifieras. Om förändringar ska kunna ske behövs en politisk vilja att på EU-nivå påtala vilka förändringar Sverige kräver vad gäller skattebas och skattesatser.

### Kartlägga och analysera den dolda momsens effekter

Av avsnitten ovan framgår att undantag från moms inte innebär att transaktionerna är befriade från moms utan är belastade med dold moms. Även konsumenten drabbas i form av dold dubbelbeskattning eller att vissa transaktioner inte alls blir av. Detta i sin tur hindrar tillväxt och samhällsutveckling. I rapporten återfinns ett antal illustrerande fall. Det är angeläget att undersöka vilka fler fall som finns, vilka effekter den dolda momsen medför och vilka lösningar som kan finnas för detta?

### Identifiera lösningar inom gällande EU-direktiv

Flera utmaningar kan lösas inom befintligt momsdirektiv och sådana lösningar behöver identifieras.

Exempelvis finns frivillig skattskyldighet på fastighetsområdet, en möjlighet som Sverige nyttjar men där förbättringar kan ske. Vidare finns frivillig skattskyldighet även inom det finansiella området<sup>103</sup>, en möjlighet Sverige inte utnyttjat men flertal andra medlemsstater infört. Åtgärder som dessa kan medföra en bredare skattebas och minskar den dolda momsen vid investeringar och drift.

### Identifiera önskvärda lösningar i ett framtida momssystem

Inom ramen för EU:s handlingsplan för moms måste vi från svensk synvinkel identifiera våra viktigaste utmaningar och önskemål på förändringar av direktivet vad gäller skattesatser och skattebas. Passivitet från svensk sida skulle innebära att vi går miste om möjligheter att tillvarata svenska intressen och istället överlåter sådana beslut till övriga medlemsstater. En kompass i arbetet med att modernisera momsreglerna är skattens syften och ändamål som återges inledningsvis i rapporten.

Diskussion måste även föras om harmonisering inom EU är den enda lösningen, särskilt som det redan idag finns flertal skillnader länderna emellan inom till exempel finans, fastighet och offentlig sektor. Genom åren har det visat sig svårt att ena 28 medlemsländer och risken är att vi får behålla dagens föråldrade regler som är otillräckliga, särskilt i ljuset av utmaningarna som behövs i en global och digital värld. Kan alterna-

<sup>103</sup> Artikel 137.1 a), Rådets direktiv 2006/112/EG

tivet med fler frivilliga möjligheter inom momsdirektivet (så kallad option to tax) vara en bättre väg för att anpassa reglerna till olika medlemsstaters utmaningar?

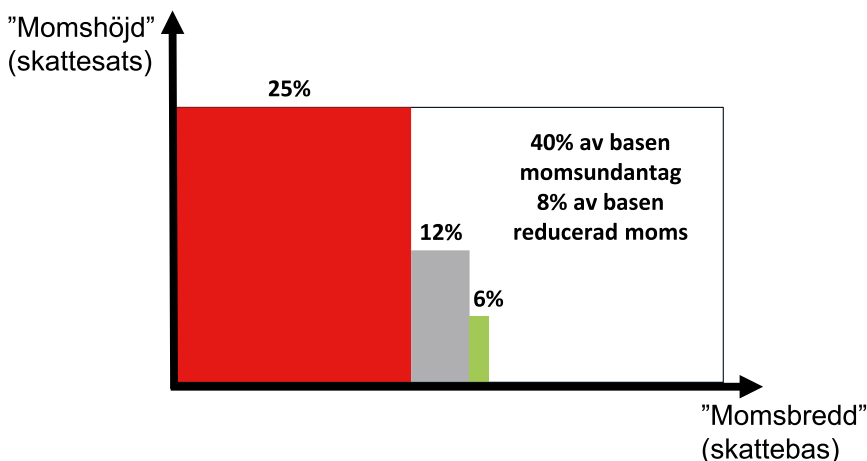
Forskaren Leon Bettendorf och professor Sijbren Cnossen<sup>104</sup> beskriver<sup>105</sup> vilka förbättringar som det holländska momssystemet borde genomgå och kommenterar även svårigheten att nå enighet vid förändringar av EU:s momsdirektiv.

“The total picture of the distortions and the unnecessary complexity of the Dutch and EU VAT is highly disconcerting when compared with the modern VATs that are levied elsewhere in the world. Basically, the common directive has institutionalized the shortcomings of the original VAT, which was designed at a time when the logic and functionality of the VAT were scarcely out of the egg. Now, changes - even of a single comma - require the approval of all member states. Perhaps member states should be given the authority to change their own VAT in any way that would make it better than the VAT embodied in the common directive. There is now enough literature and analysis to make such changes testable against the normative requirements of a modern VAT. Currently, the attitude seems to be that the competitive functioning of the internal market is ensured if everyone faces the same distortion - a flagrant contradiction if there ever was one.”



EU-kommissionen rubrik på handlingsplanen är **“Towards a single EU VAT area – Time to decide”**.

Hur vill vi i Sverige att området för momsbeskattning ska utformas nu när förslagen kommer att diskuteras och beslutas på EU-nivå? Vilka är våra viktigaste utmaningar och önskemål på förändringar av direktivet? Det är dags att vi analyserar och diskuterar momsen ur ett bredare perspektiv än tidigare och framföra vår åsikt på EU-nivå. Gör vi inte det kommer andra länder att bestämma åt oss!



<sup>104</sup> Forskaren Leon Bettendorf och Professor Sijbren Cnossen är verksamma vid Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB)

<sup>105</sup> The Long Shadow of the European VAT, Exemplified by the Dutch Experience, Leon Bettendorf, Sijbren Cnossen, FinanzArchiv mars 2015

# Källförteckning

## Lagstiftning och förarbeten

Kunglig Maj:ts proposition nr 100 år 1968

Prop. 2011/12:1

Prop. 2015/16:1

Mervärdesskatteförordningen (1994: 223)

Skatteförfarandelagen (2011:1244)

Rådets första direktiv 67/227/EEG av den 11 april 1967

Rådets direktiv 2006/112/EG

Rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011

## Rättsfall

Förslag till EU-domstolens avgörande i C-174/11

Förslag till EU-domstolens avgörande C-446/13

## Utredningar, rapporter, konsultationer, litteratur och artiklar

2002 The International Monetary Fund, The Allure of the Value-Added Tax, Ebrill, Keen, Bodin and Summers <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/06/ebrill.htm>

2005 På väg mot en enhetlig Mervärdesskatt SOU 2005:57 (delbetänkande),

2006 <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2005/06/sou-200557/>

SOU 2006:90 (slutbetänkande)

<http://www.regeringen.se/contentassets/ecb6be72bdae4419a4ccb21ef1b96878/pa-vag-mot-en-enhetlig-mervardesskatt-sou-200690>

2006 Skatteverkets rapport 2006:3, Krånglig moms en företagsbroms  
<http://www.skatteverket.se/download/18.4bf45f331098492fe0e8000473/rapport200603.pdf>

2007 Copenhagen Economics, 05/07-2007 Impacts of Differentiated VAT Rates  
[http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/7/7/0/6503study\\_reduced\\_VAT.pdf](http://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/7/7/0/6503study_reduced_VAT.pdf)

2007 Financial Activities in European VAT, A Theoretical and Legal Research of the European VAT System and the Actual and Preferred Treatment of Financial Activities, Oskar Henkow <https://lup.lub.lu.se/search/publication/ce94d290-c71b-4e07-b3ee-9077ac645185>

2007 European Commission, SEC(2007)910 COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Main conclusions of the study on reduced VAT rates applied to goods and services in the Member States of the European Union  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52007SC0910>

- 2009 Design and impact of the option to tax system for application of VAT to financial services, EY 28 October 2009 [http://www.ebf-fbe.eu/uploads/documents/publications/Reports/Others/D1925\\_EBF\\_-\\_EY\\_Final\\_Report\\_28\\_October\\_2009\\_TB-NT-2009-01580-01-E.pdf](http://www.ebf-fbe.eu/uploads/documents/publications/Reports/Others/D1925_EBF_-_EY_Final_Report_28_October_2009_TB-NT-2009-01580-01-E.pdf)
- 2010 European Commission, KOM(2010) 695 slutlig, GRÖNBOK om mervärdesskattens framtid - Ett enklare, stabilare och mera effektivt mervärdesskattesystem  
[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0695\\_/com\\_com\(2010\)0695\\_sv.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0695_/com_com(2010)0695_sv.pdf), [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/com/com\\_com\(2010\)0695\\_/com\\_com\(2010\)0695\\_sv.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0695_/com_com(2010)0695_sv.pdf)
- 2011 Hyresgästföreningen gör ett bostadspolitiskt uttalande  
<https://www.hyresgastforeningen.se/pressmeddelanden/697338/hyresgastforeningen-gor-ett-bostadspolitiskt-uttalande>
- 2011 Sänkt restaurang- och cateringmoms, SOU 2011:24, Sänkt moms på vissa tjänster? SOU 2011:70  
<http://www.regeringen.se/sb/d/14253/a/163651>  
<http://www.regeringen.se/sb/d/108/a/179109>
- 2011 EU Commission “Proposal for a council directive on a common system of financial transaction tax and amending Directive” 2008/7/EC, COM (2011) 594 final, including Staff Working Papers, Impact Assessment, Vol. 1-19, accompanying the COM  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=COM:2011:0594:FIN>
- 2011 IMF (2011) “Taxing Financial Transactions: Issues and Evidence” WP 11/54.  
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1154.pdf>
- 2012 Nya villkor för public service SOU 2012:59  
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2012/09/sou-201259/>
- 2012 SkU, Uppföljning av undantag från normalskattesatsen för mervärdesskatt, 2011/12:RFR 13  
[https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/uppfoljning-av-undantag--fran-normalskattesatsen\\_GZ0WRFR13](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/rapport-fran-riksdagen/uppfoljning-av-undantag--fran-normalskattesatsen_GZ0WRFR13)
- 2013 “The VAT Laffer Curve and the Business Cycle” (2013) Economics Working Paper WP 02/2013, F. Guedes de Oliveira and L. Costa [http://www.feg.porto.ucp.pt/docentes/repec/WP/022013-Oliveira\\_Costa-EU\\_Laffer\\_Curve.pdf](http://www.feg.porto.ucp.pt/docentes/repec/WP/022013-Oliveira_Costa-EU_Laffer_Curve.pdf)
- 2013 Copenhagen Economics, VAT IN THE PUBLIC SECTOR AND EXEMPTIONS IN THE PUBLIC INTEREST  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat\\_public\\_sector\\_exemptions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_public_sector_exemptions_en.pdf)
- 2013 Ending VAT Exemptions: Towards a Post-Modern VAT, Rita de la Feria and Richard Krever  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2273111](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2273111)
- 2013 European Commission, A study on the economic effects of the current VAT rates structure  
Final Report, TAXUD/2012/DE/323, FWC No. TAXUD/2010/CC/104  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat\\_rates\\_structure\\_final\\_report.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/docs/body/vat_rates_structure_final_report.pdf)

- 2013 Skatteverket, rättslig vägledning,Handledning för mervärdesskatt 2013 bilaga 1 Historik skattesatser enligt ML, <http://www4.skatteverket.se/download/18.22f626eb14fb326a4b6594b/1441850446670/55408.pdf>
- 2013 The VAT/GST Treatment of Public Bodies, Docent Oskar Henkow, Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet <http://www.har.lu.se/personal/oskar.henkow>
- 2014 Consumption tax trends 2014, VAT/GST and excise rates, trends and policy issues, OECD  
[http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/consumption-tax-trends-2014\\_ctt-2014-en#page8](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oced/taxation/consumption-tax-trends-2014_ctt-2014-en#page8)
- 2014 European Commission, Taxation trends in the European Union  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm)
- 2014 Hemställan - momsade lokaler även för företag inom vård, skola, omsorg [http://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/hemstallan-momsade-lokaler-aven-for-foretag-inom-var-d-skola-omsor\\_606598.html](http://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/hemstallan-momsade-lokaler-aven-for-foretag-inom-var-d-skola-omsor_606598.html)
- 2014 Mervärdesskattens grunder, Sanoma utbildning, Westfahl & Sandberg Nilsson <http://www.ekonomionline.se/sortiment/-/bok/421>
- 2014 Översyn av befintlig lagstiftning om mervärdesskatt för offentliga organ mm., EU-kommissionen 2014, Study, VAT in the public sector and exemptions in the public interest
- 2014 Professor Rita de la Feria, Durham University, Blueprint for reform of VAT rates in Europe  
<http://www.sbs.ox.ac.uk/ideas-impact/tax/publications/working-papers-0/blueprint-reform-vat-rates-europe>
- 2014 Oxera What would be the economic impact of the proposed financial transaction tax on the EU?  
<http://www.oxera.com/Latest-Thinking/Publications/Reports/2014/What-could-be-the-economic-impact-of-the-proposed.aspx>
- 2015 De totala skatterna i Sverige Ekonomistyrningsverket <http://www.esv.se/>
- 2015 De totala skatterna i Sverige grafik Ekonomifakta [www.ekonomifakta.se](http://www.ekonomifakta.se)
- 2015 Dir. 2015:51, Skatt på finanssektorn  
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2015/05/dir.-201551/>
- 2015 Docent Pernilla Rendahl, Göteborgs Universitet, Är mervärdesskatten en konsumtionsskatt eller en företagsskatt? [http://www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/momsrapport-ar-mervardesskatten-en-konsumtionsskatt-eller-foretag\\_621753.html](http://www.svensktnaringsliv.se/material/rapporter/momsrapport-ar-mervardesskatten-en-konsumtionsskatt-eller-foretag_621753.html)
- 2015 EU VAT Principles as Interpretative Aids to EU VAT Rules: The Inherent Paradox, Rita de la Feria  
[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2718107](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2718107)
- 2015 European Commission, Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, 2015 Report, TAXUD/2013/DE/321 [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat\\_gap2013.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/studies/vat_gap2013.pdf)

- 2015 European Commission, VAT rates structure  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/common/publications/studies/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/common/publications/studies/index_en.htm)
- 2015 Lägre moms på hyran kan ge fler bostäder, <http://www.svd.se/lagremoms-pa-hyran-kan-ge-fler-bostader>, <http://www.fastighetsagarna.se/aktuellt-och-opinion/nyheter/nyheter-2015/lag-bostadsmoms-kan-ge-upp-emot-50-000-nya-bostader>
- 2015 Norge, Kapitalbeskatning i en internasjonal økonomi (bland annat för finansiella sektorn), NOU 2014:13  
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/dep/fin/pressemeldinger/2014/Utredning-om-selskapsskatten-overlevert-finansministeren/Pressemelding-fra-skatteutvalget-NOU-2014-13-Kapitalbeskatning-i-en-internasjonal-okonomi---Skatteutvalgets-utredning/id2342732/>
- 2015 Skattereform for omstilling og vekst, 151007, Pressemelding Nr: 42/2015  
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skattereform-for-omstilling-og-vekst/id2457106/>
- 2015 SOU 2015:93 Översyn av ersättning till kommuner och landsting för så kallad dold mervärdesskatt  
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2015/11/sou-201593/>
- 2015 The Long Shadow of the European VAT, Exemplified by the Dutch Experience, Leon Bettendorf and Sijbren Cnossen, FinanzArchiv mars 2015  
[https://www.researchgate.net/publication/275467419\\_The\\_Long\\_Shadow\\_of\\_the\\_European\\_VAT\\_Exemplified\\_by\\_the\\_Dutch\\_Experience](https://www.researchgate.net/publication/275467419_The_Long_Shadow_of_the_European_VAT_Exemplified_by_the_Dutch_Experience)
- 2015 Undantag från mervärdesskatt för vissa posttjänster Prop. 2015/16:51  
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2015/11/prop.-20151651/>
- 2015 The International Monetary Fund (IMF), Tax Policy Reforms in the GCC countries: Now and How?  
<https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2015/111015.pdf>
- 2016 VAT rates applied in the Member States of the European Union [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/topics/rates\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/topics/rates_en.htm)
- 2016 Bredare moms – smartare moms, WSP Analys & Strategi, 2016
- 2016 EU:s officiella tidning 30 April 2016 (OJ C 155/3),  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?uri=OJ:C:2016:155:TOC>
- 2016 Promemorian Sänkt mervärdesskatt på mindre reparationer Diarienummer: Fi2016/01196/S2  
<http://www.regeringen.se/remisser/2016/03/remiss-av-promemorian-sankt-mervardesskatt-pa-mindre-reparationer/>
- 2016 SABO välkomnar EU-kommissionens momsförslag, [http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter\\_s/2016/apr/Sidor/SABO-valkomnar-EU-kommissionens-momsfor-slag.aspx](http://www.sabo.se/aktuellt/nyheter_s/2016/apr/Sidor/SABO-valkomnar-EU-kommissionens-momsfor-slag.aspx)
- 2016 Skatteverket, 160201 Dnr: 131 11634-16/111 Uthyrning av lokal och anläggning för idrottsutövning  
<http://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/352900.html?date=2016-02-01>

- 2016 Skatteverket, rättslig vägledning Framföranden av litterära och konstnärliga  
<https://www4.skatteverket.se/rattsligvagledning/edition/2016.2/339544.html>
- 2016 VAT killing corporate tax? <http://www.vatlive.com/european-news/vat-replacing-corporate-income-tax/>
- 2016 COM(2016) 148, Action plan on VAT, Towards a single EU VAT area – Time to decide  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/vat/action\\_plan/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/vat/action_plan/index_en.htm)
- 2016 Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report TAXUD/2015/CC/131  
[https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2016-09\\_vat-gap-report\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2016-09_vat-gap-report_final.pdf)
- 2016 Insurance in European VAT, On the current and preferred treatment in the light of the New Zealand and Australian GST system, Doktorand Marta Papis-Almansa vid Institutionen för handelsrätt, Lunds universitet <http://lup.lub.lu.se/search/record/8871827>
- 2016 Dir. 2016:58, Översyn av mervärdesskattlagstiftningen  
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/kommittedirektiv/2016/06/dir.-201658/>
- 2016 SOU 2016:76, Skatt på finansiell verksamhet  
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2016/11/sou-201676/>
- 2016 Hemställen, förbättrad moms för äldre-, vård- och asylboenden  
[https://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/hemstallan-forbatttrad-moms-for-aldre-var-d-och-asylboenden\\_654341.html](https://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/hemstallan-forbatttrad-moms-for-aldre-var-d-och-asylboenden_654341.html)
- 2016 OECD Consumption tax trends 2016  
[http://www.oecd.org/tax/consumption-tax-trends-19990979.htm?utm\\_source=Adestra&utm\\_medium=email&utm\\_content=Accessprocent20the%20report&utm\\_campaign=Tax%20News%20Alert%2030-11-2016&utm\\_term=demo](http://www.oecd.org/tax/consumption-tax-trends-19990979.htm?utm_source=Adestra&utm_medium=email&utm_content=Accessprocent20the%20report&utm_campaign=Tax%20News%20Alert%2030-11-2016&utm_term=demo)
- 2016 Effects of VAT-exemption for financial services in Sweden: Impact on Swedish Banks and their customers compared to a full VAT system, Copenhagen Economics September 2016  
<http://www.swedishbankers.se/>
- 2016 Public Consultation on the reform of VAT rates  
[http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/consultations-get-involved/tax-consultations/public-consultation-reform-rates-vat-towards-modernised-vat-rates-policy\\_en](http://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/tax-consultations/public-consultation-reform-rates-vat-towards-modernised-vat-rates-policy_en)





RAPPORT

## **Bredare moms – smartare moms?**

Nils Bohlin, Fil dr

December 2016

**Analys & Strategi**

## Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Titel: Bredare moms – smartare moms?

Redaktör:

WSP Sverige AB

Arenavägen 7

121 88 Stockholm-Globen

Tel: 010-722 50 00

E-post: [info@wspgroup.se](mailto:info@wspgroup.se)

Org nr: 556057-4880

Styrelsens säte: Stockholm

[www.wspgroup.se/analys](http://www.wspgroup.se/analys)

## Innehåll

SAMMANFATTNING.....	4
1 BREDARE MOMS – SMARTARE MOMS? .....	5
1.1 Inledning.....	5
1.2 Alternativ för bredare moms.....	6
1.3 Data och förutsättningar.....	7
1.4 Enhetlig moms och breddad momsbas.....	8
2 REFERENSER.....	21
3 APPENDIX.....	22

## Sammanfattning

I Sverige beläggs drygt hälften av konsumtionen med moms. Det är något under genomsnittet i EU, men mer än exempelvis Frankrike, Storbritannien, Spanien, Nederländerna eller Belgien. Sverige undantar alltså, precis som andra EU-länder, väsentliga delar av konsumtionen från moms. Sverige tar även ut en viss andel av momsen med reducerade skattesatser, något som också förekommer i många andra EU-länder. Skälen till vald skattebas och skattesats varierar från land till land. Inom EU måste länderna utgå från vilka möjligheter och begränsningar som finns i momsdirektivet. Det kan även finnas historiska skäl, politiskt motiverade önskemål om att gynna viss typ av konsumtion eller speciella grupper av konsumenter, önskan att skapa sysselsättning i arbetsintensiva branscher, svårigheter att identifiera beskattningsunderlag, samt skattekonkurrens mellan länder. I samband med EU-kommissionens kommande förslag för ett enklare och effektivare momssystem kan en förändring av direktivet komma att ske varför det är intressant att analysera vilken skattesats som skulle vara möjlig i Sverige om momsbasen skulle breddas.

I denna rapport beräknar vi, med utgångspunkt från OECD:s och EU-kommissionens kalkyler, ett antal olika scenarier för vad en bredare momsbas i Sverige skulle kunna innebära. Scenarierna går ut på att en lägre och enhetlig skattesats ersätter dagens förhållandevis höga standardskattesats på 25 procent och de två reducerade skattesatserna på 6 och 12 procent. Inom ramen för en bibehållen storlek på skatteintäkterna skulle en enhetlig skattesats och färre undantag kunna skapa färre gränsdragningsproblem. När det gäller konkurrensvillkor och andra störningar av ekonomin behöver värdet av förändrad momsbeskattning bedömas från fall till fall. Förmodligen skulle en lägre skattesats stärka den vita sektorns möjligheter att konkurrera med hem- och svartarbete och på så sätt stärka skattebasen, medan eventuella skattesatshöjningar skulle bli problematiska för verksamheter med internationell konkurrens.

Vi finner att den enhetliga skattesatsen i den mest omfattande basbreddningen skulle kunna sättas till 13,3 procent men ett sådant scenario förutsätter att EU:s momsdirektiv liberaliseras och tillåter avskaffande av nuvarande obligatoriska undantag och dessutom krävs att offentliga tjänster i hög grad momsbeläggs. Om offentliga tjänster och så kallat naturavärde av egen bostad även fortsättningsvis ska ha undantag från moms skulle skattesatsen kunna sättas till 20,0 procent. Om även finansiella tjänster ska fortsätta att vara undantagna kan den enhetliga skattesatsen sättas till 20,8 procent.

Möjligheterna att faktiskt åstadkomma en basbreddning av det slag som scenarierna bygger på beror i första hand på ett förändrat EU-direktiv. Vidare har momsbeläggningen av offentliga tjänster bara testats i större skala i Nya Zeeland som beskattar ungefär 96 procent av sin konsumtion, vilket gör Nya Zeeland till det land som har världens bredaste skattebas. Därutöver har det historiskt visat sig praktiskt svårt att momsbelägga finansiella tjänster men allt fler röster höjs för sådan beskattning. Norge har diskuterat detta men valt annan väg och i Kinas breda momsreform som införs fr.o.m. maj 2016 planeras finansiella tjänster bli momsbelagda inom kort.

# 1 Bredare moms – smartare moms?

## 1.1 Inledning

Mervärdesskatten (momsen) uppgick 2014 till 9 procent av Sveriges BNP (354 miljarder kronor) eller 21 procent av de totala skatteintäkterna (1665 miljarder). Konsumtion av varor och tjänster är därför en av Sveriges viktigaste skattebaser<sup>1</sup>. Enligt EU-kommissionens respektive OECD:s beräkningar avseende 2013 respektive 2012 beskattas emellertid bara mellan 51 – 55 procent av den svenska slutkonsumtionen<sup>2</sup>, vilket är ungefär på OECD-genomsnittet<sup>3</sup>. Sveriges smala momsbas och de tre olika skattesatserna som Sverige använder skapar gränsdragningsproblem liksom störningar av ekonomin som skapar ineffektiviteter. Ytterst kan detta vara till men för innovation och tillväxt. Den höga standardskattesatsen på 25 procent sätter press på skatteintäkterna genom att den skapar en hög pris-skillnad mot konsumtion i svarta sektorn eller alternativet hemarbete (GörDetSjälv).

Genom att avskaffa flera av de nuvarande undantagen från moms och samtidigt övergå till en enhetlig skattesats skulle gränsdragningsproblemen kunna minska. En sådan breddning av momsbasen skulle även innebära att skattesatsen skulle kunna sättas lägre. Huruvida det skulle innebära en smartare moms beror till syvende och sist på hur dagens undantag och nedsättningar motiveras samt vilka praktiska svårigheter som breddningar innebär.

---

<sup>1</sup> Endast kommunal inkomstskatt (15,4 %) och arbetsgivaravgifter (10,6 %) är viktigare som andel av BNP, Skatteverket (2015), Skattestatistisk årsbok 2015

<sup>2</sup> Med slutkonsumtion avses privat konsumtion, ideella organisationers konsumtion och offentlig konsumtion. Med slutkonsumtion avses slutanvändningen av varor och tjänster till skillnad från intermediär konsumtion där varor och tjänster används som insatser i nya varor och tjänster i nästa förädlingsled. Det bör noteras att i slutkonsumtionen ligger även dold beskattning till följd av undantag från moms i tidigare förädlingsled. Undantag från moms innebär att företagare som inte är momspliktiga inte kan dra av ingående moms vilket innebär att momsen blir en kostnad i form av dold moms.

<sup>3</sup> Det finns stora skillnader mellan OECD-länderna avseende hur stor del av konsumtionen som är beskattad. Mexiko ligger i botten med 31 % och Nya Zeeland i topp med 96 %. Luxemburg har 113 % men det beror på hittillsvarande skatteregler inom EU som gjort det förmånligt för företag att lokalisera sig i Luxemburg och som dessutom gjort att oproportionellt stora momsskatteintäkter tillfallit Luxemburg. Se OECD Consumption Tax trends 2014, s 95

## 1.2 Alternativ för bredare moms

I praktiken är en bredare momsbas förknippad med tekniska och kanske framför allt politiska svårigheter. Bland annat är breddningar, som inte är av förhållandevis liten omfattning, bara möjliga om EU:s momsdirektiv ändras<sup>4</sup>. I samband med EU-kommissionens kommande förslag för ett enklare och effektivare momssystem kan en förändring av direktivet komma att ske varför det är intressant att analysera vilken skattesats som skulle vara möjlig om momsbasen breddas. De scenarier som vi kommer att titta närmare på är följande, men alla scenarier har det gemensamt att de kräver helt eller delvis förändrat momsdirektiv.

1. Avskaffa alla undantag
2. Avskaffa alla undantag förutom de som avser tjänster inom den offentliga sektorn inklusive sjukvårds- och omsorgstjänster även om de utförs av privata aktörer
3. Avskaffa enligt scenario 2 men behåll även undantag för finansiella tjänster

Att som i scenario 1 avskaffa alla undantag skulle ge Sverige en situation som påminner om den som råder i Nya Zeeland där ungefär 96 procent av konsumtionen är momsbelagd. Där är nästan all konsumtion momsbelagd inklusive finansiella tjänster och offentliga individuella tjänster som vårdscenarierbesök och bygglovsavgifter. Även kollektiv offentlig konsumtion som rättsväsendet beläggs med moms även om systemet egentligen bara skapar interna transaktioner mellan offentliga organ i ett slags köp och säljsystem. Moms läggs även på lokala skatter<sup>5</sup>. Bara följande områden är undantagna från moms i Nya Zeeland. Försäljning av donerade föremål av icke vinstdrivande organisationer; hyra på privata bostäder; försäljning av privatbostad; finmetall; förseningsavgifter & straffavgifter. Därutöver är finansiella tjänster till privatpersoner (B2C) belagda med en nollskattesats vilket innebär att de säljande företagen kan dra av ingående moms på kostnader.

Mot bakgrund av de utmaningar som kan förväntas om Sverige (och EU) skulle reformera sitt momssystem i riktning mot bredare momsbas är det intressanta att konstatera att Kina på mycket kort tid har reformerat sitt momssystem och breddat sin momsbas. I maj 2016 avslutade Kina ett 4-årigt reformprogram där ett momssystem har införts. Momssystemet kommer att ersätta den tidigare företagsskatten. I det senaste steget den 1 maj 2016 införs moms på fast egendom, nöjen/kultur, byggverksamhet, hälsovård samt finansiella tjänster, vilket innebär att Kina kommer att ha en bred momsbas i ett internationellt perspektiv. Införandet av det nya momssystemet har medfört vissa spänningar mellan stat och regioner

<sup>4</sup> Enligt utredningen SOU 2005:57 "Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt" finns i princip inga väsentliga möjligheter att utvidga skattebasen utan att ändra EU-direktivet, se resonemang s 460 och framåt.

<sup>5</sup> Med individuell offentlig konsumtion avses offentliga tjänster där en konsument/användare tydligt kan identifieras. Med kollektiv offentlig konsumtion avses offentliga tjänster där konsumenten/användaren inte lika tydligt kan identifieras. Kollektiv offentlig konsumtion kan i allmänhet också karakteriseras som en kollektiv vara medan individuell offentlig konsumtion snarare är en så kallad privat vara.

i Kina eftersom vissa regioner var väldigt beroende av intäkter från företagskatten. Sammantaget beräknas det nya momssystemet innebära en tydlig stimulans av den inhemska kinesiska ekonomin.

### 1.3 Data och förutsättningar

EU Kommissionen (2016) har låtit beräkna hur stora skatteintäkter Sverige och andra EU-länder skulle kunna få in om de reformerade sina momssystem. Beräkningar har gjorts av vilka skatteintäkter som teoretiskt skulle uppstå om länderna avskaffade reducerade skattesatser och istället använde sina generella skattesatser. Kalkylerna har gjorts utan hänsyn till beteendeeffekter m.m. vilket är viktigt att ha i minnet. I Sveriges fall skulle förändringen innebära att gå från användandet av skattesatserna 6, 12 och 25 procent till att använda endast 25 procent skattesats. EU kommissionen har även beräknat hur stora skatteintäkter som skulle följa teoretiskt om momsbasen breddades genom att undantag från moms avskaffades och standard skattesatsen användes på tidigare undantagna områden. EU-kommissionens beräkningar bygger främst på data från nationalräkenskaperna.

I avsnitten nedan ska vi specifikt för Sverige beräkna vilken enhetlig skattesats som skulle kunna användas om Sverige i högre eller lägre grad avskaffade nuvarande undantag från moms under restriktionen samma skatteintäkter och givet den betydelsefulla beräkningsförutsättningen att ingen hänsyn tagits till beteendeeffekter eller dynamiska effekter över tid. De beräkningar som används följer de metoder som EU-kommissionen använt (2013, 2015 och 2016) och utgår från de data som använts i dessa rapporter.

Utgångspunkten för beräkningarna är begreppet **den teoretiska momsskatteintäkten** som EU Kommissionen (2016) beräknat genom att tillämpa nuvarande svenska momslag på data från nationalräkenskaperna för år 2014<sup>6</sup>. Mera precist har information om skatte-reglerna applicerats på slutkonsumtion, konsumtion i tidigare led som är undantagna från moms samt bruttoinvesteringar (Gross Fixed Capital Formation) undantagna från moms samt offentlig konsumtion<sup>7</sup>. Det vill säga, givet de undantag från moms och de momsskattesatser som Sverige tillämpar och givet den konsumtion som fångas upp i nationalräkenskaperna kan den teoretiska skatteintäkten beräknas.

<sup>6</sup> Se tabell 1

<sup>7</sup> Beräkningarna bygger på nationalräkenskaperna och data från den så kallade WIOD-databasen (World input-output databas) som är lämplig för att genomföra beräkningarna. I EU-kommissionen (2013) från sidan 101 och framåt finns mycket detaljerade beskrivningar av hur beräkningarna gått till, vilken data som använts och vilka antaganden som gjorts. Den ansats som EU Kommissionen använder kallas Top Down Approach och är ett alternativ till den betydligt mera resurskrävande Bottom Up Approach. Skillnaden är att den första metoden utgår från aggregerade data från nationalräkenskaperna medan den senare metoden utgår från analys av enskilda företags skattedeclarationer. Den senare metoden är betydligt mera resurskrävande och den första metoden ger approximativt samma resultat. Se EU Kommissionen (2015), s 14, Box 2.1 för mer information

Den teoretiska momsstatteintäkten är något högre än **den verkliga momsstatteintäkten** som Skatteverket får in eftersom statteuppbörden aldrig blir perfekt och eftersom det alltid finns viss stattekriminalitet. Beräkningarna i denna rapport kommer generellt att bortse från diskrepansen mellan den teoretiska och verkliga statteintäkten. Eftersom Sverige har en av världens mest effektiva statteuppbörder är skillnaden mellan vad som teoretiskt borde komma in och vad som faktiskt kommer in väldigt låg i ett internationellt perspektiv. Skillnaden ligger enligt beräkningar i EU-kommissionen (2016) på 1,24 procent (s.k. VAT Gap), vilket är långt under EU-genomsnittet på 14,06 procent.<sup>8</sup>

De beräkningar som kommer att göras är helt statiska vilket innebär att de bortser från att avskaffade undantag respektive förändrade skattesatser kan förväntas påverka beteendet för konsumenter och företag och därmed statteintäkterna. I avgörande fall bygger också beräkningarna på kommissionens teoretiska bedömningar av skattebaser som inte kan observeras i faktiska transaktioner och därför förmodligen skulle vara svåra att beskatta i praktiken (exempelvis naturavärde av bostad).

## 1.4 Enhetlig moms och breddad momsbas

### 1.4.1 Beräkningsstrategi

Vårt mål med beräkningarna i avsnitt 1.4 är att under restriktionen bibehålla statteintäkter visa vilka enhetliga skattesatser som kan sättas under olika scenarier för basbreddning. Tillvägagångssättet tjänar som illustration och ska inte tolkas som finanspolitisk rekommendation.<sup>9</sup> För att kunna beräkna de enhetliga skattesatserna behöver vi först göra ett antal beräkningssteg som bygger på EU-kommissionen (2016). I avsnitt 1.4.2 beräknar vi den teoretiskt maximala momsintäkten som är den statteintäkt som kommer in om alla undantag avskaffas och den enhetliga skattesatsen 25 procent används genomgående. Därefter korrigerar vi approximativt den teoretiskt maximala momsintäkten med den ingående moms som blir avdragsgill om momsplikt införs på tidigare undantagna tjänster. I avsnitten 1.4.4-6 utgår vi från den korrigerade teoretiskt maximala momsintäkten när vi beräknar olika scenarier för breddad moms och enhetlig skattesats.

<sup>8</sup> EU Kommissionen (2016), s 19, tabell 2.1

<sup>9</sup> Reformen behöver avvägas brett för finanspolitiken, som utöver momsstatteintäkten omfattar även bl.a. hela det övriga skattesystemet med marginalsatser och kapitalstatteintäkter m.m. samt utgiftssidan som inkluderar allt från försvar och rättsväsende till bidragssystem och riktade stöd till olika områden etc.



## 1.4.2 Beräkning av teoretiskt maximal momsintäkt

Enligt EU-kommissionen (2016) uppgår de potentiella skatteintäkterna från moms i Sverige 2014 till knappt 358 miljarder kronor<sup>10</sup>. Vi definierar detta som den teoretiska momsintäkten. Tabellen nedan är kopierad från EU-kommissionen (2016) och ger mer detaljerad information om utvecklingen av den teoretiska momsintäkten över tid<sup>11</sup>. I tabellen kan även den verkliga momsintäkten utläsas. Skillnaden mellan teoretisk och verklig momsintäkt beror på brister i skatteuppbörd och skattebortfall till följd av kriminalitet och brukar kalla VAT-gap.

Tabell 1 – teoretisk momsintäkt Sverige 2010 – 2014 (alla belopp i miljoner kronor)

	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Teoretisk momsintäkt</b>	331 240	342 165	349 613	342 081	<b>357 885</b>
varav kopplat till slutkonsumtion	181 103	183 365	186 188	180 633	186 726
varav kopplat till intermediär konsumtion, offentlig konsumtion mm <sup>12</sup>	93 189	97 151	100 041	100 149	104 920
varav kopplat till investeringar	50 515	54 675	55 764	56 055	60 657
varav nettojusteringar	6433	6975	7620	5244	5582
<b>Verklig momsintäkt (Eurostat)</b>	322 603	330 770	329 311	337 823	353 439
<b>Skillnad teoretisk och verklig momsintäkt</b>	8637	11 395	20 302	4258	4446
<b>Skillnad i procent (VAT gap)</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

<sup>10</sup> EU Kommissionen (2016), s 49, tabell 3.26 där valutan är i svenska kronor

<sup>11</sup> EU-kommissionen (2016), s 49

<sup>12</sup> Vid beräkningen av den teoretiska momsintäkten inkluderar EU-kommissionen intermediär konsumtion, bruttoinvesteringar mm i momsundantagna sektorer eftersom momspliktiga företags inbetalda moms inte är avdragsgill för icke-momspliktiga köpare vilket innebär att momsintäkter genereras i tidigare led än i slutanvändningen. Om inga undantag från moms fanns skulle alla momsintäkter genereras i slutanvändningen.

Knappt 358 miljarder kr är alltså de skatteintäkter som borde genereras 2014 givet nuvarande svenska skatteregler och givet att inga uppbördsförluster finns.

För att kunna beräkna olika scenarier för enhetlig moms och bredd på momsbasen behöver vi först ta reda på den **teoretiskt maximala momsskatteintäkten** vilken för Sverige definieras som att 25 procent skattesats används för all konsumtion, utan undantag, istället för dagens mix av 6,12 och 25 procent på delar av konsumtionen. En sådan beräkning görs i EU-kommissionen (2016) där begreppet Policy Gap beräknas som är ett mått på hur stor del av de teoretiskt maximala momsskatteintäkterna som avstås från av politiska skäl. Det vill säga, hur stor del av de teoretiskt maximala momsintäkterna som undantag från moms och/eller reducerade skattesatser motsvarar.

Det är viktigt att komma ihåg att EU-kommissionens beräkning av den teoretiskt maximala momsskatteintäkten är en övre gräns (upper bound) för momsskatteintäkterna i en hypotetisk situation där inga undantag från moms finns och där därför ingen ingående, icke avdragsgill, moms uppstår i tidigare förädlingsled på grund av momsundantag. EU-kommissionens beräkningar av de maximalt möjliga momsintäkterna behöver därför korrigeras nedåt på grund av den ingående moms som vid ett avskaffande av momsundantag kommer att kunna dras av mot den införda plikten att påföra utgående moms<sup>13</sup>. Vid beräkningen av den teoretiskt maximala momsskatteintäkten som kommer att göras nedan kommer vi att approximativt korrigera beräkningarna eftersom detaljerad data saknas förutom för den finansiella sektorn där Copenhagen Economics (2016) estimat kommer att användas.

Förenklat kan begreppet Policy Gap definieras som teoretisk momsintäkt dividerad med teoretiskt maximal momsintäkt. EU-kommissionen redovisar sina resultat avseende Policy Gap för alla EU-länder liksom ett antal uppdelningar av Policy Gap som vi återkommer till nedan. I appendix längst bak i denna rapport finns en originaltabell från EU-kommissionen (2016) som redovisar deras resultat.

I tabellen i Appendix kan utläsas att Policy Gap för Sverige beräknas till 48,23 procent vilket innebär att 48,23 procent av vad OECD kallar den ideala momsbasen inte beskattas. Detta kan jämföras med EU-snittet som ligger på 43,8 procent.

Eftersom den teoretiska momsskatteintäkten under nuvarande regler uppgår till 358 miljarder kr så implicerar ett Policy Gap på 48,23 procent definitionsmässigt att den teoretiskt

---

<sup>13</sup> Copenhagen Economics (2016) gör en analys av hur stor skatteutgift som skulle uppstå om det svenska undantaget för moms på finansiella tjänster avskaffades. De använder detaljerade data på företagsnivå från finanssektorn och visar hur nettoberäkningen av skatteutgiften behöver innehålla en korrigering för den ingående moms som dagens försäljning av finansiella tjänster medför (och som vid en momsplikt vid försäljning av finansiella tjänster skulle kunna dras av). Även Finansdepartementet (2016) visar hur en korrigering för ingående moms i momsundantagna sektorer behöver göras för en korrekt nettoberäkning av vad undantag från moms kostar staten, eller omvänt vilka skatteintäkter som skulle komma in om undantagen togs bort.

maximala skatteintäkten är 692 miljarder kr. Enkel matematik enligt beräkningarna nedan visar varför

- Låt oss kalla den teoretiskt maximala skatteintäkten för Max
- Givet att 48,23 procent av Max inte nyttjas på grund av politiska beslut gäller följande likhet definitionsmässigt:  $Max = \text{teoretisk momsintäkt} + 0,4823 * Max$  vilket kan skrivas som  $Max - 0,4823 * Max = \text{teoretisk momsintäkt}$ , vilket kan skrivas som  $Max = \text{Teoretisk momsintäkt} / (1 - 0,4823) = 358 / (1 - 0,4823) = 692$ .

Resultaten av beräkningarna sammanfattas i tabell 2 nedan. Den differens som redovisas i tabellen är synonym med Policy Gap.

Tabell 2 - Momsbegrepp

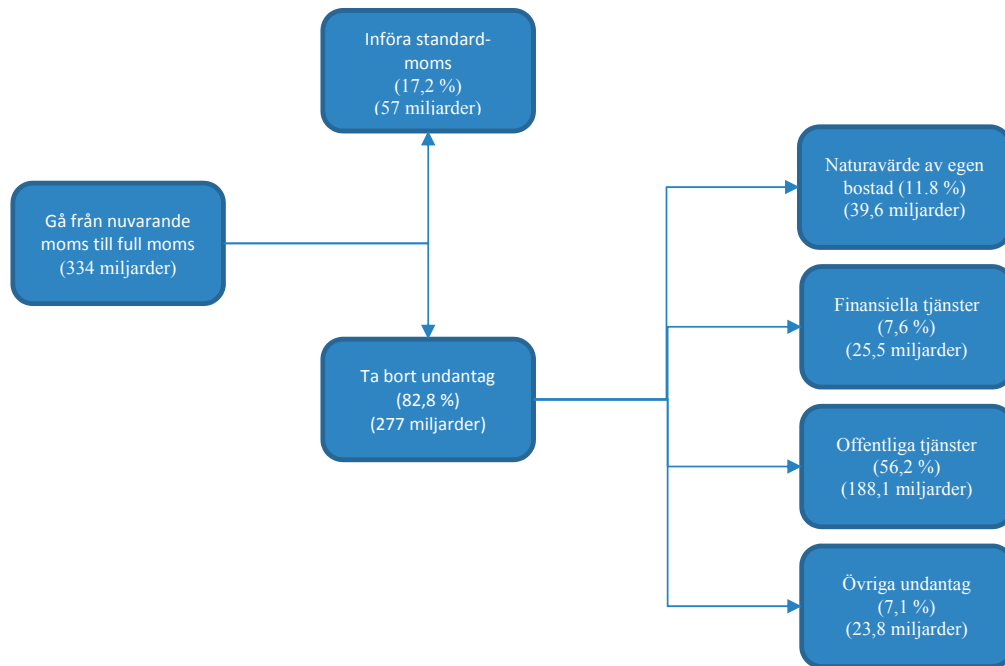
		Miljarder kr 2014	Andel av maximum (%)
Teoretiskt maximal momsintäkt	Momsintäkt vid beskattning av all konsumtion med 25 % skattesats	692	100,0
Teoretisk momsintäkt	Momsintäkt vid nuvarande momsbredd och skattesatser	358	51,77
Differens (Policy Gap)	Momsintäktsförändring jämfört med nuvarande regler	334	48,23

Differensen i tabellen är alltså den ökning av skatteintäkter som teoretiskt skulle kunna ske vid övergång från dagens skatteregler till 25 procents moms på all konsumtion utan undantag och utan hänsyn till de beteendeeffekter hos konsumenter och företag som skulle följa av en förändring avseende undantag och skattesatser. Differensen fångar alltså det gap som finns mellan vilka momsskatteintäkter som skulle kunna uppnås och de som av politiska skäl uppnås idag. De politiska valen motsvaras av de reducerade skattesatserna och undantagen från moms.

EU-kommissionen (2016) går vidare och delar upp begreppet Policy Gap i beståndsdelarna "Exemption Gap" och "Rate Gap" vilket innebär att de identifierar hur stora delar av intäktpotentialen som finns i avskaffade undantag respektive hur stor del som finns i att övergå till standardskattesatsen istället för att använda reducerade skattesatser. De delar dessutom upp "Exemption Gap" i några underkategorier så att det går att särskilja olika typer av

undantag<sup>14</sup>. Utifrån EU-kommissionens redovisning av de olika underkategoriernas procentuella betydelse går det att fördela den svenska differensen 334 miljarder kr mellan de olika områden som skulle kunna beskattas. I figur 1 nedan illustreras detta.

Figur 1 – Ökade momsintäkter genom ökad skattesats och/eller breddad moms (SEK)



Figur 1 illustrerar storleksordningen på de policyåtgärder som skulle kunna göras för Sveriges del. Införs standardmoms med nuvarande basbredd kan momsintäkterna för staten öka med i storleksordningen 57 miljarder kr. Figuren illustrerar även storleksordningen om bara vissa undantag avskaffas. Gruppen övriga undantag är särskilt intressant eftersom EU-kommissionen karakteriserat dessa som "åtgärdbara undantag". För Sveriges del uppgår potentialen i "Övriga undantag" till 24 miljarder kr. Tillsammans med ett införande av standardmoms summerar beloppen till  $24 + 57 = 81$  miljarder kr.

Övriga tre grupper av undantag bedöms av EU-kommissionen som svårare att avskaffa. EU-kommissionen har i separata initiativ tittat på områdena "Public sector" och "Finansiella tjänster". Tas alla undantagen bort med nuvarande skattesatser kan momsintäkterna öka med i storleksordningen 277 miljarder, men detta bedöms av EU-kommissionen som svår genomförbart.

<sup>14</sup> Se EU Kommissionen (2016), s 53, tabell 4.1.vilken dessutom kopierats till Appendix

Som diskuterades ovan så utgör beräkningarna som illustreras i figur 1 ovan en övre gräns för vilka momsskatteintäkter som är teoretiskt möjliga att uppnå givet nivån på konsumtionen i slutanvändarledet. De data som EU-kommissionen använder från nationalräkenskaperna har emellertid inte tagit hänsyn till att den tillkommande moms som skulle komma till staten, om en högre andel av slutanvändarnas (hushåll, ideella organisationer och offentliga sektorn) konsumtion och bruttoinvesteringar (t ex hushållens investeringar i fastigheter) momsbeläggs, behöver korrigeras för icke-avdragsgill ingående moms i tidigare förädlingsled.

Nedan diskuteras potentiella effekter av olika basbreddande åtgärder och enkla beräkningar presenteras. Beräkningarna fokuserar på hur den genomsnittliga momsskattesatsen skulle kunna sänkas om basen breddades under antagandet att skatteuttaget av moms ska vara oförändrat.

### 1.4.3 Enhetlig skattesats – nuvarande basbredd

I figur 1 ovan framgår att införandet av standardmoms motsvarar 57 miljarder kr under nuvarande basbredd. Vi kan därför enkelt beräkna teoretiskt maximal momsintäkt vid 25 % skattesats och nuvarande basbredd till teoretisk momsintäkt + införande av standardmoms =  $358 + 57 = 415$  miljarder kr.

En så betydande skattechöjning skulle sannolikt skada ekonomin i olika avseenden varför det är intressant att undersöka vilken enhetlig skattesats som kunde användas under restriktionen oförändrade skatteintäkter på 358 miljarder kr. Beräkningarna i det följande bygger även på antagandet om oförändrat konsument och företagsbeteende. Det är förhållandevis enkelt att beräkna denna enhetliga skattesats utifrån EU-kommissionens siffror. Deras beräkningar visar att 415 miljarder kr är den skatteintäkt som skulle uppstå med 25 procent moms på hela momsunderlaget under nuvarande regler om undantag från moms. Hela momsunderlaget kan beräknas som

$$\text{Momsunderlag} = 415/0,25 = 1660 \text{ miljarder kr}$$

Om vi sätter restriktionen 358 miljarder kr på skatteintäkterna och momsunderlaget är 1660 miljarder kr så får vi

$$\text{Enhetlig skattesats} = 358/1660 = 21,6 \text{ procent}$$

Den offentliga utredningen "Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? (SOU 2005:57) kom fram till ungefär samma procentsats i de beräkningar de gjorde för drygt 10 år sedan. Deras beräkningar baserade sig på konsumtionsutgifter från 1999 och tycks ha använt en liknande metod som EU-kommissionen (2015).<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Se SOU 2005:57 "Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt, bilaga 5 s 389 och framåt för en detaljerad beskrivning av deras beräkningar

#### 1.4.4 Enhetlig skattesats – maximal basbreddning

Om alla undantag från moms skulle avskaffas skulle den enhetliga skattesatsen kunna sänkas betydligt vid givna skatteintäkter och under antagande om inga beteendeförändringar. För att kunna göra denna beräkning använder vi oss av EU-kommissionens uppdelning av undantagen i fyra grupper (se fig. 1 ovan): "Naturavärde av egen bostad", "Offentliga tjänster", "Finansiella tjänster" och "Övriga undantag" där den fjärde gruppen även kallades "åtgärdbara undantag". De tre första grupperna offentliga tjänster, finansiella tjänster och naturavärde av egen bostad har av olika skäl hittills ansetts vara svåra att momsbelägga. De åtgärdbara undantagen är momsbelagda i länder med bred momsbas som till exempel Nya Zeeland varför det rimligen inte finns oöverstigliga praktiska hinder att momsbelägga de aktuella tjänsterna eller varorna även i Sverige.<sup>16</sup>

En maximal basbreddning skulle alltså handla om att momsbelägga "Offentliga tjänster", "Finansiella tjänster", "Naturavärde av egen bostad" och även "Övriga undantag". Sammantaget handlar det om alla undantag i den svenska momslagens 3:e kapitel men också om att momsbelägga tjänster som idag inte räknas som omsättning av varor och tjänster i momslagens mening. Dels handlar det om offentliga tjänster som är kollektiv konsumtion som rättsväsendets och försvarsmaktens verksamhet och offentliga tjänster som är individuell konsumtion som bygglovsavgifter och skolvavgifter. I Nya Zeeland är offentliga tjänster generellt momsbelagda även om det när det gäller kollektiv konsumtion egentligen handlar om ett system av interna transaktioner inom den offentliga sektorn<sup>17</sup>. Dels handlar det om naturavärdet av egen bostad som utgörs av ett implicit värde som kan sägas fånga den implicita avkastningen av att ha tillgång till en bostad. En momsbeläggning av naturavärdet torde innebära stora svårigheter i praktiken eftersom värdet inte motsvaras av en observerbar faktisk transaktion.

Som framgick i figur 1 ovan beräknade EU-kommissionen de teoretiskt maximalt möjliga skatteintäkterna i respektive grupp av undantag till

- Offentliga tjänster = 188,1 miljarder kr
- Naturavärde egen bostad = 39,6 miljarder kr
- Finansiella tjänster = 25,5 miljarder kr
- Övriga undantag = 23,8 miljarder kr

Innan vi kan beräkna vilken enhetlig momsskattesats som vore möjlig behöver vi korrigera beloppen för maximalt teoretiskt tillskott av momsintäkter för den dolda moms som uppstår

<sup>16</sup> Däremot krävs sannolikt olika förändringar av EU: s momsdirektiv.

<sup>17</sup> Se Millar, R (2013) för en analys av Nya Zeelands momssystem

på grund av den ingående moms som tidigare inte varit avdragsgill men som skulle kunna dras av om de aktuella tjänsterna momsbeläggs<sup>18</sup>.

#### Offentliga tjänster:

När det gäller offentliga tjänster finns ett system för momskompensation både i kommunal och statlig sektor som gör att den offentliga sektorn inte har någon dold kostnad för ingående moms även om dess tjänster i huvudsak inte är momsbelagda och därför i normalfallet borde få en skattekostnad för icke-avdragsgill ingående moms<sup>19</sup>. Beloppet ovan för de teoretiskt maximala momsskatteintäkterna från offentliga tjänster antas därför vara approximativt korrekt.

En komplikation som bör nämnas är att en förhållandevis stor del av de offentliga tjänsterna betalas med offentliga medel. Ökade momsintäkter från momsbeläggning för staten kan alltså ge motsvarande kostnader hos offentliga slutanvändare som de behöver spara in i andra delar av sin verksamhet eller som staten behöver kompensera genom höjda anslag, vilket i så fall reducerar nettoeffekten av momsbreddningen. Basbreddningar i denna del kan alltså vara beroende av andra förändringar på grund av påverkan på det offentliga sparandet.

#### Naturavärde egen bostad:

När det gäller naturavärde av egen bostad är detta en fiktiv intäkt för fastighetsägaren och det finns ingen försäljning av någon tjänst som kan förknippas med någon dold ingående moms. Ingen korrigeringskrävs alltså för dold moms och beloppet ovan antas vara approximativt korrekt.

#### Finansiella tjänster:

När det gäller finansiella tjänster finns behov av att korrigera de teoretiskt maximala momsintäkterna för dold moms. Om finansiella tjänster skulle momsbeläggas skulle de företag som förnärvarande säljer finansiella tjänster få avdrag för den ingående moms som de idag inte får avdrag för. Det momstillskott som EU-kommissionen räknar med för finansiella tjänster behöver därför reduceras med bortfallet av den dolda moms som ligger dold i dagens slutkonsumtion. Copenhagen Economics (2016) beräknar den tillkommande skatteintäkten från momsbeläggning av finansiella tjänster till mellan 16-18 miljarder baserat på

---

<sup>18</sup> Ytterligare ett antagande som görs i dessa beräkningar är att företagen inte ändrar sina marginaler när deras kostnad för ingående moms försvinner. Detta antagande betyder att företagen inte tar ut den försvunna momskostnaden genom att höja sina marginaler vilket kan motiveras med att konkurrensen på marknaden tvingar företagen att låta den försvunna dolda momskostnaden komma slutanvändarna till del genom lägre pris.

<sup>19</sup> Vissa kommunala tjänster är t ex momspliktiga likt motsvarande tjänster av privata företag. Exempel är städtjänster, avgifter i personalmatsalar etc.

data från 2013 inklusive detaljerad mikrodata från svenska banker<sup>20</sup>. De finner att skillnaden mellan den momsintäkt som kommer från momsbeläggning av konsumentledet och korrigeringen av den dolda moms som faller bort uppgår till ungefär 36 procent (skillnad mellan en hypotetisk maximal moms på 29,3 miljarder och 18,6 miljarder efter kompensat- ion för ingående moms. Om vi använder samma Proxy för reduktionen av dold moms blir vårt belopp 16,3 istället för 25,5.

#### Övriga undantag

När det gäller övriga undantag så består dessa av flera olika branscher och typer av tjänster så det är svårt att vara säker på vilken korrigering för dold moms som är den rätta. Det är dock självklart att det behövs en korrigering eftersom de företag som säljer tjänster som är undantagna från moms genererar dold moms med dagens regler och denna dolda moms skulle falla bort om företagen tjänster blev momspliktiga. I brist på annan information ap- proximerar vi med samma reduktion som för finansiella tjänster, dvs 36 %, vilket ger ett korrigerat belopp på 15,2 istället för 23,8.

Sammanfattningsvis blir de korrigerade beloppen:

- Offentliga tjänster = 188,1 miljarder kr
- Naturavärde egen bostad = 39,6 miljarder kr
- Finansiella tjänster = 16,3 miljarder kr
- Övriga undantag = 15,2 miljarder kr

Skulle Sverige avskaffa de fyra grupperna av undantag kan följande göras för att beräkna den enhetliga momssats som vore möjlig. De teoretiskt maximala skatteintäkterna beräk- nas genom att addera de teoretiska skatteintäkterna vid 25 procents skattesats för nuva- rande skattebas, som beräknades till 415 miljarder kr ovan, till de fyra grupperna av un- dantag ovan, vilket ger

Teoretiskt maximala skatteintäkter =  $415 + 188,1 + 39,6 + 16,3 + 15,2 = 674$  miljarder kr

Från de teoretiskt maximala skatteintäkterna vid 25 procents skattesats kan momsunderla- get beräknas som

Momsunderlag =  $674/0,25 = 2696$  miljarder kr

Under restriktionen 358 miljarder kr i skatteintäkter kan den enhetliga skattesatsen beräk- nas till

Enhetlig skattesats =  $358/2696 = 13,3$  procent

Denna omfattande basbreddning skulle alltså möjliggöra en knapp halvering i förhållande till dagens situation och en sänkning av den enhetliga skattesatsen med drygt 8 procen- terheter jämfört med 21,6 som skulle gälla om nuvarande basbredd gäller men utan redu-

---

<sup>20</sup> Det lägre beloppet 16 miljarder kommer de fram till genom att hänvisa till osäkerhet om hur stor del av de finansiella tjänsterna som innehåller moms idag och därmed hur stor den dolda momsen egentligen är



cerade skattesatser. Skattesatsen 13,3 kan jämföras med Nya Zeelands standardskattesats som är 15 procent där en del av den Nya Zeeländska momsens är belagd med skattesatsen 0 procent som exempelvis finansiella tjänster och uthyrning av kommersiella lokaler.

Hur realistiskt är det att tänka sig en momsbreddning av detta slag? Att momsbelägga naturavärdet av egen bostad har inte veterligen genomförts i något land och det framstår som mycket svårt politiskt att förklara varför ett icke-monetärt värde ska momsbeläggas. Det torde även vara svårt att hitta ett bra skatteunderlag.

Offentliga tjänster momsbeläggs inte i några länder förutom Nya Zeeland och i någon mån Australien där det bara handlar om några få typer av offentliga avgifter. I Nya Zeeland momsbeläggs även den del av de offentliga tjänsterna som karakteriseras som kollektiv konsumtion där den enskilde svårigen kan identifieras som konsument och inte heller betalar några avgifter. Transaktioner mellan offentliga organ (G2G) fungerar ungefär som transaktioner mellan företag (B2B). Inga nettointäkter uppstår förrän slutkonsumenten blir inblandad. Momsbeläggningsen gör att speciella system med kompensation för ingående icke avdragsberättigad moms (som finns i Sverige) inte behövs inom den offentliga verksamheten. Avgifter på offentlig individuell konsumtion där en enskild konsument kan identifieras är momsbelagda. Exempel är bygglovsavgift eller bibliotekskort. Inkomstskatter är inte momsbelagda men däremot den lokala fastighetskatten som finansierar merparten av den lokala offentliga verksamheten (motsvarande kommunerna).

Nya Zeelands exempel visar att en momsbreddning som även inkluderar stora delar av den offentliga verksamheten kan genomföras praktiskt. Hur stor del av EU-kommissionens beräknade potential på momsintäkter för offentliga tjänster på 188,1 miljarder kr som är möjliga måste en närmare utredning visa, men eftersom de offentliga tjänsterna innebär att värde levereras till konsumenter/medborgare så är det i princip rent rimligt att mervärdet skulle kunna beskattas och på så sätt utgöra en del av finansieringen av dessa eller andra offentliga åtaganden.

EU-kommissionen har publicerat en studie samt efterfrågat medlemsländernas synpunkter i en offentlig konsultation kring förändrade momsregler för offentliga organ och avseende undantagen<sup>21</sup>. Förslagen remissbehandlades i april 2014 och bereds f.n. vidare i EU-kommissionen.

#### **1.4.5 Enhetlig skattesats – basbreddning finansiella tjänster och övriga undantag**

Som ett alternativ till scenariot att offentliga tjänster och naturavärdet av egen bostad momsbeläggs finns scenariot att de två andra av EU-kommissionens identifierade undantagsgrupper momsbeläggs; finansiella tjänster och övriga undantag. Följande beräkningar kan göras för att beräkna den enhetliga momssats som då vore möjlig. De teoretiskt maximala skatteintäkterna beräknas genom att addera de teoretiska skatteintäkterna vid 25

<sup>21</sup> Översyn av befintlig lagstiftning om mervärdesskatt för offentliga organ mm., EU-kommissionen 2014, Study, [VAT in the public sector and exemptions in the public interest](#)

procents skattesats för nuvarande skattebas som beräknades till 415 miljarder ovan till de två grupperna av undantag ovan, vilket ger

Teoretiskt maximala skatteintäkter =  $415 + 16,3 + 15,2 = 446,5$  miljarder kr

Från de teoretiska skatteintäkterna vid 25 procents skattesats kan momsunderlaget beräknas som

Momsunderlag =  $446,5/0,25 = 1786$  miljarder kr

Under restriktionen 358 miljarder i skatteintäkter kan den enhetliga skattesatsen beräknas till

Enhetlig skattesats =  $358/1786 = 20$  procent

Denna basbreddning skulle alltså medge en sänkning av den enhetliga skattesatsen med 1,6 procentenheter jämfört med 21,6 som skulle gälla vid nuvarande momsbas och inga reducerade skattesatser.

I Norge diskuterades möjligheten att momsbelägga finansiella tjänster genom att momsbelägga avgifter för finansiella tjänster men även momsbeläggning av så kallade marginalintäkter (exempelvis räntenetton)<sup>22</sup>, men en annan väg än momsbeskattning har dock valts. Få länder momsbelägger finansiella tjänster och Nya Zeeland använder skattesatsen 0 procent, vilket ger möjligheter för de finansiella företagen att dra av sin ingående moms. Vidare har Kina infört en bred momsreform från maj 2016 där även finansiella tjänster planeras bli belagda med moms.

Inom EU har tidigare ett arbete pågått där syftet var att harmonisera undantaget avseende finansiella tjänster medlemsländerna emellan. Detta har visat sig vara mycket svårt då länderna har olika tolkning och vilja att förändra vad som ska beläggas med moms eller inte inom denna sektor. EU-kommissionen har nu meddelat att detta förslag har dragits tillbaka<sup>23</sup>.

#### 1.4.6 Enhetlig skattesats – basbreddning ”övriga undantag”

Slutligen återstår scenariot ”Övriga Undantag” som består av ett antal konsumtionsområden som kommissionen framställt som möjliga att momsbelägga, men även här kan nuvarande momsdirektiv stå i vägen. Det handlar om de undantag från moms som finns upptagna i momslagens 3:e kapitel<sup>24</sup> och som inte ingår i ovanstående områden.

<sup>22</sup> I ett pressmeddelande från 7 oktober 2015 la norska regeringen fram ett förslag till skattereform där moms på finansiella tjänster ingår. Via [www.regjeringen.no/no/aktuelt/skattereform-for-omstilling-og-vekst/id2457106](http://www.regjeringen.no/no/aktuelt/skattereform-for-omstilling-og-vekst/id2457106) finns ett faktablad från Det Kongelige Finansdepartementet som beskriver nuläget.

<sup>23</sup> EU:s officiella tidning 30 April 2016 (OJ C 155/3),

<sup>24</sup> 3 kapitlet mervärdesskattelagen (1994:200)

Vart och ett av undantagstyperna behöver utredas särskilt men sammantaget kan följande beräkningar göras för att beräkna en enhetlig momsats. De teoretiskt maximala skatteintäkterna beräknas genom att addera de teoretiska skatteintäkterna vid 25 procents skattesats för nuvarande skattebas som beräknades till 415 miljarder ovan till gruppen Övriga Undantag, vilket ger

Teoretiskt maximala skatteintäkter =  $415 + 15,2 = 430,2$  miljarder kr

Från de teoretiska skatteintäkterna vid 25 procents skattesats kan momsunderlaget beräknas som

Momsunderlag =  $430,2/0,25 = 1721$  miljarder kr

Under restriktionen 358 miljarder kr i skatteintäkter kan den enhetliga skattesatsen beräknas till

Enhetlig skattesats =  $358/1721 = 20,8$  procent

Denna basbreddning skulle alltså motsvara en sänkning av den enhetliga skattesatsen med knappt 1 procentenhet jämfört med 21,6 som skulle gälla vid nuvarande momsbas och inga reducerade skattesatser<sup>25</sup>.

De undantag som ryms under "Övriga undantag" kan vara sådana undantag som inte kan avskaffas under nuvarande EU-direktiv och andra t.ex. inom fastighetsområdet kan vara sådana som går att beskatta redan idag.

#### 1.4.7 Enhetlig skattesats – osäkerhet i beräkningarna

Beräkningarna ovan är behäftade med stor osäkerhet och fortsatt utredning krävs i åtminstone tre avseenden.

För det första innebär varje förändring av skattesatser respektive avskaffande av undantag från moms att förutsättningarna för konsumenter och företag förändras. Konkurrensförhållanden, relativpriser samt svart- och hemarbetssektorn kommer att påverkas. Från ett samhällsekonomiskt effektivitetsperspektiv kan färre undantag och en enhetlig moms-skattesats innebära en förbättring som behöver ställas mot eventuella negativa effekter på internationell konkurrenskraft m.m. Även omfördelning eller sociala hänsyn kan vara relevant och avvägningen behöver förstas utredas, men är i hög grad politisk och handlar också om

---

<sup>25</sup> Den enhetliga skattesatsen på 20,8 procent skulle i praktiken kunna sättas något lägre eftersom de potentiella skatteintäkterna i Övriga Undantag är något underskattade eftersom EU-kommissionen av praktiska skäl i sina beräkningar kategoriserade även privat vård och omsorg som offentliga tjänster. Samma slutsats om att skattesatsen skulle kunna sättas något lägre gäller beräkningen av den enhetliga skattesatsen 20 när även finansiella tjänster momsbeläggs.

hur mycket samhällsekonomisk effektivitet som ska offras för sociala hänsyn och omfördelning.

För det andra är rent uppbördstekniska frågor om hur skatter ska kunna tas ut utan för stora friktionskostnader centrala. Undantagen för offentliga tjänster liksom finansiella tjänster och naturtjänster av egen bostad finns delvis för att det är förknippat med stora svårigheter att fastställa ett skatteunderlag.

För det tredje bygger EU-kommissionens beräkningar av de potentiella skatteintäkter som kan uppstå för Sverige om undantag avskaffas på att den privata och offentliga konsumtion som ska beskattas verkligen är så stor som den bedömts vara och att konsumtionen inte förändras väsentlig i storlek om beskattning införs.

## 2 Referenser

Copenhagen Economics (2016), Effects of VAT-exemption for financial services in Sweden, rapport åt Svenska Bankföreningen

EU-kommissionen (2016), Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2016 Final Report

EU-kommissionen (2015), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States

EU-kommissionen 2014, VAT in the public sector and exemptions in the public interest

EU-kommissionen (2013), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States

EU:s officiella tidning 30 april 2016 (OJ C 155/3)

Finansdepartementet (2016), Beräkningskonventioner 2017

Mervärdesskattelagen (1994:200)

Millar, R (2013), "Smoke and Mirrors: Applying the Full Taxation Model to Government under the Australian and New Zealand GST Laws", Legal Studies Research Paper No. 13/49, Sydney Law School

OECD, Consumption Tax Trends 2014

Skattestatistisk årsbok 2014,

SOU 2005:57 "Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt

### 3 Appendix

Tabell från EU-kommissionen (2016), s 53, tabell 4.1.

**Table 4.1. Policy Gap, Rate Gap, Exemption Gap, and Actionable Gaps**

	A	B	C	D	E	F	G	H
	Policy Gap (%)	Rate Gap (%)	Exemption Gap (%)	o/w Imputed Rents (%)	o/w Public Services (%)	o/w Financial Services (%)	Actionable Exemption Gap (C - D - E - F) (%)	Actionable Policy Gap (G + B) (%)
AT	45,28	10,39	34,88	6,87	21,61	2,45	3,96	14,35
BE	53,68	12,40	41,28	7,95	25,90	3,93	3,50	15,90
BG	28,52	2,84	25,67	9,75	10,09	1,24	4,60	7,44
CZ	37,98	5,82	32,16	8,57	15,87	2,69	5,03	10,85
DE	44,79	7,15	37,64	6,56	21,07	2,77	7,24	14,39
DK	41,81	0,91	40,91	6,76	27,57	5,31	1,27	2,18
EE	35,05	2,53	32,52	7,31	14,87	2,18	8,15	10,68
ES	59,00	14,51	44,49	9,98	17,99	2,39	14,13	28,64
FI	50,05	9,07	40,98	8,73	23,13	2,13	6,98	16,05
FR	51,81	9,97	41,84	8,99	22,04	2,51	8,30	18,27
GR	54,12	13,90	40,22	8,80	16,83	2,41	12,18	26,08
HR	35,87	4,09	31,78	7,93	14,52	1,52	7,82	11,90
HU	41,89	3,34	38,55	7,31	16,86	3,13	11,25	14,59
IE	51,83	17,08	34,75	8,60	23,94	1,62	0,59	17,67
IT	54,76	15,56	39,20	10,55	18,99	1,83	7,83	23,39
LT	25,52	4,04	21,48	4,40	13,09	1,33	2,66	6,71
LU	41,44	14,60	26,84	10,04	27,00	-11,14	0,94	15,54
LV	36,90	3,26	33,64	8,88	14,32	0,29	10,14	13,40
MT	12,41	12,72	-0,31	4,73	15,26	-11,75	-8,55	4,17
NL	51,89	12,15	39,75	5,94	26,28	6,22	1,31	13,45
PL	49,06	15,86	33,20	3,67	13,97	2,96	12,60	28,46
PT	50,85	11,07	39,78	8,51	20,56	3,16	7,55	18,62
RO	28,08	2,88	25,20	10,16	8,86	0,14	6,04	8,92
SE	48,23	8,29	39,95	5,71	27,11	3,67	3,45	11,74
SI	45,91	11,30	34,61	6,87	15,95	2,41	9,37	20,68
SK	37,13	1,65	35,48	6,20	15,70	3,11	10,47	12,12
UK	53,78	3,29	50,49	10,31	20,61	4,28	15,28	18,57
EU27	43,80	5,32	38,48	7,44	18,39	3,12	9,53	14,85

I tabellen nedan förklaras översiktligt begreppen i EU-kommissionens tabell ovan

- A) Policy gap = B + C
- B) Rate gap = den potentiella skatteförlusten m.h.t. förekomst av reducerade skattesatser
- C) Exemption gap = potentiella skatteförlust m.h.t. förekomst av undantagna transaktioner
- D) o/w Imputed rents (the notional value of home occupancy by homeowners) = naturvärde egen bostad
- E) o/w Public services = offentliga varor och tjänster
- F) o/w Financial services = finansiella tjänster
- G) "Actionable" Exemption Gap (C-D-E-F) = åtgärdbar skatteförlust m.h.t. undantag
- H) "Actionable" Policy Gap (G+B) = åtgärdbar skatteförlust m.h.t. undantag och reducerade skattesatser

WSP och GENIVAR har gått samman och bildar tillsammans ett av världens ledande analys- och teknikkonsultföretag. Vi erbjuder tjänster för hållbar samhällsutveckling inom Hus & Industri, Transport & infrastruktur och Miljö & Energi. Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag. Tillsammans har vi 15 000 medarbetare på över 300 kontor i 35 länder. I Sverige har vi omkring 2 500 medarbetare.

Vår verksamhet bedrivs inom WSP Analys & Strategi, WSP Brand & Risk, WSP Byggprojektering, WSP Environmental, WSP International, WSP Management, WSP Process, WSP Samhällsbyggnad och WSP Systems.

Bredd och mångfald kännetecknar våra medarbetare, kompetensområden, kunder och typer av uppdrag. Vi är *United by our difference*.

**[www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)**

Storgatan 19, 114 82 Stockholm

Telefon 08-553 430 00