

Finansdepartementet
103 33 STOCKHOLM

Yttrande

Stockholm 2020-06-01


**Promemorian Omvänd skattskyldighet vid omsättning
av vissa varor och tjänster; Fi2020/01855/S2**

Svensk Försäkring har beretts tillfälle att avge yttrande över angivna promemoria och ansluter sig till vad Näringslivets Skattedelegation har anfört i sitt yttrande.

Svensk Försäkring



Magnus Vesterlund
Chefsekonom



Eva Erlandsson
Senior ekonom

NSD
NÄRINGS-
LIVETS
SKATTE-
DELEGATION

Finansdepartementet
Skatte- och tullavdelningen
103 33 Stockholm

Er referens:
Fi2020/01855/S2

Stockholm, 2020-06-03

Remissyttrande

Remiss av Promemorian Omvänd skattskyldighet vid omsättning av vissa varor och tjänster

Näringslivets Skattedelegation (NSD) lämnar följande synpunkter på promemorian.

Sammanfattning

NSD stödjer kampen mot bedrägerier, men anser att förslaget innehåller så allvarliga brister att det inte kan ligga till grund för lagstiftning. Dessa brister är bl.a.

- att behovet av reglerna kan ifrågasättas då det angivna skattebortfallet framstår som osannolikt stort samtidigt som det inte härleds;
- att de ökade kostnaderna för företag, organisationer och föreningar varken kvantifieras eller problematiseras, trots att de bedöms öka kraftigt;
- att alternativa lösningar, så som utökad och förbättrad kontrollverksamhet inte tycks övervägas;
- att förslaget, sett till de förväntade offentligfinansiella effekterna och bördan för näringslivet, är oproportionerligt;
- att förslaget inte är möjligt att implementera i företagens affärssystem;
- att det föreslagna ikraftträdandedatumet är orealistiskt;
- att jämförelsen med andra länders regler, såsom tröskelbelopp, är mycket bristfällig och leder till felaktiga slutsatser;
- att förslagets omfattning av varor och tjänster är allt för omfattande, vilket en komparativ analys med andra länder hade visat – om en sådan hade företagits; samt
- att remisstiden är allt för kort, särskilt med beaktande av pågående pandemi.

Huvudmän i NSD är:

**Stockholms Handelskammare * Föreningen Svenskt Näringsliv * Svensk Industriförening
Svenska Bankföreningen * Svensk Försäkring * Fastighetsägarna Sverige**

Kansli: Postadress 114 82 Stockholm, Besöksadress Storgatan 19
Telefon 08/553 430 00, Telefax 08/553 430 99

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

Bakgrund

I promemorian föreslås att omvänd skattskyldighet införs vid nationell handel mellan beskattningsbara personer vid omsättning av mobiltelefoner, integrerade kretsanordningar, telekommunikationstjänster, spelkonsoler, pekadorer och bärbara datorer (härefter omvänd beskattning av mobiltelefoner m.m.).

Anledningen till förslaget är att Skatteverket vid ett möte med Finansdepartementet meddelat att det förekommer momsbedrägerier med mobiltelefoner och IP-telefoni, inom vad som beskrivs som kvalificerad och organiserad ekonomisk brottslighet. Storleken på bedrägerierna framhålls vara osäker, men Skatteverket bedömer att storleken "under 2018 och delar av 2019" uppgår till 1,25 miljarder kronor. Omvänd skattskyldighet anses omöjliggöra denna typ av bedrägeri.

Förändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2021.

Bristfällig beredning

Problembeskrivning

EU-kommissionen utför årligen analyser avseende det så kallade momsgapet bland EU:s medlemsstater (se bild nedan). Momsgapet är skillnaden mellan den teoretiska förväntade momsintäkten och den faktiska momsintäkten och utgörs av fem olika komponenter, insolvens, konkurser, undermålig förvaltning, legal skatteplanering och bedrägerier. Enligt EU-kommissionen utgör rena bedrägerier ungefär en tredjedel av det totala moms bortfallet.

Skatteverket har vid ett möte med Finansdepartementet meddelat att momsbedrägerier som förekommer med mobiltelefoner och IP-telefoni uppgår till 1,25 miljarder kr. I relation till Sveriges momsgap 2017¹, som motsvarar 6,3 miljarder kr, skulle Skatteverkets bedömning av bedrägerier med mobiltelefoner och IP telefoni utgöra 20 % av Sveriges totala uppbördsförlust. Om Skatteverkets bedömning istället sätts i relation till andelen som utgör rena bedrägerier uppgår bedrägerier med mobiltelefoner och IP telefoni istället till 60 %.²

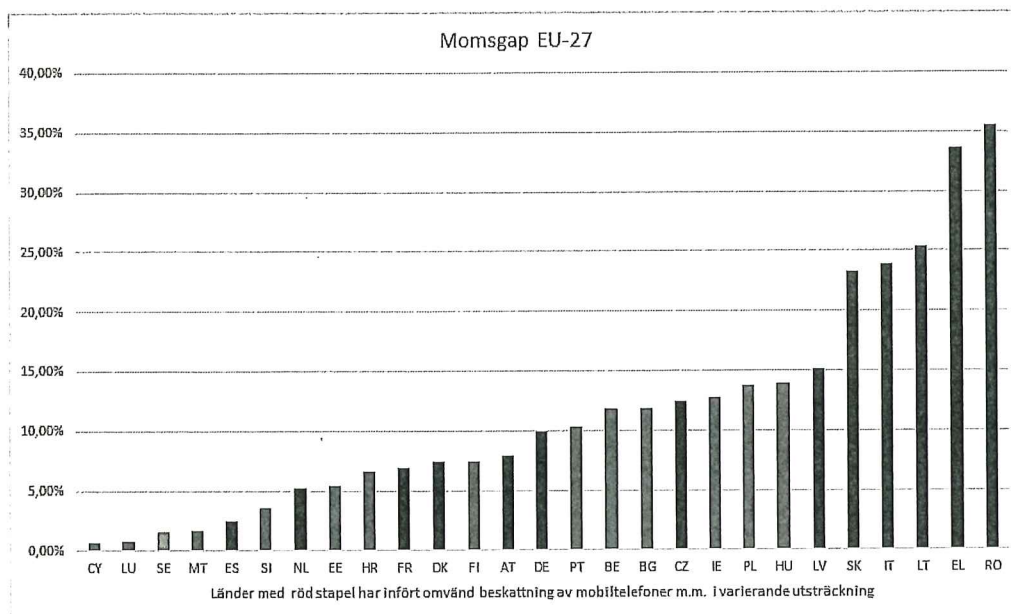
Hur Skatteverket har bedömt momsbedrägeriernas storlek framgår inte av promemorian. Samtidigt skriver Finansdepartementet att "det är mycket svårt att uppskatta storleken på de mervärdesskattebedrägerier som sker vid omsättning av mobiltelefoner" m.m. Mot bakgrund av detta samt bedrägeriernas relation till den totala uppbördsförlusten framstår det angivna beloppet 1,25 miljarder som överskattat, och måste åtminstone motiveras och härledas för att kunna ligga till grund för lagstiftning.

¹ Mätningen från EU-kommissionen 2019 behandlar 2017 års momsstatistik. I samma rapport prognostiseras det svenska momsgapet 2018 vara negativt.

² Det ska tilläggas att Skatteverket bedömer bedrägerierna under perioden 2018 och delar av 2019, vilket påverkar andelen av bedrägerierna under ett enskilt år. Varför denna tidsperiod anges framgår ej av promemorian. NSD konstaterar dock att den bristfälliga beredningen här påverkar remissinstansernas förmåga att kunna utvärdera förslaget på ett önskvärt sätt.

NSD

NÄRINGSLIVETS SKATTE- DELEGATION



Förslagets omfattning

Förslaget innebär att omvänd skattskyldighet ska tillämpas på omsättning av ett flertal produkter och tjänster. Trots ett vittgående tillämpningsområde motiveras inte omfattningen av de föreslagna reglerna med mer än att de syftar till att förhindra att bedrägerierna flyttar till andra näraliggande varor eller tjänster. Av de 13 medlemsstater regeringen nämner är det emellertid endast två som har implementerat regler avseende telekommunikationstjänster (samt Storbritannien). Frankrike är ett av de länderna, men tillämpar endast omvänd moms på telekommunikationstjänster och inte på några av de nu aktuella varorna.³ Denna avsaknad av motivering och avsaknad av komparativ analys utgör en allvarlig brist i förslagets underlag.

Även i övrigt är den komparativa analysen knapphändig. Erfarenheter från de länder som har implementerat liknande regler redogörs överhuvudtaget inte för i promemorian.

Effekter för företagen

Förändringar av regelverk medför administrativa kostnader för företag, t.ex. för inköp och uppgraderingar av hård- och mjukvara för IT-system och för systemanpassningar.⁴ I promemorian redovisas viss, delvis föråldrad, information om fullgörandekostnader avseende mervärdesskatte-systemet samt av administrativ börda p.g.a. omvänd skattskyldighet i byggsektorn. Den sammantagna ökade administrativa bördan anges inte ha varit möjlig att kvantifiera då information saknas om storleken på den administrativa kostnaden för omvänd skattskyldighet i detta fall och för de företag som påverkas. NSD konstaterar dock att inget försök att extrapolera kostnaderna för de förslag som lämnas i promemorian utifrån de äldre uppgifter om fullgörandekostnader och administrativ börda tycks ha gjorts.

³ COM(2018) 118 final ANNEX BILAGA till Rapport från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om effekterna av artiklarna 199a och 199b i rådets direktiv 2006/112/EG på bedrägeribekämpning.

⁴ För en översiktlig genomgång av affärssystemens grundläggande funktionalitet i momshänseende samt kostnader och tekniska utmaningar som följer av regelförändringar, se rapporten Moms i affärssystem Funktionalitet, arbetsinsats och kostnader, 2015, som togs fram av Deloitte på uppdrag av Svenskt Näringsliv.

NSD

NÄRINGSLIVETS SKATTE- DELEGATION

Konsekvenserna av föreliggande förslag skiljer sig mot tidigare regelförändringar avseende omvärd momsbeskattning. Inköp av mobiltelefoner m.m. är vanligt förekommande och har högre omsättnings-hastighet. Det medför att betydligt fler aktörer kommer att omfattas av förslaget än vad som varit fallet vid tidigare implementeringar av omvärd moms.

Nutek bedömde fullgörandekostnaderna för moms i byggsektorn till drygt en miljard kr i samband med att reglerna om omvärd byggmoms infördes 2007.⁵ På begäran av Finansdepartementet gjordes mätningen om 2008 då den första mätningen befarades medföra en stor engångskostnad till följd av svårtillämpliga regler.⁶ Kostnaden, vilken kan antas bedömas som bestående, uppskattades till 454 miljoner kr.

Båda beräkningarna har ett företagsunderlag på ca 82 500 företag, vilket är betydligt färre än de som omfattas av förslaget om omvärd moms på mobiltelefoner. I promemorian konstateras att princip alla företag i Sverige kommer att påverkas av förslaget. Antalet företag uppgår till 1,45 miljoner enligt Finansdepartementets beräkningskonventioner 2020. Därtill ska läggas andra beskattningsbara personer som bedriver undantagen verksamhet, t.ex. företag, föreningar, organisationer och privatpersoner som också kan omfattas av regelverket vid inköp av mobiltelefoner m.m. Dessa idag undantagna beskattningsbara personer kan behöva momsregistrera sig på grund av inköp som omfattas av den omvända momsen.⁷ Den sammantagna populationen ligger sannolikt i intervallet 1,5–2 miljoner.

NSD anser att det är uppseendeväckande att den administrativa kostnaden varken kvantifieras eller problematiseras, med tanke på förslagets omfattning och karaktär. Detta särskilt som regeringen anger att den administrativa kostnaden kommer att öka kraftigt. En förenklad beräkning utifrån de siffror som presenteras i promemorian skulle medföra att kostnaden för näringslivet uppgår till 8,0 miljarder kr⁸ per år, samtidigt som den offentligfinansiella effekten endast beräknas till 0,5 miljarder kr per år. NSD anser att promemorian, utan ett försök till beräkning av effekterna för företag och andra beskattningsbara personer inte borde ha remitterats.

En annan utgångspunkt för en sådan beräkning kan tas i den rapport som EY författade på uppdrag av EU-kommissionen 2014 om kostnader för omvärd moms. Slutsatsen i rapporten är att införande av omvärd skattskyldighet ökar företagens administrativa kostnader med 43 procent.⁹ EU-kommissionen hänvisar även till denna kostnadsberäkning i sin konsekvensanalys av en generell omvärd beskattning, där kostnadsökningen specifikt härleds till omvärd beskattning för vissa sektorer.¹⁰

⁵ Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet Uppdatering 2007 – NUTEK R 2008:42.

⁶ Näringslivets administrativa kostnader för skatteområdet Uppdatering 2008 – Rapport 0013.

⁷ Se exempelvis PM s. 26 f.

⁸ $(454\ 000\ 000/82\ 500) * 1\ 450\ 000 = 8,0$ miljarder kr/år.

⁹ Assessment of the application and impact of the optional 'Reverse Charge Mechanism' within the EU VAT system Specific Contract No 6 TAXUD/2013/DE/333 implementing Framework Contract No TAXUD/2012/CC/117 Final Report November 2014, s. 62.

¹⁰ SWD(2016) 457 final, Impact Assessment, Generalised reverse charge mechanism, Accompanying the document Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC on the common system of value added tax as regards the temporary application of the generalised reverse charge mechanism in relation to supplies of goods and services above a certain threshold, s. 35.

NSD

NÄRINGSLIVETS SKATTE- DELEGATION

Offentligfinansiella effekter

Utifrån information från Skatteverket som har tillkommit Finansdepartementet under ett möte uppgår skatteförlusterna vid omsättning av berörda varor och tjänster till 1,25 miljarder kr under 2018 och delar av 2019. Utifrån Skatteverkets meddelade skattebortfall görs en sammantagen bedömning att förslaget minskar skatteförlusterna och samtidigt ökar statens skatteintäkter med 0,5 miljarder kr 2021.

NSD vill påpeka att det inte framgår av promemorian hur Skatteverket har beräknat eller bedömt skattebortfallets storlek. Inte heller framgår det hur regeringen har beräknat den sammantagna offentligfinansiella effekten. Anledningen till att den offentligfinansiella effekten inte bedöms öka i motsvarande mån som de nu aktuella bedrägerierna bedöms minska är att regeringen räknar med att bedrägerierna flyttar och fortsätter ske med andra varor och tjänster. Detta visar att omvänd beskattning inte är träffsäkert, utan drabbar miljontals beskattningsbara personer samtidigt som problemet kvarstår. NSD är kritisk till Finansdepartementets ofullständiga analys av de offentligfinansiella effekterna av förslaget. Det försvårar remissinstansernas möjlighet att utvärdera förslaget.

Alternativa lösningar

NSD har länge efterfrågat alternativa lösningar än förändringar i momssystemet för att komma till rätta med momsbedrägerier. NSD stödjer kampen mot bedrägerier, men ifrågasätter den valda metoden med omvänd skattskyldighet.

Förslaget saknar, bortsett från en hänvisning till Skatteverkets rapport om utläppsätter, en uppföljning av effekterna av omvänd skattskyldighet på övriga områden där den införts. En sådan utvärdering hade kunnat belysa i vilken grad omvänd moms påverkar förekomsten av bedrägerier. Skatteverket utvärderade exempelvis omvänd byggmoms 2010. Slutsatsen då var att metoden hade varit effektiv för att motverka enskilda skatteundraganden, men att det var högst osäkert om reglerna varit effektiva när det gäller organiserat skatteundragande – dvs. sådan brottslighet som reglerna var tänkt att stoppa.¹¹ Avsaknaden av en komparativ analys gör sig gällande även i detta sammanhang.

NSD ställer sig frågande till att det inte finns andra möjliga åtgärder för att motverka aktuella bedrägerier än den föreslagna. Exempelvis bör en utökad/förbättrad skattekontroll övervägas utförligare än att enbart konstatera att fenomenet är svårt att kontrollera. Tillsammans med en analys av fullgörandekostnaderna menar NSD att det finns andra alternativa lösningar som både är mer träffsäkra och kostnadseffektiva för att uppfylla förslagets syfte.

Remisstiden

Med anledning av coronakrisen genomgår en stor del av det svenska näringslivet just nu en svår period med vikande lönsamhet, stora varsel och permitteringar och även ett stort antal konkurser. I ett skede när många företag kämpar för sin överlevnad är det svårt för dessa att aktivt delta och bidra med erfarenheter och kunskaper vid upprättande av remissvar. Samtidigt är det av största vikt att näringslivets synpunkter kommer med i alla processer genom vilka näringslivet kan komma att påverkas. Även civilsamhället lider svårt under pandemin och en ökad regelbörda med krav på momsregistrering och skatterisker för föreningar och organisationer är oacceptabelt.

¹¹ Skatteverket 2010, Omvänd skattskyldighet för mervärdesskatt i byggsektorn, s. 3. Dnr 131 213362-10/113

NSD

NÄRINGS- LIVETS SKATTE- DELEGATION

Med anledning därav inkom Svenskt Näringsliv den 15 april med en hemställan om att planerade remissförfaranden skjuts upp eller förlängs.¹² Trots detta remitterades det föreliggande förslaget – med endast två månaders svarstid. I ljuset av de uppenbara brister i förslagets beredning anser NSD detta vara oacceptabelt.

Synpunkter på förslaget

Bristande förståelse för affärssystem

Förslaget innebär administrativa förändringar för företag som säljer och för företag som köper de varor och tjänster som föreslås omfattas av omvänd beskattning. Dessa förändringar påverkar företagets affärssystem och flöden av utgående respektive inkommande fakturor och är inget som automatiskt eller med lätthet kan justeras utan är förenat med stora kostnader. Detta beskrivs inte alls i promemorian, vilket antyder en bristande förståelse för momsreglernas praktiska påverkan på företag och andra beskattningsbara personer.

Ett säljande företag behöver vid varje försäljning ta reda på om köparen är en beskattningsbar person eller privatperson, samt huruvida fakturan avseende de aktuella varorna omfattas av omvänd moms och om tjänsterna överstiger tröskelbeloppet. Därtill ska läggas den komplicerade bedömningen kring om beskattningsunderlaget omfattas av huvudsaklighets- eller delningsprincipen, se vidare nedan. NSD vill i detta sammanhang uppmärksamma lagstiftaren på att det inte är ovanligt för de större bolagen inom denna sektor att ställa ut fler än två miljoner fakturor per månad. Det är med andra ord helt nödvändigt att denna process kan automatiseras för att det ska bli rätt.

En ytterligare omständighet som försvårar en fungerande implementering i affärssystemen uppstår när storleken på en viss kunds faktura varierar från månad till månad. I de fall där detta medför att fakturan vissa månader överskrider tröskelbeloppet och andra inte, uppstår utmaningar för att systemen ska klara av att hantera två olika utfall avseende, i grunden, samma transaktion.

I detta sammanhang måste även huvudsaklighets- och delningsprincipen uppmärksammas. Det är vanligt att aktuella varor och tjänster säljs tillsammans med en vara eller tjänst som inte omfattas av förslaget. Det kan röra sig om allt från uppenbara tillbehör så som mobilskal till, exempelvis, ett kylskåp som omfattas av samma faktura. Detta kommer innebära att huvudsaklighets- och delningsprincipen får ökad betydelse, vilket naturligtvis ytterligare försvårar för företagen att lyckas implementera reglerna i affärssystemen. I denna del saknas en tydlig, enkel lagregel som går att programmera. Därutöver kan förslaget även förväntas leda till ett ökat antal processer vilket kommer belasta Skatteverket och förvaltningsdomstolarna.

För köparen kommer aktuella fakturor att hamna i ett nytt flöde där de måste hanteras på annat sätt än vanliga fakturor med debiterad moms. Det finns ingen automatisk hantering av sådana flöden i vanliga IT-system och flera företag vittnar om att omvänd lokal moms (bygg, utsläppsrätter, skrot) får hanteras manuellt. En beskrivning och analys av denna stora problematik saknas helt i förslaget.

Det stora antalet processer, ställningstaganden och rättsliga utlåtanden vad gäller t.ex. omvänd byggmoms visar på dessa svårigheter. Då rör det sig om en bransch med färre leverantörer och

¹² https://www.svensktnaringsliv.se/material/skrivelser/skrivelse-s5-2020_hemstallan-remisser-m-m_773292.html

NSD

NÄRINGSLIVETS SKATTE - DELEGATION

kunder, där transaktionerna sker mer sällan – vilket kan göra det möjligt med manuella inslag. Dessa aktörer kan då “taggas” på kundbasis i affärssystemen.

Tröskelbeloppet

Frågan om ett tröskelvärde är problematisk. Dels då en tröskel inte kan ses som en lättnad – en tröskel i sig medför betydande systemtekniska problem och är därför olämplig. Dels, då avsaknaden av en tröskel skulle medföra att i princip varenda närbutik och bensinstation skulle tillhandahålla tjänster som omfattas av den omvända skattskyldigheten. Dessutom är den föreslagna nivån på tröskeln baserad på en bristande omvärldsbevakning som ger en felaktig slutsats.

Det valda tröskelbeloppet på 50 000 kr motiveras av att det anses vara väl avvägt och bedöms motsvara flera andra medlemsstaters tröskelbelopp. NSD delar inte denna uppfattning. Av promemorians redogörelse framgår att det bara är ett (1) land som har en lägre tröskel än 50 000 kr (Tjeckien). Vidare framgår det att de två länder med lägst moms gap av de medlemsstater som har infört omvänd beskattning i nu aktuellt hänseende (Spanien och Nederländerna) har en tröskel på 10 000 euro, varav Nederländerna tillämpar tröskeln per varutyp i en transaktion. Båda dessa länder har dock ett större moms gap än Sverige. Därtill ska läggas att Skatteverket i andra sammanhang kräver att företag räknar ihop flera fakturor. Särskilt avseende nu aktuella transaktioner är det samtidigt inte ovanligt att köpare önskar att fakturor fördelas på t.ex. olika avdelningar inom ett företag. Denna problematik har inte berörts i förslaget.

NSD anser att förslaget i sin helhet inte kan läggas till grund för lagstiftning.

Orealistiskt ikraftträdandedatum

I normala fall kan företag behöva ett års framförhållning för att få IT-system som kan hantera momsförändringar. Till detta ska läggas att en stor del av näringslivet just nu genomgår en svår period med vikande lönsamhet, stora varsel och permitteringar till följd av coronaviruset. I ett skede när många företag kämpar för sin överlevnad finns varken ekonomiska eller personella resurser att genomföra nödvändiga förändringar av systemen i tid.

Även för det allmänna framstår den föreslagna tidsfristen som allt för optimistisk. Erfarenheter från Storbritanniens införande av liknande regler visar att skattemyndigheterna behöver ta fram en omfattande rättslig vägledning för att företagen ska kunna implementera systemändringarna korrekt. Det finns ett flertal frågor som behöver besvaras av Skatteverket i god tid innan reglerna träder i kraft, dessa frågor kan inte överlämnas åt rättstillämpningen.

Konsekvensanalysen är även undermålig i dessa delar. NSD konstaterar att inga överväganden redovisas om avvägningen av tidpunkt, förutom att reglerna ska träda i kraft så snart som möjligt. Redan det förhållandet att det i konsekvensutredningen uttrycks att i princip alla företag i Sverige påverkas av förslaget, innebär att en fördjupad avvägning avseende tidpunkten för ikraftträdande uppenbarligen borde ha gjorts.

Övriga frågor

NSD anser inte att det tillräckligt tydligt framgår vilka krav som kommer att ställas på säljaren för att omvänd skattskyldighet ska få tillämpas. Som en jämförelse kan EU-handel användas, där det krävs

NSD
N Ä R I N G S L I V E T S
S K A T T E -
D E L E G A T I O N

ett giltigt momsregistreringsnummer. Idag kräver säljare endast att en köpare kan ange ett organisationsnummer för att kunna handla online. Även detta saknas överväganden kring i den remitterade promemorian.

Om reglerna medför att den administrativa bördan vid köp av de aktuella varorna och tjänsterna från svenska aktörer blir för stor, finns en betydande risk att köpare i stället väljer utländska leverantörer. Det förefaller som att detta överhuvudtaget inte har beaktats vid framarbetandet av förslaget vilket NSD anser vara anmärkningsvärt.

En ytterligare fråga som är obesvarad är hur fluktuerande valutakurser ska hanteras.

Sammanfattande synpunkter

Sammantaget har förslaget så allvarliga brister att det inte går att använda som beslutsunderlag. Det är inte visat att nyttan av de förändringar som föreslås i promemorian uppväger kostnaderna och övriga effekter för företagen. Bedömer regeringen att omvänd moms är nödvändigt för mobiltelefoner m.m. anser NSD att ett sådant förslag behöver utarbetas i dialog med näringslivet och därefter remitteras på nytt.

NÄRINGSLIVETS SKATTEDELEGATION

Johan Fall

Erik Blomquist